

지방자치제 도입이 지역 간 재정형평성에 미치는 영향에 관한 실증연구*

김 나 영**·김 민 경***·김 상 현****

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 지방자치제도와 재정형평성
- III. 실증분석 모형
- IV. 자료 및 분석결과
- V. 결 론

〈요 약〉

지방자치 실시가 지역간의 재정형평성에 어떠한 영향을 미치는지는 매우 중요한 문제로 인식되고 있다. 그러나 그 동안의 연구들은 상반되는 결론을 보여 준다. 어떠한 연구들은 지방자치 실시로 재정형평성이 제고되었다고 주장하고, 다른 연구들은 그것과 반대되는 분석을 내 놓았다. 이와 같은 대립되는 견해들에 대하여 보다 명확한 답을 구하고자, 본 연구는 1982년부터 2007년까지 전체 광역 및 기초자치단체 자료를 사용하여 연도별 지니계수를 도출한 다음 이를 종속변수로 하여 회귀방정식을 추정하였다. 그 결과 지방자치제도의 본격적인 부활 이후 재정형평성은 제고되었으나, 이것은 지방자치제도의 실시로 인한 것이 아니라 단지 시간의 흐름에 따른 영향 때문이라는 것을 알 수 있었다. 따라서 지방자치제도의 실시가 지역간의 재정형평성에 체계적인 영향을 미치지는 않는다고 할 수 있다.

【주제어: 지방자치제도, 재정형평성, 지니계수, 재정자립도】

* 본 논문은 제 1저자의 석사학위논문을 축약하여 발전시킨 것입니다.

** 서울대학교 행정대학원 박사과정(forever8392@snu.ac.kr).

*** 서울대학교 행정대학원 석사과정(djaak3775@snu.ac.kr).

**** 서울대학교 행정대학원 교수(sanghkim@snu.ac.kr).

논문접수일(2009.4.3), 수정일(2009.5.1), 게재확정일(2009.5.4)

I. 서 론

대한민국은 1990년대 초반과 중반에 걸쳐 중앙정부와 지방정부의 관계에서 있어서 지방자치제도의 실시라는 커다란 변화를 맞이하였다. 1991년의 지방의회 구성과 1995년의 지방자치단체장 선거로 오랫동안 중단되었던 지방자치제도가 부활하게 된 것이다. 지방자치 제도의 도입은 여러 가지 효과를 초래하게 되며, 어떤 효과가 더 큰지에 대해서는 논란의 소지가 있다. 먼저, 지방자치 제도의 긍정적 효과로는 민주적 소양의 함양, 티부 가설(Tiebout Hypothesis)이 시사하는 종류의 효율성 증대, 주민에 대한 대응성 제고, 자치단체간의 정책경쟁으로 인한 효율성 및 효과성 증대 등을 대표적으로 들 수 있다. 반면, 지방자치 제도가 초래할 수 있는 부정적 영향으로는 정책실험으로 인한 낭비, 규모의 경제 실현의 어려움, 지방할거주의, 선거를 의식한 재정운영으로 인한 비효율성 등을 꼽을 수 있다.

지방자치 제도가 초래하는 이와 같은 다양한 효과는 매우 중요한 문제로 인식되었으며, 관련된 연구들도 상당히 진전되었다. 이러한 지방자치 제도의 효과들과 함께, 우리가 관심을 가져야 할 중요한 문제 중의 하나로 들 수 있는 것은 자치단체 사이의 재정형평성이다. 무엇보다, 지방자치단체 중 재정이 매우 열악한 처지에 있는 곳이 많으므로 우리나라에서의 지방자치는 이들 단체들에 대한 지원을 기본 전제로 하고 있다. 우리나라의 지방자치제도는 영미식의 자치제도와는 달리 각 지방자치단체의 재정상태와 관계없이 일률적으로 도입되었다. 따라서 재정여건이 취약한 자치단체에 대한 재정지원을 전제로 하지 않을 경우, 자치제도의 근간을 위험에 빠뜨릴 수 있다. 둘째, 지방자치단체 간의 균형개발은 국가가 추진해야 할 중요한 목표 중의 하나로 인식된다는 점이다. Eble and Yilmaz(2003)는 “국가의 정책목표를 가장 잘 달성하도록 설계해야 하는데, 그러한 목표에는 효율성, 투명성과 책임성뿐만 아니라 개인 및 지역 간 형평성과 국가통합 및 안정성의 유지 등이 포함된다.”라고 언급하고 있다. 박종화 외(1995)도 지역 간 균형발전은 그 자체가 중요한 정책 목표인 동시에 지방자치제도의 효과를 담보하기 위한 조건으로서 중시되고 있다고 주장하고 있다. 셋째, 지방자치단체 사이의 형평성과 지방자치단체들의 자체수입을 위한 노력은 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어서 양대 축을 형성하고 있다고 해도 과언이 아닐 만큼 중요한 문제들이다. 넷째, 분권화와 형평성의 관계는 학문적 관심의 대상이 될 수 있다. 지방자치제도를 분권화의 일종으로 본다면, 이러한 제도의 도입이 형평성에 어떠한 영향을 미치는지는 관심의 대상이 될 수밖에 없다 하겠다.

지방자치 제도가 지방자치단체 사이의 재정형평성에 미치는 영향의 의의에도 불구하고, 양자 사이의 관계에 주목한 연구는 많지 않은 편이다. 또한 존재하는

몇몇 연구들조차 지방자치제도 실시 이후의 지역 간 재정형평성이 증가하였는지 혹은 오히려 지역격차를 악화시켜 재정형평성이 감소하였는지에 대해서 대립되는 의견을 보이고 있다. 지방분권이 오히려 지역격차를 악화시킨다는 연구들(박성복, 1997; 박완규·이종철, 2001; 염명배, 2004)과 함께, 전자가 후자를 완화한다는 연구들(박용치, 1994; 정원식, 2001; 권오성, 2004)이 혼재하고 있는 상황이다. 따라서 충분한 자료로써 이와 같이 상반되는 견해에 대해 보다 명확한 답을 구해보는 것은 의의가 있는 일이라 할 수 있다.

이와 같은 필요에 의거하여, 본 연구는 1982년부터 2007년까지 전체 지방자치단체의 자료를 사용하여 민선 지방자치단체장의 선출이 지역 간 재정형평성에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 위하여, 지방자치단체들의 재정력을 나타내는 재정자립도를 바탕으로 도출한 각 연도별 지니계수를 종속변수로 하여 지방자치제도 실시 전후의 효과를 추정하게 될 것이다. 이러한 연구가 기존의 다른 연구들과 차별화 되는 점을 들자면 다음과 같다. 첫째, 지방자치제의 실시가 지역 발전이나 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구는 다소 있었으나 지방자치제가 지역 간 형평에 어떠한 영향을 미치는지를 연구한 논문은 시계열적으로 개략적인 추이만 가지고 분석한 연구들이 소수 존재할 뿐이다. 둘째, 대부분의 연구들은 광역자치단체만을 대상으로 분석하였으나, 본 논문은 250여개의 모든 지방자치단체를 분석 대상으로 한다. 셋째, 본 연구는 민선제가 실시된 1995년을 기준으로 하여 전후 13년씩, 총 26년을 분석하고 있어 분석기간(data-span)이 길다는 점에서 다른 연구와 차별된다.

논문의 구성은 다음과 같다. 제 II절은 지방자치제도가 지방자치단체의 형평화에 미치는 효과에 대한 이론적 논의를 담고 있다. 제 III절에서는 실증분석을 위한 모형을 도출하고, 제 IV절에서는 자료와 분석결과를 제시한다. 마지막 절은 결론과 연구의 한계를 담고 있다.

II. 지방자치제도와 재정형평성

지방자치제도는 중앙정부로부터 각 지방자치단체로 권한과 책임이 이양되는 현상으로 이해될 수 있다. 이와 같은 지방자치제도는 재정의 분권화를 필수적인 요소로 하고 있다. 즉, 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 재원조달과 자율적 재정운영이 가능하도록 중앙과 지방정부 사이의 재정기능을 분담하는 것이 지방자치의 필수 요소가 된다. 재정적 분권화와 자율성이 없이는 지방자치제도의 도입이 허울에 그칠 수 있기 때문이다.

재정적 분권화의 필요성을 인정한다 하더라도, 다른 한편으로는 자치단체간

의 재정형평성을 고려하지 않을 수 없다. 지방자치에서 재정형평화의 문제가 중요하다는 것은 이미 앞 소절에서 살펴보았다. 우리나라에서 도입된 자치제도는 재정여건의 충족을 전제로 하는 영미식 자치가 아니므로 이와 같은 재정형평성은 더욱 중요해 진다. 무엇보다 재정형평성이 지나치게 훼손될 경우 지역의 균형있는 발전을 저해한다는 점이 재정형평화의 가장 큰 이론적 근거가 된다 하겠다. 지방분권화 또는 재정분권화와 국가의 균형적 발전의 관계에 대해서는 상반되는 의견이 존재한다. 공공선택이론(public choice theory)에 기초하여, 분권화된 국가에서 지역 간 불평등이 덜할 것이라는 기대를 할 수 있다. 또한 국외 학자들은 재정연방주의의 ‘제 2세대(second generation)’모델¹⁾의 관점에서 재정 이전(fiscal devolution)에 따르는 지역 간 경쟁 유인 역할을 강조한다. 반면에 케인زي안적인 접근(Keynesian approach)에서 보면, 상대적으로 강한 중앙정부는 지방 정부의 소득재분배에 있어 더욱 결정적인 역할을 할 것이라고 여겨진다. World Bank(1975)는 집권적 중앙정부의 정책이 각 지역만의 수요를 무시하고 특정 지역을 편중적으로 개발함으로써 지역 간 격차를 조장해 온 측면이 없지 않다고 주장한다. 그러므로 국가의 균형 있는 발전을 원한다면, 먼저 지방분권화를 추진해야 한다고 밝히고 있다. 반면, 지방자치단체들 사이의 재정력 격차를 그대로 둔 채 지방분권화를 추진하면, 그 재정력 격차로 인해 지역 간 또는 계층 간에 사회·경제적 불평등이 심화될 수 있다는 주장도 존재한다(Ter-Minassian, 1997). 이 견해에 따르면, 지방분권화를 추진하는 경우에도 자치단체들 사이의 재정력 격차를 해소하기 위한 중앙정부의 일정한 재정 조정 역할은 유지되어야 한다.

지방자치 실시가 재정형평성에 영향을 미칠 수 있는 매커니즘은 다양할 수 있다. 이와 같은 다양한 매커니즘은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 중앙정부의 재정지원 변화와 지방자치단체의 행동변화와 관련된 매커니즘으로 분류된다. 먼저 지방정부의 재정여건 개선을 위하여 중앙정부가 재정지원을 하게 되는데, 이와 같은 중앙정부의 재정지원 행동이 변화함으로써 재정형평성을 제고하거나 악화시킬 수 있다. 우리나라에서 지방자치단체 간의 재정형평성을 제고하기 위하여 사용하고 있는 지방재정 조정제도로는 지방교부세와 국고보조금을 들 수 있다.²⁾ 지방교부세는 지방재정에 대한 재원 보전기능과 자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 특히 보통교부세는 자치단체 간 재정력 격차를 해소하기 위해 재정부족액이 많은 자치단체에게 상대적으로 많은 금액이 배분된다. 즉 재정수요가 많을수록, 그리고 재정수입이 적을수록 많은 보통교부세가 교부

1) 하위정부(subnational government)의 행동이 시민을 대표하고 시장을 보호할 의무를 조건으로 하는 것을 전제로 한다.

2) 지방양여금 제도는 한시적으로 운영되었다.

된다. 한편, 국고보조금은 자치단체별 배분이 공식에 의해 결정되는 지방교부세 와는 달리 매년 중앙정부의 사업심사에 의해 지원규모 및 지원대상이 결정된다. 이러한 국고보조금도 그 배분에 있어서 제한된 범위에서나마 자치단체의 재정 상황을 고려하고 있다. 중앙정부 지원의 근거가 적은 사업에 대한 지원이 증가 되는 등 자치단체의 경비보조 차원에서 지원되는 경향이 높다는 점, 자치단체의 재정력에 따라 차등 보조율을 적용하고 있다는 점 등을 고려한다면 이 역시 자치단체 간 수평적 재정격차를 완화하는데 기여하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 중앙정부가 지방재정조정제도를 어떻게 운영하느냐에 따라 재정형평화 효과는 달라진다. 따라서 지방자치 실시를 전후 하여 지방재정조정제도가 달리 운영되었다면 지방자치단체 간의 재정형평성도 변화하였을 것으로 생각된다.

또한 지방자치 실시 이후 각 지방자치단체의 행동변화로 지방자치단체 사이의 재정형평성이 달라질 수 있다. 지방자치단체가 자율적인 재정활동을 하려면 먼저 재정과 관련된 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이전되어야 한다. 예를 들어, 지방자치단체로 하여금 세수확충을 유도하기 위해서는 세목의 결정권이 지방자치단체에 이양되거나 세율에 대한 자율성이 확보될 필요가 있다. 또한 재정분권이 이루어졌다 하더라도 지방자치단체가 이것을 얼마나 활용하느냐에 따라 재정형평성은 영향을 받을 수 있다. 세원확대나 탈세방지 등, 자치단체가 자주 재원 확충에 어느 정도 노력을 기울였는가에 따라 재정형평성도 차이를 보이게 된다.

이상에서 살펴보았듯이, 지방자치 제도의 실시는 중앙정부 또는 지방정부의 행동변화를 통하여 지방자치단체 사이의 재정형평성에 영향을 미칠 수 있다. 또한 이상의 논의에서 이러한 영향이 어떤 방향으로 작용하는지는 이론적으로 결정되지 않는다는 것도 알 수 있다. 즉, 지방자치 제도의 실시로 지방자치 단체 사이의 형평성은 달라질 수 있지만 형평성이 제고되었는지 아니면 악화되었는지는 이론적으로 판명될 수 없다는 것이다. 따라서 지방자치 제도의 도입으로 자치단체 간에 재정형평화 정도가 어떻게 변화하였는지를 고찰하는 것은 이론적으로 해결될 문제가 아니라 실증적으로 살펴볼 사안이다.

이와 같은 의의에도 불구하고, 지방자치제도 실시 이후의 지역 간 재정형평성이 증가하였는지 혹은 오히려 지역격차를 악화시켜 재정형평성이 감소하였는지에 대해서 실증적으로 고찰한 연구는 국내외를 막론하고 많지 않다. 또한 이에 대해 연구한 논문들 또한 의견의 일치를 보이지 못하고 있다. 기존 국외연구에서는 재정분권이 이루어질수록 재정자원의 지리적 배분(geographical distribution)의 불평등도 증가한다는 연구와(B. Qiao et al, 2008; Prudhomme, 1995) 재정분권이 지역간 불균형을 낮춘다는 연구(C. Gil et al, 2005; R. Ezcurra, et al, 2008)로 상반된다. 국내 연구를 보면 박성복(1997)은 상황에 따라 이러한 영향이 달라질

수 있다는 점에 주목하였는데, 지역격차가 심한 상황에서는 지방분권이 오히려 지역격차를 악화시킨다는 결과를 도출하였다. 또한, 박완규·이종철(2001)과 염병배(2004)에 따르면 지방자치제 도입 이후 지방재정의 형평성은 개선되지 않고 오히려 악화된 것으로 나타났다. 이들은 지방분권이 국가균형발전을 자동적으로 보장해주는 것이 아니라는 점을 강조하고 있다. 반면, 지방자치가 지역개발을 촉진함으로써 지방자치단체의 건전한 발전을 유도하고 지역 간의 균형발전을 가능하게 할 것이라고 주장한 연구들도 있었다(박용치, 1994; 정원식, 2001; 권오성, 2004).

〈표 1〉 기존연구 요약

구분	연구자	측정지표 /기법	자료	변수	연구결과
지방분권과 지역격차 간의 부정적인 관계를 도출한 연구	B.Qiao et al. (2008)	재정형평지수	1985-1998년, 주(provincial) 수준에서 통합된 패널자료	재정분권지수, 재정형평지수, 세율, 1인당 명목GDP의 성장률, 예산외지출율,	중국의 재정분권은 지역간 재정자원의 지역간 분배에서의 형평성을 감소시켰음
	백성복 (1996)	지역발전지표의 종합지수, 지역불평등지수로 지니계수, 범이계수	1997년, 15개 광역자치단체	지역경제, 지방세계화, 지방행정, 지방사회 간접자본, 과학기술수준, 인적자본형성, 생활환경, 사회통합	지역격차가 심한 상황에서는 지방분권이 오히려 지역격차를 악화시킴
	박완규·이종철 (2001)	세입·세출 항목별 불균등지수	1995년, 1997년 66개의 시 86개의 군	각 지방정부의 세입·세출 항목	무리나라 전체적인 지방재정의 불균형정도 심화
	염병배 (2004)	지니계수	1995-2001년 (총 7년), 광역자치단체 재정자료	1인당세출, 지방세수입, 지방채수입, 1인당 GRIDP, 재정자립도, 소득세, 법인세, 부기기자세 징수	지방자치제의 도입 이후 지방재정의 수직적, 수평적 형평성 오히려 악화
지방분권과 지역격차 간의 긍정적인 관계를 도출한 연구	C. Gil et al (2005)	Sigma(노동자 1인당 GDP의 자연로그 표준편차), Gini, Theil, Atkinson 지수	1990-1997년, OECD 19개국	노동자 1인당 GDP, 분권화 지수, 중앙정부세입감소정도, 총세입대비지방세비중, 총세입대비중앙정부세입, 재정자율성	재정분권이 노동생산성에 있어서 지역간 불균형을 감소시킴
	R. Ezcurra et al (2008)	인구기중편차계수(population-weighted coefficient of variation)	1980-1999년, 유럽 12개국의 132지역 GDP와 인구	편차계수(CV), 재정분권지수, 1인당 GDP, 무역개방도, 인구밀집도, 구조적 자금, 생산적 특화정도	재정분권이 지역간 불균형을 감소시킴
	홍준현 (1999)	변이계수, 지니계수	1990년-1997년	지역경제, 지방재정, 인적자본, 사회간접자본, 생활환경 측면	수도권과 비수도권, 영남권과 호남권간의 지역격차 존재, 격차의 정도가 점차 완화
	정원식 (2001)	변이계수	1990년, 1998년	도시소득, 산업화(고용인구), 인구, 제조업 지향, 정부역할, 생산자서비스, 소비자서비스	양 시점의 변이계수 도시 간 지역격차는 완화되고 있음
권오성 (2004)	지니계수, 재정분권화지표	1986년-2000년, 59개의 시 자치단체	재정자립도, 지방세수입, 지방정부 총 수입을 재정력 축정지표로 사용	재정분권화는 지방정부 재정력 격차를 줄임	
	김경수·김형빈 (2006)	변이계수, 지니계수	1995년-2002년, 부산광역시의 16개 자치구·군	인구, 교육, 사회복지, 문화, 교통, 산업경제, 생활환경 7개 부문에서 개별지표들을 선정	부산 내 지역격차는 여전히 높은 수준, 격차정도는 점차 완화

이와 같이, 지방자치제가 지역 간 재정형평이나 지역균형발전에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구는 소수이다. 또한 대부분이 특정 년도의 격차 혹은 짧은 기간을 분석하였거나, 광역자치단체 간 혹은 특정 지방자치단체만을 분석한 연구들이 대부분이다. 뿐만 아니라, 재정형평성과 관련된 특정 지표의 전반적인 변화 추이만을 보여주거나 지니계수를 이용하였다고 해도 다른 변수들은 고려하지 않은 채 연구가 이루어진 경우가 대부분이다.

이상에서 살펴본 것과 같이, 지역 격차를 연구하기 위하여 불평등도 지표를 사용한 연구는 존재하였지만 지니계수를 사용한 연구는 소수였다. 또한 지역격차를 설명하기 위하여 실증분석을 시도하였던 연구들은 지방자치제도가 지역균형에 순영향을 미쳤다는 결과와 오히려 악영향을 미쳤다는 결과로 양분되어 나타났다. 물론 분석대상이나 분석기간, 분석에 사용되었던 변수, 분석방법 등이 서로 상이했기 때문이라고 추측된다. 따라서 본 연구에서는 위의 기존연구들과는 차별되게 전체 지방자치단체를 대상으로 분석기간을 크게 하여 실증분석을 시도하도록 하겠다.

III. 실증분석 모형

본 연구에서 중점적으로 고찰하고자 하는 것은 지방자치제의 실시가 지역 간 재정형평성에 미치는 영향이다. 이 중에서도 본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후, 우리나라 지방자치단체 간 재정의 불평등도가 개선되었는지 아니면 악화되어 왔는지에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위하여 사용되는 종속변수는 지방자치단체의 재정자립도를 바탕으로 한 '지니계수(Gini)'이다. 연도별로 지방자치단체의 재정자립도를 사용하여 지니계수를 도출하고 이것을 지역 간 재정 불평등도의 측정치(measure)로 활용한다. 지니계수는 가장 널리 쓰이고 있는 불평등도 지수들 중의 하나이다. 이와 같은 측정치를 지역 간 재정 불평등도를 측정하는 것으로 사용할 경우, 자치단체 내의 모든 주민이 동일한 재정적·경제적 상황에 처해 있다는 것을 가정한다. 또한 지니계수는 변량의 측정단위에 의해 영향을 받지 않는 척도 무영향성(scale invariance)³⁾을 가지고, 특정분포와 일대일의 대응관계를 갖지 않아 상이한 분포에서도 동일한 측정치가 계산될 수 있다(김윤상, 1986).

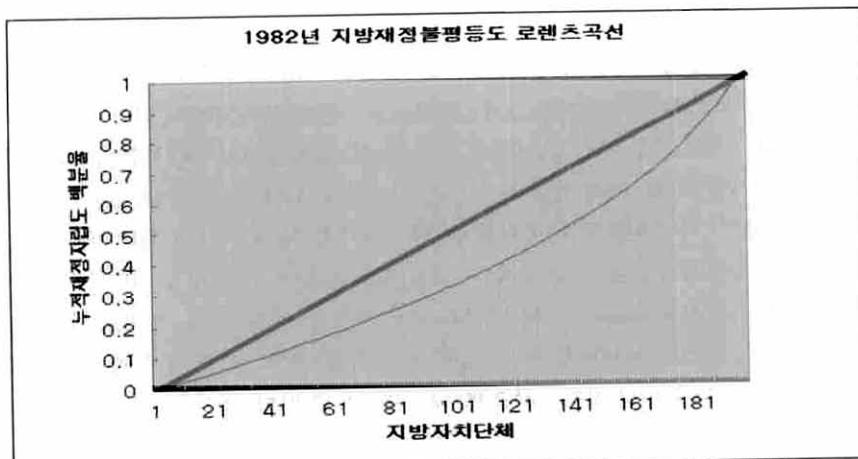
지니계수는 로렌츠(Lorenz) 곡선과 밀접한 관련을 갖고 있다. 로렌츠 곡선은

3) 어떤 분포가 주어졌을 때 측정단위가 무엇이든지 불평등도의 측정치가 동일하게 나타나는 것을 의미한다. 즉, 소득 측정의 화폐단위가 원인지 달러인지 또는 신장의 측정 단위가 cm인지 m인지에 의해 측정치의 값이 달라지지 않는다는 것이다(김윤상, 1986).

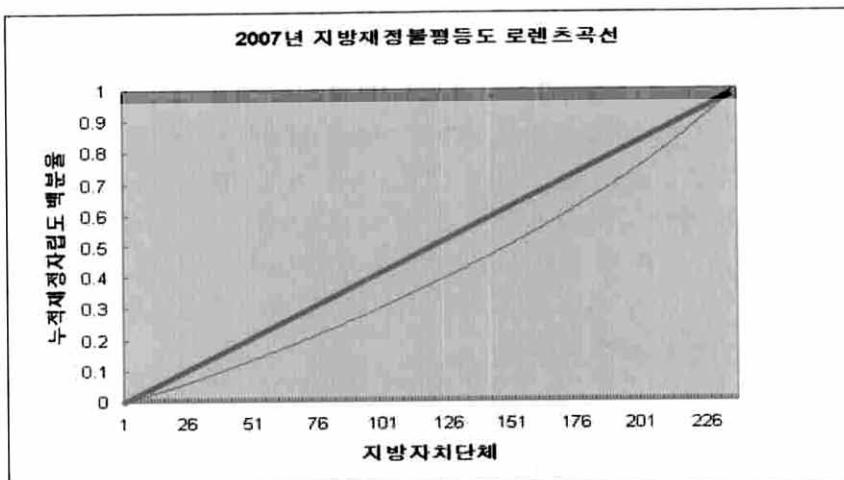
사람들을 소득의 크기에 따라 순서를 매긴 뒤 수평축에서 인구를 누적해가고, 수직축에서는 그들의 소득을 누적해감으로써 도출한 분포이다. 물론 로렌츠곡선의 대상이 반드시 소득의 분배상태일 필요는 없으며 복지수준, 경제적 자원, 재산 등도 대상이 될 수 있다. 본 연구에서는 지역의 재정력 상태가 그 대상이 된다. 재정자립도에 따른 지역격차에 대한 로렌츠 곡선을 구하기 위해서, 지역격차를 측정하는 재정자립도가 낮은 지역에서부터 점차 높은 지역 순으로 각 지방자치단체를 수평축에 배열하고, 수직축에는 전체 재정자립도에 해당하는 지표값을 더한 값 중에서 해당 지방자치단체까지에 해당하는 지표값을 누적합산(총 누적비율=1)함으로써 Lorenz 곡선을 도출하였다. 그리고 이 곡선에서 지니계수를 계산하였다. 로렌츠곡선이 우상향하는 대각선과 일치한다면 지역 간 재정력이 완전히 평등한 것을 의미한다. 한편, 지역 간 재정불평등도가 크면 클수록 로렌츠곡선은 완전평등선(45° 선)으로부터 멀어진다.

이와 같은 방법에 따라 1982년과 2007년 두 개 연도에 대하여 재정불평등도를 나타내는 그림으로 표현하자면 다음과 같다. <그림 1>에 비하여 <그림 2>에서 재정불평등도가 줄어들었다는 것을 쉽게 알 수 있다.

<그림 1> 1982년 지방재정불평등도 로렌츠곡선

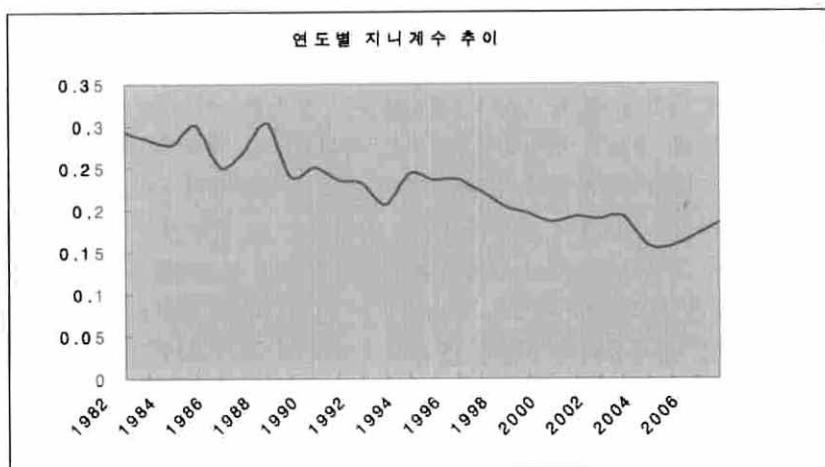


〈그림 2〉 2007년 지방재정불평등도 로렌츠곡선



한편, 다음 <그림 3>은 1982년부터 2007년까지 모든 지방자치단체⁴⁾의 자료를 사용하여 이상에서 설명한 방법에 따라 계산한 연도별 지니계수 추이를 보여주고 있다. 그림에서 쉽게 알 수 있듯이, 이 기간 동안 지니계수 값이 점차 작아지는 추세를 보이고 있다. 이것은 시간이 흐름에 따라 지역 간 재정력의 격차가 점점 완화되고 있다는 것을 의미한다.

〈그림 3〉 연도별 지니계수 추이



4) 1982년부터 2007년까지의 기간 중에 행정구역개편으로 인하여 분리 혹은 통합되어 명칭이 바뀐 기초자치단체들은 자료에서 제외하고 분석하였다.

이러한 지니계수는 재정자립도를 이용하여 도출된 것인데, 이는 재정의 수입 측면에서 지방자치단체의 재정력과 자치단체의 수평적 재정불균형을 측정할 수 있는 지표로서의 기능을 한다는 점에서 의의가 있다. 지방자치단체를 서로 비교하는 의미에서 볼 때 재정자립도는 지방자치단체 간의 격차 내지는 수준이라는 의미를 함축하고 있다. 지역 간의 재정적 격차가 발생하는 원인은 자주재원의 조달능력이 다르기 때문이다. 이러한 조달능력은 이미 지역의 사회, 경제적인 구조, 자연조건 등에 의해 결정된다. 그러므로 재정자립도는 지역의 사회적, 경제적, 자연적 구조 뿐만 아니라 지역주민의 행정수요를 유기적으로 반영하는 종합적 지표라고 할 수 있다. 여기에는 이미 지역별 수요와 공급측면이 고려되었다고 볼 수 있다(이순배, 2008).

본 연구의 목적은 지방자치 제도의 실시가 종속변수인 지니계수에 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하는 것이다. 이를 위해 독립변수로 지방자치제도 실시 여부를 나타내는 가변수(y_Dummy)를 사용하였다. 지방자치제도의 본격적인 실시라고 할 수 있는 민선 지방자치단체장 선출시기인 1995년을 기준으로 하여, 1982년부터 1994년까지는 0의 값을 부여하고, 1995년부터 2007년까지는 1의 값을 갖도록 설정하였다. 이 변수의 계수추정치를 통하여 지방자치제의 실시가 지역 간 재정형평성에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 한다.

지방자치제도의 실시가 지방자치단체 간의 재정형평성을 나타내는 지니계수에 영향을 미치는지를 정확하게 추정하기 위해서는 종속변수인 지니계수에 영향을 미치는 다른 변수들을 통제할 필요가 있다. 이러한 통제변수로서 먼저 전년도 지니계수를 고려하지 않을 수 없다. 지니계수의 추이는 보통 단기적으로 급변하지 않기 때문에 특정 연도의 지니계수는 전년도 지니계수가 현재 연도의 지니계수에 영향을 미치는 것으로 생각할 수 있다. 뿐만 아니라, 충분한 통제변수가 사용되지 않았을 경우 전년도 종속변수는 누락변수에 대한 어느 정도의 보정을 가능케 할 것으로 판단된다. 전년도 지니계수와 함께, 경제성장률도 지방자치단체 간의 재정형평성에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 지니계수 계산의 기초가 되는 지방자치단체의 재정자립도는 자체세수 및 중앙정부의 이전재원에 크게 의존한다. 지방자치단체의 자체세수와 중앙정부의 이전재원은 특정 연도의 경제상태에 따라 달라지게 되므로 지니계수는 경제상태에 영향을 받을 수밖에 없다. 이와 같은 경제상태의 효과를 통제하기 위하여 실질 국민 총생산의 연간 증가율을 사용하고자 한다.

인구 규모는 지역격차 분석의 가장 기본적인 변수로 활용되는 것으로(정원식, 2001), 지역경제와 발전의 격차가 커질수록 발전된 지역으로의 인구 집중현상이 나타나는 것은 당연한 일이다. 인구의 변화는 그 지역의 경제적 사정의 변화를 대변해주는 것이라고 할 수 있으므로 재정력 격차에 따른 인구규모의 측정은

의의를 갖는다.

지방자치단체의 수입 특히 세수는 그 지역주민의 소득에 의존한다. 세수에 따라 지방자치단체의 재정력이 달라지므로 주민소득을 통제변수로 고려할 필요가 있다. 그러나 불행히도 우리나라에서는 기초자치단체에 대한 주민소득 자료가 없다. 여기에서는 지역주민의 소득에 대한 대리변수로 지방세 세수를 사용하고자 한다. 이와 같은 대리변수 선정은 지역주민 소득이 높을수록 지방세 세수도 높을 것이라는 가정을 전제로 한다.

한편, 지방자치단체에 대한 중앙정부의 재정지원이 지방자치단체 사이의 재정형평성에 영향을 미칠 수 있다는 것은 앞 소절에서 살펴본 것과 같다. 중앙정부에서 배분하는 국고보조금이나 지방교부세와 같은 이전재원은 자치단체가 최소한의 행정수준을 유지하기 위해 필요한 재원을 보장해주면서 자치단체간의 재정력 격차를 시정하기 위한 것이다. 연도별 비교를 위하여 이전재원의 절대액이 아니라 지방세 대비 이전재원의 비중을 통제변수로 사용하였다.

마지막으로, 앞의 <그림 1>에서 쉽게 알 수 있듯이 지니계수는 시간이 흐름에 따라 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이와 같은 경향을 제거하기 위하여 경향변수(trend)를 설정하고 1982년부터 2007년까지 1부터 26의 값을 부여하여 분석에 사용하였다.

이상에서 설명한 변수들의 정의를 요약하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 정의

구분	변수명	변수의 정의
종속변수	지방자치단체의 재정지지도에 대한 지니계수 (Gini: a Gini coefficient)	지방자치단체 간 재정 불평등도를 측정 ⁵⁾ $\Delta = (\sum \sum V_{i,j} - V_{j,i}) / n(n-1)$
독립변수	지방자치제 실시 여부 (y_dummy: year Dummy Variable)	자치단체장의 직선이 실시된 시기 이후로 정함 1982-1994년 : 0 1995-2007년 : 1
	지방세 대비 이전재원 비중 (portion : proportion of transferred resource compared to local tax)	각 지방자치단체의 지방세수입에 대한 이전재원의 비율 (이전재원 / 지방세수입 × 100)
통제변수	전년도 지니계수 (f_gini : the previous year gini coefficient)	특정 연도의 이전 연도 지니계수
	인구(pop : population)	출처 : 각 시도, 주민등록인구통계
	경제성장을 (growth : economic growth rate)	전년대비 현년도의 국민총생산의 변화량 $V_a = (G_a - G_b) / G_b \times 100$
	경향통제 변수 (trend)	경향을 통제하기 위한 변수 1982년 ~ 2007년 : 1 ~ 26

5) 구체적 정의에 대해서는 부록을 참조하기 바람.

이상에서 살펴본 변수들을 바탕으로 실증분석 모형을 설정하여 보면 다음 식 (1)과 같다.

$$GINI = \alpha + \beta_1 f_gini + \beta_2 y_dummy + \beta_3 growth + \beta_4 pop + \beta_5 portion + \beta_6 trend + \varepsilon \quad (1)$$

식 (1)에서 $GINI$ 는 지방자치단체의 재정자립도에서 도출한 지니계수를 나타내며, y_dummy 는 지방자치제도의 실시 여부, 즉 민선자치단체장의 선출 여부를 의미한다. $growth$ 는 당해연도의 경제성장을, pop 은 인구규모, $portion$ 은 지방세 대비 이전재원의 비중을 나타낸다. $trend$ 는 경향을 통제하기 위한 변수이며, 마지막 항인 ε 은 오차항이다.

IV. 자료 및 분석결과

1. 자료

앞에서 살펴본 것과 같이, 본 연구의 주요 목적은 지방자치제도가 지역 간 재정형평성에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 알아보기자 하는 데 있다. 이러한 목적을 위해 사용된 자료 가운데, 각 지방자치단체별 재정상황에 관련된 자료는 각 연도별 지방재정연감과 행정안전부 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr/>)를 통해 구할 수 있었다. 인구와 관련된 자료는 각 연도별, 시도별 통계연보와 한국도시 연감(행정자치부), 시·군·구 주요통계지표(통계청)를 통해 산출하였다. 또한 우리나라의 각 연도별 경제성장률은 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)의 자료를 사용하여 도출하였다. 자료의 단위는 전체 246개(2007년 기준)의 광역 및 기초자치단체이며, 1982년부터 2007년까지 26개 연도가 연구의 대상이다. 각 변수들의 기술통계는 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 변수의 기술통계

변 수	관측 치수	평 균	표준편차	최 소 값	최 대 값
지니계수	26	0.227	0.043	0.157	0.304
전년도 지니계수	26	0.231	0.043	0.157	0.304
경제성장률	26	6.765	3.636	-6.900	11.100
지방세대비이전재원비중	26	1.105	0.230	0.641	1.514
경향변수	26	13.500	7.648	1	26
인구	26	44,567,912	2,931,230	39,326,352	48,456,369

2. 모형추정 결과

다음 <표 4>는 지니계수를 종속변수로 하여 지방자치제도의 실시가 지역 간 재정형평성에 어떠한 영향을 미치는지를 최소자승법(OLS)으로 추정한 결과를 보여주고 있다. 표의 <모형 1>은 앞에서 논의된 모든 변수들을 통제한 경우이며, <모형 2>부터 <모형 4>까지는 모형의 민감도(sensitivity)를 보기 위하여 통제 변수들을 부분적으로 포함시켜 추정한 결과를 요약하고 있다. 이러한 모형설정은 분석의 관심대상인 독립변수가 일관성 있게 종속변수에 유의미한 영향을 미치는지 여부를 알아볼 수 있다는 장점이 있다.

<표 4> 회귀방정식 추정결과(OLS)

독립변수	종속변수 : 지니계수			
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
상수항 (intercept)	8.62E-1 (5.51E-1)	3.15E-1 *** (8.46E-2)	3.29E-1 *** (7.89E-2)	2.60E-1 *** (7.77E-3)
지방자치제 실시여부 (y_dummy)	1.89E-2 (1.60E-2)	1.32E-2 (1.46E-2)	1.26E-2 (1.43E-2)	-6.62E-2 *** (1.09E-2)
전년도 지니계수 (f_gini)	-2.67E-2 (2.73E-1)	-6.11E-2 (2.63E-1)	-8.74E-2 (2.53E-1)	
경제성장률 (growth)	6.99E-4 (1.16E-3)	5.55E-4 (1.10E-3)		
경향변수 (trend)	-1.13E-3 (5.44E-3)	-6.26E-3 *** (2.01E-3)	-6.50E-3 *** (1.91E-3)	
인구 (pop)	-1.36E-8 (1.36E-8)			
지방세대비 이전재원비중 (portion)	-1.58E-2 (1.95E-2)			
R-square	0.8803	0.8181	0.8048	0.6024
Adjusted R-square	0.8425	0.8173	0.7878	0.5859
N	26	26	26	26

주 : 괄호안의 값은 표준오차임.

* , **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

우선 <모형 1>에서 보듯이, 지방자치제도의 실시 여부를 나타내는 더미변수(y_dummy)는 다른 통제변수들을 모두 반영하였을 경우 양(+)의 방향으로 영향

을 미치고는 있지만 통계적으로 유의미 하지는 않은 것으로 나타났다. 이는 지방자치제도의 실시 이후 지니계수(Gini)가 체계적으로(systemic) 변화하지 않았다는 것을 의미한다. 한편, 전년도 지니계수(f_gini)의 추정계수는 음(-)으로 나타났지만 이 역시 통계적으로 유의미하지 않다는 결과를 보여주고 있다. 경향변수(trend)의 추정계수 역시 음(-)으로 나타냈는데 이는 분석기간내의 재정형평성이 증가하고 있다는 것을 보여주고 있다. 하지만 통계적으로 유의미하지는 않다. 인구(pop) 변수도 음(-)의 계수를 나타내고 있지만 역시나 그 유의성을 담보할 수는 없다. 또한 지방세 대비 의존재원의 비중(portion) 변수의 추정계수 역시 음(-)으로 나타났는데 통계적으로 유의미하지 않다. 경제성장률(growth) 변수는 양(+)의 계수를 가지고 있지만 역시 통계적으로 유의미하지 않다. 이와 같이 모형 1에서는 모든 독립변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었는데, 이러한 결과는 자료수에 비하여 너무 많은 변수가 포함된 것에 기인하는 것으로 판단된다.

<모형 2>에서는 인구(pop)와 지방세대비의존재원(portion) 변수는 통제하지 않았는데 전년도 지니계수(f_gini)와 경향변수(trend)는 음(-)의 방향으로 추정되었다. 그러나 경향변수만 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 분석기간 내의 지니계수가 점점 작아지고 있다는 것을 의미하므로, 분석기간 동안의 재정형평성은 증가하는 경향을 가지고 있음을 알 수 있다. 지니계수는 시간이 흐름에 따라 감소하는 경향을 나타내고 있다. 하지만 지방자치제도의 실시여부(y_dummy)는 여전히 통계적으로 유의미하지 않기 때문에, 재정형평성의 증가가 지방자치제도의 실시여부와는 체계적(systemic) 연관성이 없다고 볼 수 있다. 다른 변수들은 <모형 1>에서의 결과와 흡사하게 추정되었다.

한편 <모형 3>에서와 같이, 다른 변수들을 통제하지 않고 전년도 지니계수(f_gini)와 경향변수(trend)만을 통제하였을 경우에도 지방자치제도의 실시 여부를 나타내는 변수(y_dummy)는 양(+)의 추정계수를 가지며 통계적으로 유의미하지 않음을 알 수 있다. 그렇지만 경향변수(trend)는 <모형 2>에서와 같이 음(-)의 추정계수를 나타내며 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러므로 이는 분석기간 동안 점진적으로 지니계수가 감소하였다는 통계적 의의와 더불어 지방자치제도의 실시와 관계없이 단지 시간의 흐름에 따라 중앙정부의 재정조정제도에 의하여 재정형평성이 증가했을 것이라는 정책적 의의의 도출에 더욱 무게를 더할 수 있다고 하겠다.

하지만 <모형 4>에서 알 수 있듯이, 지방자치제도의 실시 여부(y_dummy) 변수만을 고려하였을 때에는 1% 수준에서 음(-)의 방향으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체 실시 이전보다 지니계수가 낮아졌다는 것을 의미한

다. 따라서 지방자치제도의 실시로 인하여 지역 간 재정형평성이 좋아졌다는 것을 보여준다. 하지만 이것은 다른 변수들을 통제하지 않은 데에서 비롯되는 결과라는 것을 쉽게 알 수 있다. 지방자치 전후의 지니계수 평균을 비교하여 재정형평성이 증가하였다고 결론을 도출한 연구들이 이러한 종류의 오류를 범하고 있다고 할 수 있다.

한편, 회귀방정식에서 독립변수로 전기의 종속변수 값이 포함될 경우 내생성(endogeneity) 문제가 발생하여 최소자승법에 의한 추정이 편의(bias)를 초래할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 식 (1)을 최우추정법(Maximum Likelihood Estimation)으로 추정하였는데, 그 결과는 다음 표에서 보는 것과 같다. <표 4>와 <표 5>를 비교하여 보면, 계수추정치의 크기에만 약간의 변화가 있을 뿐 계수의 부호나 통계적 유의성에는 거의 아무런 변화가 없다는 것을 알 수 있다. 따라서 최소자승법으로 추정한 결과를 해석한 모든 내용이 <표 5>에도 그대로 적용된다.

<표 5> 회귀방정식 추정결과(MLE)

독립변수	종속변수 : 지니계수			
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
상수항 (intercept)	8.46E0 (9.10E0)	3.28E-1 *** (9.15E-2)	3.41E-1 *** (8.64E-2)	1.94E-1 *** (7.76E-3)
지방자치제 실시여부 (y_dummy)	1.67E-2 (1.55E-2)	1.32E-2 (1.46E-2)	1.26E-2 (1.43E-2)	-6.62E-2 *** (1.09E-2)
전년도 지니계수 (f_gini)	-1.60E-2 (2.76E-1)	-6.11E-2 (2.63E-1)	-8.74E-2 (2.53E-1)	
경제성장을 (growth)	7.30E-4 (1.16E-3)	5.55E-4 (1.10E-3)		
경향변수 (t_dummy)	-1.13E-3 (1.16E-3)	-6.26E-3 *** (2.00E-3)	-6.50E-3 *** (1.91E-3)	
인구 (pop)	-4.646E-2 (1.36E-8)			
지방세대비 이전재원비중 (portion)	-1.57E-2 (2.04E-2)			
-2Log Likelihood	-95.7 26	-100.8 26	-112.3 26	-98.4 26
N				

주 : 괄호안의 값은 표준오차임.

* , ** , ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 나타냄.

분석결과를 종합해 보면, 지방자치제도의 본격적인 부활 이후 재정자립도에

기초한 지니계수는 작아졌음을 확인할 수 있었지만 이는 지방자치제도의 실시로 인한 것이 아니라 단지 시간의 흐름에 따른 영향(time effect)이라고 설명할 수 있다. 따라서 지방자치제도의 실시가 지역 간 재정형평성에 영향을 미치지는 않은 것으로 결론지을 수 있다. 따라서 분권화로서의 지방자치제도의 실시가 그 목적 중의 하나인 재정 측면에서의 수평적 형평성을 달성하는 데에는 큰 영향력을 발휘하지 못하였음을 알 수 있다.

이러한 분석결과는 지방자치제도가 실시된 이후에 지역 간 격차가 감소하였다는 주장(박용치, 1994; 홍준현, 1999; 권오성, 2004)이나 오히려 커졌다라는 주장(박성복, 1997; 박완규 외, 2001; 염명배, 2004)과는 다르다는 것을 쉽게 알 수 있다. 물론, 본 연구에서는 재정에 국한하여 지역 간의 형평성을 분석한 반면 다른 연구들에서는 전반적인 격차를 고려하였기 때문에 그 결과가 다소 다르게 나타날 수도 있다. 그러나 지방자치 실시가 재정형평성에는 별다른 영향을 미치지 않았다는 것이 다른 연구들과는 확연히 구분되는 결과라 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 1982년에서 2007년까지 전체 광역 및 기초자치단체에 대한 자료를 사용하여 본격적인 지방자치의 실시라고 할 수 있는 지방자치제도의 실시가 지역 간 재정형평성에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 알아보았다. 이를 위하여 각 지방자치단체의 재정자립도에 기초한 지니계수(Gini index)를 산출하여 지역 간 재정형평성에 어떤 변화가 있는지를 실증적으로 분석해 보았다. 그 결과, 지방자치제도의 본격적인 부활 이후 지니계수는 작아졌으나 이는 지방자치제도의 실시로 인한 것이 아니라 단지 시간의 흐름에 따른 영향인 것으로 나타났다. 따라서 지방자치제도의 실시가 지역 간 재정형평성에는 체계적(systemic)인 영향을 미치지는 않았다는 것을 확인할 수 있었다.

지방자치 실시가 재정형평성에 영향을 미칠 수 있는 매커니즘은 크게 중앙정부의 재정지원 변화 혹은 지방자치단체의 행동변화와 관련된 것으로 분류될 수 있다는 것은 II절에서 이미 살펴보았다. 지방정부의 재정여건 개선을 위한 중앙 정부의 재정지원 행태변화나 지방정부의 수입이나 지출관련 행동이 달라짐으로써 지방자치단체 사이의 재정형평성이 제고되거나 악화될 수 있다. 이 연구의 결과, 즉 지방자치제도의 실시가 재정형평성에 체계적인 영향을 초래하지 않는다는 것은 이와 같은 매커니즘 중 어느 것도 작동하지 않았다는 것을 의미한다. 지방자치제도의 실시가 중앙정부나 지방정부의 행동변화를 초래하여 재정형평성을 제고하지는 않았으며, 다른 요인에 의하여 재정형평성이 시간이 흐름에 따

라 꾸준히 개선되고 있다는 것을 알 수 있었다.

참고문헌

- 강인재. (2007). 지역균형발전을 위한 지방재정의 역할. 「지방재정」, 4: 52-62.
- 국중호. (2005). 정부 간 재정이전이 지역균등화와 지역발전에 미친 효과. 「재정논집」, 19(2): 121-151.
- 권오성. (2004). 재정분권화가 도시정부 재정력 격차에 미치는 영향. 「한국지방자치학회 보」, 16(2): 83-101.
- 김경수·김형빈. (2006). 지역 간 균형발전을 위한 지역격차 분석 -부산광역시를 대상으로-. 「한국지방자치학회보」, 18(1): 129-149.
- 김동건. (2005). 「현대 재정학」, 서울 : 박영사.
- 김안재. (1991). 지방자치하의 효율적인 균형개발, 「지방행정」, 4(1): 65-72.
- 김윤상. (1986). 「도시모형론」, 대구 : 경북대학교 출판부.
- 김종순·김성주. (2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체 간 재정불균형에 미치는 영향 분석, 「한국지방재정논집」, 13(1): 35-62.
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과, 「한국지방 재정논집」, 6(2): 3-19.
- 김재형. (1996). 「지방자치제하 지역균형개발방안의 모색」, 한국개발연구원.
- 문병기. (2003). 지역경제활성화를 위한 지방재정의 역할-도시동태모형의 적용-, 「한국행정학보」, 37(1): 143-164.
- 박성복. (1996). 지역발전격차의 분석 -1994년의 광역자치단체를 중심으로-, 한국정부학회 1996년도 동계학술대회.
- _____. (1997). 지역발전도 및 지역불평등도의 측정, 「한국행정학보」, 31(3): 3165-3186.
- 박완규·이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인 분석, 「재정논집」, 16(1): 209-228.
- 박용치. (1994). 지방자치와 국가발전, 「연구논총」, 20.
- 박종화 외. (1995). 「지역개발론」, 서울 : 박영사.
- 염명배. (2004). 지방분권' 및 '국가균형발전'과 지방재정 -국세·지방세 재분배문제를 중심으로-, 「재정논집」, 18(2): 23-48.
- 원윤희. (2007). 자치단체간 수평적 재정불균형의 개념과 그 완화를 위한 정책방향의 모색, 「한국지방재정학회 특별세미나」.
- 이순배. (2008). 시군 재정자립도의 내생적 결정요인 분석 : 인구규모별 획단면 분석, 「한국지방재정논집」, 13(2): 27-51.

- 이승종. (2005). 「지방자치론」, 서울 : 박영사.
- 이정우. (1999). 「소득분배론」, 서울 : 비봉출판사.
- 임성일. (1997). 지방자치단체의 재정력 측정모델 개발, 「연구보고서」 97-17. 288: 1-155.
- 정원식. (2001). 지방자치시대의 도시 간 지역격차의 실태와 영향요인 분석, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 141-160.
- 조연상. (1999). 지역경제력과 재정력 격차에 관한 연구, 「재정정책논집」, 1: 1-18.
- 조연상·조항석. (2004). 지역균형발전을 위한 재정지표 개발 연구, 「한국지방재정논집」, 9(2).
- 조연상. (2007). 지역경제와 발전의 측정지표, 「지방재정」, 2007(4): 37-51.
- 조인호. (2004). 「SAS 강좌와 통계컨설팅」, 서울 : 영진.com.
- 최병호. (2004). 지방분권특별법과 지방자치단체의 재정격차 완화방안, 「지방재정」, 2004(2): 56-76.
- 홍준현. (1999). 90년대 우리나라의 지역격차의 실태분석, 「한국행정연구」, 8(3): 48-78.
- _____. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계, 「한국지방자치학회보」, 13(1): 161-178.
- 행정자치부. 한국도시연감, 1982-2007
- 행정자치부. 지방재정연감, 1982-2007
- <http://ecos.bok.or.kr/> 한국은행 경제통계시스템
- <http://lofin.mopas.go.kr/> 재정고
- Baoyun Qiao, & Jorge Martinez-Vazquez, & Yongsheng Xu. (2008). The tradeoff between growth and equity in decentralization policy : China's experience. *Journal of Development Economics* 86 : 112-128.
- Bryce, J. (1981). American Commonwealth, 1 : 423.
- Carlos Gil, & Pedro Pascual, & Manuel Rapun. (2005). Does decentralization matter to regional inequalities? The case of small countries, Springer Berlin Heidelberg : 211-231.
- Conyers, Diana. (1984). Decentralization and Development: A Review of Literature, *Public Administration and Development*, 4(2), 187-197.
- Dagum, C.(1994). A New Decomposition of the Gini Income Inequality Ratio, *Empirical Economics* Vol.22, No. 4.
- Ebel, R. D. & S. Yilmaz. (2003). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, Paper presented at the Joint Conference on World Bank and KDI on Developing and Strengthening System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization.

- Hirshman, A. O. (1959). *The Strategy of Economic Development*, New Haven : Yale University Press.
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*.
- Musgrave, R.A. & P.B Musgrave. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.
- Myrdal, G. (1959). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth.
- Oates Wallace. (1972). *Fiscal federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Prudhomme R. (1995). On the dangers of decentralisation. Policy Research Working Paper 1252, World Bank, Washington.
- Stevens, C. (1994). The Politics of Decentralization, *Teaching Public Administration*, 15(2) : 1-13.
- Ter-Minassian, & Teresa. (1997). Decentralizing Government, Finance & Development, 34(3) : 36-39.
- Tiebout C. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Roberto Ezcurra, & Pedro Pascual. (2008). Fiscal decentralization and regional disparities : evidence from several European Union countries, *Environment and Planning*, 40 : 1185-1201.
- Wallace E. Oates. (1972). *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Williamson, Jeffrey G. (1965). *Regional Inequality and the Process of National Development : A Description of the Patterns, Economic Development and Cultural Change*, 13(4) : 3-45.
- World Bank. (1975). *The Assault on World Poverty*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.

Abstract

An Empirical Study on the Influence of the Introduction of the Local Government System on the Financial Balance between Regions

Nayoung Kim·Minkyung Kim·Sangheon Kim

The influence of the enforcement of the local government system on the financial balance between regions is recognized as a very important issue. However, previous studies have concluded the opposite. Some studies have insisted that the enforcement of the local government system has increased financial balance, and others suggest the opposite. To get a more definite answer to resolve these opposing conclusions, this study deduced the Gini index in each year between 1982 and 2007, with data from all the metropolitan areas and basic autonomous entities and then calculated a regression equation using this as the dependent variable. According to this, financial balance has increased since the real revival of the local government system, but this is caused by other factors, not by the enforcement of local government system. Therefore it can be considered that the enforcement of local government system does not have a systematic influence on the financial balance between regions.

[Key words: local government system, financial balance, Gini index, financial independence]