

지방세지출과 지방재정지출의 동태적 효과 비교 분석

A Comparative Analysis on the Dynamic Effects between Local Public Expenditures and Local Tax Expenditure in Korea

오 병 기*
Oh, Beung-Ky

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방세지출의 개념과 지방재정지출과의 차이
- III. 지방세지출의 현황
- IV. 지방세지출과 지방재정지출이 지역경제성장에 미치는 동태적 효과 분석
- V. 결론

본고는 시차분포모형을 이용하여 지방세지출과 지방재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 비교분석하였다. 분석 이전에 패널 단위근 검정과 패널 공적분 검정을 시행하여 자료의 안정성을 검증하였고, Hausman 검정 등을 통하여 적절한 모형을 선택하여 분석결과의 통계적 유의성을 확보하였다. 분석 결과, 지방세지출은 투자적 지출과 마찬가지로 지역경제 성장에 장기적 영향을 주었으나, 총승수의 크기는 경상적 지출과 유사하였다. 즉 지방세지출의 동태적 효과는 지방재정지출과 유사하면서도 차별적인 모습을 보인 것이다. 따라서 지방세지출 예산제도를 도입할 때 이러한 유사성과 차별성을 충분히 감안해야 할 것이다.

□ 주제어: 지방세지출, 지방재정지출, 시차분포모형

논문 접수일: 2008년 7월 27일

* 전남발전연구원 연구위원

The purpose of this article is to offer a comparative analysis of dynamic effects between local public expenditures and local tax expenditure on local economy. The poly-nominal distributed lag models were estimated by using panel data. The panel unit roots tests and panel cointegration tests were performed before the estimations. The result of analysis showed that the local tax expenditure have played an important role in the long-term growth of local economies as long as local public investment expenditure. But the total multiplier of the local tax expenditure was similar to that of local public current expenditure. Drawing on this analysis, it is necessary to consider such differences and similarities among local tax expenditure and local public expenditures in carrying out implement local tax expenditure budgeting system.

□ Keywords: Local Tax Expenditure, Local Public Expenditure, Distributed Lag Model

I. 서론

Surrey(1967)가 조세지출(tax expenditure)이라는 용어를 처음 사용한 이래, 조세지출은 예산상 낭비요인으로 인식되어 미국을 비롯한 다양한 국가에서 이를 통제하고 있으며, 한국에서도 이러한 목적으로 1999년부터 재정경제부에 조세지출과를 신설하여 국세부터 단계적으로 조세지출 예산제도를 실시하고 있다. 지방세지출 예산제도의 도입·시행은 조세지출 예산제도보다 한걸음 늦게 진행되고 있으며, 2007년 일부 자치단체의 시범운영을 거쳐 2010년부터 모든 자치단체에서 동 제도가 전면 시행될 예정이다(이영희·김대영, 2007:1).

지방세지출과 관련된 많은 연구에서 지방세지출이 비효율적으로 배분되는 상황을 우려하고 있으며, 이 때문에 지방세지출 예산제도의 도입을 역설하고 있다. 가령 이영희·김대영(2007)은 지방세지출이 예산지출과 동일한 경제적 효과가 있음에도 불구하고 지방의회의 심의대상에서 제외되어 있어 직접지출인 예산지출에 비하여 재원이 비효율적으로 배분될 소지가 많다고 지적하였다. 이에 따라 재정운용의 투명성과 재원배분의 효율성 제고를 위해 지방세지출 내역을 직접지출과 마찬가지로 지방의회의 심의를 받도록 하는 지방세지출 예산제도의 도입 필요성을 지적하고 있다(이영희·김대영, 2007:1~2).

이와 같이 대부분의 연구에서 지방세지출의 경제적 효과가 재정지출, 혹은 예산지출로 대

표되는 직접적 지출과 동일할 것이라는 전제를 하고 있다. 그러나 이를 증명하는 경제이론적 배경을 생략하는 경우가 많았고 지방세지출과 지방재정지출의 경제적 효과를 실증적으로 분석한 연구 역시 많지 않은 실정이다. 이러한 상황은 해외 연구도 마찬가지여서, 최근 연구인 Deller and Stallmann(2007)은 조세지출이 경제성장에 미치는 영향에 초점을 맞춘 문헌이 단 두 편에 지나지 않음을 발견하기도 하였다.

즉, 조세지출 및 지방세지출에 대한 국내 연구는 대부분 세입 예산상의 규제와 개혁에 초점을 맞추고 있으며, 조세지출이나 지방세지출이 실제로 어떠한 경제적 효과를 발휘하는지 검증한 연구는 거의 없는 실정이다. 게다가 지방세지출 분야는 최근에서야 연구가 진행되고 있으며 조세지출 분야보다도 이론적·실증적 연구가 더욱 부족한 편이다.

지방세지출에 대한 국내 문헌으로는 이삼주(2007), 임재근(2007), 이영희·김대영(2007) 등을 들 수 있으며, 대부분 지방세지출 예산제도의 도입에 관한 쟁점과 그 필요성에 초점을 맞추고 있다. 해외에서는 조세지출에 대하여 매우 방대한 연구가 진행 중이므로 여기서 일일이 거론하지 않겠으나, 지역경제 성장과 관련하여 조세 및 조세지출에 대한 시사점을 도출한 몇몇 연구를 꼽는다면, Bails(1990), Helms(1985), Deller and Stallmann(2007) 등을 들 수 있다. Bails(1990)는 조세-지출수준 제한 제도(tax and expenditure limitations: TEL)가 도입된다 하여도, 제대로 된 제도 설계와 운영이 수반되지 않는다면 동 제도가 경제 성장에 미치는 영향이 없다는 점을 보였다. Helms(1985)는 패널 자료를 이용한 분석 결과 국세 및 지방세를 재원으로 하여 이전지출을 증가시킬 때 경제성장이 느려지는 것을 발견하였으나, 동일한 재원을 교육, 고속도로, 보건, 치안 등의 공공서비스에 투자할 경우 조세의 성장 저해 효과를 충분히 상쇄할만한 긍정적 효과가 나타난다는 점을 보였다. 즉, 조세를 통한 자원조달부터 최종적 지출활동까지 주시할 필요가 있다는 점을 보인 것이다. 한편 Hungerford(2006)는 조세지출을 다루는 부서와 재정지출을 집행하는 부서가 행정적으로 분리되어 있어 비효율적이므로, 예산 단계에서 조세지출과 재정지출 사이의 중복 문제를 다루어야 한다고 주장하기도 하였다.

본고는 지방세지출에 대한 다양한 시각 중, 지방세지출이 지방재정지출과 동일한 경제적 효과를 가지고 있다는 기존의 시각에 대하여 분석하고자 한다. 즉, 지방세지출의 동태적 효과가 지방재정지출과 비교하여 어느 정도의 차이를 가지는지 밝히고 이를 바탕으로 지방세지출과 지방재정지출을 동일 선상에서 비교해도 되는지 알아보려고 하는 것이다.

그런데 지방세지출과 지방재정지출이 다양한 정책목표를 달성하기 위해 운용되고 있다는 면에서 다양한 차원의 실증분석이 필요할 것이다. 본고는 지방세지출을 특히 '경제성장'의 동태적 측면에서 지방재정지출과 비교하려 한다. 오병기(2005; 2007) 등의 연구에서 지방재정지출 중 투자적 지출은 경제성장에 장기적 영향을 미치는 반면 경상적 지출은 그렇지 못하

다는 것이 밝혀졌다. 그렇다면 지방세지출은 직접적 지출인 경상적 지출과 투자적 지출 중 어느 쪽과 유사한지 살펴보고, 이를 바탕으로 지방세지출을 평가할 수 있을 것이다.

지방세지출의 동태적 효과를 밝힐 수 있다면 이를 바탕으로 지방세지출 예산제도를 도입하고 운용하는데 일정한 시사점을 던질 수 있을 것이다. 특히 지방세지출이 지방재정지출과 유사한 경제적 효과를 가진다면 지방세지출 예산제도의 필요성은 한층 강력한 실증적 배경을 가질 수 있을 것이다.

II. 지방세지출의 개념과 지방재정지출과의 차이

1. 지방세지출의 개념

Surrey에 의하면 조세지출은 여러 가지 경제적·사회적 목적을 달성하기 위해 세제를 통해 이루어지는 정부지출과 같은 효과를 발생시키는 특별규정이라고 정의하고 있다. 그러나 일반적으로 이해되고 있는 조세지출의 정의는 처음에 다른 목적으로 출발했다라도 결국은 유인효과를 가지는 세법조항 때문에 희생된 세수를 말한다. 여기서 유인효과는 납세자가 세법조항이 없을 경우에는 취하지 않을 어떤 행동을 취하도록 자극하는 효과를 말한다(유한성, 1991:544).

지방세지출은 조세지출과 동일한 개념으로 정의되지만 조세의 범위가 지방세로 한정되는 것이다. 조세지출이 국가에 따라 조세체계가 서로 다르기 때문에 하나의 통일된 개념으로 정의할 수 없듯이 지방세지출에 대한 정의도 국가에 따라 상이할 수밖에 없다(이영희·김대영, 2007:16).

주요 국가별 조세지출의 핵심 정의에 대하여 이삼주(2007)가 정리한 바에 따르면 조세지출은 포괄적 의미에서 “정상적인 세수구조로부터의 이탈(미국)”부터 “조세규범의 중심개념으로부터 이탈(독일)”까지 다양하게 정의되고 있으나 공식적으로 조세지출의 정의를 규정하고 있는 국가에서조차도 이 용어에 대한 명확한 개념정의를 나타나고 있는 사례를 발견하기 어렵다(이삼주, 2007:8).

이에 따라 본고는 이영희·김대영(2007)이 OECD(1996)의 기준에 따라 제시한 지방세지출의 정의를 감안하여 “정상적인 과세체계를 벗어나 특정계층의 편익을 위해 지방세의 비과세·감면 등 방식으로 세수손실을 초래하는 경우(이영희·김대영, 2007:16)”를 지방세지

출로 정의하도록 한다.

한편 우리나라의 지방세 비과세·감면의 운영 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 지방세법 상 비과세로서 국가 등에 대한 비과세, 용도구분에 의한 비과세, 대체취득에 대한 비과세, 형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세, 기타 비과세가 있다. 또한 지방세법 상 감면으로서 농어업 지원, 사회복지 및 국민생활안정지원, 지역균형개발 등의 지원, 공공법인 등에 대한 지원, 공공사업 등 지원에 대한 감면이 존재한다. 지방자치단체의 조례 상 감면으로는 사회복지지원, 평생교육시설 등의 지원, 대중교통 등의 지원, 서민주택건설 등의 지원, 농어촌 등의 지원, 지역발전 지원 등을 위한 감면이 있다. 추가적으로 조세특례제한법 상 감면으로서 등록세의 면제, 취득세의 면제, 재산세의 감면, 외국인 투자 등에 대한 조세특례, 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례, 기업도시개발을 위한 조세특례, 해저광물자원개발을 위한 과세특례 등이 존재한다(이영희·김대영, 2007:26~27).

이와 같이 현재 우리나라의 지방세지출은 주로 비과세와 감면 형태로 이루어지고 있으며, 행정자치부(현 행정안전부)에서 발간하고 있는 『지방세정연감』 통계도 비과세와 감면에 한정하여 집계되고 있다. 따라서 좀 더 넓은 의미에서 다양한 지방세지출이 존재할 수 있으나, 본고에서는 활용 가능한 통계의 한계를 감안하여 『지방세정연감』에 수록된 비과세·감면 금액만을 지방세지출로 보고 이 자료를 활용하여 계량적 분석을 시도한다.

2. 지방세지출과 지방재정지출의 차이

지방정부의 재정지출 운용은 매해의 경상적 지출과 투자적 지출을 적절히 운용하면서 다양한 정책목표를 달성하는데 초점을 맞춰야 할 것이다. 그러한 다양한 정책 목표로는 적절한 수준의 지역공공재 공급을 포함한 효율적인 자원배분, 지역주민의 기초적 복지서비스 충족을 포함한 공평한 소득분배, 안정적인 경제성장 등을 들 수 있을 것이다.¹⁾

이러한 정책 목표를 달성하기 위해 다양한 지방재정지출이 존재하는데, 한국의 지방재정 지출을 대표하는 장별 세출로는 사회개발비와 경제개발비를 들 수 있으며, 이 두 지출을 합한 금액은 전체 세출의 70%를 상회하고 있다. 이 두 세출은 투자적 지출을 대표하고 있으며, 이 외에 기능별로 분류할 때 일반행정부 및 민방위비, 지원·기타경비가 존재하고 있다. 또한 이들 장별 세출 하위에는 총 16개의 관별 세출이 각각 서로 다른 기능을 발휘하고 있다.

지방재정지출은 그 성격에 따라 크게 경상적 지출과 투자적 지출로 나눌 수 있다. 투자적

1) 전통적으로는 지방정부가 지역공공재 공급에 한하여 효율적인 자원배분 기능에 치중하여야 한다는 견해가 일반적이지만, 현대 사회에서는 지방정부가 어느 정도의 소득재분배 기능과 경제성장·안정화 기능을 담당해주길 바라고 있다(우명동, 2001:69~73).

지출은 지역경제의 활성화 및 소득 증대와 밀접한 연관이 있으며, 경상적 지출은 일상적인 행정 및 저소득층의 복지 지원과 밀접한 연관이 있다. 따라서 경상적 지출과 투자적 지출이 지역경제에 미치는 영향은 뚜렷하게 구별되고 있다.

지방재정지출은 중앙정부의 이전재원과 자치단체의 자체재원을 바탕으로 다양한 지역공공재와 서비스를 직접 민간경제주체에 제공한다는 점에서 지방세지출과는 이론적 성격이 다르다. 즉, 지방재정지출로 공급되는 지역공공재는 집단적 수요와 공급으로 특징지을 수 있기에, 이렇게 공급되는 재화가 지역 전체의 관점에서 효율적으로 공급되더라도 특정 개인의 입장에서는 그 수요량을 조절할 수 없다.

한편 지방세지출은 민간경제주체의 특정한 경제활동을 장려·억제하려는 정책 목표를 통하여 민간경제주체의 구매력에 직접적 영향을 미친다는 점에서 지방재정지출과는 다른 성격을 보유한다. 가령 민간기업의 투자를 장려하기 위하여 비과세·감면을 실시할 경우, 이러한 비과세·감면을 통하여 증대된 구매력으로 민간기업은 투자활동을 증대시키겠지만, 어떠한 중간재를 구입하여 어떠한 재화·서비스를 공급할 것인가는 전적으로 민간기업이 자율적으로 결정하게 된다.

일반적으로 지방세지출을 포함한 조세지출에 대한 학계의 인식은 소득분배의 형평성 측면이나 자원배분의 왜곡 측면에서 바람직하지 못한 것으로 판단하고 있다. 그러나 이에 대한 반론도 존재하는데, 예를 들어 자선적 기부 행위에 대한 조세감면이나 투자행위를 촉진하기 위한 감면 등은 공공부문이 감당해야 할 부분을 민간이 어느 정도 부담한다는 면에서 조세지출이 긍정적 효과를 발휘할 수도 있다는 것이다(유한성, 1991:518~548).

조세지출에 대한 장점과 단점을 정리하자면 다음과 같다. 먼저 조세지출은 민간부문의 사회계획 참여를 적극 권장하고 있다는 점, 정책목적의 유인수단으로서 비교적 간편하고 정부의 감독과 복잡한 절차가 생략되어 편리하다는 점, 정부의 집단적 의사결정보다 민간의 사적 의사결정을 촉진하므로 개인의 의사결정이 장려된다는 점 등을 조세지출의 장점으로 들 수 있다. 반면에 납세자들의 행동에 조세지출이 미치는 영향이 그리 크지 않다는 점, 동일한 소득을 얻는 개인 사이에 조세지출이 차별적으로 적용될 경우 수평적 형평이 훼손되며 주로 고소득자에게 혜택이 돌아가 수직적 형평도 훼손된다는 점, 잠재적 과세기반을 축소하여 조세 수입을 감소시키고 궁극적으로는 세율인상을 유발할 수 있다는 점 등은 조세지출의 단점으로 꼽힌다(유한성, 1991:518~548).

한편 지방세지출에 대해 중앙정부와 지방자치단체의 인식에도 상당한 차이가 존재하고 있으며, 이에 따라 지방세지출 예산제도의 도입에 이견이 있는 실정이다. 가령 행정안전부는 '지방세지출을 최소화하고 세수기반을 공고히 하는 등 자치단체 재정책임성을 제고하기 위해' 지방세지출 예산제도 도입을 본격 추진하고 있는데, 이러한 입장에는 지방세지출을 세수 측

면에서 일종의 재정손실로 간주하는 시각이 담겨 있다. 한편 자치단체들은 지방세지출의 비과세·감면을 기업유치 및 투자 인센티브 차원에서 바라보고 있기에, 정부의 지방세지출 예산제도를 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제수단으로 인식하고 있다(임재근, 2007:36).

이러한 인식의 차이는 지방세지출에 대한 실증적 분석을 통하여 좁혀갈 수 있을 것이다. 지방세지출이 실제로 재정지출과 동일하거나, 혹은 유사한 경제적 효과를 가지면서 지역경제 성장에 긍정적 역할을 한다면, 지방세지출 예산제도를 도입하더라도 일정한 범위 내에서 자치단체에 어느 정도의 재량권을 부여하여 지역경제 활성화를 위해 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 만약 지방세지출이 지역경제에 미치는 긍정적 역할이 재정지출보다 적은 것으로 나타난다면, 지방세지출 예산제도를 운용할 때 이러한 점을 충분히 감안하여 지방세지출의 단점을 보완해야 할 것이다. 따라서 본고의 분석은 지방세지출 예산제도의 운용과 관련하여 중요한 시사점을 던져줄 것이다.

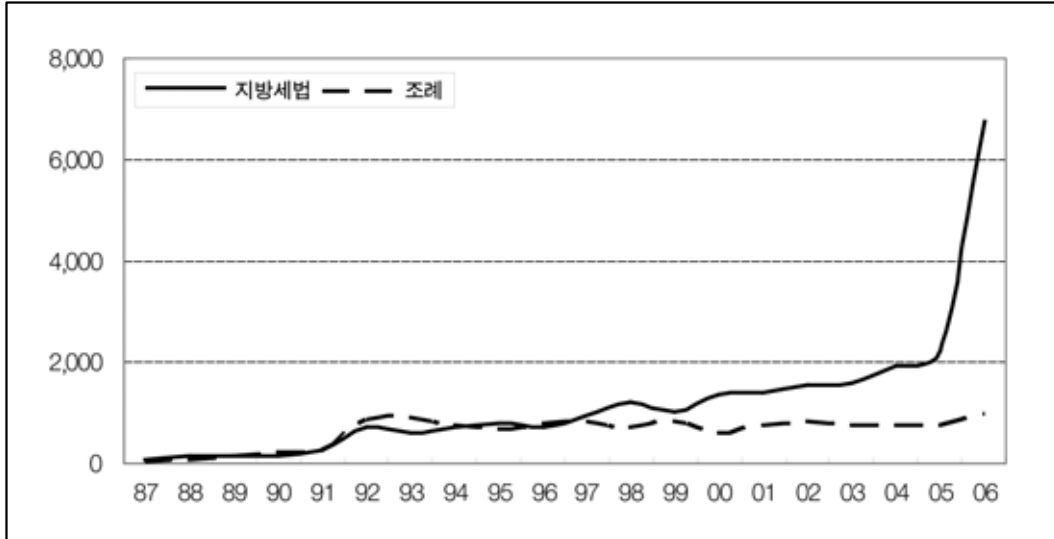
Ⅲ. 지방세지출의 현황

지방세지출은 1987년 1,346억 원에 불과하던 것이 2006년 8조 678억 원으로 크게 증가하였다. 이 중에서 지방세법의 비과세·감면 금액이 대부분을 차지하고 있는데, 2006년 기준으로 지방세법의 비과세·감면 금액이 전체 지방세지출 금액에서 차지하는 비중은 83.56%(6조 7,414억 원)에 달한다.

지방세법 상의 비과세·감면이 지방세지출 중에서 매우 높은 비중을 차지한다는 점은 자치단체 차원에서 지방세지출을 효율적으로 운영하기가 쉽지 않으리란 점을 시사한다. 지방세법은 국회에서 심의·의결되기 때문에 지방의회가 개입할 소지가 거의 없다. 즉, 우리나라의 조세지출에 대한 결정은 대부분이 법에 의해 사전적으로 결정되기 때문에 지방자치단체가 결정할 수 있는 권한이 매우 제한적이라는 것이다(이삼주, 2007:4). 또한 지방세법 상의 비과세에 포함되는 ‘국가 등에 대한 비과세’는 과세권자와 납세권자가 동일하여 이론적으로나 예산 운용 과정에서 지방의회가 개입할 여지가 전무하다. 이런 관점에서 지방세지출 예산제도는 지방자치단체와 중앙정부의 협력 하에 효율적으로 조율되어야 할 것이다.

<그림 1> 지방세지출 현황 (1987~2006)

(단위: 10억 원)



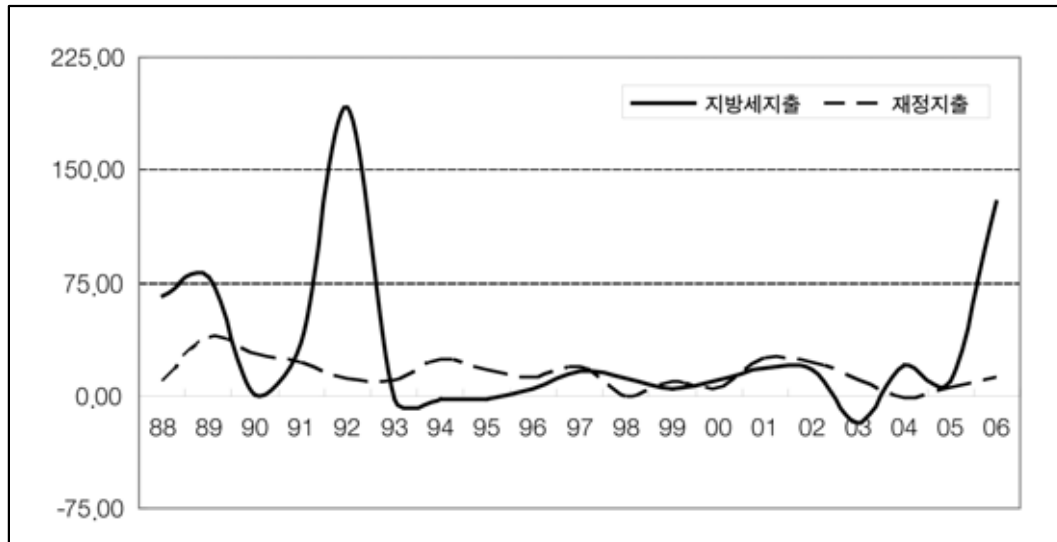
자료: 『지방세정연감』, 각 연도.

한편 지방세지출과 재정지출의 증가율을 비교해 보면, 지방세지출이 재정지출에 비하여 상대적으로 불안정한 양상을 보이고 있음을 알 수 있다. <그림 2>와 <표 1>을 보면, 재정지출(일반회계 결산 기준)은 상대적으로 안정적인 증가율을 보이고 있으며 최근 5년간 연평균 9.99% 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 지방세지출은 그 증가율의 진폭이 훨씬 크게 나타나고 있으며, 최근 5년간 연평균 31.61%나 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 급격한 변동은 지방세법과 밀접한 연관이 있다. 대부분의 비과세·감면 조항은 적용기한이 정해져 있기에, 적용 기한이 끝나는 시점에서 정비 작업이 시행되기 때문에 재정지출에 비해 그 증가율의 진폭이 크게 나타나는 것으로 짐작된다.²⁾

²⁾ 그런데 비과세·감면 조항 중에서도 적용 기한의 제한이 있는 조항과 그렇지 않은 조항이 섞여 있어, 지방세지출이 전적으로 일몰제의 영향을 받는 것은 아니다. 가령 농어업 지원 감면은 현재 2009년 12월 31일까지만 적용되지만, 사회복지 및 국민생활 안정 지원 중 소규모 임대주택 등에 대한 감면은 그러한 적용 기한이 없는 실정이다.

<그림 2> 지방세지출과 재정지출의 증가율 비교 (1988~2006)

(단위: %)



자료: 『지방재정연감』 및 『지방세정연감』, 각 연도.

<표 1> 지방세지출과 재정지출 증가율 평균

(단위: %)

	지방세지출 증가율	재정지출 증가율
전 기간 평균('88~'06년)	31.08	14.94
최근 5년 평균('02~'06년)	31.61	9.99

자료: 『지방재정연감』 및 『지방세정연감』, 각 연도.

지방재정지출은 생활정부로서 지방자치단체의 지역공공재 공급을 담당한다는 면에서 안정적인 지출이 필요하다. 반면에 지방세지출은 그러한 제약이 없다고 할 수 있으나, 너무 큰 변동은 자치단체의 예산(특히 세입 측면)에 미치는 영향이나 민간경제주체의 경제활동에 미치는 영향을 감안할 때 결코 바람직한 것이 아니다. 따라서 앞으로는 지방세지출의 안정성과 예측가능성을 높여나가야 할 것이다.

각 지역의 지방세지출 규모를 비교하기 위하여 전국 총액에서 각 지역별 지방세지출과 재정지출, GRDP가 차지하는 비중('02~'06년 평균)을 <그림 3>에 요약하였다. 경제규모 대비 지방세지출과 재정지출을 비교함으로써 지방세지출의 규모가 적정 수준인지 비교할 수 있을 것이다.

재정지출의 경우 대부분의 지역에서 경제규모에 걸맞은 비중을 보이고 있다. 예를 들어 광

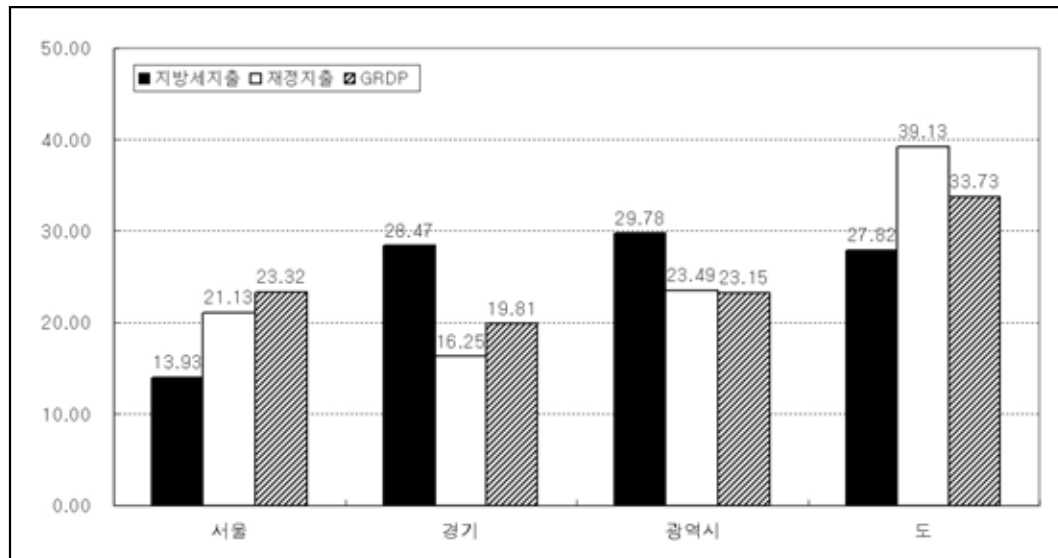
역시 GRDP가 전국 GRDP에서 차지하는 비중은 23.15%이며 재정지출 역시 그와 비슷한 23.49%를 나타내어 경제규모와 재정규모가 비슷한 모습을 보이고 있다. 서울과 경기도는 경제규모보다 재정규모가 작고, 도는 반대의 모습을 보이고 있으나 그 격차는 크지 않은 수준이다.

그러나 지방세지출은 경제규모와 매우 큰 차이를 보이고 있다. 서울의 경우는 GRDP 비중이 23.32%이나 지방세지출 비중이 13.93%에 지나지 않은 반면, 경기도는 GRDP 비중(19.81%)보다 지방세지출 비중(28.47%)이 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 광역시 및 도의 경우에도 GRDP 비중과 지방세지출 비중 사이에 상당한 격차를 보이고 있는 실정이기에, 각 지역의 경제규모와 재정규모를 감안하여 지방세지출 규모를 재조정할 필요가 있을 것이다.

이와 같이 지방세지출 규모가 경제규모나 재정규모와 상당한 격차를 보이는 것은 특히 세원의 지역적 불균등이 심한 한국의 상황에서 결코 바람직한 상황이 아니다. 즉, 우리나라의 지방세지출 규모는 경제규모나 재정규모와도 격차를 보일 뿐만 아니라, 지역 간에도 상당한 격차를 보이고 있는 것이 문제라는 것이다. 이삼주(2007)는 이에 대해 지방세입의 지역간 불균형이 지방재정의 주요문제 중 하나라면, 이보다 더 지역적으로 커다란 격차를 보이고 있는 지방세 비과세·감면 대상의 분포도 문제가 된다고 언급하고 있다(이삼주, 2007:10).

<그림 3> 전국 대비 각 지역의 GRDP, 지방세지출, 재정지출의 비중 비교 ('02~'06년 평균)

(단위: %)



자료: 『지방재정연감』 및 『지방세정연감』, 각 연도.
국가통계포털, <http://www.kosis.kr/>

이상과 같은 현황 분석을 통하여 한국 지방세지출의 특징을 파악하였다. 지방세지출은 재정지출에 비하여 변동 폭이 크고, 지역간 분포의 격차나 경제·재정규모 대비 격차도 크다는 점이 주요한 특징이라 할 것이다. 이하에서는 지방세지출과 재정지출의 경제적 효과를 동태적으로 분석하도록 한다.

IV. 지방세지출과 지방재정지출이 지역경제성장에 미치는 동태적 효과 분석

1. 계량 모형

지방재정지출과 지방세지출이 지역경제에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 다양한 방법을 사용할 수 있다. 예를 들면 지역생산함수를 설정하고 지역의 노동 및 자본과 지방재정지출, 지방세지출을 독립변수로 투입한 분석을 통하여 지방재정지출과 지방세지출의 계수를 알아봄으로써 두 변수의 차이를 밝힐 수 있다. 다만 이런 분석에서는 동태적 효과를 밝히기가 쉽지 않다. 한편 다양한 시계열 변수를 동원하여 VAR 및 VECM으로 지방재정지출 및 지방세지출의 동태적 효과를 밝힐 수도 있으나, 16개 광역자치단체에 대한 개별 시계열자료를 활용해야 하기 때문에 패널 자료를 이용할 경우보다 많은 시간과 노력이 필요하여 분석의 효율성이 떨어진다. 이에 본고에서는 패널 자료를 이용하여도 동태적 효과를 밝힐 수 있는 분석법으로서 다항시차분포모형을 선택하였다. 다항시차분포모형을 통하여 분석할 경우, 모형에 포함되는 종속변수와 독립변수의 시차변수만으로도 독립변수의 동태적 효과를 밝힐 수 있으며, 패널 자료를 이용할 수 있다는 점에서 분석의 효율성을 높일 수 있다.

일반적인 자기회귀모형과 달리 다항시차분포모형은 설명변수에 후행 종속변수를 포함하지 않고 독립변수의 후행 항만을 포함한다. 본고에서 분석에 활용한 시차분포모형은 식 (1)과 같은 형태를 띤다.

$$\ln Y_{it} = \alpha_1 + \beta_0 \ln G_{it} + \beta_1 \ln G_{it-1} + \dots + \beta_k \ln G_{it-k} + \epsilon_{it} \dots\dots\dots (1)$$

여기서, Y : 지역 소득, G : 지방세지출 혹은 지방재정지출

$$\beta_j = \gamma_1 + \gamma_2(j - \bar{c}) + \gamma_3(j - \bar{c})^2 + \dots + \gamma_{p+1}(j - \bar{c})^p, \quad j = 0, 1, 2, \dots, k \quad \dots\dots (2)$$

여기서, \bar{c} 는 다음과 같이 미리 설정된 상수항

$\bar{c} = k/2$: k 가 짝수일 때

$\bar{c} = (k-1)/2$: k 가 홀수일 때

$\epsilon_{it} \sim \text{i.i.d.}(0, \sigma_\epsilon^2)$

이때 계수 β 는 지방세지출 혹은 지방재정지출이 지역 소득에 미치는 시차적 효과를 나타내는데, 충격승수로 알려져 있다. 그리고 $\sum \beta$ 는 장기승수 혹은 총승수라고 한다. 시차분포모형에서 후행계수는 시차가 무한대로 수렴할 때 0이 되어야 하지만, 그렇다고 장기 시차변수의 계수가 단기 시차변수의 계수보다 반드시 작은 것은 아니다. 오히려 어떤 경우에는 장기 시차변수의 계수가 단기보다 클 수도 있다.

본고에서 분석을 위해 선택한 시차분포모형의 경우 독립변수인 시차변수의 현재 값과 과거 값이 강한 상관성을 가질 수 있는데, 이 경우 명목다항시차변수(PDLs)를 모형 내에 삽입함으로써 다중공선성의 문제를 피할 수 있다. 즉, p 차 명목다항시차분포모형은 계수 β 에 식(2)와 같은 제약을 가하는 것이다. 여기서 설정된 상수항 \bar{c} 는 공선성 문제를 피하기 위한 것일 뿐 β 추정치에 영향을 주지는 않는다.³⁾

다항시차분포모형의 분석은 시차길이와 명목다항식의 차수에 따라 상이한 추정결과를 보여준다는 약점이 있다. 일반적으로 정보기준값을 최소화하는 시차를 최적시차로 보고 있는데, 본고의 경우는 추가적으로 모형의 F값과 Durbin-Watson 통계량, Hausman 검정 결과를 종합적으로 판단하여 분석모형의 최적 시차를 결정하였다. 또한 명목다항식의 차수는 일반적으로 가장 많이 이용되는 2차를 선택하였다. 더불어 실증분석 결과의 계수를 살펴볼 때, 좀 더 엄밀한 기준을 적용하여 10%, 5% 유의수준은 배제하고 1% 유의수준에서 신뢰할만한 계수만을 대상으로 살펴보도록 한다.

2. 자료 및 변수

분석에 활용한 종속변수와 설명변수에 대한 설명은 다음과 같다. 분석대상 패널자료는 한국의 16개 특별시·광역시·도⁴⁾의 자료이며 분석대상 기간은 1987년부터 2006년까지이

3) 이상의 내용은 이홍재 외(2005), 이병락 역(2003), 오병기(2007) 등을 참조.

4) 이 중에서 분석대상 기간 동안 독립적으로 재정운용이 이루어지지 않은 시기가 포함된 대전광역시,

다.⁵⁾ 종속변수로는 통계청에서 제공하는 지역내총생산 자료를 활용하였으며, 2000년 기준 불변가격 GRDP 총량자료를 이용하였다.

설명변수는 지방세지출과 지방재정지출의 시차변수를 투입하였다. 이 중 지방재정지출은 오병기(2006; 2007)에서 재분류한 방식에 따라 경상적 지출과 투자적 지출로 분리하여 분석에 투입하였으며 출처는 행정자치부(현 행정안전부)의 『지방재정연감』으로서 일반회계 결산 기준 자료이다. 지방재정지출 중 투자적 지출은 1995년 이전의 경우 문화체육비, 산업경제비, 지역개발비의 합계이며, 1996년 이후의 경우는 교육문화비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 주택·지역사회개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비의 합계로 계산되었다. 한편 경상적 지출은 1995년 이전의 경우 일반행정비, 의회비, 사회복지비, 민방위비의 합계이며, 1996년 이후의 경우는 일반행정비(입법·선거관계+일반행정), 사회보장비, 보건·생활환경개선비, 민방위비(민방위관리+소방관리)의 합계로 계산되었으며 각각 총량 자료를 투입하였다.⁶⁾

설명변수 중 지방세지출은 행정자치부(현 행정안전부)에서 발간하는 『지방세정연감』에 수록된 자료를 활용하였다. 지방세법 상의 비과세 및 감면, 조례상의 감면, 조세특례제한법 상의 감면 금액을 모두 합한 금액이다.

지방재정지출 중 투자적 지출 및 경상적 지출과 지방세지출의 시차변수를 분석함으로써 지방세지출의 성격이 투자적 지출에 가까운지, 아니면 경상적 지출에 가까운지 알 수 있을 것이다.

분석대상으로 선택한 변수가 모두 화폐금액 표시 자료이므로, 경상가격 GRDP와 불변가격 GRDP를 이용하여 GRDP 디플레이터를 산출한 후 이를 통하여 모든 화폐금액을 불변가격으로 환산하여 분석에 투입하였다. 각 변수는 20개년 14개 자치단체의 자료를 합한 횡단면·시계열 통합자료이므로 변수 당 관측치는 280개이며 균형 패널 자료이다. 모든 변수는 분석 이전에 자연대수를 취하였으며 각 변수의 기초통계량은 부록에 요약하였다. 분석에는 EViews 6.0을 활용하였다.

울산광역시 자료는 각각 충청남도, 경상남도 자료와 합계하여 분석에 투입하였기에 실질적인 횡단면 수는 16개가 아니라 14개이다.

5) 분석대상 기간의 시발점을 1987년으로 잡은 이유는 첫째, 현재의 지방재정지출 추계 방식과 유사한 추계방식을 적용하기 시작한 시점이 1986년이라는 점, 둘째, 광주광역시의 자료를 횡단면 단위로 추가할 수 있는 최초연도가 1987년이라는 점 때문이다.

6) 1995년 이전과 1996년 이후의 지방세출을 연결할 때는 안중석(2001)의 분류 및 『지방재정연감』의 분류방식 변경을 참고하였다. 지방세출 변경의 역사는 오병기(2008) 참조.

3. 기초분석

본고에서는 시계열·횡단면 통합자료(패널자료)를 이용하여 계량분석을 시도하고자 한다. 그런데, 패널자료의 경우 시계열자료를 포함하고 있다는 특성 때문에 단위근 검정과 공적분 검정을 통한 기초분석으로 자료의 안정성을 검증한 후 계량분석에 들어가게 된다.

패널 자료에 대한 단위근 검정 방법은 Levin et al.(2002), Breitung(2000), Im et al.(2003), ADF와 PP검정을 이용한 Fisher형 검정(Maddala and Wu, 1999), Choi(2001), Hadri(1999) 등이 있다. 이들 검정 방법이 “패널 단위근 검정”이라는 동일 명칭으로 불리는 이유는, 이론적으로 단일 계열이 아닌 다수의 계열에 대한 단위근 검정을 패널 자료 구조에 적용하였기 때문이다. 이에 따라 시계열 관점, 그룹 관점, 통합 관점에서 다수 계열 구조에 대한 검정을 시행할 수 있다. 패널 단위근 검정은 단일 계열에 대한 검정과 유사하지만 완전히 동일하지는 않다.

<표 2> 각 변수의 패널 단위근 검정 결과 (수준변수)

검정법		GRDP	경상적 지출	투자적 지출	지방세지출	
귀무 가설	공통 단위근	LLC t 통계량	-6.86 (0.00)	0.15 (0.56)	-3.76 (0.00)	-3.96 (0.00)
	개별 단위근	IPS W 통계량	-2.21 (0.01)	4.59 (1.00)	0.01 (0.50)	-2.11 (0.02)
		ADF-Fisher χ^2 통계량	45.48 (0.02)	4.05 (1.00)	25.74 (0.59)	43.19 (0.03)
		PP-Fisher χ^2 통계량	103.38 (0.00)	2.74 (1.00)	62.81 (0.00)	54.29 (0.00)
시차		0	4	4	3	

주: 1) 괄호 안의 수치는 귀무가설이 기각되지 않을 확률임.

2) 단위근 검정의 시차(lag)는 슈바르츠의 정보기준값(SC)에 따라 선택하였으며, 대역폭(bandwidth)은 Newey and West(1987)를 기준으로 하였고, 핵함수(kernel function)는 Bartlett 핵함수임.

<표 3> 각 변수의 패널 단위근 검정 결과 (1차 차분변수)

검정법		GRDP	경상적 지출	투자적 지출	지방세지출	
귀무 가설	공통 단위근	LLC t 통계량	-13.54 (0.00)	-13.50 (0.00)	-11.43 (0.00)	-13.74 (0.00)
	개별 단위근	IPS W 통계량	-10.35 (0.00)	-16.85 (0.00)	-11.70 (0.00)	-12.78 (0.00)
		ADF-Fisher χ^2 통계량	143.77 (0.00)	251.06 (0.00)	164.87 (0.00)	178.35 (0.00)
		PP-Fisher χ^2 통계량	157.39 (0.00)	542.06 (0.00)	257.49 (0.00)	185.61 (0.00)
시차		0	3	2	2	

주: 1) 괄호 안의 수치는 귀무가설이 기각되지 않을 확률임.

2) 단위근 검정의 시차(lag)는 슈바르츠의 정보기준값(SC)에 따라 선택하였으며, 대역폭(bandwidth)은 Newey and West(1987)를 기준으로 하였고, 핵함수(kernel function)는 Bartlett 핵함수임.

시차분포모형 분석에 투입한 변수(수준변수 및 1차 차분변수)의 패널 단위근 검정 결과는 <표 2>와 <표 3>에 요약하였다. 검정 결과, 경상적 지출과 투자적 지출은 수준 변수에서 단위근이 존재할 가능성이 있지만 GRDP 및 지방세지출의 수준변수에서는 단위근이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 설명변수인 경상적 지출과 투자적 지출의 수준변수에서 단위근의 존재를 부인할 수 없기에, 1차 차분변수에 대하여 재차 패널 단위근 검정을 실시한 결과, 모든 변수에서 패널 단위근이 존재한다는 귀무가설을 강하게 기각하고 있었다. 따라서 수준변수를 이용하여 시차분포모형으로 분석할 수 있는지, 아니면 1차 차분변수를 활용하여 분석해야 하는지 알아보기 위하여 패널 공적분 검정을 시행하도록 한다.

패널 공적분 검정으로는 Pedroni(1999; 2004)와 Kao(1999), Fisher형 검정(Maddala and Wu, 1999) 등이 있다. 이 중에서 Pedroni와 Kao의 패널 공적분 검정은 Engle-Granger(1987)의 이단계 공적분 검정법에 기초한 것이고, Fisher형 검정법은 요한슨 공적분 검정법에 기초한 것이다.

그런데 패널 공적분 검정법으로는 시계열의 요한슨 공적분 검정법처럼 우월한 것으로 인정받는 공적분 검정법이 정해지지 않고 있기에, 본고는 각 패널 공적분 검정법을 모두 시행하고 그 통계량들을 감안하여 종합적으로 패널 변수 사이의 공적분 관계를 판단하고자 한다.

<표 4>는 패널 공적분 검정 결과를 요약한 것이다. 종속변수인 GRDP와 설명변수인 지방세지출, 경상적 지출 및 투자적 지출을 두 변수씩 투입하여 패널 공적분 검정을 실시하였다. 분석 결과, 대부분의 공적분 검정에서 패널 공적분 관계가 존재하지 않는다는 귀무가설이 기

각되고 있었다. 따라서 지방세지출, 경상적 지출 및 투자적 지출의 수준변수를 이용하여 시차분포모형을 추정할 수 있을 것이다. 이하에서는 이들 변수의 수준변수를 이용하여 시차분포모형 추정으로 재정지출과 지방세지출의 경제적 효과를 비교하도록 한다.

<표 4> 시차분포모형에 투입한 변수의 패널 공적분 검정 결과

공적분 검정법	투입 변수						
	GRDP와 투자적 지출		GRDP와 경상적 지출		GRDP와 지방세 지출		
Pedroni	대립가설: 공통 AR 계수(within-dimension)						
		통계량 (확률)	가중 통계량 (확률)	통계량 (확률)	가중 통계량 (확률)	통계량 (확률)	가중 통계량 (확률)
	Panel v-Statistic	0.54 (0.30)	1.66 (0.05)	2.81 (0.00)	2.60 (0.00)	-0.98 (0.84)	-0.56 (0.71)
	Panel rho-Statistic	-3.54 (0.00)	-3.30 (0.00)	-3.89 (0.00)	-3.16 (0.00)	-0.55 (0.29)	-1.30 (0.10)
	Panel PP-Statistic	-6.49 (0.00)	-5.40 (0.00)	-6.54 (0.00)	-5.58 (0.00)	-1.53 (0.06)	-2.16 (0.02)
	Panel ADF-Statistic	-7.44 (0.00)	-6.63 (0.00)	-6.12 (0.00)	-5.24 (0.00)	-2.64 (0.00)	-2.78 (0.00)
	대립가설: 개별 AR 계수(between-dimension)						
		통계량 (확률)	/	통계량 (확률)	/	통계량 (확률)	/
	Group rho-Statistic	-1.42 (0.08)	/	-1.72 (0.04)	/	-0.68 (0.25)	/
	Group PP-Statistic	-5.69 (0.00)	/	-5.86 (0.00)	/	-2.37 (0.01)	/
Group ADF-Statistic	-7.67 (0.00)	/	-5.72 (0.00)	/	-3.07 (0.00)	/	
Kao		t-통계량 (확률)	/	t-통계량 (확률)	/	t-통계량 (확률)	/
	ADF	-1.69 (0.05)	/	-1.19 (0.12)	/	-1.98 (0.02)	/
Johansen Fisher	귀무가설의 공적분 벡터 수	trace (확률)	max -eigen (확률)	trace (확률)	max -eigen (확률)	trace (확률)	max -eigen (확률)
	0	93.04 (0.00)	70.79 (0.00)	53.42 (0.00)	47.47 (0.01)	61.66 (0.00)	36.30 (0.14)
	최대 1	77.41 (0.00)	77.41 (0.00)	43.21 (0.03)	43.21 (0.03)	81.81 (0.00)	81.81 (0.00)

주: 확률은 귀무가설이 기각되지 않을 확률이며, Pedroni 및 Kao의 공적분 검정에서 최적시차는 슈바르츠의 정보기준값(SC)에 따라 선택하였음.

4. 시차분포모형 추정

여기서는 지방세지출과 재정지출(경상적 지출, 투자적 지출)의 시차변수를 설명변수로 투입하고 GRDP를 종속변수로 투입하여 각 변수가 지역소득에 미친 동태적 영향을 분석하고자 한다.

그런데 이론적으로 지방재정지출이나 지방세지출이 지역소득에 미치는 영향은 직접적이라기보다는 간접적이라고 할 수 있다. 즉, 지방재정지출이나 지방세지출이 양적·질적으로 효율적으로 집행된다면 지역의 자본이나 노동, 인적자본 등이 양적·질적으로 개선됨으로써 생산성이 향상되어 궁극적으로는 지역생산이 활성화되고 소득이 증대되는 것이다. 한편 지방재정지출이나 지방세지출은 직접적으로도 지역소득을 증대시키기도 한다. 지방재정지출은 직접적인 지역공공재 공급을 통하여, 지방세지출은 지역 주민과 기업의 구매력 증가 및 비용절감을 통하여 지역소득이 곧바로 증대될 수 있다. 이러한 직·간접적인 효과를 분리하여 추출하는 것은 실질적으로 매우 어려운 일일 것이다. 따라서 본고는 지방재정지출과 지방세지출이 지역소득에 미치는 직·간접적인 효과를 분리하지 않고 분석하면서, 장단기에 걸친 동태적 효과를 분석하는데 집중하고자 한다.

한편 시차분포모형의 최적시차는 앞서 언급한대로 정보기준값(SC)과 모형의 F값, Durbin-Watson 통계량, Hausman 검정 결과를 종합적으로 고려하였다. <표 5>의 분석 결과를 보면 지방세지출, 경상적 지출, 투자적 지출의 시차변수를 설명변수로 투입한 세 모형의 최적시차는 모두 0차를 포함하여 17차까지로 나타났다.

먼저 지방재정지출인 경상적 지출과 투자적 지출을 투입한 모형의 분석결과를 보면, 두 재정지출의 성격이 확연히 다를 수 있다. 경상적 지출은 집행 후 5년째부터 10년 후까지 지역내총생산에 긍정적 영향을 미쳐 비교적 단기의 영향만을 주는 것으로 나타난 반면, 투자적 지출은 집행 후 3년째부터 14년 후까지 GRDP에 긍정적 영향을 미쳐 장기적 영향을 주는 것으로 드러났다. 또한 총승수 역시 경상적 지출은 0.352인 반면 투자적 지출은 0.528로서 투자적 지출이 지역경제 성장에 미치는 영향이 더 장기적이며 크다는 것을 알 수 있다.

이러한 분석 결과는 노근호 외(1995), 오병기(2001; 2007) 등과 일치하는데, 이들 연구에서도 경상적 지출, 혹은 소비적 지출은 지역소득 증가에 단기간만 영향을 준 것으로 밝혀졌다. 결국 경상적 지출의 증가는 지역소득에 짧은 기간 동안에만 영향을 주며, 계수도 상대적으로 작은 값을 보이고 있어서 지역경제 성장을 목표로 하는 자치단체라면 경상적 지출을 ‘필요한 한도’ 안에서만 집행하는 것이 전략적으로 우월하다 할 것이다. 만약 경상적 지출을 필요 이상으로 집행한다면, 지역소득 증가는 단기에 그치면서 장기적으로 투자적 지출 및 지역소득을 감소시킬 수 있기 때문이다.

이처럼 경상적 지출과 투자적 지출이 지역경제에 미치는 영향은 이론적으로나 실증적으로 뚜렷이 구분되고 있다. 그렇다면 지방세지출은 지방재정지출과 비교할 때 어떠한 특징을 가지는지, 실제로 지역경제 성장에 긍정적 영향을 미치는지 비교해 볼 필요가 있다.

지방세지출이 지역경제 성장에 미치는 동태적 효과에 대한 분석 역시 <표 5>에 요약하였다. 시차분포모형 추정 결과, 지방세지출은 경상적 지출과 투자적 지출의 중간적 성격을 보유하고 있어서 특이한 양상을 보이고 있었다. 지방세지출은 비과세·감면 행위가 이루어진 당해년부터 최대 14년 후까지 지역경제 성장에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 지역경제에 미치는 영향의 최장 시차로는 투자적 지출과 같은 모습을 보였으나 시차가 0차부터 양의 값을 보인다는 점과 각 시차변수의 계수가 투자적 지출보다는 작다는 점이 차이점이라고 할 수 있다.

한편 지방세지출의 총승수는 경상적 지출과 비슷한 0.364를 나타낸 것으로 볼 때, 지방세 지출은 투자적 지출만큼 긴 시간동안 지역경제 성장에 영향을 미치고는 있으나, 그 크기(총승수)는 경상적 지출과 비슷하다는 점에서 재정지출인 경상적 지출과 투자적 지출의 중간적 성격을 보유한 것으로 판단된다.

이상과 같은 분석 결과, 지방세지출은 지방재정지출과 마찬가지로 지역경제 성장에 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 지방세지출이 지역경제에 미치는 영향이 지방재정지출과 또 다른 양상을 보이고 있는 점을 감안할 때, 지방재정지출과 동시에 효율적으로 활용한다면 자치단체 차원에서 상당한 파급효과를 노릴 수 있을 것이다.

지방세지출이 투자적 지출 못지않게 장기적 파급효과를 보인다는 점은 또 다른 시사점을 제공한다. 바로 지방세지출도 투자적 지출과 마찬가지로 장기적 관점에서 계획적으로 운용되어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 지방세지출 예산제도를 도입할 때는 중기재정계획의 틀 안에서 동 제도를 논의해야 할 것이다.

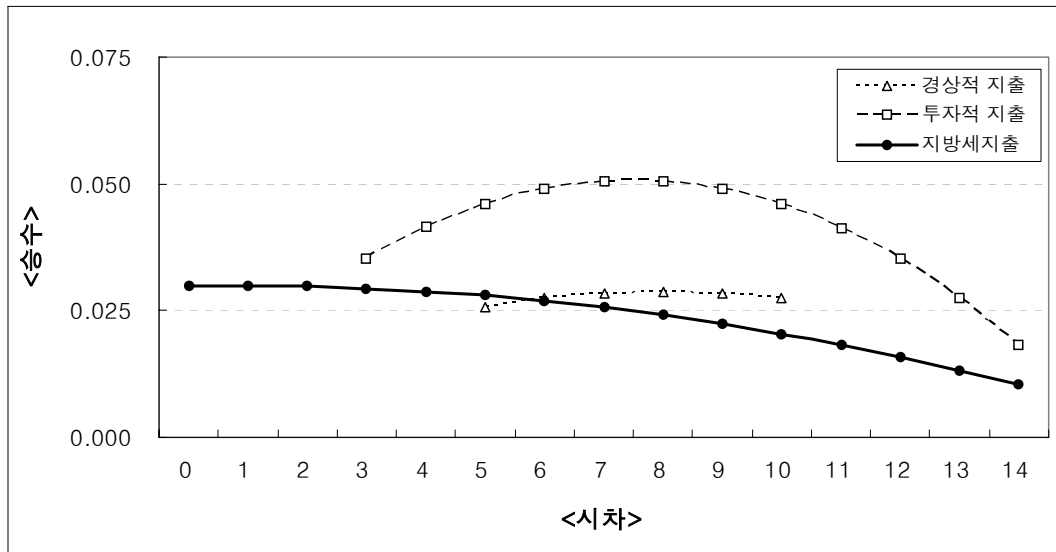
따라서 지방세지출은 지방재정지출과 마찬가지로 장기적 안목에 따라 계획적으로 운용되어야 하며, 자치단체의 세입 측면에서만 바라볼 것이 아니라 세출 측면의 경제적 효과까지 고려하면서 지방세지출에 대한 계획을 수립하고 운용해야 할 것이다.

<표 5> 시차분포모형 분석 결과 (종속변수: GRDP)

	설명변수					
	지방세지출		지방재정지출			
			경상적 지출		투자적 지출	
시차	계수	t-통계량	계수	t-통계량	계수	t-통계량
0	0.030*	2.927	0.007	0.227	0.008	0.278
1	0.030*	3.545	0.012	0.501	0.018	0.845
2	0.030*	4.214	0.017	0.901	0.028	1.662
3	0.029*	4.826	0.020	1.506	0.035*	2.883
4	0.029*	5.225	0.023	2.407	0.041*	4.682
5	0.028*	5.324	0.026*	3.456	0.046*	6.787
6	0.027*	5.177	0.027*	3.927	0.049*	7.819
7	0.026*	4.907	0.028*	3.649	0.051*	7.356
8	0.024*	4.614	0.029*	3.199	0.051*	6.490
9	0.022*	4.346	0.028*	2.816	0.049*	5.737
10	0.020*	4.120	0.027*	2.508	0.046*	5.142
11	0.018*	3.929	0.026	2.237	0.041*	4.648
12	0.016*	3.744	0.023	1.961	0.035*	4.176
13	0.013*	3.482	0.020	1.642	0.027*	3.608
14	0.010*	2.963	0.017	1.260	0.018*	2.716
15	0.007	2.024	0.012	0.833	0.007	1.185
16	0.004	0.921	0.007	0.417	-0.005	-0.696
17	0.000	0.070	0.001	0.063	-0.019	-1.988
총승수	0.364*	7.984	0.352*	11.259	0.528*	9.291
F-통계량	7301.710		6235.447		6148.795	
Durbin-Watson 통계량	1.966		1.848		1.864	
χ^2 통계량	19.038(p=0.000, 고정효과모형)		14.440(p=0.002, 고정효과모형)		15.172(p=0.002, 고정효과모형)	

주: *는 유의수준 1%에서 계수가 통계적으로 유의함을 뜻함.

<그림 4> 시차분포모형 추정결과: 각 변수의 충격승수 도해



V. 결론

지방세지출 예산제도의 도입이 본격화되면서 지방세지출에 대한 관심이 높아지고 있다. 그러나 지방세지출의 경제적 효과를 분석한 실증적 연구는 미미한 실정이다. 이에 본고는 시차분포모형을 이용하여 지방세지출의 경제적 효과를 재정지출과 비교분석하였다.

분석 결과 지방세지출이 지역소득에 미치는 경제적 영향은 재정지출과 유사하면서도 차별적이었다. 지방세지출이 지역경제에 미치는 시차가 장기적이라는 점은 투자적 지출과 유사하였으나, 총승수가 낮다는 점은 경상적 지출과 유사하였다. 즉, 지방세지출의 경제적 효과는 재정지출 중 투자적 지출과 경상적 지출의 중간적 성격을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

이상과 같은 분석 결과, 지방세지출은 재정지출처럼 지역경제 성장을 위해 일정한 역할을 담당하고 있었다. 따라서 재정지출과 마찬가지로 지방세지출 역시 예산제도의 틀 안에서 배분되어야 할 것이다. 특히 지방세지출의 동태적 시차가 길다는 점을 감안한다면 장기적 안목의 계획이 수반되어야 할 것이다.

또한 지방세지출이 재정지출과 유사하면서도 차별적인 성격을 보유하고 있다는 점은 자치

단체와 중앙정부가 협력하여 지방세지출 예산제도를 효율적으로 설계해야 한다는 점을 시사한다. 즉, 중앙정부는 자치단체에게 민간의 투자유치와 지역경제 활성화를 위해 지방세지출을 활용할 수 있는 권한을 일부 부여하면서, 동시에 자치단체와 지방의회는 지방세지출의 긍정적 기능을 확대하기 위해 불필요한 비과세·감면이 발생하지 않는지 감시하고 견제하는 기능을 수행해야 할 것이다. 이러한 협력 관계를 통하여 지방세지출의 순기능을 극대화할 수 있다면 지방세지출이 지역경제를 성장시키고 지역 소득이 증가하여 궁극적으로는 지방세수의 증가를 가져오게 되므로, 지방세지출이 장기적으로는 세수 손실을 유발하지 않고 오히려 세수 기반을 넓힐 수도 있을 것이다.

본고는 행정자치부(현 행정안전부)에서 발간한 『지방세정연감』에 수록된 지방세지출 통계자료를 활용하여 실증분석을 실시하였다. 그러나 명확한 지방세지출의 범위에 대하여 학계에서는 아직도 논쟁이 이어지고 있으며, 국내에서도 그 범위와 측정방법에 대하여 여전히 이론이 있는 실정이다. 따라서 본고에서 분석에 투입한 지방세지출 통계는 구할 수 있는 범위 내에서 최선의 자료이나, 통계적 신뢰성이나 집계방법의 이론적 신뢰성에서 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 좀 더 신뢰할만한 지방세지출 통계자료를 확보하는 것은 본고의 범위를 넘는 것으로 판단되며, 이를 극복하는 것은 향후 연구과제로 남긴다.

【 참고문헌 】

국가통계포털. <http://www.kosis.kr/>.

노근호·정초시·김성태. (1995). 한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계 분석을 중심으로. [경제학연구], 43(2):37-64.

안종석. (2001). 『지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석』. 한국조세연구원.

오병기. (2001). 『지방재정지출과 지역경제성장에 관한 연구』. 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.

_____. (2005). 비도시지역 경제개발비가 지역경제 성장에 미친 영향에 관한 연구. [국토연구], 50: 163-179.

_____. (2006). 패널자료를 이용한 지방세출의 효율성 평가. [지방재정논집], 11(2): 5-31.

_____. (2007). 광역자치단체 경상적 지출의 동태적 특성과 효율성 분석. [지방행정연구], 21(3): 47-80.

_____. (2008). 전남의 투자적 지출과 지역내총생산의 동태적 관계 분석. [전남비전21], 2008(4): 54-70.

우명동. (2001). 『지방재정론』. 도서출판 해남.

유한성. (1991). 『재정학』. 전정판. 박영사.

이병락(역). (2003). 『계량경제학』. 시그마프레스.

이삼주. (2007). 조세지출의 개념과 지방세 조세지출예산제도의 의의와 필요성. [지방세], 2007(3): 3-17.

이영희·김대영. (2007). 『지방세지출 예산제도의 도입방안』. 한국지방행정연구원.

이홍재·박재석·송동진·임경원. (2005). 『Eviews를 이용한 금융경제 시계열 분석』. 경문사.

임재근. (2007). 지방세 조세지출예산제도의 도입방안. [지방세], 2007(3): 36-57.

행정자치부. (각 연도). 『지방재정연감』.

_____. (각 연도). 『지방세정연감』.

Bails, D.G. (1990). The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations: A Re-Evaluation: In 19 States They Resulted in Virtually No Success in Limiting Growth in Their Budgets. *American Journal of Economics and Sociology*, 49(2): 223-238.

Breitung, J. (2000). The Local Power of Some Unit Root Tests for Panel Data. in B. Baltagi ed., *Advances in Econometrics, Vol. 15: Nonstationary Panels, Panel Cointegration, and Dynamic Panels*. Amsterdam: JAI Press:161-178.

Choi, I. (2001). Unit Root Tests for Panel Data. *Journal of International Money and*

- Finance*, 20:249-272.
- Deller, S.C. and Stallmann, J. (2007). Tax and Expenditure Limitations and Economic Growth. *Marquette Law Review*, 90(3): 497-554
- Engle, R.F. and C.W.J. Granger. (1987). Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 55:251-276.
- Fisher, R.A. (1932). *Statistical Methods for Research Workers*, 4th Edition. Edinburgh: Oliver & Boyd.
- Hardi, K. (2000). Testing for Stationarity in Heterogeneous Panel Data. *Econometric Journal*, 3:148-161.
- Helms, L.J. (1985). The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series-Cross Section Approach. *The Review of Economics and Statistics*, 67(4): 574-582.
- Hungerford, T.L. (2006). Tax Expenditures: Trends and Critiques. *CRS Report for Congress*, http://taxprof.typepad.com/taxprof_blog/files/RL33641.pdf.
- Im, K.S., Pesaran, M.H. and Y. Shin. (2003). Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels. *Journal of Econometrics*, 115:53-74.
- Kao, C. (1999). Spurious Regression and Residual-Based Tests for Cointegration in Panel Data. *Journal of Econometrics*, 90:1-44.
- Levin, A., Lin, C.F. and C. Chu. (2002). Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties. *Journal of Econometrics*, 108:1-24.
- Maddala, G.S. and S. Wu. (1999). A Comparative Study of Unit Root Tests with Panel Data and A New Simple Test. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61:631-652.
- Newey, W. and K. West. (1987). Hypothesis Testing with Efficient Method of Moments Estimation. *International Economic Review*, 28:777-787.
- Pedroni, P. (1999). Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61:653-670.
- _____. (2004). Panel Cointegration; Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests with an Application to the PPP Hypothesis. *Econometric Theory*, 20:597-625.
- Surrey, S.S. (1967). *The U.S. Income Tax System? The Need for a Full Accounting*. Speech before the Money Marketers(이영희 · 김대영, 2007: 6 재인용).

<부록 1> 지방세지출, 지방재정지출 총계 현황

(단위: 백만 원)

연도	지방세지출				지방재정지출
	지방세법	조례	기타	계	
1987	91,209	35,288	8,082	134,579	4,178,914
88	148,029	57,373	19,070	224,472	4,588,650
89	164,213	156,701	78,642	399,556	6,392,232
90	153,636	233,051	15,430	402,117	8,198,183
91	265,615	255,989	22,183	543,787	10,009,019
92	702,522	868,229	17,240	1,587,991	11,129,065
93	614,857	902,184	37,898	1,554,939	12,253,843
94	716,216	776,890	27,534	1,520,640	15,208,848
95	786,611	685,468	15,907	1,487,986	17,865,202
96	716,533	812,120	22,179	1,550,832	20,103,053
97	930,746	846,792	26,350	1,803,888	23,925,305
98	1,209,635	729,863	80,868	2,020,366	23,902,606
99	1,039,290	819,057	258,684	2,117,031	26,150,760
2000	1,375,621	623,279	344,685	2,343,585	27,526,872
01	1,385,978	757,217	625,118	2,768,313	34,554,880
02	1,545,281	826,573	870,053	3,241,907	42,253,605
03	1,585,466	768,031	319,057	2,672,554	46,570,922
04	1,940,166	766,498	508,358	3,215,022	46,142,070
05	2,235,498	756,173	542,054	3,533,725	48,902,940
06	6,741,354	992,998	333,438	8,067,790	54,961,584

자료: 『지방재정연감』 및 『지방세정연감』, 각 연도.

<부록 2> 각 변수의 기초 통계량

	경상적 지출	투자적 지출	지방세지출	GRDP
평균	12.71088	13.37829	11.24301	17.0143
중위값	12.6571	13.41989	11.24821	16.92696
최대값	14.86236	15.44586	14.70266	18.96222
최소값	10.27857	10.88827	7.589819	14.70378
표준편차	0.853982	0.805472	1.163943	0.866613
왜도	0.037667	0.000032	-0.297826	0.115654
관측치	280	280	280	280
횡단면 수	14	14	14	14

주: 자연대수를 취한 값의 기초 통계량임.