

지방채 발행에 대한 중앙정부의 사전적 통제수단에 관한 연구* - 총액한도제와 승인·협의절차를 중심으로 -

강 민 수**

【목 차】

I. 서론	6. 승인·협의절차를 거친 이후의 지방채 발행계획 변경
II. 지방채에 대한 개관	7. 이행확보수단
1. 지방채의 의의	8. 제주특별자치도 등에 대한 특례
2. 지방채와 유사개념 간의 구별	
3. 지방채의 구분	IV. 외국 입법례에 대한 검토
4. 지방채의 기능	1. 프랑스
5. 지방채의 발행대상	2. 일본
III. 지방채 발행 총액한도제와 승인·협의절차에 대한 검토	V. 지방채 발행 총액한도제와 승인·협의절차의 문제점과 개선방안
1. 지방채 발행 총액한도제의 개념과 연혁	1. 문제점
2. 한도액의 산정	2. 개선방안
3. 지방채 발행에 대한 승인	
4. 지방채 발행에 대한 협의	VI. 결론
5. 승인·협의를 시 중앙정부의 검토기준 (승인기준·협의기준)	

* 이 글은 저자의 개인적인 견해로 소속기관의 공식적인 입장과는 무관함을 밝혀둔다.

** 서울특별시의회 입법조사관

【국 문 요 약】

그간 세입 중 지방채에 대해서는 발행이 자제될수록 긍정적인 것으로 받아들여져 왔고, 지방채의 순기능을 활성화하기 위한 방안에 대해서는 상대적으로 관심이 부족하였던 것으로 사료된다. 재정적 건전성을 해치지 않는 범위 내에서 지방채를 보다 적극적으로 활용한다면 재원의 한정성을 극복하고 주민복리를 극대화할 수 있다는 인식하에서 본 논문은 지방채 발행에 대한 총액한도제와 승인·협의절차를 중심으로 지방자치단체의 자율성을 제약하는 요인들을 파악하고 그에 대한 개선방안을 마련하고자 하였다.

지방채 발행 총액한도제와 승인·협의절차의 문제점으로는 첫째, 지방자치단체의 자율성을 확대하기 위해 한도액 산정주체를 행정안전부장관에서 지방자치단체의 장으로 변경한 것이나, 그 취지를 달성하였다고 보기에는 어려움이 있다. 둘째, 자치사무를 수행하기 위해 지방채를 발행하는 사안에 대해 합목적성을 통제하는 것은 자치재정권을 심각하게 제약하는 사례라고 볼 수밖에 없다. 셋째, 협의절차를 도입한 것도 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위한 것이나 그 실효성을 담보할 수 없다. 넷째, 투자심사와 승인·협의절차를 통해 자치사무를 중복적으로 통제하고 있다. 다섯째, 지방채 발행에 대한 특례의 경우 그 합리성 등에 대한 재고가 필요하다. 여섯째, 지방자치단체조합에 대해 지나치게 광범위한 통제가 이루어지고 있으며, 통제기준도 명확하게 제시되고 있지 않다.

이에 대한 개선방안으로는 첫째, 한도액 산정 시 지방자치단체의 자율성을 보장할 수 있는 방안을 별도로 강구할 필요가 있다. 둘째, 한도액 초과 발행에 대한 승인절차는 폐지하고 협의절차만을 존속시키되, 협의절차는 비구속적 협의로 변경할 필요가 있다. 셋째, 지방채 발행계획 수립기준은 내용개선이 필요하다. 넷째, 행정안전부는 총사업비 중 지방채가 포함된 투자심사 대상사업에 대해서는 투자심사와 승인·협의절차를 일원화하는 특례를 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다섯째, 지방자치단체조합에 대해서도 중앙정부가 지방자치단체와 동일한 범위에서 관여하도록 하고, 관여시 적용되는 기준 또한 명확히 정할 필요가 있다. 여섯째, 장기적으로는 지방자치단체의 내부적인 통제를 강화함으로써 지방채 발행에 대해 신중을 기하도록 하고, 중앙정부는 지방자치단체의 재정 운영 결과에 따라 사후적인 통제만 가할 필요가 있다.

I. 서론

재정분권에 대한 논의가 뜨거워진 것은 어제오늘의 일이 아니다. 지방자치와 지방분권이 온전히 실현되기 위해서는 재정분권이 전제되어야 한다는 인식은 이미 오래전부터 존재하여 왔고, 역대 정부는 구체적인 방법과 정도에 있어 차이는 있을지언정 지방자치의 활성화라는 측면에서 다양한 재정분권 정책들을 추진하여 왔다. 특히 지난 정부의 경우에는 “지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권” 등을 국정과제로 삼고 이른바 “연방제에 버금가는 강력한 지방분권”을 추진하는 동시에 자치재정권 보장 등을 내용으로 하는 헌법개정안을 국회에 제출하기도 하였으며,¹⁾ 현 정부도 지방의 자주재원 확충 등을 내용으로 하는 “지방자치단체 재정력 강화”를 국정과제로 삼고 추진해 오고 있다.²⁾

아울러 중앙정부가 추진하는 정책 이외에도 세출과 관련하여서는 획일적인 통제보다는 지방자치단체별로 재정능력에 따라 자율적인 지출을 허용하는 것이 필요하다는 견해,³⁾ 투자심사를 통해 지역 간의 차이를 무시하고 획일적인 기준을 적용하는 것은 구체적인 타당성을 결여한 것임은 물론 투자심사제도의 취지에도 부합되지 않으므로 개선이 필요하다는 견해,⁴⁾ 국비와 지방비를 매칭하도록 함으로써 지방재원의 한정성을 심화시키는 국고보조사업의 총량을 제한할 필요가 있다는 견해⁵⁾ 등 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위한 다양한 주장들이 제기되고 있고, 세입과 관련하여서는 지방세수입의 확충이 필요하다거나, 세외수입의 효율 현실화가 필요하다거

1) 국정기획자문위원회, “문재인정부 국정운영 5개년 계획”, 2017. 7, 111면-112면; 행정안전부 보도자료, “지방자치분권 5년 밑그림 나왔다”, 2017. 10. 27, 2면; 대통령 제출, 「대한민국 헌법 개정안」(의안번호: 2012670), 2018. 3. 26. 제출, 26면.

2) 대한민국정부, 「윤석열정부 120대 국정과제」, 2022. 7, 184면.

3) 이진수, “재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - ‘세입집권화론’과 ‘세출 자율성’으로의 관점 전환을 위한 제언 -”, 지방자치법연구 제18권 제2호 통권 제58호, 한국지방자치법학회, 2018. 6, 53면.

4) 배병호, “지방재정법상 지방재정투자사업 심사제도에 관한 입법평가” 성균관법학 제32권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2020. 3, 240면-244면.

5) 김필현, “지방재정 자율성과 책임성 강화를 위한 신정부 재정분권 추진방향에 대한 제언”, 지방세포럼 제62권, 한국지방세연구원, 2022, 12면.

나, 지방교부세의 규모 확대가 필요하다거나, 국고보조금과 조정교부금에 대한 제도개선이 필요하다는 등의 다양한 주장들이 제기되어 오고 있다.

그러나 세입 중 지방채(地方債)에 대해서는 빚(債)이라는 의미 그 자체로부터 유래하는 부정적인 인식과 재정위기에 대한 우려 등으로 발행이 자제될수록 긍정적인 것으로 받아들여져 왔고,⁶⁾ 지방채의 순기능을 활성화하기 위해 기채(起債)의 자율성을 제약하는 요인들을 제거하거나 축소할 필요성에 대해서는 상대적으로 관심이 부족하였던 것으로 사료된다.

지방채는 2023년도 당초예산(본예산)을 기준으로 전국 지방자치단체의 예산규모(423조 9,410억원) 중 0.68%(2조 8,836억원)의 비중만을 차지하는 세입재원이지만,⁷⁾ 재정적 건전성을 해치지 않는 범위 내에서 보다 적극적으로 활용한다면 지방자치단체가 재원의 한정성을 극복하고 주민 복리를 극대화하도록 하는 유용한 수단이 될 수도 있다.

이와 같은 인식하에서 본 논문은 지방채 발행에 대한 총액한도제와 승인·협의절차를 중심으로 지방자치단체의 자율성을 제약하는 요인들을 파악하고 그에 대한 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 체계상으로는 서론(I)에 이어 지방채에 대한 기본적인 요소들을 개관하고(II), 우리나라에서의 지방채 발행에 대한 사전적 통제수단인 총액한도제와 승인·협의절차를 검토한 이후(III), 프랑스와 일본을 포함한 외국의 입법례를 살피고자 한다(IV). 그리고 앞선 논의를 바탕으로 문제점을 도출하고 그에 대한 개선방안을 제시한 이후(V) 전체적인 논의를 정리하면서 결론을 맺고자 한다(VI).

II. 지방채에 대한 개관

1. 지방채의 의의

지방채(地方債)는 지방자치단체 또는 지방자치단체조합⁸⁾이 소관 사무를

6) ① 이러한 이유 때문에 선출직 공무원인 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체가 지방채를 포함한 채무가 없다는 것, 소위 '채무제로 단체'라는 것을 주요 홍보소재로 삼기도 한다. ② 2021회계연도 결산결과 채무제로 단체는 총 116개소에 이른다. : 행정안전부·한국지방세연구원, "FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서", 2022. 12. 27면.

7) 행정안전부, "재원별 세입예산", 지방재정365 지방재정통합공개시스템, https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg210.xml (2023. 6. 4. 확인).

8) 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처

처리하는 데 드는 경비를 감당하기에 세입 또는 수입⁹⁾이 부족한 경우 이를 충당하기 위해 과세권을 실질적 담보로 하여 제3자로부터 자금을 차입함에 따라 부담하는 채무를 의미하는 것으로서, 채무이행(상환)이 차입(지방채)이 발생(발행)된 회계연도가 아닌 그 후에 이루어지는 것을 말한다.¹⁰⁾

지방자치단체는 헌법 제117조 제1항¹¹⁾에 따라 주민복리에 관한 사무를 처리하기 위해 필요한 세입(이하 “수입”을 포함한다)을 확보하고 세출(이하 “지출”을 포함한다)을 관리하는 자치재정권(자주재정권)을 가지는데,¹²⁾ 세입이 부족한 상황에서 지방채 발행을 통해 특정 목적이나 용도로 활용될 재원을 추가확보 하고, 확보된 재원을 목적이나 용도대로 지출하는 것도 자치재정권 행사의 일환이라고 볼 수 있다. 이에 지방자치에 관한 일반법인 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조함법률이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다고 규정하고 있으며, 「지방재정법」 제35조¹³⁾에서는 지방채가 지방자치단체의

리할 필요가 있어 규약을 정하여 지방의회의 의결을 받고, 광역지방자치단체의 경우 행정안전부장관의 승인을, 기초지방자치단체의 경우 광역지방자치단체의 장의 승인을 받아 설립한 법인을 말한다. : 「지방재정법」 제176조.

- 9) 한 회계연도의 모든 수입과 지출을 일반회계와 특별회계에서는 “세입”과 “세출”이라고 표현하고 있지만, 예산총계주의 원칙의 예외로서 세입·세출 외로 운영되는 기금에 있어서는 “수입”과 “지출”이라고 표현하고 있다. : 「지방재정법」 제2조, 제41조, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제9조 제3항 참조.
- 10) 강기홍, “지방자치단체의 재정 확보 구조”, 비교법학 제30집, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2019, 2, 44면; 강운호, “지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향 분석”, 지방정부연구 제18권 제4호, 한국지방정부학회, 2015. 2, 190면; 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 법문사, 2020, 147면; 김정매, “우리 나라 지방채의 제도와 운용 방안에 관한 연구”, 박사학위논문, 조선대학교 대학원, 2004. 2, 4면; 서울특별시, 「예산실무 안내서」, 2018, 40면; 이성근·박의식·서정섭·이현국, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016, 89면; 이현우, “지방채제도의 현황과 개선 방향: 지방채제도의 한일 비교를 중심으로”, 2010지방재정세미나 발표논문집, 한국지방재정학회, 2010, 150면; 임재훈·문광민, “중앙정부 이전 재원이 지방채 발행에 미친 영향 분석: 자치시를 중심으로”, 지방행정연구 제36권 제1호 통권 제128호, 한국지방행정연구원, 2022. 3, 258면; 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7, 6면 참조.
- 11) 「대한민국헌법」 제117조
- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- 12) 강현호, 「행정법의 이해」, 동방문화사, 2018, 828면; 이광윤, 「일반행정법」, 법문사, 2012, 578면.

보충적인 재원확보수단으로 활용될 수 있다는 점을 밝히고 있다.

2. 지방채와 유사개념 간의 구별

가. 지방자치단체의 (일반)채무, 채무부담행위, 보증채무이행책임액

지방채는 채무(債務)와 동의어인 것처럼 사용되는 사례도 있지만, 엄밀하게 보자면 지방채는 채무의 대표적인 유형일 뿐 채무와 동일한 의미를 가지는 것은 아니다. 즉, 지방자치단체의 채무(지방채무)는 「지방재정법」 제2조 제5호에 따라 “금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무”라고 정의되는 것으로서, ① 지방채(지방채증권과 차입금 포함)뿐만 아니라 ② 채무부담행위와 ③ 보증채무이행책임액까지 포함하는 개념이다.¹⁴⁾

이 중 채무부담행위(債務負擔行爲)는 지방자치단체가 채무를 부담하는 원인이 될 계약을 체결하거나 그 밖의 행위를 하는 것을 의미하는데,¹⁵⁾ 회계연도 중 특정 사업을 추진하기 위해 행위(계약 등) 자체는 발생되지만 자금이전(차입, 대금지급 등)이 발생되지 않는다는 점에서, 회계연도 중 특정 사업을 추진하기 위해 제3자로부터 자금을 차입하여 지출함으로써 실제 자금이전이 발생하는 지방채와는 차이가 있다. 아울러 채무부담행위의 경우에는 행위가 발생한 회계연도를 기준으로 다음 회계연도나

13) 「지방재정법」 제35조(세출의 재원) 지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 제11조에 따른 지방채로 충당할 수 있다.

14) ① 「지방자치법」 제139조; 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7. 5면; 행정안전부, 「지방자치단체 결산 통합기준」, 2022. 12. 280면.

② 실무상으로는 ㉠ 지방채와 ㉡ 채무부담행위, ㉢ 보증채무이행책임액을 포함하는 일반적인 의미에서의 채무를 일반채무(=㉠+㉡+㉢)라고 지칭하면서, 일반채무에 대해 ㉣ B TL임차료(지방자치단체가 임대형 민간투자사업의 민간사업자에 대해 순지방비로 지급하여야 할 임차료 총액)까지 추가한 개념을 관리채무(=㉠+㉡+㉢+㉣)라고 지칭하기도 한다. : 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7. 7면.

③ 다만, 지방채무의 거의 대부분을 지방채가 차지하고 있다. 즉, 2021년말 기준 전국 지방자치단체의 채무를 합산하면 36조 605억원인데, 이 중 35조 9,481억원(채무의 99.7%)이 지방채인 반면, 채무부담행위액은 39억원(채무의 0.01%), 보증채무이행책임액은 1,085억원(채무의 0.3%)에 불과하다. : 행정안전부 지방재정경제실 재정정책과, “- 지방재정365 공개 - 2021년말 기준 지방채무 현황”, 2022. 11. 1면.

15) 지방자치단체와 건설업체가 회계연도 중 건설공사에 우선착공 하고 대금은 다음 회계연도나 다다음 회계연도 예산에 반영하여 지급하기로 계약을 체결하는 경우 등을 들 수 있다.

다다음 회계연도의 세출예산에 경비를 계상하여 채무를 이행하여야 하고 그 밖의 회계연도에는 채무를 이행하기 위한 예산을 반영할 수 없다는 점에서,¹⁶⁾ 이와 같은 제한이 없어 보다 장기의 상환기간이 허용되는 지방채와는 차이가 있다.

보증채무이행책임액(保證債務履行責任額)의 경우 지방자치단체가 공익을 위하여 필요하다고 인정하여 제3자의 채무이행을 보증하는 행위(보증채무부담행위)를 하였으나, 파산 등으로 인해 제3자가 채무를 이행하지 못하게 됨에 따라 지방자치단체가 보증인으로서 이행책임을 지게 된 금액을 의미한다.¹⁷⁾ 따라서 보증채무부담행위¹⁸⁾ 당시에는 제3자의 채무를 종된 지위에서 보증하는 것에 불과하고 지방자치단체의 채무로 현실화되었다고 볼 수 없지만, 제3자의 채무불이행이 발생된 경우에는 지방자치단체가 이행하여야 할 채무로 확정된다는 점에서, 발행 당시부터 지방자치단체의 채무로 확정되는 지방채와는 차이가 있다.

나. 일시차입금 및 예수금

지방채는 ① 한 회계연도의 세입이 부족하여 자금을 차입하고 ② 자금을 차입한 회계연도를 지나 상황이 이루어짐으로써 복수의 회계연도에 걸쳐 차입과 상황이 이루어진다는 점에서, 한 회계연도의 세입 자체가 부족한 것은 아니지만 회계연도 중 세입이 수납되는 시점의 차이 때문에 자금경색을 겪는 상황에서 일시적으로 차입하여 쓰고 당해연도 중 수납되는 세입으로 상환하는 일시차입금(一時借入金)과는 차이가 있다.¹⁹⁾

16) 「지방재정법」 제44조 제4항.

17) 「지방자치법」 제139조 제3항; 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7, 8면; 행정안전부, 「지방자치단체 결산 통합기준」, 2022. 12, 280면.

18) 보증채무부담행위의 예로는 지방공사·공단이 장비 등을 구입할 경우 대금에 대한 지불보증을 서는 것, 관할구역의 중소기업이 자금을 차입할 때 상환을 보증하는 것, 영세서민이 주택자금을 차입할 때 상환을 보증하는 것 등을 들 수 있다. : 이성근·박의식·서정섭·이현국, 앞의 책, 201면.

19) 단순화하여 설명하면 지방채는 2023년도 중 지출하여야 할 경비가 100인데, 세입이 80만 징수될 것으로 전망하여 세입부족분 20을 차입하고 2024년도 이후 상환하는 것이라면, 일시차입금은 2023년도 중 지출하여야 할 경비 100이 당해연도의 세입 120으로 충분히 감당되지만, 경비를 지출하여야 할 시점은 8월 31일인 반면 세입은 매달 1일마다 10씩 수납됨으로 인해 지출시점(2023. 8. 31.)에 있어서는 자금을 80만 확보하고 있어 일시적으로 부족한 20을 차입하여 지출하고 세입이 추가수납 되면 2023년도 중 상환하는 것이다.

아울러 지방채는 제3자로부터 자금을 차입한다는 점에서 지방자치단체가 설치·운영하고 있는 회계 간 또는 회계와 기금 간 자금을 빌려오는 내부거래인 예수금(豫受金)²⁰과도 구별된다.

다. 국채, 사채, 공단체

지방채는 자금을 차입하는 주체가 지방자치단체라는 점에서 국가가 자금을 차입하는 국채(國債), 지방공사가 자금을 차입하는 사채(社債), 지방공단이 자금을 차입하는 공단체(公團債)와는 구별된다.

3. 지방채의 구분

가. 발행방법을 기준으로 한 구분

지방채는 발행방법을 기준으로 「지방재정법 시행령」 제7조에 따라 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채증권(地方債證券)과 증서에 의하여 차입하는 차입금(借入金)으로 구분될 수 있다.

지방채증권은 다시 ① 모집의 방법으로 지방채증권을 발행하는 모집공채(募集公債), ② 지방자치단체로부터 면허·허가·인가, 등기·등록 등 특정 역무를 제공받는 주민이나 지방자치단체와 건설도급계약을 체결하는 등 특정한 이해관계가 있는 자로 하여금 의무적으로 매입하도록 하는 매출공채(賣出公債),²¹ ③ 지방자치단체가 채무이행에 갈음하여 증권을 교부하는 교부공채(交付公債)로 세분화될 수 있다.

나. 차입선을 기준으로 한 구분

지방채는 차입선을 기준으로 외채(外債)와 내국채(內國債)로 구분될 수 있는데, 내국채는 다시 공공자금채(公共資金債)와 민간자금채(民間資金債)로 구분될 수 있다.²²

공공자금채는 또 다시 정부자금채(政府資金債)와 지방공공자금채(地方公共資金債)로 세분화될 수 있는데, 정부자금채는 중앙정부가 설치·운영

20) 빌려주는 회계나 기금의 입장에서는 예탁금(預託金)이라고 표현한다. : 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 2022. 7. 169면 참조.

21) 매출공채의 대표적인 예가 도시철도공채(도시철도채권)와 지역개발공채(지역개발채권)이다.

22) 외채도 이론상으로는 공공자금채와 민간자금채로 구분하는 것이 가능할 것이나, 법적 규율의 측면에서는 구분의 실익이 없는 것으로 보인다.

하고 있는 특별회계나 기금으로부터 차입하는 것을 의미하며, 지방공공자금채는 광역지방자치단체 소관의 지역개발기금, 한국지방재정공제회 소관의 청사정비기금 및 지역개발지원금, 지역상생발전기금조합 소관의 지역상생발전기금으로부터 차입하는 것을 말한다.²³⁾

4. 지방채의 기능

가. 지방채의 순기능

지방채의 순기능으로는 첫째, 자체재원과 중앙정부로부터의 이전재원 그리고 광역지방자치단체로부터의 이전재원 등으로는 충당할 수 없는 세입 부족분을 조달한다는 점을 들 수 있다.²⁴⁾ 둘째, 단일 회계연도의 세입만으로 추진하기에는 재정적 부담이 있는 대규모 사업을 추진함에 있어 지방채를 통해 자금을 조달하고 해당 자금은 만기일 도래 시 상환하거나 일정 기간에 걸쳐 분할상환 하도록 함으로써 회계연도 간의 재정부담을 조정하고, 재정을 계획적·효율적으로 운용할 수 있도록 한다.²⁵⁾ 셋째, 특정 사업을 전액 자체재원으로 추진하기 위하여서는 자체재원으로 추진될 다른 사업을 그만큼 축소하거나 포기하여야 하는데, 지방채를 발행하게 되면 양자를 모두 계획대로 추진할 수 있어 주민복리를 극대화하는 효과를 기대할 수 있다. 넷째, 단일 회계연도의 세입만으로 사업을 추진할 경우에는 사업추진시점에 있어서의 주민만 모든 비용을 부담하고 장래의 주민은 해당 사업으로 인한 편익은 누리면서도 그에 상응하는 비용은 부

23) 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7. 28면-31면.

24) 김정매, 앞의 논문, 7면; 박진하·박두리, “지방채무관리 보고 개선방안”, 정부회계연구 제20권 한국정부회계학회, 2022. 4. 2면; 이성근·박의식·서정섭·이현국, 앞의 책, 90면; 이현우·가선영, “지방채 활용을 위한 제도 개선방안 연구”, 경기연구원 정책연구보고서, 2020. 11. 14면 참조.

25) 지방채를 활용할 경우에는 사업이 중단 없이 조기에 준공됨에 따라 주민의 복리가 향상되는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 반면, 지방채를 활용하지 않고 단일 회계연도의 세입으로 충당할 수 있는 만큼만 사업을 서서히 추진할 경우에는 예산부족으로 사업이 수시로 중단되어 간접비용이 추가로 발생되거나 주민불편이 초래될 수 있고, 경우에 따라서는 사업을 준공하지 못하고 중도에 포기하게 됨으로써 기존에 투입된 예산이 매몰비용으로 처리되는 사례도 발생할 수 있다. : 이성근·박의식·서정섭·이현국, 앞의 책, 90면; 이현우·가선영, 앞의 보고서, 14면 참조.

담하지 않게 되지만, 지방채가 활용될 경우에는 장래의 주민도 원리금 상환에 대해 비용을 부담하게 되어 세대 간 형평을 도모하면서도 수익자 부담원칙에 부합되는 결론을 도출할 수 있다는 장점이 있다.²⁶⁾

나. 지방채의 역기능

지방채의 역기능으로는 첫째, 지방채 발행은 지방자치단체의 채무가 증가되는 요인으로 작용하기 때문에 발행규모가 과도할 경우에는 재정적 건전성을 저해하거나 원리금 상환부담으로 인해 재정운영의 경직화를 초래할 수 있다는 점을 들 수 있다.²⁷⁾ 둘째, 차입한 재원에 대해 이자를 부담하게 됨에 따라 사업추진을 위해 실제 필요한 재원(사업비)보다 많은 재정지출(사업비+이자비용)이 발생된다는 단점이 있다.²⁸⁾ 셋째, 지방채를 과도하게 발행하는 것은 현재 세대가 지방세를 납부함으로써 부담하여야 할 비용을 미래 세대의 원리금 상환부담으로 치환시킴으로써 세대 간 갈등을 유발하는 원인이 될 수 있다고 지적되기도 한다.²⁹⁾

다. 소결

국채나 지방채는 재정적 효율성을 제고하면서도 국민 또는 주민의 복리를 증진하고 지역경제를 활성화시키는 등 긍정적인 효과를 발생시키는 수단이 될 수도 있고, 반대로 국가나 지방자치단체의 재정위기를 유발하는 부정적인 수단이 될 수도 있지만, 우리나라에서는 재정적 건전성을 해칠 수 있다는 역기능이 부각되고 있는 것으로 판단된다. 특히, 지방자치단체가 발행하는 지방채의 경우에는 중앙정부가 발행하는 국채보다 상대적으로 소규모이며 증가폭도 적은 편이나³⁰⁾ 재정위기의 발화점이 될

26) 김정매, 앞의 논문, 7면; 이성근·박의식·서정섭·이현국, 앞의 책, 90면; 이현우·가선영, 앞의 보고서, 14면; 허명순, “지방자치단체와 지방공기업 부채관리 개선방안”, 감사원 감사연구원 연구보고서, 2014. 12, 15면 참조.

27) 이현우·가선영, 앞의 보고서, 15면 참조.

28) 저금리 기조하에서는 상황이 가능한 범위 내에서 지방채 발행을 적극 활용할 필요가 있다는 견해로는 이희재, “지방채 관리와 미국 지방정부 사례의 검토”, 지방재정 제42호(2018년 제6호), 한국지방재정공제회, 2018. 12, 83면.

29) 이현우·가선영, 앞의 보고서, 15면; 홍종현, “세대간 정의와 국가재정의 지속가능성”, 유럽헌법연구 통권 제34호, 유럽헌법학회, 2020. 12, 265면.

30) ① 각 연도말(결산시점)을 기준으로 지방자치단체의 채무[지방채(지방채증권, 차입금 포함)+채무부담행위+보증채무이행책임액]의 잔액은 2017년도에 26.7조원, 2018년도에 25.8조원, 2019년도에 25.1조원, 2020년도에 30.0조원, 2021년도에 36.1조원(2017년도

수 있다는 우려와 지방자치에 대한 불신으로 인해 더욱 엄중한 시선이 가해지고 있는 것으로 보인다.

5. 지방채의 발행대상

가. 지방자치단체의 일반회계 및 기타특별회계의 경우

지방자치단체의 일반회계와 기타특별회계의 지방채 발행대상은 「지방재정법」 제11조 제1항에 따라 ① 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, ② 재해예방 및 복구사업, ③ 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, ④ 지방채의 차환이다. 다만, 이러한 대상에 포함된다고 할지라도 - 차입선이 청사정비기금인 경우를 제외하고는 - 광역지방자치단체의 경우 총사업비 40억원 미만, 기초지방자치단체단체의 경우 총사업비 20억원 미만의 사업은 지방채를 발행할 수 없다.³¹⁾ 아울러 지방채는 경상적 지출, 인건비 지급 등을 위해서는 발행할 수 없으며, 자본적 지출에 한정하여 발행이 가능하다.³²⁾

나. 지방자치단체의 공기업특별회계의 경우

지방자치단체가 지방직영기업을 직접 운영하기 위해 설치하는 공기업특별회계의 경우에는 「지방공기업법」 제19조에 따라 ① 경상적인 운전자금에 충당하기 위하여 필요한 경우, ② 회전기금의 재원에 충당하기

대비 35.2%, 9.4조원 증가)이며, 이 중 지방채 잔액은 2017년도에 26.6조원, 2018년도에 25.7조원, 2019년도에 25.1조원, 2020년도에 29.8조원, 2021년도에 35.9조원(2017년도 대비 35.0%, 9.3조원 증가)이다. 특히, 2020년도와 2021년도에는 코로나19에 대한 대응 등으로 지방채와 채무가 증가되었음을 확인할 수 있다. : 행정안전부·한국지방세연구원, 앞의 보고서, 43면.

② 같은 기간 동안 중앙정부의 채무(국채+차입금+국고채무부담행위)의 잔액은 2017년도에 627.4조원, 2018년도에 651.8조원, 2019년도에 699.0조원, 2020년도에 819.2조원, 2021년도에 939.1조원(2017년도 대비 49.7%, 311.7조원 증가)으로 급증하였으며, 국채 잔액도 2017년도에 623.3조원, 2018년도에 648.4조원, 2019년도에 696.3조원, 2020년도에 815.2조원, 2021년도에 937.0조원(2017년도 대비 50.3%, 313.7조원 증가)으로 증가되었다. : 통계청, “국가채무추이”, e-나라지표, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1106 (2023. 5. 28. 확인).

31) 「지방재정법 시행령」 제10조 제1항; 행정안전부, 앞의 기준, 12면.

32) 행정안전부, 앞의 기준, 12면.

위하여 필요한 경우, ③ 건설비 또는 개량비에 충당하거나 유사사업의 매수 자금으로 필요한 경우에는 지방채를 발행할 수 있다. 즉, 일반회계 및 기타특별회계와는 달리, 공기업특별회계는 재료비, 인건비 등 정상적인 경비(운전자금)를 충당하기 위해서도 지방채를 발행할 수 있다.

다. 지방자치단체의 기금의 경우

지방자치단체는 법정기금과 자체기금을 설치·운영하고 있는데,³³⁾ 이 중 법정기금에 대해서는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제6조 제3항에 따라 기금조성을 위한 지방채를 발행할 수 있다. 이와 관련하여 중앙(국회와 중앙정부)이 필요성을 인정하여 법령으로 규정한 기금에 대해서만 지방채를 발행할 수 있도록 하고, 지방이 필요성을 인정하여 「지방자치법」 제159조를 근거로 조례로 설치한 기금에 대해서는 지방채를 발행할 수 없도록 하는 것은 지방재정의 운영에 있어 지방자치단체의 자율적인 판단권한을 불합리하게 제약하는 것은 아닌지 의문이 있다. 법정기금에 있어서든, 자체기금에 있어서든 지방채 발행이 필요한지 여부는 기금관리주체인 지방자치단체가 스스로 판단하도록 하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

라. 지방자치단체조합의 경우

지방자치단체조합의 장은 ① 조합의 투자사업과 긴급한 재난복구 등을 위한 경비를 조달할 필요가 있거나, ② 투자사업이나 재난복구사업을 지원할 목적으로 지방자치단체에 대부할 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수 있는데, 이 경우 지방자치단체조합과 그 구성원인 지방자치단체는 원리금 상환에 관하여 연대책임을 진다.³⁴⁾

33) 법정기금은 개별법령에 근거하여 설치한 기금으로서 ① 법령에서 설치·운영이 의무화된 기금(법정의무기금)과 ② 개별법령에 설치근거가 있지만 설치·운영여부는 지방자치단체의 재량에 맡겨진 기금(법정재량기금)이 있다. 자체기금은 법령에 해당 기금을 설치하기 위한 직접적인 근거는 없지만 「지방자치법」 제159조에 따라 지방자치단체가 조례로 설치한 기금을 말한다. : 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 2022. 7. 331면 참조.

34) 「지방재정법」 제11조 제4항 및 제5항.

Ⅲ. 지방채 발행 총액한도제와 승인·협의절차에 대한 검토

1. 지방채 발행 총액한도제의 개념과 연혁

지방채 발행 총액한도제란 일정한 한도액의 범위 내에서라면 지방자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 지방채를 발행할 수 있지만, 한도액을 초과하여 지방채를 발행하려는 경우에는 지방의회의 의결을 얻기 전에 중앙정부(행정안전부장관)의 승인을 받거나 중앙정부와 협의하여야 하는 제도를 말한다.³⁵⁾

우리나라의 경우 1949년 12월 15일 일부개정된 「지방자치법」³⁶⁾에서 지방자치단체로 하여금 지방채를 발행하기 전에 내무부장관의 승인을 얻도록 한 이후 지방채 발행대상 사업별로 중앙정부의 사전승인을 얻도록 하는 기채승인제도(起債承認制度)를 오랫동안 유지하여 왔으나, 2005년 8월 4일 「지방자치법」과 「지방재정법」 등을 개정하여 2006년 1월 1일부터는 지방채 발행 총액한도제를 시행하였다. 지방채 발행 총액한도제의 당초 모습은 행정자치부장관이 한도액을 정하여 지방자치단체에 통보하면 지방자치단체의 장은 ① 한도액의 범위 내에서는 지방의회의 의결을 얻어 내국채를 발행할 수 있었지만, ② 한도액의 범위 내라고 할지라도 외채를 발행하려는 경우나 ③ 한도액을 초과하여 내국채를 발행하려는 경우에는 지방채를 발행하기 전에 행정자치부장관의 사전승인을 얻도록 하는 것이었다.³⁷⁾ 그리고 지방자치단체조합의 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회가 의결함으로써 지방채를 발행할 수 있었다.³⁸⁾

35) 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7. 5면.

36) 구 「지방자치법」(법률 제73호, 1949. 12. 15. 일부개정, 1950. 1. 5. 시행) 제134조 지방자치단체는 그 부채를 상환하거나 그 자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 특별한 필요가 있을 때에 한하여 의회의 의결을 경한 후, 내무부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행할 수 있다. 지방채를 발행하는 의회의 의결을 경할 때에는 기채의 방법, 리식의 정률과 상환방법에 관하여 아울러 의결을 경하여야 한다.

37) 구 「지방재정법」(법률 제7663호, 2005. 8. 4. 전부개정, 2006. 1. 1. 시행) 제11조 제2항 및 제3항, 구 「지방재정법 시행령」(대통령령 제19226호, 2005. 12. 30. 전부개정, 2006. 1. 1. 시행) 제10조 제1항 및 제11조 제1항.

그리고 지난 2020년도에는 지방채를 발행함에 있어 지방자치단체의 자율성을 확대하려는 취지에서 「지방채정법」 등의 개정³⁹⁾을 통해 ① 종래 중앙정부(행정안전부장관)가 정하여 통보하던 한도액을 중앙정부가 정한 산정기준에 따라 지방자치단체의 장이 직접 정하고 중앙정부에 통보하도록 변경되었으며, ② 한도액을 초과하여 지방채를 발행하려는 경우가 기존에는 일률적으로 승인대상이었으나, 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 경우 예산 대비 채무비율이 25%를 초과한다면 이전처럼 승인을 받도록 하되 25% 이하라면 협의절차를 거치도록 변경하였다.

2. 한도액의 산정

행정안전부장관이 매년 7월 1일까지 지방채발행 한도액 산정기준을 포함한 다음연도 지방채 발행계획 수립기준을 각 지방자치단체의 장에게 통보하면, 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 통보한 산정기준에 따라 해당 지방자치단체의 전전연도 예산액의 10%의 범위에서 한도액을 정하고, 7월 15일까지 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.⁴⁰⁾

행정안전부장관이 통보한 기준에 따르면 한도액은 ① 자치단체별 경상일반채원으로부터 (일반)채무 전액, BTL임차료 전액, 우발채무의 50%를 차감한 수치에 대해 10%를 적용하여 산정되는 기본한도액과 ② 의무매입공채 및 차환, 지역일자리 사업, 장기미집행 도시계획시설 사업에 대해 인정되는 별도 한도액으로 구분되는데, 지방자치단체의 관리채무상환비율이 20%를 초과하는 경우에는 기본한도액이 0으로 처리된다.⁴¹⁾ 행정안전부의 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」(이하 “발행계획 수립

38) 구 「지방채정법」(법률 제7663호, 2005. 8. 4. 전부개정, 2006. 1. 1. 시행) 제11조 제4항.

39) 구 「지방채정법」(법률 제16889호, 2020. 1. 29. 일부개정, 2020. 4. 30. 시행), 구 「지방채정법 시행령」(대통령령 제30653호, 2020. 4. 28. 일부개정, 2020. 4. 30. 시행).

40) 「지방채정법 시행령」 제10조 제2항, 제11조 제1항 및 제2항.

41) 관리채무상환비 비율은 미래 4년 순지방비로 상환할 평균 관리채무액을 미래 4년 경상일반채원의 평균 수입액으로 나눈 수치를 100을 곱하여 퍼센트(%) 단위로 표기한 것을 말한다. 관리채무상환비율이 20%를 초과하는 경우에는 기본한도액이 0으로 처리된다는 것은 재정상황이 향후 4년간 경상일반채원의 20%를 초과하는 재원을 관리채무를 상환하는 데 지출할 수준이라면 지방채를 발행할 수 없다는 것을 의미한다. : 행정안전부, 앞의 기준, 9면-11면.

기준”이라 한다)에 따른 한도액 산정공식은 [표 1]과 같다.

행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 발행계획 수립기준에 따라 산정하여 통보한 한도액에 대해 타당성을 검토하고 필요한 경우에는 보완을 요구할 수 있으며, 타당성 검토를 위해 자료제출을 요구할 수도 있다.⁴²⁾

[표 1] 2023년도 기준에 따른 한도액 산정 기준표⁴³⁾

구 분		시·도, 인구 100만 이상의 대도시	시·군·구
총 한 도 액 (A+B)	기본 한도액 (A)	【경상일반채원 - (일반채무 + BTL임차료 + 우발채무50%)】 × 10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액 (B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + ‘23년 차환채 발행액 + 지역일자리사업(투자사업) + 장기미집행 도시계획시설	

3. 지방채 발행에 대한 승인

가. 승인대상

지방자치단체의 장은 ① 지방채 발행 한도액 범위 내라고 할지라도 외채를 발행하려는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 받아야 하고,⁴⁴⁾ ② 한도액을 초과하여 지방채를 발행하려는 경우 중 초과발행분 반영 시 예산 대비 채무비율이 25%를 초과하는 경우에도 지방의회의 의결 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다.⁴⁵⁾

그리고 지방자치단체조합의 장이 지방채를 발행하려면 행정안전부장관의 승인을 받고 승인받은 범위 내에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체 지방의회의 의결을 얻어야 한다.⁴⁶⁾

42) 「지방재정법 시행령」 제11조 제3항; 행정안전부, 앞의 기준, 10면.

43) 행정안전부, 앞의 기준, 11면.

44) 외채의 경우 한도액과 무관하게 승인을 받도록 한 것은 환율변동에 따른 환위험을 관리하기 위한 것이다. : 이성근·박의식·서정섭·이현국, 앞의 책, 91면.

45) 「지방재정법」 제11조 제3항 단서, 「지방재정법 시행령」 제11조 제5항.

46) 「지방재정법」 제11조 제4항.

나. 승인절차

지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합의 장은 행정안전부장관이 통보한 발행계획 수립기준에 따라 작성한 다음연도 지방채 발행계획안 등을 8월 31일까지 행정안전부장관에게 제출하여 승인을 요청하여야 하고,⁴⁷⁾ 행정안전부장관은 승인요청을 받은 경우 관계 중앙관서의 장과 협의하여 10월 31일까지 승인여부를 결정·통보하여야 한다.⁴⁸⁾

4. 지방채 발행에 대한 협의

가. 협의대상

지방자치단체의 장이 한도액을 초과하여 지방채를 발행하려는 경우 중 초과발행분 반영 시 예산 대비 채무비율이 25% 이하인 경우에는 행정안전부장관과 협의를 하여야 하고 “협의한 범위에서” 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다.⁴⁹⁾

나. 협의의 법적 성격

행정기관 간의 협의는 복수의 행정기관이 관련된 특정 사안에 대해 주무행정기관(주된 지위에 있는 행정기관)이 업무처리에 대한 결정권한을 행사하기 전에 관계행정기관(복수의 행정기관 중 주된 지위에 있지 않은 행정기관)과 논의하는 것을 의미하는데, 일반적으로 대등한 기관 사이의 협력수단으로서 설명된다.⁵⁰⁾

47) 「지방재정법 시행령」 제11조 제4항 및 제5항.

48) 「지방재정법 시행령」 제11조 제6항.

49) 「지방재정법」 제11조 제3항 본문, 「지방재정법 시행령」 제11조 제5항.

50) 강현호, 앞의 책, 86면; 경건, “관계기관과의 협의를 거치지 아니한 조례의 효력”, 행정관례연구 제13집, 한국행정관례연구회, 2008. 6, 192면; 김민호, 「행정법」, 박영사, 2020, 603면; 류철호, “법령상 협의규정에 관한 검토”, 법제 통권 제569호, 법제처, 2005. 5, 45면-46면; 박군성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2022, 54면-55면; 백옥선, “해상교통안전진단 협의제도에 대한 행정법적 검토”, 공법학연구 제23권 제2호, 한국비교공법학회, 2022. 5, 223면; 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2022. 12, 787면; 이광윤, 앞의 책, 491면; 임현중·김남철, “국가와 지방자치단체 간 협력수단으로서의 사전협의제도 - 사회보장제도 신설·변경 협의제도를 중심으로 -”, 지방자치법연구 통권 제71호 제21권 제3호, 한국지방자치법학회, 2021. 9, 397면; 정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2020, 874면; 하명호, 「행정법」, 박영사, 2022, 771면-772면; 한국비교공법학회, “지방분권 강화를 위한 중앙-지방 관계 재정립 방안 연구 : 승인·협의·보고 등에 관한 법령정비를 중심으로”, 법제처 연구용

협의를 일반적으로는 의견수렴·교환절차를 의미하는 것으로서, 협의내용에 대해 협의당사자 간 의견합치(합의)가 필요하지 않으며 설령 협의과정에서 의견이 합치되었다고 할지라도 주무행정기관이 실제 업무를 처리함에 있어서는 그 내용에 구속되지 않는, 이른바 ‘비구속적 협의’(단순히 의견을 구하는 협의)에 해당되는 것이 원칙이라고 보고 있다.⁵¹⁾ 그러나 사안에 따라서는 협의당사자 간 의견합치(합의)가 필요한 ‘구속적 협의’(실질적으로 동의에 해당하는 협의)로 해석되는 경우도 있어 구체적인 사례에서 관련 법령의 규정내용이나 취지가 불명확한 경우에는 협의의 구속력 유무에 대해 논란이 발생되기도 한다.⁵²⁾

참고로 일본의 「지방자치법」 제245조 제1호에서는 국가(또는 도도부현)의 관여 중 ‘동의’를, 동조 제2호에서는 ‘협의’를 규정하고 있는데, 이에 대해 동 규정의 ‘협의’는 의견합치가 요구되지 않는 비구속적 협의이며 ‘동의’는 협의과정을 거쳐 합의에 도달하는 것이라고 하면서, ‘동의’는 최종적으로 국가(또는 도도부현)가 수락하여야 한다는 점에 있어서는 허가·인가·승인과 동일하지만, 쌍방의 협의과정을 거쳐 합의점을 찾은 것이기 때문에 허가·인가·승인보다는 상대적으로 가벼운 관여라고 볼 수 있다는 견해⁵³⁾가 있다. 구속적 협의의 경우에도 일본의 동의처럼 협의과정에

역보고서, 2018. 8, 54면-55면 참조.

51) 김종수, “사회보장 협의 및 조정제도에 관한 검토”, 사회보장법연구 제6권 제2호, 서울대 사회보장법연구회, 2017. 12, 298면-299면; 류철호, 앞의 논문, 46면-47면; 박군성, 앞의 책, 55면; 정하중, 앞의 책, 874면; 하명호, 앞의 책, 772면.

52) 이러한 논란이 발생되었던 대표적인 사례로 「사회보장기본법」 제26조 제2항에 따른 협의(사회보장제도 신설·변경에 대한 협의)를 들 수 있는데, 이는 서울특별시의 청년활동지원사업과 경기도 성남시의 이른바 ‘3대 무상복지’(무상공공산후조리, 무상교복지원사업, 청년배당지원사업)와 관련하여 협의절차를 이행하는 과정에서, 서울특별시와 경기도 성남시는 단순히 의사소통을 거치는 절차(비구속적 협의)라고 받아들인 반면, 보건복지부는 보건복지부장관이 동의해야만 지방자치단체가 사회보장제도를 신설·변경할 수 있는 절차(구속적 협의)로 보아 지방자치단체와 중앙정부 간 갈등이 발생된 것이다.

동 사례에서는 「사회보장기본법」 제26조가 협이가 이루어지지 않을 경우 조정절차를 거쳐서라도 이견을 조율하도록 규정하고 있다는 점 등을 사유로 결국 구속적 협의로 처리되었지만, 동 사례와 달리 관련 법령의 규정내용이나 취지를 살피더라도 협의의 구속력 유무가 명확하지 않다면 당사자에게 협의에 구속될 것을 요구할 법적 근거가 없으므로 원칙대로 비구속적 협의라고 보아야 할 것이다.

53) 宇賀克也, 「地方自治法概説」, 東京: 有斐閣, 2023, 442.

서 당사자의 의견이 반영될 수 있다는 점에서는 승인보다 가벼운 관여라고 볼 여지가 있겠지만, 구체적인 사례에 있어서 일방(국가)의 의견이 강요되고 타방(지방자치단체)의 의견은 배척되는 경우에는 (구속적) 협의라는 형태를 취하고 있다고 할지라도 실제로는 승인과 다를 바가 없다고 보아야 할 것이다.

지방채 발행에 대한 협의의 경우, 「지방재정법」 제11조 제3항⁵⁴⁾에서 “그 협의한 범위에서” 지방채를 발행할 수 있다고 규정하고 있으므로 이때의 협의는 단순히 의견을 듣는 비구속적 협의를 아니라, 지방채 발행에 대해 지방자치단체의 장과 행정안전부장관의 의견합치가 필요하고 합치된 내용에 따라 지방채를 발행하여야 하는 구속적 협의라고 해석된다. 그리고 지방자치단체가 제출한 다음연도 지방채 발행계획안 등을 행정안전부장관이 일정한 기준(협의기준)에 따라 검토하고 지방자치단체의 제출안에 대한 동의여부를 일정한 유형(협의결과의 유형)으로 통보함으로써 지방자치단체의 지방채 발행에 구속력을 미친다는 것은 - 일반적으로 대등한 기관 사이의 협력수단으로 설명되는 협의라기보다는 - 중앙정부가 우월적 지위에서 지방자치단체의 권한행사에 대해 제약을 가하는 통제수단이라고 볼 수밖에 없을 것으로 판단된다.

다. 협의절차

협의절차는 지방자치단체의 협의요청, 행정안전부의 검토, 결과통보의 순으로 진행되는데, 협의요청기한은 8월 31일까지이며, 행정안전부의 검토 단계에서는 관련부서의 의견을 수렴하고 지방채 발행 심의위원회의 검토를 받게 된다.⁵⁵⁾ 지방채 발행 심의위원회는 행정안전부의 지방채 담당부서 부서장(지방재정정책관)을 위원장으로 하고 공무원이나 교수 등 외부전문가를 50% 이상이 되도록 구성하는 것이나, 법령상 설치·운영근거는 없는 지침상의 위원회로서 독자적인 심의·조정권한을 행사한다기보다는 행정안전부 검토 단계에서 전문가 등의 의견을 수렴한다는 정도의

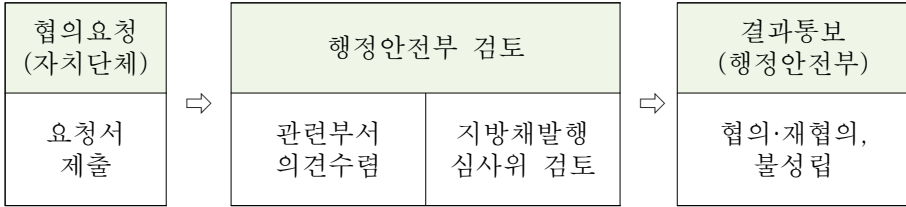
54) 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행)

③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관과 협의한 경우에는 그 협의한 범위에서 지방의회의 의견을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. (단서 생략)

55) 「지방재정법 시행령」 제11조 제5항; 행정안전부, 앞의 기준, 16면.

의미를 가지는 것으로 보인다. 그리고 행정안전부장관은 10월 31일까지 협의결과를 통보하여야 한다.⁵⁶⁾

[그림 1] 2023년도 기준에 따른 협의절차⁵⁷⁾



라. 협의결과의 유형

협의결과는 지방자치단체의 제출안에 동의하여 수정권고 사항이 없는 ‘협의완료’, 조건이 충족되는 것을 전제로 협의가 완료되는 ‘조건부 협의완료’, 행정안전부의 검토의견을 반영하여 수정·보완 등을 거친 후 추가 협의를 진행하는 ‘재협의’, 그리고 ‘협의 불성립’으로 구분하여 통보되며, 당초 재협의를 통보받아 추가협의를 진행하였으나 최종적으로 협의가 이루어지지 않은 경우에도 ‘협의 불성립’으로 통보된다.⁵⁸⁾ 협의가 불성립된 경우의 조정절차는 별도로 마련되지 않은 것으로 확인된다.

5. 승인·협의를 시 중앙정부의 검토기준(승인기준·협의기준)

가. 지방자치단체의 장기 외채를 발행하려는 경우

지방자치단체의 장기 외채를 발행하기 위해 승인을 요청한 경우 행정안전부장관은 승인이 요청된 사업이 외환전문기관의 컨설팅 등에 따라 환위험 관리계획을 수립하였는지를 검토하여 승인여부를 결정한다.⁵⁹⁾

나. 지방자치단체의 장기 한도액을 초과하는 지방채를 발행하려는 경우

1) 단체유형별 기준

행정안전부장관은 단체유형별로 지방자치단체의 ① 관리채무부담도⁶⁰⁾

56) 「지방채정법 시행령」 제11조 제7항.

57) 행정안전부, 앞의 기준, 16면.

58) *Ibid.*

59) 「지방채정법 시행령」 제8조 제2항; 행정안전부, 앞의 기준, 13면.

60) 관리채무부담도는 전전년도 결산기준으로 관리채무(=지방채+ 채무부담행위+ 보증채무 이행

가 60% 미만이라면 투자심사 결과 승인을 받은 사업과 관계 중앙부처의 의견이 적정인 사업에 대해 승인·협의를 하는 것을 원칙으로 하고, ② 관리채무부담도가 60% 이상이라면 채무관리계획을 의회에 보고하고 순세계 잉여금을 원리금 상환에 활용하거나 별도 회계 또는 기금에 적립하도록 하며, 당해연도의 지방채 상환금액을 감안하여 승인·협의를 하는 것을 원칙으로 한다.⁶¹⁾

2) 재정지표 등에 의한 기준

행정안전부장관은 승인·협의를 재정지표 등을 검토하는데, 승인·협의를 기준에 부합하려면 ① 지방채의 원리금 상환이 연체된 바가 없어야 하고, ② 최근 5년간 사실과 다른 신청으로 승인·협의절차를 거치거나, 승인·협의절차를 거치지 않고 지방채를 발행한 사실이 없어야 한다.⁶²⁾

다만, 재정지표 등에 의한 기준에 부합되지 않는 지방자치단체라고 할지라도 ① 재해 등으로 인해 시행이 긴급한 사업, ② 상환재원 대부분이 국비 또는 특정재원으로 충당되는 사업, ③ 계속사업 중 사업추진을 중단하는 것이 심히 공익에 반하여 지방채 발행이 불가피한 경우, ④ 지역 간 협력사업으로 혐오시설, 비선호시설 등을 유지하는 경우 등에는 여러 정황을 종합적으로 판단하여 지방채를 발행할 수 있다.⁶³⁾

3) 기타 발행 기준

행정안전부장관은 승인·협의를 공통사항으로서 ① 사업계획의 필요성 및 타당성, ② 지방자치단체의 재정상태와 상환능력, ③ 기채계획의 적정성, ④ 채무관리대책 수립 및 이행실태를 검토한다.⁶⁴⁾

그리고 ① 부동산 경기침체 등으로 사업추진 시기가 적정치 못한 사업, ② 지방채 발행조건이 적정치 못한 사업, ③ 공영개발사업 추진이 부실한 단체의 사업, ④ 지방채 발행계획을 사전에 협의하지 않은 신규사

책임액+BTL임차료)를 경상일반재원(=지방교육세를 제외한 지방세수입+세외수입+지방교부세+조정교부금)으로 나눈 비율(%)을 의미하는 것으로서 관리채무의 규모가 커지거나 경상일반재원이 적어질수록, 즉 지방자치단체의 재정여건이 악화될수록 관리채무부담도가 큰 것으로 나타난다. : 행정안전부, 앞의 기준, 7면-8면 참조.

61) 행정안전부, 앞의 기준, 14면.

62) *Ibid.*

63) *Ibid.*

64) 행정안전부, 앞의 기준, 17면.

업, ⑤ 도시개발법상 환지방식에 의한 공영개발사업은 지방채로 추진하는 것이 제한되는 사업으로 검토한다.⁶⁵⁾

다. 지방자치단체조합이 지방채를 발행하려는 경우

행정안전부의 발행계획 수립기준에서는 지방자치단체조합이 지방채를 발행하려는 사안에 대해 지방채를 발행할 수 있는 사업이 지방자치단체의 지방채 발행사업과 동일하다고 기재하고 있을 뿐,⁶⁶⁾ 조합이 승인요청한 사안에 대한 승인기준을 별도로 명시하고 있지는 않다.

6. 승인·협의절차를 거친 이후의 지방채 발행계획 변경

한도액 초과 발행에 대해 행정안전부장관에게 승인을 받거나, 행정안전부장관과 협의한 이후 지방자치단체가 사정변경 등으로 인해 지방채 발행계획을 변경할 경우 승인·협의절차를 다시 거쳐야 하는지가 문제될 수 있다.

이와 관련하여 행정안전부의 발행계획 수립기준⁶⁷⁾에는 계획변경 시 지방채의 상환부담이 경감되는 경우⁶⁸⁾에는 지방자치단체가 자체처리 하고 사후보고 하는 것으로 같음하되, ① 단위사업별 지방채 발행규모를 증액하거나, ② 이율을 높이거나, ③ 상환기한을 연장하거나, ④ 연체이자 상환을 위해 지방채를 추가발행 하는 경우에는 승인·협의절차를 다시 거쳐야 하는 것으로 정하고 있다.

7. 이행확보수단

가. 한도액의 산정 관련 이행확보수단

행정안전부의 발행계획 수립기준⁶⁹⁾에는 지방자치단체의 장이 사실과

65) 행정안전부, 앞의 기준, 18면.

66) 행정안전부, 앞의 기준, 20면.

67) 행정안전부, 앞의 기준, 15면, 40면.

68) ① 지방채 발행규모를 축소하거나 이율을 낮추는 경우, ② 지방채 상환기간을 연장하거나 이율을 높이지 않고, 지방채 차입선을 변경하거나 지방채 발행 방법을 변경하는 경우, ③ 지방채 상환기간을 연장하거나 이율을 높이지 않고, 차환하거나 조기상환하는 경우, ④ 지방채의 상환기간을 연장하거나 이율을 높이지 않고, 상환방법을 변경하는 경우.

69) 행정안전부, 앞의 기준, 10면, 22면.

다른 자료를 제출하거나 우발채무 등을 누락하는 등 고의 또는 중과실로 지방채 발행 한도액이 과다산정된 경우에는 ① 공공자금 차입을 제한하고, ② 기본한도액을 최대 10%의 범위 내에서 과다산정액의 2배만큼 삭감한다고 정하고 있다.

나. 승인·협의절차 관련 이행확보수단

「지방교부세법 시행령」 제12조 제1항 제1호70)는 지방자치단체로 교부될 지방교부세를 감액하거나, 이미 교부한 지방교부세를 반환하도록 명할 수 있는 경우로 행정안전부장관의 승인을 받지 않거나 승인결과를 따르지 않고 지방채를 발행한 경우를 규정하고 있다. 그리고 행정안전부의 발행계획 수립기준에서는 대통령령에서 지방교부세 삭감사유로 정한 승인절차 미이행 및 승인결과 미준수에서 한발 더 나아가 협의절차를 준수하지 않은 경우에도 지방교부세를 삭감하는 것을 검토한다고 명시하고 있다.⁷¹⁾

아울러 발행계획 수립기준에서는 승인·협의결과를 지방의회에 보고하고 공시하도록 하고 있으며, 협의가 불성립된 경우에는 공공자금을 차입하는 것을 제한할 수 있다고 정하고 있다.⁷²⁾

다. 그 밖의 이행확보수단

그 밖에 행정안전부의 발행계획 수립기준에서는 「지방자치법」 제188조에 따라 위법·부당한 처분에 대해 시정명령을 할 수 있으며, 업무담당자와 감독자를 포함한 관계 공무원에 대해서도 공무원으로서의 성실의무, 법규준수의무 위반을 사유로 제재를 가할 수 있음을 명시하고 있다.⁷³⁾

70) 「지방교부세법 시행령」 제12조(교부세의 반환 또는 감액)

① 법 제11조제2항에 따른 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 정수를 게을리한 경우와 그에 따른 교부세의 감액 또는 반환 금액의 범위는 다음 각 호에 따른다.

1. 「지방재정법」 제11조제2항 단서 및 같은 조 제3항에 따라 행정안전부장관의 지방채 발행 승인을 받지 아니하거나 지방채 발행 승인 결과를 따르지 아니하고 지방채를 발행한 경우: 승인을 받지 아니하거나 승인 결과를 따르지 아니하고 지출한 금액 이내

71) 행정안전부, 앞의 기준, 22면.

72) *Ibid.*

73) *Ibid.*

8. 제주특별자치도 등에 대한 특례

가. 제주특별자치도에 대한 특례

제주특별자치도의 일반자치와 교육자치에 대해서는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 승인절차나 협의절차를 거치지 않고 지방채를 발행할 수 있는 광범위한 예외가 인정되고 있다.

즉, 제주특별자치도의 도지사는 제주특별자치도의 발전과 관계있는 사업을 추진하기 위하여 필요하면, 승인이나 협의를 거치지 않고 도의회의 의결만으로 외채를 발행하거나 한도액을 초과하는 지방채를 발행할 수 있는데, 이 중 한도액을 초과하는 지방채를 발행하려는 경우에는 도의회 재적의원 과반수가 출석하여 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 필요하다.⁷⁴⁾

그리고 제주특별자치도의 교육감은 제주특별자치도의 교육·학예와 관련이 있는 사업의 경우 등 필요한 경우에는 승인절차나 협의절차를 거치지 않고 도의회의 의결만으로 지방채를 발행할 수 있는데, 한도액을 초과하여 지방채를 발행하려는 경우에는 도의회 재적의원 과반수가 출석하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하여야 한다.⁷⁵⁾

제주특별자치도의 도지사나 교육감이 한도액을 초과하는 지방채를 발행하는 데 있어 재적의원 과반수가 출석하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성할 것을 요구한 것은 일반적인 의결정족수⁷⁶⁾보다 강화된 요건을 규정한 것이나, 이는 지방자치단체 내부의 통제절차를 강화함으로써 지방채 발행에 신중을 기하도록 한 것일 뿐 국가의 관여는 오히려 최소화한 것이라고 볼 수 있다.

나. 국제경기대회 지원에 관한 특례

「국제경기대회 지원법」 제22조 제6항은 지방자치단체는 대회관련시설에 대한 사업비 지원을 위하여 지방채를 발행할 수 있고, - 총액한도제와 승인·협의절차의 법률적 근거인 - 「지방재정법」 제11조에도 불구하고

74) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제126조.

75) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제85조.

76) 「지방자치법」 제73조 제1항은 별도의 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하도록 의결정족수를 정하고 있다.

고 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행하는 것이 가능하다고 규정하고 있다.

2018년도에 개최된 동계올림픽과 동계패럴림픽 대회를 지원하기 위해 2012년 제정되었으나 현재까지도 시행되고 있는 「2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제28조 제6항에서도 지방자치단체는 대회관련시설에 대한 사업비 지원을 위하여 지방채를 발행할 수 있고, 「지방재정법」 제11조에도 불구하고 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다고 규정하고 있다.

이는 지방자치단체의 재정적 건전성보다는 국내에서 개최되는 국제경기대회를 성공적으로 개최함으로써 ‘국민체육을 진흥하고 국가발전에 이바지’하기 위한 국가정책적 목적⁷⁷⁾을 우선시한 것이라고 볼 수 있다.

IV. 외국 입법례에 대한 검토

1. 프랑스

프랑스의 경우 당초에는 엄격한 기채승인제도를 운용하였으나, 1982년 3월 2일 법률⁷⁸⁾에서 지방자치단체에 대한 사전적·후견적 감독을 사후통제로 대체하면서, 지방자치단체의 대출이나 지방채 발행에 있어서도 사전심사를 전면 폐지하고 자유롭게 자금을 조달할 수 있는 허용하였다.⁷⁹⁾ 즉, 지방채 발행은 자율화하되 사후통제를 통해 지방채를 관리하는 정책으로 전환하였으며, 그 결과 기채총액, 이자율, 발행기관의 선정 등 모든

77) ■ 「국제경기대회 지원법」 제1조(목적) 이 법은 국내에서 개최되는 국제경기대회에 대한 지원 근거를 마련하여 대회의 성공적 개최를 지원함으로써 국민체육을 진흥하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

■ 「2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 2018년에 개최되는 제23회 동계올림픽대회 및 제12회 동계패럴림픽대회의 성공적인 개최를 지원함으로써 국민체육을 진흥하고 올림픽 유산을 공고히 하여 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

78) La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions(코뮌, 데парта르트망, 레지옹의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일의 제82-213호 법률).

79) 배준구, “프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사 - 책임성 확보를 중심으로”, 지방재정 통권 제134호, 한국지방재정공제회, 2005. 6, 53면, 59면; 김정매, 앞의 논문, 24면.

내용이 지방자치단체의 자율적인 판단에 따라 결정되고 있다.⁸⁰⁾

프랑스의 「지방자치일반법전」(Code général des collectivités territoriales)은 국가대표(préfet)의 사후적인 통제를 보장하기 위해 꼬뮌, 데빠르트망, 레지옹의 행위는 국가대표에게 통제되어야 집행력이 발생된다고 규정하면서,⁸¹⁾ 국가대표에게 통지하여야 할 행위 중 차입계약을 포함시키고 있다.⁸²⁾ 즉, 지방자치단체의 기채결정이 유효하려면 결정내용을 국가대표에게 통지하여야 하고, 국가대표는 통지받은 내용이 위법하다고 판단되는 경우에는 행정법원에 제소함으로써 통제를 가하게 된다.⁸³⁾ 국가대표는 행정법원 제소와 더불어 집행정지결정 신청을 할 수 있다.⁸⁴⁾

2. 일본

가. 지방채의 발행대상

일본의 「지방재정법」 제5조는 “지방공공단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 재원으로 하여야 한다. 다만, 다음에 드는 경우에는 지방채를 그 재원으로 할 수 있다.”라고 하면서 지방채를 발행할 수 있는 대상을 ① 교통사업, 가스사업, 수도사업, 그 밖에 지방공공단체가 실시하는 기업(이하 ‘공영기업’이라 한다)에 필요한 경비의 재원으로 하는 경우, ② 출자금 및 대부금의 재원으로 하는 경우(출자 또는 대부를 목적으로 토지나 물건을 매수하는 데 필요한 경비의 재원으로 하는 경우를 포함한다), ③ 지방채의 차환을 위해 필요한 경비의 재원으로 하는 경우, ④ 재해응급사업비, 재해복구사업비 및 재해구조사업비의 재원으로 하는 경우, ⑤ 학교 및 기타 문화교육시설, 탁아소 및 기타 후생시설, 소방시설, 도로, 하천, 항만 및 기타 토목시설 등의 공공시설 또는 공용시설의 건설사업비(공공적 단체 또는 국가나 지방공공단체가 출자하고 있는 법인으로서 정령으로 정하는 것이 설치하는 공공시설 건설사업과 관련된 부담 또

80) 김정매, 앞의 논문, 24면-25면.

81) 「지방자치일반법전」 제L2131-1조, 제L3131-1조, 제L4141-1조.

82) 「지방자치일반법전」 제L2131-2조, 제L3131-2조, 제L4141-2조.

83) 김정매, 앞의 논문, 25면 내지 26면; 김지영, “프랑스 지방자치단체의 공법상 쟁송에 관한 연구”, 공법학연구 제23권 제3호, 한국비교공법학회, 2022. 8, 116-117면 참조.

84) 「지방자치일반법전」 제L2131-6조 제3문.

는 조성에 소요되는 경비를 포함한다) 및 공공용이나 공용으로 제공하는 토지 또는 그 대체지로서 미리 취득하는 토지구입비(해당 토지에 관한 소유권 이외의 권리를 취득하기 위하여 필요한 경비를 포함한다)의 재원으로 하는 경우로 규정하고 있다.

나. 지방채의 발행에 대한 협의·허가절차

일본의 경우 종래 지방채 발행에 대해 허가제도를 유지하여 왔으나, 2006년 4월부터는 원칙적으로 협의절차를 거치도록 하고 예외적인 특례로서 재정여건이 열악한 지방공공단체, 원리금 상환을 지연하고 있는 지방공공단체, 그 밖에 원리금 상환이 지연될 우려가 있거나 절차이행에 문제가 있어 총무대신이 지정한 지방공공단체는 허가절차를 거치도록 변경하였다.⁸⁵⁾

즉, 지방공공단체는 지방채를 발행하거나 발행하려고 하거나 발행한 지방채의 기채방법, 이율, 상환방법을 변경하고자 하는 경우에는 정령으로 정하는 바에 따라 총무대신 또는 도도부현 지사와 협의를 하여야 하고,⁸⁶⁾ 실질공채비율⁸⁷⁾이 정령에서 정하는 수치 미만인 지방공공단체

85) ① 이를 ‘지방채 허가제’를 폐지하고 ‘지방채 협의제’로 전환하였다고 설명하기도 한다. : 이현우, “지방채제도의 현황과 개선 방향: 지방채제도의 한일 비교를 중심으로”, 2010 지방재정세미나 발표논문집, 한국지방재정학회, 2010, 152면.

② 허가제로부터 협의제로의 전환이 처음 규정된 것은 1999년의 「재정구조개혁 추진에 관한 특별조치법」이었으나, 동법에서는 유예기간을 두어 2006년부터 시행하는 것으로 규정하였다는 설명으로는 이현우, “일본 지방채 발행제도의 최근 동향과 시사”, 지방재정 통권 제148호(2007년 제5호), 한국지방재정공제회, 2007. 11, 72면.

86) 일본의 「지방재정법」 제5조의3 제1항.

87) ① 실질공채비율은 ㉞ 정령으로 정하는 지방채에 관한 원리상환금(원리상환금)의 금액과 지방채의 원리상환금에 준하는 것으로서 정령으로 정하는 것(준원리상환금)의 금액과의 합산액에서 ㉜ 원리상환금 또는 준원리상환금의 재원에 충당할 수 있는 특정세입에 상당하는 금액과 「지방교부세법」이 정하는 바에 따라 원리상환금 및 준원리상환금과 관련된 경비로서 보통교부세액 산정 시 기준재정수요액에 산입되는 금액으로 총무성령으로 정하는 바에 따라 산정한 금액의 합산액을 공제한 액수를 표준적인 규모의 수입액으로 하여, ㉝ 정령에서 정하는 바에 따라 산정한 금액에서 산입공채비 등의 금액을 공제한 금액으로 나누어서 얻은 수치로서 당해연도 전 3년도의 평균액으로 정의된다. : 일본의 「지방재정법」 제5조의3 제4항 제1호.

② 결국 실질공채비율은 지방공공단체의 일반재원 중 경상수입 대비 실질적인 공채비 비중으로 전 3년간의 평균치라고 설명된다. : 이현우, “지방채제도의 현황과 개선 방향: 지방채제도의 한일 비교를 중심으로”, 2010지방재정세미나 발표논문집, 한국지방재

(협의불요대상단체)는 정령으로 정하는 공적자금 이외의 자금으로 지방채를 발행하거나 발행하려고 하거나 혹은 발행한 지방채의 기채방법, 이율, 상환방법을 변경하고자 하는 경우에는 협의를 할 것조차 요구되지 않는다.⁸⁸⁾ 그러나 ① 실질적자액⁸⁹⁾이 정령에서 정하는 바에 따라 산정한 금액 이상인 지방공공단체, ② 실질공채비비율이 정령에서 정하는 수치 이상인 지방공공단체, ③ 지방채 원리금 상환을 지연하고 있는 지방공공단체, ④ 과거에 지방채 원리금 상환을 지연한 적이 있는 지방공공단체 중 장래에 지방채의 원리금 상환을 지연할 우려가 있는 것으로 정령에서 정하는 바에 따라 총무대신이 지정한 단체, ⑤ 협의·신고절차를 거치지 않거나 허가를 받지 않고 지방채를 발행하거나 발행하려고 하거나 혹은 발행한 지방채의 기채방법, 이율, 상환방법을 변경한 지방공공단체 중 정령에서 정하는 바에 따라 총무대신이 지정한 단체, ⑥ 협의, 신고, 허가를 거침에 있어 서류에 허위기재를 하는 등 부정행위를 한 지방공공단체 중 정령에서 정하는 바에 따라 총무대신이 지정한 단체는 지방채를 발행하거나 발행하려고 하거나 혹은 발행한 지방채의 기채방법, 이율, 상환방법을 변경하려는 경우에는 정령에서 정하는 바에 따라 총무대신 또는 도도부현 지사의 허가를 받아야 한다.⁹⁰⁾

지방공공단체는 협의절차에서 총무대신 또는 도도부현 지사의 동의를 얻지 못한 경우에는 지방채를 발행하거나 발행하려고 하거나 혹은 발행한 지방채의 기채방법, 이율, 상환방법을 변경하기 위해 그 취지를 지방의회에 보고하는 것으로 족하고, 특히 긴급을 요구하기 때문에 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 것이 분명하다고 인정되는 경우 및 그 밖에

정학회, 2010, 167면.

88) 일본의 「지방재정법」 제5조의3 제3항.

※ 다만, 협의불요대상단체는 「지방재정법」 제5조의3 제6항에 따라 - 경미한 경우 또는 기타 총무성령으로 정하는 경우를 제외하고 - 총무대신 또는 도도부현 지사에게 미리 기채목적, 한도액, 기채방법, 자금, 이자율, 상환방법, 그 밖에 정령으로 정하는 사항을 신고하여야 한다.

89) 실질적자액은 전년도 세입이 세출보다 부족하여 당해연도의 세입을 앞당겨 충당한 금액, 실질상 전년도 세입이 세출보다 부족하여 지급이 지연되어 당해연도에 지급하여야 할 금액, 전년도에 집행하여야 할 사업과 관련되는 세출예산액에서 당해연도로 이월한 금액의 합산액을 의미한다. : 일본의 「지방재정법」 제5조의3 제4항 제2호.

90) 일본의 「지방재정법」 제5조의4 제1항.

정령으로 정하는 경우에는 동의를 얻지 않고 지방채를 발행하거나 기채방법, 이율, 상환방법을 변경한 후에 다음 회의에서 그 취지를 의회에 사후보고 하면 된다.⁹¹⁾ 즉, 협의과정에서 총무대신이나 도도부현 지사의 동의를 얻지 못하였다고 하여 지방채 발행이 제한되는 것이 아니라 의회에 보고하면 족하다는 것으로서, 일본에서의 지방채 발행에 관한 협의는 우리나라와는 달리 비구속적 협의임을 의미한다. 총무대신 등의 동의를 얻은 지방채는 공적자금을 차입할 수 있고 원리상환금이 지방재정계획에 산입되는 등의 차이가 있어 협의 결과 동의채인지 부동의채인지는 구별하게 되지만, 동의를 얻지 못한 지방채라고 할지라도 동의를 얻은 지방채와 신용력에 있어서는 큰 차이가 없다고 한다.⁹²⁾

일본의 경우 협의결과가 부동의인 경우에도 지방의회의 의결을 통해 지방채 발행이 가능하기 때문에 우리나라보다 자율성의 폭이 크다고 평가되기도 한다.⁹³⁾

V. 지방채 발행 총액한도제와 승인·협의절차의 문제점과 개선방안

1. 문제점

가. 한도액의 산정과 관련된 문제점

2020년도에는 지방채를 발행함에 있어 지방자치단체의 자율성을 확대하려는 취지에서 종래 행정안전부장관이 정하여 통보하던 한도액을 중앙정부가 정한 산정기준에 따라 지방자치단체의 장이 직접 정하고 중앙정부에 통보하도록 「지방재정법」이 개정되었다. 그러나 법개정 전 행정안전부장관이 한도액을 산정함에 있어 적용하던 산정공식과 법개정 후 지방자치단체의 장이 한도액을 산정함에 있어 적용하여야 하는 산정공식이 대동소이하여 실제 지방자치단체의 장에게 얼마만큼의 자율성이 인정되는지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

91) 일본의 「지방재정법」 제5조의3 제9항.

92) 이현우, 앞의 논문, 167면-169면; 이창균, “일본의 종합적인 지방채관리의 추진”, 지방재정 통권 제138호(2006년 제1호), 한국지방재정공제회, 2006. 2, 144면-145면.

93) 이현우, 앞의 논문, 169면.

[표 2] 법률개정 전과 후의 한도액 산정 기준표 비교⁹⁴⁾

2020년도 기준		시·도, 인구 100만 이상의 대도시	시·군·구
총 한 도 액 (A+B)	기본 한도액(A)	【경상일반재원 - (채무잔액 + BTL 임차료 + 우발채무 50%)】 × 10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액 (B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + 차환액 + 지역일자리사업 + 장기미집행 도시계획시설	



2023년도 기준		시·도, 인구 100만 이상의 대도시	시·군·구
총 한 도 액 (A+B)	기본 한도액 (A)	【경상일반재원 - (일반채무 + BTL임차료 + 우발채무50%)】 × 10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액 (B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + '23년 차환채 발행액 + 지역일자리사업(투자사업) + 장기미집행 도시계획시설	

즉, 한도액을 산정하는 주체가 달라졌을 뿐, 한도액을 산정함에 있어 동일한 공식을 적용하도록 하고 있으며, 더욱이 행정안전부장관이 지방자치단체의 장이 발행계획 수립기준에 따라 산정한 한도액에 대해 타당성을 검토하고 필요한 경우에는 보완을 요구할 수 있기 때문에 법개정 전과 비교하여 한도액 산정결과가 크게 달라질 것이라고 기대하기는 어렵고 지방자치단체의 자율성 또한 눈에 띄게 확대되었다고 보기에는 어려움이 있다.

94) 행정안전부, 「2020년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2019. 11, 10면; 행정안전부, 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7, 11면.

나. 승인·협의절차와 관련된 문제점

1) 자치사무에 대한 합목적성 통제의 문제

학설⁹⁵⁾은 일반적으로 자치사무에 대해서는 국가가 합법성만을 통제할 수 있다고 보고 있으나, 헌법재판소⁹⁶⁾는 “헌법상 제도적으로 보장된 자치권 가운데에는 … 자치사무의 수행에 있어 다른 행정주체(특히 국가)로부터 합목적성에 관하여 명령·지시를 받지 않는 권한도 포함”되고 “지방자치의 본질상 자치행정에 대한 국가의 관여는 가능한 한 배제하는 것이 바람직”하다고 하면서도, “지방자치도 국가적 법질서의 테두리 안에서만 인정되는 것이고, 지방행정도 중앙행정과 마찬가지로 국가행정의 일부이므로” 자치권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 한 법률에 의한 통제가 가능하다고 판단하고 있다.

그러나 “지방자치도 국가적 법질서의 테두리 안에서만 인정”된다는 것은 국가적 법질서(법령)를 존중하고 이를 위반하지 않는 범위 내에서 자치행정을 수행하라는 것으로서, 자치사무에 대한 합법성 통제의 근거가 될 수는 있을지언정 합목적성까지 통제하는 근거가 될 수는 없을 것으로 판단된다. 그리고 지방행정도 중앙행정과 마찬가지로 국가행정의 일부이기는 하지만, 그 사실만으로 합목적성 통제가 가능하다거나 합목적성 통제를 허용하는 법령규정을 제한 없이 입법할 수 있다는 결론을 당연히 도출해내지는 못한다. 오히려 지방행정 중 지방자치단체는 중앙정부로부터 권한의 일부를 분권받아 자치행정을 수행하는 별도의 법인격(분권기관)이므로 - 지방행정 중 중앙정부에 속해 합법성은 물론 합목적성에 대해서까지도 계층적 감독을 받는 지방행정기관(분산기관)과는 달리 - 자치사무의 합목적성에 대해서는 자율적인 결정권을 행사하도록 보장되어 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

아울러 지방자치가 일정한 지역의 고유사무(자치사무)를 자기책임 하에 자율적으로 처리하도록 하는 것이라는 점을 고려하면 자치사무를 수행하는

95) 강현호, 앞의 책, 812면, 832면; 김남진·김연태, 앞의 책, 117면; 김민호, 앞의 책, 659면; 김유환, 「현대 행정법」, 박영사, 2021, 714면, 721면; 김철용, 「행정법」, 고시계사, 2022, 913면; 박균성, 앞의 책, 178면, 189면; 이광윤, 앞의 책, 567면-568면, 586면; 정하중, 앞의 책, 932면-934면; 하명호, 앞의 책, 787면.

96) 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3.

데 있어 지방자치단체의 책임성만 강조할 것이 아니라, 책임의 전제인 자율성도 충분히 보장될 필요가 있을 것이고, 이는 세입의 측면에서 자치사무를 수행할 재원을 마련하고 세출의 측면에서 마련한 재원을 지방자치단체의 계획대로 사용하는 데 있어서도 동일하다고 할 것이다. 즉, 재정적 측면에 있어서도 자율성은 지방자치단체에게 책임을 요구하기 위한 전제로서 충분히 보장될 필요가 있다.

지방자치단체가 지방채를 발행하는 것은 일반적으로 자치사무를 수행하기 위한 재원을 마련하려는 것인데, 중앙정부가 승인·협의절차를 통해 지방자치단체의 재정상태를 비롯하여 사업계획의 필요성 및 타당성 등 합목적성을 통제하는 것은 주민복리에 관한 사무를 처리하기 위해 필요한 세입을 확보하고 세출을 관리하는 자치재정권을 심각하게 제약하는 사례라고 볼 수밖에 없다.

2) 지방자치단체의 자율성 확대를 위해 도입된 협의절차의 실효성 문제

2020년도에 지방자치단체의 자율성을 확대하기 위해 종래 승인대상이던 사항 중 일부를 협의대상으로 전환하였다고는 하나, 협의가 지방자치단체의 제출안에 대해 중앙정부의 동의가 있어야만 성립되는 구속적 협의로 규정되어 있으며, 협의가 이루어지지 않을 경우 이견을 조율하기 위한 조정 절차조차 마련되어 있지 않은 데다가, 「지방교부세법 시행령」 상으로는 협의절차를 준수하지 않더라도 지방교부세를 삭감할 법적근거가 없음에도 행정안전부의 발행계획 수립기준에는 협의절차 미준수 시 지방교부세 삭감을 검토한다고 명시하고 있어 협의절차를 도입한 것이 지방자치단체의 자율성을 제고하는 데 얼마만큼의 실효성이 있는지 의문시된다. 지방자치단체로서는 지방채의 순기능과 역기능을 모두 고려하여 신중하게 지방채를 발행하려는 사안이라고 할지라도, 중앙정부가 협의과정에서 반대의견을 제시하고 중앙정부의 의견에 따르지 않는다면 지방교부세를 삭감할 것이라는 입장을 밝히는 경우에는 지방채 발행을 포기하고 의존재원(지방교부세)을 삭감당하지 않는 것을 선택하도록 사실상 강제 받게 될 것이다.

3) 합목적성에 대한 중복적인 사전통제의 문제

지방채 발행대상은 투자심사 대상과 동일하여 - 즉, 투자심사 대상에 한정하여 지방채를 발행할 수 있기 때문에 - 투자심사를 통해 합목적성에 관한 사전통제를 이미 받은 사업이 지방채 발행에 대한 승인절차와 협의절차

를 통해 합목적성에 대한 사전통제를 다시 받게 되는데, 하나의 자치사무를 추진하기에 앞서 중앙정부가 수 차례 합목적성 통제를 사전에 가하는 것은 자치권의 본질적인 내용을 침해하는 것이라고 판단될 여지가 있다. 헌법재판소⁹⁷⁾는 제도적 보장이론에 따라 지방자치단체의 존재 자체를 부인하거나 지방자치를 유명무실하게 만드는 극단적인 경우가 아닌 이상 ‘침해’가 아닌 단순한 ‘제한’이라고 해석하고 있으나, 사무를 수행하기도 전에 중앙정부에 의해 합목적성 통제가 여러 차례 가해지는 상황에서 지방자치단체가 자치를 누린다고 보기는 어려울 것이다. 이 경우 중앙정부는 여러 차례 통제를 가하고 지방자치단체가 그 통제에 따른 사안이라는 이유로 사무추진결과 발생하는 효과에 대해서도 책임을 지지는 않으므로, 지방자치단체는 사무추진에 대해 자율은 누리지 못하되 책임만 지게 되는 불합리한 결과가 초래된다.

4) 지방채 발행에 대한 특례에 관한 문제

「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」,⁹⁸⁾ 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」,⁹⁹⁾ 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」,¹⁰⁰⁾ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」¹⁰¹⁾이 이미 제정되어 있는 상황에서 오직 제주특별자치도에 대해서만 승인·협의절차를 생략하도록 하는 것은 합리적이라거나 형평성이 담보된 사안이라고 보기 어렵다.

아울러 국제경기 지원에 관하여 승인·협의절차를 생략하는 특례를 인정하는 것은 과연 승인·협의절차가 지방자치단체의 재정적 건전성만 도모하기 위한 것인지, 그 밖에 중앙의 정책적 판단에 지방을 구속하기 위한 의도가 내재되어 있는 것인지 구분하기 어렵게 한다. 이는 중앙정부가 국내 금융시장 안정이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 지방채의 적극적인 상환이라는 수단을 활용하고 있다는 점에서 더욱 그러하다.¹⁰²⁾

97) 헌재 2001. 11. 29. 2000헌바78; 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3; 헌재 2010. 10. 28. 2007헌라4; 헌재 2002. 10. 31. 2002헌라2; 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3; 헌재 2009. 5. 28. 2006헌라6; 헌재 2010. 10. 28. 2007헌라4; 헌재 2019. 4. 11. 2016헌라7.

98) 법률 제18875호 (2022. 6. 10. 제정, 2023. 6. 11. 시행)

99) 법률 제18839호 (2022. 4. 20. 일부개정, 2022. 4. 20. 시행)

100) 법률 제19214호 (2023. 1. 17. 제정, 2024. 1. 18. 시행)

101) 법률 제19228호 (2023. 3. 4. 타법개정, 2023. 6. 5. 시행)

5) 지방자치단체의 외채 발행과 지방자치단체조합의 지방채 발행에 관한 문제

지방자치단체의 장이 외채를 발행하려는 경우는 단순히 국내문제라고 볼 수는 없으므로 중앙정부의 통제가 필요하다고 볼 여지가 있다.

그러나 지방자치단체조합의 경우에는 복수의 지방자치단체가 관련되어 있다는 사유만으로 중앙정부의 통제가 필요하다고 볼 수는 없을 것으로 판단된다. 특별지방자치단체의 경우에도 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 설치하는 것으로서 단체의 설치를 위한 규약제정, 규약변경, 그리고 단체해산에 대해 행정안전부장관의 승인을 받도록 하고 있으나,¹⁰³⁾ ① 특별지방자치단체의 지방채 발행에 대해서는 「지방자치법」이나 「지방재정법」에서 별도로 명시한 바가 없고, ② 「지방자치법」 제210조¹⁰⁴⁾에서 지방채에 관한 규정인 「지방자치법」 제139조 제1항¹⁰⁵⁾을 준용이 배제되는 규정으로 명시한 것도 아니며, ③ 특별지방자치단체도 「지방자치법」 제2조¹⁰⁶⁾가 규정하고 있는 지방자치단체의 종류 중 하나이므로 특별지방자치단체에 대해서는 지방채 발행에 있어 지방자치단체와 동일한 규율이 적용된다고 보아야 할 것이다.

그런데 특별지방자치단체와 마찬가지로 2개 이상의 지방자치단체가 행

102) 행정안전부 보도자료, "지방채·공사채 적극 상환 등으로 금융시장 안정 도모", 2022. 11. 9, 1면-2면.

103) 「지방자치법」 제199조 제1항, 제202조 제2항, 제209조 제1항.

104) 「지방자치법」 제210조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제3조, 제1장제2절, 제11조부터 제14조까지, 제17조제3항, 제25조, 제4장, 제38조, 제39조, 제40조제1항제1호 및 제2호, 같은 조 제3항, 제41조, 제6장제1절제1관, 제106조부터 제108조까지, 제110조, 제112조제2호 후단, 같은 조 제3호, 제123조, 제124조, 제6장제3절(제130조는 제외한다)부터 제5절까지, 제152조, 제166조, 제167조 및 제8장제2절부터 제4절까지, 제11장에 관하여는 그러하지 아니하다.

105) 「지방자치법」 제139조(지방채무 및 지방채권의 관리)

① 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.

106) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)

③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.

정안전부장관이나 광역지방자치단체의 장의 승인을 받아 설립·규약변경·해산하는¹⁰⁷⁾ 지방자치단체조합에 대해서는 제한적으로 자율성이 부여되는 한도액마저 없이 모든 지방채 발행에 대해 행정안전부장관의 승인을 받도록 하고 있어 통제의 범위가 지나치게 넓고, 발행계획 수립기준에서는 승인을 위한 기준도 명확하게 제시하고 있지 않아 승인여부를 결정함에 있어 중앙정부의 자의적인 해석이 가능할 것으로 판단된다.

2. 개선방안

지방채를 발행하기에 앞서 중앙정부가 통보한 산정공식에 따른 일률적인 한도액을 기준으로 승인·협의절차를 거치도록 하고, 해당 절차에서 자치사무의 합목적성을 통제하는 것은 지방자치단체의 자치권, 특히 자치재정권에 대한 심각한 제약일 수밖에 없다. 따라서 총액한도제와 승인·협의절차를 즉각적으로 폐지하여 프랑스와 같이 사후적 통제만을 가할 것이 아닌 이상 현행 제도에 대한 대대적인 개선이 필요할 것으로 판단된다.

사건으로는 첫째, 한도액 산정에 있어 중앙정부가 통보한 산정공식에 얽메이도록 할 것이 아니라, 지방자치단체의 자율성을 보장할 수 있는 방안이 별도로 강구될 필요가 있을 것으로 사료된다. 시험적으로는 구체적인 산정공식을 통보하지 않고 지역여건을 고려하여 한도액을 자율적으로 결정하도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.¹⁰⁸⁾

둘째, 「지방재정법」을 개정하여 한도액 초과 발행에 대한 통제수단으로서의 승인절차¹⁰⁹⁾는 폐지하고 협의절차만을 존속시키되, 협의절차는 일본의 사례처럼 비구속적 협의로 변경할 필요가 있다. 이 경우 협의의 성격은 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 수단에서, 중앙이 지방을 지원하면서도 상호 간의 협력을 도모하는 수단으로서 변모하게 될 것이다. 비구속적 협의로 전환할 경우에는 협의당사자 간의 의견합치가 요구

107) 「지방자치법」 제176조 제1항, 제181조 제1항.

108) 이 경우에 지방재정의 건전성을 도모할 수 있는 수단으로는 「지방재정법」에 따른 재정주의단체 및 재정위기단체 지정 등 사후적인 통제수단을 고려할 수 있을 것이다.

109) 한도액과 무관하게 외채 발행이나 절차미준수 단체의 지방채 발행 등 중앙정부의 통제가 특히 요구되는 사안에 대해서는 승인절차를 거치도록 규정하는 것이 가능할 것이다.

되지 않기 때문에 조정절차를 별도로 마련할 필요는 없다.

셋째, 발행계획 수립기준은 법령에 근거가 없는 제재수단을 명시하는 등 지방자치단체에 대한 통제수단으로서 기능하기보다는, 지방자치단체를 지원할 수 있는 협력수단으로 거듭나도록 기준개선이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 투자심사와 승인·협의절차를 통해 합목적성에 대한 중복적인 사전통제가 발생하는 것을 방지하기 위해 투자심사와 승인·협의절차를 모두 주관하고 있는 행정안전부로서는 총사업비 중 지방채를 포함하고 있는 투자심사 대상사업에 대해서는 두 절차(투자심사와 승인·협의절차)를 일원화하는 특례를 마련하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 사료된다.

다섯째, 「지방재정법」을 개정하여 지방자치단체조함에 대해서도 중앙정부가 지방자치단체와 동일한 범위에서 관여하도록 하고, 관리계획 수립기준에는 중앙정부 관여 시 적용되는 기준을 명확히 적시하여 자의적인 관여가 이루어지는 것을 방지할 필요가 있을 것이다.

여섯째, 장기적으로는 제주특별자치도의 경우처럼 지방자치단체의 내부적인 통제를 강화함으로써 지방채를 발행함에 있어 신중을 기하도록 하고, 중앙정부의 통제는 지방자치단체의 재정운영 결과에 따라 재정주의단체·재정위기단체·긴급재정관리단체로 지정하는¹¹⁰⁾ 등의 사후적인 통제에 국한함으로써 지방자치단체의 자치재정권을 충분히 보장할 필요가 있을 것으로 판단된다.

VI. 결론

지방채 발행에 대해 중앙정부의 사전적 통제가 여전히 존치되어야 한다는 판단의 배경에는 지방자치단체로 하여금 자율적으로 지방채를 발행하도록 할 경우 이른바 ‘영끌대출’¹¹¹⁾ 등을 통해 지방자치단체가 스스로

110) 현행 법령상 지방채 발행에 대해서는 다양한 사전·사후 통제들이 인정되고 있는데, 그 중 「지방재정법」에 따라 재정주의단체, 재정위기단체, 긴급재정관리단체로 지정하는 것은 재정위험수준을 바탕으로 지방자치단체의 예산편성, 지방채 발행 등에 있어 재정적 자치를 제한하는 매우 강력한 사후통제 수단이라고 할 수 있다.

111) 영혼까지 끌어다 대출을 받는다는 의미의 신조어를 의미한다.

감당할 수 없는 채무를 부담함으로써 재정적 건전성을 해칠 수 있다는 우려가 자리잡고 있는 것으로 보인다. 그러나 법적으로 지방채의 발행주체인 지방자치단체의 장은 재선 등을 우려하여 지방채 발행에 있어 신중을 기하는 경향이 있고, 설령 단체장이 지방채 발행이 필요하다고 판단한 사안이라고 할지라도 지방의회의 예산심사 과정에서는 해당 사안이 지방채를 발행하면서까지 추진할 만큼 시급한 것은 아니라고 판단하여 관련 세입·세출예산이 삭감되기도 하기 때문에 사실상 무분별한 지방채 발행을 통해 지방자치단체의 재정위기가 초래되는 경우는 통상적으로 발생되기 어렵다고 할 수 있다. 발생가능성이 희박한 사안을 우려하여 사전적인 통제를 일반화하기보다는, 사전통제를 최소화함으로써 지방자치단체가 자체재원과 의존재원만으로는 충당할 수 없는 경비를 지방채를 통해 자율적으로 조달할 수 있도록 허용하는 것이 주민복리를 극대화하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 사료된다.

다만, 이례적으로 발생될 수 있는 무분별한 지방채 발행에 대해서는 중앙정부가 재정위기단체나 긴급재정관리단체로 지정하는 등의 사후적인 통제를 가할 필요가 있다. 아울러 실무상으로는 지방자치단체가 지방채 발행규모나 발행시기를 잘못 판단하여 이자비용 등이 초과지출 되는 사례도 실제 발생되고 있기 때문에 지방자치단체의 집행부로서는 지방채 발행업무에 있어 스스로의 전문성을 강화할 필요가 있고, 지방의회로서도 세입예산 중 지방채 발행대상사업에 대해서는 보다 면밀한 심사가 필요할 것으로 판단된다. 지방자치단체가 스스로의 전문성과 내부통제력을 확보하는 것이 중앙으로부터의 자치를 주장할 수 있는 가장 강력한 근거가 될 수 있을 것이다.

(논문투고일: 2023. 6. 4., 심사개시일: 2023. 6. 12., 게재확정일: 2023. 6. 26.)



▶ 강민수

지방채 발행, 협의, 승인, 합목적성 통제, 사전적 통제

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 강현호, 「행정법의 이해」, 동방문화사, 2018.
- 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 법문사, 2020.
- 김민호, 「행정법」, 박영사, 2020.
- 김유환, 「현대 행정법」, 박영사, 2021.
- 김철용, 「행정법」, 고시계사, 2022.
- 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2022.
- 서울특별시, 「예산실무 안내서」, 2018.
- 이광윤, 「일반행정법」, 법문사, 2012.
- 이성근·박의식·서정섭·이현국, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016.
- 정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2020.
- 하명호, 「행정법」, 박영사, 2022.

II. 논문

- 강기홍, “지방자치단체의 재정 확보 구조”, 비교법학 제30집, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2019. 2.
- 강윤희, “지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향 분석”, 지방정부연구 제18권 제4호, 한국지방정부학회, 2015. 2.
- 경 건, “관계기관과의 협의를 거치지 아니한 조례의 효력”, 행정판례연구 제13집, 한국행정판례연구회, 2008. 6.
- 김민훈, “최근 일본 지방재정조정제도의 개혁에 관한 소고 - 지방자치단체의 자주재정권 강화측면에서 -”, 지방자치법연구 제6권 제2호 통권 제12호, 한국지방자치법학회, 2006. 12.
- 김정매, “우리 나라 지방채의 제도와 운용 방안에 관한 연구”, 박사학위논문, 조선대학교 대학원, 2004. 2.
- 김종수, “사회보장 협의 및 조정제도에 관한 검토”, 사회보장법연구 제6권 제2호, 서울대 사회보장법연구회, 2017. 12.
- 김지영, “프랑스 지방자치단체의 공법상 쟁송에 관한 연구”, 공법학연구 제23권 제3호, 한국비교공법학회, 2022. 8.
- 김필현, “지방재정 자율성과 책임성 강화를 위한 신정부 재정분권 추진

- 방향에 대한 제언”, 지방세포럼 제62권, 한국지방세연구원, 2022.
- 류철호, “법령상 협의규정에 관한 검토”, 법제 통권 제569호, 법제처, 2005. 5.
- 박진하·박두리, “지방채무관리 보고 개선방안”, 정부회계연구 제20권 제1호, 한국정부회계학회, 2022. 4.
- 배준구, “프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사 - 책임성 확보를 중심으로”, 지방재정 통권 제134호, 한국지방재정공제회, 2005. 6.
- 배병호, “지방재정법상 지방재정투자사업 심사제도에 관한 입법평가” 성균관법학 제32권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2020. 3.
- 백옥선, “해상교통안전진단 협의제도에 대한 행정법적 검토”, 공법학연구 제23권 제2호, 한국비교공법학회, 2022. 5.
- 이진수, “재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - ‘세입집권화론’과 ‘세출 자율성’으로의 관점 전환을 위한 제언 -”, 지방자치법연구 제18권 제2호 통권 제58호, 한국지방자치법학회, 2018. 6.
- 이창균, “일본의 종합적인 지방채관리의 추진”, 지방재정 통권 제138호 (2006년 제1호), 한국지방재정공제회, 2006. 2.
- 이현우, “일본 지방채 발행제도의 최근 동향과 시사”, 지방재정 통권 제148호(2007년 제5호), 한국지방재정공제회, 2007. 11.
- , “지방채제도의 현황과 개선 방향: 지방채제도의 한일 비교를 중심으로”, 2010지방재정세미나 발표논문집, 한국지방재정학회, 2010.
- 이희재, “지방채 관리와 미국 지방정부 사례의 검토”, 지방재정 제42호 (2018년 제6호), 한국지방재정공제회, 2018. 12.
- 임재훈·문광민, “중앙정부 이전 재원이 지방채 발행에 미친 영향 분석: 자치시를 중심으로”, 지방행정연구 제36권 제1호 통권 제128호, 한국지방행정연구원, 2022. 3.
- 임현중·김남철, “국가와 지방자치단체 간 협력수단으로서의 사전협의제도 - 사회보장제도 신설·변경 협의제도를 중심으로 -”, 지방자치법연구 통권 제71호 제21권 제3호, 한국지방자치법학회, 2021. 9.
- 홍종현, “세대간 정의와 국가재정의 지속가능성”, 유럽헌법연구 통권 제34호, 유럽헌법학회, 2020. 12.

Ⅲ. 기타자료

- 국정기획자문위원회, “문재인정부 국정운영 5개년 계획”, 2017. 7.
- 대통령 제출, 「대한민국헌법 개정안」(의안번호: 2012670), 2018. 3. 26. 제출.
- 대한민국정부, 「윤석열정부 120대 국정과제」, 2022. 7.
- 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2022. 12.
- 이현우·가선영, “지방채 활용을 위한 제도 개선방안 연구”, 경기연구원 정책연구보고서, 2020. 11.
- 통계청, “국가채무추이”, e-나라지표, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1106 (2023. 5. 28. 확인).
- 한국비교공법학회, “지방분권 강화를 위한 중앙-지방 관계 재정립 방안 연구 : 승인·협의·보고 등에 관한 법령정비를 중심으로”, 법제처 연구용역보고서, 2018. 8.
- 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용 계획 수립기준」, 2022. 7.
- , 「2023년도 지방채 발행계획 수립기준」, 2022. 7.
- , 「지방자치단체 결산 통합기준」, 2022. 12.
- , “재원별 세입예산”, 지방재정365 지방재정통합공개시스템, https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/budget/sd002_bg210.xml (2023. 6. 4. 확인).
- 행정안전부 보도자료, “지방자치분권 5년 밑그림 나왔다”, 2017. 10. 27.
- 행정안전부 보도자료, “지방채·공사채 적극 상환 등으로 금융시장 안정도모“, 2022. 11. 9.
- 행정안전부 지방재정경제실 재정정책과, “- 지방재정365 공개 - 2021년말 기준 지방채무 현황”, 2022. 11.
- 행정안전부·한국지방세연구원, “FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서”, 2022. 12.
- 허명순, “지방자치단체와 지방공기업 부채관리 개선방안”, 감사원 감사연구원 연구보고서, 2014. 12.

Ⅳ. 외국문헌

- 宇賀克也, 「地方自治法概説」, 東京 : 有斐閣, 2023.

Abstract

A Study on the Central Government's Preliminary Control Measures for Local Bond Issuance

– Focusing on the total amount limit system and approval and consultation process –

Kang Minsu

Until now, local bonds have been accepted as positive as issuance has been refrained, and I think there has been a relative lack of interest in ways to revitalize the net function of local bonds. Recognizing that more active use of local bonds to the extent that it does not harm financial soundness can overcome financial shortages and maximize residents' welfare, this study sought to identify factors that restrict local governments' autonomy, focusing on the total amount limit system and approval and consultation process for issuing local bonds.

The problem with the total amount limit system and approval and consultation process is that, first, the subject of calculating the limit has been changed from the Minister of Public Administration and Security to the head of a local government, but it is difficult to say that the purpose has been achieved. Second, controlling the purposiveness of issuing local bonds to carry out autonomous affairs seems to be an example of seriously restricting autonomous financial rights. Third, the introduction of the consultation process is also intended to improve the autonomy of local governments, but its effectiveness cannot be guaranteed. Fourth, autonomous affairs are controlled in duplicate through investment review and approval

(consultation) process. Fifth, in the case of special cases for the issuance of local bonds, it is necessary to review its rationality and others. Sixth, too extensive control is being carried out on the unions of local governments, and control standards are not clearly presented.

As a way to improve the previous problems, first, it is necessary to prepare a separate plan to guarantee the autonomy of local governments in calculating the limit. Second, it is necessary to abolish the approval process, maintain only the consultation process, and change the consultation process to a non-binding consultation. Third, the standards for establishing a local bond issuance plan need to be improved. Fourth, the Ministry of Public Administration and Security needs to consider a plan to unify investment review, approval(consultation) process for projects subject to investment review, including local bonds, among the total project costs. Fifth, it is necessary to ensure that the central government is involved within the same scope as local governments, and to clearly set the standards applied to involvement. Sixth, in the long term, local governments need to be cautious about issuing local government bonds by strengthening their internal control, and the central government only needs to apply follow-up control according to the financial management results of local governments.



▶ **Kang Minsu**

local bond issuance, consultation, approval,
control for purposiveness, preliminary control