

지방자치단체의 지출과 지방공기업 부채의 관계에 관한 연구: 보충적 혹은 보완적 관계에 대한 실증적 검증*

한지후**

손종민***

〈目 次〉

I. 서론	IV. 연구설계
II. 지방자치단체와 지방공기업 간 관계	V. 분석결과
III. 우리나라의 지방공기업	VI. 결론

〈요 약〉

본 연구는 공공서비스 공급에 있어서 지방자치단체와 지방공기업이 보충적 혹은 보완적 관계에 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해, 2017년~2021년 329개 지방공사를 대상으로 주요 사업 분야인 문화 및 관광, 산업중소기업, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 분야에 대한 지방자치단체의 지출과 지방공사의 부채 간의 관계를 분석하였다. 분석결과에 따르면 문화 및 관광, 산업중소기업 분야는 지방자치단체의 해당 분야 외 지출이 증가함에 따라 지방공사의 부채가 증가함을 보여 지방자치단체와 지방공사가 보충적 관계에 있는 것으로 나타났다. 반면, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 분야는 지방자치단체의 해당 분야에 대한 지출의 증가가 지방공사의 부채를 증가시키므로 지방자치단체와 지방공사가 보완적 관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 지방공기업 부채의 효율적 관리를 위해서 분야에 따라 다르게 나타나는 지방자치단체와 지방공기업의 관계에 대한 고려가 필요하다.

【주제어: 지방공기업부채, 보완적관계, 보충적관계】

* 이 논문이 나오기까지 귀중한 의견을 주신 익명의 심사자분들께 감사드립니다. 이 논문은 2022년 대한민국의 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2022S1A5A8052255).

** 제1저자, 송실대학교 일반대학원 행정학과 석사과정(serihan97@soongsil.ac.kr)

*** 교신저자, 송실대학교 행정학부 부교수(jmshon@ssu.ac.kr)

논문접수일(2024.2.16), 수정일(2024.3.18), 게재확정일(2024.3.29)

I. 서론

1995년 지방자치단체장의 선출로 지방자치 및 분권에 대한 관심이 높아짐에 따라 지방자치단체는 주민의 행정서비스 수요와 지역의 실정에 맞는 공공서비스를 공급하기 시작하였다. 이러한 흐름에 따라 1999년 기준에는 행정자치부 장관의 소관이었던 지방공기업에 대한 승인 및 인가권이 지방공기업법의 개정을 통해 지방자치단체장에게 이양되었다(지수호·김선형, 2022). 이후 지방자치단체의 지방공기업 설립이 크게 증가하였고, 2000년을 기준으로 234개였던 지방공기업이 2022년 연말 기준으로 411개까지 증가하여 운영되고 있다(부록 1 참조).

하지만, 지방공기업의 설립 확대와 함께 지방공기업의 부채 규모와 부채비율 또한 가파르게 증가하였다. 기업의 부채가 무조건 부정적인 것은 아니나 지방공기업 부채의 지속적 증가로 인한 지방공기업의 재무건전성 악화는 지방재정 운용의 자율성이나 정책재량의 지속가능성을 제약하는 등 지방재정의 악화로 이어질 수 있다(황정운 외, 2015). 즉, 지방공기업의 재무건전성이 악화되는 것이 즉각적으로 지방재정의 건전성을 훼손하는 것으로 보이지 않을 수 있으나 장기적으로 볼 때 지방재정에 잠재적 위협요인이 될 수 있다(신영수, 2012). 중앙정부 또한 지방공기업 부채의 증가가 지방재정에 부정적인 영향을 미친다고 판단하여 지방공기업의 재무건전성을 개선하기 위한 여러 정책을 시행해왔다. 종합적 부채관리의 일환으로 시행된 2013년-2014년 지방공기업 부채감축 및 경영효율화를 기반으로 하여 2022년 9월 「지방공공기관 혁신지침」을 공개하며 재무 및 부채 중점관리, 자산건전화, 복리후생 정비와 같은 재무건전성 강화를 위한 혁신과제 추진계획을 발표하였다(행정안전부, 2022).¹⁾

지방공기업의 부채와 재무건전성에 대한 기존의 연구들은 주로 부채의 증가와 재무건전성 악화의 원인을 규명하는 데에 초점을 두고 있으며, 그 원인을 내부효율성, 투명성, 청렴도, 경영성과 등과 같은 지방공기업 자체적 요인에서 찾고 있다. 반면, 감사원(2011)의 지적과 법·제도적 측면에서 볼 때, 지방자치단체가 지방공기업의 운영에 개입할 여지가 충분함에도 불구하고 지방자치단체와 지방공기업의 관계를 바탕으로 한 연구는 저조하다. 일부 연구들에서 지방자치단체의 정치적 요인이나 부채가 지방공기업의 부채 혹은 재정건전성

1) 지방공기업부채감축 및 경영효율화 정책은 지방공기업의 부채관리를 강화하기 위한 목적으로 지방자치단체장이 지역통합재정통계를 작성하도록 하는 등 통합부채관리체계를 도입하도록 하였다. 그 결과, 2000년대 나타났던 지방공기업 부채의 가파른 증가세는 2013년을 기점으로 둔화되었고, 2017년에 전년 대비 큰 폭(약 23%)으로 감소한 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 다만, 2018년 이후 지방공기업의 부채 규모가 다시 소폭 상승하는 추세를 보이고 있다(행정안전부, 2023).

에 미치는 영향을 분석하였으나 지방자치단체와 지방공기업의 관계를 바탕으로 한 연구는 여전히 부족하다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 주민의 수요에 대응하여 공공서비스를 공급하는 과정에서 나타나는 지방자치단체와 지방공기업 간의 관계를 설명하는 데에 그 목적이 있다. 구체적으로 지방자치단체가 재정적 혹은 자원의 측면에서 한계를 해소하기 위한 대안으로 지방공기업을 활용하는 행태를 보인다는 선행연구들의 결과를 바탕으로 지방자치단체의 지출과 지방공기업의 부채에 대한 실증적 분석을 통해 지방자치단체와 지방공기업 간의 관계를 살펴보고자 한다.

이를 위해서, 본 연구는 다음과 같이 구성한다. II장에서 지방자치단체와 지방공기업 간의 관계를 공공서비스 공급 주체들의 관계를 설명한 선행연구를 바탕으로 설명하고, III장에서는 우리나라의 지방공기업과 지방공기업 부채의 현황을 바탕으로 실증분석을 통해 검증하고자 하는 가설을 설정한다. 이후 IV장에서는 본 연구의 분석방법과 실증분석에 사용된 변수에 대해 설명하고, V장에서 그에 따른 분석결과를 제시한다. 마지막으로 VI장에서는 실증분석을 통해 도출된 결과를 바탕으로 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 지방자치단체와 지방공기업 간 관계

정부의 축소와 권한 위임, 공공서비스의 민영화 등에 따라 공공서비스를 공급도 과거와는 다른 양상으로 변화하였다. 정부가 공공서비스를 직접 생산하고 공급하던 과거의 전통적 방식과 달리, 다양한 주체를 통해 공공서비스를 간접적으로 공급하고 있다. 이러한 공공서비스 생산 및 공급 방식의 변화는 기업이론과 거래비용이론을 통해 설명될 수 있다. Coase(1988)는 조직이 커질수록 추가 거래를 관리하는 비용이 증가하기 때문에 어느 시점에서는 내부적으로 확장하는 것보다 외부와 계약하는 것이 비용이 더 적게 소요된다고 하였다. 정부 외 다른 주체를 통한 공공서비스의 생산 및 공급과정에서 계약을 준비하고 모니터링하는 등 비용이 수반됨에도 정부가 내부적으로 직접하는 것보다 적은 비용으로 공공서비스를 공급할 수 있다는 것이다(Gronbjerg, 1997).

물론, 정부가 항상 공공서비스의 비용을 최소화하기 위해 노력한다고 할 수는 없지만, 정부는 예산과 지출에 제약이 존재하기 때문에 지출이 크게 발생하는 영역에 대해서는 직접적인 역할을 꺼리고 정부 외의 다른 주체를 활용하게 된다(Niskanen, 1971). 이 과정에서 공공서비스에 대한 정부의 직접 공급과 다른 주체를 통한 간접 공급 간에 비용의 차이가 발생하게 된다. 결국, 정부는 거래비용의 문제로 일부 공공서비스에 대해서는 각종 출자·출연 형

태로 준공공기관을 설립하여 공공서비스를 생산 및 공급하거나 외부의 다른 주체들에 계약 혹은 위탁 등의 형태로 맡기는 방식을 택하게 된다(Brown & Potoski, 2003). 우리나라의 경우 지방공기업이 대표적인 예시가 될 수 있을 것이다.

공공서비스의 생산 및 공급 방식의 변화와 주체의 다원화에 따라 다수의 연구에서 공공서비스를 생산 및 공급하는 주체 간의 관계를 설명하고 유형화하여 제시하고 있다. Scharpf(1978)는 자원의 중요성 및 대체 가능성에 따라 상호의존관계, 일방적의존관계, 상호독립적 관계로 유형화하였다. Gidron et al(1992)은 공공서비스와 자원의 공급 주체에 따라 주체 간 관계를 정부주도형, 이원형, 협조형, 비영리주도형으로 설명하였다. Coston(1998)은 정부의 민간단체의 태도를 수용과 거부 사이의 위치에 따라서 완전 수용부터 완전 거부까지 정도에 따라서 공조형, 상호보완형, 협력형, 제3자정부형, 용역형, 경쟁형, 대항형, 그리고 억압형 순으로 분류하였다. Najam(1997, 2000)은 정부와 비영리 부문 각자가 추구하는 정책 목적과 수단 이 일치하는 정도에 따라 3C(confrontation, complementarity, collaboration)를 기반으로 4C(cooperation, complementarity, confrontation, cooptation)로 분류하였다. Young(1999, 2000)은 경제학 이론의 합리적 선택 모델을 바탕으로 공공서비스 생산 및 공급과정에서 역할에 따라 보충적, 보완적, 적대적으로 유형화하였다. 이후 Toepler et al.(2022)이 Young(1999)의 정부와 비영리 부문의 관계에 대한 정리를 확장시켜 확장된 정부-비영리 관계의 유형을 제시하기도 하였다.

국내의 연구들도 다양한 기준에 따라 공공서비스 생산 및 공급 주체 간의 관계를 유형화하고 있다. 주성수·남정일(1999)은 재정부담과 서비스제공의 주체에 따라 정부주도형, 비영리주도형, 이중혼합형, 상호공조형으로 설명하였다. 김준기(2000)는 자원의 대체가능성과 중요성을 기준으로 상호의존관계, 정부주도 일방관계, 비영리 주도 일방관계, 상호독립 관계로 조직간 의존관계를 유형화하였다. 오재일(2000)은 정부의 다른 주체에 대한 인식 정도에 따라 동반자관계, 갈등관계, 후견인관계, 포섭관계, 무관심관계로 유형을 구분하였다. 권해수(1999)는 각 주체의 목적과 수단의 일치여부에 따라 자율, 관용, 갈등, 협조, 억압으로 관계를 유형화하였다. 이외에도 주체의 자율성을 기준으로 협력형, 자율형, 종속형, 권위주의적 억압, 민주적 포섭으로 정리한 연구(박상필, 1999; 이원용·최창현, 2000) 등 다양한 기준에 따라 공공서비스의 생산과 공급에 대한 주체 간 관계를 유형화하였다. 이와 같은 다양한 기준에 따른 공공서비스 공급 주체 간 관계의 유형을 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 공공서비스 생산 및 전달 주체 간 관계 유형

기준	연구자	관계 및 유형
자원의 중요성 자원의 대체가능성	Scharpf(1978)	상호의존(mutual dependence); 일방적의존(unilateral dependence); 상호독립적(mutual independence)
	김준기(2000)	상호의존관계; 정부주도일방관계; 비영리주도일방관계; 상호독립관계
재정공급 주체 서비스공급 주체	Gidron et al(1992)	정부주도형(government dominant); 이원형(dual); 협조형(cooperative); 비영리주도형(NGO dominant)
	주성수·남정일(1999)	정부주도형; 비영리주도형; 이종혼합형; 상호공조형
정부의 태도 혹은 인식	Coston(1998)	공조형(collaboration); 상호보완형(complementarity); 협력형(cooperation); 제3자정부형(third-party government); 용역형(contracting); 경쟁형(competition); 대항형(rivalry); 억압형(repression)
	오재일(2000)	동반자관계; 갈등관계; 후견인관계; 포섭관계; 무관심관계
추구하는 정책 목적과 수단의 일치 정도	Najam(1997, 2000)	협력(cooperation); 대항(confrontation); 보완(complementarity); 포섭(cooptation)
	권해수(1999)	자율; 관용; 갈등; 억압
공공서비스생산/공급 과정에서 역할	Young(1999, 2000); Toepler et al(2022)	보충적(supplementary); 보완적(complementary); 적대적(adversarial)
활동의 자율성 재정의 자율성	박상필(1999); 이원웅·최창현(2000)	협력형; 자율형; 종속형; 권위주의적 억압; 민주적 포섭

공공서비스 공급에서 나타나는 다양한 주체 간 관계는 상호 배타적이지 않다. 현실에서는 주체 간의 경계가 모호한 경우가 많으며, 공공서비스의 대상인 주민들은 다양한 선호를 가지고 있기 때문이다. 따라서 공공서비스 공급에 대한 각 주체의 관계는 시간이 지남에 따라 변화할 수 있으며, 서비스 분야 및 성격에 따라 서로 다르게 나타날 수 있다. 본 연구에서는 공공서비스 공급과정에서의 역할에 따른 유형인 보충적/대체적(supplementary/substitute)관계와 보완적(complementary)관계를 바탕으로 지방자치단체와 지방공기업의 관계에 대해서 살펴보고자 한다.²⁾

2) Young(1999, 2000)의 유형 중 적대적 관계는 다른 주체들이 정부가 정책을 변경하고 대중에 대한 책임을 유지하도록 유도하고 자극하는 관계로, 정부는 다른 주체들의 공공서비스 제공을 규제하고 해당 주체의 옹호 활동에 대응하여 영향을 미치고자 한다. 지방공기업은 지방자치단체에 의해 설립되며, 지방자치단

1. 보충적 관계

보충적 관계는 정부가 단독으로는 충분히 충족시키지 못한 공공재 수요에 대해 정부 외의 다른 부문이 대신 충족시키는 것을 의미한다. 정부 외의 부문이 정부의 공공재 공급 실패에 따라 잔여적 서비스 공급자의 역할을 하는 것이다. 보충적 관계에서는 각 주체가 상호독립적인 서비스 생산자이자 공급자로 한 주체가 서비스의 공급을 증가시키면 다른 한쪽의 공급은 감소하는 구조이다.

공공서비스 생산 및 공급 주체 간의 보충적 관계는 정부실패와 시장실패를 통해 설명될 수 있다. Weisbrod(1977)에 따르면, 주민들은 자신이 원하는 공공재의 수준, 품질, 유형과 서비스의 대가로 지불할 의사가 있는 금액에 대해 개인적 선호를 가지고 있다. 이에 정부는 중위 투표자(median voter) 또는 지배적인 정치연합의 선호에 따라 획일적인 세율과 서비스의 수준, 유형 및 품질을 선택하게 된다(Buchanan & Tullock, 1962). 즉, 정부는 주민의 선호에 따라 공공서비스 수준을 결정하며, 형평성을 고려하고 관료적 절차에 따라 일률적인 방식으로 세금을 부과하고, 일률적인 수준으로 공공재를 제공하도록 제한받게 된다(Douglas, 1987). 그러나 주민 선호도가 동질적이지 않은 경우, 일부 주민은 자신이 원하는 것보다 더 많이 지불하거나, 원하는 것보다 덜 받게 되어 불만족스러운 상황에 놓이게 된다. 이에 대해 주민들은 공공서비스의 수준이 자신의 선호에 부합하는 지역으로 이동(Tiebout, 1956)하여 해소할 수 있으며, 민간이나 비영리와 같은 정부 외의 부문의 대체재를 통해 충족시킬 수도 있다(Weisbrod, 1977).

다만, 지역의 이동은 비용이 많이 소요되며, 현실적으로 여러 공공재에 대해 개인의 선호도를 완전히 일치시키는 지역이 존재하는 것이 어렵다는 한계가 존재한다(Young, 2000). 더불어 시장이라는 대안은 공공서비스가 갖는 특성상 적절한 가격을 설정하기 어렵거나, 서비스에 비용을 지불한 구매자 외에 무임승차자 또한 혜택을 받는 문제가 발생한다(Smith & Gronbjerg, 2006). 시장에서는 서비스의 공급자를 감시할 수 없는 계약실패의 문제도 발생할 수 있다(Hansmann, 1987). 결과적으로, 민간 시장에서는 공공재에 대해 충분한 양의 서비스를 공급하지 못하는 과소공급이 이루어지게 된다. 따라서, 정부의 직접 공급 혹은 민간 시장의 공급만으로는 주민의 공공서비스에 대한 수요를 원활히 충족할 수 없게 되며, 부족한 공공서비스의 생산 및 전달을 대신 수행할 주체가 필요하게 된다.

체의 관리·감독하에 있기 때문에 두 주체 간에 적대적 관계가 형성되는 경우는 희박하다고 할 수 있다.

2. 보완적 관계

일반적으로 경제학 및 마케팅 분야에서 보완관계는 일반적으로 함께 사용될 때 효용이 증가하는 관계를 의미한다. 공공서비스 공급 주체 간의 관계에서 보완적 관계는 두 주체 간 협력의 가장 표준적 관계로, 협력관계를 구축하고 공공 문제의 해결을 위한 파트너로 설명될 수 있다(Toepler et al, 2022). 예를 들면, 정부는 비영리 혹은 민간 부문에 대한 공적 보조(주로 재정적 지원)를 하고 비영리 혹은 민간 부문은 정부의 파트너로서 정부가 결정한 서비스에 대한 공급의 책임을 공유하여 전달자로서 역할을 하게 된다. 따라서 앞서 설명한 보충적 관계와 달리 한 주체가 서비스의 생산과 공급을 증가시키면 다른 한쪽도 증가하는 구조를 가지게 된다.

보완적 관계에서는 기본적으로 두 주체를 상호의존적인 관계로 상정한다(Salamon, 1995). 두 주체가 각각 상호독립적으로 공공서비스를 생산하고 공급하는 보충적 관계와 달리, 각 주체가 갖는 부족함 또는 자체적 실패(failure)를 인식하고 서로 의존하는 관계라고 할 수 있다(Smith & Gronbjerg, 2006). 거래비용이론에 따르면, 정부가 부족한 공공서비스에 대한 직접적인 대응을 할 경우, 관료주의의 확대 등에 따라 불필요한 높은 거래비용이 발생한다(Coase, 1988). 이는 정부가 내부적으로 공공서비스의 공급을 전부 도맡아 하는 것이 아니라 민간 혹은 비영리 부문과의 계약 혹은 보조금 등과 같은 수단을 바탕으로 한 협력을 통해 공공서비스를 제공하고자 할 동기가 된다. 그렇기 때문에 일반적으로 정부와 정부 외 부문 간 보완적 관계에서는 역할을 분담하여 정부가 재원을 조달하고 정부 외 부문이 서비스를 제공하는 형태의 관계가 주로 나타난다.

즉, 보충적 관계에서 지방자치단체가 공공서비스의 공급을 증가시키면 지방공기업의 공공서비스 공급은 감소하며, 반대로 지방자치단체의 공급이 감소하면 지방공기업은 증가한다. 이와 달리, 보완적 관계에서는 지방자치단체의 직접적 공공서비스 생산 및 공급이 증가할 때, 지방공기업의 공공서비스 공급 또한 함께 증가한다.

Ⅲ. 우리나라의 지방공기업

1. 지방공기업 현황

우리나라 지방자치단체는 지방자치단체의 자체재원만으로는 지역의 행정적 또는 공공서비스에 대한 수요를 모두 충족시키기 어렵다. 중앙정부로부터 교부금 및 보조금 등의 재

정보조를 받지만, 중앙정부의 재정보조 확대도 그 한계가 명확하다. 지방자치단체는 재원의 제약에 대한 대안으로 지방공기업을 통해 공공부문의 사업을 수행하도록 할 수 있다. 지방공기업법에 따르면, 지방공기업은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업으로 지방자치의 발전과 주민복지 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다(지방공기업법, 2023). 지방공기업은 1969년 지방공기업법의 제정에 따라 상수도사업 분야에서 처음 시작되었으며, 여러 차례 개정을 통해 지방공기업의 적용 범위가 지속적으로 확대되어 왔다(김정인, 2016).³⁾ 1999년 개정을 통해 지방자치단체가 자율적으로 지방공기업을 설립할 수 있게 되었고 현재 2022년을 기준으로 총 411개의 지방공기업이 설립되어 운영되고 있다(〈부록 1〉참조).⁴⁾

지방공기업은 경영형태를 기준으로 지방자치단체가 직접 경영하는 직영기업과 간접 경영하는 지방공단 및 지방공사가 있다. 직영기업은 지방자치단체가 사업수행을 위해 공기업 특별회계를 설치하고 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태로 조직 및 인력은 지방자치단체 소속이며, 상·하수도와 공영개발, 자동차운송 등이 주요 사업 분야이다. 2022년 기준으로 전체 지방공기업(411개) 중 직영기업(250개)이 약 61%로 절반 이상이며, 유형에 따라 상수도와 하수도 직영기업이 각각 122개와 104개로 직영기업의 대부분이 상·하수도 공기업으로 운영되고 있다.

간접경영 형태의 지방공기업은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 종사자의 신분은 민간인이다.⁵⁾ 간접경영 지방공기업은 지방공사(도시철도공사, 도시개발공사, 기타공사)와 지방공단으로 구분된다. 지방공단은 대부분 시설관리공단의 형태로 지역 공공시설물의 효율적 관리운영이 주요 목적이자 사업 분야이다. 지방공사 중 도시철도공사는 도시철도와 대중교통을 포함한 도시교통이 주요 분야이며, 도시개발공사는 토지, 주택, 도시기반시설 등 도시개발 전반에 관련된 사업을 주로 수행한다. 기타공사에는 관광공사와 항만공사, 농수산물공사와 도시공사 등이 포함되며, 그중 도시공사는 도시개발 및 도시정비, 도시환경 및 교통, 지역경제 활성화 등과 관련된 사업을 종합적으로 수행한다. 지방공사와 지방공단은 2022년 기준으로 지방공사 70개, 지방공단 89개이며, 지방공사는 도시철도가

3) 지방공기업법의 도입 초기에는 그 범위가 직영기업으로만 규정되었으나 이후 1980년 지방공기업법의 개정으로 지방자치단체가 간접 경영하는 지방공사와 지방공단도 지방공기업에 포함되었다.

4) 1999년 지방자치의 발전과 주민복지의 증진을 위하여 그동안 행정자치부 장관이 가지고 있던 지방공기업에 대한 설립인가권을 포함한 각종 승인권·인가권을 지방자치단체장에게로 이양하였다.

5) 지방공사의 경우 자본금은 그 전액을 지방자치단체가 출자하는 것이 원칙이나 자본금의 2분의 1을 넘지 않는 범위에서 지방자치단체 외의 자본에 출자하게 할 수 있는 반면, 지방공단은 자본금의 전액을 지방자치단체가 출자하여야 한다.

약 9%, 도시개발공사가 약 23%, 기타공사가 약 69%를 차지하고 있다.

2. 지방공기업 부채의 현황

1999년 지방공기업에 대한 승인 및 인가권이 지방자치단체장에게 이양된 이후, 지방공기업 수의 증가와 함께 지방공기업 부채와 부채비율 또한 가파르게 증가했다. 과도한 지방공기업의 부채가 지방공기업, 지방자치단체 나아가 중앙정부에까지 미칠 부정적인 영향을 우려한 정부는 대대적인 지방공기업 부채감축정책을 실시하였다. 그 결과, 지방공기업의 부채비율이 감소하였고, 30%대를 유지하는 추세가 이어졌다(김선문·정창훈, 2022; 지수호·김선형, 2022).

〈표 2〉 지방공기업 유형별 부채규모 및 부채비율 현황

단위: 억 원, (%)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	
계	537,989 (41.6)	529,611 (37.6)	527,788 (34.6)	546,183 (35.1)	549,875 (34.1)	
직영기업	108,910 (13.5)	96,967 (10.6)	78,414 (7.7)	72,044 (6.8)	70,392 (6.4)	
직영기업	상수도	15,008 (4.7)	6,373 (1.9)	5,564 (1.6)	5,687 (1.6)	7,932 (2.1)
	하수도	60,138 (15.9)	59,485 (13.4)	56,839 (12.1)	53,643 (11.2)	52,741 (11.4)
	공영개발	33,765 (32.4)	31,099 (22.7)	15,997 (7.8)	12,700 (6.0)	9,700 (3.7)
	자동차운송	0 (0.0)	10 (7.1)	14 (9.5)	16 (12.3)	18 (16.5)
지방공사·공단	429,079 (87.6)	432,644 (86.9)	449,374 (89.6)	474,138 (94.9)	479,483 (93.3)	
지방공사 및 공단	도시철도공사	63,462 (27.1)	68,280 (30.3)	63,582 (28.3)	82,674 (40.7)	86,510 (40.9)
	도시개발공사	344,570 (166.8)	342,487 (154.4)	358,227 (159.4)	365,797 (154.9)	364,015 (151.1)
	기타공사	18,131 (43.7)	18,695 (42.8)	23,718 (52.9)	22,184 (41.6)	25,194 (46.1)
	지방공단	2,916 (41.0)	3,183 (45.9)	3,847 (55.3)	3,483 (50.8)	3,764 (55.8)

주: 부채규모는 소비자물가지수(2020년=100을 기준)를 반영하여 환산한 금액이다.

자료: 지방재정365, 클린아이(2021, 2022년도 기준) 공시자료 재구성

최근 5년간 경영형태와 유형에 따라서 지방공기업의 부채 규모와 비율을 살펴 보면 <표 2>와 같다. 이를 통해 주목할 점은 크게 두 가지 측면이 있다. 첫째, 지방공기업의 주된 사업 분야에 따라 부채의 변화 양상이 다르게 나타난다. 특히 운송 및 교통 관련 지방공기업과 다른 분야의 지방공기업 부채가 다른 양상으로 증가 혹은 감소하고 있다. 직영기업의 상·하수도 및 공영개발 분야는 지속적으로 부채의 규모와 비율 모두 감소하는 추세거나 감소 이후 유지하는 반면, 자동차 운송분야는 반대로 증가하고 있다. 지방공사의 경우 도시철도공사의 부채 규모와 그 비율이 다른 유형의 지방공사와 비교할 때 더 가파르게 증가하고 있다. 특히 코로나-19 기간인 2020-2021년에 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 도시철도공사의 사업분야 특성상 코로나19 기간에 이용객이 크게 감소하여 영업이익과 당기순이익이 악화되었음에도 소요되는 원가에는 큰 변화가 없었기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 지방공기업 부채의 변화는 지방공기업이 수행하는 사업 분야와 관계가 있음을 알 수 있다.

둘째, 지방공기업의 부채 규모와 그 비율이 경영형태에 따라 다른 양상을 보이고 있다. 직영기업은 2017년 부채 규모와 비율 모두 크게 감소한 이후로 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면, 간접경영형태의 지방공사와 공단은 2018년부터 다시 부채 규모와 비율이 증가하고 있다. 부채규모와 비율의 절대적 수치 또한 간접경영형태의 지방공기업이 직영기업에 비해 압도적으로 높다. 이와 같은 경영형태에 따른 차이는 직영기업과 간접경영기업의 부채에 대한 책임의 주체가 일치하지 않는 데에서 온다고 할 수 있다.⁶⁾ 부채에 대한 책임 소재의 차이는 회계기준에서 확인할 수 있다. 직영기업은 지방자치단체의 회계실체로서 지방자치단체 회계기준을 따르며, 이는 직영기업의 부채는 지방자치단체에 직접적인 책임이 있음을 의미한다.⁷⁾ 반면, 지방공사와 지방공단의 회계는 기업회계기준을 따르기 때문에 간접경영기업의 회계는 지방자치단체 회계와 별도로 운영되며 간접경영기업의 부채는 오롯이 해당 기업의 책임이다.⁸⁾ 그러나 「지방공기업법」은 지방공사와 지방공단의 업무에 대해서 지방자치단체장이 관리 및 감독하도록 하고 있다.⁹⁾ 결국, 직영기업과 달리 별도로 적용받는 회계기준과 함께 지방공기업 사업 및 운영에 대한 지방자치단체의 개입 가능성은 간접경영기업의 부채에 대한 책임 소재의 불일치를 야기한다.

지방자치단체의 입장에서는 직접적으로 지방자치단체의 책임이 되는 직영기업과 다르

6) 익명의 심사자님 말씀처럼 관점에 따라 이용자에게 대한 요금현실화율이 부채 양상 차이의 주요 요인일 수 있으나, 요금현실화 정도의 차이 또한 근본적으로는 법적 측면에서 간접경영기업에 대한 경영결과 및 부채에 대한 책임의 주체가 일치하지 않는 것이 주된 요인으로 볼 수 있다.

7) 「지방재정법」 제9조, 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」 제6조 등

8) 「지방공기업법」 제62조의2, 제76조 등

9) 「지방공기업법」 제73조와 제76조

계 비교적 차입이 쉽고 책임을 회피할 수 있는 지방공사와 지방공단을 통해 손실이 발생하거나 타당성이 충족되지 않는 사업을 추진할 유인으로 작용한다. 그 결과, 지방공기업은 지방자치단체의 재정적 제약을 극복하고 소요재원을 자주적으로 조달 관리하기 위한 독립된 행정주체로서 활용되며(황정운 외, 2015), 지방자치단체가 부채를 축소하기 위하여 간접경영 형태의 지방공기업 부채로 우회 혹은 전가하는 경우가 발생하게 된다(정성호, 2013).

지방공기업의 재정적 상황을 고려하지 않은 지방자치단체의 재정적 부담 전가는 지방공기업의 재정건전성과 나아가 지방자치단체의 재정건정성까지 위협할 수 있다. 지방공기업법은 지방공기업에 대한 지방자치단체의 재정지원을 명시하고 있어 지방공기업의 부채가 지방자치단체의 재정을 위협하는 잠재적 위험요인이 될 수 있다.¹⁰⁾ 실제로 스페인과 중국에서는 지방공기업의 부채증가와 지방공기업의 부실화가 지방정부의 재정적자와 채무부담을 가중시켜 지방재정 건전성을 저해하기도 하였다(허원제, 2012). 스페인의 경우, 지방공기업의 부채증가와 부실화가 지방정부의 파산으로 이어졌고, 결과적으로 중앙정부 재정 위기를 초래하였다(정성호, 2014).

3. 지방공기업 부채에 대한 선행연구

1) 해외연구

다수의 선행연구에서는 지방자치단체가 공공서비스를 공급하는 과정에서 세금 및 예산 제약에 대한 대안적 수단으로 지방공기업을 활용하고 있다고 지적하고 있다.¹¹⁾ Marlow & Joulfaian(1989)는 예산내(on-budget)활동의 증가가 예산외(off-budget)활동을 증가시키는 반면, 보조금은 예산외활동을 감소시켜 정부 활동의 구성이 대체 수단의 상대적 비용과 관련이 있음을 확인하였다. Bunch(1991)는 지방정부 채무의 한도가 엄격할수록 공기업 등 지방정부 외의 공공기관에 대한 의존도가 더 높으며, 부채의 전체 규모가 오히려 증가함을 지적하였다. Joulfaian & Marlow(1991)은 정부지출에 대한 제한이 존재할 때 예산 내 활동의 증가가 예산의 제약을 증가시켜 예산 외 활동으로의 전환이 증가하는 대체관계를 확인하였다. Leigland(1994)는 지방정부의 과세능력과 세입대비 부채가 특별목적 정부기관의 수

10) 「지방공기업법」 제71조의2

11) 다수의 해외 국가들은 우리나라의 지방공기업과 같은 형태의 법인이 존재하지 않는 경우가 많으며, 대신 예산과정 외의 지출(off-budget expenditure) 혹은 사업(off-budget activity), 예산 외 기업(off-budget enterprises) 등 다양한 용어로 설명되고 있다. 이와 같은 정부사업 중 정부의 공식 예산서에 포함되지 않고 예산서 밖의 별도 계정에서 수행되는 재정활동이 우리나라의 지방공기업과 유사하다고 할 수 있다.

와 채무를 감소시킨다는 결과에 따라 지방정부가 자금확보의 용이성을 위해 공기업 및 산하 기관을 활용하고 있음을 지적하였다.

특히 몇몇 연구들은 지방공기업의 부채에 초점을 두고 지방자치단체가 자체 지출이나 부채 대신 지방공기업의 부채를 증가시키고 있음을 주장하였다. Bennett & Dilorenzo(1982)는 주 정부의 조세와 지출을 제한하는 법 제정 이후 주 정부의 보증채무는 감소, 승인이 필요한 채무는 약 44%가 증가한 반면, 공기업과 같은 예산 외 부분의 채무는 약 172%가 증가했음을 확인하였다. Llera & Valiñas(2013)는 스페인의 지방정부에 대해 예산안정법의 시행 이후 지방정부가 엄격한 재정 규칙을 회피하기 위해 공기업을 이용하면서 지방공기업의 수와 부채의 증가로 이어졌다고 지적하였다. Jeong(2020)은 한국의 지방자치단체에 대해 지방자치단체 부채의 규모가 증가할수록 지방공기업과 예산외 기관의 부채 수준도 증가하여 지방공기업이 지방자치단체의 예산압박을 해소하는 데에 활용되고 있음을 확인하였다.

2) 국내연구

우리나라의 지방공기업 부채 관련 연구는 주로 지방공기업 부채가 지방공기업의 경영 및 재정성과 등에 미치는 영향을 분석하거나 지방공기업의 성과에 미치는 여러 요인 중 하나로 분석하는 연구가 다수이다. 이와 함께 2008년 금융위기 이후 지방공기업의 부채문제가 사회적 문제로 대두됨에 따라 지방공기업의 부채증가 원인을 규명하는 데에 초점을 둔 연구들이 이루어졌다. 정재진·라휘문(2013)은 업무 특성에 따라 분류한 지방공사에 대해 부채의 특성과 발생 원인을 분석한 결과, 환경적 요인과 운영상의 요인이 복합적으로 작용하여 부채가 증가한다고 보았다. 배정아·윤태섭(2014)은 지방상수도 직영기업의 생산성 지수는 부채규모에 유의미한 영향을 미치지 못하나, 단체장의 당선횟수와 정치적 일치도는 부채 규모를 감소시킴을 확인하였다. 황정윤·김희성·장용석(2015)은 내부효율성 요인, 공공서비스 수요 요인, 정치적 요인, 확산적 요인이 지방공기업 부채에 미치는 영향을 분석한 결과 인구 규모와 공기업 간 역할의 등위성이 지방공기업 부채규모를 증가시키며 통합재정수지는 지방공기업 부채를 감소시키는 것으로 나타났다. 윤성일(2016)은 지방하수도 직영기업의 효율성이 부채에 미치는 영향을 분석한 결과, 효율성이 높아지면 지방하수도 직영기업의 부채비율을 감소하는 것으로 나타났다. 배광빈·김영미(2019)는 내부효율성, 청렴성, 투명성이 지방공기업 부채에 미치는 영향을 분석하였고 그 결과, 업무추진비 비중은 부채규모를 증가시키는 반면, 외부청렴도는 부채규모를 감소시키는 것으로 나타났다. 이와 함께 최근에는 2013년과 2014년에 걸쳐 도입되었던 지방공기업 부채감축 정책 혹은 제도의 효과를 분석하는 연구도 이루어지고 있다(김선문·정창훈, 2022; 지수호·김선형, 2022 등)

지방자치단체와 지방공기업의 재정적 지표 간의 관계에 대한 분석도 일부 이루어졌다. 김노창·한영은(2011)은 지방공기업의 부채비율과 이익률 간의 관계를 바탕으로 지방공기업의 이윤이 발생함에도 부채상환에 쓰지 않았다는 점을 지적하였고 박민정(2013)은 지방자치단체의 지방채비율과 지방공기업의 부채비율이 긍정적인 상관관계가 있음을 밝혀냈다. 정성호(2014)는 지방자치단체의 부채 규모의 증가가 지방공기업의 부채 증가로 이어짐을 바탕으로 지방자치단체가 부채를 지방공기업에 전가하는 행태를 보인다고 지적하였고 공창동·정성호(2015)는 더 나아가 지방자치단체의 부채와 함께 의존재원이 지방공기업 부채의 증가요인임을 확인하였다. 지수호(2021)는 지방자치단체 재정운용의 제한요인인 사회복지 의무지출이 증가할수록 지방정부 지출 대비 지방공기업 부채가 증가하는 것을 확인하였다. 다른 연구들과 달리 지방자치단체의 지출과 지방공기업 부채의 관계를 분석하였으나, 그 초점이 사회복지 의무지출에 있어 공공서비스의 생산과 전달의 주체로서 나타날 수 있는 지방자치단체와 지방공기업 간의 관계를 설명하는 데에는 한계가 있다.

우리나라의 지방공기업 부채에 대한 선행연구는 지방공기업 부채를 독립변수 혹은 종속변수로 설정하여 내부적 변수들과의 관계를 분석한 연구가 대부분이다. 일부 연구에서는 지방자치단체와 지방공기업 간의 관계에 대한 분석을 시도하였으나 대부분 지방자치단체의 부채와 지방자치단체의 부채에만 한정하여 분석하는 데에 그치고 있다. 따라서 본 연구는 기존의 연구들이 확인하였던 지방자치단체가 재정적 압박 혹은 제한에 대해 지방공기업을 통해 우회 및 해소하고자 하는 동기가 있음을 바탕으로 지방자치단체의 지출이 지방공기업의 부채에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

〈표 3〉 선행연구 요약

저자	분석대상	주요 결과
정부와 공기업(예산 외 활동)의 관계		
Bennett & Dilorenzo (1982)	미국 주정부 및 지방정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조세제한이 있는 주의 무보증 부채비율 증가 폭이 더 큼 ○ 1974-1980년 예산 외 기업 부채는 172% 증가한 반면, 지자체 승인 부채는 44% 증가, 주 정부 보증 부채는 9% 감소
Marlow & Joulfaian (1989)	미국 주정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산외 활동 규모에 대해 예산 내 활동 규모와 예산 내 활동 규모 변화는 양(+)의 영향, 보조금 규모와 부채는 음(-)의 영향을 미침 ○ 예산외 활동 규모에 대해 세금 또는 지출 제한 여부는 유의미한 영향을 미치지 못함
Bunch (1991)	미국 주정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반보증부채 제한 여부는 공공기관의 수, 공공기관의 기능 범위, 공공건축기관의 유무, 공공 인프라 부채비율에 유의미한 영향을 미치지 못함 ○ 일반보증 및 수익부채 제한 여부는 공공기관의 수, 공공기관의 기능 범위, 공공건축기관의 유무에 유의미한 양(+)의 영향을 미침

Joufaian & Marlow (1991)	미국 주정부 및 지방정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산 내 활동이 예산 외 활동의 원인으로 작용함 ○ 과거 예산 내 활동의 증가로 인해 제약이 커져 예산 외 활동으로 더 많이 대체되며, 두 활동의 증가 사이에는 어느 정도 대체성이 존재함
Leigland (1994)	미국 특수목적 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특수목적기관 부채규모는 인구규모, 인구밀도, 중앙정부로부터 이전 수입과 양(+)의 상관관계가 나타나며, 일반목적 부채의 규모와 과세능력과는 음(-)의 상관관계가 나타남 ○ 특수목적기관 수는 인구규모, 인구밀도, 일반목적부채 규모, 과세 능력과 음(-)의 상관관계가 나타나며, 중앙정부로부터 이전 수입과는 양(+) 상관관계가 나타남
Llera & Valiñas (2013)	스페인 지방정부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방공기업 부채 규모에 지방공기업 수, 예산 안정법 시행여부는 양(+)의 영향을 미침 ○ 지방공기업 부채 규모에 정치적 요인(선거주기, 정치적 일치도, 이념)은 양(+)의 영향을 미침
Jeong (2020)	대한민국 시·도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방공기업 부채 규모와 예산외활동 총 규모에 지방자치단체 총 부채는 양(+)의 영향을 미침 ○ 지방공기업 부채 규모와 예산외활동 총 규모에 전체 이전재원과 교부금은 음(-)의 영향을 미치는 반면, 보조금은 유의미한 영향을 미치지 못함
지방공기업 부채증가 원인		
배정아·윤태섭 (2014)	지방상수도 공기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방상수도 공기업 부채규모에 생산성 지수(총 요소 생산성, 효율성, 기술성)의 변화는 유의미한 영향 미치지 못함 ○ 지방상수도 공기업의 부채규모에 단체장 당선횟수는 양(+)의 영향, 단체장 정치적 일치도는 음(-)의 영향 미침.
황정윤 외 (2015)	지방공기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방공기업 부채에 인구규모, 지방공기업 간 역할 등위성, 정치적 경쟁 정도는 양(+)의 영향을 미치는 반면, 통합재정수지비율은 음(-)의 영향을 미침 ○ 지방공기업 부채에 효율성 요인, 정치적 동기 요인은 유의미한 영향 미치지 못함
윤성일 (2016)	지방공기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방하수도 공기업 효율성은 부채비율에 음(-)의 영향 미침
배광빈·김영미 (2019)	간접경영 지방공기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방공기업 부채에 내부효율성 요인 업무추진비 비중은 양(+)의 영향, 청렴도 요인 외부청렴도는 음(-)의 영향 미침 ○ 지방공기업 부채에 1인당 영업이익, 내부청렴도, 정보공개율은 유의미한 영향 미치지 못함
부채감축정책의 효과		
김선문·정창훈 (2022)	도시개발공사, 기타공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부채감축제도의 시행여부는 지방공기업 부채비율과 유동부채비율에 음(-)의 영향 미침 ○ 부채감축제도 시행기간은 지방공기업 부채비율과 비유동부채비율에 음(-)의 영향 미침
지수호·김선형 (2022)	기타공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부채감축정책 실시 이후 부채중점관리기관지정 여부는 부채비율과 부가가치생산액에 음(-)의 영향, 자기자본이익률과 총자산이익률에 양(+)의 영향 미침 ○ 부채중점관리기관지정 여부는 부채비율과 부가가치생산액에 양(+)의 영향을 미치고 부채감축정책실시 여부는 자기자본이익률과 총자산이익률에 음(-)의 영향 미침

연구자(연도)	대상	주요 내용
김노창·한영은 (2011)	지방공기업	<ul style="list-style-type: none"> 지방공기업 부채비율에 전년도 이익률은 유의미한 영향을 미치지 못함 지방공기업의 예산 증가율에 부채비율의 증가율은 양(+)의 영향을 미침
박민정 (2013)	도시개발공사	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발공사 부채비율은 지방자치단체의 지방채액수, 공기업별 회계 지방채액수와 양(+)의 상관관계가 존재함
정성호 (2014)	광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 예산외사업 부채규모와 공기업 부채규모에 지방자치단체 부채규모는 양(+)의 영향, 의존재원은 음(-)의 영향을 미침 민간투자사업 부채규모에 의존재원은 양(+)의 영향을 미치는 반면, 지방자치단체 부채규모와 공기업 부채규모는 유의미한 영향을 미치지 못함
공창동·정성호 (2015)	도시개발공사, 기타공사	<ul style="list-style-type: none"> 공기업 부채규모와 도시개발공사 부채규모에 지방자치단체 부채규모가 양(+)의 영향 미침. 기타공사 부채규모에는 지방자치단체 부채규모가 유의미한 영향을 미치지 못함
지수호 (2021)	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 지출대비 지방공기업 부채에 사회복지 지출 비율이 광역자치단체는 양(+)의 영향을 미치는 반면, 기초자치단체는 유의미한 영향을 미치지 못함. 간접경영 지방공기업 부채에는 사회복지 지출 비율이 양(+)의 영향을 미치는 반면, 간접경영 지방공기업 부채에는 유의미한 영향을 미치지 못함.

4. 지방자치단체와 지방공기업 부채의 관계에 대한 가설설정

지방공기업의 운영원칙은 독립채산제로 소유 주체인 지방자치단체로부터 재정적으로 독립하여 스스로의 책임으로 운영된다(원구환 2018; 지수호, 2021). 따라서 지방공기업은 지방자치단체 예산의 통제로부터 자유롭고 재정적인 자율성을 가지게 된다(Schick, 2008). 이는 지방공기업의 부채가 지방자치단체의 재정과는 관계가 없는 것으로 인식될 수 있다. 그러나 법·제도적 측면에서 보면, 지방자치단체가 지방공기업의 운영에 있어서 지배적인 영향을 미칠 수 있으며 지방공기업에 대한 개입 가능성이 충분히 존재한다. 게다가 지방자치단체는 지방공기업이 재정적 위기에 처하면 출자·출연이나 채무보증 등을 통해 최종 책임을 지게 된다. 즉, 지방공기업은 지방자치단체로부터 완전히 독립적이지 않으며, 지방자치단체 또한 지방공기업 부채의 증가를 무시할 수 없다. 따라서 지방자치단체 재정의 건전성과 효율성 제고를 위해서는 지방자치단체와 지방공기업의 관계에 대한 고려를 바탕으로 지방공기업 부채에 대한 이해가 필요하다고 할 수 있다.

지방자치단체와 지방공기업은 공공서비스 생산 및 공급 주체로서 보충적 관계와 보완적 관계가 모두 나타날 수 있다. 우선 지방공기업의 설립목적에 따라 지방공기업 또한 공공서

비스를 생산하고 전달하는 주체가 될 수 있다. 또한 지방공기업은 민간 및 비영리 부문보다 지방자치단체의 영향을 크게 받게 되며, 지방자치단체에 의해 설립되는 공공기관이면서 시장으로부터 자금을 조달할 수 있는 기업이라는 특수성 때문에 비교적 공공서비스의 공급에 대한 거래비용 감소가 용이하다. 즉, 지방자치단체는 자체적 재원이 갖는 한계를 지방공기업의 재정적 및 행정적 자원을 통해 보충하거나 보완하고자 하는 동기를 갖게 된다. 따라서 지방공기업은 지방자치단체가 충분히 지출할 수 없거나 지방자치단체가 중점적으로 수행하고자 하는 분야에 대하여 보충적 혹은 보완적인 역할을 수행하게 된다.

거래비용의 차이는 자금 조달의 측면에서도 나타날 수 있으며, 지방자치단체는 가능한 재원의 상대적 비용에 따라 저렴한 재원을 활용하고자 할 것이다. 이러한 맥락에서 기존의 연구들은 지방자치단체가 재원의 한계에 대한 대안으로 지방공기업을 활용하는 행태가 있음을 확인하였다. 지방자치단체는 자신의 직접적인 부채나 지출을 증가시키는 것을 꺼리기 때문에 자금 조달의 한 방법으로 지방공기업의 부채를 대신 증가시키는 행태를 보이게 된다는 것이다. 따라서 지방자치단체가 강화하고자 하는 분야에 보완적 수단으로 지방공기업의 부채를 활용하거나, 투입할 재원이 부족한 분야에 대해 지방공기업의 부채를 발행하여 보충적으로 재원을 확보할 수 있다는 것이다.

이와 같은 지방자치단체와 지방공기업의 부채 간에 나타날 수 있는 보충적 혹은 보완적 관계는 지방공기업의 사업 분야에 따라 다르게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 앞서 지방자치단체와 지방공기업 간 관계에 대한 설명에서도 언급한 바와 같이, 문화 및 관광, 예술과 같이 주민의 선호가 이질적인 분야에 대해서는 지방자치단체가 균일한 방식과 수준으로 공공서비스를 제공하였을 때 잔여적 수요가 많이 나타날 수 있다. 따라서 이러한 분야에 대해서는 보충적 관계가 나타날 것이다. 반면, 토지 및 주택, 도시철도나 대중교통 등 대규모 초기비용 및 규모의 경제가 필요한 분야에 대해서는 지방자치단체가 보유한 재원의 많은 부분을 할당한다. 그 결과, 재원이 한정적인 지방자치단체는 지방공기업의 부채를 통해 부족하거나 추가적으로 필요한 자원을 확보하는 보완적 관계가 나타날 것이다. 다시 말해, 공공서비스 공급의 역할 측면에서 지방공기업의 사업 분야에 따라 지방자치단체의 지출과 지방공기업 부채의 관계가 다르게 나타날 것이다. 따라서 본 연구는 공공서비스의 분야에 따라 우리나라 지방자치단체의 지출과 지방공기업의 부채 간에 나타나는 관계에 대해 분석하고자 한다.

IV. 연구설계

1. 분석자료 및 분석방법

본 연구에서는 지방자치단체의 지출이 지방공기업의 부채에 미치는 영향을 분석하기 위하여 2017년부터 2021년까지 전국의 지방공사와 해당 지방공사가 소속되어 있는 지방자치단체를 대상으로 분석하였다. 지방공기업 중 지방공사로 한정된 것은 일차적으로 지방공사가 그 수에 비해 부채규모와 부채비율이 월등히 높기 때문이다. 지방공사는 전체 지방공기업 중 17%에 불과하지만, 지방공사의 부채는 전체 지방공기업 부채의 86.5%를 차지하고 있다. 이는 지방공사가 다른 유형의 지방공기업에 비해 부채에 대한 지방자치단체의 책임성이 낮기 때문이며, 그에 따라 부채의 변화 폭도 크다. 실제로 부채감축정책 이전까지 직접경영 형태의 직영기업에 비해 간접경영 형태의 지방공사·공단 부채비율과 규모의 증가 폭이 매우 가팔랐으며, 최근에는 직영기업과 지방공사·공단의 부채가 반대의 방향성을 보이고 있다.

분석에 사용된 주요 자료 중 지방공사에 대한 자료는 지방공공기관 경영정보공개시스템인 클린아이와 각 지방공사 홈페이지에서 수집하였다. 지방자치단체와 관련한 자료는 지방재정통합공개시스템 지방재정365, 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템, 통계청의 통계포털 등을 중심으로 수집하였다. 또한 본 연구는 시계열 자료를 바탕으로 패널데이터를 구성하여 고정효과모형(fixed effects model)을 통해 회귀분석을 실시하였다. 분석에 사용된 모형은 다음과 같다.

$$Y_{ijt} = f(X_{ijt-1}, GOV_{ijt-1}, LPC_{jt-1}, CON_{ijt})$$

분석모형에서 종속변수(Y)는 지방자치단체(j)에 소속되어 있는 지방공사(i)가 회계연도(t)에 보유한 부채의 규모를 의미한다. 독립변수(X)는 지방공사(i)가 소속되어 있는 지방자치단체(j)의 지출이다. 주요 통제변수로는 지방자치단체의 재정적 특성 혹은 재정 여력을 나타내는 변수(GOV)와 지방공사의 특성을 나타내는 변수(LPC)가 분석모형에 포함되었으며, 두 변수에 포함되지 않은 나머지 지방자치단체의 정치적, 인구구조적 변수(CON) 또한 포함하였다.

앞서 지방공기업의 부채 현황을 설명하는 과정에서 확인한 바와 같이 지방공기업은 경영형태와 유형, 사업분야에 따라 부채규모와 비율이 다른 양상을 보이기 때문에 지방공기업 부채에 대한 분석에 있어서 지방공기업의 주요 사업 분야에 대한 고려가 필요하다. 따라서

지방자치단체 지출이 지방공기업 부채에 미치는 영향을 보다 세부적으로 분석하기 위해 지방자치단체의 분야별 지출과 지방공사의 주요 사업분야를 매칭하여 분야에 따른 관계를 분석하였다.

현재 클린아이에 공시되고 있는 자료만으로는 특정 분야에 대한 지방공기업의 사업수행 여부 및 예산 투입 비중 등에 대한 정보를 명확하게 확인하기 어렵다. 그렇기 때문에 클린아이와 지방공기업의 홈페이지에서 확인 가능한 주요 기능 및 역할에 대한 설명을 바탕으로 지방공사들이 수행하는 주된 사업을 분류하고 지방자치단체의 분야별 지출과 연결할 수 있는 분야로 범주화하였다. 이 과정에서 하나의 지방공기업이 여러 분야에 포함되기도 하고 특정 분야에는 너무 소수의 지방공기업만 포함됨을 확인하였다. 이에 가장 많은 지방공기업들이 포함되고 있는 주요 분야로 문화 및 관광, 산업중소기업, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발이 도출되었다. 4가지 분야를 기준으로 해당 분야의 정책사업을 수행하는 지방공사와 수행하지 않는 지방공사에 대하여 더미변수를 생성하여 분석모델에 적용하였다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구에서 지방공사의 부채를 나타내는 종속변수는 각 지방공사가 속한 지방자치단체의 주민 1인당 지방공사의 부채규모를 활용하였다.¹²⁾ 기존의 연구들에서 지방공기업의 부채를 종속변수로 활용한 대표적인 방식으로는 주민 1인당 부채규모, 부채규모의 로그값 또는 부채비율이 있다. 부채비율의 경우 자본에 대한 부채의 비율이기 때문에 지가 상승 등 환경적 변화가 발생하거나 자본의 가치가 증가하게 되면 그 수치가 낮아지는 특징이 있다(황정윤 외, 2015). 또한 본 연구에서는 공공서비스의 공급 주체로서 그 역할에 따른 지방자치단체와 지방공기업의 관계를 바탕으로 지방자치단체의 분야별 지출이 지방공사의 부채에 미치는 영향을 살펴보고자 하므로 부채규모를 로그값으로 변환하여 조작하는 방식이 아니라 부채규모를 지방자치단체의 주민 수로 나누어 측정하였다.

2) 독립변수

독립변수는 주민 1인당 지방자치단체의 분야별 지출을 이용하였다. 구체적으로 지방공사가 수행하는 대표적인 4개의 사업 분야(국토 및 지역개발, 교통 및 물류, 문화 및 관광, 산

12) 종속변수인 부채규모와 독립변수와 통제변수에 활용한 금액 단위의 변수들은 모두 백만 원 단위로 통일하여 측정하였다.

업중소기업)에 대한 지방자치단체의 분야별 지출을 활용하였다. 지방자치단체의 지출과 지방공사의 부채가 보완관계에 있는지 확인하기 위해 해당 분야의 지출을, 지방자치단체의 지출과 지방공사의 부채가 보충(대체) 관계에 있는지를 확인하기 위해 해당 분야 외의 나머지 분야 지출을 독립변수로 설정하였다. 예를 들어, 문화 및 관광사업을 수행하는 지방공사의 경우, 소속된 지방자치단체의 문화 및 관광 분야의 지출과 문화 및 관광 분야를 제외한 나머지 분야의 지출이 독립변수로서 분석에 적용되는 것이다. 독립변수로 활용한 각 지방공사의 사업 분야에 대한 지방자치단체의 분야별 지출과 해당 분야를 제외한 나머지 분야 지출 모두 주민 1인당 지출로 측정하였다.

3) 통제변수

지방자치단체와 지방공사의 관계를 분석하기 위해서 통제변수로 지방자치단체와 지방공기업의 특성변수를 포함하고 있다. 지방공사의 특성변수는 선행연구들을 바탕으로 지방공사의 당기순이익과 지방공사채 신규발행 규모, 자기자본순이익률, 인원수를 사용하였다. 지방공사의 당기순이익은 지방공사가 당해 연도에 수익을 창출하기 위해 얼마나 노력하고 있는가를 나타내는 지표로서 관리적 노력을 반영하는 변수로 활용될 수 있다(정재진, 2010). 자기자본순이익률은 총자산수익률과 함께 지방공기업의 재무건전성을 파악할 때 수익성 지표로써 활용된다(지수호·김선형, 2022). 인원수는 지방공사의 조직적 규모를 나타냄과 동시에 그에 따른 수반되는 제반비용의 규모를 나타내는 변수로써 사용하였다. 당기순이익과 지방공사채 신규발행 규모는 지방공사가 소속되어 있는 지역의 인구수로 나누어 주민 1인당 규모로 측정하였으며, 인원수는 로그값으로 측정하였다. 지방자치단체 특성변수는 독립변수를 제외한 지방자치단체의 재정력을 나타내는 변수와 인구구조를 나타내는 변수, 정치적 변수를 포함하였다. 지방자치단체의 재정적 특성변수는 공공서비스에 대한 재정적 여력을 나타낼 수 있는 지방자치단체의 전체 세출 규모, 지방자치단체의 부채규모와 재정자주도를 활용하였다. 재정자주도의 경우, 재정자립도가 재원조달의 측면에서 자립의 정도를 나타낸다면, 재정자주도는 재원의 사용 측면에서 얼마나 자율권을 갖고 있는지를 나타내는 지표이기 때문에 재정자립도가 아닌 재정자주도를 활용하였다. 지방자치단체의 세출규모와 부채규모 모두 주민 1인당 세출규모와 주민 1인당 부채규모로 측정하였다. 지방자치단체의 공공서비스 수요를 나타내는 인구구조 특성변수는 인구규모와 연령 및 성별을 나타내는 고령인구, 청소년인구, 여성인구를 포함하였다. 인구수는 로그값으로 변환하였으며, 고령인구, 청소년인구, 여성인구는 각각 전체 주민에 대한 비율로 측정하였다. 지방자치단체의 정치적 특성변수로는 지방자치단체장의 연임여부, 지방자치단체장의 선

거실시 여부를 더미변수로 사용하였다. 분석에 사용된 변수와 측정방식을 표로 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수의 측정

구분	변수	측정	출처a)	
종속변수	지방공사부채	지방공기업부채규모/지자체인구	클린아이	
독립변수	해당분야지자체지출	해당분야지자체지출/지자체인구	지방재정 365	
	해당분야외지자체지출	해당분야외지자체지출/지자체인구		
통제 변수	지방공사 특성	지방공사당기순이익	지방공사당기순이익/지자체인구	클린아이
		지방공사채신규발행규모	지방공사채신규발행액/지자체인구	
		자기자본순이익률(ROE)	순이익/자기자본	
		지방공사인원수	지방공사인원수/지자체인구	
	지방자치 단체 특성	지자체세출규모	ln(지자체세출결산)	지방재정 365
		지자체부채규모	지자체부채총액/지자체인구	
		지자체재정자주도	(자체수입/지자체세입규모)*100	
		인구규모	ln(지자체인구)	KOSIS
		고령인구비율	(고령인구수/지자체인구)*100	
		청소년인구비율	(청소년인구수/지자체인구)*100	
		여성인구비율	(여성인구수/지자체인구)*100	
		연임여부	연임=1 / 단임=0	중앙선거 관리위원회
	선거실시여부	선거실시연도=1, 그외연도=0		

a) 클린아이(<https://www.cleaneye.go.kr/user/gongsiCompare.do>), 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), KOSIS(<https://kosis.kr/index/index.do>), 중앙선거관리위원회(<http://info.nec.go.kr/>)
 주1: 금액 변수들은 모두 백만 원 단위로 통일하여 측정
 주2: 전체인구는 각 지자체의 전체인구수로 통계청(KOSIS)자료를 사용하였음

V. 분석결과

1. 기초통계

<표 6>은 실증분석에 사용된 주요변수들에 대한 기초통계 결과이다. 2017년부터 2021년까지 5개년도에 대해 총 329개의 표본이 포함된 자료를 분석하였다. 종속변수인 지방공사의 부채의 경우, 부채규모의 상위 5개 값이 모두 연도별 서울주택도시공사였으며, 주민 1인당 부채규모는 상위 5개의 값이 모두 연도별 인천도시공사였다. 당진항만공사는 부채의 절

대적 규모와 주민의 수 대비 부채규모 모두 가장 낮은 편이었다.

분야별 지방자치단체 지출의 경우, 문화 및 관광 분야에 대한 주민 1인당 지출규모는 충북 단양군이 가장 컸으며, 경기도와 경상남도도 다른 지역에 비해 작았다. 특히 충북 단양군은 지출 총액에 대한 문화 및 관광 분야에 대한 지출 비중도 가장 큰 편에 속했다. 즉, 충북 단양군은 공공서비스 중에서도 문화 및 관광 분야에 방점을 두고 있음을 알 수 있다.¹³⁾ 산업중소기업 분야는 주민 1인당 지출과 분야별 지출 총액에 대한 비중 모두 경기 광주시, 경기 광명시 등 수도권인 경기도와 서울, 인천이 하위에 속했다. 수도권 지역의 지방자치단체는 산업중소기업 분야에 대한 지출규모와 비중이 높았던 경북 영양군, 강원 강릉시, 대구광역시, 광주광역시에 비해 기업체들이 이미 집중되어 있기 때문에 산업중소기업 분야보다는 다른 분야에 집중하고 있다는 것이다.

〈표 5〉 기초통계 결과 (n=329)

변수	Mean	S.D.	Min	Max
1인당 지방공사 부채규모	0.211	0.407	0.000	2.356
1인당 문화및관광분야 지출	0.179	0.209	0.015	1.922
1인당 산업중소기업분야 지출	0.098	0.107	0.008	0.864
1인당 교통및물류분야 지출	0.292	0.170	0.050	1.328
1인당 국토및지역개발분야 지출	0.270	0.472	0.010	6.167
지방자치단체 세출규모(억 원)	34,937	44,250	2,385	219,376
1인당 지방공사 당기순이익	0.004	0.043	-0.115	0.532
지방공사 인원수(천 명)	0.645	2.094	0.010	17.164
지방공사 자기자본순이익률(%)	2.310	41.541	-164.100	674.430
1인당 지방공사채 신규발행규모	0.059	0.185	0.000	1.530
1인당 지방자치단체 부채	0.633	0.568	0.031	4.438
지방자치단체 재정자주도	57.726	9.649	31.870	76.020
고령인구비율(%)	15.809	5.694	8.200	39.300
청소년인구비율(%)	18.000	2.827	8.701	25.833
여성인구비율(%)	49.883	0.921	46.765	51.437
인구규모(천 명)	2,098	3,147	16.320	13,565

주: 하나의 지방자치단체에 2개 이상의 지방공기업이 소속되어 있는 경우도 있으므로 지방자치단체를 기준으로 한 표본의 수는 255개이다.

13) 충청북도 단양군은 면적의 83.7%가 산악지대이며, 단양군 전체가 지질공원으로 지정되어 있다. 2021년 '한국의 가장 사랑받는 브랜드'로 9년 연속 선정되었으며, 최근에는 3년 연속 관광특구 우수등급에 선정되기도 하는 등 연간 천만 명 이상의 관광객이 방문하는 충청북도의 대표적 관광도시이다.

교통 및 물류 분야에 대해서는 경기 김포시가 주민 1인당 지출 규모와 분야별 지출 총액에 대한 교통 및 물류 분야 지출 비중 모두 가장 컸다. 경기 김포시는 교통 및 물류 분야 지출 비중이 40%가 넘어 재정적 여력을 교통 및 물류 분야에 많이 할애하고 있었다.¹⁴⁾ 또한 다른 분야에 비해 전체적인 교통 및 물류 분야 비중이 높아 대체로 지방자치단체들이 교통 및 물류 분야에 재원을 많이 투입하고 있음을 확인하였다. 국토 및 지역개발 분야에서는 경기 과천시와 경북 영양군의 주민 1인당 지출이 가장 많았으며, 경기도, 충청북도, 전라남도의 지출이 적었다. 1인당 지출과 지출 총액에 대한 비중 모두 주로 광역자치단체보다는 기초자치단체의 지출이 높았다. 국토 및 지역개발에 대한 지출 비중이 높은 지자체들은 주로 최근 신도시 등 도시개발이 중점적으로 이루어진 지역으로 다른 분야에 비해 국토 및 지역개발에 지출을 집중하였음을 알 수 있다.

2. 실증분석 결과

지방자치단체의 분야별 지출과 해당 분야의 사업을 수행하는 지방공사의 부채 간 관계에 대한 실증분석의 결과는 다음의 <표 6>과 같다.¹⁵⁾ 분석결과에 따르면, 독립변수에 대해 일관적인 결과가 나타난 것은 아니나 규칙성이 있는 유의미한 결과가 도출되었다. 문화 및 관광과 산업중소기업 분야는 해당 분야 외의 다른 분야에 대한 지방자치단체의 지출이 해당 분야의 사업을 수행하는 지방공기업의 부채에 유의한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야는 해당 분야에 대한 지방자치단체의 지출이 해당 분야의 사업을 수행하는 지방공사의 부채에 양(+)의 영향을 미치고 있다.

구체적으로 각각 해당 분야 외의 지방자치단체 인구당 지출이 백만 원 증가할 때, 문화 및 관광 분야 지방공사의 인구당 부채는 약 276천 원($p < 0.010$)이 증가하며, 산업중소기업 분야 지방공사의 인구당 부채는 약 173천 원($p < 0.050$) 가량이 증가한다. 즉, 두 분야 모두 지방자치단체가 해당 분야 외의 지출을 늘릴 때 해당 분야에 대한 사업을 수행하는 지방공기업의 부채가 증가하므로 보충적(대체적) 관계에 있다고 할 수 있다.

14) 경기도 김포시는 인천 지역과 서울을 연결하는 주요 도시로 도로 및 철도에 대한 개발이 지속적으로 진행되고 있다. 최근에는 김포한강로와 서울외곽순환고속도로를 연결하는 영사정 IC를 건설 중이다. 철도의 경우 2019년 김포골드라인이 개통되었고 현재는 서부권 광역급행철도, 서울5호선 연장, 인천 2호선 연장 등을 추진하고 있다.

15) 분석과정에서 지방공사 간 조직규모의 차이에 따른 분석결과 왜곡을 통제하기 위해 조직규모를 나타내는 변수인 지방공사의 인원수를 양쪽 각 0.5%(총 1.0%), 1.0%(총 2.0%) 그리고 5%(총 10.0%)를 기준으로 윈저라이징(Winsorizing)하여 극단치(outlier)를 확인한 결과, 분석 대상인 지방공사 중 극단치에 해당하는 지방공사가 없는 것으로 나타나 전체 지방공사를 분석에 포함하였다.

〈표 6〉 회귀분석결과

변수	인구당 지방공사 부채규모(백만원/인)			
	문화및관광	산업중소기업	교통및물류	국토및지역개발
지자체해당분야지출	-0.0630 (0.0777)	0.0369 (0.0601)	0.4588*** (0.1068)	0.2953*** (0.0203)
지자체해당분야외분야지출	0.2758*** (0.0247)	0.1728** (0.0814)	0.0357 (0.0305)	0.1067 (0.1072)
지자체세출결산(logged)	0.1145 (0.1033)	0.0138 (0.1175)	0.0152 (0.0751)	0.2171** (0.0982)
지자체부채현황	-0.0327*** (0.0074)	0.1348** (0.0601)	0.0116 (0.0571)	0.0331 (0.0424)
재정자주도	0.0035** (0.0013)	-0.0041 (0.0036)	0.0037 (0.0023)	0.0030** (0.0014)
지방공사당기순이익	0.0864 (0.1230)	-8.1137*** (1.8222)	-0.0073 (0.1288)	0.0250 (0.1454)
지방공사채신규발행규모	0.5031*** (0.0958)	-0.2130 (0.1656)	0.4993*** (0.0771)	0.4667*** (0.0709)
지방공사인원수(logged)	0.0483* (0.0283)	-0.0567 (0.0515)	0.0098 (0.0187)	0.0359 (0.0273)
지방공사자기자본순이익율(%)	-0.0003*** (0.0000)	0.0111*** (0.0024)	-0.0002*** (0.0001)	-0.0003*** (0.0001)
지자체장연임여부	0.0225 (0.0204)	-0.0203 (0.0186)	-0.0071 (0.0106)	0.0345** (0.0163)
지자체선거실시여부	-0.0225 (0.0354)	-0.0582* (0.0329)	0.0114 (0.0350)	0.0157 (0.0362)
인구(logged)	-0.2083 (0.2257)	0.4118 (0.4532)	-0.3491* (0.2063)	-0.4781** (0.2339)
고령인구비율(%)	-0.0419** (0.0204)	0.0953*** (0.0308)	-0.0372 (0.0305)	-0.0576** (0.0285)
청소년인구비율(%)	-0.0141 (0.0341)	-0.0123 (0.0444)	0.0256 (0.0292)	0.0238 (0.0343)
여성인구비율(%)	-0.0189 (0.0860)	-0.2638** (0.1207)	-0.0561 (0.0700)	-0.0151 (0.0823)
상수	2.5016 (4.2069)	6.7961 (8.7294)	6.9389 (4.2990)	4.1142 (4.5952)
N	242	90	196	241
공기업수(지자체수)	53	18	43	52
R-squared	0.7283	0.7226	0.6708	0.7259

주1: 지자체 세출결산을 제외한 모든 금액 변수는 주민 1인당 백만 원 규모이다.

주2: 모든 화폐 변수는 2020년을 기준으로 실질지수로 변환하여 분석함

주3: 분석에는 연도더미 변수를 포함시켰으나 분석결과 표에는 생략함

주4: 괄호 안의 수치는 강건표준오차(robust standard error)를 의미하며, 통계적 유의미성은 *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01이다

문화 및 관광 분야와 산업중소기업 분야에서 보충적 관계가 나타나는 이유는 각각 다르나 문화 및 관광 분야에서 지방자치단체와 지방공기업의 부채 간에 보충적 관계가 약 1.60 배 더 강하게 나타나는 것을 확인하였다. 통계적으로 유의하지는 않았으나 문화 및 관광 분야에 대한 지방자치단체의 지출이 해당 분야의 사업을 수행하는 지방공사의 부채와 음(-)의 관계가 있는 것 또한 문화 및 관광 분야에 대해서 지방자치단체와 지방공기업이 비교적 강한 보충적 관계에 있음을 뒷받침해 준다. 이는 비교적 주민의 선호가 이질적이고 다양하게 나타날 수 있는 문화 혹은 예술 등과 같은 분야의 공공서비스에 대해서는 보충적 관계가 나타날 것이라는 Young(2000)의 설명과 일맥상통한다고 할 수 있다. 마찬가지로, 산업중소기업 분야에서 보충적 관계가 나타난 것은 산업중소기업 분야의 특성 때문으로 볼 수 있다. 산업중소기업 분야가 엄밀히 말하면, 시장의 영역에 더 가까운 분야로 공공부문의 역할이 비교적 적은 분야다. 이에 지방자치단체의 지출 총액에서 산업중소기업 분야의 비중을 다른 분야들에 비해 적게 할당하고, 부족한 부분을 지방공기업을 활용하여 보충하는 행태를 보이게 되는 것이다.

즉, 이 두 분야는 상대적으로 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 분야보다는 사업비의 규모와 그 성격(특징)이 상이하기 때문에 지자체의 해당 분야 외의 지출이 늘어난다는 것은 그만큼 지자체가 더 많은 사업들을 다양한 분야에서 한다는 것을 의미한다. 이런 측면에서 볼 때 문화 혹은 예술 그리고 산업중소기업 분야의 지자체 지출이 직접적인 영향은 없을지라도 다른 분야의 사업규모가 늘어나면 같이 늘어난다고 예측할 수 있다.

국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야의 경우 각각 해당 분야의 지방자치단체 인구당 지출이 백만 원 증가하면, 교통 및 물류 분야 지방공사의 인구당 부채는 약 459천 원($p < 0.010$)이 증가하고 국토 및 지역개발 지방공사의 인구당 부채는 약 295천 원($p < 0.010$)이 증가한다. 다시 말해, 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야는 해당 분야의 지방자치단체가 지출이 증가할 때 해당 분야 사업을 수행하는 지방공사의 부채도 함께 증가하는 관계로 지방자치단체와 지방공사는 보완적 관계에 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 관계는 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야 사업의 특징에서 그 이유를 찾을 수 있다. 도시개발, 도시철도 등 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야의 사업들은 대부분 초기 인프라 구축에 막대한 비용이 소요되는 분야이다. 또한 공공부문의 특성상 투입된 재원에 비해 수익성 보장이 어렵다. 그렇기 때문에 지방자치단체는 이러한 서비스를 단독으로 생산 및 제공하기보다 지방공기업을 통해 막대한 자본이 투입되는 사업에 대한 부족한 재정적 및 행정적 여력을 보완하여 수행하게 하는 것이다. 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야의 지방자치단체 지출과 지방공기업 부채의 관계가 모두 보완적 관계를 보이고 있으나

교통 및 물류 분야에서 국토 및 지역개발 분야보다 보완적 관계가 약 1.55배 정도 더 강한 것으로 나타났다. 이는 분석대상 기간인 2017년-2021년에 도시개발공사나 기타공사에 비해 도시철도공사의 부채가 빠르게 증가하고 있기 때문이라 할 수 있다.

종합하면, 지방자치단체는 한정적인 자원 안에서 지역의 공공서비스 수요를 충족시키기 위해 지방공사의 부채를 부족한 자원의 대안으로 활용한다. 지방자치단체는 지역의 특성에 따라 중점적으로 수행하고자 하는 분야에 자체재원의 많은 부분을 할당하는데, 몇몇 분야는 할당된 자체재원만으로는 주민의 수요를 충족시키기 어려울 수 있다. 이에 지방자치단체는 국토 및 지역개발과 교통 및 물류와 같이 소요되는 자원의 양이 상당한 분야는 지방자치단체의 자원 중 많은 부분을 할당하면서 지방공사의 부채 또한 투입 가능한 재원으로 확보한다. 그리고 특정 몇몇 분야에 지방자치단체의 자체재원이 중점적으로 할당이 되면서 재원이 부족해진 문화 및 관광, 산업중소기업과 같은 분야는 지방자치단체의 직접적 지출 대신 지방공사의 부채를 통해 재원을 조달하여 공공서비스를 공급하도록 한다는 것이다.

통제변수 또한 네 가지 각 사업 분야에 따라 몇몇 변수에서 유의미한 결과를 확인할 수 있었다. 지방공사의 특성을 나타내는 변수는 대체로 산업중소기업 분야와 나머지 분야의 결과가 반대로 나타나는 규칙성을 보이고 있다. 특히 지방공사채 신규 발행규모는 산업중소기업 분야를 제외한 나머지 세 분야만 지방공사의 부채와 유의미한 양(+)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 지방공사의 자기자본순이익률 또한 산업중소기업 분야 지방공사 부채에만 양(+)의 영향을 미치며, 다른 세 분야의 지방공사 부채에는 음(-)의 영향을 미쳤다. 지방자치단체의 인구구조 변수 중에서는 고령인구비율이 지방공사 부채규모에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 문화 및 관광 분야 지방공사 부채에는 음(-)의 영향을, 산업중소기업 분야와 국토 및 지역개발 분야 지방공사의 부채에는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

VI. 결론

지방자치단체와 지방공기업의 관계에 관한 연구들은 공통적으로 지방공기업이 지방자치단체 재정상황의 특수한 요구에 대응하여 효율적인 운영을 위해 필요할 수 있다는 점에는 동의한다. 지방공기업이 지방자치단체의 예산과는 별도로 운영되므로 공식적인 예산과정에 비해 이해관계자의 통제에서 벗어나 있어 유연한 활용이 가능하기 때문이다. 그러나 이러한 특성이 한편으로는 공식적인 지방자치단체의 예산과정과 연결이 느슨하기 때문에 통제와 투명성의 부분에서 위험을 초래하여 효과성을 감소시키고 나아가 재정건전성을 악화

시켜 재정위기를 유발할 수 있다.

최근 지방공기업의 부채는 직영기업의 부채 규모가 지속적으로 감소하는 것과 반대로 지방공사와 지방공단의 부채 규모는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 지방공기업의 운영에 대한 지방자치단체의 높은 개입 가능성은 지방공기업의 부채가 단순히 지방공기업의 내부적 요소만으로 증가하거나 감소하지는 않는다는 것을 의미한다. 이와 동시에 지방공기업이 지방자치단체 재원의 출자를 통해 설립되며, 지방공기업에 대한 지방자치단체의 재정지원이 법적으로 명시되어 있는 만큼 지방공기업의 부채에 따른 재정적 위험은 결국 지방자치단체의 재정위기로 이어지게 된다. 따라서 지방공기업의 부채에 대해서는 지방자치단체와의 관계를 바탕으로 면밀한 고려가 필요함은 분명하다.

본 연구의 분석결과에 따르면, 공공서비스의 공급에 있어서 지방자치단체의 지출과 지방공기업의 부채 간에는 유의미한 관계가 있으며 분야에 따라 그 관계가 다르게 나타났다. 문화 및 관광 분야와 산업중소기업 분야는 지방자치단체와 지방공기업이 보충적 관계에 있는 것으로 나타났다. 문화 및 관광 분야는 주민의 선호가 다양하게 나타나는 대표적인 분야로, 지방자치단체가 이질적이고 다양한 주민의 선호를 모두 충분히 충족시키는 것은 불가능에 가깝다. 산업중소기업 분야는 공공의 측면에서의 역할이 매우 한정적이며, 그마저도 산업단지 조성 관련 지출은 주로 산업중소기업 분야가 아닌 국토 및 지역개발 분야의 지출로 이루어진다. 따라서 문화 및 관광, 산업중소기업 분야에 대해 지방자치단체가 자체재원을 많이 투입할 동기가 적다고 할 수 있다.

앞선 두 분야와 달리 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야는 지방자치단체와 지방공기업이 보완적 관계에 있는 것으로 나타났다. 국토 및 지역개발과 교통 및 물류 분야는 대부분 초기 인프라 구축에 비용이 많이 필요로 하며 규모의 경제효과가 나타나는 대규모 기반시설을 기반으로 하기 때문에 다른 분야에 비해 소요되는 재원의 단위가 다르다. 타분야에 비해 수요가 비교적 동질적이지만 자체재원이 턱없이 부족한 지방자치단체의 한정적인 자원과 자원으로는 수요에 적절히 대응하기 어려운 분야인 것이다. 그 결과, 지방자치단체는 지방공기업과의 협력적 관계를 통해 막대한 자원이 투입되는 사업들에 대한 부족한 여력을 보완하여 수행하게 하는 것이다. 실제 지방공기업 부채 현황도 지방자치단체의 직접적 책임이 되는 직영기업의 부채 규모와 부채비율을 줄이는 대신 직접적인 책임에서 자유로운 간접경영 형태의 도시철도와 도시개발 및 기타공사의 부채를 보완적 수단으로 활용하고 있음¹⁶⁾을 뒷받침하고 있다.

16) 비슷한 분야의 지방공기업임에도 직영기업인 공영개발의 부채가 빠르게 감소하고 있는 것과 달리, 간접경영형태인 도시철도의 부채 규모와 부채비율이 빠르게 증가하고 있으며, 도시개발공사의 부채 규모가 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다(〈표 3〉 참조).

선행연구들과 본 연구의 분석결과를 종합해 볼 때, 지방공기업의 부채가 지방자치단체에 의해 정책 수행을 위한 자금확보의 용이성을 위한 수단으로 활용될 여지가 충분하며, 실제로 그러한 행태가 나타나고 있다. 따라서 지방공기업의 부채가 지방자치단체의 재정위기로 이어지지 않도록 적정하게 관리할 필요가 있다. 지방공기업의 경영형태, 유형, 주요사업 분야에 따라 그 특성들이 매우 다르게 나타나며, 본 연구의 분석결과처럼 지방자치단체와의 관계도 상이하게 나타난다. 이러한 차이를 고려하지 않고 무조건 부채의 규모와 비율을 감소시키는 것에만 초점을 둘 경우 오히려 비효율적인 결과를 얻게 될 수 있다. 그러므로 지방공기업과 지방자치단체 간의 관계를 바탕으로 경영형태, 유형, 주요사업 분야 등의 특성에 따른 효율적인 관리방향을 모색할 필요가 있다. 또한, 사업분야에 따라 지방자치단체와 지방공사의 관계가 다르게 나타남에도 이에 대한 고려 없이 정치적 의사결정에 따라 지방공사의 설립 및 합병이 이루어지는 것에 대한 검토가 필요하다.

이러한 연구성과에도 불구하고 본 연구는 두 가지 한계점이 있다. 첫째, 본 연구는 분석과정에서 지방공기업의 사업 분야에 대한 분류의 기준이 명확하지 못하다. 현재 클린아이에 공시되고 있는 자료만으로는 지방공기업의 특정 분야에 대한 사업수행 여부 및 해당 분야에 대한 예산 투입 비중 등을 명확하게 확인하기 어렵다. 이에 본 연구에서는 클린아이와 지방공기업의 홈페이지의 주요 기능 및 역할에 대한 설명을 바탕으로 지방공기업의 사업 분야를 분류하였다. 도시철도 혹은 도시개발공사와 같이 뚜렷한 주요 사업분야가 공사의 명칭에서 드러나는 지방공기업과 달리 다양한 분야의 사업을 종합적으로 수행하는 도시공사와 같은 지방공기업에 대해서는 사업 분야의 분류기준이 명확하게 적용되기 어려우며, 여러 분야에 대해 중복적으로 포함되게 된다.

둘째, 시계열 자료를 바탕으로 분석하였으나 그 기간이 5년으로 짧아 지방공기업이 도입된 이후부터 현재까지 전체 기간에 대한 설명력이 충분하지 않을 수 있다. 부채는 단기부채와 장기부채의 목적과 그에 따른 재정에 대한 영향이 다르며, 지방공사채 중 다수가 3년 이상의 중장기부채이기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다. 따라서 향후 부채의 종류와 기간에 따른 차이에 대한 고려를 반영한 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다. 다만, 현재 지방공기업법(제46조, 제75조의2)에 따라 지방공공기관 경영공시는 최근 5년 간의 주요 경영정보를 공시하고 있어 5년 이상의 과거 기간에 대한 자료를 수집하는 것이 쉽지 않으며, 정보공개청구를 통해서도 자료의 부재를 이유로 일부 지방공기업에 대해서만 자료를 제공받을 수 있었다. 클린아이를 통해 지방공공기관의 경영 투명성 및 국민 감시 기능을 강화라는 목적에 따라 공시가 이루어지고 있으며 도입 초기에 비해 공개 항목이 확대되었으나 지방공기업의 경영형태 및 유형에 따라 공시 기준과 대상이 다른 부분이 많고 사실상 활용 가능한 자료

가 한정적이라는 점에서 법적 제도적 보완이 필요하다.

참고문헌

- 감사원. (2011). 지방공기업 개발사업 추진실태. 감사활동보고서.
- 공창동·정성호. (2015). 지방공기업 부채증가 변인에 관한 연구. 「한국비교정부학보」, 19(1), 205-224.
- 김노창·한영은. (2011). 지방공기업 부채증가와 재정위기. 「한국지방공기업학회보 학술대회 자료집」, 2011(4), 103-127.
- 김선문·정창훈. (2022). 지방공기업 부채감축제도 도입이 지방공기업 부채비율에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국비교정부학보」, 26(3), 153-183.
- 김정인. (2016). 지방공기업특성과 경영성과 관계 연구. 「지방정부연구」, 19(4), 319-343.
- 김준기. (2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰-자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(1).
- 권해수. (1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교연구. 「한국사회와 행정연구」, 10(1)
- 박민정. (2013). 지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계 연구-지방도시개발공사를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 27(1), 159-181.
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체계. 「한국행정학보」, 33(1).
- 배광빈·김영미. (2019). 지방공기업 부채 영향요인에 관한 연구 -내부효율성, 청렴성, 투명성을 중심으로-. 「한국지방행정학보」, 16(2), 121-136.
- 배정아·윤태섭. (2014). 지방공기업 부채의 영향요인분석. 「한국지방공기업학회보」, 10(2), 29-54.
- 손희준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안. 「한국거버넌스학회보」, 15(2), 157-185.
- 신영수. (2012). 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (III)-지방공기업법제 개선방안. 한국법제연구원 연구정책세미나, 2012, 1-151.
- 신유호·최정우. (2016). 지방공기업 부채가 운영 효율성 변화에 미치는 영향: 지방하수도 공기업 분야를 중심으로. 「지방행정연구」, 30(2), 225-251.
- 오재일. (2000). 지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 대한 고찰. 정부와 NGO, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 윤성일. (2016). 지방하수도공기업 효율성이 부채에 미치는 영향에 관한 연구: 게임교차효율성을 적용하여. 「한국지방공기업학회보」, 12(1), 1-24.
- 이원웅·최창현. (2000). 지방자치와 NGO: 강릉시 사례를 중심으로. 정부와 NGO, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 원구환. (2015). 재정확대정책으로서의 지방공기업 부채가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 19(4), 107-131.

- 원구환. (2018). 지방공기업 서비스의 가격탄력성에 관한 연구. 「한국지방공기업학회보」, 14(2), 1-22.
- 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·라휘문. (2013). 지방공기업 부채 특성과 관리방안에 대한 소고. 「지방행정연구」, 27(2), 131-160.
- 주성수·남정일. (1999). 「정부와 제3섹터 파트너십」, 서울: 한양대학교 출판부.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 (<http://info.nec.go.kr/>)
- 지수호. (2021). 사회복지 국고보조사업에 따른 지방정부의 채무와 지방공기업 의존에 관한 연구. 「지방정부연구」, 24(4), 113-138.
- 지수호·김선형. (2022). 지방공기업 부채감축 정책의 성과 분석 및 시사점 연구. 「한국지방공기업학회보」, 18(1), 47-75.
- 지방공기업경영정보공개시스템 클린아이 (<https://www.cleaneye.go.kr/>)
- 지방공기업법, (법률 제19436호, 2023. 6. 13., 일부개정)
- 지방재정통합공개시스템 지방재정 365 (<https://www.lofin365.go.kr>)
- 통계청 국가통계포털 KOSIS (<https://kosis.kr/index/index.do>)
- 황정윤·김희성·장용석. (2015). 지방공기업 부채증가의 동학. 「한국행정학보」, 49(3), 247-278.
- 허원제. (2012). 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰. 「KERI Insight」, 2012(6), 1-15.
- 행정자치부. (2015). 2015 지방공기업 현황.
- 행정자치부. (2016). 2016 지방공기업 현황.
- 행정안전부. (2017). 지방공기업 설립·운영 기준
- 행정안전부, 2022.09.04. 보도자료. “정부 지방공공기관 혁신 지침(가이드라인) 마련”
- 행정안전부, (2023). 2022사업연도 지방공기업 결산 및 경영분석 결과
- Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 145(3-4), 351-378.
- Bennett, J. T., & DiLorenzo, T. J. (1982). Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt. *Public Choice*, 39(3), 333-342.
- Blewett, R. A. (1984). Off-budget activities of local government: Comment. *Public Choice*, 42(2), 205-211
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration research and theory*, 13(4), 441-468.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bunch, B. S. (1991). The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public

- authorities. *Public Choice*, 68(1-3), 57-69.
- Coase, R. H. (2012). *The firm, the market, and the law*. University of Chicago press.
- Coston, J. M. (1998). A model and typology of government-NGO relationships. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 27(3), 358-382.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- Douglas, J. (1987). Political theories of nonprofit organizations. In W. W. Powell (Ed.), *The nonprofit sector: A research handbook* (pp. 43-54). New Haven, CT: Yale University Press.
- Elsbach, K. D., & Sutton, R. I. (1992). Acquiring organizational legitimacy through illegitimate actions: A marriage of institutional and impression management theories. *Academy of management Journal*, 35(4), 699-738.
- Gidron, B., Salamon, L. M., & Kramer, R. M. (1992). *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. Jossey-Bass.
- Grønbjerg, K. (1997). Transaction costs in social service contracting: lessons from the USA. *The Contract Culture in Public Services*. Ashgate Publishing Limited, London.
- Hansmann, H. (1987). Economic theories of nonprofit organizations. *The nonprofit sector: Research handbook*, 27-42.
- Jeong, S. H. (2020). 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*, 86(2), 333-348.
- Joulfaian, D., & Marlow, M. L. (1991). The relationship between on-budget and off-budget government. *Economics Letters*, 35(3), 307-310.
- Kraan, D. J. (2004). Off-budget and tax expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), 121-142.
- Leigland, J. (1994). Public authorities and the determinants of their use by state and local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(4), 521-544.
- Llera, R. F., & Valiñas, M. A. G. (2013). The role of regional public enterprises in Spain: Room for a shadow government. *Hacienda pública española*, 205(2), 9-31.
- Marlow, M. L., & Joulfaian, D. (1989). The determinants of off-budget activity of state and local governments. *Public Choice*, 63(2), 113-123.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Najam, A. (1997). *The 3 C's of NGO-government relations: Confrontation, complementarity, collaboration*. Unpublished manuscript, Boston University.
- Najam, A. (2000). The four C's of government third Sector-Government relations. *Nonprofit*

- management and leadership*, 10(4), 375-396.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National tax journal*, 61(2), 313-334.
- Salamon, L. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1-2), 29-49.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives in Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central* eds. London: Sage Publications
- Schick, A. (2008). Off-budget expenditure: an economic and political framework. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-32.
- Smith, S. R., & Grønberg, K. A. (2006). Scope and theory of government-nonprofit relations. *The nonprofit sector: A research handbook*, 2, 221-242.
- Stefan, T., Zimmer, A., Levy, K., & Christian, F. (2022). Beyond the Partnership Paradigm: Toward an Extended Typology of Government/Nonprofit Relationship Patterns. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1-27.
- Surroca, J., Tribó, J. A., & Zahra, S. A. (2013). Stakeholder pressure on MNEs and the transfer of socially irresponsible practices to subsidiaries. *Academy of Management journal*, 56(2), 549-572.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of public expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Toepler, S., Zimmer, A., Levy, K., & Fröhlich, C. (2022). Beyond the partnership paradigm: Toward an extended typology of government/nonprofit relationship patterns. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 08997640221112890.
- Weisbrod, B. A. (1977). *The voluntary nonprofit sector*. Lexington: D.C. Heath and Company.
- Young, D. R. (1999). Complementary, supplementary or adversarial: Atheoretical and historical examination of government-nonprofit relations in the U.S. In E. T. Boris and C. E. Steurele (Eds.), *Government and nonprofit organizations: The challenges of civil society*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations. Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

〈별첨 1〉 연도별 지방공기업 설립 현황

지방공기업법 주요 개정	1차 개정 ^{a)}		3차 개정 ^{b)}		5차 개정 ^{c)}		16차 개정 ^{d)}						24차 개정 ^{d)}							
	1980	1990	1994	1998	2000	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
구분	30	131	193	206	234	247	322	339	359	371	378	388	394	410	399	401	405	407	410	411
계	30	128	180	174	175	184	222	228	234	239	241	251	254	257	248	250	254	254	254	252
지역기업																				
상수도	27	73	94	92	94	101	105	108	111	112	113	115	117	119	120	120	122	122	122	122
하수도	-	8	17	21	22	26	63	68	73	75	79	85	87	95	99	100	102	103	104	104
공영개발	3	34	55	46	44	44	38	36	34	36	33	33	32	33	29	29	29	28	27	25
자동차운송	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1
지역개발기금	-	13	14	15	15	15	16	16	16	16	16	18	18	18	- ^{e)}	-	-	-	-	-
소계	-	3	13	32	59	63	100	111	125	132	137	137	140	145	151	151	151	153	156	159
공사·공단																				
도시철도	-	1	1	4	4	4	7	7	7	7	7	7	7	7	6 ^{e)}	6	6	6	6	6
도시개발	-	1	4	10	11	11	14	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
기타공사	-	1	2	5	14	8	17	19	26	28	32	36	37	39	39	40	43	46	48	48
지방공단	-	-	6	13	30	40	62	69	76	81	82	78	80	89	89	89	86	85	86	89

자료: 행정자치부(2015; 2016); 행정안전부(2017), 클린아이(2021, 2022 기준) 공시자료 재구성

위의 표는 1980년부터 2022년까지 지방공기업의 유형별 현황을 정리한 것이다. 2006년 이전의 자료가 부재하거나 확인이 어려운 부분이 있어 일부 연도만 포함하였다. 본문에서 설명한 바와 같이 1969년 지방공기업법의 제정 당시에는 지방공기업이 직영기업만으로 규정되었다. 1980년 1차 개정에서 지방공기업법의 목적과 적용범위에 간접경영기업을 추가하면서 지방공사·공단에 관한 규정이 도입되어 지방공기업의 적용범위가 확대되었다.^{a)} 1992년 3차 개정에서 기존에 지방공기업을 설립할 수 있는 지방자치단체를 서울, 부산, 도, 인구 50만 이상 시로 제한하였던 것을 모든 지방자치단체로 확대하였다.^{b)} 1999년 5차 개정에서는 지방공기업에 대한 설립인가권을 포함한 각종 승인권이 지방자치단체장에게 이양되면서 지방자치단체에서 자율적으로 지방공기업을 설립할 수 있게 되었다. 이후 지방공기업의 남설 및 경영 부실에 대한 우려에 따라 2009년과 2013년 개정에서 각각 기초와 광역자치단체의 지방공기업 설립을 상위 정부와 협의하여야 함을 추가하기도 하였다.^{d)} 이와 같은 지방공기업의 설립에 관한 지방공기업법의 개정과 함께 지방공기업의 수는 지속적으로 증가해왔다. 2017년에 지방공기업의 수가 일시적으로 감소한 것은 지역개발기금이 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 직영기업에서 제외되고(행정안전부, 2017), 서울메트로와 서울도시철도공사가 서울교통공사로 통합되었기 때문이다. 지방공기업법의 1999년 개정으로 2000년대 직영기업과 간접경영기업(공사 및 공단) 모두 빠르게 증가하였는데, 특히 상수도 지방공기업과 기타공사, 지방공단의 설립이 크게 증가하였다. 2010년 이후로는 직영기업 설립이 주춤한 것과 달리 기타공사의 설립이 꾸준히 증가하는 등 간접경영기업의 설립은 여전히 증가하는 추세를 보이고 있다.

ABSTRACT

A Study of the Relationship Between Local Government Expenditure and Local Public Enterprise Debt: An Empirical Analysis of a Complementary or Supplementary Relationship

Jihoo Han & Jongmin Shon

This study aims to analyze empirically whether local governments and local public enterprises (LPEs) are complementary or supplementary in the production of public services. The empirical analysis focuses on the 329 LPEs in 2017-2021 and explores the relationship between local government expenditures and LPE debt in the four sectors of culture/tourism, industry, transportation/logistics, and land/regional development. The empirical findings revealed a positive relationship in the two sectors of culture/tourism and industry, which indicates complementary relationship. In contrast, the other two sectors are shown to have a negative relationship and therefore supplementary. Thus, it is necessary to pay attention to the sectors where local governments and LPEs expand their expenditures and debts for the production of public services.

【Keywords: local public enterprise debt, complementary, supplementary】