

수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I)

김용창*

A Study on the Balanced Regional Development Strategy through Horizontal Fiscal Equalization Systems(I)

Yong Chang Kim*

요약 : 본 두 편의 연속논문은 수도권과 비수도권의 갈등관계를 조절하고 상생전략을 구체적으로 실현하기 위한 수단으로서 수평적 지방재정조정제도 이용방법을 제시한다. 본 논문에서는 먼저 수도권 정책을 둘러싼 선행연구를 비판적으로 검토한다. 수도권의 경제적 이점, 정책방향 및 대도시권의 역할 등을 둘러싸고 양극단의 대립적 견해가 구조적으로 고착화 되고 있지만 상생발전에 대해서는 수사적 제시만 있을 뿐 구체적인 실천수단을 제시하지 못하고 있다. 하나의 대안으로서 한국에서 아직 도입하지 않고 있지만 동일 수준의 지방정부간 재정이전을 동반하는 수평적 지방재정조정제도는 효과적인 상생발전 구현수단이 될 수 있다. 독일, 영국, 프랑스, 스웨덴을 중심으로 외국의 수평적 지방재정조정제도의 기본이념과 논리적 준거 및 조정방법을 살펴보고, 한국 지역정책에 갖는 시사점을 제시한다.

주요어 : 수평적 재정조정, 지역균형발전, 수도권정책, 지방재정조정, 지역정책

Abstract : Focusing on 'growing together' strategies through horizontal fiscal equalization systems, this and subsequent papers aim to suggest regional co-development strategies in which conflicts between the Seoul Metropolitan Area(SMA) and the non-SMA can be efficiently alleviated. Regarding the socio-economic relationships between the SMA and the non-SMA, there are two contradictory perspectives. One perspective is that the SMA grows at the expense of the non-SMA. The other perspective is that non-SMA's economy is somehow entirely dependent on the economic activities occurring within the SMA, which is the opposite of the former perspective. There are various forms of collaboration among local or regional governments, but the most radical solutions involve the establishment of new regional development financing method at the practical level. This paper suggests that horizontal fiscal equalisation not yet introduced between same level subgovernments need to be institutionalized to promote the growing together between the SMA and the rest region of Korea.

Key Words : horizontal fiscal equalization system, balanced regional development, Seoul Metropolitan Area policy, intergovernmental fiscal transfers, regional policy

* 김용창(서울대학교 사회과학대학 지리학과 조교수) (Assistant Professor, Dept. of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University), kimyc@snu.ac.kr

1. 서론

수도권정책은 1964년 '대도시 인구집중방지책' 부터 시작하여 2006년 제3차 '수도권정비계획' 수립, 2007년 수도권 광역도시계획 수립에 이르기까지 수차례의 종합정책이 수도권 집중억제 관점에서 추진되었지만 수도권 집중완화와 지역불균등 심화의 문제는 여전히 미해결의 과제로 남아 있다. 나아가 최근에는 제3차 수도권 정비계획을 계기로 300여 시민단체가 참여하는 '수도권 과밀반대 전국연대'가 결성되고, 수도권 규제 완화 방향을 저지하기 위한 비수도권 1,000만인 서명 운동을 전개하는 등 수도권 정책방향을 둘러싼 사회적 갈등이 커지고 있다. 그리고 수도권의 역할규정, 규제정책의 효과와 효율성, 수도권 공간구조 개편방향 등에 대한 도시·지역계획 전문가들의 이견도 매우 큰 상황이다.

이처럼 수도권 정책을 둘러싼 갈등은 객관적인 분석이나 증거와 상관없이 담론정치 또는 정치 감정적 갈등관계에 놓여 있기 때문에 수도권과 비수도권 사이 이해관계를 조절하면서 실질적인 상생전략 수단의 확보가 필요한 상황이다. 무엇보다도 지역발전에서 가장 중요한 '재정문제'를 해결하기 위해서는 재정적 이해관계의 공유가 중요하다.

세계 대부분의 국가에서 지방정부 재정은 자체 조세 수입, 공동세, 정부 간 교부금에 의존하며, 정부 층위들 사이 재정조정시스템의 설계는 공공재정 분야의 가장 도전적인 과업중 하나로 인식하고 있다(Steffensen, 2005). 그에 따라 현재 대부분의 국가에서는 다양한 지방재정조정제도를 실시하고 있고, 최근 들어 관련 제도를 개편하고 있다. 예컨대 프랑스는 2003년 지방자치단체의 평등과 지방분권을 강조하는 방향으로 헌법을 개정하였고, 스웨덴과 스페인은 2005년, 영국은 2006년 지방재정 조정과 관련한 제도를 개편하였다. 그리고 유럽대륙의 경우, 1988년 9월부터 효력을 발휘하고 있는 '지방자치에 관한 유럽 헌장(European Charter of Local Self-government)'에서 '보완성의 원리'와 지방자치단체(이하 '지자체')의 재정적 자율을 보증하는 규정을 두고 있다.

최근 지방재정조정 경향은 형평화(equalization) 기능을 강조하며, 이전재원의 비중이 증가하고 있고, 특히 개인 간 임금격차, 국가 내 지역 간 소득격차가 심화되면서 이러한 상황을 조정할 수 있는 형평화 기능이 더욱 요구되고 있다. 우리나라의 경우도 2000년 이후 지방재정 구조가 자체 세입보다는 교부세와 국고 보조금 중심으로 변하고 있다. 참여정부에서는 서로 모순적일 수 있는 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추구하기 위한 전략으로 지방교부세의 확대를 선택하였다. 지방분권을 강화할수록 지역 간 격차가 더욱 벌어질 수 있는 상황에서 지방재정의 확충수단으로서 지방세의 확대 대신에 지방교부세의 확대를 선택한 것이다(Blöchliger and King, 2006; 유재원, 2008; 김현아, 2007).

이러한 지방재정 조정제도는 지방정부간 수평적 재정격차 해소를 통해 거주하는 장소에 따른 삶의 질 및 공공서비스의 격차를 시정하려는 기본 목적을 갖는다. 따라서 지역 또는 지방정부의 재정조정 문제는 지리학적 연구대상이면서 지역균형 또는 상생발전 전략 구상을 위한 중요한 지리학적 실천개념이라고 할 수 있다.

본 논문에서는 지금까지 수도권과 비수도권의 발전 관계에 대한 논의가 구체적인 실천개념의 구상 없이 주로 명목적 개념에 기반한 도상계획적 차원에서 이루어지고 있다고 보아 상생발전 및 균형발전관계를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 재정조정 방법을 제시하고자 한다. 아직 우리나라는 동일 지방정부 층위 사이 수평적 재정조정 제도를 도입하고 있지 않지만 상생발전 전략의 재정적 토대로서 수평적 재정조정 방법을 제시한다. 그리고 재정조정에 따른 도덕적 해이를 방지하기 위한 방법으로서 성과주의적 지원방법을 반영할 수 있도록 지역개발계약제 개념에 근거한 수평적 형평화 기금의 활용전략을 제시하고자 한다. 본 논문은 크게 두 부분으로 구성하여 제 I 편에서는 기존의 수도권-비수도권 발전관계에 대한 선행논의를 비판적으로 검토한 다음, 외국의 수평적 재정조정제도를 중심으로 수평적 재정조정 이념 및 논리와 방법에 대한 이론적 고찰을 하며, 제 II 편에서는 지방정부간 수평적 재정조정을 위한 가능한 재정적 수단을 분석하고, 계약이론에 기반한 형평화 기금운용의 거버넌스 전략을 제시한다.

2. 수도권과 비수도권의 발전관계에 대한 선형 논의의 쟁점

오늘날 공간정책에서 가장 큰 쟁점은 국가경제 발전에서 대도시권의 역할에 대한 논쟁이다. 이 논쟁은 두 가지 차원을 갖는데, 하나는 도시집적이 어떤 시점에 이르면 경제성장이 극대화 되는가이고, 다른 하나는 대도시권의 성장이 국가의 다른 지역에 어떠한 영향을 미치는가이다. 그런데 대도시권은 단일한 현상이 아니며, 도시로 집적하는 이유도 매우 다양한데다 지방정부와 중앙정부의 대도시권 정책과 재정전략도 다양하기 때문에 명확한 합의에 도달하기 어려운 상황이다(OECD, 2006).

우리나라에서도 대도시권의 역할 관점에서 그동안 수도권 정책 및 균형발전에 관한 수많은 논의가 이루어져 왔다. 본 논문의 대상인 수도권과 비수도권 사이

발전관계 차원으로 한정하면, 수도권의 집적경제 이점에 대한 논의와 새로운 세계 경쟁환경에서 대도시의 역할과 균형발전관계에 대한 논의로 크게 구분할 수 있다. 전자는 주로 경험적 연구경향을 보이고 있고, 후자는 담론적 연구경향을 보인다.

먼저 수도권의 집적경제 이점과 관련해서는 주로 수도권 규제정책의 경제적 효과를 실증분석하는 방향에서 이루어졌다. 분석자료와 모형에 따라 전혀 상반된 결과를 포함하여 다양한 결과들이 도출되고 있다. 즉 집적경제의 존재에 따른 수도권 생산성의 경쟁력 및 국가경제 기여도 제고효과를 중시하는 수도권 규제완화 옹호 방향의 결과, 수도권 집중에 따른 폐해를 강조하는 균형발전 지향적 결과를 모두 보여주고 있다. 이러한 연구들이 경우에 따라서는 정치적 갈등과 결합하면서 가정이나 전제조건, 분석변수와 자료, 분석수단 등에서 실증주의의 과학적 중립성이나 가치중립성의 의미는 퇴색하고, 사전에 의도하는 결론을 정당화시키

표 1. 수도권의 집적경제 효과에 대한 연구

수도권 규제완화 옹호적 결과	균형발전 지향적 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 김의준(1994): 수도권에 공공투자가 확대될 경우 총생산증가율은 증가하며, 소비자물가 및 생산자 물가는 감소하여 수출이 증가하고, 지역수지가 향상된다고 할 수 있음. • 서승환(2001): 총요소생산성의 추정결과 수도권의 생산성이 다른 지역보다 높음. • 허재완(2003): 제조업이 수도권 인구집중을 유발하는 요인이라는 통계적 증거가 없으며, 수도권 제조업에 대한 입지규제가 비수도권 지역의 제조업 활성화를 촉진한다는 통계적 유의성이 없음 • 정창무 · 이춘근(2004): 수도권 전체적으로 집적의 이익이 집적의 비용보다 크게 나타나며, 수도권 외곽에서도 집적의 이익이 비용보다 커서, 향후에도 수도권에 대한 인구와 산업집중의 경제척 유인이 작용할 것으로 예상함. • 박현수 · 정수연(2004): 수도권 지역은 비수도권 지역에 비하여 거의 대부분 업종에서 기술적 효율성이 높으며, 공장입지규제완화는 국내 GDP 생산의 2.7% 추가 성장을 가져올 수 있음. • 김경환외(2005): 수도권 정책에 관한 논란에서 집중에 따른 사회비용은 매우 강조되는 반면 집중에 따른 편익, 즉 집적경제는 상대적으로 과소평가되는 경향이 있음. 생산자서비스업의 경우 도시화 경제와 지역화 경제를 확인할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 김현민(1993): 집적경제는 수도권 도시산업 성장에 별 영향이 없으며, 오히려 저해요인으로 작용할 수 있음. 지역화 경제나 도시화경제와 같은 집적경제의 혜택은 1980년대에 와서 고갈상태에 도달했음. • 민경휘 · 김영수(2003): 수도권의 동태적 집적경제가 비수도권보다 작으며, 수도권으로의 산업집중 지속은 집적경제 관점에서 자원이용의 효율성을 저하시키게 될 것임. • 김의준(2003): 수도권에는 도시화경제 및 국지화경제 등 집적의 이익이 존재하고 있으나 점차 감소하는 추세임. 수도권으로 투자를 증대시키는 경우 국가경제의 효율성은 저하되고 지역간 불균형은 확대됨. • 성진근 · 안종운(2005): 수도권 인구 잔류율이 하락할수록 사회적 비용이 감소하며, 재정지출 효과는 군지역이 수도권보다 19배 높음. • 문남철(2006): 수도권 입지규제는 기업의 지방이전을 촉진하는 가장 큰 요인이며, 지방경제 활성화의 토대가 되고 있음. • 김아영 · 김의준(2007): 과밀억제권역의 경우 95년 이후 규모의 불경제의 크기가 커지고 있고, 국지화 경제 효과도 작거나 부정적임. 지역특성과 생산구조를 고려한 집중 및 분산유도 정책이 필요함.

기 위한 담론적 논의 형태로 연계되고 있다(표 1 참조). 이러한 현상은 지방정부들이 본디 구분되어 있는 지역 주민의 일상생활공간과 정책공간을 지역 이데올로기 차원에서 일체화시키는 전략을 구사하면서 더욱 두드러지고 있다.

아울러 집적경제 이점과 연관된 연구로는 수도권 집중에 따른 사회·환경적 비용의 증가에 대한 연구들이 있다. 이러한 연구들이 제시하는 것은 경제적 변수만이 아닌 사회·환경적 비용측면과 이들 비용치유를 위한 노력을 변수로 포함하는 경우 집적효과의 결과가 달라질 수 있다는 것이다. 즉 1982년의 수도권정비계획법 제정 이후에도 수도권 토지이용의 무질서는 계속 가중되어 서울을 중심으로 한 시가지의 외연적 확산심화, 기성시가지의 과밀 및 주거환경 악화, 직주분리에 따른 통근수요 증대, 과거 준농림지역을 중심으로 한 교외지역 토지이용 혼재, 기반시설 무임승차를 노린 택지개발사업지구 주변의 무분별한 주택단지 건설, 자연보전권역 내 소규모 난개발 증가, 과밀억제권역 과밀심화 등의 문제가 지속적으로 나타나고 있다는 것이다(국토연구원, 2006). 이에 대해 수도권 규제완화 옹호입장에서는 이러한 비용효과 역시 과대추정 되어 있다고 본다(김경환 외, 2005).

다음으로 대도시의 역할론과 관련하여 최근 OECD(2006)는 76개 세계 대도시권 비교 연구를 토대로 도시경쟁력의 관점에서 성공적인 도시는 젊은 고숙련 노동력을 흡인하고, 혁신과 기업가정신의 중심지이며, 세계적 본사기능을 위한 입지경쟁력을 갖추고 있다는 결론을 내리고 있다. 이러한 논의는 성공적인 도시를 육성하기 위한 정책이라는 관점에서 종합계획(master plan) 관점의 전통적인 공간개발정책에 대한 비판으로 이어진다. 전통적 계획에서 중점은 다양한 개발계획의 장려, 토지이용과 물리적 투자계획, 기능조정에 초점을 맞추었으나 공간역동성은 충분하게 고려하지 않았다. 따라서 종합계획으로서 공간계획은 종종 구체적인 실천전략의 부재나 경직적인 용도지역구분에 의한 토지이용패턴을 구획하는 것으로 끝난다는 비판을 받는다. 따라서 이러한 방법은 생산과 거래의 세계화, 지역과 도시사이 상호연관성 증대라는 새로운 환경에서는 비생산적이라고 간주되고 있다(OECD,

2007).

이러한 정책기조의 변화는 국가성장능력 향상에서 상품시장의 세계화, 지식기반경제의 도래와 같은 거시경제적 요소 못지않게 성장거점으로서 도시공간 자체의 중요성이 커졌다는 인식에 기반한다. 특히 신경제 지리학적 관점에서 도시는 집적효과 또는 규모의 경제를 창출하기 때문에 도시가 성장권역역할을 할 수 있도록 발상의 전환이 필요하다고 본다(Gill and Kharas, 2007; 고영선, 2008; 김용창, 1994).

최근 성행하고 있는 세계의 도시 간 경쟁력 비교연구는 이러한 흐름을 반영하는 것이다. 신자유주의적 관점에서 본다면 세계화 구조주의에서 국가경쟁력 제고(global upturns)를 위해 도시는 성장엔진기능을 수행해야 하며, 특히 거대도시는 세계도시로서의 특수한 기능을 수행할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 기능수행과 도시 경쟁력 제고를 위해서는 여전히 중요한 대도시의 집적경제이점(또는 네트워크 경제이점)을 충분히 활용할 수 있어야 하며, 각종 규제완화를 동반하는 시장친화적 정책을 수행해야 한다는 것이다(Ormerod, *et al.*, 2006; ODPM, 2003).

그러나 도시정책에서 단순히 도시규모가 경쟁력 또는 효율성 제고의 보증수단은 아니라는 관점에서 OECD 비교연구는 제시하고 있다. 대도시권이 집적경제, 전문화와 다양성, 연구개발활동과 혁신창출력, 풍부한 인적자원 기반, 풍부한 하부구조(자본축적환경) 등의 이점이 있지만 동시에 대도시권의 성장역량에 대한 과대평가를 통해 대도시권과 성공을 동일시하는 오류를 범해서 안 된다는 것이다. 개별 대도시권을 비교한 결과 해당 국가의 전국평균을 따라가지 못하는 낮은 성과수준(소득, 성장률, 생산성, 숙련도, 고용품질 등), 거대도시의 집적 불경제, 혁신역량의 과대평가 가능성, 실업합정과 비활성인구, 배제와 빈곤 및 경제불평등, 공간양극화와 선별적 투자철수, 범죄 및 교통혼잡 등의 문제를 안고 있다는 것이다. 그러면서 도시경쟁력 제고를 위한 수단으로서 경쟁을 촉진하고 도시 구성인자 사이 상호의존적 모험을 보장하는데 필요한 유연한 전략적 비전, 양질의 물리적·비물리적 하부구조, 효과적인 도시 거버넌스, 대도시와 기타 지역 사이 재정균형 등을 들고 있다(OECD, 2006).

따라서 도시계획의 역할은 전통적 종합계획 및 단순한 대도시권 역할론의 문제가 아니라 새로운 경쟁력을 개발하고 촉진할 수 있는 '전략적 계획' 이어야 한다는 것이다. 즉 새로운 지식산업으로 고속노동력을 유인할 수 있는 문화자산, 재화의 생산과 흐름에서 새로운 사유양식을 반영하는 환경적 지속가능성, 도시와 지역에 고유한 사회경제적 자원, 기회의 접근성을 중시하는 사회적 통합 등이 중요하다는 것이다. 이러한 도시계획 및 정책개념의 변화는 하위정부 차원의 참여 확대는 물론, 공간계획체계에서 다양한 정부 수준 사이 보다 밀접한 협력체계(collaboration)를 갖는 네트워크 기반의 유연한 구조로의 진화가 필요하다는 것이다(OECD, 2007).

이는 단순히 시장논리 주도의 국가 및 공간경쟁력 강화가 아니라 개방적·경쟁적 협조와 통합체계의 확립이라는 모순적 성격의 요소들을 통합할 수 있는 발전관계 전략 수립을 요구하는 것이다. 그리고 그 실천적 토대로서 대도시권은 명목상의 계획적 수사(修辭)를 넘어 경제성장 및 국가 경쟁력 제고에 실질적으로 기여할 수 있도록 성장이익공유(이해관계의 공유화) 전략을 수립하여야 하며, 전통적인 '중앙 대 주변부' 라는 이분법을 넘어서는 새로운 전략을 요구하는 것이다.

국내에서 대도시의 역할과 관련 논의는 우선적으로 국가단위의 세계화 지수를 작성하고, 그 경쟁순위를 평가한 다음, 세계화 시대 국가경쟁력을 공간경쟁력으로 치환하고, 다양한 공간단위의 경쟁적 이점과 경쟁요소별 순위체계를 구성한다. 수도권 전체 도시경쟁력은 OECD의 분석결과 전체 78개 대도시권 중 68위에 불과하였으며, 서울은 국가의 성장엔진으로서 역할을 하지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다. 이러한 논의들은 경쟁적 우위를 점하는 특정 공간의 선택적 발전 전략을 주장하는 것으로서 일종의 세계화시대 새로운 성장거점이론이라고 할 수 있다(OECD, 2006; Kearney · Foreign Policy, 2007; 이규방, 2005).

정책적으로는 수도권의 경쟁력 확보와 국가경쟁력 제고의 선도공간으로서 자리매김을 위해 수도권에 대한 각종 제도적 장치들을 조정하거나 규제관련 제도를 완화하여야 하는가라는 명제를 두고 대립하고 있다. 일종의 수도권 규제완화 옹호연합과 비수도권 옹호연

합의 갈등이 구조적으로 재생산되고 있는 것이다. 규제완화의 논리는 정보통신 및 교통 기술의 발달에 따른 하부구조 확충으로 지역불균등의 불이익을 해소할 수 있게 되었고, 세계화·지식산업화로 새로운 집적이익도 창출할 수 있게 됨에 따라 대도시권 억제정책에서 경쟁력을 강화하는 방향으로 전환해야 한다는 주장이다. 반대의 논리는 수도권 집중이 지속되는 이유가 그간 수도권에 대한 규제가 지속적으로 완화된 때문으로서 정책의 실효성을 제고할 수 있도록 수도권 규제를 더욱 강화해야하며, 수도권의 과도한 집중은 비수도권 지역의 쇠퇴와 국가전체의 사회적 통합 저해, 수도권 자체의 국제경쟁력 및 주민의 삶의 질 저해를 초래한다고 본다(강현수, 2007; 변창흠, 2007; 서순탁, 2006; 이상대, 2006; 전영길, 2004).

그리고 그동안의 수도권 정책이 안고 있는 문제점은 수도권에 대한 다양한 위상설정 및 성격규정²⁾에도 불구하고 그 이념상을 구현할 수 있는 구체적인 실천수단을 확보하지 못한 채 여전히 수도권과 비수도권의 갈등관계, 수도권 규제완화와 규제지속 또는 강화라는 이분법적 대립구도를 벗어나지 못하는 상황이라는 것이다. 즉 다양한 계획수립과정에서 그동안 명목적으로 설정한 세계화 시대에 부응하기 위한 수도권의 위상, 국토공간 내 수도권 위상부여와 균형발전이라는 모순적 관계를 해결할 수 있는 구체적인 정책수단은 구축하지 못하고 있다. 따라서 획일적인 수도권 규제정책 방향을 지양하고 수도권 관리정책과 지역균형발전 정책이 양립할 수 있는 전략 및 정책수단을 수립할 필요가 있다. 이러한 측면에서 지방정부간 수평적 재정조정 방법이 수도권의 성장동력 제고와 지역균형발전을 위한 성장이익의 공유방법, 즉 성장의 파급효과를 구현할 수 있는 하나의 실천수단이 될 수 있다.

3. 외국의 수평적 지방재정조정 제도

1) 독일

독일에서 주(Länder) 사이에 발생하는 재정력 격차

는 연방법인 '재정조정법'에 근거하여 조정한다. 이를 주간재정조정(Länderfinanzausgleich, 州間財政調整)이라고 부르며, 이 제도는 부가가치세의 수직적 배분, 부가가치세의 주간 수평적 배분, 주간 수평적 재정조정, 연방보충교부금이라고 하는 4단계로 구성되어 있다. 주간재정조정이란 재정력이 큰 주에서 재정력이 약한 주로 교부금을 급부하는 제도로써 교부금액의 결정은 ① 과세력 측정치의 산정, ② 조정액 측정치의 산정, ③ 교부금 수령액의 산정, ④ 교부금 부담액의 산정이라는 절차로 이루어진다(김민훈, 2008; 半谷 俊彦, 2006; Werner and Shah, 2005).

1999년 독일 연방헌법재판소가 주간 수평적인 조세 이동을 포함하고 있는 재정조정 제도에 대해 바덴뷔르템베르크, 헤센, 바이에른 주 등의 제소를 계기로 재정조정기준을 제정하도록 하여 2002년 재정조정기준법이 제정되었다.³⁾ 이를 계기로 2005년 새로운 주간재정조정법을 시행하면서 독일의 재정조정제도는 독일기본법, 재정조정기준법(Maßstabgesetz), 신 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz)의 3단계로 구성되어 있다.⁴⁾

신재정조정법 제2조 제1항에서 주민 1인당 소득세, 법인세, 영업세 및 제7조 제1항의 규정에 의거 산정한 주 세수에서 세수총액이 모든 주 평균 미만인 주는 부가가치세수에 대한 주 배분 가운데 보완적 배분부분에서 교부를 받는다고 규정하고 있다(문병효, 2006; Wurzel, 2003).

독일은 소득세, 법인세 및 부가가치세에 대해 연방, 주, 기초지자체 사이에 공유세 제도를 시행하고 있으며, 공유세는 연방, 주, 기초지자체 세수입의 66.9%(2005년)를 차지하고 있다. 이 가운데 소득세 및 법인세의 경우 징세지(徵稅地)주의에 기초하여 각 주 사이에 배분하기 때문에 주의 재정력 격차를 조정하는 기능을 가지고 있지 않다. 반면 부가가치세의 경우는 각 주의 재정력 및 인구에 따라 배분하기 때문에 재정조정기능을 가지고 있다. 부가가치세의 배분에 대해 징세지주의를 채택하지 않는 이유는 기업이 여러 주에 걸쳐 활동하고 있는 경우, 부가가치세는 그 기업의 본사가 있는 장소에서 일괄징세 하므로 실제로 경제활동을 한 장소에서 징세하는 구조가 아니어서 징세지주의

에 근거한 배분이 합리적이지 않기 때문이다. 부가가치세의 주 사이 배분에서는 헌법에 해당하는 독일기본법 및 주간재정조정법에 상세하게 규정하고 있고, 부가가치세 주의 몫 전체 중 최대로 25%분까지 재정력이 약한 주에 우선해 배분할 수 있다(Schmidt and Buehler, 2007; 日本財政制度等審議會, 2007; 半谷 俊彦, 2006).

그리고 부가가치세를 주간 배분한 다음에도 나타나는 재정력 격차를 조정하기 위해 주 사이에서 수평적 재정조정제도를 시행하고 있다. 주의 수입과 그 주내 기초 지자체의 세수 일부로 재정력을 산출하고, 그 수치가 전국 평균을 상회하는 주가 하회하는 주로 조정 교부금을 교부하고 있다.

2) 스웨덴

스웨덴에서 지자체는 복지국가 스웨덴을 유지하는데 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체의 수입이나 그 외의 구조적인 요인 및 거주 장소와 관계 없이 평등한 서비스를 제공할 수 있도록 모든 지방정부에게 동등한 재정적 토대를 제공하기 위한 세입형평교부금, 지자체간의 상대적인 비용차이를 균형화 시키기 위한 수평조정제도로 비용형평교부금 등의 제도를 운용하고 있다(日本財政制度等審議會, 2007; 日本財務省財務總合政策研究所, 2006).

새로운 지방재정조정시스템은 2005년 1월 도입하였으며, 형평화 시스템은 세입형평화(income equalization), 비용형평화(cost equalization), 구조교부금(structural grant), 이행교부금 및 조정교부금(transitional grant and adjustment grant/charge)의 5개 부분으로 구성하고 있다. 이 가운데 세입형평화는 지방행정구역 사이 조세수입의 형평화 수단이며, 2005년 이전 시스템과 근본적 차이는 지자체 사이에 이루어지던 세입형평화를 주로 정부 재정지원 형평화 교부금으로 대체한다는 것이다. 과세형평화기준세액(tax equalization base)은 기초지자체(municipalities)의 경우 전국평균과세역량의 115%이고, 광역지자체(county councils)의 경우 110%로 설정한다. 그리고 과세대상 소득이 이 수준을 초과하는 기초와 광역지자체는 국가

에 세입형평화부담금(income equalization charge)을 납부해야한다. 주요 부담금 납부지자체는 스톡홀름 광역지자체의 교외지역 기초지자체이다. 농촌 및 기타 소규모 기초지자체는 거주자당 가장 큰 교부금을 받는다. 세입형평화체계에서는 스톡홀름 광역지자체만 2005년 부담금을 납부하고 나머지 광역지자체는 교부금을 받는다.

비용형평화는 구조적 비용차이를 균등하게 하는 것으로서 비용구조가 유리한 지자체는 국가에 부담금(charge)을 납부한다. 중앙정부의 재정측면에서 볼 때 총보조금과 부담금이 같기 때문에 비용형평화는 중립적이다. 구체적으로는 주민 1인당 표준세출액이 전국 평균치를 하회하는 지자체로부터 부담한 비용형평화 부담금(cost equalization charge)을 원본으로 하여 주민 1인당 표준세출액이 전국 평균치를 초과하는 지자체에 대해서 국가를 경유하여 비용형평화 교부금을 교부하는 구조이다(MFSALAR, 2005)

3) 영국

영국은 국가에서 지방으로 이전하는 재원의 용어는 모두 교부금(grant)으로 표현하고 있으며, 세수입의 중앙·지방 비율은 약 9:1 수준이고, 지방세로는 주거용재산세(council tax)가 유일하기 때문에 자주재원으로 세출을 조달하는 지방자치단체는 없다. 따라서 중앙정부로부터의 재정조정이 중요하다. 새로운 교부금 제도는 2006년부터 시행하고 있으며, 교부금은 용도가 자유로운 일반교부금(formula grant)과 용도가 정해져 있는 특정교부금(specific formula grant)으로 나눌 수 있다(兼村高文, 2007).⁵⁾ 이 가운데 일반 교부금은 세입 지원교부금(RSG; Revenue Support Grant), 양여세인 비주거용 재산세(NNDR : Non-domestic Rates 또는 Redistributed Business Rates), 경찰 자치체⁶⁾에 교부하는 일반경찰보조금(Principal Formula Police Grant)으로 구성하고 있다. 영국에서는 기본적으로 지자체간 수평적 재정조정제도가 거의 존재하지 않지만 세입지원교부금은 중앙정부가 조성하여 서비스수요의 지역간 격차를 해소하기 위해 각 단체의 재원과 재정수요를 기초로 결정하는 교부금이며, 그 산정 및 배분 공식

은 매년 중앙정부와 자치단체연합회간 협의에 의해 결정하기 때문에 수평적 재정형평화 기능을 수행하고 있다(日本財政制度等審議會, 2007; 兼村高文, 2007).

특히 비주거용재산세 교부금은 비주거용 건물재산세를 지방이 징수하여 중앙정부에 납부하면 중앙정부가 다시 지방정부에 재교부하는 양여금이다. 따라서 수직적 재정조정제도만 공식적으로 존재하지만 비주거용재산세는 우리나라의 종합부동산세처럼 지방자치단체 사이의 준수평조정기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. '지방정부재정법 1988'에 의해 비주거용재산세는 중앙정부가 징수하며, 동법 제78A장에 따라 매년 작성하는 지방정부재정보고서의 산식을 기준으로 지방정부에게 재배분한다. 2005/2006 회계연도에는 배분산식이 거주인구 기준이었으며, 2006/2007년도에는 각 지방자치단체가 받는 산식(런던 대도시권 별도 산식)을 $[\text{배분대상 비주거용재산세 총액} / (\text{조세지원보조금} + \text{배분대상 비주거용재산세 총액}) \times (\text{지방자치단체의 공식보조금 할당액} - \text{경찰보조금})]$ 으로 바꾸었다(Greater London Authority, 2004; The Stationary Office, 2006; 2005).

이처럼 비주거용 재산세는 국세이지만 지방서비스 비용을 충당하기 위해 사업용에 부과한다. 과세대상 부동산은 대부분 상업용 부동산으로서 상업, 오피스, 창고, 공장이고, 기타 주거용으로 분류되지 않으면서 지방세 납부의무가 있는 부동산도 포함한다. 과세가치는 공개시장에서 해당 부동산이 임대되는 경우의 연간 임대료에 근거하는 것으로서 임대가치 평가가 세수의 기반이 되고 있으며, 임대가치는 시장가격(open market rental value)을 근거로 산정하는 것이 원칙이다.

4) 프랑스

프랑스 지역균형발전 정책에서 중심이념은 형평성과 유대성을 강조하는 것이다⁷⁾. 2003년의 헌법 개정에서 제72-2조를 추가하였으며, 동조 제4항에 지방공공단체간의 평등을 촉진하는 조정규정을 법률로 정하도록 새로이 규정하여 지방분권과 재정조정 필요성을 명시적으로 밝히고 있다.

프랑스의 지방재정조정은 기초자치단체 및 광역 행정 조직에 교부하는 경상비중합교부금(DGF: dotation générale de fonctionnement)를 통해 주로 이루어지고 있으며, 지방전용 교부금의 약 60%를 차지하고 있다.⁸⁾ 이 교부금은 1969년에 도입한 급여세대체교부금(VRTS)을 계승하는 형태로 1979년에 도입하였다. 그 후 1986년, 1994년, 2004년 등 10년 주기로 개혁하여 현재에 이르고 있으며, 재원 보장적인 성격을 가지는 정액 교부금(dotation forfaitaire) 및 지역격차 조정의 성격을 가지는 형평화 교부금(정비교부금, dotation d'aménagement) 등 복수의 교부금으로 분배하여 두 성격을 겸하는 교부금이라고 할 수 있다. 그리고 세목은 직업세(사업용자산세, taxe professionnelle)가 지방세입의 대부분인 약 45% 정도를 차지하고 있어 핵심적인 조정대상이다(Jamet, 2007; Leprince *et al.*, 2007; 青木宗明, 2007).

경상비중합교부금에서 형평화 성격을 갖는 정비교부금은 광역 행정 조직 교부금(dotation d'intercommunalite), 보상교부금(dotation de compensation), 전국형평화교부금(DNP: dotation nationale de péréquation), 도시연대교부금(DSU: dotation de solidarité urbaine), 농촌연대교부금(DSR: dotation de solidarité rurale) 등으로 구분할 수 있다. 최근의 경상비중합교부금은 기본적으로 수직적 재정조정형태를 취하고 있지만 원래는 사업용자산을 기반으로 하는 수평적 재정조정 수단이었다. 2004년 제도개혁의 일환으로 예산법을 폐지하면서 복잡한 교부금제도를 경상비중합교부금으로 통합하는 과정에서 2004년 폐지한 아래와 같은 여러 가지 수평적 재정조정 수단을 흡수한 것이기 때문에 준수평적 재정조정 기능을 여전히 수행하고 있다고 평가할 수 있다(日本財政制度等審議會, 2007; 石田三成, 2006; 栗原毅, 2005; OECD, 2005; Freret, 2005; Scabrosetti, 2002; 日本財務省 財務總合政策研究所, 2001).

통합된 수평적 재정조정 수단 가운데 국가직업세조정기금(FNPTP: fonds national de péréquation de la taxe professionnelle)은 1980년에 창설하여 1983년부터 실시하였으며, 직업세 전년 세율이 전국 평균세율을 밑도는 기초지자체에 입지한 기업 시설로부터의 부

담금, 국가로부터의 교부금, 프랑스 텔레콤 등의 직업세수로 기금을 조성하여 재정적으로 어려운 지자체에 교부하였다. 다음으로 국가조정기금(FNP: fonds national de péréquation)은 1995년에 도입한 제도로서 직업세조정기금을 보완하는 기금이며, 조세수입 기반이 약하지만 징세 노력이 큰 기초지자체에 교부하였다. 레지옹불균형수정기금(FCDR: fonds de correction des déséquilibres régionaux)은 1992년 도입하였고, 평균이상의 세수능력을 가진 레지옹(2000년 3개)으로부터 징수하여 평균을 15% 이상 하회하는 레지옹(2000년 14개)으로 교부하는 광역자치단체 사이의 수평조정기금이었다.

이외에 현재 지방자치단체 사이에 이루어지는 다른 수평적 조정제도로는 다음과 같은 것이 있다. 먼저 일드프랑스연대기금(FSCRIF: fonds de solidarité des communes de la réion Île de France)은 기초지자체 간 수평적 조정제도로서 도시지역인 일드프랑스 지역(수도권) 가운데 특별사회지출을 부담해야 하지만 세수입이 불충분한 기초지자체의 생활조건 개선을 목적으로 1991년에 도입하였다. 다음으로 환경연대기금(fonds départementaux de solidarité pour l'environnement)은 산업 폐기물을 일정량 이상 배출하는 기업 시설이 존재하는 기초지자체로부터 해당 기업시설의 직업세 일부를 징수하여 산업폐기물 저장소가 위치하는 지역에 산업 폐기물의 중량에 비례하여 배분한다.

그리고 데파르트망 직업세조정기금(FDPTP: fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle)은 과세 기반이 큰 예외적 기업시설이 존재하는 지역의 기초지자체로부터 해당 기업시설의 직업세 일부를 징수하여 재정력이 낮거나 세출수요가 큰 지역에 배분하는 제도이다. 즉 과세표준이 큰 항만, 수력 발전소, 원자력 발전소, 화학 산업 등 거대한 산업시설 등이 입지하여 1인당 과세표준이 전국 평균의 2배 이상인 시설의 직업세 일부를 재배분 기금으로 하고 있다. 1975년 도입하였고, 1990년에는 대규모 점포를 포함하여 신설·확장을 한 대규모 점포의 직업세 일부를 징수해 해당 대규모 점포로부터 일정 거리에 위치하는 기초 지자체에 배분하고 있다(Assemblée

Nationale, 2007; 栗原 毅, 2005; 日本財務省 財務總合 政策研究所, 2001).

프랑스 재정조정 정책의 핵심 대상에 해당하는 직업세는 영국의 비주거용 재산세와 유사한 조세로서 과세객체는 사업용 고정자산과 지불 급여였지만, 이 중 지불 급여부분은 2003년 완전히 폐지되었다. 따라서 사업용 자산에 대해서 과세하며 납세자는 급여소득자가 아니라 영업활동을 수행하는 자연인 및 법인이다. 과세표준은 유형 고정자산의 임대가치 평가액이다(Leprince *et al.*, 2007; MEFI, 2005).⁹⁾

4. 상생전략 수단으로서 수평적 지방재정 조정제도

1) 기본이념과 논리적 근거

지역 불균등 발전의 결과이자 원인이라고 할 수 있는 지역간 재정불균형은 연방제 국가를 비롯한 대부분의 국가에서 기본적인 현상이다. 바로 지방재정조정은 조세기반의 불균등 분포에 따른 재정력 격차, 각 지역의 지리적·사회적 차이에 따른 재정수요의 격차를 시정하기 위해 이루어진다. 미국을 제외한 대부분의 국가에서는 지방자치단체 사이의 재정력 격차와 재정수요 격차를 조정하기 위한 재정조정제도를 운영하고 있다(日本財政制度等審議會, 2007).

1940년대와 50년대에 연방제 국가에서 재정형평화가 처음 출현하였고, 오늘날 프랑스, 독일, 영국, 스웨덴, 호주 등 대부분의 OECD 회원국들이 행정구역 간 재정격차를 축소할 목적으로 재정조정제도를 도입하면서 지방정부의 재정수지균형을 위해 중앙정부와 지방정부 사이 재정안정협약을 체결하고 있다. 그리고 유럽지역에서 효력을 갖고 있는 '지방자치에 관한 유럽헌장' 제9조 제5항에서는 재정적으로 약한 지방공공단체에 대해 잠재적인 재정수입과 재정부담의 불평등을 시정하기 위해 재정적인 형평화 절차 또는 동등의 조치가 필요하다고 규정하고 있다(Blöchliger *et al.*, 2007; 栗原 毅, 2005; Joumard and Kongsrud, 2003).

정부 층위의 차이에 따라 발생하는 지출과 자체수입 사이 결과적인 차이를 수직적 재정불균형 또는 재정격차(VFI; vertical fiscal imbalance, 또는 fiscal gap)라고 부른다. 그리고 각 하위정부 층위 내에서도 관할구역 성격상 재원에 차이가 날 수 밖에 없으며, 동일 수준의 지방정부 사이에 가용할 수 있는 재원의 결과적 차이를 수평적 재정불균형(HFI; horizontal fiscal imbalance)이라고 부른다. 수평적 재정불균형은 지역 간 산업기반 및 재정기반 격차가 클 때 발생하며, 이러한 재정자원의 커다란 지역편차는 지역긴장을 유발하고 갈등을 키우거나 지역 분리주의를 유발한다. 때문에 수직적 재정균형을 달성하는 것보다 국가의 통합을 유지하는데 보다 중요한 것이 동일 층위의 지방정부간 수평적 재정균형을 납득할 만한 수준에서 달성하는 것이다(Bird and Tarasov, 2004; Martinez-Vazquez and Boex, 2000).

따라서 지방재정형평화의 기본적인 목적은 상이한 행정구역의 거주자들에게 수평적 형평성(horizontal equity)을 제공하는 것으로서 한 국가의 국민들은 자신들이 살고 있는 장소에 무관하게 유사한 공공서비스 접근성을 가져야 한다는 이념을 구현하는 것이다. 즉 지방정부로 하여금 비슷한 조세부담으로 비슷한 공공서비스 환경을 국민에게 제공할 수 있는 토대를 갖출 수 있게 하는 것이다. 이를 달성하기 위한 수단으로서 재정형평화는 재정수입역량 또는 공공서비스 비용 격차를 해소할 목적으로 행정구역 사이에 재정자원을 이전하는 것을 말한다(Blöchliger *et al.*, 2007; Martinez-Vazquez and Boex, 2000).

이러한 사고는 지방정부의 자치권 행사에 따라 발생하는 잠재적 불균형을 시정하려는 것이기 때문에 지방자치의 중심축인 재정분권의 자연적인 동반자로서 재정형평화를 간주하는 것이다. 지방자치의 확대는 지방자치단체의 독립성 제고만을 의미하는 것이 아니라 필수적으로 지역불균형의 시정을 위한 재정형평화를 동반해야 한다는 사고인 것이다. 따라서 수평적 재정조정 정책의 기본이념은 지리적 위치의 차이에 따른 서비스 차별을 방지하는 것으로서 지자체의 수입이나 기타 구조적 요인과 상관없이 평등한 공공서비스를 제공하여야 한다는 것이다(표 2 참조).

표 2. 외국의 수평적 재정조정 기본 사고

국가	수평적 재정조정 기본사고
프랑스	지역발전 정책에서 지자체 사이, 국가와 지자체 사이 형평성과 유대성을 중심개념으로 설정하고 재정조정제도를 운용함. 지방자치단체간의 조세재원이나 서비스 공급능력을 균등화하는 것이 아니라 모든 지방자치단체가 행정 서비스를 원활하게 공급할 수 있도록 재원을 보충하는 것. 지방자치단체 사이의 평등을 촉진하기 위한 재정 조정 제도를 헌법으로 규정함.
스웨덴	살고 있는 장소(입지)와 무관하게 사회복지 접근성에 대해 형평성을 부여해야 한다는 사상에 기반하고 있으며, 이에 대해 국가적으로 광범위한 정치적 합의를 형성하고 있음.
캐나다	주민이 향수하는 공공 서비스와 조세부담에서 주 사이에 현저한 격차가 발생하지 않도록 하여야 한다는 취지를 헌법으로 규정함.
독일	연방을 구성하는 각 지방정부는 공동체 이념을 구현해야 하는 의무를 지니고 있다는 사고에 기반하고 있음. 독일 기본법(헌법)과 연방재정조정법에 따라 연방공동체의 균등한 발전과 정치적 단결을 도모하기 위해 재정력이 강한 지방정부가 재정력이 약한 지방정부에 재정지원을 해야 하는 의무를 규정하고 있음.
영국	중앙정부가 세원의 대부분을 가지고 있지만 불교부단체를 만들지 않는 형태로 중앙에서 수직조정으로 재정조정을 수행. 그러나 비주거용 재산세의 국제 징수와 이에 대해 전액 양여하는 방식으로 준수평적 재정조정을 시행함.
호주	1999년 연방-주정부간 재정개혁협약을 통해 부가가치세 기금은 수평적 재정형평화의 기금으로 조성하여 주 사이 배분하도록 함. 이러한 형평화 교부금을 통해 가난한 주가 부유한 주와 마찬가지로의 서비스기준을 제공받을 수 있게 함.

수직적 방법이든 수평적 방법이든 지역간 재정형평화를 해야 하는 기본적인 논리적 근거는 다음과 같다 (Blöchliger et al., 2007; Steffensen, 2005; Bird and Smart, 2002; Martinez-Vazquez and Boex, 2000). 첫째로 중앙정부의 사업을 지방정부가 수행하는데 따른 재정결손을 보전해야 하며, 재정역량이 약한 지방정부는 형평화 이전재원(equalization transfers)이 없을 경우 최저수준의 서비스를 제공할 수 없기 때문에 재정형평화가 필요하다.¹⁰⁾ 모든 지방정부가 기초적인 지방 서비스를 제공할 수 있도록 충분한 재원을 제공하는 것이 기본적인 목적이며, 경우에 따라서는 중앙정부의 목표와 부합하도록 지방정부의 지출을 유도하거나 영향력을 행사하기 위한 수단으로 활용할 수도 있다.

둘째는 지역간 불균등한 경제환경이 존재하는 상황에서 사회통합을 위해 지역간 형평성을 추구해야 하는 정당성의 확보필요성이다. 불균등한 경제환경은 부와 재정자원을 창출하는 역량에서 지역간 격차의 확대재생산을 초래하는데, 국민국가로서의 정체성을 유지하려면 이러한 격차를 축소하려는 정책을 통해 정당성을 확보할 수 있다는 것이다. 또한 지역의 재정력을 형평화시킴으로써 같은 발판을 갖게 하여 지방분권화의 기

본토대를 제공할 수 있다. 형평화를 추구해야 하는 또 다른 정당화 논거는 지역별로 공공재 공급에서 비용 불균등성이 발생하기 때문이다. 지리적 입지의 차이, 인구규모, 인구학적 특성, 경제충격에 대한 경로의존성, 서비스 전달체계 등의 측면에서 지역의 차이 또는 장소의 차이에 따라 공공재와 서비스의 공급비용 차이를 가져온다. 즉 1인당 조세징수역량과 공공서비스 공급비용은 지리적·사회경제적 사유로 인해서 지역에 따라 다를 수 있다. 따라서 형평화는 지역간 1인당 조세수입능력과 공공재 및 서비스 공급의 편익당 비용을 균등화하는 것이다.¹¹⁾

셋째는 지방재정의 보장 필요성이다. 이러한 논거는 지방정부의 서비스 대행에 대한 비용정산 개념의 재정보전 필요성이라는 첫째 사유와는 다른 것으로서 일정한 재정을 기본적으로 보장해 주는 것이다. 한 국가의 특정 지역이 소득, 고용구조 등의 측면에서 독자적으로 대처할 수 없는 비체제적 충격에 취약하다면 재분배적 교부금을 통해 이러한 충격에 대한 재정보장을 제공하는 것이다. 통상 정책 교부금을 이러한 자원보장적인 성격의 정책 수단으로 활용한다. 재정형평화를 통해 지방정부의 재정을 일정하게 보장함으로써 재정

안정화 효과와 더불어 재정계획에 도움을 줌으로써 비체계적 충격에 대해 지역을 보호하고, 거시경제적 안정을 도모할 수 있다.

넷째는 공공재 공급에서 발생하는 외부성을 조정해야 할 필요성이다. 경제학적으로 가장 강력한 재정형평화 근거이며, 한 지방의 공공서비스는 다른 지방정부의 관할 구역으로 유출되기 때문에 이에 대한 조정이 필요하다는 것이다. 따라서 특정 지방정부의 관할 구역을 넘어서 긍정적·부정적 흘림효과(spill over)가 발생하는 서비스를 제공하는 지방정부를 위한 재정조정이 필요하다. 경제적 외부성을 갖는 활동을 촉진 또는 극복하기 위해 재정형평화를 하여야 하는 것이다. 특히 지방정부로 하여금 긍정적 외부효과를 낳는 서비스의 공급을 적극적으로 유도하기 위해서는 유출의 한계이익과 동등한 가치를 단위보조금(unit subsidy)으로 제공하는 것이 필요하다.

2) 지역간 수평적 지방재정조정 방법

표 3은 우리나라 지방정부의 기초적인 재정상황을 보여주는 것으로서 2008년 기준 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지자체를 분석한 것이다. 두 가지 특징이 무엇보다도 두드러지는데 먼저 기초지자체의 경우 70% 이상이 자체수입으로 인건비를 충당할 수 없다는 것으로서 이는 기본적으로 수직적 세목 불균형

조정의 문제이면서 재정운용 규모면에서 기초단위의 성장거점 확보정책이 어렵다는 것을 의미한다. 다음으로 수도권과 비수도권의 격차로서 수도권 지자체는 인건비/지방세 비율이 14.7%인 반면, 군의 경우는 117.7%로서 격차가 매우 크고, 미해결 지자체가 전자의 경우 28.5%인데 비해서 후자의 경우는 76.7%에 달하고 있다. 그만큼 지방재정 측면에서 지역간 발전잠재력의 격차가 크기 때문에 적극적인 수평적 재정조정 필요성이 있다는 것을 보여준다.

재정조정(재정형평화) 방법은 형평화 대상의 격차유형에 따라 수입조정과 비용조정, 이전지출의 방향에 따라 수직적 조정과 수평적 조정으로 구분할 수 있다. 수입(세입)형평화는 관할행정구역의 1인당 수입징수능력의 차이를 줄이려는 것이 목적이고, 비용평형화는 표준적인 공공서비스를 제공하는 1인당 비용의 차이를 줄이려는 시도이다. 수직적 형평화는 지방정부의 재정부족을 해소하기 위한 이전지출이며(gap filling arrangements equalization payments), 수평적 재정조정은 중앙정부가 아닌 하위정부 사이에서 이전지출이 이루어지는 것을 말한다. 즉 외국제도에서 살펴본 것처럼 재정조정은 일반적으로 국가가 개입하여 중앙정부로부터 지방정부로 교부금 등을 교부하는 수직적 조정제도, 기금조성, 부담금 부과, 조세공유 방법 등을 통해 지방정부 사이에 재원을 재배분하는 수평적 조정으로 크게 구분할 수 있다(Leprince *et al.*, 2007;

표 3. 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체(2008)

구분	합계	광역시자체	수도권	시	군	자치구
합계 (단체수)	246	16	66	75	86	69
해결 (단체수)	115(46.7)	16(100.0)	49(74.2)	59(78.7)	20(23.3)	20(29.0)
미해결 (단체수)	131(53.3)	0	17(25.8)	16(21.3)	66(76.7)	49(71.0)
지방세 (억 원)	435,497	305,018	260,646	87,890	16,259	26,331
인건비 (억 원)	105,113	28,333	38,419	32,544	19,144	25,093
인건비/지방세(%)	24.1	9.3	14.7	37.0	117.7	95.3

주: 1. 수도권 지자체 수는 광역지자체 본청을 제외한 수치를 말하는 것임.

2. 수도권 지방세와 인건비는 시도본청과 시·군·구를 합산한 금액임.

3. 인건비 비율이 100% 이상 나오는 것은 지방세 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 것을 의미함.

자료: 행정자치부

Blochliker *et al.*, 2007; 栗原 毅, 2005).

여기서 수평적 재정효과와 수평적 재정조정 방법을 구분할 필요가 있다. 전자는 조정의 결과를 중시하는 것으로서 수직적 조정제도에서도 중앙정부가 가난한 지방정부를 배려하는 이전지출 방법과 기준을 설정함으로써 수평적 형평화 효과를 얻을 수 있다는 것이고, 후자는 재원조성의 관점에서 동일한 수준의 지방정부 사이에서 이전재원을 구성하여 지출하는 것으로서 재원조성에서 중앙정부는 중립적이라는 것이다.

보통 수직적 재정불균형은 지방정부의 지출과 자체 가용재원사이 실제적 격차(actual gap)관점에서 측정하기 때문에 수입-지출 불균형 중심의 수직적 조정이라는 문제의식은 가장 부유한 지방정부를 기준으로 삼는다고 해도 동일차원의 다른 지방정부가 자신들의 지출에 비해서 상이한 수준의 재정자원을 갖는 한, 자체 세원을 개발하는 방법을 통해 수직적 재정불균형을 해결하려는 방법은 성공하기 어렵다. 지방정부간 수평적 재원형평화가 아니라 각 지방정부 내 지출-수입간의 균형을 맞출 정도의 재정이전만 한다는 의미로 해석하기에 지역균형발전을 위한 잠재적 발전역량 균등화를 위한 재정형평화라는 의미와는 차이가 있기 때문이다.¹²⁾

부유한 지방자치단체에서 이전재원을 조성하는 수평적 재정조정은 일종의 로빈훗 정책으로서 나라마다 상이한 조정체계를 가지고 있고, 매우 다양한 수단을 가지고 있는 개념이기 때문에 많은 논쟁을 낳으며, 수직적 재정조정보다 복잡한 개념이다. 그러나 일반적으로 수평적 불균형의 조정은 서비스공급에 대한 지방정부 여건의 균등화 및 기본서비스 제공역량을 유지할 수 있는 여건을 만들어 주기 위한 방법으로서 국가 평균 수준보다 낮은 재정력 또는 높은 지출소요를 갖는 지방정부에 추가자원을 이전하는 방법을 사용한다(Steffensen, 2005; Bird and Smart, 2002).¹³⁾

수직적 조정제도의 경우에는 지방정부 대부분이 이전지출의 수령자이고, 조성재원을 국세 형태로 징수하기 때문에 순수한 수령자 또는 기여자를 알기 위해서는 추가적인 계산과 추적이 필요하다. 반면에 수평적 조정제도는 통상 자금조성과 형평화 메커니즘을 혼합하지 않기 때문에 예외 없이 어느 지방정부가 기여자

이고 수혜자인가를 알 수 있어 재원조성과 집행에서 지방정부 등 행위주체의 역할이 투명하게 드러난다(Bergvall *et al.*, 2006).

수평적 조정을 위한 재원조성 방법은 지방정부 사이 재정자원 편차를 최소화하는 방식으로 재정자원을 조정하는 간접적인 방법과 지방정부 간 형평화 이전지출 재원을 조성하는 보다 직접적면서 전형적인 방법으로 구분할 수 있다. 전자의 방법은 통상적으로 하위정부 수준에서 징수한 국세수입으로 조달하는 수직적 체계를 통한 간접적인 온정주의적 접근이고(vertical, paternal), 후자의 방법은 본래적인 의미의 수평적 조정방법이며, 수평적 체계를 통한 지불방법으로서 지방정부 스스로가 기금을 조성하는 상생주의적·공동체주의적 접근(fraternal)이다. 수평적 조정에 필요한 재원을 부유한 지방정부의 직접적인 기부를 통해서 조성하는 것으로서 주로 스칸디나비아 국가와 중부유럽국가, 발트해 국가에서 활용하고 있다(Searle, 2007; Blöchliger *et al.*, 2007; Martinez-Vazquez and Boex, 2000).

수직적 조정이든 수평적 조정이든 이전재원을 조성한 다음 재원을 배분하는 방법과 기준은 지출조건 여부, 가용자원 배분방법 등에 따라 포괄보조금, 특정보조금, 정올보조금, 비용상환, 특별 또는 사후보조금 등 매우 다양하게 설정할 수 있다.

수평적 조정체계와 기준은 조세구조, 지역불균등 구조 및 공동체 의식에 대한 사회문화적 전통에 따라 국가마다 매우 상이하지만 대표적인 수평적 재정조정 제도를 시행하고 있는 국가인 독일과 스웨덴을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 독일에서 수평적 재조정기능을 수행하고 있는 부가가치세의 주(州)간 배분의 경우, 2005년도부터 시행된 새로운 중간 재정조정법에서는 주민(州民) 1인당 세수가 전체 주 평균의 97%이하인 주에 대해서는 한계배분율(전체 주 평균의 부족분에 대한 보충적 배분액의 비율)을 95%로 하고, 전체 평균의 97%를 상회하는 주에 대해서는 한계배분율을 95%에서 60%까지 체감하는 것으로 구성하여 각 주의 세수증대 노력을 유도하는 동기부여 구조로 개정하였다.

이와 같이 부가가치세를 배분한 다음에도 발생하는 주 사이의 재정력 격차를 시정하기 위한 중간 수평적

재정조정 절차 및 2005년부터 효력을 발휘하고 있는 새로운 재정조정법의 조정교부금과 재정조정부담금의 법규정은 다음과 같다(日本財政制度等審議會, 2007; Bundesministerium der Justiz, 2005).

첫째, 각 주의 재정력은[(각 주에 대한 공유세의 할당분+주세 등)+기초지방자치단체 세수×64%]방식으로 산출한다. 둘째, 이 방식으로 구한 각 주의 재정력 합계를 각 주의 보정인구수의 합계로 나누어 연방전체의 1인당의 재정력을 산출한다. 보정방법은 베를린 등의 도시 주와 인구밀도가 낮은 주의 경우 별도의 가중치를 부여한다¹⁴⁾. 셋째, 연방전체의 1인당 재정력에 각 주의 보정인구수를 곱하여 각 주의 조정액 추정치를 산출한다. 여기서 조정액 추정치는 연방전체의 재정력 추정치를 각 주의 보정인구수에 따라서 안분한 것이며, 재정력 추정치와 조정액 추정치의 모든 합계는 같게 된다. 마지막으로 각 주의 조정 교부금과 재정 조정 부담금은 다음과 같은 방식으로 결정한다.

먼저 조정교부금은 조정액수 추정치의 80%미만 부분은 75%를 보충하고, 조정액수 추정치의 80%~93%

부분은 75%~70%를 체감 비례하여 보충하며, 조정액수 추정치의 93%~100% 부분은 70%~44%를 체감 비례하여 보충한다. 다음으로 재정조정 부담금은 조정액수 추정치의 100%~107% 부분은 44%~70%를 체증 비례하여 부담금으로 징수하고, 조정액수 추정치의 107%~120% 부분은 70%~75%를 체증 비례하여 부담하며, 조정액수 추정치의 120% 초과 부분은 75%를 부담금으로 납부한다. 다만 조정교부금의 총액과 조정부담금의 총액이 일치한다는 보장은 없기 때문에 실제로는 이상과 같은 방법으로 먼저 조정교부금을 산출하고, 그 총액을 앞의 방법으로 구한 부담금 납부 주의 조정부담금 비율에 따라 안분하여 각 주의 실제 조정 부담금을 산출한다.

다음으로 스웨덴의 세입형평화 교부금 제도는 주민 1인당 과세 소득이 전국 평균대비 115%(광역지자체: 110%)를 초과하는 지방 자치단체가 부담하는 세입형평화 부담금과 국세에서 조달하는 일반교부금을 기금으로 조성하여 세입형평화 교부금을 기준미만의 지자체에 교부하는 구조이다.¹⁶⁾ 과세형평화기준은 기초지

표 4. 독일의 새로운 주간재정조정제도 규정

신 주간재정조정법(Finanzausgleichsgesetz) 제10조 조정교부금 및 조정부담금의 산정 규정	
1. 조정자금 수급자격을 갖는 주에 대한 조정교부금액은 조정지수 ¹⁵⁾ 와 다음의 F계수를 곱하여 산정한다.	
① 재정력 지수가 조정 지수의 80% 미만인 경우:	$F = \frac{1}{3} \times X - \frac{317}{20,000}$
② 재정력 지수가 조정 지수의 80% 이상 93% 미만인 경우 :	$F = X \times \left[\frac{5}{26} \times X + \frac{5}{26} \right] - \frac{2,121}{260,000}$
③ 재정력 지수가 조정 지수의 93% 이상인 경우 :	$F = X \times \left[\frac{13}{7} \times X + \frac{11}{25} \right]$
: 여기서 X는 1에서 재정력 지수와 조정 지수의 비율을 공제하여 산정한다.	
2. 조정 자금 제공 의무를 지는 주의 조정부담금액은 제2문의 규정에 근거하여 조정지수와 다음의 계수를 곱하여 산정한다.	
① 재정력 지수가 조정지수의 107% 미만인 경우에는 제1항 제3호의 계수	
② 재정력 지수가 조정지수의 107% 이상 120% 미만인 경우에는 제1항 제2호의 계수	
③ 재정력 지수가 조정지수의 120% 이상인 경우에는 제1항 제1호의 계수	
: 여기서 X는 재정력 지수와 조정지수의 비율에서 1을 공제하여 산정한다. 제1문의 규정에 의해 산정한 금액은 조정부담금의 액수와 조정교부금의 액수가 균형을 이루는 금액에 대한 백분율로서 산정한다.	
3. 제2항의 규정에 의해 산정한 조정자금 제공 의무를 행하는 주의 조정부담금 액수가 그 재정력 지수와 조정지수 차액의 72.5%를 넘는 경우에는 해당 초과액은 조정자금 교부자격을 가지는 주 전체와 조정자금 제공 의무를 지는 주 모두가 반씩 부담한다. 조정자금 제공 의무를 지는 주는 제2항의 규정에 의한 조정부담금의 자기 비율에 따르고, 조정 자금 교부자격을 가지는 주는 제 1항의 규정에 의한 조정 교부금의 비율에 따라 부담하는 것으로 한다.	

출처: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern(Finanzausgleichsgesetz: FAG)

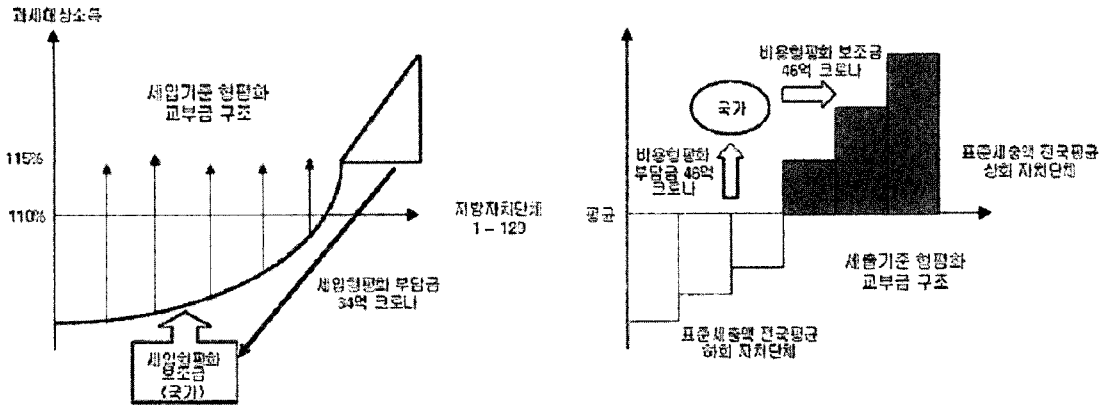


그림 1. 스웨덴의 수평적 재정조정 구조

출처: MFSALAR(2005)

표 5. 스웨덴 지방자치단체 수평적 재정조정에서 교부금지역 및 부담금지역 재정조정 과정

계산과정	교부금지역 (Svedala 지역)	부담금지역 (Vellinge 지역)
① 2005년 당해 기초지방자치단체 조정과세표준액 (크로나)	2,804,243,454	5,811,447,505
② 2004년 11월 1일 기준 기초지방자치단체 인구	18,462	31,589
③ 1인당 당해 기초지방자치단체의 조정 과세표준액 (①÷②)	151,893	183,391
④ 전국평균 1인당 과세소득액(표준세출액)	153,631	153,631
⑤ 전국평균 대비 당해 기초지방자치단체 과세소득액 비율 (③÷④)	98.9%	119.7%
⑥ 전국 과세형평화 기준 비율	115%	115%
⑦ 당해 기초지방자치단체의 과세형평화 기준금액 (②×④×⑤, 크로나)	3,261,785,850	5,581,007,108
⑧ 형평화교부금 기준금액 (⑦-①)	457,542,396	-230,440,397
⑨ 교부금 지역: 광역자치단체기준세율, 95%×2003년 전국평균 (20.64)+0.09(4.25-4.16) 부담금 지역: 광역자치단체기준세율, 85%×2003년 전국평균 (20.64)+0.09(4-4.16)	19.70	17.63
⑩ 1인당 당해 기초지방자치단체의 세입형평화 교부금(부담금) (⑧×⑨/100)	4,882 (교부금)	-1,286 (부담금)
⑪ 당해 기초지방자치단체의 세입형평화 교부금(부담금) (⑩×②)	90,131,484 (교부금)	-40,623,454 (부담금)

출처: MFSALAR(2005)

자체와 광역지자체의 과세대상소득에 기초지자체 1.15, 광역지자체 1.10을 곱한 1인당 과세대상소득을 비교하여 이루어진다. 과세형평화기준보다 낮은 재정력을 보이는 지자체는 형평화 교부금을 수령하고(표 5

의 Svedala 지역사례 참조), 기준보다 높은 지자체는 형평화 부담금을 납부한다(표 5의 Vellinge 지역사례 참조). 평평화기준을 상회 또는 하회하는 재정력 부분은 해당 지자체에 거주하는 거주인수로 곱하며, 이 수

치에 다시 광역차원의 세율을 곱한다.

한편 1인당 표준세출액이 전국 평균을 하회하는 지자체가 부담금을 납부하고, 국가를 경유하여 평균을 초과하는 지자체에 교부하는 비용형평화 부담금은 기초지자체의 경우, 보육 서비스, 의무 교육, 고령자 복지라고 하는 9개 분야에 대해서, 광역지자체는 의료 서비스 등의 2개 분야에 대해 연령 구성, 민족, 지리적 조건 등을 고려해 계산한다. 이러한 산정방법에 의거하여 교부금 수령 또는 부담금 지불여부는 지자체 자신의 구조와 전국평균과의 격차에 따라 결정하고, 지자체 사이의 상대적인 비용격차가 균형을 이룰 수 있는 구조로 되어 있다(그림 1, 표 5 참조, MFSALAR, 2005).

5. 결론 및 정책적 시사점

국토균형발전을 위해 오랫동안 수도권 규제정책을 시행하고 있지만 지역불균등 발전이 지속되면서 정책 효과에 대한 비판이 계속되고 있고, 수도권의 경제적 역할, 정책방향 및 규제완화 정책을 둘러싸고 양극단의 견해대립이 심화되면서 극단적 담론구도가 구조적으로 고착되는 경향을 보이고 있다. 최근 신자유주의 및 세계화 흐름에서 새로운 성장거점으로서 대도시권 역할론을 두고 논쟁이 격화되고 있지만 명목상의 수도권 역할과 수사적인 지역상생발전 입장만 제시하고 있을 뿐 실천적인 수단을 제시하지 못하고 있다.

이러한 상황에서 성장이익을 공유할 수 있는 지방정부간 수평적 재정조정방법이 유효한 수단이 될 수 있다. 외국의 재정조정제도에서 살펴보았듯이 지역간 성장잠재력 및 기본생활서비스 수준의 지역간 형평화를 위해 다양한 방법으로 수평적 재정조정제도를 운용하고 있다. 우리나라에서는 아직 동일 수준의 지방정부 사이 수평적 재정조정제도를 도입하지 않고 있지만 이해관계 연합이 가능한 방법이기 때문에 지역간 균형발전 및 대도시권 성장거점의 파급효과를 실체적으로 구현할 수 있는 수단이자 국토공간 차원에서 '지역간 성장연합' 구현수단으로서 활용할 수 있다.

지방정부간 수평적 재정조정제도를 지역균형발전 전략에 도입할 수 있는 것은 무엇보다도 이 제도는 기여자와 수혜자의 관계가 분명한 만큼 발전전략 관계에서 정치적 협상을 구체적으로 진행할 수 있기 때문에 정책적 거래 또는 협상전략으로 활용할 수 있다는 것이다. 그리고 본 제도를 시행하는 외국의 경우 최상위 개념으로서 지역간 형평성과 유대성, 공동체 이념을 설정하고 있는 것에서 알 수 있듯이 지역간 산업기반 및 재정격차, 인종·언어와 같은 역사적 차이 등 다양한 구조적 요인으로 인한 지역격차 또는 지역분리 가능성이 큰 상황에서 국민국가로서 통합성을 실현할 수 있는 구체적인 수단이라는 것이다. 마지막으로 구체적이고 실천적인 정책수단의 관점에서 새로운 성장거점이론의 성장편익을 공유할 수 있는 실체적인 방법이라는 점, 수평적 형평화 기금의 조성에 따라 수도권과 국민경제 성장이 비수도권에도 이익이라는 관점을 형성하여 양자 사이 이해관계의 공유가 가능하다는 점, 도덕적 해이를 방지할 수 있는 거버넌스 전략을 병행한다면 비수도권 지역의 발전성과를 가져올 수 있다는 점, 형평화 기금 운영협의를 통해 양자 사이 발전전략 관계를 협의 운영함으로써 갈등구도에 따른 사회적 비용을 절감할 수 있다는 점, 실질적인 분산화 또는 발전효과를 제고할 수 있는 지역별 산업전문화 전략을 추진할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

註

- 1) 공공 서비스는 시민과 가장 가까운 자치단체 차원에서 수행하고, 보다 상위정부 차원에서 시행하는 것이 효과적일 때만 상위 단체에서 실시한다는 원리를 말한다.
- 2) 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)의 수도권 위상설정은 상생하는 균형국토를 이루기 위해서는 수도권의 기능을 지방에 분산하는 동시에 지역이 자립적으로 발전할 수 있는 기반을 구축해야 한다는 것이고, 수도권의 기능을 세계화 시대에 맞게 재정립한다는 것이다. 그리고 제3차 수도권정비계획(2006~2020)의 기초는 동북아의 경제중심으로 육성하고, 인구안정화를 전제로 한 수도권의 '질적 발전'을 추구하여 높은 경쟁력을 갖추게 하며, 지방과 상생 발전하는 수도권을 지향한다는 것이다.

- 3) 독일의 재정조정기준법은 독일 기본법 제106조 3항 4문과 4항 1문 및 제107조 1항 4문과 제107조 2항을 구체화하는 법이다. 재정조정기준법의 목표는 연방(Bund)과 주(Länder)가 헌법에 규정한 구성요건들을 동일하게 해석하게 만들고, 동일한 지표들로 그 토대를 구성하도록 하며, 예산운영상의 계획가능성 및 재정경제적 토대의 예측가능성을 보장하고, 재원분배의 투명성을 확보하는데 있다(문병효, 2006).
- 4) 독일의 최근 재정조정제도 개혁과정에 대해서는 문병효(2006)를 참고할 수 있다.
- 5) 여기서 'formula'를 사용하는 것은 정부가 결정한 교부금 총액을 일정한 산정식(formula)으로 계산하여 배분한다는 의미를 가지고 있다.
- 6) 영국에서는 광역 행정으로 수행할 필요가 있는 업무에 대해서는 각각 서비스별로 경찰 자치체(Police Authority), 소방 자치체(Fire Authority) 등 단일 목적으로 특화된 광역 조직체를 운영하고 있다.
- 7) 형평성(péréquation) 개념은 오래 전부터 존재했던 개념으로서 '평등'이라는 의미로 이해하고 있으며, 이 개념을 구체적으로 지방재정에 도입한 것은 1791년 공동기금(fonds communs)을 신설하여 국가가 전 지역에서 징수한 과태료를 기초자치단체에 공평하게 분배하면서부터이다. 유대성(solidarité)은 위험공유와 사회적 부조를 통해 개인의 가장 불안정한 상황을 해결하기 위한 의미로 이해하고 있으며, 각 지방자치단체의 지방예산에 나타나는 재정적 어려움, 지역적으로 불공평한 상황으로 인한 부의 불균형, 특정지역에서의 의무적인 지출증가 등의 상황을 반영하여 각 개인사이에 적용하던 유대성 개념을 국가와 지방자치단체 사이 또는 각 지방자치단체 사이의 관계에 적용하게 되었다(윤광재, 2002; 2000).
- 8) DGF 이외의 교부금으로서 권한 이양의 재원 조치에 관한 경상 부문의 교부금으로서 지방 분권화 일반 교부금(DGD: dotation générale de décentralization), 1983년 지방분권화 개혁에 따라 도입한 투자부문의 교부금으로서 건설정비종합 교부금(DGE: dotation globale d'équipement) 등이 있다.
- 9) 프랑스의 지방세는 주로 직접세로 조달하고 있으며, 대부분이 주거세(taxe d'habitation), 기건축 고정 자산세(taxe sur le foncier bâti), 미건축 고정자산세(taxe sur le foncier non bâti), 직업세(taxe professionnelle)의 4가지 조세로서 지방 직접4세라고 부른다.
- 10) 특히 소규모 농촌지역은 이전재원이 없이 단독으로는 중요한 지방서비스를 공급할 수 없는 경우가 많다. 그러나 지방재원의 부족과 적정한 지출의사결정을 수행 및 집행할 역량의 결여를 혼동하지 않는 것이 중요하다. 가난한 지방정부라도 이러한 장려책이 주어진다면 매우 잘 관리할 수 있다는 것을 보여주는 증거는 많다(Bird and Smart, 2002).

- 11) 이론적으로는 지역 간 공공지출의 한계편익을 균등화하는 것이며, 지방정부의 관리를 받는 중요한 공공서비스(의료 및 교육 등)에 대한 중앙정부 차원의 프로그램을 가지고 있는 OECD 국가들은 지역 간 공공지출의 사회적 한계편익을 균등화하기 위해 형평화 이전지출을 사용한다.
- 12) 수직적 재정불균형에 대한 문제설정은 각 지방정부 층위에서 수입과 지출사이 불균형이 없어야 한다는 사고로서 지방정부에 부여된 지출재정을 조달하기에 충분할 정도로 독립적이고 분리된 수입원을 가져야만 한다는 것이다. 이를 충당하기 위한 이전재원은 대부분 국가에서 수직적 재정균형 수단을 통해 달성하는 방법이다. 지방정부 각각의 수준에서 수입과 지출이 대략 같아지는 것을 보장하는 것이다. 수직적 재정균형은 가장 부유한 지방정부에서 지출과 수입이 균형을 이룰 때 달성되는 것으로 판단할 수 있지만 가난한 지방정부의 경우는 여전히 재정격차가 남게 된다.
- 13) 개발도상국에서 수평적 형평성의 중요성과 문헌검토에 대해서는 Shah(1994)를 참조할 수 있다.
- 14) 여기서 주 인구수를 보정하는 경우, 베를린, 브레멘, 함부르크의 도시 주는 치안이나 주택 정비 등 도시 고유의 사정을 고려하여 실제 인구의 135%로 하고 있다. 또 인구밀도가 낮은 지역의 경우는 과소 기초지방자치단체에 살고 있는 인구를 집계하여 해당 인구에게 1.02~1.05 배의 보정(메클렌부르크-휘어페면:105%, 브란덴부르크:103%, 작센-안할트:102%)을 실시하고 있다.
- 15) 여기서 조정지수란 1인당 세수입 전국 평균치에 각 주의 보정 인구수를 곱한 값을 말한다.
- 16) 이러한 2005년의 새로운 형평화 체계에서는 13개 기초자치체와 1개 광역지자체가 형평화 부담금을 납부하며, 2004년에는 각각 54개와 2개였다.

文獻

- 강현수, 2007, "수도권과 지방의 상생을 위한 수도권 정책 방향," 공간과 사회, 27, 52-80.
- 고영선, 2008, "성장능력 제고를 위한 재정정책방향," 2008~2012년 국가재정운용계획 세미나 자료집, KDI, 서울, 1-33.
- 국토연구원, 2006, 수도권 토지이용의 현황과 과제, 수도권 정책혁신 민관협의회 보고자료.
- 김경환 · 이창무 · 김경아, 2005, 수도권 집중의 사회적 비용 · 편익추정의 검증, 경기개발연구원, 수원.
- 김민훈, 2008, "독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향: 주간재정조정제도를 중심으로," 법학연

- 구, 48(2), 85-117.
- 김아영·김의준, 2007, “수도권 및 인접지역의 제조업 생산성 비교분석,” 지역연구, 23(2), 53-83.
- 김용창, 1994, “자본의 국제화와 거대도시의 재구조화 그리고 서울,” 공간과 사회, 4, 79-123.
- 김의준, 1994, “수도권 지역경제 모형: 공공투자의 파급효과 분석,” 한국지역개발학회지, 6(2), 57-72.
- 김의준, 2003, “우리나라 지역불균형 문제의 이해와 지방분산화 정책효과,” 국가균형발전정책의 국민경제적 효율성 세미나 발표문, 산업연구원 국가균형발전연구센터, 서울.
- 김헌민, 1993, “수도권 도시의 경제성장 분석: 도시산업개발 정책방향의 모색,” 한국행정학보, 27(2), 317-351.
- 김현아, 2007, “지방세제의 증장기 발전방향,” 지방세, 100, 한국지방재정공제회, 38-53.
- 문남철, 2006, “수도권기업 지방이전 정책과 이전기업의 공간적 패턴,” 지리학연구, 40(3), 353-366.
- 문병효, 2006, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁,” 외법논집, 22, 119-152.
- 민경휘·김영수, 2003, 지역별 산업집적의 구조와 집적경제 분석, 산업연구원, 서울.
- 박현수·정수연, 2004, 수도권 규제효과에 관한연구: 수도권규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로, 경기개발연구원, 수원.
- 변창흠, 2007, “수도권 계획적 관리를 정책수단의 실효성 평가의 과제,” 도시정보, 298, 22-34.
- 서순탁, 2006, “수도권 계획적 관리를 위한 시스템 구축방향,” 도시정보, 297, 14-26.
- 서승환, 2001, “수도권의 중요소생산업 및 그 결정요인,” 응용경제, 3(1), 133-160.
- 성진근·안중운, 2005, “수도권 과밀화로 인한 지역간 사회적 비용의 효과분석,” 농업경제연구, 46(1), 1-15.
- 유재원, 2008, “‘물지마 분권’에 국가경쟁력 흔들, 강력한 균등주의로 제로섬 자초,” 신동아, 51(2), 동아일보사, 서울, 206-217.
- 윤광재, 2000, “프랑스에 있어서 균형적인 지역발전을 위한 지방재정의 정책적 역할: 국가재정보조금을 중심으로,” 한국정책학회보, 9(1), 317-341.
- 윤광재, 2002, “프랑스 지방재정조정제도 운용에 대한 연구,” 한국지방자치학회보, 14(3), 193-210.
- 이규방, 2005, “수도권의 비전과 발전전략,” 국가균형발전정책 심포지움 자료집, 국가균형발전위원회, 144-168.
- 이상대, 2006, “수도권 계획적 관리의 개념과 필요성(1),” 도시정보, 296, 24-34.
- 이영희, 1999, “외국 대도시의 재정조정제도,” 지방재정, 18(5), 한국지방재정공제회, 60-72.
- 이정훈·문미성·박현수·유영성·조규영, 2004, 수도권 공장 신증설 규제의 합리적 개선방안 연구, 경기도, 수원.
- 전영길, 2004, “수도권 규제완화정책에 따른 비수도권 지역의 대응전략분석,” 한국지방자치학회보, 16(4), 91-113.
- 정창무·이춘근, 2004, “수도권 공간구조의 적정성 분석: 인구분포를 중심으로,” 규제연구, 13(1), 101-130.
- 허재완, 2003, “수도권산업입지 총량규제제도의 효과에 관한 연구,” 국토계획, 38(3), 221-231.
- 兼村高文, 2007, “英國/イングランド)の財政調整制度について,” http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/43_8.pdf, 自治体国際化協會, 203-229.
- 半谷俊彦, 2006, “ドイツにおける財政調整制度の現状について,” http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/33_6.pdf, 自治体国際化協會, 127-138.
- 石田三成, 2006, “フランスにおける國と地方の役割分擔, 主要諸外國における國と地方の財政役割の狀況, 日本財務省 財務總合政策研究所, 425-520.
- 栗原 毅, 2005, “財政的自律を模索する地方財政: フランス地方財政の現状,” PRI Discussion Paper Series No. 05A-07, 日本財務省 財務總合政策研究所.
- 日本財務省 財務總合政策研究所, 2001, 主要國の地方稅財政制度: イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ, 東京.
- 日本財務省 財務總合政策研究所, 2006, “スウェーデンにおける國と地方の役割分擔, 主要諸外國における國と地方の財政役割の狀況, 東京, 797-862.
- 日本財務省 財務總合政策研究所, 2006, 主要 諸外國における國と地方の財政役割の狀況, 東京.
- 日本財政制度等審議會, 2007, 財政制度分科會 海外調査報告書, 東京.
- 青木宗明, 2007, “フランスの地方財政調整: 財源保障と財政調整,” http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/43_9.pdf, 自治体国際化協會, 231-259.
- Assemblée Nationale, 2007, Avis présenté au nom de la

- commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2008(n°189), 1-58.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D., and Merk, O., 2006, Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, Working Papers, No. 3(2006), OECD, Paris, 1-36.
- Bird, R. M. and Tarasov, A. V., 2004, Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22, 77-102.
- Bird, R. M. and Smart, M., 2002, Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries, *World Development*, 30(6), 899-912.
- Blöchliger, H. and King, K., 2006, Fiscal Autonomy of Sub-central Governments, Working Paper No. 2(2006), OECD, Paris, 1-34.
- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., and Mizell, L., 2007, Fiscal Equalisation in OECD Countries, Working Paper, No. 4, OECD, Paris, 1-38.
- Bundesministerium der Justiz, 2005, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz: FAG), http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf
- Dubois, E., Leprince, M., and Paty, S., 2007, The Effects of Politics on Local Tax Setting: Evidence from France, *Urban Studies*, 44(8), 1603-1618.
- Freret, S., 2005, Spatial Analysis of Horizontal Fiscal Interactions on Local Public Expenditures: the French Case, *Seminaire d'Etudes et de Statistiques Appliquées à la Modélisation en Economie*, XVèmes Journées du SESAME, Université de Rennes, 1-20.
- Gill, I. and Kharas, H., 2007, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank, Washington, D.C.
- Greater London Authority, 2004, *The Case for London: London's Loss is No-one Gain, The Mayor of London's Submission to Spending Review 2004*, London.
- Jamet, S., 2007, Meeting the Challenges of Decentralisation in France, Working Papers, No. 571, OECD, Paris, 1-29.
- Journard, I. and Kongsrud, P. M., 2003, Fiscal Relations across Government Levels, Working Papers, No. 375, OECD, Paris, 1-61.
- Kearney-Foreign Policy, 2007, The Globalization Index 2007, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4030.
- Leprince, M., Madiés, T., and Paty, S., 2007, Business Tax Interactions among Local Governments: an Empirical Analysis of the French Case, *Journal of Regional Science*, 47(3), 603-621.
- Martinez-Vazquez, J. and Boex, J., 2000, *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*, The World Bank Institute, Washington, D.C.
- MEFI, 2005, *French Taxation*, Paris.
- MFSALAR(Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions), 2005. *Local Government Financial Equalisation in Sweden*, Stockholm.
- ODPM(Office of the Deputy Prime Minister), 2003, *Cities, Regions and Competitiveness*, London.
- OECD, 2005, Making the Fiscal System Sustainable and More Efficient, *Economic Survey of France 2005*, Paris, 43-94.
- OECD, 2006, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, Paris.
- OECD, 2007, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities-A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, Paris.
- Ormerod, P., Cook, W., Rosewell, B., and Volterra Consulting Ltd., 2006, Why Distance Doesn't Die: Agglomeration and its Benefits, Working Paper 17, Greater London Authority, London, 1-37.
- Scabrosetti, S., 2002, Tax Systems and Tax Reforms in Europe: France, Working Papers, No.186, Università degli Studi di Pavia, 1-31.
- Schmidt S. and Buehler, R., 2007, The Planning Process

- in the US and Germany: A Comparative Analysis, *International Planning Studies*, 12(1), 55-75.
- Searle, B., 2007, Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization, in Martinez-Vazquez, J and Searle, B. (eds.), *Fiscal Equalization Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York, 371-401.
- Shah, A., 1994, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, Policy and Research Series No. 23, Washington D. C., World Bank.
- Steffensen, J., 2005, Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems: an International Comparison of Allocation Criteria, www.afdb.org/pls/portal/url/ITEM/21909B5CF8DF1D93E040C00A0C3D2DCE, the African Development Bank Group, 1-49.
- The Stationary Office, 2005, Pooling of Non-Domestic Rates and Redistribution to Local Authorities in England Accounts 2005-2006, National Audit Office Press Office, London, 1-14.
- The Stationary Office, 2006, *The Local Government Finance Report 2006/2007*, London.
- Webb, R., 2007, Commonwealth General Purpose Financial Assistance to Local Government, Research Paper No. 9, Parliament of Australia, 1-34.
- Werner, J. and Shah, A., 2005, Fiscal Equalisation in Germany, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/241116/FiscalEqualisationInGermany.pdf>, 1-24.
- Wilkinson, J., 2003, Horizontal Fiscal Equalisation, Briefing Paper No 21/03, NSW Parliamentary Library Research Service, 1-60.
- Wurzel, E., 2003, Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Spending Reform, Working Paper, No 366, OECD, Paris, 1-38.
- 교신: 김용창, 151-746, 서울특별시 관악구 신림동 산56-1, 서울대학교 사회과학대학 지리학과(이메일: kimyc@snu.ac.kr, 전화: 02-880-4066)
- Correspondence: Yong Chang Kim, Department of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University, San 56-1, Sillim-dong, Gwanak-gu, Seoul, 151-746, Korea(e-mail: kimyc@snu.ac.kr, +82-2-880-4066)

최초투고일 08. 08. 21
최종접수일 08. 09. 23