

# 지역발전정책과 재정정책

2014. 12.

김 현 아



## 서 언

국가주도의 지역 간 재분배 역할을 담당해 온 우리나라의 지역발전정책은 경제개발계획과 함께 중요한 법정계획이다. 이러한 지역발전정책은 단기간의 경제발전 과정에서 나타난 과도한 인구집중을 완화시키고자 지난 30여년간 지속적으로 추진되어 왔다. 지역발전정책은 정책의 해당범위가 일정한 특성을 갖는 권역인 경우가 있으며, 낙후지역을 대상으로 하는 경우도 있다. 국가로서는 발전가능성이 있는 '도시경쟁력 강화'도 소홀히 할 수 없고, 이로 인하여 격차가 심화되고 있는 '낙후지역' 역시 중요한 정책대상이라고 볼 수 있다. 그간 우리나라의 지역발전정책은 두 중심축을 유지하고자 꾸준히 노력해 왔다고 평가해 볼 수 있다. 수도권 규제완화로 대변되는 도시경쟁력 강화정책의 경우, 정권에 따라 조금씩 다르게 적용된 면이 있지만, 크게 보면 해당 권역을 설정하고 이를 지원하도록 하는 규제완화와 비과세 감면 등의 재정조치 등 중앙정부 차원에서의 지원이 꾸준히 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이와 동시에 낙후지역 대상 정책의 경우 공간중심의 지역발전정책에서도 다루어 왔지만, 그보다는 막대한 규모의 재정조정제도를 통한 일반재정 지원의 영향력이 더 컸다고 볼 수 있다. 따라서 지역발전정책은 정책대상 면에서 볼 때 지역발전 관련 부처뿐만 아니라 지방재정조정제도를 통한 일반재정 지원 분야와 동시에 검토해야 하는 측면이 있다. 본 보고서는 지금까지의 우리나라의 지역발전정책이 지역 간 재정불균형 완화를 목적으로 한 지방재정조정제도의 근간과 다르지 않음을 강조하고 있다.

본 보고서는 이상의 지역발전정책 관련 재원이, 꾸준히 감소하고 있는 인구이동률과 무관하지 않을 것이라는 가설을 이용하여 지역 간 인구이동률 감소가 막대한 재정지원 규모에 의한 것이라는 분석결과를 내놓았다. 이전의 선행연구에서도 지역 SOC 재원이 인구이동에 영향을 줄 수 있음을 설명한 바 있지만, 지역발전 관련 재원을 총망라한 '자본지출', 국가직접사업 성

격의 '총자본형성' 등의 재원을 포함하여 실증분석한 시도는 이번이 처음이다. 우리나라의 특징적인 제도변화인 KTX와 같은 변수를 포함시켜 인구가 동과 관련된 현실내용을 최대한 반영하고자 한 점도 연구의 기여도에 해당한다. 또한 궁극적인 지역발전정책의 목적인 지역발전재원과 지역성장과의 관계도 살펴봄으로써 연구의 질적인 측면도 보완하고자 한 점도 본 연구의 부가가치에 해당한다. 더불어 부처 간 유사중복사업 제거를 위해서는 부처가 아닌 지자체가 사업결정권을 갖는 지자체 포괄보조금이 재정효율화의 대안임을 밝히고 있다. 지역발전재원의 효과성 제고를 위해서는 지역발전의 권역과 기존 행정구역의 일치도 필요함도 설명하고 있다. 나아가 지역 SOC 재원의 효율적 관리를 위한 자본지출 계정의 별도관리 필요성, 지자체 주도의 지역발전정책 방안 등도 구체적으로 제시함으로써 학술적인 기여도뿐만 아니라 국가정책 기여도 면에서도 중요한 역할을 수행할 것으로 예상하는 바이다. 본고의 분석은 지역발전재원의 축소 추이에 따른 다양한 자원조달 방안의 필요성과 구체적인 대안도 제시하고 있기에 더욱 의미가 있다.

본고는 본원의 김현아 박사가 집필하였다. 저자는 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 박지혜 연구원, 김정은 전문연구원과 원고 마무리를 위해 수많은 표와 그림을 보기 좋게 정리해 준 권정애, 이현영 주임연구행정원에게도 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한, 본 보고서의 작성 과정 중 원내 세미나에서 유익한 토론을 해주신 부산대학교 최병호 교수, 청주대학교 김성태 교수, 서울시립대학교 박기백, 김우철 교수와 원내 박사들께도 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2014년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

## 요약 및 정책적 시사점

지역발전정책은 정부의 개입을 의미하는 공적영역이며 국가의 중요한 재분배 수단 중 하나이다. 최근 들어 복지수요가 증가함에 따라 ‘개인’ 단위의 재분배가 중요시되어 가고 이에 따라 국가의 재정우선순위에서도 복지지출이 점점 증가할 것으로 전망된다. 따라서 정부의 지출규모나 구성만으로 볼 때에는 지역발전 관련 재원은 감소하는 것이 전 세계적인 추세라 할 수 있다. 그러나 선진국들의 추세를 보면, 정부재정 투입규모가 감소한다고 하여 국가적 차원의 지역발전정책을 소홀히 다루는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 글로벌 경기악화 이후 EU 단위의 낙후지역 지원은 증가 추세이며, 소득격차의 불안정이 심화되자 미국은 그간 하지 않았던 연방 차원의 지역발전정책을 전면으로 내세우고 있다. 영국 또한 정부직접 지원 방식의 지역발전재원 규모는 축소되었으나 런던을 제외한 기타 지역의 콘트럴 타워는 중앙정부가 관리하는 방식으로 바꾸는 등 주요국의 지역정책 실험은 계속되고 있는 중이다.

정부재정의 투입규모만을 놓고 볼 때 우리나라는 지역발전재원 규모가 높은 나라일 뿐만 아니라 중앙정부 주도의 지역발전정책은 정권마다 중요한 국정과제에 해당하였다. 새정부가 들어서면 과거 정권의 지역정책의 한계를 새로운 공간 중심의 지역구상으로 제안하여 왔다. 지역발전정책은 이러한 시행착오를 거듭하면서 발전하여 오늘에 이르렀으며 동시에 지방재정조정제도를 통한 세원 불균형 극복과 중앙정부의 재정지원도 꾸준히 진행되어 왔다.

기존 연구의 틀은 지역발전정책과 지방재정지원을 각각 분석하면서 각각의 정책을 검토하기는 하였지만 두 정책을 동시에 검토하고 성과를 측정하는 시도는 이루어지지 못하였다. 본 연구에서는 궁극적으로 그간의 지역발전정책의 성과를 실증적으로 측정하고자 하였다. 구체적인 결과를 바탕으로 지역발전정책의 방향과 방안을 제시하며, 향후 재정정책과의 조율을 가능하

도록 하는 구체적인 수단도 제시하고 있다. 결론적으로, 본 연구는 지금까지의 지역발전정책과 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 지원정책은 인구 유입에 유효한 수단임을 확인할 수 있었고, 이를 통한 지역 경제 성장, 지역 소득 성장 역시 기대할 수 있음도 보여주고 있다.

## 1. 지역발전 관련 자원 규모 산정과 지역발전자원 성과측정

지역발전정책에 대한 논의에 앞서 그간의 지역발전 관련 재정지출의 성과를 살펴보는 것이 우선적으로 이루어져야 함에도 불구하고 지금까지의 연구에서는 그렇지 못하였다. 본 연구에서는 지자체 예산 자본지출, 총자본형성, 자본스톡 자료를 활용하여 실증분석을 시도하여 보았다. 본 분석에서는 지역발전자원 성과는 궁극적으로 인구이동에 반영되는 것으로 가정하였고, 실증분석 방법을 이용하여 지역발전 관련 재정지출이 인구이동에 영향을 미칠 수 있음을 살펴보았다. 본 분석은 인구이동이 취업, 결혼 등 이른바 '시장효과'가 주된 요인임을 견지하고, 나아가 시장효과에 상승효과로 작용했을 재정정책에 초점을 맞추고자 하였다. 이론적, 실증적 분석을 통하여 꾸준히 감소하고 있는 인구이동률과 재정정책적 연계가 가능한지에 대한 것을 확인하고자 한 것인데, 소득수준 상승, 경기침체, 주택가격 불안정성 심화, 고령화 심화 등 인구이동률 하락 요인이 다양한 가운데 지방재정지원 및 지역발전 지원 역시 불필요한 이동을 감소시키는 역할을 했는지를 보고자 한 것이다. 보조금 제도의 의의는 해당 지역의 재정력 개선을 통한 일정 수준의 공공서비스 공급을 목적으로 하고 있으므로, 지역주민이 이주비용을 지불하지 않고도 본래의 거주지에서 일정한 수준의 삶의 질을 유지하도록 하는 데 있다. 그리고 실증분석 결과에서 자치단체 예산서상 반영된 자본지출과 국가 직접지원 성격의 자본스톡 모두 인구이동에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 그간의 지방재정지원을 통한 자본시설 확충은 살기 좋은 마을을 형성하는 데 일정부분 기여했고, 이를 바탕으로 인구유인 효과가 있을 수 있음을 확인하였다.

또한, 본 연구는 국가의 재정지원이 지역내 총생산 및 지역소득에 미치는

영향도 실증분석을 통하여 살펴봄으로써 인구이동 결과를 점검해 보고자 하였다. 그 결과 지방자치단체의 재정지출인 자본지출의 경우, 지역내 총생산의 증가율을 확대시키는 방향으로 영향을 미치고 있음을 확인하였고, 자본형성은 지역소득의 성장률을 증가시킬 수 있음을 알 수 있었다. 이상의 데이터분석을 통한 연구결과를 해석해 보면 정부의 재정지원은 지역성장 기반과 지역소득에 일정부분 기여한 것으로 볼 수 있으며 이는 나아가 인구이동에도 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 재정지출의 효율성 확보 방안

본 보고서에서는 보다 구체적인 재정지출의 효율성 확보 방안은 무엇인지 가능해 보고자 한다. 먼저, 지역발전과 관련해 ‘부처 간 지역발전정책 관련 보조금 정리방안’ 마련이 필요하다. 지역발전정책과 별개로 정부는 재정개혁 과제로 ‘유사중복사업 통폐합’이나 ‘PAYGO’의 정착 노력이 이루어지고 있는 상황이므로 보조금 중복사업은 일부 정리 가능할 것으로 보인다. 그러나 현행 예산관리시스템하에서 부처 간 중복 보조금에 통폐합 논의 차원에서의 PAYGO 효과는 기대하기 어렵다. 그나마 실현가능한 부처 내 PAYGO는 사실상의 예산절감 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

시스템적으로 관련부처 간 사업을 조정할 수 있는 ‘부처 간 PAYGO’가 가능한 보조금은 지역발전계정 내 포괄보조금(Earmarked-block grants)이 유일하다. 현행 광특회계(지특회계) 내 지역개발계정의 실링예산 사업은 재원을 받아 사업을 수행하는 사업주체인 지방자치단체가 부처 간 사업을 조정할 수 있도록 되어 있다. 지역발전과 관련한 주무부처는 국토부, 산자부, 환경부, 농림부, 인행부 등 매우 다양한데 이들 부처 간 보조금 조정이 사실상 불가능에 가까운 현실을 감안하면 지금으로서는 재원을 받는 지방자치단체가 사업을 조정하도록 되어 있는 지역개발계정 내 포괄보조금 사업을 확대하는 방안이 중복 보조금 통폐합을 위한 가장 현실적인 대안이다. 또 다른 근본적인 발전방안으로는 기존 지역 간 균형발전 재원의 중요한 축이었던 일반교부금인 지방교부세 중 일부를 ‘조건부보조금’으로 전환하도록 하는 것

이다 지역발전 재원 활용에 있어서 형평화 보조금과 함께 사업목적을 분명히 하는 조건부 보조금의 역할을 확대할 필요가 있음을 지적한 바 있다.

그 밖에도 지방자치단체 주도의 지역발전기조 확대를 제안하고 있다. 세수여건 불안정에 따른 지방세 감소와 법에 의한 국고보조사업 증가에 따라 지방자치단체 주체적으로 의지에 따른 재정지출 규모가 축소된 것이 사실이다. 또한 국가 의존도가 높아지는 지방소비세 확대나 지방교부세를 확대와 같은 '일반보조금 증가'는 더욱더 현재와 같은 중앙·지방 간 재정관계를 고착시킬 것으로 보여진다. 해당 지역의 정주여건이 나아지고 이를 통한 과표 상승 효과가 나타날 경우 이에 대한 공공재 가격기능인 지방세율을 차별화할 수 있는 지방세수 환경이 변화되어야 한다. 경쟁력은 경쟁을 통해서 이루어질 수 있기에 지방자치의 성숙도는 지역 간 차별화를 통한 건전한 경쟁구도의 실현으로부터 가능하다. 그러기 위해서는 향후 관련 중앙부처의 top-down식 지역발전정책 구상과 부처별 해당 국고보조사업 위주의 지역발전정책 수립 관행으로부터 벗어날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 자치단체는 부처가 아닌 지역주민을 위한 사업을 주도적으로 수행하여 지역 간 공공서비스 내용이 차이가 날 수 있도록 해야 하며 이를 지역주민은 지방세율의 차이로 평가하는 유기적 구조가 실현될 수 있도록 하는 지역발전정책 기조 유지가 필요함을 강조하고 있다.

마지막으로 지역발전정책의 재분배적 특성과 효과성 제고 방안을 위해서는 현재와 같은 지역을 대상으로 한 지역발전정책은 유지하되, 공간권역과 자원배분권역을 일치시켜 재원의 효과성을 제고할 것을 제안하고 있다.

## 목 차

I. 서 론 .....	17
II. 지역발전정책 제도 현황 및 논의 .....	21
1. 우리나라 지역발전정책 개관 .....	21
가. 1960년대부터 국민의 정부 지역정책 .....	21
나. 참여정부의 균형발전정책과 균형발전특별회계 .....	25
다. MB 정부의 광역화정책과 광역·지역발전특별회계 .....	27
라. 박근혜 정부 지역발전정책과 지역발전특별회계 .....	31
2. 박근혜 정부 지역정책 개편내용 평가와 향후 과제 .....	33
가. 개편내용 평가 및 문제점 .....	33
나. 포괄보조금적 특성을 이용한 행복생활권 구현 .....	35
3. 지역발전정책과 지방재정지원 연계 필요성 .....	36
가. 지역발전정책의 특징 .....	36
나. 지방재정지원 근거 및 재원규모 .....	37
다. 이전재원 항목 간 성격구명의 필요성 .....	42
라. 지역발전 관련 재정의 효율성 및 지역정책 효과성 검토 필요성 .....	44
4. 최근의 지역발전정책 논의와 해석 .....	46
III. 지역발전 재원규모 추정 .....	52
1. 지역발전특별회계(광역·지역발전특별회계) .....	52
2. 지역발전 재원규모 추정 .....	56
가. 자본지출 분석의 의의 .....	56
나. 연도별 자본지출 규모와 추이변화 .....	60
다. ‘투자적 경비’와 ‘자본지출’ .....	64

라. 지역별 자본지출 규모와 추이변화 .....	69
마. 자본지출 규모 추정 후속작업의 필요성 .....	72
3. 중앙정부 국가직접 지원사업 비용 산정 .....	74
가. 지역별 사회간접자본스톡 규모 산정 .....	74
나. 지역별 사회간접자본스톡 규모 및 비중 .....	77
다. GRDP 지역별 비중의 추이 .....	80
4. 주요국의 지역발전 관련 재원규모 비교 .....	82
<b>IV. 주요국의 지역발전정책 주요 내용과 성과평가 .....</b>	<b>86</b>
1. 주요국의 지역정책 패러다임 변화내용 .....	86
2. EU Cohesion Policy와 각국의 지역정책과의 연계 .....	89
3. EU Structural Fund의 성과평가와 시사점 .....	93
가. EU의 성과평가 방식과 분석결과 .....	93
나. EU 지역정책으로부터의 시사점: 광특회계 운영 효율화 방안 .....	96
다. 주요국의 지역발전정책 성과평가와 시사점 .....	97
4. 미국의 지역발전정책 내용과 시사점 .....	98
5. 영국의 지역발전정책 전환 사례와 시사점 .....	107
<b>V. 지역 간 인구이동 및 지역 경제성장 실증분석 .....</b>	<b>113</b>
1. 인구이동 현황 .....	113
가. 인구이동을 감소추세 .....	113
나. 수도권 인구집중 완화 .....	115
다. 인구이동 원인과 재정정책적 시사점 .....	117
2. 인구이동과 재정정책 관련 선행연구 .....	120
3. 시도 간 인구이동 실증분석 .....	124
가. 분석모형 .....	124

---

나. 분석자료 .....	126
다. 분석자료의 특징 .....	129
라. KTX 개통에 따른 인구이동 .....	131
마. 분석방법 .....	135
바. 시도 간 인구이동 실증분석 결과 .....	137
사. 실증분석 결과 시사점 .....	143
4. 시군구 간 인구이동 실증분석 및 분석결과 .....	145
5. 지역발전정책과 지역 경제성장 .....	150
가. 분석자료 .....	150
나. 분석방법 .....	154
다. 실증분석 결과 .....	155
<b>VI. 결론 및 정책적 시사점 .....</b>	<b>159</b>
1. 지역발전 관련 자원 규모 산정과 지역발전재원 성과측정 .....	160
2. 재정지출의 효율성 확보방안 .....	162
3. 지역발전재원의 다양화 방안 모색 .....	163
4. 지방자치단체 주도의 지역발전기조 확대 .....	164
5. 지역발전정책의 재분배적 특성과 효과성 제고방안 .....	165
<b>참고문헌 .....</b>	<b>168</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>178</b>

---

## 표목차

〈표 II-1〉 지역발전정책 추진경과	23
〈표 II-2〉 수도권과 비수도권의 주택건설실적 추이	25
〈표 II-3〉 참여정부와 이명박 정부의 지역정책 비교	27
〈표 II-4〉 광특회계 내 포괄보조사업의 운용체계와 세출예산	29
〈표 II-5〉 박근혜 정부 지역발전정책의 비전과 전략	31
〈표 II-6〉 광특회계의 기본구조	33
〈표 II-7〉 중앙정부의 지방재정조정제도 개요	38
〈표 II-8〉 지방자치단체 세입구조(2008~2014년)	39
〈표 II-9〉 주요국의 형평화 보조금 운영 현황	40
〈표 III-1〉 연도별 광특회계 예산 현황	54
〈표 III-2〉 전체 광특회계 세출예산안 현황	54
〈표 III-3〉 2013년 지방자치단체 기능별 예산규모(순계, 일반회계+특별회계)	56
〈표 III-4〉 2013년도 회계별·연도별 세입 순계예산 규모	57
〈표 III-5〉 2012년도 지방자치단체 일반회계 분야별-성질별 세출결산	59
〈표 III-6〉 서울특별시 본청 일반회계 분야별-성질별 세출결산(FY2012)	60
〈표 III-7〉 지방자치단체 세출결산 세출구조 통계목별 순계분석(총괄)	61
〈표 III-8〉 2007년도 투자적 경비	64
〈표 III-9〉 2007년 투자적 경비 기능별 내역	66
〈표 III-10〉 전체 세출 중 자본지출이 차지하는 비율	68
〈표 III-11〉 시도별·연도별 자본지출 규모	69
〈표 III-12〉 지방자치단체 결산단체별 순계분석(총괄)	72
〈표 III-13〉 시도별·연도별 자본스톡 규모	78
〈표 III-14〉 1997, 2005, 2012년 주요 지표의 수도권 및 비수도권의 비중	79

---

〈표 III-15〉 1997년 주요 지표 지역별 비중 .....	80
〈표 III-16〉 2005년 주요 지표 지역별 비중 .....	81
〈표 III-17〉 2012년 주요 지표 지역별 비중 .....	82
〈표 IV-1〉 Paradigm Shift of Regional Development Policy .....	87
〈표 IV-2〉 한국의 공간계획 수립에 참여하는 정부부처 및 지방정부 .....	89
〈표 IV-3〉 1980년대 이후 미국 지역개발정책의 변화과정 .....	102
〈표 IV-4〉 RDA와 LEP의 특징 비교 .....	109
〈표 IV-5〉 RDA와 LEP 사이의 유사점과 차이점 .....	110
〈표 V-1〉 한국·미국·일본 국내인구이동 추이 비교 .....	114
〈표 V-2〉 Migration data를 이용한 공공서비스 효과분석 기존연구 .....	123
〈표 V-3〉 표준화 이후 비율변수의 기초자료 .....	127
〈표 V-4〉 변수의 지역 간 격차(지니계수) .....	130
〈표 V-5〉 경부고속철도 완전개통에 따른 기대와 우려 .....	134
〈표 V-6〉 2006년 지역별 KTX 승하차 수/인구 .....	135
〈표 V-7〉 2011년 지역별 KTX 승하차 수/인구 .....	135
〈표 V-8〉 비율변수 간의 단순상관관계 .....	136
〈표 V-9〉 가설에 대한 예측 및 실증분석 결과 .....	137
〈표 V-10〉 1997~2012년 시도 간 인구이동 실증분석 결과 .....	137
〈표 V-11〉 2007~2012년 미시자료를 활용한 시도 간 인구이동 실증분석 결과 ...	142
〈표 V-12〉 시군구 인구이동 관련 분석자료 및 출처 .....	146
〈표 V-13〉 2011년 시군구 인구이동 실증분석 결과 .....	149
〈표 V-14〉 연도별 인구 가중변이계수 .....	151
〈표 V-15〉 총자본형성의 민간 대 정부 구성비 .....	153

---

## CONTENTS

---

〈표 V-16〉 1997~2012년 지역내총생산 및 지역소득과 지역발전재원 .....	156
〈표 V-17〉 지역내총생산 및 지역소득 성장률 .....	157
〈부표 1〉 재정패널 자료 비율변수 간 상관관계 .....	178
〈부표 2〉 1997년 주요지표 지역별 수치 .....	178
〈부표 3〉 2005년 주요지표 지역별 수치 .....	179
〈부표 4〉 2012년 지역별 수치 .....	180
〈부표 5〉 광역자치단체별 지방재정 세출 현황(2007~2012년) .....	181

---

---

## 그림목차

[그림 II-1] 지방 이전재원의 GDP 비중 추이(1990~2012년) .....	39
[그림 II-2] 2003~2012년 1인당 교부세 평균과 보조금 평균의 상관관계 .....	43
[그림 III-1] 2005년 이후 자치단체 세출결산 분석(순계) .....	61
[그림 III-2] 2000년 이후 성질별 지출 항목의 추이변화 .....	63
[그림 III-3] 전체 예산과 경상이전과 자본지출 항목의 재원규모 .....	63
[그림 III-4] 경상이전과 자본지출 재원의 증감을 비교 .....	63
[그림 III-5] 2000년 대비 2007년 투자적 경비의 재원출처 .....	68
[그림 III-6] 광역자치단체별 전체 예산 대비 자본지출 비중의 변화 .....	71
[그림 III-7] 서울특별시 일반회계 자본지출 비중의 변화 .....	71
[그림 III-8] 자본스톡과 GDP 규모 비교 .....	76
[그림 III-9] 지역발전 관련 재원과 GDP 변화율 추이 .....	77
[그림 III-10] 1997, 2005, 2012년 수도권 및 비수도권의 비중 .....	79
[그림 III-11] SNGs' Capital Expenditure as a Percentage of GDP(2009) .....	83
[그림 III-12] Capital Expenditure by Regional and Local Authorities(2004) .....	84
[그림 III-13] Sub-national Share of Public Investment(2011) .....	84
[그림 III-14] 주요국의 이전재원 비중과 자본지출 규모 .....	85
[그림 IV-1] EU 총예산규모와 지역발전기금과 농업보조금의 비중 .....	90
[그림 IV-2] EU Regional Support as a Percentage of GDP, Average EU Region .....	92
[그림 IV-3] 2000년부터 2004년까지의 미국 연방 경제개발 관련 지출 규모 .....	100
[그림 IV-4] 2000년부터 2004년까지의 연방정부 지역개발 관련 지출 규모 .....	100
[그림 IV-5] 영국 지역정책의 추진체계 개편 내용 .....	108

---

## CONTENTS

---

[그림 V-1] 이동자 수와 이동률 추이, 1970~2013년 .....	114
[그림 V-2] Fraction of the Population in 2005 that Moved Residence in the Previous Year .....	116
[그림 V-3] 수도권 전입·전출 추이, 2003~2013년 .....	117
[그림 V-4] 장래인구전망에 따른 수도권 인구집중 추이 .....	117
[그림 V-5] 연령별 이동률 추이, 2003~2013년 .....	118
[그림 V-6] KTX 개통 후 지역 간 수송 부담의 변화 .....	133
[그림 V-7] 총자본형성 변수와 주요 변수들과의 비교 .....	153

---

---

# I. 서론

---

우리나라는 1990년대 후반의 경제위기를 성공적으로 극복한 경험이 있다. 그러나 2008년 이후의 경제위기는 전보다 더욱 커진 외부효과의 민감성으로 인하여 더딘 회복세를 보였으며 이는 결국 ‘저성장’이라는 결과로 나타나고 있다. 이러한 ‘저성장’의 여파는 소득불평등도 심화로 나타나고 있기에 현재 우리나라는 재정정책적으로 중요한 판단을 해야 할 상황에 놓여 있다. 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로도 소득불평등 현상이 두드러지고 있고, 이에 대하여 학계를 비롯한 전문가들은 재정투자를 통한 정부의 역할에 주목하고 있다.

소득불평등의 양상은 나라마다 다른 모습으로 나타날 수 있다. 우리나라의 경우 낮은 조세 부담률과 복지지출 부담률 같은 기준을 통하여 볼 때, 개인 간 소득불평등 완화를 위해 투자부문을 꾸준히 증가시켜 나갈 것으로 전망된다. 반면, 지역 간 소득불평등 완화를 위한 지역발전 관련 재정투입은 이미 상당한 규모로 진행 중이며, 지역발전재원은 재량적 조정이 가능한 부분으로서 재정압박 수위가 높아지게 되면 감축대상 재원에 해당한다. 이와 같은 추세로 볼 때, 거시경제 상황이나 재정수요의 내용변화에 따라 향후 복지재정 지출은 개인 간 소득불평등 완화를 위한 재정투자 증대 요구가 더욱 커질 것으로 보이며, 상대적으로 ‘지역 간 격차완화’ 분야의 재정규모는 정체될 것으로 전망된다. 이는 곧 지역발전 재정투입의 재정효율성이 확보되어야 함을 의미한다. 왜냐하면 여러 가지 정치적, 제도적 이유로 지역발전 재원에 대한 재정수요는 지속적으로 증가할 것이기 때문이다.

지금까지 지역발전 관련 재원은 지방재정 이전재원과 맞물려 있어 재정 성과평가가 어렵고, 대부분 정치적으로 결정되는 예산적인 성격이 있기에 중요도에 비하여 정책적 관심과 분석의 필요성에서 비교적 멀어진 분야였던

것은 사실이다. 그러나 재정규모 면에서 본다면 지방재정 지원을 포함한 지역발전 투자 재원은 복지재원 규모 다음으로 큰 분야이다. 지역발전 관련 사업과 재정투입은 지역발전과 관련된 사업 일부를 담고 있는 광특회계에만 국한되는 것은 아니다. SOC 관련 국고보조금과 함께 일반재원인 지방교부세도 지역발전 재원으로 사용되고 있다. 기존의 지방재정지원제도하의 재정 지원 중 현금성 지원을 제외한 기타 시설 관련 재정투자는 지역발전재원으로 투입되어 왔다고 보는 것이 타당하다.

따라서 지역정책 개선방향은 공간정책의 재구성 못지않게 기존의 재정조정제도 개선방향도 함께 논의되는 것이 제도의 효과성 면에서 반드시 필요하다. 또한 국가재정운용 관점에서 보더라도 향후 복지지출이 증가하는 과정에서 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 지역정책 지원의 효과성 제고를 위한 보조금 제도 개편방향이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다.

정부는 중요한 국정과제로서 ‘지역발전’에 대한 정책적 의지를 보여주었다. 이에 따라 지난해 7월 박근혜 정부는 지역발전정책 방향을 제시하였고, 올해 3월에는 지역 주도의 지역경제 활성화 대책을 발표했다. 박근혜 정부의 지역발전정책과 기존 정책과의 차이점은 마을 단위의 새로운 권역으로서의 ‘행복생활권 도입’과 법 개편을 통하여 예산배분 절차상 지역발전위원회의 의견을 반영하는 ‘지역발전위원회의 위상강화’라고 볼 수 있다. 그러나 그 밖에 사업을 자율적으로 결정하고, 지역을 단위의 패키지 형태로 지원하는 점은 기존의 ‘포괄보조금’과 별반 차이가 없다. 또한 광특회계 개편내용에서는 지역개발계정은 ‘생활기반계정’으로, 광역개발계정은 ‘경제발전계정’으로 사실상 명칭만 변경된 것으로 보인다. 따라서 지역발전 관련 사업을 수행하는 지자체에서는 기존 사업내용과 재원규모 및 절차가 거의 동일하고, 다만 행복생활권을 지정하여 그에 따른 사업내용을 신규로 설정하는 점이 기존과는 다른 점이다. 새정부의 지역정책 역시 새로운 권역을 중심으로 한 지역정책의 패러다임 전환에 초점이 맞추어져 있다.

우리나라의 지역정책 현황을 볼 때 지역발전정책은 2005년 균형발전특별회계 이후부터 지금까지 새정부가 들어설 때마다 정책기조와 재원구조가 수

정되었기 때문에 사실상 대통령 임기와 함께하는 ‘5년 단위의 지역발전정책’으로 볼 수 있다.

그러나 지역발전정책은 속성상 단기간에 이루어지지 못하는 근본적인 한계가 있다. 또한, 국가정책사업과 민간부문의 경제성장을 통한 성과를 구분하여 평가하는 것도 쉽지 않고 기존의 지방재정지원정책을 포함하여 유기적으로 봐야하기 때문에 5년 단위의 성과로 정책기조를 변화시킬 경우 지역발전정책의 효과성을 담보하기 어렵다. 2010년 영국 보수당 정권이 들어서면서 과거 노동당의 지역발전정책 핵심기구인 지역개발청(Regional Development Agency)이 폐지되고, 새로운 지방산업협의회(Local Enterprise Partnership: LEP)로 변모하는 과정을 눈여겨 볼 필요가 있다.

따라서 매번 새정부가 들어서면 지역 간 격차 현황을 중심으로 그간의 지역정책의 패러다임 변화를 요구하고 그간의 지역정책 성과에 대한 과학적인 평가는 소홀하다. 그러나 과연 우리나라의 지역발전정책의 기초를 5년마다 바꿔야 할 만큼 그간의 성과가 미흡한 것인가를 곰곰이 생각해 볼 필요가 있다. 그간의 지역발전정책과 지방재정지원으로 인하여 비수도권 지역에서 수도권으로의 인구이동이 지속적으로 감소하고 있는 점, 살기 좋은 시군구의 인구이동이 증가하는 점에 대한 정책적 해석은 오히려 그 반대일 수 있다. 즉, 그간의 지역발전정책 성과를 간과하고 있다는 사실이다. 이에 본 연구는 우리나라의 막대한 규모의 지역발전 관련 재원투입이 감소하는 인구이동률과 경제성장에 무관하지 않을 것이라는 직관적 가설하에 출발한다.

본 연구에서는 재정의 효율성뿐만 아니라 지역정책의 효과성 제고를 위해서는 지역발전정책과 재정정책의 연계의 필요성과 구체적인 개선방안을 모색해 보고자 한다. 먼저, 제Ⅱ장에서는 공간적 범위의 지역발전정책 내용을 살펴보고 재정과의 연계방안을 모색하고자 한다. 그 과정에서 현재 뜨거운 논쟁인 지역정책에 대한 패러다임 변화에 대한 논의도 소개하고자 한다. 제Ⅲ장은 본 연구의 주요 성과에 해당하는 지역발전 재원규모 추정방식과 규모를 설명하고, 간략하게 국제비교를 통한 재정지원 정책의 중요성도 평가하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 EU를 비롯한 주요국의 지역발전정책의 내용을

살펴보고, 재정정책과의 연계에 대한 시사점을 도출한다. 제 V장은 지역 간 인구이동이 지역발전정책의 성과에 해당한다는 가정하에 그간의 지방재정투입과 지역발전정책의 성과로서의 인구이동 요인을 실증분석으로 규명해 보고자 한다. 또한, 지자체와 중앙정부의 지역발전재원과 지역 경제성장과의 관계도 조명하고자 하였다. 제 VI장은 이상의 내용을 정리하여 지역발전정책과 재정정책과의 연계를 위한 구체적인 방안들을 제시하고자 한다.

---

## II. 지역발전정책 제도 현황 및 논의

---

### 1. 우리나라 지역발전정책 개관

#### 가. 1960년대부터 국민의 정부 지역정책

우리나라의 지역발전정책은 ‘국민의 정부’ 이전부터 국가적 차원에서 지속적으로 추진되어 왔다. 1960년대 경제개발 5개년계획이 경제개발에 대한 기반을 다진 계획(planning)이었다면, 1972년부터 시작한 국토종합개발계획은 ‘국토의 균형발전’을 목표로 한 공간적 개념의 국가적 계획이었다. 당시의 국토계획은 높은 경제성장률에 따라 도시화가 지속되던 시기이고, 따라서 1960년대부터 1980년대까지의 성장거점 전략은 산업근대화를 위한 도시화 정책이었다. 그리고 이러한 정책기조는 경제와 산업발전에 효과적이었던 것이 사실이다. 그러나 인구와 산업이 일부 대도시, 특히 수도권 지역으로 집중되는 현상을 초래하였고, 결국 주택 및 기반시설의 부족과 도시의 난개발을 야기하였다. 이후 1980~1990년대에는 도시정책의 목표가 ‘수도권 지역의 분산과 국토의 균형발전’으로 전환되었다.<sup>1)</sup> ‘국민의 정부’에서는 ‘수도권 과밀해소 및 지역균형발전’에 대한 관심이 정책으로 나타났으며, 지역산업정책의 도입 시기로서 클러스터 중심의 이른바 ‘산업정책’이 자리 잡기 시작하였다. 1999년 4개 ‘지역산업진흥사업’을 시작으로 추진되었으나, 외환위기 극복과정에서 강도 높게 추진되지는 못하였다.

우리나라의 지역발전정책이 대통령이 주관하는 주요 국정과제로 인식되기 시작한 시기는 ‘참여정부’라고 볼 수 있다. 참고로 2014년 현재, 미국의 경우 오바마 2기 정부에서 2011년부터 연방부처인 HUD와 함께 ‘Strong

---

1) 국토연구원, 『OECD 한국도시정책보고서』, 2013, p. 20 참조

Cities and Strong Communities(SC2)' 정책을 백악관 어젠다로 추진 중에 있어 지역정책이 연방정책으로 부상되었다는 기대감이 한층 고조되어 있는 분위기이다. 이 정책이 의미를 갖는 이유는 해당 주정부와 연방정부 차원에서의 지역정책은 그 이전에도 있었지만, 연방정부 차원의 국가적 어젠다로 채택되는 것은 미국 역사상 처음이기 때문이다.<sup>2)</sup> 우리에게 흥미로운 것은 SC2 정책의 내용인데, 내용의 요지는 혁신도시를 선정하고 이들 도시재생을 위해 교육정책이 주를 이루고 있다는 점이다. 이는 우리나라 참여정부 당시의 지역혁신계정의 목적과 유사하고, 정책내용에 있어서도 산학연을 이용한 혁신프로그램 등과 같은 정책으로 우리의 것과 매우 유사하다. 물론 우리나라의 경우 혁신도시를 선정하고, 공공기관을 물리적으로 이전하도록 하였으므로 미국의 정책보다는 훨씬 강도 높은 지역발전정책이었다고 볼 수 있다.

우리나라 지역발전 관련 정책에서 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 '수도권규제정책의 역사적 흐름'이다. 서울과 수도권에 집중된 인구를 분산하고 지역 간 균형발전을 도모하기 위한 수도권억제시책은 1960년대부터 시작되었다. 1960년 '대도시인구방지책', '1969년 중앙관서 지방이전 및 인구집중억제방안', '1971년 그린벨트 지정', '1972년 토지거래허가제 도입', '1973년 수도권공장 신·증설 5배 중과세', 1975년 '서울시내 공장 신, 증축 억제 및 수도권인구재배치계획', '1977년 임시행정수도건설추진' 등이 시행되었다. 이후 1980년대 당시의 「수도권정비계획법」에서 수도권을 서울, 경기, 인천으로 정하고, 5개 권역으로 나누어 인구집중의 억제와 지방분산을 유도하고자 하였다. 수도권은 우리나라 국토면적의 약 11.8%를 차지하고, 전체 인구비중은 2000년 이후 절반수준이 유지되어 오고 있다.<sup>3)</sup>

2) 이 내용은 연구진의 US Housing and Urban Development 전문가와의 인터뷰 내용과 홈페이지 설명에 따른 것임.

3) 김정훈·김현아(2008) 내용의 일부를 참고하여 재작성함.

〈표 II-1〉 지역발전정책 추진경과

시 기	배경·목표	주요 정책
1960~ 1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤의 악순환 탈피</li> <li>• 자립경제기반 구축</li> <li>• 공업화 기반 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1차 경제개발 5개년 계획</li> <li>• 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)</li> <li>• 지방공업개발법 제정(1970년)</li> <li>• 공업단지 및 수출산업단지 조성</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장과 복지의 조화</li> <li>• 수도권 집중억제와 지역균형발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회발전5개년계획</li> <li>• 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)</li> <li>• 수도권정비계획법 제정</li> <li>• 제1차 수도권정비계획(1984~1996년)</li> <li>• 서해안종합개발사업계획 수립</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방보산형 국토골격 형성</li> <li>• 생산적·자원절약형 국토형성</li> <li>• 국토환경의 보전</li> <li>• 통일 대비 국토기반 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)</li> <li>• 제2차 수도권정비계획(1997~2011년)</li> <li>• 지역균형개발 및 지방중소기업 육성법(1994년)</li> <li>• 8개청 3개 기관을 대전청사로 이전</li> </ul>
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역균형발전으로 국민통합</li> <li>• 관련 제도 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전특별법 제정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형발전5개년계획(2004~2008년)</li> <li>- 국가균형발전특별회계 운영</li> <li>- 국가균형발전위원회, 시·도지역혁신협의회 운영</li> </ul> </li> <li>• 제4차 국토종합계획(2000~2020년) 및 수정계획(2006~2020년)</li> <li>• 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시</li> </ul>
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상</li> <li>• 광역화와 연계협력 활성화</li> <li>• 특화발전과 지방분권 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전특별법 개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전5개년계획 수립 (2009~2013년)</li> <li>- 광역·지역발전특별회계 운영</li> <li>- 지역발전위원회, 광역경제권발전위원회 구성</li> </ul> </li> <li>• 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년)</li> <li>• 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권, 3차원 정책</li> </ul>

자료: 지역발전위원회(2013), pp. 4~5

수도권정책은 당시 건설교통부의 「수도권정비계획법」과 산업자원부의 「산업집적활성화법」과 「지방세법」을 근거로 시행되었다. 「수도권정비계획법」에서는 규제시책으로서 인구 집중유발 시설 규제, 대규모 개발사업 규제, 난개발을 막기 위한 수도권정비계획을 건교부장관이 수립 집행하는 것으로 되어 있었다. 「산업집적활성화법」에서는 공장 입지규제 시책으로서 공장건축 총

량규제 등이 시행되었다. 지방세법은 과밀 억제권역 내 법인설립 증과세 조치 등이 규제시책의 근간이 되었다.

제1차 수도권정비계획 이후, 제2차 수도권정비계획에서는 기존의 ‘인구분산과 집중억제’에서 ‘지역균형개발과 수도권문제 해소’로 정책목표를 전환하였다. 제2차 수도권정비계획은 규제완화에 초점이 맞추어졌고, 핵심은 ‘공장총량제’ 도입이었다. 공장총량제는 수도권지역의 제조업 집중을 억제하기 위해 매년 건설교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 연간 수도권 내 공장건축 총허용량을 결정하고, 이를 초과하는 공장건축을 제한하는 것이다. 이는 개별공장에 대한 입지규제보다는 공장건축 면적을 총량으로 규제하는 방향으로 개정되었다. ‘공장총량’은 수도권억제정책을 대표하는 정책으로 자리잡았으나 2000년 이후 제조업이 더 이상 수도권으로의 인구 집중을 유발시키는 요인이 아니라는 점, 구체적인 지방 육성정책이 필요하다는 점, 지속적으로 총량채정을 늘려나가는 등 사실상의 실효성이 없다는 반대논의도 지속되었다.

이들 규제정책은 경제적 유인과 상관없이 추진된 것이기에 수도권지역이 가지고 있는 경제적 인프라 즉, 정부 및 공공기관, 대기업, 대학, 기반시설 등에 위협적인 수단이 되지 못하였다. 규제정책으로 일부 물리적인 수도권의 진입을 억제할 수 있었을지는 모르나 기타 신도시 주택공급과 같은 양적 규제 면에서는 일관성을 보이지 못하는 정책 간의 상충으로 인하여 결과적으로는 수도권 집중을 막지는 못하였고, 현실적 요구에 의한 예외 및 완화조항을 신설하는 사례도 발생하였다(예: 규제대상 공장규모 완화(1994년 수정법), 삼성반도체 증설, LG필립스 신증설을 위한 「산업집적활성화법」 개정 등). 결국 이러한 수도권 집중억제시책과 산업경쟁력 강화 시책 간의 상충으로 인하여 정책의 신뢰성을 잃게 되었고, 시장왜곡 현상도 나타나게 되었다.<sup>4)</sup>

그리고 이상의 수도권규제 정책에 대한 대대적인 개편으로 인하여 참여정부 시절 행정수도 이전이라는 큰 변화가 일어났고, 대표적 공간정책인 수도권정책을 통하여 오늘의 ‘세종시’가 탄생하였다. 당시 참여정부는 수도권의

4) 변창흠(2005), p. 16

경쟁력 제고와 국토균형발전의 조화를 목표로 한 공간정책의 핵심을 ‘재원과 기능의 지방이전’으로 보았고, 이에 수도권 기능의 지방분산과 미래형 혁신도시를 계획하였고 2014년 현재 대부분의 정부기관 및 공공기관이 이전하였고, 혁신도시 건설도 진행 중에 있다.<sup>5)</sup>

〈표 II-2〉 수도권과 비수도권의 주택건설실적 추이

(단위: 호, %)

건설실적	전 국	수도권		지방	
		실적	비중	실적	비중
2000년	433,488	240,985	55.6	192,503	44.4
2001년	529,854	304,396	57.4	225,458	42.6
2002년	666,541	376,248	56.4	290,293	43.6
2003년	585,382	297,289	50.8	288,093	49.2
2004년	463,800	205,719	43.8	258,081	55.6
2005년	463,641	197,901	42.7	265,740	57.3
2006년	469,503	172,058	36.6	297,445	63.4

자료: 국토교통부, 내부자료

#### 나. 참여정부의 균형발전정책과 균형발전특별회계

‘참여정부’에서는 ‘지방분권과 국가균형발전’을 국가의 주요 정책목표로 삼았고, 대통령직속 ‘국가균형발전위원회’, ‘정부혁신지방분권위원회’를 중심으로 종합기획과 강력한 추진을 시도하였다. 이에 따라 지방분권화정책, 지역균형발전정책, 행정수도 이전정책이 진행되었고, 우리나라 역사상 가장 적극적인 균형발전 정책을 시도했으며 비교적 단기간 내에 물리적 성과도 이룬 것으로 볼 수 있다. 세종시와 혁신도시로 대표되는 당시의 정책성과에 대해서는 지역성장과의 연계, 인구분산에 따른 고른 지역성장 기반확대, 지역 간 격차완화 속도 등 지속적인 연구분석을 통한 평가가 이루어져야 할 것이다.

5) 산업자원부, 「수도권발전 및 혁신도시 건설방안」 보도자료, 2004. 8. 31.

참여정부의 균형발전정책의 핵심은 행정수도 이전과 별도의 재원인 균형발전특별회계를 신설하였다는 것이다. 「균형발전특별법(이하 균특법)」에 근거하여 균형발전특별회계(이후 균특회계)가 도입되었으며, 지역발전 및 지방이양과 같은 성격의 사업 재원을 위한 ‘포괄보조금’ 성격의 보조금을 표방하였다. 균특회계는 그 자체 내에 포괄보조금적인 성격의 재원인 ‘지역개발계정’과 특정목적, 즉 기존의 국고보조금적인 성격의 ‘지역혁신계정’도 포함되었다. 혁신계정의 경우에는 배분방식이나 지자체 사업수행 관점에서는 기존의 국고보조금과의 차이가 분명하지 않다는 지적이 많았다. 따라서 MB 정부 이후 광특회계로 개편 시 일부 사업은 지역개발계정과 원래 국고보조금 사업으로 이관되었으며, 나머지 사업은 광역계정으로 흡수되었다.

‘지역개발계정’은 기존 부처가 사업별로 지역에 배분하는 국고보조금 배분방식이 아닌 예산실이 배분공식에 따라 지역별 top-down 방식으로 직접 배분하는 것으로 지역발전사업 목적의 포괄보조금에 해당한다. 균특회계 사업은 기존 국고보조금 중 지역개발 성격이 강한 SOC, 문화관광, 농림, 산업관련 사업으로 구성되어 있는 특성을 가지고 있다. 따라서 ‘균특회계’라고 하는 이전재원 항목이 2005년부터 시작된 것이긴 하나 기존 국고보조금 중 ‘균형요소가 있는 동질적인 사업들’을 따로 구분하여 포괄화한 것이라 볼 수 있다. 배분공식에는 재정수요(면적, 인구)와 균형수요(소득세할주민세, 노령인구비중, 재정력지수)가 고려되었다. 도입 초기에는 기존 국고보조금 사업과의 정책혼선과 지자체 단위 실무단계에서의 협조가 이루어지지 못한 점이 단점으로 지적되었다.<sup>6)</sup> 그럼에도 불구하고 실링 내 자율적인 사업선택이라는 장점을 지닌 지역개발계정 사업은 지속적으로 개선되어 왔고, 현재 지역발전특별회계에서도 핵심계정으로 자리 잡고 있다.

MB 정부에는 지역개발계정의 ‘포괄보조금’이 법에 명시되는 변화가 있었고, 나아가 박근혜 정부가 도입하기로 한 ‘사회계정’ 신설의 모델이 되었기

6) 지역발전위원회의 평가에 따르면, 국가균형발전위원회의 강력한 권한에도 불구하고 부처간, 지자체 간 경쟁과 중복투자로 인한 비효율화 심화, 균형발전 정책이 중앙정부 주도로 추진되어 지방분권을 통한 지자체 역량강화 및 자율적 집행기반 구축에는 소홀했다는 평가가 이루어진 바 있다.

에 이는 우리나라 보조금의 정책적 의미를 확대시킨 사례에 해당한다고 볼 수 있다. 단, 지역개발계정의 포괄보조금이 긍정적인 평가를 할 수 있는 이유는 사업의 성격상 재원의 삭감 및 증가가 비교적 자유로운 지역개발사업적인 특성에 있다.

사회계정의 경우, 사업의 특성상 복지사업이 대거 포함되면 이는 설령 자본시설사업 위주라 할지라도 운영비나 대상 확대에 따른 개보수가 지속적으로 이루어져야 하므로 지역개발계정 사업처럼 유연한 사업조정이 어려울 가능성이 높다. 이 경우에는 사실상 포괄보조금의 재원효율화 장점은 기대하기 어렵기 때문에 지속적인 사업평가를 통한 계속 및 신규사업 모니터링 강화하는 등의 제도적인 장치가 필요하다.

#### 다. MB 정부의 광역화정책과 광역·지역발전특별회계

MB 정부는 ‘광역화’, ‘포괄화’를 정책기조로 하여 이전 정부와 차별화한 지역정책의 필요성을 제기하였다. 따라서 균특회계가 ‘광역지역발전특별회계(이하 광특회계)’로 개편되었고, 기본 틀은 유지하되 광역부문의 국고보조금이 직접사업의 형태로 대폭 확대되었다. 초광역권 개발, 5+2 광역경제권 전략 도입, 163개 기초생활권을 개발하고, 경제권 간 상호 경쟁과 협력을 통한 지역발전을 유도한 점, 저탄소녹색사업이 지역단위에서 시도된 점 등이 주요 정책내용에 해당한다.

〈표 II-3〉 참여정부와 이명박 정부의 지역정책 비교

	정책목표 및 전략	주요사업	핵심재원	추진조직
참여정부	국가균형발전 지역혁신체계 구축 수도권 기능분산 지역산업 육성	세종시, 혁신도시 건설 전략산업 육성 신 활력사업	국가균형발전 특별회계	국가균형발전위원회 지역혁신협의회
이명박 정부	지역경쟁력 강화 광역경제권 육성 기초생활권 발전 초광역개발권 구상	30대 선도프로젝트 선도산업 육성 4대강 살리기 지자체 간 연계협력	광역·지역발전 특별회계	지역발전위원회 광역발전위원회

자료: 지역발전위원회(2013), 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책방향」, 보도자료, p. 6

당시 개편된 광특회계의 구성은 3개 계정과 6개의 사업군으로 이루어져 있다. 지역개발계정 사업의 성격은 ‘기초생활권 기반구축’, ‘지역사회기반시설 확충’, ‘지역문화 예술체육 및 관광자원 개발 및 확충’ 등으로 구성되어 있다. 광역발전계정의 사업적 특징인 광역경제권 지역선도산업 및 지역전략산업 활성화, 성장거점 지역을 위한 출연 및 용자 등에 해당한다. 시도자율편성사업은 지역의 일반적 개발사업으로, 시도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하고 있다. 시군구 편성사업은 성장촉진지역 등 기초생활권 관련 기반구축사업으로 해당 시군구가 신청한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성하고, 신규사업은 부처가 직접 편성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 특히, 한도 내 사업(ceiling)인 ‘시도자율편성(18개 단위사업, 10개 부처청)’과 ‘시군구자율편성사업(4개 단위사업, 4개 부처)’이 「포괄보조금」이란 명칭으로 법에 명시된 점, 시군구 단위의 사업주체(부처포괄화) 통합은 정책성과로 평가할 수 있다. 재정효율화 관점에서 본다면 부처포괄화 과정, 예를 들면, 농림부는 ‘일반농산어촌지역’을, 국토부는 ‘도시활력증진지역’과 ‘성장촉진지역’ 내의 사업을 모두 관할하는 과정에서 200여 개 세부사업이 22개의 포괄보조사업으로 통폐합된 점은 중요한 개선에 해당한다. 그러나 특정부처가 지역을 포괄하는 과정에서 나타나는 사업의 전문성 우려, 중요사업 관리 부재 등의 다양한 문제점도 노출되었다. 예를 들어 국토부 관할지역에서 농림부의 사업을 신규로 신청하는 것이 행정적으로 용이하지 않을 수 있고, 설령 신청하여 신규로 사업을 수행한다 하더라도 ‘사업관리’ 부처가 자원배분부처가 아닐 경우에는 사실상 관리는 이루어지기 어려운 한계가 있는 점 등이 지속적으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고, 본 분석에서는 당시의 광특회계 개편을 근본적으로 관련 사업의 중복성 제거를 위한 부처 간, 지역 간의 기본 틀을 개편한 것으로 볼 수 있으므로 전반적으로 균특회계의 개선으로 평가하고자 한다.

〈표 II-4〉 광특회계 내 포괄보조사업의 운용체계와 세출예산

(단위: 억원)

구분	부처	포괄보조 사업명	사업 개편 이전 세부사업	'12년	'13년
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	• 박물관, 문예회관 등(18개)	1,382	1,425
		② 관광자원 개발	• 문화도시, 관광지 개발(8개)	2,225	2,072
		③ 체육진흥시설 지원	• 운동장, 수영장 등(11개)	876	1,027
		④ 지역문화산업 육성지원	• 문화컨텐츠센터 등(8개)	57	33
	문화재청	⑤ 문화유산 관광자원화	• 지역문화유산개발 등(5개)	130	128
	농식품부	⑥ 농어촌자원복합산업화지원	• 도농교류활성화 등(13개)	1,929	2,194
		⑦ 농어업기반정비	• 밭기반 정비 등(13개)	2,598	2,487
	농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	• 농촌지도기반 조성 등(5개)	382	402
	산림청	⑨ 산림경영자원 육성	• 임산물 수출촉진 등(3개)	116	221
		⑩ 산림휴양·녹색공간조성	• 휴양림, 수목원 등(4개)	1,363	1,453
	지경부	⑪ 지역특성화산업 육성	• 섬유패션산업 등(10개)	798	593
	중기청	⑫ 전통시장 및 중소유통물류 기반지원	• 전통시장 시설현대화 등(2개)	1,683	1,540
	복지부	⑬ 청소년시설 확충	• 공부방, 수련시설 등(2개)	403	492
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리	• 생활용수공급 등(4개)	3,696	3,696
		⑮ 자연환경 보전 및 관리	• 자연환경보전 등(2개)	505	474
	국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리	• 연안정비 등(3개)	415	482
		⑰ 대중교통 지원	• 물류단지 지원 등(5개)	533	478
		⑱ 민자유치접속도로 지원	• 가덕대교 건설 등(6개)	-	-
		⑲ 지역거점 조성지원	• 국민임대산단 조성 등(2개)	1,382	1,306
시군구 자율 편성 사업	국토부	① 성장촉진지역 개발	• 개축지구 지원 등(3개)	2,201	2,201
	행안부	② 특수상황지역 개발	• 접경지역 지원 등(15개)	1,968	1,968
	국토부	③ 도시활력증진지역 개발	• 주거환경 개선 등(16개)	964	1,086
	농식품부	④ 일반농산어촌 개발	• 전원마을 조성 등(15개)	9,101	8,979

주: 제주계정 제외  
자료: 기획재정부 내부자료

2013년 평가 당시 참여정부와 중요한 차별화 정책으로 시도되었던 ‘광역경제권’의 실체가 모호하다는 점이 가장 큰 단점으로 지적되었다. 예를 들어 연계협력 사업의 경우, 두 광역자치단체 중 어디에 집행권한이 있으며, 어떤 방식으로 수행할 때 사업목적은 분명하게 달성할 수 있는지 등 거버넌스 체제가 구축되지 못한 점이 문제점으로 나타났다.<sup>7)</sup> 인위적인 권역설정은 영국의 RDA 폐지 원인으로도 지적되고 있는 점을 상기할 필요가 있으며, 재정 지원의 배분체계와의 조율이 이루어지지 않은 상태에서의 권역설정 자체는 긍정적 효과를 담보할 만한 근거는 사실상 거의 없다고 예견가능하다.

보다 더 근본적으로는 광역자치단체 혹은 기초자치단체 입장에서는 연계협력 사업에 대한 인센티브가 크지 않았다고 볼 수 있다. 개별 자치단체가 사업으로 진행할 경우, 예산편성이나 예산집행과정 등 회계운영성과평가 면에서도 현실적으로 나왔기에 굳이 연계협력사업을 할 필요가 없었다고 볼 수 있다. 광역권 연계협력사업 등 지역 간 연계협력사업은 박근혜 정부에서 새롭게 추진하는 지역생활권, 경제협력권과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 중앙·지방정부, 대학, 기업체, 연구소 등 각 분야에서 높은 관심을 보일 것으로 예상된다. 따라서 지난 광역권 연계협력사업을 추진하는 과정에서 축적된 경험과 성과를 조명하고 문제점을 보완하는 제도적 개선 노력이 필요한 시점이다.<sup>8)</sup>

7) “지역 간 연계협력 사업은 이명박 정부에서 시작된 지역발전정책으로서 균형발전특별법의 관련 규정을 토대로 2010년부터 공모사업의 형태로 추진되었다. 지역 간 연계협력사업은 지역 간에 유사·중복 투자와 불필요한 경쟁을 줄이고 지역이 보유한 비교우위 장점을 연계협력을 통해 활용함으로써 지역의 경쟁력 강화와 주민 삶의 질의 개선을 지향하고 있다(송우경 외(2013), p. 13).”

8) 송우경 외(2013), p. 42. 그 밖에도 광역발전특별회계의 연계협력 사업에 대한 평가 관련 보고서는 다수 존재하고 있다. 반면, 균형발전특별회계 도입의 평가에 대한 분석연구는 그리 많지 않다.

## 라. 박근혜 정부 지역발전정책과 지역발전특별회계

〈표 II-5〉 박근혜 정부 지역발전정책의 비전과 전략

<b>비전/ 목표</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민에게 행복을, 지역에 희망을(지역희망 HOPE 프로젝트) 비전으로 설정</li> <li>- 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체험(Happiness)하고, 행복한 삶의 기회를 고르게 보장받고(Opportunity), 자율적 참여와 협업(Partnership)을 통해, 전국 어디서나 정책의 사각지대가 없도록 하겠다는(Everywhere) 정책목표 제시</li> </ul>
<b>추진 전략</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략 1: 지역행복생활권 구현 전략               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시, 마을, 읍면의 공간적인 연계를 토대로 기초 인프라부터 일자리, 교육, 문화, 복지 등 고도 수준의 서비스까지 충족되는 생활공간 조성</li> </ul> </li> <li>- 전략 2: 맞춤형 패키지 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민행복과 희망증진 효과가 높은 과제를 집중적·맞춤형으로 지원하고, 부처 간 연계·협업을 통해 패키지 형태로 지원</li> </ul> </li> <li>- 전략 3: 지역주도 및 협력강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업 기획·집행의 과정에서 지역 자율과 책임의 범위 확대, 주민참여와 지역공동체의 활성화 지원, 소규모 마을 단위 수준의 연계협력사업을 확대·개편</li> </ul> </li> </ul>

자료: 지역발전위원회, 「박근혜 정부 지역발전정책 방향 제시」 보도자료, 2013. 7. 18

박근혜 정부는 국정과제 중 하나로 ‘지역발전정책’을 새롭게 수립하는 과정에서 지난해 7월 박근혜 정부의 지역발전정책 방향 제시와 올해 3월 지역주도의 지역경제활성화 대책이 발표된 바 있다. 지역발전정책의 정책목표는 ‘지역주민의 삶의 질 향상’이며, 이를 추진하기 위한 ‘지역행복생활권’을 신설하여 주민의 생활과 밀접한 교육, 문화, 복지, 환경 등 관련 정책 및 사업을 중점적으로 추진하기로 하였다. 또한, 지역발전위원회가 지역정책을 총괄 조정하는 컨트롤 타워 기능을 활성화한다는 점과 지역발전 주요 재원인 광역지역발전특별회계(이하 광특회계)가 ‘지역발전특별회계’로 개편하는 내용이 포함되어 있다. 이후 자치단체를 대상으로 정책방향을 설명하고 지자체, 관계부처, 전문가 협의 등을 거쳐 ‘지역행복생활권’ 구현 실행계획을 구체화 하겠다고 밝혔다. 현재 지역발전위원회를 중심으로 ‘지역행복생활권’ 기반 구축 노력이 진행 중에 있다.)

9) 「박근혜 정부 지역발전정책 방향 제시」, 지역발전위원회 보도자료 참고, 2013. 7. 18.  
「지역주도의 맞춤형 지역경제활성화 대책 발표」, 기획재정부 보도자료 참고, 2014. 3. 12.

지역발전정책의 기초면에서 본다면 MB 정부의 지역발전정책 개념인 ‘광역화’에서 ‘지역 행복생활권’으로의 도입이 주된 변화라고 볼 수 있다. 2014년 1월에 개정된 ‘국가균형발전특별법’은 제1장 총칙, 제2장 ‘지역발전 5개년계획’, 제3장 ‘지역발전시책의 추진’, 제4장 ‘지역발전위원회’, 제5장 ‘지역발전특별회계’로 구성되어 있고, 계정의 명칭과 지역발전위원회의 개입근거 정도가 변화한 것으로 보인다. 기존 정책과의 차이점은 마을 단위의 새로운 권역으로서의 ‘행복생활권’ 도입과 예산배분 절차상 지역발전위원회의 의견을 반영하도록 하는 것으로 이는 ‘지역발전위원회의 위상강화’라 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 그 밖에 사업을 자율적으로 결정하고 지역단위의 패키지 형태로 지원하는 점은 기존의 포괄보조금 제도와 차이가 없다. 광특회계 개편내용에서는 지역개발계정은 생활기반계정으로, 광역개발계정은 경제발전계정으로 사실상 명칭만 변경될 것으로 보인다. 따라서 지역발전 관련 사업을 수행하는 지자체 입장에서는 기존 사업내용과 자원규모, 절차가 동일하다고 볼 수 있다. 다만, 행복생활권을 지정하여 그에 따른 사업내용을 신규로 설정하는 점이 차이점에 해당한다.

그러나 정부의 지역정책 내용과 별개로 2013년 지역발전위원회가 작성한 정책방향 보고서에서는 한반도경제권 구축방향에서 통일시대를 염두에 둔 지역발전정책이 다루어지고 있다. 3+1 한반도경제권 구상에서는 중부경제권(수도권, 충청권, 강원권), 남부경제권(영남권, 호남권), 제주경제권, 북부경제권(북한 전역)으로 나누고 이를 바탕으로 중점적인 산업육성을 계획한 바 있다.<sup>11)</sup> 이상에서 보는 바와 같이 새정부의 지역정책도 근본적으로는 새로운 권역을 중심으로 한 지역정책 패러다임 전환에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다.

이에 대한 주요 추진전략으로는 지역 일자리 창출, 지방 중추도시권 육성,

10) 2014년 1월 법 개정 시 「국가균형발전특별법」 제4장 제22조 3항인 “지역발전위원회는 심의사항의 효과적 추진을 위하여 필요하다고 판단되는 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 의견을 제시하고, 추진상황을 점검할 수 있다.”는 내용이 추가되었다. 이 조항은 당초 2004년 법 제정 시 포함되었다가 2009년 개정 시 삭제, 2014년 재개정되었다.

11) 지역발전위원회, 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전정책 방향」, 2013. 1.

농어촌활성화, 지역발전 재정지원체계 재편, 지역정책 집행체계 개편, 중부·남부경제권 구축이며 이들 각 전략을 주무부처(국토부, 농림부, 산업자원부, 고용노동부, 중기청, 교육부 등)와 관련 부처(행정자치부, 기획재정부 등) 및 지역발전위원회에 의해 선별되고 추진되는 과정을 거치도록 하였다. 이상의 주요 추진전략 내용은 사실상 그 이전 정부에서도 국고보조사업으로 꾸준히 추진해왔던 것으로 사업 내용적인 면에서 차이가 분명하지 않고, 관련 부처에서는 그간의 지역관련 사업을 재편성 정도로 추진할 가능성이 높다.

## 2. 박근혜 정부 지역정책 개편내용 평가와 향후 과제

### 가. 개편내용 평가 및 문제점

〈표 II-6〉 광특회계의 기본구조

균특회계		광특회계	
지역개발 사업계정	① 시·도 자율편성사업 ② 시·군·구 자율편성사업 ③ 부처편성사업	지역개발 계정	① 시·도 자율편성사업 ② 시·군·구 자율편성사업 ※ 포괄보조금 대상
지역혁신 사업계정	④ 부처편성사업	광역발전 계정	③ 부처 편성사업
제주특별 자치도 계정	⑤ 시·도 자율편성사업 ⑥ 균형발전기반 지원사업 ⑦ 특행기관 이관사무 ⑧ 부처편성사업	제주특별 자치도 계정	④ 시·도 자율편성사업 (기초생활권 사업 포함) ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업

자료: 기획재정부, 「광역지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」, 2011. 5. 3

균특회계로 출발한 현재의 광특회계는 2015년 이후 「지역발전특별회계」(이하 지특회계)로 명칭이 변경된다. 새정부에서는 행복생활권을 중심으로 한 새로운 개념을 도입하였지만, 재원 규모나 전체적인 운영 틀은 거의 유사할 것으로 보인다. 앞서 설명한 바와 같이 2009년의 균특법 개정으로 도입된 광특회계는 광역경제권 중심의 신지역발전정책에 대한 지원과 균특회계의 문제점을 개선하여 2010년부터 운영되었다. 그리고 2014년 개정을 통

해 ‘지특회계’로 개정되었다.

새정부가 시도하는 행복생활권 사업은 기존 계정 내에서 지자체 간 협업 시스템 구축을 골자로 한 지자체의 권한강화에 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있다. 변화의 핵심은 ‘주민의 행복’에 맞는 지자체 선호사업들이 기존의 시도자율편성과 시군구자율편성 틀 안에서 얼마나 활성화 혹은 차별화 될 수 있을 것인가이다. 원론적으로 지자체는 지특회계 이외에 각 부처의 국고 보조사업과 자체사업을 통해서도 지역발전사업을 할 수 있다. 지특회계를 통한 사업이 이들 사업과 차별화하도록 하려면 어떠한 인센티브 구조를 활용하는 것이 필요할 것인지, 국고보조사업과의 사업내용 차별화를 통한 지자체 자율성 확보효과가 지역발전에 얼마나 효과적이었는지에 대한 지속적인 모니터링과 성과평가가 이루어져야 한다.

본 연구가 견지한 지역발전정책의 문제점을 전략단계, 추진단계, 집행단계별로 진단해 보고자 한다. 전략단계에서는 기존의 지역발전정책을 총괄하는 지역발전위원회를 중심으로 관련 부처와 이해당사자들의 의견조율을 통한 비전과 목표를 설정한다. 전략단계에서는 새정부가 추구하는 가치를 실현하고자 하는 것이며 여기에서는 통상 문제점이 나타나지 않는다. 문제는 추진 전략단계부터이다. 추진전략은 목표와 비전에 맞게 설정된다고 할지라도 ‘관련부처’들의 기존 지역발전정책과의 차별화는 사실상 부처의 국고보조 사업으로 구체화된다고 볼 수 있다. 그러나 기존 부처사업과 지역발전 관련 사업과의 차별화가 사실상 이루어지지 못하고 있다. 정부가 주도하는 정책 사업의 특징상 ‘범’에 근거한 정책은 ‘주무부처’가 있고, 이들 부처는 기존의 정책사업 중 지역발전 관련 정책목표 아래 새롭게 재구성하는 것 이외에 새로운 사업을 창출하거나 협업을 통한 지역발전의 밑그림을 구성하는 등의 당초의 추진전략에 맞는 사업수행은 현재의 거버넌스 구조상 한계가 있다. 예를 들어, 농어촌 낙후지역은 농림부, 같은 낙후지역이라 할지라도 지역에 따라 안행부와 국토부가 별도로 사업을 수행하고 있다. 지역 산업 일자리의 경우, 산업자원부 주도로 추진되고 있으나 일부 사업은 고용노동부의 중복이 있는 부분은 부처 간 의견조율 자체가 이 자리를 통해서 이루어지지

못하고 있다. 이는 사실상 부처 간 국고보조사업 재정리를 통한 중복사업 조정과 신규사업 발굴이 가능해야 하지만 현재의 보조금 관리상으로는 불가능하다고 볼 수 있다. 이러한 단점을 극복하고자, 지역발전위원회가 그 조정 및 컨트롤 타워 역할을 하도록 하고 있고 새 정부에서는 위상을 강화할 예정이다. 그러나 위원회 운영상 사무국은 각 부처 및 관련 기관에서 지원을 받는바, 소속부처의 입장과 다른 의견을 제시하는 것은 사실상 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 기존 부처의 입장이 대변될 뿐이며 기존 사업의 틀 안에서의 조정만이 가능할 뿐 당초 구상이나 전략과의 차이점을 추진사업 단계에서 구체화하는 것은 이루어지기 힘든 구조이다. 게다가 광특회계의 재원 내에서 지역발전정책을 담아내는 것 또한 불가능하고 기존의 재정조정제도와 연계가 반드시 필요한데 이 역시 담보하기는 어려운 구조이다. 따라서 지방재정조정제도를 통한 지역 간 균형발전재원 규모가 크고, 광특회계의 틀이 지속적으로 유지되는 가운데 추가적으로 지역발전을 목표로 한 정책이 추진되는 데는 한계가 있다고 평가해 볼 수 있다.

#### 나. 포괄보조금적 특성을 이용한 행복생활권 구현

지역발전특별회계가 갖는 재정적인 특징과 장점은 포괄보조금적 성격에 있다. 포괄보조금은 지원하는 쪽으로부터는 재원의 효율성을, 받는 쪽에서는 사업선택의 자율성을 기대할 수 있는 재원적인 특성이 있다. 행복생활권의 경우, 지역의 자율성을 전제로 하고 있고, 사업선택의 폭이나 권한 확대 면에서 변화의 기저가 될 것으로 기대할 수 있다. 다만 과거의 경험에서 연계협력이나 지자체 간 협업 등이 활성화되지 못한 경우가 많은데, 이는 기초 지자체 사업의 특성상 지역적 경계가 사실상 분명한 사업들이 대부분인데 있다고 볼 수 있다. 즉, 사업성격이 대부분 유사하고 주거하는 지역에 기초한 사업들이기에 굳이 협업하거나 연계해야 할 인센티브가 크지 않다는 데 있다. 새정부는 반드시 새로운 권역을 설정할 필요는 없다. 기존 지방재정조정제도의 틀 안에서의 효과적인 정책운영이 가능한지부터 살펴보는 것이 우선이다. 실제 운용에 있어서는 포괄보조금적 특성인 자율적인 사업선

택 역량을 확보하는 것이 관건으로 보인다. 보다 많은 사업메뉴를 확보하고, 지방자치단체의 기획력을 제고할 수 있는 인센티브 구조를 갖추는 것이 사업의 효과성 면에서는 현실적인 대안일 수도 있음을 제안한다.

### 3. 지역발전정책과 지방재정지원 연계 필요성

#### 가. 지역발전정책의 특징

지역발전정책은 생활권이나 경제권을 중심으로 한 공간적 범위인 광역권 혹은 기초생활권 등으로 구분하고 있다. 정책 대상범위는 해당권역 내 지역 들이며 이들 지역 간의 상생, 연계협력 등을 정책 수단으로 하고 있다. 이는 EU 지역의 연계협력사업 등에서도 동일하게 나타나고 있으며 이는 이른바 장소기반(place-based)적인 지역정책의 특성에 해당한다. 정책집행 과정에서 보면 이러한 지역발전정책은 관련 정책사업(보조사업, 자체사업)으로 진행되는 데 해당 지역으로의 재정지원 흐름과 밀접한 관련이 있다. 다음 장에서 자세히 살펴보겠지만 연도별 재정흐름에 해당하는 자본지출 분야에 이들 사업이 반영되고 있다. 자본지출 항목에는 광특회계를 포함한 국고보조금 사업, 자체재원 사업을 포함하고 있다.

또한, 지역발전정책의 성과는 기존의 상위 정부로부터의 재정지원 규모, 자치단체의 산업특성, 인구구성, 재정력 등에 따라 달라질 수밖에 없다. 따라서 지역발전정책의 효과성 제고를 위해서는 기존 지방재정 지원에 대한 이해가 동시에 이루어져야 함은 물론이다. 그럼에도 불구하고 각 정부별 지역발전정책의 내용과 비전을 살펴보면 재정과의 연계 부분은 참여정부 이후에는 광특회계 정도가 거론되고 있을 뿐이고, 그 이전에는 그 조차도 논의 되지 못하였다. 한편, 우리나라의 지방재정조정제도를 살펴보면 그 자체가 '지역 간 균형발전'을 위한 것으로 지역발전정책의 목적과 다르지 않으므로, 지역발전정책의 성과는 지방재정 지원 부분을 포함하여 평가하는 것이 타당하다.

전 세계에서 가장 높은 수준의 수도권 집중도(2008년 기준 49.2%, OECD

평균 23.8%)로 인하여 세원 집중도가 심화되었고 이로 인한 지방재정조정제도의 목적은 지역 간 균형발전에 있었다. 기존 선행연구에서의 이전재원 관련 분석과 이전재원 배분의 기본취지를 살펴보면, 우리나라의 지방재정조정제도, 즉 국고보조금(광특회계 포함)과 지방교부세 지원은 ‘지역 간 균형발전’을 목표로 이루어졌으며 이는 공간적으로는 ‘국토의 균형발전’과 그 방향이 같다고 볼 수 있다. 1990년대의 지방교부세는 전체 배분액의 90% 이상이 비수도권에 배분되어 왔으나, 2000년대 이후 복지사업 증가 등의 이유로 80% 이하로 감소하고 있는 추세이다. 절대적으로는 인구 절반 가까이 거주하고 있는 수도권에 배분받는 형평화 보조금의 배분비중은 10~20% 이하 수준임을 의미한다. 국고보조금의 경우에도 그 추세는 유사한데 1997년 10%대였던 수도권 비중이 2000년대 이후 20%로 역시 증가하는 추세이다.<sup>12)</sup> 이는 재정수요의 내용이 국토의 균형발전에서 복지로 변화하는 과정에서 나타나는 이전재원 배분의 변화과정 모습을 의미한다고 볼 수 있다.

#### 나. 지방재정지원 근거 및 재원규모

2014년 기준 지방자치단체의 통합재정지출규모는 160조원 내외이다. 참고로 중앙정부 예산규모는 274.7조원이며, 재정조정 이후의 중앙정부 지출 규모는 158조원 수준이다. 지방정부 예산 중 자체적으로 조달하는 지방세와 세외수입은 약 67조원 규모이고, 중앙정부로부터의 이전재원인 지방교부세와 국고보조금은 69조원 수준에 달한다. 이와는 별도로 교육자치단체에 내국세의 20.27% 규모로 배분되는 지방교육재정교부금은 약 40조원에 해당한다.<sup>13)</sup>

지방교부세는 지방자치단체의 일반회계를 지원하는 일반보조금(General grants)이며, 국고보조금은 각 부처가 사업성격에 따라 각 지자체에 배분하는 조건부보조금(Earmarked grants)이다. 그중에서도 지방교부세는 ‘지역’을

12) 이상과 같이 보조금의 수도권 비중이 증가하는 이유는 첫째, 인구분포와 관련이 있으며, 둘째로는 지역 SOC 관련 사업보다는 복지사업 지출 증가 때문이다.

13) 행정자치부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정 개요』, p. 11.

배분기준으로 한 일반보조금에 해당한다. 일반적으로는 지역투자적인 성격의 지방세입 항목은 국고보조금에 해당한다. 물론 자치단체가 자체사업 예산으로 지역발전 재원을 투자할 경우, 자체세입과 지방교부세가 활용 가능하므로 지역투자재원으로 얼마든지 사용할 수 있다. 그러나 최근 들어 복지사업 증가로 인한 지방비 매칭비 부담으로 사실상 자치단체가 자체재원을 지역발전에 투자하는 규모가 크다고 보기는 어렵다. 또한 대부분의 자본지출 사업은 근거 법에 의해 집행되는 국고보조사업(지특회계 포함)에서 수행하는 경우가 대부분이라고 보는 것이 타당하다.

〈표 11-7〉 중앙정부의 지방재정조정제도 개요

구분	지방교부세	국고보조금
근거 법령	「지방교부세법」(행자부)	「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」(기획재정부)
재원 구성	내국세의 19.24% ▶ 보통교부세: 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 87% ▶ 특별교부세: 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 3% ▶ 분권교부세: 내국세총액의 0.94%(2005~2014년간 배분) ※ 부동산교부세 별도운영	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	▶ 보통분권교부세: 용도 지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 ▶ 특별교부세: 용도지정 · 조건부여 가능	용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용
배분 방법	▶ 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분 ▶ 특별교부세: 지역현안, 재난 · 안전관리, 시책수요 사업에 대하여 사업의 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별 · 시책별 교부 ▶ 분권교부세: 경상적수요와 비경상적수요의 합계액	소관 부처별 중장기사업 계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함
성격	▶ 보통 · 분권교부세: 일반재원(자주재원 성격) ▶ 특별교부세: 일반재원(특정사업)	특정목적재원 (의존재원 성격)

자료: 행정자치부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, p. 68

〈표 II-8〉 지방자치단체 세입구조(2008~2014년)

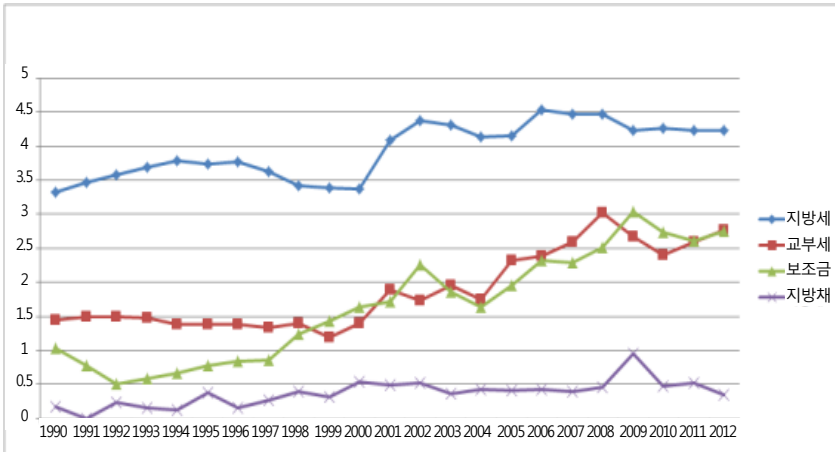
(단위: 조원, %)

		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총규모	합계	124.97	137.53	139.86	141.04	151.10	156.89	163.58
	지방세	43.55	47.07	47.88	49.74	53.80	53.75	54.47
	세외수입	30.10	33.77	31.56	29.58	32.10	33.41	20.61
	교부세	24.13	26.5	25.55	27.41	29.22	31.46	31.60
	보조금	23.69	26.50	29.70	30.57	32.05	34.17	37.65
	내부거래	-	-	-	-	-	-	14.36
	지방채	3.50	3.69	5.17	3.74	3.94	4.10	4.87
(비중)	지방세	(34.85)	(34.22)	(34.23)	(35.27)	(35.60)	(34.26)	(33.30)
	세외수입	(24.09)	(24.55)	(22.56)	(20.97)	(21.24)	(21.30)	(12.60)
	교부세	(19.31)	(19.27)	(18.27)	(19.43)	(19.34)	(20.05)	(19.32)
	보조금	(18.96)	(19.27)	(21.24)	(21.68)	(21.21)	(21.78)	(20.02)
	내부거래	-	-	-	-	-	-	(8.78)
	지방채	(2.80)	(2.68)	(3.70)	(2.65)	(2.61)	(3.16)	(2.98)

자료: 행정자치부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2014

[그림 II-1] 지방 이전재원의 GDP 비중 추이(1990~2012년)

(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

[그림 II-1]로부터 이들 보조금이 우리나라 경제규모에서 차지하는 규모를 살펴보면, 형평화 보조금인 지방교부세의 경우 1990년부터 2000년까지 지방교부세가 GDP 대비 1.5% 내외 수준으로 일정하게 유지되다가 2000년 이후 교부세율 인상 등으로 꾸준히 증가하여 2012년 2.7% 내외 수준임을 확인할 수 있다. 이는 OECD 자료에 따른 형평화 보조금의 평균 수준인 2.3% 수준과 유사하거나 다소 높은 규모에 해당한다. <표 II-9>에서 주요국의 형평화 보조금 규모를 살펴보면, 연방국가 내에서는 오스트리아, 스위스, 호주 등이 GDP 대비 3% 이상의 높은 규모에 해당하고, 단일국가에서는 핀란드 3.79%, 덴마크 2.81%, 스웨덴 2.61%순으로 나타나고 있다. 우리나라와 관련하여 형평화 보조금 국제비교 시 주의해야 할 점은 교육분야 보조금인 교육재정교부금의 포함 여부이다. 우리나라는 교육재정교부금을 포함시킬 경우에 2011년 기준 5.8%에 달하는 규모로 사실상 단일국가에서는 가장 높은 규모에 해당한다. 교육재정교부금은 법으로 지정된 일정규모의 보조금을 교육부가 자율적으로 사용할 수 있으므로 'Earmarked-block grant'이며, 이는 교육기회 형평화를 위한 재원이라는 해석도 가능하다. 따라서 우리나라의 경우 교육재정교부금을 포함시켰을 경우와 지방교부세만 형평화 보조금으로 분류할 경우의 GDP 대비 비중을 별도로 명시하였다.

〈표 II-9〉 주요국의 형평화 보조금 운영 현황

(단위: 개, %)

Federal/regional countries		형평화 보조금 규모		형평화 보조금 종류	지방정부 간 형평화 보조금
		GDP 대비 비중	정부지출 대비 비중		
Federal countries	Australia	3.96	-	1	yes
	Austria	6.19	12.41	15	no
	Canada	1.07	2.50	2	yes
	Germany	1.97	4.21	13	no
	Italy	3.00	6.33	5	no
	Mexico	3.75	-	8	no
	Spain	2.95	7.65	1	no
Switzerland	3.58	9.76	7	yes	

〈표 II-9〉의 계속

Federal/regional countries		형평화 보조금 규모		형평화 보조금 종류	지방정부 간 형평화 보조금
		GDP 대비 비중	정부지출 대비 비중		
Unitary countries	Denmark	2.81	5.13	1	no
	Finland	3.79	7.42	4	no
	Greece	1.19	2.39	10	no
	Norway	0.54	1.18	2	no
	Portugal	1.85	4.05	4	no
	Sweden	2.61	4.61	4	yes
	UK	-	3.92	1	yes
한국(2007)		2.42%(5.0%)	5.34%(11%)	1(2,교육포함)	yes
한국(2011)		2.40%(5.8%)	10.07%(24.2%)		

주: 1. 오스트리아와 독일의 경우, 중앙·지방정부 간 공동세(Tax sharing) 부분이 포함되었음  
 2. 한국의 ( )는 교육재정교부금 포함기준임  
 3. 정부지출 규모는 한국은행 자료, GDP는 통계청 자료, 교부세는 『지방재정연감』, 결산자료, 지방교육재정은 교육통계연감 결산자료의 각 년도 자료를 사용하였음

자료: Hansjörg Blöchliger, "Fiscal equalization: Tables," OECD, 2007을 참고하여 재작성

국고보조금의 경우에도 지방교부세와 유사한 규모로 나타나고 있으며 두 보조금의 2011년 GDP 기준 대비 규모는 약 5% 내외 수준에 해당한다.<sup>14)</sup> 지방교부세와 국고보조금의 규모의 절대적인 비중의 증가세는 지방세 비중의 정체와 무관하지 않다고 볼 수 있다. 지방세의 GDP 대비 비중은 2005년 대비 2006년 증가 폭이 두드러진 이후 2008년까지 유지하다가 2009년 이후 4%대를 조금 넘는 비중이 유지되고 있다. 물론, 국고보조금에는 사회복지성격의 현금성 이전 배분(예: 국민기초생활보장, 의료급여 등)은 지역발전성

14) 국제비교에서 나타나고 있는 우리나라 이전재원 규모는 2011년 기준 GDP 대비 약 8.06%(=지방교부세+지방교육재정교부금+국고보조금)으로 OECD 국가들의 평균인 약 5.95%보다 높은 편이다. 참고적으로, OECD Fiscal Decentralization Database를 기준으로 한 2000년 이후의 OECD 회원국가들의 이전재원 규모 전체 평균은 2000년 대비 5.46%, 2008년 5.64%, 2009년 6.21%까지 증가하다가 2012년 기준 5.58%로 나타났다. 경제위기 기간인 2008년과 2009년을 제외하고 제도변화에 따른 급격한 증가한 국가들(2006년 덴마크, 이스라엘 등)을 제외하면 전체적으로 '서서히 증가하는 추세'인 것으로 볼 수 있다.

격의 재원이 아닌 ‘개인’을 대상으로 한 배분으로 보는 것이 타당하므로, 국고보조금 전체를 지역발전 관련 투자재원으로 보기는 어렵다. 2013년도와 2014년도의 국고보조금 확정현황에서 부처별 국고보조금 규모를 살펴보면, 보건복지부의 전체 국고보조금은 각각 18.3조원(전체 국고보조금 규모 36.7조원), 22.0조원(40.0조원) 규모로서 ‘사회복지’ 관련한 현금성 이전사업의 규모는 각각 49%에서 55%로 증가하는 것으로 나타났다.

2014년 기준 이전재원 규모 중 대략적인 지역발전 재원규모를 계산해 보면, GDP 대비 지방교부세 2.5%, 국고보조금의 1.25%(=2.5%×0.5)인 약 3.25% 정도로 가늠해 볼 수 있겠다. 참고로 OECD 국가들의 형평화 보조금 평균은 GDP 대비 약 2.3%(0.5~3.8%)이며 정부지출 대비 약 1.2~7.2% 수준으로 나타나고 있다.<sup>15)</sup>

따라서 이와 같은 사회복지 관련 보조금의 지속적인 증가는 기타 부분의 재원감소로 나타날 것이므로 향후 지역발전 관련 재원규모 역시 감소할 것으로 전망된다. 분석한 과거의 추세를 통해서 볼 때 향후에도 지방교부세는 일정한 수준을 유지할 것으로 보이며, 국고보조금은 그 규모 자체는 증가하지만 지역발전재원 성격 부분의 증가세는 둔화될 것으로 예상해 볼 수 있다.

## 다. 이전재원 항목 간 성격구명의 필요성

지역발전정책 관련사업을 재편하고자 할 때에는 기존의 지방재정지원 규모와 정부 간 재정흐름을 먼저 파악해야 한다. 본 연구에서 조명하고자 하는 것은 우리나라의 지방재정조정제도를 통하여 상당한 규모의 지역발전재원이 투입되어 왔다는 사실이며, 기존 재정조정제도는 이른바 낙후지역 지원에 중점적인 역할을 해왔다는 사실이다. 이 내용은 지역발전정책 설계 시 중요한 기초자료로서 정책기조 시 반드시 파악되어야 할 사항이다.

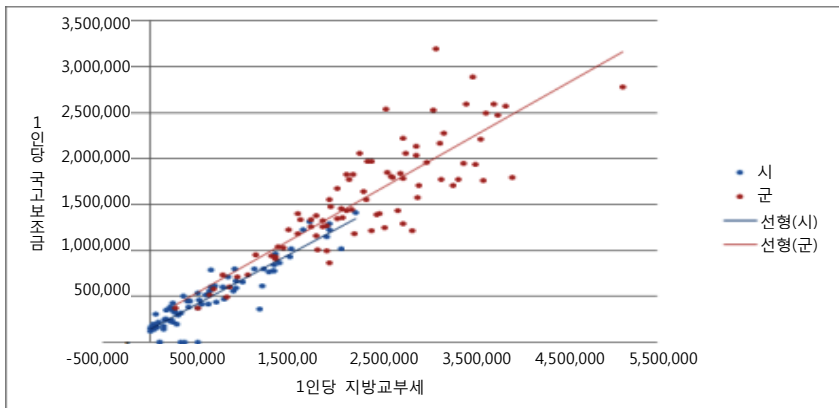
예를 들어 지역발전정책을 수립할 때 낙후지역 지원정책을 보다 강조할 것인가 아니면 낙후지역은 재정조정제도로 일임하고, 지역정책은 경쟁력 강

15) OECD(2009b), p. 120.

화차원으로 초점을 맞출 것인지와 같은 밑그림 작업에 있어 지방재정조정제도 내용은 매우 중요한 현황이다. 선행연구에 따르면 지방교부세와 국고보조금의 성격은 모두 ‘지역 간 재정조정’에 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 국고보조금의 경우, 이론적으로는 사업수요에 비례하도록 되어 있으나 사실상 2000년 이후 우리나라 두 보조금 배분성향은 크게 다르지 않다는 것이 분석결과에 나타났다. [그림 II-2]는 2003년부터 2012년까지 시군들의 지방교부세와 국고보조금 배분액과의 상관관계를 살펴보았다. 시지역의 배분액이 상대적으로 작고 군지역의 경우 규모도 크고 분산값도 크게 나타나고 있으나 전체적으로는 거의 유사한 구조를 보이고 있다. 따라서 이상의 지방재정제도는 지역을 대상으로 한 강한 재분배적 성격을 갖고 있다는 점을 알 수 있고, 두 보조금의 성향을 어느 정도 다르게 설정하느냐는 앞으로의 지역발전정책의 정책 발전 방향과 매우 관련이 깊다.

[그림 II-2] 2003~2012년 1인당 교부세 평균과 보조금 평균의 상관관계

(단위: 원)



주: 시군단위 일반회계 총계기준  
 자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

이상에서 살펴본 바와 같이, 지역발전정책과 지방재정지원제도 모두 시대를 달리하며 지속적으로 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 지역발전정책에 대한 재정지원 규모의 적절성과 효과성을 제고하기 위해서는 기존의 지방재

정지원과 지역정책을 동시에 고려해야 한다. 본 연구는 향후 지역정책의 개선방안 제시를 위하여 기존 지역발전정책과 지방재정지원 제도의 성과를 살펴보기에 앞서 우선 지역발전 재원의 규모를 추정해 보고자 한다. 나아가 자본지출을 통한 지역투자가 궁극적으로 인구이동에 영향을 미쳤는지 여부를 실증분석을 이용하여 살펴봄으로써 지역발전 재원의 성과평가 기초자료로 활용하고자 한다.

## 라. 지역발전 관련 재정의 효율성 및 지역정책 효과성 검토 필요성

본 연구는 ‘재정의 효율성’ 및 ‘재원의 효과성’ 관점에서 지역발전정책과 지방재정조정제도와의 연계 필요성을 검토하고자 하는 데 목적이 있다. 앞 문단에서는 각 정부별 지역발전정책의 특징과 내용을 기술하였고, 지역발전정책 자체에 대한 평가는 관련 문헌과 정책전문가들을 통한 일정한 기준과 원칙하에서 검토 가능한 분야이기에 다루지 않고 있다.

먼저, 지역발전정책과 지방재정조정제도를 연계해야 하는 이유는 지역발전 관련 국고보조사업의 재정효율성을 극대화하기 위해서이다. 지역발전정책이 지역주민에게 구체화되는 절차는 관련 부처의 보조금 사업 집행으로 나타난다. 지역발전정책 논의 시 검토되는 것은 지특회계 관련 사업에 해당한다. 다음 문단에서 설명하겠지만, 지특회계 규모는 지역발전을 목적으로 한 별도의 포괄보조금이며, 주요국가와 비교 시 규모면이나 부처사업의 내용면에서 결코 작지 않은 규모이다. 그럼에도 불구하고, 지특회계는 지자체가 수행하고 있는 전체 국고보조금 사업의 일부에 해당하는 것으로 지역에 남는 자본시설 관련 재원을 전부 총괄하지는 못하고 있다. 뿐만 아니라, 국가직접사업의 경우 지자체 예산서상에서 반영되지 않고 있는 국부에 해당하므로 이 역시 논의에서 제외되고 있다.

동시에, 지역발전정책의 ‘지특회계’와는 별도로 매년 ‘국고보조사업’이 수행되고 있는데, 각 부처입장에서 보면, 일부 사업은 부처사업인 국고보조사업으로 시행하고, 이 중 지특회계 관련 사업은 지자체 예산편성으로 이루어지고 있다. 물론, 원론적으로는 지특회계 사업과 국고보조사업은 매년 보조

금평가, 지특회계운영성과평가 등을 통하여 사업의 중복성은 수정되고 있다. 이러한 평가를 통해서 ‘부처 내’ 사업의 중복성 체크는 가능하지만, ‘부처 간’ 사업의 중복성 검토는 쉽지 않다. 부처 간 사업의 중복성 및 지역발전재원의 효율성 측면에서 본다면, 지특회계와 지역발전 관련 국고보조사업은 같이 논의되는 것이 타당하다. 그래야만 부처 간 중복사업, 지역 간 차별화 내용 등이 검토 가능하기 때문이다. 지자체 입장에서 보면, 유사한 사업들이 별도의 재원으로 구분되어 있고 경우에 따라서는 두 계정의 사업을 구분할 기준 또한 분명하지 않다. 따라서, 이를 위해서는 지특회계뿐만 아니라 국고보조사업도 동시에 살펴봐야 할 뿐더러, 지방교부세 재원을 활용한 자체사업, 국가직접사업 내 지역발전 관련 사업도 보는 것이 필요하다. 예를 들면, 지자체가 사업의 내용을 검토하고 지역주민의 재정수요에 맞는 사업을 선택하도록 하는 현행 포괄보조금(생활기반계정 사업, 舊 지역개발계정)은 부처 간의 중복사업을 체크할 수 있는 재정기계에 해당한다고 볼 수 있다. 최소한 현행의 포괄보조금은 지특회계와 국고보조사업의 효율성 확보의 대안일 수 있으며, 그 밖의 재원들의 총괄적인 검토는 지자체 내 자본지출 계정을 별도로 관리하는 것도 대안으로 제시 가능할 수 있겠다.

둘째, 재원의 효과성 논의는 지역정책이 갖는 공간권역과 재정조정제도가 갖고 있는 행정구역 단위의 자원배분 단위와의 불일치에 대한 것이다. 같은 재원이 투입된다 하더라도 효과가 극대화되기 위해서는 재원의 배분단위와의 일치 여부는 매우 중요하다. 현행 자원배분 단위는 기존의 행정구역과 일치하고 있는데, 이와 다른 권역설정의 경우 기존 배분이 갖는 재분배 효과를 상쇄할 수도 있으며, 관련 시도와 시군은 재정규모면에서 재정 인센티브가 강한 기존의 재정지원 체계와 다른 권역 단위의 사업집행을 할 유인이 크지 않다. 경제행위는 생활권으로 이루어진다고 하지만, 의존재원 비중이 높은 우리나라 자치단체는 지방재정조정제도를 통한 자원배분 인센티브가 더 크다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서, 재원의 효과성 제고를 위해서도 지역발전정책 수립 시 지역발전정책 권역 설정 및 관련 재정지원 내용과 지방재정조정제도는 동시에 논의되어야 할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

#### 4. 최근의 지역발전정책 논의와 해석

본 장에서는 우리나라 상황과는 다소 동떨어진 내용일 수 있겠으나, 최근 학계와 업계의 국제적인 논쟁으로 이어지고 있는 지역발전정책 논의를 개괄적으로 살펴보고자 한다. 우리나라는 지금까지 국제적 논의를 비교적 잘 흡수해 왔고, 이들 논의는 궁극적으로는 지역발전정책의 방향에 대한 밑그림 수정시 반드시 참고해야 할 내용이기 때문에 본 연구에서는 대략적이거나 내용정도는 다루기로 한다.

지역발전정책의 논의는 사실상의 지역발전 관련 정책을 주도하고 있는 업계의 대표주자인 World Bank와 EU 및 OECD 사이에서 벌어지고 있는데, 이 논쟁의 배경에는 경제학자와 경제지리학 및 지리학 관련 ‘학계’로 이어지고 있는 점도 흥미롭다. 같은 이슈를 바라보는 학제 간 시각의 차이가 단순히 방법론의 차이에만 있는 것이 아니라는 점을 극렬하게 보여주고 있는 대목이다. 최근의 논의를 살펴보면 우선 기존 지역기반(place based) 지역정책의 무용론을 주장한 World Bank의 *World Development Report 2009*는 2년 여간의 준비 끝에 발표된 보고서로서 이른바 ‘시장기능’을 강조하는 장소무차별적(spatially-blinded)인 정책을 강조하였다.<sup>16)</sup> 장재홍(2011)에 따르면 시장경제원리에 의한 도시 중심의 집적이 지역 및 국가 경제성장의 요건이므로 도시 내 빈민가 정책을 제외하면 지역 간 차등화 정책이 불필요하여 국제적으로는 무역 및 투자 자유화가 필요하다는 것으로 요약하고 있다.

거의 같은 시기에 EU는 전혀 다른 견해를 제시하는데 지역발전정책에 있어서 적극적인 국가의 개입이 필요하고 지역특성에 따른 차별적 정책, 즉 지역기반(place-based)적인 정책이 반드시 필요하다고 주장하였다.<sup>17)</sup> 그리고 2009년 4월 EU가 그간의 지역정책을 평가하고 향후의 지역정책을 개선하는 안으로 성과물을 발표하였다. ‘Cohesion policy’를 근간으로 하는 EU 지역정

16) The World Bank, *World Development Report 2009-Reshaping Economic Geography*, 2009.

17) Barca, “How regions grow: trends and analysis,” OECD 2009a, “Regions matter: Economic Recovery, innovation and sustainable growth,” OECD 2009b.

책의 핵심 아이디어는 지역별로 차별적인 정책수단의 조합이 필요하고, 전통적인 정부 간 재정관계나 재정분권 개념을 넘어서 ‘권역’에 대한 이해와 별도의 기관(Agencies, PPP 등)으로 역할 부여가 필요하다고 설명하고 있다. 또한 EU의 경우, 서로 다른 국가들의 경제통합체로서의 지속성을 유지하기 위해서는 재분배 원칙에 입각한 ‘형평성’ 개념의 도입이 필수적임도 피력하고 있다.

그리고 사실상 EU 국가들의 입장이 반영될 수밖에 없는 OECD의 결과 역시 큰 틀에서는 지역기반 정책의 중요성을 강조하는 연구물을 내놓았다. OECD가 2009년에 발표한 연구결과의 내용은 장소 중립적인 혹은 장소 기반적인 지역발전정책의 구분은 중요하지 않다는 점을 견지하면서도, 성장패턴이 지역마다 이질적임을 강조하고 이들의 차이에서 오는 격차 완화가 결국은 내재적인 지역발전 원동력에 중요한 기여를 할 것임을 강조하고 있다. 더불어 Kim(OECD, 2011)의 논지의 핵심은 이른바 도시집중(Agglomeration)은 시장효과만의 결과는 아니며, 정치적, 사회적, 정부지원을 통한 국가개입 등 다양한 효과들을 포함한 결과로 보는 것이 타당하다는 견해로 이어지고 있다.

이후 Barca et al.(2012)는 EU 입장에서 관련 논문을 발표하였다. 여기에서는 그간의 지역정책이 이론적으로는 지속적으로 설명되어 왔음에도 불구하고 정책집행(policy- implementation)에 대한 관심은 매우 척박함을 지적하고 있다. 이 논문에서는 그간 지역정책에 대한 학계 간의 이견은 지속적으로 존재, 발전해 왔음을 자세히 소개하고 있다. 1세대 격으로 경제학계에 결정적인 이론적 기여를 한 Solow(1956), Myrdal(1957) 등의 경제성장론은 1950년대 30여 년간 중요한 역할을 하였고, 이는 1980년대 이후에 와서 경제적 환경 및 학제적 방법론이 변화하면서 내생적 성장론(human capital and innovation; endogenous growth theory)에 따른 논의를 시작으로 지역 성장에 대한 변화된 이론적 접근이 Romer(1986), Lucas(1988)에서 이루어졌음을 설명하였다. 나아가 이후 경제학계와 지리학계를 집대성하여 New economic geography(agglomeration and distance)를 펼친 Krugman(1991,

1995)은 경제학 논리인 ‘efficiency’ 개념에 따른 규모의 경제를 적용시켰다. 이후 Fujita et al.(1999)과 제도(institutional economics)의 중요성을 간파한 Rodrik et al.(2004)과 최근의 Acemoglu and Johnson(2006) 등은 지속적인 지역성장에 대한 이론적 접근을 시도해 왔음을 설명하였다. 결론적으로 이 논문은 앞서 소개한 World Bank의 World Development Report 2009(이하 WDR 2009)에 반대 입장을 견지하면서도 한편으로는 선행연구를 통하여 비로소 지역정책은 단순히 공간을 대상으로 한 재분배 정책뿐만 아니라 국가의 경제성장과 맞물려 있음을 강조하고 있다. 따라서 이 논문은 지역발전정책 집행 즉, 지역정책에 대한 정부개입의 필요성과 논거 등 실질적인 지역정책에 주목해야 하고, 향후 국제기구(the European commission(이하 Barca 2009), the OECD(2009a, b))나 학자들의 관심이 본격적으로 집중할 수 있는 계기로 삼아야 한다고 재차 강조하고 있다.

World Development Report 2009로부터의 뜨거운 논쟁은 지금까지도 진화하고 있는 중이다.<sup>18)</sup> 학제적인 논쟁은 각각 ‘규모의 경제’를 통한 ‘효율성 극대화’ 이론에서 출발하고 있는 Krugman(New Economic Geography)을 포함한 경제학계의 논리와 권역개념의 근간으로 하는 지리학계의 주장으로 구분된다. 이러한 경향은 우리나라에서도 유사하게 나타나고 있는데 김광호(2010)는 지역정책은 인위적으로 경제활동을 재배치하여 지역 간 균형성장을 추구하기보다는 지역의 자생적 성장능력을 키워주는 데 주력해야 하며, 특히 재분배를 목적으로 할 경우 개인과 가구중심으로 이루어지는 것이 바람직하다고 주장한 바 있다.<sup>19)</sup> 이는 지역을 기반으로 한 지역정책 기조와는

18) “Is this sour grapes that the World Bank should be claiming to be ‘reshaping economic geography’ while ignoring the work of generations of geographers? To some extent, it is; and to some extent it is frustration that geographers’ work has made so little impression on the hegemonic discipline in social science. Still, we end with a question; How would economists feel if a group of geographers sought to re-shape economics and blithely ignored scholarship?(Jonathan Rigg, et al., Boundary Crossings, Royal Geography Society, 2009.)”

19) “If the improvement of income redistribution is the policy goal, the right target of income transfer should be individuals or households, not reigons; balanced regional development policy is not a good tool to tackle income redistribution.”

배치되는 내용에 해당한다. 그러나 논쟁의 내용을 살펴보면 학계 간의 논쟁으로 이어진 것은 WDR 2009가 NEG(New Economic Geography)의 이론적 배경을 지나치게 확대 적용한 것으로 보이며, Krugman(2011) 스스로도 NEG 정책의 유효성을 비판하는 등 경제학 이론이 전면적으로 지역정책에 반하고자 한 것은 아니었던 것으로 보인다. 결과적으로 지금까지의 논쟁양상은 경제학계를 기반으로 한 World Bank 보고서의 '판정패'로 일단락되었다고 볼 수 있다. 결국 이상의 논쟁의 핵심은 지역정책에 대한 국가개입 여부와 강도에 대한 것이다. World Bank는 지역성장이란 시장기능에 의한 결과이며 따라서 국가개입의 필요성이 중요하지 않다는 입장이며, 유럽국가연합(EU)은 이에 대한 반론으로 이질적인 국가 및 지역의 특성 기반을 전제로 재분배 관점에서의 국가개입은 반드시 필요하다는 입장이다.

우리나라의 지역발전정책 및 지방재정지원을 개념적으로 본다면 지난 수십여년간 지역을 배분 단위로 한 재분배가 꾸준히 지속되어 왔고 그 규모도 증가하는 추세이다. 게다가, 공간 단위의 지역발전정책도 정권마다 재설계되고 있는 점으로 볼 때, EU의 장소기반적인 지역정책보다 강도 높은 지속 가능한 국가개입을 통한 지역기반정책 국가로 볼 수 있다. 정책적으로 세부 정책안에 있어서는 EU의 광역경제권 구상이 국내 지역발전정책의 패러다임 변화에도 영향을 미쳤다고 볼 수 있겠다. 그러나 한 가지 주지할 사항은 우리나라는 지역정책 이전에 지방재정조정제도를 통한 지역기반의 적극적인 재분배 정책이 이미 꾸준히 진행되어 왔다는 사실이다.

지역정책 관련 국내 선행연구에서는 MB 정부의 광역경제권에 대한 관심은 EU와 OECD의 지역정책에 기반하고 있다고 설명하고 있다. 장재홍(2011), 한경원(2012) 등은 이에 대하여 우리나라 서울의 강남, 울산, 포항의 경우, 전형적인 국가개입을 통한 도시발전 사례로 지적함으로써 지역을 기반으로 한 국가개입의 성과를 설명하였다. 나아가 권역 중심의 지역발전정책의 필요성, 인적자본과 혁신의 중요성, 지역발전위원회의 위상확대 논의 등을 전개한 바 있다.

이상과 같은 지역발전정책 기조에 대한 본 연구의 재정 전문가적 견해를

밝히면 시장기능을 강조한 World Bank의 장소 중립적인 지역정책 논의는 지역발전정책의 '재분배적 특성(Institutional factor)'을 이해하지 못하는 데에서 기인한 것으로 판단한다. 국가의 재분배 단위는 '개인'일 수도 있고 '지역'을 대상으로도 이루어질 수 있다. 즉, 연금, 건강보험과 같은 사회보험 지원의 경우 해당 국가의 '국민'을 대상으로 하는 것이고, 동시에 같은 맥락으로 '낙후지역' 역시 재분배의 대상이 될 수 있다. 이러한 변화는 유럽 국가들이나 우리나라, 미국 등의 낙후지역 지원 규모가 증가하는 것에서 알 수 있다. 각 나라가 갖고 있는 제도적인 환경(정부 간 재정 관계, 연방국가 혹은 단일 국가체제 등)에 따라 '지역'이 갖는 정치적 위상이 달라질 수 있고 이에 따라 지역간 재분배에 대한 중요도가 달라질 수 있기 때문이다.

이는 EU 지역정책 내의 Structural fund(구조기금)와 낙후지역 중점대상에 지원하는 Cohesion fund 간 낙후지역을 대상으로 지원이 확대된 배분구조 변화에서도 그 근거를 확인할 수 있다. Cohesion fund는 2000년 당시 6% 내외의 비중에 불과하였으나, 2008년 경제위기 이후 Cohesion fund의 비중은 약 15%대로 증가하였으며 2012년에는 20%대에 이르고 있다.<sup>20)</sup> 지역발전 기금 내에서도 지역성장지역이 아닌 낙후지역으로의 지원배분이 증가하고 있는 것은 지역발전기금의 재분배적 성격을 반영한 결과이다. 즉, 정치경제학적으로는 의사결정에 참여하는 주체가 국민 개개인뿐만 아니라 '동일한 정치적 목소리를 갖고 있는 지역 단위'의 의사표현이 정책결정에 영향을 미쳤음을 의미한다.

이러한 EU 접근방식은 정치적, 경제적인 지분이 분명한 회원국들 사이의 이해를 분명히 하기 위하여 장소 기반적인 지역정책을 유지하는 것은 필수 불가결한 선택으로 볼 수 있다. 그러나 EU의 권역을 중심으로 한 지역정책을 우리나라에도 적용해야 하는가는 의문이다. 과거 MB 정부의 광역경제권은 EU의 지역정책과 영국의 RDA 정책의 핵심기조인 권역설정 방식을 적극적으로 활용하였다. 하지만 경제권 혹은 생활권을 중심으로 형성된 권역은

20) EU 홈페이지 참고, EU Expenditure and revenue([http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)) 검색날짜: 2014. 11

존재하는 것이 분명하나 새정부 출범과 함께 5년마다 인위적인 권역이 설정되고 변경되어야 하는 것인가에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다.<sup>21)</sup> 지역발전정책은 관련 사업집행을 중심으로 구체화되고, 자원 배분 단위인 시도, 시군구를 기반으로 이루어진다. 그러므로 예산 배분 및 사업 효과에 대한 인센티브 구조가 기존 행정구분하에서 이루어지는 상황에서 인위적으로 권역을 설정하는 것은 사업의 효과성 제고면에서 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 재정 관점에서 본다면 양쪽 진영의 논거는 일견 타당한 듯 보이나 모두 한계를 갖고 있다. World Bank의 ‘시장기능과 단순모형’으로 지역발전정책을 접근한 방식은 복잡하고 구체적인 현장(field)의 실체를 매우 단선적으로 접근한 것이라고 평가해 볼 수 있다. 또한, EU의 행정단위를 초월한 인위적인 권역 설정 역시 지역 간 연계협력 구조가 자원 배분 및 사업성과 인센티브가 치밀하게 이루어질 때만 가능하다고 볼 수 있기에 역시 정책 집행면에서는 분명한 한계를 가지고 있다. 이는 박근혜 정부가 도입한 새로운 지역구분인 행복생활권의 구체화가 쉽지 않음을 의미한다고도 볼 수 있다. 지역발전정책의 효과성 제고를 위해 보다 중요한 것은 지방정부 세출로 집행되는 100조원 상당의 지방재정지원 사업이 지역정책과의 조율을 통하여 효율적으로 진행되도록 하는 것에 있기 때문이다.

---

21) 김재홍(2011)은 이에 대해 “영국 RDA 경험은 상충된 이해관계를 가진 다양한 국지적 하위지역을 대상으로 인위적으로 설정된 광역권이 얼마나 본질적인가를 여실히 보여주고 있다”고 주장하고 있다.

---

### Ⅲ. 지역발전 재원규모 추정

---

그렇다면 우리나라의 지역발전과 관련한 재정투자 규모는 어느 정도일까? 지특회계는 지역발전재원으로 명시된 재원으로서 최소한의 규모일 뿐, 관련 국고보조사업과 지자체 자체사업을 통한 지역발전재원을 국가예산 혹은 자치단체 예산 중 얼마나 사용하고 있는지 구체적으로 밝히는 것은 쉽지 않다. 이는 우리나라만의 문제는 아니고, OECD 국가들의 경우에서도 지역발전 재원 통계를 별도로 관리하지 못하는 것으로 나타났다.<sup>22)</sup> 재원의 효과적 제도개선에 앞서 대략적이거나 지역발전 관련 재정지원 규모가 어느 정도인지 파악이 필요하므로 이 글에서는 우리나라 지역발전 재원의 종류를 살펴보고, 해외 국가들과의 비교를 통하여 지역발전 재원규모를 가늠해 보기로 한다.

#### 1. 지역발전특별회계(광역·지역발전특별회계)

2013년 기준 지특회계 전체 규모는 약 9.7조원 규모(전체 지방정부 예산 규모 150조원 대비 약 6.2%, 국가 전체예산 342조원 대비 약 2.8% 수준)이며, 그중 포괄보조금(실링예산)에 해당하는 지역개발계정(시도자율편성+시군구자율편성)의 규모는 약 3.4조원이고, 기존 국고보조사업에 해당하는 광역발전계정이 약 5.9조원에 달한다. 재원의 규모 자체는 크지 않다고 볼 수 있을지 모르나 주요국과 비교해 보면 ‘지역발전’을 목적으로 한 별도의 계정 자체가 거의 없거니와 규모 면에서도 작지 않다.

유사한 성격의 별도 계정을 운영한 비교가능한 나라는 영국과 일본이 있

---

22) “No country reported as overall estimate of the regional policy budget(OECD, *Regional development policies in OECD countries*, 2010, p. 20.).”

는데, 영국과 비교해 보아도 우리나라의 지특회계 규모는 결코 작지 않은 규모이다. 참고로 개별 국가가 중앙정부 차원에서 지역발전을 위한 재원을 마련한 경우는 과거 영국의 RDA 재원이었던 Single-pot 예산규모가 거의 유일하다고 볼 수 있는데, 당시 각 지역청 공공지출 예산의 약 0.7% 정도였다. 그나마도 LEP 제도로 변화하면서 중앙정부로부터의 직접 지원을 받지 못하고, 경쟁적 공모 형태의 사업별 예산을 ‘지역성장기금(과거 RDA 예산의 3분의 1)’으로부터 지원받는 형태로 변화하여 실질적으로는 대폭 감소한 것으로 나타났다.<sup>23)</sup> 일본의 경우에도 community renovation grants가 2004년에 신설되었는데 2009년 당시 대폭 증가하여 해당 보조금 규모가 251십억엔으로 증가하였다. 이는 2009년 대략적인 일본 정부예산 규모인 90조엔의 0.27% 수준이다.<sup>24)</sup>

2013년 예산 기준 광특회계(2014년 이후 지특회계)는 지역개발계정과 광역발전계정을 포함하고 있으며, 총 18개 부처청의 사업으로 구성되어 있다. 이 중 국토부가 3조원 내외, 농림부가 1.68조원, 산자부가 1.57조원 규모이며, 이들 세 부처가 전체 광특회계 예산 중 약 64%를 차지한다. 이 중 국토부의 경우 광역계정이 대부분을 차지하고, 농림부는 시군구 자율편성, 산업자원부는 시도자율편성 사업 위주로 구성되어 있음을 알 수 있다(〈표 Ⅲ-2〉참고).

2005년 균특회계 도입 당시 약 4조원이었던 포괄보조금 규모는 2008년까지 5.7조원 규모로 증가하다가 MB 정부 이후 3.6조원대로 감소하여 2013년 기준 약 3.4조원 규모이다. 광역발전계정은 2008년 당시 1.6조원에서 약 3배 증가하여 2013년 기준 5.9조원으로 증가하게 된다. 2015년 이후 명칭이 변경되는 지특회계 내의 규모와 구조는 유지될 예정이며 추가적으로 사회계정 신설이 발표된 바 있다. 전술한 바와 같이, 각 회계별 명칭은 2014년 1월 지역개발계정은 생활기반계정, 광역계정은 경제발전계정으로 변경되었고, 2015년부터 시행예정이다.<sup>25)</sup>

23) 김재홍(2011), p. 197.

24) OECD(2009b), p. 119, Box 3.4. 내용 참고

〈표 III-1〉 연도별 광특회계 예산 현황

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332	34,707	34,737
지역혁신계정 (광역발전계정)	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252	55,538	59,046
제주특별자치도 계정	-	-	3,476	3,931	3,719	3,782	3,942	3,840	3,531
합 계	53,267	59,087	68,685	78,377	94,331	99,010	98,526	94,085	97,314

주: 1. 2005~2011년 지역발전위원회 내부자료  
2. 2012~2013년 기획재정부 내부자료

〈표 III-2〉 전체 광특회계 세출예산안 현황

(단위: 백만원, 전년 대비 증감률, %)

	2012	2013	연평균 증감률	주요 사업
교 육 부	676,060	753,615	2	광역경제권 인재양성
	-7%	11%		지방대학경쟁력기반 확충
행 정 자 치 부	463,547	454,739	-1	특수상황지역개발
	-6%	-2%		위험도로 구조개선
문화체육관광부	602,876	650,430	4	관광자원개발
	-4%	8%		체육진흥시설지원
농림수산식품부	1,660,059	1,685,300	-1	일반농산어촌개발사업
	-2%	2%		농어업기반정비
지 식 경 제 부	1,384,747	1,575,844	3	광역경제권 선도산업육성
	-7%	14%		지역투자촉진
보 건 복 지 부	2,333	3,446	-9	노인일자리지원(제주)
	20%	48%		
환 경 부	477,704	769,800	20	상수도시설 확충 및 관리
	-3%	61%		자연환경보전 및 관리

25) 「국가균형발전특별법」 전문내용

〈표 III-2〉의 계속

	2012	2013	연평균 증감률	주요 사업
고 용 노 동 부	10,516	8,564	12	사회적기업육성(제주)
	53%	-19%		
여 성 가 족 부	41,477	50,550	3	청소년시설 확충
	-16%	22%		
국 토 교 통 부	3,243,306	2,993,725	-6	성장촉진지역개발
	1%	-8%		산단진입도로, 복선철도
국 가 보 훈 처	1,360	1,473	7	제주보상지급관리(제주)
	6%	8%		
경 찰 청	27,014	27,014	-6	광역교통관리체계 개선
	-9%	0%		
소 방 방 재 청	358	350	4	119 구조장비 확충
	-8%	-2%		
문 화 재 청	14,820	16,241	-18	문화유산관광자원개발
	-26%	10%		
농 촌 진 흥 청	97,578	95,822	3	지역농업특성화기술지원
	2%	-2%		
산 림 청	283,072	316,596	16	산림휴양녹색공간조성
	3%	12%		임도시설
중 소 기 업 청	417,076	324,709	-10	산학협력력 기술개발
	-4%	-22%		소상공인지원센터 운영
식품의약품안전청	4,594	4,594	-2	식의약 안전 감시 및 대응
	-5%	0%		
합 계	9,408,497	9,732,813		

자료: 1. 기획재정부, 「디지털 예산회계시스템(www.digitalbrain.go.kr)」

2. 2012~2013년 최종예산기준

## 2. 지역발전 자원규모 추정

### 가. 자본지출 분석의 의의

지역발전 자원규모를 파악하기 위해서 지역발전 투자 관련 지출 항목을 우선적으로 살펴보고자 한다. 2013년 지방자치단체 기능별 예산규모를 기준으로 보면 일반적으로 구분하는 지역발전 정책 관련 재원은 수송 및 교통 분야 15.4조원, 국토 및 지역개발 12.2조원, 환경보호 15.8조원, 농림해양수산 10.9조원 등을 포함한다. 단일항목으로는 사회복지가 35조원 내외로 가장 규모가 큰 항목에 해당한다. 이 중 지역발전과 관련한 투자적 성격의 지출항목은 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 환경보호 등으로 생각해 볼 수 있다. 그러나, 이들 자원 내 인건비나 경상비 등의 자원성질로 볼 때 지역발전 재원으로 구분할 수 없다는 한계가 있다. 이와는 반대로 사회복지 및 교육 항목과 같은 항목 중에서도 지역 SOC인 시설 관련 투자도 있으므로 이들의 경우에는 지역발전 지출항목으로 구분해야 한다. 따라서 지출항목의 구분만으로는 지역투자 재원을 설명하는 것은 매우 포괄적이기도 하고 제한적이기도 해서 보다 일관적인 구분으로 파악해야 함을 알 수 있다.

〈표 III-3〉 2013년 지방자치단체 기능별 예산규모(순계, 일반회계+특별회계)

(단위: 억원)

분 야	계	국비	시도비	시군구비	기 타
계	1,568,887	343,150	570,327	634,300	21,109
일반 공공 행정	129,895	1,373	69,708	58,801	13
공공질서 및 안전	28,862	9,031	11,809	8,022	-
교 육	100,180	203	85,378	14,599	-
문 화 및 관 광	78,408	13,744	27,153	37,510	-
환 경 보 호	157,925	29,893	41,013	86,958	61
사 회 복 지	349,921	180,971	102,572	66,114	265
보 건	23,323	6,509	6,578	10,235	-
농 립 해 양 수 산	108,898	44,141	18,033	46,646	77
산 업·중 소 기 업	32,213	6,130	15,552	10,531	1

〈표 III-3〉의 계속

분 야	계	국비	시도비	시군구비	기 타
수 송 및 교 통	154,683	25,473	73,843	55,367	-
국토 및 지역개발	122,118	23,177	34,547	64,384	11
과 학 기 술	6,254	510	5,688	56	-
예 비 비	31,038	93	9,753	21,193	-
기 타	224,486	1,902	68,699	153,886	-
( 세 출 유 보 )	20,682	-	-	-	20,682

자료: 행정자치부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정 개요』

한편, 세출분야의 기능별 항목 이외에도 지역발전 투자재원의 출처와 관련해서도 살펴볼 필요가 있다. 지역발전 관련 정책사업은 광특회계뿐만 아니라 일반 국고보조사업에서도 수행하고 있다. 또한 대부분의 지방자치단체가 지방교부세 지원을 받고 있으므로 이 중 일부도 자치단체의 각종 정책사업의 재원이 될 수 있다. 물론 자체 재원인 지방세와 세외수입 등의 자체재원으로도 지역발전 정책에 투자할 수 있다. 참고로 2013년 지방자치단체 지방세 규모는 54조원 내외, 일반재원에 해당하는 지방교부세는 31조원, 국고보조금은 34조원 정도이다. 2013년 순계 기준, 전체 지방정부 지출재원별 비중인 국비 대 지방비(시도비+시군구비)는 약 22대 78 정도이다.

〈표 III-4〉 2013년도 회계별·연도별 세입 순계예산 규모

(단위: 조원, %)

회계·재원별 \ 연도별	2008년	2010년	2013년
계	167(100.0)	166(100.0)	157(100.0)
지 방 세 수 입	46(27.5)	50(30.1)	54(34.3)
세 외 수 입	59(35.6)	51(30.4)	33(21.3)
지 방 교 부 세	31(18.6)	28(16.9)	31(20.1)
조정교부금 및 재정보전금	-	-	-
보 조 금	26(15.5)	32(19.2)	34(21.8)
지방채 및 예치금회수	5(2.8)	6(3.3)	4(2.6)

자료: 행정자치부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정 개요』

이상과 같이 분야별 예산규모에서는 관련 지출의 구체적인 성격을 규명해 내지 못하는 단점이 있다. 예를 들면 문화 및 관광 항목의 경우라 할지라도 마을회관 등 문화시설과 관련한 자본지출의 경우, 해당 자치단체의 자산증가이며 지역정책 관련 재정투자해 해당한다. 같은 논리로 국토 및 지역개발 항목의 경우에도 관련 인건비 및 물건비 지원과 같은 운영비 성격의 현금성 지출은 해당 자치단체의 정책사업의 결과라고 보기 어렵다. 또한, 기초생활보장비와 같은 법정지출의 경우 법에 의한 일률적인 정책기준에 의해 전국적으로 동일한 지원이 되고 있으므로 역시 해당 지역에 남는 투자적 지출로 보기 어렵다. 이들 항목은 성질별 지출내역 항목 중 '경상이전(이전경비)'으로 구분되는 것이 일반적이다.

따라서, 본 분석에서는 지역발전 재원의 투자 용도와의 일치성 여부를 기준으로 하여 매년 자치단체의 예산서상 지역발전 관련 정책사업 규모에 해당하는 성질별 지출내역 항목 중 자본지출을 지역발전 재원으로 구분하였다. 이때 포괄하는 계정은 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계의 순계를 사용하고 있으며, 따라서 일반회계 내 정책사업뿐만 아니라 지방공기업 관련 지역투자사업과 기타특별회계에서 수행하는 상하수도 사업 등이 모두 포함된다. 따라서 이 항목은 각 분야별 지출을 망라하여 정책사업 중 자본 시설지원 규모를 나타낸다. 참고로 성질별 구분에서는 100 인건비, 200 물건비, 300 경상이전 등으로 구분하며, 400 자본지출은 400단위 이하 항목인 401-00 '시설비 및 부대비', 401-02 '감리비', 403-00 '자치단체 자본이전', 403-01 '자치단체 자본보조', 402-00 '민간 자본이전', 402-01 '민간 자본보조' 등이 포함되어 있다. 예를 들어, <표 Ⅲ-5>의 2012년도 일반회계 총계 분야의 자본지출 규모는 약 51.5조원 규모로 전체 예산의 약 30% 정도이며, 경상이전 항목 다음으로 큰 규모에 해당한다. 분야별로 보면 사회복지 분야 경상이전 항목이 약 40조원으로 전체 예산의 약 4분의 1에 해당하고 있다. 자본지출의 경우, 농림해양수산업이 약 10.9조원, 국토 및 지역개발이 9.6조원 순이며, 사회복지 관련 시설비용은 약 2.3조원 규모이다.

〈표 III-5〉 2012년도 지방자치단체 일반회계 분야별-성질별 세출결산

(단위: 백만원)

분야 (부문)별	성질별									
		합 계	인건비	물건비	경상 이전	자본 지출	융자 및 출자	보전 재원	내부 거래	예비비 및 기타
합	계	171,367,833	16,400,030	8,081,389	75,798,466	51,510,533	145,922	2,438,834	16,159,226	833,433
일반공공행정		19,762,692	147,481	2,823,854	11,840,532	2,185,946	28,032	1,425,444	1,150,036	161,367
공공질서 및 안전		5,482,212	10,532	400,506	1,042,677	3,675,268	1,819	64,806	276,544	10,061
교육		10,033,181	4,143	87,592	1,693,319	138,999	-	28,339	8,077,076	3,714
문화 및 관광		9,258,945	90,458	566,384	3,124,113	5,195,210	23,500	110,515	115,581	33,184
환경 보호		10,204,764	74,918	432,097	2,457,851	6,623,816	180	124,021	466,402	25,480
사회 복지		45,095,915	494,997	240,547	40,438,577	2,334,299	23,775	37,351	1,328,794	197,575
보건		3,129,555	163,342	243,249	2,041,779	526,095	7,180	280	121,156	26,473
농림해양수산		16,105,800	324,770	699,368	3,930,106	10,888,978	15,921	32,493	110,425	103,740
산업·중소기업		4,164,590	32,834	95,787	1,405,953	2,234,574	6,734	91,690	272,716	24,303
수송 및 교통		15,677,450	14,331	384,245	4,121,175	8,061,202	3,073	334,908	2,722,752	35,763
국토 및 지역개발		12,508,377	114,360	427,421	662,203	9,556,933	35,710	142,009	1,471,931	97,810
과학기술		191,431	24	2,144	140,567	45,989	-	2,697	-	11
예비비		-	-	-	-	-	-	-	-	-
기타		19,752,920	14,927,840	1,678,196	2,899,614	43,224	-	44,280	45,813	113,953

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2013

지자체별 예산서인 〈표 III-6〉 2012년도 서울시의 일반회계를 기준으로 살펴보면, 역시 사회복지 분야의 경상이전이 가장 큰 항목으로 전체 예산의 5분의 1에 해당하고, 일반공공행정의 경상이전, 교육 분야의 내부거래 분야 순으로 나타나고 있다. 서울시의 자본지출은 약 1.1조원으로 일반회계 예산의 약 7% 수준에 불과하다. 따라서 지역별, 분야별, 성질별 지출항목의 내용이 상당히 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 III-6〉 서울특별시 본청 일반회계 분야별-성질별 세출결산(FY2012)

(단위: 백만원)

분야 (부문)별	성질별 합 계	인건비	물건비	경상 이전	자본 지출	융자 및 출자	보전 재원	내부 거래	예비비 및 기타
합 계	15,027,255	805,140	419,488	7,509,444	1,123,364	5,685	364,450	4,715,221	84,462
일반공공행정	3,793,190	2,823	127,722	3,195,506	100,113	2,992	364,400	0	35
공공질서 및 안전	118,456	402	57,944	11,462	46,748	1,819	0	0	80
교육	2,685,055	179	17,214	49,431	22,008	0	0	2,596,149	75
문화 및 관광	384,801	5,366	34,712	208,117	135,712	0	0	0	893
환경 보호	367,870	3,030	20,450	93,358	189,929	180	0	60,191	732
사회 복지	3,975,046	8,252	6,027	3,215,049	237,138	0	0	350,625	5,694
보건	258,434	532	17,203	209,197	29,420	0	0	0	2,082
농림해양수산	9,949	215	1,598	6,420	850	157	0	0	708
산업중소기업	186,780	2,548	4,599	149,297	15,336	0	0	15,000	0
수송 및 교통	1,071,584	158	18,807	112,033	194,783	0	0	0	0
국토 및 지역개발	1,163,540	12,066	33,130	60,780	151,327	538	450	80,305	74,057
기타	1,012,551	769,571	80,082	162,792	0	0	0	0	105

자료: 서울특별시, 「세입세출결산서, 2013

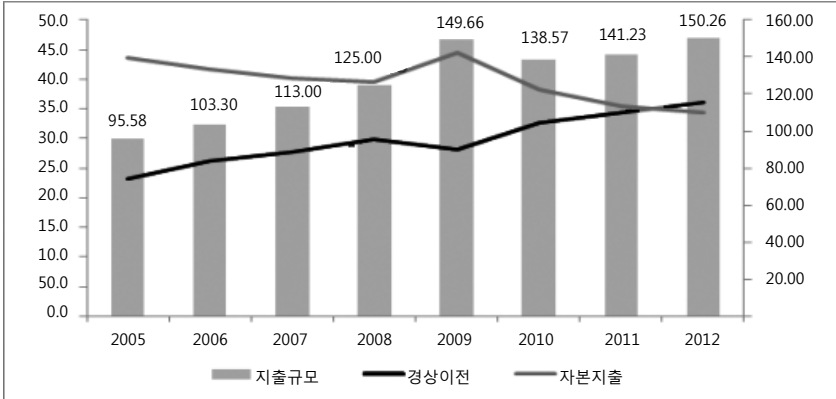
### 나. 연도별 자본지출 규모와 추이변화

2012년 기준 우리나라 지방자치단체의 자본지출 총량은 51.8조원으로 전체 지방예산 150조원 대비 34.5% 규모이며, 법정지출 부문의 복지지출에 해당하는 경상이전은 54.2조원으로 36.1%에 해당함을 알 수 있었다. 또한, 2012년의 자본지출 규모는 정책사업 121조원 중 42%를 차지한다. 2005년 이후 추이를 살펴보면 복지지출이 증가하면서 자본지출 비중은 약 43.7%에서 점차 감소하여 2012년 기준 약 34.5%이며, 반면 경상이전 항목의 비중은 같은 기간 23.2%에서 36%로 증가하여 자본지출 항목 재원규모를 초과하기 시작한다. 2009년 당시 약 45% 이상의 자본지출 비중을 보이는 이유는 경제위기 이후 중앙정부의 재정확장정책에 따른 것이다. 이후 우리나라 지방자치단체 예산구조 내에 현금성 이전경비 비중이 점차 증가하고, 이른바 지역투자사업에 해당하는 지역인프라 관련 지출비중이 감소추세에 있는 것으로 나타나고 있는데 복지지출 증가 속도로 볼 때 이와 같은 추세는 지속적

으로 이어질 것으로 전망된다.

[그림 III-1] 2005년 이후 자치단체 세출결산 분석(순계)  
(일반회계+공기업특별회계+기타특별회계)

(단위: 조원, %)



자료: 자본지출은 각 연도 『지방재정연감』의 '400자본지출'이며, 경상이전은 '300경상이전' 항목에 해당함

한편, 2012년 기준 정책사업 내 자본지출 사업의 자체사업 비중은 38%로 경상이전의 자체사업 비중 30%보다 높게 나타나고 있다. 결과적으로 자본 지출 사업의 경우, 경상이전 사업에 비하여 자체사업 비중이 높은 것으로 나타나는데 이는 예상하건데 복지 관련 의무비 지출성격의 경상이전 사업의 증가로 인하여 보조사업 매칭비 비중이 증가하면서 상대적으로 정책사업 분야의 자체사업 비중이 높게 나타난 것으로 보인다.

<표 III-7> 지방자치단체 세출결산 세출구조 통계목별 순계분석(총괄)

(단위: 십억원)

구 분	2011년			2012년		
	합 계	300-00 경상이전	400-00 자본지출	합 계	300-00 경상이전	400-00 자본지출
계	141,233	48,518	50,186	150,261	54,166	51,807
정책사업	113,787	43,414	49,704	121,344	48,669	51,298
자체사업	51,131	14,626	19,866	51,844	14,577	19,293

〈표 Ⅲ-7〉의 계속

구 분	2011년			2012년		
	합 계	300-00 경상이전	400-00 자본지출	합 계	300-00 경상이전	400-00 자본지출
보조사업	62,657	28,788	29,837	69,499	34,092	32,005
재무활동	7,455	2,348	388	7,715	2,359	427
행정운영경비	19,991	2,755	94	21,202	3,137	81

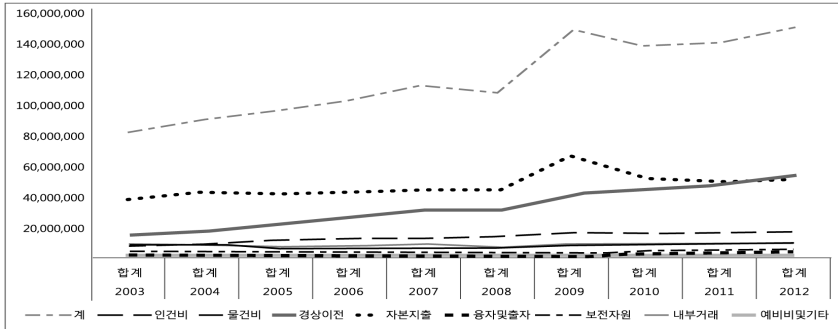
자료: 행정자치부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정 개요』

2000년대 이후의 지방정부 지출의 성질별 지출 항목을 살펴보면 2009년은 경제위기 극복을 위한 예외적인 재정지출로 보여지고, 경상이전 항목의 꾸준한 증가추세와 이를 상쇄하는 자본지출 분야의 증가세 둔화가 뚜렷하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 인건비와 물건비 등의 항목은 일정한 수준으로 유지되고 있으며, 결과적으로 최근 나타나고 있는 전체 지방정부 예산의 증가는 경상이전 항목의 빠른 증가추세로 인한 것으로 설명 가능하다.

[그림 Ⅲ-2]와 [그림 Ⅲ-3]에서는 경제위기 이후 경기 진작을 위한 2009년의 경우에는 자본지출 항목을 주요 수단으로 사용하였음을 보여주고 있는데, 이는 자본지출 재원의 경기 조절기능을 설명하고 있는 것으로 주목할 만한 현황이다. 이후 2012년에 들어서는 경상이전 항목이 자본지출 관련 지출보다 규모적으로도 커진 것을 잘 보여줌으로써 우리나라 재정지출이 복지 지출 성향이 강해지고 있음을 확인할 수 있다. [그림 Ⅲ-4]의 항목별 증감률을 살펴보면, 경상이전 항목의 증가추이는 2005년과 2006년은 각각 23%p와 22%p인데 동기 대비 자본지출은 -3%p, 5%p 수준으로 전체 예산 증가 추이인 5%p, 8%p보다 낮은 수준이다. 이와 같은 추세는 2009년 이후에도 여전히 유지되는데 자본지출과 전체 예산은 감소하는 가운데 경상이전 항목만 7~8%p의 높은 성장률을 보이고 있다.

[그림 III-2] 2000년 이후 성질별 지출 항목의 추이변화

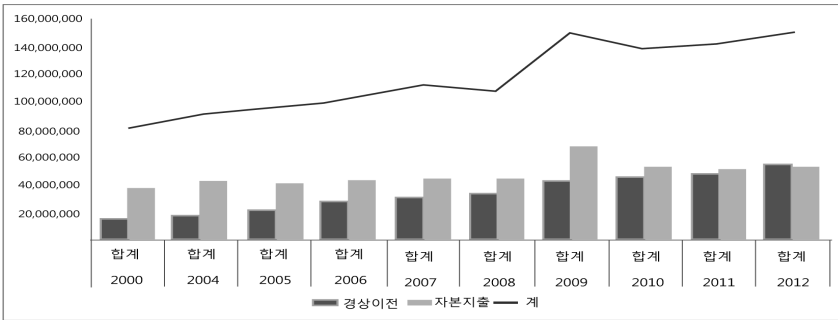
(단위: 백만원)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

[그림 III-3] 전체 예산과 경상이전과 자본지출 항목의 재원규모

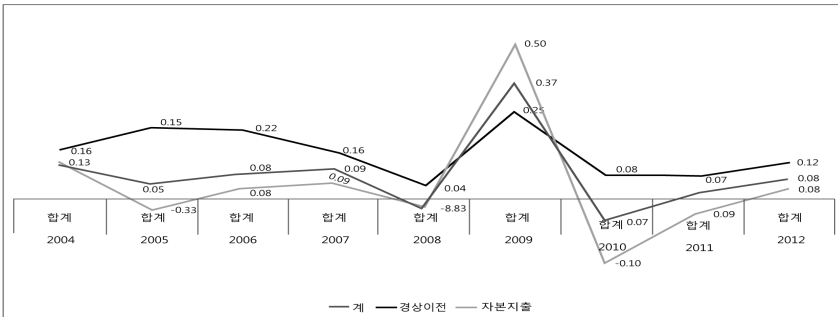
(단위: 백만원)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

[그림 III-4] 경상이전과 자본지출 재원의 증감률 비교

(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

## 다. '투자적 경비'와 '자본지출'

본 분석에서는 자본지출 항목의 재원출처는 어떠한지 살펴보고자 한다. 즉, 자본지출 재원 중 국고보조금과 자체재원이 어느 정도의 비율로 부담하고 있는지 파악하고자 하는 것이다. 2007년 이전까지의 『지방재정연감』에서는 투자적 경비에 대한 재원출처별 내역을 알 수 있도록 되어 있었다.<sup>26)</sup> <표 Ⅲ-8>의 투자적 경비는 기능별로는 사회개발(교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회복지, 주택 및 지역사회개발)과 경제개발(농수산개발, 지역경제개발, 국토자원개발, 교통관리) 분야 지출 중 성질별 지출항목에서 400단위 이하 자본지출, 500단위 용자 및 출자, 600단위 보전재원, 700단위 내부거래로 지출한 경비부분을 포함한다. 2007년의 경우 지방재정 전체 예산 규모는 약 139조원이며, 이 중 투자적 경비 규모는 약 53.6조원으로 지방재정 규모 대비 약 38.5% 정도이고, 그중 자본지출은 약 42.7조원 규모(30.7% 비중)이다.<sup>27)</sup> 성격상 투자적 경비에서 자본지출 비중이 거의 대부분으로 약 80% 규모이다.

〈표 Ⅲ-8〉 2007년도 투자적 경비

(단위: 백만원)

투자적 경비		총괄	특광역시	도	시	군	자치구
	합 계	53,646,515	14,316,915	10,381,768	16,182,788	10,516,769	2,248,275
자본지출	42,714,030	8,003,298	6,604,191	15,576,809	10,320,998	2,208,734	
용자 및 출자	1,746,672	791,487	846,365	51,077	51,839	5,904	
보전재원	1,835,861	506,647	1,077,033	182,594	68,658	929	
내부거래	7,349,952	5,015,483	1,854,179	372,308	75,274	32,708	

26) 2008년 이후에는 기능별 지출항목 변경 이후 재원출처는 나타나지 않고 있다.

27) 예를 들어, 700단위 내부거래의 대표적인 항목은 703-00 교육비특별회계전출금이 이에 해당한다. 2004년 서울시의 교육비특별회계전출금은 2.19조원에 달하는 규모이다(『지방재정연감』, 2005, p. 1,394, 23-1 특별·광역시 투자적경비 순계분석 총괄(품목성질별)).

〈표 Ⅲ-8〉의 계속

		총괄	특광역시	도	시	군	자치구
투자적 경비 재원별	국고보조	9,097,259	1,444,386	2,188,729	2,298,437	2,953,918	211,789
	시도비보조	3,464,216	916,192	128,105	1,168,819	942,781	308,319
	전입금	69,088	0	42,093	15,513	10,985	497
	지방채	86,077	16	0	61,358	24,703	0
	지방교부세	138,745	9,717	8,700	58,817	58,837	2,674
	증액교부금	0	0	0	0	0	0
	지방양여금	0	0	0	0	0	0
	자체재원지원	40,791,133	11,946,602	8,014,142	12,579,845	6,525,547	1,724,997

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2007

전체적으로 [그림 Ⅲ-5]의 2000년 대비 2007년 투자적 경비의 재원출처 변화를 살펴보면, 자체재원 비중이 증가하였고, 국고보조금 등의 보조금 비중은 감소하였음을 알 수 있다. 2000년 당시의 투자적 경비의 자체재원 부담 비중은 약 60% 정도였으나 점점 증가하여 2007년에는 76%에 달한다. 상대적으로 국고보조 및 지방양여금 등의 보조금 비중은 29%에서 23%로 감소하였고, 일부 시지역과 군지역의 지방교부세의 투자적 경비를 제외하고는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 특히 2007년도 특광역시 지역의 경우, 자체재원 비중은 약 83%에 달하며, 도지역은 77%, 시지역은 78% 수준으로 높은 비중을 차지한다. 2000년 당시의 군지역은 자체재원의 투자적 경비 비중은 49%에 불과했었으나 이 역시 꾸준히 증가하여 2007년에는 약 62% 수준까지 증가하였다. 투자적 경비의 자체재원 비중의 증가현상은 법에 근거한 사회복지 관련 국고보조사업의 국고보조율이 높은 반면, 지역개발 및 투자사업의 경우 상대적으로 국고보조율이 낮아서 매칭비용 부담 비율이 증가한 것에 따른 것으로 보인다.

〈표 III-9〉 2007년 투자적 경비 기능별 내역

(단위: 백만원)

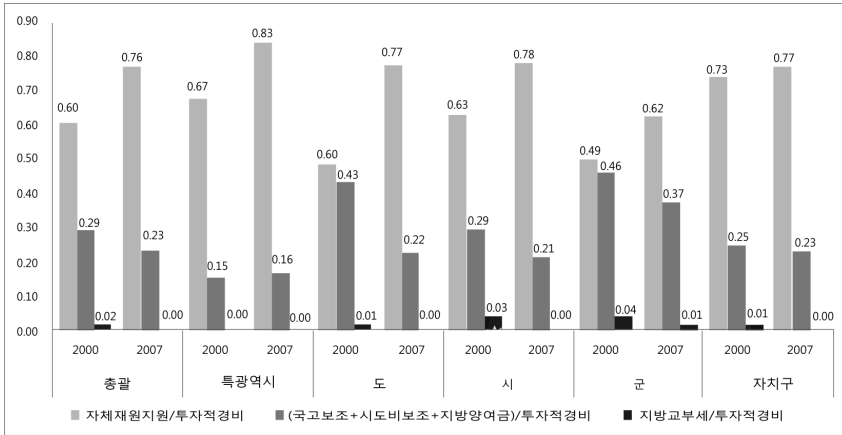
		합 계	국고보조	시도비보조	전입금	지방채	지방교부세	자체재원 지원
합 계		53,646,516	9,097,259	3,464,216	69,088	86,077	138,745	40,791,133
사회개발	소 계	30,974,836	4,435,593	1,556,415	61,451	46,918	57,016	24,817,445
	교육 및 문화	7,909,573	614,629	597,618	0	10,200	27,152	6,659,971
	특광역시	4,205,790	167,745	373,207	0	0	1,340	3,663,497
	시	1,222,518	188,888	121,985	0	6,000	12,032	893,612
	도	1,666,539	109,845	0	0	0	0	1,556,694
	군	713,887	132,003	83,973	0	4,200	13,780	479,931
	자치구	100,839	16,148	18,453	0	0	0	66,237
	보건 및 생활환경개선	9,445,483	1,915,853	340,514	23,584	15,187	1,577	7,148,772
	특광역시	2,353,678	484,539	7,205	0	0	0	1,861,934
	시	4,222,268	536,795	185,248	13,396	7,015	683	3,479,132
	도	336,399	116,952	11,660	100	0	0	207,688
	군	2,109,453	748,728	89,165	9,591	8,172	894	1,252,904
	자치구	423,685	28,839	47,236	497	0	0	347,114
	사회보장	3,087,604	766,378	183,260	1,550	0	13,414	2,123,002
	특광역시	307,757	100,200	8,855	0	0	3,000	195,702
	시	655,600	103,018	66,617	400	0	5,185	480,381
	도	1,379,005	411,608	185	750	0	0	966,462
	군	372,573	95,691	46,462	400	0	4,549	225,471
	자치구	372,669	55,861	61,141	0	0	680	254,986
	주택 및 지역사회개발	10,532,176	1,138,733	435,023	36,317	21,531	14,873	8,885,700
	특광역시	2,503,311	196,354	5,995	0	0	0	2,300,962
시	2,958,359	409,290	188,186	1,717	9,200	9,761	2,340,205	
도	2,771,551	109,308	993	34,118	0	0	2,627,132	
군	1,950,390	392,523	179,572	482	12,331	4,885	1,360,597	
자치구	348,565	31,258	60,277	0	0	227	256,804	

〈표 III-9〉의 계속

		합 계	국고보조	시도비보조	전입금	지방채	지방교부세	자체재원 지원
경제개발	소 계	22,671,680	4,661,666	1,907,801	7,637	39,159	81,729	15,973,688
	농수산개발	4,396,103	1,232,557	453,361	1,215	1,043	8,990	2,698,939
	특광역시	113,857	34,208	2,946	0	0	700	76,003
	시	1,454,411	324,462	193,004	0	1,043	3,346	932,556
	도	684,073	321,490	8,233	963	0	0	353,388
	군	2,118,020	543,953	243,744	252	0	4,766	1,325,306
	자치구	25,742	8,444	5,434	0	0	178	11,686
	지역경제개발	2,515,827	373,738	202,132	600	3,600	7,477	1,928,278
	특광역시	733,714	41,838	61,035	0	0	100	630,740
	시	912,628	161,959	79,764	0	3,600	1,637	665,668
	도	421,498	69,985	4,143	600	0	4,700	342,070
	군	363,140	77,942	40,395	0	0	1,040	243,762
	자치구	84,847	22,014	16,795	0	0	0	46,038
	국토자원보존개발	11,841,832	2,593,857	981,718	5,822	34,516	63,762	8,162,156
	특광역시	1,654,632	54,528	260,474	0	16	4,577	1,335,036
	시	3,891,172	524,320	303,858	0	34,500	26,173	3,002,321
	도	2,868,278	1,032,544	100,700	5,562	0	3,000	1,726,471
	군	2,795,263	951,295	244,241	260	0	28,423	1,571,045
	자치구	632,487	31,170	72,445	0	0	1,589	527,283
	교통관리	3,917,918	461,514	270,590	0	0	1,500	3,184,315
	특광역시	2,444,176	364,974	196,475	0	0	0	1,882,728
	시	865,833	49,705	30,157	0	0	0	785,970
	도	254,425	16,997	2,191	0	0	1,000	234,237
	군	94,043	11,783	15,229	0	0	500	66,531
	자치구	259,441	18,055	26,538	0	0	0	214,849

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2007

[그림 III-5] 2000년 대비 2007년 투자적 경비의 자원출처



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도 재구성

<표 III-10> 전체 세출 중 자본지출이 차지하는 비율

(단위: %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
특별 광역시	40.9	33.0	32.6	35.4	32.8	32.7	31.4	31.5	37.9	33.4	29.9	29.1
도		35.3	37.0	40.0	37.3	36.1	36.9	34.3	37.4	33.1	32.0	31.4
시			57.6	56.5	53.2	50.2	47.2	46.5	50.8	43.0	40.3	38.3
군	59.1	60.4	64.8	62.7	57.5	56.1	55.9	54.6	59.3	52.8	51.3	51.2
자치구	25.8	27.0	29.1	31.2	27.1	21.9	20.5	20.7	25.6	20.1	16.2	15.0

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

전체 세출 중 자본지출이 차지하는 비율이 가장 높은 자치단체 단위는 '군'으로 2000년대 초반부터 꾸준하게 50~60%대를 유지하고 있다. 반면, 자치구는 2000년대 초반 20% 수준이었으나 점점 떨어져서 2012년에는 10% 중반까지 감소하는 것으로 나타났다. 2012년 세출을 기준으로 군, 시, 도, 특별광역시, 자치구의 순서로 그 비중이 나타나고 있으며, 특징적으로 2009년에 전체 자치단체에서 자본지출의 비중이 일시적으로 높아지는 것을 확인할 수 있다.

분류체계를 세분화한 2008년 이후의 자본지출에서의 기능별 비율은 자치단체 단위별로 차이를 보이고 있다. 먼저, 특별광역시의 경우, 수송 및 교통-환경보호-국토 및 지역개발순으로 나타나고 있다. 이들 지역은 상하수도·수질, 도로, 도시철도, 지역 및 도시의 비중이 높다. 도 단위에서는 수송 및 교통-사회복지-농림해양수산-국토 및 지역개발 순서로 차지하는 비중이 다르게 나타나고 있다. 도의 경우, 도로 항목이 20% 후반에서 30% 정도로 가장 높고, 뒤이어 기초생활보장 항목의 비중이 높게 나타나고 있다. 시의 경우, 국토 및 지역개발-수송 및 교통-환경보호의 비중이 유사하며, 농림해양수산이 그 뒤를 잇고 있다. 군에서는 지역적 특성을 반영하여 농림해양수산이 가장 높은 비중을 차지하고, 국토 및 지역개발-환경보호-문화 및 관광 순으로 나타났다. 자치구는 수송 및 교통-국토 및 지역개발-사회복지-일반공공행정-문화 및 관광의 순서로 나타나 기타 자치단체와는 다른 모습을 보여주고 있다. 대체적으로는 SOC 및 환경과 관련이 있는 국토 및 지역개발, 수송 및 교통, 환경보호의 비중이 높게 나타났다.

### 라. 지역별 자본지출 규모와 추이변화

〈표 III-11〉 시도별·연도별 자본지출 규모

(단위: 십억원)

연도별 시도별	1997	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
서울특별시	4,370	4,436	4,673	4,401	4,766	5,822	7,801	5,697
부산광역시	1,808	1,408	1,728	1,681	1,696	2,081	2,819	2,449
대구광역시	1,369	1,236	947	720	735	983	1,419	1,343
인천광역시	1,138	892	1,672	1,816	2,203	1,863	3,144	2,686
광주광역시	745	680	726	734	672	584	1,011	812
대전광역시	523	561	768	778	863	776	1,102	903
울산광역시	393	511	679	745	662	987	1,171	900
경기도	4,778	4,794	8,703	9,286	9,680	9,846	13,349	9,862
강원도	1,612	1,724	2,826	2,942	3,991	3,659	4,391	3,381
충청북도	1,092	1,016	1,877	1,806	1,984	2,269	2,937	2,429
충청남도	1,572	1,573	3,012	2,862	2,816	3,048	4,132	3,504

〈표 III-11〉의 계속

연도별 시도별	1997	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전라북도	1,771	1,436	2,070	2,564	2,246	2,692	3,456	2,918
전라남도	2,067	2,092	3,789	3,837	3,935	4,686	5,969	5,044
경상북도	2,054	2,126	3,458	3,679	3,809	4,311	6,105	5,086
경상남도	2,295	2,365	4,056	4,192	4,372	4,650	6,234	4,740
제주도	515	518	807	1,019	992	1,207	1,559	1,202
합계	30,099	29,366	43,797	45,068	45,422	49,464	66,599	52,956

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

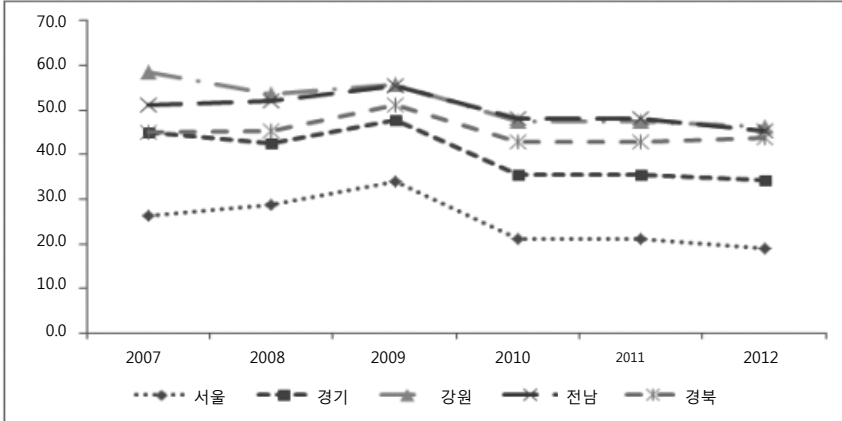
〈표 III-11〉에서는 2007년 이후 2010년까지의 광역자치단체별 자본지출 규모의 추이를 보여주고 있다. 경제위기 이후 전체적으로 감소하는 추이는 [그림 III-기의 서울특별시 일반회계 내 자본지출 비중의 감소에서 확실히 나타나고 있다. 이와 함께 〈표 III-12〉의 지역별 자본지출 규모를 살펴보면, 2012년 결산 기준 경기도가 9.4조원, 경상북도가 5.3조원 등으로 나타나며, 광역시 중에는 서울과 인천을 포함한 특광역시의 자본지출 규모는 감소추세를 보이고 있고 부산과 대구가 다소나마 증가한 것으로 나타났다. 일반도의 자본지출 규모를 살펴보면, 경북 다음으로 전남 4.9조원, 경남 4.7조원 순으로 나타나고 있다. 참고적으로 2013년 예산서 기준 지방교부세 31.4조원 중 경북이 5조원(약 16% 비중), 전남 4.3조원, 강원, 경남, 전북이 3.2조원대의 규모에 해당한다.

마찬가지로, 자본지출 항목이 해당 자치단체 예산에서 차지하는 비중은 역시 경제위기 이후 전체적으로 감소하는 것으로 나타나고 있다. 2007년 이후의 비중을 살펴보면, 전체적으로 강원, 전남, 경북, 경기순에 해당한다. 감소폭을 살펴보면, 서울이 2007년 26.3%에서 2012년 18.8%, 경기도가 45.1%에서 34.4%로 각각 7.5%p, 10.7%p 씩 감소하였다. 같은 기간 경북은 44.8%에서 43.6%로 약 1.2%p, 전남은 5.7%p, 전북은 다소나마 0.5%p 상승한 것으로 나타나고 있다. 한편, 교부세 지원이 거의 없는 서울본청의 자본지출 비중은 약 18.8%이고, 일반회계 내 자본지출 비중은 2002년 대비 2012년 약

10%p 감소하고 규모면에서도 같은 기간 약 1.9조원에서 2012년 1.1조원으로 감소하고 있어 대도시 지역의 복지지출 재원증가로 인한 자본지출 투자가 감소함을 알 수 있다.

[그림 III-6] 광역자치단체별 전체 예산 대비 자본지출 비중의 변화

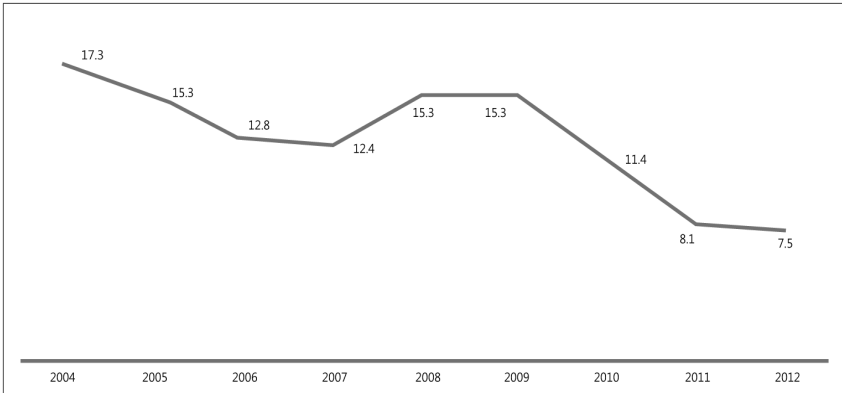
(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

[그림 III-7] 서울특별시 일반회계 자본지출 비중의 변화  
(2004~2012회계연도)

(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도 재구성

〈표 III-12〉 지방자치단체 결산단체별 순계분석(총괄)

(단위: 십억원)

	2011			2012		
	합 계	경상이전	자본지출	합 계	경상이전	자본지출
합계	141,233	48,518	50,186	150,261	54,166	51,807
서울	22,036	8,948	4,680	22,334	9,414	4,205
부산	8,440	3,635	2,250	8,985	3,945	2,373
대구	5,459	2,260	1,313	5,813	2,536	1,589
인천	6,829	2,496	2,380	7,432	3,012	2,351
광주	3,204	1,434	843	3,495	1,640	873
대전	3,094	1,104	948	3,210	1,226	926
울산	2,539	796	792	2,900	902	961
세종	0	0	0	205	71	75
경기	25,082	8,313	8,935	27,452	9,873	9,442
강원	7,223	1,861	3,428	7,522	2,015	3,481
충북	5,649	1,794	2,359	5,969	1,972	2,387
충남	8,164	2,522	3,396	8,635	2,759	3,589
전북	7,827	2,708	3,188	8,216	2,999	3,207
전남	10,115	2,868	4,869	10,949	3,286	4,971
경북	11,534	3,536	4,954	12,312	3,901	5,372
경남	11,324	3,523	4,650	11,835	3,813	4,710
제주	2,714	720	1,201	2,996	804	1,295

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

#### 마. 자본지출 규모 추정 후속작업의 필요성

앞서 살펴본 내용에 따르면 향후 지방자치단체 예산항목 중 ‘자본지출’의 재정정책적 의미에 대한 추가분석이 필요하다. 최근 몇 년 동안 복지재정 부담 증가로 인하여 지방자치단체 SOC 투자지출의 규모에 대한 관심이 상대적으로 감소한 것이 사실이지만 정치경제학적으로 지역투자 재원은 자치

단체장의 재선 여부와 연관성이 있기에 정치적으로 소홀히 다룰 수 없다.<sup>28)</sup> 국회의 예산증액 과정에서도 지역발전 관련 재원은 이른바 ‘쪽지예산’으로 나타나고 있으며 대부분은 지역 SOC 투자에 해당된다. 이것이 의미하는 바는 사실상의 지역투자재원은 감소하지 않았을 것이며 이들 재원은 지자체 예산서상 잡히지 않는 곳에서 재원투자가 가능하다는 점이다. 현재의 지자체 예산서는 일반회계 사업과 공기업특별회계, 기타특별회계만을 대상으로 하고 있는데 지방공사나 공단을 활용할 경우 지자체 예산서만으로는 파악하기 어렵다. 또한, 중앙과 지방자치단체 모두 증가하는 복지재원의 재정공간을 확보하기 위해서라도 자본지출사업의 추이를 면밀히 살펴보는 것이 추가 재정효율화 대안 및 재정건전화 방안이 될 것이다. 따라서 자본지출 예산서 혹은 별도의 자본지출 계정을 보다 정교화하는 작업이 이루어질 필요가 있다.

분석적으로는 자본지출재원의 성격규명 작업이 보다 엄밀하게 이루어질 필요가 있다. 최근의 국고보조사업은 복지사업이 증가되어 왔기에 자본지출 및 국고보조금의 배분과는 상이한 지역별 배분을 보이는 반면, 지방교부세와는 유사한 구조를 보이고 있다. 지방교부세 재원과는 전혀 별도의 재원임에도 불구하고 이렇게 나타나는 이유는 지역발전이 비교적 덜 된 지역의 경우, 우선적으로 SOC 재원이 투입되는 성격 때문이라 볼 수 있다. 반면 대도시 지역 즉, 비교적 지역시설 및 설비가 잘 되어 있는 지역이라 할지라도 노후시설 교체 투자도 소홀히할 수 없으며 지속적으로 발생하고 있는 대도시 안전사고에서도 참고할 수 있다. 따라서 향후 지역발전재원 투자의 정부간 투자, 지자체의 투자뿐만 아니라 민간투자를 통한 적정 시설 및 설비투자에 대한 재원대책을 마련하여 비교적 재원 우선순위에서 밀리는 대도시 지역 투자규모를 확보하는 것은 시급한 대안이다. 그러기 위해서는 자본지출 재원의 다각적이고 분석적인 성격 규명 작업이 이루어져야 할 것이다.

---

28) 전병힐·송호신(2014)

### 3. 중앙정부 국가직접 지원사업 비용 산정

#### 가. 지역별 사회간접자본스톡 규모 산정

지금까지 지역발전 관련 재원 산정은 매년 편성하는 자치단체 예산서를 기초로 한 것이며 따라서 연도별 재원의 흐름(flow)에 바탕을 규모만을 살펴봐왔다. 그러나 엄밀하게 접근하면 지역의 시설물들 중 상당부분은 국가 직접사업들을 통한 항만, 도로, 철도 등도 포함되며 이는 지역별 사회간접자본(SOC) 총자산스톡의 재원으로 포함되는 것이 마땅하다. 지방자치단체 예산에 반영된 자본지출만으로는 해당 지역의 자본시설 전부를 반영한다고 볼 수 없기 때문이다. 특히, 도로, 철도, 항만, 공항 등은 국가가 대부분 해당 공기업을 활용하여 국가와 민간자본을 투자하고 있으며 ‘지역’의 자산형태로 남게 됨에도 불구하고 국가자본 투자라는 개념하에 국부통계에서 잡고 있다.

인구이동과 관련해서 생각해보면,  $i$  지역 주민이  $j$  지역으로 이주를 고려할 때  $j$  지역의 사회간접자본의 총체적 규모는 중요하지만 자산의 주체 여부(중앙, 지방, 민간 등)는 고려대상이 아니다. 물론 사회간접자본스톡(이하 자본스톡)은 해당 연도까지 축적되어 온 자산규모에 해당하는 것으로 이른바 ‘stock’ 변수이며, ‘flow’ 개념의 자치단체 예산서 재원과는 그 성격이 다르다. 그리고 ‘Stock’ 변수를 구성하는 매년의 ‘flow’ 항목은 국민계정에서의 ‘총자본형성’에 해당하며, 개념은 ‘생산자가 미래의 이익을 위해 재고자산 및 고정자산에 투자하는 것’을 의미한다. 총자본형성(=총고정자본형성+재고증감)은 플로우 변수로서 특정 시점의 자본스톡을 증가시키는 방향으로 작용한다. 기준년도의 총자본스톡 추계자료가 있는 경우 이 자료와 기준년 이후의 총자본형성 시계열 자료를 접속하여 현재의 자본스톡을 측정한다.<sup>29)</sup> 경제위기 이후 2009년 자료를 바탕으로 국제비교 시 일반정부 전체의 공공투자 부분을 구분할 때에는 총고정자본형성과 자본이전 부분을 합하여 사용하

29) 송병호, 「OECD 자본스톡 측정 매뉴얼 해설 5」, Quarterly National Account, 한국은행 경제통계국 국민대차대조표반, 2006, pp. 186~195.

며, 이 중 지방정부가 지출하는 부분을 별도로 계산하여 공공투자의 지방분권 수준을 측정할 바 있는데 당시 우리나라의 비중은 50%를 상회하는 수준으로 OECD 국가 평균에 해당하였다.<sup>30)</sup>

따라서 본 연구에서는 국가가 직접 지원하는 사회간접자본스톡 관련 재원도 지역발전 재원을 파악할 때 포함시키고자 하였다. 사회간접자본스톡은 10년을 주기로 국부통계조사의 자료가 유일하다. 지역별 자료의 경우 1997년에만 제공되었으며 1997년을 마지막으로 국부통계조사는 종료되었다.<sup>31)</sup> 현재 국제비교에서 사용되고 있는 우리나라 국가 전체의 국부통계자료(총고정자본형성)는 존재하지만 지역별 통계는 국가공시 자료로 제공되지 못하고 있다. 김명수·권혁진(2003)를 시작으로 김명수(2004), 류덕현(2005), 안흥기·김민철(2006), 김명수(2010), 문시진(2014) 등의 연구에서는 1997년 통계청의 '지역별 사회간접자본 스톡' 자료 발표 이후 축적된 사회간접자본의 지역별 추계에 대한 방대한 연구가 꾸준히 지속되어 왔다. 이들 연구에서는 1997년 이후 2010년까지의 교통부문(도로, 철도, 항만, 공항), 생활편의시설부문(상하수도, 전기 가스), 통신부문, 수리·치수시설부문을 포함한 사회간접자본을 다항식 기준년도 접속법의 방법론을 활용하여 2000년 가격을 기준으로 한 분야별 총자산스톡을 추계한 바 있다. 따라서 국가직접 지원시설에 해당하는 지역별 자본스톡을 살펴보고자 할 경우에는 이 자료가 활용 가능하다. 특히, 가장 최근 자료인 문시진(2014)의 자료에서는 김명수(2010, 2004)의 방법론을 활용하여 발전시켰으며 2010년까지 국부통계 자료를 업데이트하였다. 본 연구에서는 이 자료를 활용하여 자본스톡 현황을 파악해 보았다.

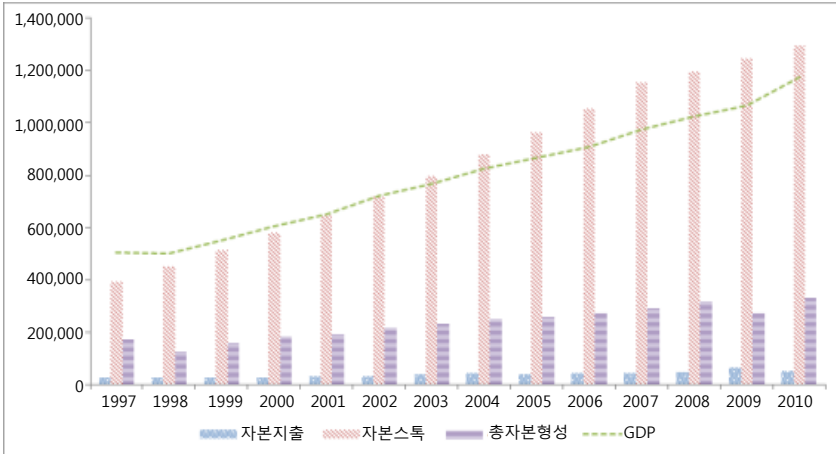
---

30) OECD(2010), p. 23, Figure 1.5.

31) 문시진(2014), p. 2 인용

[그림 III-8] 자본스톡과 GDP 규모 비교

(단위: 십억원)

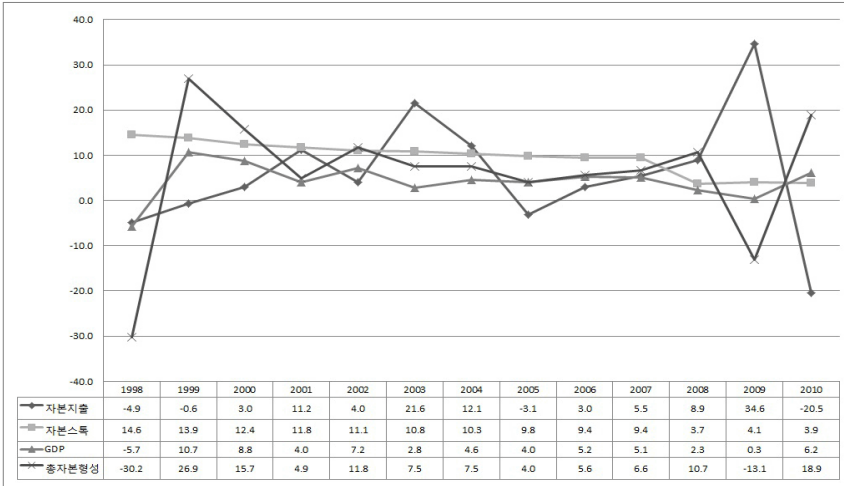


자료: 문시진(2014), 행정자치부, 『지방재정연감』 각 연도, 한국은행 경제통계시스템, 국민계정 주제별 총자본 형성 각 연도(<http://ecos.bok.or.kr>)

[그림 III-8]에서와 같이 자본스톡에서 포함하는 국가지원 시설은 도로, 철도, 공항, 항만, 상하수도, 수리치수, 전기가스, 통신이 포함된다. 위의 자료에 따르면 1997년 우리나라 사회간접자본스톡 총규모는 약 394.6조원 수준이었으나 연평균 9.2% 증가하여 약 3.3배 수준인 2010년 기준 약 1,295.7조원에 달한다. 과거 국부통계자료조사에서는 1977년 4.6조원 대비 1997년 388.2조로 20년간 약 84배 넘는 자본투자가 이루어진 바 있다. 당시에는 도로, 가스, 수리치수순으로 총자산액의 규모가 큰 것으로 나타났다. 연도별 증감률을 살펴보면, 1997년은 약 14.3%p 증가하였으나 점차 감소하여 2004년까지 10%p의 성장률을 보이다가, 2005년 이후 2006년 9.6%p, 2007년 6.5%p 수준이었으나, 2008년 3.8%p 수준으로 증가율이 급격히 둔화되었다. 이는 소득수준 증가와 함께 SOC 수준이 일정 수준 증가했음을 의미하기도 하지만, 실제 예산배분 규모가 감소한 것으로 나타나고 있어 복지수요 증가에 따른 예산 우선순위 하락을 반영한 것으로 보인다.

[그림 Ⅲ-9] 지역발전 관련 자원과 GDP 변화율 추이

(단위: %)



자료: [그림 Ⅲ-8] 재구성

2012년 기준 총자본형성 규모는 약 350조원 규모인데 이는 1997년 178조원에서 약 두 배 가까이 증가한 것을 알 수 있다. [그림 Ⅲ-9]에서 알 수 있듯이, 외환위기 이후 경제회복기인 1999년 26.9%, 2000년 15.7%로 큰 폭으로 증가하다가 2005년 이후 4.0%로 둔화세가 시작되었다. 이후 2008년 MB 정부 이후 다시 10%로 회복되었다가 다시 2009년 경제위기로 전년 대비 -13.1% 급락하였다. 이후 2010년 2011년 각각 18.9%, 8.5%씩 성장세를 유지하다가 2012년 다시 -2.65% 감소하게 되었다. 전체적으로 총자본형성은 지역 간 균형발전을 고려한 재분배가 반영된 자본지출 항목에 비하여 증감률의 등락폭이 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다.

#### 나. 지역별 사회간접자본스톡 규모 및 비중

1997년 대비 2010년까지의 지역별 자본스톡 비중을 살펴보면 수도권 비중은 31.8%에서 33.4%로 다소 증가한 것으로 나타나고 있다.<sup>32)</sup> 이는 자치

32) 주요지표의 수준변수는 <부표> 참고

단체 예산서 기준인 자본지출의 경우, 수도권 비중이 1997년 36.6%에서 2012년 30.9%로 감소한 것과는 대비되는 결과이다. 전체적으로 서울의 자본스톡 비중은 14.9%에서 13.1%로 감소하고 있으나, 경기도가 12.9%에서 16.1%로 증가한 것으로 나타났다. 그 다음으로는 경북(10% 내외), 경남(9.7% 내외), 충남(7% 수준)순인데 이 투자규모 순서는 1997년부터 2010년까지 거의 그대로 유지되고 있는 것으로 나타났다. 제주도를 제외한 가장 낮은 지역별 자본스톡 투자규모 비중을 보이는 곳은 광역시 기준으로 광주인데 지난 15년간 1.8% 수준이 유지되었고, 도지역 중에는 충북이 약 4.7% 내외, 전북이 6% 내외 수준으로 나타났다.

〈표 III-13〉 시도별·연도별 자본스톡 규모

(단위: 십억원)

연도별 시도별	1997	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
서울특별시	58,856	82,429	129,186	139,908	151,212	157,374	163,789	170,275
부산광역시	19,357	27,733	45,858	49,971	54,581	57,119	59,795	62,090
대구광역시	14,402	21,314	35,237	38,124	41,307	42,391	43,434	44,742
인천광역시	15,892	25,637	38,422	42,440	46,808	49,197	52,062	54,829
광주광역시	7,293	10,871	18,028	19,807	21,723	22,438	23,053	23,694
대전광역시	9,309	13,994	23,525	25,569	27,640	28,277	29,067	29,954
울산광역시	7,233	9,962	17,374	19,364	21,834	23,299	24,488	25,542
경기도	50,896	80,312	143,279	159,090	176,576	186,075	197,595	208,116
강원도	24,910	38,323	68,380	75,154	82,796	84,601	86,839	88,886
충청북도	18,581	28,592	48,940	53,548	58,535	59,934	61,805	63,812
충청남도	27,864	40,976	67,650	74,138	80,958	83,921	87,170	90,762
전라북도	24,080	35,228	57,766	63,027	68,618	70,578	72,989	75,257
전라남도	30,082	43,774	73,798	80,595	88,356	91,885	95,995	99,759
경상북도	41,956	58,449	96,836	105,101	113,730	116,557	120,019	124,177
경상남도	38,356	53,546	88,129	96,133	105,168	108,906	113,271	117,599
제주도	5,555	7,668	12,391	13,424	14,555	14,999	15,622	16,230
합계	396,619	580,810	966,805	1,057,399	1,156,401	1,199,559	1,249,001	1,297,735

자료: 문시진(2014), 내부자료 이용

〈표 III-14〉 1997, 2005, 2012년 주요 지표의 수도권 및 비수도권의 비중

(단위: %)

		GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
1997년	수도권	47.1	45.5	54.8	36.6	31.8
	비수도권	52.9	54.5	45.2	63.4	68.2
2005년	수도권	48.9	48.1	57.6	36.0	32.2
	비수도권	51.1	51.9	42.4	64.0	67.8
2012년	수도권	48.2	49.3	54.7	30.9	33.4
	비수도권	51.8	50.4	45.1	69.1	66.6

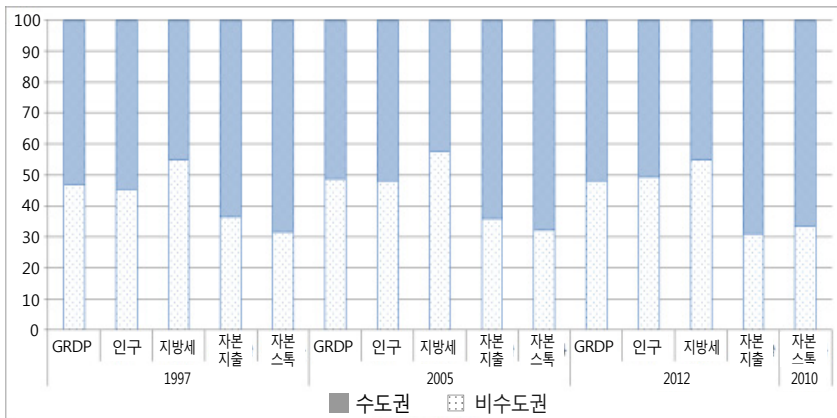
주: 2012년 자본스톡은 2010년 수치임

자료: 본보고서 〈부표 2〉, 〈부표 3〉, 〈부표 4〉 재구성

전체적으로 주요 지표와 비교해 보면 정부의 강력한 지역 간 균형발전 의지가 반영된 자본지출의 수도권 비중만 뚜렷이 감소하였고, 지방세는 거의 그대로 유지되는 모습을 보이고 있다. 반면, 시장경제의 의한 결과에 해당하는 GRDP와 규모의 경제가 존재하는 국가직접 지원 성격의 자본스톡의 경우에는 수도권 비중이 다소나마 증가한 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 효과가 총체적으로 반영되는 ‘인구’의 수도권 비중 역시 1997년 45.5%에서 2012년 49.3%로 증가하였다.

[그림 III-10] 1997, 2005, 2012년 수도권 및 비수도권의 비중

(단위: %)



자료: 〈표 III-14〉 재구성

#### 다. GRDP 지역별 비중의 추이

이상의 내용에서 살펴보았듯이 지역발전정책과 지방재정지원제도는 지역 간 격차 완화를 위한 균형발전을 목적으로 이루어졌다. 민간자본 구축이나 시장기능 원리상 여전히 인구집중 지역에서의 생산과 소비기반이 높게 나타나고 있기 때문에 지방교부세나 국고보조금과 같은 재정조정 재원의 경우에는 비수도권 비중이 월등히 높게 지원되어 왔다.

그리고 이러한 국가개입을 통한 정책적 노력이 해당 지역의 생산기반 확대에 기여했는가를 살펴보기 위하여 먼저 GRDP 자료를 활용한 현황을 먼저 검토해 보기로 한다. 1997년부터 2012년까지의 GRDP의 지역별 단순비중은 사실상 거의 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 매년 연평균 증가율의 경우, 2001년 대비 2002년 약 10.9%였으며 2005년까지는 10% 내외의 증가율을 보였다. 그러나 2006년 이후 4.9% 증가 이후 감소추세가 나타났고, 경제위기 이후 재정투자가 증가했던 2010년 10%p 증가폭을 제외하고는 대부분 낮은 증가세로 수렴하는 모습을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉에서는 1997년 서울, 경기, 인천의 GRDP 비중은 약 47.1%이나 2012년 기준 48.2% 수준으로 〈표 Ⅲ-17〉에서 다소 증가하고 있음을 알 수 있다. 다만, 수도권 내 서울·경기 간 비중은 상당히 변화한 것으로 보이는데, 동 기간 서울의 비중은 2.3%p 감소한 반면, 경기도의 비중은 약 4%p 증가하였다. 1998년 울산광역시 성립 이후의 변화를 보면 경기도, 충남(2.3%p) 정도가 지역별 비중이 증가한 것으로 나타나고 있으며 기타 지역은 거의 변화가 없는 것을 알 수 있다. 결과적으로 주요 지표의 지역별 비중을 요약하면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-15〉 1997년 주요 지표 지역별 비중

(단위: %)

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	25.1	22.1	29.0	15.6	14.9
부산광역시	5.9	8.2	7.6	6.4	4.9
대구광역시	3.8	5.3	4.9	4.9	3.6

〈표 III-15〉의 계속

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
인천광역시	5.0	5.2	5.2	4.0	4.0
광주광역시	2.3	2.8	2.6	2.7	1.8
대전광역시	2.3	2.8	2.7	1.9	2.4
울산광역시	0.0	2.2	2.4	1.4	1.8
경 기 도	16.9	18.1	20.7	17.0	12.9
강 원 도	3.0	3.3	2.7	5.7	6.3
충 청 북 도	3.3	3.2	2.5	3.9	4.7
충 청 남 도	4.5	4.1	3.2	5.6	7.1
전 라 북 도	3.5	4.3	2.8	6.3	6.1
전 라 남 도	5.2	4.6	2.8	7.4	7.6
경 상 북 도	6.8	6.0	4.7	7.3	10.6
경 상 남 도	11.4	6.5	5.4	8.2	9.7
제 주 도	0.9	1.1	1.1	1.8	1.4

자료: 〈부표 2〉 재구성

〈표 III-16〉 2005년 주요 지표 지역별 비중

(단위: %)

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	23.9	20.8	27.8	11.2	13.4
부산광역시	5.5	7.5	6.3	4.1	4.8
대구광역시	3.3	5.1	4.2	2.3	3.7
인천광역시	4.8	5.3	4.8	4.0	4.0
광주광역시	2.1	2.9	2.1	1.7	1.9
대전광역시	2.2	3.0	2.6	1.8	2.4
울산광역시	4.7	2.2	2.3	1.6	1.8
경 기 도	20.2	21.9	24.9	20.8	14.9
강 원 도	2.6	3.1	2.5	6.8	7.1
충 청 북 도	3.0	3.1	2.3	4.5	5.1
충 청 남 도	5.6	4.0	3.9	7.2	7.0
전 라 북 도	2.9	3.9	2.3	5.0	6.0
전 라 남 도	4.7	4.0	2.6	9.1	7.6
경 상 북 도	6.7	5.5	4.4	8.3	10.0
경 상 남 도	6.9	6.5	5.7	9.7	9.1
제 주 도	0.9	1.1	1.1	1.9	1.3

자료: 〈부표 3〉 재구성

〈표 III-17〉 2012년 주요 지표 지역별 비중

(단위: %)

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울특별시	22.8	20.0	24.9	8.1	13.1
부산광역시	4.9	6.9	6.3	4.6	4.8
대구광역시	3.1	4.9	3.8	3.1	3.5
인천광역시	4.5	5.6	5.1	4.5	4.2
광주광역시	2.1	2.9	2.2	1.7	1.8
대전광역시	2.2	3.0	2.4	1.8	2.3
울산광역시	5.1	2.3	2.8	1.9	2.0
경 기 도	20.9	23.7	24.6	18.3	16.1
강 원 도	2.5	3.0	2.5	6.7	6.9
충 청 북 도	3.2	3.1	2.7	4.6	4.9
충 청 남 도	6.9	4.0	4.3	6.9	7.0
전 라 북 도	2.9	3.7	2.7	6.2	5.8
전 라 남 도	4.7	3.7	3.0	9.6	7.7
경 상 북 도	6.2	5.3	4.6	10.4	9.6
경 상 남 도	6.9	6.5	6.5	9.1	9.1
제 주 도	0.9	1.1	1.3	2.5	1.3

주: 자본스톡은 2010년 수치임  
 자료: 본 보고서 〈부표 4〉 재구성

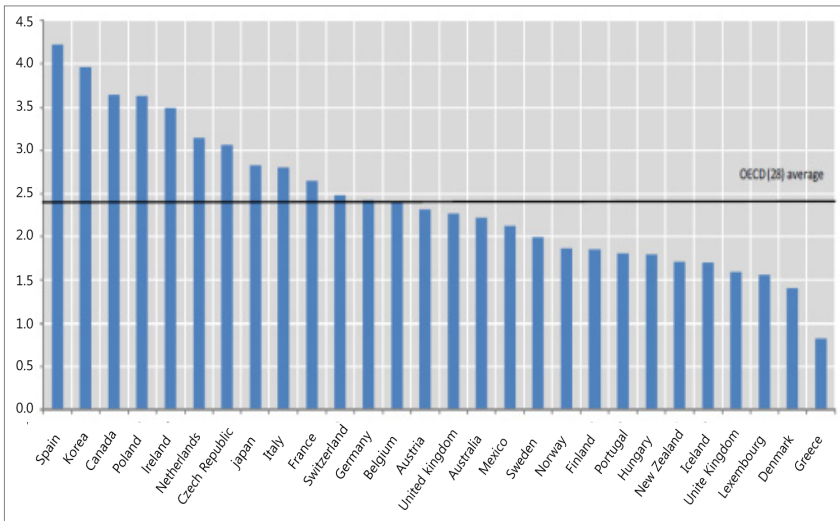
#### 4. 주요국의 지역발전 관련 자원규모 비교

2009년 기준 주요국 지방정부들의 자본지출 비중을 비교해보면, [그림 III-11]에서와 같이 우리나라의 GDP 대비 자본지출 규모는 OECD 평균 2.4% 보다 큰 약 4.0%이다. 2009년 당시 경제위기로 인한 자본지출이 급증한 것을 감안한다 하더라도 이는 상당히 큰 규모이다. 주요국의 경우 지방정부 자본지출의 기능별 분포는 경제적 투자(economic affairs), 교육, 환경, 의료 순으로 나타났다. 우리나라의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 사회복지 관련 자본지출이 증가하는 추세이다. 이와 유사한 ‘Public Investment’의 일반

정부 지출 비중에서도 우리나라는 OECD 평균보다 다소 높은 수준을 보여 주고 있다.<sup>33)</sup> 또한 [그림 III-12]와 [그림 III-13]에서는 2004년과 2011년 기준 각각의 지방정부 대 일반정부의 공공투자지출 비중은 60%대로 유지되고 있으며 이는 OECD 국가의 평균수준에 해당하는 것을 알 수 있다. 결론적으로 우리나라 전체적으로는 여전히 정부지출을 통한 지역발전관련 투자규모가 높은 편에 해당하며, 그 중 상당부분은 지방정부 지출을 통하여 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

[그림 III-11] SNGs' Capital Expenditure as a Percentage of GDP(2009)

(단위: %)

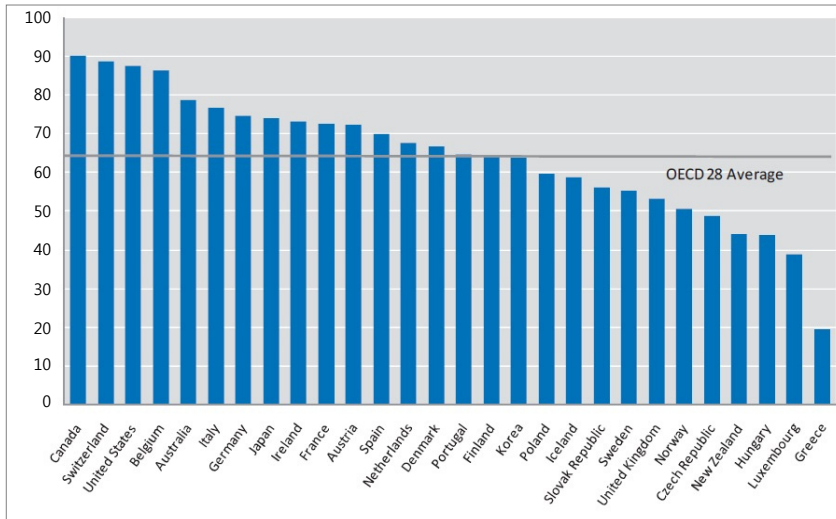


자료: OECD National Accounts at a glance, "Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment Multi-level Governance Lessons from the Crisis," OECD, 2011, p. 31, Figure 1.6.

33) 'Public Investment' 항목은 'Gross Fixed Capital Formation(총고정자본형성: GFCF)'과 'capital expenditure' 항목을 합한 것이며 공공부문 투자 개념으로 국제비교 시 자주 활용되는 지표이다(OECD National accounts at a Glance(2011, p. 58), EURO stat의 개념을 이용한 항목구분에 해당함).

[그림 III-12] Capital Expenditure by Regional and Local Authorities(2004)

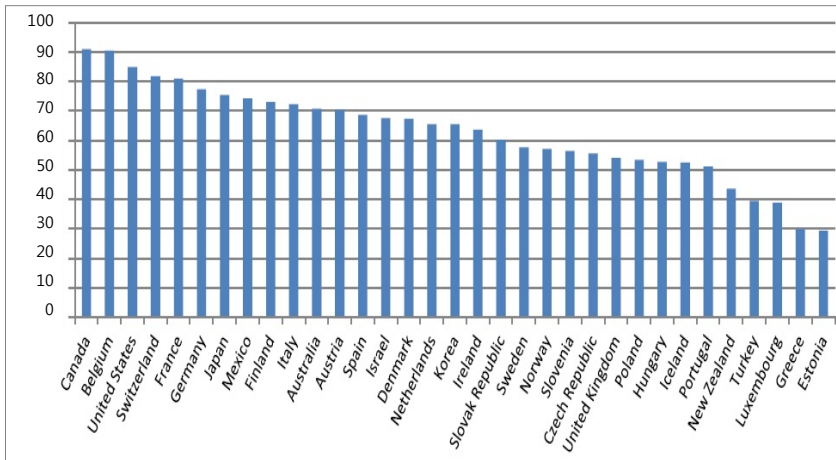
(단위: %)



자료: OECD Regions Matter, ECONOMIC RECOVERY, INNOVATION AND SUSTAINABLE GROWTH, OECD, 2009b, Figure.3.2 재인용

[그림 III-13] Sub-national Share of Public Investment(2011)

(단위: %)

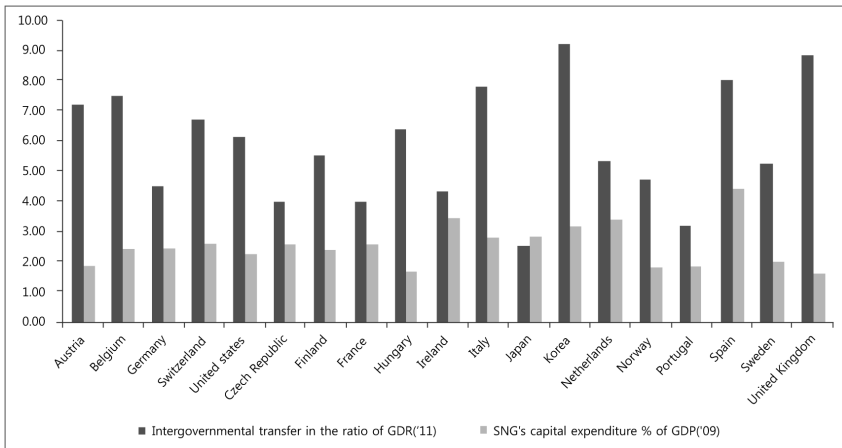


자료: Hulbert, C. and C. Vammalle, "A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I - Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives," OECD Regional Development Working Papers, 2014/02, OECD Publishing, Figure.3 재인용

[그림 Ⅲ-14]에서는 이들 비중을 전체 이전재원 비중과 비교해 보았는데 그림에서 나타난 바와 같이 주요국의 이전재원 비중과 자본지출 비중을 살펴보면 뚜렷한 상관관계는 나타나지 않고 있다. 프랑스, 스페인, 아일랜드, 포르투갈, 체코 등은 이전재원 중 절반 이상을 자본지출에 투자하고 있으며, 그 외의 국가들은 복지지출을 포함한 기타 지출로 사용하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 중앙정부로부터의 이전재원 비중이 비교적 높은 나라들이라 할 지라도 반드시 자본지출 비중이 높게 나타나지는 않고 있음을 확인할 수 있다. 각 나라의 지방정부 자본지출 비중은 오히려 경제성장 추세나 중앙정부와의 기능배분 내용 등에 따라 달라지는 것이 더 큰 것으로 볼 수 있겠다. 참고적으로 앞서 소개한 WDR 2009에서 World Bank가 우수한 사례로 꼽은 나라는 아일랜드이고, EU는 네덜란드를 꼽은 바 있다.

[그림 Ⅲ-14] 주요국의 이전재원 비중과 자본지출 규모

(단위: %)



주: SNG's Public investment % of GDP: OECD Regions at a Glance 2011(OECD, 2011)  
SNG's capital expenditure % of GDP(09)

자료: Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment Multi-level Governance Lessons from the Crisis(OECD, 2011)  
Intergovernmental transfer in the ratio of GDP(11): OECD National Account

---

## Ⅳ. 주요국의 지역발전정책 주요 내용과 성과평가

---

### 1. 주요국의 지역정책 패러다임 변화내용

OECD 주요국들의 지역정책은 대개 1950~1960년대에 시작되었으며 당시 는 경제성장, 재정확대, 실업률 감축을 주요 목적으로 하였다. 급속한 산업 화과정에서 나타난 지역 간 격차가 점점 확대되는 것을 막기 위하여 균형발 전이 지역정책의 중요한 어젠다로 부상하게 되었기 때문이다. 이론적으로는 수요진작(demand side) 원리에 기초하여 각국 정부는 낙후지역(lagging regions) 개발을 위한 적극적인 개입을 하였고, 주요 정책수단으로는 대형 지역투자사업을 수행하기 위한 막대한 재정지원을 활용하였다.

1970년대와 1980년대는 잇따른 경제위기(Oil shock)는 실업률의 지역 간 격차 확대 현상으로 나타났고, 대형 국책사업 위주의 지역정책도 이와 함께 변화하게 된다. 그리고 지역 간 소득격차 완화와 임금격차 완화를 위한 환 경개선 등이 주요 지역정책 어젠다로 변화하였다. 이 경우의 지역정책은 일 자리 확대, 입지규제 완화, 기업의 신규투자 관련 인센티브 개선 등의 공급 여건 개선(supply side)원리에 따른 것이었다. 따라서 낙후된 지역의 기업에 직접투자하는 방식(신규투자 지원 포함)을 통한 지역발전정책의 초점은 실 업률 제고를 통한 지역의 소득 확대, 임금 확대에 초점을 맞추었었다. 이처 럼 전쟁 직후부터 1980년대까지의 OECD 국가들의 지역정책은 주로 지역투 자 재원 확대, SOC 사업 지원, 낙후지역을 중심으로 한 정부의 적극적인 개 입정책이 주를 이루었다.<sup>34)</sup> 유럽의 구조기금 정책 또한 1980년대까지는 이 와 같은 기조에 따른 것이었으며, 이는 ‘시장기능’만을 통한 지역 간 수렴은 한계가 있다는 이론적인 접근방식에 따른 것이었다.

---

34) OECD(2009b)

그러나 장기간 정부의 적극적인 재정개입 노력에도 불구하고 지역 간 격차는 더욱 심각하게 되었고, 세계화, 분권화, 경기침체 등으로 중앙정부의 재정압박이 심화되는 가운데에서도 지방정부로의 재정이전은 지속적으로 증가하게 되었다. 이로써 ‘시장의 실패’를 극복하기 위한 정책은 또 하나의 ‘정부의 실패’로 설명되었으며, 새로운 접근방식의 지역정책에 대한 필요성이 제기되었다.

이에 OECD는 <표 IV-1>과 같이 새로운 접근방식의 변화내용을 요약하였다. 이 요약내용에서는 그간 Top-down 방식의 정부 정책 및 보조금에 의한 재분배적인 성격의 지역발전정책보다는 ‘지역의 경쟁력 강화(regional competitiveness)’를 통한 지역특유의 정책도입을 통한 균형발전에 초점을 두는 모습으로 변화가 이루어져야 함을 강조하고 있다. 이는 분권화 확산과 함께 정책적으로 탄력을 받으며 이루어지기 시작하였고, 각 지역의 특성에 따른 지역주도의 정책개발의 필요성이 강조되었다.

<표 IV-1> Paradigm Shift of Regional Development Policy

	Old paradigm	New paradigm
Problem recognition	Regional disparities in income, infrastructure stock, and employment	Lack of regional competitiveness, underused regional potential
Objectives	Equity through balanced regional development	Competitiveness and equity
General policy framework	Compensating temporarily for location disadvantages of lagging regions, responding to shocks(e.g. industrial decline) (Reactive to problems)	Tapping under-utilised regional potential through regional programming (Proactive for potential)
- theme coverage	Sectoral approach with a limited set of sectors	Integrated and comprehensive development projects with wider policy area coverage
- spatial orientation	Targeted at lagging regions	All-region focus
- unit for policy intervention	Administrative areas	Functional areas
- time dimension	Short term	Long term

〈표 IV-1〉의 계속

	Old paradigm	New paradigm
- approach	One-size-fits-all approach	Context-specific approach (place-based approach)
- focus	Exogenous investments and transfers	Endogenous local assets and knowledge
Instruments	Subsidies and state aid (often to individual firms)	Mixed investment for soft and hard capital (business environment, labour market, infrastructure)
Actors	Central government	Different levels of government, various stakeholders (public, private, NGOs)

자료: OECD(2010), Table 1.1, p. 13 인용

지역주도의 프로그램으로는 친기업적인 환경개선, 지역의 잠재성장력 개선을 위한 사업, 혁신주도사업의 선정 등이 이에 해당한다. 이를 위한 정부의 단계별 거버넌스 구축, 즉, 중앙-광역-기초 단계의 정부와 민간, 비영리 기구(NPOs)가 참여하면서 그간 중앙정부 주도의 지역정책이 변화하기 시작하였다. 동시에 관련 부처 간 상호연계, 지역 간 협력사업 구축, 정부 간 협조 등 다양한 협업시스템 구축이 제안되었다.<sup>35)</sup> 그리고 이러한 변화는 현재 진행 중에 있으며 각국의 여건에 따라 변화의 수용도나 정책의 진행속도가 다양하게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 OECD 국가들은 과거의 지역정책에 대한 변화의 필요성은 대부분 인지하고 있으며, 이를 어떻게 변화시킬 수 있을지 제시된 대안이 적용 가능한지 정책적 모색을 강구해야 할 필요성도 동시에 인지하고 있다.

그리고 앞의 내용을 중심으로 〈표 IV-2〉의 우리나라 지역정책의 성격을 규명해 본다면 특정 부처 중심의 경직적인 의사결정 구조와 거의 차별화되지 않고 있는 정책목적, 지역 주도적인 사업이 사실상 거의 전무한 점, 거버넌스 및 법구조의 중앙집권적 배분구조 등 다분히 낡은 패러다임으로 지역

35) Yuill et al.(2008)

정책이 현재에 이르고 있음을 알 수 있다. 때문에 지역발전정책의 새로운 패러다임 변화 내용을 주시하여 종합적이고 다각적인 접근을 통한 우리나라 지역 특성을 반영한 정책조합이 필요한 시점이다.

〈표 IV-2〉 한국의 공간계획 수립에 참여하는 정부부처 및 지방정부

구 분	계획의 목적	수립권자	계획승인
국토종합계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장기적인 국가발전 방향</li> <li>▪ 산업 및 균형발전 전략</li> </ul>	국토교통부	대통령
도종합계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장기적인 지역발전 방향</li> </ul>	도지사	국토교통부 장관
광역도시계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인접 지역과의 공간 개발 및 지역 간 기반시설에 대한 공동의 이해</li> </ul>	시장, 도지사 (국토교통부 장관)	국토교통부 장관
도시·군기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 각 도시·군의 장기적인 발전 방향</li> </ul>	시장, 군수	도지사
도시·군관리계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 도시정책의 실질적인 방안</li> </ul>	시장, 군수	사도지사 국토교통부 장관

자료: 「국토기본법」에 따라 『OECD 한국도시정책보고서』, 2013, p.128, 표 2.4.를 정리한 내용임

## 2. EU Cohesion Policy와 각국의 지역정책과의 연계

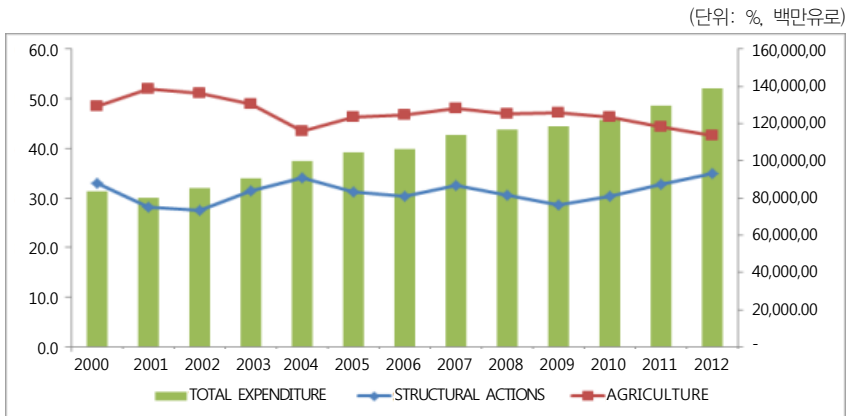
OECD(2010)에 따르면 지역발전정책을 위하여 별도의 재원을 마련하고, 범국가적인 차원의 정책을 수행하는 경우는 EU의 구조기금을 제외하고 주요국 중에는 우리나라가 대표적이다. 대부분의 유럽국가들은 EU의 구조기금으로 지역정책을 수행하고 있으므로, 개별 국가 차원에서의 별도의 지역정책은 지방재정지원을 통한 국고보조사업 등으로 대체하는 것으로 나타났다.

유럽지역을 제외한 주요국 중 미국의 경우 연방차원의 지역정책은 거의 없고, 재무부의 경제개발청(EDA: Economic Development Administration)과 HUD(Department of Housing and Urban Development)의 CDBG로 대변되는 포괄보조금이 있긴 하나 도시 재생사업적인 성격에 국한되어 범국가적인 지역개발정책으로 비견되기에는 한계가 있다. 일본의 경우에는 별도의 지역

개발정책이 존재하긴 하나 재원의 규모가 미미하고, ‘지역재생강화교부금’과 ‘지역포괄교부금제도’가 존재하나 별도의 재원이 아닌 교부세 재원의 일부에서 충당하는 방식이다. 호주 역시 연방 차원에서의 지역발전을 위한 별도 재원은 없으며, 뉴질랜드는 지역 간 불평등에 대한 이슈가 비교적 적은 나라로서 이에 대한 기금은 있으나 규모가 절대적으로 작다.<sup>36)</sup>

EU Regional policy(Cohesion policy in the EU jargon)는 EU 내 지역 간 소득격차 완화를 목적으로 하고 있으며, 관련 재원은 Structural Actions하의 Structural funds(이하 구조기금, 80% 비중)와 Cohesion funds(20% 비중)로 구성되어 있다.<sup>37)</sup> 이러한 EU 지역발전기금은 통상 ‘구조기금’으로 지칭되며 전체 EU 예산의 3분의 1 규모에 달한다. [그림 IV-1]에서와 같이 구조기금 규모는 농업정책(The Common Agricultural Policy: CAP) 예산 다음으로 큰 예산규모에 해당한다. 2012년 EU 전체 수입 139,540백만유로의 34.7%인 48,490백만유로에 해당하며, 농업지원기금은 42.3%인 59,096백만유로를 차지하고 있다.

[그림 IV-1] EU 총예산규모와 지역발전기금과 농업보조금의 비중



자료: EU 홈페이지 참고

36) OECD(2010)

37) ‘Reducing disparities between level of development of the various regions(Article 158 of the EU treaty)’

*EU Commission Cohesion Policy*의 장기계획에 따르면 2020년까지 수혜국들의 GDP 대비 3.3~4%까지 지원할 계획이며, 경제위기 이후 더욱 확대될 전망이다. 한편 [그림 IV-2]에서와 같이 1980년 이후 구조기금 규모는 지속적으로 증가하였음을 알 수 있다.<sup>38)</sup> 해당 기금은 강력한 재분배를 목적으로 하고 있으므로 주로 EU 국가 평균 소득의 75% 이하 지역(Objective 1 지역)을 대상으로 하고 있다. 또한, 이 기금은 일반재원이 아닌 사용목적(earmarked block grant)을 지정하고 있으며, 성과평가에서는 지표별 성과를 반영하여 다음 회기 배분에 활용하고 있다.<sup>39)</sup> 기금사용 지출은 SOC, Information Network, R&D, Better Skills 항목에 제한되며, 특히 EU 지역 간 노동생산성 차이에 의한 노동력 이동 완화를 위한 실업교육과 관련한 부분의 기금사용 지출이 증가하고 있는 추세이다. 그러나 이 기금은 지역성장과의 연계를 목적으로 하고 있고, 지속적으로 평가하여 해당 지역을 선정하고 있으므로 '소득수준'만이 배분의 기준은 아니어서 결과적으로 기금예산의 약 16%는 고소득지역으로도 배분이 되고 있다.<sup>40)</sup>

EU의 구조기금이 배분된 이후에 해당 국가는 지역발전정책에 활용하여 국가 내의 지역으로 배분하는 과정을 거치게 되는데, 대표적인 기구가 영국의 LEP(Local Enterprise Partnership), 프랑스의 광역경제권 지방정부인 '레지옹' 등에 해당한다. 영국은 과거 지역개발청(RDA)이라는 지역발전정책 컨트롤 타워 기능을 담당하는 중앙부처가 존재하였으나 폐지되었고, 반면, 프랑스는 레지옹 단위의 지방정부가 정책과 예산을 담당하는 전권을 수행함으로써 광역경제권 단위의 정책이 성공한 사례에 해당한다. 영국 RDA는 폐지 이후 지역정책에 대한 평가로 이어지고 있는데 그중에서도 김재홍(2011)이 지적한 바와 같이 '인위적으로 구성된 RDA 관할구역 설정'에 대한 문제점이 가장 대표적으로 나타나고 있다.

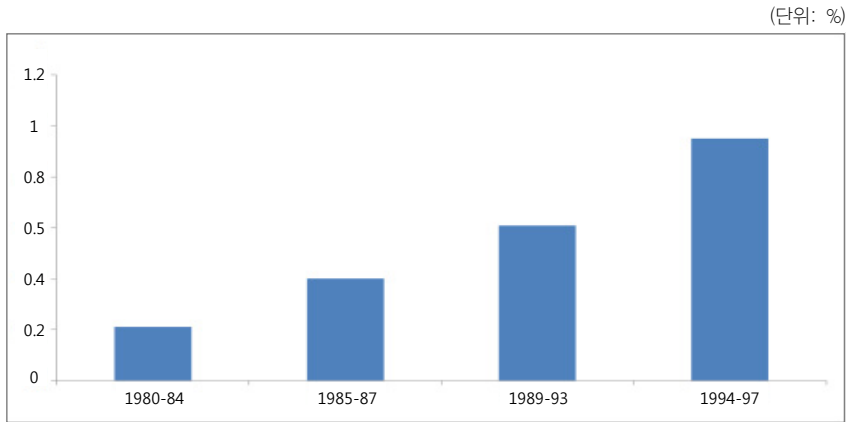
38) EU Commission 홈페이지 참고(2014년 1월 기준)  
([http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths\\_en.cfm#10of15](http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#10of15))

39) Cappelen et al.(2003), p. 630.

40) Marzinotto(2012), p. 3.

그 밖에 사전적(ex-ante)으로 배분기준에 대한 개선 요구와 공개 경쟁 요구(open calls)에서는 기여국과 수혜국 간의 경제적·정치적인 지분관계를 엿볼 수 있다. 지역기금의 속성상 잘사는 나라의 재원을 상대적으로 낙후지역으로 배분하는 구조를 가지고 있는 한 회원국들 사이의 배분에 대한 계산이 다를 수 있으므로 배분기준에 대한 태생적으로 지속적인 개선요구는 지속될 것으로 보인다. 이는 우리나라의 지역개발계정 실링 배분에서도 마찬가지로 나타나고 있는 현상으로 기존의 낙후지역 우선순위의 배분방식에서 대도시 지역으로도 배분을 해야 한다는 주장과 유사하다고 볼 수 있다. 예를 들어 기존 EU 기금의 배분 시 인구밀도, 기존 SOC 시설, 장기실업률과 같은 변수들이 추가로 고려되어야 한다고 주장하는 분석결과도 있다.<sup>41)</sup>

[그림 IV-2] EU Regional Support as a Percentage of GDP, Average EU Region



주: Estimates by the authors based on data from Eurostat, Regions, Statistical Yearbook, various issues and Commission(1997, 2000).

자료: Cappelen et al.(2003), p. 627 Figure 1 인용

41) Cappelen et al.(2003), p. 633.

### 3. EU Structural Fund의 성과평가와 시사점

#### 가. EU의 성과평가 방식과 분석결과

유럽 구조기금의 성과평가 방식은 사전평가, 프로그램 이행보고서, 중간평가 및 최종평가, 유보기금의 재분배, 사후평가의 다섯 단계로 이루어지며 평가감독 시스템의 주체는 유럽집행위원회, 각 회원국에 설치된 담당기관 및 감독위원회이다. 이 과정에서 실질적으로 가장 중요한 단계는 중간평가 및 최종평가(midterm evaluation and final assessment) 단계이고, 회원국의 담당기관이 총괄하고 사업을 수행하는 주체가 시행하며 진행 중인 프로그램의 성과 및 지원조치의 운영상황을 보고하도록 되어 있다. 사업수행 당사자(개인, 회사, 자치단체 등)는 프로그램이 시작되고 3년 후에는 프로그램 진행 상황에 대한 중간 평가를 유럽집행위원회에 보고할 의무가 있다. 평가는 내부 및 외부기관에 의뢰하여 수행할 수 있으나, 평가수행의 기준과 지침은 담당기관에서 제공한다. 담당기관은 각 사업에 대한 평가를 취합, 수정하여 유럽집행위원회에 제출하는 절차로 이루어지고 있다.

유럽의 지역발전정책의 예산운용 관점에서 눈여겨 볼 대목은 광범위한 성과평가 관련 분석내용이다. 계량분석 방법을 통해 가장 많이 사용되고 있는 지역발전 재원의 성과평가 방식은 ‘지역 간 소득수렴 분석( $\beta$ ,  $\delta$ -convergence 등 income convergence analysis)’이다. 결론부터 제시하면 최근의 지역정책의 성과를 분석한 대부분의 연구에서는 그간의 지역발전재정(기금)이 해당 지역 경제성장 및 경제력격차 완화에 미친 영향에 대해 결론을 내리지 못하고 있다.<sup>42)</sup> 대부분의 연구에서는 EU 국가 간의 소득격차 자체는 완화되는 반면 국가 내에서의 지역 간 소득격차는 확대되거나 혹은 나타나지 않는 것으로 경우가 다수이다(Marzinotto(2012),<sup>43)</sup> Cristina et al.(2009), p. 26).<sup>44)</sup>

42) “Overall, the empirical literature remains inconclusive concerning the impact of Cohesion policy on economic growth.....(p.12),” “This mixed evidence is due not only to limitations in data availability and comparability at regional level, but also to the difficulties faced when isolating the impact of Regional policy from the confounding effects induced by other factors(Guido et al.(2013).” 등

또한 분석방법, 분석 대상지역(Countries, Regions), 분석기간 등 각 연구마다 다른 결과를 보여줌으로써 일관적인 해석이 불가능하다.

대부분의 계량분석이 불분명한 결과를 제시하는 가운데 가장 못하는 지역에 해당하는 Objective 1 지역의 소득격차 완화 효과는 긍정적인 결과를 보여주고 있다. 이를 통해 본다면 재분배를 목적으로 한 낙후지역 지원 효과는 분명한 듯하다. 하지만 이와 동시에 제도적인 뒷받침(institutional difference)이 잘 되어 있는 나라의 재원효과가 높은 것으로 나타난 분석결과는 상대적으로 고소득지역의 효과를 의미하는 것이기도 하므로 성과를 단정짓기는 어렵다.

한편, 시뮬레이션을 이용한 지역발전정책의 반응도를 예측하는 연구결과도 있는데 결과물의 일관성 여부는 실증분석보다 우수한 것으로 나타나고 있다. 즉, 대부분의 시뮬레이션 연구결과에서는 EU 구조기금이 지역 간 격차를 확대하는 것으로 설명하고 있다. 이에 대한 국내 선행연구 중 문남철(2010)은 유럽연합의 지역 간 발전격차는, 회원국 간의 격차는 수렴되는 현상을 보이고 있으나 회원국 국내 지역격차는 심화되는 경향이 있음을 보여준 바 있다.

이는 다양한 방식으로 해석되고 있는데 첫째, 구조기금의 배분이 해당 지역의 성장잠재력을 잘 반영하지 못하고 있다는 점, 즉 배분지표에 대한 문제점을 들 수 있겠고, 둘째, 투자계획이나 관리운영의 미비점 등 각국의 제도역량 차이로 인한 문제점들 들 수 있겠다. EU 차원에서는 국가 내에서의 소득격차는 관리할 수 없고, 해당 국가에서의 지역 간 배분은 국가의 제도역량에 달려 있기 때문이다. Ederveen et al.(2006)<sup>45)</sup>은 전체적으로 EU

---

43) Benedicta Marninotto, "The growth effects of EU cohesion policy: A meta analysis," Bruegel Working Paper, October 2012/14.

44) "As regards the within-country convergence, it would be useful to analyse the disaggregated impact of fiscal policy, including by looking at country-specific regional convergence(e.g. in Germany, Spain, Italy, etc.) and thus taking into account a broader range of fiscal instruments."

45) Sjeff Ederveen, Henri L.F. de Groot and Richard Nahuis, "Fertile soil for structural funds?: A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion

Structural Fund의 성과는 효과적이지 못한 것으로 설명하고 있다. 단, 제도적 차이를 고려할 경우 EU Structural Fund의 효과가 나타나고 있는데, 그 중에서도 inflation, government saving 등의 경제지표 변수의 효과는 불분명한 반면, openness(규제정도), corruption perception index는 일관적으로 유의한 영향력을 보여주고 있는 것으로 설명하고 있다. Marzinotto(2012)는 EU의 구조기금의 효과성 제고를 위해서는 해당 국가들의 지방재정지원 규모를 같이 보는 시각이 필요하다고 보았다. 즉, EU의 Cohesion Policy가 각국의 재분배 정책인 지역발전정책을 대체할 수 없고, 시장효과로 대변되는 agglomeration 효과 역시 동시에 고려하는 것이 필수적이라고 조언하였다.<sup>46)</sup> 셋째, 지역단위 관련 자료의 미비함이 원인일 수 있겠으나 보다 근본적으로는 기타 경제적(경기변화, 산업구조, 기타 보조금 효과와의 충돌 등), 사회적(고령화 정도, 실업률 등), 정치적 요인으로부터 지역정책효과를 기술적으로 구분해 내기 어려운 실증분석 자체의 오류에 기인한다는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 보다 근본적으로 생각해 보면 지역 간 배분의 속성상 모든 지역이 수용 가능한 기준의 경우, 가시적인 경제성과에 따를 수밖에 없기에 사실상 거시성과가 우수한 지역으로의 배분이 집중되는 것으로 보이고, 회원국들 간에 '성과평가'에 대한 요구가 강해질수록 이러한 경향은 심화될 것으로 전망된다.

앞 장에서 설명한 지역발전 재원이 배분된 이후의 지역 간 소득격차 수렴 연구 분석은 우리나라 자료를 대상으로도 여러 차례 이루어진 바 있다.<sup>47)</sup> 지금까지의 우리나라의 지역 간 소득격차(경제성장) 수렴 관련 연구에서의 일관적으로 같은 결론을 보여주는 것은 '이전재원'이 지역 간 소득 수렴에 긍정적인 영향을 미쳤다는 점이다.

EU 사례와의 비교에서 우리나라가 우위에 있는 것으로는 해당 지역정책 파악의 용이성에 있다. EU는 재정지원 이후 각 나라 특유의 제도에 따라 재

---

Policy," KYKLOS, Vol.59, No. 1, 2006, pp. 17~42.

46) Marzinotto(2012), p. 14.

47) 김성순(2013), 김정훈(2010), 주만수(2009), 김현아(2007) 등

원배분의 효과가 달라질 수 있는데 사실상 각 나라의 지역정책 및 재정정책을 모두 파악하기는 불가능에 가깝다. 그러나 이 점에 있어서 우리나라 사례는 국가의 지역정책 틀 안에서 배분되는 것이므로 비교적 일관된 제도 안에서 광역 혹은 지역적인 특징이 나타나는 것으로 볼 수 있다.

EU의 구조기금은 각 국가로 배분된 이후 나라마다 제도적인 차이의 한계로 인하여 효과성 측정에 대한 근본적인 의문이 제기되지만, 우리나라의 경우 한 국가 내에서 지역 간에 차별화되지 않은 사업 내용과 제도로 인하여 정책 자체의 효과를 일관적으로 예측 가능한 장점이 있다고도 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 지역 간 소득격차 수렴과 관련된 분석이 꾸준히 이루어질 경우, 지역발전 재원을 통한 지역 간 소득격차 완화 여부에 대한 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

#### 나. EU 지역정책으로부터의 시사점: 광특회계 운영 효율화 방안

현재 우리나라의 광특회계는 EU를 제외하고는 국가가 여러 부처로부터 ‘지역발전’을 목적으로 별도의 포괄보조금을 운영하는 유일한 경우에 해당한다. 참여정부 당시 균특회계는 그간의 국고보조금이 통폐합되는 과정에서 만들어졌고, MB 정부에서는 22개 포괄보조사업으로 정리되는 과정에서 재정효율화가 지속적으로 진행되었다고 볼 수 있다. 사업효율화 관점에서 보면 일반재원보다는 ‘earmarked’ 보조금 운영이 바람직하고, 그중에서도 국고보조금보다는 포괄보조금이 재정운영상의 단점을 최소화하는 대안으로 제시되고 있다. OECD(2011)에서는 일본의 사례에서 교부세 계정을 이용한 지역개발사업의 자원흐름이 불분명하고 성과측정의 어려움을 지적한 바 있다.

새 정부의 사회개발계정 도입 결정으로 사실상 광특회계 자체의 규모는 변화하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 국고보조사업 정리를 통한 광특회계 개편이 먼저 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 국고보조사업 중에서도 관련 사업의 포괄보조금으로 이양 절차가 검토되어야 하는데 그 규모가 크지 않을 것으로 보여 실효성이 클지는 의문이다.<sup>48)</sup> 현실적으로는 광특회계 내 포괄보조금(지역개발계정) 비중이 증가하는 것이 우선적인 효율화 방

안으로 볼 수 있다. 먼저 광역계정 사업 중 사업유사성 검토를 통하여 포괄 보조금으로 확보하는 것이 이루어질 필요가 있다. EU의 지역발전기금의 계정 간 사업변경 효과분석 연구결과에서 계정 간의 이관을 통한 사업 효율화가 검증된 사례가 있으며, 우리나라의 광특회계는 2009년 개편 시 계정 간 사업효율화 방안이 수행된 바 있다.<sup>49)</sup>

#### 다. 주요국의 지역발전정책 성과평가와 시사점

재정사업 효율화, 즉 우선순위 판단과 사업축소 및 계정 간 사업이관 등을 위해서는 성과평가는 불가피한 절차이다. 그러므로 EU 자체적으로 수행하고 있는 성과평가 방식은 물론이고, 분석적인 지역발전정책 분야의 연구가 필요한 시점이다. 이에 따라 유럽 국가들의 지역발전정책의 성과내용 중 일반적으로 정립된 사례를 정리해 보면 다음과 같다. 단기효과로는 ‘지역 SOC’ 관련 사업이 가장 효과적이며, 장기적으로 갈수록 ‘교육(human capital)’, ‘R&D 지원’ 재원이 의미 있는 것으로 나타났다. 또한, SOC 투자는 정치적으로도 투자의 유인이 존재하고, 인구이동 관점에서도 매력적인 투자 부분에 해당한다는 점, 경기진작 효과를 발휘할 수 있다는 점 등 지역발전정책의 의의를 확인하는 내용으로 나타나고 있다.

지역발전정책 관련 성과평가 방식에 대한 평가의 필요성도 주목할 필요가 있다. EU 자료를 이용한 분석을 예로 들면 제도와 관련해서는 ① 사전(ex-ante) 제도적 환경 개선, ② Midterm 및 사후 평가제도 개선(ex-post assessment) 등이 지속적으로 논의되고 있으며, 부문별 지원분야는 ③ 산업 구조 개편 및 연구개발 지원강화, ④ SOC 외의 soft investment로의 투자요구 증가를 들 수 있다. 그 밖에 지역발전재원이 해당 지역의 노동 이동에 영향을 미쳐서 인구 유출을 막는 효과 검증작업 등 지역발전과 관련한 다양한 논의는 활발히 진행 중에 있음도 주목할 만하다.

마지막으로 OECD(2010)가 제시하고 있는 대안 중 대부분은 우리나라가

48) 김정훈·김현아(2012)

49) Rodriguez-Pose and Ugo Fratesi(2003)

이미 선제적으로 도입하고 있는 것들이며 분권화 경향, 중앙과 지방의 기능 분담, 별도위원회 설치 등 여러 면에서 지역정책 우수사례로 우리나라를 꼽고 있다.<sup>50)</sup> 재정관점뿐만 아니라 기타 내용과의 분석에서도 우리에게 남은 과제는 새로운 제도를 신설하거나 패러다임을 바꾸는 등 ‘정책’의 변화보다는 현재의 ‘제도’를 내실화하는 작업에 초점을 맞추는 것이 현실적인 대안일 것으로 전망해 본다.

#### 4. 미국의 지역발전정책 내용과 시사점

미국은 50여 개 주로 구성된 연방국가이며 우리나라와는 여러 면에서 제도적으로 차이가 가장 큰 국가라고 볼 수 있다. 특히 정부 간 재정과 관련해서는 사실상 미국의 제도는 우리나라와 많은 차이가 나타난다. 대부분 나라의 지역발전정책은 공간 분할에 따른 국가적 균형발전에 대한 정책적 의지를 일부 갖고 있기 때문에 균형발전의 단위를 국가 전체적인 연방 단위로 볼 것인지 아니면 주 단위로 해석할 것인지는 중요한 정책 판단사항이다. 그리고 그러한 관점에서 그간 미국의 지역발전정책은 국내에서 거의 다루어 지지 않았다.

그러나 경제위기 이후 많은 나라들이 기존의 패러다임 변화를 시도하지 않으면 안되는 절박함에 놓여있다. 재정압박이라는 공통분모가 전혀 다른 나라들이 유사한 정책시도를 하는 모습으로 나타나고 있는 중이다. 그 중 하나가 미국의 지역발전정책의 변화이다. 본 연구에서는 경제위기 이후의 서로 다른 역사와 제도, 정책환경을 갖고 있음에도 불구하고, 다양한 정책을 시도하는 변화과정에 주목함으로써 우리나라 지역정책의 모습을 간접적으로 조명해 보고자 한다.

지금까지의 미국의 지역정책은 법적으로 주단위 정책(the mandate of the

---

50) “Accompanying the decentralization trend, some countries are redefining the structure of central government and its deconcentrated agencies. A more dynamic change of the entire local government system is being considered in Korea and Luxembourg...(OECD(2010), p. 40.”

State government)으로서 사실상 연방국가는 거의 개입을 해오지 않았다. OECD(2010, p.303)의 분석에서는 미국의 이러한 특징을 “No overarching framework, separate laws for different federal programs, State-level regional policy making...”와 같이 설명하고 있다. 이외에 연방정부의 지역 발전정책으로 애팔래치안 주(Appalachian Regional Commission, 13개주 참여)와 연방정부가 파트너십을 체결하고 지원한다는 내용 정도가 포함되어 있다.<sup>51)</sup> 따라서 일관적인 기준하에서의 지역발전 관련 예산규모 파악 또한 불가능하다고 볼 수 있다.

Drabenstott(2005, 2006)의 분석의 [그림 IV-3]과 [그림 IV-4]에서는 2000년 대 초반 188십억달러 정도가 지역발전을 위한 재원(Infrastructure, Education 분야가 90% 이상을 차지)으로 투자된 것으로 추정하였는데, 이 규모는 당시 연방지출의 약 25% 수준으로 파악한 바 있다.<sup>52)</sup> 대부분의 지역지원정책은 EDA(경제발전지원단, 1965년 창립), HUD(국토부, 1937년 창립), USDA(농림부, 19세기 창립) 등의 주요 부처들이 진행하는 사업의 보조금을 통하여 균형발전을 시도하는 정도이며, 사업내용 역시 대부분 건설 위주의 SOC 사업에 집중되고 있다.<sup>53)</sup> 최근 들어 EDA 주도로 지역고용확대를 위한 직업교육 등이 진행되고 있는 정도이지만 이는 미미한 규모에 해당한다. 참고로 미국의 대표적인 지역개발 보조금인 CDBG의 경우 지난 10년간 규모면에서 약 20% 삭감되는 등 예산 우선순위에서는 높지 않은 편이다.

51) “Different federal departments and agencies may work with the state government or have their own regional representatives offices, each with a different catchment area... (OECD(2010), p. 303, Table 2.32).”

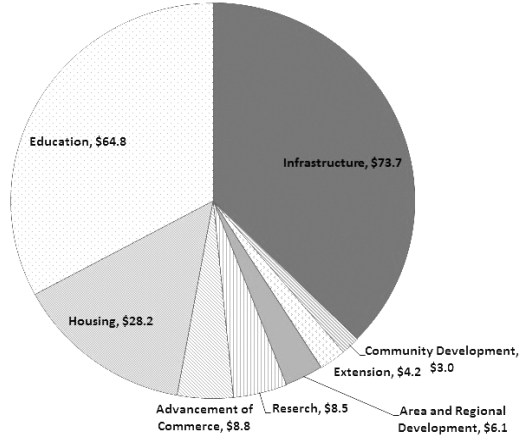
52) 당시 분석은 OMB의 예산규모 파악을 통하여 이루어졌다(“There is no unified budget for regional and community economic development or tracking of overall spending in this area.”, Drabenstott(2006), p. 120).

53) EDA(Economic Development Administration), HUD(Department of Housing and Urban Development), USDA(Department of Agriculture)

[그림 IV-3] 2000년부터 2004년까지의 미국 연방 경제개발 관련 지출 규모

(단위: 십억달러)

Total = \$188.2

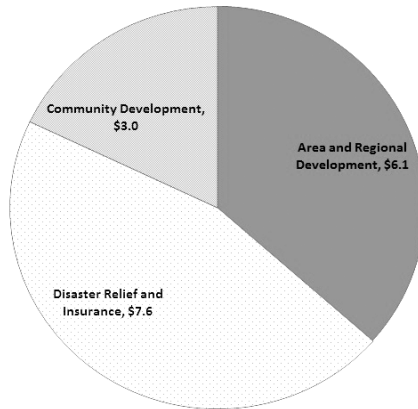


자료: Drabensstott(2006), p. 121, Figure 2.

[그림 IV-4] 2000년부터 2004년까지의 연방정부 지역개발 관련 지출 규모

(단위: 십억달러)

Total = \$16.7 billion



자료: Drabensstott(2006), p. 122, Figure 3.

결론적으로 그간의 미국 지역발전정책은 사실상 연방차원의 고민이 아니었으며 철저히 주단위 정책에 의존해 왔다고 볼 수 있다. 이에 대해 Drabenstott(2006)는 “There is no definitive list in Washington of economic development programs.”라고 설명하며 20세기에 기초한 법과 제도를 21세기 글로벌 경기변화에 맞게 수정해야 함을 강하게 비판한 바 있다. 특히 기존에 지역경제발전에 대한 정부의 입장은 ‘referee’의 역할 정도였으나 이를 넘어선 적극적이고 효율적인 개입이 필요함을 주장했다. 이에 대해 GAO(2000)는 지역발전에 해당하는 사업의 범위를 재정립하여 그간의 지역발전 정책에 대한 정책범위를 외형적으로 넓히는 작업에 착수하였다.

이후 글로벌 경제 변화에 따른 지역정책의 변화모색에 대한 논의와 경제 위기를 맞이하고 난 후, 미국의 지역정책에서 변화의 필요성을 인지하였다고 볼 수 있는 결정적인 변화가 나타났다. 오바마 대통령의 1기 집권 당시인 2011년에 만들어진 ‘Strong Cities and Strong Communities: SC2’ 정책이 그것인데 미국 역사상 처음으로 지역정책이 이른바 Presidential agenda로 설정된 사례이다. 또한 ‘the new model of Federal-local collaboration’ 형식을 제공함으로써 운영방식에서도 지역 관련 정책을 연방 주도의 정책으로 수행하는 것 역시 처음에 해당한다.

SC2 정책은 2011년 도입된 Brand-new 정책이며 미국의 만성적인 경제압박에 따른 중소도시의 황폐화를 막기 위하여 고안된 것이다. 이에 따라 오바마 대통령은 도시경쟁력 강화를 공약사항으로 추진한 것이며 재임 성공 이후 더욱 집중적으로 지원하는 정책이다. 이른바 ‘Urban policy’가 백악관의 주요 과제로 지목됨에 따라 백악관과 관련부처인 HUD가 공동 수행함으로써 이와 관련된 조직이 탄력을 받고 있다는 자체 평가도 있다.<sup>54)</sup> 미국 대통령으로서 지역정책을 임기 내 주요 어젠다로 선정한 경우이고, 미국 내 도시 황폐화와 대도시화를 막고자 하는 것은 장기과제에 해당하므로 향후

54) SC2 council은 the Secretary of HUD와 Assistant to the President for Domestic Policy가 공동주관(Co-chaired) 방식으로 운영하고 있다(“Strong Cities, Strong Communities Initiative: 1st Annual Report,” White House Council on String Cities, Strong Communities, April 2013, p. 6, 각주 6)

추이를 지켜보아야 할 과제에 해당한다고 볼 수 있다.<sup>55)</sup>

SC2 정책위원회와 집행위원회는 2011년 기준 13개의 해당도시를 선정하고 관리하는 역할을 하며 주로 ‘산학연’ 네트워크를 활용하는 것이 특징에 해당한다. 따라서 단순히 정책집행 기구로서 활용하는 것이 아니라 ‘학자(Scholar)’들의 분석결과를 바탕으로 장기 프로젝트를 마련하고 지원하는 것이 강조되어 주요국의 내용과는 사뭇 다르다고 볼 수 있다. 정책의 목적 또한 그간의 하드웨어적인 건설투자 위주에서 벗어나 ‘고용창출’과 ‘중산층 지지기반 확대’ 등 가치 중심적인 목적을 지향하고 있다는 점도 기존과는 차별화되는 내용이다. 2014년 현재 15개 도시로 확대되었고, 2011년 기준 13개(Chester, PA; Cleveland, OH; Detroit, MI; Fresno, CA; Memphis, TN; New Orleans, LA; Youngstown, OH, Greensboro, NC; Hartford, CT; Las Vegas, NV 등)가 대상 도시이다.

〈표 IV-3〉 1980년대 이후 미국 지역개발정책의 변화과정

	Industrial recruiting 1950s to early 1980s	Cost competition Early 1980s to early 1990s	Regional competitiveness Early 1990s to present
Driver	Export base	Scale economies	Innovation & entrepreneurship
Strategies	Financial Incentives to firms Industrial Parks	Industry consolidation & cost-cutting deregulation	Entrepreneurship Clusters Commercializing research
Keys to Success	Government funds for subsidies and tax breaks Industrial infrastructure	Health of existing industries	Distinct regional assets, such as: Human capital Higher Education Amenities

자료: Drabenstott(2006), p. 124, Table 1

이상의 내용과 〈표 IV-3〉에서 알 수 있듯이 그간 미국의 지역발전정책은 개별 주정부 사안으로 중앙집권적인 우리나라의 지역발전정책과는 가장 다

55) HUD 관련 내용은 관련 전문가와의 인터뷰 내용에 따른 것임

른 모습을 보여왔다. 그러나 글로벌 경제위기 이후 지역 간 격차심화로 인한 도시의 황폐화는 미국의 연방 차원에서도 더 이상 주정부만의 문제로만 놔둘 수 없는 정치적 어젠다로 바뀌게 되었으며 이를 반영한 것이 'SC2 정책'이다.

그런데 미국의 SC2 정책의 목적과 내용을 잘 살펴보면 우리나라 참여정부가 주도적으로 수행하여 오늘에 이른 '혁신도시'와 당시 균특회계 내 '지역 혁신계정' 내용과 매우 유사하다. 당시 혁신계정 사업의 대부분은 교육부와 산자부가 공모한 것이었으며 주요 보조금 수혜자들은 지역의 주요 대학을 중심으로 삼았었다. 또한 대상도시를 선정하고 주요 대학과의 연계 프로그램을 강화하여 장기적으로는 대학이 해당 도시의 기술지원 및 연구센터 역할을 수행하는 방식은 우리나라 역시 시도했던 모형에 해당한다. 이는 당시 '균형발전위원회'를 대통령 직속위원회로 두고 각 부처와 지자체, 대학 등 관련 주체들과의 협의체도 구성되는 등 거버넌스 구조 또한 유사한 모습을 띠고 있다. 이후 지역혁신계정은 MB 정부 이후 광역계정으로 흡수되는 과정에서 관련 사업이 일반보조금화 되었고, 혁신도시는 계속 진행되고 있다. 지역혁신계정 사업은 그 이전에도 기존의 산자부와 교육부 사업과의 차이가 불분명하고 지원 이후 성과평가가 제대로 이루어지지 않는 점 등 많은 문제점이 나타났었다.

또한 미국에서도 균형발전을 고려해 HUD 내 '교통국'을 별도로 분리하여 워싱턴 내부에서 외곽으로 이전시키는 과정에서 반대와 저항이 거셌다는 점도 확인할 수 있었다. 이 또한 우리나라의 세종시 이전에 준하는 정책결정이었다고 볼 수 있겠다. 따라서 미국이 야심차게 수행하고 있는 대부분의 정책들은 이미 우리가 시도한 사례들이다. 앞으로 이들 정책이 어떠한 양상으로 진행될지 우리로서는 주요 관심사항이다. 우리와는 매우 다른 제도적 차이를 가지고 있는 미국과 유사한 정책목적과 거버넌스 체계를 가지고 수행했을 때 우리와 어떻게 다른 결과가 나타날지는 귀추가 주목된다. 우리나라의 경우, 혁신계정사업은 정착되지 못하였고, 혁신도시는 공간 확보와 공공기관 이전에 의존하는 '물리적인' 방법으로 정착되고 있는 중이다.

다만, 미국의 SC2 정책이 우리와 무엇이 다른가를 짚어 본다면 향후 우리나라의 지역정책 성공의 시사점을 도출할 근거를 찾아볼 수 있을 것이라 생각된다. 첫째, 우리나라 지역정책과의 차이점은 재정지원 방식의 다양화로 인한 안정적인 재정지원이 가능하도록 하는 시스템을 구축했다는 점을 들 수 있다. 연방위원회에서 지역으로 재정지원이 직접 이루어짐으로써 중간정부의 부처와 주정부를 통한 유통경로 차단이 이루어졌다는 점이다. 이는 사실 우리나라에서는 불가능한 시도에 해당한다. 우리나라의 경우 보조금법에 의하여 모든 지방재정지원은 근거가 되는 법이 있고 광역자치단체를 통하여 시군구에 전달되도록 하고 있다. 대통령 직속위원회가 있었으나 재정지원 수단을 직접 갖고 있지 않았기에 지역개발계정이나 지역혁신계정도 일반 보조금 사업과 똑같이 지역에 전달되었다. 그러나 미국의 경우 대통령위원회가 모든 권한을 행사할 수 있도록 하여 주정부 계정과도 별도로 이루어졌다는 점이 주요 차이에 해당한다. 물론 이는 정부 간 재정관계의 차이점에서 기인한 것이다. 미국의 경우 기존에 연방 차원에서 지역으로의 지원이 이루어지지 않고 있었기 때문에 기존 재원과의 조정 및 재분배가 이루어질 필요가 없었기에 가능할 수 있었다. 우리나라는 중앙정부 배분위주의 재원이 워낙 복잡하고 규모도 크다는 점, 지역 간 균형발전 차원에서의 재정조정이 매우 강하게 유지되어 온 점 등 그간의 제도적인 차이가 반영된 것이라고도 볼 수 있겠다. 또한, 민간재원을 통한 금융지원이 이루어질 수 있도록 CDFI (Community Development Financial Institutions)가 역할을 수행했다. 지역정부 스스로가 '민간재원'을 사용할 수 있도록 하는 가교역할을 담당함으로써 상당 부분 필요한 재원을 활용하도록 하였다.<sup>56)</sup>

둘째, 우리나라 지역정책과의 차이점으로 매년 단위의 성과평가가 이루어졌다는 점이다. 본질적인 사업성과를 공유하여 이른바 'Best practice'를 공유하는 방식, 기초자치단체(municipalities)를 대상으로 한 프로그램 교육강화 등이 주요 내용이다. 우리나라의 경우 여러 방식의 성과평가가 운영되고

56) 클리블랜드의 경우, SC2 팀이 기존 민간은행의 관련 fund를 찾아서 연결해 주고, 공적 지원이 가능한 재정경로를 파악해 주는 등 연방정부 직접지원 이외의 동원가능한 재정 지원 수단을 찾아주는 방식을 활용하였다(White House Annual report(2013), p. 25, p. 29)

있지만, 재정성과평가의 경우, ‘보조금을 배분하는 부처’의 성과평가로 사업으로 인식될 뿐, 실제 자치단체의 사업성과로 평가되지 못하는 근본적인 한계가 지속되고 있다. 지역의 재정운영성과는 사업의 성과가 아닌 재정분석용으로 사용되고 있기에 역시 해당 지역의 사업성과에 대한 인지도 자체는 낮다고 볼 수 있다. 광특회계의 회계운영성과평가 역시 같은 문제점을 안고 있으며, 지역발전위원회에서 수행하는 시군구 사업평가의 경우 나름대로 사업내용에 대한 평가를 하고 있다고 볼 수 있겠으나 규모가 크지 않아서 정책의 파급력 면에서는 한계가 있다.

셋째, 각 도시별 프로그램 차별화를 시도하여 운영하고 있다는 점이 우리와의 또 다른 차이점이다. 예를 들어 디트로이트의 경우, 자동차 산업이 쇠락한 가운데 관련 직종 전문가들을 빠른 시간 안에 그 이외의 직종선택이 가능하도록 교육시키고 취업기회를 마련해 주었다. 뉴올리언스의 경우에는 해당 지역 주민의 의료보장 범위를 확대시킬 수 있도록 하고, 클리블랜드의 경우, 해당 시장의 주요 역점 사업을 지원하도록 하여 기존 거버넌스를 활용하여 사업계획을 세운 점 등 도시마다 문제점을 파악하여 전혀 다른 각도에서의 지원이 가능하도록 조치하였다는 점이다. 우리나라의 경우, 혁신도시의 위치와 내용이 다른 점을 감안하여 얼마나 유연하게 조치가 이루어졌을지는 사실 상상하기 어렵다. 관련 부처와 법에 따라 집행되는 속성과 낮은 재정력을 이유로 소극적인 지자체의 협조구조를 볼 때 도시마다 다른 정책지원 내용을 담고 있는 것은 매우 미미할 것으로 예상되기 때문이다.

넷째, 우수한 연방정부 직원들을 SC2 정책에 적극 활용하여 지역프로그램을 이해하고 장기적으로 지역발전정책의 구심점 역할을 하게 한 인력운영의 차이점을 들 수 있다. 이는 사실 우리나라에서는 찾아보기 힘든 정책적 시도이다. 우리나라의 경우, 위원회가 구성되면 관련 부처의 ‘파견’과 동원으로 구성되기에 사실상 기존 부처의 논리를 배척하기가 매우 어렵다. 부처지분만큼 위원회 조직도 구성되는 인력구성의 한계 역시 우리의 고질적인 부처중심문화 중 하나이다. 관련 업무의 전문성을 키우기 위한 해당 전문인력을 외부로부터 적극 지원받고 이들을 전문성만큼 대우하여 향후 관련 업무의

주요 자산으로 인식하는 문화는 우리나라에서는 찾아보기 힘든 사례이다.<sup>57)</sup> 향후 미국 SC2 정책의 성패 여부는 이들의 역량에 달려있다고 봐도 과언이 아닐 것이다. 우리나라도 관련 인력 양성과 전문성 확보에 대한 구체적인 고민과 이를 통한 성공사례를 갖는 것이 급선무로 보인다.

본 연구에서는 최근 미국의 지역발전정책의 변화를 긍정적으로 평가한다. 물론 이와 같은 정책들은 장기적으로 추진되면서 학습과정을 거칠 것이지만 정책의 절박성, 내용의 구체성 및 방향성, 해당 주체의 적극성 및 협력성, 재원의 지속가능성 여부 등을 볼 때 우려되는 요소보다는 긍정적인 요소가 많아 보인다. 다만, ‘오바마 정책’ 색채가 매우 강하여 차기 정권이 이를 지속적으로 유지할 것인가가 유일한 관건일 것으로 보인다. 영국의 사례에서도 정권이 바뀐 이후 이전 정권의 정책은 평가도 제대로 하기 전에 폐기되었고, 우리나라 역시 참여정부의 균형발전은 MB 정부 이후 이어지지 못하는 한계가 있었다. 지역정책은 근본적으로 해당 지역의 유권자를 지지기반으로 하는 정치적인 속성이 있다. 이러한 지역정책이 갖고 있는 본질적인 특징은 지역정책이 정치적 성향에 휘둘림으로써 ‘견고한 정책’으로서 진화할 수 있는 기회를 갖기 어렵다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 경제위기 이후 나타난 재정압박의 현실이 모든 나라들에게 새로운 지역발전정책의 실험을 하게 하는 원동력이 되고 있음이 흥미로웠다. 본 분석에서는 EU를 중심으로 한 초국가적 지원과 이에 대한 지역발전정책의 다양한 시도, 미국의 지역발전정책 방향 선회 등 흥미롭게 지켜볼 대목이며 나아가 우리나라도 기존의 내용과 차별화된 지역발전정책의 ‘새 판’을 짤 기회일 수 있음에 주목하고자 한다.

---

57) “The SC2 Council is exploring avenues with senior leadership at various agencies to make future SC2 team positions for federal staff more widely available as a complement to recruit, retention, and skills development strategies...(앞의 책, White House Council on Strong Cities, Strong Communities p. 31)”

## 5. 영국의 지역발전정책 전환 사례와 시사점

영국은 단일국가이고 영국 내 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 노던아일랜드의 특정 선거구(Four constituent countries)를 포함하고 있다. 1997년 노동당 집권 당시 이들 지역에는 주민투표를 통해 상당한 자치권을 부여한 바 있으며, 잉글랜드 지역 내 균형발전이 분권 차원에서 주요 과제로 해당하였다. OECD 보고서나 정책연구에서의 지역정책에 대한 설명에서는 ‘잉글랜드’를 영국의 지역발전정책 대상으로 보고 있다.<sup>58)</sup> 참여정부 당시 균형발전위원회 출범당시 모델이 되기도 하였던 ‘RDA(Regional Development Agencies)’는 국내 연구에서도 여러 차례 설명된 바 있다.

그러나 보수당 정권이 들어서면서 RDA는 2012년까지만 기능을 수행하게 되었고, 그 대신에 LEP(Local Enterprises Partnership)가 설립되었고, LEP의 지역 관련 예산은 RDA 예산의 4분의 1로 축소된 RGF(Regional Growth Fund)로 운영하였다. RDA는 중앙부처의 지역관련 자금을 통합하여 단일예산으로 지원받아 사용하였다. 단일예산 규모는 2005년 이후 22~23억파운드 수준을 유지해 왔고, 폐지하기로 결정된 이후(2010~2011년)에는 14억파운드로 크게 감소하였다.<sup>59)</sup> RDA는 ‘법적기구’이며 중앙정부의 지역 관련 예산을 단일예산(Single pot)으로 지원받아 조직과 예산의 자율성을 갖고 있었던 반면, LEP는 임의기구이고 운영비도 중앙정부 지원 없이 자체 조달한 것으로 사실상 위상과 재정권한 면에서는 축소되었다고 볼 수 있다.

[그림 IV-5]는 영국 지역정책의 추진체계 개편내용을 설명하고 있다. RDA에서 LEP로 교체된 계기는 집권당의 교체이지만 RDA 모형이었던 광역정부 구성 자체가 영국 내에서 어떠한 의미를 갖고 있었는가를 살펴볼 필요가 있다. 지역정책의 속성상 집권당의 정치적 성향과 밀접한 관계가 있기에 지역정책의 기본방향은 새로운 기구를 통하여 재정립될 수 있으나 지역정책의

58) 스코틀랜드와 웨일즈의 경우 ‘Regional Selective Assistance’ 정책 등 별도의 정책대상에 해당한다. 또한, 잉글랜드는 영국 전체 인구의 84%를 차지하고 있다(OECD(2010), p. 293).

59) 박재곤(2012), p. 34.

성패 여부는 해당 지역의 정치적·제도적 특징에 있기 때문이다.

[그림 IV-5] 영국 지역정책의 추진체계 개편 내용



주: 1. CLG: Department for Communities and Local Government  
 2. BIS: Department for Business, Innovation and Skills  
 3. DEFRA: Department for the Environment, Food and Rural Affairs  
 자료: 박재곤(2012) 재인용, 장재홍 외(2008), p.165 참조하여 수정 보완

그렇다면 RDA 광역정부가 성립된 런던과 그렇지 못한 지역의 차이를 살펴보자. 선행연구인 김재홍(2011)과 Amison(2013)에서는 RDA와 LEP의 차이를 자세히 설명하고 있으며 <표 IV-4>와 <표 IV-5>에 나타나 있다. 당시 영국정부는 광역 단위에서의 지역경제발전과 재생 업무를 담당하는 지역발전 기구인 RDA를 1999년과 2000년에 9개를 설치하였는데 이는 그 이전 보수당 정부가 설립한 지역청 GOR(Government Office for the Regions)의 공간적 범위를 일부 수정하고, 이에 민관협력 기능을 부여한 것이었다. 당시 노동당은 RDA와 GOR를 기반으로 잉글랜드에서도 주민에 의해 선출된 광역 지방정부를 구상하였으나 2004년 11월에 잉글랜드 노스이스트 지역에서 78%의 반대로 사실상 부결되자 동력을 상실하였다. 반면, 런던은 ‘런던광역시(Greater London Authority)’가 과반수 이상의 주민동의를 얻게 되어 당시의 구상이었던 런던광역시의 교통, 공간개발, 경제발전, 환경에 대한 법적 권한을 갖게 된다.<sup>60)</sup> 따라서 RDA 구상은 사실상 잉글랜드 전체에서는 그 영향력을 행사할 수 없게 되었고, 런던에서만 실행력이 인정받을 수 있었다.

60) 정준호(2011), p. 32, Cabinet Office; Building the big society(2010), [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78979/building-big-society\\_0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_0.pdf)

여기에 대해 기존 선행연구에서는 ‘영국의 뿌리깊은 중앙집권적 사고와 정부의 적극적이지 않은 태도 때문’이라고 평가한 바 있으나 이는 사실상 영국의 정부 간 재정관계적 특징 때문으로 보는 것이 타당하다. 런던을 제외한 기타 지역들의 경우 중앙정부로부터의 이전재원에 전적으로 의존하고 있으며 따라서 별도의 광역정부가 갖는 법적권한이 크다고 보기 어렵기 때문이다. 반면, 런던은 스스로의 재정력을 운영할 수 있는 만큼 중앙정부와 별개로 광역정부의 법적권한 행사가 자치권을 확대하는 데 도움이 된다고 보았다. 따라서 RDA 구상 혹은 LEP의 성패 여부는 해당 지역의 산업 및 지역경제 성장기반, 이에 따른 인구규모, 해당 지역의 정부 간 재정관계에 따라 달려있다고 보는 것이 정확한 분석일 것이다. 이는 현재 진행 중에 있는 LEP의 성과 역시 해당 지역의 본질적인 특징이 관건이지 기구의 특징 때문은 아님을 의미하기도 한다.

전통적으로 지역정책의 기본 골격인 정책의 공간적 대상범위는 보수당과 노동당이 매우 달랐는데 보수당 정권은 주로 작은 정부 즉 로컬 단위에서의 협력기구를 이용한 지역정책을 시도하였고, 노동당 정권은 광역 단위의 지역정책을 각각 발전시키고자 하였다. 정부역할을 재설정하고, 분권과 지방화(localism)를 강조하며 사회적 기업의 활성화와 개방적이고 투명한 정부를 표방한 보수당 정부의 신지역정책의 제도적 틀은 LEP를 통해 실현될 것으로 기대해 볼 수 있다.

〈표 IV-4〉 RDA와 LEP의 특징 비교

	권역	지배구조	재원	기능
RDA	잉글랜드 9개 지역: 한국 5+2 광역권과 유사	RDA 이사회(Board)와 지역위원회(LALB)위원을 중앙정부에서 임명	6개 중앙정부 부처의 예산을 포괄보조금 형태로 각 RDA에 중앙정부가 배정	권역계획, 고용 및 인적자원개발, 교통 등 포괄적 지역경제 개발 기능
LEP	통근권 중심의 기능적 경제권: 잉글랜드 내 3~40개 권역: 한국 3~4개 시군 통합 규모	LEP 이사회(Board)위원의 50% 이상을 지역 기업인 중에서 선출, 기업인이 의장직 수행	LEP가 신청한 사업계획을 심사하여 지역성장기금에서 경쟁적으로 배정 (2011~14년 한정)	기존의 RDA 기능 중 해외투자유치, 국제무역, 혁신, 기업투자지원 등은 중앙정부 주도로 전환

자료: 김재홍(2011), p. 205, 〈표 8〉 인용

〈표 IV-5〉 RDA와 LEP 사이의 유사점과 차이점

	차이점	유사점
기원	- RDA는 광역단위 선출직 대표로 구성된 법적기구이며 LEP는 협의체 성격임	
역할 및 목적	- LEP의 지역적 범위가 더 넓음 - RDA는 국가정책계획을 실행하는 도구로 보여짐(많은 RDA 기능들은 국가 통제에 의해 후에 철회됨)	- RDA와 LEP 둘 다 지역의 경제를 활성화시키는 것뿐만 아니라 넓은 범위의 정부 경제 재조정 정책의 일부임. 주로 RDA는 지역적 균형을 위한 공간적 측면, LEP는 민간 부문에 대한 분야별 측면 - 지역과 LEP 구역은 모두 기능적 시장 경제구역이 아닌 관리행정(구역)을 반영한다는 비판을 받을 수 있음
관리방식 및 책임	- RDA 위원회의 구성원은 정부로부터 임명되지만, LEP는 자신들의 회원자격을 정하는 데 거의 자유로움 - RDA는 국가적으로 책임이 있고, 지역적 감시의 대상임	- RDA와 LEP의 위원회는 사업별 리더십을 가진 공공과 민간부문을 대표들로 구성되어 있음
자금 및 자원	- RDA의 핵심자금은 특정한 기준으로 할당되지만 LEP의 자금은 거의 경쟁적이거나 공평한 분배 기준으로 나눠줌 - 더 많은 자원이 RDA에게 허용됨(연간 최고 20억파운드 이상을 사용하고, 2,000명 이상을 고용함)	- RDA와 LEP의 자금은 모두 여러 부서의 예산으로 구성된 'single pot' 기금임
성과	- RDA는 정부로부터 승인된 성과측정체계뿐만 아니라 독립적인 평가를 조건으로 하는 조직적 성과도 정의됨. LEP는 스스로의 접근방법을 자유롭게 결정함	

자료: Philip Amison, "Sub-national economic development policy in England since 1999: A comparison of Regional Development Agency and Local Enterprise Partnership 'models'." SURGE Working paper series, Coventry University, Working paper no.12, 2013, Figure 4, p.22

이상과 같이 지역정책에 있어서 정치적 색채에 따른 성향의 차이도 분명히 존재한다. 그러나 최근 영국 지역정책의 변화의 기저에는 '재정압박에 따른 지역발전 관련 재정지출 삭감'이 보다 더 중요한 변화의 주요 원인에 해당한다고 볼 수 있다. LEP 재원의 핵심은 스스로의 재원각출인데 이는 사회적 기업이나 민간부문을 통한 재원확보를 의미한다. 공간을 중심으로 한 광

역정부 혹은 도시권 정부의 성패 여부는 도시의 형태가 중요한 것이 아니라 해당 지역이 갖고 있는 경쟁력에 있다. 그렇다면 런던처럼 스스로의 재정력이 충분한 지역을 제외한 기타 지역은 지역정책의 범위 안에 있도록 하는 것이 필요하다고 할 것이다. 성장 잠재력이 있는 도시는 LEP 등의 기존 지역정책 기구를 통한 협력체계를 구축하도록 하고 그 밖의 낙후지역은 중앙정부의 지원을 받도록 하는 것이 타당할 수도 있다. 그렇다면 RDA처럼 법적기구를 통한 광역분권을 모든 지역에 시도하는 것보다는 대부분의 권한을 중앙정부가 갖고 있는 현재의 LEP를 통한 지역정책이 보다 낙후지역 지원을 위해서는 바람직할 수 있다.

이상의 미국과 영국의 지역정책 변화 사례는 우리나라 사례와도 일부를 공유하는 점이 있으며 시사하는 바가 크다. 과거 참여정부에서의 균형발전 정책 추진하는 과정에서 ‘혁신계정’과 ‘혁신도시’는 미국의 SC2 정책과 유사한 면이 있다. 또한 MB 정부 당시 실체가 불분명했던 5+2의 ‘광역화’ 정책은 RDA의 광역화와 개념을 같이하고 있으며 이후 변화하는 과정은 박근혜 정부의 마을중심 행복생활추구 방향과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 따라서 나라마다 지역정책 변화의 과정을 살펴보면 정권의 이념과 해당 국가의 분권 정도, 해당 지역의 자체 경쟁력과 같은 제도의 전반적인 특징에 따라 진화하는 과정을 겪고 있음을 확인할 수 있다.

지금까지의 지역정책에 대한 평가는 이러한 사례를 바탕으로 우리나라에서 지역정책의 역량 제고를 위한 비전과 방향설정, 총괄기능 강화, 광역권 및 도시권 추진기구 설립, 광역경제권과 도시권 관계 검토 등으로 요약하고 있다.<sup>61)</sup> 지역발전 관련 재정정책에 대해서는 기본적으로 재정분권의 방향, 즉 지방소비세율 인상 및 교부세율 인상과 지역발전특별회계의 개편을 중심으로 논의되고 있는 상황이다.<sup>62)</sup> 우리나라 지역정책 재원에 대한 논의 중 우리나라에서 검토되지 않고 있는 부분은 ‘민간자원 활용’에 대한 부분이며

61) 배준구, 「새 정부의 지역발전정책」, 춘계학술대회발표자료, 2013. 4. 26.

62) 「지역발전 재정지원 분과 연구과제 추진 계획」, 지역상생포럼 자체 검토회의 자료, 지역발전위원회, 2012. 7. 24.

이 점이 선진국들과의 결정적인 차이점이다. OECD 국가들을 중심으로 한 대부분의 국가들의 지역발전재원 규모는 감소하는 추이를 보이고 있으며 이들 재원은 ‘민간으로부터의 자원’을 통하여 충당하고자 노력하고 있다.

우리나라의 지역발전정책은 국정과제의 하나의 축으로서 국가의 재정지원 규모에 따라 정책의 강도가 평가되는 상황이기에 정부차원에서도 국고부담을 축소하기가 쉽지 않은 상황이다. 결론적으로 우리나라 지역발전 관련 재정정책 방향에 시사하는 바는 재원의 국고부담 비중을 줄이고 민간자원 활용의 적극적 검토의 필요성으로 요약해 볼 수 있다. 재정상황이 불투명한 가운데 중앙과 지방정부만의 재원으로만 지역발전재원을 부담하는 것은 지역발전과 성장기반의 안정성을 담보할 수 없기 때문이다. 민간자원을 활용(예: PPP 등)하는 것이 지역발전정책을 포기하는 것이 아니라 보다 적극적으로 검토할 수 있는 것이라는 점을 인식하고, 그에 따른 정책 환경이 조성되는 것이 앞으로의 재정정책을 위해 가장 필요한 조치로 판단된다.

---

## V. 지역 간 인구이동 및 지역 경제성장 실증분석

---

### 1. 인구이동 현황

#### 가. 인구이동을 감소추세

통계청의 『2013년 국내인구이동통계』에 따르면 우리나라의 2013년 지역 간 인구이동률은 14.7%로 전년 대비 0.3%p 감소한 것으로 나타났다. [그림 V-1]의 이동자수(741.2만명)와 이동률 모두 2006년(934만명, 19.1%) 이후 지속적으로 감소하고 있다. 수도권 인구유입을 포함한 전체적인 시도 간(inter-province) 및 시도 내 인구이동(intra-province migration) 또한 감소하는 추세이다.<sup>63)</sup>

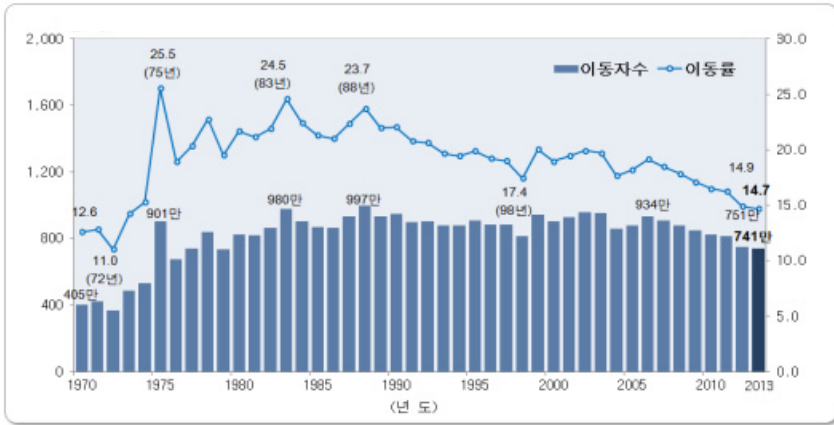
인구이동 중에서도 시도 내 이동은 전체 인구이동의 67.3%를 차지하고 시도 간 이동은 32.7%에 해당한다. 전년 대비 시도 내 이동은 약 0.1%p, 시도 간 이동은 3.6%p로 시도 간 인구이동의 감소추세가 더 빠른 것을 알 수 있다. 비수도권에서 수도권으로의 이동 역시 전년 대비 6.0%p 감소한 것으로 나타났다. <표 V-1>의 인구이동률 감소폭으로 볼 때 우리나라 국민들은 시도를 넘나드는 광역적 이동보다는 시군구 간 이주하는 경향이 증가하고 있음을 알 수 있다. 미국과 일본에서도 이와 같은 추세가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

---

63) 시도 간 이동은 이도경계를 넘어 거주지를 이동한 경우이며, 시도 내 이동은 시군구간 이동(시군구간 경계를 넘어 이주)과 시군구 내 이동으로 구분된다. (『2012 국내인구이동 통계 연보』, p. 4, 8. 용어정의 편)

[그림 V-1] 이동자 수와 이동률 추이, 1970~2013년

(단위: 만명, %)



자료: 통계청, 『2013 국내인구이동통계』, [그림 1] 인용

<표 V-1> 한국·미국·일본 국내인구이동 추이 비교

이동 경계 연도	한 국			미 국			일 본	
	총이동 <sup>1)</sup>	시군구	시도	총이동 <sup>1)</sup>	카운티	주	총이동 <sup>1)</sup>	도도부현
2001	19.4	12.7	6.1	13.5	5.6	2.8	4.9	2.2
2002	19.9	12.4	6.2	14.2	5.7	2.8	4.7	2.2
2003	19.7	12.4	6.2	13.7	5.4	2.7	4.7	2.1
2004	17.7	11.2	5.8	13.3	5.3	2.6	4.6	2.1
2005	18.1	11.3	5.8	13.2	5.3	2.6	4.4	2.1
2006	19.1	11.9	6.0	13.3	4.7	2.0	4.4	2.1
2007	18.5	11.6	5.9	12.8	4.2	1.7	4.4	2.1
2008	17.8	11.1	5.7	11.5	3.7	1.6	4.3	2.0
2009	17.1	10.7	5.5	12.1	3.7	1.6	4.2	2.0
2010	16.5	10.3	5.3	12.2	3.5	1.4	4.0	2.0
2011	16.2	9.9	5.2	11.3	3.5	1.6	4.0	1.9
2012	14.9	9.9	5.0	-	-	-	-	-

주: 1) 총이동은 한국은 읍면동, 미국은 거주지, 일본은 시구정촌 경계임

자료: Census Bureau, Current Population Survey, 2011

일본 총무성 통계국, 『주민기본대장인구이동보고』, 2012

『2012 국내인구이동 통계』, p. 3, 통계청 보도자료 「참고」 인용

## 나. 수도권 인구집중 완화

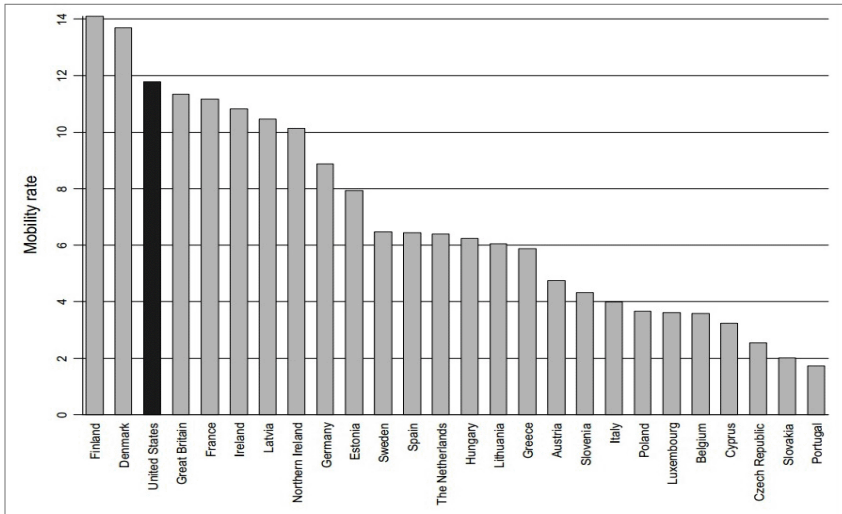
『장래인구추계 시도편: 2010~2040』의 분석에 따르면 시도 간 인구이동률은 1980년대 후반 7.6%를 정점으로 하였으나 지속적으로 감소하여 2005년부터 2010년까지 5.8% 수준에 이르고 있다. [그림 V-4]의 전망에 따르면 수도권 인구는 2030년을 정점으로 이후 감소하며 수도권 인구의 성장률은 향후 30년간 4대 권역 중 가장 크게 감소할 것으로 예상되고 있다. 이러한 인구이동률의 감소는 인구이동 관련 기존 연구결과와 주요국의 추세와 비추어 볼 때 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 소득수준이 증가함에 따라 인구이동률은 감소하고, 일정수준에 이르게 되면 인구이동이 정체되는 모습을 보이기 때문이다.

〈표 V-1〉 통계청의 자료로 미국과 일본의 인구이동률과 비교해 보면 우리나라의 인구이동률은 미국의 11.3%보다도 높고, 일본의 4.0%보다는 4배 정도 높은 것을 확인할 수 있다. 이에 대해 〈표 V-2〉 Molloy et al.(2011)에서는 미국이 전 세계적으로나 역사적으로나 가장 높은 수준의 인구이동률을 보이고 있으며 그와 유사하게 역동적인 나라로 핀란드, 덴마크, 영국순으로 보았다.<sup>64)</sup> 이 논문을 기준으로 보면 우리나라는 핀란드의 14% 정도 이상을 유지해 왔으므로 가장 인구이동이 높은 나라라고 볼 수 있다.

---

64) Molloy et al.(2011), p. 192는 미국과 유럽국가들의 이동률을 비교하기 위한 data consistency(European Labor Force Survey와 US census data 등)가 요구되므로 단언하기는 어렵다고 밝히고 있으나, 당시 연구에서 2005년부터 2006년까지 1년 동안의 이동률을 기준으로 가능한 한 data 일치성을 확보하고자 노력했음을 설명하고 있다. 따라서 경제위기 이후의 유럽과 미국의 이동률 변화 양상에 대한 비교는 아직까지 알려지지 못하고 있다. 한편, UN(2009)의 자료에 따르면, Migration intensity 지표 기준으로는 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국이 높고 아시아 국가들이 낮은 것으로 나타났다. 유럽국가와 라틴아메리카, 아프리카들은 중간 정도의 수준이었다.

[그림 V-2] Fraction of the Population in 2005 that Moved Residence in the Previous Year



주: For European data, Eurobarometer 64.1, distributed as ICPSR No.4641. For U.S. data, March 2005 Current Population Survey.

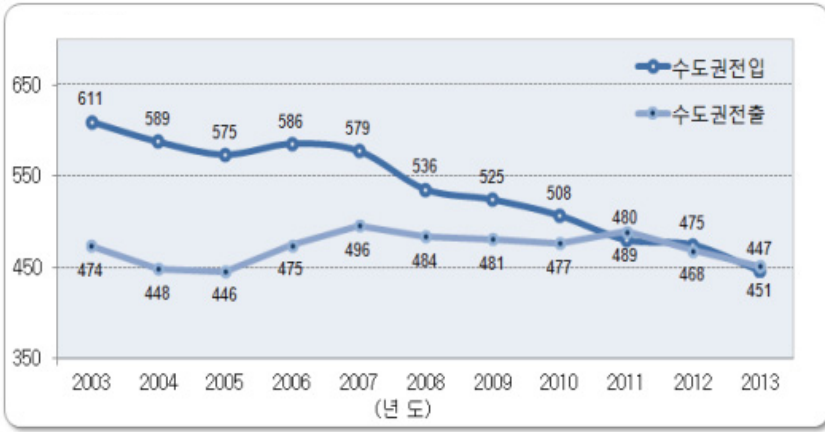
자료: Molloy et al.(2011), p.193, Figure 5 인용

참고로 우리나라의 수도권 인구집중도는 2008년 OECD 기준 23.8%보다 월등히 높은 수준에 해당한다. 2013년 OECD와 국토연구원의 공동보고서에 따르면 2009년 기준 수도권지역(서울, 인천, 경기)은 국가 GDP의 절반가량인 48.7%를 차지하고 있다. 이 보고서에서는 『서울의 지배적 영향력』이란 주제로 서울시와 수도권 지역의 지배력이 매우 이례적이라고 설명하고 있다. 그리스의 아테네 대도시권, 아일랜드의 더블린 대도시권을 제외하면 서울 대도시권이 국가 GDP에서 차지하는 비율은 90개의 OECD 대도시권 중 가장 높은 수치를 보여주고 있다.<sup>65)</sup> 그러나 동시에 주지해야 할 내용으로 이러한 도시경쟁력의 원인이 되었던 도시화율(도시 성장속도 증가, 인구증가율) 급감 역시 OECD 국가 중 전례 없는 수준으로 빠르게 진행되고 있다는 점도 나타났다.

65) 국토연구원(2013), p. 62 인용

[그림 V-3] 수도권 전입·전출 추이, 2003~2013년

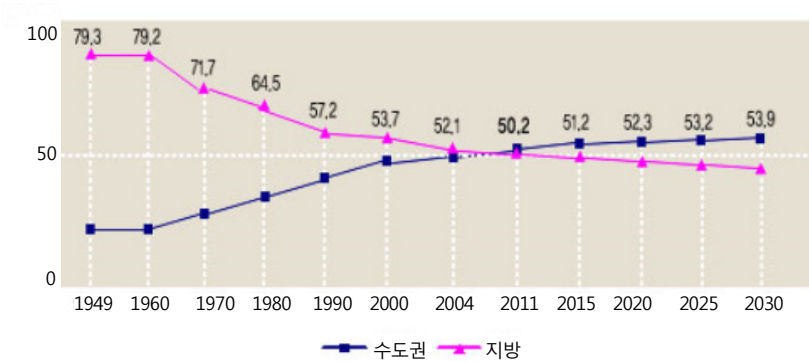
(단위: 천명)



자료: 통계청, 『2013 국내인구이동통계』

[그림 V-4] 장래인구전망에 따른 수도권 인구집중 추이

(단위: %)



자료: 통계청(2005), 「시·도별 장래인구 특별추계 결과」

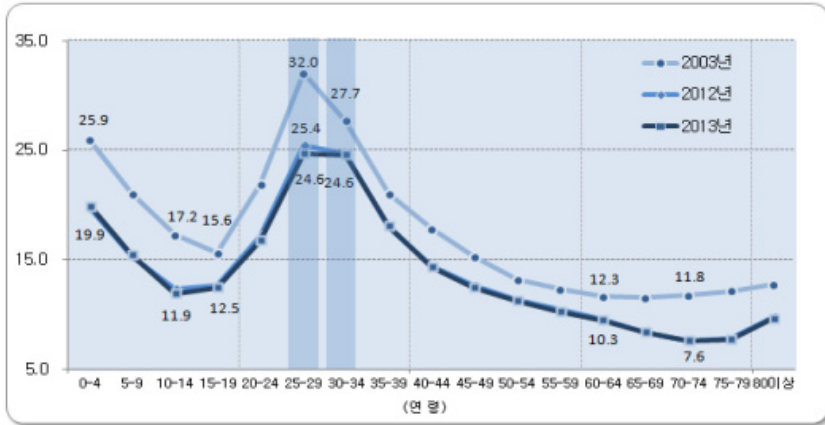
## 다. 인구이동 원인과 재정정책적 시사점

통계청 분석에 따르면 전입의 주된 원인은 '직업'이며, 전출의 원인은 주택, 가족순이다. 이는 전체 이동의 83%를 차지하고, 교통, 문화편의시설, 건강 등 주거·자연환경으로 인한 이동은 20% 미만을 차지하고 있다. 이는 그림 V-5에서도 확인 가능한데 연령별 이동을 추이를 살펴보면 20대의 인구

이동이 가장 활발한 것으로 나타나며 2003년에 비하여 2012년, 2013년의 25세부터 29세까지의 이동률은 7%p 이상 감소하고 있다.

[그림 V-5] 연령별 이동률 추이, 2003~2013년

(단위: %)



자료: 통계청, 『2013 인구이동통계』, [그림 2] 인용

이러한 현상은 우리나라와 미국, 영국 등의 경우로 나타나고 있는데 인구 이동 학자(Migration scholars)들은 전반적으로는 경기악화에 따른 ‘노동시장의 경직성’으로 인하여 전체적인 인구이동 하락 추세가 이어지고 있다고 보고 있다. 그 밖에 미국 내 인구이동 분석연구에서는 ‘주택가격 불안정성 심화’에 따른 이동률 하락에 대해서도 언급하고 있다.<sup>66)</sup> 미국의 인구이동률이 유럽보다 비교적 높은 이유는 ‘노동시장의 불안정성’ 때문인데 이는 바꿔 말하면, 유럽의 노동시장이 보다 안정적이거나 직업에 대한 인식이 평생직장으로 자리잡고 있는 점도 논의된 바 있다.<sup>67)</sup> 이에 대해 Bonin et al.(2008)은 실증분석을 통하여 이주율과 평생 동안의 이직횟수(the frequency of job changes over one’s lifetime)와 유의한 상관관계가 있음을 보여주었다. 그 밖에도 덴마크, 헝가리, 핀란드의 이주율이 미국보다 높게 나타나고 있는

66) Molloy et al.(2011), p. 175, p.192.

67) Oswald(1999)

점, 2000년대 초반에 그나마 유럽의 이동률이 비교적 높았던 점, 캐나다의 provincial 간 이동이 미국보다 낮은 점, 인구이동률이 하락하고 있는 추세를 분명하게 보이고 있는 나라는 ‘미국’이 거의 예외적이고 캐나다를 포함한 유럽국가들은 거의 변화가 없다는 점을 흥미로운 결과로 소개하고 있다.<sup>68)</sup>

이상의 내용은 글로벌 경기변화를 제외하고 국가별 내용으로 해석해보면, 인구구성상 20대의 젊은 세대들이 많을수록, 노동시장의 이직환경이 높을수록 인구이동이 높은 것을 볼 수 있다. 인구이동률이 높은 나라인 미국, 호주, 뉴질랜드와 최근의 우리나라와의 공통점은 외부로부터의 이민자 비율이 높은 경우에 해당한다.

이상에서 확인한 바와 같이 인구이동 자체에 대한 분석에서는 경기변화와 같은 거시경제 변화와 이로 인한 노동시장의 변화, 자체 지역적인 특성 등을 인구이동의 주요한 원인으로 분석하고 있다. 이들 내용은 이른바 ‘시장효과’로 인한 인구이동을 설명한 것이다. 그리하여 본 연구는 ‘시장효과’ 속에 가려진 재정정책 관점에서의 인구이동에 초점을 맞추고자 한다. 재정정책적 관점에서 중요한 것은 이러한 원인이 발생하는데 따른 ‘재정정책적 유인’이 인구이동의 상승효과로 작용했는가에 대한 것이다. 이에 대한 분석은 캐나다처럼 형평화 관련 이전재원 규모가 크거나, 스웨덴처럼 기초자치단체 수준에서의 공공서비스 공급에 대한 재정 책임성이 큰 경우에 주로 연구의 관심이 대상이 되고 있는 정도이다. 설령, 재정정책적 관점에서의 인구이동에 대한 해석이 있다고 하더라도 인구규모, 국가의 면적, 노동시장 환경 등이 매우 상이한 경우 국가 간의 비교는 주의해야 한다.

예를 들어, 선행연구에서의 미국의 높은 인구이동률에 대한 설명으로 Molloy et al.(2011)은 다음과 같은 해석을 한 바 있다. ‘미국처럼 인구이동이 높은 경우에는 해당 지역의 공공서비스에 대한 기대수준이 높지 않으므로 굳이 높은 재정투자를 하지 않아도 됨을 시사한다’고 설명하기도 하였다.

---

68) “...higher migration rates in the United States may indicate lower frictions in the labor market as compared to Europe. Thus, lower migration rates might signal an increase in labor market frictions(although the direction of causality is not clear...(p. 194)”

그러나 이는 연구의 초점이 단지 ‘인구이동 패턴 변화’에만 있는 것이고 궁극적으로 주민들이 인구이동을 통한 welfare 개선 노력이 정책적으로 무엇을 의미하는지에 대한 고민은 결여된 해석이다.

또한 이는 미국처럼 외부로부터의 이민자 비율이 지속적으로 유지되는 특성, 경제성장률이 어느 정도 유지되는 경우, 민족간의 인구분포의 다양성 확보, 면적의 광활함 등에 따른 다분히 미국적인 특성에 대한 고민일 뿐, 유럽 국가나 특히 ‘국가균형발전’이 국가적 어젠다인 우리나라와 같은 경우에는 해당된다고 볼 수 없다. 같은 북미대륙 국가임에도 캐나다는 미국과는 전혀 다른 정부 간 재정정책을 유지하고 있으며 이른바 ‘fiscally induced migration’이라는 개념이 정립된 나라이기도 하다.

본 연구는 ‘꾸준히 감소하고 있는 인구이동률과 재정(공공)정책적 연계가 가능한지’에 대한 것을 확인하기 위한 이론적·실증적 고찰을 목적으로 하고 있다. 소득수준 상승, 경기침체, 주택가격 불안정성 심화, 고령화 심화 등 인구이동률 하락 요인이 다양한 가운데 지방재정지원의 정책적 역할이 작동되었는가에 관심을 두고자 한다. 또한, 재분배적 관점에서 볼 때 현재 우리나라의 지방재정조정제도는 지역주민이 이주비용을 지불하지 않고 해당 거주지에서 일정 수준의 삶의 질을 유지하는 것이 바람직하다는 가정에서 해당 지역의 재정력 개선을 통한 일정 수준의 공공서비스 공급을 목적으로 하고 있다. 따라서 실증분석에서는 지방재정조정제도, 즉 지방교부세와 국고 보조금을 통한 지원은 시도 간 인구이동을 감소시키는 기저로 활용되었을 것을 가정한다.

## 2. 인구이동과 재정정책 관련 선행연구

지역 발전정책의 성과는 인구이동 결과로 나타난다. 지역발전사업 재정지원 목적은 지역 간 소득격차 완화에 있고, 궁극적으로는 대도시로의 불필요한 인구이동을 제한하는 데 그 목적이 있다.<sup>69)</sup> 따라서 인구이동은 그 자체

---

69) “All residents of the destination region may gain, however, if transfer payments are also

가 국가의 재분배 지역정책의 결과에 해당하므로 인구이동 패턴을 분석하는 것은 공공정책분야 재정지원의 성과측정 방식에 해당한다고 볼 수 있다.

재정정책에 의한 인구이동(fiscally induced migration)은 과거 캐나다를 중심으로 한 연구가 대부분이었으나 최근에는 미국, 스웨덴 등에서도 나타나고 있다.<sup>70)</sup> Day(1992)는 캐나다 Provincial 단계의 재정지원, 이전재원, provincial 소득세율, 실업보험(unemployment insurance)로 인하여 인구이동이 나타나고 있음을 실증분석을 통하여 보여주었다. 특히, 개인이 이주를 결정할 때 지방정부의 재정지출의 수준을 고려하는데 여기에는 이전재원 즉, 형평화 재원의 비중이 가장 높은 비중을 차지하고 있다는 점이 주목할 만하다.

지방정부의 재정정책 변화에 따른 인구이동 변화의 주요 내용에서 Grassmuck(2011), Gius(2011), Cebula and Nair-Reichert(2012) 등에서의 같이 소득세의 경우 낮은 곳으로의 이동이 분명하게 나타나고 있는 반면, 재산세의 경우 반드시 그렇지는 않다는 점이 주목할 만하다. 특히, Cebula의 경우, 1974년부터 Tiebout의 가설이 미국 내 인구이동에서 나타나고 있는가를 꾸준히 연구해 온 바 있는데 가장 최근의 연구인 Cebula and Nair-Reichert(2012)에서는 US census 자료를 이용하여 소득세뿐만 아니라 재산세의 경우에도 낮은 세율지역으로 이동하려는 경향이 있음을 보여주고 있다. 반면, 같은 주제임에도 Hsing(1995/1996)은 인구이동의 패턴이 소득세 1,943달러 이하에서는 낮은 세율로의 이동이 나타나는 반면, 그 이상의 세금납부자의 경우에는 이동하지 않는 패턴을 보이고 있음을 보여준 바 있다.

세율 이외의 공공지출과 관련해서는 의료혜택, 공교육 지출 등에 대한 인구이동 효과에 대한 실증분석도 이루어지고 있는데, 이들 연구는 미국의 State 간 이동 혹은 County 간 이동을 분석한 것에 해당한다. 특히, Shan(2010)의 연구결과는 2000년부터 2005년까지의 고령인구의 이주패턴을 분석하였는데

---

paid to workers in the source region so as to reduce the level of immigration.”(Wildasin, “Income redistribution and migration,” 1994.)

70) Grassmuck(2011), Cristina et al.(2009), Gius(2009), Kafumun et al.(2003), Obsfeld and Peri(1998), Day(1992), Mills et al.(1983), Boadway and Flatters(1982) 등

세울과 공공지출 내용과 연계하여 살펴본 흥미로운 분석이다. Home owner의 이동 결정에는 단순히 세울의 높고 낮음 뿐만 아니라 지방정부가 제공하는 공공서비스(spending) 내용도 중요한 요인임을 설명하고 있다. 즉, 비록 높은 재산세율을 지불하더라도 좋은 학교시설 및 공공시설 프로그램이 있다면 해당 지역으로의 이주(in migrant)의사가 있을 수 있으며, 반대로 주택소유자 입장에서 지방정부가 제공하는 공공서비스의 혜택 수혜자가 아닐 경우에는 높은 재산세율을 부담해야 할 이유가 없으므로 다른 지방정부로 이주(out migration)할 가능성이 높다는 것을 의미한다.<sup>71)</sup> 한편, Dahlberg et al.(2012) 등 스웨덴의 미시자료 분석에 따른 기초자치단체의 인구이동에 대한 연구에서도 공공서비스 증가가 인구이동에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다. 이 논문에서는 공공서비스 공급을 위한 재정지출 증가가 인구이동에 영향을 줄 것이라는 가정하에 이산선택 모형(discrete choice)을 이용하여 분석한 기존 연구결과를 <표 V-2>와 같이 소개하고 있다.

최근에는 국내 연구에서도 SOC뿐만 아니라 복지지출에 따른 인구이동에 대한 분석 또한 이루어지고 있는 추세이다. 우리나라의 선행연구를 살펴보면 지난 30년 동안 국가 재정의 상당부분을 이전재원을 통한 지역의 인프라 개선에 투자하였고, 이는 지역주민의 인구이동에 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 대도시로의 인구이동은 이른바 취업, 교육, 결혼 등 ‘시장효과’ 및 외부효과가 원인이지만, 대도시에서 소도시로의 이동, 소도시간의 이동은 ‘공공정책’ 효과에 따른 것이라는 연구결과는 최근 감소하고 있는 우리나라의 인구이동률의 내용에 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

공공정책의 재정지원 중 지역발전정책에 해당하는 SOC 투자부분과 복지 지출이 인구이동에 미치는 영향정도는 다르게 나타날 것으로 예측되고 있는데 이를 규명하는 것이 향후 지역발전 재정지원을 위한 기초자료가 될 것으

71) 미국은 2000년부터 2005년까지 주택시장 붐에 따라 일제히 재산가치가 상승하게 되었고, 이에 따라 재산세액이 크게 증가한 것으로 나타났다. 이는 현재 소득이 없고 주택만 소유한 노령인구 층에게 과도한 세금부담이라는 저항으로 나타나게 된다. 그 이유는 학교에 다니는 아이들이 있는 젊은 층의 경우 설령 세액부담이 높다 하더라도 질 좋은 학교 서비스의 혜택이 있지만, 노령인구의 경우에는 재산세액의 절반 이상이 학교시설에 투자되는 상황에서 굳이 높은 세액부담을 져야 할 이유는 없다는 것이다.

로 보인다. 예를 들어 지금까지의 우리나라 선행연구 결과에서는 지역발전 관련 SOC 투자는 시도 간 인구이동에 영향을 미치는 것으로 나타난 바 있다<sup>72)</sup>. 반면, 복지지출 재원은 일관적인 연구결과를 보여주지 못하고 있는 가운데 최근의 연구결과에서는 출산장려금 등이 인구이동에 영향을 미칠 수 있음을 보여준 바 있다.<sup>73)</sup> 석호원(2012), 홍성효·유수영(2012) 등에서는 자치단체 복지지출 증가가 1980년대 이후 인구의 시군구 간 이동에 미치는 영향을 분석한 바 있으나 ‘순전입인구’를 종속변수로 사용하여 인구가 많은 지역의 인구유입 효과가 과다 측정된 면이 있으므로 해석에 유의할 필요가 있다.

또한 지역발전정책 성과와 관련하여 1980년대 말 이후 꾸준히 감소하고 있는 지역 간 인구이동률 변화가 재정지원과 무관하지 않다는 가정하에서 수도권 진입비용 증가를 통한 억제 효과였는지, 아니면 지역 인프라 구축에 따른 삶의 질 개선에 따른 변화 때문인지에 대한 구체적인 분석이 요구된다.

〈표 V-2〉 Migration data를 이용한 공공서비스 효과분석 기존연구

Feature	Friedman (1981)	Quigley (1985)	Rapaport (1997)	Nechyba and Strauss (1998)	Bayoh et al. (2006)
Number of decision makers	682	584	10,484	22,739	824
Definition of decision-makers	White families working in central city(stayers)	Renter households that moved within last year (movers)	Owner and renter households (stayers)	Owner households (stayers)	Owner households that moved within last year(movers)
Number of communities	9	—	5	6	17

72) 김성태·장정호(1997), 김현아(2008, 2013) 등

73) 송현재·김현아(2014, Working paper), 그 밖에도 임정빈 외(2011)에서는 성남시 주민들의 서베이 자료를 통한 지역주민의 삶의 질이 지역이주 의사에 미치는 영향요인에 대하여 살펴본 사례가 있으나 실제 이주한 결과가 아닌 ‘이주의사’이며, 소득 및 경제적 요인 등이 통제된 결과가 아니어서 해석에 주의할 필요가 있다.

〈표 V-2〉의 계속

Feature	Friedman (1981)	Quigley (1985)	Rapaport (1997)	Nechyba and Strauss (1998)	Bayoh et al. (2006)
Definition of communities	Communities in San Francisco Bay area, California Conditional logit	Dwellings, neighborhoods and towns in Pittsburg, Pennsylvania	School districts in Tampa Bay, Florida	School districts in Camden city, New Jersey	School districts in Columbus county, Ohio
Econometric method	Conditional logit	Nested logit	Hybrid conditional logit	Conditional logit + Hybrid conditional logit	Hybrid conditional logit
Effects of local public services	Positive but small	Negative	No effects	Positive and large	Positive and large

자료: Dahlberg et al.(2011), p. 320, Table 1 인용

### 3. 시도 간 인구이동 실증분석

#### 가. 분석모형<sup>74)</sup>

본 분석은 Mills et al.(1983)의 분석모형에 따른 것으로 이는 Watson(1986) 등 후속 연구에서도 활용되고 있으며 우리나라에서는 김성태·장정호(1997) 이후 김현아(2008, 2013)에서도 준용한 바 있다. 거주이동을 고려하는 각 개인은 이동에 따른 편익과 비용을 고려하여 거주 지역을 선택하고자 한다. 각 개인의 효용은 기대소득(I)과 지방공공재의 공급 수준(G), 주택(H)으로 구성된다. 따라서 개인의 효용함수는 다음과 같다.

$$B = B(I, G, H) \quad (1)$$

74) 본 분석의 틀은 김현아(2008)의 내용을 참고하여 재작성한 것임.

기대소득(I)은 이동을 고려하는 지역의 평균임금과 취업률에 의하여 결정된다. 지방공공재(G)는 상하수도 보급률, 도로보급률 등과 같은 해당 지방 정부 지출규모에 의존하는 경우와 교육 관련 변수처럼 중앙정부 지출에 따른 변수도 포함하고 있다. 교육의 경우 재원의 대부분을 중앙정부가 부담하지만, 개인이 거주지를 선택할 때 교육을 지방공공서비스로 인식하므로 공공재(G)에 포함하였다. 본 분석에서는 주택구입(H)에 따른 투자소득을 별도의 변수로 보았다. 동시에 각 개인은 이주에 따른 비용을 고려하게 된다. 거주비용(R)은 임대료, 전세가격 등을 변수로 볼 수 있다. 지방공공재의 혜택에 대한 지불의 의미인 세금(T)은 공공재 가격을 의미한다. 따라서 각 개인이 고려하는 거주에 따른 순편익은 각각 다음과 같다.

$$C = C(R, T) \quad (2)$$

$$NB = B - C \quad (3)$$

이주를 고려하는 개인은 특정년도(t)에 현 거주지(i)와 이주 검토지(j)의 미래의 기대순편익을 계산하게 된다. 개인의 의사결정은 결국  $E[NB_{ij}] > 0$  이면 i 지역에서 j 지역으로 이주하게 되며, 다음과 같은 계산식으로 나타난다. 이주함수(5)를 추정하기 위한 선형방정식(6)은 다음과 같다.

$$E[NB_{ij}] \equiv E[NB_j] - E[NB_i] = f(EL_i, EL_j, G_i, G_j, H_i, H_j, R_i, R_j, T_i, T_j) \quad (4)$$

$$M_{ij}^t = F\left(\frac{EL_j^t}{EL_i^t}, \frac{ED_j^t}{ED_i^t}, \frac{RO_j^t}{RO_i^t}, \frac{RE_j^t}{RE_i^t}, \frac{LT_j^t}{LT_i^t}, \frac{HP_j^t}{HP_i^t}\right) \quad (5)$$

$$M_{ij}^t = \beta_1 + \beta_2 \frac{EL_j}{EL_i} + \beta_3 \frac{ED_j}{ED_i} + \beta_4 \frac{RO_j}{RO_i} + \beta_5 \frac{RE_j}{RE_i} + \beta_6 \frac{LT_j}{LT_i} + \beta_7 \frac{HP_j}{HP_i} + \epsilon_{ij} \quad (6)$$

가설설정을 위한 근거모형과 예상부호를 생각해보자. 첫째, Harris-Todaro 모형(1970; HT)부터 시작된 전통적인 도시경제학 이론에 따라 '기대소득'의 증가가 거주이동의 가장 중요한 원인에 해당한다. 따라서 현 거주지보다 거

주대상지의 기대소득이 증가할 경우에는 인구이동을 결정하게 되므로, 계수의 부호는  $\beta_2 > 0$  이다. 둘째, 재정정책 효과에 따른 인구이동 및 인구집중을 설명하는 Boadway and Flatters(1982; BF) 모형에 따른 추정부호를 추정해 본다. 본 추정방정식에서 재정정책에 따른 변수는 교육, 도로연장, 자본지출, 1인당 지방세, 1인당 이전재원 등이다. 1인당 지방세를 제외한 기타 변수는 양의 부호를 예상해 볼 수 있다. 또한, 본 분석에서는 '이주지역의 특성이 반영된 지방공공재의 가격'을 '1인당 지방세'로 살펴보고자 하였다.

셋째, 주택구입은 거주비용과는 별도로 '투자소득'의 개념으로 본 것이다. Dusansky and Koc(2007)에서는 주택을 통한 투자소득이 증가함에 따라 주택소유(owner occupied housing)에 대한 수요가 역시 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 투자소득은 대도시에서의 재정편익(1인당 세입-1인당 세출)이 반영된 변수에 해당한다. 지방정부가 제공하는 공공서비스 이외에 국가가 지방에 직접적으로 투자하는 광역 교통시설 관련 비용, 지하철, 환경 관련 비용 등은 사실상 지방세가 부담하지 않고 있다. 따라서 국가 주도의 정책사업으로 인한 지방의 재정편익은 결국 해당 지역의 주거여건(학군, 공원시설 등)에 영향을 미치게 되고, 이는 해당 지역의 지가에 반영되는 자본화 과정(capitalization)을 거치게 된다. 결과적으로 상대적으로 인구가 많은 지역으로 이동할 경우, 유사한 세부담을 지불하면서도 양질의 공공서비스(강남구, 과천시 등)를 제공받는 것을 의미한다. 이는 더 많은 인구유입을 발생시켜 주택가격 상승요인으로 작용하게 될 것이기 때문이다. 결론적으로,  $\beta_7 > 0$ 을 예상할 수 있다. 마지막으로, Brueckner and Kim(2001) 모형에 따른 대도시 진입 비용(전세 가격, 임대 비용 등)은 거주 비용의 개념이며 따라서 음의 부호( $\beta_5 < 0$ )를 예상할 수 있다.

## 나. 분석자료

그간의 선행연구의 초점은 수도권에서의 비수도권으로의 이동에 초점이 있었으나 본 자료는 지난 16년간의 두 차례의 경제위기와 지속적인 지방분권이 이루어지는 과정에서 나타난 '인구이동 하락'과 '재정정책'과의 관계를

조명하는 데 있다.<sup>75)</sup> 따라서 재정지출 변수를 세분화하여 2004년 이후의 KTX 효과와 ‘자본지출’이라고 하는 지역발전 성격 재원을 별도로 변수화하여 살펴봄으로써 지역발전(인구이동)과 재정정책과의 연계를 구체화하고자 시도한 점이 기존 연구와의 차이에 해당한다.

본 분석은 1997년부터 2012년까지 16개 년도의 16개의 시도 간 이동을 분석대상으로 삼았다(panel data).<sup>76)</sup> 사용한 자료는 매년 각 전입지(16)를 기준으로 15개의 전출지가 있으므로, 한 연도의 자료 수는 240개이며, 총 16년에 해당하므로 총 3,840개이다. 종속변수인 시도 간 인구이동은 주민등록 전입 및 전출기준으로 집계되는 통계청의 『인구이동통계』에서 ‘순인구이동’ 자료를 사용하였다. 실증분석을 위한 종속변수는 t 연도에 i 지역에서 j 지역으로의 순인구이동을 i 지역의 총인구로 나눈 비율( $M_{ij}$ )로 지수화하였다. 인구가 많은 지역에서는 당연히 순유입인구도 많아지므로 인구이동의 질적인 변화를 포착하기 위해서는 순전입인구를 전출지역의 총인구로 나누어 표준화한 변수를 사용해야 한다.<sup>77)</sup> 따라서 순전입인구를 전출지역의 총인구로 나누어 표준화작업을 거쳐서 동일한 기준하에서 비교하였다. 설명변수의 하첨자 i, j는 각각 현 거주지(전입지)와 이주대상지(전출지)를 의미한다. 각 설명변수는 역시 전입지역을 전출지역으로 나누는 방식으로 표준화하였다. <표 V-3>에서는 표준화한 이후의 설명변수의 특징을 보여주고 있다.

〈표 V-3〉 표준화 이후 비율변수의 기초자료

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
순인구이동 비율	3,840	0.003	0.0059	0.0001865	0.05
1인당 피용자 보수 비율	3,810	1.04	0.30	0.30	3.38
대학 이상 학생 수 비율	3,810	2.07	3.37	0.03	33.38
총도로 연장 비율	3,810	1.78	1.95	0.09	11.14

75) 김현아(2008), 김현아(2013)

76) 현재의 16개 광역자치단체가 모두 존재하기 시작한 ‘울산’ 이후의 1997년부터 사용하였다.

77) 김성태·장정호(1997), p. 183.

〈표 V-3〉의 계속

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
자본지출 비율	3,840	1.69	1.92	0.06	16.85
KTX ratio	947	3.17	9.25	0	162.22
공시지가 비율	3,810	11.50	41.49	0.002	475.57
1인당 지방세	3,840	1.04	0.30	0.39	2.58
1인당 이전재원	3,840	2.45	4.96	0.01	8.57

시도 간 인구이동에 영향을 미치는 설명변수로서 기대소득은 실질소득과 취업확률로 계산된다. 실질소득으로는 지역별 임금을 나타내는 ‘피용자 보수’가 있으며, 통계청(지역소득통계)에서 지역별, 산업별로 매년 발표하고 있다. 취업률은 통계청의 구직기간 1주를 기준으로 하는 ‘고용률’ 변수를 사용하였다. 따라서 기대소득은 피용자 보수와 취업률의 곱으로 포함시켰다. 둘째, 해당 지역의 교육여건을 의미하는 교육기회 변수는 교육부의 교육통계 조사에 따른 ‘대학 이상의 학생 수’를 사용하였다. 셋째, 공공재 혜택을 의미하는 공공재 관련 변수로는 국토교통부 『건설통계연보』의 ‘총도로연장’ 변수를 사용하였다. 또한, 본 분석에서는 ‘자본지출’ 변수를 재정정책 변수로 활용해보았다. 자료는 『지방재정연감』의 자본지출 변수로 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계를 포괄하는 ‘순계’ 변수이다. 또한, 인구이동의 원인으로 거론되는 KTX 효과(2004년 이후)는 ‘해당 지역의 승하차 인구를 해당 지역 인구수로 나눈 변수도 분석에 포함하였다.

넷째, 대도시 진입비용에 해당하는 거주비용 변수로는 공시지가 변수를 활용하였다.<sup>78)</sup> 기존 연구(김현아(2013))에서는 노동패널의 ‘전세보증금 가격’과 2008년 이후에는 전세가격지수를 이용하여 역산한 가격을 사용하였으나

78) 대도시 진입비용으로서의 개념은 ‘월세가격’이 보다 가깝지만, 월세가격은 보증금의 유무와 크기에 따라 달라지게 되므로 정확한 금액을 추정하기 어려웠다. 거시자료의 경우, 국민은행 통계를 받아서 국토교통부에서 공표하고 있는 전세가격 동향지수는 수준 변수가 아닌 전년 대비 변화량을 기준으로 지수화 한 변수만을 공표하고 있어서 해당 지역의 임대료의 정보를 충분히 반영하지 못하고 있다.

다음 장에서는 재정패널의 ‘주거비 비용’ 항목을 이용할 예정이므로 별도의 주거비용 변수를 사용하지 않았다.

다섯째, 지방공공재의 가격을 의미하는 지방세는 1인당 지방세액을 사용하였다. 이론적으로는 지역 간 지방세율의 차이를 의미하는 ‘Tax’의 의미는 ‘해당 지역의 공공재혜택의 가격’ 기능을 의미하므로 ‘1인당 지방세’가 적합한 변수이다. 그러나 우리나라의 경우 전국의 지방세율이 같아서 사실상 해당 지역에서의 차별적인 세부담적인 성격을 갖고 있다고 보기 어렵다. 오히려 지역간 지방세의 차이는 세율보다는 ‘과표’의 차이 즉 ‘자본화(capital gain)’의 차이로 해석하는 것이 타당한 면이 없지 않다.<sup>79)</sup> 따라서 변수특징 해석에 주의할 필요가 있으며 세부담적인 성격의 적합한 변수를 동시에 고려해보는 것이 필요하다.

여섯째, 우리나라에서의 인구이동 요인 중 하나라고 예상되고 있는 주택을 투자소득의 개념으로 정의하여 주택가격을 살펴보기로 하였다. 본 분석에서는 국토교통부의 ‘제공미터당 공시지가(평균지가)’를 사용하였다. 정확한 자료를 이용하여 공시하고 있는 주택가격 변수를 사용하는 것이 타당하나 2004년까지의 주택가격 변수는 공동주택을 제외하고는 정확성이 낮고, 16개 지역 간에 일관된 기준으로 적용된 변수로는 ‘공시지가’가 가장 적당하다고 보았다.

#### 다. 분석자료의 특징

실증분석에 앞서 <표 V-4>에서는 지니계수를 이용하여 레벨변수의 지역 간 격차 정도를 살펴보았다. 공시지가의 지역 간 격차가 가장 크게 나타났고, 실업률이 가장 균일한 지역 간 분포를 보이는 것을 알 수 있다. 본 분석에서는 명시적으로 실업률을 사용하고 있지는 않지만, 대도시 임금과 관련하여 ‘고용의 기회’는 이주를 결정하는 원인 중 하나이며, 기타 변수들과의

---

79) 김정훈(2010), p. 127에서는 이에 대해 “...1인당 지방세 세수의 격차는 주민들의 세부담을 반영하는 지방세율의 격차가 아니라 지역의 지방세여건, 특히 지방세 과표에서 법인 등 비거주자가 부담하는 세부담을 반영하기 때문”일 것이라고 설명한 바 있다.

차이를 참고하기 위하여 추가했다. 그 외의 변수는 인구격차를 기준으로 하여 피용자 보수가 그보다 큰 격차를 보이고 있고, 그와 유사하게 대학교 이상 학생 수도 비슷한 수준의 격차를 보이고 있다. 지방세와 2005년 이후의 재산세는 더 큰 격차를 보이고 있는데 이는 ‘자본화 정도’와 ‘공시지가’와의 연동 때문인 것으로 볼 수 있다. 재산세의 경우, 2005년 토지건물 통합과표 이후 실거래가격에 근접하게 되어 지역 간 격차가 확대되었다. 자본지출 변수는 실업률을 제외하고는 지역 간 가장 고르게 배분된 것으로 나타나고 있다. KTX 승하차 인구변수는 기대했던 것과는 달리 지역 간 격차가 그리 크지 않고, 2004년 이후로 개통역이 신설되면서 지역 간 이용자 수의 불평등도가 완화되는 모습을 보이고 있다.

〈표 V-4〉 변수의 지역 간 격차(지니계수)

	1997	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
공시지가_평균지가 (원/m <sup>2</sup> )	0.63	0.63	0.65	0.64	0.65	0.63	0.65	0.64	0.65	0.64	0.64
피용자 보수 (백만원)	0.30	0.32	0.31	0.31	0.32	0.36	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35
대학교 이상 학생수(명)	0.27	0.31	0.31	0.31	0.32	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31
실업률 (%)	0.10	0.03	0.03	0.05	0.08	0.05	0.03	0.06	0.04	0.04	0.06
자본지출 (백만원)	0.23	0.24	0.28	0.27	0.27	0.27	0.27	0.26	0.24	0.23	0.23
주민등록인구 (명)	0.26	0.28	0.29	0.29	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
지방세	0.35	0.38	0.38	0.38	0.39	0.38	0.38	0.38	0.36	0.35	0.35
재산세	0.34	0.34	0.38	0.44	0.44	0.45	0.47	0.46	0.46	0.46	0.45
주민세	0.43	0.43	0.42	0.42	0.44	0.45	0.43	0.43	0.44	0.43	0.43
KTX 승하차 인구			0.28	0.27	0.27	0.27	0.27	0.26	0.23	0.23	0.23

주: 주민세는 지방세제 개편을 반영하여 2010년, 2011년 지방소득세 사용하였음

## 라. KTX 개통에 따른 인구이동

본 분석에서는 인구이동에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수인 KTX 개통을 포함시켜 보았다. KTX 변수 포함의 의의는 해당 지역의 보조금으로 나타나지 않는 이른바 ‘국가직접사업’ 성격의 재원 중 수도권 인구집중과 관련이 높은 SOC 투자효과를 살펴보고자 하는 데 있다. 2004년 개통을 시작한 KTX는 지역 간 수송분담의 틀이 변화되는 모습을 보이고 있다. [그림 V-6]에서는 주요 도시 간 이동시간을 대폭 감소시킴으로써 새로운 경제활동 영역(예: 국제회의 관련 업무)이 확대되고 있으며 기존 업무 비즈니스 활동이 증대되는 등 전국의 네트워크화에 따른 변화도 나타나고 있음을 보여주고 있다.<sup>80)</sup> 2008년도 서울~부산 구간 교통수단 점유율 조사에 의하면 KTX는 63%를 기록하며 항공(17%), 승용차(8.1%), 고속버스(7.3%), 무궁화호(3.3%)로 큰 차이로 앞서고 있다.<sup>81)</sup> 고속철도의 개통은 단순히 교통수단의 획기적인 변화뿐만 아니라 KTX 정착역을 중심으로 한 사회·경제적 변화의 주요 거점이 되고 있는 것으로 해외 및 국내 선행연구에서 분석된 바 있다.

인구이동과 관련한 KTX 분석의 의의는 이른바 ‘빨대효과’로 불리는 수도권 집중현상이 나타났는가에 대한 것이며 이에 대한 주요 연구로는 정일홍·이성우(2011), 허재완(2010), 오재학(2010), 전은하·이성우(2007) 등이 있다. 이들 연구에서는 KTX 개통이 수도권 인구집중 여부에 대하여 상이한 결과를 보여주고 있다. 지역발전위원회의 연구자료인 허재완(2010), 오재학(2010)은 KTX 개통 이후 나타나는 수도권 집중현상, 이른바 ‘빨대효과’는 나타나지 않았다고 주장하고 있는 반면, 학계의 연구자료는 수도권 인구집중 및 지역 간 경제력 격차가 심화되었음을 보여주고 있다.

먼저, 가장 최근의 연구인 허재완(2010)은 KTX로 인한 수도권 인구집중에 대한 우려나 지방상권 약화는 타당하지 않음을 주장하고 있다. 그 이유는 우선 서울로의 인구이동이 2004년 이후 오히려 감소하고 있고, 그나마 증가원인으로는 외국인 근로자로 인한 것이라는 점이다<sup>82)</sup>. 또한, 대구지역

80) 오재학(2010), p. 10-12.

81) 허재완(2010.12), p. 19.

백화점 매출액 변화추이를 통하여 지방상권의 약화는 의미 없는 주장으로 설명한 바 있다. 수도권으로의 인구이동은 KTX와 같은 교통요인보다는 일자리 같은 경제여건이나 교육여건에 의하여 결정되기 때문이라는 것이다. 다만, KTX 개통으로 천안, 아산을 중심으로 한 충청북부 지역의 접근성이 획기적으로 개선되면서 이들 지역의 서울 광역생활권으로의 편입이 나타나고 있는데 이는 수도권의 실질적인 공간적 범역이 KTX로 인해 천안까지 확대된 것으로 설명하고 있다. 결론적으로 KTX가 정주인구의 이동에 미치는 영향은 미미하고, 수도권 집중을 악화시키거나 인구분산에 영향을 미치기에는 한계가 있다고 볼 수 있겠다.<sup>83)</sup>

같은 맥락으로 오재학(2010)은 KTX 개통으로 인한 수도권 인구집중은 완화되었다고 주장하고 있는데, 그 근거로는 2004년 이후 KTX 주요 정착도시의 인구유출이 감소하였음을 들고 있다. 그러나 2004년 인구이동이 감소한 현상은 전국적으로 나타난 현상이고, 일반적으로 인구이동은 경제성장률을 비롯한 ‘시장경제’ 효과에 따른 것으로 보는 것이 타당하므로 오재학(2010)이 설명한 인구유출 감소현상이 KTX 효과로 인한 것인지는 자료를 통한 분석이 뒷받침될 필요가 있다.

반면, 수도권 인구집중이 심화되었다고 주장하는 주요 연구로서 정일홍·이성우(2011)가 있다. 지역경제학 관점에서 바라보는 고속철도의 파급효과에 대한 이론과 지역 간 인구이동 이론을 통한 실증분석을 하였다. ‘접근도 개선율’ 변수를 종속변수로 하고, 그 외 지역간 인구이동의 요인을 통제할 수 있는 통제변수들(인구학적 요인, 경제적 요인, 공공요인, 시설적 요인, 교육적 요인, 쾌적성 요인)의 요인분석 방법을 실행하였다. 그리고 그 분석결과는 첫째, 개통 후 5년이 지난 2009년 기점으로 경남권과 경북권을 중심으로

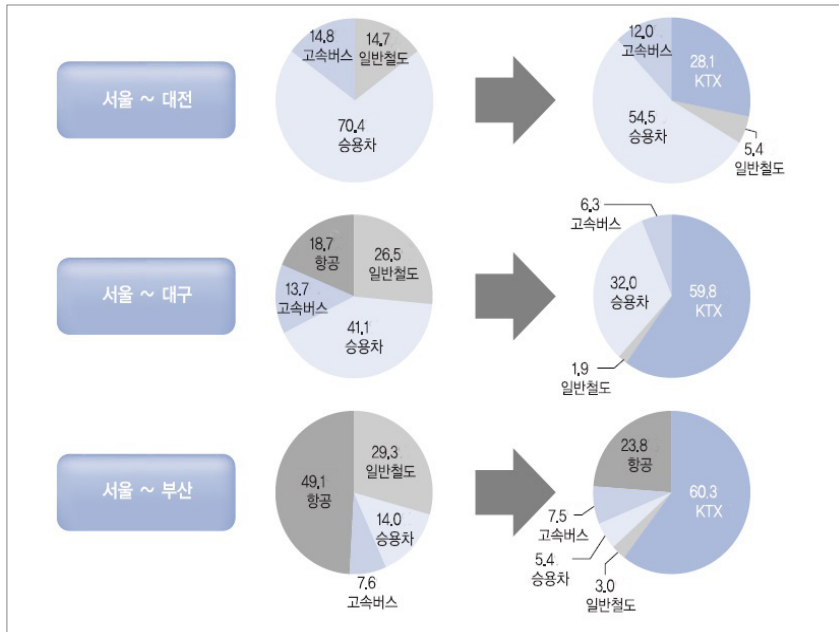
82) 홍석기(2009)

83) 허재완(2010)은 언론에서 주장하는 ‘빨대효과’에 대한 주장은 일본의 신칸센 이후의 효과와 주요국들의 사례에서 근거한 것이라고 볼 수 있는데 우리나라의 사례와는 맞지 않음을 설명하고 있다. 과거 일본에서의 신칸센이 개통된 1964년의 경우와 우리나라의 2004년은 이미 도로부문의 투자가 거의 완료된 상황이므로 일본사례와 비교하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 그 밖에도 KTX 개통 이후 인구집중과 연계하여 해석하는 것의 오류에 대해서도 자세히 설명하고 있다.

인구의 유출효과가 있었으며, 둘째, KTX 접근도 개선지역에서는 인구유입이, 비개선지역에서는 인구유출이 나타났다는 것이다. 특히, 2009년 이후에는 경남권과 경북권의 경우 접근도 개선지역임에도 불구하고 인구유출이 나타났다. 요약하면, KTX는 수도권과 충청권으로 인구를 집중시키는 결과를 초래한 것으로 설명하고 있다.

[그림 V-6] KTX 개통 후 지역 간 수송 분담의 변화

(단위: %)



자료: 오재학, 「KTX 역세권 중심 지역경제 거점화 전략」, 『지역경제』, 2010. 12, p. 9 (그림 2) 인용

전은하·이성우(2007)는 수도권과 충청권의 인구집중 효과를 실증분석을 통하여 보여주었다. 전통적인 도시경제학의 '고용모형'과 '인구모형'을 도출하여 실증분석을 수행하였고 타일계수 등을 이용하여 지역격차를 분석하였다. 연구결과에서는 고속철도의 개통으로 인하여 정치지역의 인구집중 현상이 나타나는 것으로 보아 이른바 빨대효과가 나타나고 있는 것으로 설명하고 있다. 그러나 이 연구는 실증분석 과정에서 종속변수로 '해당 지역의 고

용자 수와 ‘총인구’를 그대로 사용함으로써 기존 인구가 많은 지역으로의 유입 및 유출이 과다 예측되는 오류를 갖고 있다. 이 모형은 기존의 인구가 많은 수도권 지역의 효과가 기타 지역의 효과보다는 당연히 크게 나타날 수밖에 없으므로 이른바 고속철도 개통 이후의 순증효과라고 보기 어렵다고 볼 수 있다. 방법론이나 변수사용 근거 등 이들 분석의 연구결과를 보다 엄밀하게 추정할 필요가 있음을 확인하였고, 그럼에도 불구하고 KTX 개통 이후의 인구가동 변화에 대한 중요한 논거를 제시하고 있는 연구로서 SOC 투자효과에 대한 풍부한 내용을 담고 있음엔 틀림없다.

〈표 V-5〉 경부고속철도 완전개통에 따른 기대와 우려

	기대	우려
오송역	- 세종시 관문 - 고속철도 분기점	- 서울로의 빨대효과
김천구미역	- 혁신도시 시너지 효과	- 수도권 출퇴근 시 공동화
신경주역	- 관광객 1,000만명 시대	- 스쳐가는 관광지 될 수도
울산역	- 첨단지식산업체 입주 - 관광레저산업 활성화	- 울산공항 위기 - 의료, 유통분야 불리
부산역	- 관광, 유통분야 활성화	- 의료, 문화산업 위축 - 인구 감소

주: 중앙일보, 동아일보, 조선일보, 경향신문 기사에서 발췌, 2010. 10.  
 자료: 오재학, 「KTX 역세권 중심 지역경제 거점화 전략」, 『지역경제』, 2010. 12, p.9 〈그림 2〉 재인용

본 연구에서 파악한 가장 최근 자료인 2011년 대비 2006년의 KTX 승하차수를 해당 지역의 인구로 나누어 상대적인 KTX 승하차 비율을 〈표 V-6〉과 〈표 V-7〉에서 살펴보았다. 인구 대비로 볼 때 ‘대전’이 가장 빈번하게 이용하는 정차역임을 알 수 있고, 전남과 경기, 경남은 상대적으로 적은 수의 승하차 수가 있는 것으로 나타났다. 대전 다음으로는 대구, 부산, 서울로 이른바 경부축을 중심으로 한 KTX 이용객이 많고 서울은 인구수를 감안해 보면 중심 지역인 대전·충남 지역에 비하여는 이용 빈도가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 본 분석에서는 KTX 개통 이후의 인구집중 여부를 파

악해보고자 해당 지역 인구 대비 이용자 수 변수를 활용하여 실증분석의 통제변수로 활용하고자 한다.

〈표 V-6〉 2006년 지역별 KTX 승하차 수/인구

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
KTX승하차 수/인구	2.37	3.66	4.71	-	1.63	6.08	-	0.43
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
KTX승하차 수/인구	-	-	1.53	1.01	0.65	-	0.31	-

자료: KTX 승하차 수는 '한국철도공사(코레일)'의 『철도통계연보』, 인구는 행정자치부의 『주민등록인구수』임

〈표 V-7〉 2011년 지역별 KTX 승하차 수/인구

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
KTX승하차 수/인구	2.65	4.23	4.46	-	1.36	6.50	3.33	0.56
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
KTX승하차 수/인구	-	0.61	2.24	0.81	0.59	1.00	0.34	-

자료: KTX 승하차 수는 '한국철도공사(코레일)'의 『철도통계연보』, 인구는 행정자치부의 『주민등록인구수』임

## 마. 분석방법

본 분석에서는 시계열적인 특성과 횡단면적인 특징을 동시에 가지고 있는 지역패널 자료( $N \geq T$ )를 사용하고 있다. 따라서 선형 회귀분석모형을 전제로 한 분석을 할 경우에는 사용하는 변수의 정상성(stationarity) 검증이 우선적으로 필요하다. 사용하고자 하는 변수의 단위근 검정을 실시하여 단위근이 있을 경우에는 공적분 테스트를 하여 종속변수와 설명변수 간에 장기적인 선형관계가 유지될 수 있음을 보여주어야 한다. 그러나 분석에서 사용하고 있는 비율변수 간의 상관관계를 기준으로 판단하였을 때 표준화작업을 통하여 수준변수들이 가지고 있는 경기변화의 특수성 등이 대부분 완화(smoothing)

되었을 것으로 보았다. 또한, 시계열 숫자(T=16)가 많지 않은 상황에서 차분에 따른 자료 손실의 문제도 큰 것으로 보아서 단위근 검정테스트 이후의 과정은 거치지 않았다. 더불어 분석에서 사용하고 있는 종속변수와 독립변수가 '비율변수'라는 특징상, 로그변수나 차분변수를 굳이 사용할 필요가 없다고 보았고, <표 V-8>과 같이 레벨 변수의 특징인 '다중공선성' 문제도 완화될 것으로 보아 크지 않은 것으로 보았다.

분석방법으로는 선형방정식(6)을 이용한 단순 OLS와 각 지역의 특성을 반영한 고정효과(Fixed effect) 모형 및 확률효과(Random effect) 모형 등을 시도해 보았다. 이론적으로는 추정방정식의 오차항은 지역적 특성과 시계열적 특성이 동시에 반영되기 때문에 고정효과모형 사용 시 전입지 기준, 전출지 기준으로 각각 시도해 보았다.

<표 V-8> 비율변수 간의 단순상관관계

	순인구 이동	교육	기대 소득	총 자본 스톡	자본 지출	공시 지가	직선 거리	GRDP	1인당 지방세	1인당 이전 재원
순인구 이동	1.00									
교육	0.23	1.00								
기대소득	0.11	0.02	1.00							
총자본 스톡	0.25	0.43	0.11	1.00						
자본지출	0.29	0.34	0.08	0.88	1.00					
공시지가	0.23	0.28	0.15	0.06	0.01	1.00				
직선거리	-0.41	0.08	-0.02	0.15	0.04	0.01	1.00			
GRDP	0.32	0.51	0.20	0.77	0.62	0.32	0.18	1.00		
1인당 지방세	0.27	0.21	0.41	0.15	0.16	0.45	0.05	0.39	1.00	
1인당 이전재원	-0.06	-0.14	-0.11	-0.01	0.04	-0.13	0.02	-0.13	-0.28	1.00

## 바. 시도 간 인구이동 실증분석 결과

### 1) Macro data(1997~2012)

가설에 대한 예측 및 실증분석 결과를 요약하면 <표 V-9> 와 같다. <표 V-10>은 실증분석 결과는 자세히 보여주고 있는데 각 모형별 차이점을 설명하면, 모형1은 기존 선행연구와 같은 자료를 사용하여 최근 자료의 특성 변화만을 살펴본 것이고, 모형 2는 2004년 이후의 KTX 효과를 감안한 것이다. 모형 3은 소득자료와 자본화지표 등의 특성이 반영된 미시자료(재정패널)로 보완하여 살펴보았다. 실증분석 결과는 기존 연구결과와 대체로 유사하지만 다른 면도 있기에 결과가 시사하는 정책의 내용을 설명해 보고자 한다.

<표 V-9> 가설에 대한 예측 및 실증분석 결과

	HT	BF(공공재-재정정책 효과)			BK	Capital Gain
	기대소득	교육기회	총자본소득 /자본지출	지방세 /주거비	전월세 보증금	공시지가
예 측	+	+	+	-	-	+
결 과	?	+	+	?	+	+

<표 V-10> 1997~2012년 시도 간 인구이동 실증분석 결과

dep: 순인구이동	모형 1: 거시자료	모형 2: KTX 자료추가	모형 3: 재정패널 자료보완
기대소득	0.0006(0.84)	0.0011(0.29)	-0.0012(0.21)
대학생 이상 학생 수	0.00001(0.00)***	0.0003(0.03)**	0.0001(0.00)***
지자체 자본지출	0.0004(0.00)***	0.0004(0.00)***	0.0004(0.00)***
(국가지출 자본소득 포함)	0.0006(0.00)***	0.0006(0.00)***	0.0008(0.00)***
공시지가	0.0002(0.00)***	0.0002(0.00)**	0.0001(0.02)**
1인당 지방세/주거비	0.0020(0.40)	0.0019(0.11)	-0.0017(0.62)
KTX 승차인구	-	-0.00001(0.37)	-
1인당 복지예산	-	-	-0.0001(0.01)**

〈표 V-10〉의 계속

dep: 순인구이동	모형 1: 거시자료	모형 2: KTX 자료추가	모형 3: 재정패널 자료보완
전월세보증금	-	-	0.0005(0.00)***
직선거리	-0.0002(0.00)***	-0.0003(0.00)***	-0.0004(0.00)***
year	-0.0005(0.00)***	-0.0003(0.00)***	-0.0001(0.04)**
상수	0.1015(0.01)**	-0.62(0.03)**	-0.98(0.02)**
모형	Fixed effect	Fixed effect	Fixed effect
N of observations	3,810	946	596
(Overall) R2	0.12	0.10	0.14
Hausman stat.	42.7	21.6	19.7

주: ( )안은 P 값이며, 계수 값의 첨자 \*\*\*, \*\*, \*는 각각1%, 5% 10% 유의수준임

첫째, ‘기대소득’ 변수가 인구이동을 설명하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이는 선행연구 결과들과도 다르고, 인구이동에 대한 전통이론 결과와도 상이한 모습이다. 인구이동의 대부분을 차지하는 20대의 인구는 취업을 목적으로 이동하며 이때 임금은 매우 중요한 이주요건에 해당한다. 그러나 본 분석에서는 그 가정과 달리 지역 간 임금격차 자체의 설명력은 보여주지 못하였다.<sup>84)</sup> 이러한 원인의 가능성으로는 우선, 인구고령화에 따른 전체적인 20대 인구자체의 인구이동 비중이 낮아지고 있는 점을 들 수 있겠고, 다음으로는 지역 간 임금차이가 있긴 하나 기타 정주여건, 즉 구매력을 감안해서 비교해 본다면 사실상 임금격차는 매우 미미함을 의미한다.

둘째, ‘대학생 이상 학생 수’는 여전히 인구이동에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 교육여건을 대변하는 변수로서 활용한 ‘대학생 이상 학생 수’ 뿐만 아니라 교육비 지출과 같은 변수 등 교육 관련 변수는 이주에 절대적인 영향을 미치고 있다.

84) 본 분석에서 사용하는 제조업임금 자료 자체의 문제가 있을 수 있다고 보아, 재정패널의 ‘사업소득 포함 전체소득’, ‘노동소득’ 등 사용가능한 임금자료로 확인해 봤으나 설명력있는 결과를 얻을 수 없었다.

셋째, 본 분석의 초점인 지역발전 재원에 해당하는 ‘자본지출’과 ‘지역별 자본스톡’ 변수는 모두 유의수준 1% 이내에서 유의한 설명을 하고 있어 해당 자치단체의 자본지출 수준 및 국가직접 자본스톡 규모가 클수록 전입인구가 증가하는 것을 알 수 있었다. 자본지출은 기존의 기반시설 위주의 SOC뿐만 아니라 지역의 문화 및 체육시설, 사회복지시설 등도 포함하고 있으므로 향후 정책적인 반영에서 자본시설 확충에 대한 재정 효율성과 인구 유입에 따른 지역경쟁력 강화와의 관계를 엄밀하게 조명할 필요가 있음을 시사한다. 나아가 국가직접 자본스톡에 해당하는 대규모 SOC 투자 역시 인구유입에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있어 균형발전 재원 정책 고려 시에도 자본스톡에 대한 영향분석도 추가될 필요가 있는 것으로 보인다. 이외에도 SOC 성격의 ‘도로연장’은 선행연구 결과와 같이 모두 이주에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다.

그러나 ‘KTX 효과’는 단독으로 분석하였을 경우나 ‘자본지출’과 같이 보았을 때 모두 유의한 설명을 하지 못하고 있다. KTX 변수를 사용할 경우 2004년 이후의 자료이므로 이 경우 자료관측 값이 946개에 불과하였고 인구 이동에는 영향을 주지 못하는 것으로 나타나 본 분석의 틀 안에서의 ‘빨대 효과’는 확인할 수 없었다.

넷째, 1인당 이전재원은 설명변수에서 제외하였는데 그 이유는 다음과 같다. 2005년 이후 이전재원의 성격이 복지지출 성격으로 변화하여 상당부분 이전경비 성격이 있을 수 있으므로 ‘자본지출’과는 다소 상이할 수도 있다는 견해와 이전재원 중 현금성 이전보다는 ‘복지시설’ 증가가 눈에 띄므로 사실상 성격이 유사한 면도 없지 않기에 두 변수를 동시에 살펴보는 것은 다중공선성 문제가 야기될 수도 있기 때문이다.

다섯째, 공시지가의 경우, 전출지와 전입지의 공시지가 차이가 클 경우에 이주의사가 높은 것으로 나타났다. 이는 여전히 주택가격이 높은 곳으로의 이동을 통한 자산증가에 대한 기대가 이주의사에 영향을 줄 수 있음을 의미한다. 또한, BK 모형 관점에서 살펴보고자 한 이주비용 변수인 ‘전월세 보증금’은 예상과는 달리 양(+)의 효과로 나타나고 있다. 우리나라의 ‘전월세 보

증금'은 사실상 '공시지가'적인 성격인 것으로 볼 수 있어서 이주시 '비용' 개념보다는 '혜택' 개념으로 나타난 것으로 보인다.<sup>85)</sup>

여섯째, 본 분석에서도 '1인당 지방세'는 이주에 영향을 미치는 원인 여부를 확인하지 못하였다. 이는 앞에서 설명한 바와 같이 우리나라의 지방세는 인구이동 이론에서 의미하는 '공공재에 대한 가격기능'에 해당하지 않기 때문이다. 과표와 세율결정권이 중앙정부에 있고 따라서 전국적으로 동일한 세율을 갖고 있는 1인당 지방세의 차이는 '시장효과'와 '공공효과'로 인한 자본화된 '과표'의 영향이기 때문이다. 이 경우에는 거시자료에 해당하는 지방세 자료가 아닌 미시자료, 즉 실제로 이사한 주민들을 대상으로 한 내용을 바탕으로 공공재의 가격기능으로서의 의미에 해당하는 '주거비(전기요금, 수도요금 등)' 등이 이주에 영향을 미치는지 여부를 확인할 필요가 있다. 다음 장에서 이에 대한 연구 결과를 살펴보고자 한다.

마지막으로 해마다 감소하고 있는 추세를 통계해 주는 '연도' 변수와 두 지역 간의 거리가 멀수록 이주의사가 감소하는 것도 설명하고 있다. 두 지역 간의 직선거리가 멀수록 역시 이주가 감소하는 것을 확인할 수 있었다. '직선거리' 변수는 'time-invariant'한 변수일 경우 고정효과 분석 시 추정되지 않지만, 각 지역의 도청소재지가 변화하는 등 변수 간의 차이가 존재하여 추정이 가능하였다. 본 분석에서는 직선거리 변수를 모형상 이주에 대한 비용개념의 통제목적으로 활용하였다. 지방세조차도 이주의 비용적인 개념보다는 이주를 통한 혜택으로 인식하는 것은 이주의 균형점이 존재하지 않는, 즉 수렴하지 않는 경제구조를 의미한다.  $i$  지역에서  $j$  지역으로 이주할 때 혜택만이 존재한다는 것은 경제모형상 큰 한계점을 갖고 있으며 현실적으로도 이주를 설명하는 설득력이 떨어진다. 이에 본 분석에서는 물리적인 비용개념을 의미하는 두 지역 간의 거리를 의미하는 '직선거리'를 비용변수로 활용하였다. 물리적인 거리가 길어지면, 물리적으로 물류비용이 증가할 뿐더러 이주 시 더 많은 적응비용을 지불해야 할 것을 가정한 것이다.

---

85) 재정패널의 '월세' 변수도 살펴보았으나 부호는 음으로 나타나지만 유의한 관계를 설명하지는 못하였다.

결론적으로 시장기능 변수에 해당하는 ‘교육여건’과 ‘공시지가(전월세 보증금)’ 등으로 나타나는 지역여건이 이주에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 동시에 공공정책에 해당하는 ‘지역 SOC 성격인 기반시설’과 재정지출 사업으로서의 ‘자본지출’ 증가 역시 해당 지역으로의 인구유입에 실증적인 영향을 미친 것을 확인할 수 있었다.

## 2) Micro data(재정패널 자료: 2007~2012년)

본 장에서는 실제 ‘이주’를 한 사람들의 경우에 해당하는 설명변수를 사용하여 앞선 내용을 확인해 보았다. 본 분석에서 사용한 ‘재정패널’ 자료는 2007년(1차년도) 이후 약 5,000가구를 대상으로 6차에 걸쳐 설문 조사된 자료이다. 앞서 사용한 비율변수 방식으로 전출지 대비 전입지의 설문조사 평균자료를 변수로 사용하였다.

〈표 V-11〉의 종속변수는 앞에서 사용한 ‘순인구이동’ 자료이고, 설명변수들의 정의는 다음과 같다. ‘연간소득’ 변수는 근로소득 및 사업소득, 부동산 임대소득, 이자 및 배당소득, 기타소득을 포함한 전체 소득에 해당한다. ‘교육비’는 연간 가구원 및 비가구원의 공교육비와 사교육비 규모이다. 정부지원 현금은 고령층 정부지원금(기초노령연금, 경로연금, 노인 교통비 수급액)과 그 외 농어업 정부보조금, 자녀 양육지원금, 장애수당, 보훈수당 등으로 구성되었다. 대중교통비는 버스, 지하철 등이 포함되었고, 월세, 전월세 보증금, 주택가격이 변수에 포함되었다. 의료비는 한약재, 성형수술, 치과진료, 입원치료, 외래진료, 약제비가 포함되었다. 본 분석에서의 해당 자치단체로의 진입비용으로서의 기능, 즉 공공재에 대한 가격 기능으로서의 변수는 ‘주거비’이다. 이는 해당 자치단체의 전기요금, 수도요금 등의 공공지출 비용을 포함하는 해당 지역의 주거비용이다. 중요한 재정정책 변수인 ‘지방세’ 변수는 본 분석에서 사용하지 않았는데 그 이유는 현재 재정패널에서는 5차년도 이후에만 지방세 납부를 조사하였으며, 설문항목은 재산세와 종합부동산세 환급금 정도에 해당하여 변수의 성격에 맞지 않았기 때문이다.

〈표 V-11〉 2007~2012년 미시자료를 활용한 시도 간 인구이동 실증분석 결과

dep: 순인구이동	모형1	모형2	모형3
연간소득	0.0006(0.25)	0.0003(0.62)	-0.0005(0.37)
교육비	0.0027(0.00)***	0.0024(0.00)***	0.0009(0.25)
자본지출	0.0005(0.00)***	0.0005(0.00)***	0.0005(0.00)***
정부지원 현금	-0.0001(0.34)	-0.0001(0.24)	-0.0007(0.34)
대중교통비	0.0001(0.76)	0.0001(0.72)	-0.0005(0.35)
월세	0.0002(0.80)	-	-
전월세 보증금	-	0.0004(0.00)***	-
주택가격	-	-	0.0014(0.00)***
주거비	-0.0019(0.08)*	-0.0016(0.14)	-0.0017(0.09)**
의료비 지출	-0.0002(0.06)*	-0.0001(0.43)	0.0001(0.45)
상수	0.23(0.25)	0.23(0.25)	0.04(0.82)
모형	Fixed effect	Fixed effect	Fixed effect
N of observations	1,155	1,155	1,125
(Overall) R2	0.24	0.26	0.18
Hausman stat.	13.2	18.7	24.6

주: ( ) 안은 P 값이며, 계수 값의 첨자 \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5% 10% 유의수준임

모형 1, 2, 3은 다른 변수는 모두 같고, 이주비용으로서의 ‘월세’, ‘전월세 보증금’과 자본화 변수는 ‘주택가격’ 변수만을 세분화해서 살펴본 것이다. 미시자료를 활용한 시도 간 인구이동 실증분석 결과를 통해 앞의 거시자료를 사용한 결과를 재확인할 수 있었다. 이 결과에서도 연간소득이 이주에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

예상한 바와 같이 전국적으로 기준이 동일하여 지역 간 차이가 없는 ‘정부지원 현금’은 인구이동과의 연계성이 나타나지 않았고, 대도시 자본투자와 관련이 있는 대중교통비도 인구이동에 영향을 미치지 못하는 것을 알 수 있었다. 특징적인 것은 1인당 지방세와 같은 해당 지역의 공공재가격의 역할에 해당하는 ‘주거비’이다. 주거비 항목은 이주 시 고려하는 ‘비용’ 개념으로

작동하고 있는 것으로 나타났다. 지역마다 다른 공공요금요율을 의미하는 ‘주거비’가 높은 지역은 인구이동 시 고려하고 있음을 의미하고 이는 이론적으로도 타당한 결론이다. 주택가격은 해당 지역의 거주여건의 혜택이 반영된 것으로 인구유입에 결정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 ‘교육비’ 변수가 사실상 주택가격 변수라는 것에서도 확인 가능하다.<sup>86)</sup> 역시 이 자료에서도 ‘전월세 보증금’은 높을수록 유입인구가 많을 것으로 이주 시 ‘비용’을 의미하는 BK 모형의 가정이 우리나라 시도 간 인구이동에는 맞지 않음을 확인할 수 있다.

### 사. 실증분석 결과 시사점

이상의 실증분석 결과는 재정정책적 관점에서는 다소 비관적인 내용이고, 향후 지역정책이 기존의 국지적인 공간개념을 벗어나 국가직접 지원방식이나 지방재정조정제도와 연계할 필요성을 제시하고 있다.

위의 결과에서 뚜렷하게 인구이동에 영향을 미치는 변수는 교육, 공시지가(전세 보증금 등), 자본지출 및 자본스톡 등 국가재정지원 규모이다. 반면, 이주비용에 해당하는 ‘1인당 지방세’ 혹은 ‘월세’ 등도 사실상 보다 나은 주거여건으로 보상받을 수 있으므로 궁극적으로는 ‘혜택’으로 작용할 것을 인지하고 있음을 설명하고 있다. 따라서 주민들은 이주 시 해당 지역의 지방세나 ‘월세’조차도 비용개념이 아닌 해당 지역에서 얻을 수 있는 수혜의 시그널로 인식할 수 있음을 의미한다. 결론적으로 우리나라의 인구이동 패턴은 모형상에서 가정된 ‘Benefit’만 있고, ‘Cost’는 거의 반영되지 못함을 알 수 있다. 예를 들면 이사를 고려하는 주민들은 다소 월세나 전세 보증금이 조금 높다 하더라도 교육여건이 우수하며 좋은 시설의 공공도서관이 있는 지역으로 이사를 가고, 이에 해당 지역의 ‘지가’가 높아지고 더욱 지역상권이

86) 해당 지역의 자산가치 상승을 의미하는 지역여건에 가장 큰 영향을 미치는 것은 교육여건이다. 모형 1과 2에서의 ‘교육비’ 변수는 유의한 상관관계를 보여주는 반면, 모형 3에서 주택가격 변수와 같이 살펴보니 교육비 변수는 유의성이 나타나지 않고 있다. 이는 교육비와 주택가격이 지나치게 상관관계가 높을 때 나타나는 다중공선성 효과 때문이다. 참고적으로, 두 변수의 상관관계이다(부록)참고).

형성되어 궁극적으로는 자본적 혜택 규모가 더 크다는 점을 실증적으로 보여준 것에 해당한다.

이상의 결론은 경제학적으로 볼 때 재정의 지속가능한 균형이 이루어지는 이른바 ‘수렴’에 도달하지 않음을 의미하는 것이기에 충격적이다. 해당 지역에 진입할 때 치를 비용과 받을 수 있는 혜택의 연계가 분명하지 않을 경우 어느 순간 버블붕괴로 인하여 균형점이 존재하지 않게 된다. 질 좋은 교육과 문화시설을 누릴 수 있을 경우에는 이에 대한 ‘공공재’ 가격을 지불하도록 시스템이 구축되어야 있어야 지속가능한 예측이 가능하다.

요약하면 1인당 지방세와 지역 경제성장과의 연계가 이루어지지 않는 이상의 구조는 막대한 재정사업 투자를 한다하더라도 향후에는 그 성과를 기대할 수 없게 됨을 의미한다. 그 경우에는 지역을 기준으로 한 재원배분 규모가 감축될 수밖에 없고 더 나아가 국가 내에서의 지역의 의미는 퇴색할 수 있다. 지역 간 격차는 더욱 커지고, 특정계층의 소수만이 그 혜택을 누릴 수 있으며 ‘이동’ 자체가 이루어지지 않을 수 있다. 정책적으로 지역정책과 재정정책과의 연계가 반드시 이루어져야 하는 이유가 여기에 있다고 보여진다. 그나마 다소 고무적인 것은 재정패널 자료에서 공공요금에 해당하는 ‘주거비’ 항목이 작동하고 있는 결론은 향후 자치단체에서 사용자, 수수료 개념의 지방세수가 확대될 경우 균형가능한 재정지출구조가 가능함을 보여주고 있는 점이다.

그 밖에 통계청의 피용자 보수로 본 임금격차나 미시자료에서의 연간소득 모두 이주에 영향을 미치지 않는 점도 노동정책이나 도시정책 관련 연구자료로서는 주목해야 할 대목이다. 노동시장의 지역적 구분이 없는 것인지, 저성장으로 인한 고용의 불안정성 확대로 인한 것인지 구분해서 해석할 필요가 있어 보인다. 그러나 2003년과 2011년까지의 자료에서 나타나지 않았던 이 내용은 거시경제적으로 중요한 연구주제에 해당한다. 향후 지역정책이 재정정책뿐만 아니라 노동정책과의 연계도 필요함을 시사하고 있다.

본 분석은 우리나라의 특징적인 사례인 ‘1인당 지방세’와 해당 지역경제와의 연계가 미약하다는 실증결과를 하나 더 보태는 정도에 불과할지 모르겠

으나 우리나라 정부 간 재정정책의 현주소를 시도 간 인구이동 결과에서도 확인할 수 있음을 제시하고 있기에 의의가 있다.

#### 4. 시군구 간 인구이동 실증분석 및 분석결과

시군구 간 이동 부분에서 살펴보고자 한 것은 ‘복지지출’ 변화에 대한 인구이동 여부이다. 시도 간 인구이동은 결혼, 취업 등의 경제적 요인에 의한 이동이 주원인으로 볼 수 있으므로 이른바 ‘시장효과’로 인한 인구이동 성격이 대부분이다. Issah et al.(2003)에서는 HT 모형에 따른 Rural-urban migration 이주 시에는 Infrastructure가 이주 의사결정 시 중요한 변수임을 실증분석을 통하여 보여준 바 있다.

시군구 간 인구이동은 복지 관련 재정지출에 따른 인구이동, 즉 Tiebout 가설이 성립하는지 여부에 대한 다수의 선행연구가 이루어졌다. 분석결과들에서는 Tiebout 이론에 따라 자치단체별 복지프로그램의 다양화의 필요성을 설명하고 있다. 석호원(2012)에서는 2005년부터 2010년까지 연구대상이 60세 이상의 고령인구, 230개 기초자치단체들의 시군구 이동 분석결과, 재정정책의 변화(복지예산 비중)가 인구 이동에 영향을 미치는 것으로 설명하였다. 홍성효, 유수영(2012)에서는 이주에 대한 의사결정이 광역시도가 아닌 시군구 수준에서 이루어지고 있으며, 세대별로 상이함을 전제로 시군구 간 이주에 대해 세대별로 구분하여 분석하였다. 20대 중반은 기대소득과 인구밀도가 높은 곳으로, 고령자들은 지방정부 예산 중 사회복지지출 예산 비중이 높은 곳으로 이동하는 경향을 보여준 바 있다. 캐나다 Shaw(1986)의 사례에서는 전통적인 Rural-urban migration의 영향력은 감소하고 있으며, 복지지출 증가로 인한 이주완화 현상이 나타나고 있음을 보여주었다.<sup>87)</sup>

---

87) “This paper evaluates the hypothesis that the influence of ‘traditional’ market variables on migrations in Canada has diminished over time. This is attributed to a crowding-out process whereby growth of social security-type programs has cushioned the effects of, say, unemployment and thus motivation to migrate for jobs, and fiscal policies have exerted unintended effects...”

〈표 V-12〉 시군구 인구이동 관련 분석자료 및 출처

변수명	내 용	출 처
nim	이동인구/전출지역의 총인구	통계청, 『국내인구이동통계』 행정안전부, 『주민등록인구』
이동인구	전출지에서 진입지로의 총이동인구 (5세별 이동인구 변수의 총합계와 같음)	통계청, 『국내인구이동통계』
급여액	광업제조업 생산액 연간급여액 (퇴직금제외)	통계청, 『광공업통계조사보고서』
GRDP(2010년)	해당 시군 지역내총생산	해당시군 기획관리실 법무통계
학교 교과 사설학원(2010년)	학교 교과 사설학원(입시 검정 및 보 습, 국제화, 예능, 특수교육, 기타) 수 * 사설학원: 대통령령이 정하는 수 이 상의 학습자에게 30일 이상의 교습 과정에 따라 지식, 기술(기능을 포 함), 예능을 교습하거나, 30일 이상 학습장소로 제공되는 시설	교육부, 『시도교육통계연보』
평생 직업 사설학원(2010년)	평생 직업 사설학원(직업기술, 국제화, 인문사회, 기예) 수	교육부, 『시도교육통계연보』
면적	행정구역면적(km <sup>2</sup> )	행정자치부, 『한국도시통계』
인구	행정구역 주민등록인구(외국인제외)	행정자치부, 『주민등록인구』
사회복지비비중	일반회계 중 사회복지장 비중	행정자치부, 『지방재정연감』,
도로연장	일반국도, 광역시·도/지방도/구·군·도 도로 연장(m)	국토교통부, 『도로현황조사』
도로포장율	전 도로연장/포장 도로연장*100	국토교통부, 『도로현황조사』
교원 1인당 학생 수	(유치원+초등학교+중학교+고등학교+ 대학+대학원+기타학교)/각 학교의 교원 수	교육부, 『시도교육통계연보』
초등학교 1인당 학생 수	초등학생 수/초등학교 교원 수	교육부, 『시도교육통계연보』
초등학교 학생 수	초등학교 학생 수	교육부, 『시도교육통계연보』
복지시설	총사회 복지시설 수(아동복지시설, 노 인복지시설, 장애인복지시설, 여성복지 시설, 정신질환자요양시설, 부랑인시설) * 해당 시설별 입소 정원 수 data 有	보건복지부, 『복지시설현황』

〈표 V-12〉의 계속

변수명	내 용	출 처
노인복지시설	노인복지시설 수	보건복지부, 『복지시설현황』
보육시설	국공립 법인 민간 보육시설 수	행정자치부, 『한국도시연감』
지방세, 교부세, 보조금	보조금: 국고 및 시도비보조금 * 제주시/서귀포시의 경우 제주도 평균값을 사용	행정자치부, 『지방재정연감』
주민세/지방소득세		행정자치부, 『지방세정연감』
아파트 평균 전세가격(2012)	2012년 1~12월 월 평균 전세가격을 산술평균한 수치임	한국감정원 『전국주택가격동향조사』
아파트 중위 전세가격(2012)	2012년 1~12월 월 중위 전세가격을 산술평균한 수치임	한국감정원 『전국주택가격동향조사』
개별공시지가평균(2007)	개별공시지가의 시·군·구별 평균지가	기반시설부담금에 관한 법률에 의한 각 시군구 고시 자료

〈표 V-12〉는 본 분석에서 활용한 시군구 인구이동 관련 분석자료 및 출처이다. 2011년도 한해 기초자치단체의 이주 비율변수는 총 52,000(= 230×230)여개이고, 분석방법으로는 'Pooled OLS'를 사용하였다. 지역적 특성 반영을 고려한 고정효과 모형과 확률효과 모형도 가능하고, 선택 시 기준이 되는 Hausman 통계량의 결과에 따르면, 고정효과 모형이 타당해 보인다. 그러나 선행연구(2006)에서 인용한 바와 같이 기간이 짧고 횡단면이 긴 패널(Short panel)을 사용하는 경우에는 Hausman 통계량의 편의로 인하여 확률효과 모형을 지나치게 자주 기각하는 가능성이 있기에 본 분석에서는 단순 OLS 방법을 사용하였다(Beck(2007)). 그 밖에도 분석모형의 Robustness check 방안으로 이산성(heteroskedasticity) 문제를 살펴보기 위하여 Panel Generalized least square(FGLS) 방법 등도 고려해 보았는데 위의 계수 값의 부호와 일치하는 결과를 얻을 수 있었다.

본 시군구 간 인구이동 분석결과에서는 ‘도로연장’ 변수가 유의한 관계를 보여주고 있고 역시 복지지출은 인구이동에 미치는 영향이 분명하게 나타나지 않고 있다. 전출지 대비 전입지역의 1인당 복지지출이 증가할수록 오히려 시군구 이동이 감소하는 것으로 나타났는데 이에 대한 해석은 주의를 요하는 부분이다. 예를 들면 1인당 복지수혜 규모는 인구 규모가 작은 군지역이 시지역보다 높는데, 실제 인구이동은 군지역에서 시지역으로 이동하는 것을 의미한다.<sup>88)</sup> 이는 이주 고려 시 복지지출 규모보다는 소득, 교육 등 포함한 도시 어메니티 효과가 복지지출에 우선하는 이주의사 요인임을 의미한다고 볼 수 있다.

한 가지 구분해야 할 것은 우리나라 지방자치단체 복지지출은 ‘법정의무 지출사업’으로 배분되는 경상이전 분야가 있고, 자체재원을 투자하는 자본지출 사업에 대한 것이다. 최근 들어서는 두 부분 모두의 사회복지지출이 증가하는 양상을 보이고 있다. 그러나 경상이전 분야는 국가적 기준에 따라 지역적 차이가 없고, 자본지출은 지역적 특성의 반영으로 볼 수 있기에 이 두 분야의 지출구분이 가능하다면 복지지출 인구이동의 원인을 보다 구체적으로 파악 가능할 것으로 보인다. 만약, 현금이전 성격의 복지지출로의 이동이 나타난다면 ‘복지프로그램의 지역적 특성’에 따른 이동이라고 보기 어렵다는 뜻이다. 결론적으로 본 실증분석 결과는 ‘자치단체의 특성이 반영된 복지지출 증가’가 시군구 인구이동에 영향을 미쳤다는 결론을 제시하지 못하고 있다.

88)

2010년 자치단체별 복지예산 재정부담 구조

(단위: 만원, %)

	인구1인당 사회복지예산	1인당 지방세 부담액 대비 1인당 복지지출액 비율	사회복지대상 1인당 지출액
자치구	33.7	58.1	174.4
시	51.5	70.7	214.8
군	83.8	140.4	231.4

주: 사회복지 대상은 보훈(국가보훈처), 0~4세 영유아, 65세 이상 노인인구(주민등록인구), 등록장애인(보건복지부)자료를 이용하여 계산하였음(참고: 고경환 외(2011))

자료: 행정자치부, 『2011 자치단체 예산개요』, 김현아, 2012, p. 78 (표 III-10) 재인용

〈표 V-13〉 2011년 시군구 인구이동 실증분석 결과

dep: 순인구이동	모형 1	모형 2	모형 3
기대소득	0.0002(0.07)*	0.0003***(0.00)	0.0002(0.00)***
사설학원 수	0.0003(0.00)***	-	0.0001***(0.00)
교원1인당 학생 수	-	0.0003(0.00)***	-
도로연장	0.0001(0.00)***	0.0001(0.00)***	0.0005(0.00)***
복지예산 비중	0.0001(0.12)	0.0001(0.14)	-
1인당 복지지출	-	-	-0.0001(0.00)***
공시지가	0.0001(0.12)	0.0001(0.13)	0.0001(0.12)
전세가격(중위값)	0.0001(0.00)***	0.0003(0.00)***	0.0001(0.00)***
1인당 지방세	-0.0002(0.26)	-0.0002(0.12)	0.0027(0.21)
상수	0.0003(0.00)	0.0007(0.00)***	0.0007(0.00)***
모형	OLS	OLS	OLS
N of observations	35,495	35,724	35,724
R2	0.03	0.04	0.03

주: ( )안은 P 값이며, 계수 값의 첨자 \*\*\*, \*\*, \*는 각각1%, 5% 10% 유의수준임

전세가격이 높은 지역으로의 시군구 간 이동은 분명하게 나타난 반면, 공시지가에 대한 영향 정도는 분명하지 않은 점도 흥미롭다. 이는 전세가격이 높은 지역이 반드시 공시지가가 높은 지역이 아니라는 점을 의미한다. 이 결과는 정책적으로 음미할 필요가 있어 보인다. 자본화 현상이 공시지가에 나타나지 않고 전세가격에서 나타나고 있는 것인지, 우리나라 교육여건의 특성 때문인지 등 추가분석이 필요하다. 또한, 이주를 고려할 때 시군구 단위로의 이사는 학군 등의 요인이 크고, 시도 간 이사를 할 때는 주택가격 인상을 기대하고 움직이는 것인지, 이동의 특성 또한 파악해 볼 필요도 있어 보인다.

시장효과에 의한 변화 외에 재정정책 변수로는 도로연장, 1인당 복지지출, 1인당 지방세로 볼 수 있는데 이 중 ‘도로연장’ 변수, 즉 SOC 관련 지출이

2011년의 시군구 간 인구이동에도 영향을 주고 있는 것은 사뭇 놀라운 결과로 보여진다. 이른바 도시의 ‘어메니티’ 효과가 사회적 기반시설로 대변되고 있는 것을 의미하는데 이에 대한 도시경제학적 의미도 분석해야 할 연구주제임에 틀림없다.

## 5. 지역발전정책과 지역 경제성장

### 가. 분석자료

지역경제의 생산기반을 의미하는 ‘지역내총생산(GRDP)’과 ‘지역소득(본원소득)’은 해당지역의 경제여건을 보여주는 중요한 경제지표이다. 본장에서는 중앙정부와 지방자치단체를 통한 재정지원이 해당 지역의 경제기반에 긍정적인 영향을 미쳤는가에 대한 평가를 시도해 봄으로써 앞 장에서의 인구이동 분석 결과를 다른 각도로 점검해 보고자 한다. 중앙정부와 지방자치단체의 예산지원이 인구이동에 영향을 미치기까지 지역내총생산이나 지역소득으로의 영향에도 영향을 미쳤을 것이며 방향이 어떠했는지도 살펴볼 필요가 있다고 보았다.

지역발전재원 및 정책은 일차적으로는 해당지역의 고용, 생산 등을 통한 경제성장에 영향을 미칠 수 있고 역시 이들 생산기반은 해당 지역의 소득에도 영향을 미칠 수 있다. GRDP는 지역의 경제력을 대변하는 변수로 사용되고 있으나 이는 생산 측면만 반영할 뿐만 아니라 그 지역에 속하지 않은 주민들에 의해 해당 지역에서 생산되는 부분이 포함되므로 해당 지역의 경제력 변수로 한계가 있다. 반면, 지역소득 자료에 해당하는 ‘본원소득’은 그러한 개념적 취약성을 보완해 주는 역할을 한다.<sup>89)</sup> 각 변수들의 지역집중의 특성을 설명한 박완규(2013)의 선행연구에서는 <표 V-14>의 ‘인구 가중변이계수’를 활용하여 각 변수들의 인구효과를 감안한 지역집중도를 계산하였는데 생산기반을 의미하는 GRDP 변수의 지니계수가 소득집중도보다는 낮게

---

89) 박완규(2013), p. 44 인용

나타나고 있으며, 재분배까지를 포함하는 가처분소득의 집중도보다는 높게 나타난 바 있다. 직관적으로 볼 때 생산기반은 소득 및 세원의 누진성을 감안해보면 보다 집중도가 낮을 것으로 예상해 볼 수 있다. 가처분소득의 경우, 정부 개입을 통한 재분배 이후의 불균형을 완화한 상태의 소득에 해당하므로 지역소득보다는 더욱 집중도가 개선될 것으로 역시 예상해 볼 수 있다.

〈표 V-14〉 연도별 인구 가중변이계수

연도	1인당 지역내총생산	1인당 순분원소득	1인당 순가처분소득
2000	0.2873	0.2668	0.1551
2001	0.2705	0.2756	0.1628
2002	0.2805	0.3015	0.1697
2003	0.2754	0.2878	0.1602
2004	0.2822	0.2808	0.1655
2005	0.2824	0.2855	0.1541
2006	0.2765	0.2774	0.1442
2007	0.2804	0.2937	0.1435
2008	0.2718	0.2861	0.1313
2009	0.2884	0.2908	0.1336
2010	0.2837	0.3094	0.1482
2011	0.2906	0.3268	0.1790

자료: 박완규(2013), p. 50

본장에서는 종속변수로 ‘지역내총생산’과 ‘지역소득’을 사용하고자 하며 이들 변수에 영향을 미치는 변수들 중 지방자치단체가 지원하는 ‘자본지출’ 항목과 매년 ‘플로우’로 형성되는 ‘총자본형성’이 포함되는지 여부를 중점적으로 살펴보고자 한다. 거주여건을 고려하는 인구이동의 경우, 그 시점까지의 ‘스톡’ 변수가 영향을 미친다고 보는 것이 타당하다. 반면, 지역내총생산이나 지역소득이 종속변수일 경우에는 스톡 변수를 사용할 경우 기저효과로 인하여 당연히 영향을 미칠 것으로 예상해 볼 수 있다. 당해 연도의 생산기반이나 소득의 증가에 영향을 미치는 변수로는 매년 형성되는 자본변수를 활용

하는 것이 보다 설명력이 있을 것으로 보였다. 따라서 본 분석에서는 지역 발전 재원으로의 국가투자변수를 지자체예산서의 ‘자본지출’과 한국은행 자본형성 자료인 ‘총자본형성’을 사용해보았다.

본 분석에서 ‘총자본형성’을 ‘국가지출 SOC 재원의 대리변수’로 고려한 이유는 광역자치단체별 국가자본지출 추이를 보여주는 유일한 자료이기 때문이다. 정확한 ‘flow’ 개념의 국가자본지출 개념은 정부의 d-Brain ‘나라살림’의 통합재정수지 항목상 지출 및 순융자 항목의 하위항목으로 ‘자본지출’에 나타나고 있으나 중앙과 지방(일반회계/특별회계, 중앙/지방/교육재정, 자본지출/경상지출 등)으로만 구분되어 있을 뿐 지역별로는 구분하지 못하고 있다.

2012년 기준, 일반정부의 세출결산 274.7조원 중 중앙정부의 자본지출은 약 18.7조원, 지방정부의 자본지출은 약 54.6조원으로 나타나고 있어 자본지출의 대부분을 지방정부를 통해서 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.<sup>90)</sup> 그러나 이는 정부예산서상 나타나는 협의의 자본지출만을 산정한 것이며, 국제비교에서는 이 항목을 중앙정부 자본지출로 사용하지는 않는다. 국제비교(OECD(2010), p. 23, Figure 1.5)에서는 중앙과 지방의 공공지출 구분 시 공공부문 총자본형성(총고정자본형성)과 이진지출을 포함하고 있다.<sup>91)</sup>

2012년의 경우, <표 V-15>의 총자본형성 규모는 약 277조원 규모이며 총자본형성 중 2007년 이후 민간 비율 대비 정부 비율은 2009년을 제외하고는 약 85대 15 비율로서 민간 235조원, 정부 42조원에 해당한다. 이 42조원의 성격은 총고정자본형성의 중앙정부 직접투자로 볼 수 있다. 총자본형성은 사실상 민간부분 투자라고 볼 수 있겠으나 지난 10년간의 투자비율이 일관되고 국제기준에 따른 공공투자규모의 산정의 예를 바탕으로 총자본형성의 일정규모를 지역별 공공투자재원의 대리변수로 사용하였다.

90) <부록> 참고

91) 총자본형성은 총고정자본형성, 건설투자, 설비투자, 무형고정자산투자, 재고증감 및 귀중품순취득으로 구성되어 있으며 이 중 총고정자본형성이 차지하는 비중이 약 97% 이상에 해당한다(한국은행, 「국민계정」, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT\\_074Y057&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_074Y057&conn_path=I3)).

〈표 V-15〉 총자본형성의 민간 대 정부 구성비

(단위: 십억원, %)

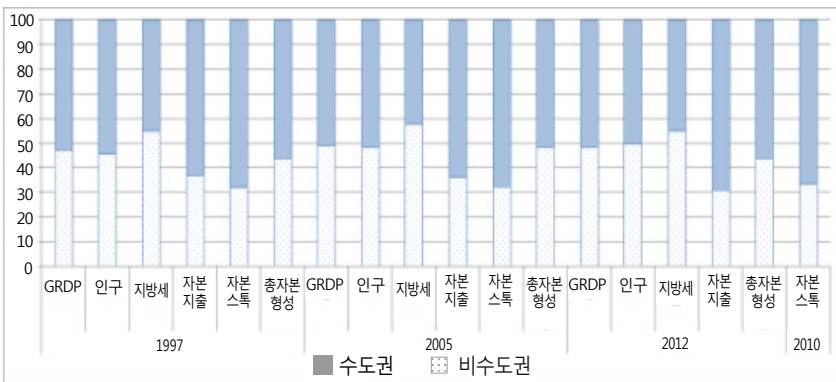
	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
총자본형성	277,729.0	277,772.8	240,411.7	278,359.2	282,324.0	277,335.6
민간	233,639.1	234,911.2	186,268.2	232,139.1	239,031.9	235,805.1
정부	44,123.2	42,948.9	53,356.3	46,480.3	43,679.3	41,962.3
민간비율	84.12	84.57	77.48	83.40	84.67	85.03
정부비율	15.89	15.46	22.19	16.70	15.47	15.13

자료: 한국은행 국민계정 KOSIS,

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT\\_074Y057&conn\\_path=3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_074Y057&conn_path=3)

[그림 V-7]의 총자본형성의 지역별 분포를 요약하면 1997년 당시 수도권 비중이 약 43.7%로 인구 45.5%와 GRDP 47.1%, 지방세 54.8%보다는 낮고 자본지출(36.6%)이나 자본스톡(31.8%)보다는 높게 나타나고 있다. 이러한 지역별 수도권 대 비수도권 추세는 2012년의 경우에도 유사하게 유지되고 있는 모습으로 나타났다. 그 밖의 설명변수는 ‘지방세’, ‘지방교부세’, ‘국고보조금’을 사용하였고 통제변수적인 성격으로 ‘인구증가율’과 ‘고용률’ 변수를 사용하였다. 변수선택 근거는 기존 선행연구(김정훈(2010), 최병호(2010), 주만수(2009), 김현아(2007))를 참고하여 설정하였다.

[그림 V-7] 총자본형성 변수와 주요 변수들과의 비교



자료: 본 보고서 〈부표 2〉, 〈부표 3〉, 〈부표 4〉 재구성

## 나. 분석방법

분석모형은 동태적 패널데이터 추정(Arellano-Bond Dynamic Panel Data estimation: AB DPD estimators) 방식을 사용하였다. 수준변수를 활용한 지역패널 데이터의 경우, 시계열적 특성과 지역적 특성을 동시에 감안하여야 한다. 시계열적 특성이 반영된 변수들의 경우, 자기상관이 클 뿐만 아니라 종속변수와의 내생성도 존재할 가능성이 높기 때문에 일반회귀분석 혹은 고정효과 모형만으로는 추정치의 정확성을 담보할 수 없다. 대개 지역 패널을 이용할 경우, 앞 장에서 사용한 FE(Fixed effect) 모형이나 RE(Random effect) 모형을 사용하는 것으로 알려져 있다. 패널자료는 시계열자료나 횡단면자료를 사용할 경우보다 표본의 크기가 커지기 때문에 자유도가 증가하여 추정의 '효율성'이 향상되며, 설명변수 사이의 다중공선성이 발생할 가능성이 축소되어 추정량(estimator)의 편의(bias)가 감소한다는 장점이 있기에 가능한 한 패널자료를 이용한 실증분석을 시도하고 있다.

본장에서 사용하는 종속변수인 거시변수적인 추이(macro trend)가 분명히 나타나는 지역내총생산, 지역소득 자료이다. 이 경우 로그값을 취하거나 단위근 검정 등을 통한 차분변수를 사용하는 것만으로는 '내생성'의 한계를 극복하기가 어렵다. 따라서 본 분석에서는 종속변수의 특성을 고려하여 경기적·지역적인 특성을 반영하고 동태적인 자기상관을 고려하면서 변수들 간의 내생성도 통제할 수 있는 동태적 패널모형을 선택하였다.

Arellano-Bond dynamic panel(AB approach) 모형은 기본적으로 자기변수의 시차변수(lagged variables)를 도구변수로 활용하는 GMM 방식을 이용한 것이다. 각 변수들이 오차항과의 상관관계로 인하여 나타나는 내생성 문제는 도구변수를 활용하여 추정치의 정확성을 기하고 동시에 'Time-invariant'한 변수의 지역적, 'demographic'한 특성은 차분변수를 활용하여 변수의 specific-error를 최소화하는 방식이다.<sup>92)</sup> 동태적 패널모형은 주로 Time

---

92) Nickell(Econometrica, 1981), Elitza Mileva, "Using Arellano-Bond Dynamic Panel GMM estimators in STATA", Economic Department, Fordham University, July 9, 2007.

dimension이 지역숫자보다 작을 경우( $T=16 \leq N=16$ )에도 보다 유리한 추정 모형에 해당한다.

#### 다. 실증분석 결과

본 실증분석에서 살펴보고자 한 것은 지방자치단체 예산서상 국고보조금 등이 반영된 ‘자본지출’ 재원과 국가직접지원 성격의 ‘총자본형성’ 재원이 지역 경제성장(지역내총생산)과 지역소득에 영향을 미쳤는가에 관한 것이다. <표 V-16>의 분석결과에서 종속변수가 ‘지역내총생산’인 경우에는 ‘자본지출’이 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 지역소득의 경우 ‘총자본형성’과의 관계와 유의한 상관관계를 보여주는 것으로 나타나고 있다. 이상의 결론은 상당히 흥미로운데 그 이유는 자본지출 즉, 주로 국고보조금으로 지원되는 지역발전 SOC 성격의 시설 관련투자가 ‘지역내생산’ 기반에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 의미하기 때문이다. 또한, ‘총자본형성’ 즉 도로, 항만 등의 대규모 국가직접 지원시설은 ‘지역소득’에 영향을 미치는 것으로 나타나는데 이는 개인보다는 주로 대규모 법인들이 사업소득에 영향을 미치기 때문인 것으로 보인다. 즉, 대규모 법인들의 경우 국가직접지원 시설투자를 통한 영업이익을 창출하고 있으며 이들 중 지역으로 귀착되는 지역소득이 증가한 것을 의미한다.

향후 추가분석을 통하여 개인소득 및 가처분소득과의 연계도 살펴본다면 지역소득의 성격을 보다 구체적으로 분석하는 것이 가능할 것이다. 결론적으로 본 연구에서 가정한 중앙정부 및 지방정부의 지역발전 재원이 해당 지역 경제성장 및 지역소득에 긍정적인 상관관계를 설명하는 기초자료로 볼 수 있다.

〈표 V-16〉 1997~2012년 지역내총생산 및 지역소득과 지역발전재원

Dependent variables	모형 1: GRDP	모형 2: 본원소득
GRDP <sub>t-1</sub> /Rit-1	0.63(0.00)***	0.51(0.00)***
인구증가율	0.02(0.00)***	-0.01(0.22)
지자체 자본지출	0.05(0.00)***	0.04(0.37)
총자본형성	-0.02(0.19)	0.01(0.03)**
지방교부세	0.02(0.26)	0.05(0.17)
지방세	0.25(0.00)***	0.39(0.00)***
고용률	-0.18(0.41)	0.94(0.05)**
상수	1.79(0.08)*	0.57(0.83)
Wald Chi2	9,352.15	635.16

주: 1. 인구증가율과 고용률 변수를 제외한 변수는 1인당 로그값에 해당함

2. ( ) 안은 P 값이며, 계수 값의 첨자 \*\*\*, \*\*, \*는 각각1%, 5% 10% 유의수준임

한편, 〈표 V-17〉의 지역발전재원과 지역경제 수렴과 관련한 연구에서는 종속변수로 ‘GRDP 성장률’ 변수를 사용했고, 본 분석에서도 이를 살펴보기 위하여 성장률 변수를 종속변수로 분석해 보았다. 결과적으로 ‘총자본형성’ 재원은 ‘지역소득의 성장률’과의 상관관계는 유의하게 설명하고 있는 반면, 지자체 및 국가직접 지역발전재원은 지역내총생산의 성장률은 설명하지 못하는 것으로 나타났다.

선행연구 중 Auteri and Costantini(2004)는 1970년부터 1995년까지의 이탈리아 사례를 분석하였고, 국가직접지원 성격의 재원(public physical capital investment)과 중앙정부로부터 지원받은 지방정부 예산(regional expenditures on transfer payments)을 지출하는 경우에도 해당 지역경제 성장률에 긍정적인 영향을 미친 것으로 밝힌 바 있다.<sup>93)</sup>

93) 공공투자지출(Public investment)과 경제성장(economic growth) 관련 연구는 WorldBank, IMF 등의 공적지원 평가를 위한 연구분석으로 개발도상국가와 저개발국가, 전환기 국가들을 대상으로 광범위하게 이루어지고 있다. 그러나 실증분석 연구시 민간지원과의 차이점, 나라마다 변수의 차이 등으로 일관적인 시사점 도출은 이루어지지 못하고 있다 (Monica Auteri and Mauro Costantini, "Fiscal policy and economic growth: the case of the Italian region," *The review of Regional Studies*, Vol.34, No.1, 2004, pp. 72~94).

국내 선행연구 중 김정훈(2010)에서는 총자본형성이 지역내총생산 증감률을 확대시키는 영향을 미친 것으로 분석한 바 있다. 그러나 이 분석은 ‘자본지출’이나 ‘총자본형성’ 변수를 통제변수로 활용하였고, 이전재원 변수 사용 시 ‘자본지출’과 ‘국고보조금’ 변수를 같이 사용한 점, 분석방법(오차수정 PMG 모형 등)을 달리하는 등 본 연구의 분석모형과 차이가 있다.

〈표 V-17〉 지역내총생산 및 지역소득 성장률

Dependent variable: 1인당 GRDP/RI 변화율( $g = \log(y_{it}) - \log(y_{it-1})$ )		
	GRDP	지역소득(본원소득)
GRDP <sub>t-1</sub> /RI <sub>t-1</sub>	-0.13(0.07)*	-0.51(0.00)***
인구증가율	-0.78(0.03)**	-0.01(0.88)
지자체 자본지출	0.63(0.87)	0.04(0.37)
총자본형성	0.41(0.22)	0.01(0.03)**
지방교부세	0.06(0.69)	0.05(0.18)
지방세	0.90(0.08)*	0.39(0.00)***
고용률	18.69(0.31)	0.92(0.05)**
상수	-65.04(0.41)	0.63(0.13)
Wald Chi2	8.79(0.26)	63.95

주: 1. 인구증가율과 고용률 변수를 제외한 변수는 1인당 로그값에 해당함

2. ( )안은 P 값이며, 계수 값의 첨자 \*\*\*, \*\*, \*는 각각1%, 5% 10% 유의수준임

본 실증분석에서는 그간의 지역발전정책의 수단으로 사용한 지역발전재원을 지자체 예산서상의 ‘자본지출’과 국가직접지원 성격의 ‘총자본형성’으로 가정하였다. 그리고 매년 투입되는 이들 재원과 ‘지역 경제성장’ 및 ‘지역소득’과의 상관관계 분석을 통하여 지역발전재원의 성과를 추정해 보고자 하였다. 그리고 실증분석 결과, 지역발전을 위한 투자재원은 그 유통경로가 지자체를 통하여 지원되었든, 국가가 직접 지원하였든 궁극적으로는 ‘지역내총생산’, ‘지역소득’ 나아가 ‘인구이동’까지 영향을 미치는 것을 보여주고 있다.

본 실증분석 결과로부터 한 가지 더 주지하고자 하는 것은 우리나라 지방

세의 성격이다. 지방세가 지역내총생산 및 지역소득의 수준변수나 성장률 변수에 일정한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 앞선 인구이동 분석에서는 뚜렷한 상관관계가 나타나지 않았던 반면, 생산기반이나 지역소득과 해당 지역의 지방세 소득과의 연계가 나타나고 있는 점이다. 이는 기존 선행연구에서 지적한 바와 같이 우리나라 지방세는 과표수준 및 성장기반의 지역 간 차이를 의미하므로 당연히 지역소득이나 지역 내 생산과는 연계가 있지만 ‘지역주민’ 입장에서는 이러한 과표 수준 차이에 따른 공공재 가격기능은 작동하지 않음을 본 분석에서도 확인할 수 있다.

---

## VI. 결론 및 정책적 시사점

---

지역발전정책은 정부의 개입을 의미하는 공적영역이며 국가의 중요한 재분배 수단 중 하나이다. 최근 들어 복지수요가 증가함에 따라 '개인' 단위의 재분배가 중요시 되어가고 이에 따라 국가의 재정 우선순위에서도 복지지출이 점점 증가할 것으로 전망된다. 따라서 정부의 지출규모나 구성만으로 볼 때에는 지역발전 관련 재원은 감소하는 것이 전세계적인 추세라 할 수 있다.

그러나 선진국들의 추세를 보면, 정부재정 투입규모가 감소한다고 하여 국가적 차원의 지역발전정책을 소홀히 다루는 것을 의미하지 않는다. 오히려 글로벌 경기악화 이후 EU 단위의 낙후지역 지원은 증가추세이며, 소득격차 불안정이 심화되자 미국은 그간 하지 않았던 연방 차원의 지역발전정책을 전면에 내세우고 있다. 영국 또한 정부직접 지원 방식의 지역발전 재원 규모는 축소되었으나 런던을 제외한 기타 지역의 콘트롤 타워는 중앙정부가 관리하는 방식으로 바꾸는 등 주요국의 지역정책 실험은 계속되고 있는 중이다.

정부재정 투입 규모만을 놓고 볼 때 우리나라는 지역발전재원 규모가 높은 나라일뿐만 아니라 중앙정부 주도의 지역발전정책은 정권마다 중요한 국정과제에 해당하였다. 새정부가 들어서면 과거 정권의 지역정책의 한계를 재조명하고 공간 중심의 새로운 지역구상을 제안하고 시행착오를 거듭하는 등의 변화발전 과정을 겪으면서 오늘에 이르렀으며 동시에 지방재정조정제도를 통한 세원 불균형 극복과 재정지원도 꾸준히 이루어져 왔다.

기존 연구의 틀은 지역발전정책과 지방재정지원을 각각 분석하면서 각각의 정책을 검토하기는 하였지만 두 정책을 동시에 검토하고 성과를 측정하는 시도는 이루어지지 못하였다. 본 연구에서는 궁극적으로 그간의 지역발전정책의 성과를 실증적으로 측정하고자 하였다. 구체적인 결과를 바탕으로

지역발전정책의 방향과 방안을 제시하며, 향후 재정정책과의 조율을 가능하도록 하는 구체적인 수단도 제시하고 있다.

## 1. 지역발전 관련 자원 규모 산정과 지역발전자원 성과측정

본 연구는 지역발전 관련 자원 규모 산정의 정교화 작업을 위해서 자본지출 계정의 추가분석을 제안하고 있다. 우리나라의 예산관리 환경상 자본지출 예산서보다는 자본지출 계정의 별도 관리 및 정교화 작업도 향후 재정효율화 작업을 위해서는 이루어질 필요가 있음을 강조하고자 한다. 국가분 자본지출의 경우에도 세부항목 관리 등이 추가적으로 이루어질 필요가 있다.

본 연구에서는 지자체 예산 자본지출, 총자본형성, 자본스톡 자료를 활용하여 실증분석을 시도하여 보았다. 지역발전정책에 대한 논의에 앞서 그간의 지역발전 관련 재정지출의 성과를 살펴보는 것이 우선적으로 이루어져야 함에도 불구하고 그렇지 못하였다. 본 분석에서는 지역발전자원 성과는 궁극적으로 인구이동에 반영되는 것으로 가정하였고, 실증분석 방법을 이용하여 지역발전 관련 재정지출이 인구이동에 영향을 미칠 수 있음을 살펴보았다.

본 분석은 인구이동이 취업, 결혼 등 이른바 ‘시장효과’가 주된 요인임을 견지하고, 나아가 시장효과에 상승효과로 작용했을 재정정책에 초점을 맞추고자 하였다. 이론적, 실증적 분석을 통하여 꾸준히 감소하고 있는 인구이동률과 재정정책적 연계가 가능한지에 대한 것을 확인하고자 한 것인데, 소득 수준 상승, 경기침체, 주택가격 불안정성 심화, 고령화 심화 등 인구이동률 하락 요인이 다양한 가운데 지방재정지원 및 지역발전지원 역시 불필요한 이동을 감소시키는 역할을 했는지를 보고자 한 것이다. 보조금 제도의 의의는 해당 지역의 재정력 개선을 통한 일정 수준의 공공서비스 공급을 목적으로 하고 있으므로, 지역주민이 이주비용을 지불하지 않고도 본래의 거주지에서 일정한 수준의 삶의 질을 유지하도록 하는 데 있다. 그리고 실증분석 결과에서 자치단체 예산서상 반영된 자본지출과 국가직접지원 성격의 자본스톡 모두 인구이동에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 그간

의 지방재정지원을 통한 자본시설 확충은 살기 좋은 마을을 형성하는 데 일정부분 기여했고, 이를 바탕으로 인구유인 효과가 있을 수 있음을 확인하였다.

하지만 이는 중앙정부의 재분배 내용에만 해당되는 것으로 자치단체 스스로가 인구유인 정책을 활용한 것인지에 대해서는 여전히 실증분석에서 포착하지는 못했다. 다른 나라들의 경우 지방세가 그 역할을 하고 있다고 볼 수 있으나 우리나라는 지역 간 차별화된 세율정책을 사용하지 않고 있기에 이는 사실상 확인이 불가능하다. 따라서 본 연구의 실증분석은 엄밀히 말하면 중앙정부의 지역발전정책 성과평가이지 재정분권이나 지방정부의 지역정책에 대한 정책 성과평가는 아니라 할 수 있다.

또한, 본 연구는 국가의 재정지원이 지역내총생산 및 지역소득에 미치는 영향도 실증분석을 통하여 살펴봄으로써 인구이동 결과를 점검해 보고자 하였다. 그 결과 지방자치단체의 재정지출인 자본지출의 경우, 지역내총생산의 증가율을 확대시키는 방향으로 영향을 미치고 있음을 확인하였고, 자본형성은 지역소득의 성장률을 증가시킬 수 있음을 알 수 있었다. 이상의 데이터분석을 통한 연구결과를 해석해 보면 정부의 재정지원은 지역성장 기반과 지역소득에 일정부분 기여한 것으로 볼 수 있으며 이는 나아가 인구이동에도 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

물론 본 연구의 분석은 기존의 방식 중 가장 보수적이고 엄밀한 방식을 취하고자 노력하였음에도 불구하고 근본적인 데이터 분석의 한계를 안고 있다. 앞서 여러 차례 강조하였지만 과연 인구이동 변화가 재정투자 때문인지 최근의 불안정한 펀더멘탈 때문인지 그 효과를 가려내기는 쉽지 않았다(the isolation of the residual effect). 또한, 자료로 나타나는 수치들은 그 수치가 내포하고 있는 '제도적인 의미'를 설명하지는 못한다. Molloy et al.(2011)의 미국의 인구이동 해석에서도 알 수 있듯이 해당 국가가 처한 인구이동 여건, 경제수준 및 산업 구성 내용, 고령화 정도 등에 따라 인구이동이나 재정정책의 성과는 그 나라의 '제도적인 특징'에 따라 문제점 진단이나 처방이 달라질 수 있다. 따라서 정책검증을 위한 실증분석은 제도분석을 통한 확인

절차가 지속적으로 이루어질 때 정책적 의의가 있다고 볼 수 있으며 이러한 관점에서 본 분석도 예외는 아니다. 그럼에도 불구하고 본 분석은 막대한 규모의 지역발전 관련 국가재정지원에 대한 분석적인 정책 성과평가라는 점에서 의의를 갖고 있다.

## 2. 재정지출의 효율성 확보방안

본 결론에서는 보다 구체적인 재정지출의 효율성 확보방안은 무엇인지 가늠해보고자 한다. 먼저, ‘부처 간 지역발전정책 관련 보조금 정리방안’ 마련이 필요하다. 지역발전정책과 별개로 정부는 재정개혁과제로 ‘유시중복사업 통폐합’이나 ‘PAYGO’의 정착 노력이 이루어지고 있는 상황이며 따라서 보조금 중복사업에 대한 일부 정리는 가능할 것으로 보인다. 그러나 현행 예산관리 시스템하에서 부처 간 중복보조금에 통폐합 논의 차원에서의 PAYGO 효과는 기대하기 어렵다. 그나마 실현가능한 부처 내 PAYGO는 사실상의 예산절감 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

시스템적으로 관련 부처 간 사업을 조정할 수 있는 ‘부처 간 PAYGO’가 가능한 보조금은 지역발전계정 내 포괄보조금(Earmarked-block grants)이 유일하다. 현행 광특회계(지특회계) 내 지역개발계정의 실링예산 사업을 재원을 받아 사업을 수행하는 사업주체인 지방자치단체가 부처 간 사업을 조정할 수 있도록 되어 있다. 지역발전과 관련한 주무부처는 국토부, 산자부, 환경부, 농림부, 안행부 등 매우 다양한데 이들 부처 간 보조금 조정이 사실상 불가능에 가까운 현실을 감안하면 지금으로서는 재원을 받는 지방자치단체가 사업조정을 하도록 되어 있는 지역개발계정 내 포괄보조금 사업을 확대하는 방안이 관련 중복보조금 통폐합을 위한 가장 현실적인 대안이다.<sup>94)</sup>

또 다른 근본적인 발전방안으로는 기존 지역 간 균형발전재원의 중요한

---

94) 기획재정부 2015년 예산안 내용에 따르면 ‘경제 안전 희망을 위한 2015년 예산안’ 자료에서 2015년에는 사회서비스 투자사업, 생태하천 복원 등 복지 환경분야 9개 사업을 포괄보조사업으로 전환하여 총 포괄보조사업 수는 25개에서 34개로 늘어날 것으로 전망하고 있다(기획재정부(2014. 9)).

축이었던 일반교부금인 지방교부세 중 일부를 ‘조건부보조금’으로 전환하도록 하는 것이다. OECD((2009b), p. 120)의 지역발전정책 권고안에서는 일반보조금을 성과측정이 분명한 ‘earmarking’할 필요성을 제시하고 있다. 형평화보조금 비중이 높을 경우 해당 지역의 재정노력 인센티브가 저하될 뿐더러 렌트시킹 등의 재정책임성이 분명하게 나타나지 않는 구조가 고착화될 우려가 있음을 설명하고 있다. 따라서 지역발전 재원 활용에 있어서 형평화보조금과 함께 사업목적을 분명히 하는 조건부보조금의 역할을 확대할 필요가 있음을 지적한 바 있다.

그러나 인구집중도가 매우 높은 편이고 국민 대다수가 지역 간 균형발전이 중요하다고 판단하는 경우, 지역 간 형평화를 목적으로 하고 있는 현재 우리나라의 지방교부세 재원을 축소하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 그룹에도 불구하고 복지재원 지출이 급증하고 증세여건이 역시 쉽지 않은 상황에서는 일반보조금 재원에 대한 성과평가 역시 더 이상 성역화하기 어려운 것 사실이다.

### 3. 지역발전재원의 다양화 방안 모색

이상의 실증분석이 시사하는 바는 지역 간 불균형의 원인이 되고 있는 수도권 인구집중도를 완화하는 가장 효과적인 방법은 ‘지역의 시설투자적인 성격의 재원’ 규모를 증가시키는 것이다. 그러나 현재의 우리나라 재정수요는 복지수요로 집중되는바 국가와 지자체 입장에서 지역 SOC 재원을 증가시키는 것은 어려운 상황이며 실제도 자본지출 재원의 비중은 점차 감소하고 있는 실정이다. 이러한 상황은 이미 주요 선진국에서도 경험한 바 있으며 이들 국가는 자본지출 재원의 다양화로 지역 SOC 재원을 충당하고 있다.

우리나라의 재원배분 추이와 주요국의 해외사례로 보았을 때 우리나라의 지역정책과 재정정책 연계 시 가장 중요하게 고려되어야 할 사항은 ‘국고지원 감소에 대한 재원대책’이다. 복지지출 증가로 인한 재정압박을 오랫동안 겪어왔던 OECD 국가들은 이를 위한 대안으로 재정분권, 다양한 이해관계자

간의 조정, 민간재원 투자 등 다양한 방식의 지역발전재원 조달방안을 모색하고 있다. 그러므로 지역발전의 재원부담의 주체는 중앙 및 지방정부뿐만 아니라 국가공기업, 지방공기업, 비영리단체, 민간기업 등 다양한 주체가 될 수 있고 이들이 유연하게 지원할 수 있도록 하는 ‘계약방식’을 통한 규제완화 방식도 고려될 필요가 있다. 지역발전재원의 특성상 장기지출 SOC 사업이 대부분을 차지하는데 법에 의한 정부지출만이 법적구속력을 갖고 있고 그 밖의 재원투자를 불투명하게 보는 시각이 개선되기 위해서는 기존의 재정투입방식을 다각화하는 방안이 구체적으로 논의될 필요가 있다.

추가적인 재원확보를 위해서는 PPP 등으로 대변되는 민간투자재원 활용 방법에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 필요가 있는데, 주요 선진국들의 경우 재정분권의 수준이 높을수록 사회적 계약에 대한 인지도가 높을수록 PPP 활용도가 높은 것으로 나타났다.<sup>95)</sup> 향후 추가분석을 통하여 지역발전 관련 재원확보 방안과 지자체가 중심이 되는 지역발전재원 활용 방안(부처 규제완화 등)이 모색되어야 할 것이다.

#### 4. 지방자치단체 주도의 지역발전기조 확대

본 연구는 지역발전정책의 효과성 제고를 위하여 관련 부처와 지자체, 예산부처 간의 범부처적인 조직의 필요성을 제기하거나 혹은 새로운 거버넌스 기구를 설립하거나 관련 위원회의 위상을 격상시키는 방식은 현실적으로 바람직한 대안이라고 보지 않는다. 균형발전위원회의 구성은 대통령직속위원회로서 당시 최고의 위상이었다. 그럼에도 불구하고 관련 부처의 지분이 그대로 살아있고, 부처 간 이견조정을 통한 통합 컨트롤 타워 기능은 이루어지지 못하였다. 앞으로 조직이나 거버넌스를 새롭게 구성한다고 하여도 이러한 문제는 달라지기 어렵다고 본다. 무엇보다 지역발전의 주체는 재정책임 을 지고 사업을 집행하는 ‘지방자치단체’여야만 부처중심적인 지역발전정

95) Laure Athias, Julie Le Gallo and Thierry Madies, “Does decentralization hinder or foster privatization? Evidence from Public Private Partnership in OECD countries,” the 70 the IIPF Conference 발표자료, 2014. 8.

책의 한계가 극복될 수 있다.

세수여건 불안정에 따른 지방세 감소와 법에 의한 국고보조사업 증가에 따라 지방자치단체 주체적으로 의지에 따른 재정지출 규모는 축소된 것이 사실이다. 또한 국가의존도가 높아지는 지방소비세 확대나 지방교부세율 확대와 같은 ‘일반보조금 증가’는 더더욱 현재와 같은 중앙·지방 간 재정관계를 고착시킬 것으로 보여진다. 해당 지역의 정주여건이 나아지고 이를 통한 과표상승 효과가 나타날 경우 이에 대한 공공재 가격기능인 지방세율을 차별화할 수 있는 지방세수 환경이 변화되어야 한다. 경쟁력은 경쟁을 통해서 이루어질 수 있기에 지방자치의 성숙도는 지역 간 차별화를 통한 건전한 경쟁구도의 실현으로부터 가능하다. 그러기 위해서는 향후 관련 중앙부처의 top-down식 지역발전정책 구상과 부처별 해당 국고보조사업 위주의 지역발전정책 수립 관행으로부터 벗어날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 자치단체는 부처가 아닌 지역주민을 위한 사업을 주도적으로 수행하여 지역 간 공공서비스 내용이 차이가 날 수 있도록 해야 하며 이를 지역주민은 지방세율의 차이로 평가하는 유기적 구조가 실현될 수 있도록 하는 지역발전정책의 틀이 재편되어야 할 것이다.

## 5. 지역발전정책의 재분배적 특성과 효과성 제고방안

국제적인 논의가 진행 중인 지역정책 기조에 대한 본 연구의 결론을 내리기에 앞서 지역발전정책의 정책성 속성을 이해할 필요가 있겠다. 지역발전정책은 지역 간 재분배의 특성이 있으며, 국가가 개입 시 공간을 중심으로 한 정책을 의미한다. 경기불안정이 심화되고 있는 상황에서 국가는 소득양극화 현상을 완화하기 위한 전방위적 정책을 시도해야 할 것으로 보인다. 시장효과에 따른 경제적 효율성만으로는 사회안전망 구축비용 증가 부담이 더 커지는 것을 의미하기 때문이다. 시장기능을 강조한 World Bank의 장소중립적인 지역정책 논의는 지역발전정책의 ‘재분배적 특성’을 이해하지 못하는 데서 기인한 것이다. 국가의 재분배 단위는 ‘개인’일수도 있지만 ‘지역’을 대상으로도 이루어질 수 있다. 연금, 건강보험과 같은 사회보험 지원의 경우

해당 국가의 국민이면 대상이 될 수 있고, 동시에 낙후지역 역시 재분배의 대상이 될 수 있다. 그리고 이러한 변화는 유럽 국가들이나 우리나라, 미국 등의 낙후지역 지원 규모가 증가하는 것에서 찾아볼 수 있다. 이는 EU 지역 정책 내의 Structural fund(구조기금)와 낙후지역 중점대상에 지원하는 Cohesion fund 간의 배분 변화에서도 살펴볼 수 있다. Cohesion fund는 2000년 당시 6% 내외의 비중에 불과하였으나, 2008년 경제위기 이후 Cohesion fund의 비중은 약 15%대로 증가하였으며 2012년에는 20%대에 이르고 있다.<sup>96)</sup> 지역발전 기금 내에서도 지역성장지역이 아닌 낙후지역으로의 지원배분이 증가하고 있는 것은 지역발전기금의 재분배적 성격을 반영한 결과이다. 즉, 정치경제학적으로는 의사결정에 참여하는 주체가 국민 개개인 뿐만 아니라 ‘동일한 정치적 목소리를 갖고 있는 지역단위의 의사표현’이 정책결정에 영향을 미쳤음을 의미한다. 따라서, 본 연구는 공간을 정책의 대상으로 삼는 지역발전정책은 지속되어야 하며 이때 재정정책과의 연계가 분명해야 하는데, 즉 지역정책의 공간권역과 지방재정조정제도의 자원배분 권역을 일치시키는 것이 재원의 효과성 확대를 위해 필요한 조치임을 강조하고자 하였다.

다만, EU의 공간을 중심으로 한 지역정책을 근간으로 한 해외사례 적용에는 주의를 기울일 필요가 있다. EU의 접근방식은 정치적, 경제적인 지분이 분명한 회원국들의 이해를 분명히 하기 위해 장소 기반적인 지역정책을 유지하는 것은 필수 불가결한 선택이었다. 그러나 EU의 권역을 중심으로 한 지역정책을 우리나라에도 적용해야 하는가에 대해서는 주의 깊게 접근해야 한다. 과거 MB 정부의 광역경제권은 EU의 지역정책, 영국의 RDA 정책의 핵심기조인 권역설정 방식을 적극적으로 활용한 예로 볼 수 있다. 경제권 혹은 생활권을 중심으로 형성된 권역들은 이른바 시장이 결정한 권역으로 볼 수 있으므로 이 경우에는 자원투입의 효율성을 일부 담보할 수 있겠으나, 새정부 출범과 함께 매년 5년마다 인위적인 지역발전정책 권역이 설

96) EU 홈페이지 참고 EU Expenditure and revenue([http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)) 검색날짜: 2014. 11

정되는 것은 근본 구상부터 무리한 시도였다고 보여진다. 지역발전정책은 관련 재정사업을 중심으로 구체화되고, 자원사용 주체는 해당 시·도와 시·군·구를 중심으로 이루어지며, 예산배분 및 사업효과에 대한 인센티브 구조가 기존 행정체계 구분하에서 이루어지고 있는데 또 다른 정책을 목적으로 한 인위적인 권역설정은 재정사업의 효과성 한계로 나타날 수밖에 없다. 특히 공간구분을 통한 지역정책은 그 전제가 낙후지역 우선지원과 균형발전에 그 목적이 있다. 그러나 우리나라의 경우, 광역권을 설정하건 그렇지 않건간에 기존의 지방교부세와 국고보조금의 배분 틀을 벗어난 재정지원은 사실상 불가능한 구조로 되어 있다. 재정지원 배분 단위와 지역정책 공간의 배분 단위가 다를 경우에는 관련 재정지원이 이루어질 방법이 없기 때문이다. 따라서 지역정책을 위한 권역 설정은 실제로 작동하는 정책으로 발전하기 어렵다.

박근혜 정부의 행복생활권은 마을단위의 사업을 연계하는 것으로 재정조정단위(기존의 행정구역 단위)와는 크게 상관이 없으므로 기존 재정조정제도와 상충할 것으로 보이지는 않는다. 다만 자원배분구조로 볼 때 시군단위의 지방자치단체 입장에서의 인센티브가 크지 않아서 잘 작동될 동력은 크지 않다. 참여정부 당시의 균형발전정책, MB 정부의 광역권 지역정책 당시의 패착의 원인은 지역정책의 권역과 자원배분 단위와의 불일치, 사업주체인 지자체의 재정인센티브 미비, 기존 국고보조사업과의 관계파악 등이 고려되지 못하였기에 성과를 담보하기 어려웠다. 이상의 선례는 정부 정책이 시도에 그치지 않고 실질적인 주민의 혜택으로 실현되기 위해서는 정책의 단위와 재원의 배분 단위까지 동시에 고려한 정책이어야 함을 시사하고 있다.

결론적으로, 본 연구는 지금까지의 지역발전정책과 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 지원정책은 인구유입에 유효한 수단임을 확인할 수 있었고, 이를 통한 지역 경제성장, 지역소득 성장 역시 기대할 수 있음도 보여주었다.

---

## 참고문헌

---

- 고경환 외, 『정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구』, 연구보고서, 한국보건사회연구원, 2011.
- 국토연구원, 『OECD 한국도시정책보고서』, 2013.
- 기획재정부, 「지역주도의 맞춤형 지역경제활성화 대책 발표」 보도자료, 2014. 3. 12.
- \_\_\_\_\_, 「광역지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」 보도자료, 2011. 5. 3.
- \_\_\_\_\_, 「경제 안전 희망을 위한 2015년 예산안」, 2014. 9. 18.
- \_\_\_\_\_, 「지역주도의 맞춤형 지역경제활성화 대책 발표」, 보도자료 참고, 2014. 3. 12.
- 김광호, 「우리나라 지역개발정책에 대한 재고찰」, 『한국개발연구』, 제32권 제1호(통권 제106호), 2010.
- 김명수, 「97년 이후 SOC 총자산스톡추계」, 『지역연구』, 제26권 제2호 2010년 6월, pp. 71~85.
- 김명수, 「지역별 사회간접자본(SOC) 총자산 스톡추계」, 『재정논집』, 한국재정·공공경제학회, 제19집 제1호, 2004년 9월, pp. 84~110.
- 김명수·권혁진, 「지역별 사회간접자본(SOC) 스톡 추계 연구(Ⅱ)」, 국토연구원, 2003.
- 김성순, 「지방재정과 지역 경제성장과의 관계분석」, 『재정학연구』, 제6권 제1호(통권 제76호), 2013.2, pp. 27~56.
- 김성태·장정호, 「한국 지역 간 인구이동의 경제적 결정요인: 1970-1991」, 『국제경제연구』, Vol.3 No.2, 1997.
- 김재홍, 「잉글랜드 광역경제권 정책의 전환: RDA 폐지와 LEP 창설을 중심

- 으로」, 『지방정부연구』, 제15권 제1호(2011, 봄), pp. 187~214.
- 김정훈, 『지방자치단체 純 재정편의과 지역 간 균형발전에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『재정분권과 지역 경제성장의 수렴』, 한국조세연구원, 2010.
- 김정훈·김현아, 『광역발전특별회계 발전방안』, 한국조세연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『수도권과 지방의 재정배분실태 분석 및 상생활용방안』, 한국조세연구원, 2008. 12.
- 김현아, 「중앙 지방정부간 보조금제도 현황과 개편방향: 지방교부세 VS 국고 보조금」, 2014 제도·경제학회 학술대회 발표논문, 2014(Working paper).
- \_\_\_\_\_, 「시도간 인구가동과 재정정책」, 『재정포럼』, 2013년 5월호(통권 제203호), pp. 23~38.
- \_\_\_\_\_, 「재정분권과 지역소득」, 『재정논집』, 한국재정·공공경제학회, 제21집 제2호, 2007년 2월.
- \_\_\_\_\_, 「지역간 인구가동의 실증분석」, 『응용경제』, 제9권 제3호, 한국응용경제학회, 2008년 9월호.
- 류덕현, 「지역별 사회간접자본(SOC) 스톡의 적정규모에 관한 연구」, 『재정포럼』, 2005년 9월호, pp. 32~55.
- 문남철, 「EU 확대에 따른 지역정책 및 지역격차 변화」, 『한국경제지리학회지』, 제13권 제3호 2010, pp. 442~456.
- 문시진, 「사회간접자본의 공간적 배분효율성과 적정규모에 관한 연구」, 부산대학교 경제학박사학위 논문(지도교수: 최병호), 2014. 2.
- 박완규, 「광역자치단체의 지역내총생산, 본원소득, 가치분소득의 비교분석」, 『지역연구』, 제29권 제3호, 2013년 9월, pp. 43~63.
- 박재곤, 「영국 지역정책의 동향분석과 시사점」, 『지역경제』, 산업연구원, 2012년 6월.
- 배준구, 「새 정부의 지역발전정책」, 춘계학술대회 발표자료, 2013. 4.
- 변창흠, 「국가균형발전과 수도권 경쟁력 강화를 위한 신수도권 발전방안」, 지역혁신교육원 강의자료, 2005. 3.

- 산업자원부, 「신수도발전 및 혁신도시 건설방안」 보도자료, 2004. 8. 31.
- 서울특별시, 「2012 회계연도 세입세출결산서」, 2013.
- 석호원, 「고령집단의 인구이동 요인에 관한 연구: 티부의 가설을 중심으로」, 지방행정연구, vol.26, no.2, 2012.
- 송병호, 「OECD 자본스톡 측정 매뉴얼 해설(5)」, Quarterly National Account, 한국은행 경제통계국 국민대차대조표반, 2006.
- 송우경·정만태·최준석, 『광역 경제권 연계·협력사업의 실태와 활성화 방안 연구』, 산업연구원 연구보고서, 2013. 12.
- 안흥기·김민철, 「교통기반시설투자의 지역간배분과 지역 경제성장에 관한 연구」, 국토연구원, 2006.
- 오재학, 「KTX 역세권 중심 지역경제 거점화 전략」, 『지역경제』, 지역발전위원회, 2010. 12.
- 일본 총무성 통계국, 『주민기본대장인구이동보고』, 2012
- 임정빈·최재녕·홍근석, 「지역주민의 삶의 질이 지역이주의사에 미치는 영향요인에 관한 연구: 성남시 사례를 중심으로」, 『Working paper』, [www.kapa21.or.kr/data/data\\_download.php?did=5493\(2011?\)](http://www.kapa21.or.kr/data/data_download.php?did=5493(2011?)).
- 장재홍, 「워싱턴 컨센서스 이후의 지역정책 논의 동향과 시사점」, 『공간과 사회』, 제21권 3호(통권 37호), 2011년, pp. 128~163.
- 전병hil·송호신, 「정치적인 요인이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향」, 『재정학연구』, 제7권 제3호(통권 제82호), 2014. 8.
- 전은하·이성우, 「고속철도가 지역균형발전에 미치는 영향」, 『서울도시연구』, 제8권 제4호, 2007. 12, pp. 73~87.
- 정일홍·이성우, 「KTX 개통에 따른 국토권역별 인구이동의 실증분석, 2004~2009」, 『지역연구』, 제27권 제3호, Vol.27, No.3, 2011년 9월, pp. 121~138.
- 정준호, 「최근 영국 광역경제권 정책 변화에 대한 소고」, 『지역과발전』, Vol.4, 2011년 여름호.
- 주만수, 「지방재정은 수렴하는가?」, 『응용경제』, 11권 3호, 2009, pp. 147~172.

- 지역발전위원회, 『지역발전정책의 성과와 과제』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「박근혜 정부 지역발전정책 방향 제시」 보도자료, 2013. 7. 18.
- \_\_\_\_\_, 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전정책 방향」 보도자료, 2013. 1.
- \_\_\_\_\_, 「지역발전 재정지원 분과 연구과제 추진계획」, 지역상생포럼 자체 검토회의 자료, 2012. 7. 24.
- 최병호, 「한국의 지방분권과 경제성장의 관계에 관한 연구: 공공자본의 민간 부문 산출효과를 중심으로」, 미발표논문, 2010.
- 통계청, 『국내인구이동 통계연보』, 2012, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「시·도별 장래인구 특별추계 결과」, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「장래인구추계 시도편:2010-2040」, 2012.
- 한경원, 「지역정책의 세계적 동향과 시사점: 장소기반의 유럽연합 결속정책을 중심으로」, 『지역개발연구』, 제44권 제1호(통권 58집), 2012년 6월호, pp. 109~124.
- 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 2013, 2014.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정연감』 각 연도.
- 허재완, 「KTX의 지역개발효과에 대한 논란: 빨대효과를 중심으로」, 『지역경제』, 지역발전위원회, 2010. 12.
- 홍성효·유수영, 「세대별 시군구 간 인구이동 결정요인에 관한 실증분석」, 『서울도시연구』, vol.12, no.1, 2012.

Acemoglu, Daron and Simon Johnson, “Da Facto Political Power and Institutional Persistence,” *American Economic Review*, 96(2), 2006a, pp. 325~330.

Amison, Philip, “Sub-national economic development policy in England since 1999: A comparison of Regional Development Agency and Local Enterprise Partnership ‘models’,” *SURGE Working paper series*, Working paper, (12), 2013, Coventry University.

- Auteri, Monica and Mauro Costantini, "Fiscal policy and economic growth: the case of the Italian regions," *The Review of Regional Studies*, 34(1), 2004, pp. 72~94.
- Barca, Fabrizio, Philip McCann and Andres Rodriguez-Pose, "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches," *Journal of Regional Science*, 52(1), 2012, pp. 134~152.
- Benedicta Marzinotto, "The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis," 2012.
- Boadway, R. and Flatters, F., "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results," *Journal of Canadian Economics*, 15, 1982, pp. 613~33.
- Bonin, Holger, Werner Eichhorst, Christer Florman, Mette Okkels Hansen, Lena Skiöld, Jan Sturhler, Konstantinos Tatsiramos, Henrik Tomasen, and Klaus F. Zimmermann, "Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits," IZA Research Report, (19), 2008.
- Brueckner, J. K. and Kim, H., "Land Markets in the Harris-Todaro Model: A New Factor Equilibrating Rural-Urban Migration Source," *Journal of Regional Science* 41, 2001, pp. 507~520.
- Cappelen, Aadne, Fulvio Castellacci, Jan Fagerberg and Bart Verspagen, "The impact of EU regional support on growth and convergence in the European union," *JCMS*, 41(4), pp. 621~644.
- Cebula, RJ. and Nair-Reichert, U. "Migration and public policies: a further empirical analysis," *Journal of Economics and Finance*, 36, 2012, pp. 238~248.
- Census Bureau, Current population survey, 2011
- Checerita, Cristina, Christiane Nickel and Philipp Rother, "The role of transfers for regional economic convergence in Europe," European

- Central Bank, Working paper series No.1029, March 2009.
- Dahlberg, Matz, Matias Eklöf, Peter Fredriksson and Jordi Jofre-Monseny, "Estimating preferences for local public services using migration data," *Urban Studies*, 49(2), Feb 2012, pp. 319~336.
- Day, Kathleen M., "Interprovincial migration and local public goods," *Canadian Journal of Economics*, 25(1), 1992, pp. 123~144.
- Drabenstott, Mark, "Rethinking federal policy for regional economic development," *Economic review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, First quarter 2006.
- Dusansky, Richard & Koc, Cagatay, "The capital gains effect in the demand for housing," *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 61(2), pages 287-298, March, 2007.
- \_\_\_\_\_, "A review of the Federal role in regional economic development," Research paper, Federal Reserve Bank of Kansas City, May 2005.
- Ellickson, Robert., "Differences in Law that Help Explain Why Americans Change Their Residences Twice as Often as the French.," Unpublished paper, Yale University Law School, 2010.
- Escolano, Julio, Luc Eyraud, Marialuz Moreno Badia, Juliane Sarnes and Anita Tuladhar, "Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries," IMF Working Paper, 12/45, 2012.
- F. Busillio, T.Muccigrosso, G. Pellegrini, O.Tarola, F.Terribile, "Measuring the effects of european regional policy on economic growth: A regression discontinuity approach," <http://dps.mef.gov.it/materialuval> 2010.
- Fabrizio Barca, An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy). Rome: Ministry of Economics

- and Finance, Italy, 2009.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman, and Anthony J. Venables, "The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade," Cambridge, MA and London: The MIT Press, 1999.
- Grassmueck Georg, "What drives intra-county migration: The impact of local fiscal factors on Tiebout sorting," *The review of regional studies*, 41, 2011, pp. 119~138.
- Guido et al., "Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A Regression discontinuity approach," *Regional Science*, 92(1), March 2013, pp. 217~233.
- Guis, Mark. "The effect of income taxes on interstate migration: an analysis by age and race," *The Annals of Regional Science*, 46, 2011, pp. 205~218.
- Hansjörg Blöchliger, "Fiscal equalization: Tables," OECD, 2007
- Hsing Yu, "A note on interstate migration and tax burdens: new evidence," *Journal of Applied business res* 12(1), pp. 12~14, 1995/1996.
- Hulbert, C. and C. Vammalle, "A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I - Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives," OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing, 2014.
- Ismail Issah, Tariq Y. Khan and Komei Sasaki, "Do migrants react to infrastructure difference between urban and rural areas(Development and application of an extended Harris-Todaro Model)?," Graduate School of Information Sciences, Tohoku University, 2003.
- Jonathan Rigg, et al., "The World Development Report 2009 'reshapes economic geography': geographical reflections," *Boundary Crossings, Royal Geography Society*, 2009.
- Junghun Kim, "Non-market effects an agglomeration and their policy

- response: Can we overcome the mismatch?," OECD Regional outlook: Building resilient regions for stronger economies, OECD 2011.
- Kim, J. "Non-Market Effects on Agglomeration and Their Policy Responses-Can We Overcome the Mismatch?," in OECD Regional Outlook 2011. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011.
- Krugman, P., "The New Economic Geography, Now Middle-aged," *Regional Studies*, 45(1), 2011.
- Krugman, Paul and Anthony J. Venables, "Globalization and the Inequality of Nations," *Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 1995, pp. 857~880.
- Krugman, Paul. *Geography and Trade*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- Kurekova, Lucia. "The Role of Welfare Systems in Affecting Out-Migration: The Case of Central and Eastern Europe," *IMI Working Papers*, 2011.
- Laure Athias, Julie Le Gallo and Thierry Madies, "Does decentralization hinder or foster privatization? Evidence from Public Private Partnership in OECD countries," the 70th IIPF Conference 발표자료, 2014. 8.
- Lucas, Robert E., "On Mechanisms of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 1988, pp. 3~42.
- Mills, K.E, M.B. Percy and L.S. Wilson, "The influence of fiscal incentives on interregional migration: Canada 1961-78," *The Canadian Journal of Regional Science*, VI:2 Autumn 1983, pp. 207~229.
- Molloy, Raven, Christopher L. Smith, and Abigail Wozniac, "Internal migration in the United States," *Journal of Economic Perspectives*, 25(3), Summer 2011, pp. 173~196.
- Myrdal, Gunnar., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Hutchinson, 1957.

- Nickell(Econometrica, 1981), Elitza Mileva, “Using Arellano-Bond Dynamic Panel GMM estimators in STATA,” Economic Department, Fordham University, July 9, 2007.
- OECD, “How regions grow: trends and analysis,” 2009a.
- OECD, “Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment Multi-level Governance Lessons from the Crisis,” 2011.
- OECD, “National Accounts at a Glance,” 2011
- OECD, “Regions matter: Economic Recovery, innovation and sustainable growth,” 2009b.
- OECD, *Regional Development Policies in OECD countries*, 2010.
- Oswald, Andrew., “The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-Technical Paper,” 1999,  
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/academic/oswald/>.
- Roberto Espoti, “Regional growth convergence and EU Policies: Empirical Evidence and Measuring Problems,” CESifo Forum, 2008. 1.
- Rodriguez-Pose, Andres and Ugo Fratesi, “Between development and social policies: the impact of european structural funds in Objective 1 Regions,” *Regional Studies*, 38, February 2004, pp. 97~113.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi., “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development.” *Journal of Economic Growth*, 9(2), 2004, pp. 131~165.
- Shan, Hui, “Property taxes and elderly mobility,” *Journal of Urban Economics*, 67, 2010, pp. 194~205.
- Shaw, R.P., “Fiscal versus traditional market variables in Canadian migration,” *Journal of Political Economy*, 94(3), 1986.
- Sjef Ederveen, Henri L.F. de Groot and Richard Nahuis, “Fertile soil for structural funds?: A panel data analysis of the conditional effectiveness

- of European Cohesion Policy,” *KYKLOS*, 59(1), 2006, pp. 17~42.
- Tiebout, C., “A pure theory of local public expenditures,” *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416~424.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs,  
“Cross-national comparisons of internal migration: An update on  
global pattern and trends,” Technical Paper, No.2013/1.
- Watson, W. G, “An Estimation of the Welfare Gains from Fiscal Equalization,”  
*Canadian Journal of Economics*, 19, 1986, pp. 298~308.
- White House Council on Strong Cities, Strong Communities, “Strong Cities,  
Strong Communities Initiative: 1st Annual Report,” April 2013.
- Wildasin, David, E. “Income Redistribution and Migration,” *Canadian  
Journal of Economics*, 27(3), 1994, pp. 637~656.
- World Bank, *World Development Report 2009-Reshaping Economic  
Geography*, 2009.
- Yuill et al., “New policy frameworks, new policy approaches: Recent  
regional policy developments in the EU and Norway,” EoRPA Paper  
08/1, 2008.

## 부 록

〈부표 1〉 재정패널 자료 비율변수 간 상관관계

	순인구 이동	연간 소득	교육비 지출	자본 지출	정부 지원현금	대중 교통비	주택 가격	주거비	의료비
순인구이동	1.0000								
연 간 소 득	0.1705	1.0000							
교 육 비 지 출	0.2347	0.5694	1.0000						
자 본 지 출	0.2874	0.1281	0.1872	1.0000					
정 부 지 원 현 금	-0.1016	-0.3837	-0.3013	0.0021	1.0000				
대 중 교 통 비	0.2150	0.5371	0.7465	0.0934	-0.2438	1.0000			
주 택 가 격	0.3520	0.4890	0.6582	0.1707	-0.2476	0.6495	1.0000		
주 거 비	0.1294	0.5510	0.7160	0.2313	-0.2516	0.5539	0.4193	1.0000	
의 료 비	0.0630	0.6484	0.4137	0.1986	-0.1573	0.2547	0.0890	0.4663	1.0000

〈부표 2〉 1997년 주요지표 지역별 수치

(단위: 십억원, 명)

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
전 국	514,008	46,684,069	18,406	28,102	394,622
서울특별시	129,240	10,336,134	5,333	4,370	58,856
부산광역시	30,546	3,851,312	1,407	1,808	19,357
대구광역시	19,621	2,488,346	896	1,369	14,402
인천광역시	25,763	2,445,613	953	1,138	15,892
광주광역시	11,707	1,323,863	476	745	7,293
대전광역시	11,912	1,318,212	488	523	9,309
울산광역시	0	1,009,652	437	393	7,233
경 기 도	86,990	8,470,594	3,802	4,778	50,896

〈부표 2〉의 계속

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
강 원 도	15,396	1,537,106	500	1,612	24,910
총 청 북 도	16,848	1,470,776	451	1,092	18,581
총 청 남 도	23,265	1,897,074	587	1,572	27,864
전 라 북 도	17,755	2,001,606	518	1,771	24,080
전 라 남 도	26,675	2,163,353	507	2,067	30,082
경 상 북 도	34,931	2,799,084	864	2,054	41,956
경 상 남 도	58,546	3,043,758	991	2,295	38,356
제 주 도	4,810	527,586	196	515	5,555

자료: 통계청 「지역소득」 1997, 행정자치부, 「주민등록인구」 1997, 『지방세정연감』 1997, 『지방재정연감』, 1997  
문시진(2014) 참조

〈부표 3〉 2005년 주요지표 지역별 수치

(단위: 십억원, 명)

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
전국	920,028	48,782,274	35,977	41,792	964,800
서울특별시	220,236	10,167,344	10,012	4,673	129,186
부산광역시	50,611	3,638,293	2,265	1,728	45,858
대구광역시	30,767	2,511,306	1,523	947	35,237
인천광역시	44,164	2,600,495	1,740	1,672	38,422
광주광역시	19,236	1,401,745	773	726	18,028
대전광역시	20,442	1,454,638	920	768	23,525
울산광역시	43,381	1,087,648	836	679	17,374
경기도	185,777	10,697,215	8,969	8,703	143,279
강원도	23,556	1,513,110	889	2,826	68,380
충청북도	27,576	1,488,803	828	1,877	48,940
충청남도	51,307	1,962,646	1,419	3,012	67,650
전라북도	26,570	1,885,335	835	2,070	57,766
전라남도	42,925	1,967,205	922	3,789	73,798
경상북도	61,827	2,688,491	1,583	3,458	96,836
경상남도	63,402	3,160,431	2,061	4,056	88,129
제주도	8,250	557,569	401	807	12,391

자료: 통계청 「지역소득」 2006, 행정자치부, 「주민등록인구」 2006, 『지방세정연감』 2006, 『지방재정연감』, 2006  
문시진(2014) 참조

〈부표 4〉 2012년 지역별 수치

(단위: 십억원, 명)

	GRDP	인구	지방세	자본지출	자본스톡
전 국	1,377,041	50,948,272	53,938	51,732	1,295,725
서울특별시	313,479	10,195,318	13,437	4,205	170,275
부산광역시	67,999	3,538,484	3,386	2,373	62,090
대구광역시	43,021	2,505,644	2,073	1,589	44,742
인천광역시	62,208	2,843,981	2,755	2,351	54,829
광주광역시	28,914	1,469,216	1,203	873	23,694
대전광역시	30,884	1,524,583	1,321	926	29,954
울산광역시	70,783	1,147,256	1,493	961	25,542
경 기 도	288,147	12,093,299	13,289	9,442	208,116
강 원 도	33,853	1,538,630	1,345	3,481	88,886
충 청 북 도	43,628	1,565,628	1,444	2,387	63,812
충 청 남 도	95,308	2,028,777	2,307	3,589	90,762
전 라 북 도	40,432	1,873,341	1,456	3,207	75,257
전 라 남 도	64,642	1,909,618	1,622	4,971	99,759
경 상 북 도	85,401	2,698,353	2,499	5,372	124,177
경 상 남 도	95,635	3,319,314	3,505	4,710	117,599
제 주 도	12,707	583,713	684	1,295	16,230

주: 자본스톡은 2010년 수치임

자료: 통계청 「지역소득」 2012, 행정자치부 「주민등록인구」 2012, 『지방세정연감』 2012, 『지방재정연감』, 2012, 문시진(2014) 참조

〈부표 6〉 광역자치단체별 지방재정 세출 현황(2007~2012년)

(단위: 십억원)

	2007					2008					2009				
	총세출	이전 경비	자본 지출	지방세	교부세	총세출	경상 이전	자본 지출	지방세	교부세	총세출	경상 이전	자본 지출	지방세	교부세
합 계	113,001	31,326	45,422	43,532	25,239	124,998	37,397	49,462	45,835	31,094	149,659	41,970	66,598	45,057	28,451
서 울	18,136	5,058	4,766	11,886	486	20,256	6,460	5,822	12,987	605	23,058	6,941	7,801	11,994	981
부 산	6,815	2,892	1,696	2,581	722	7,473	3,237	2,081	2,594	952	8,523	3,479	2,819	2,740	1,070
대 구	3,839	1,558	735	1,598	671	4,441	1,815	983	1,628	926	5,331	2,013	1,419	1,573	888
인 천	5,102	1,489	2,203	2,207	272	5,911	1,650	1,863	2,282	427	7,973	1,984	3,144	2,360	396
광 주	2,446	961	672	877	453	2,559	1,100	584	902	612	3,176	1,273	1,011	976	528
대 전	2,373	658	863	1,022	276	2,494	796	776	1,065	394	3,033	968	1,102	1,000	480
울 산	1,982	561	662	1,040	245	2,326	644	987	1,127	298	2,732	750	1,171	1,060	294
세 중															
경 기	21,475	5,035	9,680	11,465	1,837	23,102	6,126	9,846	11,716	2,061	27,936	7,084	13,349	11,723	2,037
강 원	6,838	1,224	3,991	1,098	2,578	6,818	1,485	3,659	1,075	3,192	7,878	1,659	4,391	1,065	2,757
충 북	4,438	1,213	1,984	1,077	1,818	4,984	1,426	2,269	1,103	2,170	5,828	1,587	2,937	1,095	1,847
충 남	6,192	1,692	2,816	1,657	2,142	6,912	2,076	3,048	1,739	2,565	8,387	2,256	4,132	1,793	2,399
전 북	5,840	2,023	2,246	1,015	2,608	6,735	2,289	2,692	1,127	3,350	7,843	2,534	3,456	1,091	2,844
전 남	7,703	1,789	3,935	1,128	3,648	9,011	2,183	4,686	1,249	4,412	10,796	2,522	5,969	1,288	3,822
경 북	8,493	2,290	3,809	1,867	3,702	9,515	2,767	4,311	1,915	4,668	11,934	3,163	6,105	2,002	4,193
경 남	9,180	2,346	4,372	2,565	3,047	10,013	2,751	4,650	2,881	3,556	12,293	3,073	6,234	2,880	3,106
제 주	2,151	539	992	447	736	2,449	593	1,207	445	906	2,939	686	1,559	415	808

〈부표 5〉의 계속

	2010					2011					2012				
	총세출	경상 이전	자본 지출	지방세	교부세	총세출	경상 이전	자본 지출	지방세	교부세	총세출	경상 이전	자본 지출	지방세	교부세
합계	1,38,571	45,318	52,956	50,080	28,199	141,233	48,518	50,186	52,299	31,938	150,261	54,166	51,807	53,938	35,206
서울	21,691	7,734	5,697	12,856	291	22,036	8,948	4,680	12,914	1,154	22,334	9,414	4,205	13,437	1,120
부산	8,284	3,579	2,449	3,061	1,045	8,440	3,635	2,250	3,353	1,166	8,985	3,945	2,373	3,386	1,242
대구	5,245	2,125	1,343	1,819	746	5,459	2,260	1,313	1,924	907	5,813	2,536	1,589	2,073	1,057
인천	6,902	2,322	2,686	2,429	454	6,829	2,496	2,380	2,790	461	7,432	3,012	2,351	2,755	556
광주	3,057	1,316	812	1,077	547	3,204	1,434	843	1,137	642	3,495	1,640	873	1,203	658
대전	2,847	1,007	903	1,163	429	3,094	1,104	948	1,333	501	3,210	1,226	926	1,321	555
울산	2,561	793	900	1,231	240	2,539	796	792	1,375	258	2,900	902	961	1,493	244
세종						0	0	0	0		205	71	75	119	68
경기	25,268	7,925	9,862	12,880	2,048	25,082	8,313	8,935	12,956	2,284	27,452	9,873	9,442	13,289	2,447
강원	7,027	1,772	3,381	1,223	2,876	7,223	1,861	3,428	1,272	3,159	7,522	2,015	3,481	1,345	3,526
충북	5,552	1,702	2,429	1,310	2,000	5,649	1,794	2,359	1,371	2,244	5,969	1,972	2,387	1,444	2,513
충남	7,959	2,438	3,504	2,097	2,489	8,164	2,522	3,396	2,298	2,825	8,635	2,759	3,559	2,307	3,034
전북	7,348	2,619	2,918	1,288	2,890	7,827	2,708	3,188	1,407	3,106	8,216	2,999	3,207	1,456	3,376
전남	9,976	2,663	5,044	1,434	3,966	10,115	2,868	4,869	1,580	4,330	10,949	3,286	4,971	1,622	4,883
경북	11,257	3,359	5,086	2,220	4,422	11,534	3,536	4,954	2,398	4,836	12,312	3,901	5,372	2,499	5,442
경남	11,003	3,298	4,740	3,471	2,943	11,324	3,523	4,650	3,609	3,164	11,835	3,813	4,710	3,505	3,507
제주	2,593	668	1,202	521	814	2,714	720	1,201	581	900	2,996	804	1,295	684	981

자료: 「지방재정연감」, 각연도

## 지역발전정책과 재정정책

---

김현아

본 연구는 지역발전정책의 성과를 지역간 인구이동과 연계하여 평가해 보 고자 하였다. 분석에 앞서 지자체와 국가직접사업 관련 지역발전재원을 산 정하였다. 실증분석 결과에서는 지자체와 국가직접 투자적인 지역발전재원 은 지속적으로 감소하고 있는 지역 간 인구이동에 영향을 미쳤으며, 지역 경제성장 및 소득에도 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 복지 재원 부담증가에 따라 지역발전재원은 감소하고 있는 추세임에도 불구하고, 지역발전재원의 역할이 재조명되어야 하는 정책적 현실을 설명하는 중요한 연구에 해당한다. 따라서, 본 연구는 이와 함께 지역발전재원의 다양성 확보 방안도 마련되어야 함을 강조하고 있다. 또한, 본 연구는 유사사업 중복을 막기 위한 재원의 효율성을 확보방안으로 지자체가 사업선택의 주체가 될 수 있는 기존 '포괄보조금' 활용방안을 제안하였다. 재원의 효과성 제고방안 을 위해서는 지역발전정책의 권역과 기존 지방재정조정제도의 행정구역이 일치해야 함을 설명하고 있다.

## Regional policy and Public finance policy

---

Hyun-A, Kim

This paper tries to link between the regional policy and the intergovernmental fiscal system to achieve fiscal efficiency and effectiveness. The key idea was from the trend which shows the consecutive decrease of regional migration rate and the growth of intergovernmental fiscal grants. The academic contribution of the paper was the calculation of the exact size of regional expenditure in local governments and central government. Second, the empirical study evaluates the performance of regional policy by using the 'capital expenditure' in local governments and 'gross fixed capital formation' from central government. The results of analysis show that the fiscal transfer from the central government to local governments and earmarked regional block grant may affect people's moving trends. Also, the regional investment plays a role to encourage the level of regional growth and regional income. Finally, the paper suggests policy recommendation about the separate management for capital budget, the enforcement of earmarked regional block grants, and the territorial linkage between regional policy and fiscal policy.

## ■ 저자약력

### 김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 자료 수집 및 정리

박지혜 한국조세재정연구원 연구원

김정은 한국조세재정연구원 전문연구원

연구보고서 14-16

## 지역발전정책과 재정정책

---

---

발행	2014년 12월 31일
저자	김현아
발행인	옥동석
발행처	한국조세재정연구원
주소	339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	(044)414-2114(대)
홈페이지	www.kipf.re.kr
등록	1993. 7. 15. 제21-466호
정가	9,000원
조판 및 인쇄	일지사 (02)503-6971
I S B N	978-89-8191-746-3 93320

---

© 한국조세재정연구원 2014 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.