

지방재정지출과 조건부 보조금의 지역경제에 대한 효과분석: 시와 군을 중심으로*

배인명**

이 연구에서는 우리나라 시와 군을 대상으로 지방재정지출과 보조금이 지역경제에 미치는 효과에 대한 분석을 실시하였다. 종속변수로는 지역경제의 수준을 측정하기 위하여 일인당 GRDP를, 지역경제의 성장을 측정하기 위하여 일인당 GRDP의 성장률을 활용하였으며, 독립변수인 재정지출은 일인당 총세출과 일인당 분야별 세출, 보조금은 총보조금과 분야별 보조금을 활용하여 각각의 효과를 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 일인당 총세출은 일인당 GRDP를 제고한 것으로 분석되었다. 둘째, 분야별 일인당 세출이 일인당 GRDP에 미친 영향에 대한 효과분석 결과, 시의 경우 공공질서 및 안전, 사회복지, 산업중소기업, 국토 및 지역개발 분야의 지출이, 군의 경우 사회복지와 수송 및 교통 분야의 지출이 지역경제의 수준에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

셋째, 일인당 보조금은 일인당 GRDP와 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 넷째, 분야별 보조금의 경우 시와 군 모두에서 사회복지에 대한 보조금의 규모가 클수록 지역경제의 수준이 높아지는 것으로 나타났으나, 다른 유형의 보조금은 지역경제 수준에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

다섯째, 일인당 총세출은 일인당 GRDP 증가율에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 여섯째, 분야별 세출의 효과 분석 결과, 시의 경우 공공질서 및 안전분야의 지출만이 지역경제의 성장률을 제고한 것으로 나타났고, 군에서는 어떠한 분야별 지출도 효과가 없는 것으로 나타났다. 일곱째, 일인당 보조금이나 분야별 보조금은 모두 지역경제의 성장에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

주제어 _ 지방재정지출, 분야별 지방재정 지출, 보조금, 분야별 보조금, 지역경제

* 이 연구는 2024년 서울여자대학교 교내연구비의 지원을 받았음.

** 서울여자대학교 행정학과 교수

Analysis of the Effects of the Local Public Expenditures and Conditional Subsidies on the Regional Economy at the City and County Level

Pai In-myung*

This study analyzed the effects of local public expenditures and conditional subsidies on the regional economy in cities and counties. As dependent variables, per capita GRDP was used to measure the regional economic level, and the growth rate of per capita GRDP was utilized to measure the regional economic growth. The independent variables were total per capita expenditure, per capita expenditures by field, total per capita subsidies, and per capita subsidies by field. The results of the analysis are as follows.

First, total per capita expenditure was found to improve per capita GRDP. Second, in the analysis focusing on cities, per capita expenditure in the fields of public order and safety, social welfare, industrial small and medium-sized enterprises, and national land and regional development, and in the analysis focusing on counties, per capita expenditure in the fields of social welfare and transportation were found to have a positive effect on the regional economic level.

Third, total per capita subsidies were found to have no significant relationship with per capita GRDP. Fourth, it was found that the higher the level of social welfare subsidies per capita, the higher the level of the regional economy, but subsidies for other fields were found to have no effect on the level of the regional economy.

Fifth, It was found that total per capita expenditure and subsidies were found to have no effect on the growth rate of per capita GRDP. Sixth, in the case of cities, only per capita expenditure in the field of public order and safety was found to improve the regional economic growth, and in the case of counties, per capita expenditure in any field was found to be ineffective. Seventh, it was analyzed that neither per capita subsidies nor sectional subsidies had any effect on the regional economic growth.

Key words _ Local Public Expenditure, Local Public Expenditure by Field, Conditional Subsidies, Conditional Subsidies by Field, Regional Economy

* Professor, Dept. of Public Administration, Seoul Women's University

I. 머리말

공공재정이란 정부에 의한 경제적 활동을 의미하며, 이러한 공공재정의 정당성은 Musgrave(1983)가 제시하고 있는 효율적인 자원배분, 소득의 재분배, 그리고 경제성장의 촉진 및 안정화 등의 기능에서 찾을 수 있다(김중순, 2001). 이론적으로 보면 공공재정의 세 가지 기능 중 지방재정이 담당하기에 가장 효과적인 기능은 효율적인 자원배분이며, 소득의 재분배와 경제안정화 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 더욱 바람직하다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 지방재정이 소득 재분배와 경제안정화 기능을 전혀 담당하지 않는 것은 아니다. 지방정부도 지역경제의 활성화와 안정화를 위한 다양한 사업을 하고 있으며, 중앙정부로부터 위임받은 복지서비스 뿐 아니라 자체적인 복지서비스 등을 제공함으로써 소득재분배의 기능도 수행하고 있다. 더욱이 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 재정사용액 비율을 살펴보면 2024년 순계예산 기준으로 중앙정부가 40.6%, 지방정부(지방교육 포함)가 59.4%로 나타나고 있는 상황에서(행정안전부, 2024), 우리나라 지방재정지출의 공공재정으로서의 역할은 매우 크다고 할 수 있겠다.

따라서 지방정부가 공공재정의 기능을 효과적으로 수행하였다면 지역의 경제적 수준 등을 제고하는데 기여하였을 것이다. 그렇다면 우리나라의 경우 과연 지방재정지출이 지역의 성장을 촉진하는데 기여하고 있을까? 이 질문에 대한 경험적인 분석은 지방재정지출의 효과성을 검증한다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이며, 이 논문의 첫 번째 주제이다.

다음으로 이 연구는 분야별 지방재정지출의 효과에 대하여도 분석을 하고자 한다. 지방정부의 재정지출은 다양한 분야로 배분되어 집행되고 있으며, 각 분야별 사업들은 다양한 목표를 가지고 다양한 방법으로 운용되고 있다. 그렇다면 과연 어떠한 분야의 지출이 지역경제에 긍정적인 영향을 미치고 있을까? 이러한 질문에 대한 분석은 특히 지방정부의 재정전략의 수립에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 만약 지방정부가 지역경제의 활성화를 최우선적인 목표로 설정하였다면 특별히 지역경제의 성장에 기여하는 분야에 집중적으로 투자하는 정책을 추진하면 될 것이다.

그런데 지방정부의 세입에는 중앙정부나 상위지방정부로부터 교부되는 이전재원이 포함되어 있다. 이전재원은 자금의 용도를 제한하지 않는 무조건적 보조금과 자금의 용도를 제한하는 조건부 보조금이 있다. 이 중 조건부 보조금은 교부하는 중앙정부나 상위지방정부의 입장에서는 지역간 파급효과를 내부화하고, 가치재의 공급을 확대하며, 규모의 경제효과를 유도할 수 있는 측면에서 그 의의가 있으며(손희준, 2019),¹⁾ 조건부 보조금을 교부받는 지방정부의 입장에서는 총지방세출과 특정 분야의 사업을 확

1) 이하에서 보조금은 특별히 언급하지 않는 한 조건부 보조금을 의미한다.

대함으로써 지역경제의 활성화를 기대할 것이다.

우리나라에서는 다양한 목적을 가진 보조금들이 지방정부에 교부되고 있는데, 이 중에는 지역의 균형발전을 목적으로 하는 보조금들도 있다. 구체적으로, 보조금 관리에 관한 법률 제10조에는 “지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에 일정비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용”할 수 있다고 규정하고 있으며, 차등보조금의 적용기준으로 재정자주도와 분야별 재정지출지수 등을 활용하고 있다. 지역균형발전특별회계의 경우 “자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법” 제1조에 “지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진”하는 것을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있으며, 지방소멸대응기금은 지역의 인구나 재정여건이 열악한 인구감소지역에 집중적으로 지원하고 있다. 이러한 보조금들은 특별히 지역경제 상황이 상대적으로 미흡한 지역의 성장을 촉진함으로써 지역간 격차를 줄이는 것을 목적으로 하고 있다.

그렇다면 보조금을 교부받는 지방정부의 기대와 같이 보조금이 지역경제의 수준을 제고하는데 기여를 할 수 있을까? 또한 분야별 보조금 중 어떠한 보조금이 특히 지역의 경제성장을 촉진시킬 수 있을까? 이러한 질문에 대한 경험적인 분석은 이론적인 측면에서뿐 아니라 보조금에 대한 중앙정부와 지방정부의 정책적 판단에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

이상에서 살펴본 주제들과 관련하여 그동안 다양한 이론적인 논의와 경험적인 연구들이 이루어져 왔다. 그런데 지방의 재정지출과 지역경제수준에 대한 이론적인 논의를 살펴보면, 특히 분야별 지출의 효과에 대해 다양한 논리를 제시하고 있고, 실증적인 연구들 역시 서로 다른 결과를 보여주고 있다. 보조금의 지역경제에 대한 효과에 대해서도 다양한 이론이 제기되고 있고, 또한 경험적인 연구들도 분석 결과가 서로 다르게 나타나고 있다. 더욱이 분야별 보조금의 지역경제에 대한 효과를 분석한 연구는 거의 이루어지지 않았다.²⁾

이러한 인식 하에 이 연구에서는 지방재정지출과 보조금이 지역경제 수준이나 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 우리나라의 기초자치단체 중 시와 군을 대상으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로, 첫째 지방재정지출과 보조금의 지역경제에 미치는 영향에 대한 이론적인 논의와 우리나라의 지방정부를 대상으로 한 선행연구들에 대하여 살펴보고, 둘째 시와 군을 대상으로 지방정부의 총지출과 분야별 지출, 그리고 총보조금과 분야별 보조금이 지역의 경제의 수준과 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 패널회귀분석모형을 통하여 분석하는 것을 목적으로 한다.

2) 이론적인 논의와 선행연구에 대한 검토는 II장에서 자세히 살펴보기로 한다.

II. 이론적 배경과 선행연구에 대한 검토

1. 이론적 배경

1) 지방재정지출과 지역경제³⁾

지방정부의 재정지출이 지역의 경제성장에 미치는 효과에 대한 이론적인 논의를 살펴보면 대부분 중앙정부의 재정지출과 경제성장간의 관계에 대한 논의와 유사한 논리를 바탕으로 이루어지고 있다(신무섭, 2020; 이종찬·정기현, 2017). 특히 “정부의 재정지출이 지역의 소득을 증가시킨다”는 케인즈의 유효수요이론을 기본적인 이론적 근거로 제시하는 연구들이 많다. 이 경우 정부지출이 외생변수, 지역의 소득(혹은 지역의 경제성장)이 내생변수가 되며, 외생변수인 정부의 지출이 경제성장에 정(+)의 영향을 미치는 단방향적인 인과관계가 있다고 주장한다.(임응순, 2015; 문병근·성상기, 2011). 지방정부의 재정지출이 지역의 경제에 어떠한 경로를 통하여 긍정적인 영향을 미치는지에 대한 케인즈의 논리를 살펴보면, 지방정부의 재정지출은 지역주민이나 기업의 생산 및 소비활동 등과 같은 지역경제활동에 영향을 끼치는데, 이러한 경제활동에 대한 자극은 결국 지역경제의 성장으로 이어질 것이라는 것이다(김수동, 2022; 이미애·서인석, 2018; 우명동, 2016).

외생적 성장이론(exogenous growth theory)의 한계를 지적하면서 주장된 내생적 성장이론(endogenous growth theory)에서도 정부의 재정지출이 경제성장에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점을 강조하고 있다(김수동, 2022). 내생적 성장이론이란 경제성장이 단순히 기술변화와 같은 외생적인 요인에 의존하지 않고도 경제 내부의 요인에 의해 지속적인 성장이 이루어질 수 있다는 이론이다. 즉 기술의 진보, 인적 자본 및 제도적 요인이 경제 내부에서 결정되며 이를 통하여 장기적이고 지속적인 경제의 성장이 가능하다는 주장이며, 특히 Barro(1990)는 공공부문을 하나의 분석단위로 제시하고 있다. 이 이론에 따르면 정부의 정책이나 재정지출은 저축이나 보건의료, 그리고 사회보장, 환경 및 안전 등의 분야를 개선함으로써 경제성장률을 제고하는데 기여할 수 있다는 것이다(김수동, 2022).

또한 다양한 연구들은 재정지출의 성질에 따라 경제성장에 대한 효과가 다를 수 있다는 점을 지적하고 있다. 우선 지출의 성질에 따라 경상적 지출과 자본적 지출을 구분하고, 이중 중 경상적 지출 보다는 투자적 지출이 사회에 전반적으로 이익을 제공함으로써 경제성장을 촉진할 것이라는 주장이 있으며

3) 이 연구에서는 지역경제의 수준과 성장을 구분하여 분석할 것이며 이러한 구분에 대해서는 III장에서 설명하기로 한다. 다만 대부분의 선행연구들은 지역경제수준과 지역경제성장의 개념을 구분하지 않고 있어, II장에서는 선행연구와 마찬가지로 특별한 언급이 없는 한 지역경제수준과 지역경제성장을 명확히 구분하지 않고 활용하기로 한다.

(오병기, 2009), 다양한 국내외의 경험적인 연구들이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다(김재영·배수호, 2017; Gramlich, 1994; Barro & Sala-i-Martin, 1995).

또한 지방정부의 지출을 기능별 혹은 분야별로 분류하고, 이 중 사회개발비⁴⁾에 비해 경제개발비⁵⁾가 지역의 경제성장에 미치는 긍정적인 영향이 더욱 클 것이라는 주장을 하는 연구들도 있다. 왜냐하면 경제개발비는 사회개발비에 비해 보다 직접적으로 지역의 발전을 목표로 하고 있기 때문이다.

하지만 사회개발비 역시 지역경제의 성장에 기여할 수 있다는 다양한 논리들도 있다. 사회적 지출은 사회통합에의 기여, 그리고 시장실패의 보완 등을 통하여 안정적인 경제성장에 도움이 될 수 있다는 논리가 제시되고 있다(최지혜·김일태, 2014). 즉 소득이 불평등하게 분배될 경우 계층간 불화 등으로 인해 사회불안이 고조되고 이로 인해 경제성장에 부정적인 영향을 미치거나 인적·물적 자본에 대한 원활한 투자를 저해할 수 있는데, 소득재분배의 기능을 담당하는 사회적 지출을 통하여 이러한 문제점들을 보완할 수 있다는 것이다(송호신, 2009). 또한 복지재정지출을 포함한 사회적 지출은 복지수혜자들의 교육이나 기술 수준을 향상시킴으로써 임금을 상승시키고, 그 결과 소득 증대와 지역경제를 제고하는 효과를 야기할 수 있다는 가설도 제시되고 있다(김용·조성호, 2022). 이와 함께 산업이 덜 발달된 지방정부에서는 사회개발비가 효율적으로 운영이 된다면 더욱 지역경제 제고 효과가 클 가능성이 있다는 주장도 있다(이미애·서인석, 2018).

이와는 달리 다른 학자들은 사회적 지출이 저축률 저하, 근로의욕 및 투자의욕의 저하를 야기할 수 있기 때문에 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 하고 있다(송호신, 2009). 또한 복지지출 등의 사회개발비 지출을 위하여 지방정부가 가계와 기업 등에서 자금을 동원하여야 하는데, 이로 인해 기업이나 가계의 세후 소득이 감소함으로써 경제성장을 저해할 수도 있다는 논리도 있다(김용·조성호, 2022, 최은호 외, 2020).

박관태 외(2022)의 연구에서는 지역문화지출이 지역의 경제성장에 도움을 줄 수 있다고 하고 있다. 이러한 주장의 논리는 문화에 대한 투자가 지역의 이미지 상승과 더불어 높은 부가가치를 창출할 수 있고, 또한 공연이나 전시 및 교육시설, 그리고 지방지정문화재와 같은 지역문화의 주요 요소들이 지역경제의 활성화를 야기할 수 있다는 것이다.

재난관리를 위한 지출이 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장도 있다. 즉 재난 발

4) 사회개발비에 대한 용어와 범위는 학자 및 시대에 따라 차이를 보이고 있다. 예를 들어 이미애·서인석(2018)의 연구에서는 현재 분야별 지출 중 사회개발비에 교육, 문화 및 관광, 사회복지, 보건 지출을 포함하고 있으며, 최지혜·김일태(2014)의 연구에서는 사회개발비를 사회적 지출로 표현하면서, 사회복지, 보건 및 환경 분야의 지출을 포함하고 있다.

5) 경제개발비 역시 사회개발비와 마찬가지로 다양하게 정의되고 있다. 이미애·서인석(2018)의 연구에서는 경제개발비에 농림해양수산, 산업중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술 지출이 포함되었으며, 윤지용 외(2009)의 연구에서는 연구 당시의 우리나라 지방세출의 분야별 지출 분류 중 주택 및 지역사회개발비, 지역경제개발비, 교통관리비 등을 포함하였다.

생은 지역경제에 막대한 손실을 끼침으로써 지역의 경제성장을 저해할 수 있으므로(최충익, 2017), 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등을 위한 재난관리 지출은 재난으로 인한 손실과 피해를 최소화함으로써 경제성장에 기여할 수 있다는 것이다(김수동, 2022; 김두얼, 2020).

이와 같이 지방정부의 세출의 유형에 따라 다양한 주장들이 제기되어 왔기 때문에 지방정부의 총재정지출 뿐 아니라 다양한 유형의 재정지출이 지역의 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 경험적인 연구는 다음과 같은 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다. 우선 학문적으로는 우리나라 지방정부의 경우 어떠한 유형의 사업들이 지역경제발전에 기여하고 있는지를 밝힘으로써 어떠한 이론이 우리나라의 경우 더욱 적합한지를 검증할 수 있다. 또한 각각의 지방정부들이 자신들의 상황에 따라 보다 적절한 분야별 자원배분 계획을 수립하고 운영하는데 연구 결과를 활용할 수 있을 것이다.

2) 보조금과 지역경제

지방정부의 재정지출에는 중앙정부, 혹은 상위지방정부가 자금의 용도를 제한하여 교부하는 보조금도 포함되어 있다. 그런데 보조금이나 자체재원은 모두 지역의 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을까? 이러한 질문이 이 연구의 또 다른 주제이다. 다음에서는 보조금이 지역경제성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 이론적인 논의를 살펴보기로 한다.

보조금을 포함한 이전재원과 지역경제에 대한 효과와 관련된 연구동향을 살펴보면 크게 둘로 구분된다. 첫째는 이전재원이 지역의 경제적 수준이나 성장에 미치는 영향을 직접적으로 분석하는 것이다. 이와 관련한 이론적인 논의를 살펴보면 이전재원을 무조건적 보조금과 조건부 보조금으로 나누어 그 효과를 설명하고 있다. 이 중 무조건적인 보조금은 교부받는 지역에 소득효과만을 야기하는데 반하여 조건부 보조금은 소득효과 뿐 아니라 가격효과도 야기한다고 하고 있다. 여기에서 소득효과는 지방자치단체의 실질적인 소득을 증가시키는 효과를 의미하고 가격효과는 특정한 사업의 실제가격을 낮추는 효과를 의미한다(손희준, 2019). 이러한 효과로 인해 특히 자금의 용도를 제한하여 교부하는 조건부 보조금은 지방재정의 확충을 통하여 지역경제 활성화에 기여할 것으로 기대된다(Fisher, 2016; Boadway & Shah, 2009; King, 1984). 하지만 조건부 보조금이 잘못 운영되거나 설계되는 경우 소득효과와 가격효과가 제대로 작동하지 않을 수도 있다는 주장도 있다(손희준, 2019; 임성일·김성주, 2014).

또 다른 연구 경향은 재정분권이 지역경제의 성장이나 지역간 경제력 격차 등에 미친 영향을 분석하는 것이다(이민규·김현아, 2021). 이 논문의 연구주제는 보조금이 지역의 경제성장에 기여하고 있는지 여부이나, 재정분권과 보조금은 동전의 앞과 뒤의 관계이기 때문에 재정분권과 지역경제성장에 대

한 이론적인 논의도 검토하기로 한다.⁶⁾

이전재원, 혹은 재정분권과 경제성장과의 관계에 대한 명확한 이론적 논의는 그다지 많지 않고 명확하지도 않으며, 이전재원의 유형에 따른 논의도 명확히 제시하고 있지 않다(이민규·김현아, 2021; 최정열, 2015). 이러한 이유로 여러 학자들은 재정이 분권되면 어떠한 체계적인 경로나 메커니즘을 통하여 경제성장을 촉진하는지를 설명하기 위한 이론적 틀이 필요하다고 하고 있다(최정열, 2015; 구정태 외, 2008; Breuss & Eller, 2004; Martinezvazquez & McNab, 2001).

이러한 한계에도 불구하고 대다수의 선행연구들은 재정분권이 지역의 경제성장을 촉진할 수 있다는 논리에 대한 이론적인 근거로 Oates((1972)의 분권화정리를 제시하고 있다(임태경, 2019; 최정열, 2015; 홍근석, 2013). 즉 Oates(1972)의 분권화정리가 재정분권이 지역경제발전에 기여한다는 점을 직접적으로 언급하고 있지는 않지만, 분권화된 체제가 자원배분의 효율성을 제고하고 사회적 후생의 증대에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 설명하고 있기 때문에 재정분권이 사회적 후생을 증가시키고 이것이 경제성장으로 연결된다는 명제를 전제할 수 있다는 것이다(최정열, 2015). 또한 재정연방주의자들은 재정분권이 지방정부간 경쟁을 유도하고, 이러한 경쟁을 통하여 자원배분의 효율성을 증가시키기 때문에 결국은 지역의 경제성장으로 이어질 것이라고 주장하고 있다(홍근석, 2013; Oates, 1993; Brennan & Buchanan, 1980).

신고전주의의 경제성장모형을 활용하여 재정분권이 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 연구도 있다. 이 모형에서는 지방정부의 재정력과 자본적 투자 외에도 재정분권이 지역의 경제를 성장하는데 기여할 수 있다고 주장하고 있으며, 일부 연구들은 이러한 가설을 경험적으로 증명하고 있다(홍근석, 2013; McNab, 2001; Lin & Lin, 2000). 이 외에도 다수의 학자들은 재정분권이 공공부문 지출의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 거시경제의 안정성을 강화하고 부패를 줄임으로써 경제의 성장을 촉진할 수 있다고 주장하고 있다(홍근석, 2013; Arikian, 2004; Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Akai & Sakata, 2002).

이에 대한 반론, 즉 재정분권화가 반드시 지역의 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니라는 논리도 다수 제기되고 있다. 우선 재정분권이 부패를 증가시키고, 거시경제의 안정성을 저해하며, 지역간 재정격차를 심화시킴으로써 오히려 경제성장을 저해할 수 있다는 주장이 있다(홍근석, 2013; Rodden, Eskeland & Litvack, 2003; Bardhan & Mookherjee, 2002). 또한 재정분권의 경제발전에 대한 효과는 개별 국가들의 정치제도적인 특성들이 서로 다르기 때문에 그 효과도 다를 수 있다는 점을

6) 재정분권이 강화된다는 것은 보조금 등의 이전재원의 축소를 의미한다고 할 수 있으므로 재정분권에 대한 논의와 이전재원에 대한 이론적 논의는 큰 차이가 없을 것으로 생각된다.

지적하는 연구들도 있다(홍근석, 2013; Weingast, 2009; Litvack et al., 1998). 특히 선진국과 다른 제도적·정치적·경제적인 환경 하에 있는 개발도상국에서는 분권화의 이점이 실현되기가 어렵다는 주장이 있다. 즉 개발도상국에서는 재정적인 분권화가 이루어지면 오히려 자원배분의 효율성, 거시경제적 안정과 성장 등이 안정적이지 못하여 경제성장을 저해할 수 있다는 것이다(임태경, 2019). 또한 일부 연구들은 분권화가 재정적인 영역 뿐 아니라 정치적, 행정적인 영역에서도 전개되는데, 이 과정 속에서 정당의 이해관계, 지방정부의 관료주의, 단체장의 개인적 관심 등으로 인해 주민의 선호에 민감하게 반응하지 않을 수 있어 효율적인 자원배분이 이루어지지 않을 수 있고, 따라서 경제성장에 기여하기 어려울 수 있다는 점을 지적하고 있다(임태경, 2019; 조기현, 2003; Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995).

이상에서 살펴본 바와 같이 재정분권, 혹은 보조금이 지역경제에 미치는 영향에 대한 이론적인 논리는 아직 명확하지 않으며, 학자들 간에 의견도 엇갈리고 있다. 이러한 상황에서 우리나라의 경우 어떠한 주장이 옳은지를 판단하기 위해서는 경험적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

2. 선행연구에 대한 검토

다음에서는 위에서 살펴본 주제에 대하여 실증적으로 분석한 선행연구들을 검토해 보기로 한다. 우선 지방정부의 재정지출이 과연 지역의 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 국내의 선행연구들을 살펴보기로 한다.⁷⁾ 선행연구들을 살펴보면 광역자치단체를 대상으로 한 연구와 기초자치단체를 대상으로 한 연구로 구분할 수 있는데, 우선 광역자치단체들을 대상으로 한 연구들을 보면 다음과 같다.

김제안·채종훈(2006)은 1990년부터 2003년까지 광역자치단체를 대상으로 사회개발비 지출이 지역경제에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 분석결과 지역별로 상이한 결과를 보이기는 하였으나 대체로 사회개발비는 투자적 지출과 경상적 지출 모두 지역경제의 성장을 촉진한 것으로 나타났다.

문병근·성상기(2011)는 1987년부터 2009년까지의 자료를 활용하여 특별시와 광역시를 대상으로 지방재정지출과 지역경제성장간의 관계를 분석하였다. 독립변수로는 총세출, 사회개발비, 경제개발비를, 종속변수로는 GRDP를 활용하였는데, 분석 결과 단기적으로 사회개발비와 경제개발비는 지역경제에 영향을 미치지 못하였으나, 장기적으로는 사회개발비가 부분적으로 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 박완규(2013)는 1990년부터 2010년까지 광역자치단체의 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 분석하였는데, 분석 결과 지방재정 지출은 지역의 경제성장에 유의미한 양(+)의 영향을 준 것으로 나타났다.

7) 해외 선행연구 및 중앙정부를 대상으로 한 선행연구에 대해서는 이창근(2019), 김재영·배수호(2017) 등을 참고하기 바란다.

오병기(2014)의 연구에서는 1989년부터 2012년까지 우리나라의 특별시·광역시와 도를 대상으로 지역경제성장과 지방재정운용과의 관계를 분석하였다. 분석 결과 투자적 지출 중 SOC 관련 지출은 GRDP와 직접적인 인과관계가 있는 것으로 분석된 반면 산업 관련 지출은 GRDP에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

최지혜·김일태(2014)는 광역자치단체를 대상으로 사회적 지출이 지역경제성장에 미친 영향을 분석하기 위하여 1995년부터 2011년까지의 자료를 바탕으로 패널회귀분석을 실시하였다. 이 연구에서는 일인당 지역내총생산을 종속변수로 활용하였는데, 분석 결과 사회적 지출 중 보건·환경 지출은 지역경제의 성장에 기여하였으나, 사회복지지출은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

임응순(2015)의 연구도 광역자치단체를 대상으로 한 연구이며, 2002년부터 2013년까지의 자료를 활용하여 경제개발비와 지역개발비 등이 지역경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 분석 결과 경제개발비와 지역개발비는 지역경제성장, 즉 GRDP에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났으며, 2008년 이후 자료를 활용한 분석에서는 사회개발비, 일반공공행정비, 공공질서 및 안전비 등도 지역경제에 정(+)의 방향의 인과관계가 있음을 보여주고 있다.

이창근(2019)의 연구는 2008년부터 2017년까지 광역자치단체들을 대상으로 하였으며, 총지출과 함께 공공행정비, 사회개발비, 경제개발비가 지역내총생산에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과 지역의 총지출과 경제개발비는 지역내총생산 증가에 기여한 것으로 분석되었으나 공공행정비와 사회개발비는 지역에 따라 그 효과가 서로 다르게 나타났다.

박관태 외(2022)의 연구는 광역자치단체를 대상으로 지역문화재정에 대한 지방의 지출이 지역경제 성장에 미친 영향을 분석한 연구이다. 이 연구는 2013년부터 2020년까지의 자료를 활용하여 분석하였으며, 종속변수로는 일인당 지역내총생산을, 독립변수로는 일인당 문화예술지출, 관광지출, 체육지출, 문화재지출 등을 활용하였다. 분석 결과 문화예술지출과 체육지출이 경제성장에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다.

다음에서는 기초자치단체를 대상으로 한 경험적인 연구들을 살펴보기로 한다. 우선 김현아(2007)는 1990년부터 2003년까지의 자료를 활용하여 기초 및 광역자치단체의 지방세출이 대리변수인 주민세로 측정된 지역경제성장에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 분석결과와 광역과 기초 모두에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다.

윤지웅 외(2009)의 연구에서는 우리나라 시를 대상으로 2003년부터 2006년의 자료를 활용하여 지방재정지출이 지역의 발전에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 독립변수로는 총재정지출 뿐 아니라 교육문화비, 보건 및 생활환경개선비, 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비, 지역경제개발비 및 교통관리비 분야에 대한 지출을 활용하였으며 종속변수인 지역의 발전정도는 부가가치세총액 및 지방세

를 활용하였다. 분석 결과 총지방지출, 사회보장비 지출, 보건 및 생활환경개선비 지출이 지역의 발전에 기여한 것으로 나타났고, 그 외 분야의 지출은 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

박완규(2013)의 연구에서는 경기도지역의 기초자치단체를 대상으로 재정지출이 GRDP에 영향을 미쳤는지를 VAR 모형을 활용하여 분석하였다. 분석 결과 지방세출은 GRDP의 수준에 긍정적인 효과가 있음을 보여주고 있다.

이미애·서인석(2018)의 연구에서는 시·군·구 기초자치단체를 대상으로 지방정부의 재정지출이 경제 성장에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과 재정지출의 경제 성장에 미친 효과는 시, 군, 구에 따라 서로 다르게 나타나고 있다. 또한 이 연구에서는 재정지출을 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비로 구분하여 각각의 영향을 분석하였는데, 분석 결과 경제개발비는 지역경제를 직접적으로 성장시키는 효과를 야기한 것으로 나타났으며, 사회개발비는 재정효율성이라는 매개변수를 통하여 간접적으로 지역경제 성장에 영향을 미친 것으로 나타났다.

전승훈·김대철(2020)은 대구광역시 및 경상북도의 기초자치단체를 대상으로 총지방재정지출 뿐 아니라 성질별, 분야별 지출의 지역경제 성장에 미친 효과를 분석하였다. 분석결과 기초자치단체의 총지방재정지출은 경제의 성장을 촉진한 것으로 나타났으며, 분야별 지출은 경상북도와 대구광역시에 따라 서로 다른 효과를 야기한 것으로 분석되었다.

김수동(2022)은 모든 기초자치단체를 대상으로 지방정부의 재난관리 분야 재정지출이 지역의 경제 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지를 2011년부터 2018년까지의 자료를 활용하여 분석하였다. 분석 결과 재난관리 지출, 사회복지 지출 등이 지역경제 성장에 긍정적인 영향을 준 것으로 나타났다.

이상에서 검토한 연구들의 분석결과를 종합해 보면 지방정부의 총세출은 대체로 지역경제에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 하지만 분야별 세출의 경우는 분석대상이나 방법 등에 따라 서로 다른 결과를 보여주고 있다. 따라서 우리나라에서는 어떠한 이론적인 논의가 더욱 적절한지에 대한 판단을 위해서는, 그리고 지방정부의 효율적인 재원배분을 위한 의사결정을 위해서는 분야별 세출의 효과에 대한 추가적인 분석을 통하여 보다 명확한 효과를 검증할 필요성이 있다고 판단된다.

다음에서는 보조금의 지역경제 성장에 미친 영향을 분석한 국내 선행연구들에 대해 살펴보기로 한다. 우선 이전재원이 지역경제와 어떠한 관계가 있는지에 대해 직접적으로 분석한 국내 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

김성순(2013)의 연구는 광역자치단체를 대상으로 1990년부터 2009년까지의 자료를 활용하여 분석하였는데, 분석결과 지방교부세와 국고보조금 모두 지역경제 성장에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 한편 김민창·김애진(2019)은 기초자치단체를 대상으로 2009년부터 2015년까지의 자료를 활용하여 중앙정부의 이전재원이 지역경제 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 종속변수로는 1인당

GRDP 증가율을 활용하였으며, 이전재원은 국고보조금과 지방교부세로 분리하여 그 효과를 분석하였는데, 분석 결과 김성순(2013)의 연구와는 달리 국고보조금과 지방교부세 모두 지역경제성장률에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

이민규·김현아(2021)의 연구에서는 1995년부터 2018년까지의 자료를 활용하여 광역자치단체를 대상으로 지방이전재원이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 지방교부세와 국고보조금이 생산과 소득 관련 변수에는 부(-)의 효과를 야기한 것으로 나타난 반면 투자와 소비 관련 변수에는 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

배인명(2023)의 연구에서는 중앙정부로부터 지방정부에 지원되는 보조금 중 특히 지역의 균형발전을 목적으로 하는 지역균형발전특별회계가 지역의 성장에 미친 효과를 분석하였다. 이 연구는 2010년부터 2022년까지의 자료를 활용하였으며, 기초자치단체 중 시와 군을 대상으로 하고 있다. 또한 지역의 성장을 인구 및 지방세증가율로 측정하였는데, 분석 결과 지역균형발전특별회계 보조금이 지역의 성장을 촉진하는데 기여를 하지 못한 것으로 나타났다.

다음에서는 재정분권과 지역경제와의 관계에 대한 연구들을 중심으로 검토하기로 한다.⁸⁾ 우선 김현아(2007)의 연구에서는 1990년부터 2003년까지 광역과 기초자치단체를 대상으로 지방재정지출 뿐 아니라 재정분권화가 지역의 소득에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과 기초지방자치단체의 경우에는 재정분권이 지역소득 증대에 효과가 있었으나, 광역지방자치단체의 경우 지역의 경제성장에 미친 영향은 불명확한 것으로 나타났다.

홍근석(2013)의 연구는 1995년부터 2009년까지의 자료를 바탕으로 광역자치단체를 대상으로 한 분석을 실시하였다. 이 연구에서는 전통적 재정분권지표와 함께 V_0 재정분권지수를 독립변수로 활용하였고, 종속변수로는 일인당 GRDP 성장률을 활용하였다. 분석결과 전통적인 재정분권지표들은 경제성장률에 영향을 미치지 못하였으나 V_0 재정분권지수⁹⁾는 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤음을 보여주고 있다.

최정열(2015)의 연구는 1997년부터 2010년까지의 자료를 활용하여 광역자치단체를 대상으로 분석하였다. 이 연구에서는 분권화의 수준을 세입측면과 세출측면으로 구분하여 측정하였는데, 분석결과 세입측면에서의 분권화는 지역경제의 성장에 긍정적인 효과를 미쳤으나 세출 측면에서의 분권화는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

임태경(2019)의 연구는 2007년부터 2017년까지 광역자치단체를 대상으로 재정분권화의 정도가 지

8) 외국의 선행연구에 대해서는 최정열(2015)를 참고하기 바란다.

9) 재정분권지수는 지방정부의 재정적 자율성을 고려한 지표이다. 구체적인 측정방법은 홍근석(2013)과 V_0 (2008)을 참고하기 바란다.

역경제성장에 미친 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 지방세부담률, 이전지출 증감률, 전년도 지방정부재정지출 수준이 분권화의 정도에 영향을 미칠 것으로 가정하고 2단계 추정법을 사용하여 분석하였는데, 분석 결과 재정분권화가 지역의 경제성장에 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다.

이상에서 살펴보았듯이 지방세출이 지역경제성장에 대체로 긍정적인 효과가 있다는 선행연구들의 일반적인 분석결과와는 달리 보조금, 혹은 지방분권의 지역경제성장에 미친 영향에 대한 국내의 경험적인 연구들은 서로 다른 결과를 보이고 있다. 따라서 선행연구들의 문제점들을 보완한 분석이 이어질 필요성이 제기된다.

이상의 연구들을 종합해 보면 선행연구들은 다음과 같은 한계점들이 있다. 첫째, 연구대상, 기간, 분석방법, 변수들의 측정방법 등에 따라 서로 다른 결과를 보이고 있어 어떠한 이론적인 주장이 옳은지를 판단하기에 어려움이 있다. 둘째, 지방재정지출의 지역경제성장에 대한 영향을 분석한 연구에 비해 보조금과 지역경제성장과의 관계를 직접적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 더욱이 지방재정지출 및 보조금과 지역의 경제성장과의 관계를 동시에 분석한 연구는 거의 없는 상황이다. 셋째, 분야별 지방재정지출의 효과에 대한 연구들은 대부분 특정 유형의 지출에 초점을 맞추어 분석이 이루어지고 있어 모든 분야별 지출의 경제성장에 대한 효과를 종합적으로 분석한 연구가 부족한 상황이다. 넷째, 분야별 보조금의 경제성장에 대한 효과를 분석한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 다섯째, 지역경제성장의 개념이 명확하게 정의되어 있지 않아 분석결과의 해석에 오해가 있을 수 있다.

이 연구에서는 위에서 언급한 선행연구들의 한계점들을 고려하여 다음과 같은 분석을 하기로 한다. 첫째, 지방정부의 총재정지출과 분야별 재정지출이 지역경제에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석한다. 둘째, 지방정부의 총보조금 및 분야별 보조금의 지역경제에 미친 영향을 분석하기로 한다.

III. 연구방법

1. 연구의 범위

이 연구의 목적은 우리나라 기초자치단체를 대상으로 지방정부의 총재정지출과 분야별 재정지출, 그리고 총보조금과 분야별 보조금이 지역경제발전에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 이 연구에서는 우리나라 기초자치단체 중 자치구를 제외한 일반시와 군만을 대상으로 한다. 자치구의 경우 기능적인 측면이나 행정적인 측면에서 일반시와 군과는 차별화되며, 특별시와 광역시에 포함되어 있어 지역경제의

수준, 지방재정의 구조나 보조금 배분 등 재정적인 측면에서도 시와 군과는 차이점들이 많아 분석대상에서 제외하였다(배인명, 2023).

또한 이 연구에서는 분석대상을 모두 포함하는 분석과 함께 시와 군을 구분한 분석도 실시하기로 한다. 시와 군 역시 재정적인 측면 뿐 아니라 행정적, 경제적, 사회적 환경 등에서 차이가 있어 다른 결과가 도출될 가능성이 있기 때문이다. 이와 같은 이유로 다수의 선행연구들에서도 시와 군을 구분하여 분석을 하고 있다(배인명, 2023; 김재영 배수호, 2017)

이 연구에서는 2015년부터 2021년까지의 자료를 활용하여 분석하기로 한다. 그 이유는 동기간 동안 분석에 필요한 모든 자료가 취득 가능하였기 때문이다.¹⁰⁾

2. 분석모형 및 변수의 조작적 정의

이 연구에서 종속변수는 지역의 경제수준과 경제성장이며, 독립변수는 총재정지출과 보조금, 그리고 분야별 재정지출과 보조금이다. 다음에서는 종속변수와 독립변수, 그리고 통제변수들은 무엇이며 어떻게 측정할 것인지에 대해 설명하기로 한다.

우선 이 연구에서는 종속변수로 일인당 지역내총생산(GRDP)과 일인당 GRDP 증가율을 활용하기로 한다. 선행연구들을 살펴보면 대부분 GRDP를 지역의 경제성장지표에 활용하고 있다. 그 이유는 GRDP가 “일정기간 동안 정해진 경제구역 내에서 생산된 모든 최종재화와 서비스의 시장가격 합”¹¹⁾으로 지역의 경제상황을 종합적으로 분석하는데 적절하기 때문이다(김수동, 2022; 김종희, 2010). 구체적으로 보면 지역내총생산(GRDP)과 일인당 GRDP를 활용하고 있는데, 이 연구에서는 자연로그를 취한 일인당 GRDP를 활용하기로 한다. 일인당 GRDP를 활용하는 이유는 인구 요인을 통제함으로써 다중공선성의 문제를 완화하기 위한 것이고, 자연로그로 변환하는 이유는 회귀계수를 탄력성의 개념으로 해석할 수 있기 때문이다(김수동, 2022). 또한 모든 자료는 소비자물가지수를 활용하여 2020년을 기준으로 한 실질금액으로 환산하였다.

다만 일인당 GRDP 변수가 “지역경제성장”을 의미한다는 표현은 오해의 소지가 있다. 일반적으로 성장이란 “규모나 세력 따위가 점점 커짐”을 의미한다.¹²⁾ 하지만 GRDP는 용어의 정의 상 지역경제상황이나 수준을 의미하기 때문에 “성장”이란 표현과는 차이가 있다. 따라서 본 연구에서는 용어의 개념을 좀 더 명확히 하기 위해 일인당 GRDP는 지역경제 수준, 혹은 상황을 나타내는 변수로 표현하기로 한다.

10) 특히 연구대상 모든 지역의 GRDP 자료를 확보할 수 있는 연도는 2015년부터 2021년까지이다.

11) 지표누리(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1008) 홈페이지에서 인용하였다.

12) <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/ed0b9b1308784810a09a014e9f4a682b>에서 인용하였다.

이 연구에서는 “지역경제의 성장”을 의미하는 종속변수로서 일인당 GRDP의 증가율을 활용하기로 한다. 일인당 GRDP는 지역의 경제수준을 나타내는 지표임에 반하여 증가율은 전년에 비해 얼마나 성장했는지를 보여주는 지표이다. 앞서 언급하였듯이 일부 국고보조금, 지역균형발전특별회계 사업, 지방소멸대응기금 등은 특별히 상대적으로 지역의 경제상황이 열악한 지역만을 대상으로 하거나 혹은 이러한 지역에 더 높은 보조율을 적용함으로써 경제적 수준이 낮은 지역의 경제 수준을 더욱 빠른 속도로 성장시키는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 “지역의 성장을 촉진시킨다는 것”은 단순히 지역의 경제 수준을 제고하는 것 뿐 만 아니라 “지역의 성장률을 제고하는 것”을 의미한다. 이와 같은 이유로 배인명(2023), 김민창·김애진(2019), 그리고 최정열(2015)의 연구에서는 지역경제성장의 지표로 GRDP의 증가율을 종속변수로 활용하고 있다.¹³⁾

다음으로 독립변수에 대해 살펴보기로 한다. 이 연구에서 독립변수는 지방재정지출과 보조금이다. 우선 지방재정지출은 지방정부별, 연도별 자료를 모두 2020년 기준 실질금액으로 환산한 후 자연로그화 한 값으로 측정하기로 한다. 또한 지방재정지출은 총세출과 분야별 세출을 모두 활용하는데, 기능은 2008년 이후 현재까지 우리나라에서 활용하고 있는 기준에 따라 분류하기로 한다. 현재 우리나라에서는 지방세출을 14개 분야, 즉 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 그리고 기타로 구분하고 있다. 이중 교육과 과학기술은 연구대상인 모든 시와 군에 편성되어 있는 분야가 아니고, 예비비와 기타 분야는 명확한 기능을 특정할 수 없기 때문에 이 네 분야를 제외한 10개 분야별 세출을 독립변수로 활용하기로 한다.¹⁴⁾

또한 조건부 보조금은 국고보조금, 지역균형발전특별회계 보조금, 기금보조금, 특별교부세, 소방안전교부세, 시도비보조금, 특별교부금, 지방소멸대응기금을 포함한 규모로 측정한다. 이외에 이전재원으로 중앙정부나 상위지방정부에서 교부되는 보통교부세, 부동산교부세, 일반조정교부금 등이 있으나 이러한 이전재원들은 자금의 용도를 제한하지 않아 어떠한 기능의 재원으로 활용되었는지 알 수 없기 때문에 조건부 보조금에 포함되지 않는다. 지방세출과 마찬가지로 보조금은 지방정부별, 연도별 자료를 모두 2020년 기준 실질금액으로 환산한 후 자연로그화 한 값을 활용하기로 한다. 또한 보조금은 총보조금과 분야별 보조금으로 구분하여 활용하였으며 분야별 분류는 지방세출의 구분과 동일하다.

이 연구에서는 통제변수로 COVID-19를 고려하기로 한다. 연구 기간 중 COVID-19의 지역경제에 미친 영향이 클 것으로 예상되기 때문이다. COVID-19가 직접적으로 영향을 미친 해는 연구기간 중

13) GRDP와 인구 자료는 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)에서 취득하였다.

14) 이 연구의 목적을 위해서는 분야별 세출과 보조금자료가 필요하다. 현재 취득 가능한 자료는 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>)에서 제공하고 있는 예산자료 밖에 없어 이를 분석에 활용하기로 한다.

2020년과 2021년이므로 COVID-19를 나타내는 가변수를 통제변수로 활용하여 COVID-19의 지역경제에 대한 효과를 통제하기로 한다.

이상에서 언급한 내용들을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 종속변수, 독립변수 및 통제변수의 조작적 정의

변수		조작적 정의
종속변수	일인당 GRDP	$\ln(\text{GRDP}/\text{인구수})$
	일인당 GRDP 증가율	$(\text{일인당 GRDP}_t - \text{일인당 GRDP}_{t-1}) / \text{일인당 GRDP}_{t-1}$
독립변수	일인당 총세출	$\ln(\text{세출예산 총액}/\text{인구수})$
	일인당 총보조금	$\ln(\text{보조금 총액}/\text{인구수})$
	일인당 분야별 세출	$\ln(\text{분야별 세출예산}/\text{인구수})$
	일인당 분야별 보조금	$\ln(\text{분야별 보조금}/\text{인구수})$
통제변수	COVID-19	2020년과 2021년 = 1 그 외 연도 = 0

* 주1: 모든 규모값은 소비자물가지수(2020=100)를 활용하여 실질금액으로 변환하였음

* 주2: t는 당해연도, t-1은 전년도를 의미함

* 주3: 분야별 세출 및 보조금은 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 등 10개로 분류하였음

3. 분석방법

본 연구에서는 패널회귀분석방법을 활용하여 지방재정지출과 보조금이 지역경제의 수준이나 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석하기로 한다.¹⁵⁾ 패널회귀분석에서는 OLS(Ordinary Least Square)모형, 고정효과모형, 확률효과모형 등이 활용될 수 있다. 이 중 OLS 모형은 오차항의 이분산성과 자기상관성이 없다는 가정을 충족하여야 한다. 만약 이러한 기본가정이 위배되면 OLS모형은 적절하지 않고, 고정효과모형이나 확률효과모형을 적용하여야 한다. 고정효과모형은 개체별 고유효과를 추정하여야 할 모수로 가정하고 있고, 확률효과모형은 개체별 고유효과를 확률변수로 가정한다(한태희·김영록, 2023). 이 연구에서는 OLS 모형의 적정성을 판단하기 위하여 F-검증을, 고정효과모형과 확률효과모형의 적정성을 판단하기 위하여 Hausman 검증을 활용하기로 한다(Kmenta, 1986).

종합적으로 이 연구에서 활용하는 분석모형을 정리해 보면 다음과 같다.

15) 패널회귀분석의 장점 등에 대해서는 배인명(2021), Hsiao(1989) 등을 참고하기 바란다.

종속변수가 일인당 GRDP 인 경우,

$$\text{모형 1}_1: \text{일인당 GRDP}_{it} = f(\text{일인당 총세출}_{it}, \text{일인당 총보조금}_{it}, \text{COVID-19}) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 1}_2: \text{일인당 GRDP}_{it} = f(\text{분야별 일인당세출}_{it}, + \text{COVID-19}) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 1}_3: \text{일인당 GRDP}_{it} = f(\text{분야별 일인당 보조금}_{it}, + \text{COVID-19}) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

종속변수가 일인당 GRDP 증가율인 경우,

$$\text{모형 2}_1: \text{일인당 GRDP 증가율}_{it} = f(\text{일인당 총세출}_{it}, \text{일인당 총보조금}_{it}, \text{COVID-19}) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 2}_2: \text{일인당 GRDP 증가율}_{it} = f(\text{분야별 일인당세출}_{it}, + \text{COVID-19}) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 2}_3: \text{일인당 GRDP 증가율}_{it} = f(\text{분야별 일인당 보조금}_{it}, + \text{COVID-19}) + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

IV. 분석결과

이 논문은 지방정부의 세출과 보조금이 지역의 경제에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 패널회귀분석을 활용하여 분석하였으며 분석은 시와 군을 모두 포함한 분석 뿐 아니라, 시를 대상으로 한 분석, 군을 대상으로 한 분석도 별도로 실시하였다.

이 연구에서는 OLS 모형의 적절성을 판단하기 위하여 F 검증을 실시하였는데, 검증 결과 모든 분석 모형에서 OLS 모형은 적절하지 않은 것으로 나타났다. 다음으로 고정효과모형과 확률효과모형 중 적절한 모형의 선택을 위하여 Hausman 검증을 실시하였는데, 그 결과는 분석 모형에 따라 서로 다른 회귀모형이 적절한 것으로 나타났다. 이 연구에서는 유의수준 0.05에서 고정효과모형과 확률효과모형 중 적절한 것으로 판명된 모형의 결과만을 제시하고 이에 대해 설명하기로 한다.

1. 지방세출의 지역경제에 대한 효과분석 결과

1) 일인당 GRDP에 대한 효과

다음에서는 지방정부의 세출이 지역경제의 수준과 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석결과를 살펴보기로 한다. <표 2>에서 보듯이 시와 군을 모두 포함하여 분석한 결과 일인당 총세출은 일인당 GRDP에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 시를 대상으로 한 분석에서는 유의수준 0.05에서, 군을 대상으로 한 분석에서는 유의수준 0.01에서 통계적으로 양(+의 효과를 보여주었다. 이러한 분석 결과는 우리나라의 시와 군에서 모두 일인당 총세출규모가 클수록 일인당 GRDP, 즉 지역의 경제

수준이 높아진다는 것을 의미한다.

이러한 연구결과는 대부분의 국내 선행연구들의 결과와 일치한다. 즉 우리나라 시와 군의 경우 지방 재정지출이 지역경제활동을 자극시킴으로써 지역경제의 수준을 높여줄 것이라는 케인즈의 유효수요이론 등이 적용될 가능성이 높다고 할 수 있겠다.

통제변수인 Covid-19는 시와 군 모두에서 일인당 GRDP와 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2020년과 2021년의 일인당 GRDP가 Covid-19 발생 이전의 일인당 GRDP에 비해 높아졌다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 일인당 총세출과 보조금의 일인당 GRDP에 대한 패널회귀분석 결과

	모든 시군	시	군
	고정효과모형	고정효과모형	고정효과모형
	계수	계수	계수
일인당 총세출	0.087*	0.068**	0.108*
일인당 총보조금	0.041	0.044	0.035
Covid-19	0.025*	0.016***	0.029*
hausman test	83,886*	21,584*	51,787*

* 주: ‘*’: P < 0.01, ‘**’: P < 0.05, ‘***’: P < 0.1

다음으로는 분야별 일인당 세출이 일인당 GRDP에 미친 영향에 대한 효과분석의 결과를 살펴보기로 한다. 〈표 3〉에서 보듯이 모든 시와 군을 대상으로 분석한 결과 공공질서 및 안전, 사회복지, 산업중소기업 분야에 대한 지출이 많을수록 일인당 GRDP가 커지는 것으로 분석되었다. 다만 시와 군을 분리하여 분석한 결과는 약간 다르게 나타나고 있다. 시의 경우에는 공공질서 및 안전, 사회복지, 산업중소기업, 국토 및 지역개발 분야의 지출이 지역의 경제수준에 양(+)의 효과를 보여주고 있으며, 군의 경우에는 사회복지, 수송 및 교통 분야의 지출이 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

시와 군 모두에서 공통적으로 지역경제수준에 긍정적인 영향을 미친 분야는 사회복지지출이다. 이론적인 논의에서 설명하였듯이 사회복지지출의 상당부분은 직접적으로 지역의 경제성장이라기 보다는 소득재분배를 목표로 하는 지출이라고 할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 사회복지비가 경제수준에 긍정적인 효과를 야기하였다는 분석결과는 소득재분배를 위한 지출도 지역경제의 수준에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사하고 있다. 앞서 검토한 이론적인 논의에 근거해 보면, 사회복지비가 자본시장의 실패나 사회통합, 그리고 복지수혜자들의 교육이나 기술 수준을 향상시켜 지역경제를 활성화할 것이라는 가설이 우리나라에 적용될 수도 있겠다.

하지만 사회복지비 지출이 다른 경로를 통하여 지역의 경제수준에 영향을 미쳤을 가능성도 배제할

수 없다. 우리나라 지방정부의 사회복지분야 지출은 2024년 순계예산기준으로 전체 지방정부의 지출 중 30.6%를 차지하는 등 전체 분야 중 규모가 가장 크다(행정안전부, 2024),¹⁶⁾ 이렇듯 사회복지비지출의 비중이 큰 우리나라의 상황에서 위에서 설명한 경로와는 다른 다양한 경로를 통하여 직·간접적으로 경제수준에 영향을 미쳤을 가능성도 있다. 따라서 어떻게 사회복지 지출이 지역의 경제수준에 영향을 미쳤는지를 설명하기 위해서는 추가적인 연구가 요구된다.

다음으로 지역경제 수준의 제고 등을 직접적으로 목표로 하는 지출 중 하나인 산업중소기업 지출은 시의 경우 유의미한 효과를 보였으나, 군 지역에서는 영향을 주지 못한 것으로 분석되었다. 또한 국토 및 지역개발 지출의 경우에도 군 지역에서는 지역의 경제수준에 영향을 주지 못하였으나, 시 지역에서는 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의미 효과를 야기한 것으로 분석되었다. 이와는 달리 수송 및 교통을 위한 지출은 군 지역에서만 지역의 경제수준에 긍정적인 효과를 준 것으로 분석되었다. 하지만 일반적으로 경제개발비로 분류되는 농림해양수산비는 시와 군 모두에서 지역경제 수준에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

공공질서 및 안전을 위한 지방정부의 지출은 시 지역에서 유의미한 효과를 보여주고 있다. 이러한 분석 결과는 공공질서 및 안전 분야에 대한 투자가 많을수록 사고 등을 사전에 예방할 수도 있고, 또한 피해를 최소화함으로써 지역경제의 수준에 긍정적인 효과를 야기할 수도 있음을 보여주고 있다.

반면 문화 및 관광에 대한 지출은 박관태 외(2022)의 분석 결과와는 달리 지역경제에 긍정적인 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 그 외 일반공공행정, 환경보호, 보건 등을 위한 지출도 지역경제수준에 통계적으로 유의미한 효과를 주지 못한 것으로 분석되었다.

통제변수인 Covid-19는 군을 대상으로 한 분석에서 일인당 GRDP와 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났으며 이러한 분석 결과는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미하였다. 하지만 시의 경우에는 Covid-19 이전과 이후 일인당 GRDP에 변화가 없는 것으로 분석되었다.

16) 연구기간 동안 사회복지비의 비율은 2015년 순계예산기준으로 25.4%이며, 그 후 지속적으로 증가하여 2021년 30.6%로 나타나고 있다(행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요 각년도).

〈표 3〉 분야별 세출의 일인당 GRDP에 대한 패널회귀분석 결과

	모든 시군	시	군
	고정효과모형	고정효과모형	고정효과모형
	계수	계수	계수
일반공공행정	0.0078	-0.0049	0.0102
공공질서및안전	0.0140*	0.0143*	0.0114
문화및관광	0.0143	0.0053	0.0149
환경보호	0.0015	0.0284	-0.0054
사회복지	0.0893*	0.0683**	0.0939*
보건	0.0128	0.0390	0.0046
농림해양수산	0.0198	0.0060	0.0433
산업중소기업	0.0093**	0.0169**	0.0034
수송및교통	0.0073	-0.0208	0.0259**
국토및지역개발	0.0075	0.0159***	0.0009
Covid-19	0.0102	0.0056	0.0187**
Hausman test	112.35*	98.9431*	41.681*

* 주: *: $P < 0.01$, **: $P < 0.05$, ***: $P < 0.1$

2) 일인당 GRDP 증가율에 대한 효과

일인당 GRDP 증가율을 종속변수로 활용한 모형에서는 일인당 GRDP를 활용한 모형과는 다른 분석 결과를 보여주고 있다. 〈표 4〉에서 보듯이 시와 군을 모두 포함하여 분석한 모형, 시를 대상으로 분석한 모형, 군을 대상으로 분석한 모형 모두에서 일인당 총세출은 일인당 GRDP의 증가율에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 일인당 세출이 늘어난다고 해서 지역경제의 성장률을 제고하지는 못한다는 것을 의미한다.

통제변수인 Covid-19는 시를 대상으로 한 분석에서 일인당 GRDP의 증가율에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 시의 경우 Covid-19 이전의 경제성장률에 비해 이후의 경제성장률이 둔화되었다는 것을 의미한다.¹⁷⁾ 다만 군을 대상으로 한 분석에서는 Covid-19 이전과 이후 일인당 GRDP의 증가율에 변화가 없는 것으로 나타났다.

17) 〈표 2〉에 나타난 결과와 종합해 보면, 시의 경제수준은 Covid-19 이전에 비해 이후 높아지기는 하였으나 그 증가율은 낮아졌다는 것으로 해석될 수 있다.

〈표 4〉 일인당 총세출과 보조금의 일인당 GRDP 증가율에 대한 패널회귀분석 결과

	모든 시군	시	군
	확률효과모형	확률효과모형	확률효과모형
	계수	계수	계수
일인당 총세출	-0.0097	0.004	-0.007
일인당 총보조금	0.0041	-0.004	0.007
Covid-19	-0.0046	-0.013**	0.005
hausman test	7.8535***	3.666	4.072

* 주: *: P < 0.01, **: P < 0.05, ***: P < 0.1

다음에서는 분야별 지출의 지역경제성장률에 대한 효과분석의 결과를 살펴보기로 한다. 〈표 5〉에서 보듯이 공공질서 및 안전분야의 지출만이 시의 지역에서 일인당 GRDP의 증가율을 제고한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시의 경우 공공질서 및 안전분야에 대한 세출규모가 클수록 지역경제의 성장률이 더욱 높아진다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다. 하지만 그 외 분야의 지출은 시의 일인당 GRDP 증가율에 통계적으로 유의미한 영향을 끼치지 못하는 것으로 분석되었다. 군을 대상으로 한 분석에서는 어떠한 분야별 지출도 지역경제성장률을 제고하지는 못한 것으로 나타났다.

분야별 지출의 효과를 분석한 모형에서도 총지출의 효과를 분석한 모형과 동일하게 통제변수인 Covid-19는 시를 대상으로 한 분석에서만 일인당 GRDP의 증가율에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉 시의 경제성장률은 Covid-19로 인해 둔화되었다고 할 수 있겠다.

〈표 5〉 분야별 일인당 세출의 일인당 GRDP 증가율에 대한 패널회귀분석 결과

	모든 시군	시	군
	고정효과모형	고정효과모형	확률효과모형
	계수	계수	계수
일반공공행정	-0.0071	-0.0114	0.0001
공공질서및안전	0.0134*	0.0199*	0.0002
문화및관광	-0.0167	0.0080	-0.0140
환경보호	0.0070	-0.0306	0.0002
사회복지	0.0188	0.0036	0.0000
보건	0.0123	0.0254	-0.0030
농림해양수산	0.0026	0.0024	-0.0087
산업중소기업	0.0037	0.0074	0.0016
수송및교통	-0.0133	-0.0152	0.0069
국토및지역개발	-0.0077	0.0013	-0.0086
Covid-19	-0.0139	-0.0182***	0.0052
Hausman test	25.47**	21.188**	10.136

* 주: *: P < 0.01, **: P < 0.05, ***: P < 0.1

2. 보조금의 지역경제에 대한 패널회귀분석 결과

1) 일인당 GRDP에 대한 효과

다음에서는 보조금과 지역경제와의 관계에 대한 분석 결과를 살펴보기로 한다. 일인당 총보조금의 일인당 GRDP에 대한 효과분석 결과는 <표 2>에서 보듯이 모든 시와 군을 대상으로 한 분석, 시와 군을 구분하여 실시한 분석에서 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시와 군지역에서 일인당 보조금의 규모가 커진다고 해서 지역의 경제수준이 높아지는 것은 아니라는 것을 의미한다. 따라서 보조금을 많이 확보하는 것이 반드시 지역의 경제수준의 제고로 이어지는 것은 아니라고 할 수 있겠다.

보조금의 효과를 분야별로 분류하여 살펴보면 <표 6>에 나타나 있듯이 사회복지에 대한 일인당 보조금만이 시와 군을 모두 포함한 분석, 시를 대상으로 한 분석, 그리고 군을 대상으로 한 분석 모두에서 일인당 지역경제수준에 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계가 있음을 보여주고 있다. 앞서 설명하였듯이 이론적으로 볼 때 사회복지 사업은 소득재분배의 목적을 가지고 있으며, 소득재분배 기능은 지방정부 보다 중앙정부에 의해 공급되는 것이 더욱 효과적이다. 그러나 사회복지 사업들 중 상당부분은 중앙정부가 직접 수행하지 않고 지방정부에 위임하여 집행하는데, 이 경우 중앙정부는 보조금 형태로 지방정부에 재원을 교부하게 된다. 우리나라의 경우 사회복지비 지출 중 국고보조금이 차지하는 비율은 2024년 예산기준으로 58.4%에 이르고 있다.¹⁸⁾

앞서 살펴본 분야별 지방재정지출의 효과분석에서 사회복지비 지출이 많을수록 지역경제의 수준이 높다는 분석 결과를 보여주었다. 이렇듯 사회복지비 지출에서 국고보조금 등 조건부 보조금의 비중이 매우 높은 상황에서 사회복지비에 대한 보조금의 증가는 사회복지비 지출의 증가로 이어지고, 사회복지비 지출이 어떠한 경로를 통하여 직·간접적으로 지역경제 수준에 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 하지만 어떠한 경로로 사회복지 보조금이 지역경제수준을 향상시키지는 명확하지 않다. 따라서 사회복지 보조금의 효과에 대한 정확한 경로 등을 설명하기 위해서는 보다 면밀한 분석이 요구된다.

사회복지 분야 외의 분야별 보조금들은 지역경제의 수준에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시와 군의 지방정부가 복지보조금 외에는 어떠한 유형의 보조금사업을 더욱 많이 확보한다고 해도 지역경제의 수준이 제고되는 것은 아니라는 것을 의미한다.

분야별 보조금이 지역경제 수준에 미친 영향을 분석한 모형에서는 통제변수인 Covid-19와 일인당 GRDP가 양(+)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 연구대상에 관계없이 동일하게 나타났다으며, 이는 시와 군 모두 2020년 이후의 일인당 GRDP가 그 이전에 비해 증가하였음을 의미한다.

18) 연구기간동안 사회복지비 중 국고보조금이 차지하는 비율은 2015년 순계예산기준 56.4%이며, 2021년은 57.0%로 나타나는 등 연구기간동안 유사한 비율을 보이고 있다(행정안전부, 지방자치단체 통합재정 개요 각년도).

〈표 6〉 분야별 일인당 보조금의 일인당 GRDP에 대한 패널회귀분석 결과

	모든 시군	시	군
	고정효과모형	고정효과모형	고정효과모형
	계수	계수	계수
일반공공행정	-0.0004	-0.0011	-0.0001
공공질서및안전	0.0036	0.0039	0.0020
문화및관광	0.0001	-0.0101	0.0091
환경보호	-0.0100	-0.0112	-0.0063
사회복지	0.1074*	0.1212*	0.0944*
보건	0.0137	0.0272	0.0128
농림해양수산	0.0106	-0.0027	0.0317
산업중소기업	0.0025	0.0024	0.0020
수송및교통	-0.0040	0.0020	0.0096
국토및지역개발	-0.0012	-0.0049	0.0041
Covid-19	0.0185*	0.0054*	0.0259**
Hausman test	84.108*	95.418*	49.397*

* 주: *: P < 0.01, **: P < 0.05, ***: P < 0.1

2) 일인당 GRDP 증가율에 대한 효과

일인당 보조금이 일인당 GRDP 증가율에 미친 영향을 살펴보면 〈표 4〉에서 보듯이 시와 군, 시, 군을 대상으로 한 분석에서 모두 통계적으로 유의미한 효과를 보이지 못한 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 우리나라의 시와 군의 경우 보조금이 많다고 해서 지역의 경제성장률이 제고되는 것은 아니라는 것을 의미한다. 또한 〈표 7〉에서 보듯이 어떠한 분야별 보조금도 지역의 경제성장률을 높이는데 기여하지는 못한 것으로 나타났다.

위에서 언급하였듯이 현재 우리나라에서는 지역의 균형발전을 위한 보조금도 다양하게 운영되고 있다. 이러한 보조금들은 특별히 경제적 수준 등이 상대적으로 낮은 지역에 더욱 많이 교부됨으로써 이러한 지역의 성장률을 제고하려는 목적을 가지고 있다. 물론 이러한 보조금들의 효과를 명확히 판단하기 위해서는 각 보조금별로 효과를 분석하여야 하겠지만, 종합적으로 볼 때 어떠한 유형의 보조금도 지역의 GRDP 성장률을 제고하지 못하였다는 분석 결과는 균형발전을 목표로 하고 있는 보조금들이 제 목적을 달성하고 있는지 여부는 불명확하다는 것을 의미한다 하겠다.

통제변수인 Covid-19는 시를 대상으로 한 분석에서 일인당 GRDP의 증가율에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 시의 경우 Covid-19 이전의 경제성장률에 비해 이후의 경제성장률이 둔화되었다는 것을 의미한다. 다만 군을 대상으로 한 분석에서는 일인당 GRDP의 성장률에 변화가 없는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 분야별 일인당 보조금의 일인당 GRDP 증가율에 대한 패널회귀분석 결과

	모든 시군	시	군
	고정효과모형	확률효과모형	확률효과모형
	계수	계수	계수
일반공공행정	-0.0022	-0.0033	0.0015
공공질서및안전	0.0035	0.0003	-0.0009
문화및관광	-0.0033	-0.0002	-0.0076
환경보호	0.0034	0.0024	0.0027
사회복지	0.0153	0.0071	-0.0087
보건	0.0096	-0.0058	0.0057
농림해양수산	0.0033	0.0040	-0.0051
산업중소기업	0.0012	-0.0040	0.0008
수송및교통	-0.0044	0.0017	0.0022
국토및지역개발	-0.0002	-0.0049	-0.0012
Covid-19	-0.0121***	-0.0102***	0.0022
Hausman test	23.561**	13.124	13.027

* 주: *: P < 0.01, **: P < 0.05, ***: P < 0.1

V. 요약 및 결론

이 연구의 목적은 지방정부의 재정지출과 보조금이 지역경제에 미치는 효과를 분석하는 것이다. 분석대상은 기초자치단체 중 시와 군이며, 모든 시와 군을 포함한 분석, 시와 군을 분리한 분석을 함께 실시하였다. 종속변수로는 지역경제의 수준을 측정하기 위하여 일인당 GRDP를 활용하였고, 지역경제의 성장을 측정하기 위하여 일인당 GRDP의 신장률을 활용하였다. 또한 독립변수인 재정지출은 일인당 총세출과 일인당 분야별 세출, 보조금은 총보조금과 분야별 보조금을 활용하여 각각의 효과를 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같이 요약된다.

우선 일인당 총세출은 시와 군을 모두 포함한 분석, 시와 군을 구분하여 실시한 분석 모형 모두에서 일인당 GRDP를 제고한 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 우리나라 시와 군의 경우 재정지출의 규모가 클수록 지역의 경제 수준이 높아진다는 것을 의미한다.

분야별 일인당 세출이 일인당 GRDP에 미친 영향에 대한 효과분석 결과, 시와 군에 차이가 있는 것으로 분석되었다. 우선 시와 군 모두에서 공통적으로 사회복지비 지출이 지역의 경제수준에 유의미한 효과를 야기한 것으로 나타났다. 산업중소기업 지출과 국토 및 지역개발 지출은 시 지역에서만, 수송

및 교통을 위한 지출은 군 지역에서만 지역의 경제수준에 긍정적인 효과를 준 것으로 나타났고, 농림해양수산 분야에 대한 지출은 시와 군 모두에서 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 공공질서 및 안전을 위한 지방정부의 지출은 시 지역에서 지역경제수준에 유의미한 효과가 있는 것으로 나타났으며, 그 외 문화 및 관광, 일반공공행정, 환경보호, 보건 등을 위한 지출은 시와 군 모두에서 지역경제수준에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

일인당 GRDP 증가율에 대한 일인당 총세출의 효과는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 즉 일인당 세출이 많다고 해서 지역경제의 성장률이 제고되는 것은 아니라는 것이다. 분야별 지출의 지역경제에 대한 효과분석의 결과를 살펴보면, 시의 경우 공공질서 및 안전분야의 지출만이 지역경제의 성장률을 제고한 것으로 나타났고, 군의 경우에는 어떠한 분야의 지출도 지역경제성장에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

일인당 GRDP에 대한 일인당 보조금의 효과를 분석한 결과, 유의미한 관계가 발견되지 않았다. 이는 보조금을 더욱 많이 확보한다고 해도 지역의 경제수준이 높아지는 것은 아니라고 해석될 수 있겠다. 분야별 보조금의 경우 시와 군 모두에서 사회복지에 대한 보조금의 규모가 클수록 지역경제의 수준이 높아지는 것으로 나타났으나, 그 외의 분야별 보조금들은 지역경제의 수준에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 지방정부가 복지보조금 외의 어떠한 유형의 보조금을 확보한다고 해도 지역경제의 수준이 제고되는 것은 아니라는 것을 의미한다.

또한 일인당 보조금이나 분야별 보조금은 모두 일인당 GRDP 증가율에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 명확하지는 않으나, 경제적 수준 등이 상대적으로 낮은 지역의 성장률을 제고하려는 목적을 가지고 있는 지역균형발전을 위한 다양한 보조금들의 효과성이 이 연구에서는 확인되지 않았다고 해석할 수 있겠다.

이 연구는 다음과 같은 점에서 한계점이 지적될 수 있겠다. 우선 지방재정지출이나 보조금이 어떠한 경로나 메커니즘을 통하여 지역경제에 영향을 미치는지에 대해서 명확히 설명하기에는 한계가 있다. 예를 들어 소득재분배를 목표로 하는 사회복지비 지출이나 보조금이 어떠한 경로를 통하여 지역경제수준을 제고하는데 기여하고 있는지에 대한 분석이 이루어지지 않아 왜 이러한 결과가 도출되었는지에 대한 해답을 제공해 주지 못하였다. 또한 지역경제에 영향을 미칠 수 있는 다양한 사회경제적, 정치적 변수들의 효과를 통제하지 못하였다는 점 역시 이 연구의 한계점으로 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 지방재정지출 및 보조금과 지역의 경제수준 및 성장과의 관계를 함께 분석하였다는 점, 모든 유형별 지출과 보조금의 지역경제에 대한 효과를 분석하였다는 점, 지역경제의 수준 및 성장 측면을 구분하여 분석하였다는 점 등의 측면에서 선행연구와 차별화된다. 또한 선행연구들이 지방재정지출이나 보조금의 효과에 대하여 다양한 이론과 분석결과를 보이고 있는 상황에서 어떠

한 이론이 우리나라 시와 군의 경우 적용될 수 있는지를 실증적으로 보여주었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이와 함께 연구의 결과가 지방정부들이 지역경제를 활성화하기 위해서는 어떠한 재정전략이나 정책이 필요한지, 그리고 중앙정부 입장에서는 효과적인 보조금 정책이나 재정구조의 정립을 위한 방향성을 제시하여 줄 수 있다는 점에서도 의미를 찾을 수 있을 것이다. 앞으로 이 연구의 한계점들을 극복하고 보다 정교한 분석이 이어지기를 바란다.

■ 참고문헌 ■

- 구정태·김렬·조민경(2008). “재정분권의 정치경제학: 재정분권과 경제성장 간의 이론적 연계 가능성”, 『대한정치학회보』, 16(1): 109-131.
- 김두얼(2020). “재난과 경제성장”, 『경제사학』, 44(2): 195-220.
- 김민창·김애진(2019). “중앙정부 이전재원이 시·군 기초자치단체 지역경제성장에 미치는 영향: 도구변수를 활용한 패널회귀분석”, 『지방정부연구』, 23(3): 53-77.
- 김성순(2013). “지방재정과 지역경제성장과의 관계분석”, 『재정학연구』, 6(1): 27-57.
- 김수동(2022). “재난관리 재정지출이 지역경제성장에 미치는 영향”, 『한국행정학보』, 56(4): 297-329.
- 김용·조성호(2022). “지방재정지출이 지역 고용에 미치는 영향연구: 경기도 사회개발비지출과 지역경제 성장의 매개효과를 중심으로”, 『GRI 논총』, 24(3): 63-82.
- 김재영·배수호(2017). “투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: 일반 시·군을 중심으로”, 『국정관리연구』, 12(2): 55-80.
- 김제안·채종훈(2006). “지방정부의 사회개발비 지출이 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구”, 『산업경제연구』, 19(6): 2403-2421.
- 김중순(2001). 『지방재정학』, 삼영사.
- 김현아(2007). “재정분권과 지역소득”, 『재정논집』, 21(2): 1-21.
- 문병근·송상기(2011). “지방재정지출과 지역경제성장간의 동태적 관계분석 : 6대 특별시·광역시를 중심으로”, 『재정정책논집』, 13(3): 87-118.
- 박관태·정보영·정문기(2022). “지역문화예산이 지역경제성장에 미치는 영향”, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2022(2): 2069-2088.
- 박완규(2013). 지방자치단체 세입 및 세출이 지역경제에 미치는 영향. 『한국지방정부연구』, 17(2): 75-91.
- 배인명(2023). “지역균형발전특별회계의 지역성장률에 대한 효과분석: 시와 군을 중심으로”, 『GRI논총』,

- 26(1): 71-96.
- 배인명(2021). “자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출자율성에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로”, 『지방재정논집』, 26(3).
- 손희준(2019). 『새 지방재정학』, 대영출판사.
- 송호신(2009). “사회지출이 경제성장에 미치는 영향: OECD 국가자료를 이용한 실증분석을 중심으로”, 『재정포럼』152, 한국조세연구원.
- 신무섭(2020). “전라북도 경제성장에 영향을 미친 요인분석”, 『한국자치행정학보』, 31(2): 1-20.
- 오병기(2014). “지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석”, 『지방정부연구』, 18(3): 143-164.
- 오병기(2009). “지역공공재와 지방세출에 대한 이해: 경제 이론 및 실증적 관점”, 『지방재정과 지방세』, 23: 163-184.
- 우명동(2016). “사회과학방법론과 지방재정학 학습방법에 관한 소고”, 『한국지방재정논집』, 21(3): 1-32.
- 윤지웅·김태영·김주경(2009). “지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석”, 『지방정부연구』, 13(3): 135-157.
- 이미애·서인석(2018). “지방정부 재정지출과 지역경제 성장, 그리고 재정효율성의 매개효과: 시·군·구 간 지역적 차이를 반영하여”, 『정책분석평가학회보』, 28(4): 169-195.
- 이민규·김현아(2021). “지방이전재원이 지역경제에 미친 영향분석”, 『재정학연구』, 14(4): 27-75.
- 이종찬·정기현(2017). “지방재정지출 변동성이 지역경제성장에 미치는 영향에 관한 연구”, 『재정정책논집』, 19(2): 23-46.
- 이창근(2019). 지역별 분야별 지방재정지출과 지역경제성장과의 인과관계 분석. 『한국지방재정논집』, 24(3): 51-72.
- 임성일·김성주(2014). 『국고보조금제도의 개선방안: 인천광역시를 중심으로』, 한국지방행정연구원.
- 임용순(2015). “지방정부의 재정지출과 경제성장 간의 관계연구”, 『재정정책논집』, 17(2): 155-170.
- 임태경(2019). “재정분권의 강화가 우리나라 지역경제성장에 미치는 영향분석: 내생성을 고려한 도구 변수 이용을 중심으로”, 『지방행정연구』, 33(2): 81-108.
- 전승훈·김대철(2020). “지방재정지출이 지역경제성장에 미치는 효과: 대구·경북을 중심으로”, 『재정정책논집』, 22(2): 129-161.
- 조기현(2003). 『재정분권화와 지방재정정책의 발전방안』, 한국지방행정연구원.
- 최은호·홍준현(2020). “지방재정 신속집행의 지역경제성장에 대한 영향의 조절효과분석”, 『한국지방자치학회보』, 32(3): 57-83.
- 최정열(2015). “재정분권이 경제성장에 미치는 영향: 생산효율성의 매개효과에 대한 고려”, 『한국행정

- 학보』, 49(3): 161-191.
- 최지혜·김일태(2014). “사회적 지출과 지역경제성장의 관계 분석”, 『경제연구』, 32(4): 213-235.
- 최충익(2017). “재난이 경제성장에 미치는 영향: 슬로우 성장모형의 적용과 함의”, 『Crisisonomy』, 13(6): 69-83.
- 한태희·김영록(2023). “재정집행의 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향 비교”, 『예산정책연구』, 13(1): 133-165.
- 행정안전부(각년도). 『지방자치단체 통합재정개요』.
- 홍근석(2013). “재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향분석”, 『지방행정연구』, 27(2): 103-130.
- Akai, N. and M. Sakata(2002). “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52: 93-108.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee(2002). “Capture and Governance at the Local and National Levels”, *American Economic Review*, 90(2): 135-139.
- Barro, R. J.(1990). “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, 98(5): 103-125.
- Barro, R. J. and Sala-i-Martin, X.(1995). *Economic growth*, N.Y: McGraw-Hill.
- Boadway, R. and A.Shah(2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*, Cambridge University Press.
- Brennan, G. and J. Buchanan(1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Breuss, F and M. Eller(2004). “Fiscal Decentralization and Economic Growth: Is There Really A link?”, *Journal for Institutional Comparisons*, 2(1): 3-9.
- Fisher, R.(2016). *State and Local Public Finance*(4th ed), N.Y.: Routledge.
- Gramlich, E. M.(1994). “Infrastructure Investment: A Review Essay”, *Journal of Economic Literature*, 32(3): 1176-1196.
- Hsiao, Cheng(1986). *Analysis of Panel Data*, N.Y.: Cambridge University Press.
- Kmanta, J.(1986). *Elements of Econometrics*, N.Y.: MacMillan.
- King, D.(1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, London: George Allen & Unwin.
- Lin, J. Y. and Z. Liu(2000). “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”,

- Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 1–22.
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird(1998). “Rethinking Decentralization in the Developing Countries”, Discussion Paper, Washington, D.C.: World Bank.
- Martinez–Vazquez, Jorge & Robert M. McNab(2001). “Fiscal Decentralization and Economic Growth”, International Studies Program Working Paper, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Musgrave, R.A and P.B. Musgrave(1983). *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed, N.Y.: McGraw–Hill Company.
- Oates, W.(1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.(1993). “Fiscal Federalism and Economic Development”, *National Tax Journal*, 46(2): 237–243.
- Prud’homme, R.(1995). “On the Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201–220.
- Rodden, J., G. S. Eskeland, and J. Litvack(2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge and London: MIT Press.
- Tanzi, V.(1996). *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Washington D.C: World Bank.
- Vo, D.H.(2008). “Fiscal Decentralization Indices: A Comparison of Two Approaches”, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze LXVII*, (3)1: 295–323.
- Weingast, B.(2009). “Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives”. *Journal of Urban Economics*, 65: 279–293.

원 고 접 수 일 | 2025년 1월 2일

심 사 완 료 일 | 2025년 2월 11일

최종원고채택일 | 2025년 2월 17일

배인명 impai@swu.ac.kr

1993년 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 받았으며, 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국지방재정학회 회장, 한국미래행정학회 회장, 한국연구재단 사회과학단장 등을 역임하였다. 주요관심 분야는 지방재정, 재무행정 등이며, 최근 주요 논문으로는 “지역균형발전특별회계의 지역성장률에 대한 효과분석”(2023), “지방공사의 기업성이 경영평가결과에 미친 효과분석”(2022), “자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과 분석”(2021) 등이 있다.