

수평적 형평화 기금에 의한 지역균형발전전략 연구(II)

김용창*

A Study on the Balanced Regional Development Strategy through the Horizontal Equalization Development Fund (II)

Yong Chang Kim*

요약 : 본 논문에서는 지금까지 대부분의 지방재정 논의가 중앙정부를 중심으로 하는 지방재정의 재정분권과 형평화 효과를 중심으로 이루어지고 있다고 보고 대안적으로 수도권과 비수도권의 상생발전을 위한 수평적 형평화 기금 조성방안을 제시한다. 먼저 지역 간 재정기반의 불균등을 분석하고, 형평화 기금 조성을 위한 부동산관련 조세적 방법, 개발이익 및 개발부담금 등을 활용하는 비조세적 방법, 공동세 방법, 수도권 규제조정 및 용도지역 변경에 따른 이익활용방법을 분석한다. 마지막으로 형평화 기금의 운용을 위한 사회적 협약과 계약이론에 기반 하는 거버넌스 전략을 제시한다.

주요어 : 수평적 재정조정, 수평적 형평화 기금, 계약이론, 거버넌스, 수도권정책

Abstract : This paper suggests the 'growing together' strategy through the instrument of horizontal equalization development fund collected by Seoul Metropolitan Area(SMA) governments. This method is a kind of SMA's special grant composed of the real estate related taxes, corporate tax, property-related capital gain tax, development gain, various charges by 'The Framework Act on the Management of Charges', the sharing of tax revenues. Also the up-zoning and exemption of capital gain tax burden in SMA's plant site sale process is suggested as a another method. Finally governance strategy with contract theories and social agreements point out how mutual duties between two parties can be efficiently managed. Governance system among levels of government is executive strategy that could be used as clarifying and learning tools for co-development by SMA's special grant.

Key Words : horizontal fiscal equalization system, horizontal equalization development fund, contract theory, governance, Seoul Metropolitan Area Policy

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

1. 머리말

지방재정조정제도는 정부 층위 사이 재정 협력을 포괄하는 의미로서 중앙정부가 지방자치단체(이하 '지자체')에게, 광역자치단체가 기초자치단체에게, 동급 자치단체 사이에 재원을 공여하거나 단체 사이의 자원불균형을 조정함으로써 지자체의 행정적 역할수행을 뒷받침하는 재원 이전장치이다. 우리나라는 2005년 지방양여금제도를 폐지하면서 지방교부세 제도와 국고보조금 제도를 중심으로 재정조정제도를 운용하고 있다. 참여정부에서는 지방재정분야의 다양한 제도를 개편하여 지방교부세제도와 국고보조금체제로 이원화 하였다. 지방교부세제도는 기존의 보통교부세와 특별교부세 외에 분권교부세, 부동산교부세의 4개 유형으로 구성하고, 국고보조금 제도는 각 부처에서 개별적으로 운영하는 일반국고보조금과 기획재정부(구 기획예산처)에서 통합 운영하는 국가균형발전특별회계로 분할하였다(서정섭·조기현, 2007a, b).

이러한 지방재정조정제도와 관련하여 우리나라에서 대부분의 지방재정 논의는 중앙정부를 중심축으로 하는 지방재정의 재정분권과 형평화 효과, 정부층위 간 세원 및 세목배분을 중심으로 이루어져 왔다.¹⁾ 이에 대해 본 논문은 지역균형발전 문제와 재정조정 문제를 통합적으로 이해하기 위해 재정지리학적 관점의 지방재정조정제도를 연구대상으로 한다. 특히 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전 재정기반을 구성하는 목적 하에 제 I 편에서는 지방정부 사이 수평적 재정조정제도에 대한 이론적 검토를 하였다. 본 논문에서는 지역발전의 핵심적 쟁점이라고 할 수 있는 재정기반의 지역 간 불균등을 분석하며, 이러한 불균등을 해소하여 수도권과 비수도권 사이 상생발전을 위한 구체적인 실천수단 확립차원에서 수평적 형평화 기금을 조성할 수 있는 가능한 재원수단을 분석한다. 마지막으로 수도권 지방정부에 의한 수평적 재정조정 기금의 운용 및 수혜 지역의 도덕적 해이를 방지하기 위한 지역개발 계약제 기반의 거버넌스 전략을 제시한다.

2. 지역균형발전과 지방재정조정 관계에 대한 선행연구 검토

외국의 지방재정조정 및 정부 간 수평적 재정조정제도에 대한 연구는 제 I 편에서 살펴보았으며, 여기에서는 국내의 논의를 중심으로 검토한다(김용창, 2008). 지방재정조정제도에 관한 연구는 주로 재정학, 행정학 등의 분야에서 매우 많은 연구가 이루어지고 있다. 지방재정조정제도 자체에 대한 개념적 쟁점 및 연구동향의 변화에 대해서는 김정훈(2007), 전상경(2004)을 참고할 수 있으며, 여기에서는 본 논문의 대상인 지역균형발전과 지방재정조정제도 사이 관계를 다룬 기존 연구 성과를 중점적으로 살펴본다.

이러한 맥락에서 이루어진 기존연구를 살펴보면 다음과 같이 몇 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 먼저 명시적으로 지역균형발전을 표방했던 보조금인 국가균형발전특별회계(이하 '균특회계')의 성격과 성과에 대한 연구이다. 균특회계는 자율편성사업의 경우 지방정부의 자율성을 일정부분 향상시켰고, 배분방식에서 포괄보조금 성격을 취하고 있지만 실체는 특정보조금에 가까우며, 기존의 국고보조금 사업과 본질적인 차이를 보이지 않는다는 것이다. 따라서 재정자원의 효율적·형평적 활용에 제약을 가하고 있고, 낙후지역에 예산을 집중배정하지 못함으로써 지역균형발전을 추구하고는 본래의 목적에서 벗어나고 있으며, 수평적 형평화 효과도 크지 않다는 문제를 안고 있다. 이외에도 예산 규모의 한계와 편성절차의 복잡성, 중복적 예산편성 등의 문제를 지적받고 있다(김재훈, 2007a, b; 서정섭·조기현, 2007a, b; 김정훈·김현아, 2006). 이를 개선하기 위해서는 본래의 국고보조금사업으로 환원하거나 새로운 이전재정제도로써 균특회계의 성격을 개선하여 보조금 배분에서 담세력이 아닌 사회적 정의(특히 지리적 정의)의 관점에서 지역 간 소득분배 특성을 명시적으로 전제할 필요성을 제시하고 있다. 그리고 재원조성 및 방법과 관련하여 신규재원이 갖추어야 할 조건으로는 공평성, 중립성, 경제성이라는 일반적 조세원칙 이외에 원인자 부담원칙 또는 수익자 부담원칙 기준이 필요하고²⁾, 재정의 형평성과 지역균형발전

을 모색하는 지방교부세와 균특회계 사이에도 거시적 연계장치 구축이 필요하다고 본다. 조성방법으로는 지자체의 출연금, 수도권 주민의 개인소득을 과세표준으로 하는 목적세, 과밀부담금 또는 수도권 규제완화에 따른 국세 증가분, 종합부동산세, 지방소비세, 개발이익 활용방안 등을 제시하고 있다(김재훈, 2007a; 이재원, 2007; 임성일, 2006; 조성호, 2006; 이동우 등, 2005)

또 다른 연구흐름은 이전재원과 재정분권 및 지역간 재정형평화 효과, 조세의 가격기능 사이 관계에 대한 연구이다. 주로 재정분권 관점에서 이루어지고 있으나 재정분권의 타당성에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 지방재정의 증가가 주로 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부로부터 이전되는 의존재원으로 증가한 것이기에 지방재정의 자율성이 제약받을 수밖에 없다는 것이고, 이러한 의존재원 비율이 높으면 지방자치단체는 물론, 지역주민들도 재정에 대한 책임의식이 약화되기 때문에 공공서비스가 과대생산 되어 자원배분의 비효율이 발생하게 된다는 것이다.³⁾ 또한 과도한 이전재원 의존과 확대는 지방세의 가격기능이 작동할 수 없도록 지방교부세를 배분하기 때문이라는 비판을 받고 있다. 즉 정부지출에 따른 공공재 혜택은 크지만 지방공공재의 가격변수인 재산세의 경우는 부담이 작아 조세의 가격기능을 수행하지 못하고 있다는 것이다. 그리고 부동산교부세처럼 참여정부의 재정조정제도는 분산적 형평화 기능을 담당함으로써 정체성 혼란이 생기고, 조정수단 간의 역할을 왜곡하며, 재정분권화의 추진을 방해하고 있다고 본다. 우리나라 지방재정조정제도의 수평적 형평화 효과에 대한 실증연구는 조정수단에 따라 다양한 견해가 제시되고 있고, 재정조정제의 형평화 효과에 대한 분석결과가 바로 지역 간 격차 완화에 대한 기여도를 평가하는 것은 아니라고 본다(정종필 등, 2008; 정경숙, 2008; 김현아, 2007; 이영희, 2007; 최병호, 2007; 김렬 등, 2003; 김태일 등, 2001).

이러한 문제를 극복하기 위해서는 재정이전제도와 조세제도를 적절히 조화시키는 균형적 분권정책을 추구하는 것이 바람직하고, 무엇보다도 지방세제의 강화가 필요하다는 것이다. 재정분권과 관련한 다양한 지방재정조정모형 및 확충방법, 세원배분방법을 개발하

고, 지방으로의 권한 이양을 촉진하는 동시에 중앙·지방정부간 재정관계를 새롭게 설계하여야 한다고 제시하고 있다. 그러나 이에 대한 전제조건으로 단순한 재정분권의 강화는 기존의 지역격차를 더욱 확대시키기 때문에 세원의 지역편중에 따른 수평적 재정불균형 현상의 심화문제를 해결하여야 한다는 것이다. 마찬가지로 국가보조금 사업의 외부효과를 측정할 결과 외부성이 낮은 사업이 많아 지방재정의 자율성을 제고하기 위한 포괄보조금 제도의 일괄적 도입에 신중하여야 하며, 낙후성 정도에 따른 차등보조율 방안을 검토하여야 한다는 것이다. 그리고 조세의 가격기능 회복을 위해서는 지방소득세와 지방소비세를 도입하여 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대해 응의과세 원칙에 부합하는 과세방법이 필요하다는 것이다. 지방세가 조세가격 역할을 수행하여야 주민들의 부담과 거주선택을 연계할 수 있기 때문이다(나성린·원윤희, 2007; 주만수, 2007; 최병호·정종필, 2007b; 임성일, 2006; 권오성 등, 2005; 곽채기, 2005).

세 번째는 부동산 등 일련의 조세들을 수평적 재정조정 수단으로서 활용하는 방안에 대한 연구들이다. 이러한 연구들은 지방자치체가 도입된 이후 지방재정의 수직적·수평적 형평성이 개선되지 않고 오히려 심화되고 있는 현실과 지방자치단체 사이 경제력과 재정력의 편차가 클 경우에는 지방분권과 지역균형발전은 반드시 같은 방향으로 가지 않는다는 점을 지적한다. 기본적으로 지방재정조정제도를 중앙정부와 지방자치단체사이의 재정조정이라는 협의의 관점을 벗어나 동급 지방자치단체사이 재원공유나 재원불균형을 조정하는 개념으로 확대하여 재정조정제도를 개선하여야 한다고 주장한다(최병호·정종필, 2007b; 백승주, 2006; 임영배, 2004; 이방식, 2003).

자치기간 재정격차가 큰 서울의 경우 세원공유방안과 더불어 재정력이 우수한 자치구의 재정 비대화를 방지하기 위해 역교부금을 세입형평화 방법으로서 도입하여 수평적 재정형평화를 추구해야 한다는 연구가 있다. 반면에 다른 지역의 경우 기초자치단체의 재정력 지수를 고려할 때 역교부금 제도의 도입은 부적절하며, 직주분리와 도시인구 집중 현상이 심한 경우에는 지역내총생산의 역외 유출입이 부가가치의 유동성

으로 나타나기 때문에 생산과 귀착을 일치시키기 위한 조세정책이 필요하다는 연구도 있다. 서울시의 재산세 공동세 효과에 대한 분석결과, 수평적 재정불균형을 개선하는 효과가 크기 때문에 공동세 제도의 도입을 주장하는 연구가 많으며, 이 경우 공유가능한 조세로는 재산세, 부가가치세, 공동시설세, 사업소세 등을 들고 있다(나성린·원윤희, 2007; 박완규, 2007; 유태현·한재명, 2007; 허명순, 2005; 김정완, 2004; 김태영, 2003).

마지막으로 그동안 수도권 집중억제에 대한 공간정책을 시행하고 있으나 그 효과가 크지 않은 이유 및 최근의 새로운 성장거점이론에 기반 하는 대도시 발전중심주의에 대한 비판적 논거로서 지방재정정책의 효과를 고려하는 연구가 있다. 우리나라 이전재원은 공공재 공급비용이라는 단순한 관점을 떠나 수도권 인구집중 억제를 위한 지역균형발전 요소가 포함되어 있다고 보아 그 효과를 분석하는 것이다. 이러한 연구들은 인구의 경제적 결정요인 중 임금이나 교육여건 외에 지방세나 지방공공재의 혜택이 주요 원인이라는 것이다. 수도권으로 인구를 유입하는 재정적 요인인 지역 간 순재정 편익의 격차가 상당히 크기 때문에 공간규제정책이나 이전재원의 억제효과를 상쇄하고 있다고 분석한다. 대도시의 공공부분이 막대한 규모의 순재정 편익을 유발하고 있고, 높은 공공재 수준에 비해 지방세가 이주과정에서 가격기능을 수행하지 않아 수혜에 따른 지불이 이루어지지 않기 때문에 수도권으로 집중이 지속된다는 것이다. 이는 수도권 집중이 통상적으로 말하는 수도권 생산성 우월효과 보다는 재정정책의 왜곡효과라는 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 낙후지역을 위한 지방재정조정제도가 지역균형발전정책의 핵심적인 요소라는 점을 고려하고, 인구·자본의 지역 간 분산이 경제적 효율을 제고할 수 있다면 지역균형발전정책은 효율성과 형평성을 동시에 달성하는 정책으로 가능하다고 본다.⁴⁾ 반대로 수도권 역차별 관점에서 지방재정조정제도는 수도권 성장 및 집중을 억제하는 정책 수단으로서는 비효율적이므로 수도권에 대한 규제 및 차별적 조세정책의 폐기를 통해 수도권의 성장을 촉진시켜 확보되는 세원을 지방재정조정제도의 재원으로 활용하는 것이 지역 간 격차를 완

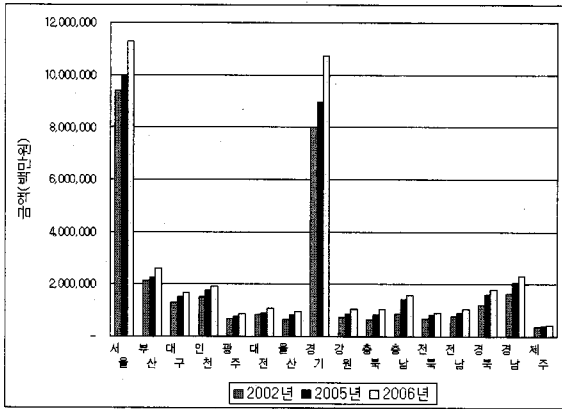
화하는데 보다 바람직한 방법이라는 주장도 있다(김은경, 2007a; 김정훈·김현아, 2007; 김현아, 2007; 김정훈, 2003; 김정훈, 2002; 김성태·장성호, 1997; 김현민, 1991; 유경문, 1986)

이상의 선행연구와 관련하여 지방재정의 조정 및 형평화가 자동적으로 지역균형발전 또는 지역격차 해소로 이어지지 않으며, 수도권 집중이 생산성 우위보다는 재정정책의 효과일 수 있다는 점을 고려하면, 기존 지방재정조정제도 연구의 가장 큰 문제는 주로 재정분권과 중앙정부 중심의 수평적 효과를 중심으로 다루었을 뿐 지역균형발전 맥락, 특히 수도권과 비수도권 사이 발전관계에서 갈등구도의 실제적 해결전략으로서 지방정부 사이 수평적 재정조정제도를 본격적으로 다루지 않았다는 것이다. 즉 지방재정조정과 조세정책을 지역균형발전의 관점에서 통합적으로 해석할 필요가 있는 것이다.

3. 지역 간 재정기반의 불균형

지역발전에서 가장 중요한 요소는 인적자원 못지않게 재정자원이라고 할 수 있다. 전국의 지방세수는 2006년 기준 총 41조 3천억 원 가운데 수도권이 24조 원을 차지하여 58.1%를 차지하고 있으며, 총지방세액이 증가하고 있지만 수도권의 비중은 약 60% 전후에서 큰 변동이 없다(그림 1 참조). 지방세의 세목별 비중을 보면, 2007년 세입예산 기준으로 지방세 16개 세목 중 등록세, 취득세, 주민세, 지방교육세, 재산세 등 5대 세목이 전체의 69.2%(26조 3천억 원)를 차지하고 있고, 등록세, 취득세, 재산세 등 3대 부동산관련 세수가 16조 6천원으로 43.6%를 차지하고 있다.

지방자치제의 시행과 더불어 지방재정은 특정보조금 중심구조에서 일반보조금의 비중이 대등할 정도로 증가하였지만 지방의 과세권 신장이나 세원배분체계에서는 큰 변화는 없고, 중앙정부로부터의 재정이전이 중심을 이루고 있는 재정분권체제이다.⁵⁾ 그런데 지방세 강화과정에서 가장 큰 걸림돌은 세원의 지역편중에 따른 수평적 재정불균형의 심화이다. 한편으로 과도한



자료: 지방세정연감

구분	2002		2005		2006	
	금액(백만원)	%	금액(백만원)	%	금액(백만원)	%
서울	9,430,644	29.9	10,011,732	27.8	11,306,413	27.4
부산	2,159,986	6.9	2,265,338	6.3	2,579,279	6.2
대구	1,292,069	4.1	1,523,228	4.2	1,659,771	4.0
인천	1,530,259	4.9	1,739,789	4.8	1,945,257	4.7
광주	673,652	2.1	773,481	2.1	885,554	2.1
대전	840,070	2.7	919,761	2.6	1,080,507	2.6
울산	645,293	2.0	836,498	2.3	943,585	2.3
경기	8,016,993	25.4	8,968,594	24.9	10,720,678	26.0
강원	709,719	2.3	889,301	2.5	1,055,398	2.6
충북	670,854	2.1	828,296	2.3	1,041,159	2.5
충남	883,520	2.8	1,419,212	3.9	1,551,017	3.8
전북	698,245	2.2	834,923	2.3	915,356	2.2
전남	766,044	2.4	921,700	2.6	1,060,644	2.6
경북	1,196,264	3.8	1,583,213	4.4	1,798,727	4.4
경남	1,636,180	5.2	2,061,172	5.7	2,316,613	5.6
제주	375,952	1.2	401,121	1.1	433,744	1.1
합계	31,525,744	100.0	35,977,359	100.0	41,293,702	100.0
수도권	18,977,896	60.2	20,720,115	57.6	23,972,348	58.1

그림 1. 지방세 징수액의 지역분포

표 1. 지역별 부동산 가격 총액 및 비중

(단위: 억 원, %)

구분	개별공시지가 총액				아파트 시가총액					
	2007년 1월	%	2008년 1월	%	2007년 1월	%	2008년 4월	%	2008년 4월 가구수	%
전국	29,113,013	100.0	32,266,719	100.0	14,427,566	100.0	15,948,918	100.0	5,971,475	100.0
서울	9,097,167	31.2	10,182,085	31.6	5,952,089	41.3	6,491,688	40.7	1,157,844	19.4
부산	1,351,760	4.6	1,429,659	4.4	648,056	4.5	702,568	4.4	479,812	8.0
대구	878,372	3.0	956,244	3.0	481,986	3.3	520,692	3.3	342,082	5.7
인천	1,552,894	5.3	1,861,910	5.8	620,285	4.3	825,695	5.2	396,441	6.6
광주	430,054	1.5	476,275	1.5	197,681	1.4	212,806	1.3	214,128	3.6
대전	575,967	2.0	606,702	1.9	336,752	2.3	362,442	2.3	225,609	3.8
울산	407,993	1.4	447,636	1.4	151,466	1.0	189,250	1.2	139,584	2.3
경기	8,271,406	28.4	9,312,678	28.9	4,839,466	33.5	5,263,908	33.0	1,678,681	28.1
강원	644,562	2.2	695,096	2.2	107,591	0.7	127,336	0.8	134,866	2.3
충북	652,197	2.2	697,986	2.2	133,328	0.9	152,042	1.0	147,795	2.5
충남	1,429,176	4.9	1,532,582	4.7	205,033	1.4	237,910	1.5	191,124	3.2
전북	580,422	2.0	607,054	1.9	141,549	1.0	162,150	1.0	183,077	3.1
전남	630,367	2.2	666,383	2.1	62,216	0.4	71,869	0.5	108,637	1.8
경북	1,017,727	3.5	1,076,327	3.3	170,044	1.2	195,137	1.2	220,630	3.7
경남	1,267,202	4.4	1,377,670	4.3	362,573	2.5	415,055	2.6	336,196	5.6
제주	325,747	1.1	340,432	1.1	17,451	0.1	18,370	0.1	14,969	0.3
수도권	18,921,467	65.0	21,356,673	66.2	11,411,840	79.1	12,581,291	78.9	3,232,966	54.1

자료: 건설교통부, 부동산써브

표 2. 2007년 비주거용 대형건물의 지역별 분포

(단위: 동, 호)

구분	합계		상업용 건물		오피스텔	
	동수	호수	동수	호수	동수	호수
총계	6,866	635,944	3,852	348,601	3,014	287,343
수도권	5,469	536,941	3,162	288,551	2,307	248,390
서울	2,326	267,953	882	130,988	1,444	136,965
경기	2,350	226,405	1,857	132,571	493	93,834
인천	793	42,583	423	24,992	370	17,591
지방광역시	1,397	99,003	690	60,050	707	38,953
대전	210	20,758	170	13,483	40	7,275
광주	125	9,773	91	6,768	34	3,005
대구	158	13,810	128	12,143	30	1,667
부산	810	50,347	269	24,691	541	25,656
울산	94	4,315	32	2,965	62	1,350

자료: 국세청

수직적 재정조정에 의존하는 재정분권 체제는 지방재정의 자주성 약화와 함께 재정의 자율성, 책임성, 효율성 문제를 초래하며, 반면에 지방자치 강화의 입장에서 재정분권의 확대는 세원의 지역불균형이 심화된 상태이기 때문에 지역불균형 발전을 더욱 심화시키는 문제를 안고 있다.

특히 우리나라의 지방재정 세입기반의 지역 불균등이 매우 심하다고 할 수 있다. 대표적인 것이 지방세의 대부분을 차지하는 부동산 과세기반의 지역 간 불균등 분포이다. 토지가격과 아파트 시가총액의 지역별 분포를 보면 토지의 경우 수도권이 2008년 기준 66.2%를 차지하고 있으며, 아파트 시가총액은 토지보다 집중도가 심해 가구 수의 수도권 비중이 54.1%인데 비해 지방세수의 직접적 기반이 되는 가격은 78.9%를 차지하고 있다. 부동산 가격(가치)은 해당 부동산에서 미래 기대할 수 있는 현금흐름의 현재가치라고 볼 때, 지역 불균등 발전 및 향후 발전기대의 모든 결과를 반영하는 것이다. 때문에 그 격차가 커지는 것은 지역발전에 대한 투자기대 및 지역발전의 중요한 재정조달 구조의 불균등을 심화시키는 것을 의미한다(표 1 참조).

이러한 세원기반의 지역격차 심화는 토지와 주택 이외에 기준시가 고시를 위해 국세청에서 전수 조사하는 대형 비주거용 건물의 경우도 마찬가지이다. 국세청의

대형 비주거용 건물의 조사대상은 일정규모(판매 및 영업시설 등의 면적이 3,000m² 또는 100호)이상의 '구분소유' 상업용 건물, '구분소유' 오피스텔을 대상으로 하고 있으며, 2007년 1월 기준 고시대상은 상업용 건물 348,601호, 오피스텔 287,343호로서 총 635,944호이다. 이 가운데 수도권에 전체 고시대상 호수의 84%(536,941호)가 집중되어 있다(표 2 참조).

실제로 지방세의 중심을 이루는 재산세수 징수금액은 토지·주택 모두 수도권 집중도가 70%대에 이르고 있고, 부동산가격이 급상승한 2006-2007 기간 세수 증가율도 수도권은 25.3%인데 비해 지방은 16.3%로서 부동산 가격의 양극화 추세와 세수기반 가치의 격차는 바로 조세수입의 지역 간 격차심화로 그대로 이어지고 있는 시스템이다. 따라서 부동산 가격 상승패턴의 지역 간 불균등이 부동산 가격의 격차를 확대 재생산하면서 지방재정격차 심화의 원인으로 작용하고 있는 것이다(표 3 참조).

한편 종합부동산세는 국세이지만 부동산교부세 형식의 지방교부재원으로 활용하면서 영국의 비주거용 재산세(NNDR)처럼 준수평적 재정조정 기능을 수행하고 있다. 이러한 종합부동산세 역시 그 징수분포를 통해서 세원분포의 극심한 불균등을 확인할 수 있다. 2007년 종합부동산세 납세인원은 약 50만 5천 세대가

표 3. 주택 및 토지분 재산세 지역별 분포

구분	주택분 재산세(억 원)			토지분 재산세(억 원)			2006년 합계		2007년 합계		
	'06세수 (부과)	'07세수 (추계)	증감률(%)	'06세수 (부과)	'07세수 (추계)	증감률(%)	금액 (억 원)	%	금액 (억 원)	%	
전국	10,145 (100.0)	11,272 (100.0)	11.1	14,385 (100.0)	17,671 (100.0)	22.2	24,530	100.0	28,943	100.0	
수도권	소계	7,233 (71.3)	8,295 (73.6)	14.7	10,531 (73.2)	13,190 (74.6)	25.3	17,764	72.4	21,485	74.2
	서울	4,587 (45.2)	5,400 (47.9)	17.7	4,892 (34.0)	6,224 (35.2)	27.2	9,479	38.6	11,624	40.2
	인천	507 (5.0)	535 (4.7)	5.5	783 (5.4)	985 (5.6)	25.8	1,290	5.3	1,520	5.3
	경기	2,139 (21.1)	2,360 (20.9)	10.3	4,856 (33.8)	5,981 (33.8)	23.2	6,995	28.5	8,341	28.8
비수도권	2,912 (28.7)	2,977 (26.4)	2.2	3,854 (26.8)	4,481 (25.4)	16.3	6,766	27.6	7,458	25.8	

주: 행정자치부의 발표 자료에서는 토지분 재산세 전국 합계가 2006년 16,556억 원, 2007년 20,238억 원으로 표기된 것을 수정한 것임.
 자료: 행정자치부

표 4. 종합부동산세 납세인원의 지역별 분포

(단위: 천 세대, %)

개인 주택분 납세인원의 시·도별 분포											
구분	총인원	서울	경기	인천	대전	대구	광주	부산			
인원	2007	381	240	115	3.8	3.3	2.7	1.1	3.2		
	2006	237	154	64	2.1	2.7	2.1	0.8	2.3		
점유비	2007	100.0	62.9	30.2	1.0	0.9	0.7	0.3	0.8		
	2006	100.0	65.2	27	0.9	1.2	0.9	0.3	1.0		
울산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주			
0.8	1.9	1.3	2.4	1.2	0.8	1.6	1.8	0.7			
0.5	1.3	1.0	1.6	0.7	0.5	1.0	1.3	0.6			
0.2	0.5	0.3	0.6	0.3	0.2	0.4	0.5	0.2			
0.2	0.5	0.4	0.7	0.3	0.2	0.4	0.5	0.3			
개인 주택분 납세인원의 시·군·구별 분포											
구분	총인원	강남	서초	성남	송파	용인	양천	용산	고양	기타	
인원	2007	381	59	41	37	34	21	17	11	16	145
	2006	237	45	28	27	24	12	8	7	6	81
점유비	2007	100.0	15.5	10.9	9.7	8.9	5.6	4.4	2.8	4.2	38.0
	2006	100.0	19.0	11.8	11.4	10.1	5.1	3.4	3.0	2.5	33.7
거주세대 대비비율	2007	2.1	26.5	25.8	9.9	14.8	7.4	9.5	10.9	4.7	0.9
	2006	1.3	20.3	18.0	7.3	10.5	4.4	4.4	7.4	1.8	0.5

주: 거주세대 대비 비율은 행정자치부의 「인구 및 세대 현황」(2006년 12월말), 2006년 수치는 신고안내 자료(2006.11.27 발표) 기준
 자료: 국세청

며, 이 중 개인주택 분 납세인원은 약 38만 1천 세대이고, 수도권 비중이 전체의 94%(2006년은 92.8%)를 차지하고 있다(표 4 참조). 고가세원의 극단적인 불균등을 보여주는 것으로서 종합부동산세의 지방세 환원과 같은 조세정책의 변화에 따라서는 지방재정에 커다란 변화를 유발할 수 있음을 보여준다. 그리고 비주거용 건물 재산세의 경우 조세수출(tax expert) 현상이 나타나는 분야로서 완전한 지방세로 하는 경우 조세 불형평성 문제가 크기 때문에 영국의 경우 국세로 징수하여 전액 지방양여금으로 재교부하고 있다. 반면에 우리나라의 경우 국세로 징수하여 지방자치단체로 교부하는 종합부동산세가 일정 정도 이러한 조세수출 현상을 보완하는 장치로 기능하고 있다고 볼 수 있다.

4. 상생발전을 위한 수평적 형평화기금 조성방법

1) 부동산관련 조세적 방법

한국은 지방정부간 직접적인 수평적 지방재정조정 제도는 없지만 독일의 부가가치세, 프랑스의 직업세(사업용 자산세), 영국의 비주거용재산세 등을 이용하

는 재정조정정책과 비교할 때, 법인세 및 종합부동산세 등의 조세적 방법을 통한 수평적 형평화 기금을 조성할 수 있다. 그리고 뒤에서 살펴볼 것처럼 조세적 방법 이외에 부담금 및 개발이익의 배분체계, 공동세, 입지편익의 공유제 등의 방법을 통해서도 조성할 수 있으며, 기금조성 가능성은 수도권이 기여하고 있는 현재의 재정기여도로부터 판단할 수 있다.

먼저 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 자산재평가세로 구성되는 2006년 직접세를 보면, 총세수 62조 8천억 원 가운데 수도권이 47조 6천억 원으로 75.9%를 차지하고 있으며, 이 가운데 법인세의 경우 수도권이 22조 6천억 원으로 77.1%를 차지하고 있다. 그만큼 경제력 및 발전 잠재력의 수도권 집중도를 다시 한 번 확인할 수 있으며, 직접세의 경우는 국가의 수직적 재정조정 시스템을 통한 기여방법이라고 볼 수 있다. 그리고 지역 간 격차가 크게 발생하는 경우, 후술하는 것처럼 외국에서는 이러한 세목에 대해 정부층위 간 공동세 수단으로 활용하기도 한다(표 5 참조).

다음으로 기본적으로 지방세적인 성격을 가지고 있지만 국세로 분류되어 있는 부동산관련 조세를 통해 수도권의 수평적 효과 기여도를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2006년 종합부동산세 신고현황을 보면, 개인부문의 경우 종합부동산세 신고액 중 인원기준으로는 83.7%(32.8만 명 중 27.4만 명), 금액기준으로는

표 5. 수도권의 조세적 기여도

(단위: 억 원)

지역	직접세(2006)		법인세(2006)		종합부동산세(2006)				재산관련 양도차익(2003-2005)		
	금액	%	금액	%	개인		법인		금액	%	
					금액	%	금액	%			
수도권	서울	355,996	56.7	181,862	61.9	4,899	63.9	5,782	60.8	433,847	43.6
	인천	14,775	2.4	6,407	2.2	145	1.9	214	2.2	43,961	4.4
	경기	105,593	16.8	38,008	12.9	1,782	23.2	1,949	20.5	258,145	25.9
	소계	476,364	75.9	226,277	77.1	6,826	89.0	7,945	83.6	735,953	74.0
전국	627,943	100.0	293,622	100.0	7,672	100.0	9,508	100.0	994,919	100.0	

주: 1) 직접세는 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 자산재평가세의 합계액임.

2) 재산관련 양도차익에는 부동산에 대한 양도차익 뿐만 아니라 분양권, 입주권 등의 부동산에 관한 권리 및 골프회원권, 비상장주식 등의 기타자산 등의 양도에 따른 차익이 포함되나 부동산 및 부동산에 관한 권리양도에 따른 양도차익이 주류를 이루고 있음.

자료: 국세청, 국회 국정감사자료

89.0%가 수도권에 집중되어 있고, 법인부문은 인원기준으로는 60.4%(12.9천 명 중 7.8천 명), 금액기준으로는 83.6%가 집중되어 있다(표 5 참조).

이처럼 종합부동산세는 비록 국세이지만 지방세 성격이 강한 재산보유세로서 주로 수도권에서 징수되기 때문에 중앙정부의 수직적 조정메커니즘을 통한 사실상 지방자치단체 사이 수평적 재정조정 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 즉 2006년 종합부동산세 신고분은 총 1조 7,179억 원으로 이 가운데 1조 3,422억 원을 실제 징수하여 지방교부세 형식으로 부동산 거래세(취득세·등록세) 감소에 따른 손실 보전(8,409억 원)에 우선 사용하고, 나머지(5,013억 원)는 각 지방자치단체의 재정여건을 고려한 균형발전 재원으로 각 자치단체로 배분하였다. 이 결과 서울은 2006년 1조 681억 원을 징수하여 26%(2,825억 원)만 지방교부세로 배정 받았고, 경기도는 3,679억 원 중 60%인 2,194억 원만 받았다. 반면 나머지 지역은 징수한 종합부동산세에 비해 평균 3.2배의 금액을 배정받았다. 경남 지역은 징수금액의 7.4배, 전북은 6.4배를 받았으며, 광주·전

남·대구·강원·충북·울산도 3배가 넘는 금액을 지원받았다(그림 2 참조).

그만큼 부동산 교부세를 통한 수도권의 지방재정 기여도가 절대적으로 높다는 것을 알 수 있으며, 종합부동산세를 지방세로 환원하는 경우 강력한 수평적 재정조정 또는 형평화 기금 조성수단이 될 수 있음을 보여 준다.

또한 재산관련 양도차익을 살펴보면, 2003~2005년 기간 동안 총 99조 5천억 원의 양도차익이 발생하였으며 수도권이 74.0%를 차지하고 있다(표 5 참조). 재산종류별 양도차익 발생은 2006년 기준으로 토지와 건물, 부동산권리 등 부동산관련 재산이 90%이고, 주식과 기타자산은 각각 8.9%, 1.1%에 불과하여 부동산재산이 대부분을 차지하고 있다(표 6 참조). 양도차익 자료에서 지역분류가 가능한 토지·건물의 소재지별 양도차익은 경기도와 서울에 각각 40.6%, 31.4%로 절대적 집중을 보이고 있는 가운데 수도권이 78.3%를 차지하고 있고, 납세자 거주지별로는 수도권 79.5%이며, 양도소득 총결정세액은 81.6%로서 수도권의 비중이

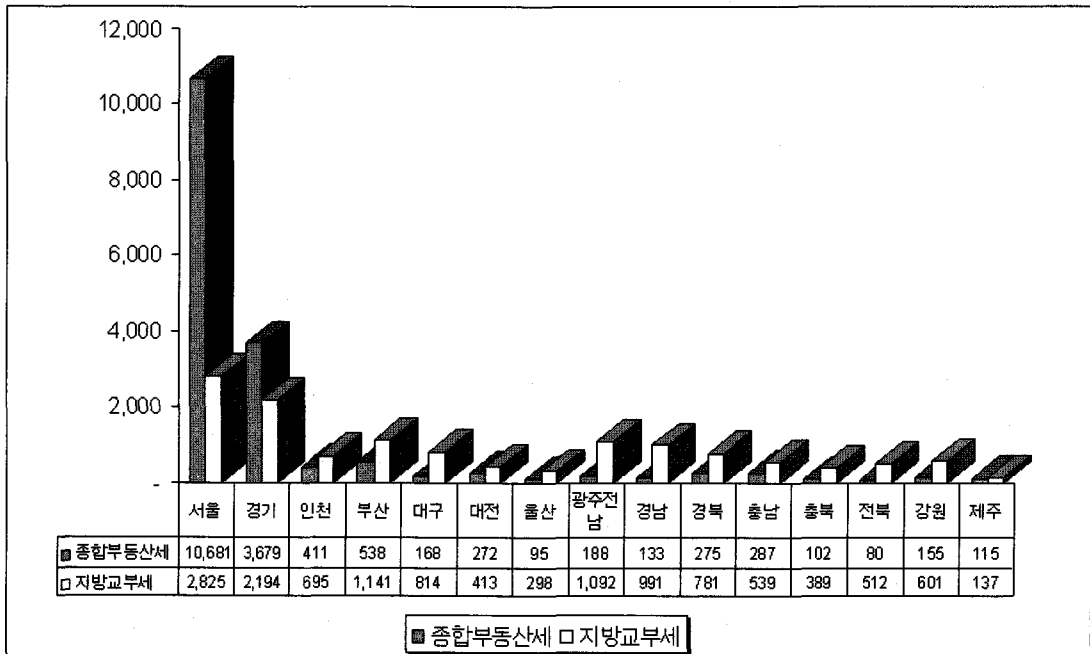


그림 2. 2006년도 종합부동산세 및 지방교부세 현황(단위: 억 원)

표 6. 자산종류별 양도차익 발생현황(2006)

자산종류	양도차익(백만원)	%	양도소득금액(백만원)	%
합계	75,211,266	100.0	62,531,047	100.0
토지	34,950,976	46.5	26,895,917	43.0
건물합계	31,062,940	41.3	26,498,421	42.4
고가주택	9,003,293	12.0	8,203,946	13.1
기타주택	15,856,581	21.1	13,465,415	21.5
기타건물	6,203,066	8.2	4,829,060	7.7
부동산에 관한 권리	1,626,071	2.2	1,565,430	2.5
주식합계	6,728,828	8.9	6,728,828	10.8
주권상장주식	1,649,216	2.2	1,649,216	2.6
코스닥상장주식	870,804	1.2	870,804	1.4
비상장주식	4,208,808	5.6	4,208,808	6.7
기타자산합계	842,451	1.1	842,451	1.3
특정시설물이용권	629,308	0.8	629,308	1.0
기타	213,143	0.3	213,143	0.3

주: 양도차익 및 양도소득금액은 양도소득세 예정신고 및 확정신고 자료를 합산한 결과임.
자료: 국세청

종합부동산세와 마찬가지로 절대적이라는 것을 알 수 있다(표 7 참조).

이상에서 살펴본 부동산 조세와 양도차익은 전형적으로 도시화경제, 국지화 경제이점이 토지·주택 상에 반영되어 나타난 결과이다. 이처럼 지역경제 상황 및 지리적 입지편익을 직접적으로 반영하는 조세가 부동산 관련 조세이며, 수도권 규제완화 등과 같은 지역정책의 변화에 민감하게 반응하기 때문에 수도권과 비수도권의 상생발전 및 수도권기반 성장이점의 확산효과를 구현하기 위해서는 수도권 입지편익을 반영하는 조세기반에 대한 공유인식이 필요하고, 이들 조세의 수도권 집중도가 큰 만큼 형평화 기금조성 효과도 크다고 할 수 있다.

2) 비조세적 방법

비조세 방법을 통한 수평적 조정 기여수단으로는 택지개발사업의 개발이익을 통한 기여와 '부담금관리기본법' 상의 각종 부담금 납부를 통한 기여를 들 수 있

다. 먼저 택지개발사업 개발이익을 통한 기여를 보면, 1995년 이후 준공 및 개발진행 중인 총 204개 지구의 개발이익을 분석한 김용창(2006)에 따르면 한국토지공사 경우 수도권 지역에서는 경상가격 기준으로 5조 1,254억 원의 개발이익이 발생하였으며, 지방 택지개발사업은 경상가격 기준으로 1조 547억 원의 개발손실을 보고 있다. 택지개발사업뿐만 아니라 분양주택 및 공공임대주택건설 사업을 복합적으로 수행하는 대한주택공사의 경우 수도권 분양주택, 상가 및 택지개발에서 순현재가치 기준으로 2조 3,452억 원의 개발이익을 보고 있는 반면에 임대주택 및 지방 개발사업에서는 개발손실이나 소규모의 이익밖에 내지 못하고 있다.

이처럼 개발사업의 이익분포는 수도권에서 집중적으로 발생한다고 볼 수 있다. 그리고 수도권 택지개발 지역 등 수익성이 있는 개발지역에서 발생하는 개발이익은 현재는 개별공사의 중앙집중회계 방식을 매개로 하여 지방의 택지개발 사업을 보전하는 효과를 가지고 있다. 따라서 지역균형발전에 대한 이러한 간접적 역

표 7. 부동산소재지 및 납세자 지역별 양도차익 발생현황(2006)

구분	부동산소재지별 신고현황(백만원)				납세자별 신고현황(백만원)					
	양도차익	%	양도소득 금액	%	양도차익	%	양도소득 금액	%	총결정 세액	%
합계	66,013,916	100.0	53,394,338	100.0	75,211,266	100.0	62,531,047	100.0	11,842,629	100.0
서울	20,709,222	31.4	17,330,012	32.5	30,420,766	40.4	26,029,405	41.6	5,023,357	42.4
인천	3,740,252	5.7	2,908,605	5.4	3,501,981	4.7	2,789,348	4.5	585,106	4.9
경기	26,787,058	40.6	21,562,497	40.4	25,856,576	34.4	21,209,515	33.9	4,056,060	34.2
강원	1,081,088	1.6	852,855	1.6	969,044	1.3	773,669	1.2	134,892	1.1
대전	1,107,957	1.7	878,849	1.6	1,426,528	1.9	1,166,403	1.9	209,332	1.8
충북	1,195,315	1.8	929,153	1.7	1,190,160	1.6	944,241	1.5	151,769	1.3
충남	3,426,834	5.2	2,667,410	5.0	2,605,134	3.5	2,051,850	3.3	348,001	2.9
광주	541,625	0.8	417,837	0.8	635,091	0.8	513,655	0.8	82,547	0.7
전북	561,736	0.9	430,666	0.8	693,694	0.9	567,047	0.9	91,988	0.8
전남	371,634	0.6	286,154	0.5	438,732	0.6	356,158	0.6	58,410	0.5
대구	1,275,942	1.9	1,001,577	1.9	1,615,489	2.1	1,313,930	2.1	246,994	2.1
경북	1,285,863	1.9	1,012,469	1.9	1,196,669	1.6	969,668	1.6	165,197	1.4
부산	1,087,579	1.6	849,964	1.6	1,884,837	2.5	1,566,209	2.5	289,132	2.4
울산	856,237	1.3	701,425	1.3	861,615	1.1	721,432	1.2	141,238	1.2
경남	1,634,559	2.5	1,294,898	2.4	1,582,170	2.1	1,297,334	2.1	223,109	1.9
제주	350,980	0.5	269,932	0.5	332,780	0.4	261,183	0.4	35,497	0.3
수도권	51,236,532	77.6	41,801,114	78.3	59,779,323	79.5	50,028,268	80.0	9,664,523	81.6

주: 1) 양도차익 = 양도가액 - 취득가액 - 필요경비

양도소득금액 = 양도차익 - 장기보유특별공제

총결정세액 = 결정세액(산출세액 - 감면세액 - 세액공제) + 가산세액

2) 양도차익 및 양도소득금액 신고자료는 예정신고분과 확정신고분을 합산한 자료임.

자료: 국세청

할을 보다 명확히 구분하여 수도권 택지개발 사업을 중심으로 하는 개발사업 형평화 기금을 조성할 수 있는 것이다.

택지개발사업의 이익과 더불어 각종 부담금을 통한 수도권 기여도 역시 절대적이다. 본 논문에서 분석한 부담금은 국가나 지자체 등에 의해 강제적으로 부과되는 경제적 부담 중 반대급부가 명백한 것과 사회적 비용유발 및 질서위반에 의한 제재(벌과금)를 제외한 경제적 부담 가운데 '부담금관리기본법' 제3조의 규정에 따라 동법 별표에서 규정한 것을 대상으로 한다.⁶⁾ 2006년 12월말 현재 '부담금관리기본법'에 의한 부담금 수는 총 100개이다.

100개의 부담금 가운데 지역별 납부액 분류가 가능한 개발부담금, 농지보전금, 수질개선부담금, 생태계보전협력금, 광역교통시설부담금, 교통유발부담금, 시

설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금 등 42개 부담금을 분석하면, 2006년도까지 수도권의 누적부담금 총 납부액은 약 15조 5천억 원으로 49.5%를 차지하고 있고, 경기도가 가장 많은 28.5%를 차지하고 있으며, 서울 16.9%, 인천 4.1%이다. 그리고 개발부담금, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금, 농지보전부담금 등 개발행위와 관련한 17개 부담금의 수도권 납부액은 약 9조 7천억 원으로 48.3%를 차지하고 있다(표 8 참조).

이상과 같은 개발사업의 개발이익과 각종 부담금은 지역개발행위에 따른 비조세적 수입에 해당하며, 일반 예산으로 편입하지 않기 때문에 별도목적의 기금으로 조성하기 용이한 자원이라고 할 수 있다. 특히 지금까지 살펴본 것처럼 이러한 수입은 수도권지역의 개발사업에 따라 집중적으로 발생하기 때문에 수도권과 비

표 8. 시·도별 부담금관리기본법에 의한 부담금 납부금액

(단위: 백만 원, %)

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
2006년 까지 누계	5,300,829	1,739,852	1,030,169	1,281,945	755,222	787,167	489,519	8,912,974	1,671,432
%	16.9	5.6	3.3	4.1	2.4	2.5	1.6	28.5	5.3
개발행위 관련누계	3,398,408	731,103	638,594	704,582	419,428	454,458	306,714	5,632,462	1,343,360
%	16.9	3.6	3.2	3.5	2.1	2.3	1.5	28.0	6.7
시도	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타	합계
2006년 까지 누계	1,389,289	1,507,914	895,969	988,781	1,629,405	1,830,458	390,369	681,807	31,283,101
%	4.4	4.8	2.9	3.2	5.2	5.9	1.2	2.2	100
개발행위 관련누계	1,027,467	1,094,374	640,169	751,003	1,129,250	1,226,087	273,488	368,510	20,139,457
%	5.1	5.4	3.2	3.7	5.6	6.1	1.4	1.8	100.0

주: 1) 기타 : 지방환경청, 환경부, 국립공원관리공단 등

2) 2006년까지 누계액은 2006년도까지 납부한 총금액을 말하고, 개발행위 관련 누계는 2006년도 까지 납부한 총금액임.

3) 2006년 12월말 현재 「부담금관리기본법」에 의한 부담금 총 100개 가운데 지역별 분류가 가능한 42개 부담금 집계액이며, 개발 행위 관련 누계는 이 가운데 개발사업에 따른 부담금에 속하는 17개 부담금의 2006년까지 총납부액임.

자료: 기획예산처

수도권 사이 상생발전 전략 차원에서 개발의 편익을 비수도권과 공유할 수 있는 명분이 있다. 다만 현재 개발이익은 공공개발공사의 자체 회계방식을 통해서, 그리고 부담금은 별도의 기금과 회계로 일정한 기여를 하고 있다. 그러나 이러한 방식을 통한 배분효과는 편익의 발생지역과 그 수혜지역 사이 관계를 명확히 드러내지 못하고, 편익공유 및 개발이해관계 공유기반을 형성하지 못하기 때문에 수도권과 비수도권 사이 상생발전의 전략적 수단으로 기능하지 못하고 있다.

3) 공동세 방법

지방재정조정에서 공동세(조세공유, tax sharing)제도와 교부금을 실질적으로 구분하는 것이 어렵기 때문에 통상 재정개혁은 공동세 제도와 정부 간 교부금 방식 모두를 통해서 이루어진다. 공동세 협약(tax sharing agreement) 제도는 대부분의 헌법적 연방국가(오스트리아, 벨기에, 독일, 멕시코, 이태리)와 헌법적

비연방국가(스페인, 체코, 폴란드)에서 활용되고 있고, 공동세가 지방정부 조세수입의 대부분을 차지한다.⁷⁾ 공동세는 조세수입을 중앙정부와 지방정부 사이 수직적으로뿐만 아니라 지방정부들 사이 수평적으로 나누는 제도를 말한다. 따라서 공동세 제도는 수평적 재정 형평화 요소를 포함하고 있으며, 하위정부에게는 재정 자원을 제공하는 수단이면서 중앙정부가 재정정수 통제력을 유지하는 수단이 되기도 한다. 공동세 세목은 소득세, 법인세, 부가가치세, 재산세 등 국가의 사정에 따라 상이하다(표 9 참조).

실무적으로 공동세 제도는 상대적으로 부유한 자치단체로부터 그 외의 자치단체로 조세수입을 이전함으로써 세입을 형평화시키는 방식으로 볼 수 있다. 그 근거는 대도시내의 조세수입, 특히 재산세 수입은 해당 자치단체의 공공서비스가 제공하는 편익의 대가로만 볼 수 없기 때문에 다른 자치단체와 공유하는 것이 효율성과 형평성의 측면에서 바람직하다는 것이다(최병호·정종필, 2007a). 이러한 공동세 제도에서는 개별

표 9. 주요 공동세 제도 시행 국가와 제도 특성

국가	공유하는 조세	교부금 산정식 변경 절차	교부금 산정식 변경	수평적 재정 형평화
오스트리아	개인소득세, 법인세, 부가가치세, 재산세	의회, 재정형평화법	매 4년 주기	있음
체코공화국	개인소득세, 법인세, 부가가치세	정부, 세원조정법	부정기적	있음
덴마크	개인소득세, 법인세	정부, 공동세법	거의 없음	없음
핀란드	개인소득세	정부, 공동세법	-	없음
독일	개인소득세, 법인세, 부가가치세	의회	1970년 이래 13회	있음
그리스	거래 및 특정서비스세	중앙정부	드물	없음
스페인	부가가치세, 소비세(물품세)	의회	드물	없음
스위스	개인소득세	의회, 재정형평화법	1959년 이래 없음	있음

출처: Blöchliger and King(2006)

지방정부가 세율결정 또는 세원결정 권한은 없지만 공유산식 또는 세율 변동과 같은 정책변화에 대해 집단적으로 협상할 수는 있다. 이처럼 공동세는 하위정부의 입장에서 볼 때 자율세 보다는 자율성(자치성)이 떨어지는 것이 일반적이다(Blöchliger and King, 2006).⁸⁾

한국에서는 2007년 7월 제268회 국회 임시회 본회의에서 지방세법 개정안을 통과시키면서 서울시 자치구세인 재산세를 서울시와 자치구가 공동으로 과세권을 갖는 재산세 공동과세 제도를 도입하였다. 이러한 방법은 기초지방자치단체 사이 일종의 수평적 재정조정제도라고 할 수 있다.

그 도입배경을 보면, 제3절에서 살펴본 것과 같은 수도권과 비수도권 사이 부동산관련 세원불균형뿐만 아니라 서울시 자치구 사이 세원불균형도 매우 크기 때문에 오랫동안 재정기반 불균형에 대한 조정요구가 있었다. 특히 재산세액의 차이가 주요 원인으로 작용하고 있으며, 2007년 현재 최고구와 최저구간 지방세수의 격차가 14.8배에 이르고, 재산세의 과표 현실화가 끝나는 2017년에는 25.1배에 이를 것으로 예측되어 재정불균형과 그에 따른 행정서비스의 격차 또한 더욱 커지게 되는 문제점을 안고 있었다. 이에 따라 서울시가 과세하는 공동과세율을 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%의 단계별 인상 적용방안을 제시한 국회행정자치위원회의 대안을 수용하여 공동세 제도를 도입한 것이다. 이러한 재산세 공동 과세 제도를 도입하면 지역 간 세수 격차는 현격하게 줄어들어 현재 14.8

배에 달하는 세수 격차가 2008년에는 6.5배로, 2009년에는 5.9배로, 그리고 2010년에는 5.4배로 낮아질 것으로 예측되고 있다(행정자치부, 2007).

그런데 이러한 공동세 제도는 일반적으로 바람직하지 않은 '역의 재정노력' 효과를 낳기 때문에 덴마크, 스웨덴, 캐나다, 호주에서는 전국평균 지방세율을 적용하는 가정에 근거하여 지방재원이전을 시행한다. 이 경우 평균지방세 이상을 징수하는 지방정부는 별칙을 부여하지 않기에 최소한 평균세 이상으로 징수할 유인을 가지며, 평균 이하로 징수하는 지방정부는 보상을 받지 못한다(Bird and Smart, 2002).

외국의 사례와 기존의 국내연구 등을 고려하여 공동세 가능 세목의 지역 간 분포를 살펴보면, 앞서 살펴본 직접세를 제외하고 부동산 재산세, 법인균등할 및 소득할 주민세, 사업소세를 대상으로 하는 경우 전체적으로 수도권에 세액의 58.9%가 집중되어 있다. 세액규모와 비중측면에서 부동산 재산세가 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 법인소득할 주민세와 사업소세도 수도권 징수액이 각각 1조 6천억 원, 3천 7백억 원으로 작지 않은 규모이다(표 10 참조).

그러나 정부층위 간, 중앙-지방정부간 이러한 공동세 제도의 도입은 기존의 조세체계와 재정조정체계의 개혁을 동반해야 하기에 중앙정부를 매개하지 않는 별도의 지방정부 간 수평적 기금조성과 달리 상이한 정부층위 간 공동과세권 설정이라는 국가 조세제도의 근본적 전환을 유발한다.

표 10. 지방세중 공동세 가능 조세의 2006년 기준 지역별 현황

(단위: 천원, %)

지역	부동산 재산세	%	법인균등할 주민세	%	법인소득할 주민세	%	사업소세	%	합계	%
서울	1,072,794,888	33.3	11,123,848	31.4	949,418,350	32.2	203,062,718	29.7	2,236,399,804	32.5
부산	178,896,769	5.6	2,145,525	6.1	141,193,184	4.8	31,027,974	4.5	353,263,452	5.1
대구	117,813,670	3.7	1,391,574	3.9	75,828,458	2.6	17,299,793	2.5	212,333,495	3.1
인천	158,487,209	4.9	1,499,400	4.2	118,299,319	4.0	29,515,388	4.3	307,801,316	4.5
광주	56,872,481	1.8	1,014,430	2.9	43,715,141	1.5	13,194,779	1.9	114,796,831	1.7
대전	77,335,236	2.4	1,042,924	2.9	72,265,140	2.5	17,204,673	2.5	167,847,973	2.4
울산	55,621,991	1.7	651,475	1.8	129,114,761	4.4	40,080,172	5.9	225,468,399	3.3
경기	828,767,569	25.8	7,015,131	19.8	535,395,412	18.2	136,464,255	20.0	1,507,642,367	21.9
강원	71,485,686	2.2	979,171	2.8	59,397,355	2.0	10,356,185	1.5	142,218,397	2.1
충북	68,838,106	2.1	1,006,063	2.8	66,034,453	2.2	18,606,957	2.7	154,485,579	2.2
충남	106,094,462	3.3	1,304,685	3.7	165,992,532	5.6	32,249,041	4.7	305,640,720	4.4
전북	61,436,115	1.9	1,078,171	3.0	51,123,764	1.7	13,820,387	2.0	127,458,437	1.9
전남	66,194,754	2.1	1,363,478	3.8	178,601,998	6.1	20,508,604	3.0	266,668,834	3.9
경북	109,696,092	3.4	1,620,323	4.6	213,547,965	7.2	46,444,287	6.8	371,308,667	5.4
경남	146,006,419	4.5	1,844,096	5.2	130,574,799	4.4	50,138,929	7.3	328,564,243	4.8
제주	41,783,149	1.3	349,618	1.0	15,749,454	0.5	2,952,609	0.4	60,834,830	0.9
합계	3,218,124,596	100.0	35,429,912	100.0	2,946,252,085	100.0	682,926,751	100.0	6,882,733,344	100.0
수도권	2,060,049,666	64.0	19,638,379	55.4	1,603,113,081	54.4	369,042,361	54.0	4,051,843,487	58.9

주: 부동산재산세는 토지분 재산세, 건축물분 재산세, 주택분 재산세를 합산한 금액이며, 주민세는 균등할 주민세와 소득할 주민세 가운데 개인 및 개인사업장을 제외한 법인부문을 집계한 것임.

자료: 행정자치부

4) 수도권 규제조정 편익과 용도지역변경 방법

제 I 편의 이론적 검토 논문에서 살펴본 것처럼 프랑스의 데파르트망 직업세조정기금(FDPTP)은 과세기반이 큰 시설의 직업세(사업용 자산세)를 수평적 형평화 기금으로 활용하고 있다. 이처럼 수도권 규제조정과 더불어 프랑스처럼 대규모기업 입지에 따른 일체의 편익을 추계하여 지방정부 간 수평적 조정기금으로 조성할 수 있다. 예컨대 수도권 공장증설 및 공장건축총량제 규제완화에 따른 연간 총생산 증가액에 대한 국세 증가분을 비수도권 지역에 지원하는 방안이 이에 해당한다. 공장증설 규제완화와 관련하여 국세증가분은 3.1조원, 25개 첨단업종의 대기업 공장입지 규제완화의 경우 2.4조원의 국세증가를 가져오며, 증가분만큼 법정 지방교부세율을 높이면 수도권 입지편익을 비수

도권과 공유할 수 있다는 것이다(조성호, 2006).

수도권 규제변경에 따른 입지편익의 공유방법은 두 가지 측면에서 쟁점이 발생할 수 있다. 하나는 국세조정 방법을 동원하는 경우 중앙정부와 협의문제가 발생하며, 엄밀한 의미에서는 지방정부간 수평적 재정조정이 아니라 수직적 재정조정방법에 해당하기 때문에 기존의 재정조정방법과 크게 다르지 않고, 그 때문에 비수도권 지역이 편익에 대한 공유인식을 형성하기 어렵다. 따라서 국세증가와 상관없이 수도권 지방정부 자체에서 입지편익에 상응하는 지방재정 증수분 등을 활용하는 수평적 재정조정기금을 조성하는 방법을 선택할 필요가 있다.

다른 하나는 수도권 입지편익 추계의 객관성 또는 공정성 확보 쟁점이다. 지금까지 수도권 지역의 입지이점 또는 집적경제 효과에 대한 많은 연구가 있었고, 대부분은 수도권 규제완화 필요성을 주장하기 위한 증

표 11. 수도권 규제완화에 따른 경제적 편익크기 추계

연구자	완화대상	경제적 편익효과
김은경 (2008)	첨단 업종 공장 신·증설 허용	수도권 내 첨단 3개 업종 공장 신·증설 허용에 따른 경기도 지역에서 3,856억 원의 신규 투자는 전국적으로는 약 2,804억 원, 지방에는 약 1,037억 원의 생산유발효과를 가져옴.
서승환 (2008)	주요 수도권 규제 중 약한 편에 해당하는 정도(지역균형발전 기획단 설치)의 규제철폐를 하는 경우 장기적으로 수도권의 소득은 0.93% 증가하고, 비수도권의 소득은 0.26% 증가하며, 국민소득은 0.59% 증가함.	
김은경 (2007b)	수도권 기업의 토지 이용 규제개혁	수도권 기업 부지면적의 1% 증가는 비수도권의 생산성을 0.1523%, 비수도권 중소기업의 생산성을 0.1416% 증가시킴. 경기도와 인천지역 대기업 부지면적의 1% 증가는 우리나라 대기업들의 생산성을 0.3492% 증가시키며, 부지면적이 클수록 생산성 효과가 더욱 커짐.
조성종 등 (2007)	수도권의 최종수요총액으로부터 유발된 생산액은 2003년 중 806조원으로 전국 총 산출액 1,740조원의 46.3%가 수도권 소비투자 수출에 의해 유발. 수도권 최종수요가 다른 지방의 생산을 유발한 액수는 191조원으로 다른 지방 총 산출액의 19.9%를 차지.	
김영덕·조경엽 (2006)	수도권 소재 공공기관 지방이전	잠재성장률(4.8%)을 가정하는 경우 2012년 기준으로 GDP는 약 2조 3,644억 원 가량 감소하며, 소비는 약 310억 원 증가하나 투자와 정부지출이 각각 7,396억 원, 1조 6,402억 원 감소함.
산업자원부 (2005)	8개 첨단공장업종 신·증설 수도권 허용	LCD(액정표시장치) 산업의 경쟁력 제고로 1조 8천억 원의 직접투자 효과, 6조 5천억 원의 생산유발효과, 3조 5천억 원의 수출유발효과가 기대.
김군수 등 (2005)	25개 첨단업종 대기업 공장에 대한 신증설을 허용	2006년과 2007년도 25개 대기업 첨단업종의 설비투자증가와 매출증가에 의해 파급되는 총 효과는 생산유발효과 약 26조원, 부가가치유발효과 약 9.8조원, 고용유발효과 약 20만 명으로 나타남.
김의준·김영덕 (2005)	수도권지역 소재 공공기관의 지방이전	경기지역의 GRDP는 1조 5천 679억 원~2조 8천 20억 원 감소하고, 서울지역은 1조 7천 528억 원~2조 2천 933억 원 감소예상. 지방의 GRDP는 증가하지만 장기적으로 모든 지역 전체의 GRDP는 감소 전망. GDP는 연평균 2조 1천 735억 원~3조 2천 406억 원 감소예상.
박현수·정수연 (2004)	공장증설에 대한 규제완화와 공장건축총량에 대한 규제완화	연간 총생산액의 증가는 약 16조 3천억 원, 부가가치액 증가는 7조 7천억 규모로서 2001년 제조업 생산액의 2.8%, 부가가치 생산액의 3.5%에 달하며 국내 GDP 생산의 2.7%의 추가 성장을 가져올 수 있음.
박현수·조규영 (2000)	수도권 지역의 공장 입지 규제 해제	국가적으로 매년 1,64조원의 제조업 생산량이 증가하며, 매년 740억 원의 조세증가. 조세 증가분을 비수도권 8개 지역에 균등 투자하는 경우 10년 후 국가적으로 10,314명의 고용증가 효과.

거자료로서 제시하는 경우가 많기 때문에 과잉추정할 가능성이 있다. 그리고 표 11에서 알 수 있는 것처럼 전제하고 있는 가정 및 변수, 업종 및 규모, 모형설정 방법 등에 따라 편익 및 집적효과의 크기가 매우 다르다. 따라서 수도권 규제변경효과의 추정모형과 관련하여 '적대적 공동연구(adversarial collaboration)' 방법을 통한 이해당사자의 협의와 합의가 필요하다.

이러한 방법은 지금까지 살펴본 조세적 방법 및 비조세적 방법, 공동과세 제도와 달리 기존에 형성되어 있는 재정자원의 활용이 아니라 지역개발 관련 제도 변경에 따라 향후 발생하는 편익을 공유하는 방법이

다. 즉 수도권 규제조정에 따른 편익을 추계하여 비수도권과 상생발전을 위한 수평적 형평화 특별기금을 조성하는 방법이다. 이러한 방법은 수도권 규제완화 옹호입장에서 전개할 수 있는 수도권 입지의 편익과 국가경제 기여도에 대한 과잉추정의 가능성을 감소시킴으로써 수도권 규제완화 입장을 둘러싼 쟁점에서 추계의 객관성과 이해당사자의 참여를 제고할 수 있는 효과도 가질 수 있다.

수평적 지역균형 특별기금조성에서 이상과 같은 재원조성자원 외에 추가적으로 검토할 수 있는 것이 수도권 이전적지 용도변경방법을 활용하는 것이다. 이

방법은 수도권 기업의 지방이전을 촉진하는 동시에 기금을 조성할 수 있는 방법이기도 하다. 그동안 역대정부 모두 수도권 집중을 해소하고 지역균형발전을 이루기 위해 수도권 규제정책과 기업의 지방이전 촉진정책을 시행하였지만 정부의 자체평가처럼 대기업을 포함한 대단위 기업군을 지방으로 이전시키는 데 필요한 포괄적인 지원체제가 미비하여 실질적인 성과를 거두지 못하였다(건설교통부, 2007).⁹⁾ 여기에 수도권 지자체에서도 공장이전에 따른 산업공동화, 세수감소, 고용여건 악화 등을 우려하여 기업의 이전에 소극적으로 대처하고 있기 때문이다. 따라서 기업이전에 대한 인센티브를 강화하고 애로사항에 대하여 종합적인 지원체제를 구축하며, 이전지역과 수용지역 모두에게 이익이 될 수 있는 정책이 필요하다.

특히 조방적인 택지개발 중심의 대도시권 확장방식이 한계에 봉착하면서 기존 토지재고를 활용하는 도시재생전략으로 도시토지이용이 전환하고 있는 추세에서 기존 시가지지역의 고밀도 토지이용 개발압력에 체계적으로 대응하고, 개발이익의 단순 사유화를 방지하면서 기업의 비수도권 이전에 실질적으로 기여할 수 있는 새로운 기업이전 지원방법의 모색이 필요한 것이다. 이 경우 가장 핵심적인 쟁점은 기존 지역의 용도변경 허용과 매각에서 발생하는 개발이익의 처리이다.¹⁰⁾

단순히 개발이익 사유화 방지차원에서 역대 재투자유도나 해당 도시에 부족한 도시기반시설을 확보하는 방안과 연계하여 도시기반시설로 기부채납 하도록 하는 방안은 비수도권과의 관계에서 그다지 좋은 방법이 되지 못한다. 대안적인 개발이익의 처리는 지역 간 균형발전이라는 국토공의 관점에서 새롭게 해석할 필요가 있다. 즉 이러한 용도지역 변경과 개발이익의 처리는 개발이익의 단순 사유화를 방지하면서 국토 균형발전이라는 국토공의 실현이라는 관점에서 용인할 수 있을 것이다. 헌법 제120조 제2항과 제122조에서 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하고, 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 헌법정신과

도 부합한다.

구체적인 방법은 우선 상향 용도지역 변경을 허용하고, 해당 전체 부지의 매각에서 발생하는 양도차익에 대해 비수도권 지역에 해당 부지매각금액 또는 용도지역 상향 조정분 매각평가금액을 모두 재투자하는 경우 양도소득세 과세를 면제하는 방안이다. 그리고 수도권 지역에서 이전하는 기업을 수용하는 지역의 낙후도에 따른 지역구분을 하고, 수용지역의 낙후등급에 따라 차등적으로 적용하는 방안도 모색할 수 있다. 이 경우 투명한 자금관리를 위해 상향조정분 평가금액과 양도세 면세 해당금액에 대해 수도권 공여 특별기금에서 해당 기업의 독립 에스스로우 계정으로 설치하고, 당해 기업이 재투자할 때 투자실사와 동시에 당해 기업에 전액 인출해 주는 방법을 사용할 수 있다. 수도권의 경우 그에 상응하여 수도권 산업구조 고도화에 부응하는 방향에서 입지규제를 완화할 수 있을 것이다.

5. 수평적 형평화기금의 거버넌스

1) 사회적 협약의 필요성과 논리

지금까지 동일 층위의 지방정부 간 수평적 재정조정 형평화 기금 조성을 위한 가능한 재정수단을 분석하였다. 이러한 지방정부 간 수평적 재정조정제도가 필요한 이유는 무엇보다도 현재와 같은 학문적·정치적 양극단의 대립 담론을 고려할 때, 수도권 규제완화가 국가 경제성장 및 국가 경쟁력 제고에 기여한다는 논리만으로는 비수도권을 설득하기 어려우며, 수도권 규제완화에 따른 성장편익을 공유한다는 새로운 성장거점 이론도 중앙정부 이전재원 주도의 간접적 조정효과 방식으로는 개별 지방자치단체 입장에서 볼 때 그 편익을 체감하면서 수용하기 어렵기 때문이다.

한편 쟁점이 되는 정책을 둘러싼 다양한 이해집단과 그들을 대변하는 담론형성은 민주주의적 정치체제에서는 필연적으로 정책실행을 위한 협상과정을 거치게 된다. 특히 정책집행의 공간성을 고려할 때 정책의 구체적 실현과정은 공간규모를 둘러싼 쟁점을 유발하며,

다양한 수준의 공간규모 설정과 재설정, 특정 규모 내에서의 영역적 응집성(territorial cohesion) 등의 문제를 도시지역정책에 부가하게 된다(Peel and Lloyd, 2007).

국토정책에서 이러한 '정책공간의 영역성'과 정치적 갈등, 이해관계 상충을 고려할 때, 수평적 재정조정 제도가 성공하기 위해서는 지금까지의 수도권-비수도권의 이분법적 대립구도를 벗어나 상생발전 전략에 대한 사회적 합의와 협약이 필요하다. 국가경쟁력 강화를 위한 수도권의 세계적 역할 담당 필요성에서부터 지역균형발전을 위한 수도권 규제정책의 강화 주장에 이르기까지 다양한 주장과 담론이 형성되어 있다. 그리고 사회경제적 분화가 심화되고, 강력한 중앙집권적 명령체계가 존재하기 어려운 상황에서 정책의제 설정 단계에서부터 정책의 구현 및 집행의 전 과정에 걸쳐 효과적이고 효율적인 정책이해당사자 관리·조정방법이 중요하다. 그만큼 담론과 거버넌스 개념이 정책분석이나 집행에서 모두 중요하다(Rose *et al.*, 2006; Brisbin and Hunter, 2003).

수평적 재정조정 기금의 조성과 더불어 실천력을 담보하는 사회적 협약의 추진은 외국의 수평적 조정제도의 기저에 흐르는 것처럼 공익적 개념에 기반한 '공동체 정신'을 구현한다는 이데올로기적 정당성을 확보하는 것이다. 신자유주의적 지역개발 논리가 강한 영미의 경우도 이러한 정신을 구현하고 있다. 1980년대부터 영미화계에서 뚜렷한 흐름을 형성하고 있는 시민공화주의의 경향에 따르면, 공익적 개념을 통해 자유주의와 공화주의의 가치를 동시에 추구하여, '정부에 의해 주어진 가치로부터의 개인적 자유' 그리고 '관련 정치공동체에서의 가치를 집단적으로 정의할 자유'를 동시에 신장시키려고 노력한다. 이들에게 공익은 '하나의 공동체라는 관점에서의 공동체에 무엇이 최선인가에 대한 사회적 합의'라고 할 수 있는 것이다(김유환, 2006).

프랑스의 경우 도시계획과 관련하여 적용하고 있는 헌법원칙의 국토정비 관련 평등원칙과 관련하여 지리적 기준에 따른 구역구분에 근거한 도시계획 규제가 정당성이 있으며, 1989년 개정 재정법에 대해 헌법위원회는 지역불균형을 바로잡기 위한 일 드 프랑스 지

역의 특별과세는 평등원칙에 부합한다고 보았고, 꼬문연대기금과 관련하여 특정 지역(레지옹)에서 혜택이 적은 다른 지역의 이익을 위해 행해지는 꼬문상호연대제도의 창설은 평등원칙에 위반하지 않는다고 판시하여 국토균형발전이 공익이라는 것을 인정하였다(김훈, 2006).

한국처럼 수도권과 비수도권의 관계설정 문제로 갈등을 겪고 있는 영국의 경우도 런던의 성장은 영국 비런던 지역의 희생대가라는 관점, 런던은 영국경제활동이 전적으로 의존하는 경제성장의 추진동력이라는 관점 모두 오류라고 지적하며, 런던과 비런던 지역의 관계는 '상호의존적이며 호혜적 관계' (mutual interdependency and mutual benefit)라는 관점을 새로이 설정하고 있다(GLA, 2005).¹¹⁾ 런던의 경우 정부 지출에서 런던이 받는 금액과 런던이 조세로 기여하는 금액 사이에 현저한 차이가 존재한다는 관점에서 런던 거주자는 영국정부 재정기여도에서 1인당 거의 2천 파운드에 달하는 순기여금액을 제공하고 있고, 총액으로 140억 파운드 이상이라는 점을 런던과 비런던지역의 상호의존적 관계설정에서 중요한 요소로 제시하고 있다(GLA, 2004).

이처럼 이분법적인 대립구도와 단순한 대도시 규모의 경제논리를 벗어나 양자 관계의 기본성격, 경제부문의 전문화 등 구체적 수준에서의 '관계성격과 내용에 대한 개념정의' 작업을 통해 상호의존적·호혜적인 관점에 입각하여 수도권-비수도권 이해관계자가 모두 참여하는 사회적 협약이 필요하다.

그리고 이러한 사회적 협약의 실행수단으로서 비수도권에 대한 '수평적 형평화 균형발전기금'을 구성하여 실천력을 담보하여야 한다. 균특회계는 기본적으로 신규재원보다 기존 자금을 기반으로 조달되었기 때문에 기존 자금을 제외하면 실제 1조원 남짓한 신규자금만을 추가적으로 투입한 사실로부터 이 제도는 효과측면에서 태생적 한계를 가지고 있다는 비판을 받고 있는 점을 고려하면(임성일, 2007), 수도권 지방정부 주도의 신규기금 조성은 재원조성에 한계가 있는 균특회계를 보완할 수 있다. 특별기금에 필요한 재원조성의 가장 포괄적인 방법은 지금까지 살펴본 수도권 규제완화에 따른 부동산가치 상승분을 고려하는 종합부동산

세·재산세 등의 조세적 수단, 택지개발사업의 개발이익, 각종 개발부담금과 같은 비조세적 수단, 공동세 제도, 수도권 입지편익과 용도지역 변경 이익 등을 모두 활용하고, 해당 재원은 중앙정부나 개별 공사에서 분리하여 수도권 지방정부가 관리하는 특별기금으로 설치하는 방안이다.

이러한 방법으로 중앙정부가 아닌 지방정부가 수평적 재정조정 기금을 설치하는 경우 종합부동산세, 양도소득세 등 국세와 교부금 제도의 수직적 조정을 통해서 이루어지던 수평조정효과가 약화될 수 있는 가능성이 있다. 그러나 수도권 규제변경을 하지 않을 경우 생산네트워크의 세계적 구축시대에서 수도권 입지와 비수도권 입지 모두 어렵다고 보면, 국세징수의 증분을 기대하는 것도 마찬가지로 어렵기 때문에 증분효과만을 기금으로 조성하는 것은 기존의 수직적 조정효과를 크게 약화시키지 않는다고 볼 수 있다.

그리고 이러한 방법이 기존의 조세·회계제도를 변경해야 하는 문제가 있다면 또 다른 방법으로는 수도권 입지편익과 용도지역 변경이익만을 독립계정으로 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 앞서 4절에서 살펴본 것처럼 수도권 규제완화 또는 규제 합리화에 따른 경제적 편익을 계측하고 일정 부분을 특별기금으로 설치하는 방안이다. 입지요구 조건상 수도권 특화부문에 해당하거나 국가정책상 필요하다고 판단한 경우 수도권 입지에 따른 경제적 편익을 계산하여 수도권 입지 편익을 공유하는 합의체계를 만들고, 수도권 기업 이전에 따른 이전적지 용도지역 변경 편익을 동시에 균형발전기금으로 활용하는 방안이다(김용창, 2007a).

2) 계약기반 거버넌스의 논리

지방재정 형평화는 많은 장점에도 불구하고 지방정부로 하여금 재정기반 및 조세역량 강화노력을 약화시키는 문제점을 낳는다. 더불어 가장 부유한 지방정부 수준까지 모든 지자체를 끌어올리는 1인당 실제적 지출의 형평화는 소요의 지역적 차이와 같은 지방정부의 선호차이를 무시하며, 결과적으로 지방 분권화의 주요 논거를 무시하는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 체계에서는 최고의 지출과 최저의 조세징수 특성을 갖는

지방정부가 가장 많은 이전재원을 확보할 수 있기 때문에 차별적 재정역량에 대한 충분한 조정이 이루어지지 않으면 최소 노력을 하는 지방정부가 가장 많은 수입을 갖는다는 문제가 나타나는 것이다.¹²⁾ 이 때문에 형평화세율(equalization tax rate), 즉 하위정부의 추가적인 수입이 균등화(형평화) 목적으로 전용되는 비율은 재정형평화의 가장 논란이 많은 문제 중의 하나이다. 높은 형평화세율은 지방정부의 재정기반 확충노력 및 지역성장 노력을 약화시키기 때문이다(Blöchliger *et al.*, 2007; Dahlby and Warren, 2003; Wurzel, 2003).

이러한 문제를 탈피하기 위해 수직적 조정체계를 통해 수평적 조정 효과를 추구하거나 형평화 재정조정을 하는 많은 국가들은 수입공유제를 피하고 공공서비스 수준을 일정하게 유지할 수 있도록 지방정부 역량을 균등화하거나 지방정부 서비스수준의 실제 성과를 균등화 할 수 있도록 유도한다. 수직적 형평화 체계의 경우 서비스수준을 중앙에서 효과적으로 결정할 수 있고, 일정 수준의 서비스 공급에 대한 조건부 재정이전을 할 수 있기 때문이다. 또 다른 방법은 이전재원 규모를 실제 세입이 아니라 각 지방정부의 잠재적인 세입징수역량(재정력)에 토대를 두고, 재정력 측정을 과세대상자산의 과세평가가치(assessed value)로 하는 것이다. 나아가 재정노력이라는 측정치를 배분산식에 명시적으로 포함하기도 한다(Bird and Smart, 2002).

그러나 한국처럼 세원의 지역적 불균등이 심화된 상황에서 주로 수직적 조정방식의 운용방식에서 사용하는 이러한 방법들은 가난한 지자체에 부가적 벌칙을 부과하여 재정력 형평화를 더 어렵게 하는 근본적 문제가 있다. 다른 대안은 중앙정부가 아니라 지방정부에 의한 수평적 조정기금이라는 점을 고려하면서 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방법으로서 지방정부간 성과주의에 기초한 수평적 계약협약제를 활용할 필요가 있다. 이는 수평적 조정기금 이전재원을 수령하는 지방정부에게는 협약에 의한 지역개발성과조건을 사용하고, 기금공여 지역에는 호혜성의 원칙에서 규제관련 입지정책혜택을 줄 수 있는 방법이기 때문이다.

이와 관련하여 1990년대 이후 주요 선진국의 공공정책 의사결정과 공공정책형성에서 급격한 변화가 있었

다. 중앙정부 업무의 분산화와 하위기관으로의 권한이 양이 증가하고 있다.¹³⁾ 이 과정에서 다차원(중층적)적 관리·조정양식(governance)이 중요하게 부상하면서 다양한 정부층위들 사이 계약관계를 중시하고 있다. OECD 국가들 사이에서 이러한 도시정책 거버넌스의 진화는 다양한 정부수준들 사이 관계를 효율적으로 관리하고 국가정책을 지역차원에서 적용하기 위해 좀 더 새로운 협조협약을 활용한다는 것을 의미한다(OECD, 2007a, b).

이러한 정책집행을 둘러싼 다양한 수준의 지방정부들 사이 및 중앙정부와 지방정부 사이 협약, 권한양도, 유인책의 설계, 집행메커니즘 등에 대한 조정문제를 이해하기 위한 계약이론(contract theories) 기반의 분석틀이 발전하고 있다.¹⁴⁾ 계약이론에 입각하면 서로 대조되는 다음과 같은 두 유형의 계약형태가 있다(OECD, 2007b). 먼저 거래적 계약(transactional contracting)은 양 당사자 각각의 구체적인 의무가 사전에 정립될 수 있다는 논리에 근거한다. 수평적 형평화 기금의 운용과 관련하여 지방정부간 모든 조정(협조)문제는 합의서에 사인하기 전에 사전에 명시할 수 있고 당사자 사이 타협으로 각각의 반복적인 의무를 명시할 수 있다. 결과적인 계약은 경제환경 등과 같은 외적 변화와 다른 당사자 행위의 함수로서 당사자 각각의 의무를 규정한다는 의미에서 상황적이면서 완전한 계약이 된다. 결과적으로 이러한 계약유형은 유인책 구조를 실행하고 외부의 제3자로부터 감독을 받는 시스템이다. 조정실행(이행) 메커니즘으로서 당사자에게 종종 재정적 유인책 메커니즘을 사용하도록 이끌며, 최후의 수단으로서 사법제도가 합의이행을 보장할 수 있는지 여부를 체크하도록 한다.

다음으로 관계적 계약(relational contracting)은 당사자들이 계약에 서명한 이후 사후적으로 협조할 수 있는 거버넌스 메커니즘을 설계 한다는 논리에 근거한다. 이 계약유형에서 당사자는 공동의사결정 메커니즘의 지시사항을 준수한다는데 합의하고, 당사자의 잠재적 갈등을 관리할 수 있는 구체적인 쌍무적 메커니즘을 실행한다는데 동의하는 것이다. 조정문제는 사후적으로 해소하며, 합의이행에 대한 감독은 쌍무적이고, 협동정신에 의존한다. 이러한 계약유형은 당사자로 하

여금 쌍무적 협상 메커니즘의 집행을 이끌고, 특히 당사자들이 상생 협동게임에 관계하기 때문에 장기간에 걸쳐 정부수준 사이 동태적 협조를 보장할 수 있다.

수도권 정책 및 도시·지역 발전정책의 거버넌스 체계 구축 및 수평적 형평화 기금의 운용에서 이러한 계약이론 기반의 계약전략은 크게 두 가지 측면의 함의를 갖는다. 하나는 계약이론이 제시하는 것처럼 거래의 최적화(optimisation)보다는 협력(co-operating)이 중요하다는 것이다. 정부수준 사이 계약의 논리는 협조체제를 관리하기 위한 조정메커니즘을 구축하여야 하며, 계약메커니즘은 반드시 협조를 제고하는 수단으로서 동태적 관점에서 추구되어야 한다는 것이다. 다음으로 평가체계는 학습과 효율성 개선방향의 관점에서 이루어져야 한다는 것이다. 당사자가 사전에 약속한대로 행동하지 않을 때 보복(징계)할 목적의 수단이 아니라 유인책을 통해 좀 더 효율적인 행위 채택을 촉진하도록 설계해야 하고, 계약성과의 평가는 낮은 성과를 벌주기 위한 것이 아니라 수행과정에서 학습역량의 제고, 잠재적 약점과 성공요인 확인, 구체적 관계의 설정과 관리를 제고하는 것이어야 한다(김용창, 2007a, b).

6. 결론

지금까지의 수도권과 비수도권 또는 지역균형 발전 관계 논의에서 가장 큰 문제 중 하나는 발전정책에서 가장 핵심적인 부분이라고 할 수 있는 재정기반에 관한 정책수단을 체계적으로 갖추지 못하였다는 것이다. 그리고 지방재정조정제도 논의의 경우는 주로 지방재정분권과 중앙정부 중심의 수직적 재정조정을 통한 수평적 효과를 중심으로 이루어졌다. 본 논문에서는 수도권과 비수도권 사이 발전관계에서 구조적으로 고착화되고 있는 갈등구도의 해결전략으로서 중앙정부를 매개로 하지 않는 동일 수준의 지방정부 사이 수평적 재정조정제도를 활용하는 방안을 제시하였다. 상생발전의 구체적 실천수단으로서 수도권 지방정부 주도로 수평적 형평화 발전기금 조성이 필요하고, 가능한 방

법으로서는 부동산관련 조세방법, 비조세적 방법, 공동세 방법, 수도권 규제조정 편익과 용도지역 변경방법을 분석하였다. 아울러 재정형평화 방법이 안고 있는 문제점인 지방정부의 재정기반 확충 및 조세역량 강화노력의 약화와 운용상의 도덕적 해이를 방지하기 위해 수도권-비수도권의 사회적 합의 필요성과 계약 이론에 근거한 형평화기금 거버넌스 전략을 제시하였다.

그러나 이러한 형평화 기금의 운용과 관련한 구체적인 제도적 시스템 설계를 제시하지 못한 것은 본 논문의 한계이며, 추가적인 연구가 필요한 과제라고 할 수 있다. 즉 지역불균등 발전양태에 대한 분석과 합의체계, 수도권과 비수도권 관계에 대한 사회적 협약, 투자성과 측정방법, 형평화 기금배분체계와 평가체계 등 형평화 기금 운용을 둘러싼 구체적인 제도의 설계 및 다양한 이해세력간의 갈등과 대립구도를 조절할 수 있는 조절양식에 대한 추가적인 연구가 필요하다.

註

- 1) 현재의 지방재정조정제도 중 가장 핵심적인 수단은 지방교부세로서 국가수입 가운데 일부를 재정이력이 취약한 지자체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 자치단체 간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 꾀하는 제도이다. 즉 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정불균형을 완화하고, 지방정부간에 존재하는 수평적 재정불균형을 경감시키는 것을 목적으로 하는 일반보조금제도이다. 그리고 국고보조금제도는 국가적 이해관계를 기초로 하는 특정사업의 수행이나 공익을 위한 활동을 극대화시키는 것을 목적으로 하고 있으며, 중앙정부가 지방정부에 국고보조금을 교부할 때 일정한 사용조건을 전제하기 때문에 조건부 보조금 또는 특정보조금제도라고 할 수 있다(시도공무원교육원, 2008; 권오성 등, 2005).
- 2) 원인가부담원칙은 수도권집중의 원인제공자가 납세하여야 한다는 원칙이고, 수익자부담원칙은 실제 세금이 국가균형발전특별회계의 재원으로 사용되어 국가균형발전(또는 수도권인구 안정화)이 이루어졌을 때 이익을 받는 자가 납세하여야 한다는 원칙이다(이동우 등, 2005).
- 3) 이러한 정부의 이전재원은 전체적인 지역주민의 후생증대보다는 상대적으로 지방정부의 재정지출만 더 증가시키는 '끈이 효과(flypaper effect)'를 발생시키며, 지방재정 운용의 경직성 때문에 적절한 재정자원의 배분을 어렵게 한다는 것이다. 이러한 효과가 발생하면 정부 이전재원은 지방재정조정제도의 운영과정에서 지방재정 수요에 대한 예측을 어렵게 하여 지방재정력 격차의 해소라는 수평적 형평화 기능을 저해할 수 있다(김렬 등, 2003).
- 4) 예컨대 만일 국가재정을 투입하거나 국가가 정책적으로 건설하는 신공항 건설이나 고속선철의 경우에 지방주민들보다 수도권 주민들이 훨씬 더 많은 혜택을 본다면 그 이용비용은 수도권 주민이 이용할 때와 지방주민이 이용할 때 차등을 두어서 수도권 주민들이 더 많이 부담하는 것이 비용-편익 분석의 관점에서 보다 타당한 것이다. 국가재정을 투입하거나 국책사업의 경우 하부구조 이용비용에서 거주지역에 따른 비용의 차이를 두는 것도 균형발전정책에서 시장원리를 도입하는 하나의 방법이 될 수 있다.
- 5) 지방자치 실시 이후 전개된 재정이전제도의 주요 변화는 지방양여금제도의 도입(1991)과 폐지(2004년 말), 국가균형발전특별회계의 신설(2005년), 지방교부세제도의 체계개편, 국고보조사업의 정비로 압축될 수 있다. 지방교부세제도의 체계개편은 보통교부세(특별교부세)의 비중 확대(축소), 증액교부금제도 폐지와 분권교부세제도의 도입(2005), 부동산교부세제도의 도입(2006) 등으로 이루어졌다(임성일, 2006).
- 6) 부담금은 부담주체에게 비자발적인 금전적 지출을 하게 하나, 부과주체와 해당 공익사업 사이에 특수한 관계가 있는 경우에 한하여 법률에 따라 부과한다. 정부는 무분별한 부담금의 신·증설을 억제하고 부담금 부과·징수와 운영의 투명성을 높이기 위한 방안으로 부담금관리제도인 '부담금관리기본법'을 제정하였다. 현재 국가, 지방자치단체 및 공공기관은 각종 공익사업 추진, 특정 정책목적의 달성, 사회적 비용의 효율적 배분 등의 기능을 수행하기 위하여 조세 외에 다양한 부담금을 부과한다. 부담금은 그 수입 대부분을 기금이나 특별회계로 관리하기 때문에 해당 행정기관은 부담금을 통해 일반예산에 비해 안정적으로 사업비를 확보할 수 있다.
- 7) 공동세는 종종 지방정부 재정자율성 인정과 전체적인 재정제도 안정성 유지 사이 균형을 제공하는 수단으로 간주된다.
- 8) 외국의 공동세제도 현황에 대해서는 심영택(2006)을 참조할 수 있다.
- 9) 기업이전 정책은 수도권 집중요인을 억제하는 규제중심의 정책에서 기능분산 및 지방 경제 활성화에 중점을 둔 적극적인 유인중심적 정책으로 전환한다는 것을 의미한다. 현재의 기업이전지원은 보조금지원과, 세제지원, 기타지원으로 크게 구분할 수 있지만 지금까지 추진한 지방이전 지원정책은 금융·세제상의 인센티브가 미약하여 지방이전에 따른 물류비용의 증가, 인력확보난 등 지방이전에 따른 불이익을 상쇄

- 할 수 없었다.
- 10) 이와 관련하여 중앙정부에서는 '수도권정비계획법'에서 건설교통부장관 또는 시·도지사는 이전된 종전의 대지를 인구집중유발시설의 신설, 증설이 아닌 다른 용도로 이용할 수 있도록 하기 위하여 도시계획법 등 관계 법률에 의한 지역의 변경 등 필요한 조치를 할 수 있다(제11조)는 조항을 삽입하여 그 근거를 마련하였다. 그리고 이 조항과 연계하여 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에서는 수도권 안의 인구집중유발시설이 수도권 외의 지역으로 이전하는 경우 종전의 대지에 대하여 그 시설의 지방이전이 촉진될 수 있도록 토지이용계획을 수립할 것(시행령 제19조 8호)이라는 대응한 조항을 마련하였다. 그러나 대규모공장 이전부지의 매각을 원활하게 하기 위해서 중앙정부에서 채택하고 있는 용도지역 변경장려와 이전부지 매입제도라는 두 가지의 주요한 시책은 아직 그 효과를 보지 못하고 있다(민법식, 2006).
 - 11) 이러한 관계설정에서 런던과 비런던 지역사이 숙련노동력의 생애주기에 따른 순환이동 시스템이 작동하고, 런던경제가 다른 지역에 비해 상대적으로 전문화되어 있는 부문에서의 선순환 작동체계를 증시해야 하며, 세계도시로서 런던은 영국 내부의 흡인력으로 작동하는 체계가 아니라 글로벌 배후지를 토대로 성장하는 도시라는 점을 강조하고 있다.
 - 12) 재정형평화는 종종 가난한 지방정부에게 개발함정으로 작용하고, 장기적 격차를 증대시키는 경우도 있다. 이러한 형평화는 비체제적 유인효과를 창출하며, 가난한 지방정부에게는 자신의 경제적·재정적 기반을 향상시키려는 노력을 약화시키는 탈유인책 효과를 낳을 수도 있다. 그에 따라 재정형평화는 저수입 및 고수입 지자체 사이 격차를 확대하고, 지역경제 수렴을 방해할 수도 있으며, 형평화 이전지출 규모와 지역경제성과 사이 부정적 관계가 있다는 경험적 증거도 있다. 따라서 대부분의 형평화기구는 모든 하위정부에게 최소의 재정력을 보장하는 것이고 일정 임계치 아래로 재정력이 떨어지는 지자체를 충분히 보상해주는 것이다(Baretti *et al.*, 2000).
 - 13) 이론적 관점에서 분산화는 다음과 같은 이유에서 정당성을 갖는다. ① 관할권이 분산될수록 시민들의 선호 이질성을 보다 잘 반영할 수 있다. ② 다양한(복합) 관할구역이 보다 창조적인 정책수행을 촉진한다. ③ 다양한 관할구역이 관할구역 간 경쟁을 통해 혁신과 실험을 촉진한다.
 - 14) 계약이론은 일반균형이론의 불완전함에 대한 반작용으로 1970년대부터 개발되기 시작하였다. 일반균형이론에서 벗어나서 특정 시장이나 경제적 거래에 초점을 맞추으로써, 개인적인 정보를 가진 경제주체들 간의 복잡한 전략적 상호작용을 고려하는 것이 가능해졌다. 계약이론은 상호작용

하는 행위주체들의 조정메커니즘 원리를 설명하는 경제모형이라고 할 수 있으며, 이론적 중점을 계약해이(contractual hazards)에 둔다. 이해관련 각 당사자는 다른 당사자와 기대수익을 교환하기 위한 무엇인가를 주어야 하기 때문에 모든 교환 특히 협조과정에서 각 당사자가 위험에 노출될 수밖에 없다는 기본사고에 바탕을 두고 있다.

文獻

건설교통부, 2007, 국토업무편람, 과천.

경기개발연구원, 2001a, 수도권과 비수도권 지역의 투자효율성 비교연구, 수원.

경기개발연구원, 2001b, 수도권집중으로 인한 외부효과 추정분석에 관한 연구, 수원.

경기도, 2007, 정부의 2단계 균형정책 후속조치 관련 경기도의 입장과 대안, 수원.

곽재기, 2005, "지방재정 확충을 위한 지방세제 개편 방안," 2005년도 지방재정세미나 자료집, 32-76.

권오성·배인명·김성철, 2005, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안, 한국행정연구원, 서울.

김군수·김경희·정성훈·한영숙, 2005, 수도권 첨단대기업 공장 신증설 허용에 따른 파급효과분석, 경기개발연구원, 수원.

김렬·배병돌·구정태, 2003, "지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로," 한국행정학보, 37(3), 241-246.

김성태·장정호, 1997, "한국 지역간 인구이동의 경제적 결정요인:1970-1991," 국제경제연구, 3(2), 175-197.

김영덕·조경엽, 2006, "수도권 공공기관 지방이전의 경제적 효과," 경제학연구, 54(2), 143-184.

김용창, 2006, "택지개발사업의 개발이익 추계에 대한 연구," 한국지역지리학회지, 12(5), 595-613.

김용창, 2007a, "수도권 발전전략 추진과 비수도권과의 상생을 위한 과제," 대한지리학회 2007 연례학술대회 특별심포지움 발표문, 63-94.

김용창, 2007b, "국토균형발전과 수도권의 역할 및 상생전략," 경기도 지속가능개발의 당면과제와 추진방안 1, 5-185.

김용창, 2008, "수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형

- 발전전략 연구(1), "대한지리학회지, 43(4), 580-598.
- 김유환, 2006, "영미에서의 공익개념과 공익의 법문제화," 법에 있어서의 공익: 청담 최송화 교수 정년 기념 학술회의 자료집, 41-74.
- 김은경, 2007a, "수도권에 대한 재정·조세정책 실태 분석과 개선 방향," 재정정책논집, 9(2), 133-160.
- 김은경, 2007b, 수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석, 경기개발연구원, 수원.
- 김은경, 2008, "규제 개혁의 성과와 과제," 규제 완화가 살 길이다; 규제 개혁의 성과와 과제 토론회 자료집, 한국규제학회, 한국제도·경제학회, 한국경제연구원, 경기개발연구원 주최 토론회.
- 김의준·김영덕, 2005, 지역균형정책이 지역 및 국가경제에 미치는 효과분석, 경기개발연구원, 수원.
- 김재훈, 2007a, 국가균형발전특별회계 평가와 향후 과제, 한국경제연구원, 서울.
- 김재훈, 2007b, "균특회계 예산배분의 적정성 평가: 지역개발계정을 중심으로," 한국지방재정학회 동계학술세미나 자료집, 79-93.
- 김정완, 2004, "지역생산의 역의 유출입에 따른 세원 조정방안: 부가가치세의 공동세원화," 한국지방재정논집, 9(2), 51-76.
- 김정훈, 2002, "지역균형발전의 현황과 과제," 재정포럼, 70, 6-23.
- 김정훈, 2003, 지방자치단체 순재정편익과 지역간 균형발전 관련 연구, 한국조세연구원, 서울.
- 김정훈, 2007, "분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개," 재정논집, 21(2), 69-92.
- 김정훈·김현아, 2006, 균형발전특별회계의 평가와 발전방향, 한국조세연구원, 서울.
- 김정훈·김현아, 2007, 수도권 인구집중과 재정정책, 한국조세연구원, 서울.
- 김주이, 2004, "외국사례: 미국의 공동세 제도," 지방재정, 86, 44-51.
- 김태영, 2003, "지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전 모색," 한국정책학회보, 12(4), 258-325.
- 김태일·김재홍·현진권, 2001, "지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과," 한국지방재정논집, 6(2), 3-20.
- 김현민, 1991, "도시의 인구이동과 지방재정에 관한 연구," 한국인구학회지, 14(2), 1-17.
- 김현아, 2007, "지역간 인구이동과 재정정책," 재정포럼, 134, 6-25.
- 김훈, 2006, "프랑스 도시계획원의 헌법적 보장과 한계," 토지공법연구, 33, 75-99.
- 나성린·원윤희, 2007, "바람직한 지방자치발전을 위한 지방세 개선방안: 재산세 공동과세 보완을 중심으로," 한국지방재정논집, 12(3), 59-84.
- 민범식, 2006, "수도권 내 대규모공장 이전부지의 토지이용방향," 국토, 302, 16-23.
- 박완규, 2007, "광역시와 자치기간 재원조정에 대한 연구: 인천광역시를 중심으로," 지방정부연구, 11(1), 97-119.
- 박헌수·정수연, 2004, 수도권 규제효과에 관한연구: 수도권 규제가 기업의 생산효율성에 미치는 영향을 중심으로, 경기개발연구원, 수원.
- 박헌수·조규영, 2000, 수도권과 비수도권지역의 투자효율성 비교연구, 경기개발연구원, 수원.
- 백승주, 2006, "현행 지방자치단체 재정조정제도의 개선에 관한 연구: 독일의 지방자치단체 재정조정제도와 비교를 중심으로," 공법연구, 35(1), 527-554.
- 산업자원부, 2005, 수도권 8개 첨단업종 신증설 허용 보도 자료.
- 서승환, 2008, "수도권 정책의 현황과 경제적 파급효과 분석," 규제 완화가 살 길이다; 규제 개혁의 성과와 과제 토론회 자료집, 한국규제학회, 한국제도·경제학회, 한국경제연구원, 경기개발연구원 주최 토론회.
- 서울대학교 행정대학원, 2003, 재정분권의 실천전략, 정부혁신지방분권위원회, 서울.
- 서정섭·조기현, 2007a, "지방재정조정제도의 특성과 효과 분석: 수평적 형평화 효과분석 중심으로," 한국지방재정학회 동계학술세미나 자료집, 113-133.
- 서정섭·조기현, 2007b, 지방재정조정제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 서울.
- 시도공무원교육원, 2008, 지방재정조정제도, 서울.
- 심영택, 2006, "지방세로서의 공동세 도입 논의에 대하여," 지방재정, 142, 104-120.
- 유경문, 1991, "인구이동의 결정요인에 관한 실증분석: 한국의 경우 1966-1985," 경제학연구, 39(1), 157-209.

- 유태현·한재명, 2007, “서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석,” 지방행정연구, 21(4), 115-150.
- 이동우·김상욱·정윤희, 2005, 국가균형발전을 위한 지역 개발투자재원 확보방안 연구, 국토연구원, 안양.
- 이방식, 2003, “지방자치단체간 재정력격차해소를 위한 수평적 재정조정제도 도입 방안,” 산경논총, 22(1), 141-164.
- 이영희, 2007, “지방분권을 위한 정부 간 세원배분의 발전 방향,” 지방분권 제고를 위한 지방세제 개선방향, 국회법제실·한국지방재정학회, 9-32.
- 이재원, 2007, “지방재정 분권 vs 책임, 어떻게 접근할 것인가?: 균특회계 운영을 중심으로,” 국가재정운용 계획 균형발전 및 지방재정 분야 발표자료, 기획예산처.
- 이종수·곽재기·권해수·김경환·김성배, 2003, 국가경쟁력 강화 및 국가균형 발전을 위한 수도권의 역할과 과제, 경기개발연구원, 수원.
- 이한구, 2007, 노무현 정부 2년간 종합부동산세 신고현황 분석, 국정감사 보도자료.
- 임성일, 2006, “바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안,” 국가재정운용계획 균형발전 및 지방재정 분야 발표자료, 기획예산처.
- 임성일, 2007, “국가균형발전 특별회계의 문제점과 개선방향,” 지방재정, 147, 14-36.
- 임영배, 2004, “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정: 국세, 지방세 재분배문제를 중심으로,” 재정논집, 18(2), 23-48.
- 전상경, 2004, “지방재정연구의 적실성에 관한 소고,” 한국재정학회 2004년 추계정기학술대회 발표논문, 1-25.
- 정경숙, 2008, “부동산교부세 산정방식변경에 따른 재정형평화 효과분석,” 경제학 공동학술대회 발표논문, 1-19.
- 정종필·최병호·정경숙, 2008, “부동산교부세의 배분방안에 관한 연구,” 산업경제연구, 21(2), 627-650.
- 조성규·김병기·문상덕, 2004, 지방재정관련법령의 법제 정비 방안연구, 국회사무처 법제실, 서울.
- 조성종·김종귀·이희정·한영숙, 2007, 2003년 지역산업연관표본 경기도 경제, 경기개발연구원, 수원.
- 조성호, 2006, “수도권과 지방의 공동번영을 위한 대타협 방안,” CEO Report, 4, 1-19.
- 주만수, 2007, 정부계층별 세원배분원칙과 지방세의 가격기능, 한국경제연구원, 서울.
- 최병호, 2007, 재정분권과 지방재정의 적정구조, 한국경제연구원, 서울.
- 최병호·정종필, 2007a, “서울시 자치구간 재산세 공동세제도 추진방안 분석과 대안 모색방안,” 지방정부연구, 11(2), 65-86.
- 최병호·정종필, 2007b, “재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로,” 한국지방재정학회·서울행정학회 학술대회 발표논문집, 23-49.
- 한국은행, 2007, “2003년 지역산업연관표본 본 지역별 경제구조 및 지역간 산업연관관계,” 공보 2007-3-24호, 1-10.
- 허명순, 2005, 서울시와 자치구간 사무 및 재원의 합리적 배분에 관한 연구(II), 서울시정개발연구원, 서울.
- 허재완, 2003, “수도권산업입지 총량규제제도의 효과에 관한 연구,” 국토계획, 38(3), 221-231.
- 황성현, 2006, 국가균형발전특별회계의 문제점과 개선방안. 국회 예산결산특별위원회, 서울.
- 山口広文, 2003, “首都の特質と首都機能再配置の諸形態,” レファレンス, 627, 日本國立國會圖書館, 72-92.
- 松浦茂, 2008, “米英獨仏における國と地方の財政關係,” 調査と情報, 612, 日本國立國會圖書館, 1-11.
- Baretti, C., Huber, B., and Lichtblau, K., 2000, A tax on tax revenue. the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany, CESifo Working Paper No. 333, 1-21.
- 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.
- Brisbin, Jr. R. A. and Hunter, S., 2003, The everyday politics of land use and the Canadian environment, Prepared for presentation at the biannual meeting of the Association of Canadian Studies in the United States, Portland,

- Oregon, 1-67.
- Centre for Tax Policy and Administration, 2007, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006)*, OECD, Paris.
- Dahlby, B. and Warren, N., 2003, Fiscal incentive effects of the Australian equalisation system, *The Economic Record*, 79(247), 434-445.
- GLA(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.
- GLA(Greater London Authority), 2005, *Growing Together London and the UK Economy*, London.
- Khemani, S., 2007, The political economy of equalization transfers, in Martinez-Vazquez, J. and Searle, B.(eds.), *Fiscal Equalization Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York, 463-484.
- Oates, W. E., 1999, An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- OECD, 2007a, *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities-A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, Paris.
- OECD, 2007b, *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Paris.
- Peel, D. and Lloyd, M. G., 2007, Neo-traditional planning; towards a new ethos for land use planning?, *Land Use Policy*, 24, 396-403.
- Rose, N., O' Malley, P., and Valverde, M., 2006, Governmentality, *Annual Review of Law & Social Science*, 2, 83-104.
- Rosenthal, S. S. and Strange, W. C., 2004, The micro-empirics of agglomeration economies, Prepared for the Blackwell Companion to Urban Economics, 1-25.
- 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, phone: +82-2-880-4066)

최초투고일 08. 11. 10

최종접수일 08. 12. 16