

지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로*

김 흥 주**

박 상 철

구 찬 동***

국문요약

본 연구의 목적은 강원도 시·군 18개 기초자치단체의 지역 간 재정불평등도를 지니계수와 엔트로피지수를 통하여 알아보고 지방교부세(지방교부세, 재정보전금), 보조금(국고보조금, 도비보조금)과 같은 이전재원이 지역 간 불평등도 완화에 얼마나 기여하고 있는지를 실증적으로 분석하고 그 효과를 비교하는데 있다.

먼저 1인당 자체재원과 이전재원을 더한 값을 중심으로 지역별, 그리고 지자체 유형별 분석결과, 지역 간 불평등도의 완화정도를 파악하는 지니계수를 변화가 크지 않아 효과성을 논의하기에는 한계가 존재하였다. 따라서 지역별 재정수요에 대한 보다 정확한 반영이 이뤄진 기초재정력지수를 통하여 각각 지역별 영등·영서, 자치단체 유형별 시·군의 불평등도와 조정재정력지수로 형평화 효과를 분석하였다. 그 결과 재정보전금을 제외하고 국고보조금, 도비보조금 등이 연도별 차이는 있으나 대체적으로 그 효과가 나타났으며 특히 지방교부세의 형평화 효과가 가장 컸다. 이 결과는 1인당 자체재원에 이전재원을 더한 기준으로 형평화 효과를 분석한 결과와 차이를 보이고 있다. 이에 본 연구는 이러한 분석결과를 바탕으로 하여 지역 간 불균형을 해소하기 위한 지방재정조정제도의 정책적 함의를 제시하였다.

주제어: 재정불평등, 지방재정조정제도, 지방교부세, 보조금

I. 서론

지방자치의 실시와 함께 민주화·자율화의 성장으로 과거 중앙정부의 권한이 지방으로 이관되면서 권한과 책임의 분권이 이루어지고 있으며 오늘날 주민들의 행정에 대한 수요의 증가는 그만큼 지방자치의 시대에 걸 맞는 행정적 대응을 요구하고 있다. 그러나 진정한 지방자치의 실현

* 이 논문 또는 저서는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2013S1A5B8A01055336)

** 제1저자

*** 교신저자

에는 아직도 해결해야 할 문제들이 산적해 있으며 무엇보다 중앙정부가 여전히 지방정부에 대하여 많은 권한을 가지고 있다는 것이다. 따라서 지방정부가 효율적으로 주민의 수요에 적절한 대응을 하고 그러한 행정을 수행하는데 있어서 제약을 받고 있는 현실이다. 무엇보다 그러한 제약이 많은 분야가 재정에 속하는데 재정적으로 열악한 지방자치단체는 주민이 필요로 하는 양질의 서비스를 제공하는데 한계가 있다(안국찬, 1997). 지방자치의 관점에서 자주재원을 통한 재정운영은 지방자치단체가 지역주민들의 선호에 따라 공공서비스를 제공하는데 있어 효율성과 책임성을 확보하기 위하여 재정 지출에 대한 의사결정 뿐 아니라 재원조달에 대한 의사결정 역시 자율적으로 할 수 있다는 점에서 바람직한 일이다. 그러나 지방자치단체의 자주적 재원확보에 의한 재원조달은 수평적 비형평성의 문제를 발생시킬 가능성이 나타날 수 있다. 이는 각 지역 간 사회·경제적 요인에 의하여 지방자치단체들 간의 경제력과 자주재원조달 능력의 차이를 보일 수 있기 때문이다. 즉, 지역 간의 재정적 불균형은 질적·양적 측면에서 공급되는 공공서비스의 수준과 주민의 조세부담 수준의 차이를 발생시켜 ‘수평적 비형평성’ 문제를 야기하게 되며 특히 우리나라의 경우 기초자치단체의 재정은 더욱 심각한 위기에 처해 있는 현실이다(주만수, 2013). 이러한 상황에서 지방정부간 재정적 형평성을 위하여 중앙정부 및 광역자치단체의 재정적 지원은 그만큼 중요성을 가지게 되고 이러한 지방정부에의 재정적 지원을 지방재정조정제도로 운영되고 있다.

지방재정조정제도는 재정능력이 서로 다른 자치단체들 간의 재정격차를 조정하고 지방자치시대에 맞는 지역 간의 균형 발전적 시각에서 매우 중요한 제도임은 부인할 수 없다. 특히, 기초자치단체처럼 재정력이 취약할 뿐 아니라 지역 간 재정격차가 큰 경우, 기초자치단체에 다양한 이전재원을 배분해주는 지방재정조정제도의 역할은 매우 중요할 수 있다(김중순·김성주, 2008; 주만수, 2008). 우리나라는 기초자치단체의 자주재원인 지방세와 세외수입이 기초자치단체의 전체 예산에서 차지하는 비중이 매우 작아(이혜승·김의준, 2009), 결국 지방재정조정제도의 전체 구조와 각 이전재원들의 산정기준이 어떻게 설계되어 있느냐에 따라 현실에서의 기초자치단체의 재정 격차가 크게 달라질 수 있는 상황인 것이다. 따라서 공간적 환경 속에서 지역 간 정의(territorial justice)차원에서 합리적인 지역 간의 재정조정 기능이 수행되어야 할 것이다(이재원, 1997).

우리나라 지방재정조정제도에에는 지방교부세, 국고보조금, 재정보전금, 조정교부금, 시·도비보조금 등이 있다. 이들 중 중앙정부 차원에서 운영되는 것은 지방교부세, 국고보조금이며 그리고 광역자치단체(특별시·광역시)와 기초자치단체(자치구)간의 조정교부금과 광역자치단체인 도는 그 관할 시·군에 도비보조금의 성격인 재정보전금을 지원하고 있다(김종희, 2002).¹⁾ 여기서 지방교부세와 재정보전금은 지역 간 재정적 불균형을 감소시키기 위한 목적으로 지역 간 형평화

1) 우리나라의 지방재정조정제도는 2005년도에 기존의 체제에 변화를 단행하였으며 지방교부세의 틀에서 보통교부세, 특별교부세제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도 등으로 구분하여 운영된다. 그리고 국고보조금제도는 일반국고보조금제도와 국가균형발전특별회계제도(2010년 광역·지역발전특별회계로 개편)로 나뉘어져서 운영되고 있다. 지방교부세제도와 국고보조금제도의 체제나 각 제도별로 다양한 목적, 방법, 내용으로 분류되어 운영되고, 이들 각각도 다시 목적별로 구분한 수단들이 동원되고 있다. 그중 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계는 재정형평화 및 균형개발을 목적으로 활용된다(서정섭, 2008)

효과를 알아보기 위한 당위성이 존재한다. 그러나 지방비 부담을 조건으로 제공되는 국고보조금은 공공서비스의 분출효과(Spillover Effect)로 인한 경제적인 비효율성을 감소시킨다는 논의가 다수이다(Gramlich, 1977; Fisher, 1982). 이와 함께 보조금의 경우 오히려 지방을 중앙으로부터 예측화시키게 된다는 주장 또한 제기된다. 즉, 재정능력이 없는 지방정부가 지방비 부담으로 보조사업을 포기하게 되고 재정력이 양호한 지방정부로 보조사업이 수행될 경우 지방정부 간 재정력 격차가 나타날 수 있다는 것이다(손희준 외, 2011). 그러나 지방재정조정제도의 각종 수단을 통하여 살펴볼 때 우리나라의 경우 재정형평성 및 균형발전을 중심으로 하고 있다.²⁾ 따라서 각 제도의 설계내용과, 운영결과에 따른 자원배분 과정에 있어서 이런 목적을 달성하려 하였으며 지방교부세 뿐 아니라 국고보조금도 지역 간 재정격차를 완화하고 있다는 주장도 제기된다.

이는 국고보조금이 일반국고보조금과 광역·지역발전특별회계로 구성되어 있는데 이중 광역·지역발전특별회계는 지역의 균형발전 및 광역경제권의 경쟁력 향상을 목적으로 운영되는 것에 기인한 점이 있다고 판단된다.³⁾ 이와 함께 박기묵(2006)은 지방재정이 열악한 재정환경으로 인해 지역 간 격차가 심한 경우 국고보조금 역시 재정적 불균형을 완화시킬 수 있다는 가설을 제기하였다. 이를 케인즈의 국민균형소득이론과 특별시 및 광역자치단체들의 재정력지수를 변이계수를 이용한 실증적 검증을 통하여 국고보조금의 형평화 효과를 밝혀냈다. 따라서 본 연구 역시 이를 바탕으로 보조금이 지방재정격차를 완화할 수 있는 당위성을 가진다고 판단하였다.

본 연구는 지방교부세와 보조금의 형평화 효과를 알아보기 위하여 그 분석대상을 강원도로 하였다. 그 이유는 강원지역이 최근 12년간 순소득의 역외유출이 27조에 달하는 등 장기적인 경기침체는 물론 다른 지역에 지방의 재정력이 매우 열악할 뿐만 아니라(강원도민일보, 2013) 도내 지역 간 갈등이 다른 지역에 비하여 뚜렷하게 나타나는 실정이라서 지방재정조정제의 바람직한 배분이 이루어져야 함이 제기되기 때문이다(강원도민일보, 2007). 이러한 갈등이 지역의 경제발전과 무관하지 않은 현실을 감안할 때 지역 간 불평등 완화의 필요성이 제기된다.

이를 통하여 중앙정부로부터 이전재원인 지방교부세(지방교부세, 재정보전금)와 보조금(국고보조금, 도비보조금)이 강원도의 지역 간 재정형평화에 얼마나 긍정적 기여를 하고 있는지에 대하여 종합적으로 살펴보고자 한다.⁴⁾ 따라서 본 연구는 강원도 지역의 자주재원별 이전재원의 형

2) 참여정부 이후 지방재정의 개선을 위한 주요과제로 지방의 재원확충, 재정불균형 완화 및 재정자율성의 강화에 중점을 둔 바 있다. 따라서 이를 위하여 지방재정분야의 다양한 제도를 개선하고 다양한 목적을 달성하기 위하여 지방재정조정제도의 구조의 개편을 단행하였다(서정섭, 2008).

3) 광역·지역발전특별회계는 2005년에 신설된 국가균형발전특별회계가 2010년에 개편하면서 지역의 특화발전과 광역경제권의 경쟁력향상을 그 목적으로 하고 있다.

4) 본 연구는 여러가지 재정조정수단이 서로 독립적이라는 전제하에 각각의 이전재원별 형평화 효과를 분석하였다. 즉 각 재원배분의 기준과 방식, 총액규모의 결정방식, 정책목적이 재원별로 차이가 나타나기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이에 상응한 배분이 적용되지 않는 경우도 있다고 판단된다. 특정보조금의 경우 지역계정의 지자체별 한도액, 산정방식, 절차, 결과 등이 제대로 공개되지 않는 경우가 존재하며 다른 특정 이전재원의 경우 일관성과 지역특성이 반영되지 못하는 데에는 무엇보다도 배분을 위한 객관적 기준의 부재가 나타난다는 논의가 제기되기도 한다. 그리고 재원별 세분화가 많이 이루어져 상호기능의 유사성과 제도적 복잡성이 나타나는 것이 사실이다. 그러나 이를 통하여 미루어 보더라도 이전재원수단 각각이 대체적이거나 경쟁적일 수 있는지에 대한 정확한 구분이 어렵다는 판단 하에 각각의 재원을 독립적으로 보고 형평화 효과를 살펴보고자 함을 밝힌다.

평화 효과를 살펴보고 각각의 이전재원별 형평화 효과를 분석하고 비교하였다. 그리고 특정의 이전재원에 대한 수평적 재정형평화 효과를 분석하는 방법으로 지니계수(Gini coefficient)와 테일 엔트로피지수(Theil entropy index)를 활용하여 각각의 이전재원의 효과성을 실증적으로 분석하였으며 분석결과를 통하여 지역 간 재정격차를 완화하기 위한 지방재정의 운용 및 정책에 대한 함의를 제시 하도록 하였다.

II. 이론적 논의

1. 재정형평성과 지방재정조정 필요성

사회적 형평성(equity)에 대한 정의 및 적용문제는 학자들의 다양한 견해가 존재한다 (윤종철, 2005; 임의영, 2007; 2009). 우선 사전적 의미로 형평성은 사회적 불평등을 시정하기 위하여 공공서비스의 배분이 현재 불리한 위치에 있는 사람에게 우선적인 배분이 이루어져야 한다는 규범적인 기준을 말한다(고경훈·박용진, 2011). 따라서 공평한 서비스의 배분은 정당한 것으로 인정되는데 반하여 불공평한 서비스 배분은 정당하지 않은 것으로 간주하고 있다. 공공서비스 배분의 문제 핵심은 배분상의 정의와 평등을 구현하는데 있으며 공공서비스의 배분과 지역 간 형평성을 알아보는 것은 매우 중요한 일일 것이다(이승중, 1993; 김홍주·구찬동, 2014a). 특히 지역 간 정의(territorial justice)라는 용어는 공공서비스의 지역 간 형평성의 문제와 관련하여 Davies(1968)에 의하여 처음 사용되어 졌다.⁵⁾ 즉 이러한 형평성은 지역 간 공공서비스의 필요(needs)와 그 충족(provision)이 비슷한 상태로(Boyne & Powell, 1991) 수요를 고려한 공공서비스의 수혜가능성을 말한다(Jones et al., 1978; Viteritti, 1982). 여기서 형평(equity)이란 개념은 균등(equality)이라는 개념과 구별되는데, 형평은 오히려 불균등(inequality)을 의미하며 균등은 배분 대상의 서비스 수요차이를 고려하지 않은 공공서비스의 배분을 의미한다(이승중, 1993). 즉 형평은 서비스에 대한 수요의 차이를 고려하여 서비스를 차등적인 배분을 하는 것을 말한다(김홍주·구찬동, 2014b).⁶⁾

우리나라의 지방자치단체는 재정자립기반이 취약하고 불균형이 심한 편이다. 지역 간의 경제력 격차의 발생으로 인한 재정력의 격차가 발생하게 되는데, 세 부담에 있어서 일정수준 동일하

5) 형평성(equity)은 공정성(fairness), 정당성(justness), 평등성(equality), 정의(justice) 등의 개념과 관련이 되는데, 이중 정의의 개념과 형평의 개념을 함께 관련지어 설명하는 대표적 학자는 아리스토텔레스이다. 여기서 형평을 ‘최고의 정의’로 규정하고 있으며 기능적인 면과 내용적인 면으로 구분하여 기능적인 면에서 법적정의, 내용적인 면에서 형식적 혹은 법적 수단을 뛰어 넘는 공정한 평등을 강조하게 된다. 이러한 평등을 다시 비례적 평등과 절대적 평등으로 논의하여 이를 각각 배분적 정의와 시정적 정의로 명명하고 있다. 롤스 역시 차등의 원칙에 따라 설명하며 사회내의 최소 수혜자에게 최대 이익이 되어야 한다는 평등주의적 자유주의 정의관을 주장한다. 그는 역시 평등성을 추구하면서 비례적 평등과 절대적 평등 간에는 기본적으로 차이가 있다고 보고 있다(이미애, 2014).

6) Musgrave(1989)는 재정형평성을 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 자치단체 들 간에 재정형평성이 달성되는 것”으로 정의하고 있으나 각각의 자치단체들 간에는 각각의 재정적 능력의 차이가 존재할 수밖에 없는 것이 현실이다(김태일·김재홍·현진권, 2001; 이미애, 2014).

게 부담할 경우 지역에 따른 행정서비스 수준에 상당한 격차가 발생하게 되고, 지역 주민을 위한 공적 서비스의 비용을 자체적으로 충당하기 어려운 지방자치단체의 경우 중앙정부 혹은 상위 자치단체로부터 그 비용을 충당받지 않을 수 없게 되는 상황에 놓이게 된다. 지역의 경제수준의 차이로 특정 자치단체에 행정서비스의 제공이 지나치게 적다면 그 지역주민의 입장에서는 매우 불만스러운 일일 것이다. 그리고 이러한 불만은 자치단체간의 재정력 격차 문제를 해결하지 않은 중앙정부로 향할 수도 있으며 중앙정부의 입장에 있어서 이러한 격차 완화는 매우 중요한 일이 될 수 있다(Wilson & Game, 2002). 따라서 지역적인 재정력의 차이 및 양극화가 심각한 우리나라의 상황에서 일정한 행정수준을 위한 유지재원의 보장, 그리고 국가, 지역 시책사업의 구현 및 유도 등을 위하여 지방재정조정제도의 필요성은 제기된다(윤길호, 2002; 김종순·김성주, 2008; 라휘문, 2014).

따라서 지방재정조정제도는 자치단체 간 경제력의 차이로 인한 최저공공지출의 유지, 자원배분의 형평성, 재정운영에 있어 효율성을 제고(Kenyon, 1997) 하도록 국가 및 상위 자치단체에서 재정력이 취약한 자치단체로 재원을 이전해주는 제도로서 이해될 수 있는 것이다(김동기, 2008; 김종민·김혜정, 2008).⁷⁾⁸⁾

2. 지방재정조정제도의 유형 및 분류

국가의 정치체제가 단일형 국가 혹은 연방형 국가인지, 중앙집권적 국가인가 아닌가, 그리고 사무 및 세원배분이 어떠한 형태로 이루어지고 있는지에 따라 지방재정지원은 매우 다양하게 나타나고 있다(손희준 외, 2011). 지방정부로 이전되는 재원을 유형별로 구분하는 이론적 판단의 근거는 재원의 사용용도의 제한성, 재원의 배분과정에 있어 특정배분 공식의 이용유무, 그리고 재원의 지출에 있어서 일정율의 지방비 부담 유무, 자원 규모의 제한성 여부 등으로 구분하고 있다(Fisher, 1987). 이에 가장 보편적으로 사용되는 기준은 재정조정 재원의 용도 지정 유무를 기준으로 일반교부금(general grants) 제도와 특정보조금(specific grants) 제도로 구분한다(King, 1984).

먼저 일반교부금(general grant)은 우리나라의 지방교부세와 같이 사용용도가 지정되어 있지 않으며 재정이전을 수혜 받게 되는 정부가 자율적 판단에 의해 사용하는 보조금이다(이미애, 2014). 이는 아무런 조건이 설정되어 있지 않다는 점에서 무조건부 보조금(unconditional grant)이라고도 한다. 일반교부금은 다시 정액교부금(lump-sum grants)과 노력관련 교부금(effort-related

7) 이러한 지방재정조정제도의 중요성은 경제력의 지역적 편차 또는 양극화가 매우 심각한 우리나라의 상황에서 더욱 부각될 수 있다(김종순·김성주, 2008; 이혜승·김의준, 2009). 실제로 우리나라를 보면 지난 1980년대 이후 수도권 일극 경제구조가 구축되면서 지난 30년간 꾸준히 동부권과 서부권, 그리고 수도권과 비수도권 간을 경계로 지역 경제력의 격차가 급속히 확대되어 왔다. 지역 경제에 의존하는 자치단체들의 재정력과 지역사무에 대한 예산투입의 격차가 자치단체들 사이에서 클 수밖에 없는 상황인 것이다. 최근에는 사회복지 분야에 있어서도 빈익빈 부익부 문제가 두드러지는 것으로 보고되고 있다(모지환·이중섭, 2010; 장동호, 2012).

8) 지방재정조정제도가 항상 긍정적으로 인식될 수 있는 것은 아니다. 즉 지방재정조정제도에 따른 이전재원이 중앙정부의 재원에 대한 의존성을 높이게 되고 궁극적으로 지방사무에 대한 자치단체의 재정책임성에 심각한 훼손을 가져올 수 있다는 우려가 제기되는 것도 사실이다(주만수, 2009; Wilson & Game, 2002; 김홍주·구찬동, 2014a).

grants)으로 분류되며, 전자는 교부금의 규모가 자치단체의 세입노력과 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로서 우리나라의 경우 지방교부세 중 보통교부세가 이에 속한다. 후자의 경우 교부금의 규모가 지방자치단체의 징수노력(tax effort)의 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부의 재정지원 이전의 일정 공공지출수준의 유지 등 제약조건이 첨부되는 경우를 말하며(서정섭·조기현, 2007) 미국의 일반세입 분할제도가 이에 속한다.⁹⁾

특정보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정 공공사업에 사용도록 용도를 한정하여 지원되는 보조금으로서 선택적 보조금(selective grants) 또는 조건부 보조금(categorical grants)이라고 한다.¹⁰⁾ 이러한 특정보조금은 다시 정율보조금(matching specific grants)과 정액보조금(non-matching grants)으로 나뉘어지는데 전자는 자치단체의 자체수입에 의한 부담 규모에 따라 특정 사업의 보조금액이 변하는 제도이다. 그리고 정률보조금은 다시 폐쇄형 보조금(closed matching specific grants)과 개방형 정률보조금(open matching specific grants)으로 나눈다(손희준 외, 2011). 그리고 후자인 정액보조금은 지방자치단체의 자체부담과는 무관하게 국가가 특정 사업에 대해 고정된 금액을 지방자치단체에 보조하는 형태를 말하며 우리나라의 국고보조금이 이에 해당한다. 특히 지금은 폐지된 지방양여금의 경우 통상 지방정부의 일정 비용분담을 요구하는 조건이 설정되어 있지 않은 정액보조금이라고 분류할 수 있다(Shah, 1991).

마지막으로 포괄보조금제도는 중앙정부가 기능적으로 다양하게 보조사업에 대한 재정지원금을 법정 공식에 의하여 산정하여 지방정부에 이양하고 지방정부는 이에 대한 사업운영의 재량권을 가지는 제도이다(ACIR, 1977). 포괄보조금(block grant)은 대상사업의 범위, 사용용도 등에 있어서 느슨한 제한을 가지므로 효과면에 있어서 일반보조금적 효과와 유사하게 나타나나 넓은 범위에 있어서 제한이 있다는 점에서 특정보조금의 성격을 가진다고 할 수 있다는 것이다(서정섭, 2008). 이러한 포괄적 보조금은 지방교부세 중 2005년에 신설된 분권교부세, 국고보조금에 있어서 국가균형특별회계(광역·지역발전특별회계로 개편)로 논의되는 지방재정지원 제도이다(엄태호·조근식, 2009). 그 밖에 이와 유사한 제도가 자치단체 내에서도 존재하게 되는데, 광역자치단체가 기초자치단체를 대상으로 하여 재정을 조정하는 기능을 수행하기도 한다. 그중 교부세의 일종으로 특별·광역시가 기초자치단체의 재정을 지원해주는 조정교부금제도, 그리고 광역시 및 도에 있는 시·군 간의 재정을 보전해주는 재정보전금 제도가 있다(라휘문, 2014). 또한 중앙정부의 국고보조금과 마찬가지로 특정용도가 지정되어 광역자치단체로부터 지원되는 시도비보조금이 이에 속한다.¹¹⁾ 다음 <표 1>은 이전재원의 유형에 따른 분류이다.

9) 미국의 일반세입 분할제도는 연방정부로부터 주 및 지방정부로 또는 주정부가 지방정부로 일반재원을 강화하도록 자기세입의 일부를 교부하는 제도로 논의되며 아무런 제약이 없는 교부금에 속하며 1985년까지 시행되고 폐지된 제도를 말한다(손희준 외, 2011).

10) 선택적 보조금은 보조금을 지급하는 정부가 보조금을 사용할 수 있는 목적을 선택하는 것이고, 조건부 보조금은 보조금을 지급하는 정부가 보조금을 지출하는 방법에 대한 조건을 결정하는 것이다.

11) 중앙정부 및 지방자치단체 간의 대표적 재정조정 제도로 지방교부세, 특별광역시와 당해자치구간 재정조정제도인 조정교부금과 역시 및 도와 그 산하에 있는 시·군 간 재정보전금으로 구분되며 일반재원의 성격을 가진다. 그리고 후자는 중앙정부와 자치단체 간 국고보조금과 광역자치단체와 기초자치단체간 시도비보조금 역시 국고보조금과 같은 성격을 갖는 특정보조금으로 분류된다(이상범, 2010).

〈표 1〉 우리나라의 이전재원 유형 구분¹²⁾

일반교부금	포괄보조금	특정보조금
사용용도를 지정하지 않음	광범위하게 사용용도를 지정	사용용도를 지정
보통교부세, 재정보전금, 조정교부금	분권교부세, 광역·지역발전특별회계	국고보조금, 시도비보조금

자료: 이미애(2014) 재구성

3. 선행연구 검토

우리나라 지방재정조정제도에는 앞서 논의하였듯이 중앙정부 차원에서 운영되고 있는 것은 지방교부세, 국고보조금이며 상위지방자치단체 차원에서 운영되는 것은 재정보전금, 조정교부금, 시도비보조금 등이 있다. 중앙정부 및 상위지방자치단체는 이러한 제도를 통해 재원을 지방에 이전함으로써 지방재정을 조정하는 역할을 하고 있는 것이다.

지방재정조정제도에 관한 외국의 연구는 먼저 중앙정부에서 제공하는 정부의 보조금이 지방자치단체에 공공지출에 영향을 어떻게 미치는지에 대한 연구가 주를 이루었다(Gramlich, 1977; Oates, 1979; Logan, 1986; Hewitt, 1986; Grossman, 1989 등). 그리고 국내의 연구 역시 이 분야의 연구는 상당히 많이 이루어지고 있으며 그 중에서 지방교부세에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 특히 지방재정조정제도에 관한 연구에서 국내연구는 재원 배분의 문제점, 개선방향, 끈끈이 종이효과의 검증, 인센티브제도의 운영 등이다(김중순, 1997; 원윤희, 1994; 박정수, 1995; 전상경, 1995; 유재원, 1997; 김정완, 1998; 유금록, 2000; 박기목, 2002 등).

이러한 지방재정조정제도의 형평화 효과에 대한 전통적인 연구들은 먼저 아무런 조건 없이 중앙에서 지방으로 제공되는 정부보조금의 일종인 지방교부세는 지역 간 재정적 불균형을 감소시키는 역할을 하는 반면, 지방비의 부담을 조건으로 제공되는 정부보조금의 일종인 국고보조금은 공공서비스의 분출효과(Spillover Effect)¹³⁾로 인한 경제적인 비효율성을 감소시키는 역할을 한다고 주장하고 있으며 국고보조금에 대한 불평등 완화에 대한 논의는 크게 논의되지 못하고 있다.

지방재정조정제도의 형평화 효과를 살펴보는 분석방법에는 크게 두 가지로 구분하여 진행되고 있다. 첫번째 분석방법은 지니계수(Gini Index)나 변이계수(Coefficient of Variation) 등과 같은 특정 불평등도 지수를 활용하여 재정지원의 배분 전·후의 불평등도 변화를 비교하여 형평화 효과를 알아보는 것이다. 그리고 두번째 분석방법은 상관관계분석이나 회귀분석을 이용하여 1인

12) 우리나라의 현행 지방재정조정제도 내에서 운영되는 각 수단의 특성을 살펴보면, 지방교부세제도에는 일반보조금, 특정보조금, 포괄보조금이 유형이 혼합된 경우가 있으며 특정보조금도 지방비의 매칭과 그렇지 않은 경우가 있다. 그리고 국고보조금제도는 특정보조금과 포괄보조금이 있으며 지방비의 매칭으로 이루어진다(서정섭, 2008).

13) 외적효과(external effect) 또는 제 3의 효과(third party effect)라고도 부르며 어떤 요소의 경제활동이 그 요소의 생산성 또는 다른 요소의 생산성에 영향을 줌으로써 경제 전체의 생산성을 증가시키는 효과를 일컫는다(네이버 지식백과).

당 지방세 수입 혹은 자체재원에 1인당 재정지원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금, 지방양여금, 국고보조금)이 부(-)의 관계를 가진다는 것을 실증적으로 보여줌으로써 형평화 효과를 알아보는 방법이다(장인봉, 2002; 김성철·박기묵, 2004).

이러한 분석 방법을 통한 형평화 효과의 실증적 분석은 그 결과가 매우 다양하게 나타나고 있는데 재정지원이 지역 간의 형평성을 더 악화시켰다거나 또는 그 효과에 있어서 한계가 나타난다고 분석한 결과들도 발견된다(박병희, 1996; 박정수, 1996; 이계식 외, 1998; 이효, 1997; 박완규·이종철, 2001; 김경완, 2006; 이승모 외, 2005; 이승모·유재원, 2006; 서정섭, 2008; 김종희·김혜정, 2008 등).

이에 반하여 또 다른 연구들은 재정보조의 효과가 크게 나타났다고(김수근 외, 1992; 김태일, 1999; 김태일·김재홍·현진권, 2001 등) 재원별로 차이가 나타난다는 주장(이승모·유재원, 2006; 박기묵, 2006; 서정섭·조기현, 2007; 고경훈·박용진, 2011), 지역별 효과의 차이가 나타난다는 주장(허재완, 1993; 문병근·정종필, 2000; 김성철·박기묵, 2004 등)의 논의의 중심으로 이루어지고 있다는 연구결과도 상당수 보인다. 이러한 차이는 지역적 특성, 재원별 특성에 따른 차이도 존재하나 자치단체 간에 재정력의 불평등을 분석함에 있어서 재정력을 정의하는 차이도 상당부분 존재하는 것으로 보인다. 따라서 지방재정조정제도의 지역 간 재정형평화를 그 목적으로 할 때 무엇보다 논의되어야 할 것은 지방조정제도에 대한 논의를 위하여 재정형평성이란 무엇인가에 대한 문제를 명확히 해야 할 필요가 있다(장동호, 2013). 이러한 지방의 재정력은 보통 지방재정의 크기, 주민의 행정수요에 대응한 재정적 충족정도, 재정 건전성, 재정자립도 등으로 논의되기도 한다.

지방재정력을 정의하는 방식에 있어서 크게 임시방편적 접근방식과 종합적 접근방식으로 구분하기도 하는데, 먼저 임시방편적 접근방식은 지방재정력을 지역주민 1인당 소득 1인당 지방세입, 1인당 자체세입 등으로 정의하고 있으며, 종합적 접근방식은 지방의 행정수요를 고려하여 재정적 충족 측면에서 논의하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 관점에서 지역 간 재정형평성에 대한 초기 연구들은 그 효과를 연구하는데 있어서 대부분이 임시방편적 접근방식을 통하여 연구를 하였다(허명환, 2000; 배인명, 2003). 특히 박병희(1996), 박정수(1997), 서정섭(1997), 이효(1997), 박완규(1998), 장인봉(2002) 등은 1인당 지방세 혹은 자주재원의 지역 간 불평등을 보조금을 통한 재정형평화 효과를 중심으로 분석하였으나 각 자치단체의 단위당 공공서비스 공급비용과 수요에 차이가 없다는 전제에 입각해 있다. 즉, 이러한 측정방식의 전제가 실제와는 다르다는 비판이 제기될 수 있다(허재완, 1993; 조기현, 1997; 김태일, 1999; 배인명, 2003). 그리고 오천연(1987), 박완규(1992) 등을 비롯한 많은 연구자들이 지적하였듯이 지방자치단체의 재정력이라는 다양하고 복합적인 개념을 단순히 재정규모라는 한 가지 측면에서만 파악하는 것은 매우 비합리적이라는 주장이다. 왜냐하면 지방재정조정제도의 시행결과로 비록 ‘재정규모’의 지역 간 격차가 완화되었다

14) 이러한 측면에서 두 가지 접근방식은 각각의 장단점이 존재하게 되는데, 먼저 임시방편적 접근 방식은 재정력의 측정을 단순화하여 비교할 수 있다는 장점을 가지고 있으나 지역의 경제·사회적 변화와 같은 요인에 의한 세출의 차이를 간과하고 있다. 그러나 종합적 접근방식 역시 재정력의 측정에 있어서 표준재정의 수요 산정이 객관적으로 이루어지기 어렵다는 것이다. 이러한 표준재정의 수요는 모든 지방자치단체가 지출해야 하는 재정수요로 정의되며(Ladd & Yinger, 1989), 이러한 정의는 각 지방자치단체가 최소한의 행정서비스를 제공할 수 있어야 한다는 논의가 가능하나 최소한의 수준이 무엇인지에 대하여 모든 사람이 동의할 수 있는 결정이 불가능하고 이는 정책결정자의 규범적 판단에 의하여 이루어질 수 있다는 것이다(주만수, 2013).

하더라도 만약 경상적 경비비율 같은 ‘재정구조’의 지역 간 불균형도가 더욱 악화되었다면 기존의 불균형도 평가방법처럼 지방자치단체들 간의 재정력이 균등해졌다고 단정할 수는 없기 때문이다. 따라서 지방재정조정제도의 형평화 기능을 합리적으로 측정하기 위해서는 재정규모 이외의 여러 측면, 예를 들면 재정규모, 재정운영 등도 지방자치단체의 종합적인 재정력을 판단하는데 반드시 반영되어야만 할 필요성이 제기되는 것이다. 김태일(1999)은 지방자치단체의 재정력을 1인당 지방세로 논의하고 이를 바탕 불평등도 분석을 하는데 있어서 공급비용과 수요의 차이가 있음을 간과하고 있다는 것에 비판을 제기하였다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위하여 인구규모에 따른 1인당 예산액 격차를 조정하는 비용지수를 활용한 본격적인 분석을 하였다.

김태일·김재홍·현진권(2001), 이근재·정종필·최병호(2009) 역시 김태일(1999)의 연구를 기반으로 하여 자치단체 사이의 재정수요와 서비스공급비용의 차이를 반영할 수 있는 모형에 의한 분석을 실시하여 형평화 효과를 분석하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 비용지수를 산정하는 방식은 정확한 1인당 공급비용과 수요의 차이를 반영하기 어렵다는 비판이 제기된다. 최근에 들어서 이러한 비용지수의 활용과 함께 박기묵(2006), 이승모·유재원(2006), 주만수(2008), 고경훈·박용진(2011) 등 역시 재정수요와 서비스공급의 차이를 반영하여 기준재정수입액을 기준재정수요액을 나눈 값을 가지고 분석한 연구들이 속속히 등장하고 있다.

본 연구는 강원도의 지역 간 재정불평등을 분석하기 위하여 1인당 자주재원과 함께 우리나라에서 활용되는 종합접근방식의 재정력 지수인 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값으로 정의하고 분석하고자 한다. 그리고 이와 함께 각각의 이전재원(지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금)을 종합적으로 살펴보고 이러한 지방재정보조의 형평화 효과를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 자료 및 분석모형

1. 분석자료 및 대상

본 연구는 지방재정고의 세입세출예산의 자료를 통하여 이전재원금액을 파악하였으며 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하는 자료를 통하여 지역별 인구수를 파악하였다. 그리고 안전행정부에서 제공하는 재정자료를 통하여 기준재정수요액과 수입액 파악하는데 활용하였다. 분석단위는 강원도 18개 시·군 기초자치단체를 대상으로 하였으며 영동·영서, 시·군 별로 나누어 2005년부터 2013년도까지 격년 주기로 지역 간의 재정력 불평등도를 분석하였다. 무엇보다 각 기능별 지방재정지원이 불평등도를 얼마나 감소시키는가를 알아보기 위하여 각각의 재원별 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금의 효과를 알아보았다. 그리고 이와 함께 지역별 재정력의 측정을 1인당 자주재원을 중심으로 알아보았으며 이를 통하여 불평등도를 분석하였으며, 자주재원을 각각의 재원별 금액을 합산한 값을 인구수를 나누어 형평화 효과를 알아보았다. 그러나 1인당 자주재원의 경우 지역별 정확한 재정수요에 대한 파악과 함께 지역 간의 재정력을 나타내주는데 한계가 있기 때문에 역시 본 연구에서는 기초재정력지수(기준재정수입액을 기준재

수요액으로 나눈 값)를 가지고 지역 간 격차를 분석하였으며 조정재정력지수(기준재정수입액과 각각의 이전재원을 더한 값에 기준재정수요액을 나눈 값)를 통하여 형평화 효과를 분석하였다.¹⁵⁾¹⁶⁾

2. 분석방법 및 모형

본 연구는 지역 간의 형평성의 관점에서 강원도의 지역 간 재정불평등도를 분석한다. 그리고 이와 함께 지역 간의 재정격차와 지방재정조정제도의 형평화 효과를 알아보기 위하여 지방자치단체의 자체재원을 통한 불평등도 분석과 지방재정지원금액(지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금)이 차례로 합산된 값을 통하여 불평등도가 얼마나 완화되었는지 살펴보고자 한다. 그리고 역시 기준재정수입액을 통한 분석과 함께, 재정지원결과 불평등도를 분석하여 형평화 효과를 살펴볼 것이다. 지역 간 불평등도를 측정하는 방법은 여러 가지가 존재하나, 본 연구에서는 테일 엔트로피지수(Theil entropy index), 지니계수(Gini coefficient)를 활용하여 불평등도를 분석하였다. 본 연구에서 설정된 각 지수의 모형을 살펴보면 먼저 테일 엔트로피지수는 다음과 같다.

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right]$$

여기서 n 은 지방자치단체 수, y 는 지방자치단체 i 는 수요자 대비 각 지방자치단체의 자의 예산을 의미한다(1인당 지방자치단체 예산, 기준재정수요액 대비 기준재정수입액). 그리고 이와 함께 μ 는 각 변수의 평균예산액을 나타내고 가중치 a 값은 0으로 두고 분석하였다. 따라서 a 값이 0일 때 엔트로피지수(Entropy index)는 다음과 같다.

$$GE(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \left(\frac{\mu}{y_i} \right)$$

그리고 다음은 지니계수(Gini coefficient)에 대한 설명이다. 먼저 n 은 지방자치단체 수를 의미하며 Y_i 는 자치단체 i 의 수요자대비 자치단체 예산액(1인당 지방자치단체 예산, 기준재정수요액 대비 기준재정수입액)을 뜻하게 되며 μ 는 각 변수의 평균 예산액을 의미한다.

- 15) 본 연구에서 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값은 고경훈·박용진(2011)이 제시한 기초재정력지수(=기준재정수입액/기준재정수요액)로 논의되며 교부금과 보조금의 각각 이전재원을 각각 또는 선택적으로 추가하였을 때 조정재정력지수={(기준재정수입액 +이전재원)/기준재정수요액}가 어떻게 변화하는지를 측정하여 실질적으로 재정의 수평적 형평화 효과에 이전재원이 어느 정도 기여하는지를 살펴보는 것이다.
- 16) 안전행정부는 지방교부세를 산정하기 위하여 개발한 지표로 재정력 지수를 논의하였으며 산정된 재정력 지수는 재정력의 정도를 측정할 수 있는 비교적 정확한 기준이 될 수 있다. 여기서 재정력 지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값으로 지방자치단체의 최소한 기본적인 행정수행을 위한 재정 수요의 실질적 확보능력을 나타내게 되며 재정력지수는 그 수치가 높을수록 세입의 자주기반이 좋다는 것을 의미한다(박기목, 2006).

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j|$$

마지막으로 불평등 요인 분해를 하기 위하여 엔트로피지수를 이용하였다. 앞서 제시한 엔트로피 지수 식을 요인분해하면 집단 내 불평등도와 집단 간 불평등도로 보다 입체적인 분석을 할 수가 있다. 여기서 $GE(0)_k$ 는 k자치단체 집단(시, 군)의 수요자대비 자치단체예산(1인당 자치단체 예산, 기준재정수요액 대비 기준재정수입액)의 불평등도이며, ν_k 는 k자치단체 집단(시, 군)이 모집단에서 차지하는 비율(n_k/n)을 의미한다. 그리고 마지막으로 λ_k 는 k자치단체 집단의 평균 수요자 대비 자치단체예산의 모집단 평균 수요자대비 자치단체예산에 대한 비율(μ_k/μ)을 의미한다.

$$GE(0) = \sum_k \nu_k GE(0)_k + \sum_k \nu_k \log\left(\frac{1}{\lambda_k}\right)$$

IV. 실증분석 결과

1. 지방재정자립도 및 재정보조 운영실태

강원도의 재정력은 매우 낮은 수준이다. 다음 <표 2>의 지방자치단체의 재정력을 나타내는 재정자립도를 살펴보면, 2005년 22.58%에서 2009년 20.59%, 2013년 19.3%로 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 영동과 영서를 비교해보면, 2005년과 2007년은 영서에 비해 영동지역이 다소 높았으나, 2009년 이후 영서가 영동지역에 비해 재정력이 다소 높은 수준을 나타내고 있다. 지방자치단체 유형별로 보면, 시가 군에 비하여 재정자립도가 높은 편이다. 2005년 시의 재정자립도가 26.73%, 군은 17.92%로 시가 군에 비해 약 8% 포인트 정도 높았다. 시는 2009년 25.29%, 2013년 23.6%로 낮아지고 있으며, 군은 2007년 14.87%로 약 2.1% 포인트 정도 낮아졌다. 2009년 15.29%로 미세하게 좋아졌으나, 2011년 다시 14.42%, 2013년 14.48%로 낮아지고 있다.

<표 2> 강원도 시의 재정자립도 현황(단위: %)

구분	전체	영동	영서	시	군
	재정자립도	재정자립도	재정자립도	재정자립도	재정자립도
2005	22.58	22.62	22.55	26.73	17.92
2007	20.97	21.16	20.85	26.69	14.87
2009	20.59	19.39	21.36	25.36	15.29
2011	20.15	20.01	20.23	25.29	14.52
2013	19.30	18.88	19.45	23.60	14.48

강원도의 세입 구조 및 규모를 살펴보면 다음 <표 3>과 같다. 강원도 전체의 세입에서 지방교부세가 차지하는 비중이 제일 높다. 2005년 지방교부세가 세입에서 차지하는 비중이 37%로 2009년 33%로 다소 낮아졌으나 2013년에는 39.5%로 40%에 이르는 높은 비중을 보이고 있다. 다음으로 세외수입과 국고보조금이 20%대의 비중을 차지하고 있다. 세외수입은 2005년 전체의 25.6%를 나타내다가 점차 비중이 줄어들어 2013년에는 21.1%로 나타나고 있으며, 국고보조금은 2005년 20.5%에서 2007년 19.7%로 다소 낮아졌다가 2009년에는 27.4%로 높아졌다. 그리고 2013년의 경우 23%의 비중을 보여주고 있다. 즉 자체수입의 비중은 낮아지고, 중앙정부 보조금의 비중은 높아지는 추세를 나타내고 있다.

지역별로 영동지역과 영서지역을 비교하면, 세입 규모면에서는 영동에 비해 영서가 1.5배 정도 크고 재원별 비중에서는 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 다만 연도별로 영동과 영서지역의 세입규모가 조금씩 차이가 커지고 있음을 확인할 수 있다. 2005년에는 영서가 영동지역에 비해 전체 세입이 1.6배 수준이었으나, 점차 그 차이가 커져 2013년도에는 1.9배로 약 2배 수준으로 커졌다.

지자체 유형별로 보게 되면, 시는 세외수입의 비중이 상대적으로 큰 반면, 군은 지방교부세와 국고보조금의 비중이 상대적으로 높다. 시는 세외수입 비중이 연도별로 22~30% 수준인 반면, 군은 지방교부세가 37~45%, 국고보조금이 23~30%로 나타났다.

<표 3> 지방세입 구조 및 규모(단위: 백만 원)

구분		2005	2007	2009	2011	2013
강원 전체	지방세수입	412,989	504,005	540,409	576,909	616,176
	세외수입	1,190,542	1,196,706	1,448,128	1,272,184	1,598,006
	지방교부세	1,719,046	2,011,460	2,150,304	2,359,815	2,985,411
	재정보전금	92,547	119,632	104,619	221,764	149,794
	국고보조금	952,505	1,024,013	1,761,420	1,638,166	1,736,407
	도비보조금	277,139	331,900	424,621	411,900	473,208
영동	지방세수입	161,447	178,198	189,458	199,872	206,936
	세외수입	420,326	373,865	461,904	432,955	556,494
	지방교부세	649,781	769,637	826,592	920,923	1,033,080
	재정보전금	35,323	44,044	36,995	49,994	50,140
	국고보조금	376,127	347,403	561,360	457,173	528,839
	도비보조금	113,213	132,628	173,936	159,410	172,354
영서	지방세수입	251,542	325,807	350,951	377,037	409,240
	세외수입	770,216	822,841	986,224	839,229	1,041,508
	지방교부세	1,069,265	1,241,823	1,323,712	1,438,892	1,952,331
	재정보전금	57,224	75,588	67,624	71,770	99,654
	국고보조금	576,378	676,610	1,200,060	1,181,093	1,207,568
	도비보조금	163,980	199,272	250,685	252,490	300,854

시	지방세수입	297,666	366,072	382,476	411,551	435,975
	세외수입	746,255	773,372	858,620	777,271	935,417
	지방교부세	803,748	942,361	1,001,561	1,154,018	1,337,383
	재정보전금	67,107	78,590	68,447	91,381	98,542
	국고보조금	456,816	439,834	830,139	771,853	839,183
	도비보조금	124,508	159,961	222,765	216,461	252,015
군	지방세수입	115,323	137,993	157,933	165,358	180,201
	세외수입	444,287	423,334	589,508	494,913	662,589
	지방교부세	915,298	1,069,099	1,148,743	1,205,797	1,648,028
	재정보전금	25,440	41,042	36,172	130,383	51,252
	국고보조금	495,689	584,179	931,281	866,413	897,224
	도비보조금	152,685	171,939	201,856	195,439	221,193

자료: 지방재정고(lofin.mospa.go.kr) 재구성

2. 불평등도 및 형평화 효과 분석

지방자치단체의 재정력을 평가하는 지표 중 재정력 지수는 기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로서, 그 비율이 높을수록 세입자주기반이 좋은 것으로 평가되며 일반적으로 재정지원제도의 형평화 효과는 지방세와 자체수입을 기준으로 분석한다. 그리고 지역 간 정당한 배분을 기준으로 한 형평화 효과를 분석하기 위하여 서비스에 대한 정확한 수요를 파악하여 공공재원에 대한 수혜가능성을 고려하여 형평성을 논의할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서 지역 간 형평성을 논의하기 위하여 자치단체별 수요자를 인구수와 기준재정 수입액을 중심으로 논의하고자 한다.

1) 인구 대비 재정 수입액(1 인당 자체재원)

(1) 전체 지방자치단체의 재정불평등도

강원도 지역의 1인당 자체재원(지방세+세외수입)에 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 각각 합한 예산의 불평등도는 다음 <표 4>와 같다. 먼저 자체재원의 불평등도를 보면, 연도별로 다소 완화되는 경향을 보여주고 있다. 2005년 엔트로피지수 0.071, 지니계수가 0.211에서 2013년 엔트로피지수 0.052, 지니계수가 0.178로 엔트로피 지수는 0.019, 지니계수는 0.033 포인트 낮아졌다.

지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금이 예산 불평등에 미친 효과를 살펴보면, 재정보전금이 불평등의 완화 효과가 다소 있는 것으로 나타났다. 2011년을 제외하고는 자체재원과 비교해 엔트로피지수 및 지니계수 모두 낮아졌다. 그리고 엔트로피지수 기준으로는 0.004~0.005, 지니계수는 0.007~0.008 포인트 낮아졌다. 도비보조금은 일부 연도에서 불평등을 낮추고 있다. 2005년과 2007년에서 엔트로피지수는 0.003~0.006, 지니계수는 0.007, 0.008 포인트 내려갔다.

그러나 2009년, 2011년, 2013년에는 불평등도가 높아졌다. 지방교부세와 국고보조금은 불평등도를 다소 낮혀 주는 결과를 보여주고 있다. 지방교부세는 2005년 지니계수를 제외하고는 불평등도가 높아졌으며, 국고보조금은 모든 연도, 지수에서 불평등도가 올라간 결과 값을 나타낸다. 2009년까지는 국고보조금이 지방교부세에 비해 불평등을 더 심화시키고 있다. 국고보조금의 지니계수가 2007년, 2009년 0.039 포인트 상승했으며, 지방교부세의 지니계수는 각각 0.025, 0.024 포인트 상승하였다. 2011년과 2013년에는 국고보조금의 지니계수가 0.061, 0.014 포인트 상승했는데 비해 지방교부세는 0.067, 0.034 포인트가 올라 국고보조금의 불평등지수가 더 상승하였다.

〈표 4〉 전체 강원지역 수요자대비 재정불평등(1인당)

연도	자체재원		지방교부세				보조금			
			자체재원+ 지방교부세		자체재원+ 재정보전금		자체재원+ 국고보조금		자체재원+ 도비보조금	
	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
2005	0.071	0.211	0.072	0.207	0.066	0.203	0.087	0.232	0.065	0.204
2007	0.054	0.186	0.076	0.211	0.049	0.177	0.082	0.225	0.051	0.178
2009	0.060	0.194	0.086	0.218	0.056	0.187	0.090	0.233	0.063	0.197
2011	0.044	0.161	0.094	0.228	0.068	0.201	0.087	0.222	0.054	0.180
2013	0.052	0.178	0.092	0.212	0.047	0.170	0.065	0.192	0.055	0.184

(2) 영동·영서 간 수요자 대비 재정 불평등도

영동과 영서지역을 구분하여 1인당 자체재원(지방세+세외수입)에 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 각각 합한 예산의 불평등도는 다음 <표 5>와 같다.

자체재원의 불평등도는 영서에 비해 영동지역의 불평등도가 높다. 영동지역의 지니계수가 2005년 0.256, 2009년 0.223, 2013년 0.17이지만, 영서지역은 2005년 0.217, 2009년 0.176, 2013년 0.167로 영동지역의 불평등도가 높다. 다만 2005년 0.039포인트 차, 2009년 0.047포인트 차에 비해 2013년 0.003 포인트로 그 차이가 줄었다.

지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 자체재원과 합한 불평등을 보면, 전체 지역의 불평등도와 마찬가지로 재정보전금이 불평등의 완화 효과가 다소 나타났으며 영동지역을 중심으로 모든 재원이 어느정도의 효과를 보이고 있다. 특히 재정보전금의 경우 영동·영서지역 모두 불평등도 완화효과가 나타났다. 먼저 영동지역은 모든 연도 불평등이 개선된 것으로 나타났으나, 영서지역의 재정보전금 효과는 2011년을 제외한 연도에서 불평등이 오히려 높아지게 되었다. 따라서 효과면에서 영동지역은 지니계수가 0.008~0.108 포인트 낮아 영서지역의 0.001~0.01 포인트에 비하여 그 효과가 상대적으로 크게 나타났다.

도비보조금은 강원도 전체 지역에서는 일부 연도에서만 불평등 완화 효과가 있는 것으로 나타났다. 영동지역에서는 일부 연도의 엔트로피지수 값을 제외하고는 불평등이 낮아진 결과를 보여준다. 지니계수는 연도별로 0.004~0.099 포인트 정도로 불평등도가 낮아졌다. 영서지역은 강

원도 전체 지역의 결과와 같이 2005년과 2007년에서만 불평등 다소 개선된 것으로 나타났다. 지방교부세는 영동지역에서 2013년을 제외한 지니계수에서 불평등을 줄여주는 것으로 나타났지만, 영서지역에서는 2005년만 불평등이 감소되었으며 이 외 연도에서는 불평등이 악화된 것으로 나타났다. 국고보조금은 영동지역에서 2005년, 2007년, 2009년의 지니계수에서 불평등이 감소한 반면, 영서지역에서는 2013년 지니계수를 제외하고는 불평등이 확대되었다.

〈표 5〉 영동·영서 강원지역 수요자대비 재정불평등(1인당)

지역	연도	자체재원		지방교부세				보조금			
				자체재원+지방교부세		자체재원+재정보전금		자체재원+국고보조금		자체재원+도비보조금	
		Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
영동	2005	0.104	0.256	0.078	0.219	0.060	0.184	0.085	0.222	0.068	0.203
	2007	0.037	0.255	0.071	0.204	0.035	0.147	0.063	0.196	0.040	0.156
	2009	0.051	0.223	0.069	0.194	0.047	0.171	0.064	0.194	0.051	0.174
	2011	0.044	0.196	0.069	0.196	0.041	0.156	0.094	0.238	0.052	0.174
	2013	0.049	0.170	0.079	0.209	0.044	0.162	0.070	0.204	0.048	0.166
영서	2005	0.075	0.217	0.062	0.181	0.068	0.207	0.084	0.228	0.061	0.196
	2007	0.054	0.186	0.067	0.194	0.049	0.176	0.072	0.207	0.047	0.173
	2009	0.048	0.176	0.081	0.205	0.045	0.169	0.076	0.205	0.056	0.184
	2011	0.039	0.149	0.102	0.228	0.073	0.208	0.057	0.178	0.050	0.171
	2013	0.045	0.167	0.079	0.180	0.041	0.158	0.053	0.165	0.051	0.175

(3) 시·군 간 수요자 대비 재정 불평등도

지방자치단체 유형별인 시와 군으로 구분하여 1인당 자체재원(지방세+세외수입)에 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 각각 합한 예산의 불평등도는 다음 <표 6>과 같다.

자체재원의 불평등도에 있어서 군은 2005년과 2007년에 시에 비해 불평등도가 높았으나, 2009년, 2011년, 2013년에는 시가 불평등도가 더 높게 나타났다. 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 자체재원과 합한 불평등을 보면, 전체 지역과 영동·영서지역과 다소 다르게 재정보전금 외에 국고보조금의 불평등 감소 효과가 다소 나타났다. 국고보조금은 시는 2005년을 제외하고, 군은 2013년을 제외하고 불평등을 완화시키는 효과를 보여주고 있다. 연도별로 시는 0.013~0.062 포인트, 군은 0.003~0.036 포인트 감소시키고 있다. 재정보전금은 전체 지역과 영동·영서지역 구분과 마찬가지로 불평등을 낮춰주고 있다. 시는 모든 연도와 지수에서, 군은 2011년을 제외하고는 불평등이 감소되었다. 연도별로 시는 0.006~0.01 포인트, 군은 0.006~0.011 포인트로 비슷하게 감소시키고 있다.

도비보조금은 시 지역에서는 2011년과 2009년 지니계수를 제외하고는 불평등이 낮아진 결과를 보여준다. 군 지역은 2011년을 제외하고는 불평등이 다소 개선되었다. 지방교부세는 시 지역

은 불평등도가 올라간 것으로 나타났고, 군 지역은 2011년을 제외하고는 불평등을 크지 않게 감소되고 있음을 보여주고 있다. 전반적으로 재정보전금, 국고보조금의 경우 시·군지역의 형평화 효과가 다소 나타나고 있으나, 그에 반하여 지방교부세와 도비보조금은 군을 중심으로 나타나고 있음을 보이고 있다.

〈표 6〉 시·군 강원지역 수요자대비 재정불평등(1인당)

지역	연도	자체재원		지방교부세				보조금			
				자체재원+지방교부세		자체재원+재정보전금		자체재원+국고보조금		자체재원+도비보조금	
		Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
시	2005	0.022	0.104	0.030	0.132	0.020	0.098	0.057	0.187	0.017	0.099
	2007	0.029	0.137	0.037	0.148	0.025	0.127	0.025	0.124	0.021	0.113
	2009	0.044	0.159	0.051	0.166	0.040	0.150	0.030	0.133	0.044	0.162
	2011	0.040	0.157	0.056	0.183	0.037	0.151	0.033	0.142	0.051	0.177
	2013	0.043	0.165	0.064	0.194	0.038	0.155	0.018	0.103	0.043	0.163
군	2005	0.080	0.220	0.024	0.116	0.074	0.213	0.057	0.184	0.057	0.182
	2007	0.054	0.182	0.025	0.121	0.048	0.171	0.043	0.157	0.039	0.147
	2009	0.035	0.148	0.023	0.117	0.032	0.142	0.034	0.141	0.033	0.142
	2011	0.026	0.115	0.047	0.146	0.055	0.174	0.022	0.112	0.029	0.128
	2013	0.030	0.138	0.012	0.084	0.026	0.128	0.039	0.153	0.027	0.131

2) 수요자 대비 기준재정수입액

앞서 각각의 이전재원이 지역 간 재정격차를 완화시켜 수평적인 재정평평성을 가져왔는지를 1인당 자체재원(지방세+세외수입)을 기준으로 측정하였다. 1인당 재원을 기준으로 형평화 효과를 측정하는 접근방식은 각 자치단체의 단위당 공공서비스에 대한 공급비용과 수요의 차이가 없다는 전제에 따른 방식이다. 그러나 이러한 측정방식은 실제와 다르다는 비판이 제기 되며(허재완, 1993; 조기현, 1997; 김태일, 1999; 배인명, 2003; 이승모·유재원, 2006; 고경훈·박용진, 2011), 실제 자치단체별로 단위당 서비스 공급비용과 수요의 차이가 발생하게 된다.¹⁷⁾ 즉, 1인당 재원의 규모를 통한 재정형평화 분석은 각 자치단체별 서비스공급비용과 수요의 반영이 제대로 이루어지지 못한다. 따라서 이러한 공급비용과 수요의 차이를 반영한 분석이 앞선 결과와 동일한 효과가 나타나는지 분석해 볼 필요가 있다.

수요와 공급의 차이를 반영한 연구로는 김태일(1999)의 연구를 기점으로 나타났으며 이 연구는

17) 즉, 수도와 관련된 서비스의 경우 수도권지역의 공공서비스는 인구밀도가 낮은 농촌지역에 비하여 단위당 서비스 공급비용이 낮으며, 도로 및 공원 서비스의 경우 토지수용비가 높은 도시지역이 농촌지역보다 단위당 서비스 공급비용이 높게 나타난다. 공급비용 뿐 아니라 지역의 인구사회학적 특성에 따른 서비스의 수요의 차이도 존재한다. 취학 아동수가 많은 지역의 경우 그렇지 않은 지역에 비해 교육시설이 더욱 필요하고, 범죄율이 높은 지역 역시 그렇지 않은 경우에 비하여 경찰서비스의 제공이 더욱 필요하다(이승모·유재원, 2006).

사회·경제적 여건의 차이에 따른 공공서비스 비용과 1인당 수요의 차이를 비용지수로 계산하여 보정하였는데, 이 역시 정확하게 반영하지 못하는 단점이 있다. 따라서 본 연구는 지방교부세법에 의해 제시되고 있는 기준재정수입액 대비 기준재정수입액의 비율로 논의된 재정력지수를 살펴보고 이를 통하여 공공서비스의 비용과 수요의 차이를 대리할 지표로 측정하고자 한다. 이러한 시·군의 재정력 지수는 그 비율이 높을수록 수요에 대한 재정의 실질적 확보능력이 있음을 의미하게 된다. 기초재정력지수는 자치단체가 필요로 하는 재정수요를 보다 합리적으로 파악하여 선정된 것으로 설명되며(이승모·유재원, 2006) 본 연구는 이러한 수요와 공급의 차이를 반영한 기초재정력지수를 통하여 지역 간 불평등도를 분석하고 조정재정력지수를 통한 지역 간 형평화 효과를 알아보았다.

(1) 전국 지방자치단체의 수요자 대비 재정 불평등도

강원도 지역의 수요자 대비 기준재정수입액에 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 각각 합한 예산의 불평등도는 다음 <표 7>과 같다. 먼저 수요자대비 기준재정수입액의 불평등도를 보면, 자체재원의 불평등도와 같이 연도별도 다소 낮아지다 2013년 다시 불평등도가 올라가고 있다. 2005년 엔트로피지수 0.104, 지니계수가 0.256에서 2011년 엔트로피지수 0.061, 지니계수 0.196으로 낮아졌다가 2013년 엔트로피지수 0.145, 지니계수 0.286으로 높아졌다.

지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금이 재정수요대비 재정수입액 불평등에 미친 효과를 살펴보면, 지방교부세, 국고보조금, 도비보조금이 모든 연도와 지수에서 재정 불평등을 감소시키는 효과를 보여주고 있다. 특히 지방교부세가 재정 불평등의 완화 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 엔트로피지수는 0.008~0.145, 지니계수는 0.136~0.279 포인트라는 큰 폭으로 낮아졌다. 다음으로는 국고보조금의 불평등 감소 효과가 컸다. 엔트로피 지수는 0.01~0.123, 지니계수는 0.068~0.17 포인트 감소하였다. 도비보조금도 불평등도를 낮추고 있는데, 엔트로피지수는 0.024~0.075, 지니계수는 0.039~0.119 포인트 낮아졌다. 이에 반해 재정보전금은 연도별로 불평등 효과가 다소 다르게 나타났다. 2005년과 2011년에는 불평등이 악화되었으나, 2007년, 2009년, 2013년은 불평등을 완화시키고 있다. 이와 같이 조정재정력지수로 형평화 효과를 분석한 결과 지방교부세의 형평화 효과가 가장 높게 나타났으며 국고보조금, 도비보조금 순으로 그 효과를 보이고 있다. 이에 반하여 재정보전금의 형평화 효과가 다소 작게 나타나거나 오히려 불평등도를 다소 높이는 현상을 보이기도 하였다.

<표 7> 전체 강원지역 수요자대비 재정불평등(재정수요 대비 재정수입액)

연도	기준재정수입액		지방교부세				보조금			
			기준재정수입+ 지방교부세		기준재정수입+ 재정보전금		기준재정수입+ 국고보조금		기준재정수입+ 도비보조금	
	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
2005	0.104	0.256	0.001	0.020	0.107	0.259	0.025	0.122	0.029	0.137
2007	0.106	0.255	0.0002	0.011	0.099	0.243	0.013	0.089	0.038	0.157
2009	0.079	0.223	0.0004	0.016	0.078	0.222	0.016	0.098	0.033	0.146
2011	0.061	0.196	0.0530	0.060	0.091	0.241	0.051	0.128	0.037	0.157
2013	0.145	0.286	0.0001	0.007	0.127	0.275	0.022	0.116	0.072	0.210

(2) 영동·영서 간 수요자 대비 재정 불평등도

영동과 영서지역을 구분하여 재정수요 대비 기준재정수입액에 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 각각 합한 재정 불평등도는 다음 <표 8>과 같다.

재정수요 대비 기준재정수입액의 불평등도는 영동에 비해 영서지역의 불평등도가 높다. 이는 자체재원의 분석결과와 차이를 보인다. 영동지역의 지니계수가 2005년 0.16, 2009년 0.162, 2013년 0.163이고, 영서지역은 2005년 0.286, 2009년 0.247, 2013년 0.34로 영서지역의 불평등도가 높았다.

지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 기준재정수입액과 합한 재정수요대비 불평등을 보면, 전체 지역에 대한 불평등도처럼 지방교부세의 불평등의 완화 효과가 크게 나타났다. 영동지역은 모든 연도 모든 지수에서 불평등이 개선되었으며, 영서지역은 2011년 엔트로피 지수를 제외하고 불평등이 낮아졌다. 불평등을 개선시키는 효과는 영동에 비해 영서지역이 더 컸다. 영동지역은 지니계수가 0.111~0.154 포인트, 영서지역은 0.137~0.336 포인트 낮아졌다. 국고보조금도 영동지역의 2011년을 제외하고는 불평등을 완화시키고 있다. 도비보조금은 영동지역에서는 2013년도를 제외한 연도의 엔트로피 지수를 제외하고는 불평등이 낮아졌음을 보여주고 있으며, 영서지역은 모든 연도와 지수에서 불평등이 감소한 것으로 나타났다. 그러나 재정보전금은 영동지역의 경우 2005년과 2013년, 2009년과 2011년의 지니계수에서는 불평등이 악화된 것으로 나타났으며, 영서지역에서는 2005년과 2011년에 불평등이 높아졌다. 종합적으로 지방교부세의 형평화가 가장 크게 나타났으며 국고보조금, 도비보조금 역시 그 효과가 크게 나타났으나 오히려 재정보전금의 효과가 가장 낮거나 오히려 불평등도를 높이는 결과를 보이기도 한다. 그리고 영동지역보다는 영서지역을 중심으로 형평화 효과가 상대적으로 높게 나타나고 있음을 보이고 있다.

<표 8> 영동·영서 강원지역 수요자대비 재정불평등(재정수요 대비 재정수입액)

지역	연도	기준재정수입액		지방교부세				보조금			
				기준재정수입+ 지방교부세		기준재정수입+ 재정보전금		기준재정수입+ 국고보조금		기준재정수입+ 도비보조금	
		Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
영동	2005	0.040	0.160	0.0005	0.017	0.044	0.169	0.018	0.098	0.068	0.099
	2007	0.036	0.145	0.0001	0.009	0.035	0.139	0.006	0.059	0.040	0.102
	2009	0.048	0.162	0.0006	0.019	0.046	0.165	0.013	0.078	0.051	0.092
	2011	0.029	0.128	0.0004	0.017	0.029	0.131	0.096	0.151	0.052	0.078
	2013	0.043	0.163	0.00003	0.009	0.047	0.172	0.008	0.073	0.021	0.113
영서	2005	0.131	0.286	0.0005	0.018	0.135	0.291	0.026	0.126	0.031	0.139
	2007	0.147	0.303	0.0001	0.010	0.136	0.291	0.016	0.101	0.050	0.176
	2009	0.097	0.247	0.0003	0.013	0.096	0.246	0.012	0.091	0.044	0.168
	2011	0.080	0.223	0.0839	0.086	0.127	0.283	0.017	0.103	0.055	0.184
	2013	0.203	0.340	0.0001	0.004	0.171	0.321	0.028	0.133	0.100	0.249

(3) 시·군 간 수요자 대비 재정 불평등도

지자체 유형별인 시와 군을 구분하여 재정수요 대비 기준재정수입액에 지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 각각 합한 재정 불평등도는 다음 <표 9>와 같다. 재정수요 대비 기준재정수입액의 불평등도는 2005년과 2007년은 시에 비해 군의 불평등도가 높았으나, 2007년과 2009년에는 시의 불평등도가 높아졌으며, 2013년에는 다시 군의 불평등이 커졌다.

지방교부세, 재정보전금, 국고보조금, 도비보조금을 기준재정수입액과 합한 재정수요대비 불평등을 보면, 전체 지역 및 영동·영서지역 구분 분석과 마찬가지로 지방교부세의 불평등의 감소 효과가 가장 컸다. 시와 군 지역 모두 2011년 엔트로피지수를 제외하고는 모든 연도와 지수에서 불평등이 개선되었다. 불평등을 감소시킨 효과는 시에 비해 군 지역이 더 크게 나타났다. 시 지역은 지니계수가 0.143~0.211 포인트, 군 지역은 0.037~0.220 포인트 감소하였다. 국고보조금도 시지역의 2011년을 제외하고는 불평등을 낮추고 있다. 그리고 도비보조금도 군 지역의 2011년을 제외하고는 불평등을 완화시키고 있다. 그러나 재정보전금은 전체 지역과 영동·영서지역 구분에서와 마찬가지로 불평등의 효과가 연도별로 다르게 나타나고 있다. 시 지역의 경우 2005년, 2007년, 2013년, 군 지역에서는 2011년에 불평등이 악화된 것으로 나타났다. 종합적으로 시·군을 대상으로 분석한 결과 역시 지방교부세가 가장 높은 효과를 보이고 있으며 그 뒤로 국고보조금, 도비보조금이 각각 형평화 효과를 보이고 있다. 그리고 시·군의 비교에 있어서 대체적으로 재정보전금을 포함하여 군의 형평화 효과가 상대적으로 높게 보이고 있음을 나타내고 있다.

<표 9> 시·군 강원지역 수요자대비 재정불평등(재정수요 대비 재정수입액)

지역	연도	기준재정수입액		지방교부세				보조금			
				기준재정수입+지방교부세		기준재정수입+재정보전금		기준재정수입+국고보조금		기준재정수입+도비보조금	
		Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini	Entropy	Gini
시	2005	0.052	0.169	0.030	0.012	0.060	0.182	0.016	0.096	0.020	0.104
	2007	0.041	0.151	0.037	0.008	0.045	0.156	0.009	0.077	0.023	0.109
	2009	0.085	0.222	0.051	0.011	0.080	0.215	0.026	0.124	0.019	0.109
	2011	0.052	0.173	0.056	0.011	0.052	0.172	0.118	0.200	0.016	0.098
	2013	0.059	0.186	0.0001	0.007	0.062	0.188	0.016	0.099	0.026	0.126
군	2005	0.060	0.196	0.0008	0.022	0.054	0.185	0.025	0.119	0.016	0.103
	2007	0.078	0.217	0.0002	0.012	0.066	0.200	0.015	0.095	0.029	0.131
	2009	0.031	0.138	0.0005	0.018	0.030	0.136	0.009	0.077	0.022	0.117
	2011	0.026	0.127	0.0851	0.090	0.100	0.238	0.007	0.068	0.030	0.134
	2013	0.100	0.226	0.0001	0.006	0.069	0.195	0.016	0.093	0.057	0.185

결국 앞서 분석한 이전재원을 통한 재원의 재배분이 지역 간 불평등을 완화시킬 수 있는가에 대한 논의는 그 결과가 상이하게 나타나고 있다. 먼저 기존의 연구들의 대부분은 형평화 효과를

분석하는데 있어서 1인당 자체재원을 고려한 연구들이 대다수였으며 이러한 연구들은 지방재정 조정제도의 배분목적을 고려하지 않은 상태에서 이들 제도가 지방재정규모에 미치는 단위당 효과가 같다는 것을 전제한다. 즉, 지방자치단체별 재원에 대한 정확한 수요자를 파악하기 어렵다는 것이다. 따라서 역시 1인당 자체재원을 중심으로 연구한 본 연구의 분석결과는 지방교부세를 비롯한 이전재원의 형평화 효과가 나타나지 않는다거나 미미하다는 이전의 연구들과 그 결과가 크게 다르지 않다. 다만 재정보전금을 중심으로 형평화 효과가 나타나고 있음에도 불구하고 그 효과는 상대적으로 적게 나타나고 있으며 지방교부세, 국고보조금과 도비보조금의 경우 연도별 지역별로 그 효과의 차이가 불규칙적이거나 그 차이도 크지 않게 나타나고 있다. 따라서 1인당 자체재원을 중심으로 한 형평화 효과에 대한 논의의 정책적 시사점은 한계가 있다고 판단된다.¹⁸⁾

그러나 자치단체 사이의 재정수요와 서비스공급비용의 차이를 보다 정확히 반영한 조정재정력지수를 통한 분석은 이전의 재정수요를 지역의 인구수로 파악한 분석과 차이가 나타난다. 분석결과 앞선 결과와는 다르게 지역별(시·군, 영동·영서) 효과의 차이가 크게 나타나고 있지 않을 뿐 아니라 전반적으로 재정보전금을 제외하고 각각의 재원이 뚜렷한 형평화 효과를 보이고 있다. 그 중에서도 특히 지방교부세의 형평화 효과가 가장 크게 나타났다. 그러한 이유를 설명하면 조정재정력지수를 활용한 형평화 효과는 보통교부세의 경우 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 기준으로 하여 교부세가 배분되는 기준이기도 하며 지역 별 재정수요액을 고려하여 재정부족액이 많은 단체에 조정률을 통하여 배분되도록 설계되었기 때문으로 논의될 수 있다. 따라서 지방교부세의 형평화 효과 기능에 대한 당위성이 설명되며 강원지역에 있어서 지방교부세는 지역간 격차를 완화하는데 그 기능을 하고 있다고 설명된다. 그리고 이와 함께 강원지역을 대상으로 한 국고보조금과 도비보조금과 같은 보조금 역시 지방교부세와 비교하여 효과가 상대적으로 적게 나타나지만 형평화 효과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 보조금의 기능은 지방교부세와는 그 목적과 당위성에 있어서 차이가 있으나 지방재정조정제도 내의 각종수단들을 통한 실증분석결과에 의해서 보면 지역 간의 재정격차를 지방교부세 뿐 만 아니라 국고보조금에서도 완화시킨다는 주장도 있다(서정섭, 2008).¹⁹⁾ 이로서 논의할 수 있는 것은 지방재정조정제도의 구조개편 등의 사례를 통하여 살펴볼 때, 지방재정조정제도 내의 여러 수단

18) 로렌츠 곡선은 소득불평등도를 보여주는 측정방법으로 가로축에 소득액 순으로 소득인원수의 누적백분비를 보여주고, 세로축으로 소득금액의 누적 백분비를 보여줌으로써 나타나는 곡선인데, 여기서 소득분포가 완전히 균등하게 되면 곡선이 대각선(45°직선)과 일치하며 곡선과 대각선 사이의 면적의 크기가 바로 불평등 지표가 된다. 본 연구에서 역시 1인당 자체재원과 그 이전재원의 합을 통한 로렌츠 곡선의 확인 결과 면적의 크기 또한 육안으로 확인하기 어렵게 나타났다.

19) 박기목(2006)의 연구에서 역시 국고보조금의 형평화 효과가 나타난다는 연구결과를 제시하고 있는데, 이를 케인즈 모형으로 설명하고 있다. 즉 각 지역의 국고보조금의 재원에 기여하는 비중과 수혜량을 중심으로 구분하여 재원의 기여도에 따른 국고보조금의 지원 정도와 소득증감을 실증적으로 규명하였다. 그리고 각 지역의 소득증감이 지방세수입에 미치는 영향을 회귀분석을 통하여 유의미한 결과를 보여주고 있으며 이러한 소득의 증감이 지방세수입에서의 변화정도를 계산해 내는데, 각 지역의 지방세 수입의 변화는 기준재정수입액에서의 변화를 가져온다고 논의한다. 결국 각 지역의 지방세 수입의 변화는 기준재정수입액에서의 변화를 가져온다는 것을 도출하게 된다. 이러한 기준재정수입액은 곧 재정력지수의 증가와 감소를 의미하며 이러한 재정력지수 증감을 통하여 지역 간 불평등 정도를 나타내는 변이계수의 변화를 보여주었으며 연구결과 국고보조금을 통한 형평화 효과가 상대적으로 크게 나타나고 있음을 실증적으로 보여주고 있다.

들이 각각의 정책목적과 수행을 위하여 그 기능을 수행하고 제 각기 다른 방식으로 운영되고 있으나 각 제도의 주요 목적은 지역 간 형평성과 세출장려가 주요 목적이며 이는 중앙정부의 정책 목적 달성의 주요과제로 논의된다. 따라서 이러한 측면에서, 각 제도별 기능이 혼재하여 구성되어 나타나기도 한다. 그 예로 국고보조금의 경우 일반국고보조금과 광역·지역발전특별회계(2010년 국가균형발전특별회의 개편)로 이루어져 있으며 특히 후자의 경우 광역경제권의 경쟁력 강화, 지역 간 균형발전과 형평성이 주요 목적으로 편성된다. 그리고 도비보조금 역시 시도가 시·군 및 자치구의 종합계획 내지 시책을 추진하거나 신규사업을 보급 장려하는 등 재정평편상 지원이 필요하다고 인정될 때 지급하는 특정교부금으로 논의된다. 그러나 이러한 도비보조금이 광역행정의 수행과 지역 간 재정격차의 완화를 위한 필요성이 있다는 의견(김중희, 2003)이 제시되기도 한다. 즉, 기초자치단체는 해당 지역 주민의 선호 및 후생에 중점을 두게 되고 광역적 차원에서 바람직하다고 생각되는 공공재의 공급에 소홀하기 쉬운데, 이러한 경우 광역자치단체의 개입을 통하여 공공재의 공급을 확대와 형평성을 위한 서비스를 배분할 필요가 있다는 것이다(라휘문, 2014).²⁰⁾

이를 통하여 보조금이 지역 간 재정형평화에 긍정적 효과를 보이고 있다는 본 연구의 분석결과에 대하여 일정부분의 설명력을 보여주고 있다. 그러나 재정보전금의 경우 상대적으로 미미하거나 그 효과가 연도별 지역별로 차이가 나타났다. 일반적으로 광역시도의 시·군에 대한 재정보전금을 배분하여 조정하는 것이 일반적이거나 그 효과는 미미한 것으로 지적된다(김중희, 2003). 그러한 이유는 다음 <표 3>에서 제시된 바와 같이 재정보전금의 금액이 형평화 효과를 개선하는데 있어서 상대적으로 매우 적기 때문인 것으로 파악된다. 본 연구의 결과에서 강원지역의 취약한 재정력과 지역 간 재정격차의 문제에 있어서 지방교부세 뿐 만 아니라 국고보조금 및 도비보조금 등의 이전재원은 재정격차의 완화에 상당부분 효과가 있는 것으로 설명될 수 있다.

3. 불평등 요인분해

다음은 지방자치단체 지역 간 불평등 요인분해를 하면 다음 <표 10>과 같다. 그러나 앞서 1인당 자체재원을 중심으로 한 불평등도 분석을 통한 형평화 효과는 자원별 그 효과가 상이하게 나타나고 있으나 지니계수를 통한 수치의 변화 폭이 매우 미미하여 형평성의 증감 여부를 판단하기에는 상당히 어렵다고 판단된다. 따라서 본 연구는 1인당 자체재원을 통한 분석은 지역별 정확한 재정수요를 판단하기 어렵다는 선행연구를 바탕으로 기초재정력지수와 이전재원을 더한 조정재정력지수를 활용한 분석결과를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 따라서 기준재정수요액 대비 기준재정수입액에 대한 자치단체 지역 간 불평등 요인 분해 결과를 살펴보면 다음과 같다. 영동과 영서지역 전체에 대한 불평등도 요인 분해에서 연도별 자원별 모두 집단 내의 불평등도가 집단 간의 불평등도보다 높았다. 전체 불평등도에 대한 집단 내 불평등도의 점유율은 79.8~99.9%, 집단 간 불평등도의 점유율은 0.1~20.2%사이로 집단 내 불평등도가 매우 높았다.

20) 시도비보조금은 시도가 그 보조금을 결정함에 있어서 보조금액의 상당부분을 기초자치단체에 부담시키고 교부목적 달성을 위하여 조건을 붙임으로써 기초단체에 재정자주권을 저해하는 측면이 있다는 논의도 있다(김중희, 2003).

재원별로 보면, 재정수요대비 기준재정수입의 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 99.1%, 집단 간 불평등도는 0.9%로 집단 내 불평등도가 더 영향을 주고 있다. 2013년에는 집단 내 불평등도는 97.1%, 집단 간 불평등도는 2.9%로 집단 내 불평등의 영향이 다소 감소하였다.

재정수요대비 지방교부세 포함 예산액은 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 97.6%, 집단 간 불평등도는 2.4%로 집단 내 불평등도가 더 영향을 주고 있다. 2013년 집단 내 불평등도는 97.8%, 집단 간 불평등도는 2.2%로 2009년에 비해 집단 내 불평등도의 점유율이 미세하게 높아졌다.

재정수요대비 재정보전금 포함 예산액에서는 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 99.6%, 집단 간 불평등도는 0.4%로 나타났으며, 2013년에는 집단 내 불평등도의 점유율은 96.7%, 집단 간 불평등도는 3.3%로 집단 내 불평등도의 점유율이 다소 하락하였다.

재정수요대비 국고보조금 포함 예산액에서는 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 79.8%, 집단 간 불평등도는 20.1%로 집단 내 불평등도가 더 영향을 미치고 있지만, 다른 재원에 비해 상대적으로 작았다. 하지만 2013년 집단 내 불평등도는 94.1%, 집단 간 불평등도는 5.4%로 집단 내 불평등도 점유율이 상당히 높아졌다.

재정수요대비 도비보조금 포함 예산액에서는 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 99.9%, 집단 간 불평등도는 0.1%로 집단 내 불평등도가 더 영향을 미치고 있으며 2013년 집단 내 불평등도는 96.5%, 집단 간 불평등도는 3.5%로 집단 내 불평등도 점유율이 다소 낮아졌다.

그리고 시·군을 중심으로 기준재정수요액 대비 기준재정수입액에 대한 자치단체 유형별 불평등 요인 분해 결과를 살펴보기로 한다. 강원도 지역의 시와 군에 대한 불평등도 요인 분해에서 연도별 재원별 모두 집단 내의 불평등도가 집단 간의 불평등도보다 높았다. 전체 불평등도에 대한 집단 내 불평등도의 점유율은 58~99.9%, 집단 간 불평등도의 점유율은 0.1~42%사이로 집단 내 불평등도가 높게 나타났다.

재원별로 살펴보면, 재정수요대비 기준재정수입의 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 66.2%, 집단 간 불평등도는 33.8%로 집단 내 불평등도가 더 영향을 미치고 있다. 2013년에는 집단 내 불평등도는 58%, 집단 간 불평등도는 42%로 집단 내 불평등의 영향이 감소하고 있다.

재정수요대비 지방교부세 포함 예산액은 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 94.3%, 집단 간 불평등도는 5.7%로 집단 간 불평등도가 더 영향을 주고 있다. 2013년 집단 내 불평등도는 87.5%, 집단 간 불평등도는 12.5%로 2009년에 비해 집단 간 불평등도의 점유율이 더 커졌다.

재정수요대비 재정보전금 포함 예산액의 경우는 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 63.9%, 집단 간 불평등도는 36.1%로 다른 예산과 비교하여 집단 내 불평등도의 점유율이 다소 낮았다.

재정수요 대비 국고보조금 포함 예산액의 전체 불평등도가 2009년 0.0163에서 2013년도에는 0.0220으로 높아졌는데, 집단 내 불평등도는 2009년 0.0163에서 2013년 0.0153으로 낮아졌고, 집단 간 불평등도는 2009년 0.009에서 0.0067로 다소 높아졌다. 그 결과 재정수요대비 국고보조금 포함 예산액은 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 100%, 집단 간 불평등도는 0%로 집단 간 불평등도가 더 영향을 주고 있으며, 2013년 집단 내 불평등도는 69.5%, 집단 간 불평등도는 30.5%로 집단 내 불평등도 점유율이 상당히 낮아졌다.

재정수요대비 도비보조금 포함 예산액의 경우는 2009년 집단 내 불평등도의 점유율은 63.6%, 집단 간 불평등도는 36.4%로 집단 내 불평등도의 점유율이 높게 나타나고 있으며 2013년 집단 내 불평등도는 62.5%, 집단 간 불평등도는 37.5%로 집단 내 불평등도 점유율이 다소 낮아졌다.

〈표 10〉 수요자대비 예산액의 엔트로피(entropy) 요인분해

구분	연도	재원	유형	전체 불평등도	k 자치단체 비중	집단 내 불평등도	집단 간 불평등도	
						$GE(0)_k$	$\log(1/\lambda_k)$	
시·군	2009	기준재정수입	시		0.389	0.0333	-0.1009	
			군		0.611	0.0188	0.1276	
			전체	0.0789	1.000	0.0522	0.0267	
		기준재정수입+ 지방교부세	시		0.389	0.0001	0.0034	
			군		0.611	0.0003	-0.0034	
			전체	0.000435	1.000	0.00041	0.0000325	
		기준재정수입+ 재정보전금	시		0.389	0.0312	-0.1030	
			군		0.611	0.0184	0.1310	
			전체	0.0776	1.000	0.0496	0.0280	
		기준재정수입+ 국고보조금	시		0.389	0.0105	0.0041	
			군		0.611	0.0058	-0.0041	
			전체	0.0163	1.000	0.0163	0.0000	
		기준재정수입+ 도비보조금	시		0.389	0.0076	-0.0704	
			군		0.611	0.0135	0.0825	
			전체	0.0332	1.000	0.0211	0.0121	
		2013	기준재정수입	시		0.389	0.0232	-0.1439
				군		0.611	0.0612	0.2049
				전체	0.1454	1.000	0.0844	0.0610
	기준재정수입+ 지방교부세		시		0.389	0.00003	-0.0019	
			군		0.611	0.00004	0.0019	
			전체	0.00008	1.000	0.00007	0.00001	
	기준재정수입+ 재정보전금		시		0.389	0.0243	-0.1431	
			군		0.611	0.0425	0.2033	
			전체	0.0127	1.000	0.0668	0.0602	
기준재정수입+ 국고보조금	시			0.389	0.0062	-0.0536		
	군			0.611	0.0091	0.0603		
	전체		0.0220	1.000	0.0153	0.0067		
기준재정수입+ 도비보조금	시			0.389	0.0100	-0.1015		
	군			0.611	0.0350	0.1285		
	전체		0.0720	1.000	0.0450	0.0271		
영동·영서	2009		기준재정수입	영동		0.389	0.0186	0.0193
		영서			0.611	0.0595	-0.0186	
		전체		0.0789	1.000	0.0782	0.0008	

2013	기준재정수입+ 지방교부세	영동		0.389	0.0002	-0.0017	
		영서		0.611	0.0002	0.0018	
		전체	0.00041	1.000	0.0004	0.00001	
	기준재정수입+ 재정보전금	영동		0.389	0.0181	0.0129	
		영서		0.611	0.0592	-0.0126	
		전체	0.0776	1.000	0.0773	0.0003	
	기준재정수입+ 국고보조금	영동		0.389	0.0051	0.0413	
		영서		0.611	0.0079	-0.0380	
		전체	0.0163	1.000	0.0130	0.0033	
	기준재정수입+ 도비보조금	영동		0.389	0.0060	-0.0035	
		영서		0.611	0.0272	0.0036	
		전체	0.0332	1.000	0.0332	0.00003	
	2013	기준재정수입	영동		0.389	0.0167	-0.0432
			영서		0.611	0.1245	0.0475
			전체	0.1454	1.000	0.1412	0.0043
		기준재정수입+ 지방교부세	영동		0.389	0.00006	-0.0010
			영서		0.611	0.0000	0.0010
			전체	0.0000784	1.000	0.0000767	0.0000017
		기준재정수입+ 재정보전금	영동		0.389	0.0183	-0.0428
			영서		0.611	0.1045	0.0470
			전체	0.1270	1.000	0.1228	0.0042
		기준재정수입+ 국고보조금	영동		0.389	0.0032	-0.0238
			영서		0.611	0.0176	0.0251
			전체	0.0221	1.000	0.0208	0.0012
기준재정수입+ 도비보조금		영동		0.389	0.0082	-0.0336	
		영서		0.611	0.0613	0.0361	
		전체	0.0720	1.000	0.0695	0.0025	

V. 결론 및 정책적 함의

국가의 발전은 중앙정부와 지방자치단체 간의 조화 속에서 이루어질 수 있는 것이며 이러한 측면에서 가장 중요한 논의는 재정적인 문제이다. 왜냐하면 중앙과 지방, 지역 간 재정적 불균형은 건전한 자치행정의 운영을 어렵게 하며 뿐만 아니라 불균형적인 발전과 함께 갈등이 초래되고 결국 국가의 발전에 악 영향을 줄 수 있기 때문이다. 지방재정이 건전하지 않으면 지역주민의 수요에 부응하는 행정서비스의 제공이 거의 불가능 할 뿐 아니라 해당 지역에 그리고 국가에 큰 부담을 주게 된다(안국찬, 2013).

이러한 측면에서 지방자치단체의 세원확보와 재정건전성 그리고 세원배분의 불평등은 해소되어야 할 문제이다. 그럼에도 불구하고 지방재정의 건전성 문제는 시간이 갈수록 더욱 심각해지

고 있으며 지역 간 재정격차 또한 극심해지고 있는 실정이다. 각 지방자치단체 별로 처한 상황은 지리적, 산업적, 경제적 여건의 차이가 나타나고 있으며 이로 인해 모든 자치단체가 동일한 재정력을 가질 수 없는 것은 현실이다. 따라서 이러한 지역 간 재정력 격차를 완화하여 대다수 국민이 동질의 서비스를 받을 수 있게 하려는 취지로 도입된 것이 바로 지방재정조정제도이다. 중앙정부는 국민의 거주지역과 관계없이 일정수준의 공공서비스를 제공해야할 책임이 있으며 특히 지방자치단체의 재정이 열악하여 주민들에게 일정수준의 공공서비스를 제공하기가 어렵다면 이전재원을 통한 자치단체 간 재정력 격차를 조정하는 정책의 실행이 요구될 것이다.

본 연구는 강원지역의 지방재정 조정제도의 형평화 효과를 합리적으로 평가하기 위하여 김태일(1999), 김태일·김재홍·현진권(2002), 박기묵(2006), 이승모·유재원(2006), 주만수(2008), 고경훈·박용진(2011) 등의 연구를 참고하여 자치단체의 재정력을 1인당 자체재원을 통한 분석과 함께 기준재정수입액과 수요액을 중심으로 논의한 기초재정력지수를 중심으로 알아보았다. 그리고 각각의 재원별 교부세(지방교부세, 재정보전금), 보조금(국고보조금, 도비보조금)의 형평화 효과를 종합적으로 판단하였다.

먼저 1인당 자체재원을 중심으로 지니계수를 활용하여 각각의 이전재원의 효과를 비교분석결과 재정보전금의 형평화 효과가 크지 않게 나타나며 이와 함께 도비보조금은 특정년도에서 일부 미미한 효과가 나타나고 있다. 그리고 지방교부세, 국고보조금의 불평등도는 다소 올라갔다. 그러나 1인당 자체재원을 통한 불평등도에 있어서 이전재원의 불평등도 완화효과를 지니계수를 중심으로 살펴보았을 때 그 수치의 변화가 크지 않기 때문에 효과성을 설명하기에는 한계가 있다. 게다가 각 지역별 재정수요를 산정하는데 있어서 단순 인구수로 논의하기에는 각 지역별 특성을 제대로 반영하기가 어렵다. 왜냐하면 1인당 자체재원을 통한 형평화 효과의 접근방식은 단위당 공공서비스 공급비용과 수요의 차이가 없다는 전제하에 따른 것이기 때문이다.

무엇보다 실제로 자치단체별로 단위당 서비스공급 비용과 수요의 차이는 분명 발생하게 된다. 따라서 이를 고려한 기초재정력지수를 통한 분석이 논의된다. 기초재정력지수를 통한 강원도 전 지역에 대한 각각의 재원별 불평등도를 분석한 후 조정재정력지수의 형평화 효과를 살펴본 결과 전반적으로 재정보전금을 제외하고 뚜렷한 감소효과가 나타났다. 특히 그 효과 면에서 지방교부세가 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 이에 반하여 재정보전금은 연도별 형평화 효과가 다소 다르게 나타나고 있다. 영동·영서의 지역별 구분을 통한 불평등도에 있어서 기초재정력 지수의 불평등도는 영동지역에 비하여 영서지역이 오히려 높게 나타났다. 또한 각각의 재원별로 나타난 조정재정력지수를 통한 형평화 효과에 있어서 지방교부세가 가장 크게 나타났으며 영동·영서지역 모두 매해 불평등도가 개선된 모습을 보이고 있다. 그리고 지방교부세보다는 형평화 효과가 크지 않지만 국고보조금 및 도비보조금 역시 영동·영서지역 모두 불평등도가 특정년도를 제외하고 매해 개선되었다. 그러나 재정보전금은 영동지역과 영서지역 모두 연도별 형평화 효과가 나타났거나 때로는 감소되는 모습을 보이고 있다. 다음은 자치단체 유형별 시·군간의 불평등도에 있어서 기초재정력지수를 통한 불평등도는 시와 군의 불평등도 크기가 연도별로 바뀌고 있다. 그리고 각각의 재원별로 효과를 검토해본 결과 영동 및 영서지역과 마찬가지로 시·군 모두 지방교부세의 효과가 가장 크게 나타났다. 그리고 국고보조금과 도비보조금 역시 특정년도를 제

외하고 형평화 효과가 나타나고 있으며 재정보전금은 영동·영서지역의 분석결과와 마찬가지로 연도별 효과의 차이가 나타난다.

그리고 기준재정수요액 대비 기준재정수입액을 통한 불평등 요인 분해 결과에서는 영동과 영서지역 전체에 대한 지역 간 불평등도 요인 분해에서 연도별 재원별 모두 집단 내의 불평등도가 집단 간의 불평등도보다 높았으며, 시·군을 중심으로 기준재정수요액 대비 기준재정수입예산액에 대한 자치단체 유형별 불평등 요인 분해 결과에서도 역시 연도별 재원별 모두 집단 내의 불평등도가 집단 간의 불평등도 보다 높았으나 상대적으로 집단 간의 불평등도가 영동·영서지역에 비하여 높게 나타났다.

이상의 두 분석방법을 통한 결과를 바탕으로 지방재정조정제원의 형평화 효과를 종합적으로 판단하면 이전재원이 지방자치단체들 간의 1인당 자체재원을 통한 분석 보다는 각 지방자치단체의 수요와 공급 간의 차이를 고려하여 재정력 지수를 활용한 분석에서 그 효과가 뚜렷이 나타났다. 지방교부세 뿐 만 아니라 보조금 역시 지역 간 재정적 불평등을 완화시킬 수 있다는 연구결과가 나타났다. 강원도의 경우 전반적으로 지방재정력이 취약한 상태에서 지방교부세를 비롯한 보조금 등의 이전재원은 재정불평등을 완화하는 매우 중요한 재원임을 고려해볼 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 이러한 지방재정조정제도가 지역 간 격차를 완화하는가 아니면 오히려 그 격차를 확대하는 것이냐에 대한 논의는 첨예하게 이루어지고 있다. 본 연구의 분석결과 역시 자치단체별 재정력을 측정하는 방식에 따라 그 효과의 차이가 나타날 수 있음을 상기시키며 최근의 선행연구에서 나타난 결과와 매우 유사한 경향을 보인다. 즉, 그 효과 면에서는 자치단체의 재정력에 대한 정의, 이전재원의 목적과 그 특징, 이전재원의 대상 등에 따라 결과의 차이가 발견될 수 있음을 논의해볼 수 있는 것이다. 따라서 강원도 지역 간 재정불평등을 해소하기 위하여는 이러한 측면을 고려한 연구와 정책적 제시가 지속적으로 요구된다고 할 것이다.

본 연구는 강원지역을 대상으로 보다 다양한 측면에서의 재정력을 측정 및 정의하고, 그 대상을 영동·영서, 시·군으로 구분한 후 세부적인 이전재원별 특성에 따라 형평화 효과를 분석하였다. 그리고 이와 함께 집단 간, 집단 내에 불평등도를 차지하는 비율을 살피어 보다 입체적인 분석을 하였으며 강원도의 지역 간 재정력 격차를 해소하기 위한 정책적 시사점을 제시할 수 있다는 데 그 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 강원지역에 대한 연구결과의 보다 심층적 분석과 그 시사점에 대한 고민이 향후 더욱 요구되는 것이 사실이다.

참고문헌

- 강원도민일보. (2013). 강원 순소득 역외 유출 12년간 27조. 12. 3
- 강원도민일보. (2007). 여전히 심각한 지역 간 재정격차. 8. 31
- 고경훈·박용진. (2011). 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로. 한국행정논집. 23(3): 929-950.

- 김성철·박기묵. (2004). 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 한국행정논집. 16(2): 265-286.
- 김수근 외 (1992) 지방재정조정제도의 형평화 효과분석. 아주사회과학논총. 4: 145-177.
- 김정완. (1998). 지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적모델 모색. 한국행정학보. 32(2): 165-182.
- 김정완. (2006). 지역생산의 역외 유출입을 반영한 재정보전금의 개편방안: 경기도 시군을 중심으로. 한국지방재정학회 2006 동계정기학술대회.
- 김중순. (1997). 지방재정학. 서울: 삼영사.
- 김중희. (2002). 징수교부금의 수평적 재정조정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 13(4): 151-165.
- 김중희. (2003). 도비보조금의 재정조정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 지방정부연구. 7(1):
- 김중희·김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 한국정책과학학회보 12(4): 327-345.
- 김태일. (1999). 지방교부세의 수평적 재정형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 한국행정학보. 33(3): 403-417.
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정형평화효과. 한국지방재정논집. 6(2): 3-19.
- 김홍주·구찬동. (2014a). 지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구: 권역별 정부재정보조의 불평등 완화효과를 중심으로. 한국정책과학학회보. 18(1): 99-129.
- _____. (2014b). 정부재정보조가 지역 간 복지예산 불평등도 완화에 미친 효과분석: 지방자치단체의 사회복지예산을 중심으로. 정책분석평가학회보. 24(1): 191-218.
- 네이버지식백과. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=511726&cid=42126&categoryId=42126>
- 라휘문. (2014). 지방재정론. 서울: 한국행정DB 센터.
- 문병근·정종필. (2000). 지방재정조정제도의 형평화 효과분석. 경제학논집. 9(2): 293-331.
- 박기묵. (2006). 국고보조금의 지역 간 재정불균형 감소에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로. 지방정부연구. 10(1): 285-301.
- 박병희. (1996). 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과분석. 공공경제 창간호, 87-107.
- 박완규. (1992). 지방재정 각 부문의 재정력 측정지표 개발 및 그 유효성 검토. 재정학연구. 40(1): 205-227.
- 박완규·이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석. 재정학연구. 16(1): 209-227.
- 박정수. (1995). 지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색. 한국행정학보. 29(2): 435-448.
- 배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 정부학연구. 9(2): 183-212.
- 서정섭. (2008). 우리나라 지방재정조정제도의 특성과 정책효과. 지방재정과 지방세. 2: 169-186.
- 서정섭·조기현. (2007). 지방재정조정제도의 특성과 효과분석: 수평적 형평화 효과분석중심으로.

- 한국지방재정학회 2007 동계학술세미나.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2011). 지방재정론. 서울: 대영문화사.
- 안국찬. (1997). 지방재정조정제도의 효과에 관한 연구: 지출과 재정력 균형에 관한 효과를 중심으로. 정책분석평가학회보. 7(1): 65-82.
- _____. (2013). 지방재정 건전성 제고방안. 한국자치행정학보. 27(6): 41-65.
- 유금록. (2000). 지방 재정교부금의 지출효과: 끈끈이종이 효과의 검증. 한국정책학회보. 9(1): 111-138.
- 유재원. (1997). 보통교부세 기준세율의 정치경제학적 의미. 한국행정학보. 31(1): 23-38.
- 오천연. (1987). 지역 간 균형개발과 지방교부세제도. 지역발전과 지방재정. 한국개발연구원. 225-287.
- 엄태호·조근식. (2009). 포괄보조금(Block Grant)으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구. 한국정책학회보. 18(3): 331-374.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 국토연구. 60: 233-249.
- 이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 지방정부연구. 18(1): 337-336.
- 이상범. (2010). 지방소비세 도입에 따른 지방재정조정제도의 형평화 효과. 지방재정과 지방세, 통권. 41-60.
- 이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 한국행정학보. 40(3): 199-218.
- 이승중. (1993). 지방정부 공공서비스 배분의 균형성 분석. 한국정책학회보. 2: 188-206.
- 이재원. (1997). 시군간 재정조정을 위한 도세징수교부금제도의 개편과제: 경기도를 중심으로. 지방재정학보. 2(1): 61-85.
- 이 효. (1997). 국가와 지방자치단체 간의 재원배분에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- 임의영. (2007). 사회적 형평성의 정의론적 논거 모색: R. Dworkin의 자원평등론을 중심으로. 한국행정학회 2007 하계학술대회
- _____. (2009). 사회적 형평성의 정의론적 논거 모색: M.Walzer의 다원주의적 정의론을 중심으로. 한국행정학보 43(2): 1-18.
- 원윤희. (1994). 지방교부세의 배분방식에 관한 연구. 한국행정학보. 28(2): 649-660.
- 장동호. (2012). 지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토. 보건사회연구, 32(3): 122-158.
- _____. (2013). 기초자치단체의 사회복지비에 대한 지방재정조정제도의 영향. 사회복지정책, 40(1): 121-148
- 장인봉. (2002). 지방교부세의 재정형평화 효과에 관한 실증연구. 복지행정연구. 17: 119-149.
- 전상경. (1995). 국고보조금 배분의 정치경제: 박정희·전두환·노태우 정부간의 비교.” 한국행정학보. 29(3): 699-712.

- 주만수. 2008. “지방재정의 형평성 분석과 재정력 변동순위”. 한국지방재정학회 지방분권과 지역발전 세미나(2008.12).
- _____. (2013). 조정교부금 배분방식에 따른 재정형평화 효과 비교분석. 재정학연구. 6(1): 177-207.
- 최원규. (2006). 조정교부금제도의 효과분석 및 개선방안. 인천발전연구원 연구보고서.
- 허명환. (2000). 보통교부세 공식 디자인론. 지방재정학회 제1차 학술대회논문집.
- 허재완. (1993). 지방재정조정제도의 형평화효과 분석을 위한 새로운 접근. 경제학연구. 41(2): 169-183.
- ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relation). (1977). Block Grant: A Comparative Analysis. Washington. D. C: ACIR.
- Boyne, George and Martin Powell. (1991). Territorial justice-A review of theory and evidence, Political Geography Quarterly, 10(3): 263-281.
- Davies, Bledwyn. (1968). Social Needs and Resources in Local Services, Michael.
- Fisher, R. C. (1979). A Theoretical View of Revenue Sharing Grants. National Tax Journal, 32(2): 173-184.
- Gramlich, E. M., (1977). Intergovernmental Grants: A View of The Empirical Literature. In Wallace E. Oates, The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Grossman, Philip J., (1989). Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-Purpose Expenditures. National Tax Journal. 42: 487-94.
- Hewitt, Daniel. (1986). “Fiscal Illusion from Grants and the Level of State and Federal Expenditures.” National Tax Journal. 39: 471-84.
- Jones, B. D., S. Greenberg, C. Kaufman and J. Drew. (1978). Service delivery rules and the distribution of local government services: three Detroit bureaucracies. Journal of politics, 40: 332-368.
- Kenyon, Daphne A. (1997). Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change Ronald C. Fisher. ed. Intergovernmental Fiscal Relations. Kluwer Academic Publishers.
- Ladd. Helen F. and John Yinger. (1989). America’s Ailing Cities, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Logan, Robert R.. (1986). Fiscal Illusion and the Grantor Government. Journal of Political Economy. 96: 1304-18.
- Musgrave, R. A & P. B. Musgrave., (1989). Public Finance in Theory and Practice, 5th ed. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E.. (1979). “Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects.” in P. Mieszkowski and W. H. Okland(eds.). Fiscal Federalism and Grants-in-Aids. 23-30. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Viteritti, J. P. (1982). Bureaucratic environments, efficiency, and equity in urban service-delivery

systems, in Richard C. Rich(ed.), *The Politics of Urban Public Services*, Lexington: Lexington Books.

Wilson, D. and G. Game, (2002). *Local Government in the United Kingdom*, New York: Palgrave Macmillan.

김흥주(金興注): 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구, 2012년 8월), 현재 연세대학교 원주캠퍼스 소재 빈곤문제국제개발연구원(IPAID)에서 전문연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 규제정책, 행정윤리와 관료부패, 지방행정 및 재정이며, 주요 논문으로는 “지방자치단체의 환경규제정책 결정요인”(2013), “OECD 국가의 뇌물방지 협약(Anti-Bribery Convention, 賂物防止協約) 이행수준 결정요인에 관한 탐색적 연구”(공저, 2014), “Analysis on the Unequal Welfare Service Distribution among Local Governments in Korea”(공저, 2014) 등이다(myutos78@hanmail.net).

박상철(朴相哲): 플로리다 주립대학교 행정학 박사학위를 취득하고(논문: Sustainability, Smart Growth and The Improvement of Public Health: Regarding Healthy Urban Governance and Physical Environment, 2012년 8월), 현재 영남대학교 정치행정대학 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지역개발 및 복지정책, 국제개발 협력 및 거버넌스이며, 주요 논문으로는 “Metropolitan Governance: How Regional Organizations Influence Interlocal Land Use Coordination”(2014), “The Inclusion of Health in County Comprehensive Planning” (2014), “Public Health and Local Comprehensive Plan: Socio-Physical, Political and Multi-Sectoral Context” (2014), “Medicaid Inpatient Costs and Nested Structural Analysis using a Hierarchical Linear Modeling” (2013) 등이다(scspark@ynu.ac.kr).

구찬동(具燦東): 경북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 자유주의 분배정의와 공평한 분배, 2010년), 현재 한국교육학술정보원 연구원으로 재직 중이다. 최근 연구로는 “Analysis on the Unequal Welfare Service Distribution among Local Governments in Korea”(공저, 2014), “지방공무원의 승진만족도가 조직 내 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구”(공저, 2013) 등이 있다(cdkoo21@gmail.com).

Abstract

An Empirical Analysis on Equality Effect of Inter-Regional Inequality through Local Finance Coordination System: Regarding Local Allocation Tax and Subsidy System in Gangwondo Province

Kim, Heung Ju
Park, Sang Chul
Koo, Chan Dong

This study aims to figure out the level of local fiscal inequality in terms of using Gini coefficient and Entropy index and also find the mitigating effects of local allocation tax(local share tax and fiscal compensation fund) and subsidy(national grant and provincial grant) system on inter-regional inequality. By using Gini coefficient at per capital own revenue and local transfer finance, this study found that there is a less mitigating effect of local finance coordination system on inter-regional inequality. Rather, the utilization of basic financial revenues index and adjusting financial power index provides implication that national grant and provincial grant alleviate the regional disparities in general, local share tax in particular.

Key Words: Fiscal Inequality, Local Finance Coordination System, Local allocation tax, Subsidy

