

# 지방재정지출이 지역 고용에 미치는 영향연구 : 경기도 사회개발비지출과 지역경제 성장의 매개효과를 중심으로

김 용\* / 조 성 호\*\*

본 연구는 지방재정지출이 지역 고용에 미치는 영향과 지역경제 성장의 매개효과를 분석함으로써, 지방재정 지출의 효과성을 높이려는 방안을 모색하여 지역 고용 활성화의 함의를 제공하는 데 그 목적이 있다.

이를 위해 경기도 지방재정 지출 중 사회개발비, 지역총생산, 지역 고용 자료를 수집하였다. 분석 결과 첫째, 사회개발비지출이 증가할수록 지역경제 성장이 높게 나타났다. 둘째, 지역경제 성장이 높을수록 지역 고용은 증가하는 것으로 나타났다. 셋째, 사회개발비의 지출이 증가하면 지역고용이 높게 나타났다. 넷째, 지역경제 성장을 투입하여 사회개발비 매개효과를 검증한 결과, 사회개발비의 지출은 지역경제 성장을 거쳐 간접적으로 지역 고용에 영향을 미치는 부분매개효과가 발견되었다. 따라서 지방재정지출 중 사회개발비 지출이 높으면 지역경제 성장이 높고, 사회개발비 지출은 지역 경제성장을 거쳐 간접적으로 지역 고용에 영향을 미치는 것이 확인되었다.

주제어 \_ 지방재정, 지방재정 효과, 지방재정지출, 지역경제, 지역 고용

\* 경기도청 재직(제1저자)

\*\* 경기연구원 선임연구위원(교신저자)

# A Study on the Effect of Local Financial Expenditure on Local Employment

## : Focusing on the mediating effect of Gyeonggi-do social development expenditure and regional economic growth

Kim, Yong\* / Cho, Sung Ho\*\*

---

The purpose of this study is to provide implications for local employment revitalization by finding ways to increase the effectiveness of local fiscal expenditures by analyzing the effects of local fiscal expenditures on local employment and mediating effects of regional economic growth.

To this end, data on social development expenses, regional gross domestic product, and regional employment among Gyeonggi-do local fiscal expenditures were collected. As a result of the analysis, first, as social development expenditure increased, regional economic growth was higher. Second, the higher the local economic growth, the higher the local employment. Third, the increase in social development expenditure was high in local employment. Fourth, as a result of examining the mediating effect of social development cost by inputting local economic growth, it was found that the social development expenditure has a partial mediating effect that indirectly affects local employment through regional economic growth. Therefore, it was confirmed that high social development expenditures among local fiscal expenditures result in high regional economic growth, and social development expenditures indirectly affect regional employment through regional economic growth.

**Key words** \_ local finance, local finance effect, local finance expenditure, local economy, local employment

---

\* Gyeonggi Provincial Government Office (first author)

\*\* Senior Research Fellow, Gyeonggi Research Institute (corresponding author)

# I. 서론

지방재정은 지방자치와 경제적으로는 지역경제 성장 및 지역 간 균형발전을 뒷받침하는 중요한 요인으로서 지속적인 지역 경제성장을 위해서는 충분한 재원확보와 함께 효과적인 지방재정 운영이 요구된다. 현실적으로 지방자치단체가 재정지출을 확충하는 데는 제약이 존재하기 때문에 재정 운영의 효과성 제고가 중요하다.

지방자치단체에서는 재정지출 활동을 통하여 투자와 공공서비스를 창출하며, 이를 위하여 물자와 인력을 구매함으로써 지역 내 경제활동을 강화해 나간다(윤지웅 외, 2009).

지방재정지출은 거시경제 측면에서 지역 경제성장에 영향을 주는 변수 중 하나로 지방자치 시대에 점차 그 비중이 늘고 있는 만큼, 지방자치단체의 정책 결정 관점에서 지방재정지출에 관한 연구가 필요하다 하겠다. 특히 선행연구가 중앙정부 지출에 편중되어(문병근 외, 2011) 있었던 측면이 있고, 지방재정지출이 경제성장에 미치는 영향에 대하여 제도적 측면에서 연구가 주로 이루어졌다.

또한 저출산·고령화에 따른 사회보장 수요의 증가로 사회개발비 지출이 증가하고 있지만, 정부의 재원은 부족한 실정이다(문시진 외, 2016). 이러한 상황에서 가용 가능한 자원을 적정하게 배분하여 재정지출의 효과성을 극대화하기 위해, 투자적 경비로 구분된 사회개발비(문병근 외, 2011)에 대한 예산 배분이 지역경제에 영향을 미치고 타당성을 갖는지, 지역경제의 성장이 지역 고용에 영향을 미치는지 객관적이고 실증적인 분석이 필요하다.

이에 본 연구는 지방재정지출이 지역경제와 지역 고용에 미치는 인과관계를 규명해보고 지방재정지출 중에서 사회개발비가 지역 고용에 미치는 영향과 그 영향 관계에서 지역경제의 매개효과를 분석함으로써 지방자치의 중요한 요인인 지방재정 지출의 효과성을 높이려는 방안을 모색하여 지역 경제 활성화의 함의를 제공하는 데 그 목적이 있다.

이에 지방재정지출에서 투자적 경비인 사회개발비가 지역 고용에 미치는 영향을 살펴보기 위해 2001년~2018년의 기간 동안 경기도 재정지출을 적용하였다. 2008년부터 품목 중심에서 성과지향의 사업예산 체계로 변경되면서(이천구, 2018) 14개 분야로 변화되었다. 이에 분석 자료의 일관성을 확보하기 위하여 2001년 기준으로 사회개발비 지출로 분류하여 지방재정지출(사회개발비)이 지역경제에 미치는 영향과 지역경제가 지역 고용에 미치는 인과관계를 분석함으로써 지방재정지출이 지역 경제성장에 영향을 미치는 부분만을 설명할 수 있는 한계를 극복하고자 하였으며, 지역 고용효과를 포함하여 조명함으로써 지방재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 연구한 다수의 기존 연구와의 차별성을 기하고자 하였다.

본 연구는 총 6장으로 구성되어 있으며, 제1장은 서론 제2장은 지방재정지출의 이론적 검토, 선행연구에 대한 고찰, 제3장은 경기도 지방재정지출현황 제4장은 모형설정을 제시하고 제5장에서는 실증분석을 실시하고 제6장에서는 결론 및 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 지방재정지출(사회적개발비)과 지역경제

복지재정지출인 사회적개발비의 지출과 지역경제에 관한 관계를 살펴보기 위해서는 먼저 사회적개발비의 성격에 대한 분류가 선행되어야 한다(김제안 외, 2006). 우리나라 지방자치단체의 재정지출 분류 방법은 크게 두 가지로 기능적 분류와 성질별 분류로 구분하고 있다(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2021). 2008년부터 우리나라 지방재정 세출 구조가 품목 중심에서 성과지향의 사업체계로 변경되어 기능별 분류체계가 14개 분야로 변환되었다. 이 논문에서는 2008년 이전 기능별 분류체계인 지방 재정지출을 일반행정비, 경제개발비, 사회적개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비의 5개 장으로 분류한 체계를 사용하고자 한다. 각 관별 지출 내용과 지출지표를 살펴보면 투자적 경비의 지출은 지역의 사회간접자본 축적을 통하여 지역경제의 생산 능력을 증대시키고 지역 주민의 자산가치를 향상하게 시켜 지방 세원을 확충시켜 세수 증대 효과를 가져온다(오병기, 2014). 이처럼 지방자치단체의 재정지출은 지역경제의 순환과정에서 지역경제의 성장과 발전에 긍정적인 역할을 한다(김제안 외, 2006).

정부가 발간하고 있는 지방재정연감(2004)에서는 사회적개발비와 경제개발비 중 자본지출, 용자와 출자, 보전 재원, 내부거래 명목으로 지출된 금액은 투자적 성격의 지출로 분류하고 있다(김제안 외, 2006). 사회적개발비의 각 항목 중 교육 문화비, 보건 생활환경개선비, 주택 지역사회개발비는 투자적 성격의 지출로 보고 있으며, 사회보장비는 경상적 지출로 분류하고 있다(김제안 외, 2006). 결국 우리나라의 경우 사회적개발비 전체 지출 금액 중 투자적 성격의 지출에 해당하는 세항 목의 비중이 경상적 성격의 사회보장비보다 높기 때문에 사회적개발비는 투자적 성격의 지출로 분류 할 수 있어 사회적개발비는 지역경제와 긍정적인 영향 관계에 있다는 것을 알 수 있다(김제안 외, 2006). 사회적개발비는 지방자치단체의 교육 및 문화예술의 발달과 주민의 보건 및 생활환경 개선을 지원하며, 사회복지 활동의 원활한 수행을 뒷받침하는 역할을 하는 경비이다(최화용, 2020). 따라서 사회적개발비는 교육 및 문화, 보건 및 생활환경 개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발 등의 과목으로 구성되어 있다(유태현, 2003).

사회개발비지출이 지역 주민에게 교육 및 직업훈련의 기회 복지 수혜자들의 교육 및 기술 수준을 향상하게 시켜 해당 근로자들의 임금을 상승시킨다(최은호 외, 2020). 또한 기초생활 보조금은 복지 수혜자들의 소득을 증가하게 함으로써 지역 주민의 소비와 생산을 활성화하고 지역경제에 긍정적 영향을 미치게 된다(Lichter and Jayakody, 2002).

반면에 사회개발비는 사회보장적 성격의 지출로 반대급부 없이 소득재분배를 위해 무상으로 지역 주민에게 제공되기 때문에 지방정부에 재정적 부담을 주고, 이를 위한 자금 동원은 가게 및 기업의 세후 수익을 감소시킴으로써 경제성장에 방해요인이 될 수 있다(최은호 외, 2020). 그뿐만 아니라 복지지출의 수혜자들은 정부가 무상으로 제공하는 공공서비스와 보조금으로 인해 지속해서 정부의 지원에 의존하거나 실업 상태를 유지하게 하여 장기적으로 지역경제에 부정적 효과를 발생시키게 된다(Persson and Tabellini, 1994). 이 같은 경우 재정지출의 확장은 GRDP를 감소시키며 재정지출 승수가 부(-)의 값을 나타낼 수 있게 된다(위정복, 2016).

따라서 이 같은 사실들을 종합할 때, 사회개발비는 지역 경제성장의 정(+)의 효과 및 부(-)의 효과가 모두 나타날 수 있다(문시진 외, 2016).

그러나 우리나라는 사회개발비를 투자적 경비로 분류하고 있고, 투자적경비는 지역의 사회간접자본 확충을 통하여 지역경제의 생산 능력을 제고하여 지역 산업경제를 발전시키는 기능을 수행함으로써 지역경제성장의 정(+)의 효과가 크다 하겠다(김제안 외, 2006 ; 오병기 외, 2005 ; 임응순, 2015).

## 2. 지방재정지출(사회적개발비)과 지역고용

지역경제의 고용에 유발하는 효과로 사회개발비 지출은 직업훈련 및 교육 기회의 제공으로 생산 활동에 참여할 숙련된 근로자를 창출하고 임금수준을 상승시키게 된다(문시진 외, 2016).

Lindbeck(1994)는 재정지출을 위한 예산의 규모가 확대됨에 따라 민간부문의 한계 세율이 증가하면 기업의 수익이 감소하고 이는 제품의 가격 상승 및 고용 감축 등의 형태로 반영된다(Lindbeck, 1994). 또한 세금의 증가는 가게의 가치분 소득을 감소시키고 재화와 서비스의 가격을 상승시킴으로써, 이전에는 시장을 통해 구매하던 서비스 중 가게가 자체적으로 해결할 수 있는 부분의 시장거래가 줄어들게 되어 궁극적으로 관련 부문의 고용수준이 축소된다(Lindbeck, 1994). 사회개발비 지출을 통해 교육 및 훈련을 받은 근로자들의 경우 유보임금이 상승하게 되어 사용자의 노동비용이 증가하고, 이는 고용을 감소시키고 실업률을 상승시킨다(Grogger and Karoly, 2005). 특히 사회 보장성 지출인 기초생활보장과 취약계층에 대한 지원 등은 복지 수혜자들에게 정부에 의존적인 상태에 머물게 하는 동시에 직업 탐색의 유인을 감소시키므로, 이들을 독립적인 경제주체로 전환하지 못하고 장기적으로 실업문제로 이

어지게 된다(Haskins, 2006). 우리나라 복지정책의 고용효과에 대한 유효성도 이론적으로는 사회복지 지출이 고용을 유발할 것으로 생각해 볼 수 있으나 실질적으로는 고용증대에 부(-)의 효과가 나타남을 살펴볼 수 있다(문시진 외, 2016). 노대명(2015)은 우리나라 기초생활 보장제도가 취업 촉진을 저해하고 탈수급에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다(노대명, 2015) 하였다. 특히 기존의 급여체계는 소득이 수급 기준을 넘어서는 경우 모든 급여를 상실하도록 설계되어 있으며, 따라서 복지혜택의 수급자들이 취업과 근로소득 증대를 피하는 현상들이 발생함을 알 수 있다(문시진 외, 2016). 즉 복지 수혜자들의 실업상태를 지속시키는 유인으로 사회개발비 지출이 작용하고 있다.

### 3. 선행연구검토

이 장에서는 지방자치단체의 재정지출이 지역 경제성장과 지역 고용에 미치는 영향에 대하여 분석한 국내·외 선행연구를 살펴보고, 기존의 연구들과 본 논문과의 차별성을 제시하고자 한다.

지역경제에 재정지출이 미치는 영향에 관한 국내 선행연구는 재정지출과 경제성장 간의 인과관계 분석과 지방재정연감에서 투자적 경비로 분류되어 기능별 분류로 구분되는 사회개발비와 경제개발비가 지역경제에 미치는 영향에 관한 관점을 둔 많은 연구가 있었다.

이창근(2013)은 우리나라 시·군·구 지역을 8개 지역으로 분류하고, 고령화 지역과 비도시화 지역으로 재분류하여 지역 경제성장과 기능별 지방재정지출과의 관계를 분석하였다. 분석 결과 고령화 지역과 비 도시화 지역에서는 중앙정부 주도 보다는 지역 특성을 살린 지방재정 투자 사업이 중요한 것으로 나타났으며, 지방재정지출이 외부요인에 의한 경제위기 상황 등에 모두 긍정적인 영향으로 나타나지는 않았다(이창근, 2013).

임응순(2015)은 광역자치단체를 대상으로 지역 경제성장과 재정지출 간의 관계를 경제개발비와 지역개발비를 중심으로 분석(임응순, 2015)하였다. 이 연구에서 분석 결과 지역 경제성장에 경제개발비의 지출은 긍정적인 반응을 나타냈고, 지역개발비 또한 긍정적인 반응을 나타내는 것으로 결론을 도출하였다(임응순, 2015).

문시진·이기동·이우형(2016)은 지방정부의 경제개발비와 사회개발비 지출과 지역의 경제성장, 고용 및 투자 간의 각각의 모형을 구축하고 재정지출이 장 단기 효과를 추정하였다.(문시진 외, 2016) 실증 분석 결과 사회개발비의 지출은 일시적으로 실업률을 감소 시킬 수 있으나 장기적으로 고용 창출에 효과적이지 않은 것으로 분석하였다. 따라서 사회개발비의 지출이 지속적 경제성장에 긍정적 영향을 미치도록 복지혜택 및 서비스 지급방식에 새로운 전환이 필요하다 하였다(문시진 외, 2016).

이종찬, 정기훈(2017)은 지방자치단체의 재정지출과 재정지출 변동성이 지역경제 성장에 미치는 영

향에 대해 분석을 시행하였으며, 분석 결과, 지방자치단체의 재정지출 규모와 변동성은 경제성장에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(이종찬 외 2017). 특히, 광역자치단체 중 도 단위 지역의 경우 통계적 유의성을 보이고 있었으며, 이러한 결과는 지역 경제성장에 특별시나 광역시보다 도 단위에서 시행하는 재정 운용은 지속적이지 못하여 도움이 되지 않는다(이종찬 외 2017).

이미애, 서인석(2018)은 지방정부의 재정 활동을 통한 재정지출과 지역 경제성장의 관계에 있어 재정지출 효율성의 매개효과를 연구하였으며, 연구 결과 지역경제 성장에 있어 사회개발비는 재정 효율성을 매개로 지출이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이미애 외, 2018).

전승훈, 김대철(2020)은 대구·경북의 재정지출이 지역 경제성장에 미치는 효과를 분석하기 위해 재정지출 중 총지출, 성질별 지출, 분야별 지출이 미치는지 효과분석을 시행하였다. 분석 결과 지역경제 성장에 긍정적인 효과를 주기 위해서는 특정 지출 항목을 증가시키기보다는 지출 항목 간의 보완관계 혹은 대체 관계를 고려하여 본청과 시·군·구의 자원 배분 방향을 결정할 필요(전승훈 외, 2020)가 있다고 제시하였다.

지역경제와 지역 고용과의 영향 관계를 분석한 연구로는 조인숙·고석관(2015)이 16개 시·도의 지역의 고용지표와 거시경제지표를 활용하여 지역의 고용시장 성과를 결정하는 요인들을 분석하였다. 분석 결과 지역이 1인당 실질 GDP의 증가는 지역 고용시장의 고용률을 증가시키는 것으로 분석하였고 또한 경제 성장률이 높은 지역일수록 고용률이 높은 것으로 나타났다(조인숙 외, 2015). 이러한 결과는 파생 수요로서의 고용의 성격을 잘 드러내 주며, 지역경제의 발전이 고용 성장에 있어 매우 중요한 변수라는 것을 시사한다(조인숙 외, 2015).

재정지출과 고용 간의 영향 관계에 관한 국내 연구는 많지 않으나 황진영·이종하(2013)의 경우 SVAR모형을 통해 우리나라 조세정책의 변화와 고용 창출 효과에 관한 실증분석을 시행하고 취업에 대한 재정승수를 도출하고 실증분석 결과에 따르면 구조적 충격과 재정지출 충격은 취업에 각각 부(-)의 효과와 정(+)의 효과를 발생시키는 것으로 나타났다(황진영 외, 2012). 또한 일반적으로 재정이 소득 수준뿐만 아니라 고용이나 취업에도 영향을 미칠 수 있다는 사실에도 불구하고 고용 및 취업에 대한 재정변수의 유효성을 분석한 연구가 미비한 실정임을 지적한다(황진영 외, 2012). 재정지출이 고용에 미치는 효과를 분석한 연구는 외국의 문헌에서 다수 찾아볼 수 있다.

lindbeck(2000)은 재정지출이 증가하면 민간부문에 대한 한계 세율도 증가하게 되어 기업의 수익이 감소하고 고용이 감축될 수 있다고 주장한다(lindbeck, 1994). 반면 Devereux, Head and Lapham은 정부가 구매하는 재화 및 서비스 관련 산업의 고용이 창출되어 실업률이 감소할 수 있다고 설명한다(Devereux, Head and Lapham, 2000).

이상의 선행연구들을 종합해 볼 때 한계점과 시사점을 발견할 수 있다.

지역경제에 재정지출이 미치는 영향에 관한 국내 선행연구는 재정지출과 경제성장 간의 인과관계 분석에 초점을 두어왔고, 지방재정연감에서 투자적 경비로 분류되어 기능별 분류로 구분되는 사회개발비, 경제개발비 각각의 관점에서 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구들이 있었다. 이러한 연구는 지방 재정지출이 지역경제에 미치는 영향에만 한정되어 지역경제의 규모에 대하여는 명확하게 나타낼 수 있으나, 실질적인 지역 주민의 삶의 질과 연계되는 고용과의 인과관계를 규명하여 투자적 경비로 분류되는 사회개발비의 고용 창출을 위한 지방재정지출에 대한 정책적 전략을 마련하는 데 한계점이 있었다. 앞에서 논의된 선행연구를 요약하면, <표1>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 지방재정 지출에 대한 연구 동향

연구자	년도	분석 대상	분석 방법
이창근	2013	시군구	시군구를 8개 지역으로 분류, 고령화 지역과 비고령화지역으로 분류하여 지역 경제성장과 기능별 지방재정지출과의 관계를 분석
황진영 이종하	2013	-	재정변수와 관련 조세정책, 고용 창출 효과에 관한 실증분석
임응순	2015	16개 시도	지역 경제성장과 경제개발비·지역개발비 중심의 재정지출간의 관계분석, 고정효과모형과 임의효과 모형을 이용하여 분석
조인숙 고석관	2015	16개 시도	16개 시도 고용지표와 거시경제지표를 활용 지역 고용시장 결정요인 분석
문시진, 이기동, 이우형	2016	16개 시도	16개 시도별 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 실증분석
이종찬, 정기훈	2017	16개 시도	지역경제에 지방자치단체의 재정지출과 재정지출변동성이 미치는 영향에 대해 분석
이미애, 서인석	2018	72개시, 83개 군, 44개 구	지방자치단체의 재정지출과 지역경제성장의 관계에 있어 재정지출의 매개효과 분석
전승훈, 김대철	2020	대구 시군, 경북 시군구	지역경제 성장에 재정지출 중 총지출, 성질별 지출, 분야별 지출이 미치는 효과분석

### Ⅲ. 경기도의 지방재정지출(사회개발비) 현황

경기도 지방재정지출 중 사회개발비의 각 년도 경기도 전체예산에서 차지하는 비율은 <표 2>과 같이 사회개발비가 전체예산에서 차지하는 비중이 점차 확대되고 있다. 이는 사회개발비는 2000년대 이후 우리 사회가 고령화가 심화되어 가면서 복지 수요가 급격하게 증가하면서 사회개발비의 복지예산이 증가하여 전체예산에서 차지하는 비율이 지속해서 증가하고 있다.

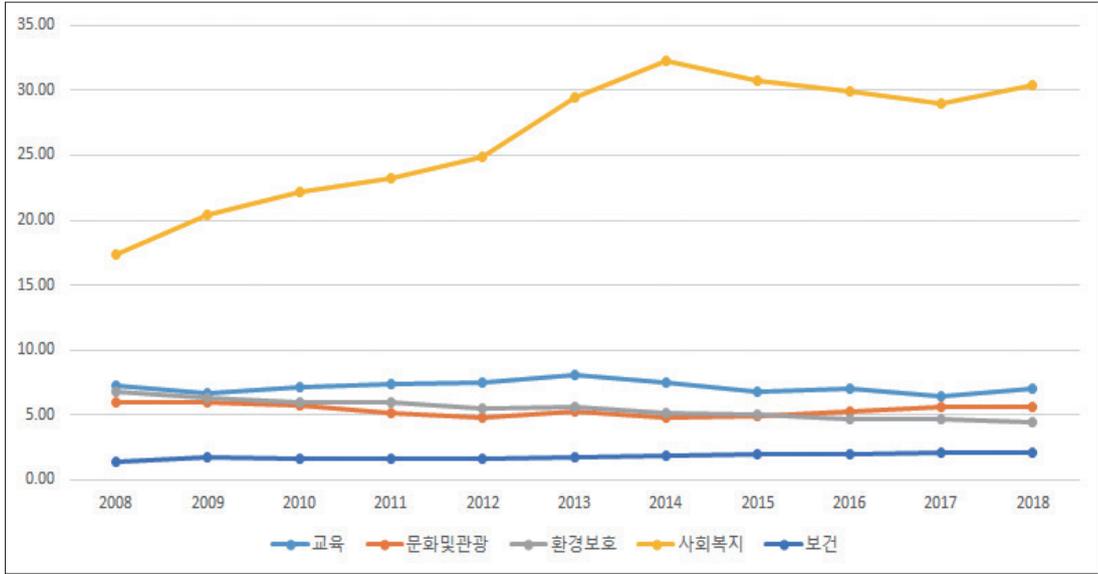
<그림 1> <표 3>은 지방재정지출 중 경기도 전체예산 대비 사회개발비의 지출은 점차 우리 사회의 저출산 고령화의 심화로 사회복지비가 증가하는 추세이다. 그러나 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건비의 지출이 전체예산에서 차지하는 비율은 변동이 없거나 약간 증가하는 추세이다.

<표 2> 각 년도 전체예산 대비 사회개발비 비율

년도	사회개발비(%)
2001	41.36
2002	42.63
2003	42.17
2004	42.40
2005	44.27
2006	46.51
2007	46.01
2008	38.9
2009	41.30
2010	42.70
2011	43.30
2012	44.50
2013	50.30
2014	51.60
2015	49.40
2016	48.90
2017	47.90
2018	49.70

주) 사회개발비(%) 각 년도 총예산에서 차지하는 비율

〈그림 1〉 각 년도 사회개발비 지출 변동추이



〈표 3〉 각 년도 사회개발비 지출 기능별 지출현황

(단위 : %)

구분	계	교육	문화 및 관광	환경보호	사회복지	보건
2008	38.85	7.32	5.96	6.75	17.4	1.41
2009	41.31	6.74	5.99	6.38	20.4	1.8
2010	42.74	7.16	5.74	5.96	22.2	1.67
2011	43.35	7.43	5.12	5.95	23.27	1.58
2012	44.46	7.56	4.8	5.54	24.89	1.68
2013	50.26	8.04	5.33	5.64	29.46	1.8
2014	51.6	7.51	4.83	5.17	32.21	1.87
2015	49.38	6.78	4.9	4.98	30.76	1.95
2016	48.88	7.02	5.24	4.71	29.92	1.98
2017	47.9	6.48	5.62	4.69	28.98	2.14
2018	49.69	7.04	5.6	4.49	30.45	2.12

주) 2008년부터 지방재정 세출 구조가 품목 중심에서 사업예산 체계로 변경되어 2008년 시점 기준

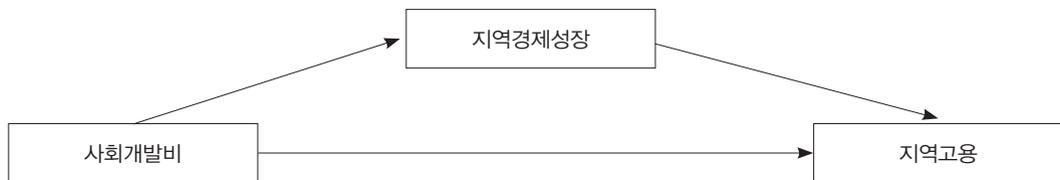
\* 출처 : 경기통계 각 년도

## IV. 분석모형 및 방법

### 1. 분석 모형

본 연구는 지방자치단체의 지역 경제성장에 재정지출이 미치는 관계와 지역 고용에 지역경제 성장이 영향을 미치는지에 대하여 살펴보고자 하였다. 단순히, 지방재정지출이 지역경제에 영향을 미치는 것만을 살펴보고는 것이 아니라 지역경제 성장과 지방재정지출의 관계를 검증함과 동시에 지역 고용과의 인과성을 함께 다루고자 하였다. 첫째, 지방재정지출이 지역경제와 지역 고용에 영향을 미치는가? 둘째, 지방자치단체의 지역경제 성장을 매개로 지역 고용에 미치는 영향 등을 분석해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 2001년부터 2018년까지 18년 동안 경기도를 대상으로 하였으며, 지방자치단체의 재정지출 규모와 지역경제·지역 고용 간 관계에서 재정지출의 인과성에 따라 재정지출과 지역경제 성장·지역 고용에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하기 위해 연구모형을 <그림 2>와 같이 설정하였으며, 사회개발비, 지역경제 성장, 지역 고용 등 세 가지 차원으로 구성되어 있다.

<그림 2> 연구모형



### 2. 분석방법

본 연구는 지방정부의 재정지출이 지역 고용에 미치는 영향 관계를 규명하고, 지역 경제성장의 매개 효과를 살펴보기 위해 매개효과분석을 실시하였으며, 사회개발비 지출이 지역 고용에 미치는 영향 및 지역 경제성장의 매개효과를 분석하기 위하여 Baron&Kenny의 매개효과 분석을 (중다회귀분석) 실시하였으며, sobel Test를 통해 매개효과를 검증하였다. 회귀분석은 독립변수와 종속변수 간의 인과적 관계를 설정하고 이를 검증함으로써 변수 간의 인과관계를 논리적으로 설명하는 방법이다(이미애 외, 2018). 이론적 배경 및 선행연구를 통해 변수 간의 인과관계를 나타내는 분석모형을 설정한 후, 중다회

귀분석을 실시하여 변수 간 인과관계와 매개효과를 규명하고자 하였다.

따라서, 본 연구는 지방재정지출과 지역 경제성장, 지역 고용의 인과관계를 살펴보기 위해 다음과 같이 독립변수 1개, 매개변수 1개, 종속변수 1개로 구성하고 있다. 이렇게 본 연구는 크게 독립변수로 지방재정지출(사회개발비), 매개변수로 지역 경제성장, 종속변수로 지역 고용 등 3가지로 구분된다. 우선, 독립변수는 지방정부의 재정 활동으로서 재정지출구조를 기능별 분류로 사회개발비로 하였다. 이는 재정지출의 기능별 영향 관계를 살펴보기 위한 것으로 설정한 것이다.

둘째, 지방재정지출의 지역발전에 대한 효과를 확인하기 위하여 외국에서는 지역발전의 대응 변수로 시별 총소득(GRDP)이 가장 많이 사용된다(윤지웅 외, 2009). 이에 매개변수의 경우 재정지출의 효과로서 지역경제 성장 수준을 측정하기 위해 지역내총생산(GRDP)을 측정지표로 설정하였다.

셋째, 종속변수의 경우 재정지출의 집행 효과가 지역 경제성장과 지역 고용에 영향을 미치는가를 살펴보기 위한 것이다.

분석을 위한 변수와 측정지표를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수 및 측정지표

구분		측정 지표
독립변수	사회개발비	사회개발비(교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건)
매개변수	지역경제성장	지역내총생산(GRDP)
종속변수	지역고용	15세이상 취업자수

### 3. 자료

본 연구에서 사용되는 자료는 2001년부터 2018년까지의 경기도 자료를 이용한다. 먼저 지역내총생산(GRDP)은 경기통계에서 제공하고 있는 2001년부터 2018년까지의 자료를 이용하였다. 또한 15세 이상 취업자 수와 지방 정부지출 자료는 경기도에서 발행하고 있는 “경기통계”의 자료를 활용하고, 구체적으로 일반회계 결산자료를 이용한다.

2008년부터 우리나라 지방재정 세출 구조가 품목 중심에서 성과지향의 사업예산 체계로 변경되면서 분류체계도 <표 5>와 같이 14개 분야(이천구, 2018)로 변화되어 자료의 일관성을 확보하기 위하여 사회개발비와 경제개발비로 재분류한 자료를 사용하였다.

〈표 5〉 기능별 분류 체계의 변천

1970년부터 (5개 분야)	1975년부터 (6개 분야)	1986년부터 (6개 분야)	1988년부터 (7개 분야)	1996년부터 (5개 분야)	2008년부터 (14개 분야)
일반행정비 공익사업비 산업경제비 사회복지비 지원제비	일반행정비 공익사업비 산업경제비 사회복지비 민방위운영비 지원제비	일반행정비 사회복지비 산업경제비 지역개발비 문화체육비 지원및기타경비	의회비 일반행정비 사회복지비 산업경제비 지역개발비 문화및체육비 지원및기타경비	일반행정비 사회개발비 경제개발비 민방위비 지원및기타경비	일반공공행정 공공질서 및 안전 교육 문화 및 관광 환경보호 사회복지 보건 농림해양수산 산업중소기업· 수송 및 교통 국도 및 지역개발 과학기술 예비비 기타

자료 : 손희준 외 (2011), 이천구 (2018)

## V. 분석결과

### 1. 기술통계 분석

분석에 사용된 변수들의 기술통계 분석 결과는 〈표 6〉과 같다. 자료 전체는 54개이다. 자료는 각 변수의 단위가 큰 만큼 분석의 편의를 위하여 로그를 실시한 자료를 사용하였다. 전체 자료에서 볼 때 사회개발비는 평균은 16.4, 표준편차가 0.429, 최대 17.2, 최소 15.7로 확인되었다. 지역 경제성장(GRDP)의 경우 평균은 19.3, 표준편차가 0.428, 최대 20.0, 최소 18.6으로 확인되었다. 지역 고용(15세 이상 취업자 수)의 경우 평균은 8.63, 표준편차가 0.139, 최대 8.82, 최소 8.35로 확인되었다. 분석 결과 편차가 평균에 비해 낮은 수준의 평균에서 고른 분포를 나타내고 있다고 하겠다. 왜도의 절댓값 3 미만, 첨도의 절댓값 10 미만으로 나타나 정규성 조건을 만족하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 기초통계량

변수명	N	최소	최대	평균	표준편차	왜도	첨도
사회개발비	18	15.7	17.2	16.4	0.429	0.0708	-0.780
지역경제성장(GRDP)	18	18.6	20.0	19.3	0.428	-0.0790	-1.31
지역고용(15세 이상 취업자수)	18	8.35	8.82	8.63	0.139	-0.409	-0.671

연구모형에 포함된 변인 간 상관관계를 분석한 결과 <표 7>과 같이 변인 간에 유의한 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 사회개발비 지출과 지역 경제성장과의 상관관계( $r=0.979$ ,  $p<.001$ ), 사회개발비 지출과 지역 고용의 상관관계는 ( $r=0.982$ ,  $p<.001$ ) 정의 상관관계로 나타나 사회개발비 지출이 높을수록 지역 경제성장과 지역 고용은 높아지는 것으로 나타났다, 지역 경제성장과 지역 고용의 상관관계는( $r=0.985$ ,  $p<.001$ ) 정적 상관관계가 나타나 지역경제 성장이 높을수록 지역 고용이 높아짐을 알 수 있다.

<표 7> 상관분석(Correlation Matrix)

변수명		사회개발비	지역경제성장	지역고용
사회개발비	Pearson's r p-value	— —		
지역경제성장	Pearson's r p-value	0.979 <.001	— —	
지역고용	Pearson's r p-value	0.982 <.001	0.985 <.001	— —

참고 \*  $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

## 2. 지방재정지출이 지역 고용에 미치는 영향 및 지역경제의 매개효과

### 1) 지방재정지출이 지역 경제성장에 미치는 영향

지방재정지출인 사회개발비 지출이 지역경제 성장에 미치는 영향을 분석한 결과 <표 8>과 같다.

<표 8> 지방재정지출이 지역 경제성장에 미치는 영향

변수	B	SE	$\beta$	t	p
사회개발비	0.977	0.0506	0.979	19.30	<.001

F= 373,  $p<.001$  ,  $R^2 = 0.959$  , Adj.  $R^2 = 0.956$

분석 결과, 사회개발비지출은 지역 경제성장에 유의한 영향( $\beta= 0.979$ ,  $p<.001$ )을 미치는 것으로 나타나 사회개발비 지출이 높을수록 지역 경제성장이 높아짐을 알 수 있다. 이는 지방정부 재정지출의 사회개발비 제고가 지역 경제성장에 인과성이 있음을 나타내고 있다. 전체 모형의 설명력은 95.6%로  $p<.001$  수준에서 통계적으로 유의하였다.

## 2) 지방재정지출이 지역고용에 미치는 영향

지방재정지출인 사회개발비 지출이 지역 고용에 미치는 영향을 분석한 결과 <표 9>와 같다.

<표 9> 지방재정지출이 지역 고용에 미치는 영향

변수	B	SE	$\beta$	t	p
사회적개발비	0,318	0,0151	0,982	21,1	<.001

F= 445, p<.001 , R<sup>2</sup> = 0,965 , Adj. R<sup>2</sup> = 0,963

분석 결과, 사회개발비지출은 지역 고용에 유의한 영향( $\beta = 0.982$ ,  $p < .001$ )을 미치는 것으로 나타나 사회개발비 지출이 높을수록 지역 고용이 높아짐을 알 수 있다. 이는 지방정부 재정지출의 사회개발비 제고가 지역 고용에 인과성이 있음을 나타내고 있다. 전체 모형의 설명력은 96.3%로  $p < .001$  수준에서 통계적으로 유의하였다.

## 3) 지방재정지출과 지역 경제성장이 지역 고용에 미치는 영향

<표 10> 지방재정지출과 지역 경제성장이 지역 고용에 미치는 영향

변수	B	SE	$\beta$	t	p
사회적개발비	0,142	0,0611	0,438	2,32	0,035
지역경제성장	0,181	0,0613	0,556	2,95	0,010

F= 334, p<.001 , R<sup>2</sup> = 0,978 , Adj. R<sup>2</sup> = 0,975

분석 결과, 사회개발비지출과 지역 경제성장을 모두 포함한 상태에서 <표 10>과 같이 회귀분석을 실시한 결과, 지역 경제성장은 지역 고용에 정적인 영향( $\beta = 0.556$ ,  $p = 0.010$ )을 미치는 것으로 나타나 지역 경제성장이 높을수록 지역 고용이 높은 것으로 나타났다.

또한 지방재정지출인 사회개발비의 지출은 지역 고용에 유의하게 예측되어, 이는 지방정부 재정지출의 사회개발비 제고가 지역 고용에 인과성이 있음을 나타내고 있다. 전체 모형의 설명력은 97.5%로  $p < .001$  수준에서 통계적으로 유의하였다.

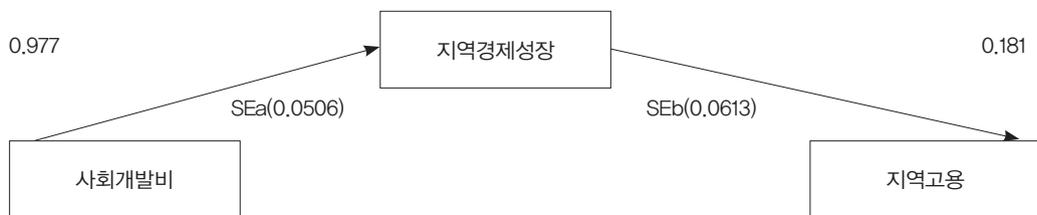
## 4) 지역경제성장의 매개효과 검증

지역 경제성장의 매개효과를 검증하기 위하여 Sobel Test를 실시하였다. Sobel Test 결과 <그림 3>과 같이 사회개발비는 지역 경제성장을 부분 매개로 하여 지역 고용에 이르는 것으로 검증되었다. 즉 사회

개발비의 지출이 높을수록 지역 경제성장은 높은 것으로 나타났으며, 지역 경제성장은 지역 고용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. Sobel Test 값이 2.91876046이고, 유의수준이 0.00351426으로 나타남으로써 분석 결과는 유의한 것으로 나타났다.

아울러 지방재정지출이 지역 고용에 미치는 영향 관계를 분석한 결과 표준화 계수는 0.982이고, 지방재정지출과 지역 경제성장이 지역 고용에 미치는 영향을 분석한 결과 표준화 계수는 0.438이고 유의확률이 0.035로 지역 경제성장은 부분매개효과가 나타나는 것으로 분석되었다.

〈그림 3〉 지방재정지출(사회개발비)과 지역 경제성장이 지역 고용에 미치는 영향



## Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 지방자치의 중요한 요인인 지방재정 지출의 효과성을 높이기 위하여 사회개발비가 지역 고용에 미치는 영향과 지역 경제성장의 매개효과에 대하여 규명해봄으로써, 사용 가능한 자원을 적절하게 배분하여 재정지출의 효과성을 극대화하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

지방자치제도는 정치적으로 권력 분산과 지역의 재정건전성을 높이는 데 목적이 있다(이종찬 외, 2017). 재정지출은 지역 경제성장과 밀접한 연관성을 가지고 있어, 지방자치단체의 역할은 그 중요성을 가지고 있다. 그러나 재정지출이 증가하지만 2010년 이후 지속된 저성장은 재정의 효율성에 대한 의구심을 가지게 하였다(이종찬 외, 2017). 더불어 일시적으로 운용되는 재정지출이 발생함에 따라 재정 변동성 또한 증가하게 되었다. 이에 따라 최근 국 내외적으로 경제 상황이 어려워져 지역 고용의 중요성이 대두된 만큼 지방재정지출이 지역 고용에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구가 필요하게 되었다. 이러한 관점에서 본 연구는 지방자치단체 재정지출 중 규모와 변동성, 지방재정지출 중 투자적 경비로 분류된 사회개발비가 지역 고용에 미치는 영향에 대하여 인과관계 분석을 통하여 살펴보았다.

아울러 지역 경제성장이 지역 고용에 어떠한 영향을 미치는지도 살펴보았다.

분석 결과 첫째 사회개발비 지출은 지역 경제성장에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 사회개발비 지출이 증가할수록 지역 경제성장이 높게 나타났다. 둘째, 지역 경제성장은 지역 고용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 지역 경제성장이 높을수록 지역 고용은 증가하는 것으로 나타났다. 셋째, 사회개발비 지출은 지역 고용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 사회개발비의 지출증가는 지역 고용은 높게 나타났다. 넷째, 지역 경제성장을 투입하여 사회개발비 매개효과를 검증한 결과, 사회개발비의 지출은 지역 경제성장을 거쳐 간접적으로 지역 고용에 영향을 미치는 부분매개효과가 발견되었다. 따라서 지방재정지출 중 사회개발비 지출이 높으면 지역 경제성장이 높고, 사회개발비 지출은 지역 경제성장을 거쳐 간접적으로 지역 고용에 영향을 미치는 것이 확인되었다.

이와 같은 분석 결과를 통해 정책적 제언은 다음과 같다. 첫 번째는 사회개발비의 지출은 지역 경제 성장에 영향을 미치는 만큼 사회개발비의 지출이 지역의 고령화 및 사회의 양극화에 따라 증가하는 복지 수요에 대한 지출 규모도 증가하고 있어, 지역의 지속적 성장을 위한 매개가 될 수 있도록 지출 방식에 대한 전환을 모색할 필요가 있으므로, 이를 위하여 소득보조 및 복지서비스의 의존적인 복지 수혜자들이 지역 고용 창출을 위한 직업훈련 및 교육에 참여토록 하고, 노동력을 제공하여 근로소득을 벌어들이는 취업자로 독립할 수 있는 정책적 틀을 마련해야 하겠다(문시진 외, 2016). 또한 사회개발비 지출이 지역경제가 지속해서 성장해 갈 수 있도록 일자리 창출에 있어서 장기적인 고용유지를 위한 민간부문과 연계해 나가야 할 것이다. 특히 복지혜택 및 서비스 지급방식에 새로운 전환(문시진 외, 2016)이 필요하다 하겠다.

두 번째는 가용자원의 배분에 있어서, 공공부문보다는 생산성 제고를 위하여 민간부문 자원의 유입으로 민간투자의 활성화를 통한 민간산출물을 증대시킬 수 있도록 지방재정지출 배분의 효율성을 높여 나가야 하겠다. 이를 위해 예산편성 및 지출을 위한 정책 결정 과정에 경제 논리가 더욱 반영되어야 할 것이다.

본 연구는 그간 지방재정지출이 지역경제 성장에 영향을 주는 거시적 측면에서 연구가 많았으나 지역 고용에 미치는 영향을 규명하는 연구는 그리 많지 않았다. 이에 지방재정지출이 지역 고용에 미치는 인과성과 지역 경제성장의 매개효과 연구를 시도함으로써 지역 고용 활성화를 위한 지방재정지출의 효과적인 지출 방향에 대하여 정책적인 판단 자료를 제공하는 데 의미가 있다고 하겠다. 다만 이 논문의 한계점은 타 광역자치단체와의 비교가 없었고, 경기도에 한정되어 분석한 것과 자료가 최근 통계자료가 포함되지 않고 2018년까지로 한 것은 그 이후 통계자료를 확보할 수 없는 연구의 한계점이 있다.

■ 참고문헌 ■

- 김제안·채종훈(2006). “지방정부의 사회개발비 지출이 지역경제에 미치는 영향”, 『산업경제연구』, pp.2403-2421
- 노대명(2015), “한국 복지제도의 현황과 쟁점”, 『보건복지포럼』, pp. 6-12
- 문병근·성상기(2011). “지방재정지출과 지역경제성장간의 동태적 관계분석: 6대 특별시·광역시를 중심으로”, 『재정정책논집』, 제13집 제3호., pp.87-118
- 문시진·이기동·이우형(2016). “지방재정지출이 지역의 경제성장, 고용 및 투자에 미치는 영향 분석”, 『경제연구』, 제34권 제2호, pp. 33-59.
- 이미애·서인석(2018). “지방정부 재정지출과 지역경제 성장, 그리고 재정효율성의 매개효과: 시군구간 지역적차이를 반영하여”, 『정책분석평가학회보』, 제28권 제4호 (겨울) ,pp.169-195.
- 이종찬·정기훈(2017). “지방재정지출 변동성이 지역경제성장에 미치는 영향에 관한 연구”, 『재정정책 논집』, 제19집 제2호, pp.23-46.
- 이창근(2013). “지방재정지출의 지역별 효과분석”, 『지방재정논집』, 제18권 제2호 통권40호, pp.57-81.
- 이천구(2018). 『지방재정건전성이 재정지출에 미치는 영향에 관한 연구 : 기초자치단체의 기능별 재정 지출을 중심으로』. 서울시립대학교 석사학위논문
- 임응순(2015). “지방정부의 재정지출과 경제성장 간의 관계연구”, 『재정정책논집』, 제17권 제2호, pp. 155-170.
- 오병기(2014). “지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석:투자적지출의 경제적 기능 분류에 따른 동태적 패널분석을 중심으로”, 『지방정부연구』, 제18권 제3호, pp. 143-164.
- 오병기·김대영(2005), “지방자치단체 사회개발비의 성격에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』, 제10권 제2호 pp.53-84
- 윤지용·김태영·김주경(2009). “지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석”, 『지방정부연구』, 제13 권 제3호 (가을), pp.135-157
- 위정복(2016). 『수입·지출의 구조가 지방재정 건전성에 미치는 영향 : 재정운용에 따른 재무적 결과를 중심으로』. 서울시립대학교 박사학위논문
- 유태현(2003), 『한국지방재정론』, 상경사
- 전승훈·김대철(2020). “지방재정지출이 지역경제 성장에 미치는 효과”, 『재정정책논집』, 제22집 제2호, pp.129-161
- 조인숙·고석관(2015). “지역의 고용시장 성과 결정요인에 대한 연구”, 『지역발전연구』, 제24집 제1호, pp.37-83

최은호·홍준현(2020), “지방재정 신속집행의 지역경제성장에 대한 영향의 조절효과분석”, 『한국지방자치학회보』, 제32권제3호, pp.57-83.

최화용(2020). 『지방정부의 재정지출구조가 지역빈곤 변화에 미치는 영향: 지역빈곤율 및 빈곤층의 주거지 분리정도를 중심으로』, 성균관대학교 박사학위논문

황진영·이종하(2013). “우리나라 조세정책의 변화와 고용창출효과 분석”, 『한국경제연구』, 제31권 제1호, pp.69-95

황진영·김의섭·이종하(2012). “광역자치단체의 지방정부 소비지출과 지역경제성장”, 『GRI연구논총』, 제14권 제1호, pp.67-86

Devereux, M. B., A. C. Head, and B. J. Lapham(2000). “Government Spending and Welfare with Returns to Specialization”, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol.201, No.4, 547-561.

Grogger, J. and L. A. Karoly(2005). *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Haskins, R.(2006). *Work Over Welfare: The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law* Washington, D.C:Brookings Institution Press

Hemming, R., M. Kell and S. Mahfouz(2002). “The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature”, *IMF Working Paper*, No208.

Lichter, D.T.,and R. Jayakody(2002). “Welfare Reform: How Do we Neasure Success?”, *Annual Review of Sociology*, Vol.29, 117-141

Lindbeck, A(1994). “The Welfare State and the Employment Problem”. *American Economic Review*, Vol.83, No.2, 71-75.

Persson, T. and G. Tabellini(1994). “ Is Inequality Harmful for Growth?”, *American Economic Review*, Vol.84, No.3. 600-621

경기통계연보, 각 연도별

재정고 사이트(<http://lofin.mopas.go.kr/>).

행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도별.

통계청, 국가통계포털 Kosis(<http://www.kosis.kr>).

원 고 접 수 일 | 2022년 7월 10일

심 사 완 료 일 | 2022년 8월 11일

최종원고채택일 | 2022년 8월 16일

김용 ky1112@gg.go.kr

서울시립대학교 대학원 행정학 박사과정을 수료하였으며, 현재 경기도청에서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지역균형발전, 도시경제, 도시정책 등이다.

조성호 csh0155@naver.com

연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 경기연구원 선임연구위원으로 재직하고 있으며, 대통령 소속 지방행정체제 개편추진위원회 위원, 대통령소속 지방자치발전위원회 TF위원 및 정책자문위원, 대통령소속 지방자치발전위원회 위원, 대통령소속 자치분권위원회 위원을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방자치, 규제정책, 공공정책 평가 등이다. 주요 저서로는 지방분권형 헌법개정, 자치경찰제 도입방안, 도 지위와 기능 재정립 방안, 중앙-지방 사무 재배분 방안 등이 있다.