

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

정부지출 자원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원 / hyuna@kipf.re.kr

01 연구의 배경 및 목적

02 분석 결과

03 결론 및 시사점

참고문헌

2024. 12. 31.

No.186



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 본 연구는 정치적 유인구조로 인한 수도권 집중 경향성과 정치적 선택으로 결정된 균형발전특구의 경제적 효과 여부를 살펴봄으로써 자원배분의 정치경제학적 고찰을 시도함
- 실증분석 결과, 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상이 수도권(경기)의 경합지역에서 나타나는 경향성을 보였음
 - 이러한 경향성은 야당의원원의 지역구보다는 여당의원원의 지역구에서 보다 더 강하게 나타났으며, 국회의원 선거주기에 따른 분야별 지출의 추이변화는 ‘사회복지’ 지출에서만 유의미하게 나타남
- 또한, 본 연구는 정부의 균형발전정책 중 정치적 수단으로 활용가능한 ‘연구개발특구’를 중심으로 특구의 경제효과를 살펴봄
 - 지역기반 특구의 경제적 효과분석에서는 수도권 지역의 인구를 흡수하는 순증의 지역발전이라기보다 ‘옆 지역의 인구와 자본을 잠시 끌어오는 정도’의 효과를 보이는 것으로 나타나, 균형발전정책 수단으로 활용하는 각종 특구 지정 정책효과에 한계가 있음을 추정할 수 있었음
- 본 연구 결과는 국회의원 선거 주기에 따른 지역 간 자원배분 경향성은 수도권 집중과 무관하지 않을 가능성이 높고, 이는 균형발전 정책의 효과성을 저해하므로 지역기반 자원배분의 원칙과 효과성에 대한 재검토가 필요함을 시사함
- 지역기반 ‘특구’ 정책의 효과성 제고 역시 정치제도와 관련 있으며, 특구 지정의 정치적 유인을 축소하고 경제성과 중심의 전환 및 지속적 성과 평가와 정책 환류 시스템의 마련 등 정책환경의 개선이 필요함을 제안함

※ 본 조세재정브리프는 ‘김현아·박정흠·조희평, 『정부지출 자원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2024.’ 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 연구의 배경 및 목적

- 우리나라의 수도권 집중이 단순한 경제성장의 결과만이 아니라 유권자의 정치 수요를 대응하는 선거과정에서의 정치적 재정안배의 결과일 수 있음에 대한 규명이 필요함
 - 1960년대부터 시행된 정부의 수도권 집중 억제와 국토균형발전정책은 현재의 수도권 집중 추세를 완전히 막지 못함
- 우리나라의 양당제 정치구조하에서 선거 전후 정권의 승패를 좌우하는 경합지역(Swing region)인 수도권으로의 재정투자 가능성을 배제하기 어렵기 때문임
 - 총선을 앞두고 발표하는 수도권 집중 투자 계획은 실행되지 않더라도 선거 결과에 영향을 미치는 정치적 행보(“Seminal effect” 관련 연구 다수 존재)
- 정치적 영향에 의한 자원배분의 왜곡은 국가 내 지역

간 불균등의 한 원인일 수 있으며, 이는 궁극적으로 국가 채무 증가를 의미함

- 2024년 70개국 총선 결과와 최근 선진국의 선거 양상을 보면, 보수정부는 재정 감세기조, 진보정부는 확장 기조를 보이며, 유럽 국가들의 보수와 진보의 턴오버가 짧아지는 추세임

- 감세 이후 재정확장 기조가 이어질 경우 국가채무 증가속도가 가속화됨

- 본 연구는 우리나라의 소선거제와 양 진영 간 지역분할 구도의 정치구조하에서 수도권 자원투입이 정당의 정권획득에 유리할 수 있으며, 실제 추가적인 재정안배 여부를 살펴보고자 한 시도임
- 우리나라의 수도권 집중도는 OECD 국가 중 최고

수준이며, 지역재분배 자원 규모도 비교적 큰 편임. 이러한 중앙의존적 자원비중 증가는 지역기반 정치인의 정책 실패를 희석시키는 구조적 취약점으로 작용될 것임

- 본 연구를 통해 정부지출 자원배분에 있어 낙후지역 우선배분 '균형발전' 경향성의 존재를 파악하고, 실증 분석을 통해 선거전후 '경합지역배분' 경향성 존재와 균형발전재원의 구체적 성과 여부를 추정하고자 함
- 균형발전정책 중 정치적 배분 가능성이 있는 국고보조금 사업의 지역기반사업 특구제도에 주목하였으며, 그중에서도 '연구개발특구'의 경제적 효과 분석을 통해 성과를 평가하고자 함

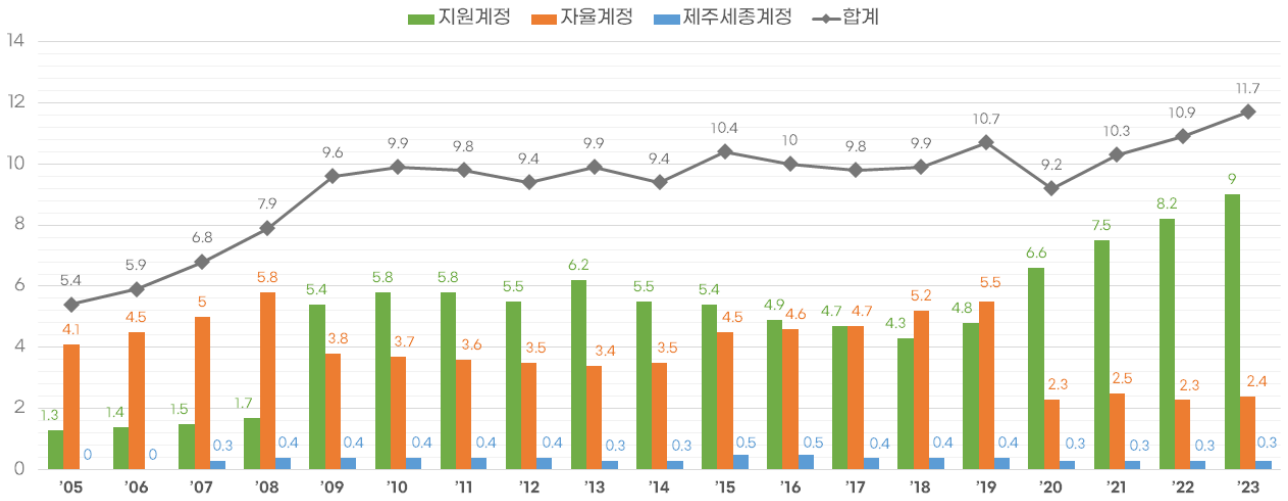
02 분석 결과

1. 지역별 자원배분 현황 및 균형발전 자원규모 추정

- 지역을 근간으로 한 정부 이전재원 중 개인 혹은 가구단위 현금지원 복지지출을 제외한 지역발전특별회계(이하, 지특회계) 규모를 살펴보면, 2023년 기준 11.7조원이며, 명목GDP대비 0.48% 비중을 차지함
- 2005년 도입 당시 지특회계 규모는 5.4조원으로 명목GDP 대비 0.54% 비중이었으며, 국가재정과 비교해보면 같은 기간 국가재정 규모는 208조원에서 607.7조원으로 2.9배 상승한 반면, 지특회계 규모는 2배 상승에 그치고 있음
- 균형발전재원으로 '일반정부 자본지출' 규모를 추정한 결과, 2022년 기준 약 108.5조원으로 GDP 대비 약 4.9% 비중이며, 선진국 대비 높은 수준임
 - OECD의 2011년 지방정부 '공공 자본지출' 규모 추정 당시, 우리나라의 경우 GDP 대비 약 4%의 규모로 선진국 중 스페인 다음으로 높은 수준으로 추정됨
 - 영국의 예산책임청이 추정한 정부 투자재원 규모를 기준으로 살펴보면, 2017년 자료 기준 선진국 대비 1%p 정도 높은 수준이며 정부지출 규모가 선진국 대비 낮다는 점을 감안할 때 우리나라 경제규모와 비교하여 균형발전재원 규모는 다소 큰 규모임
- 균형발전 관련 세제지원 내용과 규모를 살펴보면, 국세 및 지방세 세제지원 규모는 약 1조원 내외로 추산할 수 있음

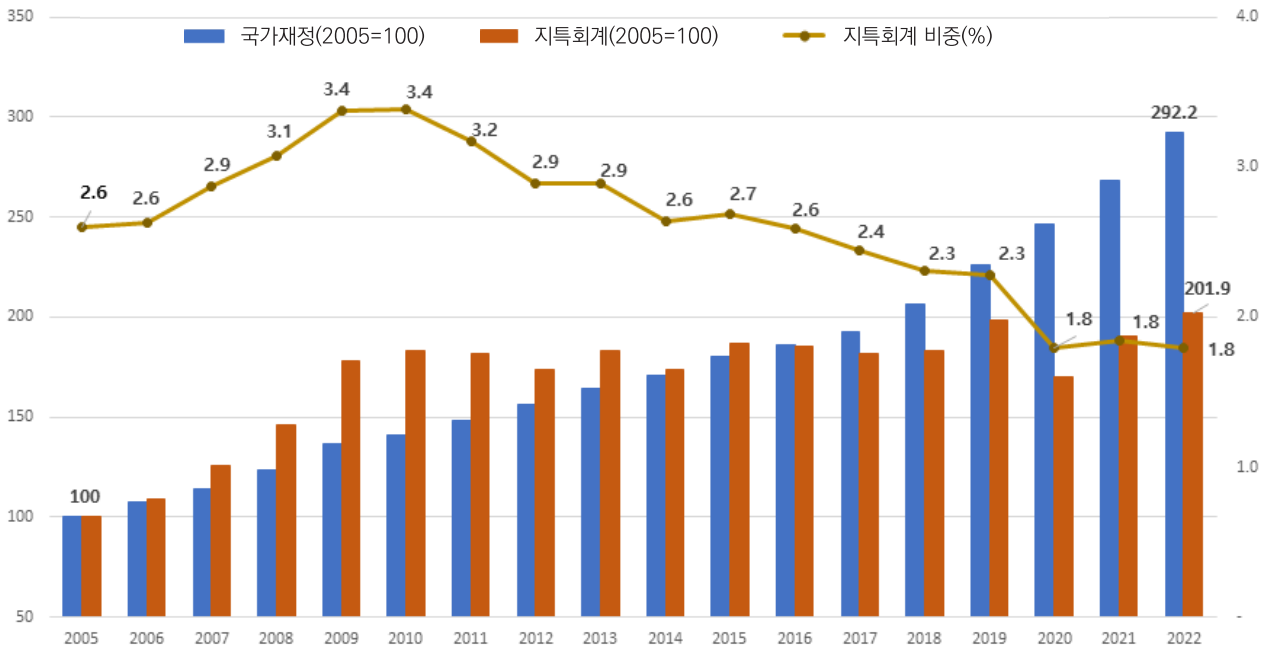
그림 1 연도별 지역발전특별회계 규모 추이

(단위: 조원)



자료: 균형발전종합정보시스템(www.nabis.go.kr), 균형발전특별회계사업 예산추이

그림 2 국가재정과 지역발전특별회계의 예산규모 비교



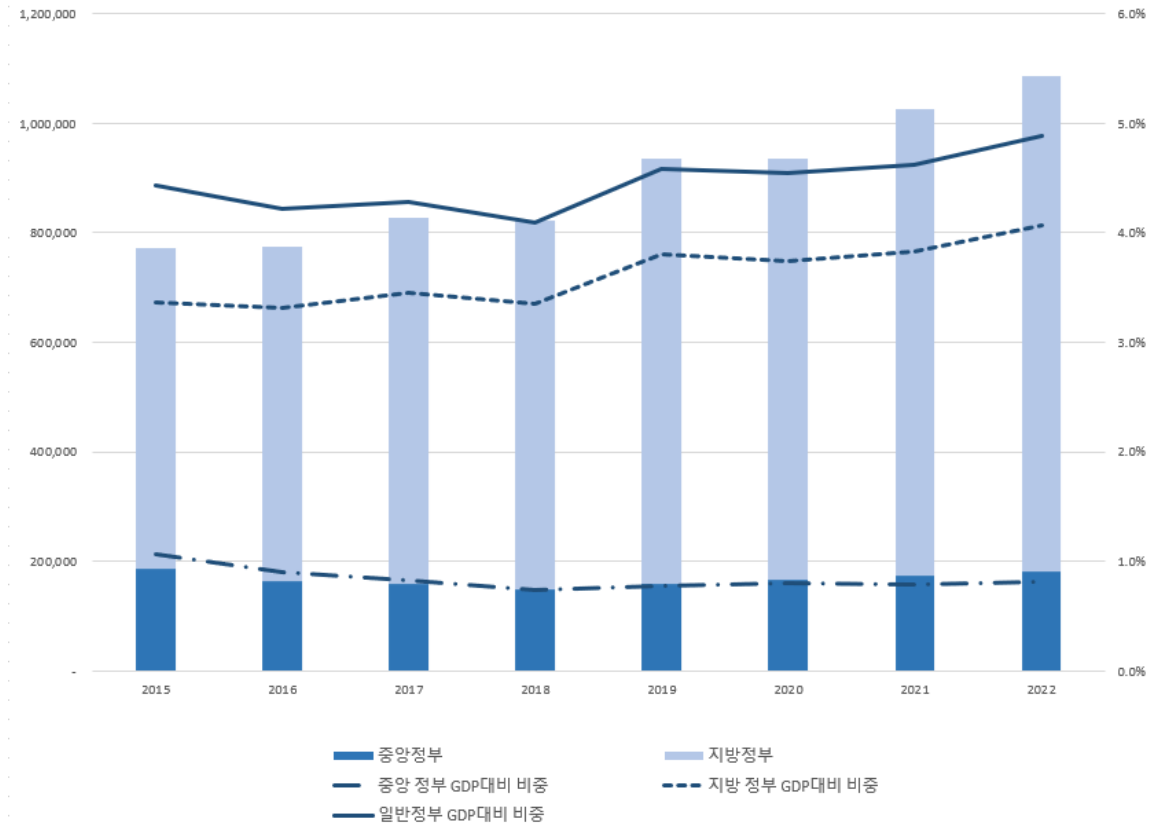
자료: 국가재정운용계획 지원단 보고서, 『2022~2026 국가재정운용계획: 일반·지방행정 분야』, 2022. 12., p. 4 [그림 1-1] 재인용

- 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」에 근거한 국세 및 지방세 세제지원(조세지출)은 2024년 기준 비수도권 이전에 따른 조세감면으로 김무열 외(2020)에 따라 국세부분 8.1천억원, 최진섭(2021)에 따라 지방

세 부분 3.5천억원, 그 밖에 자체조례로 감면하는 지방세 감면규모를 합하여 약 1조원 내외로 추산할 수 있음

그림 3 집행기준 자본지출 규모

(단위: 억원, %)



자료: 다음의 자료를 활용하여 저자 작성

1. 중앙정부 자본지출: 열린재정 재정정보공개시스템, https://openapi.openfiscaldata.go.kr/OPFI127?ACNT_YR=2015, 검색일자: 2024.07.23.
2. 지방정부 자본지출: 지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false>, 검색일자: 2024.07.29.
3. 일반정부 자본지출 규모는 중앙정부와 지방정부 자본지출 합에서 중앙정부 내 '자치단체 이전' 중복 부분을 제외하여 산출함
4. 명목 GDP: 한국은행, 『국민계정』, 주요지표(연간지표)

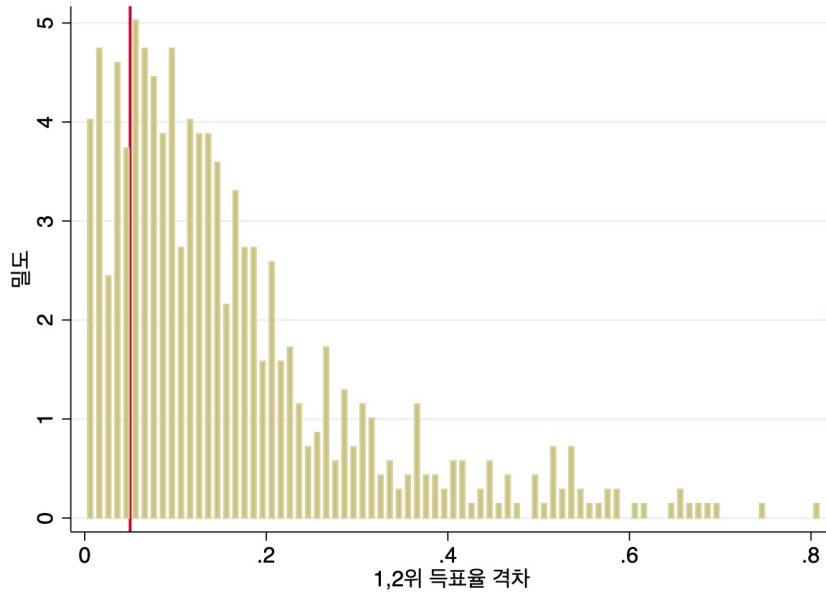
2. 선거가 재정지원에 미치는 영향 분석

- 선거 전후 정부지출 자원 배분이 각 지역의 정치적 경합성에 영향을 받았는지 시군구 단위로 17대부터 21대 국회의원 선거 자료를 통하여 살펴본 결과는 다음과 같음
 - 중앙선거관리위원회에서 제공하는 시군구별 선거자료를 이용하여 1, 2위 여야 후보 간 득표율 격차가 5%p 내인 경합지역은 전체의 20%를 차지하고 있음

- 먼저, <표 1>과 같이 선거공학적 동기에 따른 전략적 국고보조금 배분 현상이 경합지역이 많은 수도권 중에서도 경기도에서 가장 뚜렷하게 나타남
- 또한, <표 2>와 같이 경합지역에서의 재정지출 경향성은 여당의원 지역구에서 야당의원 지역구보다 재정배분이 강하게 나타나, '여당 프리미엄'이 존재함을 확인하였음
- <표 3>에서 나타난 바와 같이, 국회의원 선거주기에 따른 분야별 재정지출 증가에서는 경합지역에서 다음

그림 4 1, 2위 후보 간 득표율 격차 히스토그램

(단위: %p)



주: 위 그림은 1,2위 후보가 여야 후보로 나누어진 경우를 대상으로 작성하였으며, 붉은 선은 경합도의 기준으로 삼은 득표율 격차 5%p를 나타냄
 자료: 중앙선거관리위원회 투·개표정보 및 후보자정보 자료를 이용하여 저자 작성

표 1 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 지역별

변수	로그 국고보조금								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
경합도	0.04*** (0.02)	0.03 (0.03)	-0.08 (0.05)	-0.05* (0.03)	-0.09** (0.04)	0.03 (0.03)	-0.07** (0.03)	0.22** (0.10)	-0.11 (0.07)
경합도 × 선거기간	-0.02 (0.02)	0.00 (0.03)	0.06 (0.07)	0.06* (0.03)	0.06 (0.06)	0.01 (0.05)	0.06 (0.04)	0.02 (0.13)	0.08 (0.08)
지역구분	서울	부산	인천	경기	강원	충북	충남	전북	경남
표본크기	475	304	190	580	342	219	285	266	354
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료: 중앙선거관리위원회 투·개표정보 및 후보자정보 자료와 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료를 이용하여 저자 작성

표 2 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 여야 구분

변수	로그 국고보조금					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
여당 경합승리	-0.021					
	(0.039)					
여당 경합승리 X 다음 선거기간	0.043**	-0.037	0.092***	0.040**	0.077***	0.021
	(0.017)	(0.064)	(0.034)	(0.019)	(0.015)	(0.021)
야당 경합승리	-0.001					
	(0.030)					
야당 경합승리 X 다음 선거기간	0.018	-0.038	0.040	0.055	0.061***	0.015
	(0.016)	(0.049)	(0.029)	(0.035)	(0.020)	(0.024)
기준선거	전체	2004	2008	2012	2016	2020
표본크기	4,327	920	908	909	908	681
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0	0

주: 2020년 선거는 이후 3개년도 자료만 포함
 자료: 중앙선거관리위원회 투·개표정보 및 후보자정보 자료와 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료를 이용하여 저자 작성

표 3 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향

변수	로그 분야별 세출					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
경합도	-0.022	0.015*	-0.025	-0.088	0.072	0.001
	(0.049)	(0.009)	(0.027)	(0.069)	(0.054)	(0.041)
경합도 X 다음 선거기간	0.036	0.016*	0.015	0.048	-0.018	0.002
	(0.034)	(0.010)	(0.020)	(0.050)	(0.036)	(0.040)
세출 분야	교통	사회복지	보건	교육	문화관광	일반공공행정
표본크기	1,731	1,731	1,731	1,682	1,731	1,731
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0	0

자료: 중앙선거관리위원회 투·개표정보 및 후보자정보 자료와 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료를 이용하여 저자 작성

선거 임박하여 ‘사회복지’ 분야에서만 약 1.6% 증가하는 것으로 나타남

- 그 외 점추정치상으로 교육, 교통, 보건 분야에서 각각 4.8%, 3.6%, 1.5% 세출이 증가하는 것을 확인하였으나 통계적으로 유의하지는 않았음
- 정당 관점에서 정당의 장악력을 강화 시킬 수 있는 전략적 자원배분 수단으로 ‘복지 지출’이 유효할 수 있음을 시사함

3. 균형발전 관련 특구의 경제적 효과 추정

- 본 연구는 균형발전 관련 특구(2022년 기준 약 60개) 중 ‘산단’을 제외하고 가장 규모가 크고, 모든 지역이 고르게 분포된 ‘연구개발특구’를 중심으로 합성이중차분법을 활용하여 분석하였음¹⁾
- 다음 [그림 5]와 같이 연구개발특구 지정효과의 동학을 살펴보면, 패널 A와 B는 연구개발특구 지정이 특구 지구에 포함된 시군구와 포함되지 않은 시군구에 상반된 경제 효과를 가져오는 것을 시사함
 - 패널 A는 특구 지구에 포함된 시군구의 총종사자 수가 대조군 비해 유의미하게 증가하지 않았음을 보임(검정색)
 - 반면에 특구 지구에 포함되지 않은 시군구는 총종사자 수가 특구 지정 이후 대조군에 비해 오히려 감소함(회색)
 - 마찬가지로 패널 B에서는 연구개발특구 지정으로 인해 특구 지구에 포함된 시군구는 사업체 수가 감소

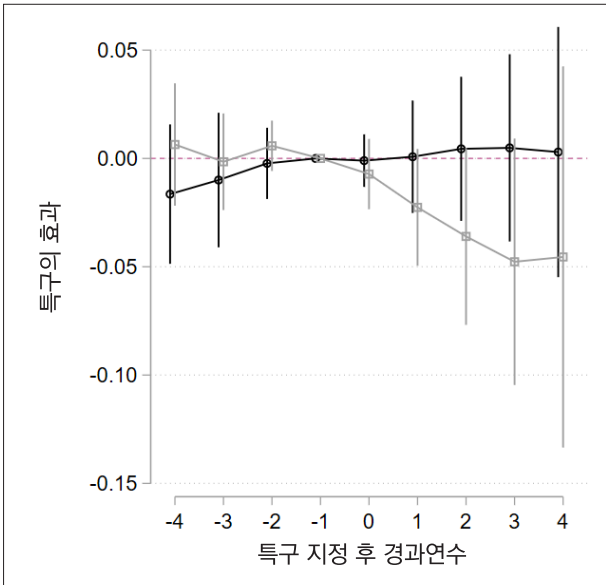
하지 않았지만(검정색), 특구 지구에 포함되지 않은 시군구는 특구 지정 이후 사업체 수가 감소함(회색)

- 이에 반해 다음 그림의 패널 C와 D에 의하면 특구 지구 포함 여부와 관계 없이 연구개발특구가 지자체 인구 규모에는 유의미한 영향을 미치지 않음
 - 패널 C의 총인구와 패널 D의 핵심생산인구 규모에 미치는 효과 추정치는 연구개발특구 지정 전과 후 모두 0에 가까워, 연구개발특구가 부정적인 인구 효과를 초래하지는 않았을 것으로 추정함
 - 특히 앞선 경제 효과와는 달리, 인구 효과는 특구 지구에 포함된 시군구와 지구에 포함되지 않은 시군구 간 큰 차이가 없었음
- 다음 <표 4>는 위의 내용에서 제조업 총종사자 수, 제조업 총사업체 수, 서비스업 총종사자 수, 서비스업 총사업체수의 통계적 유의성과 계수 값의 크기를 비교하여 살펴볼 수 있음
 - 연구개발특구 내에서 특구 지구에 포함되지 않은 시군구에 부정적인 효과가 더 큰 것을 알 수 있으며, 또한 서비스업보다는 제조업에 미치는 부정적인 영향이 대체로 더 큰 것을 알 수 있음
- 결론적으로, 연구개발특구 지정에 따른 경제적 효과는 인접 지역으로부터의 사업체 및 종사자 수 이동으로 인한 경제적 충격을 다소 완화하였던 것으로 추정하며, 이러한 결과는 수도권으로부터의 이동에 따른 순경제성장 증가효과라고 보기는 어려웠음
- 또한, 특구지정으로 인한 인구증가 효과가 일부 확인되나, 통계값은 유의미하지 않았고, 그 외 ‘지역특화발전특구’는 지역 간 경쟁을 유도하지만, 뚜렷한 경제적 성과를 보이지 않음

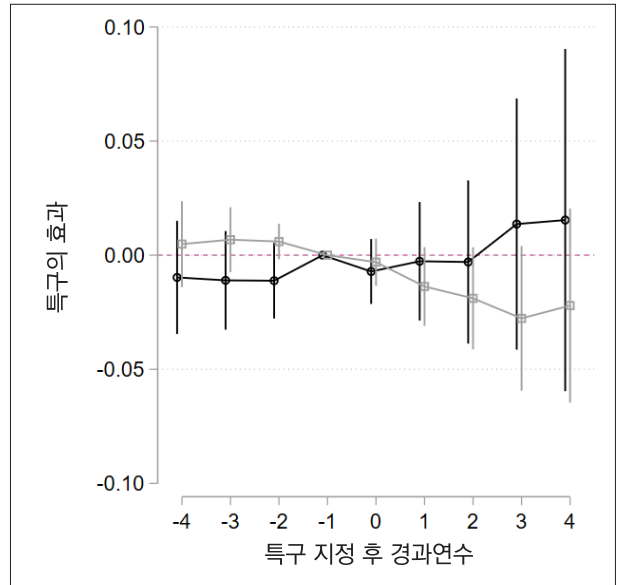
1) 본 모형에서 사용한 처치군은 영호남 시군구이며, 대조군은 전라남도, 경상남도, 경상북도, 울산광역시에 있는 시군구임(김현아 외(2024) 본문참고)

그림 5 연구개발특구 지정 효과의 동학

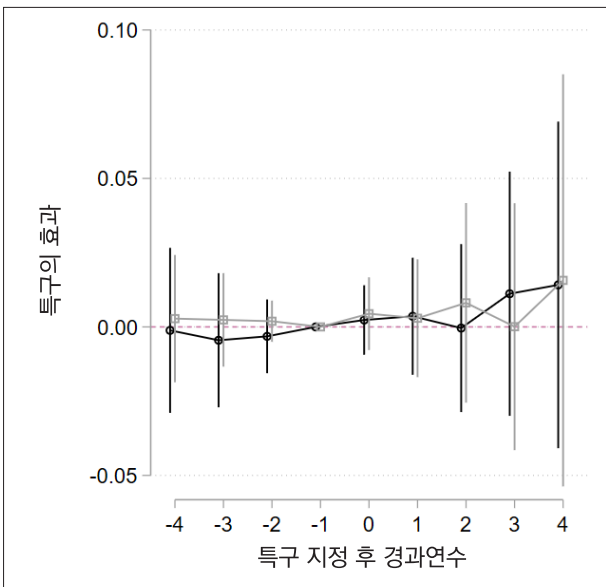
패널 A: 로그 총종사자 수



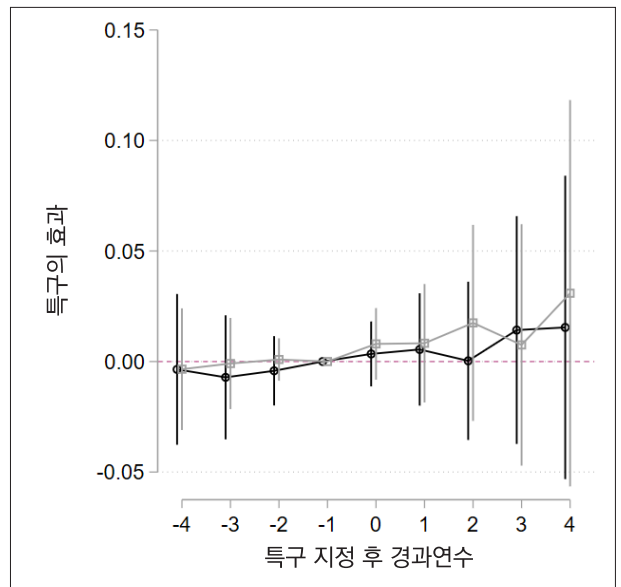
패널 B: 로그 총사업체 수



패널 C: 로그 총인구



패널 D: 로그 25~49세 인구



- 주: 1. 영호남 시군구만 분석에 포함
- 2. 시군구 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors) 사용함
- 3. 2005년 시군구 인구를 회귀분석의 가중치로 사용
- 4. 검정 점은 특구로 지정된 광역단체 내 특구지구에 포함된 시군구에 미치는 효과를 나타냄
- 5. 회색 점은 특구로 지정된 광역단체 내 특구지구에 미포함된 시군구에 미치는 효과를 나타냄
- 6. 수직선은 추정계수의 95% 신뢰수준을 나타냄

자료: 저자 작성

표 4 연구개발특구 입주 기관 수에 따른 이질적 경제 효과, 합성이중차분법

시군구 특수지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그 제조업종사자 수 연구개발특구 지정	-0.021 (0.026)	-0.037 (0.035)	-0.061** (0.030)	-0.102*** (0.032)
패널 B: 로그 제조업사업체 수 연구개발특구 지정	-0.054 (0.033)	-0.064** (0.032)	-0.110*** (0.022)	-0.119*** (0.024)
패널 C: 로그 서비스업종사자 수 연구개발특구 지정	0.003 (0.020)	0.009 (0.023)	-0.020 (0.014)	-0.020 (0.017)
패널 D: 로그 서비스업사업체 수 연구개발특구 지정	-0.002 (0.023)	-0.006 (0.026)	-0.027** (0.013)	-0.035*** (0.013)
시군구 개수	196	84	205	93
영호남만 포함		Y		Y
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
연도	Y	Y	Y	Y

주: 1. 표준오차는 시군구 단위에서 군집하였음
2. 2000년 인구를 가중치로 사용함

자료: 전국사업체조사를 활용하여 저자 작성

03 결론 및 시사점

- 본 연구 결과는 국회의원 선거 주기에 따른 지역 간 자원배분 경향성은 수도권 집중과 무관하지 않을 가능성이 높고, 이는 균형발전 정책의 효과성을 저해하므로 지역기반 자원배분의 원칙과 효과성에 대한 재검토가 필요함을 시사함
 - 본 연구는 국고보조금 배분의 정치적 순환성과 여당 프리미엄 효과 분석에 있어 선거 전후 원도우 기간을 설정하고, 대선효과를 통제하는 등 국회의원 선거주기에서의 '정당의 역할'에 집중한 연구설계와 방법론 면에서 기존 연구와 차별화하고 있음
 - 정치적 양극화 심화와 수도권 중심의 재정투자는 지

- 역 간 격차를 확대하며, 득표에 유리한 인구집중지역인 수도권 투자 유인을 지속시킴
 - 이는 지역 간 격차 완화를 위한 재정규모의 증가를 야기시키며 결과적으로 국가 채무 증가를 유발할 가능성이 높음
- 중장기적으로 본 연구는 자원배분 우선순위 설정을 위한 중앙·지방 간 거버넌스 재검토, 정당 및 개별 정치인 공약사업 효과성 검토, 국토균형발전 사업 효과성 검토, 수도권 자원투입 부분에 대한 자원부담 논의의 구체화를 제안함
 - 구체적으로는 인구집중지역에 유리한 세입분권 중

심의 재정분권을 지양하고 세출분권 강화를 위한 제도설계가 필요함

- 선거주기마다 경합지역 득표를 위한 정당의 복지지출 증가, 개별 정치인의 지역사업 이후 재정효과성 검토와 발표를 통한 정치적 책임성 부여방안 모색이 이루어져야 함을 제안함

- 본 연구의 지역기반 특구의 경제적 효과분석에서는 균형발전정책 수단으로 활용하는 각종 특구의 경우 수도권 지역의 인구를 흡수하는 순증의 지역발전이라기보다는 '옆 지역의 인구나 자본을 잠시 끌어오는 정도'로 나타나 특구 정책효과의 한계를 보여주고 있음
 - 해당 지역에서는 특구 지정 자체가 중요한 정치적 이벤트이며 지정 자체에만 초점이 맞춰지고, 지정 이후 성과평가와 환류과정이 미흡한 것으로 나타남
 - 중앙당 중심의 정치구조와 높은 국비의존도는 지역주민의 재정책임 의식을 약화시키며, 결과적으로 해당 지역구의 정치적 책임이 정당에 귀속되는 경향을 보일 수 있음

- 이러한 구조는 지역기반 특구 지정을 통한 지역발전이라는 경제성으로 연계되기 어려울 수 있는 한계를 의미함

- 전 국토의 특구화는 지양하고, 건강한 경쟁구조 속에서 지자체 간 상생할 수 있는 정치경제적 환경 마련이 필요함
 - 기존 특구 정책을 재설계하여 '기회발전특구' 등 변화 가능성이 큰 특구에 차별화된 지원이 필요함
 - 향후 지자체 주도의 책임성과 자율성을 최대한 보장한 해당 지역구의 지역기반 경제활성화 사례와 이를 통한 정치적 재신임 여부가 연계되는 사례 분석을 제안함
 - 지역특구 지정 이후의 성과를 지속적으로 평가하고, 환류 시스템을 통해 정책의 실효성을 강화해야 함
 - 지역기반 특구의 성과를 평가할 수 있는 미시데이터 구축이 요구됨
 - 세외수입 및 지역기반 산업의 지방세입 인센티브 확보 방안을 도입하여 지역발전의 촉진이 필요함

참고문헌

- 김무열·권성오·최승문, 「법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면 및 수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면」, 한국조세재정연구원, 2020.
- 최진섭, 「균형발전 세제의 평가와 정책방향」, 『2021년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집』, 2021.
- 국가재정운용계획 지원단 보고서, 『2022~2026 국가재정운용계획: 일반·지방행정 분야』, 2022.12.
- 한국은행, 「국민계정」, 주요지표(연간지표)

〈웹 사이트〉

- 균형발전종합정보시스템, www.nabis.go.kr(접속일자: 2024. 6. 20.)
- 열린재정 재정정보공개시스템, <https://openapi.openfiscaldata.go.kr>(접속일자: 2024. 7. 23.)
- 지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr>(접속일자: 2024. 7. 29.)

kipf