

재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석

Fiscal Equalization and Convergence in Local Income

- 이근재 부산대학교 경제학과 BK21 사업단 계약교수(제1연구자)
Lee Keunjae Research Professor, BK21 in Economics, Pusan National Univ. (Primary Author)
(kjlee@pusan.ac.kr)
- 정종필 부산대학교 경제학과 BK21 사업단 계약교수
Jeong Jong-Pil Research Professor, BK21 in Economics, Pusan National Univ.
(jplee@pusan.ac.kr)
- 최병호 부산대학교 경제학과 교수(교신저자)
Choe Byeongho Associate Professor, Department of Economics, Pusan National Univ. (Corresponding Author)
(bhchoe@pnu.edu)

목 차

I. 서론

II. 재정이전제도의 개편과 형평화효과

1. 정부 간 재정이전제도 개편의 내용
2. 재정이전의 형평화효과 분석

III. 재원역전 현상의 실증분석

1. 재정이전과 1인당 재원의 순위
2. 재원수렴모형을 이용한 재원역전 현상의 실증분석

IV. 지역 소득수렴의 실증분석

1. 추정모형 및 자료
2. 실증분석 결과

V. 요약 및 함의

I. 서론

정부 간 재정이전은 수혜정부의 지출에 필요한 재원을 제공함으로써 재정건전성을 제고하는 기본적인 역할 이외에도 재정관리, 공공서비스 공급 상의 효율성과 형평성, 그리고 정부의 책임성 등에 영향을 미치는 인센티브 및 재정책임 메커니즘을 만들어낸다(Shah, 2007). 이런 이유로 인해 재정이전 제도의 올바른 디자인과 실행은 정부 간 재정관계의 핵심으로 성공적인 재정분권을 위한 필요조건으로 강조되고 있다.

우리나라에 있어서는 지난 정부하에서 중앙과 지방 간 재정이전제도와 관련하여 유례없이 다양한 제도개편이 이루어진 가운데 이전재원이 지방재정에서 차지하는 비중이 높아졌다. 지방양여금의 폐지와 함께 국가균형발전특별회계가 신설되면서 재정이전체계가 변화되었으며, 사회복지사무 중심의 국가사무 지방이양으로 분권교부세가 신설되었으며, 재산보유세 강화를 통해 부동산교부세가 설치되었다. 2003년 이후 5년간 지방재정 세입 규모(순계 기준)는 연평균 약 5.6%의 성장률을 나타내었는데, 이 중 자체재원의 평균성장률은 5.3%이었음에 비해 이전재원은 6.3%의 빠른 성장률을 기록하였다.¹⁾ 그 결과 지방정부의 재정행위에 대한 중앙정부의 영향력이 상당히 강화되었다.

그런데 제도개편에서 가장 특징적인 내용으로는 자치단체 간 재정형평화를 매우 강조하고 있다는 점을 들 수 있다. 형평화 보조금인 지방교부세는 물론 신설된 재정이전제도들은 예외 없이 그 배분에 있어서 수평적 재정형평성을 고려하고 있다. 지방교부세의 경우에는 법정률 인상과 특별교부세 비중 축소를 통해 형평화 재원인 보통교부세가 늘

어났으며, 그 배분에서 지역균형수요와 사회균형수요를 강조하고 있다. 또한 새로 설치된 균특회계, 분권교부세, 부동산교부세 등의 배분에 있어서도 자치단체의 재정력을 주요 기준으로 삼고 있다.

하지만 지나친 재정형평화의 강조는 다양한 문제를 수반할 우려가 있다. 우선 하나의 이전재원이 주어진 목적 이외에 형평화 기능을 함께 담당함에 따라 비효율이 발생될 가능성이 높다(Bergvall, et al, 2006). 또한 제도가 필요 이상으로 복잡하게 구조화됨에 따라 형평화보조금인 보통교부세의 기능에 왜곡이 발생할 수도 있다(최병호·정종필, 2007). 나아가 재정이전제도의 구조를 평가함에 있어서는 그 프로그램이 유발하는 중앙과 지방정부 및 지역주민들에 대한 유인에 주목해야 한다는 주장(Smart, 2007)과 같이, 형평화의 과도한 강조는 수혜자인 하위정부의 재정적 노력을 제대로 이끌어 내지 못한다.

한편 대표적인 국정목표였던 국가균형발전과 관련한 제도개편의 의의도 중요하다. 국가균형발전위원회(2003)에서는 “국가균형발전이란 지역 간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주 하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것을 의미한다”라고 정의한다.

이러한 정의에 따르면 재정형평화를 강조한 재정이전제도의 개편은 균등한 기회 제공을 통해 모든 지역의 발전 잠재력을 증진하기 위한 조건을 마련하기 위하여 추진되었음을 알 수 있다. 그런데 정책목표인 기본적인 삶의 기회 향유를 위해서는 저개발지역의 경제성장률이 상대적으로 높아짐으로써 다양한 경제적 및 비경제적 요소의 지역 간

1) 행정자치부의 ‘2008년도 지방자치단체 예산개요’를 이용, 연도별 최종 예산을 기준으로 계산함.

격차가 해소될 필요가 있다. 즉 균형발전정책의 추진에 있어서는 재정형평화가 주요 정책수단이 되었으므로 그 성과를 평가하기 위해서는 재정형평화의 수준을 검토하는 한편 지역경제성장의 측면에서 격차 해소 정도를 살펴볼 필요가 있다.

이 논문의 목적은 지난 정부에서 진행된 재정이전으로 인해 재정형평화는 어떤 수준까지 진행되었으며, 그 결과로 균형발전의 정책목표 달성에는 얼마나 기여하였는지를 분석하는 것이다. 연구목적 달성을 위하여 우선 재정이전의 형평화효과를 분석한다. 지난 정부하에서 제도 개편이 마무리되었던 2006년 한 해를 대상으로 시와 군 지역에 있어서 재정력을 직·간접적 배분기준으로 삼아 배분되는 모든 이전재원의 개별적 형평화효과와 함께 전체적 형평화효과를 분석한다. 형평화측정의 기준은 공공서비스 공급비용의 지역 간 격차를 고려한 자치단체 간 1인당 재원의 분포가 된다.²⁾ 나아가 균형발전정책 목표의 달성 여부를 검토하기 위해서는 1인당 주민소득을 기준으로 한 소득수렴 모형을 추정함으로써 지역소득의 수렴 여부를 살펴본다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 지난 정부하에서 진행된 재정이전제도의 개편내용 및 특징과 함께 예측가능한 문제점을 검토한다. 나아가 형평화지수를 이용하여 개별 이전재원별로, 또한 복수의 이전재원이 동시에 자치단체 간 1인당 재원의 형평화에 미치는 영향을 파악한다. 제3절

에서는 이전재원에 의한 자치단체 간 1인당 재원의 수렴 여부를 분석한다. 제4절에서는 최근 수년간 자치단체 간 1인당 소득의 수렴 여부를 검증한다. 제5절은 결과를 요약하면서 주요 함의를 제시한다.

II. 재정이전제도의 개편과 형평화효과

1. 정부 간 재정이전제도 개편의 내용

대부분 국가에 있어서 정부 간 재정이전은 하위정부의 재원을 충당하는 핵심적인 수단으로서 하위정부의 재원이 지출 수요와 대략적으로 같아지도록 조정하는 역할을 하는 한편 형평성과 효율성 등 국가 및 하위정부의 목표달성을 제고한다. 재정이전제도의 구조는 재정관리, 거시경제적 안정성, 분배적 형평성, 배분상의 효율성, 그리고 공공서비스 공급 등에 관하여 국가와 하위정부에 대해 중요한 유인을 제공한다.³⁾

지난 정부하에서 진행되었던 지방재정조정체계 변화의 주요 내용은 다음과 같이 요약된다⁴⁾. 첫째, 국고보조금의 문제를 개선하고 균형발전 재원을 마련하는 과정에서 국가균형발전특별회계가 신설되었다. 둘째, 복지사업을 중심으로 한 일부 국가기능의 지방 이양과 함께 그 자원 보전을 위해 분권교부세가 설치되었다. 셋째, 정체성 문제가 지적되었던 지방양여금은 지방교부세, 국고보조금 등 다른 제도에 재원을 나누어주면서 폐지되었다. 넷째,

2) 이전재원의 형평화 효과에 관한 선행연구는 대체로 다음과 같이 구분됨. 첫 번째는 다양한 정태적 형평화지수를 사용하여 지방교부세 교부 이전과 이후의 지수 값을 비교함으로써 지방교부세의 형평화효과를 파악하거나 다른 이전재원의 효과와 비교하는 연구임(박병희, 1996; 박정수, 1997; 박완규, 1996; 이효, 1997; 서정섭, 1997; 박완규 1998 등). 두 번째 유형은 지방교부세의 형평화 효과 분석에 있어서 자치단체 간 서비스 공급비용의 차이(김태일, 1999; 김태일 외, 2001 등) 또는 순재정편익의 차이(김용성, 2004 등)를 고려한 연구임. 세 번째 유형은 보통교부세 산정방식 개편에 따라 독립적으로 산정되는 지역균형수요에 초점을 두고 재정형평화 효과를 분석한 연구임(주만수, 2005; 노기성·박완규, 2006; 최병호 외, 2008 등).

3) 재정이전제도의 경제적 기능 및 구체적인 디자인 등은 Shah(2007)의 최근 연구에 잘 요약되어 있음.

4) 제도개편에 관한 구체적인 내용과 특히 재정형평화와 관련된 내용 등은 최병호·정종필(2007) 참조.

지방교부세는 특별교부세 비중 축소 및 증액교부금 폐지 등을 통하여 보통교부세의 비중이 높아졌으며, 지방양여금 재원의 일부를 흡수하고 분권교부세를 받아들이면서 법정률이 15%에서 19.24%로 높아졌다. 다섯째, 재산세제의 개편을 통해 국세인 종합부동산세가 신설되면서 그 수입 전액을 부동산교부세의 재원으로 삼아 지방으로 이전하고 있다.

이와 같은 제도변화는 긍정적 측면도 인정되나 다양한 현실적 제약하에서 많은 문제를 노출하고 있다. 특히 재정이전제도의 개편 과정에서 지역 간 균형을 강조했던 정권 차원의 의지가 반영됨으로써 형평화보조금인 보통교부세는 물론 다양한 목적하에서 신설된 제도들이 예외 없이 부분적 또는 상당한 수준에서 수평적 형평화 기능을 담당하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

첫째, 보통교부세의 경우는 과거 지방양여금 재원 중 상당 부분을 흡수함 따라 재원규모가 큰 폭으로 증가하면서 형평화기능이 강화되었다. 또한 2006년부터는 지역균형수요를 보정수요액으로 별도로 산정하여 반영함으로써 균형발전에 대한 정책의지를 보여주고 있다. 지역균형수요의 경우 전체 수요의 65%가 기초자치단체의 몫(시 27.3%, 군 37.7%)으로 반영되는 등 상대적으로 낙후된 지역에 대한 재정지원에 큰 영향을 미치고 있다(최병호 외, 2008).

둘째, 사업비보조금의 성격을 지닌 균특회계의 경우에도 그 재원배분에서 인구와 면적 등 기본요소 외에 낙후도 요소(주민세소득률, 노령인구 비율, 재정력지수 등)를 고려함으로써 지역 간 균형을 고려하고 있다. 그 결과 포괄보조금으로서의 특성을 살리지 못하고 있으며, 그 배분내역이나 방식은 보통교부세와 크게 다를 바 없다고 지적되고 있다(김정훈·김현아, 2006).

셋째, 사회복지 관련 국가사무의 지방이양 등에 따른 재원보전을 목적으로 설치된 분권교부세도 그 배분에 있어서 재정력을 고려하고 있다. 부동산교부세 또한 본래 목적인 지방세수 감소분 보전 이외에 잔여재원의 대부분을 재정여건을 기준으로 배분함으로써 일정 부분 재정형평화 재원으로서 기능하고 있다.

이와 같이 대부분 재정이전재원이 적어도 부분적으로는 재정형평화를 배분기준으로 삼는다는 사실은 이전재원의 운용체계에 상당한 문제가 있음을 보여준다. 첫 번째는 여러 제도가 동시에 부분적 또는 전적으로 형평화를 담당하거나, 혹은 하나의 이전재원이 주어진 목적 이외에 형평화 기능을 함께 담당함으로써 정부 간 재정이전의 비효율성이 야기될 우려가 있다는 점이다(Bergvall, et. al, 2006). 나아가 제도가 필요 이상으로 복잡하게 구조화됨에 따라 보통교부세의 형평화 기능에 왜곡이 발생할 가능성이 높다는 점도 지적된다(최병호·정종필, 2007).

두 번째 문제는 재정이전에 의한 자치단체의 인센티브 문제를 지적할 수 있다. 재정이전 프로그램의 구조를 평가함에 있어서는 그 프로그램이 유발하는 중앙 및 지방정부, 그리고 지역주민들에 대한 인센티브에 주목할 필요가 있는데, 재정이전의 효과는 당초 의도하였던, 그렇지 않았던 제도 속에 포함된 인센티브에 의해 결정된다(Smart, 2007). 많은 제도들이 동시에 형평화기능을 중복적으로 담당함에 따라 자치단체의 입장에서는 자발적인 노력을 할 유인이 그만큼 줄어들다.

세 번째는 재정형평화를 통해 추구하고자 했던 궁극적인 정책목표인 균형발전과 관련된 것이다. 만약 재정형평화를 통해 모든 지역의 발전 잠재력을 증진시키는 기본적 조건이 마련되었다고 한다면 지역 간 성장률의 격차가 축소됨으로써 주민소

득의 수렴현상이 나타났을 것으로 기대할 수 있다. 즉 재정형평화를 통해 추구하고자 했던 균형발전의 정책목표가 제대로 달성되었는지를 확인해볼 필요가 있다.

2. 재정이전의 형평화효과 분석

이 절에서는 지난 정부하에서 재정이전제도의 개편이 완성되었던 2006년 한 해를 대상으로 보통교부세를 위시하여 그 배분에 있어서 형평화를 직·간접적으로 고려하는 모든 재정이전제도가 시·군 지역의 재정형평화에 기여하는 정도를 형평화지수를 이용하여 분석한다.

우선 보통교부세는 형평화보조금으로서 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액이 배분기준이 된다. 보통교부세 산정방식에서 최근 이루어진 가장 중요한 변화는 기준재정수요액의 산정에 있어서 보정수요액 산정방식에 관한 것이다. 기준재정수요액은 기초수요액, 보정수요액 및 수요자체 노력의 합으로 계산되는데, 2006년부터는 그 이전까지 기초수요액 산정에서 보정계수를 통하여 간접적으로 반영하던 지역개발수요와 사회균형수요 등을 보정수요액으로 독립적으로 산정하는 한편 항목을 강화하였다. 이러한 변화는 지역 간 및 소득계층 간 형평을 강조했던 지난 정부가 재정이전을 중요한 정책수단으로 사용하였음을 보여준다. 여기서는 이러한 산정방식 변화가 형평화에 미치는 영향을 구분하여 파악하기 위하여 기준재정수요액을 구성하는 세 가지 항목에 의해 산정된 재정수요가 각각 보통교부세 배분액에 기여하는 정도를 측정하여 항목별 형평화효과를 분석한다.

한편 부동산교부세의 경우는 세수보전분을 제외한 잔여재원 가운데 재정여건을 감안하여 배분하는 부분을 분석에서 고려한다. 다음으로 분권교

부세와 균특회계도 일정 부분 재정여건을 감안하여 배분되는데, 자료의 한계로 인해 재정여건과 관련된 배분액을 따로 파악할 수 없기 때문에 전체 배분액의 형평화효과를 분석한다. 나아가 일반회계 국고보조금은 형평화를 위한 제도가 아니나 결과적으로는 재정형평화에 상당히 기여하고 있으므로 분석에 포함시킨다.

그런데 자치단체 간 1인당 재원의 절대액 분포를 이용하여 형평화지수를 산정하는 방식은 문제가 있을 수 있다. 즉 주민들에게 일정한 수준의 서비스를 제공하는 데 있어서 필요한 재정지출액에 차이가 존재한다면 비록 1인당 재원은 균등하게 배분되더라도 주민들이 실제로 누리는 공공서비스 수준은 달라진다는 점이다.

이런 문제를 극복하기 위해서는 자치단체 간 공공서비스 공급비용의 격차를 형평성 분석에 반영할 필요가 있다(김태일, 1999; 김태일 외, 2001). 이를 위하여 우선 자치단체별 1인당 재정지출액 결정모형을 추정하는데, 여기서는 보통교부세에서 기준재정수요액을 산정하는 데 있어서 핵심적인 측정단위로 사용하는 인구와 면적을 설명변수로 고려한다.

$$e_i = \beta_0 + \beta_1 N_i + \beta_2 N_i^2 + \beta_3 S_i + \epsilon \quad \langle \text{식 1} \rangle$$

구체적인 모형은 <식 1>과 같이 설정하는데, 여기서 e_i 는 자치단체 i 의 1인당 지출액, N_i 는 인구, 그리고 S_i 는 면적을 각각 나타낸다.

이 모형은 1인당 재정지출액이 인구에 대하여 U자형 곡선의 관계로 나타나며, U자형 곡선은 면적이 증가함에 따라 상향 이동함을 전제로 한다(김태일 외, 2001; 최병호 외, 2008 등). 즉 인구가 일정한 수준에 도달할 때까지는 1인당 지출액은 감소하는 반면, 면적이 증가하면 1인당 재정지출액은 증

가한다는 것이다. <식 1>의 추정에 있어서는 2006년 기준 시·군 자료를 이용하는데, 종속변수 e_i 는 각 자치단체가 실제로 지출한 비용을 반영하기 위하여 세출결산액을 인구로 나눈 값을 사용한다.

한편 <식 1>의 추정결과를 이용하여 자치단체 i 의 1인당 지출액의 추정치 \hat{e}_i 를 구할 수 있는데, 즉 \hat{e}_i 는 <식 2>으로 계산된다.

$$\hat{e}_i = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 N_i + \hat{\beta}_2 N_i^2 + \hat{\beta}_3 S_i \quad \text{<식 2>}$$

나아가 자치단체 i 의 비용지수 \hat{e}_i/\bar{e} 는 각 자치단체의 1인당 지출액의 추정치 \hat{e}_i 를 동급 자치단체의 평균 1인당 지출액 \bar{e} 로 나누어 계산한다. 따라서 비용지수 \hat{e}_i/\bar{e} 는 동급 자치단체 평균값에 대한 자치단체 i 의 상대적인 재정지출액이 된다.⁵⁾

이런 방법을 통하여 측정한 비용지수가 <표 1>에 정리되어 있다. 먼저 시·군 전체를 대상으로 산정한 비용지수는 0.221~3.046 사이에 분포되어 있는데, 가장 큰 자치단체인 울릉군의 비용지수는 가장 적은 고양시에 비해 무려 13.8배나 높은 것으로 나타난다. 한편 시 지역을 대상으로 산정한 비용지수는 0.390~2.019 사이에 분포되어 있으며, 최소비용 지역과 최대비용 지역 간의 차이는 약 5.178배로 나타난다. 군 지역을 대상으로 산정한 비용지수는 0.444~2.193 사이에 분포되어 있으며, 최소비용 지역과 최대비용 지역 간의 차이는 약 4.938배로 나타난다.

동급 자치단체 간에도 비용지수에 큰 차이가 나는 것은 인구나 면적에 상당한 차이가 있기 때문이

표 1_ 자치단체 간 공공서비스 공급비용의 상대적 격차 (2006)

구분	시·군	시	군
최대	3.046 (울릉군)	2.019 (삼척시)	2.193 (울릉군)
최소	0.221 (고양시)	0.390 (고양시)	0.444 (달성군)
최대/최소	13.80	5.178	4.938
평균	1.000	1.000	1.000
표준편차	0.550	0.386	0.331

다.⁶⁾ 즉 일정 수준의 공공서비스를 제공하는 데 요구되는 재정지출액은 인구가 적을수록, 그리고 면적이 넓을수록 증가한다. 군 지역과 시 지역을 서로 비교하면, 전자가 후자에 비해 평균적으로 공공서비스 공급비용이 높으며, 동종 자치단체 내에서 1인당 세출의 편차는 후자가 전자에 비해 심하게 나타난다. 이는 군 지역의 경우가 시 지역에 비해 상대적으로 인구가 적으며, 군 지역 상호 간에도 인구와 면적에 편차가 크기 때문인 것으로 보인다.

각 자치단체의 1인당 유효재원은 해당 자치단체의 1인당 자원 절대액을 비용지수로 나누어 구한다. 따라서 서로 다른 자치단체 간에 1인당 자원의 절대액이 같더라도 1인당 유효재원이 다르다면 재정지출 1원당 공공서비스 공급량은 차이가 나게 된다. 또는 자치단체 간 1인당 유효재원이 같다면 재정지출 1원을 통해 제공할 수 있는 공공서비스의 양이 같아진다는 의미에서 재정은 완전히 형평화 된다.

<표 2>에는 시·군 지역에 있어서 자치단체의 1인당 유효 경상자체재원을 기준으로 삼고, 각 유형의 이전재원이 추가됨에 따른 1인당 유효재원의

5) 이런 방식을 통해 상대적 비용을 산정하는 것은 공공서비스 공급비용중 인구와 면적에 의해 산정되는 비용만 고려한 것으로서 자치단체별 특수한 서비스의 공급에 따른 비용 격차 분을 제외함.

6) 인구가 최대인 수원시(108만 2천 명)와 최소인 울릉군(1만 명) 간에는 105배의 차이가 나며, 면적이 가장 넓은 홍천군(1,818km)과 가장 좁은 과천시(33km) 간에는 54.4배의 차이가 남. 그리고 1인당 세출액도 가장 많은 울릉군(1,025만 9천 원)과 가장 적은 이천시(40만 8천 원) 간에는 25배의 차이가 있음.

표 2_ 이전재원의 형평화 효과(1인당 유효자원 기준)

		자원 및 자원 조합	시	군	
Gini 계수	이전 재원별	경상자체재원(A)	0.2765	0.2580	
		A+보통교부세	0.0882	0.0543	
		A+기초수요	0.0822	0.0497	
		A+지역균형수요	0.2431	0.1488	
		A+인센티브	0.2768*	0.2650*	
		A+부동산교부세(재정여건)	0.2607	0.2079	
		A+분권교부세	0.2672	0.2436	
		A+경상수요	0.2689	0.2455	
		A+비경상수요	0.2747	0.2557	
		A+국고보조금	0.1534	0.2214	
		A+일반보조금	0.1759	0.2827*	
		A+균특보조금	0.2211	0.1238	
		이전 재원 조합	A+[기초+지역균형]	0.0857**	0.0528**
	A+[기초+지역균형]+부동산교부세		0.0858**	0.0517**	
	A+[기초+지역균형]+부동산교부세+경상수요		0.0862**	0.0525**	
	A+[기초+지역균형]+부동산교부세+[경상수요+비경상수요]		0.0862**	0.0528**	
	A+[기초+지역균형]+부동산교부세+[경상+비경상]+일반보조금		0.1050**	0.1294**	
	A+[기초+지역균형]+부동산교부세+[경상+비경상]+[일반+균특]	0.1122**	0.1305**		
	평준화 계수	이전 재원별	A+보통교부세	0.681	0.789
A+기초수요			0.703	0.807	
A+지역균형수요			0.121	0.423	
A+인센티브			-0.001	-0.027	
A+부동산교부세(재정여건)			0.057	0.194	
A+분권교부세			0.034	0.056	
A+경상수요			0.027	0.048	
A+비경상수요			0.006	0.009	
A+국고보조금			0.445	0.142	
A+일반보조금			0.364	-0.096	
A+균특보조금			0.200	0.520	
이전 재원 조합			A+[기초+지역균형]	0.690	0.795
			A+[기초+지역균형]+부동산교부세	0.690	0.800
		A+[기초+지역균형]+부동산교부세+경상수요	0.688	0.797	
		A+[기초+지역균형]+부동산교부세+[경상수요+비경상수요]	0.688	0.795	
		A+[기초+지역균형]+부동산교부세+[경상+비경상]+일반보조금	0.620	0.498	
		A+[기초+지역균형]+부동산교부세+[경상+비경상]+[일반+균특]	0.594	0.494	

주: 1) *로 표시된 값은 유효 경상자체재원의 분포를 기준으로 이전재원의 형평화효과가 나타나지 않는 경우임.
 2) **로 표시된 값은 경상자체재원+기초수요 반영분 보통교부세의 분포를 기준으로 추가적인 이전재원 배분에 의해 형평화가 악화되는 경우임.

분포를 통해 계산한 지니계수와 평준화계수가 나타나 있다.⁷⁾ 따라서 이 값들은 공공서비스 공급비용을 고려한 1인당 재원의 형평화수준을 반영한다. 당초 1인당 경상자체재원의 지니계수는 시와 군 지역에 있어서 각각 0.2765와 0.2580이다. 우선 보통교부세가 더해짐에 따라 지니계수 값은 시는 0.0882, 군은 0.0543으로 대폭 낮아지며, 평준화계수의 값도 각각 1에 상당히 가까운 값을 나타낸다. 즉 보통교부세는 기초자치단체의 재정형평화에 크게 기여하며, 그 효과는 군 지역에 있어서 보다 뚜렷하게 나타난다.

한편 기준재정수요의 개별 구성항목별로는 기초수요 반영분 보통교부세의 형평화효과가 가장 뚜렷하게 나타내는데, 지니계수 값은 시와 군 지역에 있어서는 각각 0.0822 및 0.0497로 매우 낮아진다. 한편 지역균형수요 반영분 보통교부세가 경상자체재원에 추가될 경우 지니계수 값은 시와 군 지역에 있어서 각각 0.2431과 0.1488로 다소 낮아지지만 그 효과는 그리 크지 않다. 한편 수요인센티브 반영분 보통교부세의 경우는 오히려 지니계수 값을 높임으로써 평준화계수는 부의 값으로 나타난다. 이는 수요인센티브는 형평화를 고려한 사항이 아님을 잘 보여준다.

다음으로 부동산교부세의 잔여재원 가운데 재정여건을 반영한 재원이 경상자체재원에 추가될 경우는 지니계수 값이 다소 낮아지나, 그 효과는 그리 크지 않다. 분권교부세의 경우에도 경상수요분과 비경상수요분이 각각 배분되었을 때 지니계수 값은 경상자체재원만 고려할 때에 비해 다소 낮아진다. 그리고 일반회계 및 균특회계 국고보조금의 배분으로 지니계수 값은 각각 낮아지는데, 군 지역에서는 균특회계가, 그리고 시 지역에 있어서

는 일반회계가 각각 지니계수 값을 더 크게 낮춤을 알 수 있다.

이전재원 유형별로 형평화효과를 살펴보면, 우선 시와 군 지역에 있어서 공통적으로 기초수요 반영분 보통교부세의 형평화효과가 가장 크게 나타난다. 특징적인 점은 시 지역에 있어서는 일반회계 국고보조금의 형평화효과가 재정력을 고려한 다른 이전재원의 효과에 비해 오히려 크게 나타난다는 점이다. 군 지역의 경우는 균특회계와 지역균형 반영분 보통교부세의 형평화 효과가 큰데, 이러한 이전재원들은 상대적으로 낙후된 군 지역 상호 간의 재정형평화에 크게 기여하고 있음을 보여준다. 이상의 결과를 통해 보통교부세는 자치단체 간 1인당 유효재원의 형평화라는 점에서 형평화 보조금의 역할을 잘 수행하고 있으며, 특히 기초수요의 산정 방식은 이러한 기준에 충실하도록 고안되어 있음을 알 수 있다. 또한 기본적으로 보통교부세와 같은 산정방식을 통해 배분되는 다양한 유형의 이전재원들도 개별적으로 형평화 기능을 수행함을 알 수 있다.

그런데 개별적으로는 형평화에 기여하는 것으로 나타나는 두 개 이상 이전재원의 배분을 함께 고려할 때는 형평화가 오히려 저해되는 이해하기 힘든 현상이 나타난다. <표 2>에서 보듯이 각 자치단체에 보통교부세 기초수요 반영분이 배분된 후 추가적으로 균형수요 반영분이 배분됨에 따라 시 지역의 지니계수는 0.0822에서 0.0857로, 그리고 군지역의 지니계수는 0.0497에서 0.0528로 각각 커진다. 또한 부동산교부세의 재정여건 반영분이 추가로 배분되면 지니계수는 시 지역의 경우 0.0858, 군 지역의 경우 0.0517로 각각 다시 커진다. 나아가 분권교부세, 국고보조금, 균특회계 등

7) 변이계수와 타일지수를 사용한 경우에도 <표 2>에 나타난 결과와 질적인 차이가 나지 않음을 확인하였음.

이 각각 추가될 때에도 이런 추세가 나타난다.

이러한 결과는 유사한 배분방식을 통하여 산정한 여러 가지 재원을 동시에 배분함에 따른 자원배분상의 왜곡과 관련이 있는 것으로 보인다. 즉 보통교부세에 의해 제고된 형평화수준이 추가적 이전재원에 의해 오히려 악화된다는 사실은 자치단체 간 당초 자원 순위가 과도한 형평화의 추구로 인해 오히려 역전되었을 가능성을 제기한다. 다음 절에서는 이러한 가능성에 대해 구체적으로 확인해보고자 한다.

III. 자원역전 현상의 실증분석

1. 재정이전과 1인당 재원의 순위

이 절에서는 재정이전에 의해 1인당 자원순위에 어떤 현상이 나타나는지를 구체적으로 검증한다. 우선 간단한 회귀분석을 통하여 기초자치단체의 경상자체재원과 재정이전 이후의 자원 간의 관계에 대해 살펴보자. <그림 1>과 <그림 2>는 각각 시와 군 지역을 대상으로 1인당 경상자체재원과 재정이

전·이후의 1인당 자원 간의 관계를 나타내고 있는데, x축은 1인당 경상자체재원을, 그리고 y축은 이전재원이 포함된 1인당 재원을 각각 나타낸다.

먼저 <그림 1>에서 (a)는 1인당 유효 경상자체재원과 보통교부세 기초수요 반영분이 포함된 유효자원 간의 관계를 보여준다. 여기서 실선은 OLS 추정의 결과인데, 두 변수 간에는 정(+)의 관계가 있음을 알 수 있다. 즉 1인당 경상자체재원이 많은 시가 보통교부세 기초수요 반영분을 포함한 1인당 유효자원도 많다는 것이다. 이러한 결과를 형평화지수 분석결과와 연계한다면, 보통교부세 기초수요 반영분의 배분에 의해 형평화는 개선되나 자원역전 현상은 나타나지 않음을 의미한다. 즉 기초수요 반영분 보통교부세가 자치단체별로 배분됨에 따라 1인당 자원의 자치단체 간 격차는 상당히 줄어들지만 1인당 자원의 순위는 변화하지 않는다는 것이다. 한편 (b)는 유효 경상자체재원과 위에서 고려한 전체 이전재원을 포함한 유효자원 간의 관계를 보여주는데, OLS로 추정된 기울기는 부(-)로 나타난다. 이러한 결과는 모든 이전재원을 분배한 이후 1인당 유효자원은 최초로 1인당 경상자체재원

그림 1_ 경상자체재원과 이전재원 간의 관계(시 지역)

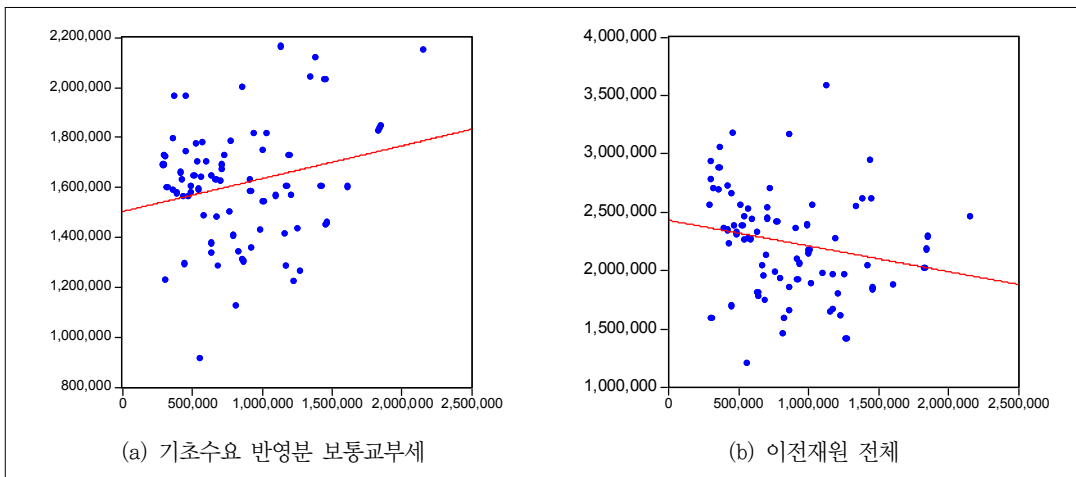
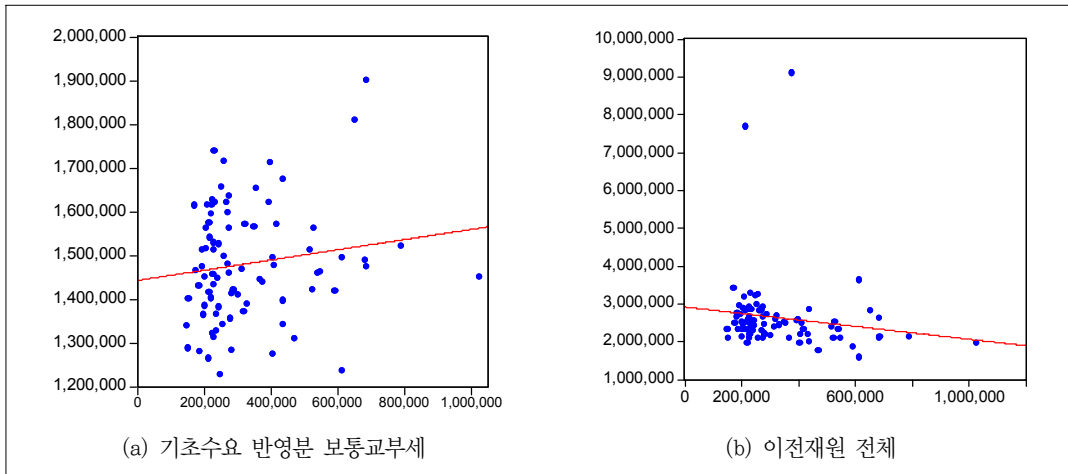


그림 2_경상자체재원과 주요 이전재원(군 지역)



이 적었던 시에서 더 많아짐을 의미한다. 즉 전체 이전재원이 배분된 이후에는 경상자체재원을 기준으로 한 순위가 역전되었다는 것이다. 앞서 검토한 형평화 지수 분석 결과와 연계하면, 개별 이전재원이 배분됨에 따라 형평화지수가 점차 악화되었다는 사실로부터 이전재원이 하나씩 추가됨에 따라 재원역전 현상이 차츰 심화됨을 알 수 있다.

군 지역에 대한 분석 결과는 <그림 2>에 나타나 있는데, 그 결과는 시 지역의 경우와 동일하다. 따라서 군 지역 역시 이전재원이 추가됨에 따라 재정역전 현상이 심화되고 있음을 알 수 있다.

2. 재원수렴모형을 이용한 재원역전 현상의 실증분석

1) 분석방법

이 항에서는 이전재원에 의한 재원역전 현상을 보다 엄밀하게 논의하기 위하여 거시경제분석에서 사용하는 지역 간 소득 수렴모형을 이용한 회귀분석을 수행한다.

자치단체 i 의 1인당 최초 자체 재원을 FR_0^i 로, 그리고 중앙정부에 의한 재정이전 이후 i 의 재원을 FR_1^i 라고 두자. 두 값에 자연대수를 취하여 그 편차를 구하면 $\Delta \log(FR) = \log(FR_1) - \log(FR_0)$ 가 되는데, 1인당 재원 증가 결정모형은 <식 3>으로 정의된다.

$$\Delta \log(FR) = \theta \log(FR_0) + X'\beta + e_i \quad \langle \text{식 3} \rangle$$

중앙정부가 각 자치단체에 대해 이전재원을 배분하는 데 있어서는 자치단체별 자체재원이 주요 기준이 되므로, 재정력 증가 결정모형에서 자체재원이 설명변수로 고려된다.

자체재원 변수의 계수 θ 의 추정치는 다음과 같이 해석된다. 먼저 $\theta > 0$ 이라면 최초의 자체재원이 많을수록 이전재원의 교부에 따른 재원증가분도 커진다. 따라서 이러한 결과는 중앙정부의 재정지원을 통해 자치단체 간의 재원격차가 확산됨을 의미한다. 이 경우 θ 의 값이 클수록 이전재원의 교부에 따른 재원격차의 확산 정도는 더 심해진다.

한편 $\theta < 0$ 이라면 자체재원이 적을수록 중앙정

부로부터 더 많은 재정지원을 받는다는 것을 의미한다. 이를 구체적으로 보면, 만약 $\theta = -1$ 이라면 자체재원이 1% 많은 자치단체의 재원증가율은 정확히 1% 낮아지므로 자치단체 간의 재원은 상호 수렴하여 정확히 일치하게 된다. 그런데 만약 $0 < \theta < -1$ 이라면 자체재원이 1% 많은 자치단체의 재원증가율은 1%보다 적게 낮아지므로 어느 정도 수렴은 나타나지만 자치단체 간의 재원은 정확히 같아지지 않는다. 그러나 $\theta < -1$ 인 경우에는 자체재원이 1% 많은 자치단체의 재원증가율은 1% 이상 높아지므로 자치단체간의 재원은 오히려 역전이 일어난다고 할 수 있다. 따라서 θ 는 재정력 조정계수로서 중앙정부의 재정지원 이후 자치단체 간 재원이 어떻게 변화되었는가를 보여 준다.

다른 설명변수인 X' 은 최초의 자체 재원을 제

외한 설명변수들의 벡터이며, β 는 그 계수 벡터다. 그 외 설명변수를 추가하는 경우에는 조건부 수렴 현상을 검정하는 것이 되는데, 여기서는 재정역전 현상 발생 여부만 확인하고자 하므로 그 외 설명변수를 고려하지 않는다.

2) 재원역전 현상의 실증분석 결과

이상의 방법을 2006년 기준 지방자치단체에 대한 중앙정부의 이전재원에 적용하여 이전재원으로 인한 지방자치단체 간 재정역전현상의 발생 여부와 재정역전현상의 심화 정도를 분석한 결과가 <표 3>에 정리되어 있다. 우선 각 자치단체의 경상자체재원에 보통교부세 기초수요반영분이 추가로 제공됨에 따라 재정력 조정계수 θ 가 시의 경우 -0.963,

표 3_ 재정조정재원별 조정계수

재원 및 재원 조합		시	균
이전재원 유형별	A+보통교부세	-1.002	-1.042
	A+기초수요	-0.963	-0.976
	A+균형수요	-0.167	-0.464
	A+인센티브	-0.001*	0.021*
	A+부동산교부세(재정여건)	-0.076	-0.197
	A+분권교부세	-0.042	-0.056
	A+경상수요	-0.033	-0.048
	A+비경상수요	-0.010	-0.008
	A+국고보조금	-0.582	-0.868
	A+일반보조금	-0.467	-0.586
	A+균특보조금	-0.258	-0.738
	이전재원 조합	A+[기초+균형]	-1.002
A+[기초+균형]+부동산교부세		-1.018	-1.052
A+[기초+균형]+부동산교부세+경상수요		-1.021	-1.053
A+[기초+균형]+부동산교부세+[경상수요+비경상수요]		-1.023	-1.054
A+[기초+균형]+부동산교부세+[경상+비경상]+일반보조금		-1.071	-1.057
A+[기초+균형]+부동산교부세+[경상+비경상]+[일반+균특]		-1.110	-1.138

주: 모든 계수값은 1% 수준에서 유의적임. 단 *는 통계적으로 비유의적임.

군의 경우 -0.976 으로 추정되었다. 이러한 결과는 각 자치단체에 보통교부세 기초수요반영분이 제공됨으로 인하여 자치단체 간 1인당 재원이 상당히 수렴됨을 의미하며, 앞서 분석한 보통교부세 기초수요반영분의 형평화효과와 일맥상통하는 결과다.

다음으로 보통교부세 기초수요 반영분이 배분된 상태에서 지역균형수요 반영분을 추가로 고려할 경우에는 조정계수의 추정치가 시는 -1.002 , 군은 -1.038 로 각각 나타난다. 이러한 결과는 경상자치재원이 많은 자치단체에 비해 적은 자치단체에 대해 보통교부세 기초수요반영분과 지역균형수요반영분이 더 많이 배분됨에 따라 자치단체 간 재원순위가 역전되었음을 의미한다.

한편 이와 같은 이전재원에 의한 자치단체 간 재원순위 역전현상은 보통교부세 산정 시 고려되는 재정력지수를 반영하여 배분하는 이전재원들이 추가로 자치단체에 제공되면서 더욱 심화된다. 예를 들어 부동산교부세의 재정여건 반영분이 추가로 배분됨에 따라 재정력 조정지수는 시의 경우 -1.018 , 군의 경우 -1.052 로 나타나 보통교부세만이 배분되는 경우에 비해 더 크게 나타난다. 그리고 모든 이전재원을 고려한 경우에는 이보다 더 증가한 -1.110 과 -1.138 로 측정된다.

이상의 결과는 중앙정부가 이전재원을 배분함으로써 자치단체 간 재원이 수렴되는 수준을 넘어서 당초 1인당 재원이 적었던 자치단체의 재원이 더 많아지는 자치단체 간 재원순위의 역전현상이 나타나며, 이러한 현상은 이전재원이 추가될수록 점점 심화되는 추세를 나타냄을 보여준다.

IV. 지역 소득수렴의 실증분석

지방재정이전제도의 개편이 완료되었던 2006년을 대상으로 이전재원의 재정형평화 효과를 분석한 결과 자치단체 간 재원순위가 역전되는 과도한 형평화 현상을 확인할 수 있었다. 즉 지난 정부가 균형발전의 정책목표를 추구하는 과정에서 주요 정책수단으로 삼았던 지방재정이전제도를 통해 재정형평화라는 중간목표는 필요한 수준을 충분히 혹은 그 이상 달성했다고 볼 수 있다.

그런데 궁극적인 정책목표는 재정형평화를 통한 균형발전이었다는 사실을 상기한다면 결과적으로 균형발전의 수준이 향상되었는지를 확인해볼 필요가 있다. 균형발전의 수준 측정에는 다양한 지표를 고려할 수 있겠지만 여기서는 가장 대표적인 지표라고 볼 수 있는 지역소득수준의 격차 축소를 균형발전의 대리 지표로 사용하고자 한다. 즉 참여정부의 출범을 전후한 몇 년 동안 지역 간 주민소득의 수렴을 실증적으로 확인함으로써 균형발전이라는 정책목표 달성 여부를 파악해본다.⁸⁾

1. 추정모형 및 자료

지방자치단체 i 의 기준 연도 t 기와 n 년 이후의 지역 내 소득을 각각 $GRDP_t^i$ 와 $GRDP_{t+n}^i$ 으로 둔다. 기준 연도로부터 시작하여 n 년 동안 자치단체 간 소득의 변화를 검토하기 위해 <식 4>와 같이 소득수렴(확산) 모형을 설정한다.

$$\Delta \log(GRDP) = \theta \log(GRDP_t) + X'\beta + e \quad \langle \text{식 4} \rangle$$

8) 한 심사위원의 지적과 같이 재정형평화와 균형발전을 직접적으로 연관시키는 분석이 필요하다. 그런데 이를 위해서는 두 개별적 분석의 시점을 일치시킬 필요가 있는데, 참여정부하에서 개편된 재정이전제도는 2006년부터 본격적으로 시행됨으로써 자료의 확보가 불가능하다는 문제가 있음. 따라서 여기서는 두 개별적 분석을 통해 얻은 결과를 연계시킴으로써 함의를 얻고자 함.

종속변수는 자연대수를 취한 $t+n$ 기의 소득과 기준연도 t 기의 소득 간의 차이, 즉 $\log(GRDP_{t+n}) - \log(GRDP_t)$ 를 나타내는데, 기간 중 지방자치단체 i 의 지역 내 소득의 증가를 반영한다. 또한 θ 는 t 기의 지역내소득의 계수 값이며, X' 은 t 기의 지역 내 소득을 제외한 설명변수들의 벡터를, 그리고 β 는 계수벡터를 각각 나타낸다.⁹⁾

소득의 계수 θ 의 추정치는 소득 조정계수로서 n 년이 지난 후 자치단체 간의 소득이 어떻게 변화되었는가를 보여주는데, 다음과 같이 해석된다. 만약 $\theta > 0$ 이라면 t 기의 소득이 높은 지역일수록 n 년 동안 소득의 증가율도 높다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 결과는 주어진 기간 동안 소득격차가 확대(divergence)되었음을 보여준다.

반면 $\theta < 0$ 이라면 t 기의 소득이 높은 지역일수록 성장률이 낮음을 의미한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 우선 $\theta = -1$ 인 경우에는 소득이 1% 많은 지역의 소득 증가율이 1% 낮게 되므로 지역 간 소득은 상호 수렴(convergence)하여 정확히 일치한다. 그런데 $-1 < \theta < 0$ 이라면 소득이 1% 더 높은 지역의 소득 성장률은 1% 이하가 되어 지역 간 소득은 어느 정도 수렴이 나타나지만 정확히 일치하지는 않는다. 한편 $\theta < -1$ 인 경우는 소득이 1% 더 많은 지역의 소득 증가율이 1% 낮은 지역의 소득 증가율보다 1% 이상 낮으므로 지역 간 소득은 오히려 역전된다.

기초자치단체 간 소득수렴 분석에 있어서는 각 광역자치단체의 홈페이지에서 1999년 이후 제공하는 지역 내 총생산 자료를 이용한다. 그런데 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도 및 제주도에

서는 소속 기초자치단체의 GRDP 자료를 제공하지 않기 때문에 이러한 지역에 포함된 기초자치단체는 분석에서 제외한다. 한편 기초자치단체의 GRDP를 보고하는 광역자치단체의 경우에도 일부 자치단체의 통폐합 및 통계 누수 등으로 인해 실제 분석에서는 50개 시 지역과 38개 군 지역을 대상으로 삼는다. 총 88개 기초자치단체의 명목 GRDP는 각 지역별 GRDP 디플레이터 및 각 자치단체별 인구를 이용하여 2000년 기준 1인당 실질 GRDP로 전환한다.

2. 실증분석 결과

소득수렴 모형에 대한 실증분석은 시 지역과 군 지역을 구분하여 첫째, 1999년부터 2006년까지 전 기간에 대해 분석하며, 둘째, 1999년부터 2003년까지, 그리고 참여정부 출범 첫 해인 2003년부터 2006년까지로 각각 구분하여 실시한다.

추정결과는 <표 4>에 정리된 바와 같다. 우선 전 기간 동안(1999~2006)의 조정계수의 추정치는 시 지역의 경우에는 -0.211 로서 1% 수준에서 유의적인 값으로 나타났다. 이러한 결과는 대상 기간 동안 시 지역 자치단체 간 소득이 약 21.1% 정도 수렴되었음을 의미한다. 반면 군 지역의 경우에는

표 4_ 지역소득 수렴모형의 추정 결과

기간	시	군
1999~2006	$\theta = -0.211^{***}$	$\theta = -0.079$
1999~2003	$\theta = -0.246^{***}$	$\theta = -0.094$
2003~2006	$\theta = 0.222$	$\theta = -0.091$

주: ***는 1%에서 통계적으로 유의함을 나타냄

9) 한 심사위원의 지적과 같이 추가적인 설명변수를 고려하여 조건부 수렴모형을 추정하면 θ 의 계수 추정치는 다르게 나타날 수 있다. 그런데 여기서는 소득수렴 또는 확산의 원인을 찾는 것이 아니라 수렴 여부 자체를 확인하고자 하므로 무조건부 수렴모형을 추정함.

소득 조정계수의 추정치는 부(-)의 값으로 나타났으나 비유의적이어서 소득수렴이 발생되었다고 말하기는 곤란하다.

다음으로 1999년부터 2003년 까지 소득 조정계수의 추정치는 시 지역은 -0.246으로서 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났으나 군 지역은 계수 값이 부(-)의 값을 가지지만 통계적으로 유의하지 않으므로 소득수렴이 발생했다고 말하기 곤란하다. 전 기간을 대상으로 한 계수 값과 비교해 보면, 시 지역 및 군 지역의 계수 값이 각각 -1에 보다 가까움을 알 수 있다. 이러한 결과를 통계적으로 유의한 추정치를 나타내는 시 지역의 경우에 적용해보면, 소득수렴은 2003년 이전에 상대적으로 많이 진행되었으며, 2003년 이후에는 거의 소득수렴이 진행되지 않았거나 혹은 확산되었을 가능성이 있음을 보여준다.

이러한 예상은 참여정부 출범 첫 해인 2003년 이후의 기간을 대상으로 한 추정결과를 통해 확인할 수 있다. 시 지역의 소득 조정계수는 비유의적이지만 정(+)의 값을 가진다. 이러한 결과는 2003년의 소득이 높은 지역일수록 조사대상 기간 동안

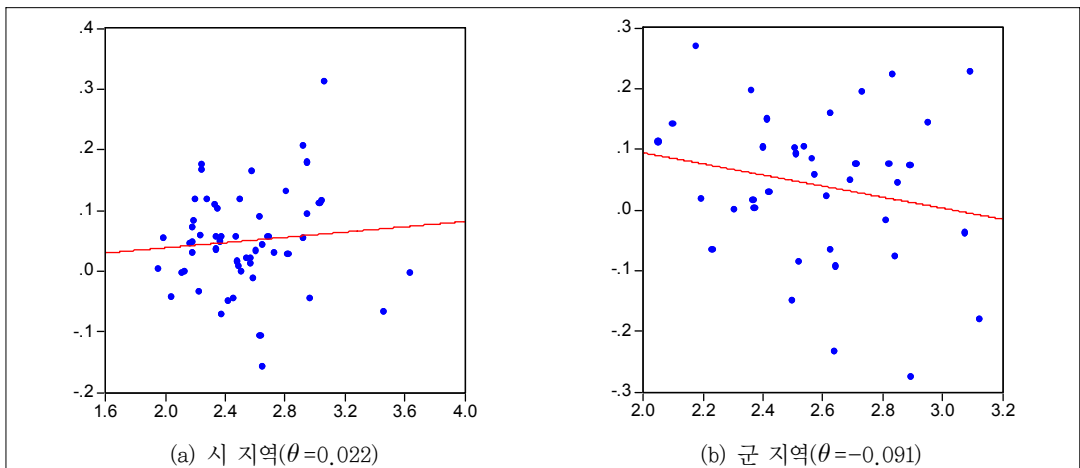
의 성장률이 높다는 것을 의미하므로 지역 간 소득 격차는 확대되었음을 의미한다. 추정치는 통계적으로 비유의적이어서 소득격차가 확대되었다고는 단언할 수는 없으나 소득이 수렴되지 않았다는 점은 분명히 확인된다. 반면 군 지역의 경우에는 이 시기에도 소득조정계수의 추정치는 부(-)의 값을 가지지만 비유의적이므로 소득수렴이 있었다고 말하기는 곤란하다(〈그림 3〉 참조).

이상의 결과는 다음과 같이 정리된다. 우선 군 지역의 경우는 전 기간을 통해 자치단체 간 소득이 수렴했다고 말하기가 곤란하다. 시 지역의 경우는 자치단체 간 소득이 전반적으로 수렴되는 추세를 보였으나, 이는 주로 2003년 이전에 소득수렴이 이루어진 결과이며, 그 이후에는 소득이 수렴되지 않았거나 오히려 확산되었을 가능성도 있다.

V. 요약 및 함의

본문의 분석에서는 현행 중앙-지방 간 재정이전 시스템 하에서는 이전재원의 배분을 통하여 당초 1인당 유효 경상자체재원이 적었던 자치단체의 1인

그림 3_ 지역소득 수렴 현상(2003년~2006년)



주: 횡축은 초기 연도의 1인당 GRDP의 로그 값을, 종축은 대상 기간 동안의 성장률을 각각 나타냄.

당 유효재원이 오히려 많아지는 재원순위의 역전 현상이 나타남을 확인할 수 있었다. 또한 이러한 역전현상은 시 지역에 비해 군 지역에 있어서 상대적으로 뚜렷하게 나타남을 볼 수 있었다.

이러한 결과는 참여정부하에서 형평화를 강조한 지방재정이전으로 인해 상대적으로 재정여건이 좋지 않은 군 지역의 이전재원 수혜액이 대폭 증가하였으며, 특히 군 지역 상호에도 상대적으로 더욱 여건이 좋지 않은 낙후지역 등에 대한 재정지원이 대폭 증가하였기 때문에 나타난 것으로 볼 수 있다. 형평화 여부를 평가하는 데 있어서는 가치판단이 포함되기 마련이지만, 이러한 결과를 두고 재정형평화가 크게 개선되었다고 판단하기는 곤란하다. 특히 1인당 유효재원은 자치단체의 공공서비스 비용을 반영한 값을 고려한다면 더욱 그렇다.

한편 지난 정부 하에서는 균형발전을 위한 주요 정책수단으로서 재정이전제도를 적극적으로 활용했음을 고려하여 정책수단과 정책목표 달성 여부 간의 관계를 검토하기 위하여 지역소득의 수렴 여부를 확인해보았다. 시 지역의 경우는 1999년 이후 2006년까지 자치단체 간 소득이 전반적으로는 수렴되었으나 이는 주로 2003년 이전에 이루어진 것으로서 그 이후에는 소득이 수렴되지 않았거나 오히려 확산되었을 가능성이 있는 것으로 나타났다. 또한 상대적으로 많은 재정지원을 받은 군 지역은 1999년 이후 2006년까지 기간 동안 자치단체 간 소득이 수렴했다고 보기가 곤란한 것으로 나타났다.

이러한 결과는 예상과는 다른 것으로서 지난 정부하에서 재정형평화를 주요 정책수단으로 삼은 균형발전의 추구는 그 목표 달성에 효과적으로 기여하지 못하였음을 보여준다. 물론 지역경제의 성

장을 위해서는 재정이전을 통한 지방정부의 지출 증대 이외에도 다양한 조건들이 함께 갖추어져야 한다. 하지만 일반적으로 소득수준이 낮은 지역일수록 재정력이 낮으므로 그러한 지역에 대한 재정 지원을 확대함으로써 재정력을 보완하고 그것을 통해 소득수준을 향상시키고자 한 정책 의도는 제대로 현실화되지 못했음을 추론할 수 있다.

전체적으로 본다면, 재정형평화를 통한 균형발전의 추구는 정책 목표의 달성에 그리 기여하지 못한 채 자치단체의 행위나 경제 전체적인 효율성에 있어서 부정적인 영향을 초래했을 가능성이 높다. 그러한 부정적인 영향 가운데 가장 문제가 될 수 있는 것은 수혜자인 지방자치단체의 유인과 관련된 부분이다. 재정력이 취약할수록 다양한 제도들이 많은 이전재원의 배분을 보장하며, 심지어는 재원 역전현상마저 나타나는 구조하에서는 자치단체의 자발적인 노력을 기대할 수가 없다.¹⁰⁾ 물론 현재의 지방재정 관련 제도하에서는 당초 재정이 취약한 자치단체가 재원확충 노력을 심분 발휘하더라도 그 효과는 매우 제한적이므로 스스로 재원 문제를 해결할 수 없는 자치단체에 대해 많은 이전재원을 배분하는 것은 근거를 가질 수는 있다. 그러나 경제전체적인 효율성을 생각할 때, 1인당 재원의 역전현상이 나타날 정도로 재원을 배분하는 방식은 문제가 있다. 따라서 이 문제에 관해서는 재정이전에 의존하여 해결책을 모색하기보다는 보다 적극적인 대안을 모색할 필요가 있다.

10) 주만수(2008)는 자체재원의 증가로 인해 지방교부세 및 이전재원 총액의 감소를 초래하게 됨을 실증적으로 검증함으로써 지방자치단체가 자체재원을 확대할 유인이 없음을 확인하고 있음.

참고문헌

- 김용성. 2004. “지방교부세의 재정형평화에 대한 연구”. KDI 정책연구 제26권 제2호. 서울 : 한국개발연구원. pp105-141.
- 김정훈·김현아. 2006. 균형발전특별회계의 평가와 발전방향. 서울 : 한국조세연구원.
- 김태일. 1999. “지방 교부세의 수평적 재정 형평화효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로”. 한국행정학보 제33권 제3호. 서울 : 한국행정학회. pp403-417.
- 김태일·김재홍·현진권. 2001. “지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과”. 한국지방재정논집 제6권 제2호. 서울 : 한국지방재정학회. pp3-20.
- 노기성·박완규. 2006. 국가균형발전을 위한 재정지원의 효율화 방안. 서울 : 한국개발연구원.
- 박병희. 1996. “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과분석”. 공공경제 제1권 제1호. 서울 : 한국공공경제학회. pp88-107.
- 박완규. 1996. “지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석”. 재정논집 제11집 제2호. 서울 : 한국재정학회. pp129-147.
- _____. 1998. “지방재정조정제도의 개선방안”. 이계식·황성현편. 경제위기 극복을 위한 재정개혁. 서울 : 한국개발연구원.
- 박정수. 1997. “지방교부세의 형평화 및 재분배효과분석”. 재정금융연구 제4권 제1호. 서울 : 한국조세연구원. pp25-52.
- 서정섭. 1997. 도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 이 효. 1997. 국가와 지방자치단체간의 자원배분에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 조기현. 2002. “보통교부세 산정방식의 검토: 지역낙후지수 도입을 중심으로”. 한국지방재정논집 제7권 제2호. 서울 : 한국지방재정학회. pp121-142.
- 주만수. 2005. “지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석”. 한국지방재정논집 제10권 제2호. 서울 : 한국지방재정학회. pp85-104.
- _____. 2008. “지방정부 자체재원 확대의 실질적 재정효과”. 2008 한국재정학회 추계학술대회. 광주.
- 최병호·정종필. 2007. “재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향”. 2007 한국지방재정학회 특별 세미나. 제주대학교.
- 최병호·정종필. 2007. “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제”. 한국지방재정학회 정책세미나. 대한상공회의소.
- 최병호·정종필·이근재. 2008. “기초자치단체의 최소효율 인구조모 및 혼합효과 분석”. 지방정부연구 제12권 제5호. 부산 : 한국지방정부학회. pp87-105.
- _____. 2008. “지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가?”. 한국지방재정논집 제13권 제3호. 서울 : 한국지방재정학회. pp33-58.
- Bergvall, D., C. Claire, D.-J. Karan and O. Merk, 2006. *Intergovernmental Transfers and Decentralized Spending*. Paris : OECD.
- Bird, R. M. and M. Smart, 2002. “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries”. *World Development* vol.30, no.6. U.K. : Pergamon Press. pp899-912.
- Shah, A. 2005. “Lessons from International Practice of Intergovernmental Fiscal Transfers”. *Proceedings in KIPF and World Bank Conference*, Seoul: KIPF.
- _____. 2007. “A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, eds. Boadway, R. and Shah, A. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C. : World Bank.
- Smart, M. 2007. “The Incentive Effects of Grants”, eds. Boadway, R. and Shah, A. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C. : World Bank.

- 논문 접수일: 2008. 12. 10
- 심사 시작일: 2009. 1. 12
- 심사 완료일: 2009. 3. 23

ABSTRACT

Fiscal Equalization and Convergence in Local Income

Keywords: Fiscal Equalization, Income Convergence, Balanced National Development

This paper analyzes the effect of intergovernmental transfer on the local fiscal equalization and its influence on the convergence of per-capita income under the Participatory Government in Korea. The empirical result shows that the ranking of per-capita fiscal revenue among local governments is reversed after distributing all types of intergovernmental transfers. This result shows that the government has performed excessive local fiscal equalization through grant-in-aids in order to promote Balanced National Development, which has been one of the main national policy objectives. However, we cannot find the evidence on the convergence of per-capita income among localities. This result is a strong evidence for the recent debate on the excessive equalization effect of current transfer system and its influence on the local income convergence.

재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석

주제어: 재정형평화, 주민소득 수렴, 국가균형발전

이 논문에서는 지난 정부하에서 진행된 재정이전제도 개편을 통하여 재정형평화는 어떤 수준까지 달성되었으며, 그 결과 지역 간 주민소득 수렴 측면에서 균형발전이라는 정책목표가 제대로 달성되었는지를 실증적으로 분석한다. 지난 정부하에서 국가균형발전이라는 국정목표의 추진에 있어서 중앙-정부 간 재정이전제도는 핵심정책 수단으로 간주되었는데, 형평화교부금인 지방교부세는 물론 다른 목적을 지닌 다양한 재정이전제도에서도 재정력은 가장 중요한 자원 배분 기준으로 사용되었다. 이러한 사실은 과도한 재정형평화에 관한 우려를 낳는데, 실제로 시와 군 지역을 대상으로 공공서비스 공급비용을 고려한 1인당 자원(유효자원)의 형평화효과를 분석한 결과 자치단체 간 1인당 유효자원의 순위가 재정형평화 위주의 재정이전을 통해 역전됨을 확인할 수 있었다. 하지만 참여정부 출범 이후 지역 간 주민소득의 수렴을 검증한 결과 수렴되었다는 증거를 확인할 수 없었다. 이상의 결과를 종합하면, 재정이전제도를 통한 재정형평화의 추구는 국가균형발전의 정책목표 달성에 효과적으로 기여했다고 볼 수 없음을 의미한다. 반면 과도한 재정형평화의 추구로 인해 자치단체의 유인과 관련된 효율성 측면에서 부정적인 효과가 발생했을 것으로 우려된다.