지방자치단체 채무절감노력이 민자사업재정부담금에 미치는 영향에 관한 연구

The Effects of Efforts for Reducing Debts of Local Government on the Fiscal Burden from Public-Private Project

강 혜 연 (연세대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)
엄 태 호 (연세대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Hyeyeon Kang / Tae Ho Eom

The purpose of this study is to analyse the relationship between effort for reducing debts and fiscal burden from public-private project, and to try empirical analysis about the meaning of achievement for zero of the local government debt. In Korea, in order to secure fiscal soundness, the local governments continue to make efforts to reduce debts. Recently, these efforts have emerged as a declaration of a debt zero achievement competitively.

In this study, we analyse the effects of effort for reducing debt of local governments on fiscal burden from public-private project, using the panel fixed effect model. As a result, the cases which the debt was achieved zero were found to seek a higher fiscal burden from public-private project. Additionally, the cases which the debt was maintained zero continuously have highest fiscal burden from public-private project. These results suggest that declaration about achievement to zero of debt is not an attempt for securing fiscal soundness through debt reduction but a strategic instrument for securing support from voters and show the performance of politician.

Keywords: Local Government Liabilities, Hidden Debt, Public-Private Project, Fiscal Soundness. Financial Risk

I. 서 론

지방자치단체의 채무는 정부의 재정건전성을 평가하는 중요한 지표로서, 부채수준의 높은 규모와 증가는 지방정부의 재정 지속가능성을 위태롭게 한다(Bloch & Fall, 2015). 1963년 국가재정법 개정 이후, 중앙정부는 지방자치단체의 재정건전성을 유지하기 위해 다양한 제도를

도입하였으며(Lee, 2017), 지방자치단체의 채무에 대하여 엄격하게 통제해왔다(서정섭&이장욱, 2018). 특히 2010년 경기도 성남시의 모라토리엄 선언으로 지방정부의 재정건전성에 대한 정치적·사회적 관심이 높아졌으며, 과도한 지방채 발행과 지방공기업 부채 등에 대한 위기의식이 급증하였다(허명순, 2014). 행정안전부는 2011년 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하고 재정위기단체 지정을 위한 지방재정법을 개정하였으며,[1] 2013년 민간투자사업의 유형 중 하나인 임대형 민자사업(Build- Transfer-Lease; 이하 BTL)의 임대료를 채무로 규정하고 지방채발행한도액 산정 시 반영하도록 하여 채무관리의 범위를 확장하였다.[2] 그럼에도 불구하고 일반채무 이외의 민간투자사업, 정부보증과 같은 다양한 부채의 유형들이 지방자치단체에서 본격적으로 부채관리 대상으로 활용되지 않고 있어, 이러한 부채의 규모를 파악하고 지방재정의 부담으로서 관리하고 활용할 필요성이 지속적으로 제기되고 있다(정성호, 2013; 이호준, 2014; 강윤호, 2015).

한편, 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 스스로 채무를 절감하고 재정 지속가능성을 확보하자 하는 노력을 기울이고 있으며, 최근 이러한 채무절감 노력은 지방자치단체가 가진 모든 채무를 해소하는 채무제로 달성 추진으로 나타나고 있다. 광역자치단체부터 군 단위 기초자치단체까지 채무제로 달성목표를 대대적으로 선포하고 각종 차입금을 조기에 상환하면서 오늘날 채무는 단체장의 재무적 성과를 드러내는 중요한 항목으로 자리 잡았다고 볼 수 있다.

그러나 채무제로 달성을 위해 지방자치단체들이 의료시설 및 무상급식과 같은 주민들에게 필요한 공공서비스를 무리하게 축소·폐지하고 있으며, 산하 공기업의 부채수준은 여전히 높다는 점에서 최근 채무제로의 의미에 대한 의문이 제기되고 있다. 채무 규모의 감축이 장기적으로는 비효율적인 자금 활용을 야기한다[3]는 시각을 제시하기도 하였으며, 채무는 감소하였지만 민간투자방식(이하 민자사업) 등 다른 방식으로 사업을 추진함에 따라 통합부채 및 우발부채는 지속적으로 증가하고 있다는 우려 또한 존재한다(행정안전부, 2015).

이와 같은 비판과 우려에도 불구하고 채무제로를 둘러싼 움직임은 교육재정까지 확대되고 있으며,[4] 채무제로 달성은 여전히 지방자치단체의 재무적 성과를 드러내는 데 있어서 가장 유효한 수단으로 활용되고 있다.

지금까지 민자사업을 정부 효율성을 달성하기 위한 수단으로서 바라보고, 민자사업의 성공과 실패를 바탕으로 처방적 관점에서 법적·제도적 개선과제를 제시하는 연구는 다수 존재하였다. 그러나 민자사업재정부담금이 공공회계에서 명확하게 드러나지 않고, 비용의 상환이 미래에 이루어진다는 점에서 숨겨진 부채의 속성을 지니고 있음에도 불구하고 이를 부채로서 바라보고 부채 간 관계를 살펴본 연구는 제한적이다. 이러한 실정 속에서 본 연구는 장기적 관점에

---

1) 지방재정법 제55조의2(재정위기단체와 재정주의단체의 지정 및 해제)
2) 행정안전부, 지방채발행계획 수립기준, 2012, 2013
3) 제366회 제주도의회 제2차 정례회 제2차 본회의 회의록
4) “도교육청, 지방교육채 5,738억 조기상환, 채무 제로 선언”. 강원도교육청 보도자료, 2019.1.29

서 미래세대의 부담으로 대표되는 민자사업재정부담금과, 일반채무를 중심으로 한 지방자치단체의 채무절감노력 간의 관계를 분석함으로써 지방자치단체의 채무제로의 의미를 실증적으로 되짚어보는 데 목표가 있다.

본 연구는 이론적 검토를 통하여 정부의 부채유형과 민자사업재정부담금의 속성을 탐색하고, 민자사업재정부담금에 대하여 지방자치단체의 채무절감수준과 채무제로 달성 여부를 주요 설명변수로 연구모형을 제안한다. 이어서 변수에 대한 간략한 제시 후 민자사업재정부담금 규모에 영향을 미치는 요인에 대해 기술통계와 패널분석을 통한 추정결과를 논의하고자 한다. 이와 같은 시도를 통해 오늘날 지방자치단체의 채무현황을 확인하고, 전략적 행위로서 지방정부의 채무관리가 잠재부채에 미치는 영향을 실증적으로 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 채무 및 부채의 유형과 범위

재정위험을 평가하기 위해서는 정부부채의 구조를 분석하는 것이 매우 중요하다(Hemming & Petrie, 2000). 재정건전성 강화에 대한 관심이 높아짐에 따라 우리나라에서는 채무관리에 대한 개념과 범위가 점차 확장되어왔으며, 지방재정관리제도와 통계발표 등의 목적으로 채무 및 부채 유형과 개념이 다양하게 정의되고 활용되고 있다(행정안전부, 2015).

먼저, 지방재정법에서 지방자치단체의 "채무"란 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무로 정의되며, 자치단체장의 명의로 발행한 지방채(채권 또는 차입금), 채무부담행위, 보증채무부담행위액 중 이행책임액을 포함한다.[5]

지방채발행계획 수립기준에 따라 지방채발행 한도액 산정 시에는 보다 더 다양한 채무의 유형을 고려한다. 지방채발행 한도액은 일반회계, 특별회계, 공기업특별회계, 기금을 포함한 통합회계를 기준으로, 지역개발공채 및 도시철도공채 포함한 일반채무[6] 뿐만 아니라, BTL 임차료,[7] 우발채무를 바탕으로 산정한다. 여기서 일반채무와 BTL 임차료의 합을 '관리채무'라고 하며, '우발채무'는 관리채무에 포함하지 않는다. 우발채무는 보증채무 부담행위[8]와 예산 외 의무부담[9]으로 구분하는데, 토지나 시설물의 매수의무와 같이 정부의 보증 및 협약 등에 따라 자치

---

5) 행정안전부, 2019, 2019 지방채발행계획 수립기준
6) 지방재정법 제2조제5호 및 시행령 제10조, 제108조에 해당되는 통상적인 지방채무를 의미한다(행정안전부, 2019)
7) 민간투자법 제4조 제2호에 따른 BTL 임차료 중 운영비와 이자비를 제외하고 순지방비로 지급의무가 확정된 총액
8) 지방재정법 제13조
9) 지방자치법제39조 제1항 제8호

단체 채무 등으로 현실화될 가능성이 있는 채무를 의미한다.

2007년부터는 지방자치단체에 발생주의 복식부기제도를 전면적으로 도입하여 시행함에 따라 지방자치단체는 기존 현금주의 회계기준에 따른 채무와 더불어 '부채'를 산출하여 공개할 의무를 가진다. 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙에 따르면 부채는 "과거 사건의 결과로 회계실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무"[10]를 의미하며, 크게 유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채로 부채의 유형을 분류하고 있다.[11][12] 발생주의 회계기준에서는 미현실된 채무부담행위를 우발부채로 측정하는데, 재무제표에 인식할 필요는 없으나 주석에 그 내용을 공시하도록 되어있으며 우발부채가 발생할 가능성을 표기하도록 하고 있다(행정안전부, 2015).[13]

한편, 일반적으로 정부부채의 대표적인 유형은 Polikova(1998)의 정부 재정위험의 4가지 유형으로(Polikova, 1998; Irwin, 1998; Brixi & Schick, 2002; 박형수 외, 2007), 각각의 재정위험 유형은 명시적 또는 암묵적, 직접적 또는 우발적 특성이 결합된 부채로 정의된다. 이 유형화는 정부부채에 따른 재정위험을 판단할 수 있는 프레임을 제공하며 개념적으로 활용되어왔다(Ma, 2015).

명시적 부채(Explicit liabilities)는 법률이나 계약에 의해 인식된 부채로 정부는 법적으로 만기가 되면 계약에 의한 상환의무를 이행할 의무가 있다. 한편, 암묵적 부채(Implicit liabilities)는 법적 의미가 아닌 대중의 기대와 정치적 압력에 근거한 정부의 도덕적 의무나 기대부담을 나타낸다. 직접부채(Direct liabilities)는 일상적으로 지급의무가 발생하는 부채로서 구체적인 기본적 경제 및 정책 요인에 따라 예측 가능하다. Polikova(1998)는 명시적 직접부채로 정부에서 발행한 채권, 증권 등과 더불어 장기적으로 법적구속력이 있는 공무원 급여와 연금을 포함하였다. 한편, 암묵적 직접부채로는 각종 공적연금과 건강보험을 비롯하여 사회보장제도, 공공투자사업으로 인해 지속적으로 반복되는 비용이 해당한다. 마지막으로 우발부채(Contingent liabilities)는 발생할 수도 있으나 발생하지 않을 수 있는 특정 개별 사건에 의해 유발되는 부채를 의미한다. 명시적 우발부채에는 정부보증, 재해보험, 민간투자에 대한 국가의 보증 등이 포함되며, 암묵적 우발부채는 은행파산과 재해 등에 대해 구제비용이 해당된다.

Brixi(2001)는 우발부채에 대해 정책에 대한 우발상황 발생 확률과 그에 따라 요구되는 공공지출의 규모는 자연재해와 같은 외생적인 요인뿐만 아니라 시장의 도덕적 해이에 대한 정책설계의 실패와 같은 내생적 요인에도 좌우된다고 주장한다. 그는 명시적 우발부채는 미래 사건에

---

10) 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제 11조

11) 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제 21조

12) 유동부채는 회계연도 종료 후 1년 이내에 상환되어야 하는 부채로서 단기차입금, 유동성 장기차입부채 등을 포함하며, 장기차입부채는 회계연도 종료 후 1년 이후에 만기가 되는 차입부채로서 장기차입금, 지방채증권 등을 의미한다. 한편, 기타비유동부채에는 유동부채와 장기차입부채에 속하지 아니하는 부채로서 퇴직급여충당부채, 장기예수보증금, 장기선수수익 등이 포함된다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제 22조, 23조, 24조).

13) 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제 29조

대한 의무를 이행하겠다는 정부의 약속이 숨겨진 보조금에 해당되며, 따라서 시장에 즉각적인 왜곡을 야기할 수 있고 향후 정부재정에 예기치 않은 유출을 초래할 수 있으므로 우발부채의 관리가 필요하다고 보았다. 이와 같은 내생적인 요인으로 인해 우발부채가 가지고 있는 재정위험성에 대한 우려는 공공부문에서 꾸준히 제기되어 왔다. Irwin(1998)은 예상하기 어려운 숨겨진 재정위험(hidden fiscal risks)은 민간자본의 변동성, 도덕적 해이 또는 재정기회주의에 의해 촉발될 위험이 있으며, 정부는 우발부채로부터 스스로를 최대한 보호해야 한다고 조언하였으며, Brixi & Schick(2002)는 기존의 재정분석이 우발적인 재정 위험을 다루지 못하므로 정부의 재정 위험 관리에 대한 다양한 접근방식이 필요하다고 주장하였다. Lojsch 외(2011)는 정부의 회계 시스템에 드러나지 않는 명시적 우발부채와 함께 암묵적 부채(직접부채와 우발부채) 또한 숨겨진 부채로서 공공재정의 지속가능성에 위험을 초래한다고 보았다.

현재 우리나라에서는 현금주의에 기반한 기존 예산결산정보인 채무와 발생주의 회계에 기반한 재무결산정보인 부채를 동시에 산출하여 공시하는 이중체계를 가지고 있다. 뿐만 아니라, 재정건전성 달성을 위해 감축이 필요한 채무의 범위에 대하여 각 지방자치단체장 간 해석에 차이가 존재한다. “채무제로” 달성을 위해 대부분 지방자치단체가 목표로 하는 “채무”는 지방재정법 상에서의 정의 즉, 지방채발행계획 수립기준에서의 통합회계의 일반채무를 기준으로 하고 있으나, 경우에 따라 일반회계만의 채무로 한정하기도 한다.

민자사업재정부담금은 BTL 사업의 임차료와 운영비를 비롯하여 수익형 민자사업(Build-Transfer-Operate; 이하 BTO)의 건설보조금 및 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee; 이하 MRG)지급액[14] 등이 해당되는데, 이 중 BTL 임차료만이 채무에 해당하는 관리채무에 포함되고 그 외의 재정부담금은 우발부채로 구분된다. 박형수 외(2007)는 Polikova(1998)의 명시적 직접부채를 확정채무와 미확정채무로 나누고 BTL 사업을 미확정 직접채무, BTO 사업을 명시적 우발채무로 정의하기도 하였다.

이와 같이 다양하고 복잡한 부채의 범위는 외부정보이용자에게 일관된 프레임을 제공하지 못함으로써 재무정보 활용과 비교를 어렵게 한다. 공식적인 정부부채로 나타나지 않는 사실상의 부채의 일부는 산하 공기업과 같은 하위기관이나, 특별기금, 민간부문에 대한 부채 속에 숨겨질 수 있으며(Esfahani & Kim, 2002), 지방자치단체가 지방채 등과 같은 일반채무를 모두 상환하고 채무제로를 달성하였다고 해서 재정위험을 야기할 수 있는 우발부채의 내외생적 요인을 고려할 때 엄밀한 의미에서 재정건전성을 달성하였다고 보기 어렵다.

---

14) 수요예측 부실 등으로 인해 과도한 재정부담이 발생함에 따라 2003년 이후 지속적인 축소 이후 2009년도에 폐지되었으며, 2015년 이후 위험분담형과 손익공유형 BTO 방식을 도입하고 기존 MRG제도를 기반으로 한 기존 계약은 운영경비보전 측면의 사업재구조와(SCS)로 전환하기 위한 노력이 진행되고 있다.

2. 민자사업재정부담금의 특징

신공공관리론(New Public Management; NPM) 관점에서 일반적으로 민자사업은 정부가 민간부문으로부터 전문지식과 재정자원을 이끌어내고, 자본투자와 인프라 및 서비스 제공(Boyne, 2002; Engel et al., 2013)을 결합(bundling)하여 더 높은 효율성을 달성하게 하는(Hood, 1995) 정책도구로서 활용된다. 또한, 민간기업과 협력함으로써 민간부문의 고유한 자원과 능력에 접근할 수 있어 공공조직이 보다 혁신적인 대응을 모색하기 용이하다는 특성을 지닌다(Kivlenice & Quelin, 2012). 지방정부가 단기적으로 재정부담을 크게 지지 않고 중앙정부의 대규모 예산지원을 받지 않아도 사업을 추진할 수 있는 장점이 있어 지방자치단체에서는 주로 대규모 개발사업을 추진하는 경우 민자사업을 대안으로 모색하기도 한다(이호준, 2014; Jiang, 2017).

그러나 다른 한편에서는 민자사업이 공공서비스를 위한 단지 합리적인 의사결정에 따른 조달방법이 아닌 정치적 선택이라는 점에 주목한다. 사회기반시설을 중심으로 한 국가의 핵심기능을 다룬다는 점에서 민자사업은 사회적 의미 또한 지니고 있다(Willems & Doore, 2014). 이들 연구는 정책결정자가 기존의 경제적 이유가 아닌, 자신의 정책선호를 추구(Bel et al., 2017)하거나 선심성 정치를 위한 도구로서 민자사업을 활용(Maskin & Tirole, 2008)할 수도 있다고 바라본다. 이러한 경우, 정부는 민자사업을 통해 민간사업자가 제공하는 서비스에 대해 연간 지급에 동의하는 장기계약을 체결하게 되므로 향후 예산 자율성이 크게 줄어들게 된다(Hodge & Greve 2007). 민자사업재정부담금은 비용의 상환을 요구하고 미래의 정책선택을 제한함으로써 공적채무와 유사한 방식으로 예산에 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고, 궁극적으로 공공회계에서 항상 명확하게 보이지는 않기 때문에 숨겨진 형태로 나타난다는 속성을 지닌다(Hodge & Greve, 2013; Willems & Doore, 2014).

이렇게 숨겨진 부채 형태로서 민자사업이 가지고 있는 특성들은, 예산 외 지출 또는 활동(off-budget expenditure/activity)(Schick, 1981; 정성호, 2014), 숨은 부채(hidden liabilities)(Esfanani & Kim, 2002; Buso et al, 2013; Mühlenkamp & Holger, 2014; Bloch & Fall, 2015; 강윤호, 2015)와 같은 개념으로 접근되어왔다. 이와 같은 연구들은 대부분 높은 부채와 적자수준에 따른 예산제약 하에 놓인 정부의 정치적·행정적 선택을 논의하고 있다.

먼저, Schick(1981)는 민간에 대한 비용부담을 조세지출, 직간접적인 신용제공, 공기업 등 예산 외 기관의 이용과 함께 예산 외 지출(off-budget expenditure)의 유형으로 제시하고 있다. 정부의 총 지출액과 특정 프로그램에 지출된 금액은 예산에서 승인된 수준을 초과하기도 하며, 정부는 예산제약을 완화하기 위해 세액의 공제, 정부보증을 통한 대출의 제공, 공기업 등을 활용할 수 있다. 따라서 지방정부에 엄격한 예산 제약이 가해질 때 정치인과 공무원은 예산 외의 재정 활동을 활용하여 비교적 유리한 전략적 접근법을 추구할 수 있다(Jeong, 2018).

민간부문에서 제약적 환경 하에서 기업의 의사결정자들이 다른 방법보다 더 나은 재무보고서

를 보여줌으로써 자본을 조달하고 외부 금융을 유치하고자 하는 바와 같이(Linck et al., 2013), 정부의 정책결정자 또한 재정제약을 회피하고 유권자들의 지지를 얻기 위해 공공예산에서 부채를 해소할 동기를 가지고 있다. Easterly(1999)는 공공투자 삭감, 민영화, 시간의 경과에 따른 수익·지출의 이동, 암묵적 부채의 운용을 통해, 정부가 부채와 적자를 줄이면서 현재의 지출수준을 유지하려 한다고 주장하였다. Buso 외(2013)는 경제적 동기 이외에 민자사업을 추진할 동기를 증가시킬 수 있는 이유를 프랑스 정부를 대상으로 4가지 관점으로 제시한다. 그의 관점은 크게 예산의 제약, 정부차원의 회계목표와 규칙, 국제사회의 재정건전성 요구, 정치인의 사적이익추구로 나누어볼 수 있다. 우선, 민자사업은 정부예산에 즉각적이고 큰 타격을 주는 전통적인 사업방식과 비교하여 상대적으로 작은 영향을 미치므로 예산이 부족한 정부가 원하는 자본투자전략(capital investment strategy)을 달성하도록 할 수 있다. 두 번째로, 정부가 제시한 공공부문 부채 목표치가 정부차입에 의해 직접적으로 자금을 조달하는 것 대신 민자사업을 수행할 동기를 제공할 수 있다. 즉, 단기적으로 민자사업이 정부차입금, 즉 공공부문 채무의 수준을 낮추는 결과를 가져올 것이라는 사실을 반영한다. 세 번째로, 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)과 같은 국제사회의 요구 또한 회원국가의 정부들에게 과도한 예산 적자를 피할 의무를 요구하고 있으며,[15] 이러한 재정규칙은 재무제표 상에 나타나지 않는(off-balance-sheet accounting) 투자 방법을 사용할 동기를 부여한다. 마지막으로, 정치인은 유권자의 지지를 얻기 위한 목적으로 새로운 공공서비스를 제공하면서 공공회계를 개선하기 위해 부채숨기기 전략(debt-hiding strategy)에 따라 민자사업을 선택할 수도 있다는 것을 제시한다. 즉, 정부는 국가계정을 "보기 좋게 만드는 노력"을 기울이는 데 있어 자산과 부채를 정확하게 평가하기 어려운 회계규정을 사용할 동기가 발생하며, 민자사업은 공공부채가 증가하지 않았다는 인상을 줄 수 있어 매력적인 정책도구가 될 수 있다(Dewatripont & Legros , 2005). 이들은 민자사업의 추진이 정부가 직면한 재정적·제도적 제약을 극복하기 위한 목적을 지니고 있을 뿐만 아니라 정치적 지지를 위하여 부채를 선택적으로 활용하고 재무성과를 내세우기 위한 전략적 행위임에 동의한다. Guarini(2016)는 불충분한 회계정보가 선출된 관료나 정치인이 정치력 행사와 관련된 이슈로 회계정보를 활용하는 데 기회주의적인 방법으로 임의의 회계를 선택하는 동기를 부여할 수 있다고 보았다. 그는 사례연구를 통해 이탈리아 지방정부 정치인들이 회계정보를 이용해 여론에 영향을 미치고, 정치적 이득을 얻는 데 활용하고 있음을 보여주며, 이러한 정치적 목적에 따른 재무정보의 오용을 제한하기 위해서는 재무정보의 품질을 높이는 것과 함께 시민사회의 관심과 미디어의 감시가 필요하다고 주장하고 있다. 따라서 재정건전성에 대한 사회적·정책적 관심과 요구가 높아지는 실정 속에서, 지방자치단체의 단체장은 유권자의 지지를 얻기 위한 전략으로 새로운 공공서비스를 제공하기 위해 노력할 뿐만 아니라 부채수준을 선택적으로 해소하기 위하여 전략적으로 민자사업을 선택할 수 있다는 동기를 가진다.

---

15) 정부의 연간 적자와 부채가 (1)정부적자의 비율은 GDP 대비 3%를, (2)정부부채의 비율은 GDP 대비 60%를 초과해서는 안 된다고 명시하였다.

3. 민자사업재정부담금에 관한 선행연구

지금까지 숨겨진 부채로서의 민자사업의 특성들은 다양한 관점으로 접근되어 왔음에도 불구하고 개념적인 모델의 제시와 사례위주의 처방적 분석이 주를 이루고 있으며, 실증적 연구는 매우 제한적이다.

민자사업을 지방자치단체의 부채로 바라본 기존 연구는 주로 통합적 관리를 통해 재정투명성을 강화하여 부채를 숨기려는 지방정부의 유인이 감소하도록 하는 데 초점을 두고 있다. 대부분의 선행연구들은 민자사업은 예산에서 벗어난 활동을 통해 공공의 시야에서 벗어나는 데 활용될 수 있기 때문에, 모든 공공부채가 설령 일부 회계기준에 따라 완벽하게 정량화되지 않더라도 적절하게 보고되어야 한다고 주장한다(Sadka, 2007). 이러한 관점에서 민자사업에 대한 정부의 재정부담을 정확하게 측정하기 위해서는 기존 부채산정범위를 확대하여 공개할 필요가 있다는 관점 하에 논의가 활발하게 이루어져왔다.

Esfahani & Kim(2002)는 적자재정에 사용되지 않는 중앙정부의 명시적 총부채의 증가를 예산 외 순채무(Net Extra-Budgetary Debt Assumption; NEBDA)로 정의하였다. 이들 연구에 따르면, GDP대비채무비율, 정치적 분열정도, 선거에 대한 현직 정치인들의 인센티브, 사회보험수요의 증가를 불러오는 국가개방성의 증가가 정치인들이 제약을 완화하기 위한 방법으로 위장된 지출과 부채에 의존하도록 동기를 부여한다. 이와 같은 결과를 바탕으로 재정투명성의 중요성을 강조하고 모든 정부 활동과 부채를 공식 예산계정에 포함시킬 것을 제안하였다. 한편, 정성호(2013)는 광역시도를 대상으로 일반채무, 공기업 부채, 민간투자사업 간의 관계를 분석하였다. 그는 총예산 규모와 의존재원 규모가 클수록 일반채무가 증가하며 일반채무와 민간투자사업간 관계는 유의미하지 않으나 공기업의 부채가 증가할수록 민간투자사업으로 인한 잠재부채가 증가한다는 분석결과를 바탕으로, 기존의 지방자치단체 통합재정예산범위에 산하공기업의 부채와 민간투자사업으로 인한 부채를 포괄하여 관리가 이루어져야한다는 점을 강조하였다. 강윤호(2014)는 기존 부채구성요소인 직접부채 외에, 지방공기업의 부채와 민간투자사업으로 인한 잠재부채를 숨은 부채로 정의하였다. 그는 기초지방자치단체를 대상으로 총부채 결정요인을 사회경제적, 재정적, 정치적 요인 측면에서 검토하였으며,[16] 지방정부의 진정한 부채 결정요인의 검증을 위해서는 총부채의 관점에서 분석이 이루어져야 한다고 주장하였다.

또한, 숨은 부채가 증가하는 요인은 특히 정책결정자가 예산제약을 회피하기 위한 수단으로써 주로 제시되었다. Bennett(1982)는 지방정부의 재정팽창 관점에서 지방정부의 세금과 지출에 법적 제한이 생기면 대규모 예산 외 프로젝트로 인해 예산 외 법인의 부채가 증가한다고 보았다. 그는 1970년대 세금저항 운동의 결과로 실제로 주민들의 재산세부담이 둔화되기는 하였으나, 지방정부의 지출이 감소하였다는 결정적인 증거는 없다고 우려한다. 이에 대한 근거로

---

16) ①사회경제적 요인 : 개발사업비, 사회복지비, 고령인구비율, GRDP; ②재정적 요인: 의존재원, 지방세 수입 비율; ③정치적 요인: 자치단체장 득표율, 자치단체장과 지방의회 간 정당의 일치 여부

지방정부 재정에 대한 제약이 가해진 이후, 보증채권 대비 무보증채권의 비율과 경쟁입찰 대비 수의계약 비율이 증가하였으며, 예산 외 기관(Off-Budget Enterprise)의 부채가 증가하였음을 제시하였다. Mühlenkamp & Holger(2014)는 대부분의 국가에서 공공부문 회계 및 금융통계와 관련된 현행 제도와 규칙이 민자사업을 공공부채를 숨기는 데 활용할 수 있다고 보았다. 즉, 정치인은 민자사업을 공공서비스 조달 방식을 개선하기 위한 수단이 아니라 마스트리히트 조약과 같은 회계규칙이 요구하는 적자 상한선과 채무 상한선을 피하기 위한 수단으로 활용한다. 이로 인해 전통적인 조달방식이 경제적으로 유리하더라도 민자사업이 선호될 수 있다는 것이다. 이와 같은 민자사업의 특성을 고려할 때, 그들은 공공사업에 대한 의사결정이 단행되기 이전에 자본의 가치와 가격의 합리성이 이해가능하게 입증될 수 있도록 정부회계에서 보다 강력하고 일관된 기준을 도입하고, 예산편성과정을 개선할 것을 제안한다. Mintz & Smart(2005)는 회계상의 속임수가 민자사업의 주요 동기가 될 수 있으므로 정부는 적절한 인센티브가 마련되도록 계약을 적절히 설계할 필요가 있다고 주장하였다. 만약 민자사업을 추진하는 정부의 동기가 자본사업의 경영개선이 아닌 부채의 한계를 벗어나기 위함이라면, 정부는 적절한 인센티브가 마련되도록 계약을 설계하는 데 주의를 기울이지 않을 수 있다. 따라서 민자사업을 추진할 때는 정부에 요구되는 부채나 지급조건을 면밀하게 평가할 필요가 있으며 이로 인한 재정부담은 정부부채에 함께 포함되어야 한다고 보았다.

이러한 담론들은 정부부채의 관리범위 확장과 재정투명성 제고에 많은 영향을 주었지만, 대부분 개념적인 명제와 가정을 바탕으로 민자사업의 특성과 효율적 사업수행을 위한 처방적 대안을 제시하는 데 그쳤다는 데 한계가 있다. 또한 중앙정부를 대상으로 한 거시적인 연구가 주를 이루고 있고 지방자치단체의 민자사업재정부담금을 대상으로 한 연구는 국내외 연구에서 여전히 매우 제한적이다.

정성호(2014)는 공공선택론을 바탕으로 부채총량을 규율할 때 동일한 규모의 부채가 다른 영역으로 옮겨가는 풍선효과를 제시하였다. 그는 공기업 부채와 민자사업재정부담금의 증가를 예산 외 활동에 따른 예산 외 지출로 정의하고, 패널분석을 통해 광역자치단체의 예산 외 사업부채의 증가요인을 재정팽창에 대한 공공관리론의 관점에서 접근하였다. 그의 연구결과 따르면, 지방정부의 의존재원규모와 인구밀도는 민자사업으로 인한 부채의 증가요인으로 작용하는 것으로 나타났으며, 고령화정도는 민자사업 부채 감소요인으로 작용하였다. 다만 지방정부와 지방공기업 부채와의 관계는 유의미하지 않게 나타나 지방정부 및 지방공기업의 부채증가가 반드시 민자사업의 부채증가로 이어지지는 않는 것으로 나타났는데, 그는 일부 지방자치단체의 사례에서 볼 때 민자사업을 부채 대신 활용할 개연성이 높아 주의를 기울일 필요가 있음을 언급하였다. 이러한 시도는 지방정부와 지방공기업, 민자사업 간 관계적 측면을 분석하기 위한 새로운 시각을 제시하고 실증적으로 분석을 바탕으로 대안을 제시하였다는 데 큰 의의를 가지고 있다. 다만, 광역시도를 대상으로 하였다는 점에서 다소 제한점을 지니고 있으며 자체부채

를 재정적 제약으로 간주하고 부채 수준에 대한 지방정부의 전략적 행태를 반영하지 못한다는 데 아쉬움이 있다.

국내 기초자치단체의 민자사업재정부담금과 채무와의 관계는 강윤호(2015)의 연구에서 찾아볼 수 있다. 그의 연구에 따르면, BTL, BTO 사업에 따른 재정부담액을 사회경제적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인에 따라 분석한 결과 의존재원과 일반채무 규모, 공기업 부채규모와 같은 재정적 요인이 민자사업재정부담금의 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 개발수요와 정치적 기반이 부족할수록 민자사업을 활용할 수 있다고 보았다. 이러한 연구결과를 통해 민자사업재정부담금과 다른 부채와의 관계를 살펴볼 수 있으나, 일반부채와 공기업 부채규모에 지방자치단체의 규모가 반영되지 못하였고, 단년도 데이터의 한계로 당해 채무와 당해 예산 외 총부채 간 관계를 바탕으로 하고 있어, 시간에 따른 채무변화에 따른 자치단체의 채무절감 노력을 살펴보기에 아쉬운 측면이 있다.

살펴본 바와 같이 국내외 연구들은 주로 부채의 관리범위를 확대하여 재정투명성을 제고하는 데 주목하여 왔다. 다만, 일부 문헌에서 숨겨진 부채를 결정하는 요인으로서 민자사업의 특성을 개념적으로 논의하고는 있으나 민자사업재정부담금을 대상으로 한 연구가 많지 않았고, 특히 지방자치단체를 대상으로 한 연구는 매우 드물었다. 뿐만 아니라 부채규모에 내재된 지방정부의 전략적 행위와 정치인들의 재무정보 활용방식에 대해 그동안 논의가 부족한 경향이 있어왔음을 고려할 필요가 있다(Guarini, 2016). 따라서 본 논문은 지방정부의 채무절감노력을 중심으로 민자사업재정부담금에 미치는 영향요인에 대한 실증적 연구를 시도하고자 한다.

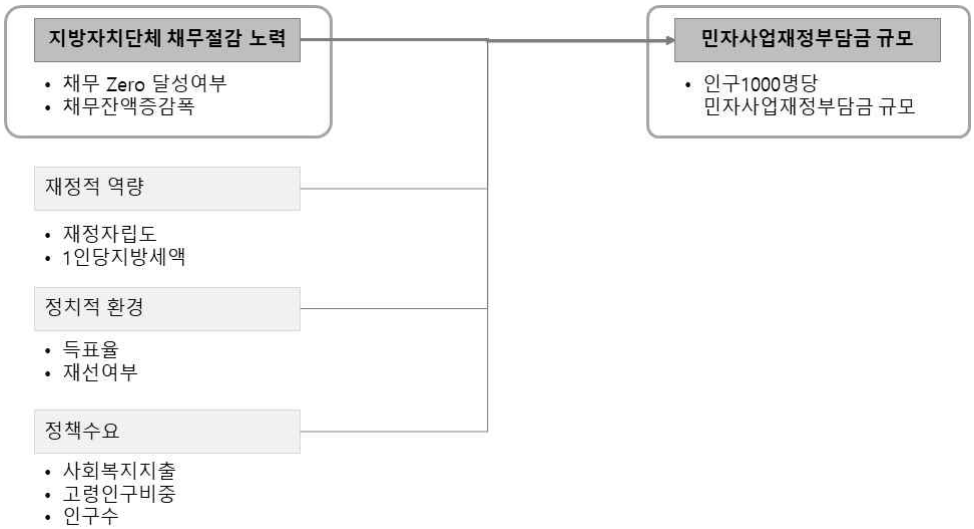
Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 가설의 설정

본 연구는 채무절감노력에 따른 민자사업재정부담액 규모의 변화를 살펴봄으로써 지방정부의 채무관리전략을 확인하기 위하여 채무제로 달성 여부와 채무규모 변화를 주요 변수로 활용한다. 먼저 채무제로 달성 여부는 가변수(dummy variable)로 채택하여 채무제로 달성 단체와 채무제로를 지속적으로 유지하는 단체, 채무를 보유하고 있는 단체로 나누어 논의한다. 또한 전년대비 채무잔액 증감폭을 통해 지방자치단체의 채무절감노력의 정도를 확인한다.

앞서 살펴본 바와 같이 민자사업에 대한 영향요인을 분석한 많은 연구들은 부채와 예산규모에 따른 재정적 제약상황(정성호, 2014; 강윤호, 2015)과 채무상한선과 같이 이를 제한하는 제도적 요인(Bennett, 1982; Schick, 1981; Buso et al., 2013), 사적이익추구자로서의 정책결정자의 유인을 측정하는 정치적 요인(Esfahani & Kim, 2002; Sadka, 2007; Maskin & Tirole, 2008;

Buso et al., 2013)등을 가장 중요한 요인으로서 다루고 있다. 일반적으로 우리나라 지방자치단체의 회계규칙은 일괄적인 기준을 적용받으므로 본 연구에서는 지방정부의 재정력, 지방자치단체장의 정치적 환경을 민자사업재정부담액에 영향을 미치는 변수로 활용하고자 한다. 더불어 정책수요 및 사회복지수요와 같은 공공지출 수요가 증가할 때 예산 외 지출의 주요 동기가 된다는 점에서(Esfahani & Kim, 2002; 정성호, 2014; Jeong, 2018) 정책수요를 민자사업재정부담금에 영향을 주는 요인으로서 함께 논의하고자 한다.



〈그림 1〉 연구모형

우선, 단체장은 연간 예산회계를 과도하게 악화시키지 않고 선거 이전의 기간 동안 새로운 투자를 시행하려고 할 수 있다(Klien & Tran, 2016). 그러나 제도적 측면에서 부채의 상한선과 같은 최적의 회계규칙은 예산상한의 형태를 취하게 되며, 이러한 경우 정책결정자는 자신이 선호하는 고비용의 프로젝트를 아직 알려지지 않은 비용으로 이전할 동기를 얻는다(Maskin & Tirole, 2008). 정부가 민간사업자와 같은 비정부기관과 장기적인 협력관계를 맺는 중요한 목적은 즉각적인 자본지출과 관련된 차입을 피하는 것이며(Mühlenkamp & Holger, 2014), 따라서 채무제로와 같은 특정 목표를 추구하는 경우, 채무를 감축하는 대신 관료의 왜곡된 인센티브를 반영한 형태로서 민자사업이 활용될 수 있다.

가설 1. 채무감축에 노력을 기울이는 지방자치단체일수록 민자사업재정부담금 증가에 영향을 미칠 것이다.
가설 1-1. 채무제로를 달성하고 유지하는 지방자치단체일수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.
가설 1-2. 전년대비 채무잔액이 감소할수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.

또한, 지방정부의 재정력이 높은 경우 자체수입으로 재정수요를 충당할 수 있는 역량이 증가하므로 가용예산이 증가하여 부채 발행의 필요성이 감소된다(강윤호, 2015). 정부는 전망이 매우 불확실하고 단기적으로 공적자금이 확보되지 않는 경우, 선호하는 정책사업을 시작할 수 있는 도구로서 민자사업을 활용할 수 있다(Bel et al, 2017). 따라서 지방자치단체의 재정적 역량이 충분한 경우 채무제로를 목표로 하더라도 다른 부채를 활용하지 않고도 자체 사업을 영위할 수 있는 자체적인 여력을 제공하므로 숨겨진 부채에 대한 정책결정자의 유인이 낮아질 수 있다.

가설 2. 지방정부의 재정력이 낮을수록 민자사업재정부담금 증가에 영향을 미칠 것이다.
가설 2-1. 지방자치단체의 재정자립도가 낮을수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.
가설 2-2. 지방자치단체의 지방세액 규모가 낮을수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.

또한, 채무는 재출마하려는 현직 단체장을 평가하는 매우 중요한 지표로서 단체장의 능력을 과시하고 재선을 위한 수단이 된다. 즉, 지방정부의 노골적인 적자나 세금의 증가는 유권자들의 지지에 부정정적인 영향을 미칠 수 있으므로 정치인들에게는 선거기간 동안 부채창출에 대한 동기가 강화될 수 있다(Esfahani & Kim, 2002). 강윤호(2014)의 연구결과에 따르면, 지방자치단체장의 득표율이 낮을수록 숨은 부채 비율이 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 지지율이 낮은 지방자치단체장이 다음 선거를 보다 더 크게 의식하고, 전시성 개발사업 등을 적극적으로 추진함으로써 지지를 확보하고자 하는 경향을 보여준다. 단체장의 임기 중 대규모 재정투자사업을 유치한 규모가 클수록 해당단체장이 재선에 성공할 확률이 높아(김재훈 & 이호준, 2012) 지방자치단체장은 자신의 정치적 입지를 다지고 재선 성공확률을 높이기 위해 대규모 재정투자사업을 추진할 강력한 유인이 존재한다. Jeong(2018)의 연구에 따르면, 초선인 단체장은 재선, 3선인 단체장과 비교하여 다음 선거를 위하여 막대한 투자를 통해 재정상황을 왜곡할 수 있으며, 예산 외 부채를 더 활용하는 경향이 있다. 이러한 결과는 초선 단체장과는 달리 재선 단체장은 재정건전성을 증진시키는 전략을 선택할 가능성이 높다는 사실을 시사하며, 지방정부 재정관리에 대해 단체장의 당선 횟수에 따라 다른 관점의 정치적 전략이 나타날 수 있음을 보여준다.

가설 3. 지방정부 단체장의 정치적 환경은 민자사업재정부담금 규모에 영향을 미칠 것이다.
가설 3-1. 지방자치단체장의 득표율이 낮을수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.
가설 3-2. 지방자치단체장의 당선횟수가 낮을수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.

한편, 사회복지분야에 대한 지방정부의 관심과 정책수요는 그 외의 재정사업을 민자사업으로 대체하고자 하는 정책결정자의 동기에 영향을 미칠 수 있다. Esfahani & Kim(2002)은 국가의 개방성이 높을수록 위험에 노출된 가구의 사회보험지출에 대한 수요가 증가할 것으로 보고

예산 외 순채무를 증가시킨다는 것을 제시하였다. 이러한 결과는 공공지출에 대한 수요를 증가시키는 집단이 많아질수록 재정부담이 증가했음에도 불구하고 공식적인 재무성과를 건전하게 유지하기 위해 정부는 더 많은 숨겨진 부채에 의존할 유인이 존재한다는 사실을 보여준다. 지속적으로 증가하는 복지수요에 부응하기 위해서는 사회복지분야의 예산지출 증가가 불가피할 것으로 예상되며, 이에 따라 개발사업에 지출할 수 있는 재정여력이 낮을 개연성이 높다(이호준, 2014). 또한 고령화정도에 따른 의료 및 기타 보조금의 증가는 지방자치단체의 재정 활동에 영향을 미칠 수 있다(Jeong, 2018).

가설 4. 정책수요가 높은 지방정부일수록 민자사업재정부담금 증가에 영향을 미칠 것이다.
가설 4-1. 지방자치단체의 사회복지지출비중이 증가할수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.
가설 4-2. 지방자치단체의 고령인구비중이 증가할수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.
가설 4-3. 지방자치단체의 인구규모가 증가할수록 민자사업재정부담금 규모가 높을 것이다.

2. 분석 대상 및 변수의 설정

본 논문은 국내 226개 기초자치단체를 대상으로 하며, 지방재정365에서 공개하고 있는 2015년부터 2017년까지의 예산 및 결산 데이터를 바탕으로 패널분석을 실시하였다. 여기서 민자사업재정부담금은 지방자치단체 통합재정공시를 기준으로 하고 있으며 당해 연도 BTO 사업의 투자비 중 진행 중이거나 새롭게 시작한 사업에 대한 건설보조금 또한 포함하고 있다. 민자사업의 사업별(BTL, BTO) 특성이 다르다는 점에서 정부지급금, 최소운영수입보장금액 등으로 분석할 수 있으나 데이터의 관측치가 제한되는 한계가 있고(정성호, 2014), 중앙정부 주도의 BTL 사업을 구분할 수 없는 데이터의 한계로 인하여 본 연구에서는 전체 민자사업재정부담금을 대상으로 하였다.

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 민자사업재정부담금 규모이며, 지역별 규모의 격차를 반영하고 분석결과의 수치의 일관성과 해석의 용이함을 위하여 인구 1000명당 규모에 log를 취하여 측정하였다.

2) 독립변수

독립변수는 앞서 언급한 바와 같이 채무제로를 달성한 지역과 채무를 지속적으로 보유하고 있는 지역을 구분하여 가변수(dummy variable)를 활용하여 측정한다. 또한 지속적으로 채무를

보유하지 않거나 채무제로 달성 후 이를 유지하려는 노력을 고려할 때 채무제로 지역은 당해 채무제로를 달성한 지역과 채무제로를 유지하고 있는 지역으로 구분하여 살펴본다. 여기서 채무제로는 일반채무에 해당하는 채무잔액규모를 기준으로 하였다.

한편, 1인당 전년대비 채무잔액증감폭을 통해 채무보유지역의 채무절감 노력의 수준을 측정하고 민자사업재정부담금에 미치는 영향을 분석하였다. 증감폭의 편차가 크다는 한계가 있으나 우리나라 채무잔액은 전반적으로 감소하는 경향이 있고 감소(-)값에는 log값을 통한 비교가 어려우므로 1인당 채무잔액증감폭으로 측정하였다.

민자사업에 대한 정책결정자의 의사결정은 지방자치단체의 제도적 환경과 역량에 따라 차이가 존재한다. 지방자치단체는 재정적 역량에 따라 민자사업을 추진할 동기가 존재한다. 일반적으로 재정자립도는 지방자치단체의 자율적 재정운영 능력을 나타내며, 지자체의 재정력을 나타내는 대표적인 지표이다. 일반적으로 재정자립도가 높으면 부채 상환능력이 우수하다는 것을 의미하며 지방채와 같은 채무수준에 대한 변수로 활용되어 왔다(김애진, 2017). 따라서 재정자립도가 높은 지방자치단체는 잠재적 부채 수준 또한 높아질 가능성이 높다. 이와 더불어, 지방세는 지방정부에게 가장 안정적인 세입원으로 지방정부의 재정력을 가장 잘 나타내주는 지표이다(강윤호, 2015) 지방세 수입규모가 높을수록 일반적으로 지방자치단체가 부채를 발행하지 않고(임성일, 2011) 활용할 수 있는 재정 여력이 된다.

한편, 지방자치단체장의 득표율과 재선여부는 지방정부 부채에 영향을 미치는 정치적 변수로서 활용되어왔다. 단체장은 자신을 지지하는 지역을 위해 사업을 유치할 동기가 있으며 낮은 지지율로 당선된 단체장은 재선을 위해 선심성 개발사업을 무리하게 추진할 수 있다(강윤호, 2015).

한편, 일반적으로 인구지표는 공공 서비스에 대한 수요를 확인하는 데 사용되어왔다(Bahl & Duncombe, 1993). 특히 사회적 약자의 비중에 따라서 지방자치단체의 복지서비스 수요와 세입액이 변화하며, 노령자 비중은 우리나라의 지방재정에 가장 큰 영향을 미치는 요소라고 볼 수 있다(정재진, 2011). 채무를 발행하지 않는 제약적인 상황 하에서 사회복지 수요의 증가는 부족한 예산을 대신할 수 있는 숨은 부채의 증가로 이어질 개연성이 높으며 따라서 고령자 비중 및 사회복지예산비중을 활용하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

변수		측정	출처
종속 변수	민자사업 재정부담금	ln(인구 1000명 당 민자사업재정부담금)	지방재정 365, 지방자치단체별 통합재정보고서 (2014~2017)
채무 절감 노력	채무Zero달성여부	채무존재=0, 당해채무제로 전환=1, 연속채무제로유지=2	
	채무절감노력	인구 1000명당 채무잔액증감폭	
재정적 역량	재정자립도	자체재원/세입결산규모 (%)	
	지방세액	ln(인구 1인당 지방세액)	
정치적 환경	득표율	지방선거 및 보궐선거 득표율	중앙선거관리위원회 (2015~2017)
	재선여부	초선=0, 재선=1, 3선=2	
정책 수요	사회복지예산비중	사회복지예산/예산총액 (%)	지방재정 365 (2015~2017)
	고령인구비중	65세이상인구수/전체인구수 (%)	통계청
	인구수	ln(인구수)	

본 연구는 부채규모와 예산외 사업을 활용한 재정팽창 간 관계에 관해 패널분석을 수행하였다. 패널분석의 대표적인 방법은 고정효과모형(Fixed Effect)과 임의효과모형(Random Effect)으로, 패널자료분석은 Pooled OLS가 유발하는 추정편의를 치유하고 시간과 개체의 변동효과를 복합적으로 반영하여 신뢰할 수 있는 모수추정이 가능하다(김애진, 2011). 고정효과모형은 집단 내(within) 변이를, 임의효과모형은 집단 간(between) 변이를 통해 추정하는 방식으로 패널분석 시에는 개별효과와 독립변수 간에 상관관계가 있는 경우 고정효과모형을 선택한다(Wooldridge, 2008: 493 ; 정성호, 2013 재인용).

Ⅳ. 분석결과

1. 지방자치단체 채무 및 민자사업재정부담액 현황

〈표 3〉의 기술통계를 살펴보면, 인구 1000명당 민자사업재정부담금은 평균적으로 약 1,960만원으로 나타나며, 전혀 부담하지 않는 지역이 많은 비중을 차지하고 있는 한편에는 2억 원이 넘는 지역도 존재하고 있어 그 편차가 매우 높다는 것을 알 수 있다. 가장 높은 민자사업재정부담금을 보유한 지역은 문화복지종합타운, 강진의료원의 등의 다양한 현안사업을 진행하고 있는 강진군으로 나타났으며, 강진군은 2017년 채무제로를 달성하였다.

〈표 2〉 기술통계

Variable			Obs	Mean	Std. Dev.	Min.	Max.
1000명당 민자사업재정부담금 (억원)			678	0.196187	0.364603	0	2.119037
채무 절감 노력	채무제로 달성여부	채무존재	678	0.579646	0.4939802	0	1
		채무zero전환	678	0.094395	0.2925937	0	1
		연속채무Zero유지	678	0.325959	0.469078	0	1
	1인당 채무잔액 증감폭(만원)		678	-35.2761	93.87876	-947.089	715.3036
재정적 역량	재정자립도		678	28.8108	12.39749	9.86	70.24
	1인당지방세액(원)		678	405.6018	216.5459	93	1253
정치적 환경	득표율		678	54.65628	11.80311	24.7	100
	재선여부	초선	678	0.436578	0.4963275	0	1
		재선	678	0.402655	0.490795	0	1
		3선	678	0.160767	0.367587	0	1
정책 수요	사회복지예산비중		678	34.53509	15.32092	7.34	71.15
	인구수		678	11.83322	1.038686	9.210441	13.99285
	고령인구비중		678	18.83656	7.866271	6.39	38.2

한편, 3년간 채무제로를 달성한 지역은 226개 지역 중 총 64개 지역으로 전체 지역 중 28.3%에 해당하는 비중을 차지하고 있다. 태백시는 3년간 가장 높은 1인당 채무잔액을 보유한 경험이 있는 것으로 확인되었는데, 태백관광공사 보증채무로 인해 두 차례 재정위기단체 지정을 겪기도 하였다. 1인당 채무증감폭은 지속적으로 이어져온 채무절감 노력에 따라 평균적으로 1인당 35만원 감소하는 추세에 있으며, 이 또한 매우 편차가 크게 나타나고 있다. 이 중 재정위기단체 지정과 해제를 겪은 태백시가 가장 높은 감소폭을 보이고 있으며, 인구대비 채무가 높은 함평군이 가장 높은 증가폭을 나타냈다.

2017년을 기준으로 민자사업재정부담액을 한번도 보유하지 않은 지역은 총 226개 시군구 중 136개 지역(60.2%)으로 이들 지역은 지난 5년간 민자사업을 수행하지 않았거나 혹은 민자사업을 통해 민간사업자 또는 기관이 적절한 수익을 얻고 있다고 볼 수 있다.

민자사업재정부담액을 부담한 경험이 있는 총 90개 지역 중 구보다 시·군 지역이 민자사업재정부담액을 부담한 비중이 높게 나타났다. 특히 민자사업재정부담액을 부담했던 자치구는 전체 자치구 중 8개 지역(11.4%)에 불과하고, 5년 간 채무를 한 번도 부담하지 않은 지역 또한 40개 지역(60%)에 달하여 자치구 단위에서의 부채를 활용한 재정활동은 다른 자치단체와 비교하여 활발하게 나타나지 않고 있다.

〈표 3〉 단체별 5년 간 민자사업재정부담금 및 채무잔액 보유경험(2017년)

(단위: 개, %)

유사단체	모두 미보유	민자사업 재정부담금만 보유	채무만 보유	모두 보유	총계
시	1 (1.3)	2 (2.7)	24 (32.0)	48 (64.0)	75 (100)
군	5 (6.2)	6 (7.4)	44 (54.3)	26 (32.1)	81 (100)
구	36 (51.4)	4 (5.7)	26 (37.1)	4 (5.7)	70 (100)

또한, 대부분의 자치구는 민간투자법보다 공유재산법에 의한 민간투자사업으로 계획하는 경우가 많아(주재홍, 2013) 비교적 예측가능한 BTL 임대료를 부담하는 경우가 많다. 〈표 5〉에서 민자사업 유형별 부담비중을 살펴볼 때, 시에 비하여 군이나 구에서는 대형 SOC사업이 주를 이루는 민간투자법이나 유료도로법 등에 의한 BTO 사업보다 노인복지시설, 하수관거정비와 같은 BTL 사업에 집중하는 경향이 있다. 다만, 이러한 기초자지단체가 직접 부담하고 있는 민자사업재정부담액이 없더라도 광역시도 본청 주도로 특정 자치구의 민자사업을 수행하고 민자재정부담액을 부담하기도 한다.

〈표 4〉 유사단체별 민자사업재정부담액 부담 현황 (2015~2017년)

(단위: 개, %)

유사단체	BTL만 부담	BTO만 부담	BTL, BTO 모두 부담	총계
시	73 (55.73)	18 (13.74)	40 (30.53)	131 (100)
군	71 (80.68)	8 (9.09)	9 (10.23)	88 (100)
구	21 (87.5)	3 (12.5)	0 (0)	24 (100)

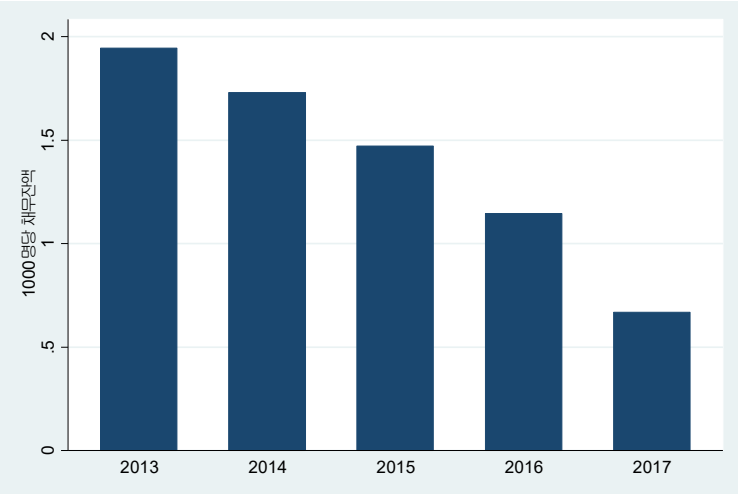
한편, 채무의 경우, 약 58.0%의 지역이 계속 채무를 유지하고 있으며, 총 64개 지역이 채무제로를 달성하였다. 2015년부터 2017년까지 당해 연도 채무를 전혀 부담하고 있지 않은 지역은 총 404개 지역이며, 2017년 기준 전체 중 54개 지역은 5년간 채무를 한 번도 보유하지 않았다. 이와 같이 민자사업재정부담액과 채무잔액은 지역별로 그 편차가 매우 크고, 부채를 활용한 재정활동이 지역마다 매우 다르게 나타남을 알 수 있다. MRG 형식의 BTO 사업방식을 재정비하여 민자사업을 장려하고자 하는 시도에 따라[17] 민자사업재정부담액은 2015년 이후 지속적으

17) 기획재정부, 2015, 2015 민간투자사업기본계획

로 증가추세에 있는 반면, 주민 1000명당 지방자치단체 채무잔액은 평균적으로 매년 감소추세에 있다. 매년 약 60%에 해당하는 지역이 채무를 줄이고자 하는 노력을 기울이고 있으며, 채무제로를 달성하는 지역 또한 매년 증가하여 2017년에는 35개의 지자체가 채무제로를 달성하였으며, 채무를 지속적으로 부담하지 않는 지역도 또한 증가하는 추세에 있다.

〈그림 2〉 연도별 인구 1,000명당 채무잔액 평균 추이

(단위: 억 원)



2. 모형추정결과

〈표 7〉은 각 요인에 대한 추정결과를 나타내고 있다. 본 연구에서는 먼저 모델 1(M1)에서 기존 이론적 논의 및 선행연구로부터 도출한 각 요인에 대한 분석을 수행한 후 지방자치단체의 채무절감 노력을 포함하여 각각 확률효과모형(M2)과 고정효과모형(M3)에 따른 결과를 최종적으로 확인하였다. 채무절감노력을 포함한 모델3에서는 지방정부의 재정적 역량과 정치적 환경, 정책수요에 대하여 모델1과 유사한 결과가 확인되었으며 채무제로달성노력이 민자사업재정부담금에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 1-1을 뒷받침하고 있음을 확인할 수 있다. 결과분석에서는 하우스만 검정(Hausman test) 결과에 따라 최종모형인 고정효과모형의 결과(M3)를 채택하여 제시한다.

〈표 5〉 결과 분석

변수			M1	M2(RE)	M3(FE)
채무절감 노력	채무제로 달성	채무Zero 전환		.90885554*	.81349465*
		연속 채무없음		1.7234514***	1.5377362**
	채무증감폭			0.00082319	0.0006245
재정적 역량	재정자립도(%)		-0.02387271	-0.0360785	-0.02298605
	ln(1인당 지방세액)		2.996133	5.6020912***	2.2552841
정치적 환경	득표율		.27512123***	0.04110127	.26872932**
	재선여부	재선	-4.5915355***	-0.02410027	-4.7280004***
		3선	-0.71929578	-0.6142237	-0.8749508
정책 수요	사회복지예산비중(%)		.53529612***	.39537473***	.53602553***
	고령인구비율(%)		.85641006***	0.20155423	.72319153**
	ln(인구수)		6.4230012	1.3970038	4.6353373
cons			-134.34411**	-64.971481***	-106.51945

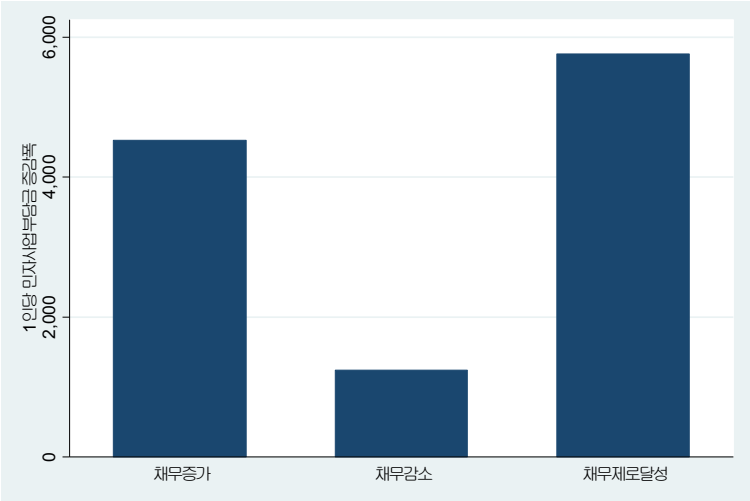
* p〈.1; ** p〈.05; *** p〈.01

우선, 지방자치단체 채무절감 노력 중 채무제로를 달성한 지역은 그렇지 않은 지역과 비교하여 민자사업재정규모가 높은 것으로 나타났다. 채무제로 지역 중에서는 지속적으로 채무를 부담하지 않는 지역이 당해 채무제로로 전환한 지역과 비교하여 민자사업재정규모가 높을 것으로 통계적으로 유의미한 결과를 보였다.

반면, 전년대비 1인당 채무증감폭은 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다. 이는 지역 간 채무의 편차가 높아 극단치에 의해 유의미한 결과를 얻기 어려운 데이터의 한계로 나타날 수 있으므로 해석의 주의가 요구된다. 비록 통계적으로 유의미한 결과를 확인하지는 못하였으나 채무 증가폭은 민자사업재정부담금과 정(+)의 관계를 보이고 있으며, 이는 채무수준이 높아질수록 민자사업부담금과 같은 잠재부채가 증가한다(Esfahani & Kim, 2002; 강윤호, 2015)는 기존의 연구결과를 반영하고 있는 것으로 보인다. 〈그림4〉에서 전년대비 1인당 채무잔액의 변화에 따라 민자사업재정부담액 증감액을 살펴보면, 채무잔액이 증가하거나 감소하는 경우, 민자사업재정부담액 또한 함께 증가 또는 감소하고 있다. 그러나 당해 연도 채무제로를 달성한 지역의 경우에는 오히려 민자사업재정부담액이 채무가 증가한 경우보다 평균적으로 높은 증가폭을 보이고 있다. 즉, 일반적인 채무절감노력과는 달리, 채무제로에 대한 도전적인 추진과 달성은 숨은 부채인 민자사업재정부담금을 적극 활용하게 할 수 있으므로 반드시 재정건전성과 이어지는 것은 아니라는 점을 반영하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상을 통해 채무제로는 지방정부가 재정적으로 제약된 상황에 놓이더라도 달성해야 할 경쟁적이고 전략적인 목표임을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 채무잔액변화에 따른 민자사업재정부담액증감폭

(단위: 원)



기존 연구들과 비교하여 볼 때, 지방자치단체의 재정적 역량과 민자사업재정부담금 간 관계에서는 재정자립도와 1인당 지방세액 모두 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못하였다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 재정적 역량이 낮다고 해서 반드시 숨은 부채의 활용으로 이어지지 않음을 확인할 수 있다. 일반적으로 민자사업은 중앙정부의 관리를 받고 있어(정성호, 2014) 재정적 역량이 낮더라도 중앙정부에 대한 절차와 규정 없이 자체적으로 민자사업을 추진하는 데에는 지방정부의 한계가 있음을 추정할 수 있다. 다만, 재정자립도는 민자사업재정부담금과 부(-)의 관계, 1인당 지방세액은 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타나 지방정부가 재정사업운영 시 안정적인 세입원을 바탕으로 민자사업에 대해 적극적인 투자전략을 취할 수 있다(강윤호, 2015)는 기존 선행연구와 일치하는 결과는 일부 확인할 수 있다.

단체장의 득표율은 민자사업재정부담금에 정(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 기존 연구에서는 지지율이 낮은 단체장이 향후 더 높은 지지율을 얻기 위해 보다 적극적으로 숨은 부채를 활용한다고 보았으나(강윤호, 2015) 본 결과에서는 당선 시 높은 지지율을 얻기 위해 이미 대형 투자개발사업이나 선심성 공약을 수행하기 위해 숨은 부채를 활용하고 있는 결과를 보여주는 것으로 사료된다. 다만, 민자사업이 비교적 장기적인 특성을 가지고 있어 당해 단체장의 선호가 반영된 민자사업재정부담금과 시기적으로 차이가 존재하므로 해석에 유의할 필요가 있다. 한편, 재선여부를 볼 때, 당선 횟수가 재선인 경우 초선과 비교하여 민자사업재정부담금 규모가 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 기존 연구와 같이 재선에 대한 동기를 가지고 있는 초선 단체장일수록 민자사업을 적극적으로 활용하고자 하는 경향을 보인다고 판단할 수 있다.

마지막으로 정책수요와 민자사업재정부담금 간 관계에서 인구규모는 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못하였으나 사회복지예산비중과 고령인구비율은 민자사업재정부담금과 정(+)의

관계를 갖는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통하여 일반적인 공공서비스가 반드시 민자사업으로 이어지는 것은 아니나, 사회복지와 관련된 공공서비스 수요가 높고, 이에 대한 지출이 높을수록 숨겨진 부채를 활용할 유인이 높아진다는 기존 선행연구의 관점을 재확인할 수 있었다.

V. 결 론

본 연구는 정부부채의 유형 및 부채 간 관계에 대한 이론적 연구들과 최근 시론적으로 다루어지는 채무제로에 대한 논의를 바탕으로 지방자치단체의 채무절감노력이 숨겨진 부채로서의 민자사업재정부담금에 미치는 영향을 실증적으로 탐색하였다. 지금까지 민자사업을 부채로서 속성을 정의하고 부채 간 관계를 논의하는 연구가 드물었다는 점에서 본 연구의 학술적 의의를 찾을 수 있다.

분석결과, 채무제로를 달성한 지역은 그렇지 않은 지역과 비교하여 민자사업재정규모가 높은 것으로 나타났으며, 특히 지속적으로 채무를 부담하지 않는 지역이 가장 민자사업재정규모가 높은 것으로 나타났다. 전년대비 1인당 채무증감폭은 통계적으로 유의미한 결과를 얻지는 못하였으나 채무증감폭이 높을수록 민자사업재정부담금과 정(+)의 관계를 보이고 있다는 점에서 채무가 증가할수록 숨은 부채를 활용한다는 기존 연구결과를 일부 확인할 수 있었다. 즉, 지방자치단체의 채무절감노력은 재정건전성 확보와 반드시 이어지는 것만은 아니며, 단체장의 재무성과를 알리고 주민들의 지지를 획득하고자 하는 전략적인 움직임이라고 볼 수 있다.

앞서 논의한 바와 같이 우리나라의 지방재정관리는 지방정부의 재정건전성을 강화를 목표로 끊임없이 개선되어 왔다. 재정건전성을 확보하고자 하는 지방자치단체의 노력은 일반채무 감축뿐만 아니라, BTL 임차료를 포함하는 관리채무와 같은 영역에서도 나타나고 있으며, 장기적인 재정위험으로 거론되었던 MCG 방식의 BTO 사업을 재협상을 통해 운영비용보전방식으로 전환하고 있는 자치단체 또한 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 지방재정건전성이 해결됐다고 보기 어렵고, 투명한 재정정보관리와 효과적인 부채관리방법의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 우리나라를 포함하여 재정여력(Fiscal Space)이 충분한 국가의 경우에는 성장을 희생하여 빚을 갚는 것은 합리적이지 않다는 Ostry 외(2015)의 제안과 같이, 지방자치단체가 채무제로를 달성하였다고 해서 반드시 건전하고 효율적인 재정운용을 했다고 보기 어렵다. 무리한 채무규모의 축소는 중요한 공유재산을 매각하거나 SOC 사업을 축소하도록 함으로써 중장기적으로 필요한 기반시설 확보가 적시에 이루어지지 않을 수 있다. 또한, 민자사업은 민간부문의 세부적이고 엄격한 계약에 의해 규제되기 때문에 미래의 정책결정자가 공공정책을 변경하고 계약을 조정하기를 원할 때, 비용이 많이 드는 재협상에 직면하게 될 수 있다(Willems & Doore, 2014). 따라서 민자사업의 확대는 재정위험이 크지 않은 한도에서 관리될 필요가 있으

며, 필요한 사업에 채무를 적절히 활용해야 한다는 관점에서 적정수준의 채무를 탐색할 필요성 또한 존재한다(서정섭 & 이장욱, 2018). 이와 같은 흐름 속에서 본 연구는 최근 경쟁적으로 추진되고 있는 채무제로의 전략적 의미를 실증분석을 통하여 제시하였다는 데서 정책적 함의를 제시하고 있다고 사료된다.

다만, 본 연구는 패널분석임에도 불구하고 3개년도 분석에 그쳤다는 점에서 사업기간이 장기적인 민자사업의 특성상 본격적인 운영에 따른 정책시차를 반영하는데 제한적인 측면이 존재한다. 또한 사업유형을 구분하기 위한 시간적 한계와 데이터 관측치의 제약으로 인해 BTL 사업이 국비지원 사업을 포함하고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 선택을 대표하는 변수로서 기존 연구와 동일하게 민자사업재정부담금의 총액을 종속변수로 활용하였다는 한계점이 존재한다. 이러한 제약으로 인해 민자사업의 주체, 사업별 규모와 특징 운영기간과 같은 보다 다양한 속성을 심도 있게 반영하기 어려웠다는 점에서 아쉬움이 존재한다. 따라서 다각적 측면에서 측정지표와 연구방법론을 추가적으로 모색하고 장기적인 정보의 축적을 통해 자료의 시기적·구조적 한계를 극복할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

강윤호. (2014). 한국 지방정부의 총부채결정요인에 관한 분석. 「한국지방자치학회보」, 26(3): 153-172.

강윤호. (2015). 한국 지방정부의 숨은 부채 결정요인 분석 「공공정책과 국정관리」, 9(2): 72-100.

기획재정부. (2015). 「2015 민간투자사업기본계획」.

김재훈·이호준. (2012). 「공공투자사업의 정치경제학: 대규모 공공투자사업 추진이 재선성공률에 미치는 영향」, 정책연구시리즈 2012-14. 한국개발연구원.

김애진. (2017). 지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국지방재정논집」, 22(1): 161-193.

박형수·전병목·박상원·박기백·김현아·이창용·이항용. (2007) 「재정위험 측정 및 관리에 관한 연구」, 한국조세연구원.

서정섭·이장욱. (2018). 지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.

주재홍. (2013). 「서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리방안 연구」, 연구보고서. 서울연구원.

이호준. (2014). 지방재정의 위험도 분석과 재정건전성 강화방안: 민간투자사업을 중심으로. 「재정건전성의 평가 및 정책과제」, 67-122. 한국개발연구원.

임성일. (2011).「지방자치단체의 채무관리 개선방안」. 연구보고서. 한국지방행정연구원.

정성호. (2013). 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시·도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업(BTO·BTL)간 관계.「한국지방재정논집」, 18(1): 131-162.

정성호. (2014). 지방자치단체의 예산 외 사업부채 증가변인 연구.「한국행정학보」, 48(1): 315-338.

정재진. (2011). 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향.「정부학연구」, 17(2): 289-325.

허명순. (2014).「지방자치단체와 지방공기업 부채관리 개선방안」, 감사연구원 연구보고서. 감사원.

행정안전부. (2012).「2012 지방채발행계획 수립기준」.

행정안전부. (2013).「2013 지방채발행계획 수립기준」.

행정안전부. (2015).「통합채무 및 부채 재정관리지표 개발 연구용역 보고서」, 행정안전부 지방재정경제실.

Bahl, R., Duncombe, W. (1993). State and local debt burdens in the 1980: A study in contrast. *Public Administration Review*, 53(1): 31-40.

Bel G., Bel-Piñana, P. & Rosell, J. (2017). Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users. *Utilities Policy*, 48: 147-156.

Bennett, J. T., DiLorenzo. T. J. (1982). Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt. *Public Choice*, 39: 333-342.

Brixi, H. P., (2001). Government contingent liabilities: A hidden risk to fiscal stability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 13(4): 582-623.

Brixi, H. P., Schick. A. (2002). *Dealing with government fiscal risk: An overview. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. The World Bank.

Bloch, D., Fall F. (2015). *Government Debt Indicators: Understanding the Data*. OECD Working Paper, Vol. 1228.

Boyne G.A. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal Management Study*, 39: 97-122.

Buso M., Marty F. & Tra, T. P. (2017). Public–private partnerships from budget constraints: looking for debt hiding?. *International Journal of Industrial Organization*, 51: 56-84.

Dewatripont, M., P. Legros. (2005). PPPs: Contract Design and Risk Transfer. *European Investment Bank Papers,* 10(1): 120-41.

Easterly W. (1999). When is fiscal adjustment an illusion? Econ. *Policy*, 14(28): 55-86.

Engel. E., Fischer R. & Galetovic A. (2013). The basic public finance of public-private partnerships. *Journal of the European Economic Association*, 11(1): 83-111.

Esfahani, H. S., H. J. Kim. (2002). *Hiding public debt*, Economic Research Forum, Working

paper No. 0203.

Guarini. E. (2016). The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7): 499-506.

Hemming, R., Petrie, M. (2000). *A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability*. IMF Working Paper. International Monetary Fund.

Hodge, G., C. Greve. (2007). Public? Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review,* 67(3): 545-558.

Hodge, G., C. Greve. (2013). *Introduction: Public-Private Partnership in Turbulent Times. In Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, 1-32. London: Routledge.

Hood, C. (1995). The new public management in the 1980s: variations on a theme. Accounting. *Organizations and Society*, 20(2-3): 93-109

Irwin, T. (1998). *Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability*. World Bank poverty research and expenditure management (PREM) notes. The World Bank.

Jiang, Y. (2017). Selection of PPP Projects in China Based on Government Guarantees and Fiscal Risk Control. *International Journal of Financial Research*, 8(1): 99-111.

Jeong, S. H. (2018). Does the size of local government debt affect the level of debt of off-budget entities? The case of local government in Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0): 1-16.

Klien M., Tran P. -T. (2016). Public Private Partnerships as Innovation Adoption: Does the Process Count?. *Academy of Management Proceedings*, 2017(1).

Kivleniece, I., Quelin B. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective. *Academy of Management Review*, 37(2): 272-299.

Lee, H. (2017). The Public-Private Partnerships and the Fiscal Soundness of Local Governments in Korea. *KDI Journal of Economic Policy*. 39(1): 41-82.

Linck, J. S., Netter J. & Shu T. (2013). *Can managers use discretionary accruals to ease financial constraints? evidence from discretionary accruals prior to investment Account. Rev*, 88 (6): 2117-2143.

Lojsch, D. H., Rodríguez-Vives M. & Slavik, M. (2011). *The size and composition of government debt in the Euro area ECB Occasional Paper Series No. 132.*

Ma, J., Zhao Z. & Niu M. (2015). Budgeting for fiscal risks: the challenge for China. *Journal of Asian Public Policy*, 8(3): 351-368.

Maskin, E., Tirole J. (2007). Public-private partnerships from budget constraints: Looking for

debt hiding?. *International Journal of Industrial Organization*, 51: 56-84.

Mühlenkamp, Holger. (2014). Public-Private Partnerships and Government Debt, *CESifo DICE Report*, 12(3): 24-30.

Mintz, J., Smart, M. (2005). *Incentives for Public Investment under Fiscal Rules, mimeo,* University of Toronto.

Ostry, J. D., Ghosh, A. R. & Espinoza, R. (2015). *When Should Public Debt Be Reduced?*. IMF Staff Discussopn Note. International Monetary Fund.

Polackova. (1998). *Contigent Government Liabilitiea: A Hidden Risk for Fiscal Stability*. Policy Research Working Paper. The World Bank.

Schick, A. (1981). Off-Budget Expenditures: An Economic and Political Framework. *Journal on OECD Budgeting*, 7(3): 7-38.

Sadka, E. (2007). Public-Private Partnerships—A Public Economics Perspective. CESifo Economic Studies, 53(3): 466-490.

Willems, T., Doore, W. V. (2014). (De)Politicization Dynamics in Public–Private Partnerships (PPPs): Lessons from a comparison between UK and Flemish PPP policy. *Public Management Review*, 18(2): 199-220.

접수일(2019년 07월 27일)
수정일(2019년 08월 19일)
게재확정일(2019년 08월 26일)

〈국문초록〉

지방자치단체 채무절감노력이 민자사업재정부담금에 미치는 영향에 관한 연구

본 연구는 지방자치단체의 채무절감노력과 민자사업재정부담금 간의 관계를 분석함으로써 지방자치단체의 채무제로의 의미를 실증적으로 되짚어보는 데 목표가 있다. 재정건전성 확보를 위하여 중앙정부와 지방자치단체는 세입을 확대하고 채무를 절감하고자 하는 노력을 지속적으로 기울이고 있으며, 최근 이러한 노력은 경쟁적인 채무제로 선언으로 나타나고 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 채무절감노력이 숨겨진 부채로서의 민자사업재정부담금에 미치는 영향을 패널고정효과모형을 활용하여 추정하였다. 분석결과, 채무제로를 달성한 지역은 그렇지 않은 지역과 비교하여 민자사업재정부담금 규모가 높은 것으로 나타났으며, 채무제로를 연속적으로 유지하는 지역에서 가장 높은 재정부담금 규모가 나타났다. 이러한 오늘날 채무제로 선언은 채무 절감을 통하여 재정건전성을 확보 노력이기보다 주민의 지지를 얻고 단체장의 재무성과를 알리고자 하는 전략적인 움직임이라는 점을 시사한다.

주제어: 지방정부부채, 숨은 부채, 민간투자사업, 재정건전성, 재정위험