

# 지방채 발행 총액한도제의 지방채 발행에 대한 영향 분석

강 윤 호

## 국문요약

우리나라는 지방채 발행의 활성화를 도모하고자 기존의 지방채 발행 승인제를 폐지하고 지방채 발행 총액한도제를 도입하였다. 본 연구는 지방채 발행 총액한도제의 도입이 지방채 발행의 규모에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 지방채 발행에 대해 지방채 발행 총액한도제는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나서, 동제도의 도입이 의도하였던 지방채 발행의 자율성 및 활성화의 효과를 가져오지는 못하였다고 볼 수 있다. 지방채 발행 총액한도제 외에 기타 변수들의 지방채 발행에 대한 영향력을 분석한 결과, 재정력(재정자립도)이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 이어서 개발수요(개발사업비)와 채무상환부담정도(채무상환액)가 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과를 기초로 하여 지방채 운영에 관한 몇 가지 정책적 시사점을 제시하였다.

주제어: 지방채 발행 총액한도제, 지방채 발행 규모, 영향

## I. 서론

지방채는 지방정부 재원조달의 하나의 수단으로써 기능을 지니고 있다. 지방채 발행이 지나치면 지방재정의 불건전성이나 지방재정 위기를 야기하는 여러 가지 문제를 유발할 가능성도 있지만, 재원 부담의 세대 간 형평성 제고, 사회적 후생 증진 등의 긍정적인 기능을 수행하는 측면이 있다. 이와 같이 지방채가 긍정적인 기능을 수행할 수 있는, 지방채 발행이 적합한 사업을 적채사업이라고 한다. 주로 사회간접자본과 같은 개발사업들이 적채사업으로 분류된다.

우리나라는 지방채에 대한 부정적 시각, 지방정부의 연성적 예산 제약, 지방채 시장의 미활성화 등과 같은 다양한 요인들 때문에, 지방정부의 지방채 발행이 활성화 되지 않고 있다. 이와 같은 상황에서 지방채를 활성화시키고자 정부는 2006년도부터 지방채 발행 총액한도제를 도입하였다. 그 이전까지 중앙정부로부터 지방채 발행사업에 대해 승인을 얻어야 기채가 가능했던 지방채 발행 승인제를 개편하여, 중앙정부가 부여한 지방채 발행 한도액 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 지방채를 발행할 수 있도록 한 지방채 발행 총액한도제를 도입함으로써, 지

방정부의 지방채 발행의 자율성이 증가되었다.

이와 같은 제도 개편에도 불구하고 지방채 발행이 아직 활성화되지 않고 있다는 견해가 있지만(라휘문·조기현, 2008), 아직까지 지방채 발행 총액한도제의 도입이 지방채 발행의 활성화를 초래하였는지에 대한 심도 있는 실증적 분석은 존재하지 않고 있다. 이 제도의 도입 이후 9년째를 맞고 있는 현 시점에서, 제도의 개편이 그 효과를 초래하였는지에 대한 실증적 분석이 중요할 것으로 보인다.

따라서 본 연구에서는 지방채 발행 총액한도제가 지방채 발행의 활성화를 초래하였는지를 탐색하기 위하여, 이 제도가 지방채 발행 규모에 미친 영향을 분석하고자 한다. 아울러 이와 같은 분석결과에 기초하여, 지방채 시장을 활성화 시킬 수 있는 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구의 검토

### 1. 지방채발행에 관한 이론

#### 1) 지방채의 의의

지방채(local debt)란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 과세권을 실질적 담보로 하여 자금을 조달하는 채무로서, 그 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지며 증서차입 또는 증권발행의 형식을 취하는 것이다(손희준 외, 2008: 164-165).

우리나라의 지방재정법에 의하면 지방자치단체의 장은 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업, 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, 지방채의 차환을 위하여 자금조달이 필요할 때 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 제11조 제1항).

#### 2) 지방채 발행 영향요인

지방채에 관한 이론이나 기존의 연구결과에 따르면, 지방채의 발행에 영향을 미치는 요인들은 다음과 같이 다양하다.

첫째, 지방정부의 재정상태를 나타내는 재정적 요인이 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다. 국고보조금 등 중앙정부나 상급정부로부터의 의존재원의 크기가 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다. 의존재원이 지방자치단체의 재정을 보완해주는 효과를 지니기 때문에, 의존재원이 증가하면 지방채의 활용은 억제될 것이라는 주장이 있다(Sanders, 1995). 반면에 이와는 반대로 의존재원의 규모는 지방정부의 자본지출에 대한 수요를 나타내는 지표이기 때문에, 보조금의 규모가 큰 지방정부는 그만큼 지방채의 활용도가 높아질 것이라는 주장이 있다(Inman, 1979). 그 외에 지방정부의 재정자립도나 지방세수입 등의 재정력이나 자체 수입의 규모도 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다. 지방정부의 자체 재정력이

크면 그만큼 자체수입으로 자체 재정수요를 충당할 가능성이 높아지므로, 지방채 발행의 필요성이 감소할 것으로 예측될 수 있다. 이와 관련하여, 지방정부가 실제 징수한 지방세 수입이 지방세의 적정 수준에 미치지 못하는 부분이 지방채 발행의 적정 규모라고 보는 이론도 있다(전상경, 2011). 이 이론에 따를 경우, 지방세의 징수액이 지방세의 적정 규모에 못 미칠수록 지방채의 발행은 증가할 것이다. 만일, 지방정부간에 지방세의 적정규모가 같다고 가정한다면, 지방세 수입이 작은 지방정부일수록 지방채의 발행이 증가하게 될 것이다.

둘째, 사회·경제적 요인으로서 인구와 소득이 증가하면 자본투자 수요가 증가하고 그 결과 지방채 수요가 늘어나는 경향이 있다(Bahl and Duncombe, 1993). 자본투자에 대한 수요의 크기는 개발사업의 예산이나 지출의 규모로 나타날 수 있을 것이다.

셋째, 지방채 시장의 여건으로서 금융시장이나 공공자금의 이자율이 낮을수록 지방채를 적극 발행할 가능성이 높다(Fisher, 2007). 이와 같은 관점에서 보면, 이자율이 낮은 공공자금 이용 가능성이 높을수록 지방채의 발행 가능성이 높아질 것이다.

넷째, 중앙정부의 지방채 발행에 대한 정책이 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 중앙정부가 지방채 발행에 대한 보상정책을 추진하거나 적극적인 공채정책을 추진할 때, 지방채 발행은 증가한다(Shah ed. 2007). 현재 각국이 실시하고 있는 지방채 발행 승인제도나 우리나라가 시행하고 있는 지방채 발행 총액한도제도는 이와 같은 관점에서 지방채 발행에 영향을 미치기 위한 제도들이다.

다섯째, 당해 지방의 정치적 요인도 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 자치단체장의 소속 정당의 특성, 지방선거에서 자치단체 장의 득표율 등 각종 선거 관련 변수가 지방채 발행에 영향을 미칠 수 있다(임성일·이효, 1999; 이정훈, 2003).

## 2. 지방채발행 총액 한도제

2005년 이전까지는 지방채를 발행하려는 지방자치단체는 지방채 발행 대상사업별로 행정자치부로부터 기채의 승인을 받은 후, 지방의회의 의결을 거쳐야만 했다. 이와 같은 지방채 발생 승인제도는 지방자치단체의 재정운영상의 자율성을 저해하고 지방채 발행을 억제할 수 있기 때문에, 지방정부에 지방채 발행의 자율성을 부여하고 지방채 발행의 활성화 도모하고자 지방재정법 개정을 통하여 2006년도부터 지방채발행 총액 한도제를 도입하였다.<sup>1)</sup> 즉, 2006년부터 발효된 지방재정법 제11조 제2항에 의하면, 지방자치단체의 장은 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 다만, 지방채 발행 한도액 범위 내이더라도 외채를 발행하는 경우에

1) 우리나라에서 적채사업에 지방채 발행이 필요한 만큼 이루어지지 않고 있다는 견해가 지배적이다. 예를 들어, 라휘문·조기현(2008)의 연구는 지방채발행 총액 한도제 도입 이후에도 한도액 대비 지방채 발행 비율이 특별시와 광역시는 87.6%, 도는 65.6%에 미치고 있다는 점을 들어 지방채가 여전히 활성화되고 있지 못하고 있다고 지적하였다. 또한 이 연구는 일반재원에 대한 지방채의 비율을 기초로 하여 적정 지방채 수준을 평가할 수 있는 지수를 개발하여 2007년도를 기준으로 하여 지방채 발행 규모의 적정성을 평가하였는데, 광역지방자치단체의 경우 지방채 적정규모 대비 실제 발행 비율이 0.91(91%)에 그치고 있어서 지방채의 발행이 활성화되지 못하고 있다고 평가하였다.

는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정자치부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 동법 제11조 제3항에 따르면, 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 행정자치부장관의 승인을 받은 경우에는 그 승인받은 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

동법 제11조 제2항에 따라 대통령령으로 정하는 지방자치단체 별 지방채 발행 한도액은 지방자치단체의 재정상태와 채무상황에 따라 차등적으로 설정된다. 즉, 구체적으로 이와 같은 한도액은 지방자치단체의 채무상환비율과 예산대비채무비율의 두 가지 지표에 따라 결정된다. 이 두 가지 재정 및 채무 상태 지표에 따라 지방자치단체를 세 가지 유형으로 구분하여 유형별로 총액 한도를 차등 설정하게 되는데, 재정 및 채무상태 지표가 양호한 유형에 속할수록 총액한도가 높게 설정된다(전상경, 2011).

### 3. 선행연구의 검토

본 연구와 관련된 것으로서, 지방채 발행에 영향을 미치는 요인에 관한 기존의 연구들을 살펴보고자 한다. 지방채 발행 총액 한도제가 지방채 발행의 활성화에 미친 영향을 이 제도 도입 이전 시점과 비교하여 분석한 연구, 즉 지방채 발행 총액 한도제 도입이 그 이전에 비하여 지방채 발행을 활성화 시켰는지에 대한 연구는 아직 존재하지 않는다.

이와 관련된 연구로서, 라휘문·조기현(2008)이 지방채 발행 총액한도제의 효과를 분석하였다. 그러나 이 연구는 동 제도의 도입 전후 간에 지방채 발행 규모의 차이를 비교하지 않고, 동제도 도입 이후 지방채 발행액의 지방채 발행 한도액 대비율을 지표로 하였다. 이 연구의 분석결과에 따르면, 지방채 발행액의 지방채 발행 한도액 대비율은 특별·광역시 87.6%, 도 65.6%, 시, 92.0%, 군 19.2%, 자치구 6.0%로 나타났다. 이들은 이 결과에 기초하여 지방채 발행 총액한도제 도입 이후 지방채의 발행규모가 적정 발행 규모에 비해 많이 부족하기 때문에, 동 제도 도입이 지방채 발행 활성화에 기여하지 못하고 있다고 주장하였다.

주기완(2011)은 16개 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)와 70개 기초자치단체(일반시)를 대상으로 하여, 지방자치 관련 법·제도의 변화가 지방채 발행 규모의 변화에 미친 영향을 연구하였다. 이 연구는 지방자치제도의 변화과정을 지방자치제도의 준비기(1988-1990년), 부활기(1991-1995년), 제도화기(1996-2005년), 혁신기(2006-2007년)로 구분하고 각 단계별로 지방채 발행 규모의 변화를 분석하였다. 혁신기의 중요한 제도 변화가 지방채 발행 총액한도제 도입 이므로, 이 연구를 통해 동 제도의 도입이 지방채 발행 규모에 미친 영향을 어느 정도는 추정할 수 있다. 분석결과, 광역자치단체의 경우 지방채 발행 총액한도제가 지방채 발행 규모의 증가를 가져왔으나, 기초자치단체의 경우에는 동 제도의 도입이 오히려 지방채 발행 규모를 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 동제도 도입 직후 2개 연도(2006-2007년)만을 대상으로 하였기 때문에 아직 제도가 완전히 정착되기 이전에 효과분석이 이루어졌다는 점과, 또 이 2개 연도를 지방자치제도 준비기(1988-1990년)인 지방자치제도 부활 이전 시기를 기준으로 하여 비교하였기 때문에, 동제도 도입의 효과를 엄밀하게 평가하는 데에는 많은 한계가 있다고 볼 수 있다.

제도의 변화를 독립변수로 하지는 않았지만, 지방채에 영향을 미치는 전반적인 영향요인을 탐색한 연구가 일부 존재한다. 배인명(2009)은 일반시를 대상으로 하여, 국가로부터의 의존재원(지방교부세, 국고보조금)이 지방채 연간 발행액에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 지방교부세와 국고보조금의 규모가 큰 지방정부일수록 지방채 발행액의 규모가 작은 것으로 나타났다.

임성일·홍서빈(2012)은 지방채 발행잔액의 결정요인에 대한 분석을 수행하였다. 분석결과, 인구규모, 중앙정부의 보조금 규모, 재정자립도가 큰 지방정부일수록 지방채의 발행잔액이 큰 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 정치적 변수를 독립변수로 사용하지 않은 문제점이 있다.

지방채의 규모를 종속변수로 하지는 않았지만 이와 깊이 관련 된 것으로서, 지방정부의 부채 결정요인에 관한 연구들이 있다. 이와 같은 연구들의 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

강윤희(2014)는 지방정부의 직접부채 뿐만 아니라 지방공기업과 민간투자사업 시행으로 인한 부채까지 포함한 총부채를 대상으로 하여, 지방정부의 부채 결정요인을 분석하였다. 분석결과, 사회·경제적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인 등 다양한 요인이 지방정부의 총부채 규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로, 사회·경제적 요인 중에서 개발수요, 일반복지수요, 노인복지수요, 경제력 등의 변수가, 재정적 요인 중에서 의존재원 변수가, 정치적 요인 중에서 자치단체장에 대한 주민의 지지율 변수가 지방정부의 부채에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

정성호(2012)는 지방자치단체의 재정수익이 부채에 미치는 영향을 분석하였다. 즉, 지방정부의 부채(총부채, 유동부채, 장기차입부채)에 지방정부의 재정수익(총예산, 자체조달 수익, 정부 간 이전수익)이 미치는 영향을 지방정부의 유형별로 실증 분석하였다. 분석결과, 재정수익의 부채에 대한 영향력은 종속변수의 유형별로, 그리고 지방정부의 유형별로 차이가 있는 것으로 나타났다.

정성호(2014)는 지방자치단체의 예산 외 사업(공사·공단 및 민간투자사업)의 부채에 영향을 미치는 요인을 분석 하였다. 분석결과에 따르면, 예산 외 사업의 총부채와 그 일부인 공기업 부채에는 지방자치단체의 예산부채가 정의 영향을 미치며, 중앙정부로부터의 의존재원이 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 예산 외 사업 중 민간투자사업의 부채에는 중앙정부로부터의 의존재원이 정의 영향을 미치며, 지방자치단체의 예산사업 부채는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

미국의 주정부와 지방정부를 대상으로 부채의 영향요인을 분석한 연구들이 있다. 허명순(2003)은 미국 뉴저지주 지방정부를 대상으로 하여 부채수준 결정요인에 관해 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 일반보증채무(교육채와 기타 일반보증채로 구성), 교육채무, 기타 일반보증채무 등 종속변수의 유형에 따라 그에 대한 영향요인이 다르게 나타났다. 그러나 노년층 인구비율, 자가주택 소유자 비율, 재학연령 인구비율, 1일당 소득, 신용등급, 과거의 부채규모 등 다양한 변수들이 부채에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

김렬·구정태(2002)는 미국의 주 및 지방정부를 대상으로 하여 채무(보증채무, 수익채무, 총채무) 수준에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 채무의 종류에 따라 그 영향요인이 다르게 나타났다. 총채무 수준은 상급정부로부터의 이전수입이 클수록, 지역의 정치적 성향이 보수적일수록 높아지는 것으로 나타났다. 또한 기채승인제도 등과 같이 총채무에 대한 규제제도가 있는 지역에서 채무수준이 낮은 것으로 분석되었다.

이상의 선행연구들을 종합 해보면, 지방채 및 부채의 일반적인 결정요인에 관한 연구들은 일부 존재한다. 그러나 2006회계연도부터 시행된 지방채 발행 총액한도제의 도입이 지방채 발행의 규모에 어떠한 변화를 가져왔는지에 대한 체계적이고 심도 있는 분석은 아직 수행되지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

### Ⅲ. 연구방법론

#### 1. 조사대상

본 연구는 우리나라 광역자치단체인 16개 시·도를 대상으로 한다. 2012년에 신설된 세종특별자치시는 역사가 짧아 추적된 자료가 없기 때문에 분석대상에서 제외하였다. 조사 시기는 지방채 발행 총액한도제 시행 이전은 2000-2004년도를, 동 제도의 시행 이후는 2008-2011년도를 대상으로 하여 제도 시행 이전과 이후 사이의 차이를 비교분석 하였다. 어떤 제도 도입 이후 그 제도가 정착하여 충분한 효과를 가져오는 데에는 일정한 시간이 소요될 수 있다는 점과 자료수집의 현실을 고려하여, 동제도 도입 시점인 2006년도 주변의 3개년도(2005-2007년)는 분석에서 제외시켰다.<sup>2)</sup>

#### 2. 분석모형 및 가설

지방채 총액 한도제의 지방채 발행 규모에 대한 영향을 분석하기 위해서, 본 연구에서는 분석모형을 식 (1)과 같이 구성하였다. 이 분석모형에서 종속변수 Y는 지방정부의 지방채 규모이다. 독립변수는 지방채 발행 총액 한도제가 된다. 그 외에 종속변수인 지방채 발행 규모에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 요인들을 통제변수로 활용하였다. 통제변수는 사회·경제적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인 등 다양한 요인의 변수들로 구성되었다.

통제변수 중에서 먼저, 사회경제적 요인에 해당되는 변수로는 개발수요(개발사업비)와 지방정부의 경제력(GRDP)을 투입하였다. 재정적 요인으로는 지방정부의 채무상환부담정도(채무상환액)와 재정력(재정자립도)을 변수로 사용하였다. 정치적 요인으로는 자치단체장의 지지도(지방선거에서 득표율)를 투입하였다.

이상과 같이 모형에 투입한 통제변수들은 이론적으로 혹은 선행연구에서 종속변수인 지방채

2) 행정의 시차적 접근론에 의하면 일반적으로 원인이 작동하여 결과가 산출될 때 까지는 일정한 시간이 흘러야 한다. 따라서 행정제도가 정책의 개혁이 일정한 효과를 가져오기 까지는 일정한 성숙기간이 필요하다(정정길 외, 2005). 이와 같은 관점에서 보면, 지방채발행 총액 한도제의 도입이 지방채 발행 규모에 영향을 미치기 까지는 일정한 시간이 필요할 수 있다고 가정해 볼 수 있다. 따라서 동제도와 그 도입 효과 간의 인과관계를 명백히 검증하기 위해서는, 제도 도입 이전과 이후의 시점 간에 약간의 거리가 있는 것이 더 타당할 수도 있을 것으로 보인다. 그리고 그동안 지방예·결산의 분류기준이 여러 차례 변경되어 2005-2007년의 경우, 연간 지방채 발행액이 예치금 회수와 하나의 항목으로 묶여있기 때문에 연간 지방채 발행액의 자료수집이 어렵다는 현실적인 요인도 고려하였다.

발행에 영향을 미치는 것으로 논의되는 다양한 변수들 중에서, 우리나라 지방자치의 현실을 고려하고 또한 선행연구에서 주로 지방채에 유의미한 영향을 미치는 것으로 판명된 것들을 선별한 것이다. 이론적으로 지방채의 영향요인으로 논의 되지만 우리의 현실에서 적절하지 않다고 생각되는 변수들은 독립변수에서 제외하였다. 예를 들어, 금융시장의 이자율은 이론적으로 지방채 발행에 대한 큰 영향요인이지만 금융시장의 이자율보다 훨씬 더 낮은 이자율을 가진 공공자금을 주로 지방채로 활용하는 우리나라의 현실에서, 시장이자율은 지방채 발행 규모와 거의 무관하다고 볼 수 있으므로 독립변수에서 제외하였다. 또한 중앙정부로부터의 의존재원의 규모는 재정자립도와 개념적 혹은 논리적으로 상충되는 측면이 있으므로, 재정자립도를 투입하는 대신 의존재원의 규모는 영향요인 변수에서 제외시켰다.

구체적으로 모형의 구성은  $Y$ =지방채 발행 규모(1인당 지방채 발행액, 총세입 대비 지방채 발행액 비율),  $X_1$ =지방채 발행 총액한도제,  $X_2$ =개발수요,  $X_3$ =경제력,  $X_4$ =채무상환부담정도,  $X_5$ =재정력,  $X_6$ =지방자치단체장의 지지도,  $\alpha$ =오차항 등으로 이루어진다.

$$Y=b_0+b_1X_1+b_2X_2+b_3X_3+b_4X_4+b_5X_5+b_6X_6+\alpha \dots\dots\dots \text{식(1)}$$

독립변수와 종속변수 간의 관계에 대한 가설은 지방채 총액한도제 도입 이후 지방채 발행 규모가 증대되었을 것이라는 것이다. 즉, 동제도 도입의 취지는 이전의 지방채 발행 승인제보다 지방채 발행에 더 큰 자율성을 부여함으로써, 지방채 발행을 활성화시키고자 하는 것이기 때문이다.

통제변수들과 종속변수 간의 관계에 관한 가설을 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다. 사회·경제적 요인 중에서 개발수요(개발사업비)의 증가는 지방채 발행 규모 증가의 원인이 될 수 있을 것이다. 지방채를 활용하는 것이 바람직한 사업은 SOC 건설 등과 같은 개발사업이며, 실제로 지방채를 통해 조달된 재원은 대부분 도로건설, 상·하수도, 지하철, 택지 공단 조성, 재해복구, 하수 및 우수처리시설 등의 개발사업비로 투입되고 있다(손희준 외, 2008). 이와 같은 개발사업비(자본지출)에 대한 수요가 많은 지방정부에서 지방채의 활용도는 그만큼 더 클 것으로 볼 수 있을 것이다(Leigland, 1994).

지방정부의 경제력 역시 지방정부의 지방채 수준에 영향을 미칠 수 있다. 지역의 경제가 성장할수록 소득이 증가하여 성장에 필요한 인프라 수요도 함께 늘어나고, 이 과정에서 지방채 발행 등으로 인해 부채가 증가하는 경향이 있다(Berne and Schramm, 1986). 반면에, 이와는 반대로 경제성장과 더불어 세수가 늘어나서 자체재원으로 인프라를 확충할 수 있는 역량이 강화되어 오히려 지방채 수요가 줄어드는 현상이 나타날 수도 있다(임성일·홍서빈, 2012). 우리나라의 경우 지방세는 대부분 재산과세 중심이고 국세가 소득과세 중심이기 때문에, 경제성장으로 인한 부가가치나 주민소득의 증가는 국세의 증가를 가져오고, 결국 내국세의 일정 부분을 차지하는 지방교부세의 증가가 초래되어 지방정부의 지방채 발행 등으로 인한 채무가 줄어들 가능성이 있을 것으로 보인다.

지방정부의 재정적 요인 중에서 지방채 발행에 영향을 미칠 것으로 판단되는 변수로는 지방정부의 채무상환부담정도(지방채 상환액)와 재정력(재정자립도)을 선택하였다. 채무부담정도와 관련하여, 기존의 채무규모가 큰 지방정부는 채무상환부담이 크기 때문에 신규 지방채 발행을 자제할 것이라는 주장이 있다(배인명, 2009). 그러나 이와 정반대의 가설도 생각할 수 있을 것으

로 보인다. 즉, 채무상환의 부담이 한계 수준에 다다르지 않은 상황이라면, 기존에 지방채 발행을 통하여 사업을 추진해 온 관행이나 경험이 있거나 그러한 상황에 놓여 있는 지방정부가 그렇지 않은 지방정부에 비해 새로운 지방채 사업을 수행할 가능성이 더 높을 것이기 때문에, 채무 부담정도가 큰 지방정부에서 신규 지방채 발행 규모가 더 클 수도 있을 것으로 보인다. 다른 한편으로, 기존의 채무상환의 부담이 큰 지방정부는 채무 상환비를 마련하기 위해 신규로 지방채를 발행할 가능성이 있을 것이다. 이와 같은 관점에서 보면, 채무상환액이 큰 지방정부일수록 지방채 발행 규모가 클 것으로 기대할 수도 있을 것이다.

재정자립도는 지방정부의 자주재원 조달 능력을 나타내기 때문에 지방정부의 재정력을 잘 나타내 주는 지표이다. 지방세의 규모가 크면 그만큼 당해 지방정부가 지방채의 상환능력이 우수하다는 것을 의미하므로, 그만큼 지방채를 발행할 가능성을 높을 것이라고 보는 관점이 있다 (Ramsey and Hackbart, 1988; Ellis and Schansberg, 1999). 이와 같은 관점에서 보면, 지방세의 규모가 클수록 재정자립도가 클 가능성이 있고 그만큼 지방채의 상환능력이 높다고 볼 수 있으므로, 재정자립도가 큰 지방정부일수록 지방채를 발행할 가능성이 높을 것으로 보인다.

정치적 요인 중에서 소속정당의 특성, 투표율 등 다양한 변수들이 지방채의 발행 등 지방정부의 부채에 영향을 미치는 변수로 알려져 있다(이정훈, 2003). 본 연구에서는 정치적 변수로 자치단체장에 대한 주민의 지지도를 분석모형에 변수로 투입하였다. 자치단체장은 주민 지지도가 낮으면 재선을 그만큼 크게 의식하여 선심성 개발사업 등을 무리하게 추진할 수 있으며, 이것이 지방채 발행 증가의 원인이 될 수도 있을 것이기 때문이다.

### 3. 변수측정 및 분석의 방법

이어서 이들 모형에 투입된 변수들을 측정하기 위해 이들을 어떻게 조작적 정의를 하였는지(지표)를 살펴볼 필요가 있다. 종속변수인 지방채 발행 규모는 일반회계와 특별회계(공기업 특별회계 및 기타 특별회계)의 결산액(총계규모)을 통합한 총괄규모를 활용하였다. 지방채 발행 규모의 측정지표는 주민 1인당 지방채액과 총세입결산액(일반회계+특별회계)에서 지방채(일반회계+특별회계)가 차지하는 비율의 2가지를 사용하였다. 앞에서 언급한 선행연구들을 포함하여 대부분의 지방채에 관한 연구에서 종속변수로 주민 1인당 지방채액 또는 총세입 대비 지방채 비율을 사용하고 있다. 지방채에 관한 자료는, 2000-2004년도의 자료는 안정행정부 발행 「지방재정연감(2001-2005년)」과 재정고 지방결산현황(<http://lofin.mospa.go.kr/main.jsp>)에서, 그리고 2008-2011년 자료는 각 지방자치단체 홈페이지상의 재정공시에서 수집되었다.

독립변수인 지방채 발행 총액 한도제는 가변수(dummy variable)을 활용하여, 동 제도 시행 이전연도에는 0의 값을, 동 제도 시행 이후 연도에는 1의 값을 부여하였다.

이어서 통제변수의 측정지표에 대해 살펴보자. 지방정부의 개발수요는 자치단체별 세출결산의 성질별 분류(일반회계+특별회계)에서 자본지출(순계규모)의 규모를 활용하였는데, 1인당 자본지출의 규모로 지표화 하였다. 이 결산자료는 안정행정부에서 발간되는 「지방재정연감(각 년도)」에서 발췌하였다.



지방정부의 경제력은 지역내 총생산(GRDP)를 활용하였는데, 1인당 GRDP로 지표화 하였다. 이 자료는 국가통계포털 사이트로부터 수집하였다(http://kosis.kr).

지방정부의 채무상환부담정도는 지방자치단체 세세항별 분석(경제성질 분류)의 채무상환 결산액(지방채 상환+채무 부담 행위 상환)으로 하였으며, 일반회계와 특별회계를 포함한 총괄규모이다. 이 변수의 조작화는 1인당 채무상환액으로 하였다. 이 자료는 안정행정부에서 발간되는 「지방재정연감(각 년도)」에서 발췌하였다.

지방정부의 재정력은 지방자치단체의 재정자립도를 지표로 활용하였다. 이 자료는 국가통계포털 사이트로부터 수집하였다(http://kosis.kr).

지방자치단체장의 지지율은 1998년, 2002년, 2006년, 2010년에 실시된 전국동시 지방선거 및 기타 재보궐 선거에서 자치단체장의 득표율을 지표로 활용하였다. 이들 지방선거 관련 자료는 중앙선거관리위원회 사이트의 당선인 통계자료를 활용하였다(http://info.nec.go.kr).

이상의 자료 중 GRDP, 각종 결산자료 등 모든 시계열 자료는 2010년도 기준 GDP 디플레이터를 활용하여 전환한 불변가격을 활용하였다. 이들 변수들의 조작적 정의에서 비율변수와 가변수를 제외하고, 모든 변수에 대해 자연로그값으로 변환하여 분석하였다.<sup>3)</sup> 이상에서 설명한 각 변수들의 조작적 정의(지표)는 <표 1>에 나타나 있다.

식 (1)의 분석모형에 나타난 종속변수와 독립변수 및 통제변수 사이의 인과관계의 분석은 통합회귀분석(pooled regression)을 통해 이루어졌다.

〈표 1〉 변수의 조작적 정의(지표)

	요인	변수	지표	비고
종속 변수	지방채 발행규모	주민 1인당 지방채 발행액	지방채발행액/인구수	결산, 총계규모, 일반회계+특별회계, 불변가격, 주민 1인당부채액은 자연 로그값
		지방채 발행액 비율	(지방채 발행액/총세입 액)*100	
독립 변수	제도	지방채 발행 총액한도제	2000-2004년=0, 2008-2011년=1	가변수
통제 변수	사회· 경제	개발수요	1인당 자본지출	결산, 순계규모, 일반회계+특별회계, 불변가격, 자연로그값
		경제력	1인당 GRDP	불변가격, 자연로그값
	재정	채무상환부담정도	1인당 채무상환액	결산, 총계규모, 일반회계+특별회계, 불변가격, 자연로그값
		재정력	재정자립도	
정치	단체장 지지율	지방선거 단체장 득표율	1998, 2002, 2006, 2010년 지방선거 및 재보궐 선거	

3) 종속변수의 자연로그값으로의 변환은 종속변수의 정규분포 성질을 만족시키기 위한 방법으로 이용된다. 종속변수와 독립변수를 모두 자연로그값으로 변환시키는 것은 종속변수와 독립변수와의 관계에서 독립변수가 cob-douglas 함수관계일 때, 선형회귀분석을 가능하게 하는 장점이 있다(강윤호 외, 2012).

## IV. 분석결과

### 1. 지방채의 발행추세 및 현황

분석대상 기간 동안 광역지방자치단체의 평균 지방채 발행 규모의 추세가 <표 2>에 나타나 있다. 먼저 1인당 지방채 발행액(불변가격)을 보면, 2000년도 8만 2천원에서 등락을 거듭하다가 2004년도에 9만 2천원에 머물렀다. 지방채 발행 총액한도제가 시행된 이후인 2008년에는 6만 1천원으로 감소하였다가 이듬해인 2009년에는 14만 4천원으로 크게 증가하였으나 이후 다시 대폭 감소하여 2011년에는 5만 7천원으로 크게 감소하였다. 동제도 실시 이후에는 2009년도를 제외한 나머지 연도는 제도 실시 이전보다 더 낮은 발행 수준을 보여준다. 조사대상기간의 연평균값은 8만 4천원, 최소 발행 지방자치단체는 0원으로 전혀 지방채를 발행하지 않았다는 것을 알 수 있으며, 최대 발행 지방자치단체는 43만 7천원을 발행하였다.

이어서 총세입 대비 지방채 발행액의 비율을 살펴보자. 2000년의 4.2%가 이후 감소 추세를 보이며 2004년도에는 3.3%로 낮아졌다. 지방채 발행 총액한도제의 도입 이후인 2008년에는 1.8%까지 감소하였고 이후 약간 상승하였다가 2011년에 다시 1.6%로 감소하였다. 조사대상기간 동안의 연평균값은 3.0%, 최소 발행 지방자치단체는 0%, 최대 발행 지방자치단체는 14.3%로 각각 나타났다.

주민 1인당 지방채 발행액과 지방채 발행액의 총세입 대비율의 추세를 놓고 볼 때, 지방채 발행 총액한도제 도입 이후 지방채 발행이 활성화 되었다고 말하기는 어려우며, 오히려 전반적으로 이전에 비해 낮아진 듯한 추세를 보여준다.

<표 2> 광역지방자치단체의 평균 지방채 발행 현황(단위: 천원, %)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2008	2009	2010	2011	평균	최소	최대
1인당 발행액	82	82	95	81	92	61	144	67	57	84	0	437
발행액 비율	4.2	3.6	3.9	2.8	3.3	1.8	3.8	2.2	1.6	3.0	0	14.3

주: 주민 1인당 지방채 발행액은 2010년도 기준 불변가격

자료: 행정자치부(각 년도), 재정과 지방결산현황(<http://lofin.mospa.go.kr/main.jsp>). 각 지방자치단체 홈페이지.

### 2. 지방채 발행의 영향요인

지방정부의 지방채 발행 규모에 대한 영향요인에 관한 회귀분석 결과를 살펴보면, 먼저 주민 1인당 지방채 발행액을 종속변수로 하여 회귀분석을 수행한 결과가 <표 3>에 나타나 있다. 이 회귀모형은 유의수준  $\alpha=0.01$ 에서 유의미한 것으로 분석되었다(F Value=4.200, Sig. F=0.001). 이 회귀모형의 설명력은 약 23%로 나타났다( $R^2=0.231$ ).

독립변수인 지방채 발행 총액한도제는 주민 1인당 지방채 발행 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 동제도의 도입이 지방채 발행의 활성화에 기여하지 못하고 있다는 의미를 말해준다. 즉, 동제도 도입 시의 의도는 지방정부에 기체의 자율성을 부여하여 결과적으로 적채사업에 지방채 발행을 활성화시킴으로써, 세대 간 공평성 및 사회후생의 증가를 초래하고자 하였으나 그와 같은 기대효과가 나타나지 않고 있는 것으로 판단된다. 향후 동제도가 의도된 효과를 초래할 수 있도록 제도의 보완방안을 마련하여야 할 것으로 보인다.

통제변수 중에서 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 변수는 개발수요, 채무상환부담정도, 재정력 등 3가지이다. 개발수요는 1인당 지방채 발행액에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이것은 개발사업을 위한 자본지출을 많이 하는 지방정부일수록 주민 1인당 지방채 발행액이 크다는 것을 의미한다. 즉, 개발사업을 위해 지방정부가 지방채를 많이 발행하게 된다는 의미이다.

채무상환부담정도가 종속변수에 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 주민 1인당 채무상환액이 큰 지방정부일수록 지방채 발행 규모가 크다는 것을 의미한다. 지방채정법 제11조 제1항은 지방채의 차환을 위해서 지방채를 발행할 수 있도록 규정하고 있으므로, 기 발행된 지방채의 차환을 위해 신규로 지방채를 발행하는 것이 제도적으로 보장되어 있다. 본 연구에 활용된 채무상환액의 변수는 지방채상환액과 채무부담행위상환액으로 구성되어 있다. 따라서 본 연구에서 채무상환액이 큰 지방정부의 지방채 신규 발행액이 크다는 것은 기 발행 지방채와 채무부담행위의 상환을 위해 신규 지방채를 발행하는 경향이 있다는 것을 말해준다고 볼 수 있다. 또 다른 관점에서 보면, 기존에 지방채나 채무부담행위를 통해 상대적으로 많은 사업을 수행했던 경험이 있는 지방정부가 신규 지방채 사업을 수행할 가능성이 높다는 의미로도 해석이 가능할 것으로 보인다.

지방정부의 재정력이 큰 지방정부의 지방채 발행 비율이 큰 것으로 분석되었다. 이것은 재정자립도가 크다는 것은 그만큼 지방세 등 자주재원의 조달 능력이 크다는 것을 의미하므로 지방채의 상환능력이 높다고 볼 수 있을 것이며, 따라서 재정자립도가 큰 지방정부일수록 지방채 발행액이 높게 나타난 것으로 보인다.

통제변수 중에서 종속변수인 주민 1인당 지방채 발행액에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타난 변수는 경제력과 자치단체장의 주민으로부터의 지지도이다. 경제력이 종속변수에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 결과는 지역주민의 소득향상이 개발 인프라에 대한 수요로 연결되고 있지 못하다는 것을 의미 해준다. 또한 지역 소득의 증가는 주로 국세인 소득세로 반영되며 재산세 위주의 지방세 수입(지방의 세입)의 규모와는 그렇게 큰 연관성이 없기 때문에, 소득의 증가가 지방채 발행액과 유의미한 관계가 없는 것으로 보인다.

지방자치단체장의 주민 지지도가 지방채 발행에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이것은 지방자치단체장의 주민 지지도의 크기가 자치단체장의 지방채 발행 사업을 통한 주민지지 확보 노력과는 연관성이 없다는 것을 의미한다.

표준화된 회귀계수의 절대값의 크기를 통해 주민 1인당 지방채 발행액에 영향을 미치는 변수들의 영향력의 상대적 크기를 비교할 수 있다. 주민 1인당 지방채 발행액에는 재정력이 가장 큰

영향을 미치며, 이어서 개발수요, 채무부담정도의 순으로 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결국 1인당 지방채 발행액을 종속변수로 했을 때, 우리나라의 지방채 발행 규모는 지방정부의 재정자립도(자주재원 조달 능력)와 개발수요에 의해 좌우되는 것으로 볼 수 있다.

<표 3>에서 보듯이, 모든 독립변수에 대한 VIF값이 5.587이하여서 회귀모형의 다중공선성(multicollinearity)의 문제는 없으며, Durbin-Watson값이 1.503으로 2에 가깝기 때문에 자기상관관계(autocorrelation)의 문제도 없는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 주민 1인당 지방채액에 영향을 미치는 요인 분석결과

	회계계수	표준오차	표준화회귀계수	t값	VIF
상수	-1.137	4.932		-0.231	
지방채발행총액한도제	-0.098	0.305	-0.033	-0.320	1.176
개발수요	1.119*	0.446	0.531	2.509	4.893
경제력	-0.602	0.375	-0.175	-1.605	1.299
채무상환부담정도	0.456**	0.167	0.287	2.736	1.201
재정력	0.033**	0.010	0.746	3.299	5.587
자치단체장 지지도	-0.001	0.009	-0.010	-0.088	1.484

\*  $P < 0.05$ , \*\*  $P < 0.01$ ,  $R^2=0.231$ , Adjusted  $R^2=0.176$ , F Value=4.200, Sig. F=0.001, Durbin-Watson=1.503

지방채 발행액의 총세입 대비율에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석 결과를 살펴보자(<표 4> 참조). 이 회귀모형은 유의수준  $\alpha=0.01$ 에서 유의미한 것으로 분석되었다(F Value=16.052, Sig. F=0.000). 이 회귀모형의 설명력은 약 53%로 약간 높게 나타났다( $R^2=0.534$ ).

주민 1인당 지방채 발행액과 마찬가지로 지방채 발행비율을 종속변수로 하였을 때에도, 독립변수인 지방채 발행 총액한도제는 지방채 발행 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 이것은 지방채 발행비율을 기준으로 하였을 때에도, 동제도의 도입이 지방채 발행의 활성화에 기여하지 못하고 있다는 결과를 보여준다. 앞에서 지적하였듯이, 향후 동제도가 지방채 발행의 활성화라는 의도된 효과를 초래할 수 있도록 제도의 보완방안을 마련하여야 할 것으로 보인다.

통계변수 중에서 유의수준  $\alpha=0.05$ 에서 종속변수인 지방채 발행 비율에 유의미한 영향을 미치는 것은 채무상환부담정도와 재정력으로 나타났다. 채무부담정도는 종속변수에 정의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이것은 주민 1인당 지방채 발행액을 종속변수로 했을 때와 마찬가지로, 기 발행 지방채와 채무부담행위의 상환을 위해 신규 지방채를 발행하는 경향이 있다는 것을 말해준다. 또한 기존에 지방채 및 채무부담행위를 통해 상대적으로 많은 사업을 수행했던 경험이 있는 지방정부가, 그만큼 신규 지방채 사업을 할 가능성이 높다는 의미도 나타내주고 있는 것으로 보인다.

재정력이 지방정부의 지방채 발행 비율에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이것은 주민 1인당 지방채 발행 규모를 종속변수로 했을 때와 마찬가지로, 재정자립도, 즉 지방정부의 자주재원 조달 능력이 큰 지방정부가 지방채의 상환능력이 높기 때문에, 재정자립도가 큰 지방정부일수록 부담없이 지방채를 발행할 가능성이 높게 나타난 것으로 해석할 수 있을 것이다.

통제변수 중에서 종속변수인 지방채 발행비율에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타난 것은 개발수요, 경제력, 자치단체장의 주민 지지도이다. 주민 1인당 지방채 발행규모와는 달리 지방채 발행 비율을 종속변수로 하였을 때에는, 개발수요가 지방채 발행 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하였다는 것이 특이하다. 이와 같은 결과는 개발사업의 규모가 팽창하더라도 그 재원을 지방채 뿐만 아니라 다른 다양한 수입원으로부터 골고루 충당하였기 때문에, 지방채 발행액이 총세입에서 차지하는 비율에는 유의미한 변화가 없었기 때문으로 판단된다. 이와 같은 경우에도 주민수에 큰 변화가 없으면 1인당 지방채 발행액은 증가되므로, 개발수요(개발사업비)의 증가가 주민 1인당 지방채 발행액에는 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타날 수 있을 것이다.

경제력과 지방자치단체장의 주민으로부터의 지지도가 지방채 발행 비율에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타난 결과는, 앞에서 살펴본 주민 1인당 지방채 발행 규모를 종속변수로 했을 때와 같은 의미로 해석된다.

표준화된 회귀계수의 절대값의 크기를 통해 지방채 발행 비율에 영향을 미치는 변수들의 영향력의 상대적 크기를 비교할 수 있다. 주민 1인당 지방채 발행 규모를 종속변수로 했을 때와 마찬가지로 지방채 비율에도 재정력이 가장 큰 영향을 미치며, 이어서 채무부담정도가 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 4>에서 보듯이, 독립변수들의 VIF값은 5.587이하로 나타나서 독립변수들 간에 다중공선성의 문제는 없는 것으로 보인다. 또한 Durbin-Watson값이 1.884으로 2에 매우 가까우므로 자기상관관계의 문제도 없는 것으로 판단된다.

〈표 4〉 지방채 발행액 비율에 영향을 미치는 요인 분석결과

	회계계수	표준오차	표준화회계계수	t값	VIF
상수	-0.388	9.748		-0.040	
지방채발행총액한도제	-0.622	0.604	-0.083	-1.030	1.176
개발수요	0.272	0.881	0.051	0.309	4.893
경제력	-1.009	0.741	-0.116	-1.362	1.299
채무상환부담정도	1.481**	0.330	0.367	4.495	1.201
재정력	0.077**	0.020	0.692	3.931	5.587
자치단체장 지지도	0.026	0.018	0.134	1.474	1.484

\* P < 0.05, \*\* P < 0.01, R<sup>2</sup>=0.534, Adjusted R<sup>2</sup>=0.501, F Value=16.052,  
Sig. F=0.000, Durbin-Watson=1.884

주민 1인당 지방채 발행액과 지방채의 총세입 대비율의 2가지 종속변수 모두에 대해, 독립변수인 지방채 발행 총액한도제는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 지방채 총액 한도제의 도입이 의도하였던 지방채 발행의 자율성 부여 및 활성화의 효과를 가져오지 못하였다고 볼 수 있다.

지방채 발행에 대한 통제변수들의 영향력을 분석한 결과들을 종합하면, 종속변수가 무엇이나에 따라 약간의 차이는 있지만, 2가지 종속변수 모두에 재정력이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 우리나라의 광역자치단체의 경우에, 종속변수의 형태에 관계없이 지방채의 발행 규모는 지방정부의 재정력(자주재원 조달 능력)에 의해 가장 크게 좌우된다는 것을 알 수 있으며, 이어서 개발수요(개발사업비)와 채무상환부담정도(채무상환액)에 의해 영향을 받고 있다고 볼 수 있다. 결국, 광역지방자치단체의 지방채 발행 규모는 이와 같은 재정적 요인 및 사회·경제적 요인의 변수들에 의해 좌우되며, 정치적 요인인 지방자치단체장의 주민 지지도의 변수에는 영향을 받지 않는 것으로 볼 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 지방채 발행 총액한도제의 도입이 지방채 발행의 자율성과 활성화를 초래하였는지를 분석하기 위하여, 이 제도를 중심으로 하여 지방채 발행에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 하였다. 분석결과에 따르면, 지방채 발행에 대해 지방채 발행 총액한도제는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나서, 동제도의 도입이 의도하였던 지방채 발행의 자율성 부여 및 활성화의 효과를 가져 오지는 못하였다고 볼 수 있다.

지방채 발행 총액한도제 외에 기타 변수들의 지방채 발행에 대한 영향력을 분석한 결과, 재정력이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 우리나라의 광역자치단체의 경우에, 지방채의 발행 규모는 지방정부의 재정력(자주재원 조달 능력)에 의해 가장 크게 좌우된다는 것을 알 수 있다. 지방채 발행 규모는 재정력에 이어서 개발수요(개발사업비)와 채무상환부담정도(채무상환액)에 의해 큰 영향을 받고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 분석결과를 통하여 지방채 운영에 관한 다음과 같은 정책적 시사점을 발견할 수 있었다.

첫째, 지방채 발행 총액한도제가 지방채 발행의 자율성과 활성화에 기여하지 못하였다는 결과가 나타났다. 이와 같이 제도의 도입이 의도한 효과를 초래하지 못한 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 우선, 우리나라 지방자치단체 재정운영상의 연성예산제약의 특성이 지방채 발행의 필요성을 저하시키고 있기 때문에, 지방채 발행이 활성화되지 못하고 있을 것으로 보인다. 우리나라 지방자치단체들의 지방재정의 독립성과 자율성이 대단히 낮고 중앙정부 의존적이기 때문에, 재원의 부족분은 부족한 만큼 큰 어려움 없이 지방교부세를 통하여 지원받을 수 있다. 이와 같은 연성제약 하에서 재원의 부족분을 자체수입 확보 노력이나 지방채 발행을 통해 해결하고자 할 필요성을 크게 느끼지 못한다는 문제가 있다. 결국, 과거의 지방채 발행 승인제도 하에

서 지방채 발행이 활성화 되지 못했던 것은 지방채 발행의 자율성 부족 때문이 아니라 이와 같은 연성예산제약에 원인이 있었기 때문에, 지방채 발행 총액한도제가 도입된 이후에도 여전히 지방채 발행이 활성화되지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 지방채 발행 총액 한도제에 앞서 지방자치단체의 재정독립성과 책임성을 강화하여 예산제약을 강성적으로 변화시키는 방안이 필요할 것이다.

지방채 발행 총액한도제의 효과가 거의 없는 또 하나의 이유는 동제도의 도입 이후에도 실질적으로는 지방자치단체는 여전히 지방채 발행시 중앙정부의 승인을 받아야하며, 따라서 동제도가 기채 자율권 신장에 기여하지 못하였다는 점이다(라휘문·조기현, 2008). 따라서 이 제도가 제대로 효과를 발휘하기 위해서는, 이 제도의 운영과정에서 지방자치단체가 실질적인 기채의 자율성을 지닐 수 있도록 하는 적극적인 조치가 있어야 할 것으로 보인다.

둘째, 지방채의 발행에는 지방정부의 재정력이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이것은 지방재정 수입 중 자주재원의 비율이 높아 재정자립도가 큰 지방정부가 지방채의 상환능력이 크기 때문에, 지방채의 발행을 부담없이 많이 한다는 것을 보여주는 결과이다. 우리나라의 지방채 발행 규모나 채무 현황을 보면, 재정능력이 우수한 특별시, 광역시, 일반시는 지방채 발행이 상대적으로 활발한 것에 비해 재정능력이 열악한 도, 군, 자치구는 지방채의 발행이 상대적으로 미미하다(강운호, 2014; 라휘문·조기현, 2008)는 사실들이 이와 같은 분석결과를 뒷받침 해주고 있다. 따라서 지방세의 확대 방안 등을 통해 지방정부 재정의 자주성과 재정력을 향상시키는 방안이 지방채 발행의 활성화에 전제가 되어야 할 것이다.

셋째, 개발수요(개발사업비)가 지방채 발행에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 개발수요에 대응한 개발사업 지출이 큰 지방정부일수록 지방채 발행의 규모가 크다는 것이다. 사회간접자본의 건설과 같은 적체 사업인 개발사업을 위해 지방채를 발행한다는 것은 긍정적인 현상으로 보인다. 그러나 이것이 권장해야 할 바람직한 현상이지만, 지방정부의 채무의 규모가 너무 지나쳐서 재정적 압박이 심한 지방정부에 한해서, 지방채 남발을 통한 난개발을 통제하기 위한 방편으로써 지방채 발행 총액한도제를 더 엄격히 적용하여야 할 것으로 보인다.

넷째, 지방자치단체의 채무상환부담정도(채무상환액)가 지방채 발행에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이와 같은 분석결과는 채무상환액이 큰 지방정부가 지방채 발행을 많이 한다는 의미로, 결국 기 발행된 지방채 및 채무부담행위의 상환을 위해 신규 지방채를 발행하고 있다는 의미이다. 이것은 어느 적정선까지는 문제가 없겠으나, 가급적이면 채무 돌려막기식의 지방채 상환을 위한 신규 지방채의 발행을 줄이고 타당한 적체사업을 위해 지방채를 발행하도록 유도하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강운호. (2014). 한국 지방정부의 총부채 결정요인에 관한 분석. 『한국지방자치학회보』, 26(3): 153-172.
- 강운호·강은숙·김종석·박남기. (2012). 주민참여 예산제도의 도입과 예산게임의 균형 변화. 『한국지방자치학회보』, 24(4): 49-66.
- 국가통계포털(<http://kosis.kr>)
- 김철·구정태. (2002). 자치단체 채무수준의 변화에 대한 결정요인 분석. 『한국지방자치학회보』, 14(3): 173-191.
- 라휘문·조기현. (2008). 지방채 발행 총액 한도제의 효과분석 및 발전방향 모색. 『한국사회와 행정연구』, 19(3): 103-121.
- 배인명. (2009). 의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석. 『한국지방재정논집』, 14(3): 133-158.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2008). 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 행정자치부. (각 년도). 『지방재정연감』.
- 이승중. (2001). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 『한국행정학보』, 34(4).
- 이정훈. (2003). 지방정부의 지방채 결정요인에 관한 연구. 『영남지역발전연구』, 32: 139-167.
- 임성일·이효. (1999). 『지방재정지출수요의 측정모델』. 한국지방행정연구원.
- 임성일·홍서빈. (2012). 우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석. 『한국지방재정논집』, 17(2): 83-106.
- 재정고 지방결산현황(<http://lofin.mospa.go.kr/main.jsp>)
- 전상경. (2011). 『현대지방재정론』. 서울: 박영사.
- 정성호. (2012). 지방자치단체의 재정수익이 부채에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국지방재정논집』, 17(2): 107-131.
- 정성호. (2014). 지방자치단체의 예산 외 사업부채 증가변인 연구. 『한국행정학보』, 48(1): 315-338.
- 정정길 외. (2005). 『행정의 시차적 접근』. 서울: 박영사.
- 중앙선거관리위원회 사이트의 당선인 통계자료(<http://info.nec.go.kr>).
- 지방재정법. (일부개정 2013. 7. 16, 법률 제1190호).
- 허명순. (2003). 지방정부의 부채수준 결정요인에 관한 연구: 미국 뉴저지주 주민투표 요건의 영향을 중심으로. 『서울도시연구』, 4(2): 15-27.
- Bahl, R. W. and Duncombe, W. (1993). State and Local Debt Burdens in the 1980s: A Study in Contrast. *Public Administration Review*. 53: 31-40.
- Berne, R. and Schramm, R. (1986). *The Financial Analysis of Government*. Prentice-Hall.
- Ellis, M. A. and Schansberg, D. E. (1999). The Determinants of State Government Debt Financing. *Public Sector Review*. 27: 571-587.
- Fisher, R. C. (2007). *State and Local Public Finance*. Thompson.
- Inman, R. (1979). Fiscal Performances of Local Governments. Aronson, J.(ed). *Current Issues in*



*Local Government Finance*. 3rd edition. Washington D. C: ICMA.

Leigland, J. (1994). Public Authorities and Determinants of their Use by State and Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 4(4).

Ramsey, J. and Hackbart, M. (1988). State and Local Debt Capacity: An Index Measure. *Municipal Finance Journal*. 9.

Sanders, H. (1995). Building the Convention City: Politics, Finance, and Public Investment in Urban America. *Journal of Urban Affairs*. 14(2).

---

강윤호(姜潤鎬): 서울대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득(논문제목: 지방정부 관료의 예산결정형태에 관한 연구, 1999)하고, 현재 한국해양대학교 해양행정학과 교수로 재직 중이다. 2007년 1월부터 2008년 7월까지 미국 Indiana University의 Workshop in Political Theory and Policy Analysis에서 한국연구재단 지원 객원교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 재무행정론, 지방재정론, 해양행정론 등이다(yhkang@kmou.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 01. 05 / 심사개시일: 2015. 01. 24 / 심사완료일: 2015. 02. 10〉

Abstract

## An Analysis of the Effect of the Local Bond Ceiling System on Local Bond Issuance in Korea

Kang, Yunho

The ceiling system of local bond issuance amount was introduced in order to activate the issuance, while the permission system of it was abolished in Korea. The paper analyzed the effect of the ceiling system on local bond issuance. The results of analysis indicated that the system had not significant effect on the local bond issuance. Therefore it seems that the enforcement of the system failed to activate the local bond issuance through improving local governments' autonomy in operating local bond. On the other hand, financial power, demand for development, and the amount of a debt redemption had the effect on local debt issuance, with the financial power having the biggest effect. Finally, the paper suggested a few implications for operating local bond based on the results of the analysis.

Key words: ceiling system of local bond issuance amount, local bond, effect