

**中央·地方政府間 機能 및
財政責任의 再分配**

韓國租稅研究院

目 次

I. 序 論	7
II. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 配分理論	11
1. 法的·制度的 政府關係論	11
2. 傳統財政理論과 公共選擇論	13
가. 傳統財政理論과 公共選擇理論	15
나. 地方分權化의 長·短點	18
다. 政府階層間 財政責任 配分의 適正 構造 分析	23
3. 機能配分의 基準	25
III. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 配分現況	28
1. 序論	28
2. 法的·制度的 分擔現況	29
가. 中央政府의 機能	31
나. 地方政府의 機能	33
3. 歲出機能의 分擔現況	34
4. 政府階層間 人力의 配分現況	39
5. 中央政府와 地方政府間의 稅源配分 現況	41
IV. 主要 外國의 機能配分 比較分析	44
1. 概括的 國際比較	44
2. 美國	48
가. 支出에 관한 財政責任의 配分	51
나. 財源負擔의 責任配分	51
다. 人力配分에 의해 測定된 機能分擔	54

라. 要約	55
3. 日本	57
가. 國家와 地方間 機能의 再分配 努力	58
나. 中央과 地方政府間의 財源配分	59
다. 機能別 政府階層間 人力의 配分	62
V. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 改竄方案	65
1. 基本方向	65
2. 機能 및 財政責任 再調整 方案	68
가. 教育機能	68
나. 保健 및 生活環境改善機能	69
다. 社會保障機能	70
라. 住宅 및 地域社會開發機能	71
마. 農水産開發機能	71
바. 國土資源 保存開發機能	72
사. 輸送 및 通信機能	73
아. 司法 및 警察行政機能	73
자. 機能 再調整에 따른 所要財源의 規模推定	74
VI. 要約 및 맺는말	82
參 考 文 獻	86

表 目 次

〈表 Ⅲ-1〉 中央政府가 直接 遂行하는 事務	31
〈表 Ⅲ-2〉 中央部處의 機關委任事務 現況	32
〈表 Ⅲ-3〉 中央政府 一般會計 機能別 歲出	35
〈表 Ⅲ-4〉 地方政府 一般會計 機能別 歲出	35
〈表 Ⅲ-5〉 中央·地方政府間 一般會計의 機能別 配分 (最終支出 單位基準, 1992)	36
〈表 Ⅲ-6〉 中央·地方政府間 一般會計의 財源別 配分(1992)	38
〈表 Ⅲ-7〉 政府階層間의 機能別·年度別 人力配分	40
〈表 Ⅲ-8〉 中央과 地方政府間의 稅源配分 推移	43
〈表 Ⅳ-1〉 中央·地方政府歲出의 機能配分 國際比較 : 單一型 國家(1990)	45
〈表 Ⅳ-2〉 中央·地方政府歲出의 機能配分 國際比較 : 聯邦型 國家(1990)	46
〈表 Ⅳ-3〉 直接支出(D)만을 고려할 경우와 直接支出과 移轉支出 (D, I)을 모두 고려한 경우 政府間 機能配分의 比較 ...	53
〈表 Ⅳ-4〉 聯邦·州·地方政府의 機能의 人力配分	54
〈表 Ⅳ-5〉 直接支出·財源調達·人力配分의 側面에서 본 各 機能別 主要 供給 政府階層	56
〈表 Ⅳ-6〉 中央과 地方財政의 配分推移(1935~1991)	59
〈表 Ⅳ-7〉 1991年度 中央과 地方의 機能別 歲出狀況	61
〈表 Ⅳ-8〉 日本 政府階層間 人力의 年度別 變化	63
〈表 Ⅳ-9〉 日本 政府階層間 機能別 人力配分(1990)	64
〈表 Ⅴ-1〉 機能移讓에 따른 所要財源의 再分配	75
〈表 Ⅴ-2〉 中央·地方政府間 歲出의 機能的 配分(1992年 豫算) ...	76
〈表 Ⅴ-3〉 中央·地方政府間의 財政規模(1992年 豫算)	77

〈表 V-4〉歲出과 歲入의 垂直的 不均衡 程度	77
〈表 V-5〉地方稅收入의 稅目別 構成(1993)	79

圖 目 次

[圖 II-1] 中央政府과 地方政府間의 關係模型	12
[圖 II-2] 地方分權化의 厚生增大效果	20
[圖 IV-1] 美國의 政府階層間 構造	50

附 表 目 次

〈附表 1〉直接支出(Direct Expenditure)만으로 본 政府間 機能配分	91
〈附表 2〉聯邦·州·地方政府의 機能別 人力配分	92
〈附表 3〉日本 地方自治團體의 機能	93
〈附表 4〉日本 中央財政과 地方財政間의 配分推移(1935~1991) ...	94
〈附表 5〉1991年度 日本 中央政府과 地方政府間의 機能別 歲出現況	95

I. 序 論

地方自治는 문자 그대로 주민들의 이해에 관계되는 일들을 당해 주민들의 의사결정, 즉 자기들의 선호에 따라 스스로 결정하게 하는 제도로서 民主主義의 뿌리가 되는 것이다. 그리고 지방자치는 주권재민을 확인하는 政治的 學習場이라 할 수 있다. 지방자치제도에 관한 한 지난 30년간 중단되었던 지방의회가 부활되었고 예정대로 1995년도 상반기에 自治團體長이 선출되면 명실상부한 地方自治가 실시되는 것이다.

地方自治의 성공여부는 各種 資源, 특히 財源, 機能, 그리고 人力의 再配分에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 지방자치의 실시가 지역경제 활성화를 기하고 생활환경개선 등 지역간 균형발전과 지역주민의 실질적 福祉 增進에 기여토록 하기 위해서는 지역주민의 성숙한 自治意識과 參與意識, 地方政府의 效率의 運營, 그리고 中央政府의 지속적인 政策的 配慮가 필요한 것이다.

사실 어느 국가에서도 지방자치의 실시 여부나 또는 정부조직 형태의 相異에 상관없이 정도의 차이는 있지만 中央과 地方은 階層構造를 이루고 있다. 하지만 이러한 中央과 地方間의 政府間 構造(intergovernmental structure)의 最適形態에 대해서는 어느 누구도 합의를 볼 수 없을 것이다. 지방자치 수준의 확대에 수반되는 자율적 地方政府 기능의 강화와 더불어 추가적 지방공공재와 서비스에 대한 地方政府의 공급책임의 확대는 자연히 공공부문 내에서 地方政府의 위상이 한층 높아지게 될 것임을 쉽게 예견할 수 있다. 지방부문에서의 추가적 지방재정수요는 地域均衡發展을 도모하기 위한 地域開發事業의 推進과 住民生活 基盤施設의 공급, 그리고 향후 지방단위에서 지출이 확산될 것으로 보이는 福祉部門에서 현저할 것으로 사료된다. 지방자치의 건실한 정착을 위한 실질적인 내용을 구성하는 地方財政制度의 擴充을 위해서는 무엇보다도

國家와 地方政府間 行政機能의 分擔이 명확히 이루어져야 하며 이와 같은 명확한 行政機能의 分擔이 이루어질 때 國家와 地方政府 사이의 效率的인 財政配分이 이루어질 수 있을 것이다.

중앙과 지방간의 관계는 競爭的인 葛藤과 建設的인 同伴者의 관계로 설명되는데 정부경제로서의 總財政은 中央財政과 地方財政에서 모두 중요하다. 보통 政府間 財政關係(intergovernmental fiscal relation)에 관한 논의는 공공재와 공공서비스를 가장 적절하게 제공하는 정부의 수준을 고안하고 선택하는 데서부터 비롯한다. 그러한 논의는 去來費用分析(transaction cost analysis)의 활용을 통해 보다 분석적인 접근이 가능하다. 용어에서 말해주듯 거래비용분석은 조직의 경제적인 연구에서 미시분석적 접근을 시도하며 정부조직의 분석에도 활용이 가능한 것이다(Williamson, 1985, pp. 1~2)¹⁾.

우리나라는 행정적인 측면에서 뿐만 아니라 정치적인 면에서도 정부간 체계의 급격한 변화를 경험해 왔다. 지방의 選擇(local choice)이라는 차원에서의 地方自治는 1991년에 復活되었다. 즉 1961년부터 1991년 동안에는 진정한 의미의 地方自治의 개념이 존재하지 않았다. 中央政府가 정부의 모든 정책을 계획, 집행, 평가하며 地方政府는 단지 中央政府의 지역적 하부기관으로 여겨져 왔다. 이러한 정부간 체계유형은 일인당 국민소득 7천달러 달성의 긍정적 정책환경을 제공했을 뿐만 아니라 우리나라 경제의 양적 그리고 질적인 성장을 가능케 한 면이 있음을 부인하기는 어렵지만 중앙의 개입과 간섭은 일반적이었으며 地方政府의 정책 결정자들은 中央政府의 결정에 상반되는 목소리를 내는 것은 암묵적으로 억제당해 왔다.

이와 같은 고도의 中央集權化는 그 한계가 노출되어 정치와 행정에 있

1) O. Williamson에 따르면 정부간의 관계는 불가피하게 소요되는 生産費用 外에 情報蒐集費用, 行政費用 등 去來費用이 상대적으로 적게 드는 정부계층에 따라 정부 기능을 분배하는 것이 최적이라 한다.

어 비민주적인 측면이 병목(bottle neck)효과를 가져와 국가의 정치와 경제의 성장을 저해하는 한편 지역간의 불균형으로 국가발전을 저해하기에 이르렀다. 이러한 문제를 극복하기 위해 채택된 것이 分權化 政策이다.

그러나 地方分權化 政策이 參與와 競爭을 통한 長點을 충분히 살리기 위해서는 國家全體의인 效率性を 잃지 않을 수 있는 制度的인 裝置가 함께 마련되어야 한다. 國際化·開放化時代에 대비하여 國家競爭力을 확보하기 위한 사회간접자본의 획기적인 개선으로 대변되는 中央財政의 需要와 地方化時代에 대비하여 지방의 창의와 자율을 보장하기 위한 地方財政需要間의 균형잡힌 시각에서 財源配分の 바탕이 되는 機能의 適正配分이 본 연구의 主題이다.

본 연구의 주된 목적은 1995년 상반기로 예정되어 있는 地方自治의 全面 實施에 대비하여 中央政府와 地方政府間의 機能分擔(allocation of function)과 그에 따른 財政責任(fiscal responsibility)의 調整에 관해 기존의 理論的 論議를 정리한 뒤 適正配分分析模型(optimal intergovernmental design model)을 통해 配分基準을 확립하고자 한다. 위와 같은 理論的 基礎下에 현행 우리나라의 中央政府와 地方政府間의 機能 및 財政責任의 配分狀況을 알아보고 主要 外國과 比較分析한 뒤 이를 토대로 하여 우리의 財政分權化 政策이 나아가야 할 方向을 제시하고자 한다.

본 연구는 크게 여섯 부분으로 구성된다. 第Ⅱ章에서는 傳統財政學派와 公共選擇學派로 대별되는 中央政府와 地方政府間의 기능과 재정책임의 배분에 관한 經濟理論과 地方分權化의 長點과 短點을 각각 알아본다. 나아가서 中央政府와 地方政府間의 기능 및 재정책임 배분의 適正構造模型을 제시하려 한다. 이는 지방분권화의 편익과 비용을 어떤 수준에서 균형시키는 것이 지역주민에게 최적인가를 명료하게 보여준다. 나아가 중앙정부와 지방정부간의 적정배분을 결정하는 基準을 제시하고자 한다. 第Ⅲ章에서는 우리나라의 中央政府와 地方政府間 機能配分の 現況

을 먼저 法的·制度的 分擔, 歲出分析, 政府階層間 人力配分을 통한 分擔 그리고 稅源配分의 現況으로 나누어 살펴보고자 한다. 第Ⅳ章에서는 이를 주요국과 비교해 보며 특히 우리나라의 政府階層間의 機能배분구조에 끼친 영향이 심대한 美國과 日本의 機能配分을 支出側面, 財源負擔側面, 그리고 人力配分의 次元에서 비교해 보고자 한다. 第Ⅴ章에서는 위의 제반논의를 기반으로 하여 우리나라의 中央政府와 地方政府間의 機能 및 財政責任의 配分의 改善方向을 제시하고자 한다. 마지막으로 第Ⅵ章에서는 지금까지의 論議를 整理하고 要約하여 政策的 提言을 시도하였다.

II. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 配分理論

1. 法的·制度的 政府關係論

政府階層間的 關係에 관한 法的·制度的 理論으로는 Deil S. Wright(1988)의 等位權威模型(coordinate authority), 重疊權威模型(overlapping authority), 그리고 內包權威模型(inclusive authority)이 대표적이라 할 수 있다. [圖 II-1]에 잘 나타나 있는 것처럼 中央政府, 廣域自治團體, 그리고 基礎自治團體의 權威關係(authority relations)를 단순모형화한 것으로 실제의 복잡하게 얽혀 있는 권위관계를 제대로 반영하지는 못하지만 핵심적인 측면을 부각시킨 점에서 평가할 만하다고 하겠다.

먼저 等位權威模型에서는 中央政府와 地方政府的 關係가 서로 경계를 접하고 있을뿐 獨立의이며 自治的이다. 政府階層間 關係를 연구하는 학자들은 이와 같은 모형의 關係는 정치적으로나 사회적으로 현실성이 거의 없는, 단지 개념적으로나 가능한 형태라는 데 의견의 일치를 보고 있다.

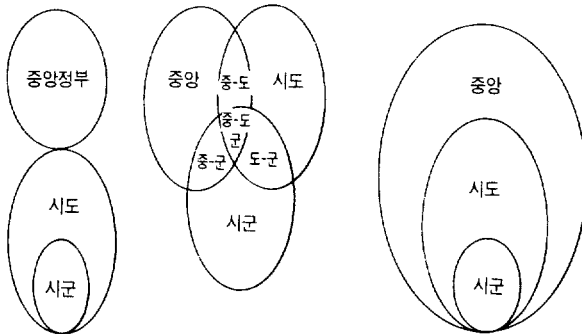
두번째 유형은 內包權威模型으로 이 유형의 특징은 계층의 서열에 따라 권위의 크기가 차이가 난다는 것이다. 우리나라뿐만 아니라 많은 다른 나라의 실제 정치·행정을 들여다 보면 이 모형이 적용되는 경우가 매우 많다고 할 수 있다. 정부의 능력에 초점을 맞출 경우 이 모형으로 수렴되는 설명으로는 네 가지의 서로 다른 요인을 발견할 수 있다. 첫째, 權力의 핵심엘리트가 중앙으로 모일 수밖에 없으며 따라서 실제 정책의 방향을 결정하는 집단에 의해 권위의 크기는 자동적으로 결정된다는 것이다. 둘째, 사회가 技術的으로 進歩하고 多元化될수록 의사결정의 권한은 민간부문으로 분산되게 되며 이에 대응하는 공공부문은 中央政府 위

주가 되게 된다. 셋째, 經濟的 聯邦主義라는 관점에서 基礎自治團體는 廣域自治團體에, 그리고 基礎와 廣域自治團體는 다시 中央政府에 경제적으로 의존하고 있는 것이 현실이다. 넷째, 행정적인 접근으로 地方政府는 中央政府와 住民 사이의 전달체계(conveyor belt)라는 주장으로 위임사무가 고유의 자치사무를 능가하는 현실을 반영하는 측면이 있다고 생각한다.

세번째 유형은 重疊權威模型으로 앞의 두 가지 모형이 연속선상의 두 극한이라 할 때 이 모형은 중간의 어느 점에 위치한다고 하겠다. 현실적으로 계층제를 이루는 정부간의 관계는 命令體系의인 側面이나 반대로 自治의인 側面이 존재하는 것은 사실이지만 그래도 운용되고 있는 우리나라의 정부간 형태도 [圖 II - 1]에서 도식화한 重疊權威形態를 취하는 것으로 판단된다. 중첩된 부분은 본 모형의 다음과 같은 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 실제 정부활동의 상당한 부분이 中央政府, 廣域, 그리고 基礎自治團體에 동시에 관련되어 있다. 둘째, 自治事務와 어느 한 계층의 독립적이고 전적인 재량이 부여되는 영역은 상대적으로 그리 크지 않

[圖 II - 1] 中央政府와 地方政府間의 關係模型

特 性 : 等 位	重 疊	內 包
關 係 : 獨 立 的	相 互 依 存 的	依 存 的
構 成 類 型 : 自 治	協 商	階 序



註 : Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 1988, p. 40를 修正成한 것임.

다. 셋째, 權限과 影響力 側面에서 한 계층의 정부가 다른 계층의 정부를 강제할 수 있는 여지는 제한적이며 대개 協商(bargaining)이라는 권위 승복을 위한 절차를 밟는 경우가 많다. 中央政府는 全國的으로 標準의인 서비스의 공급과 統一的인 基準의 준수를 위해 補助金을 지급하는 것이 좋은 예라 하겠다.

2. 傳統財政理論과 公共選擇論

政府階層間的 機能分擔에 관한 여러 財政理論 중 아마도 Musgrave 에 의한 傳統的 役割分擔理論(allocation, distribution, and stabilization)이 가장 一般的인 것이라 할 수 있다. 이 傳統的 分配理論은 두 가지 논의를 기반으로 하고 있다. 첫번째 논의는 하위의 정부조직은 地方의 需要와 選好를 수용하는 능력면에서는 상위의 정부조직보다 비교우위가 있지만 상호 지역간 住民의 移動(interjurisdictional mobility)으로 인하여 租稅徵收와 所得再分配은 상대적인 열위에 있게 한다는 것이다. 두번째 논의는 中央政府는 모든 지역을 일정하게 취급해야 하므로 만약 각각의 지역에 따라 選好와 政策環境(policy environment)의 차이가 있다면 租稅와 支出政策이 最適化될 수 없다는 것이다.

去來費用分析(transaction cost analysis)을 통해 傳統的인 理論으로부터 발전된 모형을 확장시켜 政府階層間 재정관계를 재해석하여 도출한 결론은 傳統的 理論과 크게 다르지 않다. 公共部門經濟의 運用費用이 정부간 구조가 어떠한가에 따라 차이가 발생한다는 가정하에 국민들은 이러한 비용을 절약하는 방향으로 공공부문을 조직(design)함에 있어 피할 수 없는 生産費用뿐만 아니라 公共財 生産의 지방 환경과 조건의 확인, 정부정책을 결정하는 데 필요한 情報取得費用, 外部效果와 政府官僚의 개인이익 추구로 인한 資源配分の 歪曲, 그리고 行政費用과 같은 것도 염두에 두어야 한다.

中央集權化는 이러한 비용의 일부를 감소시키지만 반면 다른 일부를

증가시킨다. 즉 내부화되지 않은(uninternalized) 외부효과의 비용은 집권화를 통해서 감소하게 되나 독점 혹은 불완전 경쟁(명백한 부정을 포함한 정부관료의 기회주의적 행동으로 발생하는 비용)에 따라 증가되는 비용은 집권화를 통해 증대되게 된다.

지금까지의 전통적인 중앙과 지방간의 機能分配 연구는 중앙집권화된 재정체계로 인해 얻어진 衡平性(equity)의 증가 및 效率性의 증대와 地方政府로의 더 많은 재정지출 결정권한 부여의 요구(local freedom)간의 상충하는(trade-off) 관계를 강조한다. 결국 이 相衡的 關係는 재정적으로 책임 있는 의사결정을 構造化(institutionalization)하는 데 있어서의 편익과 비용을 균형화시키는 것을 강조하고 있다. 公共選擇學派의 연구에서는 여기에 한 가지를 더 고려하였는데 그것은 정부관리의 기회주의적 행동을 통제할 것을 주장한 것이다¹⁾.

요컨대 전통적인 이론에서, 정부간 재정체계는 외생적으로 주어진 것으로 가정하였고 연구논점은 資源配分(allocation), 再分配(distribution), 安定化(stabilization)의 관점에서 機能의 分配에 집중되었다. Musgrave에 의하면 再分配와 經濟의 安定化機能은 中央政府에서 담당하는 것이 바람직하고 資源配分機能은 그 便益의 歸屬範圍에 따라 中央政府와 地方政府에 의해 수행되는 것이 타당하다고 한다.

1) 1986년 노벨경제학상 수상자인 「뷰캐넌」은 사회계약론적인 입장에서 現代的 民主主義 정치체제에 의해서는 보이지 않는 손이 제대로 작용하지 못하는 경향이 있으므로 기존의 三權分立에 기초한 憲法이 적합하지 않다고 지적하고 있다. 국가 영역에서 개개인들 및 정치인 관료를 비롯한 집단들이 제각기 자신들의 이해관계를 관철한다 하더라도 모든 사람에게 유익한 제도의 틀로써 分權化와 競爭을 憲法에 명시하여야 한다고 주장하고 있다. 現代社會에서는 더 많은 市場이나 더 많은 民主主義가 아니라 더 분명한 立憲國家가 필요하다고 설파하였다. 憲法經濟論에 대한 보다 자세한 논의는 閔庚菊(1993) 참조.

가. 傳統財政理論과 公共選擇理論

최근의 재정의 역사는 훨씬 더 큰 中央集權化를 유인하는 정치·경제 세력과 이에 반대하는 地方財政統制의 遠心力的인 세력간의 지속적인 긴장상태의 연속이었다고 할 수 있다. EC국가들 사이에서의 財政의 自治要求와 經濟的인 統合化로의 利益比較로 밀고 당기고 하는 갈등과 구 소련 및 동구 공산권의 붕괴 등을 우리는 볼 수 있었다. 이러한 노력은 새로운 재정제도를 정부부문 分權化 程度의 크고 작음으로 인해 발생하는 상이한 이득과 합치시키려는 방향으로 계속되어 왔다(Oates, 1977).

財政의 地方分權化에 관련한 이론은 Musgrave와 Oates로 대표되는 傳統財政學派의 견해와 이에 반발하는 Buchanan과 Brennan으로 대표되는 公共選擇學派의 학설로 크게 대별해 볼 수 있다. 먼저 전통재정학과의 정부간 재정관계이론(intergovernmental fiscal relations)에 대해 살펴보자.

Breton(1965)과 Olson(1969)에 의해 주장된 “政府階層間의 完璧한 分配(the perfect mapping)”를 달성하는 것은 불가능하고 지역간에서 발생하는 외부효과는 잘 짜여진 정부간의 관계에서도 존재할 수 있으므로 정부간 체제에 있어서의 공공재 공급의 불완전한 대응관계로부터 발생하는 비효율성을 감소시키기 위한 메커니즘을 고안했다. Oates가 제안한 메커니즘은 政府階層間의 財政交付金의 활용이다. 政府階層間의 財政交付金制度(grants-in-aid)는 中央政府와 地方政府間, 上位地方政府와 下位地方政府間, 그리고 동일한 계층의 地方政府 상호간의 재정협력을 포괄적으로 의미한다. 條件附 補助金(matching grants)과 特定補助金(specific grants)은 外部效果를 보상하여 內部化 또는 內在化(internalization)시킴으로써 효율적인 자원배분을 도모한다. 반면, 一般的인 歲入分割(general revenue sharing)은 租稅競爭(tax competition)의 문제와 地域間的 그리고 政府階層間的 不均衡을 해결하는 도구의 하나로서 垂直的 및 水平的인 衡平性的인 增進을 가져올 수 있는

제도이다.

Oates의 연구를 포함한 최근 대부분의 전통적인 논의의 공통된 특성은 정부들을 잘 정의된 福祉函數를 극대화시키려는 善한(benevolent) 권력체로 가정했다는 점이다. 이들의 논의에 따르면 效率性을 기준으로 할 때 中央政府와 地方政府間의 역할분담에 관한 배분기준으로 다음의 여섯 가지 지표가 제시되었다.

첫째, 便益의 歸屬範圍에 따라 그 범위가 전국적인 국방과 외교 등의 업무는 中央政府가 수행하여야 하고 청소와 공원서비스와 같이 지역에 한정되는 업무는 地方政府가 담당하는 것이 더 효율적이다.

둘째, 공급에 있어 規模의 經濟程度를 감안하여 정부간 機能配分이 이루어져야 한다. 즉 사업의 특성에 따라 地方政府의 사무라 하더라도 공급의 범위를 넓힘에 따라 한계비용이 체감하는 기능은 그 체감의 정도에 따라 광역이나 나아가서 中央政府에서 담당하는 것이 바람직한 경우가 많다.

셋째, 住民의 選好가 지역에 따라 다양하면 할수록 그 기능은 지방에서 담당하는 것이 효율적이다. 우리나라와 같이 비교적 동질적인 수요구조를 가진 경우는 이 기준에 의한 지방분권화의 유인은 비교적 작다고 하겠다.

넷째, 정부가 공급하는 재화와 서비스의 순수성 정도에 따라 消費의 排除性과 競合性이 작은 기능은 중앙에서 그리고 경합의 가능성이 높아 混雜費用(congestion cost)을 유발할 여지가 많은 기능은 지방에서 담당하는 것이 바람직하다.

다섯째, 서비스의 擴散效果의 크기에 따른 배분이 가능하다. 地方政府의 管轄區域과 서비스편익의 귀속범위가 일치하지 않는 경우가 많은데 이러한 경우에는 지역 내에서의 限界便益과 限界費用의 균형이 사회 전체적으로 바람직하지 못하므로 中央政府 또는 廣域自治團體의 개입이 요구된다.

여섯째, 教育과 社會保障과 같이 지역의 능력에 상관없이 전국적으로

최소한의 공급이 보장되어야 하는 價値財(merit goods)의 경우 中央政府의 공급책임이 발생하게 된다. 이상의 여섯 가지 기준이 상호 배타적이지는 않지만 이들 기준이 함께 적용되어 中央政府와 地方政府間의 責任分擔이 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

반면에 獨占政府를 구성하고 있는 官僚들의 행태를 중시하는 公共選擇學派의 Brennan과 Buchanan(1977, 1978, 1980, 1985) 등은 公共部門의 行態에 관해서 논쟁의 여지가 많은 새로운 관점을 내세워 왔다. 民間部門의 傳統的인 獨占理論을 類推함으로써, 그들은 國民經濟로부터 걷는 稅收의 極大化를 통해 市民을 體系的으로 搾取하는 獨占政府를 模型化하였다²⁾.

이런 觀點으로부터, 租稅와 支出을 결정하는 政策的인 意思決定의 裁量을 制限함으로써 「리바이아탄」을 統制하는 것이 주요 목적인 財政憲法(fiscal constitution)을 도출해 냈다. 公共選擇學派의 이러한 主張은 傳統的인 政府役割 分配論學者들에게는 커다란 挑戰으로 받아들여졌다(Musgrave, 1983, pp. 50~55).

이러한 動搖는 Oates의 論文(1985, p. 748)에서 쉽게 찾을 수 있다.

「리바이아탄」假說은 생생한 論爭과 폭넓은 政策提案의 源泉이기는 했지만, 體系的이고 實證的인 研究와 檢證의 主題가 된 것은 아니었다. 이는 「리바이아탄」觀點의 政策的 意味가 縮小되고 그것을 適用하는 데에 있어서 問題가 있다는 것을 의미한다. 특히 Brennan과 Buchanan은 效率的이고 公平한 稅制를 위한 公共財源調達의 基本的인 理論들에 反旗를 들었다. 실제로 「리바이아탄」見解가 公共部門의 活動에 대한 不正確한 說明에 根據한다면 그들의 政策提案들은 財政體系에 유감스러운 混亂을 招來할 뿐이다.

2) 물론 이와 같은 假定에 따른 模型은 現實과 距離가 있을 수밖에 없기는 하지만 현실의 특정부분을 보다 부각시켜 잘 보여줄 수 있다는 점에서 가치가 있다고 하겠다.

Brennan과 Buchanan은 *The Power of the Tax*(1980)를 통해 政府行態의 模型에서 公共部門의 規模에 대한 政府階層間 構造의 影響을 檢證할 수 있는 概念的인 틀을 提案했다. 그러한 목적들을 위해 만들어진 모형이 獨占政府模型 또는 「리바이아탄」 模型이다.

公共部門은 收入의 極大化를 추구하며, 選舉過程 및 規範的 統制는 政府의 膨脹하려는 性向에 충분한 制約을 가하지 못한다. ...無知의 베일 뒤에서도 合理的인 모든 個人들은 最大限으로 收入을 極大化하려는 公共部門의 榨取를 制約하고자 할 것이다(Brennan and Buchanan, 1980, pp. 13~33).

이로부터 그들은 公共部門이 租稅抵抗의 중요한 발판을 제공하는 過度한 豫算規模를 志向한 體系의인 傾向들을 보여 왔다고 하겠다. 그들은 租稅 및 支出決定의 分權化는 住民들과 企業 등 다른 流動財源을 誘引하려는 政府들간의 競爭을 誘發하여 결국 租稅權限을 制限한다고 주장한다. 政府規模는 本質的으로 政治的인 決定이므로 地方分權化와 關聯한 過多支出 및 過少支出에 關한 주장들은 보통 立法府에서 談話에 의해 발생하는 문제와 같은 意思決定의 不充分性 또는 意思決定時 適切한 便益과 費用計算의 歪曲에 그 焦點이 맞추어져 있다. 요컨대 위와 같은 公共選擇學派의 觀點은 政府官僚들의 恣意的인 行態를 統制하기 위해 地方分權化된 政府階層間 構造가 바람직하다는 主張이라 할 수 있다.

나. 地方分權化의 長·短點

de Tocqueville(1990)는 *Democracy in America*에서 "... 地方政府의 存在는 自由民主主義 國家의 뼈대를 구성한다. 地方議會와 自由民主主義의 關係는 國民學校와 科學과의 關係와 같다. 이는 政府의 政策決定이 住民의 統制 아래 있게 하며 이러한 參與를 통한 政治的 基本權을 어떻게 행사하는지 그리고 어떻게 享有하는지를 教育시킨다"며 政治的 民

主義 教育에 있어서의 地方自治의 役割을 강조하였다.

물론 地方自治라는 概念과 分權化라는 概念은 對象의 重複이 있기는 하지만 동일한 개념은 아니며 範疇가 반드시 일치하지는 않는다. Rondinelli, Nellis와 Cheema(1984)는 分權化의 類型을 分散(deconcentration), 委任(delegation), 權限移讓(devolution)과 民營化(privatization)로 區分하였는바 본 연구에서의 地方分權化의 形態는 權限移讓의 차원으로 이는 地方政府 단위의 財政的인 責任과 權限을 強化시키는 측면이다. 반면 地方自治라 함은 地域의 政府構成과 政策決定을 地域住民의 參與와 住民의 意思에 따라 결정하는 法的 그리고 政治的 의미를 지니는 차이가 있다³⁾. 따라서 分權化는 地方自治의 必要條件이기는 하나 充分條件은 아닌 것이다.

1) 地方分權化의 長點

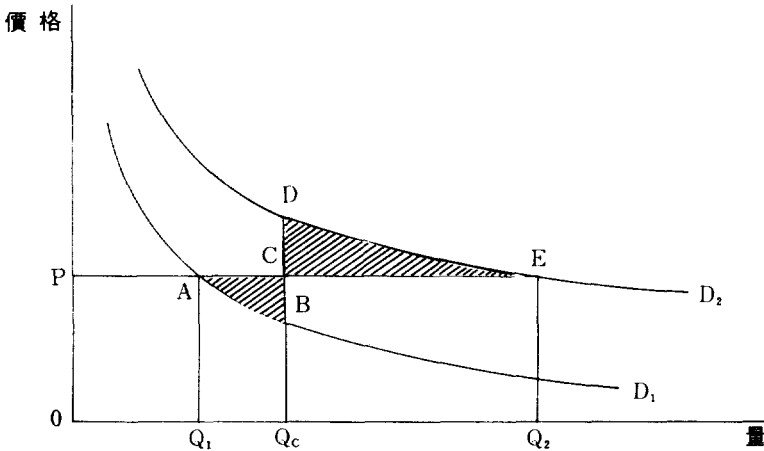
ACIR(1986, p. 1)의 다음과 같은 표현은 地方分權化의 長點을 단적으로 말해 주며 政治的 次元에서 많은 共感帶를 형성하고 있다: “住民에게서 가까운 政府일수록 더 바람직한 政府形態이다(the government closest to the people governs best).” Musgrave(1983)도 公共財의 供給, 특히 地方公共財로 分類될 수 있는 財貨의 경우 分權化된 選擇이 더 效率的임을 강조한다. 따라서 地方分權化가 가져다 주는 經濟的인 誘引은 요컨대 分權化된 政府間 構造가 多樣한 住民들의 選擇을 充足시킬 수 있는 可能性과 能力이 集權化된 構造보다 優越하다는 것이다. 그러면 分權化된 公共財 供給의 效率性 提高는 얼마나 될 것인가? 여기에 대해서는 消費者 剩餘(consumers' surplus)의 增加로 理論的

3) 趙昌鉉(1991, p. 7)은 地方自治의 概念을 다음과 같이 定義하고 있다. 地方自治란 法律에 정한 바에 의하여 지방에 사는 주민이 地域團體를 構成하고 그 단체의 활동으로서 지방에 있어서의 政治와 行政을 그들의 意思와 責任下에서 처리하는 것을 의미한다.

으로는 분명한 解答을 구할 수 있다.

例를 들어 한 經濟體制에 거주하는 國民을 同一集團 內의 住民의 公共財에 대한 需要構造가 同一한 두 集團으로 나눌 수 있다고 假定해 보자. [圖 II-2]에서 볼 수 있듯이 集團 1의 需要函數는 D_1 , 集團 2의 需要函數는 D_2 로 나타낼 수 있다.

[圖 II-2] 地方分權化의 厚生增大效果



註: Oates, *The Political Economy of Fiscal Federalism*, 1977, p. 10를 修正作成한 것임.

公共財의 供給函數는 不變費用(constant cost per head)을 假定하면 集團 1의 均衡消費水準은 Q_1 , 集團 2의 水準은 Q_2 가 된다. 集權화된 公共財 供給의 特性은 모든 사람들에게 동일한 양을 공급함을 의미하므로 [圖 II-2]에서 Q_1 과 Q_2 의 중간 어디쯤에 均一화된 供給水準 Q_c 를 나타낼 수 있다. 따라서 집단 1의 厚生 減少는 빗금친 삼각형 ABC가 되고 이는 집단 1의 소속 주민 개개인의 適正需要를 超過하는 超過消費에 대한 便益을 超過하는 超過費用을 나타내고 마찬가지로 집단 2의 厚生 減少는 빗금친 삼각형 CDE로 표시된다.

그러나 地方分權化의 長點은 무엇보다도 地方의 選擇과 政治權力의 統制라는 側面에서 찾아진다. 모든 사람들에게 同一한 量과 種類의 公共財를 供給하는 集權化된 體系에 비해 地方分權化된 構造下에서의 각기 地方政府는 地域의 特性과 選好에 부합되는 종류와 양의 公共財를 공급할 수 있는 長點이 있다. 地域의 特性에 부합하는 이외에도 地方分權化된 構圖下의 公共部門은 住民의 選好(elector's wish)에 민감하게 될 수밖에 없다고 한다(Park, 1992, pp. 33~36).

地方分權化의 長點을 要約해 보면 다음과 같다.

첫째, 地方分權化된 공급은 집권화된 供給構造가 標準化된 공급을 초래함에 비해 住民의 趣向과 需要를 더 잘 반영할 수 있다.

둘째, 주민에게서 더 가까운 意思決定 매커니즘은 住民의 의사에 대한 責任性(responsiveness)이 높을 가능성이 많다.

셋째, 機能의 重複과 地域의 多階層性을 줄일 수 있다.

넷째, 地域間의 競爭을 유발할 수 있고 創意力を 발휘할 수 있는 조건을 제공할 수 있다.

2) 地方分權化의 短點

반면에 地方分權化의 短點을 要約하면 다음과 같다.

첫째, Tiebout의 소위 ‘발로 하는 投票(voting with the feet)’ 매커니즘은 地域間의 移動에 있어 費用이 들지 않으며 적고 開放되어 있다는 前提下에서만 가능한 반면 현실은 그렇지 않기에 分權化된 供給이 地方의 選好에 一致하기가 어렵다.

둘째, 地域住民이 아닌 사람에 의해 負擔되는 費用의 外部效果 또는 擴散效果와 便益의 受惠는 部分的인 地域의 均衡이 全體의으로는 均衡을 이루지 못해 效率의이지 못한 경우가 많다. 예를 들면 教育이나 公園, 道路 등은 隣近地域의 住民들에게도 便益이 돌아가며 반대로 廢水處理나 危害廢棄物의 埋立과 같은 사업은 隣近地域의 住民에게 被害를 주기 때문에 이들 업무를 地方政府에서 담당하는 경우 이러한 外部經濟效果

와 外部不經濟效果를 감안하지 않음으로 인한 過少供給 또는 過多供給의 문제가 발생하게 되는 것이다.

셋째, 交通이나 廣域에 있어서의 上下水道供給과 같은 機能은 規模의 經濟效果로 인하여 費用을 最小化하는 效率的인 供給水準이 되기 위해서는 개개의 地域을 超越해야 하는 경우가 많다.

넷째, 地方政府는 國際的인 觀點에서 볼 때 勞動과 資本의 移動이 자유로운 작고 개방되어 있는 經濟(small open economy)이므로 각 地方政府는 이들을 끌어들이기 위해 租稅誘引을 이용하여 稅率을 適正水準 이하로 낮추는 등 租稅競爭(tax competition)을 誘發하게 되며 결국 地方公共財의 過少供給이 이루어질 가능성이 있다. 반면 한 지역의 地方政府가 그 지역주민뿐만 아니라 다른 지역의 주민에게도 負擔을 지우거나 轉嫁시키는 경우⁴⁾ 租稅輸出(tax exporting)이 이루어지게 되며 따라서 地方公共財의 限界供給費用이 實際의 限界費用보다 낮아지므로 過多供給이 이루어질 가능성이 있다.

다섯째, 일반적으로 中央集權化된 행정인 機關經費나 기타 一般行政費가 적게 든다. 公共選擇學派의 政府獨占에 따른 統制費用의 增加를 고려하더라도 地方分權化된 업무의 수행은 機關의 重複으로 廳舍運營費와 人件費가 많이 드는 경향이 있다.

이상과 같은 資源配분에 있어서의 效率性 측면에서의 地方分權化의 단점보다는 衡平性 특히 地方政府間의 水平的인 不衡平은 地域間의 不均衡을 助長하는 문제점이 있다. 지방공공재 중에는 教育이나 保健과 같이 어느 정도의 공급이 어느 지역을 막론하고 이루어져야 하며(merit wants) 순수한 의미의 지방자치에서는 자기 지역의 업무수행에 소요되는 경비를 자체로 조달해야 한다는 점에서 事前的으로 地域經濟力의 不

4) 예를 들면 觀光資源이 풍부한 강원도에서 개별소비세 성격의 觀光稅를 부과할 경우 부담은 觀光地를 찾는 서울 등 다른 지역의 주민에게 전가되게 된다.

均衡이 존재할 경우 지역간의 서비스 供給水準의 不均衡을 초래하게 된다. 따라서 빈곤한 지역의 주민은 상대적으로 과중한 부담을 하고도 낮은 수준의 공공서비스를 받게 되어 富益富 貧益貧의 惡循環을 초래하는 문제가 발생할 수 있다.

다. 政府階層間 財政責任配分の 適正構造分析

政府間 最適配分(optimal intergovernmental design) 模型을 이용하여 초·중등교육이나 공원서비스와 같은 準地方公共財(quasi-local public good) 경제에 있어서 中央政府와 地方政府間 適正配分構造를 數理的으로 분석하려는 시도가 계속되어 왔다⁵⁾.

傳統的인 財政學者들과 公共選擇學派間의 의견대립에도 불구하고, 두 진영 모두 多階層의 政府間構造를 통해 公共財를 供給하는 경우 費用이 隋伴되게 되며 分權化 程度가 커질수록 公共財 供給에 따른 外部效果의 可能性은 커지게 마련이라는 데는 의견의 일치를 이루고 있다. 따라서 다계층의 정부간구조를 구축하는 데 理論的으로는 公共財 供給으로 발생하는 外部效果의 地理的 領域에 맞추어 비슷한 영역을 관할하는 수준의 정부가 供給의 責任을 지도록 하는 것이 最適이다. 본 모형에서는 公共選擇學派의 假定을 통해 傳統的인 財政學派의 結論, 즉 外部效果의 크기가 政府階層間의 機能配分을 最適으로 하는 指標가 됨을 보이고 있다⁶⁾.

자신의 效用을 極大化하려는 개개인이 最適의 政府階層間構造를 形成

5) Epple and Zelenitz(1981) 참조.

6) 朴釘洙(1993)는 Epple and Zelenitz模型을 발전시켜 政府階層間 適正配分模型을 도출하고 있는데 기존모형과의 중요한 差異點을 정리하면 다음과 같다. 첫째, Epple and Zelenitz모형은 私的財의 公共供給을 상정하여 政府의 裁量的 權限을 統制하는 것과 外部效果의 內部化間의 相衡關係가 모호하므로 본 모형에서는 準地方公共財를 도입하였다. 둘째, Epple and Zelenitz모형은 最適政府의 數에 대해 풀지 않았지만 여기서는 k^* 로 풀었으며 셋째, Epple and Zelenitz모형의 政府收入이 財產稅로 限定된 반면 본모형의 政府收入은 定額稅(lump-sum tax)로 하여 分析하였다.

하는 문제에 관한 Brennan and Buchanan(1980)의 연구에 기초하여 특히 內部化되지 못한 外部效果라는 費用과 公務員에 대한 統制를 向上시키는 分權化의 便益을 均衡되게 하는 문제를 분석하는 것이다. 바로 이러한 均衡化 作業이 多階層 政府構造에 있어 機能과 政府水準을 짝 맞추는 작업인 것이다. 分權化는 費用과 함께 便益을 가져오므로 機能과 政府水準의 짝짓기는 不完全하기 마련이고 準地方公共財經濟의 住民은 어느 정도의 外部效果가 內部化되지 못하더라도 分權化된 政府構造를 選好하는 것으로 드러난다.

準地方公共財經濟의 分析模型을 통하여 제시된 重要結果를 要約하면 다음과 같다.

첫째, 分權化 政策은 便益과 費用의 相衡關係가 존재하므로 이의 均衡이 요구된다. 分權化가 進行되면 될수록 政府의 恣意的인 權力行使를 租稅政策의 次元에서나 支出政策의 次元 모두에서 統制할 수 있는 便益과 外部效果의 內部化 정도가 작아지는 費用間에 比較衡量이 필요한 것이다. 最適의 政府階層間 構造는 반대되는 이 두 측면의 均衡이 되는 수준인 것이다.

둘째, 傳統的인 觀點과 公共選擇學派의 觀點은 財政分權化의 最適決定에 있어서 相互補完性이 있음을 알 수 있었다. 실제로 本 模型에서는 公共選擇學派의 政府行態 假定으로부터 傳統財政學에서의 結論, 즉 政府階層間 構造를 결정하는 가장 본질적인 요인은 α , 外部效果의 크기라는 점을 확인하였다.

셋째, 실제의 상황은 本 모형의 單純性을 超越하여 여러 가정들의 완화적용이 요구된다. 住民들의 移動에 있어서는 費用이 소요되는 것이 사실이므로 本 모형에서 이동비용가정을 완화할 경우 그 비용이 크면 클수록 最適分權化 程度는 커지게 된다. 그리고 分權화를 추진하는 데 소요되는 機關運營費用과 行政費用 같은 去來費用(transaction cost)이 감안될 경우 最適分權化의 정도는 줄어들게 될 것이다.

마지막으로, 本 모형의 분석으로부터 도출할 수 있는 規範的인 政策方

向은 분명하다. 國防機能과 所得再分配機能같이 便益의 外部效果가 큰 정부 역할은 中央政府가 담당하는 것이 더 효율적이라는 것이며 이는 전통적인 재정학에서의 규범적 논의와 일치하는 것이다. 外部效果가 어느 정도는 존재하지만 그 정도가 全國的이 아닌 기능의 경우는 地方財政調整制度 등 外部效果를 相殺시키는 制度的 裝置가 장구되어야 한다는 점이다.

이상에서 도출된 政府階層間 機能의 配分基準으로서의 經濟的인 效率性은 財政的 衡平性, 政治的 責任性, 그리고 行政的 效果성과 함께 機能再配分の 規範的 基準으로 활용될 수 있을 것이다.

3. 機能配分の 基準

政府階層間에 機能을 配分하는 문제는 經濟的인 效率性 및 財政的인 衡平성과 行政的인 效果性, 그리고 政治的인 責任性이 함께 고려되어야 하는 至難한 문제라 할 수 있다. 이들을 함께 고려하여 각 기능이 해당 정부계층에 배분되어야 하는바 첫째, 서비스를 가장 적은 費用으로 供給할 수 있어야 하고 둘째, 機能에 대한 財源負擔은 財政的인 衡平성을 極大化할 수 있게끔 되어야 하며 셋째, 적절한 政治的 統制가 隋伴되도록 서비스가 공급되어야 하고 마지막으로, 필요한 權威를 維持하며 技術的으로 충분한 능력이 있어야 하며 有機的인 形態로 行政이 이루어져야 한다. 보다 상세하게 적절한 管轄區域(jurisdictions)에 맞는 기능을 배분하는 기준을 열거하면 다음과 같다(ACIR, 1982, p. 435).

1) 經濟的 效率性(economic efficiency)

가) 規模의 經濟(economies of scale) : 規模의 經濟를 示顯할 수 있을 만큼 충분히 커야 하고 規模의 不經濟를 초래하지 않을 만큼 작아야 한다.

나) 서비스 競爭(service competition) : 地域住民이 수용할 수 있

는 價格範圍와 效果性의 水準 內에서 代替인 서비스를 提供하여야 한다.

다) 公共價格(public pricing) : 가능한 한 제공하는 서비스에 대하여 使用者負擔의 原則이 적용되어야 한다.

2) 財政的 衡平性(fiscal equity)

가) 經濟的 外部效果(economic externalities) : 서비스 제공의 費用과 便益을 포괄할 수 있을 정도의 規模이거나 外部效果(spillover effect)를 報償할 수 있어야 한다.

나) 財政的 衡平化(fiscal equalization) : 서비스 공급책임을 감당할 수 있는 적절한 財政力을 保有하고 기능을 수행함에 있어 個人間, 地域間 財政的 衡平性을 保障하는 政策手段을 活用할 수 있어야 한다.

3) 政治的 責任性(political accountability)

가) 接近과 統制(access and control) : 서비스를 제공하는 데 있어 住民들에 의해 統制가 가능하고, 接近이 가능하며, 責任性이 보장되어야 한다.

나) 住民參與(citizen participation) : 기능수행에 있어 활발하고 생산적인 住民의 參與를 極大化할 수 있는 條件과 機會가 주어져야 한다.

4) 行政的 效果性(administrative effectiveness)

가) 一般目的的 特性(general-purpose character) : 多樣한 機能에 대한 責任이 있어 利害가 서로 相衝하는 機能들을 均衡化시킬 수 있어야 한다.

나) 地理的 適合性(geographic adequacy) : 기능을 수행하기에 충분한 地理的 領域을 管轄하여야 한다.

- 다) 管理能力(management capability) : 서비스 제공의 目的과 手段에 관한 意思決定을 분명히 하고 成果의 基準에 따라 週期的으로 事業目標을 再評價할 수 있어야 한다.
- 라) 政府階層間 有機性(intergovernmental flexibility) : 政府階層間의 有機的인 協力과 地域間의 機能的 重複 및 葛藤을 줄이기 위한 정책을 수행할 수 있어야 한다.
- 마) 法的 適合性(legal adequacy) : 기능수행에 적절한 法的 地位를 가지고 이에 의거하여 기능을 수행하여야 한다.

위와 같은 네 가지 기준에 입각한 政府階層間 機能의 再配分은 實踐的이고 政治的으로 받아들여질 수 있는 서비스의 재조정을 위한 첫걸음에 불과하다는 점을 우리는 명심하여야 한다. 두번째 단계로서 무엇보다도 중요한 것은 각각의 어떤 면에서는 서로 相衝되기도 하는 基準의 어느 것에 重點을 두는가 하는 것을 결정하는 것은 政治的 選擇의 문제이다.

政府階層間 機能의 再配分과 같이 綜合的인 改革이 대개 성공하지 못하는 이유는 기준의 잘못이라기보다는 오히려 政治的인 合議의 水準, 啓蒙, 그리고 指導力이 부족했던 것에 기인한다고 할 수 있다. 물론 現代의 有機的인 行政이 等位權威模型(layer cake)과 같이 계층간의 기능이 명확히 구분되어질 수는 없고 重疊權威模型(marble)과 같이 서로 연관을 갖고 있는 것은 사실이지만 하위기능(예컨대 豫算分類에서의 細目)의 경우는 이러한 기준에 입각하여 比較優位에 있는 階層에서 담당하는 것이 바람직하다는 점만은 분명하다고 하겠다.

Ⅲ. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 配分現況

1. 序 論

地方議會가 구성되어 地方自治가 부활된 지도 3년 남짓이 되어가고 地方自治團體長 選舉가 1995년도 상반기에 실시될 예정이므로 地方自治 본래 의미의 地方化는 내년부터 本 軌道에 오를 전망이다. 傳統的으로 集權化된 정부구조에 익숙해 있는 우리나라 국민들도 이제 서서히 스스로의 문제는 자신들의 選擇과 財源으로 해결하는 地方自治制에 걸맞은 地方自治 哲學의 定立 등 意識의 轉換이 있어야 할 것이며 정부도 지방 자치의 실시애 필요한 각종 制度의 體系의 整備에 만전을 기하여야 할 것이다¹⁾.

地方自治의 實施가 國家全體의 效率을 저해하지 않으면서²⁾ 地域經濟 活性化를 기하고 生活環境改善 등 地域間 均衡發展과 地域住民의 實質的 福祉 增進에 기여도록 하기 위해서는 지역주민의 성숙한 自治意識과 參與意識, 地方政府의 效率의 運營, 그리고 中央政府의 지속적인 政策的 配慮가 필요하다는 점은 앞에서 지적한 바 있다. 나아가서 分權化를 통한 便益과 分權化로 인한 國家全體의 效率性의 沮害라는 費用의 均衡化 (balancing)를 도모하려는 試圖가 지금 우리에게 필요한 分權化를 추진 하는 자세가 되어야 할 것이다.

-
- 1) 우리나라는 中央集權化의 悠久한 傳統을 지니고 있으며 封建主義時代도 거치지 않았고 日帝時代와 美軍 軍政期 그리고 軍部出身 大統領의 統治時期를 통해 매우 집권적인 政治·行政에 익숙해져 있었다고 할 수 있다. 따라서 民間의 創意와 自律을 바탕으로 하는 地方自治는 커다란 變革이므로 철저한 準備가 필요하다고 하겠다.
 - 2) 中央政府의 事業으로 그 波及效果가 당해 地方自治團體의 領域을 超越하는 경우는 소위 NIMBY(Not In My Back Yard)나 LULU(Locally Unwanted Land Use) 現象과 같은 문제가 일어나는 頻度 및 強度가 커질 것으로 예상되어진다.

사실 어느 국가에서도 地方自治의 實施 與否나 또는 政府組織의 形態의 相異에 상관없이 정도의 차이는 있지만 중앙과 지방의 階層構造를 이루고 있다. 이러한 中央과 地方의 政府階層間 構造(intergovernmental structure)의 最適形態에 대해서는 그 나라의 歷史와 傳統, 地方自治 慣行, 그리고 行政理念 등에 따라 다양하게 나타나게 되지만 궁극적으로는 地方自治團體의 自律性을 보장함과 동시에 國家的 統一性을 유지함으로써 국민에게 最適의 서비스를 제공하는 데 그 기본목표가 있다고 하겠다.

지방자치 수준의 확대에 수반되는 自律的 地方政府 機能의 強化와 더불어 추가적 지방공공재와 서비스에 대한 地方政府의 公營책임의 확대는 자연히 공공부문 내에서 地方政府의 位相이 한층 높아지게 됨을 의미하는바 이는 정부 전체의 규모가 주어져 있다고 가정할 때 中央政府 役割의 相對的인 縮小를 동시에 뜻하는 것이다. 물론 新經濟 5個年計劃에 따르면 政府全體의 規模를 현재의 수준(1992년 租稅負擔率 19.4%)보다 높은 수준(1997년 租稅負擔率 22~23%)으로 확충할 계획이므로 該 전체가 커질 것으로 예상이 되기는 하나 여기서의 논의는 전체 該의 크기는 주어진 것으로 보고 이것을 어떻게 中央과 地方이 分擔하는가 하는 配分(assignment)의 문제라 하겠다.

2. 法的·制度的 分擔現況

우리나라의 경우 機能配分은 오랫동안 包括的 委任主義를 취해 왔으나 현행 地方自治法(1988년 4월 6일 全文改正)은 政府階層間의 不明確한 業務配分, 이로 인한 經費分擔과 監督上의 混亂 등의 제문제를 인식하여 例示的 列舉主義에 입각하여 國家事務와 自治事務, 地方自治團體의 階層間 事務配分을 비교적 상세하게 규정하고 있다. 그러나 지방자치 단체의 규모나 능력을 고려하지 않고 劃一的으로 사무가 배분되어 있고, 經費分擔과 監督範圍 등이 모호한 적지 않은 問題點을 안고 있는 것으로

지적되고 있다.

현행 地方自治法 第11條에 따르면 國家의 存立에 관한 사무, 全國的規模의 사무 또는 전국적으로 統一된 基準의 適用이 要望되는 사무, 그리고 地方自治團體의 技術 및 財政能力으로 감당하기 어려운 國家事務의 경우에는 별도의 규정이 없는 한 지방자치단체의 권한과 사무배분의 대상에서 除外된다고 解析할 수 있다.

憲法 第117條 第1項은 “住民의 福祉에 관한 事務를 지방자치단체가 일괄처리한다”고 규정함으로써 별도의 규정에 의하여 국가나 다른 행정주체에 귀속된 사무를 제외한 모든 사무가 固有事務임을 명시하고 있다. 이에 따라 地方自治法 第9條 第1項에서는 管轄區域의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 규정하여 自治事務와 委任事務의 法的 根據를 마련하였다.

같은 條 第2項에서는 自治事務로서 地方自治團體의 區域, 組織 및 行政管理 등에 관한 사무, 住民의 福祉 增進에 관한 사무, 農林·商工業 등 產業振興에 관한 사무, 地域開發 및 住民의 生活環境施設의 設置·管理에 대한 사무, 教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 사무, 地域 民防衛 및 消防에 관한 사무 등을 例示하고 있는바, 이러한 57개 사무에 대해서는 原則적으로 國家가 關與할 수 없게 되어 있다.

그러나 例示된 事務 외에는 別途 規程이 없는 한 自治事務에서 除外시키고 있고 예시사무마저도 個別 法令으로 국가사무로 규정하는 경우가 있어 地方自治團體의 機能을 蠶食하고 있다. 현행 地方自治法은 事務二元主義에 따라 自治事務와 委任事務로 區分되고, 委任事務는 다시 團體委任事務와 機關委任事務(國家事務)로 나뉘어지지만 실제 이들간의 구분이 불명확하고 모호하여 이에 따른 財源分擔에 대한 論難의 여지가 상당하다. 이와 같이 中央政府와 地方政府間의 法的 그리고 制度的인 機能의 配分이 事務의 性質, 經費의 負擔, 그리고 監督關係에 따라 法令에 구분되어 있다.

한편 廣域과 基礎自治團體間의 地方自治團體의 種類別 事務配分の 基

準은 地方自治法 第10條에 규정되어 있다. 市·道의 廣域自治團體는 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치거나 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질을 갖는 廣域의 事務를 처리하고 市·郡 및 自治區의 基礎自治團體는 시·도가 처리하기로 되어 있는 사무를 제외한 나머지의 기능을 담당토록 하고 있다.

가. 中央政府의 機能

中央政府의 機能으로는 中央政府가 直接 遂行하는 事務와 地方自治團體의 長(機關)으로 하여금 대신하여 수행하게끔 하는 機關委任事務가 있다.

1) 中央政府가 直接 遂行하는 事務

中央政府가 직접 수행하는 사무로는 <表 Ⅲ-1>에 나타나 있는 대로 사무의 성질상 國家의 存立에 필요하거나, 全國的인 統一性이 요청되는 사무들이 포함된다. 이들 사무를 수행하는 데 소요되는 經費는 中央政府가 전적으로 부담하게 되고 監督關係 역시 중앙의 소관으로 國會의 國政監査와 中央政府의 自體監査의 對象이 된다.

<表 Ⅲ-1> 中央政府가 直接 遂行하는 事務

<ol style="list-style-type: none"> 1. 外交, 國防, 司法, 國稅 등 國家의 存立에 필요한 事務 2. 物價政策, 金融政策, 輸出入政策 등 全國的으로 統一的 처리를 요하는 事務 3. 農林·畜·水産物 및 糧穀의 需給調節과 輸出入 등 全國的 規模의 事務 4. 國家綜合經濟開發計劃, 直轄河川, 國有林, 國土綜合開發計劃, 指定港灣, 高速道路·一般道路, 國立公園 등 全國的 規模 또는 이와 비슷한 規模의 事務 5. 勤勞基準, 測量單位 등 全國的으로 基準의 統一 및 調整을 요하는 事務 6. 郵便, 鐵道 등 全國的 規模 또는 이와 비슷한 規模의 事務 7. 高度의 技術을 요하는 檢査·試驗·研究, 航空管理, 氣象行政, 原子力開發 등 地方自治團體의 技術 및 財政能力으로 감당하기 어려운 事務
--

資料: 地方自治法 第11條.

2) 機關委任事務

사무의 특성상 全國的인 利害關係가 있거나 全國的으로 統一된 基準의 適用이 필요한 경우 등 본래 中央政府가 직접 수행하여야 하는 것이나 國民의 便宜와 行政의 經濟的인 效率性的 측면에서 地方自治團體의 長에게 委任하여 처리하게 하는 사무를 機關委任事務라 한다. 이러한 사무의 수행에 소요되는 經費는 원칙적으로 中央政府가 全的으로 負擔하게 되는데 이때의 地方自治團體의 長(機關)은 中央政府의 一線機關(agency)으로서의 地位를 갖게 된다. 따라서 監督關係에 있어서도 中央政府가 직접 수행하는 사무와 마찬가지로 消極的인 意味의 事後監査 뿐만 아니라 積極的인 意味의 事前監督까지 받게 되는 것이다. 地方自治가 進展되어 감에 따라 지방으로 이양(devolution)되어야 할 사무의 많은 부분이 바로 이 機關委任事務로 각종 認·許可를 비롯하여 選舉, 警察, 住民登錄, 兵務, 地籍, 統計, 그리고 經濟施策에 관한 事務 등이 대부분을 차지하고 있다. <表 Ⅲ-2>에 1991년 總務處에서 조사한 中央部處의 機關委任事務의 現況을 소개하였다. <表 Ⅲ-2>에 의하면 中央部處

<表 Ⅲ-2> 中央部處의 機關委任事務 現況

부 처 별	건 수	부 처 별	건 수
경제 기획 원	4	동력 자원 부	92
환경 경 처	28	건설 설 부	232
공보 처	24	보건 사회 부	83
외무 부	1	노동 부	14
내무 부	52	교통 부	311
재무 부	10	통계 청	9
법무 부	1	병무 청	6
교육 부	60	농업 진흥 청	6
문화 부	32	산림 청	64
체육 소년 부	8	수산 청	29
농림수산 부	232	공업 진흥 청	28
상공 부	53	특허 청	1
항만 청	14	기상 청	1
문화재 관리 국	2		
합 계		1,397건	

資料：總務處 內部資料

의 機關委任事務는 1991년 현재 총 1,397건으로 交通部가 311건으로 가장 많고 農林水産部, 建設部, 商工資源部(商工部 + 動力資源部)의 順으로 나타나고 있다.

나. 地方政府의 機能

地方自治團體가 수행하는 기능으로는 그 자치단체가 관할하는 지역 내의 自治事務와 法令에 의하여 지방자치단체에 위임된 團體委任事務로 구성되어 있다.

1) 自治事務

地方自治團體가 當該 管轄地域의 利害關係에 관해 수행하는 사무로서 地方自治團體의 維持 및 住民의 公共福利에 관한 사항을 自己의 意思決定을 最終的인 것으로 할 수 있는 사안을 의미한다. 이와 같은 기능을 수행하는 데 소요되는 經費는 原則的으로 地方自治團體를 構成하는 住民의 負擔으로 전액 充당하는 것이 원칙이며 監督關係에 있어서는 中央政府가 消極的인 意味에서 合法性에 관한 監査權만을 가지며 地方議會의 統制를 받게 된다.

2) 團體委任事務

地方自治團體가 法令에 의하여 委任을 받아 수행하는 團體委任事務는 그 특성이 地域의 利害關係와 全國的인 利害關係를 동시에 가지는 中央政府와 地方自治團體의 共同事務로서 全國的인 基準設定이나 統一的인 執行이 요구되는 측면과 地域的인 特性을 함께 고려하여야 하는 기능을 의미한다. 이와 같은 기능의 經費는 역시 中央政府와 地方政府가 共同으로 分擔하게 되고 監督關係 역시 地方議會와 國會의 事前(合目的性) 및 事後監督(合法性)을 받게 되어 있다. 그러나 基本的으로 自治事務와 團體委任事務 그리고 團體委任事務와 機關委任事務間에는 重複 및 區分의

어려움이 매우 심각한 실정이다³⁾.

3. 歲出機能의 分擔現況

中央政府와 地方政府間 歲出機能이 어떻게 배분되어 있는가를 豫算을 통해 살펴보기 위해 <表 Ⅲ-3>, <表 Ⅲ-4>, <表 Ⅲ-5>, 그리고 <表 Ⅲ-6>을 작성하였다.

<表 Ⅲ-3>은 1985년, 1990년의 決算基準, 그리고 1992년, 1993년 豫算基準의 中央政府의 一般會計 歲出의 機能別 分類를 나타내고 있다. 특히 이 기간 동안 눈에 띄는 변화는 防衛費 比重이 1985년 30.6%에서 1992년에는 26.3%, 1993년에는 25.2%로 줄었으며 社會開發費의 比重은 6.8%에서 9.1%로, 地方財政交付金은 8.1%에서 11.6%로 늘어나고 있음을 알 수 있다.

1993년에는 全體 38조 5백억원의 歲出規模에서 防衛費가 역시 25.2%로서 가장 높고, 그 다음이 經濟開發費(20.3%), 教育費(19.5%), 一般行政費(12.0%), 地方財政交付金(11.6%), 社會開發費(9.1%) 등의 順으로 나타나고 있다.

-
- 3) 總務處는 1993년에 地方自治制 實施에 따라 中央·地方政府間 機能의 再定立이 시급하나 現행 법령상 中央·地方政府間 사무구분(國家直接處理事務, 機關委任事務, 自治團體事務)이 모호하여 國政監査 對象 및 地方議會 關與範圍가 명확치 않고 權限과 責任의 限界 및 地方事務에 대한 國家의 監督範圍가 불분명하여 業務處理權者를 명확히 인식하는 데 어려움이 있음에 착안하여 中央·地方事務 구분을 위한 전수조사를 실시하였다. 中央·地方政府間 명확한 사무구분을 위하여는 각 단위사무에 관련된 個別法令에서 이를 명확하게 규정해 주어야 하나, 아직까지 사무종류별 법령규정형식이 마련되지 않아 主務部處에 의한 事務區分, 즉 有權解釋이 불가피한 실정이다. 이에 따라 現행 법령상의 모든 機能(單位事務)에 대한 事務區分作業을 각 주무부처에서 실시함으로써 中央·地方政府間 權限 및 責任의 限界와 監督範圍를 명확히 하고 앞으로 中央·地方政府間 合理的인 機能再配分을 위한 基礎資料가 될 것으로 기대되는데 이 결과가 1994년에 「中央·地方 事務總覽」으로 發刊되었다.

〈表 Ⅲ-3〉 中央政府 一般會計 機能別 歲出

(單位: 10억원, %)

	1985	1990	1992(예산)	1993(예산)
방 위 비	3,803(30.6)	6,856(25.0)	8,739(26.3)	9,572(25.2)
교 육 비	2,493(20.1)	5,586(20.4)	6,433(19.4)	7,416(19.5)
사 회 개 발 비	843(6.8)	2,450(8.9)	3,244(9.8)	3,455(9.1)
경 제 개 발 비	2,003(16.1)	3,868(14.1)	6,140(18.5)	7,715(20.3)
일 반 행 정 비	1,254(10.1)	2,802(10.2)	4,006(12.2)	4,522(12.0)
지방재정교부금	1,009(8.1)	2,765(10.1)	3,830(11.5)	4,413(11.6)
채무상환 및 기타	1,001(8.0)	3,110(11.4)	749(2.2)	957(2.6)
합 계	12,406(100.0)	27,437(100.0)	33,200(100.0)	38,050(100.0)

註: 1985, 1990은 결산 기준, 1992, 1993은 예산 기준.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992, 1993.

——, 『財政關聯 統計集』, 1992.

〈表 Ⅲ-4〉 地方政府 一般會計 機能別 歲出

(單位: 10억원, %)

	1985	1990	1992(예산) ¹⁾	1993(예산) ¹⁾
의 회 비	0	17(0.1)	130(0.8)	178(1.0)
일 반 행 정 비	1,350(25.4)	2,752(18.0)	4,054(25.1)	4,593(26.7)
사 회 복 지 비	526(12.9)	2,583(16.9)	2,796(17.3)	3,058(17.8)
산 업 경 제 비	591(14.5)	1,895(12.4)	2,068(12.8)	2,331(13.6)
지 역 개 발 비	1,158(28.4)	5,373(35.1)	4,579(28.3)	4,623(26.9)
문 화 및 체 육 비	117(2.9)	886(5.8)	1,003(6.2)	1,102(6.4)
민 방 위 비	90(2.2)	325(2.1)	442(2.7)	532(3.1)
지 원 및 기타	566(13.9)	1,489(9.7)	1,091(6.8)	762(4.4)
합 계	4,082(100.0)	15,321(100.0)	16,162(100.0)	17,180(100.0)

註: 1) 예산 순계규모.

資料: 內務部, 『地方自治團體 豫算概要』, 1986, 1991, 1992, 1993.

다음은 地方政府의 一般會計 歲出의 機能別 分類를 보기로 하자. 〈表 Ⅲ-4〉에 따르면 우선 議會費의 新設과 增大가 눈에 띈다. 여기에는 選舉關聯 費用 등이 포함되어 있다. 經濟開發費 성격의 產業經濟費 比重이 1985년 14.5%에서 1992년에는 12.8%로 줄어들었다가 1993년에는 다

시 13.6%로 늘어난 반면 社會福祉費가 12.9%에서 17.8%로 크게 증가하였다. 1993년의 一般會計 歲出豫算 全體 17조 1,800억원 규모에서 地域開發費가 26.9%로 가장 비중이 높고, 그 다음이 一般行政費(26.7%), 社會福祉費(17.8%), 産業經濟費(13.6%), 文化 및 體育費(6.4%), 民防衛費(3.1%)順으로 구성되어 있다. 전체규모의 4.4%를 차지하는 支援 및 其他 經費는 地方債의 元利金 償還과 豫備費의 比重이 93.6%로 대부분을 차지하고 나머지는 諸 支出金, 徵收交付金과 調整交付金으로 구성되어 있다.

〈表 Ⅲ-5〉 中央·地方政府間 一般會計의 機能別 配分
(最終支出 單位基準, 1992)

(單位: 10억원, %)

	중앙정부 ¹⁾	지방정부	합 계
방 위 비	8,682(95.2)	442(4.8)	9,124(100.0)
교 육 비	1,376(20.0)	5,502(80.0)	6,878(100.0)
사 회 개 발 비 ²⁾	2,627(23.9)	8,378(76.1)	11,005(100.0)
경 제 개 발 비	6,069(74.6)	2,068(25.4)	8,137(100.0)
일 반 행 정 비 ³⁾	4,043(49.1)	4,184(50.9)	8,227(100.0)
채 무 상 환 및 기타	749(40.7)	1,091(59.3)	1,840(100.0)
합 계	23,546(52.1)	21,665(47.9)	45,211(100.0)

註: 1) 中央政府는 地方政府로의 경상이전 지출을 공제한 세출예산 순계 규모이며, 地方政府는 教育財政交付金を 포함한 세출예산 순계 규모.

2) 사회개발비에는 社會福祉費, 地域開發費, 文化 및 體育費가 포함.

3) 地方政府의 일반행정비에는 의회비 포함.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

內務部, 『地方自治團體 豫算概要』, 1992.

한편, 지금까지 각기 中央政府와 地方政府 歲出의 機能別 分類를 統合하여 歲出 機能의 中央·地方政府間 配分樣態를 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 中央政府가 세출예산에만 표시할 뿐 地方政府에 의무적으로 이양되는 地方交付稅와 支出段階에서 이양되는 國庫補助金を 포함한 移轉財源을 고려한 뒤의 기능별 배분을 보아야 중복을 피하고 實際의 樣態

를 파악할 수 있다. 따라서 이와 같은 中央政府의 地方政府로의 移轉財政이 표시되어 있는 ‘自治團體에 대한 經常移轉’ 規模를 各 機能別로 中央政府의 歲出規模에서 差減하고 地方歲出豫算에는 표시되어 있지 않은 教育交付金を 더해서 實際 最終支出 段階에서의 機能別 配分樣態가 <表 III-5>에 나타나 있다.

여기서 一般會計를 基準으로 삼은 이유는 租稅를 중심으로 한 一般財源과 이에 기반을 둔 基礎的 公共서비스의 配分을 명확히 比較하기 위해서이다. 中央政府 一般會計 財源의 97.5%가 一般報償的 성격의 租稅收入인 점에서 基礎的 公共서비스를 供給한다는 차원은 地方政府의 경우에도 租稅收入과 中央政府로부터의 移轉收入 등 一般財源이 주류를 이루는 一般會計만을 포함시키는 것이 均衡 있는 比較라고 판단된다. 아울러 地方政府의 경우 總計規模로 파악할 경우 地方政府 階層間 또는 特別會計와의 轉出入 등으로 인해 실제 지출되는 예산이 과다하게 重複 評價되기 때문에 純計規模로 파악하였다.

<表 III-5>에 따르면 國防機能의 경우 예상대로 대부분(95.2%)을 中央政府가 지출책임을 지고 있으며 教育部門은 최종지출 단위를 기준할 때 地方政府의 지출책임이 현저하게 높음(80.0%)을 알 수 있다⁴⁾. 社會開發部門 역시 地方政府가 4분의 3 이상(76.1%)의 지출책임을 지고 있는바 이는 社會保障과 地域의 社會基盤擴充的 事業들은 지역성이 그 특징이며 그 외부효과가 그리 크지 않으므로 地方政府를 통하여 집행이 이루어지는 것이 더 효율적인 공공서비스가 대중을 이룬다는 차원에서 당연한 결과라 할 수 있다. 經濟開發部門의 경우는 地方政府로의 이전지출을 감안하더라도 中央政府가 지출의 절대적 우위(74.6%)를 점하고 있다. 議會, 司法府, 그리고 警察機能을 포함한 中央政府와 地方政府의 一般行政機能 배분은 거의 반분에 가깝다. 部門別 歲出機能을 모두

4) 지방정부의 4.8%의 방위비부담은 민방위관계비용임.

당리한 最終支出單位 基準의 中央·地方政府間 財政責任의 配分은 1992년 예산기준으로 52.1 對 47.9로서 地方政府가 절반을 약간 미달하는 수준에서 세출의 책임을 분담하고 있음을 알 수 있다.

〈表 Ⅲ-6〉 中央·地方政府間 一般會計의 財源別 配分(1992)

(單位: 10억원, %)

	중앙정부 ¹⁾	지방정부	합 계
조 세	32,362(79.6)	8,285(20.4)	40,647(100.0)
세 외 수 입	777(17.3)	3,726(82.7)	4,503(100.0)
차 관 수 입	61	-	61
지 방 교 부 세	△ 3,830	3,830	0
국 고 보 조 금	△ 1,499	1,499	0
교육재정교부금	△ 5,420	5,420	0
합 계	22,451(49.7)	22,760(50.3)	45,211(100.0)

註: 1) 지방정부 세입은 일반회계+교육재정교부금.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

內務部, 『地方自治團體 豫算概要』, 1992.

〈表 Ⅲ-6〉에는 中央政府와 地方政府의 一般會計 歲出을 보전하는 資源의 配分現況을 나타내었다. 가장 큰 資源의 源천은 조세로서 中央政府는 內國稅, 關稅, 그리고 防衛稅를 포함하여 79.6%를 걷고 있고 地方政府는 地方稅로 20.4%를 담당하고 있다. 이와 함께 주요한 財源으로는 受益者負擔原則이 적용되거나 財產收入 등의 稅外收入이 中央政府는 17.3%, 地方政府는 82.7%를 調達하고 있다. 借款收入은 中央政府만의 收入이고 地方交付稅, 國庫補助金, 그리고 教育財政交付金은 中央政府로부터의 移轉財源으로 地方政府의 주요한 歲入源泉이다. 綜合的으로는 실질적으로 中央政府의 財源이 전체 一般政府 歲入의 49.7%를 차지하며 地方政府는 移轉財源을 포함하여 총재정(일반회계+교육재정교부금) 중 50.3%가 배분되고 있다.

이를 歲出機能의 配分과 비교해 볼 때 一般會計 기준의 경우 中央政府

는 財源規模에 비해 기능부담이 2.4% 가량 과다한 형편이며, 地方政府는 같은 규모로 기능에 비해 재원이 더 배분되고 있음을 알 수 있다. 이는 현재 논의되고 있는 地方政府의 歲出·歲入比重에 대한 適正性 與否와 中央政府의 財源配分에 비해 추가적인 機能의 地方移讓 餘地가 있다는 주장의 설득력을 더해주는 결과라 하겠다.

4. 政府階層間 人力의 配分現況

1993년 3월 말 현재 행정부 공무원의 정원은 87만 9,308명이며 이 인력은 크게 國家公務員과 地方公務員으로 대별하여 볼 수 있다. 56만 8,351명(65%)의 國家公務員 내에는 敎員 27만 4,878명과 警察 및 消防公務員 9만 1,250명이 포함되며 地方公務員의 定員은 31만 957명으로 全體 行政府 公務員 總數의 35%에 해당된다⁵⁾. <表 Ⅲ-7>에는 機能別로 分類한 人力配分의 推移가 나타나 있다. 1993년 현재 國家公務員이 수행하는 기능 중에서 가장 비중이 높은 것은 敎育 및 文化로 全體 國家公務員 수의 52.0%에 이르고 있다. 다음으로는 警察 및 消防機能으로 23.4%를 차지하고 있고 産業經濟機能이 16.6%로 그 뒤를 따르고 있다. 福祉 및 厚生의 비중은 단지 1.7%에 불과함을 알 수 있다. 다른 나라(특히 日本과 美國)와의 比較를 통해서도 알 수 있듯이 福祉 및 厚生關聯 인력이 이처럼 미미한 것은 福祉行政의 執行體制가 크게 허약하다는 점을 여실히 보여주는 것이라고 하겠다.

地方公務員의 任務는 주로 一般管理와 福祉 및 厚生 등 執行機能을 수행하므로 國家經濟力이 伸張되면서 對民行政需要의 急增에 따라 地方行政人力이 급격히 증가하고 있다. 우리나라는 敎員과 警察이 國家公務員

5) 國家公務員의 定員뿐만 아니라 地方公務員의 定員도 「行政機關의 組織과 定員에 關한 通則」에 의해 大統領令으로 정하도록 되어 있다. 보다 자세한 내용은 韓國行政研究院(1993) 참조.

으로 分類되기 때문에 地方公務員의 比重이 상대적으로 낮지만 이를 地方公務員으로 分類하는 경우 비중은 1993년 기준으로 35%에서 79%로 높아지게 된다⁶⁾.

〈表 Ⅲ-7〉 政府階層間의 機能別·年度別 人力配分

(單位: 명, %)

	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1963~1993 대비증가 (증감률)
일반관리	19,044 (8.28)	27,728 (8.61)	30,883 (8.80)	34,617 (8.62)	38,214 (8.48)	26,192 (5.32)	29,889 (5.26)	10,848 (204.2)
외교· 국가방위	1,858 (0.81)	1,991 (0.62)	2,528 (0.72)	3,545 (0.88)	4,835 (1.07)	5,163 (1.05)	5,794 (1.02)	3,936 (211.8)
국내질서 유지	45,596 (19.82)	59,406 (18.44)	63,524 (18.11)	71,021 (17.67)	91,890 (20.39)	98,644 (20.03)	133,171 (23.43)	87,575 (192.1)
산업경제	54,301 (23.60)	86,706 (26.92)	90,708 (25.86)	103,346 (25.71)	84,316 (18.71)	87,142 (17.70)	94,194 (16.57)	38,993 (70.6)
교육·문화	94,997 (41.29)	139,136 (43.19)	156,311 (44.57)	180,956 (45.02)	221,095 (49.06)	262,070 (53.22)	295,683 (52.02)	200,686 (211.3)
병원· 복지후생	3,545 (1.54)	4,425 (1.37)	4,290 (1.22)	5,226 (1.30)	6,871 (1.52)	7,831 (1.59)	9,456 (1.66)	5,911 (166.7)
기타	10,737 (4.67)	2,731 (0.85)	2,501 (0.71)	3,211 (0.80)	3,483 (0.77)	5,424 (1.10)	164 (0.03)	-
행정부국가 공무원	230,978 (85.70)	322,123 (85.23)	350,745 (78.62)	401,922 (75.30)	450,704 (70.33)	492,466 (67.97)	568,351 (64.98)	338,273 (147.0)
지방공무원	38,397 (14.30)	55,802 (14.77)	95,360 (21.38)	131,862 (24.70)	190,138 (29.67)	232,094 (32.03)	306,295 (35.02)	267,898 (697.7)
총계	268,475	377,925	446,105	533,784	640,842	724,560	874,646	606,171

資料: 總務處(1987), 『政府組織變遷史』.

_____ (1993), 『總務處年報』를 참조하여 작성.

6) 現在 各級(市·道 및 市·郡)의 地方自治團體에 근무하는 國家公務員(警察과 教育公務員 除外)의 수는 1만 4,551명으로 政府는 「地方自治團體의 機構와 定員에 관한 規程」을 改定하여 우선 이들 중 6급 이하인 3,134명을 올해 안에 地方公務員으로 전환키로 의결했다. 정부는 본격적인 地方自治時代를 맞아 國家事務의 地方移讓과 委任擴

지난 30년 동안의 推移를 살펴보면 行政管理機能과 福祉 및 厚生機能의 比重은 안정적이며 產業經濟機能의 比重은 크게 줄어들고 있는 반면 警察等 國內秩序維持機能과 教育等 教育 및 文化機能이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 中央政府 公務員의 수는 같은 기간 동안 147% 성장에 그치고 있는 반면(이 중 教育公務員의 增加率은 211.3%) 地方公務員의 總數는 지난 30년 동안 697.7% 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 地域의 對民行政需要의 增加를 行政人力의 變化로 반영하여 왔다는 측면도 있지만 한편으로는 教育 및 警察人力을 포함하여 판단하여 볼 때 人員比重은 先進國에 비교해도 전혀 分權化의 정도가 뒤지지 않는 수준이나 實際의 分權化 程度가 아직 낮다는 점을 고려하면 本分權化 程度에 비추어 地方人力이 지나치게 膨脹한 면이 지적될 수 있을 것이다. 따라서 一般管理機能을 중심으로 한 地方人力의 과감한 革新이 요구된다고 판단된다.

5. 中央政府와 地方政府間의 稅源配分 現況

中央政府와 地方自治團體間의 稅源配分에 관한 지금까지의 논의는 법률적으로 누구의 책임에 의해 징수되었는가 하는 形式理論에 다분히 치우쳐 있었던 것이 사실이다. 우리나라의 경우 1961년 세계개편시 「地方財政 調整交付金法」을 대체하는 「地方交付稅法」이 제정되어 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 필요한 재원을 교부할 수 있게 하였는바, 1966년에 제정된 「國稅附加稅 禁止에 關한 特別措置法」에 의해 國稅附加稅制度가 폐지되면서 이 재원을 地方交付稅 財源으로 충당하게 하였

大라는 차원에서 國家機能임이 명백한 糧穀管理, 山林保護 등의 업무를 제외한 一般行政分野에 근무하는 國家職을 우선 地方職으로 전환키로 하였다. 정부는 내년에도 이 범위를 확대하여 5급 이상 管理職과 消防公務員의 地方職 轉換을 적극 추진해 나갈 계획을 수립하고 있다.

음은 前述한 바 있다.

이후 여러 번의 改正을 거쳐 현재 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에 의해 지방에 양여하는 금액을 제외한 당해 연도 內國稅 총액의 13.27%를 交付稅의 재원으로 하여 地方自治團體가 一般財源으로 사용하고 있다. 한편 教育機能의 경우 1971년에 제정된 「地方教育財政交付金法」에 의해 地方自治團體가 教育機能을 수행하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 國家가 交付하게 함으로써 內國稅의 11.8%를 地方教育費 特別會計에 의무적으로 교부하게 되어 있어 이 두 종류의 재원은 實質的으로 中央政府의 稅源이라 할 수 없다.

이 밖에 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에서 국세의 지방양여에 관해서는 ‘土地超過利得稅의 50%, 酒稅의 80%, 그리고 電話稅의 全額’을 地方自治團體에 讓與토록 규정하고 아울러 教育稅의 全額을 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 地方自治團體에 양여토록 규정하고 있는바, 이 두 종류의 재원 역시 中央政府의 實質的 稅源으로 보기 어렵다고 하겠다⁷⁾.

〈表 Ⅲ-8〉에 1970년부터 현재까지의 形式的인 側面과 實質的인 側面에서의 中央政府와 地方政府間의 稅源配分을 표시하였다. 우선 地方稅의 形式的인 配分推移를 보면 1970년의 8.3%를 바닥으로 해서 꾸준히 증가하기는 하였으나 1985년에 12.2%를 차지하는, 단연 中央政府 優位的 稅源配分體系를 유지해 왔다. 그러나 1980년대 말의 地方自治의 活性化를 계기로 地方稅의 比重도 증가하여 1990년부터는 20% 내외를 점하고 있다. 地方交付稅와 地方讓與金(1991년에 신설)을 포함하는 實質的인 配分을 보게 되면 地方交付稅의 交付率에 따라 지방정부의 실질배

7) 國庫補助金까지 實質的인 地方의 稅源으로 구분하는 견해(吳然天, 1987; 李啓植, 1990)도 있으나 국고보조금의 存在意義와 目的으로 판단하여 볼 때 이는 便益의 擴散效果에 따른 外部效果의 內部化와 價値財의 最小限 供給 保障을 國家에서 擔當하는 것이므로 이를 실질적인 지방의 세원으로 보는 것은 무리라고 본다.

〈表 Ⅲ-8〉 中央과 地方政府間의 稅源配分 推移

(單位: 10억원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993예
형식적 배분								
국 세	91.7	89.8	88.3	87.7	80.8	79.1	78.8	80.3
지방세	8.3	10.2	11.7	12.2	19.2	20.9	21.2	19.7
이전재정								
지방교부세	12.8	7.6	6.2	7.4	8.3	9.0	8.7	8.8
교육교부금	9.3	5.3	6.6	8.8	14.5	6.3	7.7	7.8
지방양여금	-	-	-	-	-	1.5	3.2	2.9
교육양여금	-	-	-	-	-	4.1	5.0	4.4
실질적 배분								
중 앙	69.6	76.9	75.6	71.5	58.0	58.2	54.2	56.4
지 방	30.4	23.1	24.4	28.5	42.0	41.8	45.8	43.6
총 조 세	100.0 (398.1)	100.0 (1,549.8)	100.0 (6,575.4)	100.0 (13,531)	100.0 (33,314)	100.0 (38,355)	100.0 (44,680)	100.0 (50,367)

註: 地方讓與金과 教育讓與金은 1991년 新設.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 1985, 1990, 1993.

內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

분이 변화함을 알 수 있다.

1970년에는 法定交付率이 17.6%였다가 1972년 8월 3일 이른바 8·3 措置라 불리는 「經濟의 安定과 成長에 關한 緊急命令」에 의해 法定交付率이 폐지되고 1973년부터 中央政府의 任意的인 豫算政策에 따라 배분 되게 되어 交付率이 크게 낮아졌다. 그러나 이에 대하여 地方財政運用의 自律性을 沮害하고 地方財政規模의 相對的 萎縮을 가져오는 등 弊害가 지적되어 1983년부터 지금의 地方交付稅 13.27%와 教育交付金 11.85%로 再調整되었다. 全體的으로 地方政府의 實質的인 稅源의 比重은 1970년의 30.4%에서 1975년에는 23.1%로 떨어졌다가 이후 꾸준한 증가를 계속하여 1985년에는 28.5%로 회복되었으며 1980년대 말부터는 40%를 훨씬 넘어서 중앙정부와 거의 對等한 비중을 차지하게 되었다.

IV. 主要 外國의 機能配分 比較分析

本章에서는 美國, 獨逸, 캐나다, 濠洲 등 聯邦制로 政府階層이 形成되어 있는 4개국과 日本, 英國, 프랑스, 우리나라 등 單一型으로 되어 있는 4개 국의 中央政府와 地方政府間의 機能配分現況을 概括的으로 比較分析하였다. 나아가서 聯邦型 政府構造를 가진 나라 중 美國과, 單一型 政府階層間 構造를 취하고 있는 日本의 事例를 比較的 상세히 살펴보고 우리나라의 機能再配分에 시사하는 바를 얻고자 한다.

1. 概括的 國際比較

〈表 IV-1〉과 〈表 IV-2〉에는 1990년의 경우 우리나라를 비롯한 4개 국의 單一型 國家, 美國을 비롯한 4개의 聯邦型 國家에 대해서 中央政府와 地方政府間 歲出機能의 配分 樣態가 정리되어 있다. 여기서 우리나라의 地方政府資料는 IMF의 GFS에 수록되어 있지 않아 직접적인 비교가 어렵다는 점에 유의해야 한다. IMF의 資料는 統合收支의 차원이므로 우리나라의 자료는 韓國銀行에서 발간하는 『經濟統計年報』가 통합수지 기준으로 되어 있어 이를 사용하였다¹⁾.

먼저 우리나라의 경우 經濟開發이 22.9%로 비중이 가장 높으며 그 다음으로 住宅 및 地域社會開發, 國防, 教育, 一般行政, 社會保障 및 福祉

1) 韓國銀行의 統合收支資料와 IMF資料와는 엄밀한 의미에서 社會保障基金(social security fund)의 포함여부가 차이가 난다. 하지만 수집가능한 地方政府 統合收支 資料로는 韓國銀行의 것이 유일하므로 社會保障基金 포함 여부의 차는 무시하고 直接比較하기로 한다. 선진국의 경우 이 기금의 규모가 상당하여 中央政府의 比重을 相對的으로 크게 하는 효과가 있으나, 歲出機能에 따라 中央政府와 地方政府의 比重을 비교하는 데에는 큰 무리가 없을 것이다.

〈表 IV - 1〉 中央·地方政府歲出의 機能配分 國際比較: 單一型 國家(1990)

(單位: %)

	한 국 ¹⁾			일 본			영 국			프 랑 스 ²⁾		
	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계
일 반 행 정	3.0	7.6(15.0)	10.6	1.8	7.4(12.2)	9.2	3.3	1.1(4.5)	4.4	4.5	1.9(10.9)	6.4
국 방	14.5	0.2(0.4)	14.7	3.4	-	3.4	8.4	0.0(0.0)	8.4	5.2	-	5.2
공 공 질 서 및 안 전	4.7	0.9(1.8)	5.6	0.9	3.2(5.2)	4.1	2.5	3.0(12.2)	5.5	1.2	0.4(2.3)	1.6
교 육	2.0	12.6(25.0)	14.6	1.8	13.4(22.0)	15.2	2.4	8.2(33.3)	10.6	5.7	3.5(20.0)	9.2
보 건	0.7	1.2(2.4)	1.9	0.3	3.6(5.8)	3.9	10.0	-	10.0	12.6	0.4(2.3)	13.0
사 회 보 장 및 복 지	5.5	3.1(6.1)	8.6	9.4	12.1(19.8)	21.5	21.3	2.4(9.8)	23.7	37.1	3.0(17.0)	40.1
주 택 및 지역 사회 개발	5.9	9.3(18.4)	15.2	3.7	15.0(24.6)	18.7	2.7	5.0(20.3)	7.7	1.1	3.9(22.3)	5.0
기 타 지역 사회 개발 (오 락 · 문 화)	0.4	0.0(0.0)	0.4	0.1	-	0.1	0.3	1.1(4.5)	1.4	0.5	1.2(6.9)	1.7
경 제 개 발	8.4	14.5(28.7)	22.9	3.5	4.0(6.4)	7.5	6.4	1.9(7.7)	8.3	4.2	1.8(10.3)	6.0
기 타	4.4	1.0(2.0)	5.4	14.1	2.3(4.0)	16.4	18.8	1.9(7.7)	20.7	10.3	1.4(8.0)	11.7
합 계	49.5	50.5(100.0)	99.9	39.0	61.0(100.0)	100.0	76.1	24.6(100.0)	100.7	82.4	17.5(100.0)	99.9

註: 1) 1992년 일반회계 및 특별회계 예산 순계 기준.

2) 프랑스는 1989년.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

〈表 IV-2〉 中央·地方政府歲出의 機能配分 國際比較: 聯邦型 國家(1990)

(單位: %)

	미 국			독 일 ¹⁾			캐 나 다 ¹⁾			호 주 ²⁾		
	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계
일 반 행 정	4.9	1.5(5.6)	6.4	2.8	1.6(7.1)	4.4	7.3 ³⁾	1.4(5.3)	8.7	80.0	2.1(24.4)	10.1
국 방	16.5	-	16.5	6.4	-	6.4	5.5	-	5.5	7.8	-	7.8
공 공 질 서 및 안 전	0.6	2.6(9.6)	3.2	0.3	0.7(3.1)	1.0	-	2.2(8.3)	2.2	0.8	0.1(1.2)	0.9
교 육	1.3	11.7(43.3)	13.0	0.5	2.2(9.8)	2.7	2.1	10.6(39.8)	12.7	6.4	0.0(0.0)	6.4
보 건	9.8	2.3(8.5)	12.1	14.0	3.0(13.3)	17.0	3.8	1.5(5.6)	5.3	11.6	0.2(2.3)	11.8
사 회 보 장 및 복 지	18.7	2.0(7.4)	20.7	37.5	5.5(24.4)	43.0	25.8	1.1(4.1)	26.9	27.3	0.4(4.7)	27.7
주 택 및 지역 사회 개발	1.9	0.7(2.6)	2.6	0.3	3.8(16.9)	4.1	0.9	2.7(10.2)	3.6	1.2	1.3(15.1)	2.5
기 타 지역 사회 개발 (오 락 · 문 화)	0.2	0.9(3.3)	1.1	0.1	1.5(6.7)	1.6	0.4	1.7(6.4)	2.1	0.9	1.2(14.0)	2.1
경 제 개 발	7.5	2.1(7.8)	9.6	6.7	2.9(12.9)	9.6	8.3	3.1(11.7)	11.4	7.5	2.7(31.4)	10.2
기 타	11.6	3.2(11.9)	14.8	8.8	1.3(5.8)	10.1	20.4	2.3(8.6)	22.7	19.7	0.6(7.0)	20.3
합 계	73.0	27.0(100.0)	100.0	77.4	22.5(100.0)	99.9	74.5	26.6(100.0)	100.0	91.2	8.6(100.0)	99.8

註: 1) 1989년.

2) 1991년 예측치

3) 공공질서 및 안전부분을 포함한 것임.

資料: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

順으로 나타나며 중앙정부의 경우 國防이, 그리고 地方政府의 경우는 經濟開發이 가장 비중이 높은 사업기능이다. 우리나라와 다른 나라의 경우를 비교할 때 나타나는 가장 두드러진 차이점은 모든 다른 나라의 경우 가장 중요한 기능이 社會保障 및 福祉로 나타난다는 사실이다.

個別 機能別로 살펴보면 먼저 一般行政의 경우 우리나라는 그 비중이 10.6%로 濠洲 다음으로 높으며 英國과 獨逸이 4.4%로 가장 낮게 나타나고 있는데 우리나라의 경우는 中央政府의 비중이 낮은 반면 대부분의 다른 나라에서는 地方政府의 비중이 훨씬 낮게 나타난다.

國防의 경우 역시 우리나라가 14.7%로 美國 다음으로 높은 비중을 나타내며 日本의 경우 3.4%로 가장 낮은 비중을 보이고 있고 모든 나라의 경우 中央政府가 전적으로 수행하고 있다. 公共秩序 및 安全部門에 있어서도 우리나라는 5.6%로 英國의 5.5%와 함께 治安維持費用이 가장 높은 편이며 프랑스, 濠洲와 함께 中央政府의 역할이 강조되고 있음을 알 수 있다.

教育의 경우는 우리나라가 14.6%로 日本 다음으로 비중이 높으면서 가장 비중이 낮은 獨逸의 2.7%에 비해 무려 여섯 배 가까이 차지하는 公教育偏重 現象을 보이고 있으며 프랑스와 濠洲를 제외한 모든 나라의 경우 地方政府의 비중이 中央政府보다 현저히 높게 나타나는 것과 마찬가지로 우리도 地方政府의 비중이 압도적이거나 이는 地方教育自治團體가 그 주체이며 一般 地方政府와의 연계가 거의 없이 中央政府에 財源을 全적으로 依存하고 있어 教育自治의 具現을 沮害하는 根本的인 問題로 지적되고 있다.

保健部門의 경우에는 우리나라의 零細規模를 여실히 드러내고 있는데 그 비중이 1.9%로 가장 비중이 높은 獨逸의 17.0%에 비해 너무나 낮은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 우리나라와 日本을 제외하고는 中央政府의 비중이 地方政府보다 훨씬 높게 나타나고 있다.

社會保障 및 福祉部門 역시 우리나라가 8.6%로 가장 낮고 獨逸이 43.0%로 가장 비중이 높으며 日本을 제외한 모든 나라의 경우에 있어서

中央政府의 강한 역할을 보여준다. 이를 통해서 우리나라의 社會福祉 部門의 需細性을 분명히 알 수 있으며 앞으로의 政策方向이 이 부분의 획기적인 증대로 정해져야 하며 이는 中央政府와 地方政府 모두의 노력이 어우러져야 한다고 생각된다.

住宅 및 地域社會 開發部門에 있어서는 日本의 경우가 18.7%로 가장 높고 그 다음이 우리나라로 15.2%의 비중을 나타내고 있다. 이것은 住宅 開發部門이 傳統的으로 民間에서 擔當하는 기능이라는 점과 우리나라와 日本의 부족한 住宅供給과 地域開發에 정부가 개입을 하고 있음을 보여주는 것이다. 中央과 地方政府의 상대적 비중은 나라에 따라 상이하게 나타나고 있는데 이 기능은 外部效果가 적고, 지역에 따른 多樣性이 두드러지는 부문이라 볼 수 있으므로 우리나라의 5.9 對 9.3의 비중은 조금 더 地方部門의 役割이 提高되어야 할 것으로 생각된다.

마지막으로 經濟開發의 경우에는 우리나라의 비중이 22.9%로 가장 높고 濠洲가 그 다음으로 10.2%의 비중을 차지하는 반면 프랑스가 6.0%로 가장 낮은 비중을 나타내고 있으며 日本을 제외한 대부분의 경우 中央政府의 비중이 높음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 產業開發의 側面에서의 支出은 民間으로의 代替로 比重의 縮小가 요구되나 그 동안 소홀했던 社會間接資本의 劃期的인 增大가 요구되는 만큼 資本支出로서의 經濟開發機能의 強調는 持續되어야 할 것이다.

2. 美國

美國은 50개의 州가 聯邦을 구성하고 있는 聯邦制 國家로서 각기 州는 州憲法에 의거하여 地方自治團體의 構成과 財政活動을 규정하고 있다. 美國의 聯邦制度에 관한 그림이 [圖 IV-1]에 나타나 있는바 美國 國民이 합의한 聯邦憲法에 의하여 聯邦政府와 州政府間에 權限(power)이 配分되고 있다. 美國 聯邦憲法 第1章 第8條에 의하면 中央政府는 오로지 憲法에 列擧되었거나(enumerated) 아니면 看做되는(implied) 경우에

만 委任된(delegated) 權限을 행사하게 되어 있다. 따라서 聯邦政府에 위임되지 아니한 기능의 경우 留保의인 權限은 州政府에 歸屬되는 것이다. 地方政府(county, municipality, township, school district, special district)는 聯邦憲法이 아니라 州憲法에 의해 統制되므로 政府階層間 機能配分 問題(Who should do what?)는 聯邦政府와 地方政府間의 문제라기보다 州政府와 地方政府間의 役割分擔에 관한 문제가 논의의 초점이 되어 왔다²⁾.

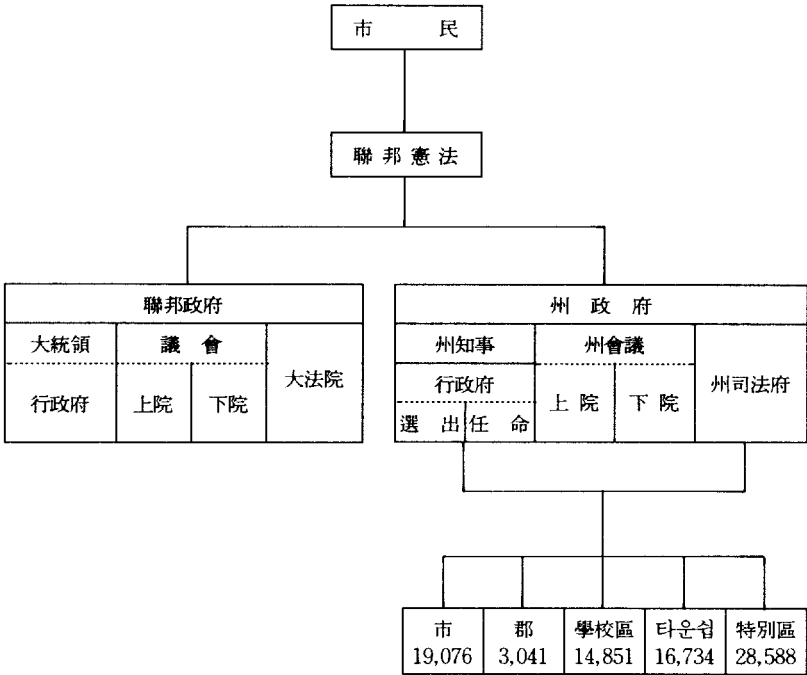
美國의 憲法學者인 Edward S. Corwin(1964)에 따르면 美國 聯邦制의 特性은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 1) 共同目的을 위한 自治的인 政治體(州政府)의 聯合
- 2) 列舉主義의 聯邦과 留保主義의 州政府間의 立法權의 分割
- 3) 領域 內의 住民과 財産에 관한 權限의 直轄(direct operation)
- 4) 義務와 責任, 그리고 權利와 權限에 관한 두 政體(聯邦政府和 州政府)에 속한 重複된 市民權
- 5) 각 계층에 있어 완전한 法律執行機構(大統領 및 州知事, 司法部, 行政府)
- 6) 州政府權限의 行事に 있어 聯邦政府와 부딪치는 事案은 列舉된 (assigned) 領域 內에 있어서 聯邦政府의 優位

美國의 政府階層間關係(intergovernmental relations)는 財政的인 側面에서 聯邦政府와 州政府가 競爭하고(competitive) 다투는(conflict) 段階를 지나 現在는 서로 共助體制를 維持하며(cooperative) 주

2) 州政府와 地方政府間의 關係에 관해서는 1860년대 Iowa州 法官이었던 Dillon의 法則이 가장 古典的인 權限規程으로 받아들여지고 있다. 地方政府의 自治는 普通法(common law)에 근거하지 않은 州政府의 產物(creature)로 地方政府는 오로지 州憲法에서 부여한(granted) 범위 내에서 權限을 행사할 수 있다는 것이다. 이 法則은 現在에도 州-地方政府의 關係設定에 羅針盤(guide post) 역할을 하고 있으나 최근에는 점차적으로 協調的인 關係로 發展되어 가는 趨勢이다. Dillon's Rule에 대한 보다 자세한 논의는 Grumm and Murphy(1974) 참조.

[圖 IV-1] 美國의 政府階層間 構造



資料 : Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 1988.

고받는(calculative) 契約的인(contractive) 段階에 접어들고 있는 것으로 판단된다.

여기서는 U.S. Bureau of Census의 財政 및 人力配分資料를 근거로 하여 政府階層間의 機能配分의 現況을 파악해보고자 한다. 먼저 財政資料(直接支出과 財源配分)를 근거로 한 機能配分을 살펴본 뒤 公務員의 數를 기준으로 한 配分現況을 알아보자.

가. 支出에 관한 財政責任의 配分

政府의 機能別 直接支出³⁾은 그 機能을 담당하는 정도의 指標로 일반적으로 받아 들여지고 있다. 1990년의 總政府直接支出 중 26%가 地方政府에 의해 지출되고 있으며 州政府는 18%, 그리고 聯邦政府가 56%의 支出을 擔當하고 있음을 <附表 1>에서 볼 수 있다. 地方政府의 주요한 機能은 消防, 下水道, 清掃 및 쓰레기 收去 등 衛生, 公園 및 娛樂, 駐車 施設, 初·中等教育, 圖書館, 警察, 그리고 住宅 및 都市再開發 등이며 州政府와 함께 醫療서비스를 주도적으로 공급하고 있다. 州政府에서는 高等教育, 矯正行政, 高速道路, 公共福祉(noncash) 등의 지출을 주로 담당하고 있으며 聯邦政府의 경우는 自然資源開發, 海上 및 航空交通, 教育(地方政府와 州政府가 담당하지 않는), 保健, 그리고 公共福祉(cash) 등의 서비스를 주도적으로 공급하고 있다⁴⁾.

나. 財源負擔의 責任配分

특정서비스의 直接供給에 대비되는 다른 측면은 政府階層間의 移轉財政을 반영하는 財源負擔의 責任이라고 할 수 있다. 政府階層間의 移轉財政에는 다양한 간섭과 감독이 수반되는 조건이 따르게 되는바 가장 제약이 적은 경우는 歲入分割(General Revenue Sharing)과 같은 一般支援事業에서부터 가장 제약이 심한 特定補助金(categorical project grants)에 이르기까지 다양한 형태가 있다. 우리가 機能責任을 機能遂

3) 直接支出(direct expenditure)의 의미는 政府間의 移轉財政(intergovernmental transfers)이 이루어진 후 최종적인 지출책임이 어느 수준에서 이루어지는가 하는 것으로 이해할 수 있다.

4) 여기서의 機能配分은 國內行政에 局限한 것으로 聯邦政府가 全的으로 負擔하는 外交와 國防機能이 除外되어 있다.

행에 관련한 범위와 성격을 결정하는 意思決定의 책임으로 정의하는 경우 政府階層間에 이루어지는 財政支援은 機能配分の 構造를 복잡하게 한다고 할 수 있다.

〈表 IV-3〉에는 여섯 가지 主要機能⁵⁾에 대한 聯邦政府, 州政府, 地方政府的 稅階層間的 財源負擔의 配分이 나타나 있는데 비교의 편의를 위해 直接支出責任과 直接 및 間接(intergovernmental) 支出責任을 대비하여 표시하였다.

聯邦政府는 自然資源, 公共福祉, 住宅 및 都市再開發에 대한 주요한 재원부담을 담당하고 州政府는 公共福祉, 教育和 高速道路서비스의 가장 중요한 재원을 부담하고 있다. 保健과 醫療서비스의 경우는 稅階層이 모두 공평하게 부담을 공유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 聯邦政府和 州政府 補助金の 주요 수혜자인 地方政府가 주요 재원부담을 하는 기능은 教育임을 확인할 수 있다.

전체적으로 여섯 가지 주요기능에 있어서 地方政府는 直接支出에 있어 1990년 기준으로 主導的인 비중(45%)을 점하고 있으며 州政府는 財源負擔에 있어서 지배적인 비중(39%)을 차지하고 있고 聯邦政府의 경우는 두 경우 모두 가장 적은 부담을 지고 있다.

推移의으로는 첫째, 教育財源의 負擔에 있어 地方政府의 부담이 지속적으로 지배적이며 상대적으로 聯邦政府의 부담은 미미한 상태를 유지하고 있으며 둘째, 高速道路의 경우 地方政府의 부담이 크게 늘어나고 있다. 셋째, 聯邦政府의 公共福祉에 대한 지배적인 비중이 계속되어 오다가 1985년을 기점으로 州政府가 주도적인 부담을 지게 되었다. 넷째, 保健 및 醫療, 自然資源의 경우는 세계충간의 부담은 변동이 별로 없다. 다섯째, 住宅 및 都市再開發의 경우 聯邦政府의 財源負擔은 점차 지배적

5) 여기에 표시된 여섯 가지 기능만이 聯邦政府의 補助를 받는다는 것을 의미하는 것은 아니고 Census of Bureau에 의한 資料의 體制를 우리의 비교목적에 따라 선택한 것이다.

〈表 IV-3〉 直接支出(D)만을 고려할 경우와 直接支出과 移轉支出(D, I)을 모두 고려한 경우 政府間 機能配分の 比較

(單位: %)

	1967			1972			1977			1985			1990		
	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방
교육(D)	7	25	68	6	23	71	7	25	68	6	26	68	6	25	70
교육(D, I)	19	46	36	15	44	41	16	49	34	14	55	31	9	42	49
고속도로(D)	2	66	32	1	67	32	1	59	40	2	59	39	1	59	40
고속도로(D, I)	28	53	19	30	51	19	28	49	24	29	45	26	18	53	29
공공복지(D)	11	52	37	14	45	41	30	46	24	26	56	18	24	60	17
공공복지(D, I)	67	24	9	58	30	12	70	26	5	72	26	2	41	47	12
보건과 의료(D)	24	35	40	30	35	35	25	37	38	22	36	42	19	38	42
보건과 의료(D, I)	32	32	35	34	33	33	33	33	34	29	36	35	23	40	37
자연자원(D)	78	17	5	77	18	5	79	17	4				85	12	4
자연자원(D, I)	83	14	4	79	16	5	83	14	3	90	7	3	85	12	4
주택 및 도시재개발(D)	49	1	51	38	1	61	39	3	57	44	6	50	52	5	42
주택 및 도시재개발(D, I)	85	2	13	65	4	31	91	6	3				64	6	30
합계(D)	18	33	48	18	32	49	20	33	47				22	34	45
합계(D, I)	38	37	25	34	37	29	40	34	26				28	39	33

註: 소수점 이하는 반올림하였으므로 합계가 100이 아닐 수도 있음.

資料: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Governmental Finances*, 1966~67, 1971~72, 1976~77, 1984~85, and 1989~90, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1968, 1973, 1978, 1986, 1991.

인 비중으로 늘어나고 있고 반면 地方政府는 상대적으로 감소하는 추세가 계속되다가 1985년부터 다시 地方政府의 비중이 늘어나고 있으며 州政府의 비중은 그리 중요하지 않다.

다. 人力配分에 의해 測定된 機能分擔

公務員의 수는 서비스를 공급하는 政府階層間 責任配分의 尺度로서 財政責任配分의 代理指標(proxy)로 사용할 수 있다. 그러나 人力配分 資料를 사용할 때는 警察, 消防, 教育, 道路維持·補修 같은 서비스는 勞動集約的인 반면 公共福祉, 社會事業, 高速道路建設 등의 사업은 現金과 資本集約的이라는 사실에 주의해야 한다. 州政府和 地方政府間的 배분에 있어 勞動集約的인 서비스들은 地方政府의 책임인 반면 現金과 資本集約的인 서비스들은 전형적으로 州政府의 책임인 경우가 많다.

〈表 IV-4〉는 聯邦政府, 州政府, 地方政府의 稅階層間的 人力配分 現況을 나타낸 것이다. 最近의 機能別 人力配分의 樣態는 〈附表 1〉에 나타

〈表 IV-4〉 聯邦·州·地方政府의 機能的 人力配分

(單位: %)

	연 방	주	지 방
교 육	—	25	75
고속도로	1	46	54
공공복지	2	43	55
의료 및 보건	17	40	43
경찰	10	10	80
소방	—	—	100
상하수도 및 위생	—	1	99
자연자원	54	37	9
합 계	17	24	59

註: 소수점 이하는 반올림하였으므로 합계가 100이 아닐 수도 있음.

資料: U.S. Department of Commerce Bureau of the Census, *Public Employment*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993.

나 있는 直接支出의 配分樣態와 매우 흡사함을 알 수 있다. 例外的인 경우는 高速道路, 公共福祉, 保健, 自然資源, 住宅 및 都市再開發 등을 들 수 있다. 이와 같은 예외는 高速道路, 公共福祉, 自然資源 등의 기능에서 처럼 대체로 資本 및 現金 對 勞動集約의 차이로 설명이 가능하다. 그렇지만 聯邦政府의 人力配分에 비하여 눈에 띄게 聯邦支出의 配分이 높은 경우는 연방정부의 人력의 職級이 높거나 報酬水準이 높기(本部的인 性格으로 인한) 때문인 경우도 있다고 하겠다. <附表 2>에는 이와 같은 機能別 政府階層間 人力配分의 變化推移를 1967년부터 5년간격으로 나타내고 있다.

라. 要約

州政府와 地方政府間에는 지금까지 直接支出, 財源負擔, 人力配分의 자료 등을 통해 볼 수 있었던 것처럼 많은 機能에 있어 政府階層間 配分이 當該 機能의 擴散範圍에 適合하게 나타나고 있다. 이와 같은 役割配分은 機能에 따라 다양하게 나타나기는 하지만 州政府와 地方政府間뿐만 아니라 특히 財源負擔에 있어서는 聯邦政府와도 밀접한 관계가 있음을 <表 IV-3>에서 확인할 수 있었다.

이와 같은 基本的인 側面을 本節에서는 總體的인 資料를 활용하여 세 계층의 정부간의 상대적인 기능별 중요도를 서비스공급 측면과 재원부담의 측면 그리고 인력배분의 측면에서 보여주고 있다. <表 IV-5>에는 지금까지 논의된 機能配分의 下位要素들(直接支出, 財源負擔, 人力配分)을 종합하여 나타내 보았다. 세 가지의 하위요소를 하나의 표로 종합하기 위하여 가장 비중이 높은 政府階層(substantial plurality)을 선택하여 나타내었다.

위와 같은 綜合的인 比較를 통하여 다음과 같은 結論을 도출할 수 있다. 첫째, 각 계층의 정부는 主導的으로 공급하고 있는 기능이 相異함을 알 수 있다. 直接支出에 있어서의 聯邦政府-州政府-地方政府 비교를

〈表 IV-5〉 直接支出・財源調達・人力配分の側面에서 본
各機能別 主要供給 政府階層

(單位: %)

	직 집 지 출			재 원 조 달			인 력 배 분		
	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방
교육			X		B	B			X
초·중등			X						X
고등		X						X	
기타	X							X	
고속도로		X			X			B	B
공공복지		X		B	B			B	B
현금	X								
기타		X							
의료·보건		B	B		B	B		B	B
의료		B	B					B	B
보건	B	B	B						X
경찰			X			X			X
소방			X			X			X
상하수도과 위생			X			X			X
자연자원	X			X			X		
주택·도시재개발	B		B	X					X

註: B=두계층 이상의 정부가 차지하는 비중이 비슷한 경우.

資料: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Governmental Finances*, 1991.

———, *Public Employment*, 1993.

시도한 아홉 가지 主要機能 중에서 聯邦政府는 自然資源의 보존과 관리에서 지배적인 역할을 수행하고 있으며 公共福祉의 상당한 부분을 담당하고 있고 保健, 住宅 및 都市再開發의 두 가지 기능을 州政府 또는 地方政府와 함께 주도하고 있다. 州政府는 高速道路의 관리에서 주도적인 역할과 高等教育과 公共福祉에서 상당한 부분을 담당하며, 醫療 및 保健서비스에서 주도적인 지위를 지방정부와 공유하고 있는 것으로 나타난다. 地方政府는 警察, 消防, 上下水道와 衛生에서 지배적인 위치를 점하며 初·中等教育의 상당한 부분과 住宅 및 都市再開發, 醫療서비스 공급의 주도적인 지위를 聯邦政府 또는 州政府와 공유하고 있는 것으로 나타난다.

둘째, 直接支出뿐만 아니라 政府階層間의 移轉支出을 반영하는 財源負擔을 기준으로 할 경우 주도적인 재정책임의 구조는 聯邦政府和 州政府의 역할이 약간 증가하는 것으로 나타난다. 이는 交付金과 補助金의 비중을 반영한 것으로 地方財政調整制度의 機能別 役割을 파악할 수 있다.

셋째, 人力配分을 통해 機能別 責任의 配分을 測定하는 경우는 地方政府의 役割이 增大되는 것으로 나타나는데, 이는 補助金이 수반되는 사업(intergovernmental functions)에 있어서 勞動, 現金, 資本의 集約的인 使用이 聯邦政府, 州政府, 地方政府間에 差異를 보이기 때문인 것으로 설명될 수 있을 것이다.

3. 日本

日本에 있어서 中央政府와 地方政府間의 機能配分은 제2차 세계대전이 끝나면서 진행된 地方制度의 改革에 따라 근본적으로 변화했다. 戰前의 地方制度는 「地方官 官制」와 東京都制, 府縣制, 市制, 町村制의 「地方自治法」이라는 이원적인 체제로 지방자치체는 국가행정기관의 하부적 단체에 불과했고, 國家·道都府縣·市町村間의 監督, 被監督機關의 上下關係에 놓여 있었다. 그러나 이러한 상하관계는 戰後 새로운 「地方自治法」에 의해 해소되어 「地方自治法」만을 基本法으로 하는 일원적인 체제로 개혁되었다. 이와 같이 지방자치단체가 독립주체로 발전함에 따라 지방자치단체에 대한 국가의 조언·지도·원조 등 非權力의인 關係는 가능하지만, 戰前과 같은 一般的 後見的인 監督權은 철폐되었다⁶⁾.

6) 이러한 변화의 정도는 국가와 지방자치단체의 관계에 대한 지방자치법의 규정에도 나타나는데 戰前에는 ‘監督’에서 戰後에는 ‘關係’로 바뀌었다(1952년 개정). 이에 대한 보다 자세한 논의는 총무처(1992) 참조.

戰後, 지방자치단체가 독립함에 따라 戰前부터 국가기능 중 중요기능으로 간주해 오던 警察, 教育機能이 지방자치단체로 이양되고 消防行政도 경찰로부터 분리되어 市町村의 소관사무가 되었다. 이러한 地方分權화는 기능의 재배분의 차원에서 계속되었으나 실효를 거두지 못한 것으로 평가되어 機能再配分の 논의는 지금까지 계속되고 있다(총무처, 1991).

가. 國家와 地方間 機能의 再分配 努力

「地方自治法」 제2조 제3항에는 지방자치단체의 기능을 총괄적으로 예시하고 있는바 이를 <附表 3>에 나타내었다. 한편 같은 條 第10項에는 地方自治團體가 처리할 수 없는 기능을 확정하고 있는바, 1) 司法에 관한 사무, 2) 刑罰 및 國家의 懲戒에 관한 사무, 3) 國家의 運輸·通信에 관한 사무, 4) 郵便에 관한 사무, 5) 國立教育 및 研究施設에 관한 사무, 6) 國立病院 및 療養施設에 관한 사무, 7) 國家의 航行·氣象 및 水路施設에 관한 사무, 8) 國立博物館 및 圖書館에 관한 사무 등이 열거되어 있으며 물론 國防과 外交는 국가의 고유기능으로 되어 있다.

그러나 제3항의 내용은 어디까지나 예시일 뿐이며 ‘法律이나 이에 근거한 法令에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다’라는 단서가 붙어 있어 중앙의 각 省廳은 법률로 지방자치단체의 사무를 국가의 것으로 변경하거나 기관위임사무로서 처리토록 할 수도 있는 것이다. 이러한 불명확한 국가와 지방자치단체간의 기능(권한)배분의 상황을 재검토하여 독립된 지방자치단체에 적합한 기능의 재분배를 시도한 것이 ‘Shoup 권고’를 바탕으로 하여 설치된 地方行政調査委員會가 제출한 ‘行政事務再分配到 關한 勸告’이다⁷⁾. 여기서의 권고가 채택되지 못하고 보류되었

7) Shoup 사절단은 중앙과 지방간의 기능배분에 적용되어야 할 세 가지 원칙을 적시하

지만 계속된 몇 차례의 臨時行政調査會의 결론도 이와 맥을 같이 하고 있다.

나. 中央과 地方政府間의 財源配分

中央政府와 地方政府間의 기능배분은 歲出豫算에 종합적으로 반영된다는 점에서 우선 中央政府와 地方政府의 歲出分擔의 推移를 비교해 보고자 한다. <表 IV-6>에 의하면 戰前에는 중앙과 지방의 부담이 거의

<表 IV-6> 中央과 地方財政의 配分推移(1935~1991)

(單位: %)

	정부간 세출순계액 구성비		세출순계액의 국민총지출 대비 비중		
	중앙 ¹⁾	지방 ²⁾	중앙	지방	중앙+지방
1935	47.5	52.5	11.4	12.6	24.0
1941	69.3	30.7	15.6	6.9	22.5
1961	32.6	67.4	5.6	11.7	17.3
1982	37.1	62.9	10.9	18.5	29.4
1983	39.7	60.3	11.9	18.1	30.0
1984	38.4	61.6	10.9	17.4	28.3
1985	38.4	61.6	10.7	17.1	27.8
1986	38.2	61.8	10.6	17.1	27.6
1987	38.5	61.5	10.9	17.5	28.4
1988	39.0	61.0	11.0	17.2	28.3
1989	38.4	61.6	11.0	17.7	28.7
1990	37.6	62.4	10.7	17.8	28.5
1991	36.1	63.9	10.2	18.0	28.3

註: 1) 지방정부로의 이전지출을 뺀 중앙의 세출순계액의 對총세출순계액에 대한 비율. 총세출순계액은 지방정부로의 이전지출을 뺀 중앙의 세출순계액과 중앙으로의 이전지출을 뺀 지방의 세출순계액의 합.

2) 중앙정부로의 이전지출을 뺀 지방의 세출순계액의 對총세출순계액에 대한 비율.

資料: 日本自治省, 『地方財政白書』, 1993.

였는바 ① 行政責任 明確化의 원칙, ② 能率優先의 원칙, ③ 市町村 優先의 원칙 등이 그것이다. 자세한 논의는 총무처(1991) 참조.

비슷하다가 전쟁을 치루면서 중앙으로 급격히 집권이 이루어졌으며 1961년부터는 다시 지방의 기능이 中央政府의 그것을 넘어서고 있으며 지방이 접하는 비중은 계속적으로 증대하는 추세에 있음을 알 수 있다.

政府階層間的 이전지출을 고려한 후에도 이러한 추세는 더욱 두드러지는데 1991년의 세출순계를 기준으로 하였을 경우 총재정을 100이라 하였을 때 중앙은 36.1%를, 그리고 地方政府는 63.9%를 지출하고 있어 地方財政의 役割이 壓倒의임을 확인할 수 있다. 한편 국민총지출 중 재정이 차지하는 비중은 1961년에는 17.3%에 불과하였으나 1980년대에 들어서면서 28% 내외에서 안정적인 모습을 나타내고 있다. 1991년의 總財政이 國民總生産에서 차지하는 비중은 28.3%이며 이 중에서 中央政府는 10.2%를, 地方政府는 18.0%의 支出責任을 분담하고 있다.

다음으로 中央政府와 地方政府의 1991년도 세출현황을 기능별로 나누어본 것이 <表 IV-7>에 나타나 있다. 政府階層間的의 移轉支出을 고려하고 난 歲出純計를 기준으로 하였을 때 먼저 中央政府의 기능 중 가장 커다란 비중을 차지하고 있는 것은 公債費로 中央政府 예산 총액에서 33.2%에 이르고 있어 적자재정의 적극적인 활용이 中央政府를 중심으로 하여 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다음으로 비중이 높은 기능은 社會保障關係費로 21.7%를 차지하고 있으며 특히 救護事業에 해당하는 民生費의 비중이 19.5%에 이른다. 國土開發費를 중심으로 한 國土保全 및 開發費가 10.4%로 그 뒤를 따르며 防衛費(9.5%), 産業經濟費(7.7%), 機關費(6.8%), 教育費(4.6%), 恩給費(3.9%)의 순으로 구성되어 있다.

地方政府의 기능 중 가장 비중이 높은 항목은 國土保全 및 開發費로 地方政府 예산 총액의 24.6%에 이르며 教育費가 21.0%로 그 다음으로 높은 비중을 점하고 있다. 社會保障關係費가 20.0%, 機關費가 19.1%를 차지하는 반면 公債費는 8.3%, 産業經濟費는 6.8%로 그리 비중이 크지 아니하고 防衛費와 地方財政費의 경우는 地方政府의 책임이 전혀 없다는 점이 특기할 만하다.

中央政府와 地方政府의 재정을 합한 일반정부의 기능을 보면 역시 社會

〈表 IV-7〉 1991年度 中央과 地方의 機能別 歲出狀況

(單位: %)

	세출순계역의 기능별 구성비			총액중 지방의 비율	중앙세출중 이전지출의 비율
	중앙 ¹⁾	지방 ²⁾	총액 ³⁾		
기 관 비	6.8	19.1	14.7	83.2	4.2
일 반 행 정 비	1.8	12.7	8.8	92.4	7.3
사법경찰소방비	2.2	5.1	4.1	80.1	6.3
외 교 비	1.5	-	0.5	-	-
징 세 비	1.3	1.3	1.3	63.2	0.0
지 방 재 정 비	2.0	-	0.7	-	94.8
방 위 비	9.5	-	3.4	-	0.6
국 토 보 전 개 발 비	10.4	24.6	19.5	80.7	48.5
국 토 보 전 비	1.9	3.3	2.8	75.2	49.0
국 토 개 발 비	7.9	20.3	15.8	82.1	46.4
재 해 복 구 비	0.4	1.0	0.8	79.6	72.1
기 타	0.2	-	0.1	-	-
산 업 경 제 비	7.7	6.8	7.1	60.9	14.2
농 립 수 산 업 비	2.6	2.1	2.3	58.3	29.1
상 공 비	5.1	4.7	4.8	62.1	3.6
교 육 비	4.6	21.0	15.1	89.0	61.4
학 교 교 육 비	4.1	16.2	11.8	87.4	61.9
사 회 교 육 비	0.1	2.0	1.3	95.9	30.7
기 타	0.4	2.8	2.0	93.4	62.6
사 회 보 장 관 계 비	21.7	20.0	20.6	61.9	25.1
민 생 비	19.5	11.4	14.3	50.8	21.8
위 생 비	0.9	6.2	4.3	92.7	50.4
주 택 비	1.2	2.3	1.9	77.4	43.6
기 타	0.1	0.1	0.1	48.9	26.0
은 급 비	3.9	0.2	1.5	8.3	-
공 채 비	33.2	8.3	17.3	30.6	-
전년도조상충용금	-	0.0	0.0	100.0	-
기 타	0.2	-	0.1	-	-
합 계	100.0	100.0	100.0	63.9	38.1

註: 1) 지방으로의 이전지출을 뺀 중앙의 세출순계역.

2) 중앙으로의 이전지출을 뺀 지방의 세출순계역.

3) 주1)과 2)의 합계액.

資料: 日本自治省, 『地方財政白書』, 1993.

保障關係費가 20.6%로 가장 비중이 높다. 國土保全 및 開發費가 19.5%로 그 다음이며 公債費(17.3%), 教育費(15.1%), 機關費(14.7%)의 순

으로 産業經濟費(7.1%)와 防衛費(3.4%)의 비중이 높지 않은 것은 우리의 경우와 크게 다른 모습을 보여주고 있다.

기능별로 파악했을 경우 우리의 일반행정비에 해당하는 機關費(83.2%), 國土保全 및 開發費(80.7%), 教育費(89.0%)의 세 가지 기능은 모두 총재정 중 地方政府의 비중이 압도적임을 알 수 있고 産業經濟費(60.9%)와 社會保障關係費(61.9%)의 경우도 地方政府의 지출비중이 더 크다. 총체적으로 1991년 세출결산의 63.9%를 地方政府가 지출하였고 中央政府는 36.1%를 집하고 있으며 中央政府의 총예산 75조 6,274 억엔 중 38.1%를 지방자치단체로 이전하고 있다⁸⁾.

다. 機能別 政府階層間 人力的 配分

일본의 공무원체계는 크게 國家公務員과 地方公務員으로 대별된다. <表 IV-8>에는 政府階層間의 人力配分の 推移를 나타내었다. <表 IV-8>에 의하면 政府人力的 總規模는 1980년대 중반까지는 증가추세를 보이다가 정체국면을 보이고 있으며 이를 國家公務員과 地方公務員으로 나누어 살펴보면 주로 地方公務員의 增加가 總公務員數 增加의 대부분을 차지하고 있다. 이는 地方行政서비스가 주로 對民行政과 執行業務로 구성되어 있으므로 국민생활 수준의 향상에 따라 福祉 및 厚生の 需要가 크게 늘어난 데 기인하는 것으로 설명할 수 있다. 지난 20여 년 동안 全體 公務員의 수는 20.7% 증가하였는데 반해 地方公務員의 수는 같은 기간에 31.2% 증가하였음을 알 수 있다. 반면에 中央公務員의 數는 自衛官을 포함할 경우는 1.3% 감소하였고 自衛官을 제외한 一般公務員의 경우는 3.3% 감소하고 있는바 이는 政策決定 등의 中央行政業務의 效率

8) 地方交付稅, 地方讓與稅 및 國庫支出金(교통안전대책 특별교부금, 국유제공시설 등 소재 시정촌조성교부금 및 지방채의 특정자금 공공사업채를 포함)의 合計額을 의미한다.

〈表 IV-8〉 日本 政府階層間 人力의 年度別 變化

(單位: 명, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1970~1991 증가수 및 증가율
국가공무원 (자 위 관)	1,184,686 (259,058)	1,191,435 (266,899)	1,199,176 (270,184)	1,187,525 (272,162)	1,171,761 (274,652)	1,169,292 (274,306)	-15,394 (-1.3) 15,248 (5.9)
지방공무원	2,463,296	2,940,066	3,167,744	3,222,019	3,228,318	3,232,022	768,726 (31.2)
전체 공무원	3,647,982	4,131,501	4,366,920	4,409,544	4,400,079	4,401,314	753,332 (20.7)

註: 국가공무원수는 국회, 재판소 및 자위관을 포함한 것임.

지방공무원에서는 특별직을 제외함.

資料: 日本 總理府 統計局(1971, 1976, 1982, 1987, 1991), 『日本統計年鑑』.

日本 人事院(1992), 『公務員白書』.

화를 위한 계속된 行政改革과 執行業務의 꾸준한 地方移讓의 效果로 해석할 수 있을 것이다.

〈表 IV-9〉에는 1990년의 政府階層別 人力配分의 現況을 機能에 따라 비교해 보았다. 一般管理의 경우 中央政府人力의 비중은 11.3%에 불과하고 警察 및 消防 등 國內秩序維持機能도 13.3%의 인력만이 中央政府의 소속이다. 教育 및 文化機能의 경우(9.6%)와 病院 및 福祉厚生의 경우(13.4%)도 맥을 같이 하여 中央政府는 10% 내외의 비중을 점하는데 그치고 있다. 반면에 産業經濟機能의 경우는 79.2%의 인력이 中央政府의 공무원으로 1차산업, 제조업, 통상, 과학기술 및 정보통신과 사회간접자본 및 국토관리로 구성되는 經濟開發을 주로 中央政府에서 담당하고 있음을 파악할 수 있다. 총체적으로는 전체 400여 만명의 공무원 중 국가공무원은 1990년 기준으로 21.2%인 86만 8,408명에 불과하며 78.8%는 지방공무원으로 구성되어 있다.

〈表 IV-9〉 日本 政府階層間 機能別 人力配分(1990)

(單位: 명, %)

	중앙 정부	지방 정부	총 계
일반 관리 기능	86,814(11.3)	683,045(88.7)	769,859(18.8)
외교 · 국가 방위	29,895(100.0)	-	29,895(0.7)
국내 질서 유지	58,801(13.3)	384,535(86.7)	443,336(10.8)
산업 경제	454,606(79.2)	119,601(20.8)	574,207(14.0)
교육 · 문화	137,222(9.6)	1,297,802(90.4)	1,435,024(35.0)
병원 · 복지 후생	101,070(13.4)	654,800(86.6)	755,870(18.5)
기 타	-	88,535(100.0)	88,535(2.2)
총 계	868,408(21.2)	3,228,318(78.8)	4,096,726(100.0)

註:國會, 裁判所職員 및 自衛官 제외.

資料: 日本 總理府 統計局(1991), 『日本統計年鑑』.

日本 人事院(1992), 『公務員白書』.

V. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 改編方案

1. 基本方向

中央·地方間의 歲出機能의 適正配分에 관한 理論的 論議와 國際比較에 기초하여 우리나라 中央·地方政府間 機能 再調整의 基本方向을 整理해보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치의 본격적인 실시에 따라 논의되고 있는 中央·地方政府間 機能 再調整 問題에 있어서는 먼저 바람직한 公共部門의 規模 즉, 民間部門과의 領域 再調整問題가 선행되어야 할 것이다. 궁극적으로 정부의 역할은 市場機構를 통해서 充足될 수 없는(market failure) 國防, 治安 등 이른바 純粹公共財와 外部效果(externalities)의 고려에 따라 민간부문에만 맡겨 놓을 수 없는 재화의 공급과 서비스의 공급에 한하여야 하며 경제행위에 있어서 정부의 간여를 가능한 한 줄여야 할 것이다. 따라서 정부의 개입이 꼭 필요한 경우에도 직접적인 공급이나 규제보다는 市場機構를 될 수 있는대로 활용하여야 한다는 原則(production과 provision의 구별)에 따라 정부와 민간부문간의 역할이 再調整되면 이에 따라 중앙정부와 지방정부간 기능의 배분도 크게 달라질 수밖에 없을 것이다.

둘째, 지방과 중앙을 포함한 정부기능에 있어서 社會保障 및 福祉部門의 비중은 가장 낮은 반면 經濟開發·教育·國防과 一般行政의 比重은 가장 높은 편이므로 앞으로 社會保障 및 福祉의 機能을 크게 확충할 필요가 있는 것으로 판단된다. 물론 각 나라의 현 시점의 중앙정부와 지방정부간의 기능별 배분양태는 그 나라 고유의 역사적인 배경과 사회적인 산물이라 할 것이므로 단순비교는 어렵다 하더라도 분권화정책을 시작하는 우리에게 시사하는 바는 크다고 하겠다.

셋째, 一般行政 및 經濟開發部門의 경우 중앙정부와 지방정부를 합한 일반정부의 비중이 다른 나라들에 비교해 높은 편이다. 따라서 이 두 기능이 우선적으로 재정비가 이루어져야 할 것이다. 일반행정의 경우 작은 정부를 위한 효율화 작업이 요구되며 특히 지방정부의 경우 비효율·낭비적인 요소가 많이 발견된다는 측면에서 지방자치의 전면실시를 앞두고 개혁의 차원에서 과감한 군살빼기 노력이 경주되어야 할 것이다. 각종 官邊團體에 대한 정부의 보조금 지급을 대폭 감축하기로 한 최근의 조치는 이러한 맥락에서 매우 시의적절한 것으로 판단된다. 경제개발의 기능은 정부가 할 수 있고 민간보다 더 잘할 수 있는 여지가 점차적으로 줄어들고 있다는 차원에서 과감한 기능의 전환이 요구되는 영역이라 할 수 있다. 한편으로는 정부주도의 경제개발의 민간대체를 이루어가면서 또한편으로는 지속적인 경제성장을 위해서는 지금까지 소홀했던 사회간접자본의 확충이 긴요하다는 측면에서 오히려 경제개발기능의 확대가 필요하므로 균형된 시각에서 경제개발기능을 재조정하는 것이 바람직한 것이다.

넷째, 社會保障과 福祉機能(redistribution function)은 그 외부효과가 커서 지역적 공급은 효율적이지 못하고 또 전국적으로 어느 정도의 표준적인 공급이 이루어져야 하므로 중앙정부의 사회보장 및 복지기능, 특히 재원부담의 측면에서 보다 강화되어야 하며 이와 아울러 직접지출 측면에서 지방정부의 사회복지기능 역시 크게 확충되어야 한다. 따라서 다른 부분과 비중 재조정이 필요하다고 하겠다.

다섯째, 教育部門은 우리의 경우 私學의 비중이 그리 크지 못하고 公教育이 주를 이루고 있으며 다른 나라에 비해 중앙정부의 비중이 높게 나타나는 점을 감안할 때 앞으로 크게는 私教育의 對公教育 비중 그리고 공교육 내에서는 지방정부의 역할이 보다 강화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현행 교육자치제도의 체계적인 정비와 함께 교육자치체계를 일반 지방자치체계와 연계시키는 제도적인 보완이 필수적이다. 나아가서 현재 엄청난 사교육비의 공교육비로의 전환방안에 관한 연구가 체계

적으로 이루어져야 한다.

여섯째, 地域間 均衡發展이라는 목표는 우리나라 정부가 추구해야 할 핵심 정책방향 중의 하나로서 그 우선순위가 매우 높다고 하겠다. 정부는 신경제 5개년 계획에서 재정개혁의 일환으로 「地域發展 綜合計劃制度」의 導入을 추진하고 있다. 앞으로 중앙정부와 지방정부의 長 選舉에 따른 公約의 濫發은 實現不可能한 地域公約의 제시로 나타나고, 중앙정부와 지방정부 사이 그리고 지방정부 사이에 정책의 일관성과 조화의 유지를 어렵게 할 것이다. 지역이기주의를 극복하고 지방자치단체 상호간의 이해 대립과 葛藤을 解消·克服하기 위해서는 각종 욕구를 객관적 논리에 바탕하여 합리적으로 조정하면서 국가목표를 적극적으로 추진하기 위한 새로운 제도로서 지역계획제도의 도입이 필요하다. 地域計劃制度가 導入되면 지역개발이 국가계획에 부합되도록 계획의 妥當性이 調査·協議될 것이고 필요에 따라서는 中央政府가 財政的 支援을 提供하게 될 것이다. 이러한 목표는 중앙과 지방정부간 기능 재배분과 이에 따른 재원재배분을 통해 지방정부의 자주적인 세원 확충노력, 세외수입 확대 및 주기적 요율 재검토와 아울러 地方交付稅, 國庫補助金, 地方讓與金 등의 諸財政調整制度를 재정립함으로써 이루어질 수 있을 것이다.

中央·地方政府間 財源配分이 機能配分과 일치하도록 하는 것이 최선이라는 데에는 누구나 동의를 하지만 현실적으로 중앙과 지방정부간에 상당한 규모의 기능이 중복 경합되고 있기 때문에 이를 명확히 구분해 내는 작업은 매우 어려울 것으로 사료된다. 앞으로의 改善方向에 대해서는 더욱 깊은 연구가 이루어져야 하겠지만 비용이 적게 드는 수준(階層)의 정부단위가 그 기능을 담당하도록 하는 대전제에 대해서는 누구도 이의를 제기하기는 어려울 것이며 여기서의 비용은 거래비용 관점에서의 넓은 의미로서의 供給費用을 말하는 것이다.

2. 機能 및 財政責任 再調整 方案

앞에서의 基本方向에 입각하여 中央政府와 地方政府間의 機能再配分을 1992년도 中央政府의 機能別 歲出豫算에 적용하여 機能移讓에 따른 財政規模를 推算하여 보면 다음과 같다. 中央政府와 地方政府間 機能配分을 各各의 歲出機能別 分類를 基準으로 하여 豫算上의 細目을 중심으로 파악해 보았다.

가. 教育機能

教育機能은 국민 모두에게 어느 정도의 基本的인 供給이 필요한 價値財(merit goods)이므로 中央政府가 補助金을 지급하는 것이 理論的으로 妥當한 측면이 있지만 우리나라의 경우와 같이 全的으로 中央財政에 依存하고 있는 나라는 별로 없는 실정이다. 지방정부는 서울특별시와 5개 직할시에 한하여 地方稅인 담배소비세의 일부를 中等敎員의 俸給으로 充당하고 있는 정도의 連繫만을 유지하고 있다. 全體 地方教育豫算에서 地方政府의 轉入金이 차지하는 비중은 매우 미미한 실정이다.

이는 現行 教育自治制度의 形態와 직결되어 있는 사안으로 教育財政의 現況을 살펴보면 教育機能에 소요되는 財源은 中央政府 負擔의 教育財政交付金과 地方教育讓與金의 財源인 教育稅의 全額, 그리고 公納金 등의 稅外收入이 주종을 이루며 여기에 地方政府의 轉入金이 더해지는 형태를 띠고 있다. 長期的으로 教育稅를 地方教育稅로 전환하여 地方稅化하고 이를 주축으로 하는 지방정부의 전입금을 획기적으로 증대시킬 필요가 있다. 中等敎育은 外部效果가 미치는 범위를 대략 廣域에 一致시킬 수 있고 初等敎育의 경우는 基礎自治團體의 圈域으로 推定할 수 있으므로 이들 권역에 맞는 地方移讓이 바람직하다고 판단된다.

일부 學者들은 教育機能이 지금과 마찬가지로 中央政府의 負擔으로 이루어지는 것이 地域間 衡平性의 調整과 敎育의 質 統制라는 측면에서

優越하다고 주장하고 있으나 이는 教育이라는 財貨의 準地方公共財의 (quasi-local public goods)인 特性을 이해하지 못한 때문에 판단된다. 初等教育과 中等教育의 경우 그 波及效果의 範圍가 局地的이거나 廣域의임이 理論的·實證的으로 證明이 되고 있다¹⁾.

따라서 初等教育은 市·郡에 그리고 中等教育은 市·道에서 관장하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 현재 中央政府에서 支出하는 初中等教育事業(5조 5,081억원)을 지방정부부문으로 이양하는 것이 필요하다. 그러나 이와 같은 기능의 재배분은 기능이양에 따른 所要財源의 規模(教育財政交付金 5조 4,706억원과 地方教育讓與金 1조 7,733억원)가 엄청나고 현재 市郡단위의 地方教育廳이 地方行政區域과 일치하지 않는 경우도 있으며 대폭적인 租稅體系의 改編이 隨伴되는 문제이므로 長期的인 改革課題로 남겨 놓을 수밖에 없다. 이와 아울러 막대한 私教育費의 公教育費로의 吸收方案이 강구되어야 할 것이다.

나. 保健 및 生活環境改善機能

保健 및 生活環境 改善機能은 최근에 落東江 廢水污染事件을 계기로 모든 國民의 관심의 대상이 되면서 環境分野의 行政力 擴充의 必要性이 강조되고 있다. 상하수관련의 물문제 등 環境關聯業務는 環境處가 총괄하여 관리하도록 되어 있고 地方環境廳들이 一線機關으로서 집행까지 담당하고 있지만 이들과 一般 地方行政機關間의 業務領域調整이 모호한 문제가 있다. 基本的인 調查 및 全國的인 基準의 確立, 그리고 監督의 機能은 中央政府가 담당하는 것이 적절한 반면 上·下水道 事業 및 給水施設의 維持·補修 등은 外部效果의 流出範圍에 맞도록 해당 지방자치단체에 기능을 이양할 필요가 있는 것이다.

1) 準地方公共財 理論에 대한 보다 상세한 論議는 Browning and Browning(1983) 참조.

保健 및 生活環境 改善機能 중에서 上·下水道事業, 구체적 단위사업 별로는 簡易給水事業(24억원)은 시·군으로, 地方上水道事業(토지관리 및 지역균형개발 특별회계 794억원)과 下水道事業(189억원)은 시·도로 각각 재정책임을 이양하는 것이 바람직할 것이다. 政治的인 責任성과 行政的인 效果性이 기준이 되어 행정업무가 배분되어야 한다는 차원에서 보건과 환경부문은 상당한 부분이 지방이양의 대상이 되어야 할 것으로 보인다.

다. 社會保障機能

長期的으로 우리나라도 선진국수준의 社會福祉 機能을 政府가 담당하여야 할 것이다. 傳統的으로 이 부문에 政府支出이 相對的인 零細性을 띠는 수밖에 없었던 것은 經濟開發 등 成長經濟政策의 推進을 위한 政府의 主導的인 役割의 裏面에는 社會福祉 機能의 外면이 나타날 수밖에 없었다. 앞에서 살펴본 바와 마찬가지로 중앙정부와 지방정부의 총채정규모 중에서 社會福祉機能이 차지하는 비중은 겨우 8.6%에 불과하며 이는 獨逸에 비해 20% 정도밖에 되지 않는 수준이다. 따라서 社會保障機能은 個人年金 등의 民間部門의 노력과 함께 中央政府와 地方政府 모두가 擴充에 노력해야 할 것이다.

中央政府와 地方政府間의 配分은 1992년 현재 64 대 36으로 단위사업 중에서 지방정부지출이 더 效率的이거나 地域的인 情報가 要求되는 경우는 地方政府로의 적절한 機能移讓이 이루어져야 할 것이다. 구체적으로 居宅保護, 施設保護, 就勞救護, 浮浪人保護, 社會福祉館 運營 등의 生活保護事業(2,693억원의 절반인 1,347억원)과 障礙人福祉, 保育事業, 老人福祉, 兒童福祉, 婦女福祉 등의 社會福祉事業(1,789억원의 절반인 895억원)은 중앙과 시·군이 공동으로 담당하는 것이 便益의 擴散範圍와 最小限의 서비스보장(national minimum)차원에서 타당할 것으로 판단된다²⁾.

라. 住宅 및 地域社會開發機能

住宅供給과 都市再開發 등 地域開發事業은 제3섹터방식 등 民間의 創意와 自律을 중시해야 하는 부문이라고 할 수 있다. 정부계층간의 기능 배분의 측면에서도 住民과 밀접한 계층의 정부가 더 效率的이며 外部效果의 流出範圍面에서도 中央政府의 領域은 별로 없는 부문이다. 특히 地域의 均衡開發이라는 國家目標에 비추어서 그리고 지역의 특성에 맞는 개발정책이 수행되어야 한다는 점에서 地方政府의 役割 提高가 필요한 부문인 것이다.

住宅 및 地域社會開發機能에 있어서는 住宅事業(2,761억원과 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 5,005억원)과 都市開發事業(1.8억원)이 지역의 특수성을 고려할 수 있으면서 規模의 經濟를 달성할 수 있는 市·道로 再配分되는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

마. 農水産開發機能

UR 이후 지금까지 크게 관심의 대상이 되지 못하였던 農業部門에 농민들만이 아니라 온 국민의 관심이 집중되고 있다. 외국의 값싼 농산물이 수입됨에 따라 국내농산물의 가격이 하락하여 국내생산이 감소하게 되는 등 構造調整이 필요한 시점인 것이다. 이와 같은 農業構造調整을 위해 당초 정부는 오는 2001년까지 경쟁력 제고를 위한 構造改善을 위해 35조 5천억원, 그리고 所得源 擴充 등 農漁村 活力增大 施策을 추진하는 경비로 6조 2천억원 등 총 42조원에 달하는 農業構造改善 投資計劃을 세워놓은 바 있다. UR 타결 이후 이에 더하여 1994년 7월부터 農漁村特別

-
- 2) 生活保護事業과 社會福祉事業은 대표적인 國庫補助事業으로 여기서의 中央政府 豫算은 國庫補助金으로 지방정부에 지원되는 액수를 의미한다. 따라서 改編案의 내용은 地方費 負擔을 현재보다 늘리고 國庫補助의 規模를 縮小하여야 한다는 주장이다.

稅를 매년 1조 5천억원 규모로 마련하여 앞으로 10년간 집중 투자할 계획이다.

이와 같은 농업부문의 구조조정 투자는 전국토의 自然資源 및 環境維持, 그리고 食糧의 安定的인 需給의 保障 등 전국민에게 돌아가는 外部效果도 크지만 업무에 따라서는 적당한 규모의 광역정부가 담당하는 것이 外部效果의 範圍側面에서 더 효율적인 경우도 많다. 전국적인 과급효과를 지닌 流通과 糧政政策部門은 계속 中央政府가 담당하는 것이 바람직하지만 구체적인 지역의 특성을 감안할 필요가 있는 耕地整理事業 등에서는 廣域自治團體의 業務擔當의 비중을 증대시킬 여지가 있다고 하겠다.

農水産開發機能에 있어서는 農業生産基盤造成事業 특히 排水改善(530억원의 절반인 265억원), 水利施設 改補修(437억원의 절반인 219억원), 一般用水開發(농어촌구조개선 특별회계 413억원의 절반인 207억원) 등의 사업은 중앙과 시·도가 공동으로 담당하는 것이 規模의 經濟와 地域의 特性을 調和시킬 수 있는 方案이라 판단된다.

바. 國土資源 保存開發機能

地方自治가 본격적으로 정착이 되면 自然資源(natural resources) 이외의 河川 등의 維持補修는 하천유역을 관할하는 廣域自治團體가 그 기능을 담당하는 것이 적절할 것이다. 地形은 地域에 따라 상이하므로 이를 보존하고 개발하는 주체도 중앙정부보다는 外部效果의 流出範圍에 해당하는 當該 廣域自治團體로 하는 것이 行政的인 效果性 측면에서 比較優位가 있을 것이다.

國土資源 保存開發機能에 있어서는 一般河川改修, 水害常習地改善, 水門調査, 河川維持補修 등의 治水 및 災害對策事業(1,757억원의 절반인 879억원)이 편의의 확산효과와 규모의 경제 등을 고려하여 중앙정부와 시·도가 공동으로 수행할 이양대상이다. 觀光資源 開發事業도 國立

觀光地開發과 함께 市立 및 道立觀光地開發로 지역의 특수성을 살릴 수 있는 여지가 크다는 점에서 이양의 대상(409억원의 절반인 205억원)이 될 수 있다.

사. 輸送 및 通信機能

航空이나 海上運送의 경우는 많은 나라에서 中央政府가 이를 담당하고 있으며 이것이 經濟的으로 效率的이라 하겠다. 그러나 陸路運送의 경우 특히 道路와 地下鐵의 경우는 서비스를 이용하는 使用者가 전국민이라기보다는 특정 지역의 주민인 경우가 대부분인 것이다. 따라서 대부분의 나라에서는 財政的인 衡平性 側面에서 中央政府가 道路財源으로 사용토록 목적을 한정하는 補助金制度를 활용하고는 있으나 이는 재정이 빈약한(fiscally unhealthy) 自治團體를 지원하는 목적으로 활용되고 있다.

使用者負擔의 原則에도 적합하지 않는 輸送 및 通信機能에 있어서의 地下鐵 建設支援을 위한 都市交通事業(2,440억원과 도시철도사업 특별회계 2,500억원)의 경우는 편의의 귀속과 확산효과를 고려하여 이 기능은 시·도로 재배분되어야 한다. 이는 財政力이 크게 떨어지는 農村地域이 相對的으로 財政이 풍부한 大都市地域의 地下鐵事業을 支援하는 것으로 財政力 均衡化에 逆行하며 地域의 均衡發展이라는 大政策目標에도 위배되고 應能의 原則과 세대간의 재분배를 고려할 때 그 移讓의 妥當性을 충분히 찾을 수 있는 것이다.

아. 司法 및 警察行政機能

政治的인 責任性(political accountability)의 基準에 符合하려면 權力行爲인 警察機能은 地方에서 담당하는 것이 바람직하다. 傳統的으로 우리나라의 警察機能은 서비스 차원이 아니라 統治를 維持하기 위한 道

具로 활용되는 측면이 많았기에 중앙정부의 직할형태로 수행되어 왔다. 戰後의 日本도 警察機能을 地方에 移讓한 것과 마찬가지로 長期的으로 는 우리나라도 警察機能이 治安維持와 住民의 安寧을 지키는 파수꾼으로서의 서비스가 되기 위해서는 지방으로의 이양이 이루어져야 한다.

따라서 司法 및 警察行政機能에 있어서 地方警察行政(1조 3,145억원)이 시·도로 이양되는 것이 주민의 선호나 편익의 범위기준에서 타당할 것으로 판단된다. 이 기능 역시 教育機能과 같이 全面的인 政府의 組織 改編이 隋伴되는 만큼 長期的인 改革의 次元에서 신중한 檢討가 있어야 할 것이다³⁾.

자. 機能 再調整에 따른 所要財源의 規模推定

지금까지 論議한 具體的인 豫算細目別 中央政府 機能의 地方移讓이 이루어지는 경우 地方政府의 財源이 얼마나 더 所要될 것인가 하는 所要財源의 規模를 <表 V-1>에 요약하였다.

이와 같은 地方自治의 全面的 實施와 中央政府機能의 지방 이양에 따른 中央·地方政府間 機能再配分の 調整方案을 調整 前과 短期와 長期的인 調整 後를 비교하여 歲出機能再配分을 <表 V-2>에 제시하였다.

그리고 이와 같은 短期와 長期的인 再配分下에서의 機能과 財源을 大略的으로 連繫시켜 現在와 比較하여 中央政府와 地方政府間의 財政剩餘와 不足을 推算해 보면 <表 V-4>와 같다. 이를 위해서는 먼저 現在의 中央政府와 地方政府間의 財政規模를 파악해야 하므로 이를 <表 V-3>에 나타내었다.

3) 地方警察官署의 現況은 13개 地方警察廳, 222개 警察署, 그리고 3,389개의 支·派出所가 있으며 현재 國家事務로 分類되어 있어 消防事務와 함께 地方移讓의 대상으로 논의되고 있다.

〈表 V-1〉 機能移讓에 따른 所要財源의 再分配

(單位: 10억원)

大 機 能	單位事業	短 期		長 期	
		地域	金額	地域	金額
教育機能	初·中等教育	-		시·군·도 ¹⁾	5,508.1
保健 및 生活環境改善機能	簡易給水事業	시·군	2.4	단 기 조 정 과 동 일	
	地方上水道事業	시·도	79.4		
	下水道事業	시·도	18.9		
社會保障機能	生活保護事業	시·군	134.7		
	社會福祉事業	시·군	89.5		
住宅 및 地域社會開發機能	住宅事業	시·도	776.6		
	都市開發事業	시·도	0.2		
農水産開發機能 ²⁾	排水改善	시·도	26.5		
	水利施設 改補修	시·도	21.9		
	一般用水開發	시·도	20.7		
國土資源 保存開發 ²⁾	治水 및 災害對策事業	시·도	87.9		
	觀光資源開發事業	시·도	20.5		
輸送 및 通信機能 ²⁾	都市交通事業	시·도	494.0		
司法 및 警察行政機能	地方警察行政	-		시·도	1,314.5
計		1,773.2		8,595.8	

註: 1) 초등교육은 시·군으로 중등교육은 시·도에 이양됨.

2) 농수산개발기능, 국토자원 보존개발기능과 수송 및 통신기능은 경제개발 기능에 포함됨.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1993.

〈表 V-4〉에 의하면 1992년 豫算을 基準으로 하여 歲入比重과 歲出의 責任比重을 中央政府와 地方政府로 對比하여 볼 때 中央政府의 歲入比重이 歲出比重보다 5.0%, 역으로 地方政府의 경우는 歲出負擔이 歲入能力에 비해 5.0% 정도 過重한 것으로 나타난다. 이는 『經濟統計年報』의 歲入項目에 國庫補助金은 포함되고 있지 않음을 감안할 때 歲入과 歲出의 配分이 中央政府와 地方政府間에 機能配分の 現水準을 適正하게

〈表 V-2〉 中央·地方政府間 歲出의 機能的 配分(1992年 豫算)

(單位: 10억원, %)

	중 앙 정 부		지 방 정 부		계
一般公共行政	4,756.4	47.7	5,219.0	52.3	9,975.4
一般行政	1,456.0	23.7	4,683.3	76.3	6,139.3
公共秩序 및 安全	2,872.6	84.3	535.8	15.7	3,408.4
國 防	8,924.4	98.5	134.9	1.5	9,059.3
教 育	1,252.5	13.9	7,777.7	86.1	9,030.2
初·中·高	235.8	3.1	7,274.2	96.9	7,510.0
大 學	726.1	100.0		0.0	726.1
保 健	413.1	35.1	764.7	64.9	1,177.8
社會保障 및 福祉	3,372.6	63.6	1,928.7	36.4	5,301.3
住宅 및 地域社會開發	3,624.2	38.9	5,704.3	61.1	9,328.5
住 宅	3,357.8	75.9	1,067.3	24.1	4,425.1
地域社會開發	216.5	5.9	3,480.8	94.1	3,697.3
其他地域社會開發	245.4	99.3	1.7	0.7	247.1
娛樂·文化	192.4	99.1	1.7	0.9	194.1
放送 및 新聞	32.7	100.0		0.0	32.7
經濟事業	5,151.9	36.6	8,931.6	63.4	14,083.5
其 他	2,735.7	81.3	628.3	18.7	3,364.0
機能 調整 前	30,475.6	49.5	31,091.6	50.5	61,567.2
短期 調整 後	28,701.4	46.6	32,865.7	53.4	61,567.2
長期 調整 後	27,387.0	44.5	34,180.2	55.5	61,567.2

註: 일반회계와 특별회계 순계기준

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

반영하고 있는 것으로 보인다. 그러나 地方自治가 本格的으로 實施되는
 머지 않은 장래를 고려하고, 그리고 理論的 原則에 不합하는 바람직한
 機能의 再調整이 이루어지게 되는 경우는 短期的으로는 7.9% 정도, 그
 리고 長期的으로는 10.0% 정도의 歲入不足이 地方政府에 發生할 것으
 로 推定된다.

總務處에서는 地方自治制 실시에 따른 自治基盤의 擴充 및 行政의 分
 權化를 위하여 1992년도 地方移讓 對象事務로 선정·추진하여온 각 부
 처 소관사무에 관하여 이양여부에 대한 合同審議會를 지난 1992년 12월

〈表 V-3〉 中央·地方政府間의 財政規模(1992年 豫算)

(單位: 10억원, %)

	중 앙 정 부		지 방 정 부		계
1. 경상수입	41,811.4	72.3	15,998.1	27.7	57,809.5
1.1 조세	37,651.8	82.0	8,244.3	18.0	45,896.1
1.2 세외수입	4,159.6	34.9	7,753.8	65.1	11,913.4
2. 자본수입	945.0	60.1	626.6	39.9	1,571.6
3. 총세입(1+2)	42,756.4	72.0	16,624.7	28.0	59,381.1
4. 보조금(Grants)	(10,381.1)		10,381.1		-
I. 총세입과 보조금	32,375.3	54.5	27,005.8	45.5	59,381.1
II. 세출 및 순대출	30,475.6	49.5	31,091.6	50.5	61,567.2
III. 총재정수지차(I- II)	1,899.7		-4,085.8		-2,186.1
IV. 보전재원			4,085.8		2,186.1 ¹⁾

註: 일반회계와 특별회계 순계기준

1) 보전재원의 내역은 국내차입이 2조 3,022억원으로 이 중 한국은행 차입이 1조 4,318억원을 차지하고 해외차입이 -1,161억원임.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

〈表 V-4〉 歲出과 歲入의 垂直的 不均衡 程度

(單位: %)

	정부계층	세입비중	세출비중	잉여/부족
調 整 前	중앙정부	54.5	49.5	5.0
	지방정부	45.5	50.5	- 5.0
	정부총계	100.0	100.0	
短 期 調 整 後	중앙정부	54.5	46.6	7.9
	지방정부	45.5	53.4	- 7.9
	정부총계	100.0	100.0	
長 期 調 整 後	중앙정부	54.5	44.5	10.0
	지방정부	45.5	55.5	-10.0
	정부총계	100.0	100.0	

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

에 개최하여 移讓對象事業을 조정하였는바 대략적인 방향은 본 연구에서 제시한 방향과 맥을 같이하고 있다⁴⁾.

中央에서 地方으로의 機能移讓은 이를 支援할 수 있는 財政支出의 連繫가 이루어져야 하는데 이를 위해서는 地方稅制와 稅外收入의 강화가 이루어져야 한다. 地方財政擴充은 國稅의 移讓보다는 地方自治團體의 稅源擴大로 우선적으로 해결되어야 한다. <表 V-5>에 의하면 現行 地方稅制는 전체 세수입의 66% 이상을 財産關聯 稅目에 依存하고 있다. 所得 및 物價의 上昇에 따른 自然增大가 가능한 所得 및 消費課稅와는 달리 財産課稅에 있어서는 財産評價額의 上向調整이라는 人爲的인 稅收增大 努力이 없는 한 自然的인 세수증대를 기대하기 어렵다. 따라서 지방으로의 기능이양을 뒷받침하기 위해서는 地方稅收의 충분한 伸張性이 요청되는 데 반하여 所得 및 消費課稅의 비중이 낮은 現在의 地方稅 構造는 문제가 있다고 하겠다.

財産課稅의 構成上에도 문제점이 발견된다. 우리나라의 지방세제는 財産의 去來 및 移轉課稅의 비중이 保有課稅에 비해 크게 높아 세수가 不動產景氣에 크게 좌우되는 安定性的 側面에서 문제가 있어 綜合土地稅와 財産稅 등 保有課稅 위주로 개편할 필요성이 지적되고 있다.

또한 현행 지방세제는 免許稅, 登錄稅와 일부 自動車稅, 事業所稅 財産割, 住民稅 均等割 등 여러 세목이 定額稅率體系를 취하고 있다. 物價에 連動되어 있는 定率稅 構造에 비해 定額稅는 伸張性이 떨어질 수밖에 없어 세수의 자연증대가 어렵다.

4) 1992년도 移讓推進 對象事務 245건 중 所關部處에서 移讓完了된 것으로 판정한 사무는 農工團地指定 등 40건(16%), 所關部處에서 移讓同意한 사무는 地方工團 理事長任·免承認 등 40건(16%)이었으며, 移讓에 同意하지 않은 사무(165건, 68%)에 대하여 자치단체에서 이양을 희망하는 71건을 중심으로 심의·검토하여 移讓 또는 委任對象으로 調整된 사무가 簡易上水道事業의 認可 등 19건이었다. 보다 자세한 내용은 總務處(1994) 참조.

〈表 V-5〉 地方稅收入의 稅目別 構成(1993)

(單位: 억원, %)

	金 額	構 成 比
所得課稅	11,412	12.1
住民稅	9,710	10.3
農地稅	30	0.0
事業所稅 從業員割	1,672	1.8
消費課稅	19,550	20.7
免許稅	1,086	1.1
屠畜稅	225	0.2
馬券稅	966	1.0
담배消費稅	17,273	18.3
財產課稅	62,814	66.4
取得稅	17,326	18.3
登錄稅	20,805	22.0
財產稅	3,553	3.8
自動車稅	8,262	8.7
綜合土地稅	6,751	7.1
地域開發稅	411	0.4
都市計劃稅	3,945	4.2
共同施設稅	1,318	1.4
事業所稅 財產割	443	0.5
過年度 收入	845	0.9
地方稅 合計	94,621	100.0

資料: 內務部, 『地方稅政年鑑』, 1993.

地方自治가 活性化되는 것을 전제로 할 때 현행의 劃一的인 環境과 財政需要의 樣態가 다름에 따라 지역주민이 자기 지역의 특성에 맞는 地方稅構造를 취할 수 있도록 하는 것이 일반적인 추세이나 우리의 경우는 현행법상 法定外 稅目的의 設치가 명문상 허용되어 있지 않고 住民稅 所得割, 自動車稅, 共同施設稅, 그리고 地域開發稅 등 일부세목에 규정되어 있는 彈力稅率도 전혀 활용이 되지 않고 있다.

이상에서 지적된 問題點을 改善하려는 노력에서부터 地方稅源의 擴充이 시작되어야 할 것이다. 첫째, 地方稅 體系에 있어 所得 및 消費課稅의 比重이 증대될 필요가 있으며 둘째, 財產關聯課稅 중에서 保有課稅의 比

重은 꾸준한 課標의 現實化를 통해 提高시켜야 하는데 이때 주의해야 하는 것은 전체적인 재산과세의 비중은 다른 나라에 비해 적은 편이 아니므로 移轉課稅의 比重을 縮小해야 한다는 것이다. 셋째, 定額稅率構造는 오랫동안 조정이 되지 않아 비현실적이거나 징세비용과 관련하여 문제가 있는 경우 합리적인 조정이 요청되고 定率稅 體系로의 轉換도 검토할 필요가 있다. 넷째, 法定外 稅目을 주민의 의사에 따라 신설할 수 있게 하는 방안과 彈力稅率의 積極的 活用方案에 관한 검토가 요구된다고 하겠다.

教育財政 그리고 教育財政交付金과 관련하여서는 教育稅의 과세대상 조정이 必要하며 財產稅制의 강화에 의거 教育財源이 地方自治團體에 의해 마련되도록 제도적 개혁이 추진되어야 한다. 地方稅의 減免規模도 상당한 수준이므로 이를 整備·調整함으로써 稅收 增大를 圖謀해야 한다.

地方自治制의 基本理念이 自治團體의 業務를 自己負擔과 自己責任 아래 自律的으로 決定·遂行하는 것이므로 地方政府의 財政需要는 原則的으로 地域住民의 負擔에 의해 충족되어야 한다. 住民負擔能力을 超過하는 주민의 욕구는 자제되어야 하며 地方自治團體는 自主財源의 發掘에 우선적으로 노력을 기울여야 한다.

排除原則의 적용이 어느 정도 가능하고 공공서비스의 便益이 使用者 사이에 분할 가능한 경우 市場機構의 價格體系 또는 價格機能을 활용함으로써 가능한 한 使用者가 負擔하게 하는 것이 資源配分의 效率性과 負擔의 公평을 동시에 기할 수 있다. 使用者 또는 受惠者로 하여금 當該 公共서비스의 供給에 따른 費用의 전부 또는 상당한 一部를 부담하는 原則을 활용하는 것이 地方財政의 擴充에도 크게 기여할 여지가 많다고 하겠다.

中央政府와 地方政府間의 有機的인 役割分擔體系를 確立하고 地域住民의 自律統制機能을 強化하기 위해서는 地方財政의 公開과 함께 中央과 地方의 連繫性을 높여 나갈 수 있는 制度的 裝置가 확충되어야 한다.

나아가서 이를 보완하고 垂直的·水平的 不均衡을 調整하기 위해 地方 交付金制度의 擴充과 單純·明瞭化, 地方讓與金制度의 擴大 改編, 그리고 國庫補助金制度의 計劃化 및 地方裁量範圍의 擴大 등 諸財政調整制度의 整備와 아울러 세 종류의 地方財政調整制度間의 連繫性이 強化되어야 할 것이다.

長期的으로 教育機能과 警察機能 등 組織과 機能의 再配分이 劃期的으로 이루어질 경우 稅收의 伸張性이 높은 所得稅 등의 稅源에 附加하여 地方財源을 確保하는 附加稅制度(piggy-back system)의 積極的인 活用이나 中央과 地方政府가 稅源(所得稅와 附加價値稅 등)을 共有하는 共同稅制度(tax sharing system)도 과감히 活用할 必要가 있을 것으로 판단된다.

VI. 要約 및 맺는말

中央政府와 地方政府間의 財政構造 및 體系에는 政府階層間에 있어서의 명료하게 구분되는 기능의 배분을 도모할 수는 없는 것이다. 그렇지만 經濟的인 分析을 통해 정부계층간의 적절한 역할배분에 대한 基本的인 原則을 도출할 수 있다. 中央政府는 국가경제의 巨視經濟的인 安定化와 社會的으로 衡平한 所得의 分配, 그리고 外交, 國防과 같은 國家的인 公共財와 서비스에 대한 역할을 담당해야 한다. 반면에 分權化된 地方政府는 주요한 地方公共財를 공급하는 기능을 수행하는 것이 바람직하다.

그러나, 이와 같은 配分構造의 실제 운용에는 정부계층간의 重複領域 (mismatch of function and financial resources)이 존재하기 마련이다. 따라서 地方交付金이나 地方讓與金, 그리고 國庫補助金과 같은 地方財政調整制度를 통해 다른 계층간의 利害와 운영을 통합하는 彈力的인 장치를 폭넓게 활용하는 것이 일반적인 추세이다. 이러한 交付金과 補助金制度를 통하여 廣域과 基礎自治團體로 하여금 당해 지역 외의 거주자에게도 편익이 돌아가는 서비스를 공급하고, 地域間的 財政力을 均等化시키며, 나아가서 보다 效率的이고 公平한 租稅制度를 이루는 誘引을 제공하는 것이다.

우리나라는 지난 1985년부터 地方自治制 導入에 대비하여 地方財政 實務作業團을 구성하여 先進社會의 建設과 福祉社會 具現이라는 國家目標과 地方自治團體의 自律性과의 連繫性을 調和시키는 방안에 대하여 꾸준한 研究의 蓄積이 있어 왔다. 본 연구는 이러한 연구들의 연장선상에 위치하고 있다고 할 수 있으나 이들이 理論的인 측면을 다소 소홀히 하였던 데 반하여 中央政府와 地方政府의 政府階層間的 役割分擔에 대한 보다 分析的인 接近을 試圖하였다는 점에서 差別化가 가능하다고 생각한다.

政府階層間的 機能配分에 관한 理論에는 法的·制度的인 權限과 權威의 配分에 대한 等位模型, 內包模型 그리고 重疊模型이 있으며 歷史적으로 이 순서대로 발전하여 왔다고 할 수 있다. 우리나라는 封建時代도 거치지 않는 등 中央集權(內包模型)의 정도가 다른 나라에 비해 극심한 면이 있기는 하지만 그래도 政治的 民主主義의 큰 흐름은 우리나라에도 그대로 적용된다고 하겠다. 따라서 우리의 경우는 等位模型이 적용될 수 있는 시대는 없었으며 地方이 中央의 下位組織(agency)이 되는 內包模型에서 서로 役割을 나누고 重複된 부분은 協商을 통해 調整을 하는 重疊模型으로 移行하는 過程에 있다고 하겠다.

財政的인 側面에서의 機能配分에 관한 理論으로는 傳統的 財政學派와 公共選擇學派의 양대산맥이 견해를 달리하며 대립하고 있다. 정부의 기능은 經濟의 安定化, 所得의 公平한 分配, 그리고 資源의 效率의 配分으로 나뉘어지는데 앞의 두 가지 기능 그리고 全國的인 公共財의 供給은 中央政府, 그리고 地域的인 地方公共財의 供給은 地方政府에서 擔當하는 것이 더 效率的이라는 傳統的 財政理論과 基本的으로 政府도 구성원인 公務員들의 效用을 極大化하기 위해 豫算을 膨脹시키려는 屬性을 지니므로 이를 統制하기 위해서는 道德이나 倫理 또는 選舉 등의 統制手段과 함께 分權化를 통해 競爭을 增進시킬 필요가 있다는 公共選擇學派의 주장이 대립되고 있다. 그러나 이를 去來費用分析이라는 측면에서 보면 이들의 주장이 불가피한 生産費用을 除外한 情報蒐集費用, 行政費用, 強制費用 등의 去來費用(transaction cost)이 더 적게 드는 수준의 정부가 그 기능을 담당하는 것이 效率的이라는 논의로 의견이 모아진다.

이와 같은 理論的 論議를 바탕으로 하여 中央政府와 地方政府間 適正配分構造를 數理的으로 분석한 政府階層間 最適配分模型(optimal intergovernmental design model)을 통해 初·中等教育, 公園 등의 準地方公共財經濟에 있어서 地方分權化는 費用과 함께 便益을 增大시키므로 機能과 政府階層을 짝짓는 作業(perfect matching)은 不完全하게 마련이며 外部效果가 어느 정도 內在化되지 못하더라도 分權化된 政

府構造를 選好함을 보였다. 이것은 地方政府의 必要性을 잘 보여주는 것으로 分權化가 政府官僚의 恣意的인 행태를 통제하는 데 必要함을 보여주는 것으로 해석할 수 있는 것이다.

以上の 理論的 基礎下에 우리나라 政府階層間 關係의 法的·制度的인 側面, 그리고 歲出機能的인 側面, 그리고 人力配分の 側面에서 現行의 機能分擔이 政府階層間에 어떻게 배분되어 있는가를 파악하였고 이를 主要外國(단일형 4개국과 연방형 4개국)의 配分과 비교하였다. 우리나라는 다른 나라들에 비해 社會保障 및 福祉部門의 機能이 中央政府와 地方政府를 統合하여도 지나치게 낮은 수준이어서 앞으로 이 부문에 中央政府와 地方政府의 歲出比重이 提高되어야 할 것이다.

우리나라의 政府階層間 機能 및 財政責任의 分配에 영향을 가장 크게 미치는 것으로 사료되는 美國과 日本의 機能 및 財政責任을 財政支出, 財源負擔, 그리고 人力配分の 차원에서 比較分析해 보았다. 각 계층의 정부는 기능에 따라 주도적인 공급(財政支出)을 달리 담당하고 있으며, 많은 기능의 경우 財源負擔은 중앙과 지방의 공유의 영역이 많음을 알 수 있었다. 人力配分을 통해 機能別 責任의 分配을 측정하는 경우는 勞動·現金·資本集約的인 特性을 감안하여야 하며 地方政府의 機能이 대개 勞動集約的인 성격을 띠므로 地方人力이 中央人力에 비해 더 늘어나는 趨勢임을 확인할 수 있었다.

따라서 우리는 현재 總務處에서 蒐集·整理中인 國家·地方事務 區分을 위한 전수조사의 결과를 주목하며 이를 통해 地方移讓이 效率的인 것으로 파악된 사무(기능)의 경우는 과감히 分權化할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 本稿에서는 이를 반영하지는 못하였지만 獨自的인 作業을 통해 現行의 豫算編成 細項目을 중심으로 하여 지금까지 논의한 여러 理論的 基準과 外國과의 比較分析을 바탕으로 하여 中央政府와 地方政府間의 機能 再調整 試案을 제시하였다. 本 試案에 따르면 현재의 中央政府와 地方政府間의 歲入手段의 比重은 適正한 水準이지만 短期的의 그리고 長期的인 지방으로의 機能移讓이 있을 경우는 機能과 함께 財源

이 地方으로 移讓되어야 함을 밝혔다. 여기서는 財源의 移讓代案에 대해서 구체적으로 언급하지는 않았으나 稅源의 偏在가 극심한 우리의 地域事情이 감안된 地方讓與金制度의 擴大改編이나 나아가서 共同稅制度의 本格的인 導入이 바람직한 政策方向인 것으로 판단된다.

이와 아울러 地方政府 자체 내의 效率性 增大를 위한 노력이 긴급함을 지적하고자 한다. 우리나라 地方公務員의 수는 그 絕對的인 水準이 다른 나라에 비해 낮은 수준이나 教育과 警察公務員을 그 本來의 機能에 따라 地方公務員化하는 경우 1993년 기준으로 全體 行政公務員의 79%를 차지하는 실정이므로 결코 다른 나라(美國과 日本)와 비교할 때 작은 규모가 아니다. 우리의 分權化 水準 그리고 앞으로의 機能移讓에 따른 人力의 需要 등을 감안할 때 地方政府人力의 效率的인 再配分이 절대적으로 요청된다고 하겠다. 이러한 노력은 人的配分의 次元만이 아니라 歲出機能의 경우에도 적용되는 것으로 사료되는바, 지난 1980년대 後半 이래 地方財政의 規模가 엄청나게 증가하였음에 반해 주민이 피부로 느끼는 一線行政의 改善程度는 크게 미흡한 실정이므로 浪費와 重複의 領域, 특히 一般行政費의 節減努力이 꾸준히 傾注되어야 할 것이다.

이를 위해서는 地方公務員들에 대한 심도 있는 再訓練과 專門化를 위한 再教育에 대한 과감한 投資와 함께 專門人力의 地方公務員으로의 充員이 가능하도록 地方公務員의 採用 및 充員制度에도 改革이 필요한 것으로 판단된다.

參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 『豫算概要』, 각 연도.
- , 『財政關聯 統計集』, 1992.
- 金東建 外, 『主要國의 財政政策』, 韓國財政研究會, 1992.
- 內務部, 『地方自治實施에 따른 地方財政發展方向』, 1991.
- , 『地方自治團體 豫算概要』, 각 연도.
- , 『2000年代를 향한 地方財政의 發展方向』, 1992.
- , 『地方稅解說』, 1992.
- 閔庚菊, 『憲法經濟論』, 江原大學校 出版部, 1993.
- 朴釘洙, 「政府階層間 財政責任配分の 適正構造分析」, 未發刊論文, 1993.
- 稅制發展審議委員會, 『稅制發展研究報告書』, 1990.
- 吳然天, 『地方自治 先進國의 國家와 地方間의 事務分擔에 따른 財源配
分에 관한 研究』, 서울大學校 行政大學院, 1990.
- , 「地方財政 擴充을 위한 稅制改編方向」, 『地方稅』, 제1호, 1993.
- , 「豫算構造의 調整과 豫算運用의 改編課題」, 『새 政府의 財政改
革』, 서울大學校 行政大學院, 1993.
- 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990.
- 李英姬, 『國稅와 地方稅의 合理的 稅源調整方案』, 韓國地方行政研究院,
1993.
- 趙昌鉉, 『地方自治論』, 서울: 박영사, 1991.
- 地方自治制 財政實務作業團, 『地方自治實施를 위한 地方財政制度 研
究』, 1985.
- 總務處, 『政府組織 變遷史』, 1987.
- , 『國家事務의 地方移讓에 따른 自治團體의 業務處理 實態調查』,
1991.

- , 『國家・地方間 機能配分關聯 外國資料 I (日本)』, 1992.
- , 『總務處 年報』, 1993.
- , 『中央・地方事務 總覽』, 1994.
- 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.
- 韓國地方行政研究院, 『地方自治行政의 效率의 展開』, 1991.
- 韓國行政研究院, 『中央과 地方間의 行政事務配分을 위한 基準 및 指標 開發』, 1992.
- , 『中長期 政府人力規模 豫測』, 1993.
- 日本 人事院, 『公務員 白書』, 1992.
- 日本 自治省, 『地方 財政 白書』, 1993.
- 日本 總理府 統計局, 『日本統計年鑑』, 1971, 1976, 1982, 1987, 1991.
- 日本 行政管理研究센터, 『日本の 行政』, 1992.
- Brennan, G., "Tax Limits and the Logic of Constitutional Restrictions," Ladd H. and N. Tideman(eds.), *Tax and Expenditure Limitations*, Washington, D.C.: The Urban Institute, 1981.
- Brennan, G. and James Buchanan, "Towards a Tax Constitution for Leviathan," *Journal of Public Economics*, Vol. 12, 1977.
- , "Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues," *Journal of Public Economics*, Vol. 13, 1978.
- , *The Power to Tax*, Cambridge University Press, 1980.
- , *The Reason of Rule: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, 1985.
- Breton, A., "A Theory of Government Grants," *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 31, 1965.
- Browning, E. K. and J. M. Browning, *Public Finance and the*

- Price System, 2nd ed., New York: Macmillan Publishing Co., 1983.
- Caiden, N. and A.B. Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York: Wiley, 1974.
- Corwin, Edward S., *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, S. Doc. 39, 88th Cong., 1st sess., Washington, D.C.: Government Printing Office, 1964.
- Crane, Steren E., "Interpreting the Distribution of Government Expenditures in Budget Incidence Studies," *National Tax Journal*, Vol. 36, 1983.
- De Tocqueville, A., *Democracy in America*, edited by Phillips Bradley, Vol. 1, New York: Vintage Books, 1990.
- Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- Epple, D. and A. Zelenitz, "The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981.
- Grumm, John G. and Russell D. Murphy, "Dillon's Rule Reconsidered," *The Annals*, Vol. 41, 1974.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.
- Musgrave, Richard A., "Leviathan Cometh-or Does He?," H. Ladd and T.N. Tideman (eds.), *Tax and Expenditure Limitations*, Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1981.
- , "When Is the Public Sector Too Large?," C.L. Taylor (ed.), *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*, Beverly Hills: Sage Publications, INC., 1983.

- Oates, Wallace E., *Studies in Fiscal Federalism*, Brookfield, VT: Edward Elgar, 1991.
- , *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich INC., 1972.
- , "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, Vol. 75, 1985.
- , "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections," *American Economic Review*, Vol. 79, 1989.
- , "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism," W. Oates(ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, New York: D.C. Health and Company, 1977.
- Olson, M., "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government," *American Economic Review*, Vol. 59, 1969.
- Park, Jhungsoo, "Can Decentralization Policy Constrain the Leviathan?: A Time Series Study of Fiscal Decentralization in Korea, 1960-1990," Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh, 1992.
- Petersen, John E. and Dennis R. Strachota (eds.), *Local Government Finance: Concepts and Practices*, Chicago: Government Finance Officers Association, 1991.
- Rondinelli, D. A., J. R. Nellis and G. S. Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington D.C.: World Bank, 1984.
- Swartz, Thomas R. and John E. Peck, *The Changing Face of Fiscal Federalism*, London: M.E. Sharpe, INC, 1990.
- Stiglitz, J.E., *Economics of the Public Sector*, 2nd ed. New York: W. W. Norton & Co., 1988.

- Thurow, L., "Aid to State and Local Governments," *National Tax Journal*, Vol. 23, 1970.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Governmental Finances*, 1968, 1973, 1978, 1988, 1992.
- , *Public Employment*, 1969, 1974, 1979, 1984, 1989, 1993.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Characteristics of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1991*, 1992.
- , *Devolving Federal Responsibilities and Revenue Sources to State and Local Governments*, 1986.
- , *State and Local Roles in the Federal System*, 1982.
- Williamson, O. E., *The Economic Institutes of Capitalism*, New York: The Free Press, 1985.
- Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed., Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

〈附表 1〉 直接支出(Direct Expenditure)만으로 본 政府間 機能配分

(單位: %)

	1967			1972			1977			1985			1990		
	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방
교 육	6	23	71	7	25	68	7	25	68	6	26	68	6	25	70
초 고 기	-	1	99	-	1	99	-	1	99	-	-	-	-	1	99
중 고 기	-	88	12	-	84	16	-	81	19	-	-	-	-	83	17
고 공	63	37	-	61	39	-	60	40	-	2	59	39	63	38	-
속 공	1	67	32	2	66	32	1	59	40	26	56	18	1	59	40
현 기	14	45	41	11	52	37	30	46	24				24	60	17
의 보	1	49	50	1	50	49	39	31	30				41	32	27
경 상	27	40	33	19	54	28	25	54	21				17	69	13
소 상	20	41	39	19	39	43	18	41	41				14	38	47
기 상	57	20	24	41	25	33	41	28	30	22	36	42	28	39	33
공 사	8	13	78	8	14	78	11	13	75	14	13	73	15	13	73
하 위	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100
원 자	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	N.A.	-	-	4	97
자 원	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	N.A.	-	-	-	100
주 택	77	18	5	78	17	5	79	17	4	-	N.A.	-	11	15	74
항 상	38	1	61	49	1	51	39	3	57	44	6	50	52	5	42
해 상	65	5	30	68	4	28	60	5	34	47	7	46	41	6	53
주 교	83	6	11	77	7	16	67	11	22	-	-	100	57	11	32
도 기	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	-	-	-	100
합 계	5	62	33	5	59	36	5	60	35	5	62	33	6	61	33
	-	9	91	-	8	92	-	8	92				10	6	85
	64	14	22	58	15	27	51	20	29				56	19	25
	28	26	45	27	27	46	30	27	43				56	18	26

註: 소수점 이하는 반올림하였으므로 합계가 100이 아닐 수도 있음.

資料: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Governmental Finances*, 1966~67, 1971~72, 1976~77, 1984~85, and 1989~90, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1968, 1973, 1978, 1986, 1991.

〈附表 2〉 聯邦·州·地方政府的機能別 人力配分

(單位: %)

	1967			1972			1977			1982			1987			1991		
	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방	연방	주	지방
교 육	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	76	-	24	75	-	25	75
초 · 중	-	-	99	-	-	99	-	-	99	-	-	-	-	-	-	-	-	-
고 고 기	13	87	13	1	83	16	-	82	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
속 도 로	1	51	48	1	51	49	16	84	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공 공 도	3	35	62	2	39	59	3	45	52	1	46	53	1	45	54	1	46	54
의 료 와 보	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45	55	3	43	53	2	43	55
의 보	16	44	40	14	43	43	14	43	43	15	41	43	16	42	43	17	40	43
경 소	30	28	43	30	30	39	27	33	40	-	-	-	-	-	-	-	-	-
정 상 하	6	12	82	7	12	82	9	11	80	8	11	82	9	10	80	10	10	80
상 기 위	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100
공 공 위	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100
원 타 위	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100
공 공 위	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	100
자 연 자	61	33	7	59	35	6	59	35	6	58	35	8	55	36	9	54	37	9
주 택 · 도	27	-	73	21	-	79	18	-	82	-	-	-	-	-	-	-	-	-
향 해 공 운	80	-	20	78	-	22	76	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교 상 송	69	9	22	61	17	22	56	19	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도 서 정	4	61	35	4	61	35	4	59	37	-	-	-	-	-	-	-	-	-
재 무 행	-	-	100	-	-	100	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
일 반 행	32	30	39	33	29	38	28	31	41	25	46	29	29	28	43	29	29	42
합 계	15	12	73	15	16	70	11	20	69	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	28	19	53	23	21	56	20	22	58	18	24	18	18	24	58	17	24	59

註: 소수점 이하는 반올림하였으므로 합계가 100이 아닐 수도 있음.

資料: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Public Employment*, 1967, 1972, 1977, 1982, 1987, and 1991, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1969, 1974, 1979, 1984, 1989, 1993.

〈附表 3〉 日本 地方自治團體의 機能

1. 지방공공의 질서유지와 주민의 안전, 건강, 복지증진.
2. 공원, 운동장, 광장, 녹지, 도로, 교량, 하천, 운하,溜池, 用·排水路, 제방 등의 설치, 관리 및 사용권 규제.
3. 상하수도사업, 전기사업, 가스사업 등의 공공사업
4. 해상이나 육상운송에 필요한 시설의 설치, 관리 및 사용권 규제.
5. 교육, 학술, 문화 및 정보처리·전기통신에 관한 사무수행.
6. 보건, 사회복지 등에 관한 시설을 설치, 관리 및 사용권 규제.
7. 환경의 정비보전, 보건위생 및 풍속의 순화에 관한 사항 처리.
8. 방법, 방재, 이재민의 구호, 교통안전의 유지.
9. 미성년자, 생활곤궁자, 병자, 노쇠자, 과부, 신체장애자, 부랑자, 정신 이상자, 알콜중독자 등의 구조, 원호 또는 간호, 갱생.
10. 노동관계에 관한 사무처리.
11. 삼림, 牧野, 토지, 시장, 어장, 공동작업장 등의 경영 등 공공의 복지를 증진하기 위하여 적당하다고 인정되는 수익사업.
12. 치산치수사업, 농지개발사업, 경비정비사업, 공유수면매립사업, 도시 계획사업, 토지구획정리사업, 기타 토지개발사업.
13. 발명개발 또는 특산물 등의 보호 및 장려 기타 산업진흥에 관한 사무.
14. 문화재의 보호 및 관리.
15. 보통지방공공단체의 사무처리에 필요한 조사와 통계작성.
16. 호적, 신분증명 및 등록 등에 관한 사무.
17. 소비자의 보호, 저축의 장려 및 계량기, 각종 생산물, 가축 등의 검사에 관한 사무.
18. 법률이 정하는 바에 따라 건축물의 구조, 설비, 부지 및 조밀도, 공지 지구, 주거, 상업, 공업, 기타 주민의 업태 등에 의거한 지역에 관한 제한 설정.
19. 지방공공의 목적을 위한 동산 및 부동산의 사용과 수용.
20. 공공단체의 활동을 종합조정.
21. 지방세의 부과징수와 분담금, 사용료, 가입금 또는 수수료의 징수.
22. 기금의 설치 또는 관리.

資料：日本自治省, 「地方自治法」, 제2조 제3항.

〈附表 4〉 日本 中央財政과 地方財政間의 配分推移(1935~1991)

(單位: 억엔, %)

	국민총지출		세출총액		중앙으로 부터 지방으로 의 지출 (D)	지방으로 부터 중앙으로 의 지출 (E)	세출순계액						순계 구성비		국민총지출 대비비중		
							중앙		지방		합계						
	실액 (A)	지수	중앙 (B)	지방 (C)			(B)-(D) (F)	지수	(C)-(E) (G)	지수	(F)+(G) (H)	지수	(F) (H)	(G) (H)	(F) (A)	(G) (A)	(H) (A)
1935	167	-	22	21	3	0	19	-	21	-	40	-	47.5	52.5	11.4	12.6	24.0
1941	449	-	81	31	11	0	70	-	31	-	101	-	69.3	30.7	15.6	6.9	22.5
1961	201,398	100	21,645	23,911	10,279	381	11,366	100	23,530	100	34,896	100	32.6	67.4	5.6	11.7	17.3
1982	2,734,615	1,358	505,465	511,333	207,551	5,219	297,914	2,621	506,114	2,151	804,028	2,304	37.1	62.9	10.9	18.5	29.4
1983	2,859,973	1,420	542,157	523,069	201,853	5,316	340,304	2,994	517,753	2,200	858,057	2,459	39.7	60.3	11.9	18.1	30.0
1984	3,057,253	1,518	529,978	538,700	196,988	5,222	332,990	2,930	533,478	2,267	866,468	2,483	38.4	61.6	10.9	17.4	28.3
1985	3,253,705	1,616	551,483	562,935	204,189	6,579	347,294	3,056	556,356	2,364	903,650	2,590	38.4	61.6	10.7	17.1	27.8
1986	3,396,853	1,687	565,406	587,171	206,779	7,505	358,627	3,155	579,666	2,464	938,293	2,689	38.2	61.8	10.6	17.1	27.6
1987	3,562,636	1,769	607,294	632,201	218,513	9,870	388,781	3,421	622,331	2,645	1,011,112	2,898	38.5	61.5	10.9	17.5	28.4
1988	3,792,300	1,883	644,937	664,016	225,976	10,036	418,961	3,686	653,980	2,779	1,072,941	3,075	39.0	61.0	11.0	17.2	28.3
1989	4,058,039	2,015	708,508	727,290	262,015	10,715	446,493	3,928	716,575	3,045	1,163,068	3,333	38.4	61.6	11.0	17.7	28.7
1990	4,352,543	2,161	741,907	784,732	275,996	11,319	465,911	4,099	773,413	3,287	1,239,324	3,551	37.6	62.4	10.7	17.8	28.5
1991	4,585,991	2,277	756,274	838,065	288,021	10,729	468,253	4,120	827,336	3,516	1,295,589	3,713	36.1	63.9	10.2	18.0	28.3

資料: 日本自治省, 「地方財政白書」, 1993.

〈附表 5〉 1991年度 日本 中央政府와 地方政府間의 機能別 歳出現況

(單位: 억엔, %)

	세출합계		중앙으로 부터 지방으로 의 지출 (C)	지방으로 부터 중앙으로 의 지출 (D)	세출순계역						총액중 지방의 비율 (F)/(G)	총액세출중 이전지출의 비율 (C)/(A)
	중앙 (A)	중앙 (B)			중 앙		지 방		총 액			
					(A)-(C) (E)	구성비	(B)-(D) (F)	구성비	(E)+(F) (G)	구성비		
기 관 비	33,420	158,058	1,396	-	32,024	6.8	158,058	19.1	190,082	14.7	83.2	4.2
일 반 정 비	9,297	105,290	682	-	8,615	1.8	105,290	12.7	113,905	8.8	92.4	7.3
사 법 경 찰 소 방 비	11,260	42,491	714	-	10,546	2.2	42,491	5.1	53,037	4.1	80.1	6.3
외 교 비	6,869	-	-	-	6,869	1.5	-	-	6,869	0.5	-	-
지 정 세 비	5,994	10,277	0	-	5,994	1.3	10,277	1.3	16,271	1.3	63.2	0.0
지 방 재 정 비	175,384	-	166,195	-	9,189	2.0	-	-	9,189	0.7	-	94.8
위 치 비	44,648	-	261	-	44,387	9.5	-	-	44,387	3.4	-	0.6
국 토 보 전 개 발 비	94,597	214,568	45,853	10,729	48,744	10.4	203,839	24.6	252,583	19.5	80.7	48.5
국 토 보 전 비	17,813	30,361	8,727	2,823	9,086	1.9	27,538	3.3	36,624	2.8	75.2	49.0
국 토 개 발 비	68,675	175,945	31,865	7,567	36,810	7.9	168,378	20.3	205,188	15.8	82.1	46.4
국 재 해 복 구 타	7,297	8,262	5,261	339	2,036	0.4	7,923	1.0	9,959	0.8	79.6	72.1
기 타	812	-	-	-	812	0.2	-	-	812	0.1	-	-
산 업 경 제 비	42,154	56,266	5,980	-	36,174	7.7	56,266	6.8	92,440	7.1	60.9	14.2
농 립 수 산 업 비	17,502	17,347	5,091	-	12,411	2.6	17,347	2.1	29,758	2.3	58.3	29.1
상 공 비	24,652	38,919	889	-	23,763	5.1	38,919	4.7	62,682	4.8	62.1	3.6
교 육 비	55,892	173,869	34,298	-	21,594	4.6	173,869	21.0	195,463	15.1	89.0	61.4
교 육 비	50,337	133,697	31,143	-	19,194	4.1	133,697	16.2	152,891	11.8	87.4	61.9
사 회 교 육 비	1,007	16,261	309	-	698	0.1	16,261	2.0	16,959	1.3	95.9	30.7
사 회 기 타	4,548	23,911	2,846	-	1,702	0.4	23,911	2.8	25,613	2.0	93.4	62.6
사 회 보 장 관 계 비	135,752	165,213	34,038	-	101,714	21.7	165,213	20.0	266,927	20.6	61.9	25.1
사 회 생 활 비	116,574	94,173	25,360	-	91,214	19.5	94,173	11.4	185,387	14.3	50.8	21.8
사 회 위 생 비	8,054	51,111	4,056	-	3,998	0.9	51,111	6.2	55,109	4.3	92.7	50.4
주 택 비	9,820	19,005	4,283	-	5,537	1.2	19,005	2.3	24,542	1.9	77.4	43.6
주 기 타	1,304	924	339	-	965	0.1	924	0.1	1,889	0.1	48.9	26.0
은 금 급 채 비	18,152	1,640	-	-	18,152	3.9	1,640	0.2	19,792	1.5	8.3	-
공 채 비	155,366	68,407	-	-	155,366	33.2	68,407	8.3	223,773	17.3	30.6	-
전 년 도 조 상 충 용 금	-	44	-	-	-	-	44	0.0	44	0.0	100.0	-
기 타	909	-	-	-	909	0.2	-	-	909	0.1	-	-
합 계	756,274	838,065	288,021	10,729	468,253	100.0	827,336	100.0	1,295,589	100.0	63.9	38.1

資料: 日本自治省, 「地方財政白書」, 1993.