

정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구*

이 미 애

국문요약

본 연구는 정부간 세원배분 및 재정이전 정책에 의한 지방재정의 변화가 지방재정의 형평성에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 1997년부터 2011년까지 15년 동안 226개 시, 군, 구 기초자치단체를 대상으로 Coulter의 비형평계수 측정을 통해 지방재정의 형평성 수준을 살펴보고, 종속변수에 해당하는 자치단체별 재정형평성의 조정계수를 도출하였다. 그리고 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석을 통해 정부의 재정정책과 지방정부 재정형평성간의 관계를 실증적으로 분석하였다.

분석결과에 따르면, 첫째, Coulter의 비형평계수 측정결과 시, 군, 구 등 자치단체의 유형에 따라 정책의 효과가 다르게 나타나고 있다. 구체적으로 세원이양 정책의 경우 재산과세는 시, 군, 구 모두 형평하게 나타나고 있지만, 소비과세와 소득과세의 경우 자치단체별로 형평 수준에 차이가 있지만 대체로 비형평하게 나타나고 있다. 이는 세원이양은 지방정부 별 세원의 차등분포로 인하여 지역 간 차별적인 효과가 발생할 수 있기 때문이다. 특히, 일부 국세 세목이 기존의 부유자치단체를 중심으로 심한 지역적 편재현상을 보이고 있어, 일부 국세의 지방이양은 지방재정력의 지역간, 자치단체간 불균형을 가중시킬 수 있기 때문이다. 반면, 재정이전 정책에 있어서는 지방교부세, 보조금, 지방양여금 모두 시, 군, 구의 재정 불균형 완화에 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 재정정책과 지방재정 형평성에 대한 효과 분석의 결과, 재정이전 정책의 경우에는 재원의 재분배를 통해 지역간의 불균형을 완화시킬 수는 있지만, 전체 재원의 형평성에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 세원이양 정책의 경우에는 세원의 이양을 통해 지역간 불균형 완화에는 기여하지 못하지만, 전체 재원의 형평성에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세원이양을 통한 재원의 배분이 전체 재원의 형평성에 기여하며, 이는 지방재정 운용의 효율성 제고에도 중요한 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다.

주제어: 정부간 재정관계, 세원이양정책, 재정이전정책, 재정형평성(Coulter's Inequity)

* 본 논문은 저자의 박사학위 논문 일부를 재구성하였으며, 2013년 한국지방정부학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정 및 보완한 논문입니다.

I. 서론

중앙과 지방간 재정정책의 문제는 국민으로 징수하는 총 조세를 중앙과 지방간 어떠한 체제와 방식을 통해 어떠한 비율로 배분하느냐 하는 것이 핵심과제라고 볼 수 있다.

이때 재원배분은 중앙과 지방간 기능배분과 조세체계 및 세원의 지역분포 등에 직결되는 것이므로 지방재정은 단순한 재정자립도나 중앙의존도가 어떠냐 하는 시각으로 볼 수 있는 것이 아니다. 국가 기능 전체를 놓고 중앙과 지방이 기능과 역할 분담을 어떻게 할 것이냐 하는 것과 이를 수행하기 위하여 세원의 배분체제와 적정배분 비율을 어떻게 정립하느냐 하는 차원으로 접근해야 할 것이다(이형구·전승훈, 2003: 571).

이러한 측면에서 중앙과 지방간의 재정관계에 있어 재정정책의 중요한 문제는 중앙정부는 “왜(Why)”, 그리고 “어떻게(How)” 지방정부에게 재원을 배분하는가의 문제라고 볼 수 있다. 이는 정부간 재정정책의 당위성 문제와 정책수단의 문제로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 중앙정부 재정정책의 당위성 문제는 지방재정 확충과 중앙과 지방의 재정력 격차 해소, 지방정부간 재정균등화, 자원의 외부효과와 효율성, 지방의 공공서비스 수준 향상 등을 실현시키기 위한 수단으로 재정정책이 이루어지고 있다(강문희, 2001: 605; 오연천, 1988: 22; 오영균, 1997: 8; 이승우, 2002: 24-28). 동시에 다양한 운영방식과 통제수단을 활용하여 지방재정 운용의 방향을 유도하는 제도로서 중요성이 있다.

둘째, 재정정책의 수단 문제로 지금까지 중앙과 지방간 재정관계에서 재정분권을 구현하는 제도적 접근과 수단들이 많지만 그 중에서도 중요한 것은 재원배분 체계에 대한 결정이다. 이 문제는 한마디로 국가의 총 재정 자원 중 얼마(규모)를, 어떤 방식(제도와 수단)을 통해 중앙과 지방간에 배분할 것인가를 결정하는 중요한 정책선택의 과제이다. 이 때 자금의 정부간 배분 규모도 중요하지만 배분을 담당하는 적절한 재정정책의 수단 선택 또한 매우 중요하다. 특히 후자는 재정의 형평성과 재정운영의 효율성 및 효과에 결정적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다(임성일, 2003: 2).

그러나 현재 중앙과 지방정부간 재원배분은 조세제도를 통해 이루어지고 있으며, 조세제도를 통한 재원조달 업무는 중앙정부에 의해 수행되고 있다. 지방세와 관련된 정책결정권을 중앙정부가 행사하는 한편 이에 따른 자치단체의 부족재원은 국세 위주의 중앙정부 재원을 통해 이전재원의 형식으로 지방정부에 지원되고 있다(강대오·정용화, 2000: 279). 이에 따라 현재 우리나라 지방정부의 재원구조는 전통적인 세원배분론에 따라 세원을 배분한 결과 세원이 풍부하고 세수신장성이 우수한 세목(소비과세와 소득과세)은 국세로 배분되고 영세한 세목(재산과세)만이 지방세에 배분됨에 따라 지방재정이 점점 열악해 지고 있다(라휘문, 2008: 23). 이러한 중앙정부에 편중된 재원배분은 정부간 수직적 재정불균형을 초래하고 있는 실정이다.

이러한 문제를 해소하기 위한 중앙과 지방간 재정정책은 크게 “지방재원의 확충”을 위한 세원이양 정책과 “지역간 불균형 완화”를 위한 재정이전 정책 두 가지 측면에서 이루어지고 있다.

첫째, 지방재원의 확충은 궁극적으로 지방정부의 역할증대에 대응한 적절한 재정규모를 유지하는 가운데 지방정부의 실질적 재원조달 능력을 보강함으로써 지방재정의 자율적 대응능력을 높이는데 정책적 초점을 두고 있다. 이러한 지방재원을 확충하기 위한 수단으로는 중앙·지방정

부간 세원을 재배분하는 방법과 기존의 세원배분 범위내에서 지방세제를 개편함으로써 현행 지방세제의 재원조달기능을 강화하는 방법, 그리고 지방정부가 새로운 세원을 개발하는 방법을 들 수 있다(곽채기·오연천, 2000: 1211). 둘째, 지방재정의 지역간 불균형 완화는 재정력이 취약한 낙후지역에 대한 재원이전 장치를 보강함으로써 지역의 상대적 불균형을 완화하고 균형발전을 도모하는데 주안점을 두고 있다. 이를 위한 수단으로 지방교부세와 보조금 등 재정이전이 이루어지고 있다.

그러나 이러한 정책들은 지방재정 확충을 통해 지방정부의 역할을 강화하기 위한 목적이라기 보다는 국가적 정책목적 하에서 추진된 정책으로 지방재정을 일정 수준으로 유지하기 위해 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 지방재정의 확충과 지역간 불균형 완화를 위해 여러 정책들이 시행되었음에도 불구하고 현재 지방세제는 지방정부의 재정적 자주성과 안정성을 저해하는 요인으로 작용하고 있으며, 중앙과 지방간 관계에서 국세와 지방세간의 구조적인 문제로 실질적인 지방재정 확충 취약, 단순히 중앙의 재원을 지방으로 이전하는 이전재원 중심으로 지방재정의 운용은 점점 열악해져 가고 있다고 본다(곽채기, 2001; 임성일, 2003; 서정섭, 2005; 손희준, 2010; 우명동, 2008a; 김필현·김소린, 2011; 임상수·전선형, 2011; 최병호, 2011).

따라서 본 연구는 이러한 정부간 세원배분 및 재정이전 정책에 의한 지방재정의 변화가 자치단체간 재정 형평성에 어떠한 효과를 미치는지를 규명해 보고자 한다. 구체적으로 1997년부터 2011년까지 15년 동안 226개 시, 군, 구 기초자치단체를 대상으로 지방재정의 형평성을 분석한 후, 정부의 정책 수단별 차이가 지방재정 형평성에 어떠한 영향을 미치는지 그 효과를 살펴보고자 한다. 이러한 연구 목적에 따라 본 연구는 크게 두 단계로 나누어 분석을 실시하였다. 첫째, Coulter의 비형평계수 측정을 통해 자치단체별 재정 형평성 수준을 살펴보고, 기초자치단체별 재정 형평성 조정계수를 도출하였다. 둘째, 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용하여 정부의 재정정책과 지방재정의 형평성간의 관계를 분석하고자 한다.

이를 통해 정부가 정책을 추진함에 있어 정책의 유형과 지방정부의 경제적, 사회적, 환경적 특성간의 관계를 고려한 정책 결정이 이루어져 한다는 지방재정 운용 및 정책 시행에 대한 함의를 도출하고자 한다.

II. 정부간 재정정책과 재정 형평성에 관한 이론적 논의

1. 정부간 재정관계와 재정정책

중앙과 지방간의 재정 관계에서 재정정책은 재정분권이라는 정책목표를 달성하기 위해 다양한 정책 등이 추진되고 있다. 다양한 방법은 주로 제도화를 의미하며, 재정정책은 지방재정 문제를 해결하여 바람직한 사회 상태를 구현하려는 정부의 개입·방편 등을 통해 추진되어 왔다(Lasswell, 1951; Anderson, 1984: 3-5; Hogwood & Lewis, 1984: 19-24; 노화준, 1995: 2-10; 오석홍, 1998: 526, 정재진, 2008: 20). 이러한 관점에서 볼 때 중앙과 지방간 재정관계에 있어 재정

정책은 재원배분의 수단으로 크게 두 가지 측면에서 이루어질 수 있다. 하나는 지방재원 확충을 위해 정부의 기능에 따라 세원을 배분하고자 하는 세원이양 정책과 다른 하나는 지역간 경제력 및 재정력 격차를 해소하기 위해 상위정부와 하위정부간의 재원을 이전하고자 하는 재정이전 정책으로 구분할 수 있다.

1) 세원이양 정책

세원이양 정책은 정부간 세원배분론을 통해 설명된다. 세원배분론은 중앙정부와 지방정부간 세원배분, 즉 국세와 지방세의 세원을 어떻게 배분하는 것이 바람직한가를 논의한다. 지방세원 척론을 바탕으로 세원배분론을 전개하는 대표적인 학자인 머스그레이브(R.A. Musgrave)는 정부의 세 가지 기능인 자원배분 기능, 소득재분배 기능, 경제안정화 기능을 중심으로 전통적인 지방세 원칙을 조합시켜 논의하고 있다.

첫째, 정부의 기능으로 자원배분의 기능은 민간이 공급할 수 없는 사법(司法), 방위, 소방, 치안유지 등의 공공 서비스나 도로, 항만 등 사회 자본을 정비하는 역할을 함으로써 자원배분의 효율성을 높이는 것이다. 소비에서의 비배제성과 비경합성을 지니는 공공재는 시장을 통해서 효율적으로 공급될 수 없기 때문에 정부의 관여가 정당화된다. 이때 정부는 조세제도 및 보조금을 통하여 이러한 공공재의 공급을 억제하거나 장려하여 자원배분의 효율성을 확보 할 수 있다. 그리고 이러한 자원배분 정책은 지방정부가 관할 지역의 주민들에게 공공서비스를 공급하는 것이 더 효율적이라고 볼 수 있다(우명동, 2009: 96).¹⁾ 왜냐하면 지방정부가 지방공공재를 공급할 때, 지역 주민의 선호를 반영하여 어떤 지방공공재를 어느 정도 공급할 것인가에 대한 정보를 가장 많이 갖고 있기 때문이다. 또한 지방정부가 주민의 공공재에 대한 선호와 지불의사에 맞춰 공공재를 공급함으로써 재정책임성을 달성할 수도 있다(주만수, 2006: 2). 그러므로 이러한 기능을 위한 지방세는 응익과세, 즉 고정자산세, 거주자에 대한 비례소득세, 생산요소에 대한 국지적인 소득세가 바람직하다고 본다(이재은, 2008: 7).

둘째, 소득재분배 기능은 실업보험, 생활보험 등의 사회보장이나 누진과세제도를 통하여 소득을 재분배하고 소득의 공평성을 꾀하는 것이다. 시장경제에서 이루어지는 소득분배는 개인의 능력이나 상속 및 교육의 기회와 같은 요인에 크게 좌우될 수 있다. 그러나 그 결과가 사회적으로 바람직스럽지 못한 경우가 많기 때문에 정부의 개입을 통한 해결책의 모색이 정당화될 수 있다(전상경, 2010: 23). 오츠(Oates, 1972)는 소득재분배의 경우 사회구성원이 원하는 소득의 공평한 분배를 소득이전을 통해 달성할 수 있다고 보며, 이는 요소의 이동성으로 인해 지방정부보다는 중앙정부 수준에서 시행되는 것이 더 효율적이라고 본다.²⁾ 따라서 소득재분배를 위한 누진소득세와 상속세 등은 중앙정부의 세목으로 적합하다고 본다.

1) 구체적으로 Oates는 일정한 서비스를 공급하는데 있어서 중앙정부가 공급하는 경우나 지방정부가 분권적으로 공급하는 경우가 동일하다면, 특정 지역주민의 선호차이를 반영해서 공공재를 분권적으로 공급하는 것이 모든 관할구역에 걸쳐 획일적으로 공급하는 경우보다 후생수준이 더 크다고 본다(Oates, 1972: 35).

2) 지방정부들 간의 소득재분배 정책의 차이 때문에 인구의 이동이 발생할 수 있다. 그러나 중앙정부가 소득재분배 정책을 수행할 경우 전국적으로 동일한 정책을 추구하게 되므로 인구 이동의 문제가 발생하지 않는다.

셋째, 경제안정화 기능은 경기의 안정으로 경제활동이 지나치게 가열되거나 극단적인 불황에 빠지지 않도록 정부가 총수요를 관리하여 시장 경제활동을 보정(補整)하는 역할을 한다. 이러한 경제안정화 기능도 소득재분배 기능과 같이 지방정부보다 중앙정부 수준에 더 적절하게 이루어진다. 이는 지역의 소득창출이나 소비지출의 지역간 누출현상으로 인해 지방정부의 정책효과가 누출될 것이 예상되기 때문이다(Oates, 1972: 5-7). 따라서 경제 안정화에 기여하는 누진소득세와 법인세 등도 중앙정부에 적합하다고 본다.

이러한 세원배분론에 따라 세목을 배분해 보면, 국세는 소득세, 부유세, 상속세 등 인세를 중심으로 하고, 지방세는 토지·가옥·영업에 착안한 수익세 등 물세를 중심으로 배분이 된다. 또한 소비세의 경우 다단계 과세, 생산·도매 단계의 과세 및 전국적 통일성이 필요한 과세(생산자판매세, 도매판매세, 거래세, 지출세, 통행세, 관세, 인지세 등)는 국세로, 소매단계의 과세 및 최종 소비자에 대한 직접과세(소매판매세, 입장세 등)는 지방세에 적합한 것으로 여겨져 왔다(이재은, 2009: 127).

〈표 1〉 주요 세원배분론의 내용

구분	중앙정부	광역	기초
Mustrave, R.A (1983)	소득세(개인소득에 대한 누진 과세 및 법인세), 상속세	소득세(개인소득에 대한 누진도가 낮은 과세 및 생산요소소득에 대한 과세), 소매판매세, 제조업자판매세	고장자산세, 임금액세, 수익자부담
Boadway, R. (1991)	개인소득세, 임금세, 법인세·자본세, 부유세·상속세	(개인소득세), (임금세), 간접세=판매세, 고정자산세, 수익자부담	
Bird, R.M. & Mintz (2000)	(개인소득세), 법인소득세, (소비형 부가가치세), (개별소비세), (임금세)	(개인소득세), 소득형부가가치세(금융기관세를 포함), (개별소비세), (임금세)	(소득형 부가가치세), 재산세, 수익자부담 등

주: ()는 공동과세 등의 방법으로 징세할 수 있지만 주된 과세자는 다른 정부일 수 있는 사례
 자료: 이재은(2008). "지방소득세의 이론적 배경과 도입방향". 『지방재정과 지방세』, 5: 8.

그러나 오늘날 개방화, 세계화, 지방분권의 확대 등에 따라 지방정부의 역할이 종래와 달리 확대되면서 세원배분도 이에 적합하게 바뀌어야 한다는 논의가 제기되고 있다. 소득재분배 기능의 경우 종전에는 누진소득세제와 금전적 급부를 통해 수행되었으나, 최근에는 교육, 복지, 의료 등 현물급여 중심의 대인사회서비스를 제공하며 실질적인 소득재분배의 기능을 하고 있다. 또한 경제의 개방화와 세계화의 확산 등으로 인해 재화와 서비스, 인적자원의 국가간, 지역간 이동이 활발하게 이루어지고 있다. 따라서 과세객체의 이동성이 높은 자본소득세나 법인세는 국세에 적합하다는 원칙도 자본의 국제적 이동이 보편화된 오늘날에는 절대적이라고 할 수 없다(곽채기, 2004: 6-7; 송상훈 외, 2011: 36-37; 이영희·김대영, 2003: 169-171; 이재은, 2009: 127-128). Bird(2008)는 지방정부의 기능이 단순하여 기본적인 지방공공재의 공급만 제공한다면 재산세나 사용료 등을 통해 세수입을 조달할 수 있으나, 교육, 복지 등 사회서비스에 대한 책임을 지는 경우에는 보다 풍부한 수입을 보장하는 지방세가 필요하다고 본다. 그러므로 지방정부의 업무영역

확대와 세원의 중앙 집중에 따른 비효율을 개선하려면 중앙정부의 고유 세원인 개인소득세와 부가가치세를 지방정부와 공유하는 것이 적절하다고 제안하고 있다. 최근 선진국을 중심으로 중앙과 지방간 역할의 변화에 따라 국세였던 소득세와 소비세를 공동세원화 하는 것이 이러한 변화를 반영하고 있다고 볼 수 있다(Bird, Mintz and Wilson, 2006; 이영희, 2012: 367-368).

따라서 지방정부도 공공서비스를 적절하게 제공하여 주민의 공동이익을 실현함으로써 세원이기도 한 지역의 인적, 물적 자원을 정착시키는 것이 당면과제로 제기되고 있다. 즉, 공공부문에서 지방정부의 역할을 재확인한 뒤에 세원의 재배분, 세원배분의 조정방식, 재정조정제도와와의 관련성을 바탕으로 세원배분을 재검토할 필요성이 있다.

2) 재정 이전 정책

재정이전에 관한 정책은 지역간 경제력 및 재정력 격차를 해소하여 지방자치단체간의 수평적 재정관계를 확보하기 위한 것이다. 또한 국가적 이해관계 및 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖는 사업들을 보다 합리적이고 효율적으로 수행하기 위한 것이다. 이러한 중앙과 지방간 재정이전은 지방자치단체 재정지출 또는 공공서비스의 외부유출효과, 과세대상의 지역간 이동가능성 등을 고려하면서 재원 배분의 효율성과 형평성을 동시에 확보하는 것이 중요하다(Kenyon, 1997: 77-86). 특히 지방자치단체간 경쟁을 효과적으로 유도할 수 있고, 재정력의 격차를 최소화할 수 있는 재원배분체계를 구축하는 것이 핵심 과제이다(송상훈 외, 2011: 28).

현재 정부의 재정이전 정책은 일반적으로 사용용도에 대한 제한의 유무, 배분공식의 유무, 지방비부담의 유무, 규모의 제한성 유무 등을 기준으로 분류할 수 있다. 정부의 정책목표에 따라 여러 가지 차원들을 조합함으로써 다양한 형태로 설계할 수 있다.

우선, 사용용도의 지정 여부에 따라 일반보조금과 특정보조금으로 구분된다. 일반보조금(general grant)은 우리나라의 지방교부세와 같이 사용용도가 지정되어 있지 않고, 수혜정부가 자체 판단에 의해 자율적으로 사용하는 보조금이다. 이는 아무런 조건이 설정되어 있지 않다는 점에서 무조건부 보조금(unconditional grant)이라고도 한다. 이러한 일반보조금은 통상 지방정부의 재정력 확충을 목적으로 하므로 배분이 지방정부의 재정력 등을 기준으로 이루어지게 된다.

이에 반해 특정보조금(specific grant)은 보조금을 지급하는 정부가 용도를 지정하여 교부하는 보조금으로서, 선택적 보조금(selective grant) 또는 조건부 보조금(conditional grant)이라고도 한다. 이러한 특정보조금은 수혜정부가 지정된 용도에 따라 특정한 공공재를 공급하도록 유인하는 것을 주된 목적으로 한다. 특정보조금은 지정된 용도에 특성에 따라 구분할 수 있는데, 우리나라의 국고보조금은 특정사업에 대한 보조금으로서 특성이 가장 높다. 이러한 특정보조금은 수혜정부가 일정한 자금 부담을 요구하느냐의 여부에 따라 대응보조금(matching grant)과 비대응보조금(nonmatching grant)으로 구분할 수 있다. 대응보조금은 수혜정부에 일정비율의 비용부담을 요구하는 것이며, 비대응보조금은 이런 조건을 설정하지 않는 것이다. 우리나라의 국고보조금은 지방정부에 일정비율의 비용부담을 요구하고 있는 대응보조금이며, 지방양여금은 통상 이러한 조건이 설정되어 있지 않은 비대응보조금이라고 분류할 수 있다(안종석, 1997; 조계근, 2006; 최호

택, 2002; Shah, 1991).

그리고 지방양여금은 도로정비사업, 수질오염방지사업 등과 같이 용도가 포괄적으로 설정되어 있어 일반보조금과 특정보조금의 중간 형태를 갖는다. 이는 대상사업 범위 사용용도에 있어서 상당히 느슨한 제한 밖에 없으므로 효과면에서는 일반보조금적 효과를 나타낸다. 그러나 일반보조금이 일반재원의 지원적 성격을 띠고 사용용도에 제한이 없는 반면 지방양여금과 같은 포괄보조금은 넓은 범위에서 여전히 느슨하나마 제한이 있다는 점에서 특정보조금적인 성격을 가지고 있다(서정섭·조기현, 2007).

〈표 2〉 재정이전 정책의 조달방식에 따른 유형

일반보조금	포괄보조금	특정보조금
사용용도를 지정하지 않음	광범위하게 사용용도를 지정	사용용도를 지정
지방교부세	지방양여금	국고보조금

이상을 종합해보면 재정이전 정책은 결정방식과 배분방식, 그리고 재원조달방식에 따라, 지방정부에게 자율적으로 제공되기도 하고, 목적을 정해서 제공 되는 등 다양한 형태로 나타난다. 이와 같이 다양한 정책수단은 각각 서로 다른 성격을 가지고 있으며 그 효과도 다양하게 나타난다. 그러므로 재정이전 정책을 효과적으로 사용하기 위해서는 각 정책에 따라 그 목표에 맞는 적절한 수단이 선택되어야 할 것이다.

2. 지방재정의 형평성

형평성(衡平性)의 개념에 대해서는 논자에 따라 다양한 견해가 존재하고 있다. 철학에서는 사회적 정의(social justice)로, 정치학에서는 평등(equality)의 개념으로, 경제학에서는 배분적 정의(distributive justice)로, 사회학에서는 기회균등이나 공평성(fairness)의 개념으로 복합적으로 사용되고 있다.³⁾ 일반적으로 행정학이나 정치학분야에서는 형평성을 독립된 기준보다는 사회와 역사적 맥락에 따라 사회적 형평성(social equity)의 개념을 중심으로 이해한다(김석준, 1992: 178). 따라서 공공부문에 있어 형평성이란 사회적 형평성을 기준으로 배분적 정의(fairness)를 표현하는 개념으

3) 형평성(equity)은 공정성(fairness), 정당성(justness), 평등성(equality), 정의(justice) 등의 개념과 관련 지워 설명된다. 먼저 정의의 개념과 형평의 개념을 관련 지우는 대표적인 학자로는 아리스토텔레스를 들 수 있다. 그는 형평을 ‘최고의 정의’로 규정하고, 이를 기능적인 면과 내용적인 면으로 구분하여 기능적인 면에서는 법적 정의를 강조하고, 내용적인 면에서는 형식적·법적 수단을 뛰어 넘는 공정한 평등을 중시한다. 그는 평등을 다시 비례적 평등과 절대적 평등으로 나누어 각각 배분적 정의와 시정적 정의로 명명하고 있다. 또한 Rawls는 차등의 원칙에 따라 사회내의 최소수혜자에게 최대 이익이 되어야 한다는 평등주의적 자유주의 정의관을 주장한다. 이는 평등성을 추구하면서도 비례적 평등과 절대적 평등간에는 기본적으로 차이가 있다고 보는 것이다. 그리고 Rawls의 정의관에 대해 Nozick은 소유권적 정의관(entitlement theory of justice)을 주장하면서 개인적 자유를 제한하는 모든 유형의 분배주의적 정의관을 배척한다. 그는 국가의 재분배적 기능을 중시하는 복지국가(welfare state) 이론을 비판하고 개인의 자유를 보장함으로 정의를 실현시키기 위해서는 최소국가(minimal state)가 바람직하다고 본다(김석준, 1992: 178).

로서 “같은 것은 같게 취급하고 다른 것은 다르게 취급한다.”는 정의로 정책학계에서는 대략적인 의견의 일치를 보이고 있다(노화준, 2005: 156; 이영범, 2004: 239; 문상호·김윤수, 2006: 267-268). 즉 사회적 자원의 배분에 있어 형평성 기준은 같은 처지에 있는 사람에게는 똑같이 배분하고(수평적 형평성), 다른 처지에 있는 사람에게는 다르게 배분하자는 것이다(수직적 형평성)(이영범, 2004: 239).⁴⁾ 이에는 정당한 불평등이나 합리적 차별의 개념이 내포되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 배분상의 형평 논의는 지방자치 실시 이후 활발하게 제기 되고 있다. 지방자치는 주민들의 거주 지역에 대한 정체의식을 증폭시켜 소속지역에 대한 공공서비스 배분에 관심이 증폭시켰다. 특히, 지방자치단체의 취약한 재정력은 서비스 배분상의 형평성에 관심을 증폭시키는 요인으로 작용되었다(이승중, 1993; 189).

재정의 관점에서 볼 때 일반적으로 재정 형평성이란 동종 자치단체들 사이의 재정력이 평균화되어 있는 정도로 Musgrave(1989)는 지방자치단체들 간의 재정 형평성을 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 지방자치단체들 사이에 재정 형평성이 달성되는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 많은 세금을 징수할 능력이 있는 지역과 그렇지 못한 지역간에는 재정력뿐만 아니라 공공서비스의 질적인 차이가 발생할 수밖에 없다. 따라서 재정 형평성의 문제는 주로 중앙정부와 지방정부간(수직적 형평) 또는 지방정부간(수평적 형평) 재원배분의 형평성이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 이루어지고 있다(김동기, 2008: 60).

Boadway and Flatters(1982)는 재정 형평화의 경제적 논거를 다음 두 가지로 설명하고 있다. 첫째, 수직적 재정격차의 해소이다. 재정지출의 수요와 재정수입의 수단 간의 불균형은 대개 구조적으로 하위자치단체의 수입부족을 초래한다. 이러한 지방정부의 재정부족이 발생하는 원인으로는 지출과 세원배분이 부적절한 경우, 지방정부의 과세표준이 한정적이거나 신장성이 약한 경우, 상위정부가 지방정부의 과세표준을 잠식하는 경우 등을 들 수 있다. 둘째, 지역간 수평적 불균형의 해소이다. 지역간의 재정력 격차는 다음과 같은 이유에서 발생한다고 볼 수 있다. 어떤 지역은 다른 지역에 비해 부존자원이 풍부하고, 특정지역이 다른 지역에 비해 소득수준이 높아 재정력이 풍부할 수 있다. 또한 규모의 경제를 이룰 수 있는 지리적인 규모나 주민수의 차이가 존재하고, 빈민이나 노약자 또는 학생의 비중 등 지출수요에 있어 지역간 차이가 존재하기 때문이라고 본다(박정수, 1997: 28-29).

결국 이러한 측면에서 볼 때 첫째, 재정의 수직적 형평성이란 재정단위부속간(중앙, 광역, 기초) 재정력의 불균형한 분포의 정도를 말해준다. 이러한 불균형은 기본적으로 지방단위부속간 재원확보 수준과 지출수요 사이에 구조적 불일치에 기인하는 것으로 지방재정조정제도의 기본 목표의 하나가 바로 이러한 수직적 불균형을 완화하는 것이다. 둘째, 재정의 수평적 형평성이란 동종 자치단체간의 재정력 불균형으로 동일한 계층에 속하는 개별 지방단체를 대상으로 하는 개념이다. 즉, 자치단체에 따라 조세수입을 근간으로 하는 세입 조달 능력이 상대적으로 크거나 적

4) 수직적 형평성은 재원배분이 이루어지기 전의 재정 상황이나 배분 과정의 고려 없이 재원배분 후의 배분 상태만을 측정하는 반면, 수평적 형평성에 있어서는 재원배분 과정을 고려한다. Nozick(1974)은 올바른 분포는 현존하는 분포 형태를 말하는 것이 아니라 그러한 분포를 이루게 한 과정이 올바르게 이루어져야 함을 강조하였다(현진권, 1991: 156).

기 때문에 단체간 재정력 불균형이 발생하게 되는 것이다.

이때 정부간 수직적 형평화를 도모할 수 있는 중요한 정책수단으로는 비교적 세원이 지역별로 고르게 분포되어 있는 세목을 지방정부로 이양하거나 이것이 여의치 않은 경우 세원의 공동이용방식 등이 활용될 수 있다. 또한 지방정부간 수평적 형평화를 도모할 수 있는 수단은 지방교부세, 국고보조금 등이 활용되고 있다.

3. 중앙과 지방간 재정정책과 재정운동의 효과

본질적으로 재정정책은 중앙정부가 여러 경로를 통하여 징수한 재원을 각 지방정부에게 이전함으로써 자원을 재배분하는 기능을 담당하고 있다. 중앙정부가 재원을 재배분 시키기 위하여 이전지출을 시도하는 경우 어느 지방정부에 얼마만큼의 재원을 이전하는 것이 가장 합리적인가를 결정하는 것이 중요한 문제이다. 왜냐하면 이전재원의 크기와 수혜 지방의 결정에 따라서 중앙정부가 의도하는 형평성 내지 효율성의 성과가 실질적으로 나타나기 때문이다(조운행, 2001: 53). 또한 형평성의 격차를 완화하는 정책을 통해 지역간 차이를 제거한다면 자치단체의 중요한 장점 중의 하나인 경쟁을 통한 효율성 제고가 불가능해 질 수도 있기 때문이다.

따라서 자치단체의 재정운동 형태는 재정정책의 수단이 무엇이나에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 지방정부의 재정운동 상태와 재정능력을 명확하게 파악하여 합리적인 배분을 위한 노력이 필요하다.

1) 세원이양 정책의 효과

지방의 공공서비스를 적절하게 공급하기 위해서는 원칙적으로 각 지방정부가 주민들을 위한 재정지출 책임을 감당할 수 있는 규모의 재정수입을 조달할 수 있는 능력을 갖추는 것이 바람직하다. 이는 지방정부가 주민의 공공재에 대한 선호와 지불의사에 따라 공공재를 공급함으로써 재정책임성을 달성할 수 있기 때문이다. 따라서 지방정부의 업무영역이 과거와는 달리 준수적재의 공급 등으로 확대됨에 따라 효율적인 재정운동을 위해서는 재정운동의 자율성이 요구된다. 이를 위해서는 세원이양을 통해 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 자주재원을 확충하는 것이 필요하다(Bahl, 1999: 59-75; Mello, 2000:3; 이영희·김대영, 2007: 171; 주만수, 2008: 2).

하지만 각 지방정부에게 과세자주권을 이양하는 것은 다른 형태의 효율성 손실 또는 형평성 문제를 초래할 수 있다(Joumard and Kngrud, 2003). 지역 간에 세원이 고르게 분포되지 않은 상태에서 세원이양이 이루어질 경우에는 전체적인 측면에서는 중앙-지방간 수직적 형평성(vertical equity)을 제고할 있다. 그러나 경우에 따라서는 지역 간 재정력 격차를 오히려 확대시켜 지방자치단체 간 수평적 형평성(horizontal equity)을 저해할 우려가 있다(곽재기·오연천, 1990: 1218; 염영배, 2011: 199). 지역간 경제력 격차가 현저한 상태에서 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방식은 어떠한 세원이나 세목을 대상으로 하던지 간에 지역간, 자치단체간 자원조달 능력의 격차를 유발하게 되는 것은 불가피한 현상이라고 할 수 있다.

이처럼 중앙정부 차원에서 시행된 세원이양 정책은 자치단체의 재정수준에 따라 차별적인 효과를 발생시킬 수 있고, 특히 세원배분이 지방정부 별 세원의 차등분포로 인하여 지역 간 차별적인 효과가 발생할 수 있다(김석태, 1999: 181; 문병근, 2010: 154; 유태현, 2010: 27; 장덕희, 2011: 307). 특히, 일부 국세의 지방세 이양을 중심으로 한 지방세원의 확충이 지방정부 전체로서는 절대적 자립수준을 향상시키는 것이 사실이지만 개별 자치단체 또는 지역간 불균형의 폭을 확대시킬 소지가 높다는 점에서 제약요인으로 작용하고 있다. 일부 국세 세목이 기존의 부유자치단체를 중심으로 심한 지역적 편재현상을 보이고 있어, 일부 국세의 지방이양은 지방재정력의 지역간·자치단체간 불균형을 가중시키기 때문이다(곽채기·오연천, 1990: 1212-1218).

2) 재정이전 정책의 효과

중앙정부에 의해서 지원되는 재정이전 정책은 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 지역간 재정불균형을 시정하고, 국가최저한(national minimum)의 확보를 보조하기 위한 기초적인 공공서비스 공급, 지역간 확산효과(spillover effect)의 보정 그리고 특정 정책추진의 촉진 등의 목적으로 행하는 재정이전을 의미한다(윤광재·김윤수, 2009: 123). 따라서 이러한 재정이전 정책은 공공재원의 재분배를 통해 지역간 불균형을 완화하거나 공공서비스의 외부효과를 교정하여 재정 운용의 효율성을 제고하는 역할을 한다(허명순, 2012: 89).

구체적으로 중앙과 지방간, 지역간 재원의 재분배 역할을 수행한다. 재정이전 정책은 한 국가 또는 한 지역내에서 많은 자치단체들은 동일한 재원을 소요할 수 없기 때문에 이로 인해 발생할 수 있는 격차를 조정하는 역할을 한다. 예를 들어 지방교부세는 지방재정에 대한 재원 보전의 기능과 함께 자치단체간 재정 형평화의 기능을 가지고 있다. 자치단체의 재원 부족액이 지방교부세로 보전됨으로써 지방교부세의 교부는 국세를 많이 납부하는 지방에서 적게 납부하는 지방으로 소득재분배가 이루어진다고 볼 수 있다. 또한 수평적 재정력 불균등을 시정할 목적으로 보조금 제도가 운영되는 경우에는 재정력이 약한 지역이나 재정수요가 상대적으로 큰 지역에 보조금을 우선적으로 배정하게 됨으로써 재정의 재분배 기능을 갖는다(윤석완, 2001: 5).

또한 외부효과를 교정하는 역할을 수행한다(Herber, 1983: 357-359; Fisher, 2007: 201; Gruber, 2007: 271). 한 지역이 우수한 행정서비스를 제공하고 있다면 이는 다른 지역의 주민에게 까지 그 혜택을 줄 수 있다. 따라서 상위정부는 상대적으로 취약한 행정서비스를 제공하는 지역에 대한 지원을 통해 다른 지역의 외부비용을 감소시키도록 한다. 그리고 하위 정부의 안정적인 운영을 위해 거시경제적인 기구의 역할을 한다. 이는 상위정부가 하위정부의 재정운영을 보장해 줌으로써 안정적인 행정서비스 제공이 가능해진다는 것을 의미한다. 동시에 상위정부가 하위정부 단독으로 수행하기 어려운 사업을 공동으로 수행하도록 유도하는 역할도 가지고 있다(윤광재·김윤수, 2009: 123-124).

이와 같이 중앙정부에 의해서 지원되는 재정이전 정책은 지방재정에 대한 재원보전의 기능과 함께 자치단체간 재정 형평화의 기능을 가지고 있다. 일반적으로 재정이전 정책은 각 지방자치단체가 주민들에게 표준적인 공공서비스를 제공할 수 있도록 부족한 재원을 제공할 목적으로 운

영됨에 따라 자치단체간의 재정격차를 해소하는 역할을 하고 있다.

그러나 정부의 재정지원으로 동등한 금액의 서비스 제공 비용이 투입되어도 서비스에 대한 수요와 단위공급 비용이 다르다면, 제공되는 서비스의 규모 및 혜택수준은 달라 지게 된다(김태일·김재홍·현진권, 2001: 5). 일부 연구에 있어서도 지방교부세, 보조금 등 재정이전 정책이 지역간 재정력 격차를 확대시켜 재정 형평성을 오히려 악화시킬 수도 있음을 지적하고 있다(김종순·김성주, 2008; 박완규·이종철, 2001; 박완규, 1996; 박정수, 1997; 박영희, 1996; 이근식, 1997; 이재성, 1993; 최병호·정종필, 2007). 즉, 재정이전 정책이 그 배분에 있어서는 재정형평화 기능을 담당하고 있으나, 재정 운용에 있어서는 오히려 재정 불균형을 악화시킬 수 있다고 본다. 예를 들어 보조금의 경우에는 지방자치단체 상호간의 재정력 격차가 큰 상황에서 모든 지방자치단체들에 획일적인 보조율을 적용하게 되면 재정적으로 부유한 단체와 빈약한 단체에 미치는 재정적 부담의 정도가 크게 다르다는 것이다. 재정력이 풍부한 단체일수록 보조금을 수령하여 공공사업을 확충할 수 있는 반면, 재정적으로 취약한 단체의 경우 자체부담이 어려워 보조사업을 포기하거나, 무리한 재정부담으로 자체사업을 포기하는 결과를 초래할 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석 모형

본 연구는 정부간 재정정책에 의한 지방재정의 변화가 지방자치단체 재정형평성에 어떠한 효과를 미치는지를 살펴보는데 목적이 있다. 즉, 정부간 재정정책의 변화 자체가 아니라 재정정책의 변화에 따른 결과로서 지방재정 운용의 효과를 살펴보고자 하는 것이다.

따라서 본 연구는 1997년부터 2011년까지 15년간 226개 시, 군, 구 기초자치단체를 대상으로 지방자치단체의 재정형평성과 그 효과를 분석하였다. 구체적으로 본 연구의 관심 대상인 정부간 재정정책이 지방정부의 재정운용 효과를 객관적으로 측정해 보기 위해, 지방자치단체의 재정형평성을 분석한 후, 정부의 정책 수단별 차이가 지방재정 형평성에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째, Coulter의 비형평계수 측정을 통해 지방재정의 형평성 수준을 살펴보고, 기초자치단체별 재정형평성의 조정계수를 도출하였다. 둘째, 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정 형평성과의 관계를 살펴보기 위해 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석을 활용하였다.

1) 재정 형평성 측정 모형 - Coulter의 비형평계수 측정

재정 형평성과 관련된 연구는 주로 세입을 기준으로 형평성을 측정하는데 세입 기준의 설정 방법 두 가지와 Coulter의 비형평계수를 사용하여 그 하위지역들 간의 불균형 배분 정도를 측정

하는 방법 세 가지가 있다.⁵⁾

이에 따라 본 연구에서는 Coulter의 비형평계수를 통해 지방재정의 형평성 수준을 살펴보고, 시, 군, 구별 재정 형평성의 조정계수를 도출하여 기초자치단체간의 불균형 배분 정도를 살펴보고자 한다.

Coulter(1980)가 고안한 통계적 방법으로서 비형평계수(Coefficient of Inequity)는 전체로서의 도시가 가지는 집합적인 특성을 고려할 때 그 하위지역들 간의 불균형배분 정도를 측정하는 모형이다(Coulter, 1980: 683-684). Coulter(1980)에 의하면 비형평성은 다음과 같은 계수로 계산된다. Coulter의 형평성 지표는 분산모형의 하나로 비형평성에 가중치를 두기 위하여 분자의 각항을 제곱하였다가 다시 제곱근을 취하였다. 형평성 지수 분모에는 절대적 편차의 2중 계산을 방지하려고 최소 E_i 에 2를 곱하여 제하였다(Coulter, 1980: 685).

$$I = \frac{100 \sqrt{\sum_{i=1}^k \left(\frac{X_i}{S} - E_i \right)^2}}{\sqrt{1 + \left(\sum_{i=1}^k E_i^2 \right) - 2 \min E_i}} = \frac{100 \sqrt{\sum_{i=1}^k \left(\frac{i \text{ 지역의 1인당 지방세액}}{\text{전체 관할 구역의 1인당 지방세액}} - \text{수요 인구비율} \right)^2}}{\sqrt{1 + \left(\sum_{i=1}^k \text{수요 인구비율}^2 \right) - 2(\text{최소 수요 인구비율})}}$$

i: 관할구역의 하위지역을 의미

k: 관할구역 내 하위지역의 총수

X_i : 선정된 지역 i의 전달된 특정 서비스의 양(즉, 하위지역에 전달된 서비스의 양)

S: 전체 관할구역에 전달된 서비스의 총량으로 각각의 X_i 들을 모두 합한 값

E_i : i번째 하위지역의 형평성 정도를 계량화된 수치(주로 인구를 표준으로 측정)

수식에서 i는 관할구역의 하위지역을 의미한다. 예를 들면 서울시가 전체 공공서비스 제공지역이라면 i는 각 자치구를 나타낸다. k는 관할구역 내 하위지역의 총수를 의미한다. 광역자치단체 16개, 기초자치단체 226개, 광역자치단체별 기초자치단체 수를 나타낸다. X_i 는 선정된 지역 i의 전달된 특정 서비스의 양(즉, 하위지역에 전달된 서비스의 양)의 의미하고, S는 전체 관할구역에 전달된 서비스의 총량으로 각각의 X_i 들을 모두 합한 값을 의미한다. 그러므로 X_i/S 는 전체 공공서비스 제공지역에 공급된 서비스의 총량 중 특정지역(i)에 전달된 서비스의 양을 비율로 표시한 값이다.

5) 첫째, 단순한 세입 자료를 기준으로 하는 연구는 자치단체별 일인당 지방세 수입의 재정형평성을 변이계수, 지니계수, KP 지수(Khetan and Poddar, 1976), PO 지수(Pechman and Okner, 1974) 등 지수를 이용하여 측정하고 있다(박완규, 1996; 박완규·이종철, 2001; 박정수, 1997; 배인명, 2003; 서정섭, 1997; 이효, 1997; 김정훈, 2001; 주만수, 2010). 둘째, 단체별 공공서비스의 공급비용의 차이를 고려한 세입을 기준으로 하는 연구는 먼저 자치단체들의 인구와 면적, 자립도 등을 사용하여 각 자치단체의 일인당 공공서비스 공급비용을 유도한다. 그 후 이를 이용하여 자치단체별 비용지수를 도출하고 일인당 세입항목을 그 비용지수로 할인함으로써 세입 가치를 조정한다(김태일, 1999; 김태일·김재홍·현진권, 2001; 김정훈, 2003; 이승모·유재원, 2006; 최병호, 2008; 최병호·정종필·이근재, 2008; 주만수, 2009). 공급비용에 의해 조정된 세입항목 금액을 대상으로 변이계수를 산출하여 형평성의 개선효과를 판단할 수 있다. 셋째, 전국적 수준의 형평성을 측정하기 위하여 Coulter의 비형평성 계수를 도출하고 조정계수를 사용하여 그 하위지역들 간의 불균형 배분 정도를 측정할 수 있다(김인, 1986; 이승중, 1993; 문재우, 1995; 이영범, 2004; 문상호·김윤수, 2006; 윤광재·김윤수, 2009).

한편, E_i 는 형평성의 기준에 비추어 볼 때 특정지역 i 에 전달되어야 할 소망스러운 공공서비스의 비율적 총량, 즉 그 지역의 비율적 서비스 수요량을 의미한다. 특정지역의 공공서비스 수요량(E_i)을 표시하는 지표로서 가장 보편적으로 사용되는 변수는 ‘서비스 제공지역 전체인구 중에서 특정 지역이 차지하는 인구의 비율’이다(이영범, 2004: 245; 문상호·김운수, 2006: 272; 윤광재·김운수, 2009:127). 따라서 본 연구에서도 인구의 비율을 기준으로 사용하고자 한다.

또한 Coulter는 비형평성 계수(I)를 분석함에 있어서 다음과 같은 형평성 분석 기준을 제시하였다. 중앙정부의 재정정책에 의해 배분된 자치단체의 재원에 대하여 비형평성 계수를 계측한 후 그 계측치를 다음과 같은 분석기준에 맞추어 지방자치단체의 형평성 분석을 실시할 수 있다. 그러나 실제 형평성 판단 범위는 0(완전형평) \leq I \leq 100(완전비형평)이며, 50%가 넘는 경우는 이론적으로는 가능해도 실제로는 드물다고 본다(Coulter, 1980: 686).

〈표 3〉 Coulter의 비형평성 계수표

I(Coulter의 비형평성 계수)	형평성 판단 기준
0	완전히 형평적임(perfect equity)
1-10	거의 형평적임(virtual equity)
11-20	약간 비형평적임(minor inequity)
21-30	비형평적임(serious inequity)
31-50	매우 비형평적임(severe inequity)
50 이상	극도로 비형평함(extreme inequity)

그리고 형평성 분석에서 산출한 비형평성 계수는 분석단위 지역에 내재한 비형평성을 교정하고, 표본 전체의 형평성을 달성하기 위해 분석단위 지역별로 가감이 필요한 수치를 표시하는 조정계수를 도출할 수 있다. 이 조정계수는 각 분석단위인 시군구의 인구수를 기준으로 완전형평을 이루기 위하여 조정되어야 할 금액이다. 이러한 하위 자치단체별 형평성 조정계수는 비형평성 지수를 도출 후, 원래의 투입물이나 산출물에서 어느 정도의 비형평성이 존재하는 가를 계산할 수 있는데, 그 공식은 다음과 같다.

※ 하위 자치단체별 형평성조정계수

$$I_i = X_i - E_i(S)$$

조정계수인 I_i 는 특정지역에 전달된 규모량(X_i)에서 형평성을 위해 조정되어야 할 규모량(E_i)을 제한 값으로 산정함을 보여준다. 이는 각 지역별 비형평 정도의 실제 양을 의미한다(Coulter, 1980: 691). 값이 작을수록 재원이 부족하다는 것을 의미한다.

2) 재정 형평성에 대한 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석

그 다음 1997년부터 2011년까지 15년간 226개 시, 군, 구 기초자치단체를 대상으로 정부의 재정정책에 따른 지방정부의 재원이 지방자치단체 재정 형평성에 어떠한 영향을 미치고 있는지 그 효과를 분석하고자 한다. 여기서 종속변수로는 재정 형평성은 앞서 Coulter의 비형평성 계수 측정을 통해 도출된 전체 세입의 지역별 비형평량(조정계수)을 바탕으로 정부의 재정정책과의 영향관계를 살펴보았다. 종속변수로서 전체 세입의 지역별 비형평량(조정계수)는 전국적으로 배분된 재원의 지역별 배분이 인구분포에 대비하여 과잉하거나 과소한 정도를 비교 측정할 값으로, 원점(0)을 기준으로 과소한 지역(-)이나 과잉한 지역(+) 모두 비형평성을 증가시키는데 기여하게 된다.

이를 위해 본 연구에서는 시계열 횡단면 데이터의 특성과 OLS 기본가정 위배유무를 감안하여⁶⁾, 결합자료의 특성이 갖는 문제를 해결할 수 있는 대표적인 방법으로는 Beck and Katz(1995)의 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석을 활용하였다. 구체적인 분석모형은 다음과 같다.

$$Loc_Equ_{it} = \alpha_1 + \sum_{k=2}^k \beta_k X_{kit} + v + e$$

$$i = 1, 2, \dots, n, t = 1, 2, \dots, T_i$$

여기서, 아래첨자 i 는 횡단면 자료의 수를 의미하며, 이 연구에서는 226개 지방자치단체와 연도를 나타내며, t 는 시계열 자료의 수로 이 연구에서는 1997년부터 2011년까지 15개 년도를 의미한다. 또한 k 는 독립변수와 통제변수로 지방정부 i 의 t 연도 재정정책으로 인한 자원규모(지방세액, 지방교부세액, 보조금액, 지방양여금액, 재산과세액, 소득과세액, 소비과세액)와 지방정부 i 의 t 연도 통제요인(자치단체장 소속 정당, 재정자립도, 소득수준)을 의미한다. 그리고 v 는 고정효과에 따른 시간더미를 포함한 것이다.⁷⁾

- 6) 시계열 횡단면 데이터의 회귀분석은 여러 장점에도 불구하고 시간과 공간을 결합한 자료의 특성상 일반적인 선형 회귀분석의 기본가정을 위배할 가능성이 높다. 구체적으로 첫째, 결합자료는 시간에 따라 상호의존적인 관찰 값들의 특징 때문에 서로 다른 시점 간의 상관관계인 자기상관(autocorrelation)을 갖는 경향이 있다. 둘째, 오차의 분산이 단위나 시간에 따라 달라지는 이분산성(heteroscedasticity)의 특징이 있다. 셋째, 오차가 특정 시점에 공간단위에 걸쳐 상관관계를 갖는 동시적 상관(contemporaneous correlation)을 보이는 경향이 있다. 넷째, 결합자료는 시간에 따라 변화하는 요인과 단위에 따라 변화하는 요인이 서로 다른 구조를 가질 수 있기 때문에 오차가 시간효과와 단위효과(time and space effect)를 모두 포함할 수 있다(Hicks and Janoski, 1994; podesta, 2000; 민익식·최필선, 2009). 이와 같은 경향들은 일반 선형 회귀분석(OLS) 추정이 편의(biased)를 가지거나, 비효율(inefficient)적이거나 불일치(inconsistent)하는 문제를 갖게 한다. 따라서 이러한 문제점을 해결할 수 있는 모형을 설정하여야 한다(김승연·홍경준, 2011: 216-218).
- 7) 고정효과를 포착하기 위해 지역더미(unite dummy)를 포함시킬 경우, 지역더미와 시간에 따라 거의 변화하지 않는 변수(time-invariant)가 동시에 독립변수에 투입된 고정효과 모형을 설정하게 되면, 시간에 따라 변화하지 않는 변수의 추정이 비효율적이게 되고, 점 추정 편의(bias)가 발생한다. 따라서 이런 경우 지역더미를 포함하

2. 연구범위 및 변수의 설정

1) 재정 형평성 측정 요소

지방자치단체간 재정 형평성이란 동종 자치단체들 사이의 재정력이 평균화되어 있는 정도를 의미하며, Musgrave(1989)는 지방자치단체들 간의 재정 형평성을 “동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 지방자치단체들 사이에 재정 형평성이 달성되는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 많은 세금을 징수할 능력이 있는 지역과 그렇지 못한 지역간에는 재정력뿐만 아니라 공공서비스의 질적인 차이가 발생할 수밖에 없다. 따라서 재정 형평성의 문제는 주로 중앙정부와 지방정부간(수직적 형평) 또는 지방정부간(수평적 형평) 자원배분의 형평성이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 이루어지고 있다(김동기, 2008: 60).

또한 재정 형평성의 효과를 분석하는 목적은 재원을 이전하는 다양한 제도가 지방자치단체의 재정력 격차를 완화하는 역할을 적절히 수행하는지 확인하고자 하는 것이다.

이에 따라 본 연구는 앞에서 논의한 바와 같이 세원이양 정책의 변수로는 머스그레이브(R.A. Musgrave)의 정부 기능에 따른 세원배분론에 따라 지방세원을 재산과세, 소득과세, 소비과세, 기타과세로 구분하였다. 그리고 재정이전 정책의 변수로는 정부가 재정이전을 통해 정부간 재정관계 불균형 완화와 지방자치단체 재정지출 수준을 확대하는 정책으로 지방교부세와 보조금, 지방양여금으로 구분하였다.

또한 재정형평성 효과 측정의 기준은 지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 공공재적인 성격이 존재한다는 측면에서 각 지역에 표준적인 공공서비스를 제공하려면 인구규모에 따라 지역간 배분될 필요가 있다. Coulter의 비형평계수 측정 모형에서도 인구수, 지역별 재정자립도, 면적, 인구증가율 등 규범적 분배기준을 바탕으로 형평성을 측정한다. 뿐만 아니라 지방교부세, 재정정보전금, 도세징수교부금 등 지역 간 재정 형평화를 위한 자원 배분시 모두 인구요인을 반영하여 배분되고 있다.

따라서 재정형평성의 효과 측정에 있어서도 대상 지역의 인구수를 중심으로 각 재원별 형평성 분석을 실시하였다. 세원이양 정책의 형평성 측정 요소는 1인당 각 재원의 자치단체간 분포가 형평성 분석의 기준이 된다. 반면, 재정이전 정책의 형평성 측정 요소는 각 유형의 의존재원이 배분됨에 따른 형평성 수준을 살펴보기 위해 1인당 지방세액을 기준으로 삼아 각 유형의 의존재원(지방교부세, 보조금, 지방양여금)이 배분됨에 따른 1인당 재원의 분포를 기준으로 형평성 분석을 실시하였다.

지 않을 것을 제한한다(Beck, 2001; Beck and Katz, 2007). 본 연구에서도 효율적인 추정을 위해 시간더미만을 포함하였다.

〈표 4〉 본 연구의 형평성 측정 지표

구분		변수	분석연도 및 단위
지방재정 전반	전체 세입	세입 결산액	1997년 - 2011년 226개 기초자치단체
	지방세	지방세액	
	자체수입	자체수입액(지방세+세외수입)	
	의존재원	의존재원액(지방교부세+보조금+지방양여금)	
세원이양 정책	재산과세	취득세, 등록세(등록면허세), 자동차세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세	
	소득과세	주민세, 지방소득세, 농지세(농업소득세), 사업소세	
	소비과세	도축세, 담배소비세, 주행세, 레저세	
	기타과세	지역개발세, 면허세, 지방교육세	
재정이전 정책	지방교부세	지방세액 + 지방교부세액	
	보조금	지방세액 + 보조금액	
	지방양여금	지방세액 + 지방양여금액	

2) 정부의 재정정책과 지방자치단체의 재정형평성 효과

본 연구에서 독립변수는 지방재정 형평성에 영향을 미치는 정부의 재정정책이다. 정부간 재정 관계에 있어 재정정책은 앞서 이론적 배경을 통해 논의한 바와 같이 크게 두 가지로 구분된다. 자원 확충을 위해 정부의 기능에 따라 세원을 배분하고자 하는 세원이양 정책과 지역간 경제력 및 재정력 격차를 해소하기 위해 상위정부와 하위정부간의 재원을 이전하고자 하는 재정 이전 정책으로 구분할 수 있다.

첫째, 세원이양 정책의 변수로는 머스그레이브(R.A. Musgrave)의 정부 기능에 따른 세원배분론에 따라 지방세원을 재산과세, 소득과세, 소비과세, 기타과세로 구분하였다. 둘째, 재정이전 정책의 변수로는 정부가 재정이전을 통해 정부간 재정관계 불균형 완화와 지방자치단체 재정지출 수준을 확대하는 정책으로 지방교부세와 국고보조금, 지방양여금⁸⁾을 변수로 선정하였다.

또한 지방세입액과 교부세액, 보조금액과 같은 연속변수의 경우 정규성을 확보하기 위해 각 세입액에 자연로그를 취하였다.

그리고 통제변수로서 지방정부의 역량을 포함하였다. 지방정부의 재정운용과 지방정부의 역량은 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 지방재정 운용에 미치는 효과가 중앙정부의 정책일 수도 있지만 지방정부 자체의 역량으로 나타나는 효과일 수도 있기 때문이다.

이에 따라 본 연구에서는 지방정부의 역량으로 단체장의 소속 정당, 재정자립도, 소득수준을

8) 지방양여금은 2005년도에 폐지되었으나 다른 의존재원과는 달리 국세의 일부를 지방으로 이양한 세원배분의 형태로 지방에 이전된 의존재원이며, 그 용도가 명시되어 있는 특정재원이라는 점에서 다른 의존재원과는 다른 형태를 가지고 있다. 따라서 본 연구의 범위에 포함하여 다른 의존재원과의 차이를 살펴보고자 하였다.

변수로 선정하였다.9) 먼저, 정부간 재정관계에 있어 국가 자원의 배분과 운용의 문제는 정치적 이해관계를 포함한다. 보다 더 많은 재원을 확보하고자 하는 지방정부와 중앙정부간 정치적인 과정은 자치단체장의 정치적 리더십에 영향을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 자치단체장의 소속 정당을 변수로 선정하였다. 그리고 재정자립도는 지방자치단체가 자체재원을 조달할 수 있는 능력을 나타내는 지표로 자치단체의 재정구조와 자구노력 등의 정도를 판단할 수 있다. 이는 지방정부가 자체적으로 행정을 운영하는데 있어 중요한 역량 요소로서 재정자립도의 정도에 따른 재정운용의 효과를 비교해 볼 필요가 있다. 또한 지역주민의 소득수준은 지역의 경제 및 성장정도를 대변함과 동시에 지방재정 운용에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 따라서 지역의 소득을 반영하고 있는 변수인 주민세를 사용하였다.10)

〈표 5〉 변수의 조작적 정의

구분	변수명	변수		
독립 변수	세원 이양 정책	지방세(Local Tax)	LocT	지방세액
		재산과세 (Property Taxation)	ProT	취득세, 등록세(등록면허세), 자동차세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세
		소득과세 (Income Taxation)	IncT	주민세, 농지세(농업소득세), 지방소득세
		소비과세(Consumption Taxation)	ConsT	도축세, 담배소비세, 주행세, 레저세
		기타과세(Other Taxation)	OtT	지역개발세, 면허세, 지방교육세
	재정 이전 정책	지방교부세 (Local Share Tax)	LocST	지방교부세액
		국고보조금 (Subsidies)	Sub	국고보조금액
		지방양여금 (local transfer fund)	LocTF	지방양여금액
종속 변수	재정 형평성(Equity)	Loc_Equ	- 전체세입의 형평성 조정계수	
통제 변수	지방 정부 역량	자치단체장의 소속 정당	Party	- 여당 · 야당(1 · 0)
		재정자립도 (financial independence rate)	FI	- 재정 자립도
		소득 수준(residence tax)	ReT	- 주민세

9) 지방정부의 역량이란 지방정부를 어떻게 해석하느냐에 따라 지방정부 역량의 범주가 확대될 수 있고 축소될 수 있다. 따라서 일반적으로 역량을 대상으로 한 연구들의 측정지표를 종합하면 개인적 차원, 재정적 차원, 인구 사회적 차원으로 구분할 수 있다(이승중, 2008: 27-28).

〈표〉 선행연구 지방정부의 역량 측정지표 검토

구분	측정 지표
개인적 차원	단체장의 소속 정당, 단체장 연령 및 학력, 리더십, 지식, 기술, 직무노력, 직무능력, 정향성, 선호, 가치, 행동양태, 의지, 정책행위자의 영향력
재정적 차원	재정자립도, 재정력, 지방세 부담액, 학습조직, 제도, 부하관리, 네트워크, 전문성, 기술, 자원, 기구 설치, 적정인원, 자치권, 공무원수
인구 사회적 차원	소득수준, 지역경제, 경제성장, 정치구조, 인구규모, 도시규모, 서비스 수요, 정치안정, 의사결정의 분권화, 시민사회의 성숙, 투표율

자료: 이승중(2008: 27-28)에서 수정

10) 하능식·임성일(2007)의 연구와 문병근·하종원(2007) 등의 연구에서 자치단체의 평균 소득을 가장 잘 반영하는 지표를 찾기 위해 지방세, 재산세, 자동차세, 주민세 등을 대상으로 상관성 분석을 실시한 결과 1인당 주민세가 자치단체의 평균소득에 가장 적합한 것으로 나타났다(정재진, 2008:108).

IV. 실증분석 결과

1. 지방자치단체 재정형평성 변화 분석

Coulter의 비형평계수 측정 모형은 인구수, 지역별 재정자립도, 면적, 인구증가율 등 규범적 분배기준을 바탕으로 형평성을 측정한다. 재정형평성의 효과 측정 기준은 지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 공공재적인 성격이 존재한다는 측면에서 각 지역에 표준적인 공공서비스를 제공하려면 인구규모에 따라 지역 간에 배분될 필요가 있다.¹¹⁾

따라서 본 연구에서는 지방재정의 형평성을 측정하기 위한 기준변수는 대상 지역의 인구수를 사용하였다. 각 시, 군, 구의 인구수를 중심으로 각 재원별 형평성 분석을 실시하였고, 형평성 분석을 통해 산출된 형평성 지수뿐만 아니라 완전형평을 위한 조정계수를 도출하였다. 도출된 조정계수는 각 분석단위인 시군구의 인구수를 기준으로 완전형평을 이루기 위해 조정되어야 할 금액을 의미한다.¹²⁾

먼저, 시, 군, 구 기초자치단체의 인구규모를 기준으로 지방재정 세입규모에 대한 형평성 분석 결과를 살펴보면 <그림 1>에서 보여주고 있다.

구체적으로 살펴보면, 전체 지방세입의 경우 1997년부터 2011년까지 15년간 Coulter의 비형평계수가 시, 군, 구 모두 평균 5.44, 4.93, 3.54로 거의 형평한 것으로 나타나고 있다. 재원별로 보면 지방세와 세외수입을 포함한 자체수입의 경우에는 시와 군은 비형평계수가 평균 3.62, 3.89, 5.18, 4.91로 거의 형평한 것으로 나타나고 있다. 하지만 구의 경우에는 지방세의 비형평계수가 평균 11로 약간 비형평한 것으로 나타난 반면, 세외수입을 포함한 자체수입의 경우에는 비형평계수가 평균 6.75로 거의 형평한 것으로 나타나고 있다.

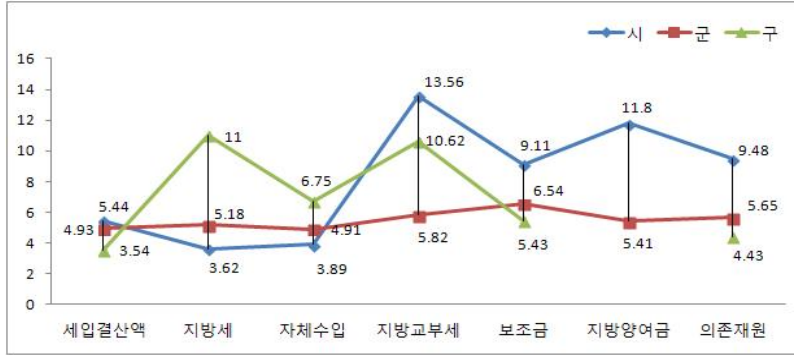
반면, 지방교부세, 보조금, 지방양여금 등 의존재원의 경우에는 시, 군, 구별로 다른 결과를 보이고 있다. 첫째, 시의 경우 비형평계수가 평균 9.11에서 13.56이내로 약간 비형평한 수준인 것으로 나타나고 있다. 특히 지방교부세의 경우에는 비형평계수가 평균 13.56 수준으로 비형평도가 다른 재원에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 이는 중앙정부로부터 받는 지방교부세의 규모가 상이하기 때문이다. 특히 시의 경우 재정력이 비교적 높은 자치단체들이 있어 지방교부세 불교부단체들이 존재하기 때문에 비형평도가 다른 재원에 비해 다소 높게 나타난다고 볼 수 있다. 둘째, 군의 경우에는 지방교부세, 보조금, 지방양여금 등 의존재원의 경우에도 비형평계수가 모두 평균 10 미만으로 거의 형평한 수준인 것으로 나타나고 있다. 셋째, 구의 경우에는 보조금은 비형평계수가 모두 평균 10 미만으로 거의 형평한 수준인 것으로 나타나고 있다. 반면, 지방교부세의 경우에는 비형평계수가 평균 10 이상으로 약간 비형평한 수준인 것으로 나타나고 있다. 이

11) 지방교부세, 재정보전금, 도세징수교부금 등 지역 간 재정 형평화를 위한 재원 배분시 모두 인구요인을 반영하여 배분되고 있다.

12) Coulter(1980)의 비형평계수 분석은 1의 값이 0인 경우 완전한 형평, 1~10인 경우 거의 형평, 11~20인 경우 약간 비형평, 21~30인 경우 상당한 비형평, 31~50인 경우 심각한 비형평, 50 이상인 경우 극도로 비형평적임을 의미한다.

는 구급 기초자치단체의 경우 재정력이 비교적 높은 자치단체들이 있어 지방교부세 불교부단체들이 존재하기 때문이라고 볼 수 있다.

<그림 1> 지방재정 재원별 Coulter 비형평성 계수(1997-2011 평균)



주: 구체적인 연도별, 재원별 Coulter의 비형평계수 표는 <부록>으로 제시

그 다음, 정부의 재정정책과 자치단체의 재정 형평성과의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세원배분에 따라 세원별 규모의 형평성을 살펴보면 <그림 2>과 같다. 먼저, 앞의 <그림 1>에서 살펴본 바와 같이 지방세 전체에 있어서는 시, 군의 경우 비형평계수가 각각 평균 3.62, 5.18로 거의 형평한 것으로 나타나고 있는 반면, 구의 경우에는 지방세 전체의 비형평계수가 평균 11.00으로 약간 비형평한 것으로 나타나고 있다. 그러나 세원배분에 따라 재산과세, 소득과세, 소비과세로 구분하여 살펴보면(<그림 2>) 시, 군, 구별로 세원배분의 형평도가 차이를 나타내고 있다. 시, 군, 구 모두 재산과세에 있어서는 평균 비형평계수가 각각 5.42, 6.46, 8.56으로 모두 형평한 것으로 나타나고 있다. 하지만 소득과세와 소비과세의 경우 시, 군, 구 별로 형평성에 차이를 보이고 있다. 시의 경우 소득과세는 형평(7.42), 소비과세는 약간 비형평(15.82)한 것으로 나타나고 있는 반면, 군의 경우에는 시의 결과와 상반된 결과로 소득과세는 비형평(11.41), 소비과세는 형평(4.38)한 것으로 나타나고 있다. 또한 구의 경우에는 소득과세와 소비과세는 비형평계수가 각각 평균 20.22, 35.73으로 상당히 심각한 비형평한 상태를 나타내고 있다. 이러한 결과는 시와 군의 결과와는 다른 결과를 보여주고 있다. 자치구의 경우 시, 군과는 달리 행정구역, 인구, 재정력 등 자치역량에서 커다란 차이를 보이기 때문에 지역간 격차가 발생할 수 밖에 없고 이러한 현실이 소득과세와 소비과세의 비형평 수준을 확대시키고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 재정이전에 따른 재정 형평화 효과를 살펴보기 위해 지방세에 지방교부세, 보조금 등의 의존재원이 교부되었을 때 재정 형평화 정도를 살펴보면 <그림 2>과 같다.¹³⁾

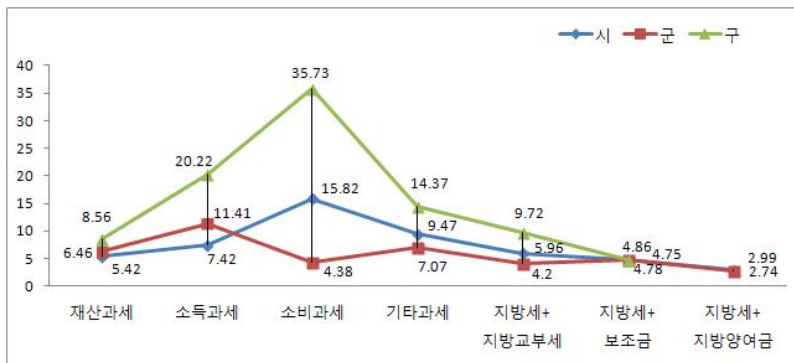
우선, 앞의 <그림 1>에서 살펴본 바와 같이 지방교부세, 보조금 등 각 재원의 형평화계수는 시와 구의 경우 10 이상으로 약간 비형평한 수준인 것으로 나타나고 있다. 이는 지방교부세, 보

13) 재정이전 정책의 형평성 분석은 각 유형의 의존재원이 배분됨에 따른 형평성 수준을 살펴보기 위해 1인당 지방세액을 기준으로 각 유형의 의존재원(지방교부세, 보조금, 지방양여금)이 배분됨에 따른 재원의 분포를 기준으로 형평성 분석을 실시하였다.

조금 등 의존재원은 형평화 재원으로 시군구간의 재정력 격차를 반영하여 재원의 배분되었기 때문에 지역간에 비형평하게 나타날 수 밖에 없다.

그러나 시, 군, 구 각 자치단체의 지방세에 의존재원이 교부된 후의 형평화계수는 모두 평균 2.9에서 9.7 수준으로 형평하게 나타나고 있다. 결국, 이러한 결과는 정부의 재정정책 중 재정이전은 지방자치단체간 재정관계의 불균형을 완화하기 위한 목적으로 산정방식과 배분방식, 그리고 조달방식 등 다양한 형태로 각 자치단체에 이전됨에 따라 재정관계의 불균형 완화에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

<그림 2> 세원배분 / 재정이전에 따른 Coulter 비형평성 계수(1997-2011 평균)



주: 구체적인 연도별, 자원별 Coulter의 비형평계수 표는 <부록>으로 제시

2. 지방자치단체 재정형평성에 대한 효과 분석

지방재정의 형평성은 재원의 지역 간 배분이 인구를 기준으로 형평하게 배분되었는지 여부를 측정하는 것이다. 종속변수로서 전체 세입의 지역별 비형평량(조정계수)은 전국적으로 배분된 재원의 지역별 배분이 인구분포에 대비하여 과잉하거나 과소한 정도를 비교 측정하는 값으로, 원점(0)을 기준으로 과소한 지역(-)이나 과잉한 지역(+) 모두 전체 비형평성을 증가시키는데 기여하게 된다.

이에 따라 정부의 재정정책에 따른 지방정부의 재원이 지방자치단체 재정 형평성에 미치는 영향을 살펴보기 위해서 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석을 실시하였다.

모형의 선정에 앞서 OLS 기본가정에 대한 검증으로 결합시계열회귀분석이 선형회귀 가정을 위배하고 있는지를 확인하고, 본 연구의 적합한 모형을 설정하기 위해 검증을 실시하였다. 검증결과는 결합시계열 자료에서 고정효과가 존재하고 있으며, OLS의 기본가정을 위배하는 경향이 존재하는 것으로 확인되었다.¹⁴⁾ 따라서 이분산성 및 동시적 상관을 해결하기 위한 모형으로 PCSE 모형(Prais-Winsten 추정)을 선택하였다. 또한 자기상관 효과 보정을 위한 옵션(panel-specific AR1) 및 고정효과에 따른 시간더미를 대입하였다.

구체적으로 시, 군, 구 기초자치단체의 자원별 규모와 전체 세입의 비형평성에 대한 효과 분석

결과를 살펴보면 <표 6>, <표 7>과 같다.

첫째, <표 6>에서와 같이 지방정부의 세원별 규모와 전체 세입의 비형평성과의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 자주재원의 근간이라고 할 수 있는 지방세에 있어서는 시, 군의 경우 1% 수준에서 유의미하게 음의 방향의 효과를 미치는 것으로 나타나고 있다. 즉, 지방세 규모가 증가 할수록 전체 재원의 비형평량(조정계수)은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방세 규모가 커질수록 전체 재원이 인구에 비례하여 형평하게 배분되고 있다고 볼 수 있다.¹⁵⁾ 반면 정부의 의존재원인 보조금의 경우에는 유의한 정도에 차이는 있지만 시, 군, 구 모두 반대의 결과를 나타나고 있다. 즉, 보조금의 규모가 증가 할수록 전체 재원의 비형평량(조정계수)은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 정부의 재정보조가 커질수록 전체 재원이 인구에 비례하여 비형평하게 배분되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 결과는 자체재원인 지방세의 증가는 전체 재원의 형평성을 향상시키는 반면, 정부의 보조금의 증가는 전체 재원의 형평성을 악화시키고 있다고 볼 수 있다.

<표 6> 재정 형평성 효과에 관한 추정결과

Var	Coef.	시	군	구
지방세		-119632***	-81234.9***	4817.394
지방교부세		974.0695	36114.66	-798.194
보조금		65542.5***	53565.6***	1121.972
지방양여금		5998.788	-9021.21	46.7781
소득수준		5686.692	-1657	1317.564
재정자립도		-1459.03*	-2130.38***	131.1179
단체장 소속 정당		-2121.97	-10167.2**	2725.284
_cons		525065.3*	-60610.4	-77135.5
rho		0.849629	0.759615	0.811921
N(Groups)		1080(72)	1275(85)	1035(69)
Wald chi ²		65.84	110.76	4.63
Prob > chi ²		0.0000	0.0000	0.7048
R-sq		0.2237	0.3283	0.0154
고정효과		시간더미	시간더미	시간더미

주: ***는 1% 수준에서 **는 5% 수준에서 *는 10% 수준에서 유의함

14) <표> 결합시계열회귀분석 검정 통계

구분	검정통계도구	검정통계값			유의확률
		시	군	구	
고정효과	Hausman test	chi ² (10)=137.45	chi ² (10)=56.55	chi ² (10)= 97.00	0.0000
자기상관	Wooldridge test	F(1, 71) =286.634	F(1, 84) =189.093	F(1, 68) = 143.898	0.0000
이분산성	Modified Wald test	chi ² (72)=14262.55	chi ² (85)=17440.92	chi ² (69)=4521.97	0.0000

15) 하지만 구의 경우에는 통계적으로 유의미하게 나타나고 있지는 않지만 지방세 규모가 증가 할수록 전체 재원의 비형평량(조정계수)도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 시와 군의 결과와 반대되는 결과로 구의 경우 지역간 격차가 시와 군의 비해 가장 크게 나타나기 때문이라고 볼 수 있다. 실제로 자치구 중 서울 강남구의 2011년 재정자립도가 82.8%인데 반해 부산 영도구는 14.0%에 불과하고, 서울시 안에서도 노원구는 27.7%로 지역간 격차가 크게 나타나고 있다.

둘째, 세원이양 정책으로 세원배분에 따라 세목별로 재산과세, 소득과세, 소비과세, 기타과세로 구분하여 전체 세입의 비형평성과의 관계를 살펴보면 다음과 같다(<표 7>). 먼저, 재산과세의 경우 시, 군, 구 모두 1% 수준에서 음의 방향으로 유의미한 영향이 나타나고 있다. 즉, 재산과세의 규모가 증가할수록 재원의 비형평성은 감소한다고 볼 수 있다. 이는 재산과세의 규모가 증가할수록 전체 재원의 형평성이 높아지고 있다고 볼 수 있다. 그 다음, 소득과세와 소비과세의 경우에는 유의미한 정도에 있어 차이는 있지만 시, 군의 경우 음의 방향으로 유의미한 영향을 나타내고 있다. 즉, 시, 군의 경우 소득과세와 소비과세의 규모가 증가할수록 전체 재원의 비형평성이 감소하고 있으므로 재원의 형평성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

이러한 결과는 유의미한 정도에 있어 차이는 있지만, 시와 군, 구간의 다른 결과를 나타내고 있다. 시와 군은 지방세, 재산과세, 소득과세, 소비과세 등 세원이양 정책이 모두 전체 재원의 형평성에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 자치구의 경우에는 재산과세에 있어서만 전체 재원의 형평성에 긍정적인 영향을 미치고 있는 반면, 지방세, 소득과세, 소비과세 모두 전체 재원의 형평성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 시, 군급 기초자치단체와는 상반된 결과로 자치구의 경우 지역간 격차가 시와 군의 비해 가장 크게 나타나기 때문이라고 볼 수 있다. 특히, 소득과세와 소비과세의 경우에는 기존의 부유자치단체를 중심으로 심한 지역적 편재현상을 보이고 있어, 자치단체의 재정수준에 따라 차별적인 효과를 발생시킬 수 있고, 특히 세원이양이 지방정부별 세원의 차등분포로 인하여 지역간 차별적인 효과를 발생시킬 수 있다는 기존의 논의(곽채기·오연천, 1990: 1212-1218; 김석태, 1999: 181; 문병근, 2010: 154; 유태현, 2010: 27; 장덕희, 2011: 307)를 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 재정이전 정책으로 자치단체의 의존재원별 규모와 전체 세입의 비형평성과의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 시, 군의 경우 중앙정부의 의존재원인 지방교부세와 지방양여금의 경우에는 유의미하게 나타나고 있지 않지만, 보조금의 경우에는 1% 수준에서 양의 방향으로 유의미하게 나타나고 있다. 즉, 보조금의 규모가 증가할수록 재원의 비형평량이 증가하고 있다. 이는 보조금은 다른 의존재원과 달리 규모가 증가함에 따라 전체 재원의 형평성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

결국 재정이전 정책이 재원의 재분배를 통해 지역간 불균형을 완화시킬 수 있으나 전체 재원의 형평성에는 부정적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 이는 정부의 재정지원으로 동등한 금액의 서비스 비용이 투입되어도 서비스에 대한 수요와 단위 공급 비용이 다르다면, 제공되는 서비스의 규모 및 혜택수준이 달라질 수 있기 때문이라고 볼 수 있다(김태일·김재홍·현진권, 2001: 5). 그러나 구의 경우 통계적으로 유의미하게 나타나고 있지 않지만, 시와 군과는 조금 다른 결과로 지방교부세와 지방양여금에 있어 음의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 즉, 구의 경우 지방교부세와 지방양여금의 규모가 증가함에 따라 재원의 비형평량이 감소한다고 볼 수 있으므로 전체 재원이 인구에 비례하여 형평하게 배분되고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 통제변수로서 소득수준과 재정자립도, 단체장의 소속 정당은 유의미한 정도에 있어 차이는 있지만, 시, 군과 구가 상반된 결과를 보이고 있다. 시와 군의 경우 소득수준이 높을수록 전체 재원의 비형평성이 높아지고 있으므로 재원의 형평성이 저하된다고 볼 수 있는 반면,

재정력은 높을수록 재원의 비형평성은 낮아지고 단체장의 소속 정당이 여당일수록 재원이 비형평성이 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 구의 경우에는 소득수준이 높을수록 전체 재원의 비형평성이 감소하고 있으므로 재정의 형평성이 높아지고 있다고 볼 수 있는 반면, 재정력은 높을수록 재원의 비형평성은 높아지고 단체장의 소속 정당이 여당일수록 재원이 비형평성이 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 재정력이 높을수록, 단체장의 소속 정당이 여당일수록 전체 재원의 비형평성이 높아지고 있으므로 재원의 형평성이 저하된다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 재정정책별 재정 형평성 효과에 관한 추정결과

Var	Coef.	시	군	구
세원 이양	재산과세	-58663.4***	-32350.8***	-17008.6***
	소득과세	-67478.4	-23968.5	14391.92
	소비과세	-30593**	-40675***	610.5872
	기타과세	-9289.1*	-6909.8**	-1120.48
재정 이전	지방교부세	3319.475	28693.36	-805.927
	보조금	63676.33***	55375.13***	1163.029
	지방양여금	5483.594	-10243.6	-234.696
소득수준		66029.9	6806.929	-5412.73
재정자립도		-1241.42	-2133.55***	380.1979
단체장 소속 정당		-3082.27	-11153.3**	2807.259
_cons		315476.1	48043.91	80871.03
rho		0.880578	0.7274	0.779784
N(Groups)		1080(72)	1275(85)	1035(69)
Wald chi ²		60.17	115.76	22.63
Prob > chi ²		0.0000	0.0000	0.0122
R-sq		0.1949	0.3666	0.0566
고정효과		시간더미	시간더미	시간더미

주: ***는 1% 수준에서 **는 5% 수준에서 *는 10% 수준에서 유의함

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 이러한 정부간 세원배분 및 재정이전 정책에 의한 지방재정의 변화가 지방재정의 형평성에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 하였다. 즉, 정부의 재정정책의 변화 자체가 아니라 재정정책의 변화에 따른 결과로서 지방재정 운용의 효과를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 Coulter의 비형평계수 측정을 통해 지방재정의 형평성 수준을 살펴보고, 종속변수에 해당하는 자치단체별 재정형평성의 조정계수를 도출하였다. 그리고 패널교정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 이용한 결합시계열회귀분석을 통해 정부의 재정정책과 지방정부 재정형평성간의 관계를 실증적으로 분석하였다.

분석결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, Coulter의 비형평계수 측정결과, 시, 군, 구 등 자치단체의 유형에 따라 정책의 효과가 다르게 나타나고 있다. 구체적으로 세원이양 정책의 경우 재산과세는 시, 군, 구 모두 형평하게 나타나고 있지만, 소비과세와 소득과세의 경우 자치단체별로 형평 수준에 차이가 있지만 대체로 비형평하게 나타나고 있다. 이는 세원이양은 지방정부 별 세원의 차등분포로 인하여 지역 간 차별적인 효과가 발생할 수 있기 때문이다(김석태, 1999: 181; 문병근, 2010: 154; 유태현, 2010: 27; 장덕희, 2011: 307). 특히, 일부 국세 세목이 기존의 부유자치단체를 중심으로 심한 지역적 편재현상을 보이고 있어, 일부 국세의 지방이양은 지방재정력의 지역간, 자치단체간 불균형을 가중시킬 수 있기 때문이다(곽채기·오연천, 1990: 1212-1218). 반면, 재정이전 정책에 있어서는 지방교부세, 보조금, 지방양여금 모두 시, 군, 구의 재정 불균형 완화에 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 재정정책과 지방재정 형평성에 대한 효과 분석의 결과를 살펴보면, 재정이전 정책의 경우에는 재원의 재분배를 통해 지역간의 불균형을 완화시킬 수는 있지만, 전체 재원의 형평성에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 세원이양 정책의 경우에는 세원의 배분을 통해 지역간 불균형 완화에는 기여하지 못하지만, 전체 재원의 형평성에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세원이양을 통한 재원의 배분이 전체 재원의 형평성에 기여하며, 이는 지방재정 운용의 효율성 제고에도 중요한 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다.

이상의 논의로부터 본 연구가 갖는 함의는 향후 효율적인 지방재정 운용을 위한 정부간 재정정책의 결정시 고려되어야 할 사항들로서 다음과 같다.

첫째, 지방정부가 지방재정을 확충하고 효율적인 재정 운용을 위해서는 자주재원의 확보를 통한 형평성 제고가 매우 중요한 과제이다. 지방자치단체의 과세능력을 강화하여 중앙과 지방 간 재원 배분의 형평성을 제고하기 위한 정책은 지방정부 간 자체재원의 수평적 형평성에 영향을 미치는 제도라고 할 수 있다. 본 연구의 분석결과에서도 재정이전 정책보다는 세원이양 정책이 전체 재원의 형평성에 더 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 따라서 지방정부가 역할을 적절히 수행하기 위해서는 의존재원과 같은 재정이전 정책보다는 국세와 지방세간 세원이양을 통해 이루어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

둘째 세원이양 정책과 재정이전 정책의 역할분담을 적정하게 설정하는 것이 중요하다. 국세의 지방 이양을 중심으로 한 지방세원 확충이 지방정부 전체로서는 절대적 자립수준을 향상시키는 것이 사실이지만, 개별 자치단체의 불균형을 확대시킬 우려가 있다. 실제 분석결과에서도 지역 경제 활동이 반영되는 소비과세의 경우 세원이 몰려 있는 수도권의 경우에는 지방세수가 늘겠지만, 기타 지역은 오히려 경제적으로 소외될 수 있기 때문에 자치단체간 수평적 형평성을 저하시키는 결과를 가져오기도 했다. 하지만 종합적으로 살펴보면, 본 연구의 결과에서와 같이 재정이전 정책의 경우에는 재원의 재분배를 통해 지역간의 불균형을 완화시킬 수 있으나, 전체 재원의 형평성에는 부정적인 영향을 미치게 된다. 반면, 세원이양 정책의 경우에는 세원의 이양을 통해 지역간의 불균형을 완화에 기여하지 못하지만, 전체 재원의 형평성에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 중앙과 지방간 재정관계는 세원이양 정책과 재정이전 정책간의 연계가 필요하다고 본다.

참고문헌

- 강대오·정용화(2000). “국세와 지방세 배분의 효율성에 관한 연구”, 「세무회계연구」, 7권: 271-294.
- 강문희. (2001). “중앙정부의 지방재정지원정책, 1970-1993: 정책결정변수의 탐색”. 한국정책학회 2001년 하계 학술세미나 발표논문집: 605-634.
- 곽채기·오연천. (1990). “중앙·지방정부간 세원배분의 합리적 재조정의 방향과 지방양여세제도의 도입구상”. 「한국행정학보」 제24권 3호: 1211-1231
- 김석준. (1991). “정책유형별 영향집단과 정책의 형평성”. 「한국행정연구」, 1(2): 171-197.
- 김석태. (1999) “세원 재배분에 따른 지역별 재정확충효과”. 「한국행정논집」, 11(1): 169-184.
- 김승연·홍경준. (2011). “지방정부의 정부간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구”. 「사회복지연구」, 42(3): 207-231.
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과”. 「한국지방재정논집」, 6(2): 3-20.
- 문병근·정종필. (2000). “지방재정조정제도의 형평화 효과 분석”. 「경제학논집」, 9(2): 293-311.
- 문상호·김윤수. (2006). “노인요양시설서비스의 효율성과 형평성에 관한 연구: DEA 효율성 지수와 Coulter의 비형평성 조정계수를 중심으로”. 「정책분석평가학회보」, 16(3): 265-292.
- 문재우. (1995). 「우리나라 의료보장정책의 형평성평가에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박기목. (2006). “국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로”. 「지방정부연구」, 10(1): 285-301.
- 박승재. (2010). “국가와 지방자치단체간의 조세수입권의 분배문제”. 「세무학연구」, 27(3): 131-177.
- 박승준. (2008). “분야별 재정지출의 경제적 효과 분석”. 「재정정책논집」, 10(3): 99-134.
- 박완규. (2013). “지방자치단체의 세입 및 세출이 지역경제에 미치는 영향: 경기도내 시 지역을 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(2): 75-91.
- 박정수. (1997). “지방교부세의 형평화 및 재분배효과 분석”. 「재정금융연구」, 4(1): 25-52.
- 손희준. (2005). “재정분권화 정책의 평가와 발전방안”. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 159-185).
- 송상훈 외. (2011). 「분권시대 지방교부세의 발전방향」. 경기개발연구원.
- _____. (2011). 「국세와 지방세의 조정방안 연구」. 경기개발연구원.
- 오시환. (2005). “중소기업 조세지출의 실효성 제고방안에 관한 연구: 형평성과 효율성 중심으로”. 「지방정부연구」, 9(2): 293-315.
- 우명동. (2008). “참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 ‘현상’과 ‘본질’을 중심으로”. 「한국지방재정논집」, 13(1): 125-164.
- 우명동·강명구. (2007). “우리나라 조세·재정정책의 평가와 개혁방향 모색”. 「재정정책논집」, 9(2): 3-39.
- 염명배. (2004). “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정: 국세 지방세 재분배문제를 중심으로”. 「재정논집」, 18(2): 23-48.

- 윤광재·김운수. (2009). “특별·광역시 재원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구”. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 121-145.
- 이승중. (1993). “지방정부 공공서비스 배분의 균형성 분석”. 「한국정책학회보」, 제2호: 188-206.
- 이승중 외. (2008). 「지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제」. 박영사.
- 이재은. (2001). “국민의 정부 조세·재정정책의 특징: 평가와 과제”. 「재정논집」, 15(2): 53-95.
- _____. (2006). “지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향”. 「한국지방재정논집」, 11(2): 33-67.
- 임성일. (2003). “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분 체계의 재구축”. 「한국지방재정논집」, 8(2): 1-31.
- 장덕희. (2011). “자동차세 세율인하와 주행세 제도 도입이 세입규모와 자치단체 간 세입격차에 미친 영향 분석”. 「한국정책학회보」, 20(1): 303-375.
- 전상경(2012). “정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구”, 「지방정부연구」, 16(1): 121-145.
- 정재진. (2008). 「재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향분석」. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 조기현·서정섭. (2003). “중앙과 지방간 재정관계의 조정”. 「한국지방재정논집」, 8(1): 103-134.
- 조운행. (2001). 「지방교부세 재정형평화의 성과분석」. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 주만수. (2009). “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위 변동”. 「경제학연구」, 57(3): 101-129.
- 최병호. (2011). “한국의 지방세정책 동향과 과제”. 「2011 한국지방재정학회 한일국제세미나 추계 지방세세미나 발표논문집」. 3-20.
- 최영출. (2013). “지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로”, 「지방정부연구」, 17(2): 369-389.
- Bahl, Roy. (1984). *Financial State and Local Government in the 1980s*. Oxford University Press.
- Beck N. and J.N. Kats. (1995). What to do(and not to do) with Time-Series Cross-Section Date. *American Political Journal Review*, 89: 634-647.
- Coulter, Philip B. (1980). Measuring the Inequity of Urban Public Services: A Methodological Discussion with Application. *Policy Studies Journal*, 8(5): 683-698.
- Coulter, Philip B. (1981). Measuring Distributional Inequity. *Policy Studies Journal*, 10(2): 396-405.
- Farrell, M. J., (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of Royal Statistical Society*, 120(3): 253-282.
- Fisher, R. C. (1979). A Theoretical View of Revenue Sharing Grants. *National Tax Journal*, 32(2): 173-184.
- _____. (2007). *State and Local Public Finance*, 3rd ed., Thomson South-Western.
- 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.

- Hsiao, Cheng. (2003). *Analysis of Panel Data*, 2nd ed., Cambridge University Press.
- 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.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation*, H.D. Lasswell and D. Lerner(eds.), Policy Sciences, Stanford, California: Stanford Univ. Press, 3-15.
- _____. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1: 3-14.
- Mankiw, N. G., (2004). *Principles of Economics*, Thomson South-Western.
- Musgrave. R. A. (1983). *Who Should Tax, Where, and What?* in Chares MCLure(ed.). Tax Assignment in Federal Countries. Australian National University Press.
- Musgrave, R. A & P. B. Musgrave., (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.,
- Oates, W. E. (1979). *Lumpsum Intergovernmental Grants Have Price Effects*. In P. Mieszowski and W. H. Oakland(eds.). *Fiscal Federalism and Grants-i-aid*. Urban Institute.
- Peterson, John E. and Strachota, Dennis R. ed. (1991). *Local Government Finance: Concepts and Practices*. Government Finance Officers Association.
- Solow, R. M., (1957) Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 15(2): 312-320.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424:
- Wildavsky, A. (1966). The Political Economy of Efficiency: Cost Benefit Analysis, System Analysis, and Program Budgeting. *Public Administration Review*. 26(4). 292-310.¹⁶⁾

이미애(李美愛): 성균관대학교에서 행정학 박사학위(중앙정부의 재정정책이 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구: 재정운용의 효율성과 재정 형평성 분석, 2013)를 취득하고 경기개발연구원 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 정부간 관계, 재정정책 등이다. 주요 연구논문으로는 “지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 변화”(2011), “지역상생발전기금의 재원구조 개선방안에 관한 연구”(2012), “세계잉여금의 예산편성 및 활용방안 연구”(2012) 등이 있다(brightmiae@gmail.com).

〈부록 1〉 지방재정 자원별 Coulter 비형평성 계수 변화

구분		세입결산액	지방세	자체수입	지방교부세	보조금	지방양여금	의존재원
시	1997	4.67	2.56	3.73	14.06	10.26	11.43	11.64
	1998	4.89	2.41	3.27	13.92	11.13	11.77	11.83
	1999	5.01	2.59	3.10	13.76	9.15	11.96	10.54
	2000	4.65	3.20	2.82	13.91	7.83	11.42	8.63
	2001	5.17	3.39	3.21	13.79	8.98	11.09	8.94
	2002	6.27	2.63	3.29	13.87	13.20	12.03	10.29
	2003	6.85	3.57	5.59	13.97	11.42	11.76	9.55
	2004	5.69	3.60	5.02	13.90	8.30	12.91	8.93
	2005	5.59	4.01	4.18	13.29	8.71	-	9.21
	2006	5.57	4.11	4.23	12.96	8.73	-	8.92
	2007	5.26	4.12	3.94	13.29	7.68	-	8.47
	2008	5.56	4.09	3.77	13.55	7.78	-	9.29
	2009	5.55	6.23	5.24	13.21	8.42	-	9.25
	2010	5.41	3.81	3.50	12.96	7.40	-	8.30
2011	5.45	4.05	3.48	13.01	7.72	-	8.48	
	평균	5.44	3.62	3.89	13.56	9.11	11.80	9.48
군	1997	4.03	3.30	5.25	5.06	4.82	5.16	4.56
	1998	3.78	3.55	3.53	5.12	5.64	5.44	4.75
	1999	4.02	4.86	3.91	5.36	6.51	5.18	5.20
	2000	4.30	4.71	5.86	5.55	4.98	5.64	4.84
	2001	4.38	4.07	3.72	5.43	5.27	5.38	4.98
	2002	5.67	4.79	4.06	5.46	9.84	5.32	6.88
	2003	6.17	5.17	7.69	5.67	8.19	5.51	5.98
	2004	4.79	5.34	6.25	5.16	5.14	5.62	4.74
	2005	4.59	6.69	3.96	5.37	6.48	-	5.38
	2006	5.83	5.66	4.58	5.91	11.34	-	7.39
	2007	5.51	5.86	7.90	6.29	5.52	-	5.62
	2008	5.07	6.74	4.25	6.51	6.13	-	6.03
	2009	5.13	5.81	4.15	6.66	6.04	-	6.05
	2010	5.24	5.40	4.08	6.84	6.07	-	6.13
2011	5.36	5.82	4.44	6.87	6.14	-	6.17	
	평균	4.93	5.18	4.91	5.82	6.54	5.41	5.65
구	1997	3.83	10.26	6.85	-	7.65	-	5.21
	1998	3.67	9.46	5.79	14.03	6.13	-	5.25
	1999	3.62	9.55	5.73	13.46	6.41	-	5.04
	2000	3.65	9.96	6.19	13.71	5.34	-	4.67
	2001	3.61	10.99	6.55	13.10	5.28	-	4.50
	2002	3.66	10.96	6.43	13.00	5.55	-	4.63
	2003	3.62	11.30	6.44	13.44	6.26	-	4.66
	2004	3.71	12.14	6.45	12.56	5.58	-	4.52
	2005	3.57	12.92	6.49	10.50	4.97	-	4.57
	2006	3.58	12.69	7.62	9.68	5.55	-	4.48
	2007	3.68	13.56	8.50	8.06	4.85	-	4.20
	2008	3.65	10.79	7.89	6.72	4.56	-	3.82
	2009	3.37	12.06	7.26	6.01	4.15	-	3.29
	2010	2.99	9.93	6.88	5.57	4.60	-	4.01
2011	2.95	8.46	6.23	8.89	4.64	-	3.62	
	평균	3.54	11.00	6.75	10.62	5.43	-	4.43

〈부록 2〉 세원배분에 따른 Coulter 비형평성 계수 변화

구분	재산과세			소득과세			소비과세			기타과세		
	시	군	구	시	군	구	시	군	구	시	군	구
1997	4.05	6.11	7.37	5.99	8.57	17.68	19.55	3.24	38.54	9.37	11.96	10.31
1998	4.58	5.43	8.45	5.40	7.49	19.38	17.30	3.22	40.10	5.70	7.08	9.13
1999	4.76	5.76	7.75	6.31	13.16	18.79	19.84	2.64	42.19	5.69	5.99	9.75
2000	4.79	5.05	7.41	7.99	12.18	20.50	20.41	2.63	42.68	5.56	9.10	10.47
2001	5.83	5.12	7.69	8.08	10.06	20.32	20.35	2.65	39.71	13.28	3.15	15.23
2002	6.55	5.94	8.01	5.99	10.56	19.82	23.23	2.39	37.67	16.13	3.40	15.59
2003	6.37	6.55	8.13	7.26	10.98	20.91	19.40	2.67	38.46	13.67	3.89	15.90
2004	6.65	8.57	9.12	7.54	10.74	20.65	15.07	3.98	38.07	12.41	5.49	16.19
2005	6.56	6.73	8.57	8.67	14.32	20.64	11.63	4.70	34.50	9.99	4.20	15.61
2006	5.89	8.05	10.75	8.27	11.85	21.11	10.43	6.46	40.80	9.18	8.83	15.89
2007	5.76	7.18	9.12	7.57	11.83	20.85	11.05	6.95	25.51	9.79	8.86	16.34
2008	5.60	6.74	9.29	8.56	14.24	21.40	11.57	7.32	28.90	10.08	8.65	17.43
2009	4.69	7.06	9.21	8.18	12.41	19.92	10.58	7.04	32.17	7.20	8.61	17.01
2010	5.17	6.92	8.86	7.16	10.51	20.34	10.34	6.34	31.30	7.75	8.91	15.37
2011	3.97	5.70	8.64	8.27	12.33	20.95	16.59	3.45	25.42	6.18	7.88	15.36
평균	5.42	6.46	8.56	7.42	11.41	20.22	15.82	4.38	35.73	9.47	7.07	14.37

〈부록 3〉 재정이전에 따른 Coulter 비형평성 계수 변화

구분	지방세+지방교부세			지방세+보조금			지방세+지방양여금		
	시	군	구	시	군	구	시	군	구
1997	5.40	3.72	-	4.49	3.64	6.25	2.59	4.43	-
1998	5.28	3.49	9.22	5.18	4.16	5.23	2.42	2.33	-
1999	5.10	3.43	9.14	4.61	5.06	4.98	2.75	2.39	-
2000	5.44	3.82	9.49	3.88	3.32	5.02	3.14	2.52	-
2001	6.16	4.16	10.18	4.05	3.85	5.13	3.09	2.40	-
2002	6.04	4.09	10.32	7.67	8.27	5.30	2.87	2.42	-
2003	6.23	4.25	10.56	6.45	6.66	5.66	3.68	2.70	-
2004	5.86	3.69	11.27	3.97	3.54	5.71	3.38	2.75	-
2005	6.71	3.97	10.64	4.46	4.65	5.08	-	-	-
2006	6.15	4.38	11.32	4.27	9.09	4.88	-	-	-
2007	6.05	4.61	11.37	3.82	3.54	4.72	-	-	-
2008	6.38	4.93	8.11	4.80	4.10	3.47	-	-	-
2009	6.75	4.91	9.63	5.50	4.36	3.38	-	-	-
2010	5.90	4.36	8.61	3.91	4.36	2.95	-	-	-
2011	5.99	5.15	6.25	4.12	4.27	3.92	-	-	-
평균	5.96	4.20	9.72	4.75	4.86	4.78	2.99	2.74	-

Abstract

A Study on the Effect of Intergovernmental Fiscal Policy on the Fiscal Equity of Local Government

Lee, Mi Ae

The study analyzes how the changes in local finance caused by central fiscal policy in relations between central and local government affects equity of local fiscal.

This study is the intergovernmental fiscal policy changes in local fiscal effects of local fiscal equity analysis. The data of 226 local governments from 1997 to 2011 were analyzed with the Coefficient of Inequity of Coulter's. Next, it has been analyzed to see how revenue source of local government depending on central government's fiscal policy affects equity of local fiscal using PCSE(Panel Corrected Standard Errors) model.

The analysis result shows, First, different policy impact depending on types of local government such as city, county and district and capacity of each entity. Specifically, in tax revenue transfer policy, taxation on property is conducted equity across entire city, county and district but inequity has been detected in taxation on consumption and on incomes. On the other hand, in fiscal transfer policy, all city, county and district are found to contribute to mitigate fiscal inequity.

Secondly, In the analysis result on equity of central fiscal policy and local fiscal, in fiscal transfer policy, imbalance among regions might be to mitigate with reallocation of tax revenue but it is known to have negative effect on equity of entire revenue source. On the other hand, in tax revenue transfer policy, the tax revenue transfer itself does not directly to mitigate regional imbalance but has positive effect on equity of entire tax revenue. The result indicates resource allocation through tax revenue transfer could contribute to ensuring equity in entire tax revenue and this in turn has important impact in enhancing efficiency of fiscal management of local governments.

Key Words: Intergovernmental Fiscal Relations, Tax Revenue Transfer Policy, Fiscal Transfer Policy, Fiscal Equity(Coulter's Inequity)