

지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구 : 경상남도의 경우

A Study on the Effectiveness of Region-Initiated Balanced Development Policy
: The Case of Gyeongsangnam-do

- | | |
|-----------------------------|---|
| 최병호
Choe Byeongho | 부산대학교 경제학과 교수(제1저자)
Prof., Dept. of Economics, Pusan National Univ.
(Primary Author)
(bhchoe@pusan.ac.kr) |
| 이근재
Lee Keunjae | 부산대학교 경제학과 교수(교신저자)
Prof., Dept. of Economics, Pusan National Univ.
(Corresponding Author)
(kjlee@pusan.ac.kr) |
| 정재희
Jung Jaehee | 경남발전연구원 연구위원
Research Fellow, Gyeongnam Development Institute
(jhjeong@gndi.re.kr) |

목 차

I. 서론

II. 재정지원을 통한 지역균형발전정책의 유효성 분석

1. 재정이전과 시·군의 재정지출
2. 재정지출과 지역경제의 성과

III. 지역 간 인구이동의 결정요인 분석

1. 시·군 지역 인구변화의 특징 분석
2. 인구이동 모형 분석

IV. 요약과 정책함의

I. 서론

낙후지역정책이 본격적으로 시행되었던 1980년대 중반 이후 지금까지 지역균형발전 관련 정책들은 대부분 국가적 차원에서 중앙정부 주도로 시행되어왔다. 광역자치단체 차원의 정책도 몇몇 자치단체에서 시도된 바가 없지는 않으나 대체로 국가적 정책과 연계하여 선언적이며 형식적으로 추진되었다.

그런데 최근 경상남도에서는 '자립형 지방화를 통한 지역균형발전'을 도정의 핵심과제로 선정하고 지역 차원에서 체계적인 지역균형발전정책을 수립, 추진 중이다. 경상남도 지역균형발전정책에서는 낙후지역에 대한 정책적 및 제도적 지원을 통해 안정적인 성장동력을 창출함으로써 도내 시·군 간 균형 발전을 이룩하고 경상남도 전체의 경쟁력을 높이는 데 목표를 두고 있다. 이를 위해 2011년에는 지역균형발전지원 조례를 제정하여 제도적 기반을 마련하였으며, 지역균형발전위원회 구성, 지역균형발전특별회계 설치와 운용, 균형발전지원 대상 시·군 선정, 지역균형발전개발 5개년계획 수립 등을 추진하고 있다. 특히 균형발전특별회계는 도 보통세 징수액의 5% 이내 일반회계 전입금과 「국가균형발전특별법」에 따른 지역개발계정 재원의 도 배정분 중 10% 이내 보조금 등으로 재원을 마련하여 균형발전사업에 필요한 경상비 및 사업비의 지원 등에 사용하는데, 이는 자치단체 차원에서는 유례가 없는 구체적인 조치다.

그간 꾸준한 국가적 차원의 정책 노력에도 불구하고 지역격차는 해소되지 않거나 오히려 확대되어왔음을 감안하면 보완 조치로서 지역 차원의 정책이 필요하다고 볼 수도 있지만 그로 인한 추가적인 비용도 간과할 수 없다. 균형발전정책이 지닌 근본적인 문제로 지적되는 것은 정책적 개입에 의한 생산요소의 분산으로 인해 나타나는 공간적 자원배분상의 비효

율성에 대한 우려다(이근재·최병호, 2010 등). 그런데 지역 차원의 균형발전정책은 공간적 배분 비효율성 문제에 더하여 다른 부작용을 낳을 수 있는데, 특히 자원의 역외 이동으로 인해 발생하는 문제에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 정책의 성과로 인구와 자본 등 생산요소가 창원이나 김해로부터 저개발지역인 서부 경남지역으로 이동한다고 가정하자. 이 경우 전체 투자규모가 증가하지 않는다면 자본이 유출되는 지역은 산업구조나 인구규모, 지역 여건 등에서 경쟁관계에 있는 다른 시·도 지역에 비해 경쟁력이 낮아지면서 생산요소의 역외 유출이 발생할 수 있다. 이런 현상이 현실화된다면 균형발전정책의 결과로 경상남도 전체의 경쟁력은 오히려 훼손될 수 있다.

본 논문에서는 지역 차원의 균형발전정책과 관련하여 발생할 수 있는 문제를 경상남도를 대상으로 실증적으로 파악하고 그 결과를 바탕으로 함의를 모색하는 것을 목적으로 하는데, 다음의 두 가지 이슈를 검토한다. 첫째, 낙후지역 또는 저개발지역에 대한 재정지원 확충이 균형발전정책의 주요 정책수단이라는 점을 고려하여 재정지출이 지역경제 성과에 미치는 효과를 분석한다. 만약 저개발지역일수록 지역경제 성과에 대한 재정지출의 영향력이 낮은 것으로 확인된다면 그 결과는 재정지원을 통한 정책은 재정자원의 공간적 배분 측면에서 비효율을 발생시키는 반면 균형발전에는 유효하지 않음을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 인구가동모형을 이용하여 인구의 역내 및 역외 이동 결정요인을 분석함으로써 인구분산으로 인해 생길 수 있는 문제를 검토한다. 만약 지역균형발전정책으로 인해 발전지역으로부터 인구의 역외 유출이 확대된다면 그것은 지역 전체의 경쟁력 약화를 의미하는 결과로 해석할 수 있다. 두 가지 이슈는 지역 차원의 균형발전정책에 의해 초래될 수 있는 문제라는 측면에서는 상호 연관되어 있으나, 차별적인 분석모형과 방법을 이용해야 한다는 점

에서는 서로 독립적이다.

지역적 차원의 균형발전정책과 관련해서는 몇몇 국내 선행연구가 있는데, 대체로 광역자치단체 차원에서 지역 간 불균형의 현황을 파악하고 낙후지역 발전을 위한 정책방안을 제안하지만(최영출, 2006; 안동규 외 4인, 2006; 송두범, 2007; 원광희·박상원, 2011; 이도선, 2007 등), 지역 차원의 균형발전정책으로 인해 나타날 수 있는 문제점은 간과하였다. 또한 이 논문의 첫 번째 이슈와 관련해서는 공간적 형평성을 강조한 공공투자 배분으로 인한 비효율을 분석한 연구(이근재·최병호, 2010)가 있으며, 재정력이 낮은 낙후지역에 대한 과도한 재정지원으로 인한 문제를 분석한 연구(최병호·정종필, 2007; 이근재 외, 2008; 주만수, 2009; 주만수 외, 2011 등)가 있다. 두 번째 이슈인 재정적 요인으로 인한 인구이동과 관련해서는 Tiebout(1956) 모형을 이용하여 임금이나 교육여건 이외에 지방세나 지방공공재의 편익 등도 인구이동의 주요 결정요인임을 확인한 연구(김현민, 1991; 김성태·장정호, 1997 등)가 있으며, 지역 간 순재정적 편익의 격차가 수도권 인구집중을 초래한다는 연구(김정훈·김현아, 2007; 김현아, 2007 등) 등이 있다.

이 논문에서는 지역적 차원의 균형발전정책에 의해 나타날 수 있는 공간적 배분상의 비효율성 문제와 역외 인구유출 문제 등 두 가지 정책 부작용 문제에 주목하였다. 실증분석을 통해 그러한 부작용이 실제 나타날 가능성이 있는지 검증함으로써 지역 차원 정책에 대한 함의를 모색한다는 점에서 선행연구들과는 다른 동기에서 출발하며, 차별적인 내용을 담고 있다.

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2장에서는 지역소득 결정모형을 분석함으로써 재정지출이 지역경제에 미치는 영향을 파악하는데, 특히 낙후지역에 대한 재정지원이 재정지출의 경제적 성

과 제고에 어떠한 영향을 미치는지를 고려한다. 이어 제3장에서는 인구이동 결정 요인을 분석함으로써 지역 차원의 균형발전정책으로 인구의 역외 이동이 발생할 가능성을 검토한다. 제4장에서는 분석결과를 요약하고 지역적 차원에서 균형발전정책의 효과적인 추진을 위한 함의를 제시한다.

II. 재정지원을 통한 지역균형발전정책의 유효성 분석

지역균형발전정책의 핵심적인 수단은 제도적 지원과 재정적 지원이다. 특히 상위정부로부터의 재정이 전으로 나타나는 재정지원은 최근 들어 보다 강조되는 경향을 보이고 있다. 2000년대 중반 이후 지방재정 부문에서는 자치단체의 재정수입에서 상위정부로부터의 이전재원이 차지하는 비중이 차츰 증가해 왔으며, 또한 재정형평화를 추구하는 과정에서 재정적으로 열악한 지역에 대해 중복적으로 많은 이전재원을 배분하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다(이근재 외, 2008; 주만수, 2009; 주만수 외, 2011 등).

낙후지역 등 상대적으로 발전수준이 지체된 지역은 세원이 부족하여 자체재원만으로는 필수적인 공공서비스를 제공할 수 없을 뿐만 아니라 지역발전을 위한 공공투자사업을 제대로 실시할 수 없다. 따라서 상위정부로부터의 재정이전을 통해 주민들에게 기본적인 공공서비스를 공급하는 한편 다양한 재정투자사업을 시행할 수 있도록 함으로써 발전의 기반을 제공하며, 궁극적으로는 균형발전이라는 목표를 달성하고자 하는 것이다. 따라서 균형발전을 추구함에 있어서 낙후지역에 대한 재정이전의 확충이 유효한 정책수단이며, 이러한 수단의 적용을 통해 어떠한 문제가 생길 수 있는지 검토하기 위해서는 대상 지역이 재정지출 증가를 통해 발전지역에 비해 나은 경제적 성과를 얻는지 확인할 필요가 있다.

1. 재정이전과 시·군의 재정지출

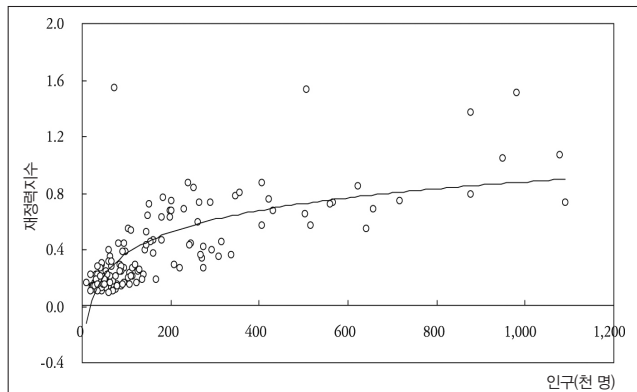
중앙정부 차원의 재정이전제도는 지방교부세와 국고보조금이 있으며, 국고보조금은 일반회계와 광특회계로 구분된다. 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세는 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로 정의되는 재정력지수가 낮은 자치단체일수록 많이 교부된다. 또한 보통교부세 이외에도 분권교부세와 부동산교부세 등 지방교부세와 국고보조금 일반회계 및 광특회계 등에 있어서도 재정력지수는 공식적 또는 암묵적으로 중요한 기준이 된다. 따라서 재정력지수가 낮은 자치단체에 대해서는 중복적으로 많은 이전재원이 교부되는 탓에 이전재원 교부 이후에는 당초 재정력지수가 낮았던 자치단체의 재정력지수가 당초 재정력지수가 높았던 자치단체에 비해 오히려 높아지는 이른바 재정순위 역전현상이 나타난다(주만수 외, 2011).

이를 구체적으로 확인해보자. 우선 <그림 1>에서 보듯이, 시·군별 인구와 재정력지수 간에는 정의관계가 나타난다. 인구가 20만 명 이하인 시·군은 대체로 재정력지수가 0.4 미만이어서 재정수요액 대비 재정수입액이 상당히 부족함을 알 수 있다. 그런데 이처럼 재정력지수가 낮은 자치단체일수록 보통교부세를 비롯한 이전재원을 보다 많이 교부받는 탓에 사후적으로는 이런 자치단체들이 당초 재정력지수가 높았던 자치단체들에 비해 더 많은 재정지출을 하는 현상이 광범위하게 나타난다. <그림 2>에서 보듯이, 2010년 일반회계 결산 기준으로 1인당 지방세는 대체로 100만 원 이하로 인구규모에 관계없이 상대적으로 편차가 적다. 그러나 1인당 세

출은 인구와 밀접한 관계를 맺으며, 인구가 적은 자치단체일수록 급격하게 증가하는 현상이 매우 뚜렷하게 관찰되었다.

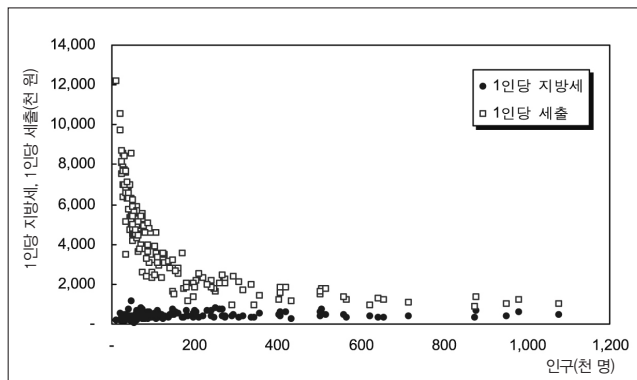
이는 인구가 적고 재정력지수가 낮은 자치단체들의 1인당 재정지출액이 인구가 많으며 재정력지수가 높은 자치단체들에 비해 훨씬 많음을 보여준다. 또한 이러한 현상은 인구가 적고 세원이 부족한 저개발 또는 낙후지역의 자치단체에 대해서는 일정한 수준의 공공서비스를 공급할 수 있도록 하는 동시에 지역발전정책의 추진에 필요한 재원을 제공함으로써 균형발전을 도모하기 위해 상당한 재정이전이 이루어짐을 보여준다.

그림 1 _ 인구와 재정력지수(시·군, 2011년)



자료: 행정안전부, 2011. 보통교부세 산정내역.

그림 2 _ 인구와 1인당 지방세 및 1인당 세출(2010년)



자료: 행정안전부, 2011. 지방재정연감.

2. 재정지출과 지역경제의 성과

1) 추정모형

이제 경상남도 시·군의 재정지출이 지역경제의 성과에 미치는 효과를 실증적으로 파악함으로써 균형발전정책의 추진에 있어서 낙후지역에 우호적인 재정지원이라는 정책수단의 유효성을 검토하고자 한다.

지방재정지출의 경제적 성과는 GRDP의 재정지출탄력성과 재정지출승수를 통해 분석하였다. 일반적으로 재정지출탄력성은 지역소득결정함수를 추정함으로써 도출할 수 있는데, 여기서는 지방재정지출이 지역소득에 미치는 영향이 자치단체별 재정 의존성의 차이에 따라 달라지는지 검토하기 위하여 일반적으로 사용되는 모형을 다소 변형하였다. 기본적인 추정 모형은 다음의 <식 1>과 같이 정리된다.

$$\ln Y_{i,t} = \text{constant} + \alpha \ln E_{i,t} + \gamma \ln E_{i,t} \times D + \beta X_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

<식 1>

여기서 종속변수 Y 는 1인당 GRDP를 사용하며, 아래첨자 i 와 t 는 지역과 시간을 각각 나타낸다. 설명변수 중 E 는 1인당 지방재정지출변수, X 는 그 외 설명변수들의 벡터를 각각 나타낸다.

<식 1>에서 $\ln E$ 의 계수 추정치 α 는 GRDP의 재정지출탄력성인데, 이 값이 자치단체의 재정 의존성 정도에 따라 차이가 있는지 추정을 통해 확인할 필요가 있다. 만약 재정 의존도가 높은 지역의 재정지출

탄력성이 상대적으로 높다면 낙후지역에 대한 지속적인 재정지원은 그러한 지역의 소득을 보다 많이 향상시킴으로써 균형발전의 목표 달성에 기여할 수 있다. 반면 재정 의존도가 높은 지역의 재정지출탄력성이 오히려 낮거나 재정 의존도가 낮은 지역들과 차이가 없다면 재정지원만으로는 균형 발전을 기대하기가 곤란함을 알 수 있다. <식 1>에서는 이 문제를 검토하기 위하여 재정 의존도가 50% 이상인 지역 더미변수 D 와 재정지출변수를 곱한 상호작용변수를 추가한다. 더미변수 D 는 전체 재정 수입 대비 이전재원 비율이 50%를 초과하는 지역에는 1을, 그렇지 않은 지역은 0을 값으로 두었다.¹⁾ 만약 상호작용변수의 계수 γ 의 추정치가 통계적으로 유의하지 않다면 재정지출탄력성은 모든 지역에서 α 가 된다. 하지만 γ 의 추정치가 통계적으로 유의적이라면 재정 의존도가 50% 이상인 지역의 재정지출 탄력성은 $\alpha + \gamma$ 이며, 그렇지 않은 지역은 α 가 된다.²⁾

한편 재정지출탄력성의 추정치로부터 재정지출의 승수효과는 다음의 <식 2>와 같이 구할 수 있다.

$$\frac{\partial Y}{\partial E} = \text{재정지출 탄력성} \times \frac{Y}{E} \quad \text{<식 2>}$$

재정지출승수를 통해서도 재정지출이 1원 증가할 때마다 지역 내 총생산 증가를 파악할 수 있는데, 재정지출승수의 경우에도 역시 재정 의존도와 관계가 있다.

1) 50%의 재정 의존도를 기준으로 삼은 것은 분석대상 기간 중 경남 시·군 지역의 평균 재정 의존도(=이전재원×100/전체 세입)가 약 50% 정도로 나타나기 때문이다.

2) Bruckner and Tuladhar(2010)는 <식 1>과 유사한 모형을 통해 일본의 현별, 연도별 자료를 이용하여 재정지출 및 공공투자에 대한 산출탄력성 및 승수효과를 추정하고 이를 통해 일본 지역경제의 침체 원인을 규명하고자 시도한 바 있음. <식 1>의 모형에서는 재정 의존성의 차이가 재정지출탄력성에 미치는 영향을 검토하기 위하여 상호작용변수 $\ln E \times D$ 를 추가적으로 고려함.

2) 자료의 설명

회귀분석에서는 2000년부터 2007년까지 8년간 경상남도 소속 시·군의 GRDP, 일반회계 세출, 사회개발비, 경제개발비, 자본지출, 지방세, 의존재원 및 고용자 수 등의 연도별 자료를 이용하였다. 모든 자료는 통계청 KOSIS 및 행정안전부 재정고에서 발췌하였다. 추정에서는 비율로 나타나는 변수를 제외한 모든 변수는 로그 전환한 값을 사용하였다.

종속변수는 1인당 GRDP(=GRDP/인구)를 사용하였고, 설명변수로는 우선 1기 이전의 1인당 GRDP, 즉 시차종속변수 $GRDP_{t-1}$ 을 고려하였다. 특정지역의 제도와 환경, 규제, 교육여건 등의 변수들은 그 지역의 GRDP에 영향을 미치지만 정량화하여 설명변수로 도입하기는 곤란하다. 만약 이러한 변수들이 과거의 GRDP 수준에 이미 영향을 미쳤다면 과거 GRDP는 그러한 영향을 어느 정도 내포하고 있으므로 생략된 변수들의 대리변수로 사용할 수 있다. 한편 가장 중요한 설명변수인 1인당 재정지출은 총 세출과 유형별 재정지출액을 인구로 나눈 값을 사용하였다. 설명변수 E 는 다양한 경우를 검토하는데, 즉 총 세출 뿐만 아니라 지출 유형별 효과를 구분하기 위하여 사회개발비 지출, 경제개발비 지출 등 주요 기능별 세출을 고려하며, 성질별 분류에서 경제성장과 밀접한 관계를 맺는다고 알려진 자본지출도 고려한다. 따라서 E 는 총 세출, 사회개발비지출, 경제개발비지출, 혹은 자본지출이 된다. 또한 재정의 존도는 총 세입에서 의존재원

이 차지하는 비율(=의존재원/총 세입)로 측정하였다. 기타 설명변수로는 우선 지역경제 순환에서 누출을 반영하기 위해 조세누출비율(=1인당 지방세/1인당 GRDP)을 통제변수로 포함하며, 공급 측면의 요인을 통제하기 위해 고용자 수를 포함시켰다. 변수들의 기초통계량 및 변수 간 상관관계 분석은 <부표 1, 2>에 제시하였다.

3) 실증분석과 결과

추정에서는 패널자료를 이용하므로 일반적 방식에 따라 고정효과모형과 확률효과모형을 각각 추정하였다. 하우스만 검정을 통해 두 모형의 추정 결과 고정효과모형을 채택하는 것으로 나타남에 따라 본 논문에서는 고정효과 모형 추정결과만 제시하였다.

<표 1>은 총 세출과 유형별 세출의 지출탄력성 추정결과를 요약하고 있다. 우선 시차종속변수의 계수 추정치는 예상한 바와 같이 모든 추정에서 1% 수준에서 유의적인 정의 값을 가지는데, 0.63~0.73 사이

표 1_ 총 세출 및 유형별 세출의 지출탄력성 결과 요약

구분	총 세출	사회개발비	경제개발비	자본지출
$GRDP_{t-1}$	0.63*** (10.33)	0.66*** (10.73)	0.73*** (14.27)	0.72*** (13.78)
재정지출	0.12*** (3.45)	0.13*** (3.21)	0.05** (2.51)	0.05** (2.16)
교차항 계수 (고 의존지역×재정지출)	-0.02 (-1.30)	-0.03 (-0.91)	-0.03 (-1.55)	-0.04* (-1.96)
조세누출률	-6.98** (-2.25)	-8.84*** (-2.67)	-5.66* (-1.77)	-6.06* (-1.89)
고용자 수	0.25*** (2.73)	0.21** (2.24)	0.28*** (2.90)	0.29*** (2.97)
constant	-1.48 (-1.65)	-1.05 (-1.08)	-1.98** (-2.12)	-2.03** (-2.18)
F-값	114.85***	111.02***	107.02***	107.27***
R ²	0.65	0.74	0.57	0.55

주: 1) 괄호 안의 값은 t값이며, ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.
2) 하우스만 검정통계량 χ^2 값이 총 세출 모형, 사회개발비, 경제개발비, 자본지출 모형에서 각각 30.0, 26.81, 21.52, 22.03로 나타나 1% 유의수준에서 고정효과모형을 채택함.

의 값으로 추정된다. 이 결과는 다른 조건이 일정하다면 전기에 GRDP가 1% 높았던 지역의 현재 GRDP는 약 0.7% 더 높음을 의미한다.

1인당 재정지출의 탄력성은 모형에 따라 1% 혹은 5% 수준에서 유의적이며, 0.05~0.13 사이의 값으로 추정된다. 지출 유형별로 보면, 사회개발비의 재정지출탄력성이 0.13으로 가장 높으며, 자본지출과 경제개발비 지출은 각각 0.05로 사회개발비의 절반 이하로 나타난다. 재정지출탄력성이 정(+)의 유의적인 값을 가진다는 것은 재정지출 증가는 지역경제에 긍정적인 영향을 미침을 의미한다. 한편 교차항 변수의 계수 추정치는 모든 경우에서 부(-)의 값을 가지지만 총 세출, 사회개발비 및 경제개발비의 경우는 각각 비유의적으로, 그리고 자본지출의 경우는 10% 수준에서 유의적으로 나타난다. 이러한 결과는 총 세출, 사회개발비 및 경제개발비에 있어서는 의존재원 비율이 50% 이상인 지역의 재정지출탄력성은 다른 지역에 비해 낮지만 통계적으로 신뢰할 수 없는 반면 자본지출의 경우는 유의적 차이가 있음을 보여준다. 즉 의존재원 비율이 50% 이하 지역의 자본지출 탄력성은 0.05인 데 비하여 50% 이상인 지역에서는 0.01(=0.05-0.04)로 상당히 낮다는 것이다.

그 외 설명변수의 경우 우선 조세누출은 이론적인 예상과 같이 각 경우에서 부(-)의 유의한 값을 가지는 것으로 추정된다. 노동자 수의 경우도 예상한 바와 같이 각 경우에서 정(+)의 유의한 값을 가지는 것으로 나타나는데, 이는 노동자 수가 많을수록 1인당 GRDP가 높음을 의미하므로 규모의 경제성이 존재함을 시사하고 있다.

실증분석의 주요 결과와 함의는 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 총 재정지출과 유형별 재정지출의 증가는 각각 지역경제에 긍정적인 영향을 미친다. 이러한 결과는 재정지출이 경제성장에 크게 영향을 미치지 않는다는 김의섭·임응순(2010) 및 김성순(2010)의

연구와는 다른 결과다. 둘째, 지역경제의 성과와 밀접한 관계를 맺는 것으로 알려진 경제개발비나 자본지출의 탄력성에 비해 사회개발비의 탄력성이 두 배 이상 높다. 이러한 결과는 낙후지역의 경제성장에 있어서는 경제활동과 관련된 지출이나 공공투자사업에 대한 지출에 비해 사회적 환경과 여건을 정비하고 개발하거나 사회복지에 대한 지출이 보다 유효한 영향을 미침을 의미한다. 셋째, 자본지출의 경우는 재정의 존도가 낮은 지역의 지출탄력성이 재정의존도가 높은 지역에 비해 1/5 수준으로 나타난다. 자본지출은 지역 공공투자와 밀접한 관계에 있어서 지역경제의 주요 생산요소인 공공자본을 축적하는 역할을 하는데, 낙후지역일수록 재정의존도가 높음을 고려하면 낙후지역에 대한 공공투자 확충을 통해 지역경제를 성장시키고자 하는 시도는 뚜렷한 성과를 기대하기 곤란함을 의미한다. 또한 결과적으로 재정지출의 경제적 성과가 낮은 지역에 재정자원의 배분을 확대하는 방식은 재정자원의 공간적 배분 측면에서 일정한 비효율을 야기할 수 있음을 보여준다.

그간 낙후지역정책이 공공투자 확대를 통한 인프라의 개선과 확충, 그리고 각종 공공부문 주도형 사업의 추진에 중점을 두었지만 그러한 시책들이 그리 유효하지 못하였다는 사실을 고려하면 이상의 결과는 상당히 설득력을 가진다. 나아가 국가 및 지역적 차원에서의 지역균형발전정책의 내용과 정책수단이 변화될 필요가 있음을 함의한다.

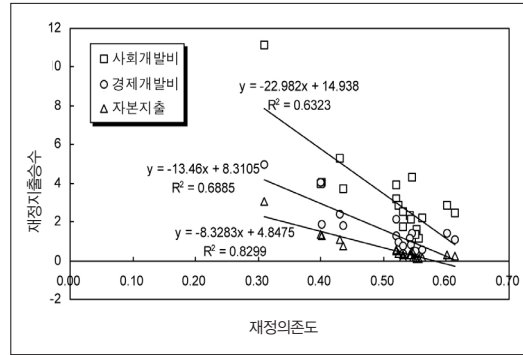
4) 재정의존도와 재정지출승수

이제 위의 재정지출탄력성 추정 결과를 이용하여 <식 2>에 따라 지역별 재정지출승수를 계산하고 재정의존도와 재정지출승수 간의 관계를 파악한다. 재정의존도의 차이에 따라 재정지출승수가 차이가 날 수 있는지를 확인하는 것은 지역균형발전정책의 시

행에 있어서 중요한 문제다. 만약 재정기준도가 높은 지역에서 재정지출승수도 크다면 낙후지역에 대한 재정이전을 확충하여 재정지출을 증가시킴으로써 균형발전의 정책목표를 달성할 수 있다. 반면 재정기준도가 낮은 지역의 재정지출승수가 오히려 크다면 단순히 낙후지역에 대해 재정지원을 확대하는 정책은 균형발전의 정책목표를 달성하는 데 있어서 유효한 수단이 된다고 볼 수 없다.

〈그림 3〉에서는 2000~2007년 기간의 시·군별 재정지출승수의 평균값과 재정기준도 간의 관계를 볼 수 있다. 우선 재정기준도가 높은 지역일수록 각 지출 유형의 승수는 적어서 재정지출의 효과가 낮음을 확인할 수 있는데,³⁾ 이러한 결과는 재정지원 확충을 통한 균형발전정책의 효과성에 대해 의문을 갖게 한다. 즉 낙후지역에 대한 차별적, 선별적 재정지원만으로는 낙후지역의 경제발전에 뚜렷한 영향을 미치지 못하며, 재정지원 자체보다는 그 재원을 통해 추진하는 사업의 선정과 추진과정이 더욱 중요할 수 있다는 것이다. 한편 사회개발비의 지출승수가 경제개발비나 자본지출의 승수에 비해 전반적으로 높게 나타난다는 점은 일반적인 예상과는 차이가 있다. 이 결과는 낙후지역의 경제발전을 위한 재정지출이나 공공투자사업의 시행을 통한 공공자본 확충에 비해 사회개발을 통한 생활환경과 정주여건의 개선이나 사회복지와 관련된 지출이 낙후지역의 발전에 보다 유효한 정책이 될 수 있음을 시사한다.

그림 3_ 재정기준도와 유형별 재정지출승수



III. 지역 간 인구이동의 결정요인 분석

이제 지역 차원의 균형발전정책 추진에서 나타날 것으로 예상되는 또 다른 부작용인 생산요소의 역외 이동에 관한 문제를 검토한다. 균형발전정책의 성과로 인구와 자본 등 생산요소가 한 광역자치단체 내에서 공간적으로 분산된다면 역내 어떤 시·군의 생산요소는 다른 시·군으로 유출될 것이다. 이 경우 만약 전체적인 인구나 투자규모가 증가하지 않는다면 생산요소가 유출되는 시·군의 경쟁력은 산업구조나 지역 여건 등에서 경쟁관계에 있는 다른 광역자치단체 소속 시·군에 비해 낮아질 수 있다. 나아가 이로 인해 지역 내 생산요소가 다른 광역자치단체의 시·군으로 유출된다면 균형발전정책을 추진하는 광역자치단체 전체의 경쟁력이 훼손될 수 있다.

이 장에서는 지역 간 인구이동을 결정하는 요인을 분석함으로써 이런 문제의 발생 가능성을 검토한다.

3) 기능별 세출에서는 사회개발비의 지출승수가 평균 3.204로서 총 지출은 물론 다른 항목별 지출과 비교할 때 가장 높음. 또한 대체로 경제발전 수준이 높은 시 지역에서 상당히 높은 반면 군 지역에서는 낮은 것으로 나타남. 그런데 시 지역의 사회개발비 지출승수는 평균 4.406이며 군 지역은 평균 2.003으로 그 차이는 2.2배 정도인데, 이러한 차이는 다른 항목별 지출과 비교해도 가장 적음. 경제개발비의 지출승수는 1.438로 총 지출에 비해서는 높으나 사회개발비의 절반 이하로 나타남. 창원시가 4.984로 가장 높으며, 양산시 4.076, 거제시 2.385, 진해시 2.163, 마산시 1.892, 김해시 1.908 등의 순이며, 함안군을 제외한 군 지역은 1 미만으로 상당히 낮음. 경제개발비 지출승수도 도시 지역에서는 평균 2.244인 반면 농촌지역에서는 0.632로 상당히 낮아서 도농 지역 간 격차는 3.55배로 매우 높음. 자본지출승수는 시 지역은 평균 0.944로 비교적 높은 반면 군 지역은 0.247로 매우 낮아서 격차는 3.827배로 매우 크게 나타남.

1. 시·군 지역 인구변화의 특징 분석

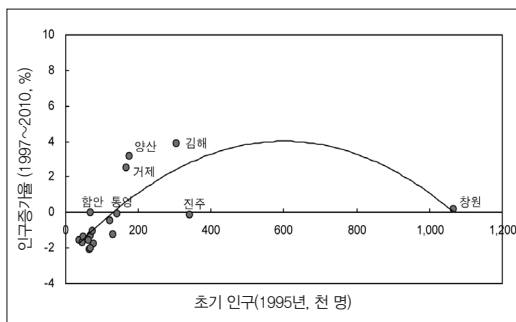
분석에 앞서 지방자치제도 시행 초기부터 최근까지 시·군별 인구변화의 현황과 특징을 파악한다. <그림 4>는 1997년의 인구를 초기 인구로 삼고 1997년부터 2010년까지 경상남도 시·군별 연평균 인구증가율을 보여준다. 우선 초기 인구가 대체로 15만 명 미만이었던 시·군들은 대부분 분석기간 중 인구증가율이 부의 값이거나 거의 인구가 증가하지 않았음을 알 수 있다. 또한 진주를 제외하면 거제, 양산, 김해 등 인구 20~30만 명 정도의 중규모 도시에서는 인구가 연평균 2~4% 정도로 상당히 빠르게 성장해왔으며, 통합 창원시의 인구는 소폭 증가했음을 알 수 있다. 따라서 초기 인구와 인구증가율 간에서는 대체로 역U자 형의 관계를 볼 수 있다.

전국 시·군의 경우에도 경상남도와 유사한 특징을 볼 수 있는데, <그림 5>에서 보듯이 경기도를 제외한 다른 지역의 시·군 가운데 초기 인구가 대체로 15만 명 미만이었던 소규모 시·군들은 대부분 지난 15여 년간 인구가 감소하였으며, 인구가 15만 명 이상이었던 시·군들 가운데는 인구가 증가한 곳이 더러 있는 것으로 나타난다. 따라서 인구가 30만 명 이상인 대규모 시·군들을 예외로 하면 경기도 이외 지역에서는 초기 인구와 인구증가율 간에는 대체로 정

의 관계가 나타난다. 반면 경기도 소속 시·군들에서는 정반대의 현상이 나타나는데, 거의 모든 시·군이 정의 연평균 인구증가율을 보인 가운데 상대적으로 초기인구가 적었던 시·군들의 인구증가율이 초기인구가 많았던 지역들의 인구증가율보다 빠르게 나타나서 대체로 초기인구와 인구증가율 간에서 부의 관계를 확인할 수 있다. 따라서 전국적으로도 초기 인구와 인구증가율 간에는 대체로 역U자 형의 관계가 나타난다.

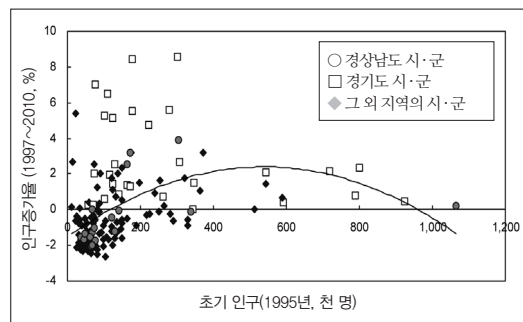
이상의 인구변화 패턴을 통해 인구가 적은 소규모 시·군들에서는 지속적으로 인구가 감소해왔으며, 인구가 적을수록 이런 현상이 보다 뚜렷하게 나타난다는 특징을 확인할 수 있다. 인구가 지역의 낙후수준을 반영하는 가장 중요한 변수임을 고려하면, 상대적으로 낙후된 지역들의 인구가 지속적으로 감소해왔다는 사실은 지역 격차가 좁혀지지 않았음을 보여준다. 특히 경기도 소속 시·군의 인구는 대부분 증가했다는 점은 인구가 감소하는 지역들에서는 자연증가율도 낮지만 인구의 순수출이 상당한 규모로 발생하였음을 반영하고 있다. 나아가 인구 과소지역을 중심으로 인구를 증가시키는 것이 지역균형발전정책의 중요한 목표가 될 수 있음을 시사한다.

그림 4 _ 경상남도 시·군의 초기 인구와 인구증가율



자료: 통계청, KOSIS.

그림 5 _ 전국 시·군의 초기 인구와 인구증가율



자료: 통계청, KOSIS.

2. 인구이동 모형 분석

1) 실증분석 모형의 설정

인구이동은 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 다양한 요인들의 상호작용에 의해 발생하는데, 경제적 요인이 가장 중요한 결정요인으로 알려져 있다. 인구이동을 설명하는 대표적인 경제이론으로는 Lewis(1954) 모형과 Todaro(1981) 모형 등이 있다. Lewis(1954)는 인구이동은 지역 간 실질임금의 격차와 이동에 따른 비효용(새로운 사회, 문화, 환경의 변화에 적응하는 비용)에 의해 결정된다고 주장한다. Todaro(1981)의 모형은 Lewis의 주장을 발전시킨 것으로 단순한 실질임금의 지역 간 격차가 아니라 이주를 통해 받을 수 있는 예상 실질임금과 현재 임금과의 격차가 인구이동을 결정한다고 주장한다.

한편 Lewis와 Todaro 등이 시장경제 측면에서 인구이동을 설명하였음에 비해 Tiebout(1956)는 발로하는 투표(vote with foot)의 과정으로 인구이동을 설명한다. 즉 주민들은 공공재와 사적재 소비를 통한 효용을 극대화하는 과정에서 자신들의 선호에 가장 적합한 조세와 공공서비스의 결합, 즉 재정 패키지를 제공하는 지역을 거주지로 선택한다는 것이다. 또한 이러한 과정을 통해 한 지역에는 유사한 재정적 묶음을 선호하는 주민들이 함께 거주하게 된다. 만약 공공서비스로부터 얻을 수 있는 편익이 동일하다면 주민들은 가능하면 낮은 수준의 조세를 부과하는 지역으로 이주하게 되는데, 이는 다른 조건이 일정하다면 공공

재 소비로부터 발생하는 편익이 조세부담으로 인한 비용에 비해 높은 지역으로 이주한다는 것이다.

이상의 논의들은 모형을 통해 다음과 같이 정리된다. 경제적 측면에서 i 지역의 순 이주량은 이주를 통해 얻을 것으로 예상되는 기대소득과 공공재의 순편익, 그리고 이주에 따른 비용 등의 함수로 정의된다. 순 이주량을 NM_i , 기대소득을 Y_i^e , 공공재의 순편익을 NFB_i , 그리고 이주비용을 C_i 로 각각 두면 다음과 같은 관계를 도출할 수 있다.

$$NM_i = f(Y_i^e, NFB_i, C_i) \quad <식 3>$$

그런데 이 식에서 이주비용을 정확히 산정하는 것은 거의 불가능하므로 대리변수로서 인구를 사용하여 다음과 같이 식을 변형시켰다.⁴⁾

$$NM_i = f(Y_i^e, NFB_i, pop_i)$$

위 식에서 각 독립변수에 관한 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선 기대소득 Y^e 는 이주 시 고용될 확률(p)과 실제 고용되었을 때의 소득(Y)에 의해 다음과 같이 결정된다.

$$Y^e = p \times Y \quad <식 4>$$

일반적으로 이주지역의 취업률이 높을수록 고용될 확률은 높다고 할 수 있다. 그런데 취업을 위해 이주하는 경우 제조업 부문에 고용될 가능성이 다른 부

4) 이주비용은 이주에 따른 물리적 비용과 심리적 비용 등이 있을 수 있음. 물리적 비용에는 이사비용, 주택 매매비용 등이 있으며, 심리적으로는 새로운 환경 적응, 이별, 이사 및 주택 매매과정에서 발생하는 다양한 스트레스 등이며, 새로운 정착지에 대한 기대감(편익) 등이 있음. 이러한 이주비용을 정확히 추정하는 것은 거의 불가능하기 때문에 실증분석에서는 이를 명시적으로 고려하지 않는데, 다만 인구규모 변수가 어느 정도 이 문제를 보완할 수 있을 것으로 판단됨. 즉 실증분석에서는 도시 규모의 경제성과 혼잡비용을 고려하기 위해 인구규모 변수를 인구이동 모형의 설명변수로 추가하는데, 인구규모 변수가 이주비용도 일정 부분 내포해 줄 것으로 보임. 예를 들어 인구가 너무 적다면 다양하고 좋은 주택이 잘 공급되지 않아 알맞은 주택을 찾기 어려운 반면 인구가 너무 많으면 주택가격이 비싸서 이주비용이 높아질 가능성이 있음.

문에 비해 높다고 생각한다면 이주지역의 총 취업률과 함께 제조업부문 취업률을 통해 인구가동을 설명할 수 있다. 이런 가능성을 고려하여 회귀모형에서는 총 취업률과 제조업 취업률을 각각 고려한다.

한편 잠재적 이주자가 이주지역에서 공공재로부터 얻을 수 있는 순편익은 다음과 같이 공공재가 제공하는 편익 B_i 에서 조세부담 T_i 를 뺀 값이 된다.

$$NFB_i = B_i - T_i \quad <식 5>$$

공공재로부터 얻을 수 있는 편익은 이주지역에서 생산하는 공공재 공급량과 유형이 잠재적 이주자의 선호와 얼마나 일치하느냐에 달려 있다. 한 지역의 공공재 공급량은 규모의 경제가 나타나지 않으면 1인당 재정지출액과 비례한다. 그런데 일반적으로 공공재 공급에는 인구에 대한 규모의 경제가 존재하며,⁵⁾ 한편으로는 인구가 과도하게 집중한다면 공공재 소비의 혼잡이 가중되어 규모의 불경제가 나타날 수도 있다. 또한 한 지역의 인구가 많아질수록 공공재 공급에서 주민의 선호를 정확히 반영하기가 곤란해진다. 이런 점들을 감안하면 이주에 의해 공공재 소비로부터 발생하는 편익은 다음과 같이 1인당 재정지출(E_i)과 인구(pop)의 함수로 정의할 수 있다.

$$B_i = g(E_i, pop_i) \quad <식 6>$$

또한 조세부담을 이주 지역의 1인당 지방세 T_i 로 나타낸다면 <식 5>의 공공재 순편익함수는 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$NFB_i = g(E_i - T_i, pop_i) \quad <식 7>$$

여기서 $E_i - T_i$ 는 1인당 재정지출에서 1인당 지방세 수입을 뺀 값으로 이 값이 클수록 재정적 순편익은 증가한다. 인구와 순편익 간에는 공공재 공급에 있어서 규모의 경제가 작용한다면 정(+의) 관계가 나타나는데 반면 인구가 과도하여 혼잡효과와 더불어 주민선호에 대한 부정적 효과가 더 크다면 부(-의) 관계가 있을 것이다. 또한 만약 인구규모에 따라서 규모의 경제에 따른 정의 효과와 규모의 불경제에 따른 부의 효과가 다르게 나타난다면 순편익과 인구 간에는 비선형적 관계가 나타날 가능성도 있다.

이상의 논의를 정리하여 실증분석을 위한 모형으로 표현하면 다음의 <식 8, 9>와 같다.

모형(1):

$$m_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \log(pgrdp_{i,t}) + \beta_2 \log(emp_{i,t}) + \beta_3 \log(tr_{i,t}) + \beta_4 \log(pop_{i,t}) + \beta_5 \log(pop_{i,t})^2 + e_{i,t} \quad <식 8>$$

모형(2):

$$m_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \log(pgrdp_{i,t}) + \beta_2 \log(mamu_{i,t}) + \beta_3 \log(tr_{i,t}) + \beta_4 \log(pop_{i,t}) + \beta_5 \log(pop_{i,t})^2 + e_{i,t} \quad <식 9>$$

위의 모형(1, 2)에서 종속변수 $m_{i,t}$ 는 i 지역 t 기의 인구 1천 명당 순유입비율로서 다음과 같이 정의된다.

$$m = (\text{유입인구} - \text{유출인구}) \times 1,000 / \text{인구}$$

1천 명당 순유입비율로 순이주량을 나타내는 것은 어떤 지역의 인구가 많을수록 유동인구의 규모도 커진다는 점을 고려한 것이다. 또한 종속변수 m 은 경상

5) 재정지출을 공공재 공급량으로 파악하면 <그림 2>에서 나타나는 바와 같이 1인당 재정지출과 인구 간에는 규모의 경제가 존재함을 확인할 수 있음.

남도 내에서의 시·군 간 인구이동만 고려하는 경우 (m_1)와 경상남도 내외를 포함하는 전체 인구이동을 고려하는 경우(m_2)로 구분하였다.

설명변수는 다음과 같다. 우선 i 지역에서 고용될 경우 얻을 수 있는 소득의 대리변수로는 1인당 GRDP를 나타내는 $pgrdp$ 를 사용하였다. 또한 이주를 통해 고용될 확률로는 인구 1천 명당 취업자 수(emp)와 인구 1천 명당 제조업 취업자 수($manu$)를 각각 사용하였다. 재정적 순편익을 반영하기 위하여 사용하는 tr 은 1인당 재정지출에서 1인당 지방세 세수를 뺀 1인당 순재정지출액이다. 또한 인구규모에 따른 규모의 경제성과 공공재 소비에서 발생하는 혼잡의 문제 등을 고려하기 위하여 인구나 인구의 제곱 항을 각각 설명변수로 사용하였다. 인구를 설명변수로 포함 시킴으로써 경제적 요인 이외에도 삶의 질, 사회적 및 정치적 안정성 등 포괄적인 삶의 질이 인구이동을 상당히 설명한다는 Bauer and Zimmermann(1999)의 주장을 부분적으로 반영하였다. 우리나라에서도 경제적 측면 외에 교육 및 문화적 요인 등은 인구이동을 결정하는 중요한 요소인데, 이런 요인은 인구규모와 상당히 상관관계가 높으므로 인구규모를 이러한 요인들의 대리변수로 활용할 수 있다.

2) 자료의 설명

인구이동 모형 추정을 위한 자료 및 자료의 원천은 다음과 같다. 먼저 전체 자료는 2002년에서 2008년까지의 연도별 자료와 경남 도내의 20개 시·군 자료로 구성된 패널자료이다. 소득 자료와 인구이동 관련 자료를 비롯한 대부분 통계자료는 통계청 KOSIS에서 재정과 관

련한 자료는 행정안전부의 재정고에서 발췌하였다.

추정에 사용되는 자료의 기초통계량은 <표 2>에 정리하였다. 우선 도내 및 전체 인구이동률은 각각 지역 간 편차가 크게 나타나는데, 특히 전체 이동률은 인구 1,000명당 86명이 순유입되는 지역으로부터 78명이 순유출되는 지역까지 편차가 매우 크다. 1인당 GRDP도 최대와 최소 지역 간에 약 4배 정도의 큰 편차가 나타나며, 인구 1천 명당 제조업 취업자수는 최대와 최소 지역 간에 무려 20배 정도의 차이가 났다. 또한 1인당 순재정지출액도 최소 6만 원 으로부터 최대 114만 원까지 매우 큰 차이가 났다. 즉 기초통계량을 통하여 경상남도 내 시·군들 간에는 특히 경제적 측면에서 큰 편차와 불균형이 존재함을 알 수 있다.

3) 인구이동 모형 추정결과

도내 인구 순유입비율 m_1 과 전체 인구 순유입비율 m_2 를 각각 종속변수로 사용한 추정 1과 추정 2의 결과를 <표 3>에 정리하였다. 각 추정에서 이주자의 취업확률을 설명하기 위해 모형(1)은 인구 1천 명당 전체 종사자 비율을, 모형(2)는 인구 1천 명당 제조업 종사자 비율을 각각 사용하였다. <표 3>은 하우스만 검증을 통해 채택된 고정효과모형의 결과다.

표 2_ 인구이동 모형 추정에 이용된 변수들의 기초통계량

구분	전체 이동률 (명)	경남도내 이동률 (명)	1인당 GRDP (백만 원)	1천 명당 취업자 수 (명)	1천 명당 제조업 취업자 수 (명)	1인당 순재정 지출액 (십만 원)	인구 (명)
평균	-1.69	-1.21	18.18	282.33	83.09	3.71	165,672
최대값	86.15	45.77	32.61	457.00	228.73	11.43	517,577
최소값	-77.52	-29.59	8.99	190.64	12.11	0.60	31,195
표준편차	23.09	11.14	5.30	70.28	64.49	2.35	149,614

주: 전체 이동률은 도내 및 도외 이동의 합임.

우선 추정 1에서는 두 모형에서 모두 F -값이 1% 수준에서 유의한 것으로 나타나 모형설정에는 문제가 없는 것으로 보이며, 각 설명변수들의 부호 및 유의성에는 거의 차이가 없는 것으로 나타난다. 다만 모형(1)에서는 1천 명당 취업자 수에 대한 계수 값은 정(+)의 값을 가지지만 비유의적인 데 비해 1천 명당 제조업 취업자 수를 대신 사용한 모형(2)에서는 제조업 취업자 수 계수 값이 정(+)의 값을 가지면서 5% 수준에서 유의한 것으로 나타난다. 이와 더불어 R^2 값과 F 값도 모형(2)에서 각각 다소 개선된 것으로 나타난다. 따라서 경상남도 내에서 이루어지는 시·군 간 인구이동을 설명하는 데 있어서는 전체 취업자 비율보다는 제조업 취업자 비율이 보다 적절한 것으로 판단되었다. 이는 경상남도 내에서는 제조업이 취업 기회를 많이 제공하고, 이주자들이 이주한 지역에서 얻는 직장은 제조업 혹은 제조업 관련 업종일 가능성이 높다는 것이다.

1인당 GRDP와 인구 순유입률 간에는 유의적인 정의 관계가 있는데, 이 결과는 도내에서 이동하는 이주자들이 보다 높은 잠재적 소득을 얻기 위해 이동을 보여준다. 제조업 취업자 비율 및 1인당 GRDP가 높을수록 인구유입률이 높다는 실증분석 결과는 Lewis(1954), Todaro(1981) 등의 주장과 일치한다. 한편 재정적 순편익을 나타내는 1인당 순재정지출액의 계수 값은 모형(1)에서는 부의 비유의적인 값으로, 모형(2)에서는 정의 비유의적인 값으로 각각 추정된다. 이 결과는 한 지역에서 공공서비스로부터의 혜택과 주민들의 지방세 부담 간의 차이가 확대되어 공공서비스로부터의 순편익이 증가하더라도 도내 다른 시·군으로부터의 인구유입은 영향을 받지 않음을 의미하는 것으로서 Tiebout(1956)의 주장과는 차이가 난다.

한편 도내 인구이동의 중요한 통제변수로 사용한 인구변수의 경우 인구의 계수 값은 정(+)의 유의한

값인 반면 인구제곱항의 계수 값은 부(-)의 유의한 값으로 나타났다. 이는 인구와 순인구 유입률 간에는 역 U자 관계가 있음을 보여주는 결과로 <그림 2>에 나타난 현상을 설명하고 있다. 즉 인구가 적은 구간에서는 인구가 증가할수록 규모의 경제가 작용하여 인구유입률이 증가하다가 일정한 규모의 인구를 초과하면 혼잡 등으로 인한 규모의 불경제가 나타남에 따라 인구유입률이 감소한다.

다음으로 추정 2의 결과에 대해 살펴보자. 이 추정에서 종속변수(m_2)는 경상남도 내 시·군 간 및 경상남도 외 시·군 간 인구 유출입을 모두 고려한 인구 순유입률이다. 모형(1)과 모형(2)에서 모두 F -값이 1% 수준에서 유의한 것으로 나타나 모형설정에는 문제가 없는 것으로 보이며, 두 모형에서 각 설명변수의 부호 및 유의성에는 거의 차이가 없다. 다만 추정 1에서와 같이 모형(1)에서는 1천 명당 취업자 수에 대한 계수 값은 정의 값을 가지지만 비유의적인 데 반하여 1천 명당 제조업 취업자 수를 사용한 모형(2)에서는 제조업 취업자 수 계수 값이 정의 값을 가지면서 5% 수준에서 유의적이다. 이와 더불어 R^2 값과 F -값도 모형(2)에서 다소 개선된 것으로 나타난다. 따라서 추정 1에서와 같이 전체 취업자 비율보다는 제조업 취업자 비율이 인구이동을 더 잘 설명함을 알 수 있다. 즉 전체 인구 순유입률 역시 제조업 취업 기회에 의해 영향을 받는다는 것이다.

모형(2)의 추정결과에 따르면 1인당 GRDP와 인구 순유입률의 관계는 상당히 흥미롭다. 추정 1의 결과와는 달리 추정 2에서는 1인당 GRDP 계수 값은 정의 값을 가지지만 비유의적인 것으로 나타난다. 즉 추정 1에서 경상남도 내의 시·군 간 인구이동을 고려한 경우는 1인당 GRDP가 높은 도내 1인당 GRDP가 높은 시·군에 대해서는 도내 다른 시·군으로부터의 많은 인구 순유입이 이루어지지만 전국적인 인구이동을 고려하는 경우에는 도내 1인당

표 3_ 경상남도 시·군의 인구이동 결정요인 분석

구분	추정 1: 도내 인구 순유입비율		추정 2: 전체 인구 순유입비율	
	모형(1)	모형(2)	모형(1)	모형(2)
절편	-8.987*** (-4.058)	-8.114*** (-3.953)	-16.533*** (-3.663)	-14.500*** (-3.512)
1인당 GRDP	0.029** (2.065)	0.022* (1.732)	0.057* (1.994)	0.036 (1.442)
인구 1천 명당 취업자 비율	0.018 (0.864)	-	0.039 (0.953)	-
인구 1천 명당 제조업 취업자 비율	-	0.019** (2.330)	-	0.049*** (2.937)
1인당 순재정지출액	-0.002 (-0.316)	0.002 (0.292)	-0.006 (-0.552)	0.003 (0.232)
인구	1.476*** (4.043)	1.339*** (3.912)	2.720*** (3.657)	2.400*** (3.486)
인구제공항	-0.061*** (-4.025)	-0.056*** (-3.907)	-0.114*** (-3.659)	-0.101*** (-3.506)
R ²	0.443	0.466	0.461	0.497
F 값	3.582***	3.930***	3.855***	4.447***
D.W 값	2.434	2.389	2.614	2.587

주: 1) ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미함.

2) 하우스만 통계량은 도내 인구이동 모형(1)의 경우, 23.66, 도내외 인구이동 모형(1)의 경우에는 21.46 등으로 모두 1% 유의수준에서 고효과 모형을 채택함.

GRDP가 높은 시·군으로 인구의 순유입이 더 많이 이루어진다고 볼 수 없음을 의미한다.

한편 1인당 순재정 지출액은 경상남도 내의 인구 이동만을 고려한 모형의 추정결과와 동일하게 모형(1)에서는 부의 비유의적인 값을, 모형(2)에서는 정의 비유의적인 값을 각각 가진다. 이는 1인당 순재정 지출액의 크기는 도내외의 인구이동에 유의한 영향을 못 미침을 의미한다.

인구이동의 중요한 통제변수로서 사용한 인구수의 계수 추정치는 다음과 같다. 추정 1의 결과와 마찬가지로 인구 향의 경우, 정의 유의한 값으로 나타나며, 인구제공항의 계수값은 부의 유의한 값으로 나타난다. 이는 인구와 순인구유입률 간에는 역U자 관계가 있다는 것을 의미하는 것으로서 경제적 측면에서는 인구가 적은 구간에서는 인구가 증가할수록 규모

의 경제가 작용하여 인구유입률이 증가하다가, 일정 인구를 초과하면 혼잡 등으로 인한 규모의 불경제가 나타나 인구유입률이 감소함을 의미한다.

인구이동에 관한 실증분석의 주요 결과와 함의는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 지역소득과 인구이동 간의 관계에 있어서는 도내 인구이동만 고려한 경우에는 1인당 GRDP가 높은 지역일수록 인구 순유입이 많아지지만 전국적인 인구이동을 고려한 경우에는 1인당 GRDP가 높은 경상남도 내 시·군으로 인구 순유입이 많아진다는 증거가 확인되지 않는다. 경상남도 내에서 높은 잠재적 소득을 얻기 위하여 인구이동이 나타난다

는 것은 일반적으로 예상할 수 있는 결과다. 하지만 전국적인 인구이동의 경우 창원이나 거제, 김해, 양산 등 1인당 GRDP가 상대적으로 높은 지역으로 인구의 순유입이 나타나지 않는다는 것은 다른 조건이 일정하다면 경상남도 내의 발전수준이 높은 지역들 인구유입은 전국적으로 유사한 발전수준을 나타내는 다른 광역자치단체의 지역들과 경쟁 상태에 있음을 의미한다. 또한 이는 만약 균형발전정책을 통해 경상남도 내 시·군 간 소득수준이 형평화된다면 도내 인구는 소득수준이 보다 높은 경상남도 외부 지역으로 유출될 가능성이 있다는 것이다. 이러한 결과는 지역 차원의 지역균형발전정책이 성공적인 결과를 초래하기 위해서는 인구의 이동성을 고려한 신중한 접근이 필요함을 보여준다. 즉 도내 시·군의 경쟁력을 전반적으로 높임으로써 균형적인 발전을 도

모함과 동시에 생활환경과 정주여건의 개선 등을 통해 인구의 역외유출이라는 부정적 효과를 최소화시키는 장치가 마련되어야 한다는 것이다.

둘째, 도내 및 전국적 인구이동을 고려한 경우에서 공통적으로 1인당 세출과 1인당 지방세 부담의 차이인 순재정지출액이 많은 지역에 대한 인구 순유입이 증가한다는 증거가 확인되지 않는다. <그림 4>에서 보듯이 인구가 적고 재정력이 낮은 낙후지역일수록 다양한 재정이전의 결과 순재정지출액은 많아지는데, 이런 지역에 대한 인구유입이 증가한다고 볼 수 없다는 결과도 중요한 함의를 제공한다. 즉 균형발전을 위한 정책수단으로서 낙후지역에 대한 재정이전 확충은 낙후지역 주민들에게 기본적인 수준의 공공서비스를 제공한다는 점에서는 의의가 있지만 낙후지역으로 인구를 유인함으로써 그 지역을 발전시키며, 이를 통해 지역 간 불균형을 완화하는 효과는 나타나지 않는다. 따라서 낙후지역에 대한 재정지원 확충 자체는 인구유입 측면에서는 균형발전전략으로 유효하지 않다는 것이다. 그간 낙후지역에 대한 꾸준한 재정지원에도 불구하고 대부분 지역에서 인구가 감소되어왔다는 사실은 이러한 결과를 통해 설명된다.

셋째, 모든 추정에서 제조업 종사자 비율이 높은 지역일수록 인구 순유입이 많이 이루어지는 것으로 나타난다. 이 결과는 제조업 취업 기회는 인구의 유입을 발생시키는 중요한 변수임을 보여주는 것으로 창원, 거제, 김해, 양산 등 제조업 중심지의 경쟁력이 경상남도 전체의 인구규모 유지와 증가에 매우 중요한 역할을 함을 의미한다. 또한 낙후지역에 대한 재정지원 확충은 인구유입에 영향을 미치지 못한다는 위의 결과와 연관시키면 이는 민간부문의 경제활동이 활발하게 이루어지지 않는다면 재정지원만으로는 인구를 유인하고 지역을 발전시킬 수 없음을 함의한다.

넷째, 인구와 인구 순유입률 간에는 일관되게 역U자형의 관계가 나타나는데, 이는 경제적 측면에서 인

구가 적은 구간에서는 인구가 증가할수록 규모의 경제가 작용하여 인구유입률이 증가하다가 일정 인구를 초과하면 혼잡 등으로 인한 규모의 불경제가 나타나 인구유입률이 감소함을 의미한다. 이러한 결과는 지난 20여 년간 인구가 적은 지역들에 있어서는 인구가 꾸준히 감소해왔다는 사실을 잘 설명한다.

IV. 요약과 정책함의

이 논문에서는 본격적인 지역 차원의 체계적인 균형발전정책을 시도하고 있는 경상남도를 사례로 삼아 예상되는 문제점인 낙후지역에 대한 재정지원 확충의 유효성 문제와 인구이동으로 초래될 수 있는 문제를 분석한다.

우선 낙후지역에 대한 재정지원 확충이라는 정책수단은 대상 지역의 재정지출을 확대시킴으로써 경제적 성과에 유의미한 영향을 미치지만 재정지출의 긍정적 효과는 발전지역에 비해 낙후지역이 오히려 낮다는 것이 확인된다. 이러한 결과는 낙후지역에 대한 재정이전 확충은 그 지역에 거주하는 주민들이 필요로 하는 기본적인 공공서비스 수준인 이른바 전국 최저수준을 제공하는 데는 기여할 수 있지만 그 자체만으로 지역의 경제성장을 효과적으로 촉진시키고 지역균형발전의 목표를 달성하는 데는 한계가 있음을 보여준다. 즉 공공지출 확대를 통한 지역경제 성장 전략은 민간의 경제활동이 뒷받침되지 않는다면 현실화되기 쉽지는 않다는 것이다. 그간 중앙정부 차원의 다양한 낙후지역발전 및 균형발전 관련 정책으로 지역 간 재정력 격차 자체는 대부분 해소되었으며, 또한 낙후지역에 대한 공공투자 확대를 통한 인프라의 개선과 확충이나 각종 공공주도형 사업이 꾸준히 추진되었음에도 불구하고 지역격차가 해소되지 않고 있다는 사실은 그러한 시책들이 그리 유효하지 못하였다는 점을 반영한다. 나아가 이러한 결과는 국가

적 및 지역적 차원에서 지역균형발전정책에 있어서는 낙후지역에 대한 재정지원 규모 자체보다는 그 재원을 통해 추진하는 사업의 선정과 추진과정을 잘 관리하는 것이 보다 중요함을 시사하고 있다.

이러한 결과와 연관하여 경제적 성과와 밀접한 연관을 가진다고 알려진 경제개발비나 자본지출에 비해 사회복지지출이 낙후지역의 발전에 오히려 보다 큰 영향력을 미친다는 결과는 주목할 만하다. 낙후지역의 경제성장과 발전을 위해서는 경제활동과 관련된 지출이나 공공투자사업에 대한 지출보다는 사회적 환경과 여건을 정비하고 개발하거나 사회복지에 대한 지출이 보다 유효한 영향을 미칠 수 있다는 이 결과는 향후 균형발전정책의 방향을 정립하는 데 있어서 중요한 함의를 제시한다.

다음으로 지역 차원 균형발전정책의 경우 개방성으로 인한 인구의 역외 유출로 원하는 성과를 얻을 수 없을 가능성을 검토한 결과 그에 관한 증거가 확인된다. 경상남도 내 1인당 소득이 높은 지역으로 전국적 차원에서 인구 순유입이 일어난다는 증거가 나타나지 않는데, 이는 경상남도 내의 경쟁력이 있는 지역은 전국적으로 다른 지역과 경쟁관계에 있음을 보여준다. 이는 만약 지역균형발전정책을 통해 도내 발전지역의 경쟁력이 위축되는 결과가 나타난다면 경상남도 전체적인 경쟁력도 훼손될 수 있음을 반영하고 있는 것이다. 따라서 균형발전정책의 성공적 추진을 통해 도내 지역 간 소득수준이 형평화된다면 도내 인구가 소득수준이 보다 높은 전국의 다른 지역으로 유출될 가능성이 있음을 고려하여 생활환경과 정주여건의 개선 등을 통해 역내 인구의 역외 유출이라는 부정적 효과를 최소화시키는 장치가 반드시 필요하다.

또한 지역의 재정적 순편익의 확대가 인구유입에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나는데, 이 결과는 낙후지역에 대한 재정이전을 통해 재정지출을 확충시키는 것이 유효한 균형발전수단이 되지 못한다는 위의

결과와 일맥상통한다. 즉 낙후지역에 대한 재정지원 확충은 인구유입에 효과적이지 못하며, 결과적으로 그러한 지역의 발전에 크게 기여하지 못한다는 것이다.

1970년대 중반 이후 지금까지 중앙정부 차원의 다양한 낙후지역 및 균형발전 관련 정책에 의해 지역 간 재정력 격차 자체는 대부분 해소된 상태이지만 지역격차가 해소되지 않고 있다는 사실로부터 재정지원 자체보다는 그 재원을 통해 추진하는 사업의 선정과 추진과정이 보다 중요함을 이해할 수 있다. 지역 차원의 균형발전정책은 중앙정부 차원의 정책에 대한 실망으로부터 출발한 것으로 볼 수 있지만 의도와는 달리 중요한 부작용이 생길 수 있음을 본 논문에서는 확인하였다. 그럼에도 불구하고 중앙정부와는 달리 경상남도와 같은 광역자치단체는 지역의 여건과 환경, 그리고 주민들의 선호 등에 대해 보다 정확한 정보를 가질 수 있다는 사실은 매우 중요하다. 중앙정부의 정책 방법론과는 차별적으로 지역에 관한 정확한 정보에 기반하여 미시적이면서 부작용을 최소화할 수 있는 정책수단을 채택할 필요가 있다.

참고문헌

- 김성순. 2010. “기능별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향”. 재정정책논집 제12권 제4호, pp3-25.
- 김성태 · 장정호. 1997. “한국 지역 간 인구이동의 경제적 결정 요인: 1970~1991”. 국제경제연구 제3권 제1호, pp175-197.
- 김의섭 · 임웅순. 2010. “한국의 재정지출과 경제성장의 인과관계 분석”. 재정정책연구 제12집 제3호, pp3-28.
- 김정훈 · 김현아. 2007. 수도권 인구집중과 재정정책. 서울 : 한국조세연구원.
- 김현민. 1991. “도시의 인구이동과 지방재정에 관한 연구”. 한국인구학회지 제42권 제2호, pp1-17
- 김현아. 2007. “지역 간 인구이동과 재정정책”. 재정포럼 제12권 제8호, pp6-25.

- 송두범. 2007. “충청남도 지역균형발전 현황 및 과제”. 열린충남 제40호, pp6-31.
- 안동규·박준식·김원동·김동식·김정옥. 2006. 강원지역 균형발전연구. 춘천 : 한국지방분권아카데미.
- 원광희·박상원. 2011. 균형발전 정책평가와 개선방안. 정책이슈 분석 2011-07. 청주 : 충북발전연구원.
- 이근재·정종필·최병호. 2008. “재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과”. 국토연구 제60권, pp233-249.
- 이근재·최병호. 2010. “우리나라 공공자본의 공간적 배분과 경제성장”. 재정학연구 제3집 제4호, pp79-113.
- 이도선. 2007. 경북북부권 발전방안. 대구 : 대구경북발전연구원.
- 주만수. 2009. “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동”. 경제학연구 제57권, pp101-129.
- 주만수·최병호·이근재. 2011. 중앙-지방 간 재정관계의 근본적 개선방안. 한국재정학회 연구보고서. 서울 : 한국재정학회.
- 최병호·정종필. 2007. 3. 20. “재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향”. 전국은행연합회 회관. 한국지방재정학회 특별세미나 발표 논문. 서울 : 한국지방재정학회.
- 최영출. 2006 5. 11. “충청남도 내 지역 간 불균형 수준과 균형발전 방향”. 2006년 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문. 서울 : 한국정책평가분석학회.
- Bauer, T. K. and Zimmermann, K. F. 1999. *Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labor Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*. IZA Research Report no.3. Bonn : Institute for the Study of Labor.
- Bruckner, M. and Tulardhar, A. 2010. *Public Investment as a Fiscal Stimulus: Evidence from Japan's Regional Spending during the 1990s*. IMF Working Paper no.10/110. Washington, D.C. : IMF.
- Lewis, W. A. 1954. *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*. London : Manchester School.
- Tiebout, C. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economy* vol.64, no.5. pp416-424.
- Todaro, M. P. 1981. *Economic Development in the Third World*. London : Longman.

-
- 논문 접수일: 2012. 3. 24
 - 심사 시작일: 2012. 5. 3
 - 심사 완료일: 2012. 8. 17

[부 록]

부표 1 _ 재정지출탄력성 추정모형에 이용된 변수들의 기초통계량

변수	평균	표준편차	최소값	최대값	관측치 수
1인당 GRDP(백만 원)	16,375	5,269	6,792	34,806	160
1인당 총 재정지출(백만 원)	2,402	1,477	0,509	8,642	160
1인당 사회개발비(백만 원)	0,840	0,424	0,188	2,210	160
1인당 경제개발비(백만 원)	1,039	0,884	0,145	5,978	160
1인당 자본지출(백만 원)	1,471	1,072	0,235	6,827	160
조세누출비율	1.46%	0.39%	0.61%	2.77%	160
고용자 수	49088	54951	7155	233127	160
의존재원 비율	51.1%	13.4%	23.1%	79.8%	160

부표 2 _ 재정지출탄력성 추정모형에 이용된 변수들 간 상관계수 분석

변수	1인당 GRDP		1인당 재정지출				조세 누출 비율	고용자수	의존 재원 비율
	현재	1기 전	총지출	사회개발	경제개발	자본지출			
1인당 GRDP	현재	1							
	1기 전	0.98	1.00						
1인당 재정 지출	총지출	-0.02	0.01	1.00					
	사회개발	0.07	0.10	0.88	1.00				
	경제개발	-0.04	-0.03	0.94	0.68	1.00			
	자본지출	-0.04	-0.02	0.97	0.78	0.98	1.00		
조세누출 비율	-0.26	-0.22	-0.38	-0.28	-0.39	-0.42	1.00		
고용자 수	0.28	0.26	-0.64	-0.63	-0.54	-0.59	0.44	1.00	
의존재원 비율	-0.38	-0.42	-0.06	-0.07	-0.05	-0.02	-0.31	-0.42	1.00

A Study on the Effectiveness of Locally-Initiated Balanced Development Policy : The Case of Gyeongsangnam-do

Keywords: Balanced Development Policy, Local Expenditure, Migration, Gyeongsangnam-do

This paper empirically investigates the effectiveness of regionally-initiated balanced development policy for the case of Gyeongsangnam-do. In addition to the inherent problem of the spatial inefficiency of resource allocation resulting from inducing more resources to the jurisdictions with lower marginal product, we suspect that the regionally-initiated balanced development policy may have additional problem resulting from the out-migration of labor because of the openness of jurisdictional boundary. We cannot find the evidence of a higher stimulating effect of local expenditure on the regional income in the under-developed jurisdictions. It implies that the allocation of more fiscal resources to the under-developed jurisdictions has not been the effective tool for the balanced development between jurisdictions. We also find that there would be out-migration of population to other regions as the result of jurisdictions' income equalization. These results show that the policy effect of regionally-initiated balanced development policy is more restrictive than the national policy and may negatively affect the competitiveness of the whole region.

지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관한 연구: 경상남도의 경우

주제어: 균형발전정책, 지방재정지출, 인구이동, 경상남도

이 연구에서는 경상남도에서 추진 중인 지역 차원 균형발전정책의 유효성에 관해 실증적으로 분석하였다. 균형발전정책이 지역적 차원에서 시행되는 경우에는 정책개입을 통해 한계생산력이 낮은 지역으로 자원이 배분됨으로써 나타나는 공간적 배분 비효율성 문제와 함께 자원의 역외 이동으로 인한 문제가 발생할 수 있음을 고려하였다. 실증분석의 결과 재정지원을 통한 낙후지역의 재정지출 확대가 발전지역에 비해 지역소득에 상대적으로 큰 영향을 미친다는 증거가 확인되지 않았다. 또한 낙후지역에 대한 재정지원을 통해 순재정지출액을 확충시키더라도 그런 지역에 대한 인구유입이 증가한다는 증거는 없으며, 균형발전정책을 통해 경상남도 내 시·군 간 소득수준이 형평화된다면 도내 인구는 소득수준이 보다 높은 경상남도 외부 지역으로 유출될 가능성이 있음이 확인되었다. 이러한 결과는 지역 차원의 균형발전정책은 전국적 차원의 정책에 비해 보다 큰 제약이 있으며, 지역발전에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수도 있음을 함의한다.