

국가시책과 지방자치단체 예산과의 연계

현 진 권

한국조세연구원 연구위원

I. 서 론

중앙정부와 지방정부는 서로 다른 기능을 가지고 있다. 중앙정부가 국가적인 차원에서 공공재를 제공하는 역할을 하는 반면, 지방정부는 지역민에게 가장 필요한 공공재를 제공한다. 그러나 업무성격에 따라 중앙정부에서 지방정부로 위임하거나, 강제적으로 위임한다. 이때 이러한 업무수행과 관련한 재원을 지원하기 위해 교부금, 지방양여금, 국고보조금 등의 지방재정조정제도를 활용하는 것이다.

중앙정부가 지방정부로 하여금 국가시책에 맞추어 사업을 집행하게 하는 것은 앞으로 점차로 강화될 것이다. 이는 중앙정부는 지방정부보다 주민수요들에 대한 세밀

한 정보가 없으므로 지방정부가 맡는 것이 더 효율적일 수 있다. 또한 중앙정부는 업무에 있어서 경쟁이 없으므로 비효율적인 구조를 가질 수밖에 없으며, 이에 따라 정부의 생산성을 높이기 위해서는 가능한 많은 업무를 지방정부에 이양하는 것이 바람직하다.

중앙정부가 지방정부에 업무를 위임하는 사항에 대한 학문적 고찰은 재정학에서 매우 중요한 과제이다. 본 연구는 중앙정부와 지방정부와의 관계에 대한 이론적인 고찰과 함께, 우리나라 지방정부의 재정구조를 살펴보고, 중앙정부의 국가시책과 지방정부의 세출과의 연계성을 살펴본다.

II. 이론고찰

1. 중앙정부의 역할

정부는 크게 중앙정부와 지방정부로 나눌 수 있으며, 그 역할이 서로 다르다고 할 수 있다. 먼저 중앙정부가 시장경제 구조하에서 담당하여야 하는 역할은 일반적으로 효율적인 자원배분, 소득의 재분배, 경제의 안정 등의 세가지로 생각할 수 있다. 첫째, 시장개입에 의한 자원의 배분은 비효율적이므로 시장개입을 최소화하면서 효율적인 자원배분을 유도하기 위해 정부가 시장에 개입하여야 한다. 특히 외부성을 가진 환경, 교육, 기술개발, 사회간접자본 등과 같은 분야는 국가전체에서 차지하는 비중이 크며, 타분야에 미치는 과급효과가 크기 때문에 정부의 개입을 통해 국가전체적인 측면에서 효율적인 자원배분을 하여야 한다.

둘째, 완전경쟁 하의 시장경제는 효율성 측면만을 설명하는 것으로, 소득계층간의 재분배에 대해서는 고려하지 않는다. 소득계층간 분배의 불균형은 사회의 안정적 발전을 저해할 수도 있는데, 시장경제에는 이를 완화하기 위한 소득재분배 등의 기능이 존재하지 않는다. 따라서 정부는 정책방향을 결정할 때 항상 분배의 불균형을 완화하기 위한 고려를 해야 한다. 소득의 재분배는 대부분 경제의 효율성을 침해하는 경향이 있으므로, 경제의 효율성과 재분배간의 조화로운 정책선택이 정부가 고심해야 하는 과제인 것이다.

셋째, 불안정한 경제는 국민들에게 불안을 야기하고 미래에 대한 예측을 어렵게 하므로 경제주체들의 합리적인 경제행위를 저해할 수 있다. 따라서 경제주체들의 비합리적인 경제행위로 인해 국가적으로 바람직하지 않은 분야에 대한 투자가 이루어질 수도 있으며, 이로 인한 국가적 손실이 상당히 클 수도 있다. 국가는 경제주체가 미래에 대한 확실성을 바탕으로 건전한 경제행위를 할 수 있도록 안정된 경제를 이끌어 나가야 한다.

2. 지방정부의 역할

지방정부의 필요성에 대한 정치적인 측면을 살펴보면 주민에 의한 주민의 자치이므로 주민의 수요를 정확히 반영할 수 있다는 논리를 들 수 있다. 그리고 경제적인 측면에서 지방정부가 반드시 존재하여야 하는 이유는 지방정부가 중앙정부에 비해 효율적일 때가 있기 때문이다. 경제적인 측면에서 지방정부의 존재 필요성을 보여주는 대표적인 이론으로 오우츠(Oates, 1972)와 티부(Tiebout, 1956)의 모형을 들 수 있다. 먼저 오우츠의 정리에 따라 어떠한 지역에 특정 공공재가 필요하다고 가정하자. 이때 그 공공재를 공급하는 주체는 중앙정부일 수도 있고, 지방정부일 수도 있다. 지역에 필요한 공공재를 누가 공급하여야 하는가에 대한 대답을 오우츠는 분권화 정리(decentralization theorem)를 통해 제시하고 있다. 이 정리에 의하면 공공재를 생산하는데 중앙정부나 지방정부가 동일한

비용을 가진다고 할 때, 각 지방정부가 독립적인 판단에 의해 그 지역에 공공재를 공급하는 것이 효율적이다. 중앙정부는 지역 고유의 특성을 잘 알지 못하므로 공공재를 확일적으로 공급함에 반해, 지방정부는 지역의 특성과 수요에 대한 정보를 가지고 있으므로 지방공공재를 공급함에 있어서는 보다 효율적일 수 있다는 것이다.

오우즈의 정리에 따르면 지방정부의 규모는 작을수록 효율적인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 오우즈의 정리는 어떠한 정부가 공공재를 공급하든지 비용이 같다는 가정하에서 유도된 결론이다. 실제로 정부의 크기에 따라 지방공공재를 공급하는데 있어서 비용의 차이가 나므로 이를 고려할 경우에 우리는 이론적으로 최적의 지역규모를 유도할 수 있다. 즉, 지역이 커질수록 공공재를 공급하는 비용은 줄어들 수 있으나 이에 따른 그 지역 주민들의 수요를 정확히 반영하지 못하게 되는 위험이 커지고, 지역이 작은 경우에는 공공비용이 클 수는 있지만 그 지역주민들의 수요를 정확히 반영하지 못하게 될 위험은 작아진다. 그러므로 비용과 위험간의 조합 중에서 주민들의 혜택을 극대화할 수 있는 최적의 규모를 산출할 수 있다.

지방정부의 필요성에 대한 두 번째 모형으로 티부(Tiebout, 1956)는 여러 가지 가정을 사용하여 중앙집권적인 구조보다는 지방분권적인 구조 하에서 지역공공재가 더 효율적으로 공급됨을 보여주었다. 즉, 완전경쟁시장의 가정하에서 소비자가 자유롭게 자신의 기호에 맞추어 상품을 선택하

는 것과 마찬가지로 지역도 공공재를 소비자가 선택하는 상품들 중의 하나로 고려하여 설명하고 있다. 반면 지방정부는 재정이란 상품의 공급자로서 어떠한 상품을 생산할 것인가를 선택하여야 한다. 즉 세금을 조금 거두는 대신 그 지역의 공공재 시설을 조금 공급하는 재정상품과, 이와 반대로 세금을 많이 거두고 지역공공재도 많이 제공하는 재정상품 간에 선택을 하여야 한다. 소비자의 기호는 매우 다양하므로 이를 만족시키는 여러 가지 재정상품이 존재하게 될 것이다. 소비자는 이동에 따른 비용이 전혀 없는 것으로 가정하였으므로, 자유롭게 발로써 투표(voting with the feet)함으로써 개인에게 가장 알맞는 지역을 선택하게 된다. 미시경제학에서 설명하는 완전경쟁이론에서는 지역의 개념이 없고 상품의 이동이 가능하므로 지역간의 차이는 전혀 없다. 그러나 지방정부는 기본적으로 지역간 이동이 불가능하므로 수요자가 이동하여야 한다. 현실적으로는 지역간 이동에 비용이 수반되지만, 이동에 대한 비용이 없다고 가정한다면 완전경쟁이론의 구조와 똑 같게 된다. 단지 차이점은 상품의 지역간 이동이 수요자의 지역간 이동으로 바뀌게 되고, 둘 다 이동에 따른 비용이 없으므로 같은 결과를 유도할 수 있다. 이러한 가정하에서 이루어진 균형점에서 어느 한 지역에 있는 주민들은 모두 같은 기호를 가지고 있고, 지방정부는 이러한 동일한 기호를 가진 지역민에 맞는 한가지 재정상품을 제공하게 되는 것이다.

티부모형에서 설명하는 균형점은 각 개

인이 주어진 소득수준과 기호를 만족하므로 더 이상 다른 지역으로 이주할 유인책이 없으므로 효율적이게 된다. 그러므로 티부의 가정하에서 이루어진 분석결과는 중앙집권적인 구조보다 지역분권적인 구조가 더욱 효율적임을 보여 준다.

티부 모형은 비현실적인 가정하에서 유도된 결론이므로 논란의 여지가 충분히 있다. 그러나 지역분권적 구조가 효율적이라는 결론을 간결하게 유도하고 지방정부의 필요성에 대해 이론적 근거를 제시하므로 이 모형은 아직까지 많이 인용되고 있다. 특히 지역경제, 지방재정 분야의 연구에서는 항상 티부모형을 논의의 출발점으로 삼고 있을 정도로 고전적인 연구이다.

3. 지역공공재

공공재는 수혜범위가 전체 국민인가 혹은 지역민인가에 따라 국가 공공재와 지역 공공재로 나누어진다. 국방과 같은 공공재는 국민전체에 그 혜택을 누릴 수 있으므로 국가 공공재인 반면, 지역공공재는 지역민들에게 주된 혜택이 가는 공공재이다. 지역공공재는 타지역민들의 소비를 완전히 배척할 수 있는 것이 아니지만, 일반적으로 타지역 주민들이 사용하기 위해서는 거리가 멀기 때문에 그 지역에 사는 사람보다 비용을 더 지불해야 하므로 다른 지역민들의 수요는 감소하게 된다. 특정지역에 있는 지역공공재는 이 지역에서 거리가 멀어질수록 비용이 증가하고, 그 지역에 사는 주민들이 지불하는 비용이 가장 낮으므로 이

들의 수요가 가장 높게 된다. 즉 지역공공재의 가격은 수요자가 거주하는 위치에 따라 가격이 차별화되므로 해당 지역민들에게 가장 높은 혜택을 주게 되는 것이다.

일반적으로 우리가 흔히 접하는 지역공공재로 공원, 도로, 공공도서관, 공공체육시설 등을 들 수 있다. 이러한 지역공공재의 특성은 재화의 위치가 고정되어 있다는 것이다. 일반 재화는 수요가 있는 곳을 따라 자유로운 이동이 가능하므로 지역간 차이가 없으나, 대부분 지역공공재의 경우는 위치의 고정성이란 특성 때문에 그 재화를 소비하기 위해서는 수요자가 이동해야 한다. 이러한 특성으로 인해 지역공공재는 소비의 배제성을 가지지는 않지만 그 혜택의 범위가 지역민들에 국한되므로 국가 공공재와는 차이를 가지게 된다.

Ⅲ. 지방정부로의 역할위임

1. 역할위임과 이전재원

중앙정부가 담당해야 하는 사무를 지방정부에 위임하는 경우가 있다. 예를 들면, 중앙정부가 공급해야 하는 공공서비스를 지방정부가 생산·공급하고 그 소요 경비는 중앙정부가 담당하는 형태로 역할 분담을 하는 경우이다. 일반적으로 공공서비스의 경우 그 성격상 중앙정부에 의해 공급되어야 하지만, 지방정부에 의해 생산·공급되어지는 이유로는 우선 지방정부가 중앙정부보다는 지역 주민의 필요나 선호

를 파악하는데 유리한 입장에 있기 때문이다. 또한 지방정부에 의해 공공서비스가 제공되는 경우 각 지방정부간에 서로 경쟁하는 효과도 나타나기 때문에 공공서비스의 생산·공급이 효율적으로 이루어질 가능성이 한층 높아지며, 경우에 따라서는 비용을 훨씬 절약할 수도 있다. 이는 중앙정부에 의해서 독점적으로 공공서비스가 공급되는 것보다는 경쟁의 원리에 의해 공급되어지는 것이 보다 효율성 측면에서는 유리하기 때문이다. 이런 경우에는 중앙정부가 업무 수행에 드는 비용을 지방정부에 지급해야 하는 것은 당연한 것이다. 이러한 중앙정부로부터 지방정부로의 역할위임을 위해서도 지방재정 조정제도가 필요한 것이다.

중앙정부에 의해 지방정부에 제공되는 이전재원은 다양한 형태를 가지고 있으나 크게 조건부교부금과 무조건부교부금으로 나눌 수 있다. 중앙정부가 교부금의 사용용도 등에 대해 아무런 조건을 붙이지 않고 지방정부에 지급하는 교부금을 무조건부교부금(unconditional grant)이라고 한다. 무조건부교부금은 중앙정부의 세입을 조건없이 지방정부와 공유한다는 의미를 지니므로 이를 세입분여(歲入分與; revenue sharing)라고도 한다. 지방정부는 이러한 교부금을 지방정부의 사정에 따라 자유롭게 사용할 수 있는데, 따라서 무조건부교부금은 중앙정부가 지방정부에 대해 일종의 소득보조를 해 주는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 무조건부교부금의 예로는 우리나라의 지방교부금을 들 수 있다.

중앙정부가 지방정부에 교부금을 지급하

되 그 사용 목적이나 용도에 대해서 조건을 달고 교부금을 지급하는 경우가 있다. 예를 들면, 역할위임의 경우로 공공재의 생산을 중앙정부가 지방정부에 위임하고 그 비용을 대는 경우가 있다. 또한 중앙정부가 지방정부를 원하는 방향으로 이끌기 위해서도 교부금을 지급하되 특정한 조건을 다는 경우가 있다. 이러한 조건부교부금을 범주적 교부금(categorical grant)이라고도 하는데 이는 교부금의 지급 방식에 따라 다시 대응교부금(matching grant)과 비대응교부금(nonmatching grant)의 두 가지로 나눌 수 있다. 대응교부금은 조건부교부금을 가격보조의 형식을 통해 지급하는 것이다. 지방정부가 추진하는 어떤 사업에 대해 그 비용의 일부를 지방정부가 조달하는 경우에 대해서만 교부금을 지급하는 경우가 있는데 이는 결국 지방정부가 추진하는 사업의 단위비용을 낮추는 효과를 가지게 되므로 가격보조의 역할을 하게 된다. 반면, 비대응교부금은 중앙정부가 그 용도를 지정하되 일정 크기의 교부금을 지방정부의 비용부담에 관계없이 지급하는 것이다. 즉 지방정부에 교부금을 공공재의 추가적인 생산에만 사용하도록 조건을 달고 일정액의 교부금을 지급하는 경우가 이에 해당된다. 이러한 비대응교부금은 일종의 소득보조로 생각할 수 있다. 비대응교부금은 소득보조라는 측면에서는 앞의 무조건부교부금과 성격이 같지만 교부금을 중앙정부가 지정한 용도 외에는 사용할 수 없다는 차이가 존재한다.

2. 중앙정부의 강제적인 역할위임

중앙정부가 지방정부에 역할을 강제적으로 위임하는 행위는 미국에서 federal mandates라고 표기하며, 미국의 중앙정부와 지방정부와의 관계를 설명하는데 매우 중요한 개념이다. 중앙정부가 지방정부에 위임하는 이론적 배경은 정보에 있어서 지방정부가 우위에 있기 때문에 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 이에 따라 중앙정부에서 지방정부로 지방재정조정제도를 통해 재원을 이전하고 있다. 이는 주로 티부모형을 바탕으로 이루어진 논리이며, 이 모형에 의하면 지역간에 이루어지는 파급효과(spillover effect)가 없는 것으로 가정한다. 즉, 한 지역에서 이루어진 경제행위로 인해 타지역에 영향을 미치지 않으므로, 중앙정부와 특정지역 간의 효율성 문제로 귀착될 수 있다. 반면 환경문제와 같은 사안은 특정지역에서의 경제행위는 타지역에 영향을 미치는 문제가 매우 다양하게 존재하므로, 이러한 파급효과(spillover effect)를 해결하기 위해서는 중앙정부가 개입해야 한다. 이때 중앙정부가 지방정부의 업무에 개입하지 않으면 지방정부 간에는 경쟁을 할 것이고, 그 결과 경쟁하는 모든 지방정부가 극한값으로까지 갈 것이고, 이에 따라 모두 손해를 보게 된다. 그러므로 중앙정부의 강제적인 역할분담은 단순한 정보우위 혹은 효율성 측면의 관점보다 훨씬 복잡한 구조를 가지고 있다.

Quigley and Rubinfeld(1996)은 중앙정부에서 강제적으로 위임해야 하는 논리적

배경을 세가지로 나누고 있다. 즉, 지방정부 간의 파급효과를 줄이기 위해서 필요하고, 전국이 공동적으로 적용되는 규준을 설정하기 위해서이며, 정부로서의 규범적인 측면을 반영하는 것이다. 이러한 세가지 논리적 배경과 함께, 지방정부는 세가지 형태의 공공재 생산을 하게 되는 것이다. 첫째, 지방정부가 일반 재화 및 서비스를 단순히 생산하는 활동을 하게 된다. 이는 깨끗한 공기를 생산하는 것이나 고속도로 건설시 일정 규모의 충격에 견딜 수 있도록 생산하는 등을 들 수 있다. 둘째, 지방정부가 특별한(혹은 간접적) 형식으로 공공재를 생산하는 것으로, 음용수 여부를 판단하는 지정검사 등을 들 수 있다. 셋째, 지방정부가 규제를 하는 것으로 연료소비에 대한 규제 혹은 음주연령을 20세로 규정하는 것 등을 들 수 있다.

중앙정부가 지방정부에 강제적으로 위임하는 논리적 배경과 이러한 배경에 대해 지방정부가 공공재 혹은 서비스를 생산하는 형태에 대한 관계를 정리하면 <표 1>과 같다.

IV. 지방정부 업무의 현황

우리나라 중앙정부에서 지방정부로 위임하는 업무의 내용과 규모를 앞에서 설명한 이론적인 틀에서 실태를 보여주기에는 자료의 한계가 있다. 다만 시계열자료를 바탕으로 대략적인 추세와 특징을 파악해 보도록 한다.

<표 1> 위임으로 인한 지방정부의 생산형태

지방정부의 결정	중앙정부의 논리		
	과급효과감소	전국규준설정	국가규범반영
생 산	깨끗한 공기	대규모 트럭에도 지탱하는 고속도로	실업보험
특별한 형식으로 생산	마실수 있는 물인지 검사 지정	-	-
규 제	총기소유에 대해 일정 시간 대기	연료소비 규제 완화	21세 음주연령 규정

자료 : Quigley and Rubinfeld(1996).

<표 2>는 지방정부의 재원구조를 보여 준다. 지방정부의 재원은 크게 지방세, 지방세외수입, 중앙정부로부터의 이전재원으로 나눌 수 있다. 이때 이전재원 규모를 통해 중앙정부에서 지방정부로 위임되는 업무의 대략적인 규모를 파악할 수 있겠다. 이전재원의 규모는 1993년 이후로 꾸준히 증가하여, 1998년 이후부터는 전체 재원 중에서 지방세 재원 다음으로 큰 규모를 보여주고 있다. 그러므로 중앙정부로부터 지방정부로의 역할위임 규모는 꾸준히 증가하는 추이를 나타내고 있다.

지방정부의 위임사업 특성을 정확히 알기 위해서는 경제성격별 세출구조를 파악하여야 한다. Quigley and Rubinfeld (1996)에서 보여주는 성격별 지방정부 위임업무를 파악하기 위해서는 지방정부의 세출구조를 가능한 세밀하게 분류하여 평가하여야 한다. 그러나 자료제약으로 인해 세부항목에 대한 정보가 없고, 세출을 크게

대별한 자료를 바탕으로 1990년~1999년 간 추이를 살펴본다. 여기서 세출의 경제성격별 구분이 1990년~1995년간과 1996년 이후가 서로 다르므로, 두 가지 시점으로 나누어 특징을 살펴본다. <표 3>과 <표 4>는 각각 1990년~1995년, 1996년~1999년 간의 추이를 보여주며, <그림 2>, <그림 3>는 이를 요약해서 보여준다. 먼저 1990년-1995년 간에는 일반행정비가 상대적으로 증가폭이 높은 추이를 보여주며, 지역개발비와 산업개발비가 비교적 높은 추이를 보여준다. 일반행정비의 경우는 대체로 중앙정부로부터의 위임업무가 적게 포함되어 있는 사항이고, 산업경제비 및 지역개발비는 중앙업무와의 연계성이 높다고 할 수 있다. 반면 1996년 이후부터는 일반행정비가 비교적 일정한 수준만을 유지하고 증가가 거의 없으나, 경제개발비와 사회개발비는 절대규모가 커졌을뿐 아니라 증가율도 상대적으로 높다고 평가할 수 있다.

<표 2> 지방정부의 재정구조

(세입결산, 순계규모, 일반회계기준, 불변가격:1995=100)

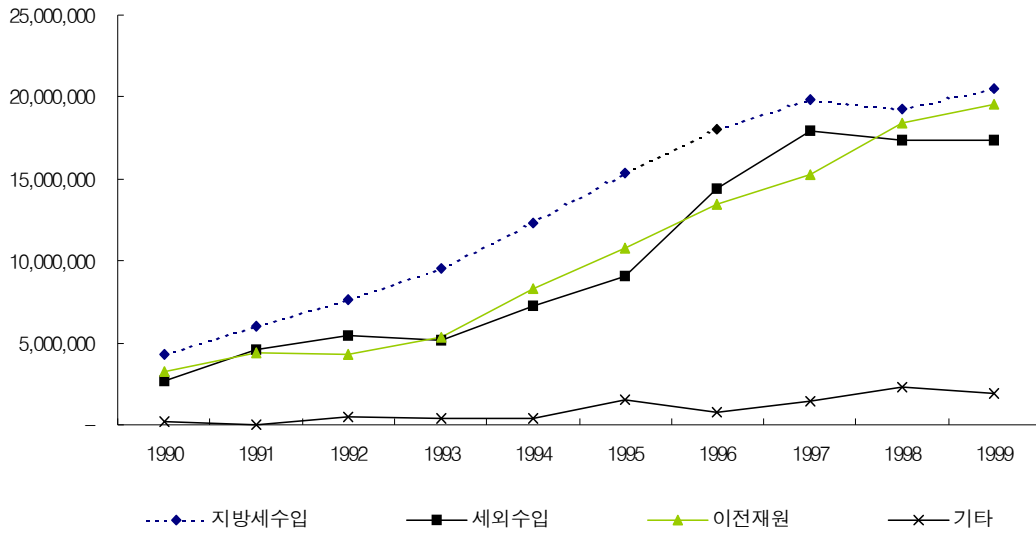
(단위: 백만원, %)

	지방세수입	세외수입	이전재원	기타
1990	4,331,058 (41.2)	2,702,158 (25.7)	3,263,604 (31.0)	221,588 (2.1)
1991	6,042,376 (40.4)	4,565,905 (30.5)	4,359,364 (29.1)	- (0.0)
1992	7,664,387 (42.9)	5,393,068 (30.2)	4,304,673 (24.1)	521,595 (2.9)
1993	9,559,352 (46.5)	5,196,363 (25.3)	5,389,406 (26.2)	403,015 (2.0)
1994	12,341,499 (43.7)	7,219,536 (25.6)	8,261,362 (29.2)	428,796 (1.5)
1995	15,316,913 (41.8)	9,032,482 (24.6)	10,760,410 (29.3)	1,557,550 (4.2)
1996	18,073,121 (38.7)	14,430,344 (30.9)	13,472,325 (28.8)	774,320 (1.7)
1997	19,829,564 (36.4)	17,893,533 (32.9)	15,264,676 (28.0)	1,432,302 (2.6)
1998	19,308,975 (33.6)	17,388,950 (30.3)	18,450,964 (32.1)	2,265,113 (3.9)
1999	20,481,074 (34.5)	17,382,529 (29.3)	19,540,897 (32.9)	1,906,691 (3.2)

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 각 연도

통계자료를 통해 개략적으로 볼 때, 우리나라 지방정부의 역할은 주로 경제 및 사회 개발비를 통해 위임되는 폭이 증가하는 특징을 보여준다.

[그림 12] 불변가격 기준



<표 3> 지방정부의 세출내용

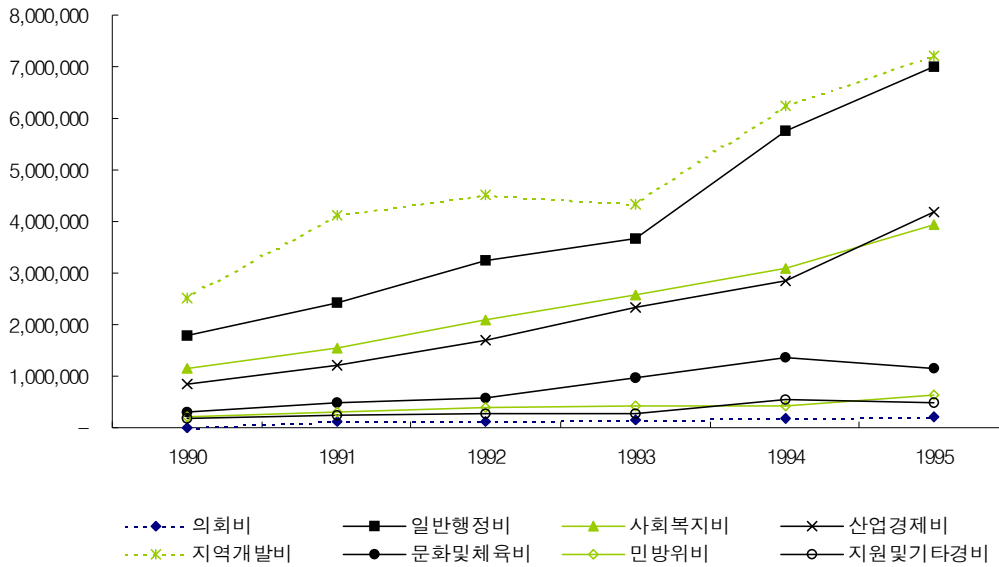
(결산 순계분석, 일반회계기준, 불변가격: 1995=100)

(단위: 백만원, %)

	의회비	일반행정비	사회복지비	산업경제비	지역개발비	문화 및 체육비	민방위비	지원 및 기타경비
1990	11,417 (0.2)	1,774,608 (25.3)	1,157,580 (16.5)	857,485 (12.2)	2,518,123 (35.9)	308,261 (4.4)	204,511 (2.9)	180,238 (2.6)
1991	121,857 (1.2)	2,425,448 (23.3)	1,542,805 (14.8)	1,202,234 (11.5)	4,113,520 (39.5)	472,945 (4.5)	291,379 (2.8)	246,809 (2.4)
1992	116,736 (0.9)	3,238,658 (25.1)	2,104,527 (16.3)	1,683,408 (13.0)	4,522,080 (35.1)	571,748 (4.4)	388,024 (3.0)	275,298 (2.1)
1993	139,842 (1.0)	3,661,696 (24.9)	2,576,894 (17.5)	2,320,045 (15.8)	4,336,956 (29.5)	974,759 (6.6)	428,425 (2.9)	273,995 (1.9)
1994	184,014 (0.9)	5,758,452 (28.2)	3,091,947 (15.1)	2,838,780 (13.9)	6,239,583 (30.5)	1,349,379 (6.6)	432,962 (2.1)	539,531 (2.6)
1995	207,389 (0.8)	7,000,264 (28.2)	3,942,466 (15.9)	4,180,413 (16.8)	7,221,635 (29.1)	1,158,164 (4.7)	632,908 (2.6)	472,706 (1.9)

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 각연도

[그림 2] 지방정부의 세출추이(1990 ~ 1995)



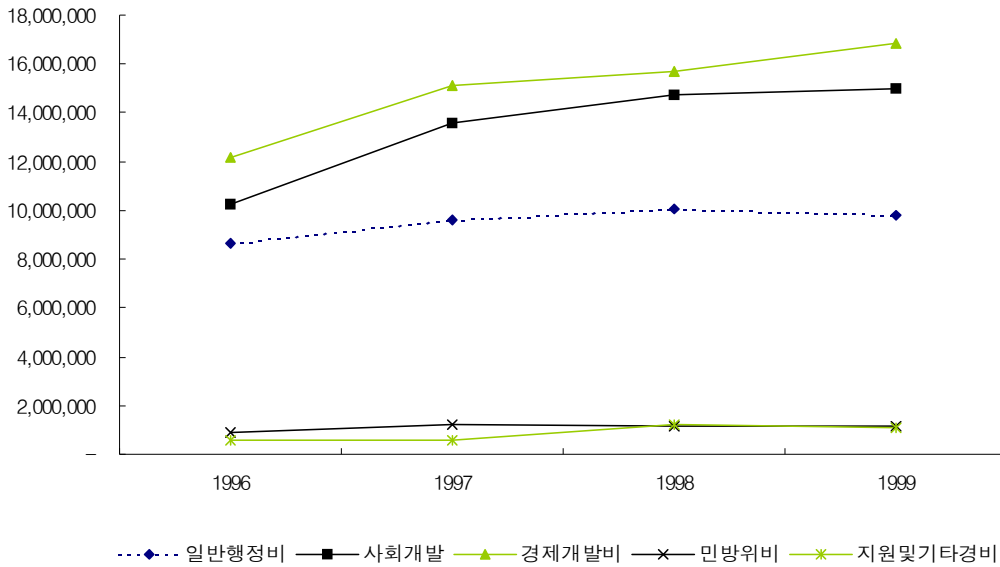
<표 4> 지방정부의 세출내용

(순계, 일반회계기준, 불변가격:1995=100)

(단위: 백만원, %)

	일반행정비	사회개발	경제개발비	민방위비	지원및기타경비
1996	8,652,605 (26.6)	10,232,619 (31.5)	12,140,703 (37.4)	877,070 (2.7)	565,733 (1.7)
1997	9,631,547 (24.0)	13,560,602 (33.8)	15,120,302 (37.7)	1,210,801 (3.0)	577,103 (1.4)
1998	10,033,089 (23.4)	14,749,108 (34.4)	15,681,114 (36.6)	1,165,961 (2.7)	1,245,302 (2.9)
1999	9,805,453 (24.7)	14,970,919 (37.7)	16,845,752 (42.4)	1,130,974 (2.8)	1,100,487 (2.8)

[그림 4] 지방정부의 세출 추이(1996~1999)



V. 결 론

중앙정부는 많은 업무를 지방정부에 위임한다. 이는 주민의 수요를 정확하게 반영할 수 있다는 측면에서 지방정부가 더욱 효율적이기 때문이며, 이에 따라 일정부분에 대해서는 교부금, 지방양여금, 국고보조금 등을 통해 중앙정부에서 지방정부로 재원을 이전하고 있다.

중앙정부와 지방정부와의 관계에 있어서 중앙정부가 강제적으로 지방정부에 이양하는 업무도 있다. 이는 지방정부의 업무가 타지방에까지 영향을 미치는 파급효과(spillover effect)가 있을 경우이며, 이때 중앙정부는 국가적인 차원에서 지방정부의 생산물을 규제할 수 있다.

우리나라에서 중앙정부의 업무와 지방정부의 위임사항이 정보측면인가 아니면 강제적인가에 대한 분석은 지방정부의 세출 구조를 통해 파악할 수 있다. 즉 지출의 세분야별로 나누어 그 특징을 분석하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 그러나 이러한 자료가 한정적이므로 정확히 파악하는 것은 불가능하다.

1999년 기준으로 중앙정부에서 이전되는 재원규모는 전체 지방정부 재원의 약 33% 수준을 차지하며, 점차로 증가하는 추세이다. 이는 중앙정부의 업무를 지방으로 위임한 규모를 간접적으로 파악할 수 있는 지표가 될 것이다. 또한 경제개발비 및 사회개발비가 비교적 증가하는 추이인 반면, 일반행정비는 일정수준을 유지하고 있다. 경

제개발비 및 사회개발비는 중앙정부와의 연계에 의해 이루어지는 경향이 높으므로, 지방정부의 지출에 있어서 중앙정부와의 연계성은 긴밀하다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 연구는 좀더 성격별 지출구조에 대한 상세한 자료가 뒷받침되어야 정교한 분석이 이루어질 것이다. 🏠

참고문헌

- Oates, W.(1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.
- Quigley, John and Daniel Rubinfeld, "Federalism and Reductions in the Federal Budget," *National Tax Journal*, June, 1996.
- Tiebout, C.(1965). "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64.

