



정부지출 자원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

2024. 12.

김현아 · 박정흠 · 조희평



정부지출 재원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

2024. 12.

김현아 · 박정흠 · 조희평

서 언

본 보고서는 현재의 수도권 집중이 단순히 경제성장의 결과에만 기인한 것이라기보다는 양당제 정치적 구조하에서 유권자의 정치 수요를 대응하는 선거과정에서의 정치적 재정 안배로 인한 결과일 수 있음에 주목하고 있다. 우리나라는 1960년대부터 수도권 집중 억제와 국토균형발전을 목적으로 한 지역 간 재분배적인 이전재원 제도를 유지해 오고 있다. 매 정부마다 균형 발전은 주요 국정 어젠다에 포함되었으나, 정부재정 및 국가정책과 같은 공적 개입만으로는 수도권 집중 추세를 온전히 막아내지 못하고 있다. 동시에 양당제 정치적 구조하에서 선거 전후 정권의 승패를 좌우하는 인구집중지역인 수도권으로의 재정투자 가능성도 배제하기 어려운 구조이다. 소선거구제와 다수결에 의하여 선출되는 의회제도가 유지되는 한 인구집중지역으로의 정치적 지원은 다양한 방식으로 나타날 유인이 존재하기 때문이다. 이에 본 보고서는 정부지출 재원배분에 있어 낙후지역 우선배분의 구조적 특징과 선거 전후 정부지출의 정치적 경향성의 존재 여부를 실증적으로 파악해보고자 하였다. 먼저, 정부지출 팽창과정에서 우리나라의 ‘선거제도’와 ‘이전재원의 연성예산’이 지역적 재원배분에 어떻게 영향을 미쳤는지 여부를 살펴보고자 하였다. 결과적으로 본 보고서는 정치적으로 유불리가 존재하는 선거과정과 세수확보 및 재정지출이라는 국가개입을 통한 재정제도는 수도권 집중에 다소 역할을 하였을 것으로 보고 있다.

또한, 이상의 정치적 과정의 결과로 채택된 지역특구의 균형발전 효과 여부도 주목하였다. 일부 특구에서의 균형발전 효과는 유의하게 나타났으나, 이는 수도권으로부터의 인적, 물적 자본의 이동보다는 인근 지역과의 경쟁 과정의 결과인 것으로 보여 궁극적으로 그 효과는 모호한 것으로 보였다. 이러한 분석 결과는 균형발전 일환인 특구 지정은 이른바 지역별 나눠먹기 방식으로 운영하고, 궁극적으로는 정당 수권에 유리한 지역인 수도권 지역

으로 재원배분을 집중할 유인이 있음을 설명하고 있다. 즉, 기존의 균형발전 정책의 효과는 모호하나, 선거 전후의 경합지역으로의 재원집중 경향성은 높다는 것이다. 따라서, 재정제도 관점에서 본 보고서는 국회의 권한과 정당의 역할이 보다 더 중요해지는 가운데, 지역기반 재원배분의 정치적 개입 강도에 대하여 국민적 논의가 필요한 시점임을 강조하고 있다. 또한, 중장기적으로 재원배분 우선순위 설정을 위한 거버넌스 재검토, 헌법에 명시된 국토균형발전의 이행 의무, 수도권 재원투입 부분에 대한 재원부담 논의 구체화를 제안함으로써 균형발전 재원배분의 정치적 책임성과 재정효율성을 연계하고자 시도하고 있다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사, 박정흠 박사, 고려대학교 조희평 교수가 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 방대한 자료수집과 원고 마무리를 위해 애써준 신동준 선임연구원, 오지연 선임연구원, 설지수 연구원에게도 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 저자들은 특히 모두가 어려워하고 있는 균형발전 재원에 대한 정치경제적인 접근에 대한 분석에 대해 아끼지 않고 격려해 주신 건국대학교 김진영 교수, 인천대학교 김지영 교수, 이화여자대학교 송호신 교수, 중앙대학교 류덕현 교수, 서울시립대학교 김우현 교수, 중앙대학교 고 선 교수께 감사하고 있으며, 세미나 과정에서 준 건설적인 조언을 최대한 반영하고자 노력하였음을 밝히고 있다. 또한, 저자들은 본 보고서의 작성 과정 중 중간평가 및 최종보고 세미나에서 애정어린 지적과 유익한 토론을 해준 본원의 최준욱 박사, 오종현 박사, 송경호 박사를 비롯한 선후배 박사들께 깊은 감사의 마음을 전하고 있다. 끝으로 본 보고서의 내용은 오롯이 저자들의 견해일 뿐 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2024년 12월

한국조세재정연구원
원장 이 영

요약 및 정책적 시사점

현대 정치에서 정치인과 정당은 실현하고자 하는 정치목적을 위하여 권력을 갖고자 하며, 자원배분은 그 정치목적을 구현하는 가장 중요한 수단이자 과정이다. 민주주의 제도는 그 우선순위 선점을 위하여 대의적 기구인 국회와 이를 실행하는 행정책임자로서의 대통령과 지자체장을 선거로 선출하는 국가 시스템을 의미한다. 국가예산은 이 과정에서 탄생하는 정치적 산물이며, 지역적 배분규모는 이를 선택한 국민들이 누리고 있는 국가서비스의 정치적 우선순위 안배의 결과에 해당한다. 우리나라는 1960년대부터 수도권 집중 억제와 국토균형발전을 목적으로 한 지역 간 재분배적인 이전재원 제도를 유지해 오고 있다. 매 정부마다 균형발전은 주요 국정 어젠다에 포함되었으나, 정부재정 및 국가정책과 같은 공적 개입만으로는 수도권 집중 추세를 온전히 막아내지 못하고 있다. 동시에 양당제 정치적 구조하에서 선거 전후 정권의 승패를 좌우하는 인구집중지역인 수도권으로의 재정투자 가능성도 배제하기 어렵다. 소선거제와 다수결에 의하여 선출되는 의회제도가 유지되는 한 인구집중지역으로의 정치적 지원은 다양한 방식으로 나타날 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 본 연구는 우선 이러한 정치적 유인구조로 인하여 현재의 수도권 집중이 단순히 경제성장의 결과만이 아니라 유권자의 수요를 대응하는 선거과정에서의 추가적인 재정 안배로 인한 결과일 수 있음을 상정하였다.

2024년 선진국 선거에서 나타나고 있는 공통점은 보수정부는 감세, 진보정부는 재정지출 확장 기조를 각각 보이고 있다는 점이다. 유럽 국가들에서 보수와 진보의 턴오버 기간도 짧아지고 있는 추세임을 감안할 때, 감세 이후 재정지출 확장 기조가 이어질 경우, 국가채무 증가 속도를 가중시킬 것임을 예상할 수 있다. 정치적 영향에 의한 자원배분의 왜곡은 국가 내 지역 간 불균등의 한 원인일 수 있으며, 궁극적으로는 국가채무 증가를 의미한다.

소선거구제와 양 진영 간 지역분할 구조인 우리나라 정치제도는 현재 양당의 정치적 대립이 심각해지는 가운데, 정권 획득을 위한 정당의 전략적인 재원배분이 더욱 강조되고 있는 상황이다. 본 연구는 이상의 정치적 환경 하에서, 수도권으로의 재원투입이 정당의 정권 획득에는 유리할 수 있으며, 실제 추가적인 재정 안배 여부를 살펴보고자 한 시도였다.

실증분석에 앞서, 본 연구는 균형발전재원으로 '일반정부 자본지출' 규모를 추정하였는데, 2022년 기준 GDP 대비 약 4.9% 정도인 것으로 나타났다. 동시에 균형발전 관련 국세 지방세 세제지원 규모는 약 1조원 내외로 추산하였다. 이는 2017년 자료 기준 선진국 대비 1%p 정도 높은 수준이며, 정부지출 규모가 선진국 대비 낮은 점을 감안할 때 우리나라 경제규모와 비교하여 균형발전재원 규모는 다소 큰 규모임을 알 수 있었다.

본 연구의 실증분석 결과는, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상이 수도권(서울, 경기)의 경합지역에서 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 이는 우리나라 수도권 집중이 단순히 시장경제의 결과만은 아닐 수 있음을 시사한다. 정부재원이 인구집중지역으로 배분되는 것은 다수결 원칙을 따르는 민주주의 제도에서는 일견 타당해 보일 수 있겠다. 그러나 국가 공동체 전체를 위하여 정부만이 할 수 있는 지역 간 재분배를 근간으로 한 기존의 균형발전정책의 강도와 내용을 생각해 볼 때, 수도권으로의 재원 집중 경향성은 단순히 민주주의 제도 중 다수결 원칙이 타 의제보다 항상 우선해야 하는가에 대한 근본적인 의문을 제기한다. 지역 간 균형발전 원칙은 성숙한 속의민주주의, 즉 여야 간 상호 합의하에 국회에서 수용한 국민적 어젠다임을 상기할 필요가 있다. 결론적으로, 본 연구는 정당 간의 과열된 정치적 경쟁으로 인하여 투자효율성이 높은 수도권으로의 재정투자 증가속도가 더욱 강화될 가능성을 우려하고 있다.

둘째, 이러한 경향성은 야당 의원의 지역구보다는 여당 의원의 지역구에서 보다 더 강하게 유지되고 있음도 확인할 수 있었다. 선행연구에서도 재원 배분에 있어 이른바 '여당 프리미엄'이 확인된 바 있지만, 주로 지자체장, 당해 연도 국회의원에 대한 분석이었으며, 본 연구는 선거 전후 윈도우 기간을 설정하고, 대선효과를 통제한 경우 등 국회의원 선거주기에서의 정당의

역할을 조명하는 등 연구설계와 방법론에서 차별화하고자 하였다.

셋째, 국회의원 선거주기에 따른 분야별 지출의 추이 변화는 ‘사회복지’ 지출에서만 유의미하게 나타나고 있는 것을 알 수 있었다. 그 외 지역투자 관련 국토교통 및 인프라 등 기타 지출에서는 통계적으로 유의미한 변화를 보여주지 못하였다. 급여성 복지지출의 경우, 대상과 단가를 법으로 결정하며 이는 전 국민 보편서비스(예: 기초연금, 아동수당 등)로서 지역구 후보가 아닌 정당 차원에서 공약을 발표하여 추진한다. 본 실증분석 결과는 정당 관점에서 정당의 장악력을 강화시킬 수 있는 전략적 재원배분 수단으로 복지 지출이 유효할 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 최근의 국회의원 선거를 전후하여 해당 지역구의 개별 정치인 영향보다는 정당의 역할이 더욱 강조되었던 것이 아닌가 하는 유추가 가능하다. 또한, 분야별 재정지출 결과를 비약해서 생각해 보면, 최근의 인구감소 효과로 인하여 대규모 기반 시설의 수요보다는 고령화된 지역들의 사회서비스 시설 수요가 크게 나타나, 자본지출성 복지지출(예: 통합주민센터, 경로당, 보육시설 등)에 집중하였을 가능성도 생각해 볼 수 있다. 반면, 도로 및 국토교통 분야 등의 지역 인프라 투자 지출의 통계적 유의성을 확보하지 못하였는데, 그 원인으로 일반회계 세출 자료의 한계 때문일 수 있음을 밝힌다. 예를 들어, 수도권 지역의 GTX 투자 재원, 첨단 산업단지 등은 민자와 공기업 특별회계 등 지자체 일반회계 외의 지출 계정을 통하여 이루어지고 있다.

나아가, 본 연구는 그간의 균형발전정책 중 정치적 수단으로 활용 가능한 각종 특구의 경제적 효과를 살펴보고자 하였다. 본 연구는 선거주기에 따른 정치적 배분 가능성이 있는 재량지출 부분, 즉 국고보조금 사업 중 지역기반사업 ‘특구’제도를 주목하였으며, 그중에서도 ‘연구개발특구’를 대상으로 경제적 효과를 살펴보고자 하였다. 이상의 실증분석 결과는 첫째, 연구개발특구의 경우, 특구 지구에 포함된 시군구 지자체는 특구에 포함되지 않은 지자체와는 다른 양상을 보여주고 있음을 알 수 있었다. 다만, 이는 특구 지정이 되지 않은 시군구 지역의 ‘사업체 및 종사자 수의 이동으로 인한 것이지 특구로 인한 ‘순경제성장’효과로 보기는 어려웠다. 특구 지구의 경제적 효과를 설명하는 계수 값의 통계적 유의성이 뚜렷하지 않았고, 감소 지역의 부

정적인 효과만 유의한 것으로 나타났기 때문이다. 둘째, 인구 효과의 경우에 연구개발특구 지정이 특구 지구에서의 통계값이 일부 시군구에서 양의 부호, 그렇지 않은 지역에서는 음의 부호가 나타나고 있다. 따라서 연구개발특구의 효과가 인구증가로 나타날 가능성은 있을 수 있으나, 추정치의 통계값이 역시 유의하지 않아 연구개발특구로 인한 인구증가의 분석적 설명은 할 수 없었다.

또한, 본 분석에서는 ‘지역특화발전특구’ 지정에 대한 경제적 효과도 살펴 보았다. 아래로부터의, 즉 지자체로부터의 사업내용 공모를 통한 지역특화발전특구는 직접적인 재정·세제 지원이 있지는 않지만, 지자체 역량에 따른 특유의 사업을 수행할 수 있다는 점, 규모가 크지 않아 재정충격이 크지 않고 따라서 다수의 지자체가 경쟁적으로 시도 가능하다는 점 등의 특징이 존재한다. 2004년에 시작하여 매년 지자체 호응도가 높은 특구사업은 관광인구 및 생활인구 유치를 통한 지역혁신과 지역경제 활성화의 마중물 역할을 할 것으로 기대하였다. 본 실증분석 결과에서는 특구 지정과 경제적 성과지표와는 통계적 상관성을 확보하지는 못하였다. 물론, 이상의 결과는 지역특구지정지역의 급격한 인구감소 추이 등을 볼 때, 그나마 특구효과로 인하여 경제침체 속도를 다소 늦추는 역할을 했을 수 있고, 특구지정을 통한 사회문화 효과가 경제지표로 나타나지 않았을 수 있기에 총체적인 지역특구의 성과평가로 해석하는 것은 주의할 필요가 있겠다.

이상의 연구결과를 요약하면, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 지역 간 자원배분 경향이 있으며, 이는 수도권 집중과 무관하지 않을 수 있다는 점이다. 즉, 정부지출의 자원배분이 정치적 경향성을 갖고 있으며, 이는 득표에 유리한 인구집중지역인 수도권 재원투자 경향이 지속적으로 유지될 것임을 의미한다. 사회복지지출 증가세 역시 수도권 재원집중 양상과 상승작용으로 작용할 가능성이 높다. 지역기반 국회의원 숫자가 다수인 현행 소선거구제 제도는 양당이 팽팽하게 서로 유리한 지역에서 득권이 유지되고, 경합지역에서 경쟁하는 구도이다. 그러나 이 경우 본 분석에서 살펴보았듯이 인구집중지역에 우선 투자를 유인하고 있음을 알 수 있었다.

인구집중지역의 경우 규모의 경제에 따른 사업성이 있으므로 굳이 정부

재원이 아니더라도 민간기업과 지역주민의 선호, 정권획득을 위한 정당과 정치인의 이해관계가 맞을 경우, 대규모 자본시설의 집중이 가능하다. 인구 집중지역으로 모든 물적 자본이 집중되는 구조가 선거를 통해서 더욱 강화 되는 구조는 현행의 수도권 집중이 정치적으로 보호받고 있다는 것을 의미한다.

나아가, 재량지출 분야에서의 균형발전정책 수단으로 활용하는 각종 특구의 경우, 수도권 지역의 인구를 흡수하는 순증의 균형발전이 이루어지는 것이 아닌, '옆 지역의 인구와 자본을 잠시 끌어오는 정도'로서의 성과만 나타내고 있음을 추론해 볼 수 있었다. 위 분석 결과는 균형발전 일환인 특구 지정은 이른바 지역별 나눠먹기 방식으로 운영하고, 궁극적으로는 정당 수권에 유리한 지역인 수도권 지역으로 자원배분을 집중할 수 있음을 함의하고 있어, 향후 '균형발전정책의 틀'과 '수도권 재정집중 가능성 및 효율성'에 대하여 각각 재검토의 필요성을 제기하고 있다. 균형발전을 위한 이전재원의 상당부분은 법정지출로서 단년도 예산배분 절차에는 빠져 있으며, 재량지출 부분 중 일정 부분은 선거 전후 증가추이를 보이고 있는 점을 볼 때 위의 연구결과는 수도권 대 비수도권 자원배분 추이를 일정 부분 설명하고 있다. 자원부담 논의는 정치적으로 민감한 사안이어서 여야 모두 회피하는 가운데, 재정투입 균형발전성과는 수도권 집중 속도를 막기에는 역부족이고, 분명한 것은 수도권 지역으로의 자원집중 가능성은 더욱 높아질 수 있다는 추론이 가능하다.

재정제도 관점에서 본 연구는 국회의 권한과 정당의 역할이 보다 더 중요해지는 가운데, 지역기반 자원배분의 정치적 개입 강도에 대하여 국민적 논의가 필요한 시점임을 강조하고 있다. 또한, 본 연구는 중장기적으로 자원배분 우선순위 설정을 위한 거버넌스 재검토, 헌법에 명시된 국토균형발전의 이행 의무, 수도권 자원투입 부분에 대한 자원부담 논의의 구체화를 제안한다. 수도권 집중을 완화하고 균형발전정책의 효과성을 극대화하기 위한 정부 간 재정제도 개편과 관련해서는 첫째, 지금까지의 인구집중지역에 유리한 세입분권 중심의 재정분권을 지양하고 세출분권 강화를 위한 제도설계를 제안한다. 2010년 지방소비세 도입, 지방소득세 도입 등 국세 지방세 이양을 통한

재정분권 이후 지자체 세수는 증가하였으나 이를 반영한 실제 지방자치단체의 세수자율성과 세출책임성은 진전되지 못하고 있다. 포괄보조사업 확대 등의 세출분권을 수행하기에는 비수도권 지역의 인구가 감소하는 추세여서 포괄보조사업 재정수요가 충분하지 않고, 세출책임을 묻기에는 이전재원 비중이 지나치게 높아서 비수도권 지방자치단체로서는 포괄보조사업의 효과성을 담보하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 궁극적으로 지향하는 세출분권을 제안하기에 앞서 중장기 정부 간 사무구분 및 재정책임 설계가 먼저 이루어지는 것이 필요하다.

둘째, 시군구 자율적으로 운영하는 지역개발특구는 건강한 경쟁구조를 통하여 지자체 간 상생할 수 있도록 정책환경 구축이 먼저 이루어질 필요가 있다. 예를 들어, 지역기반 성과측정 지표 미시데이터 구축, 수수료 등 세외수입과 지역기반 산업의 지방세입 인센티브 방안 등을 제안한다. 기존 자료를 통한 분석으로는 현재 뚜렷한 성과를 확인하기 어려웠으나, 지역개발특구는 지역 내 중소기업 활성화 등 중요한 정책목적을 갖고 있으며 중장기적으로 사업성과가 나타날 수 있으므로 이를 정책적으로 뒷받침하기 위한 근거자료 확보가 우선 필요해 보인다.

균형발전정책은 해당 정책설계가 미비해서라기보다는 지역 스스로의 재원 마련 필요성과 책임성이 뒤따르지 않아서 정책의 구현과정에서 의의를 상실하는 경우가 대부분이다. 정치인은 보다 많은 표를 얻기 위해 특구 지정 자체에는 관심을 갖지만, 지정 이후의 성과가 다시 환류되어 재신임으로 보상받거나 낙선으로 처벌하는 시스템이 작동하는지 여부는 실증적으로 확인하기 어려웠다. 지역주민이 해당 지역구의 정치인에게 정치적 책임을 묻기 보다는 '정당'에 책임을 지우는 경향이 강하기 때문인 것으로 보인다. 또한, 대부분 이전재원으로 지자체 살림이 운용되므로 해당 지역구의 정치인은 지역주민보다는 국비재원 민감도가 높기 때문으로도 볼 수 있다. 특구에 대한 세제지원이 이전하는 기업의 영업이익으로만 남지 않고 해당 지역의 경제성장으로 귀착되는 사례도 찾기 힘들다. 이상의 한계들은 중앙당 중심의 정치구조, 중앙 중심의 재정구조와 같은 정치 및 재정체도의 근본적인 한계에 해당한다. 지역기반 특구가 지역주민과의 재정책임성을 연계하지 않고 정당과

재정당국이 이끄는 것만으로는 그 성과에 한계가 있음을 주지할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 현행 선거제도가 다음 선거 결과로 정당과 정치인에게 정치적 책임을 연계할 수는 있으나, 재정적 책임 연계는 불분명한 구조임을 지적하고 있다. 우리나라의 정부 간 이전제도는 수도권 집중을 완화하기 위한 강한 재분배 구조를 갖추고 있다. 해당 지역의 공공서비스 공급에 대한 재정책임을 해당 지역주민에게 부여하는 방식보다는, 국민 전체가 전 국토의 일정부분씩 부담하는 방식을 의미한다. 이러한 방식은 일정수준까지의 공공서비스 공급을 확대할 때까지는 보다 효과적일 수 있다. 그러나 선진국 수준에 이른 현재의 우리나라에서는 공급의 효율성이라는 편익보다는 불투명한 책임성에 따른 비용 증가가 더 커서 결과적으로 필요 이상의 비용을 전 국민이 부담하는 구조이다. 해당 지역의 공공서비스 수요에 대한 추가적인 재정부담이 지역주민의 부담으로 인식되지 않기 때문에, 주민들의 대다수가 지역 간 '차이'를 '차별'로 인식하고 있다. 혜택을 받는 서비스는 옆 지자체보다 더 좋을 것을 원하지만, 부담은 지지 않고 싶어하는 경향이 유지되는 한, 이 모든 재정부담은 국가채무로 이어지게 된다. 정당과 정치인은 이러한 중앙 지방 재정관계를 이용할 유인이 존재하며 의도하든 그렇지 않든 간에 이는 국가채무를 증가시키는 기제로 활용될 수 있다. 공공서비스에 대한 재정부담과 혜택을 연계하는 정부 간 재정관계 개편이 절실한 이유이다.

목 차

I. 서론	19
II. 자원배분의 정치경제학적 접근 관련 선행연구	24
1. 자원배분의 정치경제학적 이론적 논의	24
가. 정치적 성향과 재분배 연관성에 대한 연구	24
나. 재정정책을 정치적 수단으로 활용하는 경향에 대한 연구	25
다. 재정정책 활용과 정치적 책임성	27
라. 정치적 수단으로서의 보조금 역할(Political budget cycle): Slattery(2022)	29
2. 선거제도가 지역 간 자원배분에 미친 영향	30
3. 국내자료 분석연구	33
가. 우리나라의 정치적 경기 및 예산순환 연구	33
나. 지역 간 자원배분의 정치경제	34
III. 지역별 자원배분 현황 및 균형발전 자원규모 추정	38
1. 정부 간 재정이전 총량과 지역단위 배분 자원 규모	38
가. 정부 간 재정이전 총량	38
나. 지방재정지출 구조와 항목별 비중	42
2. 균형발전 및 수도권 투자자원 범위와 규모 추정	44
가. 균형발전 자원규모 추정 방식과 차이	44
나. 균형발전 관련 세제지원 내용과 규모	53
3. 국가직접 지자체 자본투자 사업 규모: 예비타당성조사 활용 국비 보조사업 투자내용	57
가. 2013년 이후 예비타당성조사 자료 활용한 SOC 사업 배분 현황	57

나. 정당별 공약내용 중 수도권 및 비수도권 투자 계획 내용: ‘pork barrel’ 사례	61
IV. 선거가 재정지원에 미치는 영향 분석	63
1. 실증분석의 틀	63
가. 문제의식	63
나. 분석이론	64
다. 연구가설	67
2. 분석자료 및 분석방법론	71
가. 분석자료	71
나. 실증분석 방법론	76
3. 실증분석 결과	79
가. 선거 경합도가 국고보조금 배분에 미친 영향	79
나. 지역별 이질성 분석	81
다. 여야 구분에 따른 이질성 분석	84
라. 세출 분야별 분석	85
마. 강건성 분석: 대통령 선거주기 통제	86
바. 소결	87
V. 균형발전 정책의 경제적 효과 추정	89
1. 균형발전정책 효과분석 개요	89
가. 균형발전정책 효과분석 의미	89
나. 우리나라 균형발전특구 현황	91
2. 분석자료 및 실증분석 전략	92
가. 분석자료	92
나. 실증분석전략	93

3. 연구개발특구 지정이 지역경제에 미친 영향	97
가. 이벤트 스터디 및 이중차분법 추정 결과	97
나. 합성이중차분법 추정결과	103
다. 이질성 분석	109
4. 지역특화발전특구 지정이 지역경제에 미친 영향	111
5. 소결	121
VI. 결론 및 정책적 시사점	122
참고문헌	131
부록	141

표목차

〈표 II-1〉 국내 선행연구	37
〈표 III-1〉 국가예산 대 지방예산 비율	39
〈표 III-2〉 총 재정사용액 기준	39
〈표 III-3〉 연도별 세입재원별 순계예산 규모	39
〈표 III-4〉 지방재정 세출결산 순계규모	40
〈표 III-5〉 2023년 지방자치단체 세출예산 규모	42
〈표 III-6〉 국가균형발전특별회계의 변천	46
〈표 III-7〉 2023년 지방재정 통합재정개요 내 성질별 지출규모	49
〈표 III-8〉 2023년 지방재정 통합재정개요 내 분야별 지출규모	50
〈표 III-9〉 중앙정부 자본지출 현황	51
〈표 III-10〉 지방자치단체 통계목별 세출결산 규모(순계)	51
〈표 III-11〉 일반정부 자본지출 규모	52
〈표 III-12〉 본사 공장이전 법인세 등 국세 감면 개요	55
〈표 III-13〉 법인·공장에 대한 지방세 중과세·감면 실적(2019년)	55
〈표 III-14〉 본사 공장이전 법인세 감면 실적(2018년)	55
〈표 III-15〉 「조세특례제한법」상 지역균형발전 국세 공제 및 감면 신고 현황(2022년) ·	56
〈표 III-16〉 「지방세특례제한법」상 지역균형발전 지방세 공제 및 감면 신고 현황 (2022년)	57
〈표 III-17〉 행정구역별 PIMAC 및 GMAC 사업비 규모	58
〈표 III-18〉 수도권 비수도권 구분에 따른 PIMAC 및 GMAC 사업비 규모	59
〈표 III-19〉 수도권 비수도권 구분에 따른 사업부문별 규모	59
〈표 IV-1〉 분석대상 선거 및 정당	72
〈표 IV-2〉 시도별 선거별 경합 시군구 분포	74

〈표 IV-3〉 분석표본 기초통계량	75
〈표 IV-4〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향	80
〈표 IV-5〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 이벤트 스터디	80
〈표 IV-6〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 지역별 ·	82
〈표 IV-7〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 지역별, 선거별	83
〈표 IV-8〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 여야 구분 ·	84
〈표 IV-9〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향	85
〈표 IV-10〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향: 대통령선거 주기 통제	87
〈표 V-1〉 연구개발특구 지정 현황	92
〈표 V-2〉 특구 지정 범위에 따른 처치군 정의	94
〈표 V-3〉 연구개발특구 지정이 종사자와 사업체 수에 미치는 영향	100
〈표 V-4〉 연구개발특구 지정이 인구에 미치는 영향	101
〈표 V-5〉 연구개발특구 지정이 종사자와 사업체 수에 미치는 영향, 합성이중차분법	107
〈표 V-6〉 연구개발특구 지정이 인구에 미치는 영향, 합성이중차분법	108
〈표 V-7〉 연구개발특구 입주기관 유형에 따른 이질적 경제 효과, 합성이중차분법 ·	109
〈표 V-8〉 연구개발특구 입주기관 수에 따른 이질적 경제 효과, 합성이중차분법 ·	110
〈표 V-9〉 지역특화발전특구 지정현황	112
〈표 V-10〉 지역특화발전특구 지정이 종사자와 사업체 수에 미치는 영향	118
〈표 V-11〉 지역특화발전특구 지정이 지방세 수입에 미치는 영향	119
〈표 V-12〉 지역특화발전특구 지정이 인구에 미치는 영향	120
〈부표 1〉 정당(국민의힘, 더불어민주당)별 균형발전 공약 상세	141

그림목차

[그림 Ⅲ-1] 우리나라 경제성장률 추이	41
[그림 Ⅲ-2] 중앙 및 지방정부의 재정수지 규모	42
[그림 Ⅲ-3] OECD 회원국의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화 (1995, 2000, 2016년)	43
[그림 Ⅲ-4] 국가재정과 균특회계의 예산규모 비교	45
[그림 Ⅲ-5] 연도별 지특회계 규모 추이	47
[그림 Ⅲ-6] 집행기준 자본지출 규모	52
[그림 Ⅲ-7] 영국 예산책임청(OBR) 추정 정부 투자재원 규모	53
[그림 Ⅳ-1] 1, 2위 후보 간 득표율 격차 히스토그램	73
[그림 V-1] 이중차분법 · 합성대조법 · 합성이중차분법의 비교	97
[그림 V-2] 연구개발특구 지정 효과의 동학	99
[그림 V-3] 연구개발특구 지정 여부별 총종사자 수 추이, 합성이중차분법	104
[그림 V-4] 연구개발특구 지정 여부별 총사업체 수 추이, 합성이중차분법	106

I. 서론

우리나라를 포함하여 대부분의 국가들에서 정부지출 규모는 해당 국가의 경제성장 속도보다 더 높은 성장률로 증가하여 왔다. 규모의 증가 추이를 볼 때, 국가의 재정규모는 시장경제 작동의 산물이라는 소극적인 의미보다는 그 이상의 적극적인 정부의 역할이 요구되어 왔음을 추론해 볼 수 있다. 민주주의 제도하에서의 전체 재정규모와 자원배분은 투표에 의한 대의적 의사결정에 따라 결정된다. 국민은 국회라는 대의기구에 재정의 사용 및 결정 권한을 위임하고 있으며, 정부는 국민의 뜻에 따라 집행하되 재정의 지속가능성 확보를 책임지는 주체로서 예산제도를 운용한다. 현대국가에서의 정부 재정 총량과 배분은 바로 이러한 정치제도 및 재정제도의 성숙도에 따라 운영되고 있다. 정부 예산은 국회, 정부 부처, 지자체, 각종 이익단체 등 다양한 이해관계자로 구성된 거버넌스 배분구조하에서 정책사업을 지원한다. 대부분의 제도적 성숙 단계의 국가에서는 헌법과 법률에 따라 예산 우선순위를 정하고 있다. 전체 재정부문 중 교육, 지방자치 등 기본권과 관련된 교육, 최저생활보장 등은 이른바 ‘법정지출’이라 하여 전체 예산에서 최우선적으로 지원토록 하고 있다. 이를 제외한 자원, 즉 각 부처가 집행하는 국가 및 지자체 사업들은 국가가 정한 법률에 따라 정책사업 형태로 지원하고 있다. 민주주의 사회에서의 모든 정치행위는 이 자원배분의 크기, 절차, 우선순위 결정에 대한 의사결정 과정이라고 볼 수 있다.

정치적 경기순환에 따른 그간의 연구에서는 전 세계의 64.7% 이상의 국가에서 민주주의를 채택하고 있으며(EIU, 2024), 특히, 선거 전후로 정부와 국회가 이해관계 득실에 따라 특정 지역 혹은 특정 계층에 재정정책과 관련된 변수를 활용하여 정부정책을 선거에 활용하는 것은 정치적 예산순환 가설로 뒷받침하고 있다. 이러한 특징은 대개 민주주의가 성숙되지 않은 국가

들(less developed and developing countries)에서 더욱 큰 경향성을 보이고 있다고 알려져 있으나, 몇몇 연구에서는 선진국과 개도국 모두에서 선거기간 전후로 재정수단을 활용한 정치행위가 다양하게 나타남을 보여주고 있다. 재정수단 및 자원배분의 정치경제학적 논의가 지속되는 이유는 첫째, 선거를 앞두고 특정 계층, 특정 지역에 배분되는 자원배분으로 인한 재정수지 악화가 직접적인 이유에 해당하며, 둘째, 이러한 선거 과정의 왜곡으로 인하여 국가 전체가 지불해야 하는 기회비용의 왜곡 때문이다. 선거에 승리할 목적으로 정부정책을 수단화하여 국가재정을 활용할 경우, 국가적인 자원 우선순위를 왜곡시킴으로써 후생 감소와 재정수지 악화를 초래한다. 현직 정치인과 정당이 재선을 목적으로 공약을 발표하는 그 자체만으로도 득표율이 증가한다는 분석결과는 첫째, 유권자들의 정치적 선택과 재정부담 간의 괴리가 있다는 점을 알 수 있게 해주며, 둘째, 정치인들이 정부지출 자원배분에 미치는 영향이 존재함을 실증적으로 설명하고 있음을 의미한다.

이렇게 국가 전체 예산을 특정 정치인과 정당의 유불리에 따라 ‘특정 지역’에 집중하는 현상을 ‘포크배럴(Pork barrel)’적 지출이라고 한다. 이러한 정부 예산의 정치수단화는 구조적으로 자원배분의 왜곡으로 이어질 가능성이 있으므로 학계에서는 비판적인 시각을 견지하고 있다. 그러나 현실적으로는 특정 지역 지원을 정치적 이득 목적으로 활용하는 사례는 민주주의 국가에서 빈번하게 나타나고 있다. 특히, 2024년 70여개 국가에서 총선이 이루어지고 있는 가운데, 영국은 그린벨트 해지 여부를 놓고 정치인과 이익집단 간의 유착가능성, 개발이익 현실화와 배분 등에 대한 뜨거운 논쟁이 진행 중이다.¹⁾ 우리나라의 경우, 2024년 4월 총선에서는 특성상 비수도권 지역 공약들이 상당하였으나, 수도권 지원 공약에 집중되었다는 점도 간과할 수 없다.²⁾ 주요 내용으로는 국가첨단산단의 수도권 집중투자,³⁾ 그린벨트 규

1) *Financial Times*, “Is the greenbelt up for grabs?,” Saturday 28 January, 2024, <https://www.ft.com/content/7b170021-fa33-4f8e-9a5d-dfddac40bed4>, 검색일자: 2024. 2. 27.

2) 『시사HN』, 「서울 확장론에 숨은 여야 선거전략」, 2023. 11. 21., <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=51569>, 검색일자: 2024. 2. 27.

3) 『국제신문』, 「국가첨단산단 수도권 쏠림 심화... 부울경 지원은 1건」, 2024. 2. 14., <https://>

제완화,⁴⁾ 신도시 추진계획과 GTX 추진 결과보고⁵⁾ 등으로 수도권 집중 투자 내용이 구체적으로 제시되고 있음을 알 수 있다. 프랑스의 경우, 2020년 총선을 앞두고 1월 ‘파리 15분’ 도시계획을 발표하였다.⁶⁾ 또한, 진보계열인 녹색당의 ‘리옹’시장은 대선을 앞둔 2021년 ‘초등학교 채식급식’을 선언함으로써 지역내 축산업자들과의 이해관계 상충이 있었으며 이는 당시 마크롱 정권과의 충돌로 이어진 바 있다.⁷⁾

나아가 우리나라의 중앙의존적인 재정적 특징은 지역기반 정치인의 정책 실패를 희석시키는 구조로 작용하고 있다. 지역에서 눈에 띄는 현수막의 주요 문구 중 재정과 관련된 내용은 대부분 특정 사업에 대한 국고보조금, 특별교부금 확보 등 이른바 ‘국비확보’에 대한 것이다.⁸⁾ 미국, 스웨덴 등의 자체 살림살이를 책임지는 지자체들이 학교시설 개선을 위한 세율 인상, 해당 지역 법인세율 인상 이후의 낙선 결과가 지역신문에 보도되는 내용과는 거리가 멀다. 이는 우리나라가 지방자치를 다시 시작한 1995년 이후 거의 변

www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=&key=20240214.99099004125, 검색일자: 2024. 2. 27.; 관계부처 합동, 「첨단산업 클러스터 맞춤형 지원방안」, 보도자료, 2024. 2. 14., https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsld1=MOSFBBS_0000000028&searchNtitd1=MOSF_00000000067631&menuNo=4010100, 검색일자: 2024. 2. 27.

- 4) 『중앙일보』, 「尹 그린벨트 52년만에 확 푼다, 지방소멸과 안 맞아」, 2023. 11. 29., <https://www.joongang.co.kr/article/25210936>, 검색일자 2024. 2. 27.
- 5) 관계부처 합동, 「3기 신도시 추진 현황·계획」, https://www.molit.go.kr/policy/capital/cap_e_03.jsp, 검색일자: 2024. 2. 27.; 『비즈워치』, 「[르포]내달 풀릴 GTX-A 미리 타보니 “SRT보다 낫네”」, 2024. 2. 25., https://news.bizwatch.co.kr/article/real_estate/2024/02/23/0040, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 6) 유부중, 「파리, 15분 도시계획과 도시시설 활용방안 발표」, 『건축과 도시공간』, Vol. 40, Winter, 2020.
- 7) 『시사저널』, 「프랑스를 돌로 쪼갠 리옹시의 채식급식 논란」, 2021. 3. 17., <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=213321>, 검색일자: 2024. 2. 27.; 『서울신문』, 「창조도시 택한 리옹, 균형발전 한계 뛰어넘었다」, 「2019 쟁점분석: (18) 프랑스 지방정부 균형발전 성공모델」, 2019. 10. 11., <https://www.seoul.co.kr/news/plan/issueanalysis/2019/10/11/20191011028002>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 8) 서초(갑) 조은희(국민의힘), 「축 서울시 특별교부금 또 27억원 확보, 반포대로 주변 책문화경관시설 조성 5억원...」, 2024. 6. 8. 기준, 「국민의힘 2024 국민도약예산 성과 홍보 현수막」, https://www.peoplepowerparty.kr/news/data_promotion_view/99574?page=5&, 검색일자: 2024. 6. 8.

화가 없으며, 구조적으로 지역재원의 대부분을 중앙정부로부터 지원받고 있기 때문이다. 고착화된 중앙·지방 간 재정구조하에서 자체 세원 확대라는 정치적 부담보다는 ‘국비확보’를 통한 공공서비스 혜택 증가가 이른바 ‘순증’에 해당하므로 정치인과 정당은 이를 선거에 활용할 유인이 크다. 특정 지역의 정치경제적 부담을 전 국민이 고루 부담토록 하는, 이른바 ‘common pool’ 문제는 궁극적으로 특정 지역의 정책실패 책임을 타 지역 주민에게 전가시키는 것을 의미한다. 이러한 중앙·지방 간 재정관계 특징은 전체 국가채무 증가를 부추기는 기제로 활용될 가능성이 높다.

우리나라에서의 지역대상 공약과 이를 활용한 선거 승리의 가장 대표적인 사례는 지금의 세종특별자치시인 ‘신행정수도 이전’이라고 할 수 있다. 특정 지역 대상 정치공약이 주요 선거에서 중요한 분기점이 된 사례에 해당한다. 2002년 대선 당시 노무현 후보가 내세운 ‘수도 이전(후에 ‘신행정수도 및 행정중심복합도시’로 변경)’공약은 결과적으로 ‘Swing region’인 충청권의 표를 흡수하여 대선에 승리한 것으로 평가받고 있다. 이후 박근혜 대통령의 경우에도 MB 정부 당시 수도 이전 백지화 시도와 관련해 원칙적으로 ‘국민과의 약속’을 지켜야 한다는 결론을 이끌어냈고, 이는 당권 및 대권 과정에서 중요한 정치적 행보로 평가받고 있다. 이 두 사례는 균형발전정책을 대선과 연계하여 승리하였고, 이후 공약이행이라는 정치적 책임을 보여준 결과에 해당한다.⁹⁾

지역 대상 정치적 활용은 비단 비수도권 및 낙후지역만을 대상으로 이루어진 것은 아니다. 전체 인구의 절반이 살고 있는 수도권은 정치, 경제, 사회, 문화 모든 면에서 집중되어 있다. 특히, 자본의 집적도와 규모의 경제면에서 볼 때, 수도권 입지는 물류와 인력 고용면에서 자본비용과 경상비용을 감소시켜 기업 측면에서 수도권 규제완화는 기업의 지속가능성과 직결된 사안이다. 따라서 수도권 규제완화와 투자지원은 정치적으로 거부할 수 없는

9) “참여정부는 중앙의 권한을 그대로 남겨둔 채 국가균형발전은 불가능하다는 인식하에 국가중추기능의 공간적 이동과 함께 중앙정부의 권한을 지방으로 분권화하는 것이 필요하다고 보고 행정수도 건설, 공공기관의 지방이전 등의 사업을 추진하기로 하였다”(노무현 사료관, 「제6장 균형발전」, 『참여정부 국정운영백서』, 2008, p. 180).

공약에 해당한다. 이들 지역의 산업단지 및 정주기반 확대를 위한 신도시 공약, 인프라 투자는 수도권 표심과 직결되는 사안이며, 후속 조치 이행 결과 집값 상승, 상권 형성 등은 여야 정치권의 핵심 공약에 해당한다. 수도권 규제완화는 MB 정부에서 본격화된 바 있으며, 그 결과 비수도권 지역의 반발이 있었고, 결과적으로 국세인 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 지방소비세가 도입되었다.¹⁰⁾ 현재 여당은 대선 공약 당시에는 지역정책으로 ‘지방시대위원회’와 기회발전특구 등 4개의 특구 개발로 고루 잘사는 국정과제를 제시하였고, 이후 총선 대응으로는 앞서 밝힌 바와 같이 수도권 집중 투자도 동시에 제안하였다. 특히, 보유세 완화는 고가주택 보유자가 많은 수도권 지역에 명백히 유리한 공약에 해당한다.

본 연구는 정부지출 재원배분에 있어 낙후지역 우선배분의 구조적 경향성과 선거 전후 정부지출의 정치적 경향성의 존재 여부에 대한 의문으로부터 출발한다. 정부지출 팽창과정에서 ① 우리나라의 ‘선거제도’와 ‘이전재원의 연성예산’이 지역적 재원배분에 어떻게 영향을 미쳤는지 여부와 ② 재정제도의 성숙도와 함께 시간이 지남에 따라 그 정도가 강화 혹은 감소되었는지 여부, ③ 결과적으로 지역 우선 재원배분 결과 지역경제에 구체적인 성과로 나타났는지 여부를 중점적으로 살펴보고자 한다. 궁극적으로 이러한 정치적 결정과정으로 인한 재원배분 과정이 지금의 수도권 집중 및 지역소멸에 미쳤을 가능성을 조명하고자 한다. 결과적으로 본 연구에서는 정치적으로 유불리가 존재하는 선거과정과 세수확보 및 재정지출이라는 국가개입을 통한 재정제도는 균형발전과 수도권 집중에 어떠한 역할을 하였는지를 분석하고자 한다. 나아가 그간 지역발전을 위한 특구제도 등의 경제적 성과와 정치적 이득 여부도 제시할 수 있기를 희망한다.

10) 김재훈(2022), pp. 80~81.

Ⅱ. 자원배분의 정치경제학적 접근 관련 선행연구

1. 자원배분의 정치경제학적 이론적 논의

가. 정치적 성향과 재분배 연관성에 대한 연구

Dixit and Londregan(1998)은 규범적(normative) 논점에 따른 자원배분의 정치적 의미를 설명하면서, Mirrlees(1971)는 소득세제를 통한 재분배를 통찰하였고, Diamond and Mirrlees(1971)는 개별소비세에 관해, Atkinson and Stiglitz(1980) 등의 연구에서도 분석적 모형으로 자원배분의 정치경제학적 논점을 정리하였다고 언급하고 있다. 동시에, 정치적 프로세스에 의한 정책 구현은 이러한 규범적 논의와는 별개로 실증적(positive)인 것임을 이론모형으로 밝혔다.¹¹⁾ 이데올로기 성향이 강한 정당과 유권자들이라 할지라도, 실증적으로는 선거에서의 성공과 실패 과정을 통하여 사회 전체의 후생함수 극대화를 위한 재분배 방식을 전략적으로 선택한다는 것이다. 해당 논문은 그 예로 전통적인 양당 정치 국가인 영국과 미국의 사례를 적시하고 있다. 과거 영국 노동당은 1979년부터 1992년까지 견지하였던 정치적 이념성을 네 번의 연속된 선거참패 이후 변화시킨 바 있다. 미국의 경우, 1980년대 민주당, 1990년대 공화당이 당파적 이념성을 견지하였으나 역시 선거 패배로 이어진 후 이념성이 완화된 바 있다는 것이다. 따라서 이 연구에서는 유권자들은 사회 전체의 효용함수의 극대화를 위하여 적절한 수위로 정치적 이념성과 실리(세금과 이전재원 수준)를 조절한다고 가정한다. 이 과정에서 재분배에 대한 이념적 경향성이 세율과 이전재원 정책을 결정하는 데 있어서

11) "However, the recognition that actual policies are the outcome of a political process, and that they depart widely from the normative prescriptions, has led to much research in the positive mode"(Dixit and Londregan, 1998, p. 497).

어떻게 전략적 및 정치적 동기와 결합되는지를 보여주고자 하였다. 연구결과는 직관적이고도 흥미롭다. 소득재분배에 대한 이념적 성향이 강한 정당은 ‘소득증가에 따른 세율인상’과 같은 소득세제 활용을 선호할 가능성이 높고, 이념적 성향이 약한 ‘swing voter’의 경우에는 이른바 ‘pork-barrel’ 정책을 선호하는 것을 보여주었다. 특히, 이념적 성향이 약한 계층이 두터울수록 ‘pork-barrel’과 같은 선심성 정책이 선거 승리에 유리함을 모형으로 제시하고 있다. 이들 연구는 정치적 이론 모형의 주요 지표로서 많은 실증연구와 후속 연구에 영향을 주었다. 20여년이 흐른 지금은 일반적인 현상으로 볼 수 있겠으나, 냉전시대가 종식되고 난 이후에도 미국과 소련의 이념성향이 강한 양강 체제가 강건히 지켜졌던 90년대 중반 당시의 국제정세를 생각해 보면, 이들 연구의 통찰력은 놀랍다. 유권자들의 정치적 이념성향은 스스로의 후생을 고려한 전략적 행위에 부합될 때 지속가능할 수 있음을 보여준 것으로 경제학적으로 사회인식을 보여준 의미있는 접근이기 때문이다. 특히, 오늘날 대부분의 선진국에서 소득세율 조정이 거의 발생하지 않고, 국가부채가 빠른 속도로 증가함에도 끊임없이 재정사업 확대가 나타나는 현상을 설명해 주고 있는 점, 우리나라에서 정치적으로는 양극화가 진행됨에도 양쪽 진영 간의 정책 내용이 사실상 별다른 차이가 없는 점을 개념적으로 설명해 주고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

나. 재정정책을 정치적 수단으로 활용하는 경향에 대한 연구

Rogoff(1990)는 ‘선거 전후 지출이 증가하고 세입이 감소’하는 정치에 따른 재정정책 변화(the political budget cycle, PBC)에 대하여 케인즈의 ‘Political business cycle’의 확장이론임을 밝히고 있다. 그 이전까지 이러한 선거주기에 따른 재정활용 방식에 대한 인식은 제도의 경직성과 투표자들의 근시안적인 선택에 따른 결과물로 인식되었으나, Rogoff(1990)는 이에 대해 선거주기에 따른 재정 활용과 투표행위는 공공재 수요 공급의 균형 과정임을 강조하였다. 민주주의에 기반한 대부분의 국가들에서 선거는 정권을 획득하는 주기적인 정치적 과정이며, 현직 정치인과 정부 관료들은 재신임 여부를 확

인받는 중요한 절차에 해당한다. Rogoff(1990)는 이때 세율을 감소시키거나 재정지출 확대를 이용하여 공공서비스의 상대적 가격을 낮추거나 혹은 규모를 증가시키는 과정은 거의 대부분의 국가에서 나타나는 일반적인 현상임을 주목하였다. 이러한 현상은 현직 정치인의 공공서비스 공급 능력(competence)에 대한 정보의 비대칭성에 기인한다고 보았다.¹²⁾

Shi and Svensson(2002; 2006)은 85개국의 1975년부터 1995년까지의 21년간의 패널자료를 이용하여 선거기간에 재정적자 경향이 발생하는지를 살펴 보았다. 연구결과에서는 선거를 치르는 대상 국가들 중 약 22% 국가들에서 재정적자 증가가 발생하는 경향을 보이며, 규모적으로는 약 GDP 1%p 재정적자가 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 선진국들보다는 개발도상 국가 이하에서 더욱 강하게 나타나는 것을 발견하였다. 또한, 시기적으로는 헌법상의 명시된 선거가 있는 당해 연도와 그에 1년 앞선 해에도 이러한 경향은 크게 달라지지 않는 것으로 나타났다. 분석방법으로는 정치적 경쟁이 존재하는 민주주의 제도하에서 도덕적 해이가 발생하는 모형, 즉 Persson and Tabellini(2000), Lohmann(1998) 등에서 사용한 모형을 분석의 틀로 삼았다.

Persson and Tabellini(2003, Chapter 8)는 1960년부터 1998년까지의 60개의 선진국(민주주의 국가)들을 분석한 결과, '선거 직전 세입감소의 정치경제 순환구조'가 있음을 보여주었다.¹³⁾ 반면, 정부지출 총량, 이전지출, 균형수지 등에서는 선거와 재정정책 간의 일정한 관계를 파악하지 못하였다.

또한, Shmuel(2020)은 Brender and Drazen(2005)의 모형을 활용하여 민주주의 성숙도에 따라 선거에 따른 예산주기(Political budget cycle, PBC)가 나라마다 다르게 나타나고 있음을 확인해 주었다. 결국 해당 국가의 제도적인 차이에 따라 선거와 재정정책 간의 상관관계는 다양한 양상을 나타내고

12) "A political budget cycle arises due to temporary information asymmetries about incumbent leader's "competence" in administering the public goods production process" (Rogoff, 1990, p. 21).

13) "They find a political revenue cycle (government revenue as a percentage of GDP decrease before elections), but no political cycle in expenditures, transfers, or the overall budget balance across countries or political systems"(Brender and Drazen, 2005, p. 1273).

있음을 실증적으로 보여준 연구에 해당한다. Haan and Klomp(2013: 387)은 구체적으로 국가별 차이에 영향을 미치는 변수로, 경제개발 정도, 제도적 수준(institutional quality), 민주주의 도입기간, 민주주의 수준, 선거 룰, 정부형태, 정치 과정의 투명성, 재정수지, 재정준칙 등을 제시하였다.

Veiga et al.(2019)는 이러한 양상이 특정 정치제도하에서 보다 두드러지게 나타나고 있음을 보이고자 하였다. 예를 들어, 비교적 쉬운 재정집행 제도(weak constraints on executives), 신생 민주주의 국가(New democracy), 현직 정치인들이 사적 수혜 크기가 클 경우, 전체 투표자 중 정보 미제공자 비중이 높은 경우 등에서는 이른바 선거에 따른 예산주기가 보다 명확하게 나타나고 있다고 보았다. 이 경우 선거를 통한 정치인들과 정책집행자들의 후생수준이 증가하는 것을 의미하므로 예산주기가 보다 명확할 수 있음을 의미한다.

다. 재정정책 활용과 정치적 책임성

Brender and Drazen(2005)은 1960년부터 2001년까지의 106개 국가(민주주의 국가, 그 외 국가 포함, IMF의 IFS data)를 GMM 방법론으로 분석하여 정권 창출 혹은 주민대표로 선출되기 위한 정치인들이 재정정책을 정치적 수단으로 활용할 경우, 성숙한 민주주의하에서는 투표자들이 재정수단 활용에 대한 페널티를 부여할 가능성을 제기하였다. 즉, 정치인들이 재정정책을 정치적 수단(fiscal manipulation)으로 활용할 경우 선거에서 이기는 정치적 이득도 존재하지만, 반대로 재정정책을 정치수단으로 활용하는 경우 정치적 페널티를 부여하기도 하는 효과가 동시에 존재한다는 것을 분석한 연구이다.¹⁴⁾ 선진국의 재정적으로 ‘보수적인 성향(fiscal conservatives)’ 투표자들은

14) “Our findings also reconcile two contradictory views of pre-electoral manipulation. One argues that politicians may be expected to engage in such manipulation and that empirically it is widespread. A very different view casts doubt on the widespread existence of political cycles in macroeconomic policy, since voters in developed countries are ‘fiscal conservatives’ who punish rather than reward fiscal manipulation” (Brender and Drazen, 2005, p. 1273).

선거에 압박하여 재정지출을 증가시키거나 세입을 감소시키는 등의 재정 활용에 대하여 부정적인 입장을 갖고 있기에 이전 선거에서의 결과가 다음 선거에 반영될 수 있다고 본 것이다. 투표자들은 현재의 정치인들이 재임기간에 재정적자를 발생시키거나 재정낭비가 발생할 경우, 선거를 통하여 처벌(punish)하고자 하므로, 이 경우 선거제도가 정치인이 재정 책임성을 묻는 기제로서도 작용할 수 있음을 설명하고자 한 것이다. 결론적으로 성숙된 민주주의하에서의 선진국의 경우, 정치인은 재정정책을 활용한 정치적 이득(reward)과 그 결과에 대한 정치적 책임성 또한 뒤따른다는 것을 인지하고 있다는 것이며, 이 경우 정치인들이 재정정책을 정치수단화하는 경향은 완화될 수 있다는 견해이다.

이와 관련하여 Shmuel(2020)은 1960년부터 2015년까지 119개국을 해당 국가의 제도적 성숙도, 즉 민주주의 도입시기를 발전 정도로 측정(예: 우리나라는 1988년을 민주주의 도입 원년으로 구분)하여, 권위주의 국가 정도에 따라 ‘강한 민주주의(strongly democracy)’, ‘약한 민주주의(weakly democracy)’, ‘강한 권위주의(strongly autocracy)’, ‘약한 권위주의(weakly autocracy)’의 4단계로 구분하여 재정수지(fiscal balance)와 일정한 상관관계가 있음을 보여주는 연구를 진행하였다. 연구결과가 흥미로운데, ‘약한 민주주의’와 ‘약한 권위주의’의 경우에는 재정수지가 유의하게 감소하는 경향을 보이는 반면, ‘강한 민주주의’와 ‘강한 권위주의’의 경우에는 재정수지에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이에 대해 Shmuel(2020)은 민주주의가 고도로 발달할 경우, 정치인은 세율 인하 및 지출 확장을 이용한 득표 극대화의 유인이 존재하는 한편, 재정규율(재정준칙 등)도 시스템적으로 작동하고 있어서 세율 인하나 지출 확장 폭이 제한되기 때문에, 재정수지에는 영향을 미치지 않을 수 있다는 것이다. 또한, 강한 권위주의 국가, 즉 독재국가일 경우에는 선거제도가 아닌 방식으로 정권 창출과 유지가 가능하므로 재정정책 활용을 통한 정책적 경쟁이 사실상 필요 없기 때문에 실증적으로 효과가 잡히지 않은 것으로 해석하였다.¹⁵⁾

15) “The PBC is the weakest in strongly autocratic and strongly democratic states, while

라. 정치적 수단으로서의 보조금 역할(Political budget cycle):
Slattery(2022)

Slattery(2022)는 보조금 지원의 정치경제학적 사이클이 있음을 분석하고 자, 미국 앨라배마 주의 카운티 선거자료(행정자료) 및 서베이를 이용한 주민들의 의식조사 자료를 활용한 실증분석을 수행하였다. 이 연구에서는 1) 현직 정치인의 보조금 지원이 해당 정치적 이득으로 작용하여 재선에 도움이 되는가?, 2) 보조금 지원의 크기가 선거 전후에 자주 발생하는가?, 3) 국내적으로 지역 간 경쟁을 통한 나눠먹기가 아닌 외부로부터의 막대한 경제적 이득이 발생했을 때, 보조금 지원의 정치경제적인 배분효과를 추정하고자 하였다. 흥미롭게도, 이 연구는 2022년 미국 앨라배마 주의 현대자동차 유치 당시의 정부 문건, 언론인터뷰, 주민 서베이 자료 등을 분석하여 미국의 주단위 보조금 지원정책의 진행과정을 자세히 살펴볼 수 있었다. 주요 결과를 요약하면, 첫째, 보조금 수혜 지역(subsidy winning county)의 경우, 그렇지 않은 지역에 비하여 현직 주지사를 약 2~3%p가량 더 지지하는 것으로 나타났다. 둘째, 이러한 경향은 선거가 있는 당해 연도에 가장 크게 효과가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 결론적으로 외부 투자유치를 통하여 구체적인 고용창출(Job creation)이 실현되는 여부와 상관없이 정책이 언론에 공표되기만 하더라도 정치적 이득 효과(Salience effect)가 발생하는 것을 알 수 있었다.

이에 대해 Slattery(2022)는 재선을 염두에 두는 주지사의 경우, 보조금 지원을 활용한 고용창출 정책을 언론에 발표하고 홍보함으로써 정치적 이득을 추구한다고 보았다.

it is the strongest in weakly autocratic and weakly democratic states. Leaders of strongly autocratic countries have little incentive to manipulate the economy as they face no political competition. Leaders of strongly democratic states have an incentive to manipulate the economy, but institutional constraints prevent them from doing so”(Shmuel, 2020, p. 9).

2. 선거제도가 지역 간 자원배분에 미친 영향

Sørensen(2003)은 오늘날 대부분의 국가들이 선택한 민주주의 제도, 즉 투표로 국민의 대표를 선출하는 선거제도가 결국 지역 간 불균형 현상을 심화시킬 수 있는 기제로 작용할 수 있음을 주장하였다. 노르웨이는 분권화된 주변 스칸디나비아 국가들과 달리 세율 자율성이 낮고 재정의 중앙 의존도가 높은 국가이다. 따라서 중앙정부와 당 차원에서는 지역 간 형평화(egalitarian) 목적으로 배분하는 보조금 규모가 크다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ Sørensen(2003)은 중앙정부의 지방재정 개입의 명분(the centralization of local public finance)은 지역 간 불균형을 완화시키고자 하는 형평성 목적에 있다고 보았다. 중앙정부 이전지출은 시장경제로 인한 지역 간 과도한 빈익빈 부익부 효과를 완화하는 것을 목적으로 하며, 따라서 일정 부분의 효율성을 희생하더라도 불균형 완화(equality) 목적에 따른 자원배분 방식을 유지하고 있다는 것이다.¹⁷⁾ 이 논문은 Inman and Rubinfeld(1997) 분석 프레임을 따르고 있는데, Oates(1972)가 제안한 중앙정부 주도의 보조금 배분은 공공서비스 수준의 범용성(universality)을 유도하여 분권에 유리하게 작용한다고 제안한 것과 반대로, 노르웨이 상황에 따른 중앙 주도의 보조금 배분 상황을 가정하였다. Sørensen(2003)은 노르웨이의 사례를 중심으로 이러한 보조금의 정부개입 목적과 달리 실제의 지역구 의원에 의한 입법과정을 의미하는 정치제도(Parliamentary policy making)와 지방정부의 로비활동이 보조금 배분에 영향을 미치게 되어, 이는 결과적으로 지역 간 불균형의 원인일 수 있음에 주목하였다.¹⁸⁾ 즉, '선거구 내 의석수의 지역 간 불균형'과 '선거구 지방공무원

16) Sørensen(2003), p. 163.

17) "The welfare state regulates local government and allocates grants in a way that sacrifices efficiency to achieve equality"(Sørensen, 2003, p. 163).

18) "The political economy hypothesis that grant allocation is motivated by a desire for political power on the part of municipal, county and national politicians. This can cause the geographical distribution of grants to deviate from the official goal"(Sørensen, 2003, p. 178).

"The pattern of geographical representation in the Storting causes serious distortions in grant allocation and these distortions appear highly questionable in terms of

의 로비활동의 차이'는 광역 및 기초지자체 간의 자원배분에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 실증분석에서는 '인구 1,000명당 의석수와 공무원 수'가 많은 인구집중지역에 상대적으로 자원배분을 집중시키는 요인이 될 수 있음을 보여주었다. 이는 '지역 대표성을 띠는 선거구 획정 제도 및 행정구역 제도'로 인하여 보조금의 한계적인 배분이 기존 정치수요(Marginal propensity to grant allocation by political demand)가 높은 지역으로 집중될 수 있으며, 이러한 경향은 중앙정부의 개입을 통한 지역 간 자원 형평성이라는 본래 목적을 상쇄할 가능성이 있음을 실증적으로 보여주는 중요한 사례에 해당한다. 나아가 해당 분석은 최근 노르웨이의 대도시 인구집중과 고령화 추이를 감안할 경우, 이러한 추세는 헌법에 명시된 지역 간 불균형 완화 목적에 위배되는 것이라고도 밝히고 있다. 정권 획득과 유지를 위한 정치인과 정당의 'Seat maximizing' 정치행위가 정부의 형평화 목적을 위한 자원배분과 보완작용을 하는 것이 아니라 오히려 기존 기득권을 보호하는 제도일 수 있음을 보여준 중요한 연구에 해당한다. 이는 미국뿐만 아니라 영국, 호주, 네덜란드에서도 유사한 경향을 보이고 있다고 설명하고 있어서 북구유럽 국가를 제외한 대부분의 선진국의 경우에 노르웨이의 가설이 적용 가능함을 시사한다.

Johansson(2003)은 1981년부터 1995년까지 스웨덴의 255개 기초자치단체를 대상으로 각 정당이 선거에 이기기 위한 목적으로 이전재원(grants)을 전략적(tactical)으로 사용하고 있는지 여부에 대하여 실증분석한 바 있다. 이는 이전의 Lindbeck and Weibull(1993), Dixit and Londregan(1996)의 모형에 기초하여 설계되었다. 이 분석의 특징은 'Swing voter'를 추정하는 방법론을 제시하였다는 것이며, 모형 추정 결과에서는 'Swing voter' 밀집 지역일수록 더 많은 이전재원이 지원되고 있음을 보여주었다.

Drazen and Eslava(2006)은 정권 획득을 전제로 한 정치인들과 선거 전후 후생 극대화를 목적으로 한 투표자들 사이에는 선거과정을 통한 균형점이 존재하고, 특히 이른바 'Swing region'에 재정지원을 집중할 유인이 존재함을

democratic criteria"(Sørensen, 2003, p. 193).

모형과 시뮬레이션을 통해서 보여주었다. 그간의 연구가 선거가 있는 해에 재정정책을 활용하여 재정적자를 증가시키는 등의 재정적자 증가에 주목하였다면, 이 연구는 정치적 이득이 분명하다고 판단되는 ‘대상’과 ‘지역’에 타기팅하여 지원하는 재정지원의 배분양상에 집중하였다.¹⁹⁾ 이 연구는 특히, 설령 재정수지와 국가채무에는 영향을 미치지 않을 수 있음도 보여줌으로써, 동일한 총량 재정규모에서 재원을 타기팅하여 배분하는 것만으로도 정치적 이득이 가능함을 보여준 사례에 해당한다.

Borck and Owings(2003)는 미국 캘리포니아 주 사례를 분석한 결과, 시장 실패뿐만 아니라 정치적 실패에 따른 자원배분 양상은 수도권에서 거리가 멀수록 보조금이 유의하게 감소하는 실증분석 결과를 제시한 바 있다. 자료는 US Bureau of the Census를 활용하였으며 캘리포니아 주 58개 ‘카운티’의 1977, 1982, 1987, 1992년도에 해당한다. 이 분석의 기여도는 보조금이 ‘정치적 활동’ 즉, 지자체 공무원들의 정부와 국회 로비활동으로 인한 보조금 증가 외에 ‘지리적 제약도 보조금 배분에 영향을 미칠 수 있음을 보이고자 한 것이다.²⁰⁾ 즉, 권력의 중심인 수도권(州都)에서 멀어질수록 ‘한계 로비비용(marginal costs of lobbying)’이 증가하여 로비활동의 축소로 이어지고 결과적으로 추가적인 자원배분에 불리할 수 있음을 보여준 연구이다. 이러한 경향은 재원의 수도권 집중을 더욱 부추겨서 균형발전을 저해하는 요소로 작용할 수 있음을 의미한다.

한편, 정보의 비대칭성을 ‘제도’의 한 유형으로 본다면, Case(2001)의 흥미로운 연구도 살펴볼 만하다. 해당 연구에서는 Albania 사례에서 라디오 청취자가 많은 지역에 연방정부 포괄보조금(Block grants)을 더 지원한 사례를 실증적으로 보여줌으로써 선거기간 동안 미디어를 통한 정치공약 노출이 재

19) “Use of targeted spending also implies voters can be influenced without election-year deficits, consistent with recent findings for established democracies”(Drazen and Eslava, 2006, abstract).

20) “We argue that the marginal costs of lobbying increase with the geographical and ‘political’ distance from the central government capital. Hence, in equilibrium, grants should decrease with a jurisdiction’s distance from the capital”(Borck and Owings, 2003, p. 139).

원배분에 직접적으로 영향을 줄 수 있다고 보았다.²¹⁾ 라디오를 통한 정보공유 사례인 미국 뉴딜정책(New Deal relief program, FERA)의 공약발표가 선거에 미친 영향, 즉 매스미디어를 통한 정보전달력이 선거에 미친 영향에 대한 분석으로는 Strömberg(2001)이 시도하였으나, 상관관계에 대한 통계적인 유의성은 발견하지는 못하였다.

3. 국내자료 분석연구

가. 우리나라의 정치적 경기 및 예산순환 연구

Kang(2015)는 우리나라의 1989년부터 2008년까지의 대선, 총선, 지방선거의 선거주기와 보조금 배분과의 관계를 살펴보았다. 선거주기에 따라 전략적으로 보조금 지원을 활용할 경우, 현재 정치인 혹은 지방대표가 재선에 성공할 가능성이 높아질 수 있음을 시사하는 흥미로운 결과를 보여준 바 있다. 실증분석 결과, 비선거 기간의 경우, 전통적인 지지층(Partisanship: 보수당 영남지역, 진보당 호남지역)으로 재정지원이 유의하게 이루어지는 것으로 나타나, 이른바 ‘Swing voter’지역으로의 전략적인 타기팅 배분은 설명하지 못하였다. 또한, 총선 선거 직전에 보조금 배분 증가가 이루어진 경우, 이전 선거에서 경합이 치열했던 지역의 경우에서 보조금 지원을 증가시킬 경우, 재선에 성공할 확률이 높은 것으로 나타났다. 한편, 스웨덴 사례 연구인 Johansson(2003)은 1981~1995년 기간 동안 255개의 스웨덴 기초자치단체 지역 실증분석 결과, ‘swing voter’ 비중이 높은 지역일수록 더 많은 이전 재원(grants)을 받은 것으로 추정된 바 있다.

Kim et al.(2020)은 우리나라의 지역구 국회의원이 ‘예결위(예산결산특별위원회)’ 소속일 경우 해당 지역의 국고보조금이 유의미하게 증가하는 경향을 이론과 실증분석으로 보여주었다. 우리나라 국가 예산의 편성 권한은 정부가 갖고 있으나, 이를 국회에 제출하고 난 후 예산안의 심의·확정은 국

21) “... Her results indicate that politics matter for the allocation of block grants”(Case, 2001, p. 885).

회에서 하고 있다.²²⁾ 따라서 예결위는 국가예산의 배분에 직접적인 의사결정 기구이므로 해당 위원회에서의 영향력이 크고, 이를 감안하여 50명 전원을 1년 임기로 제한하고 있다. 국회의원이 예결위 소속이 될 때, 임기 내에 해당 국회의원 지역사업을 배분받도록 안배하는 방식으로 대응할 것이라는 추론하에 분석적으로 살펴본 것이다. 예결위 국회의원 선정 과정을 볼 때, 재량지출 자원배분의 틀이 국가사업의 우선순위 혹은 재정에 대한 전문성이 라기보다는 ‘지역안배’임을 시사한다.

박형수·송호신(2011)은 정치적 경기 및 예산순환 발생사례에서 주요 거시지표인 실업률, 인플레이션, 실질가처분소득 등 정책성과 지표들에서 ‘우리나라도 적어도 대통령 직선제가 실시된 13대 대선(1987년 12월) 이후에 정치적 경기 순환이 발생한 것’으로 분석한 바 있다. 대선 시점 이전에는 실업률이 하락하고 다소 안정세를 보였던 반면, 대선 직후에는 실업률과 물가가 상승한 사례를 확인할 수 있었다. 당시 연구에서는 미국의 선거 전 경기 부양정책과 특히 정권별 의무지출에 해당하는 사회보장지출 확대와 아일랜드의 선거 전 복지예산규모 확대, 비선거연도 낮은 증가율 등으로 전형적인 정치적 예산순환 과정이 있음을 보여주고 있다.

나. 지역 간 자원배분의 정치경제

지역 간 자원배분과 관련한 국내에서 수행된 선행 연구는 보조금 배분 및 공공투자사업의 정치경제를 각각 다룬 연구와 그 외 기타 연구로 구분할 수 있다. 먼저 보조금 배분의 정치경제(이재현·박재정, 2017; 유지연·김나영, 2020; 최낙혁·권향원, 2023)를 다룬 연구가 있다. 이재현·박재정(2017)은 충청지역을 대상으로 지역주의적 선거행태의 특징과 국고보조금 배분의 정치성을 파악하기 위해 1인당 교부금을 종속변수로 하여 분석을 수행하였다. 분석결과, 집권여당 또는 충청지역 정당에 대한 더 강한 지지 또는 반대가 교부금 배분에 긍정적 영향을 미치는 U자형 가설이 채택되었다. 유지연·김

22) 국가법령정보센터, 「국가재정법」, <https://www.law.go.kr/법령/국가재정법>, 검색일자: 2024. 2. 27.

나영(2020)은 16개 광역지방자치단체(세종시 제외)의 총세출과 기능별 세출을 대상으로 이전재원 수준이 정치적 경기순환을 조절하는지 여부를 분석하였다. 그 결과 기능별 세출 중 일부(사회복지, 농림해양수산, 산업중소기업, 국토 및 지역개발, 과학기술)에 대해서는 정치적 경기순환이 나타났으나, 총세출에 대하여 이전재원(지방교부세, 국고보조금)은 정치적 경기순환을 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 최낙혁·권향원(2023)은 우리나라 보조금 배분의 영향요인을 확인하기 지방정부의 역량(행정역량과 정치역량)을 고려한 패널(226개의 기초지방자치단체 2013년부터 2019년) 데이터 분석을 수행하였다. 주요한 연구 결과로 보조금 배분에 있어 정치역량과 행정역량 모두 중요한 변인이라는 점과 지역발전수준 변수가 보조금에 더 유효함을 발견한 바 있다.

다음으로 공공투자사업의 정치경제(김재훈·이호준, 2012; 이종연, 2014; 김은미, 2023)를 분석한 연구가 있다. 김재훈·이호준(2012)은 공공투자사업(도로, 기타사업) 추진이 정치인(국회의원, 지자체장)들의 선거 당선에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 재정사업의 국고지원 수준이 선거결과에 일정한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 특히 도로 및 철도사업은 기타 사업보다 선거 당락에 더 큰 영향을 미치는 경향성이 있고, 동일한 조건에서 국책사업을 유치한 후보들의 재선출 확률이 높게 나타났음을 보였다. 당시 연구에서는 재정사업 추진 결정에 정치적 이해관계 영향을 최소화하기 위하여 첫째, 지방자치단체장과 지방의원들의 지방재정 책임성을 강화하고, 둘째, 공공투자사업의 지방비 부담 비율을 상향조정하며, 셋째, 대규모 공공투자사업 지방유치 시 지방부담분에 대한 상세한 재원조달계획을 사전에 세우도록 제시한 바 있다. 이에 따라, 2024년 현재, 공공투자사업 지방유치 시에는 중기재정계획에 반영토록 하고 있으며, 이를 바탕으로 지방비 부담 비율을 명확히 하도록 하고 있다.

이종연(2014)은 정치인이 자신의 지역구에 공공인프라 공급량을 높임에 따라 본인의 당선 가능성을 높일 수 있는 상황에서 포크베렐 지출의 크기의 변화와 그 효과를 Cadot et al.(2006)이 제시한 이론적 모형을 수정하여 검

토하였다. 연구 결과 정치세력은 사회적 최적 수준의 공공인프라 공급량을 초과하는 지출 유인을 갖고 있으며, 이때 정치인은 당선을 위해 유권자가 원하는 공급량을 초과하는 지출을 한다는 점과 정치인은 본인의 지지 지역에서 더 많은 포크배럴 지출을 증가시킬 수 있음을 이론적으로 증명하였다. 김은미(2023)는 사회간접자본 규모의 영향요인(사회경제적 요인, 정치적 요인, 점증요인)을 식별하여 사회간접자본 투자의 고유한 경향성을 검증하였다. 연구 결과 사회경제적 요인(인구증가율, 경제성장률, 물가 등) 중 경제성장률과 물가가 낮아질수록 사회간접자본 투자 규모가 증가(이는 SOC 투자가 경기조절용으로 활용된 것으로 해석 가능)하며, 대통령 선거 시 SOC가 감소(복지 등 다른 분야에 비해 SOC 투자의 우선순위가 낮아진 것으로 해석 가능)하였음을 보였다. 이는 지역베이스가 아닌 전 국민을 대상으로 한 대선의 경우 SOC 정책보다는 ‘복지정책’이 보다 전략적인 선택일 수 있음을 시사하고 있다.

이 외에도 조진만(2019)은 2018. 6. 13. 지방선거에서의 수도권 지역이 갖는 정치적 의미를 분석하였다. 설문조사 데이터를 기반으로 수도권(서울, 인천, 경기) 선거와 비수도권 선거 간 비교를 통해 수도권 선거의 특징을 도출하였다. 수도권은 유권자 수 대비 정치적으로 과소 대표되고 있으며, 비수도권 보다 근소하게 수도권의 투표율이 낮고(통계적 유의성 없음), 유권자 수준에 있어 비수도권 지역보다 정책·공약을 더 중시하는 투표행태를 보이고 있는 것으로 나타났다. 우리나라에서의 수도권은 전체 유권자의 절반이 거주하는 주요 지역이며, 양당의 전통적인 지지층이라고 분류되지 않아 과소 평가받는 경향이 있다고 평가하였다. 수도권 지역은 전 지역이 혼합되어 있으며 선거의 성패를 결정할 수 있는 중요한 지역일 수 있음을 강조하였다. 박기백·김현아(2005)에서는 1995년 이후 시행된 지방자치 선거가 기초자치단체의 재정지출 규모에 영향을 미친 것을 확인한 바 있다. 당선자와 낙선자 간의 득표율 차이가 작을 경우를 정치적 경쟁이 심한 지역으로 보았으며 이때 해당 지역의 1인당 재정지출이 확대되는 경향을 보여주었다. 재정항목에서는 지방세가 아닌 이전재원 확충에 집중한 것을 알 수 있었다.

〈표 II-1〉 국내 선행연구

구분	연구자 (연구년도)	연구 대상	분석자료	연구방법
공공투 자 사 업의 정 치 경 제	김은미 (2023)	우리나라 중앙정부 사회간접자본 재정규모 (전체 중앙정부 재정규모 중 사회간접자본 재정규모가 차지하는 비율)의 변화와 그 영향요인	기획재정부(나라살림예산개요): 인구 1인당 SOC 재정규모, SOC 재정비율, 전년도 SOC 재정규모 통계청: 인구증감률, 실질 GDP 증가율, 물가, 실업률, 중앙선관위 선거통계시스템: 총선 및 대선	기술통계 및 회귀분석
	김재훈 · 이호준 (2012)	우리나라 중앙정부의 공공투자사업(국책사업)의 추진이 선거결과에 미치는 영향	한국개발연구원 공공투자관리센터 국책사업유 정보, 중앙선거관리위원회의 역대선거정보시스템 (선거 출마자 자료)를 연결하여 사용(1999~2010년)	기술통계 및 2단계 프로빗
	이종연 (2014)	우리나라 국회의원 선거와 대통령 선거의 후보가 원하는 공공재 공급량, 지역주민이 원하는 양과 선거에서의 정당 행태	선거생산성과 당파성에 기인한 포크배럴효과 발생 원인에 대한 이론적 분석(유권자들의 성향을 정규분포로 완화, 우리나라 선거상황을 고려) 수행	Cadot et al.(2006) 모형을 기반으로 수정한 모형
보 조 금 배 분 의 정 치 경 제	유지연 · 김나영 (2020)	우리나라 지방자치단체의 세출을 대상으로 이전재원이 정치적 경기순환을 조절하는지 여부	지방재정365: 16개 광역지자체 (세종시 제외) 총세출결산, 기능별 세출 결산 자료, 이전재원(지방교부세, 국고보조금), 부채규모 등 국가통계포털(e-지방지표): 사회경제적변수(실업률, 고령인구 비율, 재정자립도, GRDP, 인구) 활용	GLS (Generalized Least Squares) 분석
	이재현 · 박재정 (2017)	공간적 범위: 충청권(대전, 충남, 충북, 세종) 지역 33개 지자체의 1인당 교부금 시간적 범위: 2004년(제17대), 2008년(제18대), 2012년(제19대) 총선	지방재정365 교부금, 재정자립도 등 선거관리위원회 선거통계시스템의 총선자료: 집권당지지도, 충청지역 정당지지도, 투표율	패널표준 오차수정 (panel corrected standard errors) 모형
	최낙혁 · 권향원 (2023)	우리나라 보조금(국고보조금, 균형발전특별회계) 배분의 영향요인	통계청(KOSIS) 한국도시통계, 내고장알리미, 중앙선거관리위원회, 열린국회정보, 지방재정연감 자료를 활용하여 구축한 패널자료	회귀분석 (고정효과 모형)
기 타	조진만 (2019)	2018년에 실시된 6.13 지방선거를 대상으로 하여 수도권과 비수도권 간 특징 비교	6.13 지방선거 유권자 의식조사 데이터(한국정치학회가 리서치앤리서치(R&R)에 의뢰)한 자료	기술통계 분석, 교차분석

자료: 저자 정리

Ⅲ. 지역별 자원배분 현황 및 균형발전 자원규모 추정

1. 정부 간 재정이전 총량과 지역단위 배분 자원 규모

가. 정부 간 재정이전 총량

본 연구는 국가단위 재원인 국방, 외교, 공공질서 부문과 개인 혹은 가구 단위로 배분되는 사회복지지출은 분석대상에서 제외한다. 국방, 외교 재원은 국내 지역단위 배분대상이 아니며, 의무지출 성격의 사회복지 법정지출은 특정 지역의 배분을 위한 정치적 예산협상 대상이 아니기 때문이다. 재량 지출 중 예산의 배분과정에서 정치인과 관료의 로비대상 재원인 '지역대상 정부 간 이전재원'으로 연구의 범위를 정의한다.

2023년 기준 정부 간 재정규모를 살펴보면, 정부 예산 기준 중앙정부 484조 원, 지방재정 305조원, 지방교육재정이 97.4조원으로 그 비율은 각각 54.6 : 34.4 : 11.0이다.²³⁾ 지방재정 현황 기준, 2023년 지방자치단체 지방재정(순계 예산) 규모는 305조원으로, 전년 대비 증가율 5.9%, 지방세는 115조원 규모로 전년 대비 6.2% 증가에 해당한다. 2023년부터 부가가치세의 지방소비세 이양이 25.3%로 마무리되어 그 전년도에 비하여 감소한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 교육부 예산으로 잡히는 지방교육재정교부금 약 80조원은 전액 지방교육청으로 이관되며, 지방교부세 역시 행안부를 거쳐 기초자치단체로 재배분된다. 한편, 중앙정부 부처 예산의 상당 부분은 국고보조금 형태로 지방으로 이전되는 과정을 거치게 된다. 따라서 실제 재정사용액을 기준으로 보면, 중앙 대 지방 대 교육 비율은 각각 39.1 : 45.5 : 15.4에 해당한다.

23) 2023년 중앙정부의 국회 확정예산은 639조원 규모에 해당하나, 이 중 '지방교부세'와 '지방교육재정교부금'은 각각 지방자치단체와 지방교육청 예산으로 반영되어 중앙 대 지방 대 교육의 재정규모가 각각 484조원, 305조원, 97.4조원으로 나타난 것임.

〈표 III-1〉 국가예산 대 지방예산 비율

(단위: 억원, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
중앙정부	3,308,414	3,617,859	3,862,379	4,174,201	4,558,366	4,843,752
(비중)	(54.4)	(54.5)	(54.1)	(55.5)	(55.1)	(54.6)
자치단체	2,106,784	2,310,152	2,532,263	2,630,917	2,883,083	3,054,109
(비중)	(34.7)	(34.8)	(35.5)	(35.0)	(34.9)	(34.4)
지방교육	662,216	705,960	739,013	718,605	826,902	974,192
(비중)	(10.9)	(10.7)	(10.4)	(9.5)	(10.0)	(11.0)

자료: 행정안전부, 『2023년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 24.

〈표 III-2〉 총 재정사용액 기준

(단위: 억원, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
중앙정부	1,812,512	1,913,463	2,163,914	2,413,619	2,508,270	2,549,290
(비중)	(39.5)	(38.5)	(40.7)	(42.8)	(40.8)	(39.1)
자치단체	2,080,476	2,306,449	2,396,034	2,484,016	2,765,951	2,970,204
(비중)	(45.4)	(46.4)	(45.0)	(44.0)	(45.0)	(45.5)
지방교육	693,822	754,402	761,310	745,751	877,002	1,002,879
(비중)	(15.1)	(15.1)	(14.3)	(13.2)	(14.3)	(15.4)

자료: 행정안전부, 『2023년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 24.

〈표 III-3〉 연도별 세입재원별 순계예산 규모

(단위: 억원, %)

구분	2018년	2019년	2020년		2021년		2022년		2023년		
			전년 대비	전년 대비	전년 대비	전년 대비	전년 대비	전년 대비	전년 대비		
계	2,106,784	2,310,152	9.7	2,532,263	9.6	2,630,917	3.9	2,883,083	9.6	3,054,109	5.9
	2,431,210	2,720,533	11.9	3,061,095	12.5	3,275,869	7.0	3,515,960	7.3	-	-
자체수입	1,006,057	1,044,104	3.8	1,150,043	10.1	1,167,479	1.5	1,328,144	13.8	1,399,757	5.4
	1,060,003	1,115,164	5.2	1,242,290	11.4	1,339,496	7.8	1,439,082	7.4	-	-
지방세	779,140	818,267	5.0	909,501	11.1	926,047	1.8	1,085,070	17.2	1,152,644	6.2
	799,525	855,359	7.0	921,924	7.8	1,022,963	11.0	1,123,845	9.9	-	-
세외 수입	226,917	225,837	△0.5	240,541	6.5	241,433	0.4	243,075	0.7	247,113	1.7
	260,477	259,804	△0.3	320,367	23.3	316,533	△1.2	315,237	△0.4	-	-

〈표 III-3〉의 계속

(단위: 억원, %)

구분	2018년	2019년	전년 대비	2020년	전년 대비	2021년	전년 대비	2022년	전년 대비	2023년	전년 대비
	이전수입	858,760	982,652	14.4	1,101,193	12.1	1,187,213	7.8	1,317,281	11.0	1,412,877
	977,629	1,169,021	19.6	1,325,996	13.4	1,425,839	7.5	1,614,362	13.2	-	-
지방교부세	378,699	432,954	14.3	493,705	14.0	492,632	Δ0.2	584,825	18.7	634,905	8.6
	478,986	561,809	17.3	501,232	Δ108	584,137	16.5	802,582	37.4	-	-
보조금	480,061	549,698	14.5	607,488	10.5	694,581	14.3	732,456	5.5	777,973	6.2
	498,643	607,212	21.8	824,763	35.8	841,702	2.1	811,780	Δ3.6	-	-
지방채	19,905	37,287	87.3	55,605	49.1	65,442	17.7	40,343	Δ38.4	28,836	Δ28.5
	20,631	40,316	95.4	68,026	68.7	65,332	Δ4.0	37,202	Δ43.1	-	-
보전수입 등 및 내부거래	222,062	246,108	10.8	225,423	Δ8.4	210,783	Δ6.5	197,315	Δ6.4	212,639	7.8
	372,948	396,032	6.2	424,783	7.3	445,201	4.8	425,304	Δ4.5	-	-

주: 상단은 당초예산, 하단은 최종예산

자료: 행정안전부, 『2023년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, p. 31; 행정안전부 보도자료, 2023. 4. 23.

〈표 III-4〉 지방재정 세출결산 순계규모

(단위: 억원)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	최근 5년간 연평균 증가율
계	2,103,211	2,453,179	2,851,818	3,007,157	3,187,926	8.7%
일반회계	1,738,429	2,034,931	2,397,047	2,497,281	2,674,105	9.0%
특별회계	364,782	418,248	454,771	509,876	513,821	7.1%
전년 대비 증가율	7.0%	5.8%	16.6%	16.2%	6.0%	10.3%

자료: e-나라지표, 「지방재정규모」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1044, 검색일자: 2024. 6. 20.; 행정안전부, 『지방재정연감』, 2018~2022.

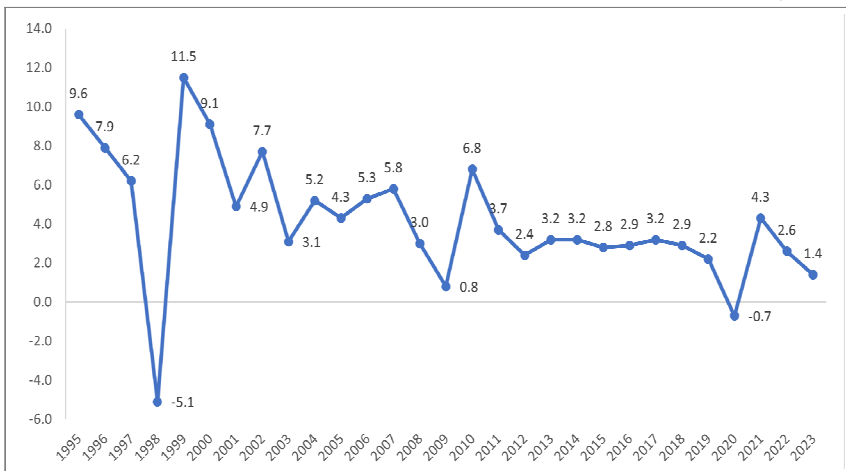
지금까지의 균형발전 재정지원은 지방교부세, 국세 지방세 이양 등을 통한 지자체 일반재원 확충과 동시에 국고보조금을 통한 낙후지역 지원 국고 보조율 인상, 차등보조율 적용 등 사업지원 모두 꾸준히 증가시켜 왔다. 2018년부터 2023년까지의 지방자치단체의 연도별 세입재원별 순계 예산규

모를 살펴보면, 2023년의 경우 자체수입은 연평균 약 6.9% 증가한 것으로 나타나고, 이전재원은 약 10.5% 증가한 것을 알 수 있다. 특히, 내국세에 연동된 지방교부세의 경우 같은 기간 동안 매년 약 11.1% 증가한 것을 알 수 있다. 같은 기간의 경제성장률과 비교해보면, 2018년 2.9%, 2019년 2.2%, 2020년 -0.7%, 2021년 4.3%, 2022년 2.6%, 2023년 1.4%로 연평균 증가율은 2.08% 수준이다. 우리나라 경제성장률 대비 지방자치단체 자체수입 성장률(예산기준)이 각각 3.31배(=6.9/2.08), 이전재원은 5.04배(=10.5/2.08) 속도로 증가하였음을 알 수 있다. 참고로, e-나라지표의 세출결산 순계자료를 기준으로 할 경우, 5년간의 연평균 증가율은 약 10.3%임을 알 수 있다.

우리나라 경제성장률이 2008년 경제위기 이후 2~3% 수준의 저성장 기조를 이어가고 있음을 볼 때, 지방재정 증가율은 우리 경제 펀더멘탈을 2~3배 이상 상회하는 수준임을 알 수 있다. 참고로, OECD 회원국의 평균 추이에서도 중앙정부와 지방정부 각각의 재정수지 규모 변화율에서 알 수 있듯이 중앙정부는 지방정부의 충격 흡수 역할을 하고 있으며, 이는 결국 일반정부 ‘재정수지’ 악화로 축적되고 있음을 확인할 수 있었다.

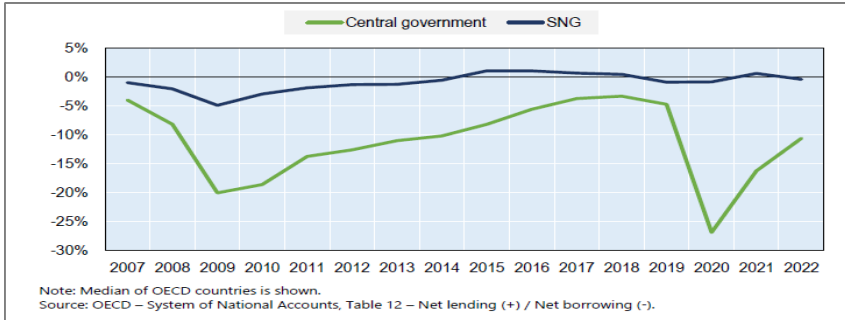
[그림 III-1] 우리나라 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: 한국은행, 「국민소득」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736, 검색일자: 2024. 6. 25.

[그림 III-2] 중앙 및 지방정부의 재정수지 규모
(Fiscal balances of central government and SNGs as a share of revenues)



자료: OECD, "Intergovernmental fiscal outlook for 2024 and 2025," Background Note of OECD Fiscal network annual meeting(2024. 4., p. 5)

나. 지방재정지출 구조와 항목별 비중

2023년 기준 지방자치단체 세출예산 구성을 살펴보면, '사회복지 및 보건 지출'로 집중되는 양상을 보이고 있으며, 지자체 지원은 '과학기술분야'가 가장 낮은 수준으로 나타나고 있다. 2022년 대비 2023년 지자체 세출예산 규모는 5.9% 증가하였고, 그중 전체 예산에서 차지하는 비중 증가폭이 가장 큰 부문은 사회복지·보건으로 전년 대비 약 8.3% 증가하여 지방정부 지출 전체의 3분의 1이 사회복지 관련 지출에 해당한다. 그 다음으로 높은 비중을 차지하는 분야는 환경, 교통 및 물류, 농림해양 순으로 나타났으나 이들 규모는 각각 20조원대로 100조원대인 사회복지·보건 비중과는 큰 차이가 있다.

〈표 III-5〉 2023년 지방자치단체 세출예산 규모

(단위: 억원, %)

구분	2023년		2022년		증감	비중
	액	비중	액	비중		
계	3,054,109	100.0	2,883,083	100.0	171,026	5.9
일반 공공행정	166,086	5.4	164,694	5.7	1,392	0.8
공공질서 및 안전	58,568	1.9	58,990	2.0	△422	△0.7
교육	161,886	5.3	157,968	5.5	3,918	2.5
문화 및 관광	142,778	4.7	134,061	4.6	8,717	6.5
환경	293,022	9.6	275,302	9.5	17,720	6.4
사회복지·보건	1,016,868	33.3	938,854	32.6	78,012	8.3

〈표 III-5〉의 계속

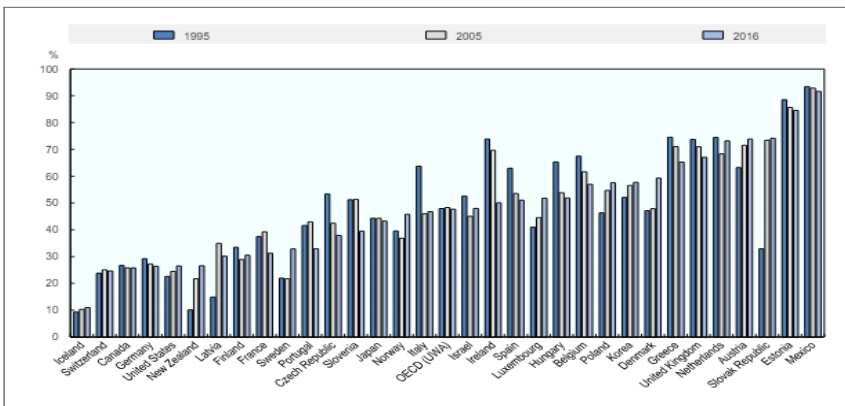
(단위: 억원, %)

구분	2023년	비중	2022년	비중	증감	비중
농림해양수산	203,673	6.7	187,290	6.5	16,383	8.7
산업중소기업 및 에너지	83,312	2.7	81,167	2.8	2,145	2.6
교통 및 물류	246,100	8.1	230,371	8.0	15,729	6.8
국토 및 지역개발	171,657	5.6	168,434	5.8	3,223	1.9
과학기술	3,824	0.1	3,975	0.1	△151	△3.8
예비비 등 기타	506,337	16.6	481,977	16.7	24,360	5.1

자료: 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 보도자료, 2023. 4. 23., p. 31.

올해 대비 내년도 예산전망 관점에서 볼 때, 국세 감소와 2%대 경제성장 등 재정여건이 불투명한 상황에서 내년도 전체 재정지출 총량 규모 증가를 또한 2%대로 전망되고 있다. 내국세에 연동되는 지방이전 지원은 세수 감소와 함께 다소 감소할 것으로 보이며, 재량지출 관련 국고보조금의 경우, ‘약자지원’, ‘민생안정’ 기조를 이어가고 있어서 역시 증가규모가 전년도 수준을 유지할 것으로 전망된다. 참고로 OECD 회원국과의 비교 시 2005년 이후의 우리나라의 지방이전재원 규모 증가세 역시 선진국 대비 높은 수준이며, 1995년, 2005년, 2016년까지 꾸준히 증가세를 유지한 것으로 나타났다.

[그림 III-3] OECD 회원국의 지방재정 대비 이전재원 규모 변화 (1995, 2005, 2016년)



자료: OECD(2019), “Making decentralization work: handbook for policy makers,” p. 63., Figure 3.2

2. 균형발전 및 수도권 투자재원 범위와 규모 추정

가. 균형발전 재원규모 추정 방식과 차이

본 장에서는 중앙정부 이전재원 중 균형발전 관련 재원규모를 추정하고자 한다. 본 연구의 균형발전 재원의 범위는 ‘지역을 근간으로 한 정부 이전재원 중 개인 혹은 가구단위 법정지출 성격의 복지지출을 제외한 규모’를 의미한다. 광의의 의미에서의 균형발전 관련 재원규모 전체는 본 분석에서 살펴볼 지역발전특별회계, 「국토균형발전특별법」 관련 사업규모, 국고보조금의 자본지출 방식으로 구분하는 재정지출 부분에 해당한다. 국고보조금은 중앙부처가 편성한 국고보조 사업에 대한 사업비 지출을 목적으로 지자체단위로 지원하는 재원으로 본 연구의 주요 분석 대상에 해당한다.

또한, 지방교부세 및 지방소비세와 같은 일반재원 역시 광의의 의미에서 균형발전 재원에 포함된다고 볼 수 있다. 우리나라의 지역발전정책은 지역간 재정불균형 완화를 목적으로 한 지방재정조정제도의 근간과 다르지 않고, 낙후지역의 일반재원 지원과 사업지원의 해당 지역 재정력을 고려한 지방교부세와 국고보조금은 그 자체가 정치적 의사결정 과정을 거친 결과에 해당하기 때문이다. 다만, 본 분석에서는 균형발전 관련 사업 수행을 목적으로 한 협의의 의미에서의 재정사업 재원규모인 국고보조금으로 한정한다.

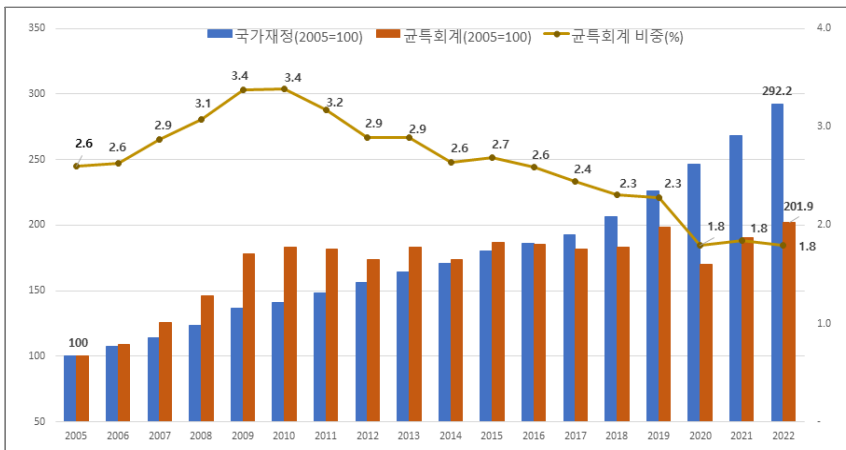
1) ‘지역균형발전특별회계’ 규모

균형발전 재원규모에 대한 추정은 기존 연구에서도 다양한 방식으로 추계된 바 있다.²⁴⁾ 먼저 가장 협의의 균형발전 재원은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(과거 ‘균형발전특별법’) 제5장 ‘지역균형발전특별회계(제74조~제79조)’를 의미한다. 2023년 기준, 지특회계 규모는 11.7조원 규모이고 명목 GDP 대비(2,401조원, 한국은행) 약 0.48% 비중에 해당한다. 2005년

24) 엄밀히 생각해 보면, 개인 혹은 가구지원을 위한 복지지출 목적의 경상이전 지원 차등보조율 적용 등을 통하여 낙후지역/비수도권 ‘지역’ 단위 보조율 인상의 경우에도 사실상 균형발전적 성격의 지원에 해당한다고도 볼 수 있으나, 본 분석에서는 제외하였다.

당시의 명목 GDP는 995조원으로 0.54% 비중이었다. 국가재정과 비교해 보면 같은 기간 국가재정 규모는 208조원에서 607.7조원으로 2.9배 상승한 반면, 지특회계 규모는 2배에 그치고 있음을 알 수 있다. 한편, 균특회계 사업 분야가 현재와 같은 구조로 개편된 2009년과 비교해 보면, 국가재정이 2.1배 증가하는 동안 인구 등의 수도권 집중이 가속화되는 상황에서도 지특회계는 1.1배로 거의 변화가 없었다.

[그림 III-4] 국가재정과 균특회계의 예산규모 비교



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

지특회계는 당초 국고보조사업 중 균형발전 관련 부처사업을 별도의 포괄 보조금화한 것으로 국고보조사업의 일부 사업에 해당한다. 지특회계의 전체 규모는 일정한 비중으로 유지되었으나, 자율계정 사업 비중은 사실상 대폭 감소하였고 지원계정이 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있어 당초의 포괄보조금화 의도가 퇴색되는 중이다. 즉, 같은 규모의 국고보조금을 지자체가 중앙정부로부터 이전받는다 하더라도 지특회계 내 사업 중 사업 규모나 기간 등을 포괄적으로 운영할 수 있도록 하여 부처 간섭을 최소화하고 지자체 세출분권이 가능하도록 한 도입취지는 실제 지난 20여 년간의 운영경험으로 볼 때 구현되지 않았다. 도입 당시보다 절반 규모로 축소된 자율계정의 크

기는 사업설계의 주체인 부처와 사업집행의 주체인 지자체 모두 선호하지 않았던 것으로 볼 수 있다. 결과적으로, 규모면에서 볼 때, ‘공식에 의해 배분되는 지자체 실링재원’은 2조원대에 불과하여 ‘균형발전’ 역할 여부를 평가하는 것 자체가 맞지 않으며, 향후 포괄보조사업을 본 지특회계로 계속적으로 운영할 것인지에 대한 정책당국의 판단이 필요한 때이다.

〈표 III-6〉 국가균형발전특별회계의 변천

구분	「국가균형발전 특별법」 및 시행령 시행일과 제·개정일	주요 내용
참여 정부	[시행 2004. 4. 1.] [법률 제7061호, 2004. 1. 16., 제정]	□ 국가균형발전특별회계 신설, 지역개발사업계정과 지역 혁신사업 계정 운용
	[시행 2007. 1. 1.] [법률 제8160호, 2006. 12. 30., 일부개정]	□ 제주특별자치도계정 설치 및 자율편성사업 확대 • 지역개발사업계정: 시도자율편성 및 국가직접편성(2006년)에서 시군구자율편성(2007년, 일부사업)으로 변경 • 지역혁신사업계정: 국가직접편성(2006년)에서 시도 자율편성사업 포함(2007년, 일부사업)
이명박 정부	[시행 2009. 4. 22.] [법률 제9629호, 2009. 4. 22., 일부개정]	□ 광역지역발전특별회계로 명칭 변경, 지역개발계정과 광역발전계정으로 명칭 변경, 포괄보조금을 지역개발계정에 도입, 운용 • 지역개발계정: 200여 개 세부사업을 22개 포괄사업으로 통합하고 시도 및 시군구자율편성사업으로 구성 • 광역발전계정: 시도 단위사업에 주로 지원하던 방식에서 시도 간 연계사업 중점지원, 부처직접편성사업으로 구성
박근혜 정부	[시행 2014. 1. 7.] [법률 제12215호, 2014. 1. 7., 일부개정]	□ 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하고, 지역개발계정을 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발전계정으로 각각 변경 • 생활기반계정: 지역개발계정의 20여 개 포괄보조사업에서 36개 포괄보조사업으로 구성(2015년 기준) • 경제발전계정: 지역연계중심 광역발전계정(5+2권역)에서 시·도 중심 '지역협력권'으로 전환
	[시행 2014. 3. 11.] [대통령령 제25249호, 2014. 3. 11., 일부개정]	□ 지역발전특별회계 보조금 예산 집행 잔액의 다른 계정 사용 금지
	[시행 2015. 1. 1.] [법률 제12335호, 2014. 1. 28., 일부개정]	□ 세종특별자치시 계정의 설치

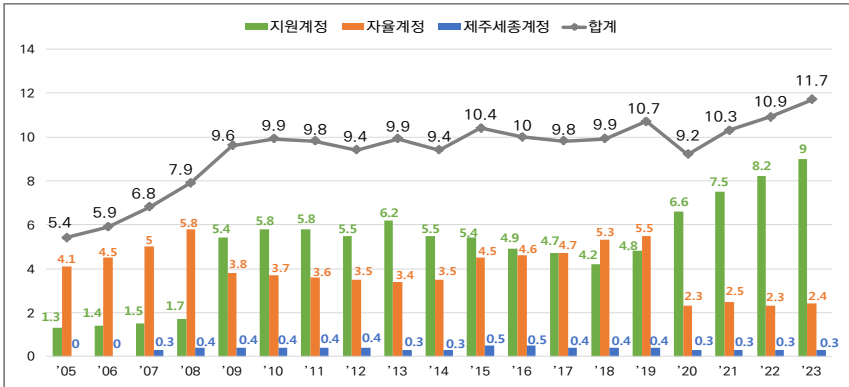
〈표 III-6〉의 계속

구분	「국가균형발전 특별법」 및 시행령 시행일과 제·개정일	주요 내용
문재인 정부	[시행 2018. 3. 20.] [법률 제15489호, 2018. 3. 20., 일부개정]	□ '지역발전특별회계'를 '균형발전특별회계'로 명칭을 변경, 생활기반계정을 지역자율계정으로, 경제발전계정을 지역지원계정으로 각각 변경 • 지역자율계정: 시도별 자율편성사업 37개 및 시군구 자율편성사업 5개로 구성(2019년 기준) • 지역지원계정: 부처직접편성사업으로 구성
	[시행 2018. 9. 21.] [대통령령 제29172호, 2018. 9. 18., 일부개정]	□ 국가균형발전특별회계의 운용에 대한 국민 참여 심의 제도 도입
윤석열 정부	[시행 2023.7.10.] [법률 제19514호, 2023. 7. 4., 타법개정]	□ 「지방분권균형발전법」 제정 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027) • 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조 근거 국무회의 심의 및 대통령 승인(2023. 10. 23.)을 거쳐 확정

자료: 김현아·조임근(2020, p. 33)을 바탕으로 균형발전종합정보시스템(www.nabis.go.kr) 업데이트하여 재작성

〔그림 III-5〕 연도별 지특회계 규모 추이

(단위: 조원)



구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
지역자율	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5	4.6	4.7	5.3	5.5	2.3	2.5	2.3	2.4
지역지원	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9	4.7	4.2	4.8	6.6	7.5	8.2	9.0
제주세충	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
합계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0	9.8	9.9	10.7	9.2	10.3	10.9	11.7

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

2) 「국가균형발전 5개년계획」 및 「국가균형발전 특별법」 근거 보조금 재원 규모

지특회계를 포함한 균형발전 재원규모는 그보다는 훨씬 광범위하다고 볼 수 있다. 정부는 균형발전 관련 법에 근거한 재원규모를 2022년 기준 약 24조 원 규모(명목 GDP 2,323조원 대비 대략 1% 비중)로 추산한 바 있다. 추정 범위는 2022년 기준, 「국가균형발전 5개년계획」 등에 포함된 사업기준이며, ① 균특회계(기재부, 균형위) 10.9조원, ② 기타 균형발전 관련 보조사업(각 부처) 12조원,²⁵⁾ ③ 지역소멸기금(행안부) 0.75조원,²⁶⁾ ④ 균형발전 특구(각 부처) 0.4조원²⁷⁾을 포함하고 있다.²⁸⁾ 이는 국가가 지방으로 이전하는 「국가균형발전 5개년계획」 및 「국가균형발전 특별법」에 근거한 국고보조사업 기준에 해당한다.

그러나 이 기준 역시 균형발전 관련 재원을 모두 포괄한다고 보기는 어렵다. 우리나라 정부 부처들이 수행하는 다수의 사업비는 균형발전을 근간으로 배분된다. 국고보조금 사업의 지방비 보조율의 경우, 수도권과 비수도권 지역에 차이를 두는 근거가 그러하다. 예를 들어, 학교시설비 지원은 교육부 주관 교육청 소관이고, 도로, 공원 등 기반시설과 관련한 SOC 투자 관련 사업들은 국토부 소관이나 「기반시설관리법」에 근거하여 위의 두 법과 별개이다. 또한, 예산지출 항목 중 타 분야의 재정지출 중 균형발전을 목적으로 한 사업은 그 외에도 다수 포함이 가능하다. 예를 들어, 분야별 지출로 박승준·배성민(2020)은 지자체 사회간접자본 예산지출 중 예산분류상 ‘교통 및 물류’, ‘국토 및 지역개발’을 지역 SOC 대리변수로 활용한 바 있다. 국가가 지원한 부분(donor)이 아닌 지자체 전체 재원(recipient) 중에서 분야별 예산을 지역에 귀착되는 SOC 변수로 분류한 것이다. 해당 연구에서는 이를 직접적인 균형발전 재원으로 규명하지는 않았으나 개념상 해당 지역 인프라 자원으로 보았다.

25) 「국가균형발전 5개년계획(18~22)」에 반영된 균특회계 사업, 생활 SOC, 지역균형뉴딜사업 등

26) 「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조의3에 따라 행안부 장관은 ‘인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개)’을 지정하고 2022년부터 10년간 매년 1조원 지원

27) 근거법령의 목적 지원요건 등에 균형발전 등을 명시한 35개 균형발전특구에 대한 지원액 2.5조원(2년 중 국가균형발전계획에 미포함된 특구사업은 약 0.4조원)

28) 각 근거법과 추산항목, 규모 등은 기재부 내부자료 인용

3) 국가지원 ‘자본지출’과 ‘분야별 지출 내 균형발전 재원’ 규모 추정

고창수·이환웅(2023)은 예산지출 항목 중 성질별 분류에 따른 자본지출 항목을 따르고 있으며, 김현아(2014)는 ‘자본지출’과 ‘자본스톡’ 규모까지도 조명한 바 있다. 2023년 통합재정개요에서 공시한 자치단체 순계예산 기준 총예산 규모는 300.7조원 규모이며, 이 중 ‘자본지출’ 규모는 약 70조원으로 전체 지방재정 예산의 약 23.5%를 차지한다.

본 연구에서 임의적으로 분야별 지출에서 균형발전 부분을 분류해 본다면, 농림해양수산 6.9%, 환경 9.5%, 교통 및 물류 7.6%, 국토 및 지역개발 5.3% 비중을 1차적으로 생각해 볼 수 있다. 이들 규모를 합산하면 전체 지자체 예산에서는 약 29.3% 비중, 규모는 약 88조원에 해당한다. 이 규모는 국비와 지방비를 합산한 금액으로 2023년 명목 GDP 2,401조원²⁹⁾ 대비 약 2.9~3.3% 비중에 해당한다. 국비 지원규모는 이들 규모의 대략 50% 기준으로 산정하면 약 35조원에서 44조원 규모로 추정해 볼 수 있겠다. 이는 2023년 명목 GDP 2,401조원 대비 약 1.45% 비중에 해당한다.

〈표 III-7〉 2023년 지방재정 통합재정개요 내 성질별 지출규모

(단위: 억원, %)

구분	합계	구성비	예산			기금
			계	일반회계	특별회계	
합계	3,007,354	100.0	2,950,163	2,443,816	506,347	57,192
인건비	321,674	10.7	321,585	267,915	53,670	90
물건비	204,745	6.8	202,883	152,723	50,160	1,862
이전경비	1,478,408	49.2	1,465,295	1,281,792	183,503	13,113
자본지출	707,258	23.5	690,543	502,804	187,739	16,715
융자 및 출자	34,398	1.1	10,908	1,382	9,526	23,490
내부거래	126,939	4.2	126,933	124,313	2,620	6
예비비 및 기타	133,932	4.5	132,016	112,888	19,128	1,916

자료: 행정안전부 지방재정365, 「2023년 지방재정 통합재정개요(상)」, p. 9, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF610000.do?ntcaClsDvCd=FSL406&dtsSnum=654981&curPage=1>, 검색일자: 2024. 6. 25.

29) e-나라지표, 「국내총생산 및 경제성장률(GDP)」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736, 검색일자: 2024. 6. 25.

〈표 III-8〉 2023년 지방재정 통합재정개요 내 분야별 지출규모

(단위: 억원, %)

구분	합계	구성비	예산			기금
			계	일반회계	특별회계	
계	3,007,354	100.0	2,950,163	2,443,816	506,347	57,192
일반공공행정	155,482	5.2	135,544	133,318	2,226	19,938
공공질서 및 안전	52,248	1.7	47,533	29,452	18,080	4,715
교육	160,880	5.3	160,648	159,064	1,584	232
문화 및 관광	141,847	4.7	140,060	136,979	3,082	1,786
환경	286,003	9.5	283,873	136,729	147,144	2,130
사회복지	957,857	31.9	956,187	815,934	140,253	1,671
보건	54,175	1.8	53,572	53,563	9	603
농림해양수산	206,278	6.9	201,575	198,335	3,240	4,703
산업·중소기업 및 에너지	92,891	3.1	77,998	74,711	3,287	14,893
교통 및 물류	228,546	7.6	227,525	155,864	71,661	1,021
국토 및 지역개발	158,066	5.3	154,476	121,520	32,956	3,590
과학기술	3,787	0.1	3,777	3,775	3	10
예비비	46,423	1.5	46,243	43,043	3,381	-
인력운영비	365,315	12.1	365,314	298,799	66,514	2
기본경비 등	97,556	3.2	95,658	82,731	12,927	1,898

자료: 행정안전부 지방재정 365, 「2023년 지방재정 통합재정개요(상)」, p. 10., <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF6100000.do?ntcaClsDvCd=FSL406&disSnum=654981&curPage=1>, 검색일자: 2024. 6. 25.

4) 일반정부 기준 ‘자본지출’ 규모

본 연구는 중앙정부 자본지출 중 자치단체이전 부분을 ‘균형발전’ 목적 재원으로 정의한다. 열린재정 기준, 2022년 중앙정부 자본지출 규모는 약 37.1조 원 규모이며, 그중 51%에 해당하는 규모인 18.9조원은 자치단체로 이전된다. 지방자치단체 통계목별 세출결산 규모(순계) 기준, 2022년 자본지출 규모는 90.3조원 규모이다. 일반정부 기준, 중앙 및 지방자치단체를 합한 기준, 그리고 중복 부분인 자치단체이전 부분을 뺀 자본지출 규모는(=중앙 자본지출+지방 자본지출-지방이전 부분) 108.5조원 규모로 GDP 대비 약 4.9% 규모로 추산된다.

〈표 III-9〉 중앙정부 자본지출 현황

(단위: 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
건설보상비	-	-	20,704	14,485	15,856	15,053	17,565	23,163
건설비	98,153	99,431	94,029	87,106	92,980	93,542	95,525	93,316
무형자산	693	424	519	501	1,261	492	635	606
민간이전	38,809	29,684	29,984	31,282	30,638	36,297	41,336	46,180
유형자산	10,398	11,371	13,156	13,627	16,839	19,381	19,049	18,250
자치단체이전	155,862	159,082	147,819	143,152	174,679	178,850	181,713	189,626
지분취득비	-	-	1,147	1,698	1,343	1,199	502	588
토지매입비	37,823	24,124	-	-	-	-	-	-
해외이전	67	59	51	6	29	82	326	56
자본지출 총계	341,805	324,175	307,409	291,857	333,625	344,896	356,651	371,785

자료: 열린재정 재정정보공개시스템, 「2023년 지방재정 통합재정개요(상)」, p. 9, <https://openapi.opentiscaldat.go.kr/OPF127>, 검색일자: 2024. 7. 23.

〈표 III-10〉 지방자치단체 통계목별 세출결산 규모(순계)

(단위: 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
인건비	206,910	219,040	234,697	254,848	275,902	304,151	313,118	316,552
물건비	126,612	137,253	147,121	157,578	172,109	183,909	193,893	207,565
경상이전	708,558	758,641	816,122	919,879	1,066,456	1,408,614	1,460,266	1,537,885
자본지출	586,272	608,703	668,595	673,637	776,809	770,173	851,380	903,722
융자 및 출자	13,813	15,233	11,499	13,072	13,434	13,579	14,332	10,873
보전재원	63,241	54,195	40,612	20,326	19,740	19,845	22,836	28,130
내부거래	131,803	148,576	171,087	178,369	228,052	212,534	286,174	373,774
예비비 및 기타	162,559	206,174	189,943	213,499	167,992	148,292	133,870	137,442
총합계	1,999,768	2,147,815	2,279,676	2,431,208	2,720,494	3,061,097	3,275,888	3,515,953

자료: 지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false>, 검색일자: 2024. 7. 29.

〈표 III-11〉 일반정부 자본지출 규모

(단위: 억원, %)

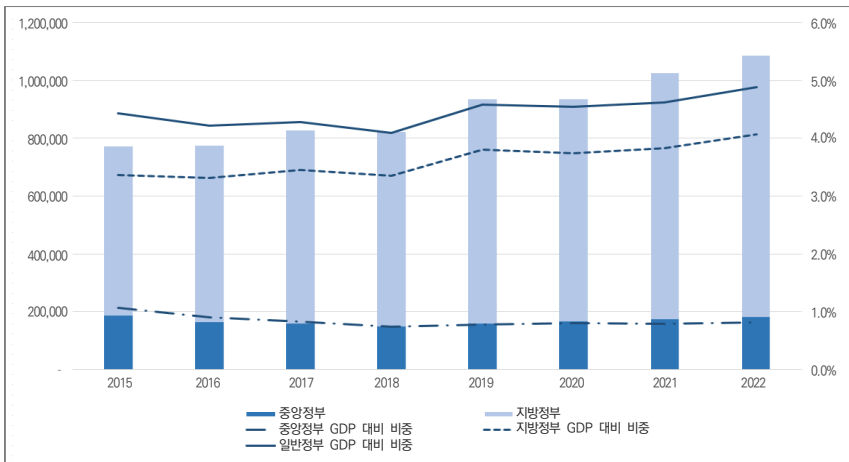
구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
중앙정부	341,805	324,175	307,409	291,857	333,625	344,896	356,651	371,785
(명목 GDP 대비, %)	(2.0)	(1.8)	(1.6)	(1.5)	(1.6)	(1.7)	(1.6)	(1.6)
지방정부	586,272	608,703	668,595	673,637	776,809	770,173	851,380	903,722
(명목 GDP 대비, %)	(3.4)	(3.3)	(3.5)	(3.4)	(3.8)	(3.7)	(3.8)	(4.1)
일반정부	772,215	773,796	828,185	822,342	935,755	936,219	1,026,318	1,085,881
(명목 GDP 대비, %)	(4.4)	(4.2)	(4.3)	(4.1)	(4.6)	(4.5)	(4.6)	(4.9)

자료: 다음 자료를 활용하여 저자 작성

1. 중앙정부 자본지출: 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>, 검색일자: 2024. 7. 23.
2. 지방정부 자본지출: 지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false>, 검색일자: 2024. 7. 29.
3. 일반정부 자본지출 규모는 중앙정부와 지방정부 자본지출 합에서 중앙정부 내 '자치단체 이전' 중복 부분을 제외하여 산출함
4. 명목 GDP: 한국은행, 「국민계정, 주요지표(연간지표)」, <https://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2024. 7. 23.

[그림 III-6] 집행기준 자본지출 규모

(단위: 억원, %)

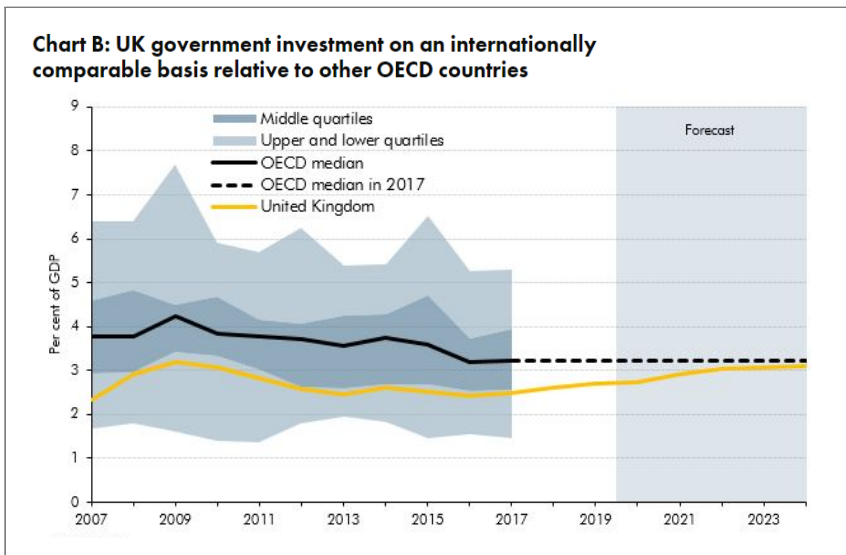


자료: 다음 자료를 활용하여 저자 작성

1. 중앙정부 자본지출: 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>, 검색일자: 2024. 7. 23.
2. 지방정부 자본지출: 지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false>, 검색일자: 2024. 7. 29.
3. 일반정부 자본지출 규모는 중앙정부와 지방정부 자본지출 합에서 중앙정부 내 '자치단체 이전' 중복 부분을 제외하여 산출함
4. 명목 GDP: 한국은행, 「국민계정, 주요지표(연간지표)」, <https://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2024. 7. 23.

참고로, OECD는 2011년 지방정부 ‘공공 자본지출’ 규모 추정 당시 우리나라는 약 GDP 대비 4% 규모로 선진국 중 스페인 다음으로 높은 수준으로 추정한 바 있다.³⁰⁾ 한편, 영국의 예산책임청이 추정한 정부 투자재원 규모는 2007년 이후 GDP 대비 2~3% 내외 규모이고, 2017년 기준 OECD 회원국들의 중간값은 2007년 4% 내외에서 점차 하락하여 2017년 이후 3%대로 수렴하는 모습을 보여주고 있다.

[그림 III-7] 영국 예산책임청(OBR) 추정 정부 투자재원 규모



자료: 영국 OBR, Economic and fiscal outlook(March 2020), "The Government committed to a significant boost to the path of capital spending...", <https://obr.uk/box/international-comparisons-of-government-investment/>, 검색일자: 2024. 6. 24.

나. 균형발전 관련 세제지원 내용과 규모

균형발전 지원 시 직접 재정지출 외에 세금감면 및 유예, 세액공제 등 다양한 방식의 세제지원(조세지출)이 이루어지고 있다. 국세 및 지방세 지원

30) "Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment Multi-level Governance Lessons from the Crisis", OECD, 2011(OECD(2011), Figure 1.6., p. 31.)

관련 내용과 근거 조항은 「조세특례제한법」(조특법)과 「지방세특례제한법」(지특법)에 각각 근거하고 있다. 먼저, 「조특법」에 따른 국세 부분 감면내용은 기업이 본사 및 공장을 이전하는 경우 적용되며, 주로 과밀억제권역에서 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세, 소득세 등을 감면하는 내용으로 구분된다. 또한, '본사이전 및 공장이전 양도차익 과세특례'의 경우, 법인이 과밀억제권역에서 본사 및 공장 부동산을 양도하고, 비수도권 지역으로 이전함에 따라 발생하는 양도차익의 일정액을 법인세 익금에 분할 산입하는 것을 의미한다. 그 밖에, '통합투자세액공제', '중소기업 특별세액감면', '창업 중소기업 세액감면' 등은 해당 기업의 지역 간 차등요건을 두는 방식으로 비수도권 지역 기업들에게 세제혜택을 주고 있다.³¹⁾ 김무열 외(2020)에 따르면, 국세의 경우, 본사 및 공장이전 법인세 감면 실적은 2018년 기준 약 8.1천억원 규모로 나타나며, 양도차익 과세특례 실적은 약 1억원 내외로 매우 낮은 규모이다.

한편, 지방세의 경우에도, 수도권에서 비수도권으로 이전하는 법인 및 공장에 대한 취득세, 재산세 감면이 있고, 일반 국고보조사업에서 지역 간 차등 방식으로 지방세를 감면해 주는 방식이 있으며, 해외 진출기업의 국내복귀 시에도 지역 간 차등화를 두어 지방으로의 이전을 유도하는 방식 등이 있다. 최진섭(2021)에 따르면, 2019년 기준 법인 공장에 대한 과밀억제권역 내 지방세 중과세액은 총 3,500억원 규모이며, 법인 및 공장의 지방이전에 대한 감면세액 규모는 52.8억원 정도로 나타난 바 있다. 해당 연구에서는 법인 공장에 대한 중과세 및 국세 지방세 감면액을 모두 합할 경우, 약 8,100억원으로 2019년 GDP 대비 약 0.06%로 추산한 바 있다. 결과적으로, 2024년 기준 비수도권 이전에 따른 국세 지방세 규모는 김무열 외(2020)에서 국세 부분 8.1천억원, 최진섭(2021)에서 지방세 부분 3.5천억원, 그 밖에 자체 조례로 감면하는 지방세 감면규모도 존재하므로 약 1조원 내외(≒8.1천억원+3.5천억원+지방세 부분) 정도로 추산된다.

31) 최진섭(2021)을 바탕으로 재작성

〈표 III-12〉 본사 공장이전 법인세 등 국세 감면 개요

구분	본사이전 세액감면	공장이전 세액감면	본사이전 양도차익 과세특례	공장이전 양도차익 과세특례
감면대상	지방이전 본사에서 발생하는 법인소득	지방이전 공장에서 발생하는 법인소득	본사에서 지방이전 시 발생하는 법인 양도차익	공장의 지방이전 시 발생하는 법인 양도차익
법인·공장 전출·전입 지역	과밀억제권역 ⇒ 수도권 밖	중소기업: 과밀억제권역 안 ⇒ 밖 대기업: 과밀억제권역 ⇒ 수도권 밖	과밀억제권역 안 ⇒ 밖	과밀억제권역·지방광역시 안 ⇒ 밖
세목	법인세	법인세·소득세	법인세	법인세
감면방식	세액감면	세액감면	익금분할산입	익금분할산입
감면내용	소득에 대해 7년간 100% 그리고 3년간 50% 법인세 세액감면	좌동	양도차익 일정금액을 5년간 익금에 분할산입	좌동
법률	「조특법」 제63조의2	「조특법」 제63조	「조특법」 제61조	「조특법」 제60조

자료: 최진섭(2021), p. 171., 〈표 4〉 인용

〈표 III-13〉 법인·공장에 대한 지방세 중과세·감면 실적(2019년)

(단위: 십억원)

구분		취득세	재산세	등록면허세	(합계)
중과세	법인설립·설치·전입 및 분점 신·증축 중과세	242.50	0	104.78	347.28
	공장신·증설 중과세	1.36	0.83	0	2.19
	(합계)	243.86	0.83	104.78	349.47
감면	법인 지방이전 감면	1.17	0.30	0.14	1.60
	공장 지방이전 감면	2.89	0.79	0	3.68
	(합계)	4.06	1.09	0.14	5.28

자료: 최진섭(2021), p. 173., 〈표 6〉 인용

〈표 III-14〉 본사 공장이전 법인세 감면 실적(2018년)

(단위: 십억원)

구분	본사이전 세액감면	공장이전 세액감면	본사이전 양도차익 과세특례	공장이전 양도차익 과세특례	(합계)
금액	725.28	86.94	0.05	0.50	812.77

자료: 김무열 외(2020), p. 38., p. 59., 〈표 II-3〉 및 〈표 II-8〉

〈표 III-15〉 「조세특례제한법」상 지역균형발전 국세 공제 및 감면 신고 현황(2022년)¹⁾

(단위: 명/개, 백만원)

구분	조문 ²⁾	공제 및 감면				지역 차등 적용
		종합소득세		법인세 ³⁾		
		인원	금액	법인	금액	
1	제6조의1 창업중소기업에 대한 세액감면 ⁴⁾	64,639	484,067	10,080	167,182	√
2	제7조 중소기업에 대한 특별 세액감면	1,087,528	1,373,832	226,671	1,085,758	√
3	제24조 통합투자세액공제	-	-	7,853	1,564,085	√
4	제26조 고용창출투자 세액공제	39	104	274	24,319	√
5	제29조의7 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	92,992	1,119,075	53,420	1,526,845	√
6	제62조 혁신도시이전 공공기관 세액감면	-	-	1	63	-
7	제63조 지방이전 중소기업 감면	514	24,915	433	53,925	-
	제63조의2 수도권 외 지역 이전 분사에 대한 감면	-	-	68	38,863	
8	제63조의2 수도권 외 지역 이전 분사에 대한 감면	-	-	110	299,306	-
	제64조 농공단지 입주기업 등 감면	10	395	75	4,923	
9	제104조의24 해외진출기업 국내복귀 세액감면	-	-	5	751	-

주: 1) 최진섭(2021), p. 172, 〈표 5〉를 참고하여 재작성, 2022년 귀속 종합소득세/법인세 신고 기준

2) 국세통계연보 법인세 세액공제 및 세액감면 신고현황의 최저한세 적용대상 세액감면과 최저한세 적용 제외 세액감면에서 제공하는 자료를 기준으로 하며, 제6조의5(신성장 서비스업 영위하는 창업중소기업에 대한 세액감면)은 구분되어 있지 않으며, 제121조의21(금융중심지 창업기업 감면) 조문에 대한 감면은 2022년 감면실적이 없음(국회예산정책처, 「2024년 조세지출예산분석」, 2024.)

3) 법인세 신고 중소기업 및 일반법인의 신고건수와 금액을 합산한 결과임

4) 「조세법」 제6조 제1항, 제6항, 제7항에 의한 감면 내역도 포함(최저한세 적용제외 세액감면)되어 있음

자료: 국세청, 「국세통계」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&stlPbYr=2024&stlMtalnrlid=20240103H01202439787>, 검색일자: 2024. 10. 16.

〈표 III-16〉 「지방세특례제한법」상 지역균형발전 지방세 공제 및 감면 신고 현황(2022년)

(단위: 건, 백만원)

구분	조문	세액 감면		
		건수	금액	지역 간 차등적용
1	제46조 연구개발 지원을 위한 감면	9,069	17,081	√
2	제58조 벤처기업 등에 대한 과세특례	1,440	5,233	√
3	제58조의 3 창업중소기업 등에 대한 감면	14,243	95,012	√
4	제60조 중소기업협동조합 등에 대한 과세특례	459	1,479	√
5	제75조 지역개발사업에 대한 감면	1	0,009	-
6	제75조의 3 위기지역 내 중소기업 등에 대한 감면	1	0,147	-
7	제78조 산업단지 등에 대한 감면	35,259	422,509	√
8	제79조 법인의 지방 이전에 대한 감면	2,188	3,301	-
9	제80조 공장의 지방 이전에 따른 감면	788	2,942	-
10	제81조 이전공공기관 등 지방이전에 대한 감면	1,176	3,727	-

주: 2022년 회계연도 결산 기준

자료: 통계청, 「지방세통계」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11007_A757&conn_path=3, 검색일자: 2024. 10. 7.

3. 국가직접 지자체 자본투자 사업 규모: 예비타당성조사 활용 국비 보조사업 투자내용

가. 2013년 이후 예비타당성조사 자료 활용한 SOC 사업 배분 현황

본 장에서는 2013년 이후 2022년까지의 예비타당성조사 국비 투입사업의 지원현황을 살펴보고자 한다. 앞장에서는 정부단계별 예산서상 자본지출을 포함한 지역 근간 국고보조사업을 살펴보았다면, 본 장에서는 사업별 지역별 규모와 분포를 살펴보고자 한다. 또한, 본 내용은 두 개의 국비 지원 타당성 조사 연구기관인 GMAC(KIPF)의 2021년 이후 조사내용과 2013년 이후 PIMAC(KDI) 연차보고서에 기반한다. 따라서 이 두 기관 외에서 수행한 국비 투자사업 타당성조사와, 연차보고서 및 조사내용에 포함되지 않은 사업은 본 장에서 모두 포괄하지는 못하여 전체 국비 보조사업 전체를 대표한다고 보기는 어려운 근본적인 한계가 있음을 밝힌다. 본 장에서는 주요 사업의 예비타당성조사 수행 내용을 근간으로 ① 균형발전 관련 사업의 재정수요

규모 및 내용 ② 지역별 투자사업 수요 추이 ③ 수도권 및 비수도권 투자사업 분포 등의 추이를 파악하였다.

먼저, 광역자치단체 기준으로 살펴보면, 총 사업비 규모 순으로는 경기, 경남, 인천 순으로 나타난다. 그다음이 부산, 서울로 17개 자치단체 중 5개 안에 수도권 3곳이 모두 포함된다. 비수도권 중에는 경남 지역이 약 21조원으로 타 도 및 광역시보다는 압도적으로 많은 사업이 투입된 것을 알 수 있다. 하위권을 살펴보면, 충북, 충남, 울산, 세종으로 나타났다. 세종은 예외로 하고, 충청권과 울산의 경우 기존 민간 제조업 및 대기업 기반이 강한 지역으로 국비 투입의 필요성이 상대적으로 낮았던 점을 알 수 있다.

사업비 규모를 수도권 지역과 비수도권 지역으로 구분하여 살펴보면, 비수도권 전체가 수도권보다 사업비 규모가 큰 것으로 나타났다. PIMAC 연차 보고서를 기준으로 하여 건당 사업비를 살펴보면, 수도권이 약 6,341억원, 비수도권이 약 5,595억원으로, 수도권 지역이 다소 높은 것을 알 수 있다.

사업내용에서는 수도권 지역은 인구집중지역으로서 필요한 시설단지 조성, 광역교통망인 철도 비중이 높았고, 비수도권 지역은 접근성과 관련한 철도와 항만 비중이 높았다. 그 외 전국단위 사업에서는 복지 비중이 압도적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 III-17〉 행정구역별 PIMAC 및 GMAC 사업비 규모

(단위: 억원, 건, 천명)

구분	행정 구역	PIMAC		GMAC		합계		사업비 규모 순위	총 인구수 (2022. 12. 기준)
		총사업비	건수	총사업비	건수	총사업비	건수		
1	서울	129,333	32	5,439	3	134,772	35	5	9,428
2	부산	157,831	24	-	0	157,831	24	4	3,318
3	대구	49,487	15	-	0	49,487	15	13	2,364
4	인천	174,504	21	-	0	174,504	21	3	2,967
5	광주	55,106	13	1,181	1	56,287	14	12	1,431
6	대전	83,377	16	1,476	1	84,853	17	8	1,446
7	울산	31,517	12	-	0	31,517	12	16	1,111
8	세종	20,903	6	2,757	2	23,660	8	17	384
9	경기	304,909	43	-	0	304,909	43	1	13,589
10	강원	91,464	16	-	0	91,464	16	7	1,536

〈표 III-17〉의 계속

(단위: 억원, 건, 천명)

구분	행정구역	PIMAC		GMAC		합계		사업비 규모 순위	총 인구수 (2022. 12. 기준)
		총사업비	건수	총사업비	건수	총사업비	건수		
11	충북	43,819	10	-	0	43,819	10	14	1,595
12	충남	40,015	13	-	0	40,015	13	15	2,123
13	전북	47,360	19	14,374	2	61,734	21	9	1,770
14	전남	56,128	22	594	1	56,722	23	11	1,818
15	경북	118,409	11	-	0	118,409	11	6	2,600
16	경남	208,826	5	2,177	1	211,003	6	2	3,280
17	제주	58,924	8	-	0	58,924	8	10	678
18	기타 ¹⁾	324,362	38	100,796	4	425,158	42	-	-

주: 1) 기타(전국 합계: 396,125억원, 39건, 국외 합계: 1,396억원, 2건, 비수도권 합계: 27,637억원, 1건)
 자료: 한국개발연구원, 『KDI공동투자관리센터 연차 보고서』, 각 연도; 한국조세재정연구원, 『GMAC 사업보고서』, 각 연도.

〈표 III-18〉 수도권 비수도권 구분에 따른 PIMAC 및 GMAC 사업비 규모

(단위: 억원, 건)

구분	행정구역	PIMAC		GMAC		합계	
		총사업비	건수	총사업비	건수	총사업비	건수
1	수도권	608,746	96	5,439	3	614,185	99
2	비수도권	1,063,164	190	22,559	8	1,085,723	198

자료: 한국개발연구원, 『KDI공동투자관리센터 연차 보고서』, 각 연도; 한국조세재정연구원, 『GMAC 사업보고서』, 각 연도.

〈표 III-19〉 수도권 비수도권 구분에 따른 사업부문별 규모

(단위: 억원, 건)

구분	수도권 여부	사업부문	PIMAC		GMAC		합계		사업비 규모 순위
			총사업비	건수	총사업비	건수	총사업비	건수	
1	전체	공항	122,328	6	-	0	122,328	6	7
		기타재정	130,032	7	-	0	130,032	7	6
		도로	302,520	75	-	0	302,520	75	3
		복지	33,750	8	99,350	3	133,100	11	5
		수자원	95,762	33	4,112	2	99,874	35	8
		시설·단지조성	429,178	115	-	0	429,178	115	2
		정보화	57,384	14	1,446	1	58,830	15	9
		철도	574,353	45	13,282	1	587,635	46	1
		항만	250,964	21	-	0	250,964	21	4
건축	-	0	10,604	8	10,604	8	10		

〈표 III-19〉의 계속

(단위: 억원, 건)

구분	수도권 여부	사업부문	PIMAC		GMAC		합계		사업비 규모 순위
			총사업비	건수	총사업비	건수	총사업비	건수	
2	수도권	공항	-	0	-	0	-	0	7
		기타재정	-	0	-	0	-	0	7
		도로	127,139	18	-	0	127,139	18	3
		복지	-	0	-	0	-	0	7
		수자원	13,916	10	-	0	13,916	10	4
		시설·단지조성	184,036	44	-	0	184,036	44	2
		정보화	-	0	-	0	-	0	7
		철도	277,005	20	-	0	277,005	20	1
		항만	6,649	4	-	0	6,649	4	5
	건축	-	0	5,439	3	5,439	3	6	
3	비수도권	공항	122,328	6	-	0	122,328	6	5
		기타재정	2,288	1	-	0	2,288	1	8
		도로	175,381	57	-	0	175,381	57	4
		복지	-	0	-	0	-	0	9
		수자원	66,932	21	4,112	2	71,044	23	6
		시설·단지조성	185,010	66	-	0	185,010	66	3
		정보화	-	0	-	0	-	0	9
		철도	297,348	25	13,282	1	310,630	26	1
		항만	244,315	17	-	0	244,315	17	2
	건축	-	0	5,165	5	5,165	5	7	
4	그외(전국)	공항	-	0	-	0	-	0	6
		기타재정	127,743	6	-	0	127,743	6	2
		도로	-	0	-	0	-	0	6
		복지	33,750	8	99,350	3	133,100	11	1
		수자원	14,914	2	-	0	14,914	2	5
		시설·단지조성	60,132	5	-	0	60,132	5	3
		정보화	57,384	14	1,446	1	58,830	15	4
		철도	-	0	-	0	-	0	6
		항만	-	0	-	0	-	0	6
	건축	-	0	-	0	-	0	6	

자료: 한국개발연구원, 『KDI공동투자관리센터 연차 보고서』, 각 연도; 한국조세재정연구원, 『GMAC 사업보고서』, 각 연도.

나. 정당별 공약내용 중 수도권 및 비수도권 투자 계획 내용: 'pork barrel' 사례

우리나라 균형발전 및 지역발전 공약은 정권 창출 및 유지의 중요한 기준점으로 평가가 가능하다. 수도 이전을 공약으로 내건 참여정부가 그러하다. 오늘날 세종시의 탄생은 참여정부의 대선 공약과 함께 시작한 것이며, 당시 'Swing region'인 충청권 표 집결로 정권 획득이 가능했다는 것이 주요 선거 평가 결과이다. 이후 MB 정부는 수도 이전 수정안을 발표하며 사실상 세종시 이전을 반대하였으나, 당시 여당 내 친박 계열은 '국민과의 약속'을 이유로 세종시 원안유지³²⁾라는 이견을 제시하였으며, 이는 원칙을 지키는 정치인의 모습으로 대국민 신뢰도에 결정적인 영향을 미쳤다.³³⁾ 당시 박근혜 국회의원의 이러한 판단은 차기 대선에 영향을 미쳐 충청권의 지지를 이끌어냈고, 여당인 새누리당이 정권을 유지하는 데 기여하였다고 평가받고 있다.

뿐만 아니라, 대선 때마다 균형발전 대선공약은 주요 정책으로서 차별화되어 발표되었으며, 이후 국정과제에 반드시 포함되었다. '소선거구제+영호남 지역분할'된 정치구조는 이른바 낙후지역 지원이라는 면에서는 사실상 여야를 가리지 않는 구조이므로 전통적인 지지기반인 영호남 지역으로의 국고보조사업 지원 안배는 불가피한 정치적 결정의 산물에 해당한다고 볼 수 있다.³⁴⁾

2022년 지방선거, 2024년 총선에서의 양당의 공약을 정리하면, 전 국민 대상, 수도권과 비수도권 지역기반 공약을 살펴볼 수 있다.³⁵⁾ 2022년 지방

32) 『한겨레』, 「박근혜 세종시 수정안 반대」, 2010. 1. 7., https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/397751.html, 검색일자: 2024. 2. 27.; 『연합뉴스』, 「박근혜 세종시 수정 반발로 與與갈등 최고조」, 2010. 1. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR2010010805960001>, 검색일자: 2024. 2. 27.

33) 『연합뉴스』, 「박근혜의 세종시 사생결단 왜 그럴까」, 2010. 1. 19., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20100119068600001>, 검색일자: 2024. 2. 27.

34) 장유미·하연섭(2023, p. 124), "...국회의원들의 정치적 행태 요인을 주요 변수로 하여 기초자치단체의 국고보조사업 규모에 영향을 미치는 요인을 패널회귀분석하였다. 분석 결과 지역구 국회의원이 속한 상임위원회의 수와 국회의원 선거, 지역구 의원의 수와 선수 등 정치적 요인이 국고보조사업 규모에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다".

35) <부표 1> 참고

선거 당시 더불어민주당의 경우, 상대적으로 수도권 지역 주택 공급보다는 ‘지방분권’, ‘지역소멸’ 등 균형발전 정책에 집중하였다. 국민의힘은 당시 여당으로서 ‘농업직불금 확대’와 더불어 ‘부동산세제 완화’, ‘주택 250만호 공급’ 등이 포함되어 수도권 지역에도 유리한 공약이 포함되었다.

2022년 대선 당시 여당인 더불어민주당의 경우, 청년과 무주택자 등 취약 계층 주거복지와 재개발 재건축 완화, 세종시 행정수도로 완성 등 전 계층과 전 지역에 아우르는 공약이었다. 당시 야당인 국민의힘은 균형발전 부분은 포함되지 않았고, 지역 공약으로는 수도권 지역에 해당하는 ‘주택 250만호 공급’만 포함한 바 있다.

2024년 총선에서는 야당인 더불어민주당은 역시 전 분야에 걸친 분야별 공약과 함께 ‘민생경제’, ‘혁신성장’, ‘균형발전’을 내세웠다. 여당인 국민의힘은 주거격차 해소를 위하여 집중적으로 전 지역 광역철도 개선망 확보를 내세운 바 있다. 지역의료격차 해소 등이 포함되었으나, 균형발전 부분은 명시적으로 제시하지 않았다.

IV. 선거가 재정지원에 미치는 영향 분석

1. 실증분석의 틀

가. 문제의식

우리나라는 세출의 크기가 세입보다 큰 재정 불균형이 꾸준히 지속되며 심화되고 있다. 특히 인구구조를 감안할 때 세입은 장기적으로 감소하고 세출은 반대로 증가하는 추세가 지속될 가능성이 높다. 이러한 재정 불균형 문제를 해소하는 데에는 정치적 논의와 결단이 필요한데, 우리나라의 양당제 정치 지형은 국가채무 증가 문제 해결을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 보수 정부는 ‘감세와 선별적 복지지출 확대’, 진보 정부는 ‘보편적 재정지출 확대’ 경향성을 보이고 있어 이념성과 무관하게 어떤 정부에서도 세율 인상이나 세원 확대를 통한 세수확보 논의가 이루어지기 어려운 구조에 있기 때문이다. 이처럼 정치가 국가재정 문제를 해결하지 못하는 현상은 선거 승리에 국가 재원을 활용할 때 극대화된다. 이러한 현상은 우리나라뿐만 아니라 2024년 미국 대선과 유럽 각국이 직면한 상황이기도 하다.³⁶⁾

한편 우리나라는 수도권 집중과 지역 인구소멸이 빠르게 진행되고 있다. 총인구수가 감소하는 국면에 전국에서 수도권 인구가 차지하는 비율은 더욱 증가하는 추세이다. 따라서 전국단위 선거에서 수도권이 차지하는 중요성이

36) “The warnings come as economists and investors fear that years of fiscal profligacy by both Democrats and Republicans are storing up trouble for the US economy..... Many view 2025 as a crunch year for the US’s fiscal outlook, with Donald Trump pledging to make his 2017 tax cuts permanent if re-elected, and Joe Biden’s failure to curb high levels of spending, raising concerns that deficits could balloon even further than already anticipated”(Gita Gopinath, “IMF warns US on ballooning fiscal burden”, FT June 8, 2024, <https://www.ft.com/content/134cc7f3-f2df-43c9-b1b1-e58e6363781a>), 검색일자: 2024. 5. 30.

점점 더 높아지고 있으며 이러한 정치적 과정은 지역균형발전을 저해하고 있다. 심지어 정치 과정에서 수도권이 차지하고 있는 비중은 비단 인구수에 비례하는 정도에 그치지 않는다. 선거 승리를 위한 자원 배분이 발생한다면 그러한 현상은 자원 배분을 통하여 선거에 영향을 가장 크게 미칠 수 있는 경합지역을 중심으로 나타날 수밖에 없다. 호남과 영남 지역은 전통적으로 정치색이 강하게 나타나고 있어 경합도를 고려하면 수도권의 선거공학적 중요성은 인구비중보다도 훨씬 크게 나타날 수밖에 없다.

이렇듯 우리나라 정치지형에서 의석 확보를 위한 경쟁은 수도권에서 그 외 지역보다 더 치열하게 나타날 수밖에 없는 구조를 지니고 있으며 비수도권에 대한 자원배분은 선거를 통한 정치과정보다는 지방교부세와 같은 의무지출과 국고보조출 차등보조 등 법제도적인 방식으로 작동하고 있다. 즉 지역기반 세율 인하, 조세감면, 보조금 지원 등 비수도권 지역을 향한 균형발전정책은 이미 제도적으로 마련되어 있어, 선거 과정에서 정당의 추가적인 지원이 가시적인 정책 성과를 내기에도 어려워 비수도권 지역을 향한 선거공학적인 자원배분을 더욱 어렵게 만들고 있다. 결과적으로, 정당은 인구가 집중되고 경합이 발생하는 수도권 지역(Swing region)에 대한 공약 개발에 집중할 유인이 크다. 그에 따라 본 실증분석에서는 실제로 선거 전후 정부지출 자원배분이 각 지역의 정치적 경합성에 영향을 받는지를 살펴보고자 한다. 특히 지역별 경합성을 실증적으로 살펴보기 위해서는 지역별 경합도의 증감이 있어야 하기 때문에 분석 지역의 단위는 시도가 아닌 시군구로 하며, 시군구별 경합도를 가장 잘 정의할 수 있는 국회의원 선거를 분석 대상으로 한다. 결과적으로 경합 시군구의 선거주기에 따른 자원배분이 발생하는지 살펴봄으로써 경합지역이 집중한 수도권에 대한 자원배분의 문제를 검증한다.

나. 분석이론

본 분석에서의 이론모형은 Johansson(2023: 889~892)에 기반한다. 이 모형은 Lindbeck and Weibull(1987; 1993), Dixit and Londregan(1998)을 근간으로

하여 실증분석을 위한 축약 형태로 재구성한 것이다.

모형에서 N 은 j 지역에 사는 인구수, T 는 이전재원(lumpsum transfer), P 는 정당이고, 두 정당 A, B 존재, C 는 j 지역에 사는 유권자 전체의 소비수준이며, Y 는 개별 유권자 소득을 의미하는데 여기에서는 모든 유권자의 소득이 동일하다고 가정하기 때문에 Y 는 전체 소득수준을 의미한다. 또한 채무 없는 '재정중립' 조건을 부과하는데, 각 지역에 사는 유권자들이 그들이 선택한 A 정당이 재정지출을 확대할 경우, B 정당은 그만큼 재정지출을 감소해야 함을 의미한다. 이는 모형적으로 선거에서 패배한 경우 보조금 감소라는 정치적 비용을 지불함을 설명하고 있다.

$$\sum_j N_j T_j^P = 0, P = A, B, \quad C_j = Y_j + T_j$$

개별 유권자 i 는 A 정당에 대한 자신의 정치적 선호 X_i (ideological preference and/or confidence in the parties' representatives)를 지니고 있다. 만약 개별 유권자 i 가 j 지역에 거주하며 A 정당에 비하여 B 정당을 더욱 선호하여 B 정당에 투표하기 위해서는 다음의 부등식을 만족해야 한다. 즉, A 정당이 승리하였을 때 본인의 소득수준으로부터 발생하는 효용과 A 정당에 대한 정치적 선호를 합한 크기가 B 정당이 승리하였을 때 본인의 소득수준으로부터 발생하는 효용보다 적게 나타나야 한다.

$$u(Y_j + T_j^B) - u(Y_j + T_j^A) > X_i$$

이때 정치적 선호의 분포인 $F_j(X)$ 는 각 지역마다 일정한 분포를 따른다고 가정한다. X 는 정치적 성향을 포함한 해당 지역적 특성(후보자 개인적 역량 등)을 포괄하며, 모든 지역에서 $f_j(0)$ 은 양수로 가정한다.

정당 B 가 선거과정에서 추구하는 목적함수는 다음과 같다.

$$T_1^B, T_2^B, \dots, T_j^B \quad \text{Max } M^B = \sum_j N_j F_j(U(Y_j + T_j^B) - U(Y_j + T_j^A))$$

이 목적함수를 각 정당의 지역별 이전재원으로 미분하면 다음과 같은 식을 각각 얻을 수 있다. 이 식을 해당 지역의 소득수준과 정치적 성향으로 미분하면 아래의 두 가지 부등식이 도출된다. 식 (IV-1)은 소득수준이 높은 지역의 이전재원 규모가 적게 나타남을 의미하며, 식 (IV-2)는 부동산이 많을수록 이전재원의 규모가 증가함을 나타낸다. 소득수준이 높은 지역의 경우 동일한 금액의 이전재원으로부터 발생하는 한계효용의 크기가 작기 때문에 한정된 이전재원을 적게 배분하는 것이 효율적이며, 경합도가 높은 지역의 경우 조금의 이전재원 배분으로도 많은 수의 표를 확보할 수 있기 때문에 재원 배분이 크게 나타난다.

$$f_j(U(C_j^B) - U(C_j^A)) U_c(C_j^B) - \mu = 0$$

$$f_j(U(C_j^B) - U(C_j^A)) U_c(C_j^A) - \mu = 0$$

$$\frac{dT_j}{dY_j} = \frac{-f_j(0) U_{CC}(C_j)}{f_j(0) U_{CC}(C_j) + f'_j(0) [U_C(C_j)]^2} < 0 \quad \text{식 (IV-1)}$$

$$\frac{dT_j}{df_j(0)} = \frac{-U_C(C_j)}{f_j(0) U_{CC}(C_j) + f'_j(0) [U_C(C_j)]^2} > 0 \quad \text{식 (IV-2)}$$

본 분석의 개념적인 접근은 Dixit and Londregan(1998)을 준용하였고, 이를 측정하는 방법을 제시하고 계측한 값을 실증분석에 사용한 방법은 Johansson(2003) 연구를 기준으로 하였다. Johansson(2003)의 기여도는 해당 지역 선거에 등록된 정당들의 정치성향 분포(density cutpoint)를 측정하는 것이다. 당시 스웨덴은 8개의 다수당(1981~1995) 구조였으며, 대개 10개 내외의 당이 경쟁하는 구도이다. 정량분석을 위해서는 선거 당시의 정치성향 정도를 측정하는 수단이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 지역 j의 정치성향성을 두 개 연도 설문조사 기반 정당득표율을 기준으로 도출하였으며, 이 값을 실증분석에 포함시켰다(Johansson, 2003: 895). 우리나라의 경우 양당 구조이며, 각 선거구별 정당 득표율을 통하여 보다 쉽게 정치성향의 분포를 추정할 수 있으며 경합도를 정의할 수 있다. 그에 따라 이론적으로 도출된

가설인 경합도가 높은 지역에 많은 재원이 배분됨을 실증적으로 검증한다. 지역별 소득수준에 따른 재원배분은 후속 연구에서 다루기로 한다.

다. 연구가설

본 연구의 실증분석에서는 첫째, 우리나라에서 선거라는 정치적 요인에 의하여 재정지원이 이루어지는 경향이 나타나는지 검증한다. 둘째, 정치적 요인에 의한 재정지원이 지역발전에 미친 영향을 분석하여, 종합적으로 정치공학적인 재원 분배로 인해 발생하는 사회적 비용을 규명하고자 한다. 본 장에서는 이중 첫 번째 주제를 다루며 두 번째 주제는 제 V 장에서 분석한다.

첫 번째 연구 주제는 정당과 정치인이 당선을 목적으로 지방정부에 대한 재정지원을 정치적 수단으로 사용하는지 여부이다. 지방자치단체장 선거를 분석 대상으로 한 국내외 다수의 연구(Kang, 2015; 김재훈·이호준, 2012; 박기백·김현아, 2005; Slattery, 2022; Brender and Drazen, 2005 등)와 달리 본 분석에서는 국회의원 선거와 정당 및 정치인의 행태를 살펴본다. 지방자치단체장 선거를 분석한 경우 공공서비스를 공급하는 주체로서 지방자치단체장이 재선을 위한 가시적인 재정성과를 위하여 SOC와 같은 지역기반시설에 투자할 가능성이 높다는 점이 강조되어 왔다(김은미, 2023; 권승·차재권, 2012 등). 국고보조를 요구하는 주체로서 지방자치단체의 역할에 주목한 것이다. 이에 대해 장유미·하연섭(2023)은 지자체보다는 예산심의 전반의 과정에서 국회의원의 영향력이 보다 클 것으로 보았고, 그에 따라 국고보조금 배분에 있어 국회의원의 정치적 영향력을 주로 살펴보았다. 이와 유사하게 본 분석에서도 정치행위의 주요 주체인 ‘정당’과 ‘정치인’을 개념적 분석 대상으로 한다.

첫 번째 주제의 연구 질문을 정리하면 다음과 같다.

(질문 1) 선거에서의 승리를 목적으로 ‘특정 지역’ 혹은 ‘특정 분야’에 대한 전략적 재원배분 현상이 발생하는가?

선거에서의 승리를 목적으로 정치인과 정당이 재정확장(조세감면) 정책을 활용할 때, 특정 지역과 분야의 재정지출에 집중하는지 여부는 검증의 대상에 해당한다. 이때 선거공학적 목적으로 재원배분의 대상이 될 것이라고 예상되는 지역은 앞선 소절에서 살펴보았듯이 경합도가 높은 지역이다. 경합도가 높은 시군구 및 수도권 등을 대상으로 분석을 진행할 수 있다. 재정지출 분야의 경우 지역기반의 사회간접자본과 그 외 지역기반 배분이 아닌 복지지출 등 기타 분야의 지출을 비교할 수 있다. 첫 번째 연구 질문과 연관된 첫 번째 연구 가설은 구체적으로 다음과 같이 설정한다.

(가설 1) '선거경합지역'을 대상으로 하는 재정지출은 그 외 지역에 대한 재정지출에 비하여 '선거주기에 따른 순환 현상'이 더 뚜렷하게 나타난다.

(가설 1)의 검정을 위해서는 '선거경합지역'과 '재정지출', '선거주기에 따른 순환 현상' 등의 용어를 구체적으로 정의해야 한다. 우선 선거의 경우 앞서 논의한 대로 국회의원 선거를 분석대상으로 하며 선거경합지역은 직전 국회의원 선거에서 1위와 2위의 득표율 차이가 5%p 이내인 시군구로 정의한다. 이러한 경합도 정의의 기준에 대해서는 뒤에서 자세히 설명하도록 한다. 한편 한 개의 시군구에 여러 개의 선거구가 획정된 경우가 있으므로 이때에는 여러 개의 선거구 결과를 합하여 마치 해당 시군구에 한 개의 통합된 선거구가 있었던 것처럼 취급한다. 여러 개의 시군구가 한 개의 선거구로 획정된 경우에도 역시 각 시군구별 투표 결과를 바탕으로 마치 각 시군구에 한 개씩 선거구가 있었던 것처럼 취급한다. 또한 같은 경합지역이더라도 집권여당 입장에서 선거에서 패배한 경합지역과 선거에서 승리한 경합지역에 재원을 배분하는 방식이 이질적으로 나타날 수 있으므로 그 패배와 승리 지역을 구분하여 살펴본다. 선거주기는 4년 주기의 국회의원 선거를 뜻하며 선거주기에 따른 순환 현상은 선거가 있는 해와 그 직전 연도의 재정지출이 그 이전 두 개 연도의 재정지출보다 높게 나타나는 현상이다. Kang(2015)에

서는 선거가 있기 전해의 재정지출만 선거를 고려한 재정지출이 발생할 수 있는 대상으로 하였는데, 본 연구에서는 선거 이전 공약사항이 실제로 이행 되기까지 시간이 걸릴 수 있다는 점에서 선거가 있는 해의 재정지출 또한 선거에 영향을 받을 수 있는 변수에 포함한다. 마지막으로 재정지출의 경우 각 기초자치단체의 국고보조금 규모를 뜻한다. 물론 국고보조금 배분 외에도 선거에서의 승리를 목적으로 하는 재정지출이 발생할 수 있다. 특히 전액 국비로 진행되는 지역 사업이 다수 있는데 이 경우 지역에 상당한 특혜가 주어졌다고 볼 수 있으며 이러한 재정지출의 경우에도 선거와의 연관성을 분석할 필요성이 충분히 존재한다. 다만 본 연구에서는 관련 자료 획득의 어려움 등을 고려하여 시군구별 국고보조금 및 지자체별 세출 자료를 활용하여 분석하는 데에 집중하고자 한다. 이와 같은 내용을 반영하여 (가설 1)을 구체화한 (가설 1')를 제시한다.

(가설 1') 국회의원 선거에서 경합지역으로 나타난 시군구와 그렇지 않은 시군구의 국고보조금 규모 차이는 다음 국회의원 선거가 치러진 해와 그 직전 해에 그 이전 두 개 연도에서보다 더 크게 나타난다.

한편 앞선 논의에서 지적하였듯이 정치공학적 목적의 자원 배분이 수도권 등 경합지역에서 보다 뚜렷하게 나타날 수 있다. 수도권에서 유권자의 마음을 돌리는 것이 목표라면 수도권 내에서도 가장 효과가 크게 나타날 수 있는 수도권 내 경합지역에 집중할 것이며 이러한 경향성은 비경합지역에서보다 크게 나타날 수 있다. 이를 반영하여 아래 (가설 1-1)을 제시한다.

(가설 1-1) 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상은 수도권과 충청권 등 경합지역에서 호남권과 영남권 등 비경합지역에서보다 크게 나타난다.

다음으로 선거전략에 따라 국고보조금을 배분함에 있어 중앙당의 역할이

크다면 현역 국회의원이 집권당 소속인지 여부 또한 선거에 따른 보조금 배분에 영향을 줄 수 있다. 우선 소속 의원의 경우 당과의 소통이 더욱 원활할 수 있으므로 여당 의원의 경우 선거 상황에 따른 집권당의 재원배분을 효과적으로 요청하고, 관련 결정에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 현역 의원이 집권당 소속일 경우 선거 전략에 따른 재원배분이 보다 활발히 일어날 수 있는 두 번째 이유는 야당 의원의 지역구에 대한 집권당의 투자가 자칫 야당 의원의 성과로 해석될 수 있기 때문이다. 중앙당과 지역구 의원이 같은 당에 속해 있다면 투자 성과와 관련한 이와 같은 모호함은 사라지게 되어 중앙당의 보다 적극적인 재원배분이 이루어질 수 있다. 이상의 논의를 반영하여 아래 (가설 1-2)를 제시한다.

(가설 1-2) 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상은 여당 의원의 지역구에서 야당 의원의 지역구에서보다 크게 나타난다.

다음으로 정치인 혹은 정당이 당선을 염두에 둔 재정지출 분야가 존재하는지 여부에 대한 분석을 진행한다. 전 국민 대상 급여성 복지분야 지출의 경우 중앙당의 역할이 상대적으로 크게 작용한다. 최근 20여년간 큰 폭으로 증가한 사회복지지출에는 급여성 지출 외에도 자본시설 관련 복지지출도 포함되어 있다. 반면 도로, 교통 등 사회간접자본 분야의 경우 상대적으로 지역 투자 성격의 재원이므로 해당 지역구 정치인의 역할이 크게 작용할 수 있다. 따라서, 선거주기에 따른 특정 분야 지출의 증감은 모호하나, 복지지출과 지역인프라 지출 등 분야별 지출추이와 선거주기와의 경향성은 살펴볼 의의가 있으므로 다음과 같이 가설을 설정한다.

(가설 1-3) 정당 입장에서는 유권자들의 선호도에 따라 분야별 지출의 재원배분을 전략적으로 이용할 유인이 존재하며, 따라서 국회의원 선거주기에 따라 재정지출 순환현상은 지출분야에 따라 다르게 나타날 수 있다.

다음으로 제 V장에서 살펴볼 두 번째 연구 주제는 선거주기에 따른 재정 지출 순환 현상의 일종인 정치적 안배에 의한 지역특구 지정이 당초의 목적을 이행했는지 살펴보는 것이다. 특구 지정의 본래 목적은 지역균형발전이지만 여기에 정치공학적 동기가 개입한다면 본래의 목적을 달성하기 어려울 수 있기 때문에 이를 분석하고자 한다. 실제로 연구개발특구를 비롯한 다수의 지역특구 등은 소선거구제하에서 정치인과 정당이 공약으로 자주 내세우는 정책에 해당한다. 이를 반영한 연구질문 및 가설은 아래와 같다.

(질문 2) 특구 지정, 세제혜택, 지출확장 등의 지역투자는 당초의 목적대로 해당 지역의 인구유입 및 경제발전에 기여하였는가?

(가설 2) 선거 전후 발표하는 지역기반 재정정책은 경제적 효과 및 인구 유입에 긍정적인 성과로 나타날 수 있다.

2. 분석자료 및 분석방법론

가. 분석자료

본 연구의 분석자료는 선거자료와 지방재정자료를 결합하여 구축한다. 선거 자료는 중앙선거관리위원회에서 공공데이터포털 Open API를 통하여 제공하는 시군구별 투·개표 정보와 후보자 정보를 이용한다. 구체적으로 2004년에서 2020년까지 치러진 다섯 번의 국회의원 선거에서 선거구별 투표수, 후보자(정당)별 득표수 등 선거결과 자료로부터 실증분석에 필요한 핵심 설명변수인 시군구별 직전 선거 경합도를 도출한다.

경합도는 1위와 2위 후보 간 득표율 격차로 측정한다. 다만 1위와 2위 후보에 여당과 야당 후보가 포함된 경우만을 경합지역 정의의 대상으로 한다. 두 후보가 모두 범여권이나 범야권 후보인 경우 혹은 제3당 후보가 포함된 경우는 경합지역 선정에서 제외한다. 한편 본 분석은 국회의원 선거 결과가 다음 선거에 임박하여 재정배분에 미치는 영향을 분석하기 때문에 여당과

야당을 구분하는 기준은 차기 선거가 이루어질 때의 대통령의 출신정당을 기준으로 한다. 차기 선거가 이루어질 즈음의 재정배분이 본 연구의 관심사이기 때문이다. 예를 들어 2020년 제21대 국회의원 선거가 치러질 당시 여당은 더불어민주당이지만 이후 정권이 교체되었으므로 다음 주기의 재정배분을 기준으로 볼 때 2020년 선거에서 미래통합당이 승리한 경우를 직전 선거에서 여당이 승리한 경우로 여긴다. 본 분석에 포함된 선거와 각 선거에서 적용하는 차기 선거 기준 여당과 야당의 구분은 아래 표에 정리하였다.

〈표 IV-1〉 분석대상 선거 및 정당

구분	선거일자	차기선거일 기준 (범)여당	차기선거일 기준 (범)야당
제17대 국회의원 선거	2004. 4. 15.	열린우리당, 새천년민주당	한나라당
제18대 국회의원 선거	2008. 4. 9.	한나라당	통합민주당, 열린우리당
제19대 국회의원 선거	2012. 4. 11.	새누리당	민주통합당
제20대 국회의원 선거	2016. 4. 13.	더불어민주당	새누리당
제21대 국회의원 선거	2020. 4. 15.	미래통합당	더불어민주당

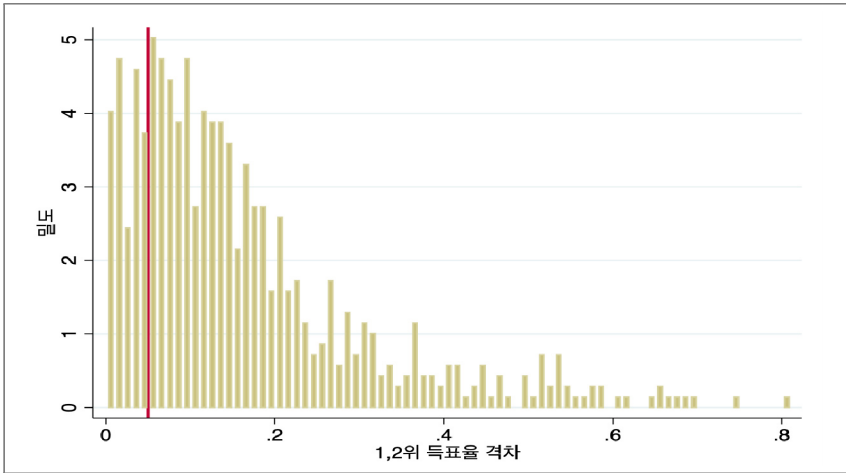
자료: 저자 작성

이와 같이 시군구별 경합도를 계산할 경우 앞서 설명한 바와 같이 시군구와 선거구가 완벽히 대응하지 않는 경우가 발생한다. 즉 한 개의 기초자치단체(시군구)에 여러 개의 선거구가 획정된 경우와 여러 개의 시군구를 합하여 한 개의 선거구가 획정되는 경우가 존재한다. 전자의 경우에는 각 선거구의 득표율 격차의 평균을 해당 시군구의 득표율 격차로 산정하였고 후자의 경우에는 선거구 내의 각 시군구를 마치 독립된 선거구인 것처럼 취급하여 각 시군구 내의 득표율 격차를 이용하였다.

이렇게 계산한 1, 2위 후보 간 득표율 격차가 5%p 내인 시군구를 경합지역으로 정의한다. 경합지역의 기준을 설정하는 데에는 임의성이 작용할 수밖에 없는데, 분석의 용이성을 위하여 충분히 많은 경합지역 사례가 포착될 수 있으면서도 각 정당들에 의하여 경합지역으로 인식될 수 있는 범위를 설정하였다. 1, 2위 후보 간 득표율 격차가 5%p 이내인 경우는 1, 2위 후보가

여야 후보로 나누어진 경우의 약 20%에 해당하며, 여야 후보로 나누어지지 않은 경우를 포함한 전체 표본에서는 약 10%에 해당한다.

[그림 IV-1] 1, 2위 후보 간 득표율 격차 히스토그램



주: 위 그림은 1, 2위 후보가 여야 후보로 나누어진 경우를 대상으로 작성하였으며, 붉은 선은 경합도의 기준으로 삼은 득표율 격차 5%p를 나타냄

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

이와 같이 정의한 경합 시군구를 시도별로 집계하면 경기, 서울, 강원, 충북, 부산, 인천, 충남, 경남, 대전, 울산, 전북 순으로 나타나며 그 외 대구, 광주, 전남, 경북의 경우 2004~2020년 국회의원 선거 결과 중 경합 시군구 사례가 발견되지 않는다. 전체 시군구 중 경합 시군구의 비율을 보면 서울, 경기, 강원, 충북, 인천, 대전, 부산, 충남 순으로 나타났다. 해당 자료의 경우 지방재정 자료와 통합한 분석자료를 기준으로 작성하였기 때문에 결합 과정에서 일부 시군구가 탈락하였다. 특히 제주도의 경우 지방재정 자료가 2008년부터 제주본청으로 통합 제공되어 본 분석에서 모든 소속 시군구가 탈락하였다.

〈표 IV-2〉 시도별 선거별 경합 시군구 분포

(단위: 개, %)

연도 시도	2004	2008	2012	2016	2020	합계	비율
서울	5	9	8	7	3	32	26
부산	1	1	2	2	3	9	11
대구	-	-	-	-	-	-	0
인천	2	1	2	2	1	8	16
광주	-	-	-	-	-	-	0
대전	-	-	1	-	3	4	16
울산	1	-	-	1	-	2	8
경기	10	7	9	5	4	35	23
강원	7	3	2	2	4	18	20
충북	1	3	4	1	2	11	19
충남	-	1	1	4	2	8	11
전북	-	-	-	1	-	1	1
전남	-	-	-	-	-	-	0
경북	-	-	-	-	-	-	0
경남	1	-	2	2	-	5	5

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

지방재정 자료의 경우 지방재정 365 웹페이지를 통하여 입수한 지방자치단체 예산 자료를 이용하였다. 구체적으로 기초자치단체별 국고보조금 규모의 경우 2005년부터 2023년까지의 세입예산 자료 중 시군구별 국고보조금의 규모를 이용한다. 분야별 지출의 경우 세출결산 자료를 활용하는데, 가용한 자료의 범위가 2010년에서 2022년까지로 제한되어 있어, 분석에서는 2012, 2016년 선거 이후 4년씩, 즉 2013~2021년 세출결산 자료를 활용한다.

한편 분석기간 행정구역 변화가 발생하여 고유코드가 변화한 시군구들이 존재한다. 이 중 경기도 양주나 포천의 경우처럼 군에서 시로 승격하여 코드가 변화한 경우에는 승격 전후로 같은 시군구가 유지된 경우이므로 코드를 통합하였다. 반면 충북 증평군, 충남 계룡시, 충북 청주시의 경우와 같이 행정구역

분리 또는 통합이 발생한 경우에는 행정구역 변화 전과 후 시군구 구획에 연속성이 없다고 판단하여 코드 통합을 진행하지 않았다. 이렇듯 행정구역상 변화를 모두 고려할 때 최종적으로 분석에 포함된 시군구의 개수는 236개이며 이 중 분석기간 전체에 걸쳐 관측값이 존재하는 시군구는 223개이다.

이렇게 구성한 분석 표본의 기초통계량은 아래 표에 제시한다. 시군구 연도 단위로 이루어진 표본크기는 4,327개이며 국고보조금 규모는 평균 1,900억원, 경합지역으로서 여당이 승리한 경우는 5.94%, 패배한 경우는 5.85%로 나타났다. 또한 선거가 이루어진 연도의 표본으로 제한하였을 때 1, 2위 여야 후보 간 득표율 차이는 평균 16.13%p로 나타났다. 2013~2021년 분야별 세출 규모의 경우 사회복지 분야가 평균 1,900억원으로 가장 크게 나타났으며 다음으로 교통, 일반공공행정, 문화관광, 보건, 교육 분야 순으로 높게 나타났다. 분야별 세출의 경우 연구의 관심이 되는 일부 분야의 정보만 선택적으로 나열하였다.

〈표 IV-3〉 분석표본 기초통계량

(단위: 십억원, %, %)

변수	표본크기	평균	표준편차	최솟값	최댓값
1,2위 득표율 차이(%p)	537	16.13	14.16	0.10	81.10
경합지역-여당 승(%)	4,327	5.94	23.64	0	1
경합지역-여당 패(%)	4,327	5.85	23.47	0	1
국고보조금(십억원)	4,327	190	142	17	1,380
세출-교통(십억원)	1,817	43	55	3	508
세출-사회복지(십억원)	1,817	190	166	8	1,400
세출-보건(십억원)	1,817	12	9	2	145
세출-일반공공행정(십억원)	1,817	41	40	6	429
세출-교육(십억원)	1,817	9	12	0	99
세출-문화관광(십억원)	1,769	33	31	2	352

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

나. 실증분석 방법론

실증분석을 통하여 검정할 첫 번째 가설은 앞서 제시한 (가설 1')이다. 해당 가설은 경합도 및 선거시기의 차이를 이용한 이중차분법 모형을 통하여 검정할 수 있다. 구체적인 회귀식은 아래와 같다.

$$\text{로그보조금}_{mt} = \alpha \text{경합도}_{mt} + \beta \text{경합도}_{mt} \times \text{선거기간}_{mt} + \lambda_m + \mu_t + \epsilon_{mt} \quad \text{식 (IV-3)}$$

이때 로그보조금_{mt}은 시군구 m의 t년도 국고보조금 예산에 자연로그를 취한 값이며 경합도_{mt}는 직전 국회의원 선거 당시 해당 시군구가 경합지역이었는지 여부를 나타내는 더미변수, 선거기간_t는 t년도가 국회의원 선거가 있거나 선거가 있기 전하이면 1, 그 이전의 2개 연도에 해당하면 0의 값을 가지는 더미변수이다. 고정효과모형을 뜻하는 λ_m , μ_t 는 각각 시군구와 연도 고정효과를 나타내며 ϵ_{mt} 는 시군구 단위에서 균집한 표준오차이다.

본 회귀모형은 각 시군구의 보조금 크기가 해당 시군구의 직전 국회의원 선거 결과에 따라 변화하는지 살펴보는 모형으로, 직전 선거에서 경합지역이 아니었을 경우 이후 4년간 보조금의 크기와 경합지역이었을 경우 이후 4년간 보조금의 크기를 직전선거 직후 2년과 다음 선거에 가까운 2년으로 나누어서 비교한다.

본 방법론을 이용한 분석결과를 선거 경합도가 국고보조금 배분에 미친 인과적 영향으로 해석하기 위해서는 직전 선거의 경합도가 상승하게 된 요인과 이후 선거에 임박하여 국고보조금이 상승하게 된 요인 모두에 영향을 미치는 제3의 변수가 없다는 가정이 필요하다. 각 시군구의 다양한 사회경제적 상황 등 선거와 보조금 배분에 모두 영향을 미칠 수 있는 변수는 다수 존재할 수 있다. 다만 선거 이후 전반적인 보조금 변화가 아닌 선거 이후 다음 선거에 임박한 주기적 보조금 변화를 추적한다는 점에서, 직전 선거에 영향을 미친 제3의 변수가 다음 선거주기에 맞추어 보조금 배분에 영향을 미치는 경우에만 위의 내생성 문제가 발생할 수 있다. 그러한 경우를 생각하기는 보다 어렵기 때문에 본 모형을 이벤트 스터디 상황을 이용한 인과적 분석 모형으로 볼 수 있다. 한편 보다 상세한 연도별 변화를 살펴보기 위하

여 선거 이후 4년간 국고보조금의 변화를 매년 살펴보는 연도별 이벤트 스터디 모형을 활용한 결과 또한 제시한다. 해당 모형의 회귀식은 아래와 같다.

$$\text{로그보조금}_{mt} = \alpha \text{경합도}_{mt} + \sum_{d=1}^3 \beta^d \Delta^d \text{경합도}_{mt} + \lambda_m + \mu_t + \epsilon_{mt} \quad \text{식 (IV-4)}$$

이때 Δ_t^d 는 이벤트 스터디 변수로, t년도가 직전 선거 이후 2년에서 4년 중 몇 해 지난 해인지를 나타낸다. 직전 선거 다음해는 이벤트 스터디의 기준이 되는 시점이다. 그 외의 회귀식 구성은 식 (IV-3)과 동일하다.

다음으로 선거에 따른 재정분배 순환의 지역별 이질성에 관한 (가설 1-1)의 분석은 부분표본 분석(subsample analysis)을 이용한다. 구체적으로 표본을 지역에 따라 서울, 부산, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경남으로 나누어 분석한다. 마찬가지로 각 분석을 개별 선거별로 분석할 때에는 개별 선거 이후 4년간만을 표본으로 하는 부분표본 분석을 진행한다.

(가설 1-2)에 따른 현역 의원의 집권당 소속 여부에 따른 이질성 분석의 경우 경합도 변수를 여당 경합 승리와 야당 경합 승리 변수로 나누어 아래의 회귀식에 따른 분석을 진행한다.

$$\text{로그보조금}_{mt} = \alpha \text{여당경합승리}_{mt} + \beta^1 \text{여당경합승리}_{mt} \times \text{선거기간}_{mt} + \alpha^2 \text{야당경합승리}_{mt} + \beta^2 \text{야당경합승리}_{mt} \times \text{선거기간}_{mt} + \lambda_m + \mu_t + \epsilon_{mt} \quad \text{식 (IV-5)}$$

이때 여당경합승리_{mt}는 경합도_{mt}가 1인 지역 중 차기 선거 기준 여당이 승리한 지역을, 야당경합승리_{mt}는 경합도_{mt}가 1인 지역 중 차기 선거 기준 야당이 승리한 지역을 나타내는 더미변수이다. 그 외의 회귀식 구성은 식 (IV-3)과 동일하다.

(가설 1-3)에 따라 세출 분야별로 선거에 따른 재정지출의 변화를 살펴보는 분석은 아래의 회귀식을 따른다.

$$\text{로그세출}_{mt}^S = \alpha^S \text{경합도}_{mt} + \beta^S \text{경합도}_{mt} \times \text{선거기간}_{mt} + \lambda_m + \mu_t + \epsilon_{mt} \quad \text{식 (IV-6)}$$

이때 종속변수 로그세출_{mt}^S은 시군구 m의 t년도 지출분야 S 세출의 크기

에 자연로그를 취한 값이다. 세출 분야는 교통, 사회복지, 보건, 일반공공행정, 교육, 문화관광으로 나뉜다. 이 중 교통 분야는 도로 등 SOC 지출을 포함하고 있다. 분야별 세출 분석의 경우 앞서 분석자료를 논의할 때 언급한 바와 같이 기초자치단체 단위의 자료가 2010~2022년으로 제한되어 있어 2012년, 2016년 선거 이후 4년의 기간만을 분석 대상으로 한다. 이 경우 2012년 선거에서는 경합지역이었으나 2016년 선거에서는 경합지역에서 제외된 경우는 2012년 선거의 영향이 남아있을 수 있어, 강건한 분석을 위하여 분석에서 제외하였다. 해당 사례는 총 21개의 시군구에서 발생하였다.

강건성 분석의 경우 대통령 선거주기를 통제한 분석을 진행한다. 국회의원 선거 경합지역은 대통령 선거에서도 주목도가 높은 지역일 수 있다. 따라서 대통령 선거주기 또한 해당 지역의 자원배분에 영향을 미칠 수 있다. 대통령 선거와 국회의원 선거가 유사한 시기에 이루어질 경우와 그렇지 않은 경우 정치적 자원배분 전략이 달라질 수 있기 때문에, 이러한 개입의 영향을 통제하고 본 분석의 관심사인 국회의원 선거주기에 따른 분석 결과를 강건하게 살펴보고자 강건성 분석을 진행한다. 구체적으로 각 연도가 차기 대통령 선거로부터 떨어져 있는 햇수에 대한 이벤트 스터디 변수를 포함한 회귀분석을 진행한다. 국회의원 선거주기는 4년, 대통령 선거주기는 5년이므로 본 실증분석 전략이 유효하다. 반면 지방선거 주기는 국회의원 선거주기와 같은 4년이므로 유사한 분석이 불가하다. 강건성 분석에 활용하는 회귀식은 아래와 같다.

$$\text{로그보조금}_{mt} = \alpha \text{경합도}_{mt} + \sum_{d=1}^3 \beta^d \Delta_t^d \text{경합도}_{mt} + \sum_{d=1}^4 \beta^d \widetilde{\Delta}_t^d \text{경합도}_{mt} \quad \text{식 (IV-7)}$$

$$+ \lambda_m + \mu_t + \epsilon_{mt}$$

이때 Δ_t^d 는 국회의원 선거 이벤트 스터디 변수, $\widetilde{\Delta}_t^d$ 는 대통령 선거 이벤트 스터디 변수로, t 년도가 직전 선거 이후 2년에서 4년(5년) 중 몇 해 지난 해인지를 나타낸다. 두 이벤트 스터디 변수 모두 직전 선거 다음해를 기준 시점으로 삼는다.

3. 실증분석 결과

가. 선거 경합도가 국고보조금 배분에 미친 영향

본 절에서는 앞서 설명한 실증분석 방법론을 이용하여 자료를 분석한 결과를 제시한다. <표 IV-4>의 (1)열에는 식 (IV-3)에 따른 회귀분석 결과가 제시되어 있다. 분석 결과, 점 추정치에 따르면 국회의원 선거 경합지역에 해당하는 시군구는 경합지역에 해당하지 않을 때에 비하여 다음 선거에 임박한 기간에 그 이전 기간에 비하여 국고보조금 규모가 약 3.3% 증가한다.³⁷⁾ 해당 표의 (2)~(6)열에는 기준이 되는 선거별로 선거 이후 재정배분의 규모 변화를 추정한 결과를 제시한다. 분석 결과 2004년과 2020년 선거의 경우에는 통계적으로 유의한 국고보조금 규모 변화가 추정되지 않았으며 2008, 2012, 2016년 선거의 경우에는 차기 선거에 임박한 기간 경합 시군구에서 국고보조금 규모가 각각 6.1%, 4.8%, 7.2% 증가한 것으로 나타났다. 해당 수치는 모두 최소 95% 수준에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 선거 경합도가 국고보조금 배분에 영향을 미치는 정도가 유의하게 나타난 2008, 2012, 2016년 선거의 경우 각각 차기 선거 기준 집권당이 한나라당, 새누리당, 더불어민주당으로, 집권당의 이념성에 관계 없이 선거에 따른 국고보조금 배분 행태가 발견되었다.

다음으로 <표 IV-5>에는 식 (IV-4)에 따른 연도별 이벤트 스터디 결과를 제시한다. 분석 결과는 <표 IV-4>의 결과와 유사하였으며 다음 선거가 치러지는 해와 그 전해 모두 이전에 비하여 국고보조금이 증가하는 것으로 나타났다. 국고보조금 증가분의 크기는 다음 선거가 있는 해에 그 전해보다 더 큰 것으로 추정되었다. 구체적으로, 직전 선거가 치러진 다음해에 비하여 다음 선거 전해에는 국고보조금이 3.3%, 선거 당해에는 4.8% 증가하는 것으로

37) 로그화한 변수를 종속변수로 하는 회귀분석이므로 회귀계수 0.033은 로그 국고보조금이 0.033만큼 증가, 즉 국고보조금이 $e^{0.033} - 1 \approx 0.034$, 3.4% 증가하였다고 해석하는 것이 정확하다. 하지만 회귀분석 결과와 그 해석을 독자가 용이하게 이해할 수 있도록 로그 근사치를 그대로 적용하여 3.3% 증가하였다고 제시하였다. 이하의 해석에서도 모두 로그 근사치를 그대로 적용한다.

추정되었다. 2004년과 2020년 선거의 경우 유의미한 결과가 추정되지 않았으며 2008~2016년 선거의 경우 모두 선거가 있는 해에 그 직전 해보다 국고보조금 증가분이 큰 것으로 나타났다. 이는 선거가 임박할수록 직전 선거의 경합도를 고려한 재정배분의 정도가 더 큰 것으로 해석할 수 있다.

두 분석 결과를 종합하면 (가설 1)이 거짓이라는 귀무가설을 통계적으로 기각할 수 있다. 즉 국회의원 선거에서 경합지역으로 나타난 시군구는 다음 선거에 임박한 기간에 더 많은 국고보조금을 배분받는다라는 실증적 증거를 발견하였다.

〈표 IV-4〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향

변수	로그 국고보조금					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
경합도	-0.011 (0.026)					
경합도 X 다음 선거기간	0.031** (0.012)	-0.037 (0.041)	0.061** (0.024)	0.048** (0.021)	0.072*** (0.013)	0.017 (0.017)
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: 1. 2020년 선거는 이후 3개년도 자료만 포함

2. () 안은 표준오차

3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

〈표 IV-5〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향:
이벤트 스터디

변수	로그 국고보조금					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
경합도	-0.020 (0.026)					

〈표 IV-5〉의 계속

변수	로그 국고보조금					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
경합도 X 다음 선거 2년 전	0,018 (0,013)	-0,026 (0,054)	0,016 (0,019)	0,039** (0,019)	0,034** (0,014)	0,031** (0,013)
경합도 X 다음 선거 1년 전	0,033** (0,015)	-0,051 (0,056)	0,062** (0,026)	0,057** (0,027)	0,077*** (0,020)	0,033 (0,021)
경합도 X 다음 선거 당해	0,048*** (0,017)	-0,050 (0,055)	0,076** (0,033)	0,077*** (0,030)	0,101*** (0,020)	
기준선거	전체	2004	2008	2012	2016	2020
표본크기	4,327	920	908	909	900	681
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0	0

주: 1. 2020년 선거는 이후 3개년도 자료만 포함
 2. () 안은 표준오차
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

나. 지역별 이질성 분석

다음으로 〈표 IV-6〉에서는 (가정 1-2)에 따라 선거에 따른 자원배분 순환의 지역별 차이를 분석한 결과를 제시한다. 경합 시군구 사례가 존재하는 서울, 부산, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 경남을 대상으로 분석을 진행하였다. 분석 결과 표본 수의 부족으로 통계적 유의성은 강하게 나타나지 않았으나 인천, 경기, 강원, 충남, 경남의 경우 경합지역에서 선거에 임박하여 점 추정치 기준 6~8% 국고보조금이 증가하는 것으로 관찰되었다. 특히 경기의 경우 경합지역에서 신뢰도 90% 수준에서 유의하게 국고보조금 규모가 약 6% 증가하는 것으로 나타났다. 서울, 부산, 충북 지역에서는 동 효과가 발견되지 않았다. 서울과 전북의 경우 오히려 경합 시군구에서 선거 직후 2년간 국고보조금이 증가하는 것으로 나타났으며 경기, 강원, 충남의 경우 경합 시군구에서 선거 직후 2년간 국고보조금이 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-6〉 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

주: 1. () 안은 표준오차

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

〈표 IV-7〉에는 경합도가 자원배분에 미치는 영향을 지역별, 선거별로 분석한 결과를 제시한다. 분석 결과 서울의 경우 2004년 선거 이후 경합지역의 국고보조금 배분이 오히려 큰 폭으로 감소하였다. 하지만 2012년과 2016년의 경우 통계적 유의성이 높지는 않으나 경합 지역에 대한 국고보조금 배분이 다음 선거 기간 약 3% 증가하는 것으로 나타났다. 경기의 경우 2008, 2012, 2020년 선거 이후 경합 시군구에 국고보조금 배분이 5~9% 증가하였음을 발견하였다. 나머지 시도의 경우 부산, 충남, 경남에서 경합지역의 국고보조금 배분이 유의하게 상승한 경우가 4차례 관측되었다. 다만 해당 시도의 경우 선거별 경합 시군구의 개수가 적어 그 결과를 해석함에 있어 유의해야 한다.

이상의 결과를 살펴볼 때, 경합 시군구 사례가 충분히 존재하여 지역별 분석이 유의미한 경우는 서울과 경기도이며, 서울의 경우 다음 선거에 임박하여 경합지역에 국고보조금이 배분되는 행태가 발견되지 않으나 경기도의

경우에는 약 6% 증가하는 것으로 나타난다. 경기도의 경우 특히 2008, 2012, 2020년 선거에서 해당 경향성이 유의하게 발견된다. 따라서 선거에 따른 수도권으로의 재원 배분은 특히 경기도에서 뚜렷하게 관측됨을 확인하였다. 앞서 논의한 신도시 및 GTX 개발, 그린벨트 해제 등의 투자가 경기도에서 나타남을 고려할 때 흥미로운 결과로 판단된다. 이와 같이 경기도에서 선거에 따른 재원배분 현상이 강하게 나타나는 것은 (가설 1-1)의 부분적인 검증으로 볼 수 있다. 다만 경합 사례가 충분하지 않아 비수도권 지역에 대한 분석이 강건하게 이루어질 수 없었다는 점에서 (가설 1-1)에 대한 검증은 충분히 이루어지지 못하였다고 판단된다.

〈표 IV-7〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향:
지역별, 선거별

변수	로그 국고보조금				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
경합도 X 선거기간 추정치					
서울	-0.140***	-0.044	0.027	0.031	0.00
부산	-0.024	0.022	-0.040	0.080**	0.011
인천	0.017	0.113	0.077	0.000	-0.048
경기	-0.011	0.091*	0.079*	0.015	0.053*
강원	0.120	0.027	-0.010	0.074	0.017
충북	0.086	0.075	-0.016	0.061	-0.022
충남		0.164*	-0.026	0.063*	-0.010
전북	-0.009			0.021	
경남	0.128		0.065	0.081*	
기준선거	2004	2008	2012	2016	2020
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0

주: 1. 2020년 선거는 이후 3개년도 자료만 포함
2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료, <https://www.lfin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

다. 여야 구분에 따른 이질성 분석

다음으로 직전 선거에서 여당이 승리한 경우와 야당이 승리한 경우를 구분하여 분석한 결과를 제시한다. 앞서 논의하였듯이 선거에 따른 국고보조금 배분에 중앙당이 관여한다면 특히 집권당 소속 국회의원이 대표하고 있는 지역구에 대한 국고보조금 배분이 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있다. 야당 의원의 지역구에 대한 집권당의 투자는 자칫 야당 의원의 성과로 해석될 수 있으며, 또한 여당 의원이 소속 지역구의 상황을 전달하여 집권당의 재원 배분 결정에 영향을 미치기에 더 유리한 위치에 있을 수 있기 때문이다.

현역 국회의원의 집권당 소속 여부에 따른 분석 결과는 <표 IV-8>에 제시하였다. 분석 결과에 따르면 경합지역에서 여당이 승리한 경우 다음 선거에 임박하여 국고보조금이 증가하는 경향이 야당이 승리한 경우에 비하여 더 크게 관측되었다. 여당이 승리한 경합지역의 국고보조금 배분은 5.0% 증가한 반면 야당이 승리한 지역의 배분은 통계적으로 유의하지 않은 1.8% 증가에 그쳤다. 선거별로 분석한 경우에도 경합지역 국고보조금 배분이 뚜렷하게 나타난 2008, 2012, 2016년 선거 모두 여당이 승리한 경우에 전략적 재원배분이 야당이 승리한 경우에 비하여 크게 나타났다. 재원배분의 주도권을 가지고 있는 여당이 경합지역 중에서도 직전 선거에서 승리하여 현역 국회의원이 대표하고 있는 지역에 더 많은 투자를 하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-8> 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** (0.017)	-0.037 (0.064)	0.092*** (0.034)	0.040** (0.019)	0.077*** (0.015)	0.021 (0.021)
야당 경합승리	-0.001 (0.030)					
야당 경합승리 X 다음 선거기간	0.018 (0.016)	-0.038 (0.049)	0.040 (0.029)	0.055 (0.035)	0.061*** (0.020)	0.015 (0.024)

〈표 IV-8〉의 계속

변수	로그 국고보조금					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
기존선거	전체	2004	2008	2012	2016	2020
표본크기	4,327	920	908	909	908	681
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0	0

주: 1. 2020년 선거는 이후 3개년도 자료만 포함
 2. () 안은 표준오차
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예산산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

라. 세출 분야별 분석

본 소절에서는 (가설 1-3)에 따라 지방정부의 선거에 따른 지출 크기가 분야별로 상이하게 나타나는지 분석한 결과를 제시한다. 본 분석의 경우 앞선 분석들과 달리 세입 중 국고보조금 항목이 아닌 세출 중 각 분야에 대한 지출의 크기를 종속변수로 한다는 점에 유의해야 한다.

분석 결과 분석기간이 2013~2021년, 8개년도로 줄어든 영향으로 분석의 정확도가 떨어져 통계적 유의성이 낮게 나타났다. 통계적으로 유의한 결과가 나타난 분야는 사회복지 분야로, 경합지역에서 다음 선거에 임박하여 사회복지 분야 세출이 그 전 기간에 비하여 약 1.6% 증가하는 것으로 나타났다. 그 외 점추정치상으로 교육, 교통, 보건 분야에서 각각 4.8%, 3.6%, 1.5% 세출이 증가하는 것을 확인하였으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈표 IV-9〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향

변수	로그 분야별 세출					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
경합도	-0.022 (0.049)	0.015* (0.009)	-0.025 (0.027)	-0.088 (0.069)	0.072 (0.054)	0.001 (0.041)

〈표 IV-9〉의 계속

변수	로그 분야별 세출					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
경합도 X 다음 선거기간	0.036 (0.034)	0.016* (0.010)	0.015 (0.020)	0.048 (0.050)	-0.018 (0.036)	0.002 (0.040)
세출 분야	교통	사회복지	보건	교육	문화관광	일반공공 행정
표본크기	1,731	1,731	1,731	1,682	1,731	1,731
시군구, 연도 고정효과	0	0	0	0	0	0

주: 1. () 안은 표준오차

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예결산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

마. 강건성 분석: 대통령 선거주기 통제

마지막으로 식 (IV-5)에 따라 강건성 분석을 진행한 결과를 제시한다. 구체적으로 대통령 선거주기가 재원 배분에 영향을 미쳤을 가능성을 통제한 분석을 진행한다. 분석 결과 대통령 선거주기의 영향을 통제한 이후에도 앞서 살펴본 결과가 유지되었다. 즉 국회의원 선거 경합지역에서 다음 국회의원 선거에 임박하여 재원배분이 증가하는 현상은 대통령선거 주기의 영향과 별개로 관측된다. 구체적으로 다음 선거가 있기 전해와 당해 경합지역에서 국고보조금 배분이 각각 3.3%, 5.6% 증가함을 확인하였다. 대통령 선거주기의 경우 국회의원 선거 경합도에 따라 재원배분에 유의미한 영향을 끼치지 못한 것으로 나타났다.

〈표 IV-10〉 직전 선거 경합도가 시군구별 국고보조금 배분에 미친 영향:
대통령 선거주기 통제

변수	로그 국고보조금
경합도	-0.022 (0.028)
경합도 X 다음 총선 2년전	0.019 (0.013)
경합도 X 다음 총선 1년전	0.033** (0.015)
경합도 X 다음 총선 당해	0.056*** (0.019)
경합도 X 다음 대선 3년전	0.025 (0.025)
경합도 X 다음 대선 2년전	0.017 (0.020)
경합도 X 다음 대선 1년전	-0.025 (0.020)
경합도 X 다음 대선 당해	0.012 (0.014)
기준선거	전체
표본크기	4,327
시군구, 연도 고정효과	0

주: 1. 2020년 선거는 이후 3개년도 자료만 포함
 2. () 안은 표준오차
 3. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 신뢰구간에서 통계적 유의성을 의미함

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
2. 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
3. 행정안전부, 지방재정365, 지방자치단체 예산자료, <https://www.lofin365.go.kr/>, 검색일자 2024. 5. 30.

바. 소결

이상의 분석을 통하여 본 장에서는 선거공학적 동기에 따른 전략적 국고보조금 배분 현상이 존재함을 확인하였다. 해당 현상의 정도는 선거에 따라, 지역에 따라 편차가 존재하는 것으로 나타났다. 구체적으로 2008, 2012,

2016년 선거 결과가 차기 선거에 임박한 시기 국고보조금 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 행태는 경합지역이 많은 수도권 중에서도 경기도에서 가장 뚜렷하게 나타났다. 또한 주로 현역 국회의원이 여당 소속일 경우에 강하게 관측되었다. 이는 집권 중인 중앙당이 선거공학적 동기에 따라 여당 의원의 지역구에 전략적으로 국고보조금을 배분한다는 해석과 일치한다. 세출 분야별로는 사회복지 분야에서 국고보조금 배분이 가장 뚜렷하게 나타났으며 교육과 교통, 보건 분야에서도 통계적 유의성은 낮지만 선거 전략에 따른 국고보조금 배분과 일치하는 점추정치가 도출되었다. 사회복지 분야의 전략적 국고보조금 배분이 뚜렷하게 나타난 것은 중앙당의 전략적 재원배분 역할이 중요할 수 있음을 시사하고 있다.

본 실증분석의 결과는 우리나라에서 정치 과정의 결과로 경합지역이 집중된 수도권 지역에 대한 투자가 집중적으로 일어날 수 있다는 문제의식을 뒷받침한다. 이에 따라 본고의 다음 분석에서는 정치적인 재원배분이 어떻게 지역에 영향을 미칠 수 있는지 살펴본다.

V. 균형발전 정책의 경제적 효과 추정

1. 균형발전정책 효과분석 개요

가. 균형발전정책 효과분석 의미

제Ⅳ장에서 선거가 균형발전 관련 재정지원 정책에 미치는 영향을 살펴봤다면, 본 장에서는 이러한 정책이 지역경제 발전에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 정치적 목적 달성을 위한 재정지원 정책이 실제 지역경제 발전에 도움이 되었다면 정당의 정치적 책임성이 높음을 시사한다. 단순히 선거 승리를 위한 공약이 아닌 실제 지역경제 발전에 효과가 있을 만한 정책을 제시하고 이를 추진했음을 의미하기 때문이다. 다만 균형발전 정책이 실제 지역경제 발전에 도움이 되었다고 하더라도 국가경제 전반에는 큰 도움이 되지 않았을 가능성도 있다.

반면에 이러한 재정지원 정책이 지역경제 발전에 긍정적인 영향을 미치지 못했을 경우 정당의 정치적 책임성이 낮음을 시사한다. 예컨대 지역경제 발전에 효과가 크지 않은 공약을 단순히 선거 승리라는 정치적 목적으로 제시했을 수 있다. 또는 실제 지역경제 발전에 도움이 될 수 있는 정책을 제시했다더라도 정치적 목적 달성 이후에는 이를 추진하기 위한 노력을 게을리할 수 있다.

이에 본 장에서는 균형발전 관련 정책 중 연구개발특구 지정의 경제 및 인구 효과를 분석하고자 한다. 연구개발특구는 연구개발을 통한 신기술의 창출, 연구개발 성과의 확산 및 사업화 촉진을 위해 지정되었으며, 대덕(05년), 광주(11년), 대구(11년), 부산(12년), 전북(15년)에 지정되었다.³⁸⁾ 해당 특구에

38) 2019년부터는 규모가 작은 강소특구가 다음과 같이 지정되었다: 안산, 김해, 진주, 창원, 포항, 청주(19년), 구미, 군산, 나주, 울주, 서울 홍릉, 천안아산(20년), 인천 서구, 춘천

입주한 기업은 법인세 및 소득세 감면 등의 세제 혜택뿐만 아니라 고용보조금 등의 재정지원을 받게 된다. 연구개발특구는 광역자치단체장의 지정 요청(「특구법」 제4조)이 있는 경우 과학기술정보통신부와 연구개발특구위원회 심의 및 의결 등의 절차를 거쳐 지정된다. 이렇듯 연구개발특구는 광역자치단체 단위로 지정되지만, 광역자치단체 내 특구 지구에 포함된 시군구와 포함되지 않은 시군구의 경제 효과가 다를 가능성에 대해 분석을 수행하고자 한다. 동 특구는 사업시행자와 입주기업 등에게 규제특례뿐만 아니라 큰 규모의 재정 및 조세지원이 병행되므로 타 균형발전 정책에 비해 경제 효과를 식별하기 용이할 것으로 판단된다.

전통적으로 도시경제학에서는 특구 지정을 포함한 지역기반 정책(place-based policies)에 부정적인 태도를 보였다. 이는 지역기반 정책이 전반적인 효율성의 저하로 이어질 수 있기 때문이다. 즉, 낙후지역에 대한 지원은 생산성이 낮은 지역의 경제활동은 촉진하는 반면, 생산성이 높은 지역의 경제활동을 위축시킬 수 있는 것이다. 그뿐만 아니라 해당 지역기반 정책이 실제 경제활동 촉진을 통한 지역경제 발전으로 이어지는지도 불확실한 측면이 있다.

실제로 특구의 지역경제 효과에 관해 해외 선행연구는 일치되지 않은 결론을 내리고 있다. 예를 들어, 낙후지역 내 기업의 세금을 감면하고 고용장려금을 지급하는 미국의 임파워먼트존(Empowerment Zone)의 효과에 관해 상반된 연구 결과가 있다. Hanson(2009), Neumark and Kolko(2010), Reynolds and Rohlin(2015)은 노동시장에 긍정적인 효과가 없음을 제시하고 있는 반면, Ham et al.(2011), Freedman(2013), Busso et al.(2013)에서는 임파워먼트존으로 인해 지역 고용이나 임금이 증가함을 보였다. 최근에 도입된 미국의 기회발전특구(Opportunity Zones)에 대한 연구에서도 상반된 연구 결과가 존재한다. Arefeva et al.(2021)은 기회발전특구 내 일자리가 증가한다고 주장하는 반면 최근의 연구(Freedman et al., 2023; Chen et al., 2023)에서는

(22년). 다만 본 연구의 분석 기간은 2019년까지이기 때문에 강소특구는 분석에서 제외하였다.

기회발전특구가 지역경제에 적어도 단기적으로는 영향이 없었다는 결과를 도출하였다.

나. 우리나라 균형발전특구 현황³⁹⁾

본 장에서는 본 분석에서 사용한 연구개발특구 사용의 근거와 우리나라 균형발전특구 현황을 간략히 설명하고자 한다. 정부는 특정산업 육성, 낙후 지역 개발 등의 목적으로 유사한 특구는 지속적으로 증가하여 2022년 기준 각종 특구는 약 60개로 파악한 바 있다. 그중 ‘균형발전특구’는 약 35개로 보았는데, ‘균형발전 5개년계획 대상사업’이거나 ‘균형발전특별회계 대상사업’에 해당하는 특구가 20개, 위 두 조건이 아니라 할지라도, 균형발전 연관성이 높은 특구(예: 산업단지환경조성(산업부), 새만금투자유치지원(새만금청) 등) 15개로 각각 구분하여 집계하였다.

각 특구는 소관부처별로 운영되어 지역별 보유한 자원과 역량의 공유 및 협력이 미흡하다는 의견이 지속적으로 제기되어 오고 있다.⁴⁰⁾ 따라서 특구 간 중복 과잉이 나타나고 있으며, 재정지원 측면에서도 보다 효율적인 체계를 갖추어 대규모 초기 투자의 위험부담을 완화하고, 특구가 생산성과 수익 창출에 기여할 수 있도록 해야 한다는 필요성이 중요한 쟁점 중 하나로 다루어지고 있다.

본 분석에서는 균형발전특구 중 ‘연구개발특구’를 사용하였다. 연구개발특구는 과기부의 지특사업 대상에 해당하며, 2022년 기준 35개 균형발전특구 중 산업단지(약 1조원 규모)를 제외한 가장 큰 규모인 약 1,620억원에 해당한다. 산업단지의 경우, 균특사업으로 국토부의 ‘산업단지 진입도로사업’에 약 3,500억원, 일반회계 지원으로 산업부 ‘산업단지 환경조성’에 약 3,200억원

39) 본 내용은 기획재정부 내부자료이며, 2022년 균형발전특구 현황 파악을 목적으로 각 부처 조사를 통하여 집계한 내용에 기반하고 있다.

40) 『조선비즈』, 「일자리 확보에 집값 상승까지... 국가산단 특화단지 유치전쟁 벌이는 지자체들... 지정 남발하면 오히려 미분양 적체」, 2023. 8. 16., https://biz.chosun.com/real_estate/real_estate_general/2023/08/16/ARC2CZPMFBCPTKPCZVHAT3XNPQ/, 검색일자: 2024. 5. 30.

이 투입된 것으로 나타난 바 있으나, 이 분야의 재정투입으로 인한 경제성 검증은 다수 진행된 바 있다.⁴¹⁾ 본 연구에서는 산단을 제외하고 가장 큰 규모이며 시군구 단위 투입연도와 사료가 충분한 연구개발특구를 분석대상으로 사용하고자 하였다.

2. 분석자료 및 실증분석 전략

가. 분석자료

연구개발특구 지정의 경제 효과를 분석하기 위해 첫 번째로 연구개발특구진흥재단에서 제공하는 특구 역사 자료를 활용하였다. 연구개발특구는 2005년 제정된 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」으로 시작되었으며, 2005년 7월에 기존의 대덕연구단지가 대덕연구개발특구로 확대 개편되었다. 이어서 2011년 1월에 광주 및 대구연구개발특구가 추가 지정되었다. 아울러 2012년 11월에는 부산연구개발특구가 지정되었으며, 2015년 8월에는 전북연구개발특구가 지정되었다. 연구개발특구의 지정 현황 및 각 특구의 특화 분야는 <표 V-1>에 요약되어 있다.

<표 V-1> 연구개발특구 지정 현황

연구개발특구	지정 연월	면적(km ²)	특화분야
대덕	2005. 7.	49.7	IT 융복합, 바이오메디컬, 나노융합, 정밀기기
광주	2011. 1.	18.7	차세대 광기반 융복합, 친환경 자동차부품, 스마트그리드, 디자인문화 콘텐츠, 바이오소재
대구	2011. 1.	19.4	스마트 IT 융복합, 의료기기, 소재 융복합, 그린에너지 융복합, 메카트로닉스 융복합
부산	2012. 11.	19.2	조선·해양 플랜트, 해양자원·바이오, ICT 융합기계·시스템, 스마트 부품·소재
전북	2015. 8.	16.1	융·복합 소재부품, 농·생명 융합

자료: 연구개발특구진흥재단, 「특구개요」, <https://www.innopolis.or.kr/board/?menuId=MENU01064&siteId=null>, 검색일자: 2024. 5. 30.을 기반으로 저자 작성

41) 유상열·원자연(2024), 권경환·최연태(2014), 박원석(2005) 등 다수의 지역경제 영향분석 결과가 존재한다.

이와 더불어 본 연구에서는 지역경제 발전 지표 자료로 통계청의 「전국사업체조사」를 활용하였다. 해당 자료는 시군구별, 산업세세분류별 사업체 수 및 종사자 수 자료를 연도별로 제공하고 있으므로 지역경제에 미치는 영향을 파악하는 데에 적합하다. 본 분석에서는 시군구별 총종사자 수와 총사업체 수를 지역경제 여건을 나타내는 지표로 사용하였다. 또한, 행정안전부의 시군구별 「주민등록연앙인구」 자료를 사용하여 특구 지정이 총인구와 핵심경제활동인구인 25~49세 인구에 미치는 영향 또한 분석하였다.

나. 실증분석전략

1) 이중차분법 및 이벤트스터디 모형

실증분석에서는 특구 지정의 시군구별(i)·연도별(t) 차이를 이용하여 연구개발특구가 지역경제와 인구 규모에 미치는 영향을 식별한다. 본 분석은 기본적으로 다음의 이중차분법(difference-in-differences) 모형에 기반을 둔다.

$$y_{it} = \beta \text{특구지정여부}_{it} + \phi_i + X'_{it,2005} \gamma_t + \epsilon_{it} \quad \text{식 (V-1)}$$

설명변수는 시군구 i 가 속한 광역자치단체가 t 년도에 연구개발특구로 지정되어 있는지를 나타내는 더미변수이다. 만약 특구 지정이 하반기에 이루어졌을 경우(부산과 전북은 각각 2012년 11월과 2015년 8월에 지정) 특구 지정 다음 연도부터 해당 더미변수는 1의 값을 가지게 된다. 종속변수 y 는 시군구 i 의 t 년도 총종사자 수, 총사업체 수, 총인구, 25~49세 인구이며, 모든 변수에 로그(logarithm)를 취한다. 따라서 추정 계수 β 는 연구개발특구가 지정되었을 때 종속변수 y 가 몇 퍼센트(%) 변하는지를 나타낸다.

일반적인 이중차분법 방법론과 마찬가지로 시군구 고정효과(ϕ_i)와 연도 고정효과(γ_t)를 통제함으로써 특구지정의 효과를 식별한다. 기초자치단체마다 종속변수의 선행 추세(pretrends)가 다를 수 있다는 점을 고려하여 연도

고정효과(γ_i)를 시군구의 기준연도 특성(X'_{2005})과 교호(interact)하였다. 여기서 시군구의 기준연도 특성(X'_{2005})은 기초자치단체 종류(시, 군, 구) 고정효과를 시군구 2005년도 특성변수(로그인구, 대졸자 비율, 제조업 비중)와 교호한 변수이다.

본 실증분석에서는 특구 지정의 직접적인 효과와 주변 지역에 미치는 간접적인 파급효과를 구분하기 위해 처치군을 특구 지구의 지정 범위에 따라 <표 V-2>와 같이 구분하였다. 특구 지정의 직접효과를 식별하기 위한 처치군은 연구개발특구 지구에 포함된 시군구(기초자치단체)이며, 특구가 지정된 광역자치단체에 속해 있으나 실제 지구에 포함되지 않은 시군구는 분석에서 제외한다. 반면에 특구 지정의 간접효과를 식별하기 위한 처치군은 특구가 지정된 광역자치단체에 속해 있으나 특구 지구에 포함되지 않은 시군구이며, 특구 지구에 직접적으로 포함된 시군구는 분석에서 제외한다. 예를 들어, 특구 지구에 포함된 전라북도 완주군, 전주시, 정읍시는 특구 지정의 직접효과를 식별하는 처치군에, 전라북도의 그 외 시군은 특구 지정의 간접 파급효과를 식별하는 처치군에 포함된다.

<표 V-2> 특구 지정 범위에 따른 처치군 정의

연구개발특구	지구 포함 시군구 (특구 지정 직접 효과)	지구 미포함 시군구 (특구 지정 간접 효과)
광주	광산구, 동구, 북구, 전남 장성군	광주광역시 그 외 자치구
대구	달서구, 달성군, 동구, 북구, 경북 경산시	대구광역시 그 외 자치구
부산	강서구, 금정구, 남구, 부산진구, 사하구, 영도구	부산광역시 그 외 자치구
전북	완주군, 전주시, 정읍시	전라북도 그 외 자치구

주: 대조군은 처치군을 제외한 그 외 모든 시군구, 혹은 처치군을 제외한 그 외 영호남 시군구로 설정함
 자료: 연구개발특구진흥재단, 「특구개요」, <https://www.innopolis.or.kr/board?menuId=MENU01064&siteId=null>, 검색일자: 2024. 5. 30.을 기반으로 저자 작성

분석 기간은 2005년과 2019년 사이로 한정하였다. 2019년 이후 자료를 제외하는 이유는 코로나19의 영향을 배제하기 위함이다. 2005년에 지정된 대덕연구개발특구는 90년대에 준공된 대덕연구단지에 기반을 두고 있으므로 해당 특구를 포함하고 있는 대전광역시 또한 분석에서 제외하였다. 이에 분

석의 대상이 되는 연구개발특구(광주, 대구, 부산, 전북)는 모두 영남과 호남 지방에 위치하게 되며, 처치군과 대조군의 유사성을 높이기 위해 본 분석의 선호 모형(preferred specification)에서는 영호남 지방에 있는 시군구로 분석 대상을 한정하였다.

이와 더불어 연구개발특구 지정 효과의 동학을 분석하기 위해 다음의 이벤트 스터디(event study) 모형을 추정한다.

$$y = \sum_{d=-5, d \neq -1}^5 \tau_{st}^d \cdot \beta_d + \phi_i + X'_{2005} \gamma_t + \epsilon \quad \text{식 (V-2)}$$

위 식에서 τ^d 는 연구개발특구 지정으로부터 d 년만큼 지났는지를 나타내는 더미변수이며, 나머지 변수는 앞선 이중차분법 모형 식 (V-1)과 동일하다. β_d 는 특구 지정 d 년 전(후)의 효과를 나타내며, 특구 지정 1년 전 효과인 β_{-1} 은 0으로 표준화한다. 본 분석에서는 특구 지정 4년 전부터 특구 지정 4년 후까지를 이벤트 범위(event windows)로 설정하였다.

2) 합성이중차분법 모형

앞선 이중차분법과 이벤트스터디 모형은 특구가 지정된 처치 시군구와 특구가 지정되지 않은 시군구의 선행 추세(pretrends)가 평행(parallel)하다는 가정에 기반한다. 이러한 가정을 만족하기 위해 분석 대상을 영남과 호남 지방에 있는 시군구로 한정하고, 시군구의 기준연도 특성(인구, 대졸자 비율, 제조업 비중)을 추가로 통제하였다. 하지만 이와 같은 노력에도 불구하고 여전히 처치군과 대조군 간 선행 추세가 평행하지 않을 가능성이 존재하며, 이 경우 특구 효과 추정치에 편의(bias)가 생길 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 이중차분법과 합성대조법의 장점을 결합한 합성이중차분법(synthetic difference in differences; Arkhangelsky et al. 2021)을 본 연구에서 사용한다. 본 방법론에서는 합성대조법과 유사하게 대조군의 가중치를 적절히 조정함으로써 처치군과의 선행 추세를 평행하게 맞춘다. 이는 평행 추세 가정에 기반한 이중차분법에 비해 완화된 가정이다. 반면에

본 방법론은 이중차분법과 유사하게 (가중치를 조정한) 합성 대조군과 처치군의 선행 추세 레벨(level)까지 정확히 같음을 요구하지는 않는다. 이는 가중치를 조정한 대조군과 처치군의 선행 추세의 레벨까지 맞추는 전통적인 합성대조법에 비해 유연성을 가진다.

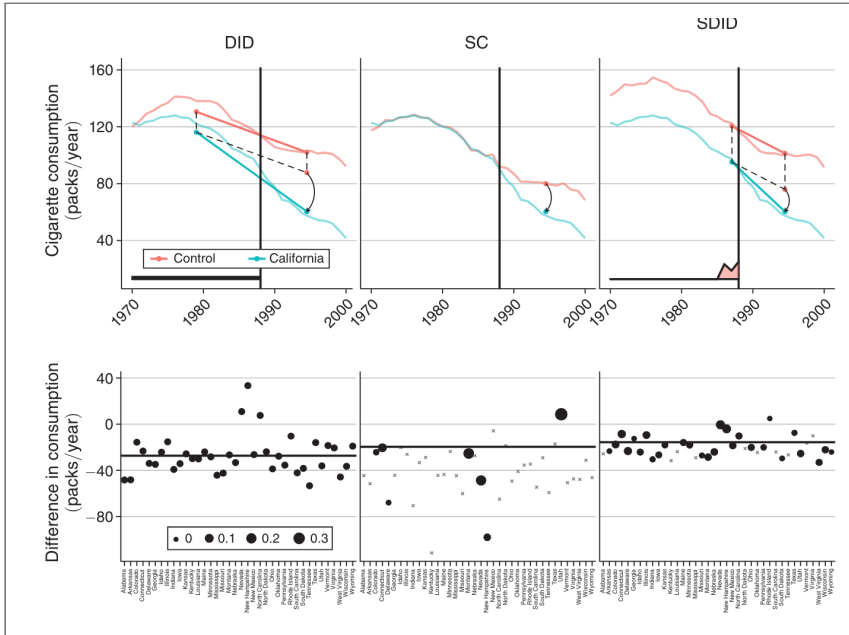
구체적으로 합성이중차분법에서는 처치군과 합성 대조군의 선행 추세를 평행하게 하는 대조군의 속한 시군구 i 의 가중치인 ω_i 를 추정한다. 또한, 대조군의 처치 전 추세와 처치 후(post-exposure)의 추세를 평행하게 하는 시간 t 의 가중치인 λ_t 를 추정한다. 이렇게 구한 시군구 가중치와 시간 가중치를 사용하여 앞선 식 (V-1)을 추정한다. 단순한 이중차분법에서는 모든 시군구 i 와 시간 t 가 모두 같은 1의 가중치를 가진다. 반면에 합성이중차분법에서는 처치군의 선행 추세와 유사한 형태를 보이는 개체 i 에 더 많은 가중치가 부여된다. 마찬가지로 처치군의 처치 후 추세와 평행한 처치 전 시간 t 에 가중치가 부여되며, 평행하지 않은 시간 t 는 분석에서 제외된다.

이중차분법(DID), 합성대조법(SC), 합성이중차분법(SDID)의 차이는 Arkhangelsky et al.(2021)의 Figure 1(그림 V-1)에 나타나 있다. 해당 그림은 담배 세금을 인상한 캘리포니아 Proposition 99가 담배 소비에 미치는 효과를 세 가지 추정 방법론을 사용하여 보여준다. 여기서 처치군은 캘리포니아 주이며, 대조군은 다른 39개 주를 활용하여 구성되었다. 상단 그래프는 종속변수인 담배 소비의 추세를 처치군과 대조군으로 나누어 제시한다. 상단 그래프의 아래쪽에 있는 수평선은 시간 가중치를 나타낸다. 하단 그래프는 대조군을 구성하는 개별 주와 처치군인 캘리포니아 주의와의 담배 소비의 차이를 나타내며 원의 크기는 대조군을 구성할 때 사용된 가중치를 나타낸다.

이중차분법(DID)은 대조군의 모든 주가 같은 가중치를 가지는데, 처치군과 대조군의 선행 추세(기울기)가 같지 않음을 확인할 수 있다. 합성대조법(SC)은 대조군의 가중치 조정을 통해 처치군과 대조군의 선행 추세(기울기)뿐만 아니라 레벨(level)까지 정확히 같게 맞춘다. 이는 상당히 강한 가정에 기반하기 때문에 대조군을 구성하는 특정 주들이 큰 가중치를 가진다. 마지막으로 본 연구에서 사용하는 합성이중차분법(SDID)은 가중치 조정을 통해

처치군과 대조군의 선행 추세(기울기)를 맞추지만 레벨까지 맞추지는 않는다. 이는 합성대조법보다는 약한 가정에 기반하므로 대조군을 구성하는 주의 가중치가 골고루 부여됨을 확인할 수 있다. 또한 시간 가중치는 주로 정책이 시행되기 바로 전 연도에 집중됨을 파악할 수 있다.

[그림 V-1] 이중차분법 · 합성대조법 · 합성이중차분법의 비교



자료: Arkhangelsky et al.(2021), p. 4095., Figure 1: Comparison Between DID, SC, and SDID Estimates for the Effect of California Proposition 99 on Per-Capita Annual Cigarette Consumption(In Packs/Year)

3. 연구개발특구 지정이 지역경제에 미친 영향

가. 이벤트 스터디 및 이중차분법 추정 결과

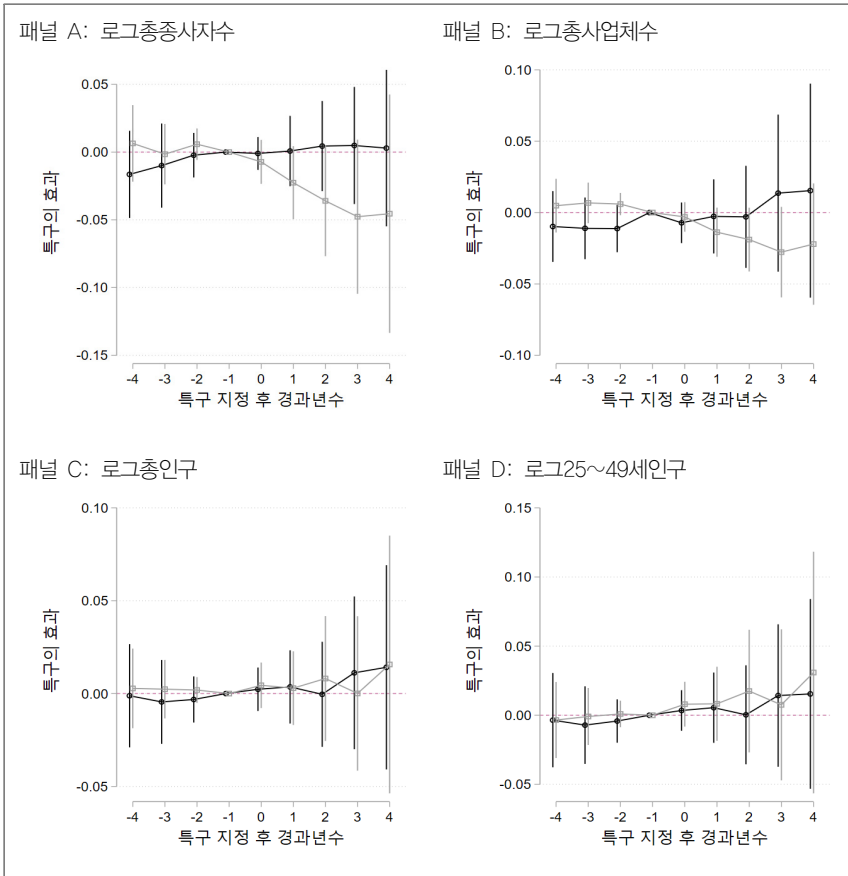
[그림 V-2]는 연구개발특구 지정이 경제 지표와 인구 규모에 미치는 영향의 이벤트 스터디 그래프대식 (V-2). 패널 A, B, C, D의 종속변수는 각각 총종사자 수, 총사업체 수, 총인구, 25~49세 인구이며, 모든 종속변수에는

로그를 취하였다. 각각의 점은 식 (V-2)의 β_1 의 추정치, 즉 특구 지정의 시간에 따른 효과를 나타낸다. 검정 점은 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구에 포함된 시군구에 미치는 직접 효과이다. 반면에 회색 점은 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구에 미포함된 시군구에 미치는 간접 효과이다. 수직선은 추정 계수의 95% 신뢰수준을 나타낸다. 이벤트 스타티 분석에서는 분석 대상을 영호남 시군구로 한정했기 때문에, 대조군은 전라남도, 경상남도, 경상북도, 울산광역시에 있는 시군구이다.

[그림 V-2의 패널 A와 B는 연구개발특구 지정이 특구 지구에 포함된 시군구와 포함되지 않은 시군구에 상반된 경제 효과를 가져오는 것을 시사한다. 먼저 패널 A는 특구 지구에 포함된 시군구의 총종사자 수가 대조군에 비해 유의미하게 증가하지 않았음을 보인다(검정색). 반면에 특구 지구에 포함되지 않은 시군구는 총종사자 수가 특구 지정 이후 대조군에 비해 오히려 감소하였다(회색). 마찬가지로 패널 B에서는 연구개발특구 지정으로 인해 특구 지구에 포함된 시군구는 사업체 수가 감소하지 않았지만(검정색), 특구 지구에 포함되지 않은 시군구는 특구 지정 이후 사업체 수가 감소하였다(회색).

이에 반해 [그림 V-2의 패널 C와 D에 의하면 특구 지구 포함 여부와 관계없이 연구개발특구가 지자체 인구 규모에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 패널 C의 총인구와 패널 D의 핵심생산인구 규모에 미치는 효과 추정치는 연구개발특구 지정 전과 후 모두 0에 가깝다. 따라서 연구개발특구가 부정적인 인구 효과를 초래하지는 않았을 것으로 판단된다. 특히 앞선 경제 효과와는 다르게 인구 효과는 특구 지구에 포함된 시군구와 지구에 포함되지 않은 시군구 간 큰 차이가 없었다.

[그림 V-2] 연구개발특구 지정 효과의 동학



- 주: 1. 영호남 시군구만 분석에 포함
 2. 시군구 수준으로 군집한 표준오차(clustered standard errors)를 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: 통계청, 「전국사업체조사」 자료를 바탕으로 저자 작성

다음으로 <표 V-3>과 <표 V-4>는 연구개발특구 지정 효과의 이중차분법 추정치를 나타낸다(식 V-1). (1)열과 (2)열에서는 연구개발특구로 지정된 광역자치단체에서 특구 지구에 포함된 시군구에 미치는 영향을 나타낸다. (3)열과 (4)열에서는 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구에 포함

되지 않은 시군구에 미치는 영향을 나타낸다. (1)열과 (3)열은 대전광역시를 제외한 모든 시군구를 분석에 포함하였다. 반면에 (2)열과 (4)열에서는 앞선 이벤트 스터디 분석(그림 V-2)과 동일하게 영호남 지역 시군구만 분석에 포함하였다.

〈표 V-3〉 연구개발특구 지정이 종사자와 사업체 수에 미치는 영향

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그종사자수				
연구개발특구 지정	-0.028 (0.019)	0.015 (0.025)	-0.023 (0.035)	-0.027 (0.022)
패널 B: 로그총사업체수				
연구개발특구 지정	-0.005 (0.022)	0.020 (0.027)	-0.018 (0.026)	-0.016 (0.014)
시군구 개수	196	84	205	93
영호남만 포함		Y		Y
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
'05년 특선×지자체종류×연도	Y	Y	Y	Y

주: 1. 표준오차는 시군구 단위에서 군집하였음
 2. 2005년 시군구 인구를 가중치로 사용함
 3. 대전광역시는 분석에서 제외하였음

자료: 통계청, 「전국사업체조사」, <https://kostat.go.kr/>, 검색일자: 2024. 5. 30.을 활용하여 저자 작성

〈표 V-3〉의 이중차분법 분석 결과에 의하면 연구개발특구 지정이 특구 지구 포함 여부와 관계 없이 종사자와 사업체 수에 통계적으로 유의미한 영향이 없었다. 특히 모든 시군구를 분석 대상으로 한 (1)열과 (3)열에서는 모두 통계적으로 유의미하지 않은 음(-)의 계수가 추정되었다. 이는 연구개발 특구 지정이 해당 광역자치단체의 종사자와 사업체 수에 유의미하게 긍정적인 영향을 미치지 않음을 시사한다.

다만 영호남 시군구로 분석 대상을 한정한 (2)열과 (4)열에서는 특구 지구 포함 여부에 따라 연구개발특구의 효과가 일부 상이할 수 있음을 보였다. 예를 들어, 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구에 포함된 시군구는 총종사자 수가 1.5% 증가하는 반면, 포함되지 않은 시군구는 총종사자 수가 2.7% 감소하였다. (2)열과 (4)열의 개별 추정 계수는 통계적으로 유의하지 않아 해석에 유의할 필요는 있으나, (4)열과 (2)열의 차이는 10% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉, 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구에 포함된 시군구와 포함되지 않은 시군구는 서로 다른 경제 효과가 발생할 수 있음을 시사한다. 이는 앞선 [그림 V-2]의 이벤트 스터디 분석(패널 A와 B)에서도 시각적으로 확인할 수 있었다.

〈표 V-4〉 연구개발특구 지정이 인구에 미치는 영향

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그총인구				
연구개발특구 지정	-0.014 (0.020)	0.012 (0.023)	-0.023 (0.020)	-0.004 (0.021)
패널 B: 로그25~45세 인구				
연구개발특구 지정	-0.028 (0.025)	0.018 (0.029)	-0.045* (0.024)	-0.015 (0.027)
시군구 개수	196	84	205	93
영호남만 포함		Y		Y
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
'05년 특선×지자체종류×연도	Y	Y	Y	Y

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

자료: 통계청, 「전국사업체조사」를 활용하여 저자 작성

다음으로 <표 V-4>에 의하면 연구개발특구 지정이 대체로 인구에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 모든 시군구를 대상으로 분석한 (1)결과 (3)열에서는 음(-)의 인구 효과가 추정되었다. 반면에 영호남 시군구로 분석 대상을 한정한 (2)결과 (4)열에서는 양(+)의 인구 효과가 추정되었다. 따라서 연구개발특구로 지정된 광역자치단체는 여타 영호남 지역에 비해 인구가 감소하지는 않은 것으로 판단된다. 특기할 점은 앞선 경제 효과와는 달리 인구 효과는 시군구의 연구개발지구 포함 여부에 따라 다르지 않다는 것이며, 이러한 결과는 앞선 [그림 V-2의 이벤트 스터디 그래프(패널 C와 D)와 일관된다.

[그림 V-2의 이벤트 스터디 및 <표 V-3>과 <표 V-4>의 이중차분법 결과를 종합했을 때 연구개발특구 지구를 포함한 지자체와 포함하지 않은 지자체에 정반대의 경제 효과가 발생할 수 있다. 즉, 특구 지구를 포함하는 지자체에는 긍정적인 경제 효과가 나타나더라도 해당 지구를 포함하지 않은 인접 지자체에는 부정적인 효과가 발생할 수 있다는 것이다. 다만 연구개발특구 지정이 지자체 인구 규모에는 유의미한 영향을 미치지 않았으며 해당 효과는 특구 지구 포함 여부에 따라 다르지 않은 것으로 판단된다.

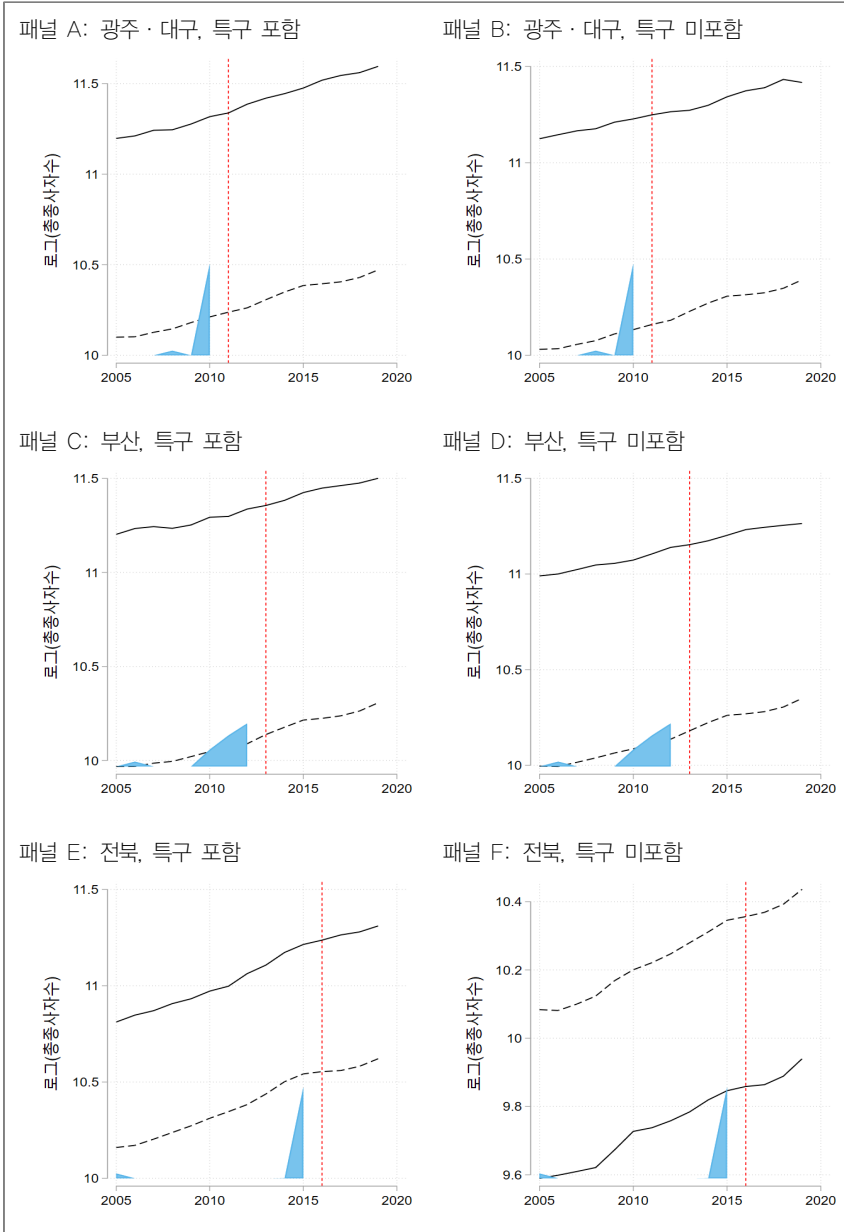
물론 회귀분석 결과가 대부분 통계적으로 유의하지 않기 때문에 결과 해석에 유의할 필요가 있다. 또한, 일련의 통제변수(기초자치단체 유형 고정효과, 2005년 시군구 특성)를 통해서도 해결되지 않는 선행 추세에서 이와 같은 결과가 도출되었을 가능성이 있다. 실제로 특구 지구를 포함하는 지자체에는 주로 산업단지나 대학이 자리 잡고 있으므로 지역경제가 이미 발전하고 있을 가능성이 있다. 반면에 특구 지구에 포함되지 않은 지자체는 타 지자체에 비해 지역경제가 낙후되어 있는 지역일 수 있다. 따라서 다음의 분석에서는 처치군의 선행 추세와 유사한 시군구를 활용하여 대조군을 구성하는 합성이중차분법을 활용하여 연구개발특구 지정의 효과를 추정하고자 한다.

나. 합성이중차분법 추정결과

본 분석에서는 합성이중차분법을 통해 연구개발특구 지정의 경제 효과 및 인구 효과를 추정하였다. 해당 방법론에서는 처치군과 대조군이 평행추세를 갖게 하는 가중치를 대조군 시군구와 연도에 부여하여 특구 지정의 효과를 식별한다. 본 분석에서 연구개발특구의 처치군은 특구 지정 연도에 따라 크게 세 종류로 나눌 수 있다. 먼저 2011년에 지정된 광주와 대구, 2012년 하반기(2013년으로 설정)에 지정된 부산, 2015년 하반기(2016년으로 설정)에 지정된 전북이다. 각각의 처치군별로 특구가 지정되지 않은 광역자치단체 내 시군구와 연도에 일정한 가중치를 부여함으로써 합성 대조군을 구성하였다.

[그림 V-3]과 [그림 V-4]는 연도별 처치군과 대조군의 총종사자 수와 총사업체 수의 추이를 나타낸다. 패널 A~B, C~D, E~F는 처치군을 각각 광주·대구, 부산, 전북으로 설정하고, 각각의 처치군마다 합성 대조군을 구성하였다. 좌측 그래프(패널 A, C, E)는 연구개발특구가 지정된 광역자치단체에서 실제 특구 지구를 포함하고 있는 시군구를 처치군으로 설정하였으며, 우측 그래프(패널 B, D, F)는 연구개발특구가 지정된 광역자치단체 중 특구 지구를 포함하고 있지 않은 시군구를 처치군으로 설정하였다. 대조군은 연구개발특구로 지정된 광역자치단체를 제외한 영·호남 시군구(전남, 경북, 경남, 울산)이며, 처치군의 선행 추세와의 유사성에 따라 가중치를 부여받게 된다. 처치군의 추이는 실선으로, 가중치가 조정된 대조군의 추이는 점선으로 표시하였다. 그래프 하단에 나타나는 삼각형은 합성이중차분법 추정에서 사용되는 처지 전 연도의 가중치를 나타낸다.

[그림 V-3] 연구개발특구 지정 여부별 총종사자 수 추이, 합성이중차분법



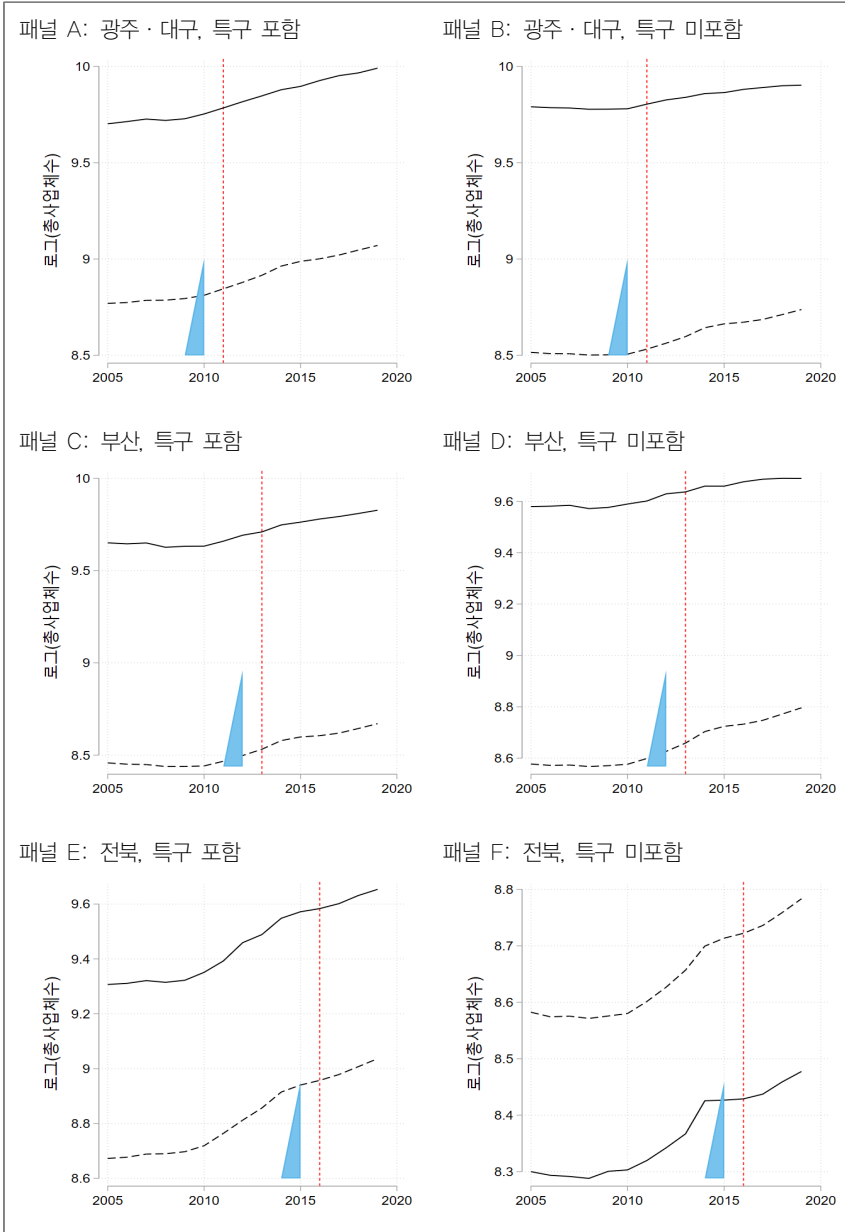
주: 1. 실선은 처치군, 점선은 대조군을 나타내며, 호남권 및 영남권 시군구만 사용
 2. 그림 하단은 시간 가중치(time weights)를 나타냄

자료: 저자 작성

[그림 V-3]에서는 연구개발특구로 지정된 광역자치단체에서 특구 지구로 포함된 시군구(좌측 그래프)와 포함되지 않은 시군구(우측 그래프) 및 각각의 합성 대조군의 총종사자 수 추이를 나타낸다. 좌측 그래프(패널 A, C, E)에서는 처치군인 특구 지구로 포함된 시군구의 총종사자 수 추이는 대조군과 비교하여 일관된 패턴을 보이지 않고 있다. 광주·대구 특구(패널 A)와 전북 특구(패널 C)는 각각의 대조군에 비해 특구 지정 이후 총종사자 수가 더 증가했지만 부산 특구(패널 B)는 대조군에 비해 총종사자 수가 감소하였다. 이에 반해 우측 그래프(패널 B, D, F)에서는 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구로 포함되지 않은 시군구가 대조군에 비해 일관되게 총종사자 수가 적게 증가하였다. 즉, 특구 지구에 포함되지 않은 시군구는 특구 지정으로 인해 총종사자 수가 오히려 감소할 가능성이 있음을 시사한다.

이어서 [그림 V-4]는 처치군과 합성 대조군의 총사업체 수 추이를 나타낸다. 좌측 그래프(패널 A, C, E)에서 연구개발특구로 지정된 광역단체 내 특구 지구로 포함된 시군구의 총사업체 수 추이는 대조군 대비 대체로 감소하는 추세이나 그 차이는 크지 않다. 이에 반해 우측 그래프(패널 B, D, E)에 의하면 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구로 포함되지 않은 시군구의 경우 대조군 대비 처치군의 총사업체 수 감소폭이 크다.

[그림 V-4] 연구개발특구 지정 여부별 총사업체 수 추이, 합성이중차분법



주: 1. 실선은 처치군, 점선은 대조군을 나타내며, 호남권 및 영남권 시군구만 사용
 2. 그림 하단은 시간 가중치(time weights)를 나타냄

자료: 저자 작성

다음으로 <표 V-5>는 앞선 [그림 V-3]과 [그림 V-4]를 종합하여 연구개발특구 지정이 총종사자 수(패널 A)와 총사업체 수(패널 B)에 미치는 영향의 합성이중차분법 추정치를 제시한다. (1)열과 (2)열에서는 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구가 포함된 시군구를 처치집단으로 설정하였으며, (3)열과 (4)열에서는 특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구가 포함되지 않은 시군구를 처치집단으로 설정하였다. (1)열과 (3)열에서는 연구개발특구가 지정된 광역시를 제외한 모든 시군구를 대조군으로 설정한 반면 (2)열과 (4)열에서는 [그림 V-3]과 [그림 V-4]와 마찬가지로 영호남 시군구를 대조군으로 설정하였다. 추정 계수의 표준오차는 부트스트랩(bootstrap) 방식을 통해서 도출되었다.

<표 V-5> 연구개발특구 지정이 종사자와 사업체 수에 미치는 영향, 합성이중차분법

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그총종사자수				
연구개발특구 지정	-0.003 (0.017)	0.001 (0.021)	-0.033** (0.014)	-0.032 (0.020)
패널 B: 로그총사업체수				
연구개발특구 지정	-0.006 (0.023)	0.018 (0.025)	-0.036*** (0.014)	-0.049*** (0.014)
시군구 개수	196	84	205	93
영호남만 포함		Y		Y
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
연도	Y	Y	Y	Y

주: 1. () 안은 부트스트랩 표준오차를 나타냄
2. 2000년 인구를 가중치로 사용함

자료: 통계청, 「전국사업체조사」를 활용하여 저자 작성

<표 V-5>에 의하면 연구개발특구로 지정된 광역단체 중 특구 지구가 포함된 시군구에는 유의미한 경제 효과가 없었던 반면, 특구 지구가 포함되지 않은 시군구의 총종사자와 총사업체 수가 감소하였다. (1)열과 (2)열에서는

특구 지구에 포함된 시군구는 대조군의 범위와 관계없이 통계적으로 유의미하지 않은 효과가 추정되었다. 하지만 (3)열과 (4)열에 의하면 특구 지구에 포함되지 않은 시군구는 총종사자 수가 약 3% (패널 A), 총사업체 수가 약 4~5% (패널 B) 정도 감소한 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 연구개발 특구 지정이 특구 지구에 포함되지 않은 지자체에 부정적인 파급효과를 발생시킬 수도 있음을 시사하며, 앞선 이중차분법을 통해 도출된 결론과 동일하다.

〈표 V-6〉 연구개발특구 지정이 인구에 미치는 영향, 합성이중차분법

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그총인구				
연구개발특구 지정	0,012 (0,020)	0,017 (0,021)	-0,005 (0,010)	-0,003 (0,011)
패널 B: 로그25~45세 인구				
연구개발특구 지정	0,024 (0,026)	0,041 (0,028)	0,004 (0,012)	0,015 (0,015)
시군구 개수	196	84	205	93
영호남만 포함		Y		Y
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
연도	Y	Y	Y	Y

주: 1. () 안은 부트스트랩 표준오차를 나타냄
2. 2000년 인구를 가중치로 사용함

자료: 통계청, 「전국사업체조사」를 활용하여 저자 작성

〈표 V-6〉은 합성이중차분법을 활용하여 연구개발특구 지정이 인구 규모에 미치는 영향을 추정했는데, 특구 지구 포함 여부와 관계없이 인구 규모에는 부정적인 영향을 미치지 않았다. 패널 A는 지자체 총인구 규모에 미치는 영향을, 패널 B는 핵심생산인구인 25~49세 인구에 미치는 영향을 추정하였으며, 대조군의 범위에 상관 없이 모두 통계적으로 유의하지 않은 계수가 추정되었다. 다만 핵심생산인구인 25~49세에 미치는 영향은 유의하지 않지

만 모두 양(+)¹의 계수가 추정되었다. 특히 특구 지구에 포함된 시군구는 그렇지 않은 시군구에 비해 계수의 크기가 더 컸다. 이는 연구개발특구 지정이 특구 지구에 포함된 일부 시군구에 긍정적인 인구 효과를 발생시켰을 가능성이 있음을 시사하나 추정치가 통계적으로 유의하지 않기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다.

다. 이질성 분석

다음으로 합성이중차분법 모형을 활용하여 연구개발특구의 이질적 경제 효과에 대해 추정하였다. 먼저 <표 V-7>에서는 연구개발특구의 경제 효과를 제조업과 서비스업으로 나누어 분석하였다. 패널 A, B, C, D는 각각 제조업 종사자 수, 제조업 사업체 수, 서비스업 종사자 수, 서비스업 사업체 수에 미치는 영향을 추정하였다. 앞선 분석 결과와 마찬가지로 광역단위 연구개발특구 내에서 특구 지구에 포함되지 않은 시군구에 부정적인 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 또한 제조업에 미치는 부정적인 영향이 서비스업보다 대체로 더 큰 것을 알 수 있다.

<표 V-7> 연구개발특구 입주기관 유형에 따른 이질적 경제 효과, 합성이중차분법

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그제조업종사자수				
연구개발특구 지정	-0.021 (0.026)	-0.037 (0.035)	-0.061** (0.030)	-0.102*** (0.032)
패널 B: 로그제조업사업체수				
연구개발특구 지정	-0.054 (0.033)	-0.064** (0.032)	-0.110*** (0.022)	-0.119*** (0.024)
패널 C: 로그서비스업종사자수				
연구개발특구 지정	0.003 (0.020)	0.009 (0.023)	-0.020 (0.014)	-0.020 (0.017)
패널 D: 로그서비스업사업체수				
연구개발특구 지정	-0.002 (0.023)	-0.006 (0.026)	-0.027** (0.013)	-0.035*** (0.013)

〈표 V-7〉의 계속

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
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: 통계청, 「전국사업체조사」를 활용하여 저자 작성

〈표 V-8〉은 연구개발특구로 지정된 광역단체 내 시군구에서 연구개발특구 관련 입주기관 수에 따라 경제 효과가 상이한지 분석하였다. 관련 입주기관 수가 많을수록 시너지가 발생하여 특구 지정의 경제 효과가 클 것으로 예상되기 때문이다. 예를 들어 어떤 시군구에서 기존에 존재하던 대학이 유일한 입주기관일 경우 해당 시군구에는 특구 지정 효과가 제한적일 수 있는 반면 다양한 연구기관 및 교육기관이 있는 시군구에 더 큰 경제 효과가 발생할 수 있다. 이에 〈표 V-8〉에서는 입주기관이 3개 미만인 시군구((1)~(2)열)와 3개 이상인 시군구((3)~(4)열)에 이질적 경제 효과가 있는지 분석하였다. 예상한 바와 같이 입주기관이 3개 이상인 시군구의 총종사자 수 및 총사업체 수 증가 효과가 3개 미만인 시군구에 비해 더 컸다. 다만 (3)~(4)열에서 추정된 양(+)의 경제 효과는 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈표 V-8〉 연구개발특구 입주기관 수에 따른 이질적 경제 효과, 합성이중차분법

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그총종사자수				
연구개발특구 지정	-0.031 (0.019)	-0.039 (0.025)	0.014 (0.030)	0.027 (0.032)
패널 B: 로그총사업체수				
연구개발특구 지정	-0.052** (0.021)	-0.069*** (0.024)	0.018 (0.038)	0.008 (0.035)

〈표 V-8〉의 계속

시군구 특구지구 포함 여부	포함		미포함	
	(1)	(2)	(3)	(4)
시군구 개수	185	73	189	77
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: 통계청, 「전국사업체조사」를 활용하여 저자 작성

4. 지역특화발전특구 지정이 지역경제에 미친 영향

제3절에서 연구개발특구 지정의 효과를 분석하였다면 제4절에서는 지역특화발전특구(지역특구) 지정이 지역경제에 미치는 영향을 분석하였다. 동특구는 지방자치단체가 지역 특성에 맞는 특화사업계획을 독자적으로 수립하고, 중앙정부는 선택적으로 규제 특례를 적용함으로써 지역균형발전을 도모한다. 이러한 규제 특례의 예시로는 옥외광고물 표시, 설치, 도로점용 허용, 외국인 체류기간 상한 연장, 용도지역 지구의 지정·해제, 식품 표시기준 완화 등이 있다. 지자체의 자율적인 사업추진을 위해 중앙정부 차원에서의 직접적인 재정·세제 지원은 없다는 측면에서 지역특구는 연구개발특구와 차별화된다.⁴²⁾

지역특화발전특구는 시군구 기초지자체가 특구 계획을 수립하고 중소벤처기업부에 신청한다. 이후 부처 협의 및 지역특구위원회의 심의를 거쳐 최종 지정되는 과정을 거친다. 지역특화발전특구는 2004년에 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 제정됨으로써 처음 지정되기 시작하였고, 총 225개 지역특화발전특구가 신규 지정되었다. 이 중 44개 특구가 해제 및 통합되었으며, 2023년 11월을 기준으로 181개 특구가 지정 및 운영되고 있다(〈표 V-9〉).

42) 지역특화발전특구의 개요는 중소벤처기업부의 「지역특화발전특구 개요 및 세부현황」(2023)을 참조하였다.

〈표 V-9〉 지역특화발전특구 지정현황

시·도	시·군·구	특구명칭	지정연도
서울	동대문구	서울 악령시한방산업특구	2005년
	노원구	노원 미래인재양성 교육특구	2007년
	은평구	은평 북한산 韓문화체험특구	2015년
	성동구	성동 용·북합혁신교육특구	2015년
	강서구	서울 강서미라클-메디특구	2015년
	중랑구	중랑 역사문화교육특구	2016년
	도봉구	도봉 문화예술혁신교육특구	2017년
	영등포구	영등포 스마트메디컬특구	2017년
	동작구	동작 직업교육특구	2019년
	용산구	용산 역사문화르네상스 특구	2021년
부산	해운대구	해운대 컨벤션·영상·해양레저특구	2005년
	기장군	기장 미역·다시마특구	2007년
	남 구	부산 남구 UN평화문화특구	2010년
	동래구	동래 문화교육특구	2015년
	진 구	서면 신발산업 성장거점특구	2021년
	서 구	서구 글로벌 하이 메디허브 특구	2022년
대구	중 구	대구 악령시한방특구	2004년
		대구 패션주얼리특구	2005년
	북 구	대구 안경산업특구	2006년
		대구북구 고대역사문화체험특구	2017년
중구·수성구	메디시티대구 글로벌 의료 특구	2021년	
인천	서 구	인천 서구 외국어교육특구	2005년
	강화군	강화 약썩특구	2006년
	중 구	인천 중구 차이나타운특구	2007년
광주	광주광역시, 광산구	광주광역시·광산구 우리밀산업특구	2011년
	남 구	광주 남구 문화교육특구	2011년
	동 구	광주 동구 문화예술특구	2017년
대전	동구·중구	대전(동구,중구) 근대문화예술특구	2017년
울산	울주군	울주 언양·봉계한우불고기특구	2006년
	남 구	울산 장생포고래문화특구	2008년
	중 구	울산 중구 태화역사문화특구	2023년
경기	이천시	이천 도자산업특구	2005년
	군포시	군포 청소년교육특구	2005년

〈표 V-9〉의 계속

시·도	시·군·구	특 구 명 칭	지정 연도
경기	양평군	양평 친환경농업특구	2005년
		양평 헬스투어힐링특구	2016년
	고양시	고양 화훼산업특구	2006년
		고양 전시문화특구	2010년
	여주시	여주 쌀산업특구	2006년
	양주시	양주 장흥 문화예술체험특구	2008년
	안산시	안산 다문화마을특구	2009년
		안산 대부도 신재생에너지 산업특구	2020년
	시흥시	시흥오이도 선사·해안문화특구	2012년
	의왕시	의왕 철도특구	2013년
	남양주시	남양주·양평 자전거레저특구	2015년
	수원시	수원 인문기행특구	2016년
	부천시	부천 만화영상산업융합특구	2017년
	광명시	광명 글로벌평생학습특구	2017년
	안양시	안양 인문교육특구	2017년
	양주시 포천시 동두천시	양주·포천·동두천 섬유가족패션클러스터산업특구	2018년
	성남시	성남 판교 게임·콘텐츠 특구	2021년
강원	원주시	원주 첨단의료건강산업특구	2005년
		원주 옷·한지산업특구	2006년
	태백시	태백 고지대스포츠훈련장특구	2005년
	강릉시	강릉 사이언스파크특구	2005년
	화천군	화천 평화·생태특구	2006년
	삼척시	삼척 소방방재산업특구	2008년
	영월군	영월 박물관고을특구	2008년
	정선군	정선 아리랑5일장특구	2010년
	인제군	인제 산나물특구	2011년
		인제 용대항태산산업특구	2014년
	평창군	평창 산양삼특구	2014년
	홍천군	홍천 청정산양삼특구	2014년
		홍천 전월도시 귀농·귀촌특구	2016년
	강릉시 속초시 평창군 고성군	강원(강릉·속초·평창·고성) 명태산업광역특구	2015년

〈표 V-9〉의 계속

시·도	시·군·구	특 구 명 칭	지정 연도
충북	제천시	제천 약초웰빙특구	2005년
		제천 의림지들 자연치유 특구	2021년
	옥천군	옥천 묘목산업특구	2005년
		옥천 옷산업특구	2005년
	충주시	충주 사과특구	2005년
		충주 중원역사문화레포츠특구	2005년
	영동군	영동 포도와인산업특구	2005년
		영동 감고을감산산업특구	2007년
	음성군	음성 다울찬친환경수박특구	2006년
	청주시	청주 직지문화특구	2007년
	보은군	보은 대추한우특구	2008년
	증평군	증평 예뽕특구	2009년
	청주시 충주시 증평군 진천군 괴산군 음성군	충북 태양광특구	2011년
	진천군	진천 국제문화교육특구	2013년
진천 숲산업클러스터 특구		2020년	
충청북도, 진천군 음성군	진천·음성 탄소중립 시험인증산업특구	2023년	
충남	금산군	금산 인삼헬스케어특구	2005년
		금산·주부 갯잎특구	2015년
	논산시	논산 청정딸기산업특구	2006년
		논산 양촌곶감특구	2006년
	청양군	강경 발효젓갈산업특구	2007년
		청양 고추·구기자특구	2006년
	홍성군	홍성 유기농업특구	2014년
	서천군	서천 한산모시산업특구	2007년
		서천 한산소곡주산업특구	2009년
		서천 친환경 서래야 김 산업특구	2020년
	아산시	아산 국제화교육특구	2007년
	천안시	천안 국제화교육특구	2008년
	서산시	서산 바이오·웰빙연구특구	2008년
	부여군	부여 양송이특구	2009년
공주시	공주 알밤특구	2010년	
보령시	보령 만세버섯산업특구	2016년	

〈표 V-9〉의 계속

시·도	시·군·구	특구 명칭	지정 연도
전북	순창군	순창 장류산업특구	2004년
		순창 건강장수과학특구	2008년
	고창군	고창 복분자산업특구	2004년
		고창 경관농업특구	2004년
	완주군	완주 모악여성한방클리닉특구	2005년
	남원시	남원 지리산웰빙허브산업특구	2005년
	진안군	진안 홍삼한방특구	2005년
	부안군	부안 신·재생에너지산업클러스터특구	2007년
	김제시	김제 종자생명산업특구	2016년
	전주시	전주 한스타일산업특구	2010년
	장수군	장수 말레저문화특구	2011년
	정읍시	정읍 구절초향토자원진흥특구	2015년
임실군	임실엔치즈·낙농특구	2016년	
전남	순천시	순천 친환경농업특구	2008년
	곡성군	곡성 섬진강기차마을특구	2005년
	함평군	함평 나비산업특구	2006년
		함평 천지한우산업특구	2008년
	장흥군	정남진 장흥토요시장생약초한우특구	2006년
		장남진 장흥 문화관광기행특구	2008년
		장흥 청정해역갯벌생태산업특구	2017년
	보성군	보성 녹차산업특구	2007년
		보성 벌교꼬막문화산업 특구	2015년
	광양시	광양 매실산업특구	2008년
	신안군	신안 천일염산업특구	2008년
		신안 시금치·대파산업특구	2017년
	고흥군	고흥 웰빙유자석류특구	2014년
		고흥 분청사기문화예술특구	2016년
	영광군	영광 굴비산업특구	2009년
		영광 보리·모싯임산업특구	2010년
	완도군	완도 해조류·전복산업특구	2009년
	구례군	구례 야생화생태특구	2010년
		구례 산수유산업특구	2011년
	나주시	나주 배산업특구	2010년
나주 에너지교육특구		2016년	

〈표 V-9〉의 계속

시·도	시·군·구	특 구 명 칭	지정 연도
전남	해남군	땅끝해남 웰빙고구마산업특구	2010년
	화순군	화순 백신산업특구	2010년
	목포시	목포 세계화인재양성특구	2011년
	진도군	진도 민속문화예술특구	2013년
		진도 울금산업특구	2018년
	영암군	영암 무화과산업특구	2015년
	담양군	담양 인문학교육·전통정원 특구	2016년
	장성군	장성 편백힐링특구	2016년
	강진군	강진 쌀귀리융복합산업특구	2023년
무안군	무안 도자복합산업특구	2023년	
경북	영양군	영양 반딧불이생태체험마을특구	2005년
		영양 고추산업특구	2007년
	안동시	안동 산약(마)마을특구	2005년
	상주시	상주 곶감특구	2005년
		상주 고랭지포도특구	2006년
	영천시	영천 한방·마늘산업특구	2005년
	영덕군	영덕 대게특구	2005년
		영덕 청정에너지특구	2007년
		영덕 유소년축구특구	2016년
	성주군	성주 참외산업특구	2006년
	김천시	김천 포도·자두산업 특구	2006년
	의성군	의성 마늘산업유통특구	2006년
	문경시	문경 오미자산업특구	2006년
	경산시	경산 종묘산업특구	2007년
	영주시	영주 글로벌인재양성특구	2007년
		영주 힐링특구	2014년
	봉화군	봉화 파인토피아특구	2007년
	포항시	포항 구룡과메기산업특구	2007년
	청도군	청도 반시나라특구	2007년
		청도 우리정신글로벌화교육특구	2012년
	구미시	구미 글로벌교육특구	2008년
	칠곡군	칠곡 양봉산업특구	2008년
	청송군	청송 사과특구	2008년
예천군	예천 곤충산업특구	2009년	
경주시	경주 유소년스포츠포츠특구	2016년	

〈표 V-9〉의 계속

시·도	시·군·구	특구 명칭	지정 연도	
경남	창녕군	창녕 우포누리 마늘·양파산업특구	2016년	
	산청군	산청 한방약초산업특구	2005년	
	의령군	의령 친환경레포츠파크특구	2005년	
	함양군	함양 지리산 산양삼산업특구	2005년	
	거창군		거창 사과·딸기산업특구	2013년
			거창 향노화힐링특구	2016년
			거창 송강기벌리산업특구	2019년
	하동군	하동 야생녹차산업특구	2006년	
	고성군	고성 조선해양산업특구	2007년	
	거제시	거제 해양휴양특구	2010년	
	창원시	창원 단감산업특구	2015년	
	함안군	함안 수박산업특구	2016년	
	합천군	합천 국보·영상테마체험특구	2017년	
진주시	진주 남가람 융복합산업특구	2023년		
제주	서귀포시	서귀포휴양예술특구	2013년	
	제주시	제주 추자도 참굴비 섬체험 특구	2009년	

자료: 중소기업벤처부, 「지역특화발전특구 개요 및 세부현황」(2023), pp. 1~5.

실증분석에서는 〈표 V-9〉의 지역특화발전특구 지정 자료를 활용하여 지역특화발전특구가 지역경제를 활성화하는 데에 기여했는지 살펴보았다. 실증분석 전략으로 제3절과 동일하게 특구 지정의 시군구별, 연도별 변이를 활용하여 지역특구의 효과를 식별하는 이중차분법 분석을 수행하였다(식 V-1). 지역경제 발전을 나타내는 종속변수로 앞선 분석과 마찬가지로 총종사자·사업체 수 및 인구를 활용하였으며, 본 분석에서는 소득 지표인 지방세 수입에 미치는 영향 또한 추가로 분석하였다. 다만 자료의 한계로 인해 지역특구가 관광 인구 혹은 유동 인구에 미치는 영향을 분석하지 못하여, 본 절의 분석 결과가 지역특구의 전반적인 효과를 모두 나타낸다고 보기 어렵다.⁴³⁾

43) 유동인구와 관광인구 자료는 2010년 중후반부터 가용하므로 2004년부터 시작된 지역특화발전특구의 효과를 분석하기 어렵다.

〈표 V-10〉, 〈표 V-11〉, 〈표 V-12〉는 각각 지역특화발전특구가 종사자·사업체 수, 지방세 수입, 인구에 미치는 영향을 나타내고 있다. 해당 표에서는 시군구 고정효과와 연도 고정효과를 통제하는 이중차분법 분석 방법을 사용하며, 이 중 연도고정효과가 지역 특성별(2000년도 로그인구, 대졸자 비율, 제조업 비중), 지자체 종류별(시·군·구), 권역별, 광역자치단체별로 다를 수 있음을 고려하였다. 구체적으로 (1)열에서는 2000년도 지자체의 특성 변수를 지자체종류 고정효과와 연도 고정효과와 교호한 값을 통제하였다. (2)열에서는 (1)열의 고정효과에 권역 고정효과를 교호하였으며 (3)열에서는 광역자치단체 고정효과를 추가로 교호하였다. 마지막으로 (4)열에서는 (3)열의 통제변수에 더하여 연구개발특구 지구 지정 여부를 통제하였다.

〈표 V-10〉 지역특화발전특구 지정이 종사자와 사업체 수에 미치는 영향

	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그종종사자수				
지역특화발전특구 지정	-0.014 (0.017)	-0.003 (0.018)	-0.001 (0.024)	-0.002 (0.024)
패널 B: 로그총사업체수				
지역특화발전특구 지정	0.001 (0.015)	0.006 (0.017)	0.007 (0.023)	0.007 (0.023)
시군구 개수	228	228	225	225
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
'00년 특선×지자체종류×연도	Y			
'00년 특선×지자체종류×연도×권역		Y		
'00년 특선×지자체종류×연도×광역			Y	Y
연구개발특구 지구 지정 여부 통제				Y

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

자료: 통계청, 「전국사업체조사」를 활용하여 저자 작성

〈표 V-10〉은 지역특화발전특구가 지자체의 종사자 수(패널 A)와 사업체 수(패널 B)에 유의미한 영향을 미치지 않았음을 보이고 있다. 분석 결과 통

제변수와 관계없이 모든 열에서 통계적으로 유의미한 효과를 발견할 수 없었으며, 특히 거의 모든 계수가 0에 가깝게 추정되었다. 이러한 추정 결과는 지역특화발전특구가 지역의 전반적인 산업에는 의미 있는 영향을 주지 않았음을 시사한다. 물론 지역특화발전특구가 특화하는 소분류 산업에 한정해서는 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 하지만 지자체별로 특화 산업이 제각각이므로 특구의 전반적인 경제 효과를 분석하는 본 연구에서는 총종사자 수와 사업체 수에 초점을 맞추고자 한다.

〈표 V-11〉 지역특화발전특구 지정이 지방세 수입에 미치는 영향

	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그 지방세수입				
지역특화발전특구 지정	-0.022 (0.020)	-0.018 (0.018)	0.000 (0.025)	-0.001 (0.025)
패널 B: 로그 일인당 지방세수입				
지역특화발전특구 지정	-0.015 (0.016)	-0.014 (0.018)	0.005 (0.025)	0.004 (0.025)
시군구 개수	226	226	223	223
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
'00년 특선×지자체종류×연도	Y			
'00년 특선×지자체종류×연도×광역		Y		
'00년 특선×지자체종류×연도×광역			Y	Y
연구개발특구 지구 지정 여부 통제				Y

주: 1. 표준오차는 시군구 단위에서 군집하였음
 2. 2000년 시군구 인구를 가중치로 사용함
 3. 2002~2019년 세입결산 자료를 활용함
 4. 제주도는 분석에서 제외하였음

자료: 행정안전부, 지방재정365를 활용하여 저자 작성

이어서 〈표 V-11〉은 지역특화발전특구가 지역 소득을 대리하는 지방세 수입에도 유의미한 영향이 없었음을 나타내고 있다. 패널 A의 종속변수는 결산 기준 지방세수입 변수의 로그를 취한 값이며, 패널 B는 1인당 지방세 수입에 로그를 취한 값이다. 모든 열에서 통계적으로 유의미한 계수가 추정

되지 않았으며, 이는 지역특화발전특구가 지역 소득에 긍정적인 영향을 미치지 않았다는 것을 의미한다. 이와 같은 결과는 종사자 수와 사업체 수에 유의미한 영향이 없었다는 앞선 <표 V-10>의 결과와 일관된다. 종합했을 때, 지역특구가 지역경제 전반에 미치는 영향은 미미했을 것으로 예상된다.

<표 V-12> 지역특화발전특구 지정이 인구에 미치는 영향

	(1)	(2)	(3)	(4)
패널 A: 로그총인구				
지역특화발전특구 지정	-0.004 (0.015)	-0.002 (0.018)	-0.004 (0.024)	-0.003 (0.024)
패널 B: 로그25~45세 인구				
지역특화발전특구 지정	-0.003 (0.018)	-0.008 (0.020)	-0.014 (0.028)	-0.013 (0.028)
시군구 개수	228	228	225	225
고정효과				
시군구	Y	Y	Y	Y
'00년 특선×지자체종류×연도	Y			
'00년 특선×지자체종류×연도×권역		Y		
'00년 특선×지자체종류×연도×광역			Y	Y
연구개발특구 지구 지정 여부 통제				Y

주: 1. 표준오차는 시군구 단위에서 군집하였음

2. 2000년 시군구 인구를 가중치로 사용함

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계를 활용하여 저자 작성

마지막으로 <표 V-12>는 지역특화발전특구가 주민등록인구에도 유의미한 영향을 미치지 않았음을 보인다. 패널 A는 총인구에 미치는 효과를, 패널 B는 25~45세 인구에 미치는 영향을 나타내고 있는데, 모든 열에서 통계적으로 유의미하지 않은 음(-)의 효과가 추정되었다. 이러한 결과는 지역특화발전특구가 정주 인구에는 유의미하게 긍정적인 효과가 없었음을 시사한다. 다만 지역특화발전특구는 지역 내 유동 인구를 증가시켰을 수 있으며, 특히 관광레포츠크에 특화한 지자체의 관광 인구가 증가했을 가능성을 배제하기 어렵다.

5. 소결

연구개발특구는 특구 지구에 포함된 지자체와 포함되지 않은 지자체에 서로 다른 경제 효과를 가져왔다. 연구개발특구로 지정된 광역단체 내 특구 지구의 시군구에서는 부정적인 경제 효과가 발생하지 않았다. 반면에 연구개발특구로 지정된 광역단체에서 특구 지구에 포함되지 않은 시군구에서는 종사자와 사업체 수가 감소하는 결과를 보여주었다. 이 결과가 시사하는 바는 연구개발특구의 지역경제 발전효과가 나타날 수는 있으나, 이는 특구 주변 지자체의 사업체가 특구 지구로 이동하면서 비롯되었을 가능성을 의미한다. 다만, 이와 같은 연구개발특구의 효과를 균형발전 정책 전반의 효과로 일반화하는 것에는 유의할 필요가 있다.

아울러 적어도 연구개발특구 지정은 지자체 인구 규모에 부정적인 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다. 실증분석 결과 인구효과 추정치는 특구 지구 포함 여부와 관계없이 통계적으로 유의하지 않았다. 특구 지구에 포함된 시군구는 그렇지 않은 시군구에 비해 인구효과가 더 긍정적인 방향으로 나타나는 경향이 있으나, 추정치가 통계적으로 유의하지 않으므로 명확한 판단을 내리기 어렵다.

지역특화발전특구는 연구개발특구와는 달리 지역경제 및 인구에 미치는 효과는 미미한 것으로 나타났다. 지역특구는 직접적인 재정·세제 지원이 없고 주로 지역의 향토자원이나 관광레포츠에 초점을 맞추고 있다. 따라서 지역특구는 지역경제 전반에 유의미한 영향을 미치기 어려울 것으로 예상되며, 일부 영향이 있더라도 해당 효과를 실증적으로 식별하기 힘들 것으로 판단된다. 지역특구에서 특화하는 산업이나 관광 인구 중심으로 긍정적인 효과가 있었을 가능성은 존재하며, 해당 분석은 추후 연구 과제로 남겨두기로 한다.

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

현대 정치에서 정치인과 정당은 실현하고자 하는 정치목적을 위하여 권력을 갖고자 하며, 자원배분은 그 정치목적을 구현하는 가장 중요한 수단이자 과정이다. 민주주의 제도는 그 우선순위 선점을 위하여 대의적 기구인 국회와 이를 실행하는 행정책임자로서의 대통령과 지자체장을 선거로 선출하는 국가 시스템을 의미한다. 국가예산은 이 과정에서 탄생하는 정치적 산물이며, 지역적 배분규모는 이를 선택한 국민들이 누리고 있는 국가서비스의 정치적 우선순위 안배의 결과에 해당한다. 우리나라는 1960년대부터 수도권 집중 억제와 국토균형발전을 목적으로 한 지역 간 재분배적인 이전재원 제도를 유지해 오고 있다. 매 정부마다 균형발전은 주요 국정 어젠다에 해당하였으나, 정부재정 및 국가정책과 같은 공적 개입만으로는 수도권 집중 추세를 온전히 막아내지 못하고 있다. 동시에 양당제 정치적 구조하에서 선거 전후 정권의 승패를 좌우하는 인구집중지역인 수도권으로의 재정투자 가능성도 배제하기 어렵다. 소선거제와 다수결에 의하여 선출되는 의회제도가 유지되는 한 인구집중지역으로의 정치적 지원은 다양한 방식으로 나타날 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 본 연구는 우선 이러한 정치적 유인구조로 인하여 현재의 수도권 집중이 단순히 경제성장의 결과만이 아니라 유권자의 수요를 대응하는 선거과정에서의 추가적인 재정 안배로 인한 결과일 수 있음을 상정하였다.

2024년 선진국 선거에서 나타나고 있는 공통점은 보수정부는 감세, 진보정부는 재정지출 확장 기조를 각각 보이고 있다는 점이다. 유럽 국가들에서 보수와 진보의 턴오버 기간도 짧아지고 있는 추세임을 감안할 때, 감세 이후 재정지출 확장 기조가 이어질 경우, 국가채무 증가 속도를 가중시킬 것임을 예상할 수 있다. 정치적 영향에 의한 자원배분의 왜곡은 국가 내 지역

간 불균등의 한 원인일 수 있으며, 궁극적으로는 국가채무 증가를 의미한다.

소선거구제와 양 진영 간 지역분할 구조인 우리나라 정치제도는 현재 양당의 정치적 대립이 심각해지는 가운데, 정권 획득을 위한 정당의 전략적인 자원배분이 더욱 강조되고 있는 상황이다. Sørensen(2003)은 “정권 획득과 유지를 위한 정치인과 정당의 ‘Seat maximizing’ 정치행위가 정부의 형평화 목적을 위한 자원배분과 보완작용을 하는 것이 아니라 득표에 유리한 지역인 경합지역(Swing region)에 집중하는 경향”이 있음을 이미 지적한 바 있다. 이를 우리나라에 적용해 보면, 정당의 입장에서는 경합지역이 많은 지역인 수도권 지역으로의 자원투자가 전략적으로 유리하다. 본 연구는 이상의 정치적 환경하에서, 수도권으로의 자원 투입이 정당의 정권 획득에는 유리할 수 있으며, 실제 추가적인 재정 안배 여부를 살펴보고자 한 시도였다.

실증분석에 앞서, 본 연구는 균형발전재원으로 ‘일반정부 자본지출’ 규모를 추정하였는데, 2022년 기준 GDP 대비 약 4.9% 정도인 것으로 나타났다. 동시에 균형발전 관련 국세 지방세 세제지원 규모는 약 1조원 내외로 추산하였다. 이는 2017년 자료 기준 선진국 대비 1%p 정도 높은 수준이며, 정부 지출 규모가 선진국 대비 낮은 점을 감안할 때 우리나라 경제규모에 비교하여 균형발전재원 규모는 다소 큰 규모임을 알 수 있었다.

본 연구의 실증분석 결과에서는, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상이 수도권(서울, 경기)의 경합지역에서 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 이는 우리나라 수도권 집중이 단순히 시장경제의 결과만은 아닐 수 있음을 시사한다. 정부재원이 인구집중지역으로 배분되는 것은 다수결 원칙을 따르는 민주주의 제도에서는 일견 타당해 보일 수 있겠다. 그러나 국가 공동체 전체를 위하여 정부만이 할 수 있는 지역 간 재분배를 근간으로 한 기존의 균형발전정책의 강도와 내용을 생각해 볼 때, 수도권으로의 자원 집중 경향성은 단순히 민주주의 제도 중 다수결 원칙이 타 의제보다 항상 우선해야 하는가에 대한 근본적인 의문을 제기한다. 지역 간 균형발전 원칙은 성숙한 숙의민주주의, 즉 여야 간 상호 합의하에 국회에서 수용한 국민적 어젠다임을 상기할 필요가 있다. 결론적으로, 본 연구는 정당 간의

과열된 정치적 경쟁으로 인하여 투자효율성이 높은 수도권으로의 재정투자 증가속도가 더욱 강화될 가능성을 우려하고 있다.

둘째, 이러한 경향성은 야당 의원의 지역구보다는 여당 의원의 지역구에서 보다 더 강하게 유지되고 있음도 확인할 수 있었다. 선행연구에서도 재원배분에 있어 이른바 ‘여당 프리미엄’이 확인된 바 있지만, 주로 지자체장, 당해 연도 국회의원에 대한 분석이었으며, 본 연구는 선거 전후 윈도우 기간을 설정하고, 대선효과를 통제한 경우 등 국회의원 선거주기에서의 정당의 역할을 조명하는 등 연구설계와 방법론에서 차별화하고자 하였다.

셋째, 국회의원 선거주기에 따른 분야별 지출의 추이 변화는 ‘사회복지’ 지출에서만 유의미하게 나타나고 있는 것을 알 수 있었다. 그 외 지역투자 관련 국토교통 및 인프라 등 기타 지출에서는 통계적으로 유의미한 변화를 보여주지 못하였다. 급여성 복지지출의 경우, 대상과 단가를 법으로 결정하며 이는 전 국민 보편서비스(예: 기초연금, 아동수당 등)로서 지역구 후보가 아닌 정당 차원에서 공약을 발표하여 추진한다. 본 실증분석 결과는 정당 관점에서 정당의 장악력을 강화시킬 수 있는 전략적 재원배분 수단으로 복지지출이 유효할 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 최근의 국회의원 선거를 전후하여 해당 지역구의 개별 정치인 영향보다는 정당의 역할이 더욱 강조되었던 것이 아닌가 하는 유추가 가능하다. 또한, 분야별 재정지출 결과를 비약해서 생각해 보면, 최근의 인구감소 효과로 인하여 대규모 기반시설의 수요보다는 고령화된 지역들의 사회서비스 시설 수요가 크게 나타나, 자본지출성 복지지출(예: 통합주민센터, 경로당, 보육시설 등)에 집중하였을 가능성도 생각해 볼 수 있다. 반면, 도로 및 국토교통 분야 등의 지역인프라 투자 지출의 통계적 유의성을 확보하지 못하였는데, 그 원인으로 일반회계 세출 자료의 한계 때문일 수 있음을 밝힌다. 예를 들어, 수도권 지역의 GTX 투자 재원, 첨단 산업단지 등은 민자와 공기업 특별회계 등 지자체 일반회계 외의 지출계정을 통하여 이루어지고 있다.

나아가, 본 연구는 그간의 균형발전정책 중 정치적 수단으로 활용가능한 각종 특구의 경제적 효과를 살펴보고자 하였다. 현황에서 살펴보았듯이, 우

리나라의 지방이전재원은 절대적인 규모나 증가율 모두 선진국 대비 높은 수준에 해당한다. 이 중 상당부분은 지방교부세, 지방교육재정교부금과 같이 법정지출로서 선거주기에 따른 정치적 배분에 의존하지 않는다. 본 연구는 선거주기에 따른 정치적 배분 가능성이 있는 재량지출 부분, 즉 국고보조금 사업 중 지역기반사업 '특구' 제도를 주목하였으며, 그중에서도 '연구개발특구'를 대상으로 경제적 효과를 살펴보고자 하였다. 방법론적으로는 처치군의 선행추세와 유사한 시군구를 활용한 대조군을 구성하는 합성이중차분법을 활용하였다.

이상의 실증분석 결과는 첫째, 연구개발특구의 경우, 특구 지구에 포함된 시군구 지자체는 특구에 포함되지 않은 지자체와는 다른 양상을 보여주고 있음을 알 수 있었다. 다만, 이는 특구 지정이 되지 않은 시군구 지역의 사업체 및 종사자 수의 이동으로 인한 것이지 특구로 인한 '순경제성장' 효과로 보기는 어려웠다. 특구 지구의 경제적 효과를 설명하는 계수 값의 통계적 유의성이 뚜렷하지 않았고, 감소지역의 부정적인 효과만 유의한 것으로 나타났기 때문이다. 둘째, 인구효과와 경우에도, 연구개발특구 지정이 특구 지구에서의 통계 값이 일부 시군구에서 양(+)의 부호, 그렇지 않은 지역에서는 음(-)의 부호가 나타나고 있다. 따라서 연구개발특구의 효과가 인구증가로 나타날 가능성은 있을 수 있으나, 추정치의 통계 값이 역시 유의하지 않아 연구개발특구로 인한 인구증가의 분석적 설명은 할 수 없었다.

그 외로 '지역특화발전특구' 지정에 대한 경제적 효과도 살펴보았다. 아래로부터의, 즉 지자체로부터의 사업내용 공모를 통한 지역특화발전특구는 직접적인 재정 세제 지원이 있지는 않지만, 지자체 역량에 따른 특유의 사업을 수행할 수 있다는 점, 규모가 크지 않아 재정충격이 크지 않고 따라서 다수의 지자체가 경쟁적으로 시도 가능하다는 점 등의 특징이 존재한다. 2004년에 시작하여 매년 지자체 호응도가 높은 특구사업은 관광인구 및 생활인구 유치를 통한 지역혁신과 지역경제 활성화의 마중물 역할을 할 것으로 기대하였다. 본 실증분석 결과에서는 특구 지정과 경제적 성과지표와는 통계적 상관성을 확보하지는 못하였다. 본 분석의 종속변수로 '총종사자수',

‘총사업체수’, ‘인구’, ‘지방세 수입’ 등의 경제지표를 활용하였으나, 지역특화 발전특구의 경우 중소기업 주도로 그 투입재원 규모가 작고, 대부분 일정 기간 동안의 관광인구 유치를 목적으로 한 경우가 다수이므로 거시경제지표 자체를 총량적으로 설명하기에는 역부족이었던 것으로 보인다.

지역특구지정지역의 ‘지방세수입’의 추정치의 경우, 부호 자체가 음의 부호 값을 보이는 점을 볼 때, 해당 지자체는 특구지정에 따른 경제적 성과를 염두에 두었다기보다는 지자체 간의 정치적 경쟁, 소모적 재정지출일 가능성이 있음을 추론해 볼 수 있었다. 역시 통계적으로 유의하지는 않았으므로 통계 값의 부호 자체에 대한 의미 부여는 신중할 필요가 있다.

물론, 이상의 결과는 지역특구지정지역의 급격한 인구감소 추이 등을 볼 때, 그나마 특구효과로 인하여 경제침체 속도를 다소 늦추는 역할을 했을 수 있고, 특구지정을 통한 사회문화 효과가 경제지표로 나타나지 않았을 수 있기에 총체적인 지역특구의 성과평가로 해석하는 것을 주의할 필요가 있겠다.

이상의 연구결과를 요약하면, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 지역 간 재원배분 경향이 있으며, 이는 수도권 집중과 무관하지 않을 수 있다는 점이다. 즉, 정부지출의 재원배분이 정치적 경향성을 갖고 있으며, 이는 득표에 유리한 인구집중지역인 수도권으로의 재원투자 경향이 지속적으로 유지될 것임을 의미한다. 사회복지지출 증가세 역시 수도권 재원집중 양상과 상승 작용으로 작용할 가능성이 높다.

지역기반 국회의원 숫자가 다수인 현행 소선거구 제도는 양당이 팽팽하게 서로의 유리한 지역에서 기득권이 유지되고, 경합지역에서 경쟁하는 구도이다. 그러나 이 경우 본 분석에서 살펴보았듯이 인구집중지역에 우선 투자를 유인하고 있음을 알 수 있었다. 인구집중지역의 경우 규모의 경제에 따른 사업성이 있으므로 굳이 정부재원이 아니더라도 민간기업과 지역주민의 선호, 정권 획득을 위한 정당과 정치인의 이해관계가 맞을 경우, 대규모 자본 시설의 집중이 가능하다. 인구집중지역으로 모든 물적자본이 집중되는 구조가 선거를 통해서 더욱 강화되는 구조는 현행의 수도권 집중이 정치적으로 보호받고 있다는 것을 의미한다.

나아가, 재량지출 분야에서의 균형발전정책 수단으로 활용하는 각종 특구의 경우, 수도권 지역의 인구를 흡수하는 순증의 균형발전이 이루어지는 것이 아닌, '옆 지역의 인구와 자원을 잠시 끌어오는 정도'로서의 성과만 나타내고 있음을 추론해 볼 수 있었다. 위 분석 결과는 균형발전 일환인 특구 지정은 이른바 지역별 나눠먹기 방식으로 운영하고, 궁극적으로는 정당 수권에 유리한 지역인 수도권 지역으로 자원배분을 집중할 수 있음을 함의하고 있다. 향후 '균형발전정책의 틀과 '수도권 재정집중 가능성 및 효율성'에 대하여 각각 재검토의 필요성을 제기하고 있다. 즉, 기존의 균형발전정책의 효과는 모호하나, 선거 전후의 경합지역으로의 자원집중 경향성은 높다는 것이다. 균형발전을 위한 이전재원의 상당부분은 법정지출로서 단년도 예산 배분 절차에는 빠져 있으며, 재량지출 부분 중 일정 부분은 선거 전후 증가 추이를 보이고 있는 점을 볼 때 위의 연구결과는 수도권 대 비수도권 자원 배분 추이를 일정 부분 설명하고 있다. 재원부담 논의는 정치적으로 민감한 사안이어서 여야 모두 회피하는 가운데, 재정투입 균형발전 성과는 수도권 집중 속도를 막기에는 역부족이고, 분명한 것은 수도권 지역으로의 자원집중 가능성은 더욱 높아질 수 있다는 추론이 가능하다.

미국 대선을 앞둔 현재, 민주당과 공화당 간의 치열한 득표경쟁과 극과극의 정책대결이 이어지고 있다. 불과 2년 전 1% 미만의 격차로 대선을 치른 우리나라가 어찌 보면 정치적 양극화가 더욱 심각한 상황이라고도 할 수 있겠다. 다당제 국가에서의 자원배분은 이른바 경합지역으로의 자원쏠림 현상을 어느 정도 방지할 수 있는 정치적 기제가 작동하는 반면, 우리나라, 미국과 같은 양당제 국가에서의 정치 지형하에서는 근소한 차이에 따라 수권 정당 여부가 결정되므로 정당의 재정당국 개입이 절실하다고도 볼 수 있다. 따라서, 재정제도 관점에서 본 연구는 국회의 권한과 정당의 역할이 보다 더 중요해지는 가운데, 지역기반 자원배분의 정치적 개입 강도에 대하여 국민적 논의가 필요한 시점임을 강조하고 있다. 또한, 본 연구는 중장기적으로 자원배분 우선순위 설정을 위한 거버넌스 재검토, 헌법에 명시된 국토균형발전의 이행 의무, 수도권 자원투입 부분에 대한 재원부담 논의 구체화를

제안한다.

수도권 집중을 완화하고 균형발전정책의 효과성을 극대화하기 위한 정부 간 재정제도 개편과 관련해서는 첫째, 지금까지의 인구집중지역에 유리한 세입분권 중심의 재정분권을 지양하고 세출분권 강화를 위한 제도설계를 제안한다. 2010년 지방소비세 도입, 지방소득세 도입 등 국세 지방세 이양을 통한 재정분권 이후 지자체 세수는 강화되었으나 실제 책임성, 자율성은 진전되지 못하고 있다. 반면, 수도권의 세수배분은 더욱 강화되었다고 볼 수 있으며, 특히 지방소득세의 수도권 비수도권 격차는 점차 확대될 전망이다. ‘포괄보조사업 확대’ 등의 세출분권을 수행하기에는 비수도권 지역의 인구가 감소하는 추세여서 포괄보조사업 재정수요가 충분하지 않고, 세출책임을 묻기에는 이전재원 비중이 지나치게 높아서 비수도권 지방자치단체로서는 포괄보조사업의 효과성을 담보하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 궁극적으로 지향하는 세출분권을 제안하기에 앞서 중장기 정부 간 사무구분 및 재정책임 설계가 먼저 이루어지는 것이 필요하다.

둘째, 시군구 자율적으로 운영하는 지역개발특구는 건강한 경쟁구조를 통하여 지자체 간 상생할 수 있도록 정책환경 구축이 먼저 이루어질 필요가 있다. 예를 들어, 지역기반 성과측정 지표 미시데이터 구축, 수수료 등 세외 수입과 지역기반 산업의 지방세입 인센티브 방안 등을 제안한다. 기존 자료를 통한 분석으로는 현재 뚜렷한 성과를 확인하기 어려웠으나, 지역개발특구는 지역 내 중소기업 활성화 등 중요한 정책목적에 갖고 있으며 중장기적으로 사업성과가 나타날 수 있으므로 이를 정책적으로 뒷받침하기 위한 근거자료 확보가 우선 필요해 보인다.

이를 의식하여 현 정부는 공약단계부터 ‘기회발전특구’ 등 4대 특구를 중점적으로 지원하고자 파격적인 수준의 세제 및 재정지원 대안을 마련하고 현재 이행단계에 있다.⁴⁴⁾ 균형발전정책은 해당 정책설계가 미비해서라기보다는 지역 스스로의 재원마련 필요성과 책임성이 뒤따르지 않아서 정책의

44) 지방시대위원회 홈페이지 중점과제 참고(기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화콘텐츠생태계). <https://www.balance.go.kr/base/contents/view?contentsNo=31&menuLevel=3&menuNo=10>, 검색일자: 2024. 10. 18.

구현 과정에서 의의를 상실하는 경우가 대부분이다. 정치인은 보다 많은 표를 얻기 위해 특구 지정 자체에는 관심을 갖지만, 지정 이후의 성과가 다시 환류되어 재신임으로 보상받거나 낙선으로 처벌하는 시스템이 작동하는지 여부는 실증적으로는 확인하기 어려웠다. 지역주민이 해당 지역구의 정치인에게 정치적 책임을 묻기보다는 ‘정당’에 책임을 지우는 경향이 강하기 때문인 것으로 보인다. 또한, 대부분 이전재원으로 지자체 살림이 운용되므로 해당 지역구의 정치인은 지역주민보다는 국민재원 민감도가 높기 때문으로도 볼 수 있다. 특구에 대한 세제지원이 이전하는 기업의 영업이익으로만 남지 않고 해당 지역의 경제성장으로 귀착되는 사례도 찾기 힘들다. 이상의 한계들은 중앙당 중심의 정치구조, 중앙 중심의 재정구조와 같은 정치 및 재정제도의 근본적인 한계에 해당한다. 지역기반 특구가 지역주민과의 재정책임성을 연계하지 않고 정당과 재정당국이 이끄는 것만으로는 그 성과에 한계가 있음을 주지할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 현행 선거제도가 다음 선거 결과로 정당과 정치인에게 정치적 책임을 연계할 수는 있으나, 재정적 책임 연계는 불분명한 구조임을 지적하고 있다. 우리나라의 정부 간 이전제도는 수도권 집중을 완화하기 위한 강한 재분배 구조를 갖고 있다. 해당 지역의 공공서비스 공급에 대한 재정책임을 해당 지역주민에게 부여하는 방식보다는, 국민 전체가 전 국토의 일정 부분씩 부담하는 방식을 의미한다. 이러한 방식은 일정 수준까지의 공공서비스 공급을 확대할 때까지는 보다 효과적일 수 있다. 그러나 선진국 수준에 이른 현재의 우리나라에서는 공급의 효율성이라는 편익보다는 불투명한 책임성에 따른 비용증가가 더 커서 결과적으로 필요 이상의 비용을 전 국민이 부담하는 구조이다. 해당 지역의 공공서비스 수요에 대한 추가적인 재정부담이 지역주민의 부담으로 인식되지 않기 때문에, 주민들의 대다수가 지역 간 ‘차이’를 ‘차별’로 인식하고 있다. 혜택받는 서비스는 옆 지자체보다 더 좋을 것을 원하지만, 부담은 지지 않고 싶어하는 경향이 유지되는 한, 이 모든 재정부담은 국가채무로 이어지게 된다. 정당과 정치인은 이러한 중앙 지방 재정관계를 이용할 유인이 존재하며 의도하든 그렇지 않든 간에 이는

국가채무를 증가시키는 기제로 활용될 수 있다. 공공서비스에 대한 재정부담과 혜택을 연계하는 정부 간 재정관계 개편이 필요한 이유이다. 본 연구는 이러한 유인구조 분석을 바탕으로 정책방향을 모색하고자 하였다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 고창수·이환용, 『주민의 삶의 질 향상을 위한 재정사업과 지역발전: 자본지출과 도시재생사업을 중심으로』, 연구보고서 23-13, 한국조세재정연구원, 2023.
- 국회예산정책처, 「2024년 조세지출예산분석」, 2024.
- 국가재정운용계획 지원단, 『2022~2026 국가재정운용계획 지원단 보고서: 일반·지방행정 분야』, 2022.
- 권경환·최연태, 「기초지자체 산업단지 지원정책이 산업단지 성과 및 지역경제에 미치는 영향분석」, 『지방정부연구』, 제18권 제3호(2014 가을), 2014, pp. 551~583.
- 권승·차재권, 「지방정부 재정운용과 정치적 경기순환에 관한 연구: 사회복지비와 경제개발비 지출을 중심으로」, 『한국사회복지행정학』, 제14권 제4호, 2012, pp. 53~80.
- 김무열·권성오·최승문, 『2020 조세특례 심층평가(Ⅲ): 법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면 및 수도권과밀억제권역 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 김은미, 「한국사회간접자본(SOC) 재정규모의 결정요인 분석」, 『한국행정논집』, 제35권 제1호, 2023, pp. 21~51.
- 김재훈, 「재정분권과 신화: 지방소비세 도입과 확대를 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제27권 제2호(2022. 8), 2022, pp. 67~108.
- 김재훈·이호준, 「공공투자사업의 정치경제학: 대규모 공공투자사업 추진이 재선 성공률에 미치는 영향(Political Economy of Public Investment

- Projects)』, 『KDI Policy Study』, 14, 2012, pp. 1~52.
- 김현아, 『지역발전정책과 재정정책』, 연구보고서 14-16, 한국조세재정연구원, 2014.
- 김현아·조임근, 『재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구』, 연구보고서 20-13, 한국조세재정연구원, 2020.
- 노무현 사료관, 「제6장 균형발전」, 『참여정부 국정운영백서』, 2008.
- 박기백·김현아, 「지방선거와 지방정부 지출」, 『공공경제』, 제10권 제2호, 한국재정학회, 2005, pp. 27~47.
- 박승준·배성민, 「지방자치단체의 SOC 지출이 지역경제에 미치는 영향 분석: 대구경북지역을 중심으로」, 재정학연구, 107호 제13권 제4호, 2020, pp. 113~151.
- 박원석, 「국가산업단지에 대한 재정지출의 경제적 효과」, 『대한지리학회지』 제40권 제1호, 2005, pp. 47~62.
- 박형수·송호신, 『정치적 경기/예산순환 발생사례 분석』, 한국조세연구원, 2011.
- 유무중, 「파리, 15분 도시계획과 도시시설 활용방안 발표」, 『건축과 도시공간』, Vol. 40, Winter, 2020, pp. 76~77.
- 유상열·원자연, 「국내 전자산업 특화 국가산단의 주요 업종별 R&D 투자, 투자효율성과 운영효율성과의 관계: 구미 국가산단의 사례」, 『기업경영연구』, 제31권 4호, 2024, pp. 1~30.
- 유지연·김나영, 「지방정부 재정지출과 정치적 경기순환: 이전재원의 조절효과를 중심으로」, 『행정논총』, 58(4), 2020, pp. 213~241.
- 이재현·박재정, 「국고보조금 배분의 선거정치학」, 『사회과학연구』, 제28권 제1호, 2017, pp. 3~21.
- 이종연, 「공공인프라투자의 지역안배와 포크배럴(Regional Allocation of Infrastructure and Pork Barrel)」, 『KDI Policy Study』, 10, 2014, pp. 1~101.
- 장유미·하연섭, 「국고보조금을 둘러싼 정치: 국회 예산심의 과정을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제57권 제4호(2023 겨울), 2023, pp. 95~124.
- 조진만, 「수도권 선거는 어떠한 특성을 보이는가?: 2018년 6.13 지방선거 분석」,

『연구방법논총』, 4(2), 2019, pp. 1~30.

중소기업벤처부, 「지역특화발전특구 개요 및 세부현황」, 2023. 11.

최낙혁·권향원, 「보조금 배분과 행정, 정치-국고보조금과 균형발전특별회계를 중심으로」, 『한국정책연구』, 23(1), 2023, pp. 183~205.

최진섭, 「균형발전 세제의 평가와 정책방향」, 『2021년 동계학술대회 발표논문집』, 한국지방재정학회, 2021.

통계청, 「전국사업체조사」, 2005~2019.

한국개발연구원, 『KDI 공공투자관리센터 연차보고서』, 각 연도.

한국조세재정연구원, 『GMAC 사업보고서』, 각 연도.

행정안전부, 『2023년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 2023.

_____, 『지방재정연감』, 2018~2022.

_____, 「주민등록연앙인구」, 2000~2019.

_____, 「2023년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 보도자료, 2023. 4. 23., p. 31.

〈외국 문헌〉

Atkinson, J., and Stiglitz, J., *Lectures on public economics*, McGraw-Hill, 1980.

Arefeva, A., Davis, M. A., Ghent, A. C., and Park, M., “Job growth from opportunity zones,” Available at SSRN, 3645507, 2021.

Arkhangelsky, D., Athey, S., Hirshberg, D. A., Imbens, G. W., and Wager, S., “Synthetic difference-in-differences,” *American Economic Review* 111(12), 2021, pp. 4088~4118.

Atkinson, Anthony, and Joseph Stiglitz, *Lectures in Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.

Borck, Rainald and Owings, Stephanie, “The political economy of intergovernmental grants,” *Regional Science and Urban Economics* 33, 2003, pp. 139~156.

- Brender, Adi and Drazen, Allan, "Political budget cycles in new versus established democracies," *Journal of Monetary Economics* 52, 2005, pp. 1271~1293.
- Busso, M., Gregory, J., and Kline, P., "Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy," *American Economic Review*, 103(2), 2013, pp. 897~947.
- Cadot, O., L-H Röller, and A. Stephan, "Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment," *Journal of Public Economics*, Vol. 90, 2006, pp. 1133~1153.
- Case, A., "Election goals and income redistribution: recent evidence from Albania," *European Economic Review* 45, 2001, pp. 405~423.
- Chen, J., Glaeser, E., and Wessel, D., "JUE Insight: The (non-) effect of opportunity zones on housing prices," *Journal of Urban Economics*, 133, 103451, 2023, pp. 1~17.
- Diamond, P. and J. Mirrlees, "Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules," *American Economic Review* 61(3), 1971, pp. 261~278.
- Dixit, A. and Londregan, J., "Ideology, tactics and efficiency in redistributive politics," *Quarterly Journal of Economics* 113, 1998, pp. 497~529.
- Drazen, Allan and Eslava, Marcela, "Pork barrel cycles," working paper 12190, NBER working paper series, April 2006.
- Economist Intelligence Unit(EIU), "AGE OF CONFLICT," Democracy Index 2023; 2024.
- Financial Times, "Is the greenbelt up for grabs?," Saturday 28 January, 2024, <https://www.ft.com/content/7b170021-fa33-4f8e-9a5d-dfddac40bed4>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- Freedman, M., "Targeted business incentives and local labor markets," *Journal of Human resources* 48(2), 2013, pp. 311~344.
- Freedman, M., Khanna, S., and Neumark, D., "Jue insight: The impacts of

- opportunity zones on zone residents,” *Journal of Urban Economics*, 133, 103407, 2023, pp. 1~8.
- Haan, J. D. and Klomp, J., “Conditional political budget cycles: a review of recent evidence,” *Public Choice* 157, 2013, pp. 387~410.
- Ham, J. C., Swenson, C., İmrohoroğlu, A., and Song, H., “Government programs can improve local labor markets: Evidence from state enterprise zones, federal empowerment zones and federal enterprise community,” *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 2011, pp. 779~797.
- Hanson, A., “Local employment, poverty, and property value effects of geographically-targeted tax incentives: An instrumental variables approach,” *Regional Science and Urban Economics*, 39(6), 2009, pp. 721~731.
- Inman, R. and Rubinfeld, D., “The political economy of federalism,” in D.C. Mueller(ed.) *Perspectives and public choice: A handbook*, Cambridge: Cambridge University press, 1997.
- Johansson, Eva, “Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities,” *Journal of Public Economics* 87, 2003, pp. 883~915.
- Kang, W. C., “Electoral cycles in pork barrel politics: Evidence from South Korea 1989-2008,” *Electoral Studies* 38, 2015, pp. 46~58.
- Kim, Hyun-A, Donngwon Lee and Sangwon Park, “Budget committee and intergovernmental transfer,” *Economic Inquiry* Vol. 58(Issue 4), 2020, pp. 1894~1906.
- Lindbeck and Weibull, “Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition,” *Public Choice*, 52(3), 1987, pp. 273~297.
- _____, “A model of political equilibrium in a representative democracy,” *Journal of Public Economics* 51, 1993, pp. 195~209.
- Lohmann, S., “Rationalizing the political business cycle: a workhorse model,”

- Economics and Politics* 10(1), 1998, pp. 1~17.
- Mirrlees, J., "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies* 38, 1971, pp. 175~208.
- Neumark, D., & Kolko, J., "Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise zone program," *Journal of Urban Economics* 68(1), 2010, pp. 1~19.
- Oates, W. E., *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OBR, Economic and fiscal outlook, "International comparisons of government investment," 2020.
- OECD, "Intergovernmental Fiscal Outlook for 2024 and 2025," Background Note of OECD Fiscal network annual meeting, 2024. 4., p. 5.
- _____, "Making decentralization work: handbook for policy makers," 2019.
- _____, *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD, 2011.
- Persson, T., and Tabellini, G., *Political Economics: Explaining Economic Policy*, The MIT Press, 2002.
- _____, *The Economic Effect of Constitutions: What do the Data Say?* MIT Press, Cambridge, MA, 2003.
- Reynolds, C. L., and Rohlin, S. M., "The effects of location-based tax policies on the distribution of household income: Evidence from the federal empowerment zone program," *Journal of Urban Economics* 88, 2015, pp. 1~15.
- Rogoff, Kenneth, "Equilibrium political budget cycles," *The American Economic Review* Vol. 80, No. 1, Mar 1990, pp. 21~36.
- Shi, M., and Svensson, J., "Conditional political budget cycles," CEPR Discussion paper #3352, 2002.
- _____, "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?" *Journal of public economics* 90, 2006, pp. 1367~1389.

- Shmuel, A., "The political budget cycle across varying degrees of democracy," *Electoral Studies* 68, 2020., pp. 1~19.
- Slattery, Cailin, "The political economy of subsidy-giving," Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4185083>, August 2022.
- Sørensen, Rune J., "The political economy of intergovernmental grants: The Norwegian case," *European Journal of Political Research* 42, 2003, pp. 163~195.
- Strömberg, D., *Radio's impact on New Deal spending*, IIES, Stockholm University, Mimeo, 2001.
- Veiga, Linda Gonçalves, Georgios Efthyvoulou, and Atsuyoshi Morozumi, "Political Budget Cycles: Conditioning Factors and New Evidence," in Klaus H. Goetz (ed.), *The Oxford Handbook of Time and Politics* (online edn, Oxford Academic, 4 Apr. 2019), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190862084.013.8>.

〈웹사이트〉

- 공공데이터포털, 중앙선거관리위원회, 「투·개표 정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000900/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
- _____, 중앙선거관리위원회, 「후보자정보」, <https://www.data.go.kr/data/15000908/openapi.do>, 검색일자 2024. 5. 30.
- 국가법령정보센터, 「국가재정법」, <https://www.law.go.kr/법령/국가재정법>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 국세청, 「국세통계」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&sttPblYr=2024&sttsMtaInfrId=20240103H01202439787>, 검색일자: 2024. 10. 16.
- 기획재정부, 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr>
- 연구개발특구진흥재단, 「특구개요」, <https://www.innopolis.or.kr/board?menuId=MENU01064&siteId=null>, 검색일자: 2024. 5. 30.

열린재정 재정정보공개시스템, <https://openapi.openfiscaldata.go.kr>
 중앙선거관리위원회, 정책·공약마당, <https://policy.nec.go.kr/>
 지방시대위원회, 균형발전종합정보시스템, <https://www.nabis.go.kr>
 통계청, e-나라지표, <https://www.index.go.kr/>
 _____, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
 _____, 「전국사업체조사」, <https://kostat.go.kr/>, 검색일자: 2024. 5. 30.
 _____, 「지방세통계」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11007_A757&conn_path=I3, 검색일자: 2024. 10. 7.
 한국은행 경제통계시스템, 「국민계정」, 주요지표(연간지표), <https://ecos.bok.or.kr/>, 검색일자: 2024. 7. 23.
 한국은행, 「국민소득」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736, 검색일자: 2024. 6. 25.
 행정안전부, 지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/>
 e-나라지표, 「국내총생산 및 경제성장률(GDP)」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736, 검색일자: 2024. 6. 25.

〈온라인 자료〉

국민의힘 2024 국민도약예산 성과 홍보 현수막, https://www.peoplepowerparty.kr/news/data_promotion_view/99574?page=5&, 검색일자: 2024. 6. 8
 『국제신문』, 「국가첨단산업 수도권 쏠림 심화... 부울경 지원은 1건」, 2024. 2. 14., <https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=&key=20240214.99099004125>, 검색일자: 2024. 2. 27.
 관계부처 합동, 「3기 신도시 추진 현황·계획」, https://www.molit.go.kr/policy/capital/cap_e_03.jsp, 검색일자: 2024. 2. 27.;
 _____, 「첨단산업 클러스터 맞춤형 지원방안」, 2024. 2. 14., <https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=&key=20240214.99099004125>, 검색일자: 2024. 2. 27.
 국토교통부, 「3기 신도시 추진 현황·계획」, 2024. 2. 25., <https://www.molit>

- go.kr/policy/capital/cap_e_03.jsp, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『비즈워치』, 「르포!내달 뚝릴 GTX-A 미리 타보니 “SRT보다 낫네”」, 2024. 2. 25., https://news.bizwatch.co.kr/article/real_estate/2024/02/23/0040, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『서울신문』, 「창조도시 정책' 탁한 리옹, 균형발전 한계 뛰어넘었다」, 2019. 10. 11., <https://www.seoul.co.kr/news/plan/issueanalysis/2019/10/11/20191011028002>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『시사IN』, 「서울 확장론에 숨은 여야 선거전략」, 2023. 11. 21., <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=51569>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『시사저널』, 「프랑스를 둘로 쪼갠 리옹시의 채식급식 논란」, 2021. 3. 17., <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=213321>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『연합뉴스』, 「박근혜 세종시 수정 반발로 與與갈등 최고조」, 2010. 1. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20100108059600001>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- _____, 「박근혜의 세종시 사생결단 왜 그럴까」, 2010. 1. 19., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20100119068600001>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『조선비즈』, 「일자리 확보에 집값 상승까지... 국가산단 특화단지 유치전쟁 벌이는 지자체들... 지정 남발하면 오히려 미분양 적체」, 2023. 8. 16., https://biz.chosun.com/real_estate/real_estate_general/2023/08/16/ARC2CZPMFBCPTKPCZVHAT3XNPQ/, 검색일자: 2024. 5. 30.
- 『중앙일보』, 「尹 그린벨트 52년만에 확 푼다, 지방소멸과 안 맞아」, 2023. 11. 29., <https://www.joongang.co.kr/article/25210936>, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 『한겨레』, 「박근혜 세종시 수정안 반대」, 2010. 1. 7., https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/397751.html, 검색일자: 2024. 2. 27.
- 영국 OBR, Economic and fiscal outlook(March 2020), “The Government committed to a significant boost to the path of capital spending...”

<https://obr.uk/box/international-comparisons-of-government-investment/>,
검색일자: 2024. 6. 24.

Bloomberg, “IMF’s Gopinath Says US Election Will Have Global Impact,”
October 25, 2024., <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-10-24/imf-s-gopinath-says-us-election-will-have-global-impact>, 검색일자
2024. 10. 26.

부록

<부표 1> 정당(국민의힘, 더불어민주당)별 균형발전 공약 상세

제20대 대통령선거(2022년 3월 대통령 선거)

국민의힘

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
재정·경제·복지	<ul style="list-style-type: none"> 수요에 부응하는 주택 250만호 이상 공급 	<ul style="list-style-type: none"> 새 정부는 확고한 주택공급정책으로 시장을 안정시키고 국민의 주거수준을 향상할 것임 수요에 부응하는 주택의 공급에 주력하되, 필요한 경우 추가적인 공공 택지 개발도 고려 5년간 250만호 이상 공급 수도권 130만호 이상 최대 150만호 (서울 50만호) 택지 공급방식별 공급물량 <ul style="list-style-type: none"> - 재건축·재개발 47만호 (수도권 31만호) 	<ul style="list-style-type: none"> 주택공급 로드맵 작성(2022년): 새 정부 출범 직후 주택공급 로드맵 작성 제도 개선(2022년) <ul style="list-style-type: none"> - 법률 개정이 필요한 사항은 국회의 협조하여 법률 개정 - 대통령 권한으로 제도 개선이 가능한 사항은 시행령, 시행규칙 등을 개정하여 제도 개선 신규 주택공급(2022~2026년) <ul style="list-style-type: none"> - 주택공급 로드맵에 맞추어 연도별 물량을 공급 	2026년 까지 이행	<ul style="list-style-type: none"> 공공임대주택 50만호 공급 <ul style="list-style-type: none"> - 재정지출시기 조정 및 재정지출의 구조 조정을 통해 재원 마련 - 경기회복을 전제로 한 세입 증대 예상분 활용 * 나머지 주택은 분양주택 이거나 민간임대주택 이므로, 별도 재정지출 없음

〈부표 1〉의 계속

제20대 대통령선거(2022년 3월 대통령 선거)			
국민의힘			
분야	내용	목표	이행방법
		<ul style="list-style-type: none"> - 도심·역세권 복합개발 20만호 (수도권 13만호) - 공공유지 및 차량기지 복합개발 18만호(수도권 14만호) - 소규모 정비사업 10만호 (수도권 7만호) - 공택지 142만호(수도권 74만호) - 기타 13만호(수도권 12만호): 서울 상생주택, 매입역점 민간개발 등 o 주택유형별 공급물량 - 청년 원가주택 30만호(수도권 20만호) - 역세권 첫집 주택 20만호 (수도권 14만호) - 공공양주택 21만호(수도권 10만호) - 공공임대주택 50만호(수도권 30만호) - 민간임대주택 11만호(수도권 6만호) - 민간분양주택 119만호(수도권 69만호) <p>※ 반올림 차이로 합계에 차이가 있을 수 있음</p>	<p>재원조달방안 등</p> <ul style="list-style-type: none"> - 분양주택의 경우, 건설에 필요한 자금을 자본시장에서 조달하거나, 주택도시기금으로부터 조달하고, 조달한 자금은 분양대금으로 상환 - 민간임대주택의 경우, 민간에서 자체적으로 자금을 조달하고 임대수입으로 원리금 상환

〈부표 1〉의 계속

제20대 대통령선거(2022년 3월 대통령 선거)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
부동산, 균형발전	311만호 주택공급으로 집값 안정 및 내집마련의 꿈 실현, 서민주거안정 내집마련·주거안정 실현, 함께 잘 사는 사회 구현발진	311만호 주택공급으로 집값 안정 및 내집마련의 꿈 실현, 서민주거안정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청년과 무주택자, 실수요자의 내 집 마련 꿈 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 311만호(서울 107만호) 주택 신속 공급으로 집값 안정 - 저렴한 비용, 장기간 거주, 고품질의 기본주택 140만호 공급: 분양형은 건물분양형, 지분적립형, 누구나진형, 이익공유형 등 맞춤형 공급 - 공공택지 원가공급, 분양가상한제, 분양원가 공개로 '반값 아파트' 공급 ○ 재개발·재건축 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 신속협약제 도입, 500% 용적률인 4종 주거지역 신설 - 재건축 안전진단 기준 합리적 개선 - 노후공동주택 리모델링 시 세대수 증가, 수직증축 허용 - 노후 신도시(1기신도시) 특별법 제정으로 재건축과 리모델링 활성화 ○ 국민 세 부담 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 공시가격 제도 개선 등으로 재산세, 종부세, 건보료 부담 완화 	<ul style="list-style-type: none"> - 임기 내 법적 토대를 완성하고, 자원의 효율적 배분을 통한 균형발전 모색 	<ul style="list-style-type: none"> - 국비 및 지방비, 민간 투자 자금 활용 - 주택도시기금(재정 포함), 입주자 및 주택사업자, 민간투자 자금 등으로 충당

〈부표 1〉의 계속

제20대 대통령선거(2022년 3월 대통령 선거)				
더불어민주당				
분야	내용	목표	이행방법	
			이행기간	
			재원조달방안 등	
			<ul style="list-style-type: none"> - 임시직 2주택자, 비특기 목적 주택 중부세 부담 완화 - 생애최초 주택구입자 취득세 감면 확대 - 공제율 상향, 5년간, 이월공제 허용 등 월세 공제 확대 o 주거취약계층 주거복지 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 장기 공공임대주택 10% 목표로 확대 추진 - 청년 기본주택과 노약자 지원주택 공급 - 이동부터 노인까지 생애주기별 주거지원 확대 o 전 국토의 균형성장 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 국가균형발전위원회, 지방분권위원회 기능 강화 - 전국을 초광역 단위의 산업-휴먼 중심의 5개의 서울(메가시티)과 3개의 특별자치도로 특화 발전 - 수도권 공공기관 추가 이전하여 혁신도시 완성 - '강호축(강원~충청~호남)을 국토균형발전의 또 다른 중심축으로 발전 - 지방 대학교육 혁신, 농산어촌 교육, 의료, 문화 여건 개선 - 국세와 지방세 비율 6 : 4 목표로 추진하여 재정분권 강화 - 자치경찰제 기능과 역할 확대 	

〈부표 1〉의 계속

제20대 대통령선거(2022년 3월 대통령 선거)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
			<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북수교권 조성으로 국가 경쟁력 강화 - 남북권에 산업과 일자리를 통한 세계적 경쟁력을 갖춘 경제 수교권 조성 - 독립 도시국가에 준하는 혁신 거점도시인 '신산업 특화수도'를 2곳 이상 조성 - 가덕 신공항, 새만금 신공항, 수소트램, 영호남을 연결하는 고속철도 등 교통인프라 확충 ○ 지역투자 촉진, 전략산업 육성으로 지역경제 활성화 - 지역투자 촉진을 위한 법적 기반 마련 및 지역 대표 산업 발굴과 지원 - 지역의 스마트 그린산단과 주변도시를 묶어 일과 삶이 공존하는 복합산업공간으로 조성 ○ 소멸위기 지역에 대한 특별한 정책 마련 - 소멸위기 지역에 대한 지방정부의 지원과 중앙정부의 위기대응 기능을 통합한 대통령 직속 지방상생발전위원회 설치 ○ 세종시를 행정수도로 완성 - 행정수도 명문화 개헌 추진 - 대통령 제2집무실 설치, 국회 세종의사당 설치, 행정부 추가 이전 추진 		

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)

국민의힘		국민의힘			
분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
기획·재정·국토·교통	주택공급 확대, 시장 기능 회복을 통한 주거안정 실현	수요에 부응하는 250만호 이상 주택공급을 통해 부동산시장을 안정화하고 내 집 마련을 통한 국민의 주거 상황 이동을 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (로드맵 수립) 연도별·지역별 250만호 이상 주택공급 계획 마련 및 추진 - (주택공급 확대) 수요에 부응하는 충분한 주택 공급 ◦ 인허가 등 행정절차 단축, 분양가 규제 합리화, 신속한 리모델링을 위한 법적·제도적 개선 ◦ 「기 신도시 특별법」 제정하여 양질의 10만호 이상 공급 기반 마련 - (임대차 시장 합리적 정상화) 민간 임대주택 활성화 및 등록임대사업자 지원제도 재정비 ◦ 임대차 3법 전면 재검토하여 임대차 시장의 왜곡 시정 - (부동산세제 개편) 부동산 관련 세부담을 적정 수준으로 조정 ◦ 부동산 보유세 체계 개편 및 세부담 적정화 ◦ 다주택자에 대한 양도세 증가 제도 개편 ◦ 생애 최초로 취득한 주택에 대한 취득세 감면 확대 - (공정한 주택시장 기반 조성) 2022년 공시가격 변동으로 국민 부담이 급증하지 않도록 보완방안 마련 및 공시가격 현실화 계획 재수립 ◦ 외국인의 투기성 주택거래 규제 및 모니터링을 통한 특별점검 등 실시 	2022년 ~ 2026년	재정지출 구조조정, 민간 자금 조달 추진

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)

국민의힘

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
산업 지원· 국토 교통	국토공간의 효율적 성장전략 지원	새로운 균형발전 정책을 통해 권고루 잘 사는 대한민국 실현	<ul style="list-style-type: none"> ○ (메가시티·강소도시) 강소도시를 집중적으로 육성하고, 이를 5대 초광역 메가시티들과 연계시키는 통합형 스마트 지역발전 전략 추진 ○ 발전 가능성이 있으나 소외됐던 중소도시를 지역 거점 역할을 담당할 수 있는 강소도시로 육성 추진 ○ 초광역권 메가시티 지원을 위한 고속교통망과 초고속 통신망 운용 ○ 강소도시와 초광역권의 동시다발적인 경쟁력 제고와 함께 수평적 연계로 통합적 지역발전 도모 <ul style="list-style-type: none"> - (권역별 글로벌 혁신특구) 권역별 신산업 분야 지역을 중심으로 글로벌 혁신특구 지정 및 조성 ○ 지역 현실에 맞는 혁신클러스터 프로그램 마련해 글로벌 혁신특구 우선 지원 ○ 글로벌 혁신특구에 혁신적 규제혁파 시스템 도입 <ul style="list-style-type: none"> - (지역특화 발전 프로그램) 기업·지역대학·정부·지자체 공동협력으로 지역특화 발전 프로그램 구축 	2022년 ~ 2026년	재정지출 구조조정 세입 증대분 활용 추진

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)			
더불어민주당			
분야	내용	목표	이행방법
행정 자치, 건설 교통, 재정 경제, 교육	수도권과 지방이 더불어 잘사는 균형발전· 지방분권	지방자치 완성, 든든한 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세종시에 대통령 재집무실, 국회 세종의사당, 행정부 추가 이전 등 추진 ○ 재정분권 실현을 통한 실질적 지방자치 완성 <ul style="list-style-type: none"> - 국제-지방세 구조개선을 통한 지방재정 확보 (지방소비세 비중 및 지방소득세 규모 확대, 국기와 지방간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴 등 추진) - 지방교부세(19.24%) 단계적 인상 ○ 주민이 적극적으로 지방의사결정에 참여할 수 있는 제도 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 주민소환 청구요건 완화 및 대표요건 폐지를 담은 실질적 주민소환제도 마련 - 주민자치회의 활성화 및 지역 확대를 위한 주민자치회법 제정 ○ 지방분권 시대에 알맞은 완전한 자치경찰제 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 신분과 사무가 일원화된 제주도 자치경찰 모델을 세종시로 확대하고 점차 전국화 준비 - 시·도 자치경찰위원회 위원 및 사무국장에 다양한 지역 전문가 참여 확대 - 자치경찰에 유능한 인재를 배치될 수 있도록 인센티브 제공 및 인사 반영 ○ 지역대표 전략산업 육성으로 지역경제 활력 제고
			<ul style="list-style-type: none"> 이행기간 : 관련법 개정 등을 통한 제도 개선 추진 재원조달방안 등 : 국비 및 지방비 등 활용

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
			<ul style="list-style-type: none"> - 혁신도시 산업단지 경제자유구역 등 지역거점과 연계한 경쟁력 있는 지역대표 전략산업 육성 - 지자체의 외국인투자 유치활동과 역량 강화 지원 - 스마트 그린산단 확대와 노후거점 산업단지의 경쟁력 강화로 지역 혁신성장의 핵심거점으로 조성 - 기업의 지방투자 촉진으로 지역의 신규 일자리 창출 - 지역산업 전주기 위기대응시스템 구축으로 지역 산업 생태계 안정 기반 마련 - 상생형 지역일자리 중심의 지역투자 활성화로 지역활력 제고 o 지방대 위기 극복을 위한 지자체/산업체/대학 혁신체제 구축 - 초광역단위 지역대학혁신범인 설치 - 지자체와 대학이 주도하는 지역산업 맞춤형 인재양성 - 지역 소재 공공기관 우선 채용 및 지역정착 청년장주 여건 마련 - 서울 소재 주요 사립대 수준으로 지역 거점 국립대학교육비 집중 투자 o 사회적 경제 기본법의 조속한 입법 추진 - 사회적 경제 활성화를 위한 통합적·효율적 지원체제 구축 - 사회적 경제 운영의 투명성 제고를 위한 지원 강화 		

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)			
더불어민주당			
분야	내용	목표	이행방법
농림 해양 수산	소멸위기 극복, 살맛나는 농산어촌 만들기	농어촌 소멸위기 극복 및 지역 균형발전 촉진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 지원 순환형 경제 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 산업·에너지·일자리·금융 등 지역내 선순환 구조 조성 ○ 농촌지역 소멸위기를 균형발전 기회로 <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌 기본소득을 지방정부의 선택과 지역의 여건에 따라 1인당 100만원 이내로 지급하여 경제적 기본권 보장 - 임기 내에 농어촌지역 이장 수당 20만원, 통장 수당 10만원 각각 인상 - 난개발로 훼손된 농촌을 농어촌공간계획 제도로로 쾌적하게 정비 ○ 국가예산 중 농림수산물분야 예산 5%로 확대, 분권·협치 농정 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 농림농촌 및 임업·산림 공익직불제 확대 - 농정 예산구조 개편으로 불요불급한 예산 절감 및 농가직접지원 단계적 확대 - 농어업회의소 법제화 및 설치 확대로 농업인 중심 농정 실현 ○ 농촌 인력난 해소 <ul style="list-style-type: none"> - 농업인력지원법 제정으로 농업 인력난 해소 - 청년농업인 영농장착지원사업 확대, 농지확보 등 원스톱 지원 강화
			<p>이행기간</p> <p>재원조달방안 등</p> <p>관련법 개정 등을 통한 제도 개선 추진</p> <p>국비 및 지방비 등 활용</p>

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
			<ul style="list-style-type: none"> - 청년농업인 영농정착지원사업 지급대상 및 기간 등 확대 - 여성 농민의 사회경제적 지위 향상을 위한 법제도 개선 o 농산업 첨단기술 상용화로 미래 전략산업 육성 추진 - 생명자원을 활용한 그린바이오산업 육성으로 미래 농식품산업 성장 선도 - 4차 산업혁명 기술로 스마트팜·스마트유통·스마트유통 확대 - 식품산업을 진중 육성하여 글로벌 경쟁력 강화 o 어촌뉴딜 500 및 청년귀어귀촌 지원을 통한 장주여건 개선 - 어촌뉴딜 500을 통한 지속가능한 어촌 삶 공간만들기 사업 시행 - 내륙 어촌 마을에 대한 감마를 재생사업 신설 - 어업인의 소득안정 지원을 위한 수산 공익작물제의 지급대상과 지급액 확대 o 친환경선박 전환 등 해운 경쟁력 강화 - 친환경선박 펀드, 노후선박 폐선 보조금 등 상선 친환경선박 지원 추진 - 한국형 선박 조세리스제도 도입을 통한 선박금융 시장 육성 추진 - 우선선화주 인종 제도를 부정기 선화주까지 확대 및 공제혜택 강화 추진 		

〈부표 1〉의 계속

제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 지방선거)			
더불어민주당			
분야	내용	목표	이행방법
			<ul style="list-style-type: none"> 국민건강 위협하는 해양쓰레기 저감 대책 마련 - 국가해양쓰레기대응센터를 설치하여 해양쓰레기 실시간 감시체계 구축 - 각 주요 연안·도서별 해양쓰레기 처리 시설 및 인력 원비 - 연안·도서지역 해양쓰레기 복구 지원 강화
			이행기간
			재원조달방안 등
제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)			
국민의힘			
분야	내용	목표	이행방법
보건 복지, 산업 자원, 문화 관광	<ul style="list-style-type: none"> 건강하고 활력넘치는 지역만들기 □ 지역 의료 인프라와 접근성 대폭 개선 □ 지역경제 활성화 기반 구축 □ 함께 누리는 문화 생활 기반 마련 		<ul style="list-style-type: none"> 지역의료격차 해소 - 의료 인프라 취약 지역의 의료수요와 여건 고려하여 지역시대 신선헌진 추진 - 지역의료격차 해소 특별법 제정 - 지역 공공병원 육성하여 스마트 병원, 대학병원과 원격협진 체계 등 갖춘 스마트 공공병원으로 육성 - 이동식 스마트 병원, 디지털 헬스케어, 비대면 진료 대폭 확대 - 소아전문응급의료센터 전국 확대 - 소아응급환자의 야간·휴일 진료 시각지대 해소 위한 달빛야린이병원 확대
			이행기간
			재원조달방안 등
			<ul style="list-style-type: none"> - 국가재정운용계획(2023~2027년)에 따른 예산증기본평균 3.6%과 지속적으로 불요불급한 사업에 대한 지출구조 조정을 통해 재원을 마련하여 일반회계 사업 실시 및 응급의료기금 등에 지원

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)

국민의힘

국민의힘		재원조달방안 등			
분야	내용	목표	이행방법	이행기간	
			<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 활력 기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> 지역 기회발전특구로 이전하는 중소기업 상설세 면제 세컨드 홈 활성화 대책을 비수도권 모든 비도시심 지역으로 단계적 확대 지역특화형 비지시업 대폭 확대 민중도 높은 지역 문화·스포츠키오와 프로그램 구축 <ul style="list-style-type: none"> 노후화된 공공 체육시설을 문화·스포츠 복합시설로 업그레이드 국립문화예술기관·시설의 지역 분관 확대 및 순회 전시·공연 확대 전국 문화 소외지역에 ‘찾아가는 문화예술 프로그램’ 제공 		* 매년 재원지출 예산증가 평균 6조원 규모 ** 2023년·2024년 예산안 편성시 각각 20조원대 구조조정 실시
건설 교통 기타 (주거 복지)	교통·주거복지 해소로 하나되는 대한민국	<ul style="list-style-type: none"> 교통·인프라 격차 해소 노후화된 구도심 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 전국 철도 및 주요 고속(간선)도로 지하화 경부선 철도 지하화 추진 및 상부 공간 적극 활용·개발 경인전철(인천역~구로역) 지하화 추진 서울 강변북로 등 전국 주요 고속(간선)도로 지하화 추진 전국 주요권역 광역급행열차 도입 1시간 생활권 조성 GTX A, 문정~서울~삼당~동탄~평택 		- 철도 상부 민간개발로 개발이익을 활용하여 지하화 사업비용 증당 (필요시 설계비 등에 국고보조금 지원)

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)

국민의힘		목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
분야	내용		<ul style="list-style-type: none"> - GTX B, 인천~부천~서울~청량리~춘천 - GTX C, 동두천~양주~수원~진안~아산 - GTX D, 김포, 인천공항~부천~광명~삼성~하남, 원주 - GTX E, 인천공항~연신내~남양주 - GTX, 대전정부청사~세종정부청사~충북도청~청주 공항 - 대구경북신공항철도 GTX 금행철도차량 투입 - 차세대 부산형 금행철도(BuTX) 구축 o 노후화된 구도심을 미래형 도시공간으로 재창조 - 철도 상부공간과 주변 부지 통합개발 통해 지역별 특성에 맞는 주거·상업·복지 등 복합공간 조성 		<ul style="list-style-type: none"> - 신규 철도 도입 등은 교통시설특별회계, 관료사업에 따른 재원과 지출 구조조정을 통한 재원마련으로 충당
제정 경제, 간접, 교통, 문화 관광	<ul style="list-style-type: none"> □ 청년 주거마련 지원 및 경제적 부담 경감 □ 청년 문화생활 지원 □ 청년 근로환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> o 청년·신혼·출산가구 위한 주택마련 등 지원 강화 - '청년 내집 마련 1·2·3'의 기입 대상 및 지원요건 확대 - 예비부부·혼인 1년 내 부부 위한 주택 공금 확대 및 주거 마련 지원 - GTX노선 주요 거점 역세권 민간도입복합개발 과정에서 상향된 용적률 인부를 공공분양(뉴·홈) 주택 등으로 공급기여 	<ul style="list-style-type: none"> o 청년·신혼·출산가구 위한 주택마련 등 지원 강화 - '청년 내집 마련 1·2·3'의 기입 대상 및 지원요건 확대 - 예비부부·혼인 1년 내 부부 위한 주택 공금 확대 및 주거 마련 지원 - GTX노선 주요 거점 역세권 민간도입복합개발 과정에서 상향된 용적률 인부를 공공분양(뉴·홈) 주택 등으로 공급기여 		<ul style="list-style-type: none"> 국토부의 주택도시기금 재원 활용 (2024년 예산상 주택도시 기금 여유자금 예탁규모 10.3조원)

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)				
국민의힘				
분야	내용	목표	이행방법	
			이행기간	
			재원조달방안 등	
			<ul style="list-style-type: none"> - 재개발·재건축 규제 완화로 발생한 개발이익 일부를 공공분양, 뉴홈 신생아 특별공급, 민간분양·공공임대 신생아 우선공급 등으로 환수하여 공금 결준준비대행서비스의 표준약관 도입, 소비자 피해를 줄이기 위한 보증보험제도 추진 o 미래세대의 문화 생활을 촘촘하게 지원 <ul style="list-style-type: none"> - '장년 문화예술패스' 지원대상을 만19세 → 24세 까지 단계적 확대 o 청년이 부담하고 행복하게 일할 수 있는 여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 청년들이 피해를 입는 허위 채용광고 사법별로 범 질서 준수를 위한 '가이드라인' 마련하여 채용감질 근절 - 인턴 기간이 부담하게 길어져 채용 '희망고문'이 되지 않도록 강화한 근무기간 명기 및 무분별한 인턴기간 연장 등 금지 o 청년·대학생의 학자금, 주거비 등 경제적 부담 경감 <ul style="list-style-type: none"> - 국가장학금·근로장학금 수혜 범위 확대 - 취업후 학자금 상환 대출 범위 확대 - 대학 기숙사 지속적 확충 및 기숙사비 현금분할 납부·카드납부 활성화 - 차원의 이혼반 지원 규모 대폭 확대 - 단말기유통법 폐지로 휴대용 구입부담 경감 및 청년요금제 적용 확대 	

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
건설 교통 과학 기술 정보 통신 노동 경제 재정 보건 복지 교육 여성 농림 해양 수산	<ul style="list-style-type: none"> □ 민생을 충실히 챙기겠습니다. □ 전 국민의 기본주거를 국가가 책임 □ 사회초년생 등 전세사기 피해자 지원 확대 □ 철도 도심구간 지하화 □ 청년·국민 어르신 패스로 교통비 절감, 기계통신비 부담 경감, 기계대출 원리금 상환부담 경감 □ 모든 경로당에서 주5일 어르신 점심밥상을 제공 □ 근로소득자 세부담 완화, 전국민 자산중식 지원프로그램 마련 □ 주4일(4.5일) 도입지원 등으로 노동시간을 2030년까지 OECD 평균 이하로 단축 □ 비정규직·특고·플랫폼 노동자 등 차별을 해소 □ 청년들이 양질의 일자리를 찾아갈 수 있도록 취업단계별 지원을 대폭 강화 □ 여성·청년의 채용 과정에서의 성차별 관행을 근절 □ 대학생 국가장학금 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본주택 100만호 규모의 추가복합플랫폼 조성, 정권에 흔들림 없는 공공임대 공급로드맵 범정부, 2040세대·4050세대·6080세대 맞춤형 주거정책 시행 ○ 전세사기를 사회적 재난으로 간주하고 선보상 방식의 피해자 일상회복 추진 ○ 철도, GTX 도시철도 도심구간 예외없는 지하화, 지하화한 상부는 주변지역과 통합개발하여 지역내 랜드마크화하는 한편 시민을 위한 공간 확충 ○ 월 3만원 청년패스, 월 5만원 국민패스, 무상 어르신 패스 도입 ○ 통신비 세액공제 신설, 병사에 대한 통신요금 할인을 20%에서 50%로 인상, '내돈내산 데이터 내 맘대로' 서비스 도입 ○ 가계대출 이자에 법적비용 등 불필요한 가산금리항목 제외, 가계대출 중도상환수수료 면제 추진, 금리인하요구권 추가적 고지 의무화 ○ 중앙정부의 경로당 운영비 지원을 통하여 주5일 점심밥상 제공 ○ 소득세 근로소득세액공제 공제기준 및 한도를 물가연동하여 상향, 개인종합자산관리계좌(SA)에서 발생 한 모든 금융·투자소득에 대해 한도 없는 비과세 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본주택 100만호 규모의 추가복합플랫폼은 주택도시금융, 지방비 등을 활용 ○ 철도지하화 비용은 민간투자자 및 상부 및 인접지역 개발이익의 재원으로 조달 ○ 그 외 소요비용은 정부 재정 지출구조 조정분(경직성경비 제외한 재량지출의 10%인 18조 원 수준), 2023~2027 국가재정운용계획에 따른 연간 총수입 증가분(2023~2027년 연평균 증가율 3.7%, 2025년 49조원 증가) 등으로 충당 		

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
	<ul style="list-style-type: none"> □ 가격·재해·인력 걱정 없이 농사 지을 수 있도록 국가 책임을 대폭 강화 □ 국민 모두에게 건강하고 안전한 먹거리를 보장 □ 양육비 안주는 나쁜 부모 제제를 강화하고 아이들의 건강한 성장을 지원 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 주 4(45)일제 도입기업에 대한 지원 등으로 실노동시간 단축, 포괄임금제 금지 등 「근로기준법」에 명문화 ○ 동일기초노동 동일임금·처우 법제화 및 '고용형태'에 따른 차별 금지, '정규직' 고용 및 채용 원칙 명시 및 비정규직의 정규직 고용전환 지원 ○ 청년구직활동지원 대폭 강화로 양질의 일자리준비 지원, 유석열 정부에서 중단된 청년내일채움공제 재도입, 대학 미진학 청년에게 '청년역량개발카드' 지급 ○ 채용절차법 개정을 통해 면접심사 공정성 강화, 현행 500만원에 불과한 채용 성차별 처벌규정 강화 ○ 대학생 국가장학금 지원 체계 개편으로 지원금액 및 대상 대폭 확대 ○ 농산물 가격안정제도 도입으로 가격폭락시 농가손실 보전, 생산비가 급등한 필수 농자재 국가지원제도 도입, 이상기후 따른 농어업재해 국가책임제 도입 ○ 먹거리 기본법 제정 및 먹거리 돌봄체계 구축 및 강화, 친원의 이점법 확대 및 취업전 청년 취약계층에 먹거리비우쳐 지원 ○ 양육비 국가 대지급 제도 도입, 양육비 이행관리원 독립기관화 및 권한 강화, 양육비 불이행·감지명령 집행확피 위한 주소 허위신고 제재 방안 마련 		

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)

더불어민주당

분야	내용	목표	이행방법	이행기간	재원조달방안 등
과학기술정보통신, 교육, 건설, 교통, 산업, 자원, 행정, 지치, 농림, 해양, 수산, 문화, 관광	<p>혁신성장과 균형발전으로 희망찬 내일을 준비하겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> 혁신성장 <ul style="list-style-type: none"> 국가연구개발(R&D)예산 국가예산의 5% 수준 확보로 지속적 R&D 투자 과학기술혁신을 강력히 추진하기 위한 거버넌스 구축 및 젊은 과학기술 인력 양성 글로벌 5대 산업강국 도약을 위해 혁신 선도형 산업구조 구축 및 반도체 등 첨단 전략산업 육성 인공지능(AI), IT·SW, 미래 모빌리티 신강국으로 도약 <ul style="list-style-type: none"> 중소·벤처스타트업, 콘텐츠 산업, 스마트 미래농업의 지속가능한 성장 	<p>〈혁신성장〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가연구개발(R&D) 예산 지출한도를 재정당국과 협의로 설정하기 위한 제도 개선을 통해 국가 예산대비 5% 수준으로 안정적 확보 범부처 국가과학기술 혁신전략을 추진하는 과학기술 혁신부총리제 도입, 국가 과학기술 인재 육성 인적 수요에 적극 대응한 과학기술 인재 육성 반도체, 미래형 모빌리티, 이차전지, 재생에너지, 디스플레이, AI, 바이오, 지능형 로봇, 수소 등 첨단전략 산업을 집중 지원 종합 반도체생태계허브 구축을 위한 시스템반도체 및 첨단패키징 지원 확대 AI 기술 중심의 전문 벤처·스타트업 등 활성화 및 데이터 활용 기반 조성 국내·외 IT·SW 인재 역량 강화 기반 조성 규제 혁신 무선급전트랜스 송출·자율협력주행·UAM 조기상용화 등 미래 모빌리티 육성 콘텐츠 R&D와 제작비, 콘텐츠 생태계 조성 및 저작권 보호 등 집중 지원 중소·벤처스타트업 전용 R&D 예산 대폭 확대, 스마트 데이터농업 확산으로 생산·유통·소비 디지털 혁신 등 	<p>관련법 제·개정 사항은 2024년부터 준비하여 지속 추진 재정사업의 경우 2025년부터 단계적으로 투자 확대</p>	<p>소요재원(연평균 6조원 예상)은 2023~2027 국가 재정운용계획에 반영되어 있는 재원과 재정지출 구조조정 및 연간 총수입 증가분 (2023~2027년 연평균 증가율 3.7%, 2025년 4조원 증가)으로 마련</p>	

〈부표 1〉의 계속

제22대 국회의원 선거(2024년 4월 총선)				
더불어민주당				
분야	내용	목표	이행방법	
	<p>〈균형발전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 5권3축 구현 및 광역행정 설립을 통해 지역균형발전과 자치분권을 달성 □ 대학서열화 완화, 지역균형발전을 위해 '서울대 10개 만들기' 추진 □ 지역대표 전략산업, 지역혁신을 주도한 스타트업 육성 □ 서울보다 살기 좋은 지방, 자족기능을 갖춘 명품신도시 조성 □ 5060세대 웰라벨 지원 및 소멸위기 농산어촌을 균형발전의 거점으로 전환, 청년의 아촌정착 촉진 	<p>〈균형발전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 5대 초광역권(수도권, 동남권, 대경권, 중부권, 호남권) 특별지자체 구성, 제주·강원·전북 특별자치도의 자치권한 및 경쟁력을 강화하는 특별법 개정, 중앙과 지방의 협력을 제도화할 수 있는 광역행정청 설치 □ 9개 거점 국립대 집중 투자를 통한 교육의 질 제고 및 발전기반 구축, 취업지원 시스템 구축 □ 혁신도시, 경제자유구역, 국가·지방 산업단지 등을 연계한 경쟁력 있는 지역대표 전략산업 육성, 스타트업 지방 비중 대폭 확대 □ 이전 공공기관 정주여건 개선 및 제2공공기관 지방 이전 추진, 자족기능을 갖춘 지방 성장거점 육성 □ 1기 신도시 신속한 재개발·재건축, 교통이 편리한 2기 신도시 및 자족기능을 갖춘 3기 신도시 건설 □ 소멸지역 농어촌주민수당(기본소득) 단계적 지급, 찾아가는 마을주치의 단계적 확대 및 공공형 버스·맞춤형 택시 확대, 5도(都) 2촌(村) 세컨하우스 및 귀농귀촌 지원 강화, 영안어선 청년임대사업 및 청년어촌 정착자금 지원 확대 	<p>이행기간</p>	<p>재원조달방안 등</p>

자료: 중앙선거관리위원회 정당정책, <https://policy.nec.go.kr/>

정부지출 재원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

김현아 · 박정흠 · 조희평

본 연구는 정치적 유인구조로 인한 수도권 집중 경향성과 정치적 선택으로 결정된 균형발전특구의 경제적 효과 여부를 살펴봄으로써 재원배분의 정치경제학적 고찰을 시도하였다. 본 연구의 실증분석 결과에서는, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상이 수도권(서울, 경기)의 경합지역에서 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 둘째, 이러한 경향성은 야당 의원의 지역구보다는 여당 의원의 지역구에서 보다 더 강하게 유지되고 있음도 확인할 수 있었다. 셋째, 국회의원 선거주기에 따른 분야별 지출의 추이 변화는 ‘사회복지’ 지출에서만 유의미하게 나타났다. 이는 개별 정치인의 역량보다 ‘정당’ 중심의 복지 아젠다가 총선에 미치는 효과가 더욱 클 수 있음을 시사한다. 나아가, 본 연구는 그간의 균형발전정책 중 정치적 수단으로 활용가능한 각종 특구의 경제적 효과를 살펴보고자 하였으나, 연구개발특구의 경우, 특구지구에 포함된 시군구 지자체의 순경제성장 효과는 통계적으로 유의하게 나타나지 않았다. 결론적으로, 본 연구는 정치적 양극화로 인한 정당 장악력이 중요해지는 정치적 환경 하에서, 지역 SOC와 같은 균형발전 재원보다는 복지재원을 증가시키고자 하는 유인이 커질 것으로 보이며, 현재와 같은 정치 및 재원배분 구조 하에서는 수도권으로의 재원집중을 완화시키는데 근본적인 한계가 있음을 보여주고자 하였다.

Political approach of intergovernmental fiscal allocation

Hyun-A Kim, Cheonghum Park, and Hee-pyung Cho

This study attempts a political-economic consideration of resource allocation by examining the tendency of Capital concentration caused by political incentives and the economic effects of balanced development determined by political choices. The empirical analysis results of this study reveal the following: First, fiscal expenditure cycles influenced by parliamentary election cycles may occur in swing regions within the Seoul and Gyeonggi areas. Second, this tendency is observed to be more pronounced in constituencies represented by ruling party members than those represented by opposition party members. Third, the trend of expenditure changes by sector during parliamentary election cycles is found to be significant only in the domain of “social welfare” spending.

Furthermore, this study explored the economic effects of various special zones that have been utilized as political tools within balanced development policies. However, in the case of research and development zones, the net economic growth effect in municipalities included in these zones was not statistically significant. Given that discussions on the burden of resource allocation are politically sensitive and tend to be avoided by both ruling and opposition parties, the findings indicate that

the effectiveness of fiscal inputs in achieving balanced regional development is insufficient to curb the pace of Capital concentration.

■ 저자약력

김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

박정흠

서울대학교 경제학과 졸업

미국 Boston University 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

조희평

고려대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

현, 고려대학교 경제학과 조교수

자료 수집 및 정리

신동준 한국조세재정연구원 선임연구위원

오지연 한국조세재정연구원 선임연구위원

설지수 한국조세재정연구원 연구위원

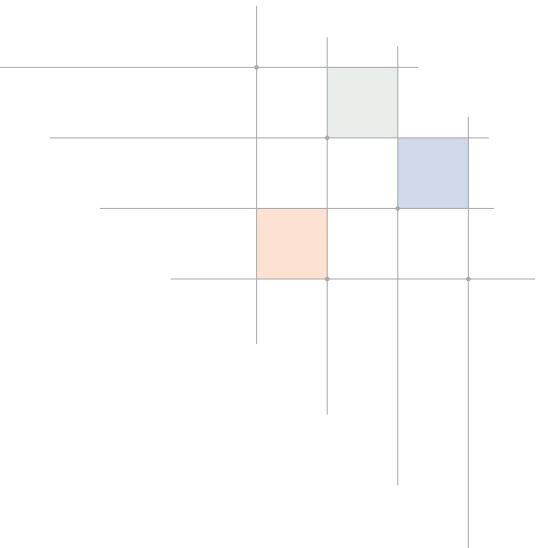
연구보고서 24-10

정부지출 자원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

발행	행	2024년 12월 31일
저자	자	김현아 · 박정흠 · 조희평
발행인	이	영
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipt.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	19,000원
조판 및 인쇄	일	지사
I S B N		979-11-6655-319-6 93320

© 한국조세재정연구원 2024 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

본 보고서는 친환경 용지를 사용하여 인쇄되었습니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr



값 19000 원

93320

9 791166 553196

ISBN 979-11-6655-319-6