

우리나라 시군의 재정승수와 세출구조조정 대한 함의*

이근재**

최병호***

국문요약

본 논문은 우리나라 기초자치단체인 시군을 대상으로 사회개발비와 경제개발비의 경제적 효과를 추정하여 지방정부의 세출구조조정 방안에 대해 검토하였다. 이를 위해 2000년부터 2011년까지 시군의 연도별 자료를 이용하여 시스템 GMM 모형을 이용하여 재정지출의 산출탄력성과 재정승수를 추계하였다. 더 나아가 재정지출의 장기 성장을 효과도 검토하기 위해 분석기간 동안의 시군 장기 경제성장률 모형을 추정하였다. 모형을 추계하고 분석한 결과 다음과 같이 요약할 수 있다.

군 지역에서 GRDP 대비 재정지출 비율이 훨씬 높게 나타났는데, 이는 지역균형발전 차원에서 중앙정부가 낙후된 지역에 경제개발 관련 재원을 우선적으로 배분해 주었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 군 지역의 경제개발비 승수는 시 지역에 비해 상당히 낮게 나타난다. 더 나아가 낙후된 군 지역의 장기 성장률과 경제개발비 지출 간의 관계는 비유의적인 것으로 나타났다. 이는 공간적 형평성을 위한 자원배분이 공간적 균형발전을 이룩하는데 크게 도움이 되지 못하고 오히려 경제성장의 성과를 떨어뜨리는 결과를 초래하였음을 보여 준다. 또한 인당 GRDP가 낮은 지역에서는 지방정부의 경제개발 지출이 과도하였고 성장에 큰 영향을 미치지 못하였으므로 사회복지부문에 재원이전의 여력이 있음을 시사한다. 이상의 결과를 통해 지방재정의 배분에 있어서 기존의 공간적 형평화 위주보다는 사회복지 계층 간 형평화를 중시하는 방향으로 개편될 필요가 있을 것으로 보인다.

주제어: 지방재정승수, 사회복지비, 경제개발비, 세출구조조정

I. 서론

최근 우리나라에서는 사회복지에 대한 재정수요가 증가하면서 사회복지 관련 지출이 빠르게 증가하고 있다. 2005년부터 2013년까지 정부의 통합재정수지 기준 총 세출(예산)은 연평균 6.6%

* 본 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5A2A03033935).

** 제1저자

*** 교신저자

씩 증가한 반면 사회복지 분야지출은 8.9%씩 증가해, 총 세출(예산 기준) 중 사회복지 분야 지출 비중은 동 기간 중 21.8%에서 25.9%로 높아졌다(최병호·이근재, 2014). 그러나 사회복지분야 지출의 급격한 증가에도 불구하고 2008년 세계금융위기 이후 지속되어 온 세계적 경기불황의 여파로 경제개발 분야의 재정지출을 줄이기도 쉽지 않은 상황에 직면하면서 재정압박이 크게 가중되고 있는 실정이다. 실제로 우리나라는 2008년 15조원의 재정적자를 기록한 이후 2014년 약 31조원으로 7년 연속 대규모 재정적자를 기록하고 있으며, 적자 폭도 점진적으로 확대되어 오는 추세이다. 2015년 올해 역시 35조 이상의 대규모 적자가 불가피해 보일 것으로 전망된다¹⁾(머니투데이, 2015.01.23).

사회복지 수요의 급격한 증가는 지방재정에도 심각한 영향을 미치고 있다. 중앙정부의 사회복지정책이 국고보조사업의 형식으로 진행되는 과정에서 지방의 의무적 부담을 상당히 가중시키고 있다(김승연·홍경준, 2011). 실제로 보건복지부(2011)에 따르면, 보건복지부 소관 국고보조사업에 대한 대응 지방비 부담 총액(예산 기준)은 2006년에는 2.12조원이었으나 2011년에는 6.7조원으로 급증하였다. 또한 사회보장비(일반회계 결산 기준)가 전체 지방재정지출에서 차지하는 비중은 2000년 12.7%에서 2010년에는 25.1%로 지난 10년 동안 두 배나 증가하였다(최병호·이근재, 2014).

이러한 현실 하에서 증세, 적정 복지수준, 중앙과 지방 간 복지재정분담 등과 관련된 다양한 해법들이 논의되고 있으나 이념적 차이 및 이해 당사자 간의 의견 차이 등으로 인해 합의점을 도출하지는 못하고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 지방재정배분이 상당히 정치적이고, 재정지출의 효과에 대한 엄격한 평가에 의해 자원 배분이 효율적으로 이루어지지 않고 있어, 우선적으로 재정 효율성을 향상시키는 방향으로 세출구조조정을 단행해야 한다는 사실에는 대체로 인식을 같이 하고 있다. 이러한 현실 인식하에, 본 연구에서는 우리나라의 지방재정의 경제적 효과가 지출부문 별로, 그리고 지방정부의 유형별로 어떠한지를 분석하여 검증하는 복지수요를 효과적으로 대응하기 위한 세출구조조정 방안에 대해 검토하고자 한다.

보다 구체적으로 살펴보면, 본 연구에서는 우리나라 기초자치단체인 시와 군을 대상으로 사회복지비를 포함하는 사회개발비와 경제개발비에 대한 산출(GRDP)탄력성을 추계한다. 재정지출의 산출탄력성은 2000년부터 2011년까지 연도별 인당 GRDP와 인당 재정지출 자료 및 다양한 통제변수들을 이용하여 추계하며, 추정방법은 Bruckner and Tuladhar(2010)가 일본의 지자체 자료를 이용하여 재정지출 탄력성을 추계한 동태적 패널모형의 시스템 GMM방식을 이용한다. 다만, 본 연구에서는 Bruckner and Tuladhar(2010)와 기존의 선행연구와 차별되게, 시와 군의 지자체 유형별 재정지출 탄력성이 다를 수 있음을 명시적으로 고려한 모형을 추계한다.

그리고 재정지출의 경제적 효과를 기능별 및 지자체별로 비교 분석하기 위해 재정지출의 산출탄력성의 추계치를 기초로 하여, 시군별, 사회개발비와 경제개발비 재정증수를 연도별로 추정한다. 마지막으로 10여년의 분석기간 동안 장기 경제성장률 함수를 추정하여 시군별, 세출 기능별 재정지출이 장기적인 성장에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석한다. 이러한 분석을 통해 경제

1) 머니투데이, 2015.01.23일자 기사(<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2015012214194467887>)

성장률을 향상시키면서 사회복지 재정을 보다 확충할 수 있는 세출구조조정 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 본 장은 서론이며, II장은 재정승수에 대한 이론적 논의와 우리나라 지방재정과 관련된 선행연구를 검토한다. III장은 우리나라 지방정부 재정지출의 경제적 효과를 분석하기 위한 회귀분석 모형을 소개하고 또한 모형 추정에 사용된 재정지출 현황 자료에 대해 설명한다. IV장은 모형추정의 결과를 제시하는데, 먼저 시군의 사회개발비, 경제개발비 재정지출 탄력성을 추계하고, 이에 기초하여 재정승수를 추계 분석하며, 나아가 시군의 장기 경제성장률과 재정지출간의 관계에 대해 분석한다. 마지막 V장은 요약과 시사점을 제시한다.

II. 재정승수에 대한 이론적 논의 및 선행연구

재정지출의 경제적 효과를 측정하는데 가장 많이 활용되는 것은 재정승수(fiscal multiplier)이다(Blanchard and Perotti, 2002). 통상 재정승수는 정부지출 1원을 증가하였을 때, 국내총생산 변화분을 의미한다. 재정승수의 크기는 다양한 요인에 의해 결정되어진다. 첫째는 재정지출의 종류에 의해 다르게 나타날 수 있다. 일반적으로 경제개발지출이 사회복지지출보다는, 정부소비지출보다는 투자지출이 재정승수가 큰 것으로 알려져 있다. Gonzalez-Garcia et. al(2013)은 ECCU 8개 국가를 대상으로 1994~2008년 사이 분기별 자료를 이용하여 재정승수를 추계한 결과 정부소비지출 보다는 사회간접자본 등의 정부투자지출의 재정승수가 크다고 보고하고 있다. 대체로 사회복지지출은 정부소비지출적 성향이 크고, 경제개발비는 정부투자지출 성향이 크다. 둘째는 경제발전단계에 따라서 재정승수의 크기가 다르게 나타날 수 있다. 경제성장 초기에는 일반적으로 재정승수가 크고, 경제가 성숙할수록 점점 작아지는 경향이 있다(이근재·최병호, 2010; Fumitoshi, and Tomoyasu, 2008; 小西葉子, 2004; 片岡光彦, 2003). 경제성장 초기에는 공공투자 부족으로 민간경제활동을 제약하는 경우가 많으므로, 이 때 정부투자는 민간경제에 큰 파급효과를 불러 올 수 있는 반면, 경제가 성숙하면 이미 많은 공공투자가 이루어졌기 때문에 민간부문에 큰 파급효과를 일으킬 투자부문을 찾기 어렵다.

셋째, 정부지출로 인한 민간부문의 생산활동을 구축하는 구축효과의 크기에 의해 결정된다. 이자율 경로 등을 통해 정부지출이 민간투자 및 소비활동을 구축할 수 있는데, 전통적으로 신고전학파의 경우 구축효과가 큰 것으로 보는 반면 케인지학파의 경우 구축효과가 크지 않다고 주장한다. 케인지 학파에서는 특히, 경기가 위축된 상황에서는 민간의 투자가 상당히 위축되어 있으므로 정부투자가 민간투자를 거의 구축하지 않는다고 주장한다.

그 외 많은 요인들이 있으나, 본 연구에서 마지막으로 언급하고자 하는 것은 경제순환 과정에서 경제적 누출이다. 경제적 누출 중에서는 조세누출, 저축누출, 그리고 수입누출이 가장 중요하게 고려되어진다. 즉, 재정지출로 인해 유효수요가 파급되어지는 과정에서 세율이 높으면 민간부문의 가치분소득이 작아져 유효수요 파급이 작아질 수 있다. 따라서 조세부담률이 높으면 재정승수의 크기가 작아진다. 저축누출 역시 마찬가지로 소득이 증가할 때 소비보다 저축을 많이

하면, 수요과급이 감소될 수 있으므로 저축률이 높으면 승수의 값이 작아진다. 마지막으로 수입(輸入)누출인데, 재정지출이 증가해 소득이 증가할 때, 소비가 내수보다는 해외의 수입에 의해 대체될 경우 재정승수가 작게 된다.

그런데 이상에서 언급한 요인들 중에서 우리나라 시군의 지방재정승수를 비교하는데 있어서 가장 중요한 것은 지출의 종류와 수입누출이다. 왜냐하면, 경제발전단계 및 이자율 등에 의한 구축효과와 경우, 국가적인 거시변수이므로 특정 한 지역에만 영향을 미치는 요인이 아니기 때문이며 조세누출의 경우 역시 지방정부의 조세결정권의 거의 없으며, 저축률 역시 지역에 따라 크게 다르지 않기 때문이다. 이에 반해, 지출의 종류와 수입누출은 시군별로 상당히 다르게 나타날 것이다.

특히, 수입누출에 대해서는 좀 더 설명할 필요가 있을 것으로 보인다. 지방정부의 수입누출은 해외수입뿐만 아니라 국내 타지역으로부터의 수입도 포함되는데, 한 국가 내에서는 완전한 개방경제이므로 지역 내에 재정지출과 관련된 연계산업이 잘 구성된 지역일수록 수입누출이 적고, 재정승수의 크기가 크게 된다. 그런 측면에서 인당 GRDP가 높은 지역일수록 대체로 지역 내 산업군이 잘 발달되어 있어 재정승수의 크기가 클 것으로 보인다. 또한 시와 군의 경우를 비교하면, 시 지역이 대체로 소득이 높고 산업이 잘 발달되어 있어 수입누출이 적어 시 지역의 재정승수가 대체로 높을 것으로 예상된다. 또한 사회개발비와 경제개발비의 경우, 재정지출의 과급이 일반적으로 경제개발비의 과급효과가 더 클 것으로 예상되지만, 산업이 잘 발달되지 않은 지역의 경우, 경제개발비의 수입누출이 상당히 높아, 오히려 사회개발비의 재정승수가 더 높을 가능성도 존재한다.

이상의 이론적 논의를 과거의 실증분석 연구(2)들과 연계해서 살펴보고자 한다. 우선 지방정부의 재정지출이 수입누출이 발생할 수 있는가를 살펴보면, 오병기(2006)는 수도권 지역 3개 광역자치단체 데이터를 이용하여, 지역생산과 지방세출의 역외 유출입효과가 어느 정도인지 분석하였다. 이 연구에서는 경기도의 재정지출이 서울의 인당 GRDP를 증가시키는 것으로 나타났는데, 이는 지방정부의 재정지출이 타지역의 생산을 증가시킨다는 것을 보여 주므로 수입누출이 존재한다는 사실을 보여준다. 또한 이근재외(2012) 및 문시진외(2015) 역시 한 지역의 SOC 투자가 타 지역의 경제성장에 영향을 준다는 것으로 보여 주었고, 최병호외(2013)는 경상남도의 시군을 대상으로 한 지역의 사회간접자본 투자가 타 지역에 긍정적 영향을 미침을 보여 주었다. 특히 군 지역의 사회간접자본 투자가 시지역에 큰 영향을 미친 반면 시지역이 사회간접자본 투자는 군지역 성장에 거의 영향을 미치지 않는다는 것을 보여주었는데, 이는 군 지역 수입누출이 더 클 가능성이 있음을 시사한다.

지방정부의 재정지출과 GRDP와의 관계를 검토한 연구들은 오병기(2006, 2008), 오병기·김대영(2005), 이영성(2009), 문병근·성상기(2011), 최병호·이근재(2014) 등이다. 이들 대부분의 연구에서 재정지출이 지역경제 성장에 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 가령, 광역시 자료를

2) 국내 경제 전체의 재정승수에 대한 연구는 김성순(2001, 2009, 2010), 허석균(2004), 김우철(2006), 김영덕(2007), 한승호(2012), 최진호·손민규(2013) 등이 있다. 대체로 재정지출이 GDP에 긍정적 영향을 미친다는 연구가 많지만, 은 재정지출의 GDP 증가 효과 뚜렷하지 않거나 혹은 부의 영향을 미친다는 연구도 존재한다(허석균, 2004; 김성순, 2007). 한편 재정승수를 추계한 많은 연구에서 재정승수가 1 미만으로 재정지출의 과급효과가 상당히 낮은 수준이다. 특히, 최진호·손민규(2013)에서는 2000년 이후 재정승수가 상당히 하락한 것으로 나타났으며, 그 외 연구에서도 재정승수의 하락을 지적하고 있다.

사용한 경우 (문병근·성상기, 2011), 서울시 자료를 사용한 경우 (오병기, 2006), 광역경제권 자료를 사용한 경우 (오병기, 2008) 모두에서 재정지출은 지역경제에 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 상기 연구 중에서 이영성(2009)과 최병호·이근재(2014)를 제외하면 대부분 광역단체 중심으로 연구가 진행되었다. 그러한 이유는 재정지출 승수를 추계하기 위해서는 장기간의 시계열 자료가 필요한데, 시군 자료, 특히 시군 GRDP는 2000년대 이후 본격적으로 공개되어 충분한 자료를 확보하기 어려웠기 때문으로 보인다. 시군자료를 사용하여 연구한 이영성(2009)은 시군의 자료를 이용하여 재정지출의 경제성장효과를 추정했지만, 재정승수를 직접 추계하여 시군을 비교하지는 않았다. 또한 Bruckner and Tuladhar(2010)는 재정지출과 경제성장 간 회귀분석을 실시할 경우, 내생성문제를 지적하였는데, 이영성(2009)의 연구는 이를 충분히 반영하지 않고 분석한 문제점을 갖고 있다.

한편, 최병호·이근재(2014)는 Bruckner and Tuladhar(2010)가 지적한 내생성 문제를 고려하면서 시군의 재정지출의 산출탄력성과 재정승수를 추계하였다. 그리고 추계한 재정승수와 인구, 재정자립도 등과의 관계를 분석하면서 세출구조조정 방안을 제시하였다. 본 연구는 기본적으로 최병호·이근재(2014)와 Bruckner and Tuladhar(2010)의 연구와 유사한 방식으로 실증분석을 실시한다. 그러나 본 연구가 최병호·이근재(2014)의 연구와 다른 점은 첫째는 자료의 기간을 확장한 것이고, 둘째는 시와 군의 지자체 유형별 재정지출 탄력성이 다를 수 있음을 명시적으로 회귀모형에 고려하였다는 점이다. 셋째는 재정승수와 인당 GRDP 간의 관계에 초점을 맞춘 것이며, 마지막 넷째는 재정지출의 장기 성장효과까지 동시에 검토함으로써 보다 종합적인 세출구조조정에 대한 함의를 도출하였다는 점이다.

Ⅲ. 재정지출의 경제적 효과 추정 모형과 자료

1. 실증분석 모형과 자료의 원천

재정지출이 지역의 GRDP에 미치는 영향을 분석하기 위해 기본적인 회귀모형 식은 Bruckner and Tuladhar(2010)에서 사용한 (1)식을 전제로 한다.³⁾

$$\ln Y_{i,t} = constant + \alpha \ln E_{i,t} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

(1) 식에서 Y 와 E 는 각 각 주민 1인당 GRDP 및 지방재정지출변수를 의미하고, X 는 그 외 설명변수들의 벡터이며, i 와 t 는 각각 지역과 시간을 나타낸다. ϵ 는 오차항이다⁴⁾.

3) Bruckner and Tuladhar(2010)는 일본을 대상으로 현별, 연도별 패널자료를 이용하여 재정지출 및 공공투자에 대한 산출탄력성 및 승수효과를 추정하고 그 결과를 이용하여 일본 지역경제의 침체 원인을 설명한다.

4) 오차항 구조에 따라 다양한 방식으로 모형을 추정할 수 있다. 가장 일반적으로는 고정효과 혹은 확률효과를 가정하고, 또한 고정효과와 경우에는 일원고정효과(지역고정효과) 혹은 이원고정효과(지역 및 시간고정효과) 모형을 가정한다.

그런데 본 연구에서는 재정지출 변수를 (2)식과 같이 인당 사회개발지출(SE)과 인당 경제개발지출(EE)로 세분화하여 모형에 포함하였다.

$$\ln Y_{it} = constant + \alpha_1 \ln SE_{it} + \alpha_2 \ln EE_{it} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

식 (2)에서 $\ln SE$ 의 계수 α_1 과 $\ln EE$ 의 계수 α_2 의 추정치는 각각 사회개발비 및 경제개발비의 GRDP(산출) 탄력성을 나타낸다.

또한 시와 군 등의 자치단체 유형별 구조조정에 대한 함의를 도출하기 위해 시와 군 각각의 재정지출 탄력성을 구분할 필요가 있다. 이를 위해 시와 군, 각각의 자료만을 이용하여 (2)식을 추정할 수도 있으나 이러한 경우, 시와 군의 재정지출 탄력성이 통계적으로 유의미하게 다른지를 엄밀하게 검토하기 어렵다. 따라서 시와 군 각각의 재정지출 탄력성을 구하면서도 그 차이가 통계적으로 유의미한지를 검정하기 위해 시 더미변수와 재정지출변수를 곱한 교차항을 (3)식과 같이 도입한다.

$$\ln Y_{i,t} = constant + \alpha_1 \ln SE_{it} + \alpha_2 \ln EE_{it} + \gamma_1 \ln SE_{it} \times D_c + \gamma_2 \ln EE_{it} \times D_c + \beta X_{i,t} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

(3)식에서 D_c 는 시 더미변수로 시면 1, 군이면 0인 변수이다. 여기서 교차항의 계수인 $\gamma_j (j = 1, 2)$ 는 군 지역의 재정지출 탄력성과의 차이를 의미한다. 만약 $\gamma_j (j = 1, 2)$ 가 통계적으로 비유의적이라면 재정지출 탄력성은 시와 군지역이 다르다고 말하기 어렵다. 따라서 시와 군 모든 지역에서의 재정지출 탄력성은 $\alpha_j (j = 1, 2)$ 가 된다. 그런데, 만약 $\gamma_j (j = 1, 2)$ 가 통계적으로 유의미하면, 시의 재정지출탄력성은 $\alpha + \gamma$ 이고 군의 재정지출탄력성은 α 이다. 그리고 추정된 재정지출의 탄력성에 재정지출 대비 GRDP를 곱하면 재정승수를 구할 수 있다.

한편 재정지출의 장기 성장률 효과를 검토하기 위해 (2)식에서 분석기간의 가장 마지막 해인 2011년 생산함수 식에서 초기 연도인 2000년 식을 빼면 다음과 같다.

$$\dot{Y}_i = constant + \lambda_1 \dot{SE}_i + \lambda_2 \dot{EE}_i + \theta \dot{X}_i + \epsilon_{it} \quad (4)$$

변수 위의 $\dot{\cdot}$ 는 분석기간 11년 동안의 성장률을 의미한다. 그리고 (4)식에 통제변수로서 초기 연도의 인당 GRDP 및 여타 변수를 포함하면, Barro and Sala-i-Martin(1992)의 경제의 장기성장 에 있어서 조건부 수렴가설을 검정하는 모형 (5)식이 된다. 모형 (4)와 (5)식의 추정을 통해 재정지출과 장기 경제성장률간의 관계를 분석한다.

$$\dot{Y}_i = constant + \lambda_1 \dot{SE}_i + \lambda_2 \dot{EE}_i + \theta \dot{X}_i + \ln(Y_{i,2000}) + \epsilon_{it} \quad (5)$$

2. 자료의 원천과 시군별 재정지출 현황

분석에 사용된 자료 중에서 재정지출 자료⁵⁾는 재정고(lofin.mopas.go.kr)에서, 종속변수인 인당 GRDP와 그 외 통제변수들은 모두 통계청 KOSIS에서 발췌하였다. 통제변수로는 1기 이전의 1인당 GRDP⁶⁾, 조세누출비율(=1인당 지방세/1인당 GRDP)과 인구 등이다. 추정에 사용된 기간은 시·군별 GRDP 자료가 획득 가능한 2000년부터 2011년까지이다. 그러나 전남과 전북의 시군은 2007년 이후부터 GRDP 자료가 발표됨에 따라 2007년 이후부터 추정에 포함되었다. 따라서 본 연구에 사용된 자료는 불균형패널자료이다. 또한 기장군, 달성군, 강화군, 옹진군, 울주군 등 광역시 소속 다섯 개 군의 경우는 GRDP 자료가 공식적으로 발표되지 않기 때문에 분석에서 제외하였다. 모든 자료는 2005년 기준 디플레이터로 환가한 실질가치이다.

회귀모형 추정에 앞서, 핵심변수인 인당 GRDP와 재정지출 변수들을 살펴보면 다음과 같다. <표 1>에서 보면, 우리나라 2011년 현재, 154개 시군의 인당 GRDP 평균값은 약 21.3백만원이다. 같은 해 인당 사회개발비는 1.24백만원으로 GRDP 대비 약 5.8%이다. 2000년의 3.9%에 비해 약 1.9%p 증가하였다. 인당 경제개발비는 2011년 현재 지자체 당 약 1.38백만원이고, GRDP 대비 6.49%이다. 이는 2000년의 4.31% 보다 약 2.18%p 증가한 것으로 나타났다. 사회개발비와 경제개발비 공히 GRDP 비중이 2000년에 비해 증가한 반면, 최근 경제성장률이 둔화되고 있다는 사실을 고려하면 재정승수가 하락하였을 것으로 기대된다.

<표 1> 시군지역 인당 GRDP와 재정지출 산술평균값

(단위: 백만원, 2005년 가격기준)

연도	전지역(시, 군)			시지역			군지역		
	GRDP	사회개발비	경제개발비	GRDP	사회개발비	경제개발비	GRDP	사회개발비	경제개발비
2000	14.38	0.56 (3.9)	0.62 (4.31)	14.07	0.39 (2.78)	0.35 (2.47)	14.75	0.75 (5.11)	0.93 (6.33)
2005	18.22	1.01 (5.56)	0.93 (5.08)	17.85	0.66 (3.69)	0.53 (2.99)	18.63	1.42 (7.61)	1.37 (7.37)
2011	21.31	1.24 (5.8)	1.38 (6.49)	21.49	0.8 (3.73)	0.67 (3.14)	21.15	1.63 (7.7)	2.02 (9.55)

주: () 안의 값은 해당 연도의 GRDP 대비 재정지출 비율임

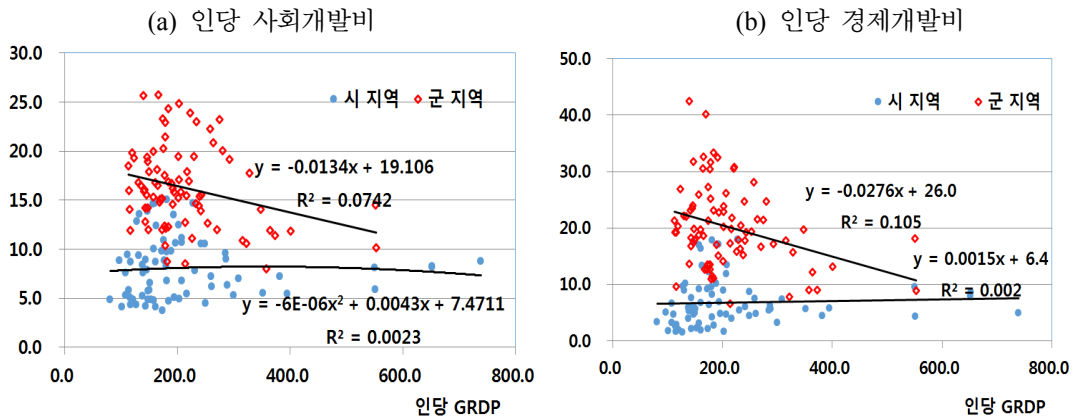
- 5) 2007년까지는 지방 세출의 기능별 분류에서 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타 경비등 5개 항목을 두었는데, 사회개발비는 교육·문화, 보건·생활환경 개선, 사회보장, 주택·지역사회개발 등을, 경제개발비는 농수산물개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리를 포함한다. 2008년부터는 분류방식을 변경하여 모두 14개의 항목으로 세분화하고 있다. 여기서는 시계열자료를 일치시키기 위하여 2008년 이후 분류를 그 이전의 분류에 맞추어 조정한다. 이러한 조정 방식은 최병호·이근재(2014)에 의해 이루어졌으며, 본 연구에서도 동일하게 진행하였다. 자세한 내용은 <부표 1> 참조.
- 6) Bruckner and Tuladhar(2010)도 재정지출 탄력성을 추정하면서 시차종속변수를 이용하였다. 이는 자기상관성 문제를 해결함과 동시에 본 연구에서는 관측되지 않거나 정량화하기 힘든 요인, 예를 들면 제도와 환경, 규제 등, 모형에 도입되지 않는 다양한 요인들이 시차종속변수에 의해 통제되는 장점이 있다(최병호·이근재, 2014).

시와 군지역을 비교하면, 2011년 현재 시지역 인당 사회개발비는 평균적으로 약 0.8백만원인데 비하여 군은 1.63백만원으로 약 2배 이상 크다. 경제개발비의 경우, 시지역은 0.67백만원이고, 군지역은 2.02백만원으로 약 3배 이상 많다. 그럼에도 불구하고 인당 GRDP는 시와 군 지역의 평균값에 큰 차이가 없으므로 군 지역의 재정승수가 상당히 낮을 가능성이 높다. 그리고 시 지역의 경우, 2000년 이후 사회개발비가 경제개발비에 비해 빠르게 증가해 온 반면, 군 지역에서는 사회개발비보다는 경제개발비가 더 빠르게 증가해 왔음을 알 수 있다.

<표 1>의 값은 단순한 산술평균값이므로 특이치(outlier)에 의해 평균값이 왜곡될 가능성이 있고, 시와 군 지역의 분포를 보여주는 데 한계가 있다. 따라서 <그림 1>에서 2011년의 인당 GRDP와 인당 재정지출 값의 분포도를 제시하였다. <그림 1>의 패널 (a)는 인당 사회개발비의 분포를 보여주고 있는데, 군지역이 시지역에 비해 대체로 높은 곳에 분포하고 있음을 알 수 있다. 동일한 인당 GRDP 수준에서도 시지역보다는 군지역이 대체로 더 높은 곳에 위치하고 있다. 패널 (b)의 경제개발비 분포에서도 동일하게 군지역이 시지역에 비해 높은 곳에 위치하고 있으며, 동일한 GRDP 수준에서도 군지역이 시지역보다 더 높은 곳에 있다. 이는 군 지역의 인당 재정지출 평균값이 높은 것은 몇몇 특이치에 의한 것이 아니고, 대체로 군 지역이 시지역에 비해 인당 재정지출을 더 많이 지출하고 있음을 보여 준다. 특히 경제개발비 지출에 있어서 군 지역이 훨씬 많이 지출하고 있다.

<그림 1> 2011년 인당 GRDP와 인당 재정지출

(단위: 십만원)



한편, GRDP와 재정지출 변수간의 관계를 보면, 시지역의 경우, 사회개발비나 경제개발비와 GRDP 간 뚜렷한 관계를 파악하기 어렵다. 반면, 군 지역의 경우 GRDP와 재정지출 변수간 부(-)의 관계가 뚜렷하게 나타나는데, 경제개발비의 경우가 사회개발비 보다 GRDP와의 부의 관계가 더욱 뚜렷하다. 이는 경제적으로 열악한 군지역에 중앙정부의 이전재원을 많이 할당해 주었음을 보여준다. 경제개발비에 있어서 GRDP와의 부의 관계가 더욱 뚜렷하다는 것은 경제적 낙후 지역을 발전시켜 지역 균형발전을 달성하고자하는 공간적 형평성 혹은 공간적 재분배 정책 때문이었을 것으로 판단된다.

IV. 실증분석 결과

1. 재정지출의 산출탄력성 추계

본 절은 시군의 재정지출에 대한 GRDP 탄력성을 추정하고 추정결과에 관해 논의한다. 회귀 모형 (2)와 (3)식에 기초하여 추정한 결과는 <표 2>에 정리되어 있다. 추정결과 분석에 앞서, 추정방법을 설명하면 다음과 같다. 일반적으로 패널자료를 사용할 경우, 고정효과 모형이나 확률효과 모형을 추정한다⁷⁾. 그러나 Bruckner and Tuladhar(2010)가 지적한 바와 같이 GRDP와 재정지출간 내생성이 존재하면, 고정효과와 확률효과 모형의 추정결과는 신뢰하기 어렵다.

Bruckner and Tuladhar(2010)는 경기가 좋아 정부수입이 증가하면, 자연히 재정지출이 확대되고, 반대로 경기가 좋지 않을 때는 재정수입이 감소하여 재정지출이 자연히 감소하는 경우, 재정지출의 경제성장효과를 과대추정하는 내생성 문제가 존재할 수 있다고 주장한다. 반대로 정부가 재정지출을 통해 경기안정화 정책을 펴게 되면, 재정지출 효과를 과소추정하는 내생성 문제가 발생할 수 있다. 특히 본 연구와 같이 우리나라의 지역 자료를 사용할 경우, 내생성 문제는 더욱 크게 나타날 가능성이 높다. 왜냐하면, 중앙정부가 경제적으로 낙후된 지역에 더 많은 재원을 배분해 주어, GRDP와 재정지출 간 상호인과성이 높기 때문이다. 따라서 과대 혹은 과소추정의 문제와 관계없이 재정지출 탄력성이나 승수를 추계할 때에는 내생성을 고려할 수 있는 회귀모형을 선택해야 하는데 본 연구에서는 Bruckner and Tuladhar(2010)이 일본 지자체의 재정지출 탄력성과 승수를 추계할 때 사용한 추정방식인 시스템 GMM 추정방식을 이용하였다⁸⁾.

본 연구에서는 먼저 시지역과 군지역 각 각 재정지출의 산출탄력성을 먼저 추정하였는데, 그 결과는 <표 2>의 (1)과 (2)에 제시되어 있다. 시 지역만을 대상으로 한 경우, 사회개발비는 비유의적인 결과가 나타났고, 경제개발비는 유의적인 정의 값을 가지는 것으로 나타났다. 반면, 군 지역만을 포함한 모형에서는 사회개발비와 경제개발비 모두 정의 유의적인 값을 가지는 것으로 나타났다. 그러나 각 각의 모형추정을 통해서는 시와 군의 재정지출 효과가 다른가를 통계적으로 검정하기 어렵다. 따라서 시더미와 재정지출 변수를 곱한 교차항 더미를 포함한 추정결과인 <표 2>의 모형(3)을 통해 이를 검토할 필요가 있다.

교차항 더미가 포함된 추정결과에서 교차항이 모두 비유의적이므로 통계적으로 시와 군의 재정지출 탄력성이 다르다고 보기는 어렵다. 이러한 결과에 따라서, 시와 군 자료를 모두 포함하는 <표 2>의 모형(4)를 통해 시와 군의 공통의 재정지출 탄력성을 추정할 수 있다. 모형(4)에서 사회개발비 계수가 0.041로 5%수준에서 유의하므로 사회개발비 10% 증가하면 시군 평균적으로 GRDP가 0.41% 상승한다. 경제개발비의 경우, 0.045로 1%수준에서 유의하므로, 경제개발비 10% 증가하면 평균적으로 GRDP는 0.45% 증가한다.

7) 하우스만 검정의 검정통계량은 86.42로 나타나서 1% 유의수준에서 고정효과모형을 채택한다.

8) Bruckner and Tuladhar(2010)는 종속변수의 수준변수와 1차 차분된 인당 정부지출변수 등을 도구변수로 이용하였는데, 본 연구에서도 동일한 방법으로 도구변수를 사용하였다.

〈표 2〉 사회개발비와 경제개발비 산출탄력성(동태적 패널 GMM모형)

	지역 별		전 지역	
	시 (1)	군 (2)	(3)	(4)
$GRDP_{t-1}$	0.701*** (25.24)	0.499*** (11.46)	0.598*** (24.3)	0.595*** (24.35)
사회개발비	0.016 (0.73)	0.062** (2.26)	0.052** (2.08)	0.041** (2.37)
경제개발비	0.045*** (2.93)	0.050*** (3.05)	0.054*** (3.72)	0.045*** (3.90)
사회개발비 × 시더미	-	-	-0.023 (-0.77)	-
경제개발비 × 시더미	-	-	-0.021 (-1.07)	-
조세누출율	-18.11*** (-13.70)	-8.915*** (-6.48)	-15.116*** (-14.57)	-15.343*** (-14.95)
인구수	0.015 (0.39)	0.385*** (6.06)	0.215*** (8.62)	0.212*** (8.59)
상수항	1.013** (2.33)	-2.71*** (-4.23)	-1.137*** (-4.29)	-1.079*** (-4.16)
이원 고정효과	YES	YES	YES	YES
Wald χ^2	3356.0***	2037.7***	4858.6***	4859.2***

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의적임.

한편, 경제개발비와 사회개발비의 산출탄력성이 아주 비슷한 크기로 나타났지만, 사회개발비의 인당지출이 훨씬 크다는 사실을 감안하면 사회개발비의 재정지출의 경제적 효과는 경제개발비보다 훨씬 낮을 것으로 보이는데 이는 재정지출 승수를 통해 직접적인 비교가 가능하다. 재정지출 효과에 대해서는 이후 보다 본격적으로 논의하고자 한다.

그 외 통제변수들의 계수 값을 보면, 시차종속변수의 경우 유의한 정의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 1기 이전의 인당 GRDP가 높을수록 현재 기의 인당 GRDP가 높다는 것을 의미한다. 조세누출율 변수는 경제이론에서의 예측과 동일하게 부(-)의 유의한 값을 가지며, 인구의 경우는 인구나 인당 GRDP는 정의 유의한 값을 가지는 것으로 나타났다.

2. 재정지출 승수

본 절에서는 재정승수를 계산하여, 지출부문별, 지자체 유형별 재정지출의 경제성장효과를 비교 검토한다. <표 3>에서는 사회개발비와 경제개발비 재정승수의 평균값이 제시되어 있다. 먼저, 전 지역 사회개발비와 경제개발비 재정승수를 보면, 모두 시간의 흐름에 따라 하락하고 있음을

확인할 수 있다. 이는 재정지출 효율성이 저하하고 있다는 것을 의미하는데, 최진호·손민규(2013) 및 최병호·이근재(2014) 등의 선행연구와 동일한 결과이다. 그리고 사회개발비와 경제개발비를 비교하면, 모든 연도에서 경제개발비 승수가 높다. 이는 경제개발비의 과급효과가 사회개발비보다 높을 것이라는 일반적 견해를 지지하는 결과이다.

〈표 3〉 사회개발비 및 경제개발비의 재정승수

연도	전 지역		시		군		시군간 비율	
	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비	사회 개발비	경제 개발비
2000(A)	1.36	1.71	1.77	2.38	0.88	0.95	49.7	39.7
2001	1.22	1.51	1.64	2.16	0.74	0.77	44.8	35.4
2002	1.20	1.63	1.61	2.31	0.71	0.84	43.9	36.3
2003	1.22	1.44	1.69	2.05	0.68	0.74	40.4	36.0
2004	1.10	1.30	1.49	1.86	0.65	0.65	43.3	35.1
2005	0.97	1.38	1.30	1.93	0.60	0.74	46.1	38.4
2006	0.93	1.44	1.21	2.05	0.60	0.73	49.6	35.7
2007	0.83	1.30	1.17	2.00	0.52	0.64	44.8	32.0
2008	0.90	0.97	1.26	1.51	0.56	0.47	44.6	31.2
2009	0.72	0.80	1.00	1.24	0.47	0.39	46.6	31.0
2010	0.84	1.07	1.14	1.68	0.56	0.52	48.8	30.7
2011(B)	0.90	1.22	1.24	1.93	0.59	0.57	47.7	29.5
B/A(%)	66.2	70.9	69.9	81.0	67.1	60.3	-	-

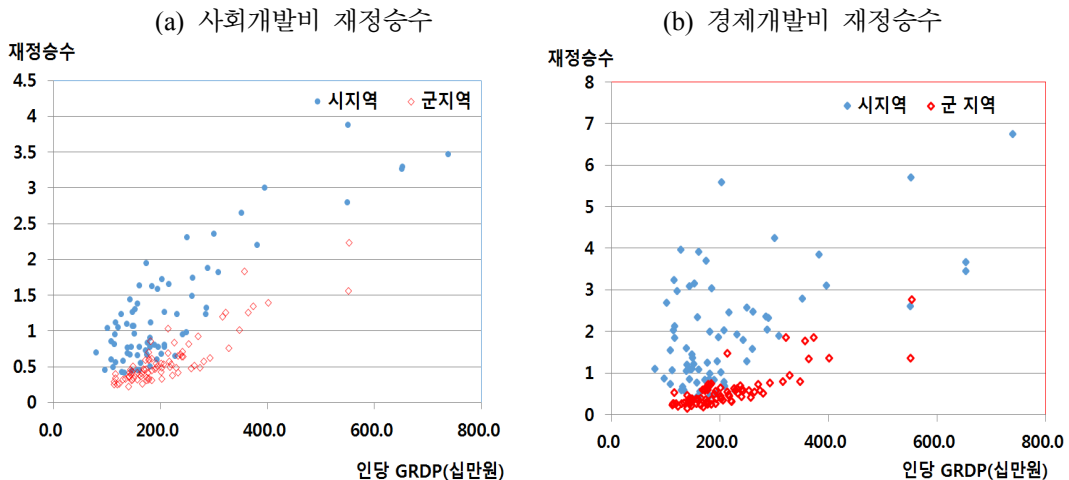
주: 연도별, 지출 유형별 재정승수는 시 또는 군 지역의 평균값임.

시와 군 지역의 재정승수를 비교하면, 사회개발비 경제개발비 모두에서 시지역이 높게 나타났다. 2011년을 기준으로 할 때, 군의 사회개발비 재정승수는 평균적으로 시의 47.7% 수준이며, 군의 경제개발비 재정승수는 더욱 낮아서 시의 29.5% 수준에 머물고 있다. 이러한 경향은 <그림 3>의 재정승수 분포도에서 더욱 분명하게 확인할 수 있는데, 사회개발비 승수 및 경제개발비 승수 모두에서 대체로 시 지역이 더 높은 곳에 위치하고 있으며, 두 승수의 격차는 패널 (a)의 사회개발비 보다는 패널 (b)의 경제개발비에서 더욱 뚜렷하다.

이러한 결과는 II장의 이론적 논의에서 언급한 바와 같이, 군 지역이 시 지역 보다 수입누출율이 높기 때문인 것으로 보인다. 특히, 경제개발비의 재정승수에서 시군간 격차가 더 큰데, 이는 사회개발지출 보다 경제개발 지출에서 군지역의 수입비율이 더 높기 때문인 것으로 보인다. 경제개발지출은 사회개발지출보다 상대적으로 보다 투자지향적 지출일 가능성이 높으므로 군 지역내에서 이와 관련된 연관산업이 잘 갖춰져 있지 않아 타 지역으로부터의 수입을 더 많이 유발할 가능성이 높다. 따라서 사회개발비 보다 경제개발비 재정승수에서 시군간 격차가 더 크게 나타났을 것이다.

그런데 <표 3>에서 주목할 만 것은, 시간의 흐름에 따른 시군의 재정승수 격차는 사회개발비의 경우 2000년 49.7%에서 2011년 47.7%로 큰 차이가 없는데 반해 경제개발비의 경우, 2000년 39.7%에서 2011년 29.5%로 상대적으로 크게 확대되었다는 것이다. 이러한 결과는 군 지역에 균형발전차원에서 경제개발비가 상당히 할당되었음에도 불구하고 경제적 성과가 제대로 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 물론 본 연구에서 추정한 재정승수는 재정지출이 당해 연도의 과급 효과만을 의미하는 것으로 장기적인 성장효과까지 제시하는 것이 아니기 때문에 균형발전 정책의 장기적 성과를 논하기 어렵다. 이를 위해서는 재정지출과 장기적인 경제성장률과의 관계를 검토할 필요가 있는데 이는 다음 절에서 논하기로 한다. 다만 시군간 경제개발비의 재정승수 격차가 지속적으로 확대되었다는 것은 군지역에 투입된 경제개발 재정이 장기적으로도 성과를 내지 못했을 가능성이 더 높다는 점이다.

<그림 2> 2011년 인당 GRDP와 재정지출 승수

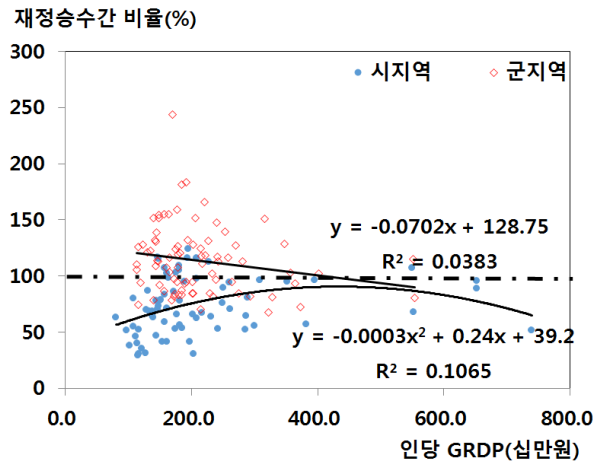


한편, 시와 군의 지출별 재정승수를 보면, 시의 경우 경제개발비의 재정승수가 더 높게 나타나고, 군의 경우 2011년 두 재정승수 평균값에서는 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 그러나 이를 좀 더 자세히 살펴보기 위해 각 지자체 별 사회개발비 승수 대비 경제개발비 승수의 비율을 <그림 3>에 제시하였다. 이 때, 이 비율이 100(%) 이상이면 사회개발비 승수가 경제개발비 승수보다 더 크다는 것을 의미한다. <그림 3>에서 보면 대체로 군 지역에서는 이 비율이 100 이상인 지역이 상당히 많고, 특히 인당 GRDP가 낮을수록 이 비율이 커지는 것을 알 수 있다. 이에 반해서 지역의 경우 일부 지역을 제외하면 대체로 100(%) 이하이고, 인당 GRDP와의 관계가 역U자의 모습을 가지지만 중간 수준의 인당 GRDP를 가진 지역 역시 대체로 100 미만이다.

이러한 결과는 사회복지 재정수요에 따른 지방재정 압박의 현실에서 중요한 세출구조조정 방향에 대한 함의를 제공한다. 현재 계층 간 소득재분배 등을 포함한 사회복지수요에 대응하기 위해 시 지역에서 경제개발비를 사회개발비로 이전할 경우 대체로 많은 지역이 경기침체를 경험할

가능성이 높다. 반면에 군의 많은 지역 특히 재정승수간 비율이 100이상인 지역은 사회복지수요에 대응하기 위해 경제개발비에서 사회개발비로 이전할 경우 경제성장에 오히려 도움이 될 수 있다는 것이다. 따라서 시 지역은 사회복지로의 재원이동이 상당히 어려운 반면 군지역은 사회복지로의 재정이전에 대한 여력이 충분하다는 것을 의미하며, 다음 절에서 논의하게 되겠지만, 만약 경제개발비가 장기적으로도 경제성장 효과가 없었다면 군 지역에서 사회복지로 재원을 이전하는 것이 바람직할 수 있다.

〈그림 3〉 2011년 경제개발비 재정승수 대비 사회개발비 재정승수



3. 재정지출과 장기 경제성장률

본 절에서는 재정지출과 장기 경제성장률간의 관계에 대해 검토하기 위해 분석기간 동안의 성장률을 종속변수로 하고 재정지출 성장률과 초기 경제조건을 설명변수로 한 장기 경제성장률 모형을 추정한다. 추정결과는 <표 4>에 제시되어 있다.

먼저 군 지역을 대상으로 한 추정결과를 보면, 재정지출 성장률 변수만을 포함한 경우와 그 외 초기 조건을 설명변수로 사용한 추정 결과 모두에서 비유의적인 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 분석기간 동안 인당 GRDP 성장률과 재정지출 성장률간에는 유의한 관계가 존재하지 않았다는 것을 보여준다. 다만, 초기 조건 중 인구만이 정의 관계를 보여 주는데 이는 2000년에 인구가 많은 지역이 분석기간 동안 경제성장률이 높았다는 것을 의미한다. 반면, 시지역의 경우 모든 추정결과에서 사회개발비 성장률과 장기적인 경제성장률 간의 관계는 비유의적 것으로 나타났다지만, 경제개발비 성장률과는 정의 유의적인 관계가 있는 것으로 나타났다.

이상의 추정결과는 군 지역에 단기적인 재정승수가 낮음에도 불구하고 상당한 재원이 경제개발에 지출되었는데, 그럼에도 불구하고 장기적으로 군 지역의 경제를 활성화시키지는 못했다는 것을 의미한다. 이는 군 지역에서의 경제개발지출이 단기적으로나 장기적으로 경제적 효과가 상당히 낮았고, 이는 재정지출의 경제성장 효과를 떨어뜨리는 요인으로 작용하였음을 알 수 있다.

〈표 4〉 사회개발비와 경제개발비 산출탄력성(동태적 패널 GMM모형)

	군 지역			시 지역		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
사회개발비 성장률	0.112 (0.96)	0.088 (0.75)	0.154 (1.34)	0.069 (0.65)	0.076 (0.71)	0.069 (0.63)
경제개발비 성장률	0.055 (0.66)	0.042 (0.50)	-0.013 (-0.16)	0.233*** (3.92)	0.225*** (3.71)	0.228*** (3.72)
초기 인당 GRDP		-0.135 (-1.23)	-0.148 (-1.42)		0.053 (0.68)	0.053 (0.68)
초기 인구수			0.166** (2.55)			0.026 (0.67)
상수항	0.265** (2.51)	0.651* (1.97)	-1.125 (-1.47)	0.169** (2.08)	0.033 (0.15)	-0.278 (-0.54)
F-값	0.830	1.070	2.520*	8.190***	5.560***	4.250***
R^2	0.031	0.060	0.168	0.220	0.227	0.233

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의적임.

V. 요약 및 시사점

본 논문은 우리나라 기초자치단체인 시군을 대상으로 사회개발비와 경제개발비의 경제적 효과를 추정하여 재정적 압박에 놓여 있는 정부의 세출구조조정 방안에 대해 검토해 보았다. 이를 위해 2000년부터 2011년까지 시군의 연도별 자료를 이용하여 시스템 GMM 모형을 이용하여 재정지출의 산출탄력성과 재정승수를 추계하였다. 더 나아가 재정지출의 장기 성장률 효과도 검토하기 위해 분석기간 동안의 시군 장기 경제성장률 모형을 추정하였다. 모형을 추계하고 분석한 결과 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 군 지역이 GRDP 대비 사회개발비 비율 및 경제개발비 비율 모두에서 시지역에 비해 훨씬 높았다. 즉 군지역이 경제규모에 비해 훨씬 많은 재정지출을 했다는 것인데, 우리나라의 지방 재정에서는 이전재원의 중요성이 크다는 사실을 감안하면 군 지역에 더 많은 재정을 배분해 주었다는 사실을 알 수 있다. 특히, 분석기간 동안 군 지역에서 경제개발비의 성장이 빠르게 나타났는데, 이는 지역균형발전 차원에서 중앙정부가 낙후된 군 지역에 경제개발 관련 재원을 우선적으로 배분해 주었음을 알 수 있다.

둘째, 재정승수 추계결과를 보면, 먼저 경제개발비 및 사회개발비 재정승수에서 군보다는 시 지역이 훨씬 높으며, 특히 경제개발비 승수에서 시와 군 간의 재정승수 격차가 크게 나타났다. 이는 군 지역에서의 재정지출이 훨씬 비효율적임을 보여 주는 것인데, 앞서 언급한 군 지역의 GRDP 대비 재정지출 비율이 훨씬 높다는 사실에서 충분히 짐작가능한 결과였다. 또한 이러한

결과는 경제개발비에 있어서 시지역 보다 군 지역에 상대적으로 과잉 배분되고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 대체로 시 지역에서는 경제개발비의 승수가 사회개발비 승수보다 더 높게 나타난 반면, 군 지역의 상당 지역이 사회개발비의 재정승수가 훨씬 높게 나타나고 있다. 특히 인당 GRDP가 낮은 군 지역일수록 사회개발비 재정승수 대비 경제개발비 재정승수 비율이 100(%) 이상으로 높게 나타났다. 이는 대체로 시 지역에서는 사회복지 재원을 늘리기 위해 경제개발비를 줄일 경우 경제성장을 낮출 수 있는 반면 많은 군지역에서는 오히려 사회복지쪽으로 재원을 증가시키는 것이 경제성장에도 도움이 될 수 있으므로 적극적인 세출구조조정이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 분석기간 동안의 장기 경제성장률과 재정지출 간의 관계를 살펴본 결과, 군 지역에서는 재정지출과 장기 성장률간에 유의적 관계가 없는 것으로 나타났고, 시 지역에서는 경제개발지출과 장기 성장률 간에 정의 관계가 있는 것으로 나타났다. 군 지역에 당기의 성장률 효과가 낮음에도 불구하고 재원을 상대적으로 많이 배분하고 특히 경제개발에 우선적으로 배분한 이유는 균형발전 차원이었고, 향후 낙후지역의 성장을 도모할 수 있을 것이라는 기대에 근거하고 있다. 그러나 분석의 결과 군 지역에 우선적으로 투자된 경제개발지출은 당기의 성장효과도 낮을 뿐만 아니라 장기적으로도 경제성장에 큰 도움을 주지 못한 것으로 나타나 우리나라의 장·단기 재정지출의 비효율성을 초래하는 주요인이 되었을 것으로 판단된다.

이상의 결과들을 통해 군지역의 경제개발비 항목을 과감하게 줄이는 방향이 바람직할 것으로 보인다. 군 지역의 경제개발비가 재정지출의 비효율을 초래하는 주요요인임을 감안하고, 또한 그러한 배경에는 중앙정부의 공간적 형평성을 추구하는 논리가 그 배경에 깔려 있을 것으로 짐작된다. 최근 우리사회에서 사회복지에 대한 수요의 증가는 소득계층 간 심각한 불균형이 그 원인이 되고 있으며, 선진국으로 갈수록 계층간 소득불균형을 완화하기 위한 사회복지 수요는 더욱 증가될 것으로 보인다. 따라서 중앙정부 및 지방정부의 재정압박은 향후에도 지속될 것이 분명하므로 재정지출의 효율적 사용을 위해서는 보다 근본적인 정책철학의 변화가 필요해 보인다. 다시 말하면, 이제까지 우리사회에 중요한 가치였던 공간적 형평성을 위해 많은 재정을 지출하였지만, 결국 이것이 재정의 비효율을 초래하는 주요 요인으로 작용하였으므로 향후에는 공간적 형평성보다는 보다 중요한 계층간 형평성을 위한 방식으로 재정지출의 근본 방향을 전환할 필요가 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 김성순. (2001). 재정적자의 파급효과와 지속가능성. 「재정논집」. 15(2).
- _____. (2007). SVAR모형을 이용한 정부지출과 조세 변화의 경제적 효과분석. 「재정논집」. 22(1): 3-33.
- _____. (2009). 재정정책이 경제성장에 미치는 영향 -VAR Approach-. 「재정정책논집」. 11(3): 255-280.

- _____. (2010). 기능별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향. 「재정정책논집」. 12(4): 3-31.
- 김승연·홍경준. (2011). 지방정부의 정부 간 관계가 기초지방정부의 사회복지비 지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지연구」. 42(3): 207-231.
- 김영덕. (2007). 「재정정책이 거시경제에 미치는 영향」. 한국경제연구원.
- 김우철. (2006). 세입과 세출의 변화가 국민소득에 미치는 효과분석. 「재정포럼」. 한국조세연구원.
- 문병근·성상기. (2011). 지방재정지출과 지역경제성장간의 동태적 관계분석-6대 특별시·광역시를 중심으로-. 「재정정책논집」. 13(3): 87-118.
- 문시진·이근재·최병호. (2015). 우리나라 사회간접자본의 공간적 외부효과-지방재정지출 구조조정 에 대한 함의-. 「국토연구」. 84: 55-73.
- 오병기. (2006). 서울시 사회개발비 및 경제개발비와 지역소득 사이의 동태적 인과관계 검증: 케인즈 모형과 바그너 가설을 중심으로. 「서울도시연구」. 7(3): 131-147.
- 오병기. (2008). 지방세지출과 지방재정지출의 동태적 효과비교분석. 「지방행정연구」. 22(3): 207-230.
- 오병기·김대영. (2005). 지방자치단체 사회개발비의 성격에 관한 연구. 「한국지방재정논집」. 10(2): 53-84.
- 이근재·최병호. (2010). 우리나라 공공자본의 공간적 배분과 경제성장. 「재정학연구」. 3(4): 79-113.
- 이근재·최병호. (2013). 경상남도 지역공공투자정책의 성과분석과 균형발전정책에 대한 함의「국토 연구」. 77: 137-154.
- 이근재·최병호·정종필·문시진. (2012). 우리나라 공공자본의 공간적 외부효과. 「재정정책논집」. 14(3): 63-90.
- 이영성. (2009). 시·군·구의 사회개발비가 지역내 총생산에 미치는 영향에 관한 실증분석. 「지역연구」. 25(3): 5-23.
- 최병호·이근재. (2014). 지방재정지출승수와 지방세출구조조정에 관한 함의. 「한국지방재정논집」. 19(2): 25-57.
- 최성은. (2011). 「사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구」. 한국보건사회연구원.
- 최진호·손민규. (2013). “재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점.” 「BOK 경제리뷰」. 한국은행 2013-6.
- 허석균. (2004). 재정정책의 경기조절기능에 관한 연구. 고영선 편저, 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」제10장: 373-409.
- 小西葉子. (2004). わが国における地域別社会資本投資の生産性と効率性. 「経済科学」 52(3): 75-86.
- 片岡光彦. (2003). 戦後日本の地域間経済格差の推移と公共投資の地域配分. 「国際開発研究フォーラム」. 24: 141-161.
- Blanchard, Olivier, and Roberto Perotti. (2002). An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1329-1368.
- Bruckner, M. and Tulardhar, A. (2010). Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from

- Japan's Regional Spending during the 1990s. *IMF Working Paper*, 10/110.
- Fumitoshi, and Tomoyasu. (2008). Productivity Effects and Determinants of Public Infrastructure Investment. *Kobe University Discussion Paper Series*.
- Gonzalez-Garcia, Jesus, Antonio Lemus, and Mico Mrkaic. (2013). Fiscal Multipliers in the ECCU. *IMF Working Paper*, 13-117.
- Silva, R., Carvalho, V. M., and Ribeiro, A. P. (2013). How Large are Fiscal Multipliers? A Panel Data Var Approach for the Euro Area. *FEP Working Paper*. Aug.

이근재(李根載): 일본 히로시마대학에서 박사과정을 수료하고, 부산대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 현재 부산대학교 경제학과 교수로 재직 중이며, 주요 연구분야는 지역경제, R&D 및 혁신, 지방재정 등이다. 최근 주요 논문은 “담배소비세제의 합리적 개편방향”(한국경제포럼, 2013), “중국의 지역경제 성장 및 지역간 소득불균형 요인”(국제지역연구, 2014) “우리나라 사회간접자본의 공간적 외부효과”(국토연구, 2015) 등이 있다(kjlee@pnu.edu).

최병호(崔炳虎): Texas A&M 대학에서 경제학 박사학위를 취득하였으며, 부산대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 지방재정, 조세, 영화산업분석 등이다. 최근 주요 논문으로는 “지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구”(국토연구, 2012), “지방세입 확충을 위한 과제”(지방세포럼, 2014), “사용후 핵연료 저장에 대한 지방세 과세가능성 연구”(경제연구, 2015) 등이 있다(bhchoe@pnu.edu).

부록

〈부표 1〉 세출 기능별 분류 신·구 비교표

2007년까지	2008년 이후
1. 일반행정비	1. 일반공공행정 2. 공공질서 및 안전
1.1 일반행정 1.2 입법 및 선거관계	1.1 입법 및 선거관리 1.3 재정, 금융 1.4 일반행정 2.1 경찰
2. 사회개발비	3. 교육 4. 문화 및 관광 5. 환경보호 6. 사회복지 7. 보건
2.1 교육 및 문화	3.1 유아·초등교육 3.2 고등교육 3.3 평생·직업교육 4.1 문화예술 4.2 관광 4.3 체육 4.4 문화재 4.5 문화재 관광 일반
2.2. 보건 및 생활환경개선	5.1 상하수도 수질 5.2 폐기물 5.3 대기 5.4 자연 5.5 해양 5.6 환경보호 일반 7.1 보건의료 7.2 식품의약품안전
2.3 사회보장	6.1 기초생활보장 6.2 취약계층 지원 6.3 보육, 가족 및 여성 6.4 노인, 청소년 6.5 노동 6.6 보훈 6.8 사회복지일반
2.4 주택 및 지역사회개발	6.7 주택 11.2 지역 및 도시
3. 경제개발비	8. 농림해양수산 9. 산업·중소기업 10. 수송 및 교통 11. 국토 및 지역개발 12. 과학기술
3.1 농수산개발	8.1 농업, 농촌 8.2 임업, 산촌 8.3 해양수산, 어촌
3.2 지역경제개발	9.1 산업금융지원 9.2 산업기술지원 9.3 무역 및 투자유치 9.4 산업진흥, 고도화 9.5 에너지 및 자원개발 9.6 산업, 중소기업일반 12.1 기술개발 12.2 과학기술연구지원 12.3 과학기술일반
3.3 국토자원보존개발	11.1 수자원 11.3 산업단지
3.4 교통관리	10.1 도로 10.2 도시철도 10.3 해운·항만 10.4 항공·공항 10.5 대중교통·물류 등
4. 민방위비	2. 공공질서 및 안전
4.1 민방위관리 4.2 소방관리	2.2 재난방재, 민방위
5. 지원 및 기타 경비	13. 예비비 14. 기타
5.1 지방채 상환	14.1 기타
5.2 제 지출금	14.1 기타
5.3 교부금	1.2 지방행정, 재정지원
5.4 예비비	13.1 예비비

Abstract

Fiscal Multiplier of Local Governments and the Implication for Local Fiscal Restructuring

Lee, Keunjae
Choe, Byeongho

This paper tries to figure out ways to fiscal restructuring of local governments in Korea under the fiscal difficulties. To do so, we estimate the fiscal multipliers employing the panel data of cities and counties for the period, 2000-2011. It is found that fiscal resources for economic development is allocated more to counties by the central government of Korea for the purpose of regional balanced development. However, the fiscal multipliers of those government expenditures for economic development are estimated lower than those of the fiscal expenditures for social welfare development in counties. In addition, a relation between long-term economic growth and fiscal expenditures for economic development does not turn up significant statistically in counties. These result implies that the allocation of fiscal resources should be reformed toward the equalization among of income classes instead of emphasizing spatial equalization.

Key Words: social welfare expenditure, expenditure for economic development, local fiscal multiplier, fiscal restructuring