

韓國地方政府行動과 補助金

金 都 亨*

〈目 次〉

- I. 分析方法
- II. 簡單한 計測모델
- III. 計測結果
- IV. 若干의 政策的 歸結
- 參考文獻

I. 分析 方法

一國의 行財政 시스템下에서 中央政府과 地方政府와의 關係는 여러가지 角度에서 分析되고 있다. 財政制度가 集權的이든 分權的이든 中央政府는 어떠한 手段으로도 地方政府의 行財政活動에 影響을 미치고 있다. 이를 地方政府의 立場에서 본다면 中央政府에 어느 정도 依存하는가 하는 問題이다. 中央集權的인 시스템을 特徵으로 하는 國家의 境遇 이와 같은 依存關係가 지나치게 강하여 地方自治의 理念이 크게 손상되는 境遇가 많다.

어느 國家이든 地方政府의 中央政府에의 依存關係는 補助金(廣義)機構를 통하여 나타나고 있다. 韓國의 境遇 통상 補助金으로 일컬어지는 것으로 地方交付金(一般補助金)과 國庫補助金(特定補助金)의 2가지 種類가 있다. <표 1>의 1984年度 地方自治團體 一般會計豫算을 보면, 前者는 26.3%, 後者는 9.3%로, 兩者가 차지하는 比率는 35.6%로 높은 比重을 차지하고 있음을 알 수 있다. 한편, 獨自의 財源인 地方稅收入은 48.1%로 比較的 높은 比重을 차지하고 있지만 公企業 및 其他 特別會計까지 고려하면, 地方交付稅와 補助金은 각각 16.0%, 6.6%이며, 地方稅收入은 29.2%로

*産業研究院 研究委員

本稿는 「地方自治制 實施를 위한 地方財政制度研究」經濟企劃院(1985. 12)의 일환으로 이루어진 「地方政府의 財政力과 交付金配分模型의 基礎樹立」의 一部를 修正·加筆한 것임

(표 1) 地方自治團體 稅入豫算(1984)

(단위: 10억원, %)

	純 計		一 般 會 計		公企業特別會計		其他特別會計	
	金 額	比 率	金 額	比 率	金 額	比 率	金 額	比 率
地方稅收入	1,487.4	29.2	1,487.4	48.1	—	—	—	—
稅外收入	2,459.5	48.2	502.7	16.3	565.3	100.0	1,391.5	96.7
교부금	22.6	0.4	22.5	0.7	—	—	0.1	0.0
지방채	552.5	10.8	65.3	2.1	192.3	34.0	294.9	20.5
其他	1,884.4	37.0	414.9	13.4	373.0	66.0	1,096.5	76.2
지방교부세	813.8	16.0	813.8	26.3	—	—	—	—
補助金	333.8	6.6	285.9	9.3	0.2	0.0	47.7	3.3
純 計	5,094.5	100.0	3,089.8	100.0	565.5	100.0	1,439.2	100.0

資料: 『지방재정연감』 1984. p. 41.

日本の 소위 「3割自治」에도 未達하는 높은 中央依存型的 財政構造를 形成하고 있는 것이다.

本稿의 目的은 地方政府的 財政運營上의 行態가 이러한 補助金機構에 의해 어떻게 影響을 받는가에 대해 『地方財政年鑑』의 基本 데이터를 使用, 數量的으로 分析하려는 것이다. 이러한 現狀分析을 통하여 地方分權을 보다 強化하기 위한 몇가지 有效한 指針을 제공하려 한다. 分析對象은 地方政府로서 市道와 市郡의 두 레벨에 限定하며, 補助金으로서 前述한 두 種類(地方交付稅와 國庫補助金)를 고려한다. 通常 補助金이 問題가 되는 것은 市道레벨이지만, 今後의 地方自治가 目標로 하는 地域住民의 厚生의 極大化의 場은 實質적으로 市·郡段階가 中心이 되어야 한다는 認識에서 비롯되고 있다.

이와 같은 分析은 從來의 各種의 地方政府支出函數의 測定과도 깊은 關聯을 갖는다. 當初 이러한 函數의 測定の 境遇, 先驗的인 假定에 입각하여 몇 개의 支出項目을 說明하는데 그쳤다. 따라서 特定支出 項目의 支出變化를 說明하는 要因을 단지 經驗적으로 찾아내려는데 그쳤고, 地方政府의 意思決定매카니즘과 그 效率의 運營의 與否와는 아무런 關係가 設定되어 있지 않았다. 그 이후 分析에서는 地方政府의 組織體로서의 行態에 着眼, 모뎀화함과 同時에 各種支出函數를 特定化하고, 이러한 가운데 補助金에 관한 分析도 한층 정체를 띠기에 이르렀다.

이러한 過去의 分析成果를 參考, 本稿에서도 地方政府는 어떤 目的函數를 最大化하려고 行動한다고 假定한다. 具體적으로는 目的函數로서 地域厚生函數를 想定, 어느 制約條件下에서 地方政府는 自己의 裁量 가능한 政策手段을 驅使, 當該地域의 厚生水準을 最大化하려고 한다. 韓國과 같은 中央集權의 인 行財政시스템下에서는

地方政府에 있어 獨自的으로 裁量可能한 政策手段은 극히 限定되어 있다고 볼 수 밖에 없다. 地方交付稅는 두 말할 나위없고, 獨自的으로 裁量權을 行使함직한 地方稅와 地方債의 境遇에도 現行制度下에서는 個個의 市道, 市郡에는 거의 權限이 부여되어 있지 않다. 이러한 狀況下에서, 現在 地方政府가 어느 程度 獨自的인 判斷으로 使用할 수 있는 政策手段은, 單獨事業을 위한 政府支出과 일부의 地方稅에 局限되어 있는 것이다.

以下에서는 地域의 厚生水準의 最大化를 도모하려는 地方政府의 裁量可能한 政策手段이 中央政府의 補助金機構와 어떠한 關係를 갖는 것인가를 檢證하고자 한다. 制度的으로 中央政府에의 依存도가 높은 國家의 境遇, 補助金루트는 地方政府의 行動樣式에 상당한 影響을 미칠 것으로 豫想된다.

II. 簡單한 計測모델

이 分析을 위한 몇 가지 모델을 고려할 수 있지만, 基本的으로는 E.M. Gramlich [1] 모델에 의거한다. 이는 美國과 日本의 地方財政制度를 念頭에 둔 것이며, 基本資料의 利用可能性으로 보아 그대로 우리의 分析目的에 合致하는 것은 아니다.

우선 地域厚生函數를 特定化하기 위해 다음과 같은 厚生要因을 고려한다.

- (1) 一般行政서비스
- (2) 社會福利서비스
- (3) 生産經濟서비스
- (4) 公益事業서비스
- (5) 地方政府의 財政剩餘
- (6) 地域의 附加價值(地方稅 課稅後)

地方政府의 財政當局은 豫算制約下에서 地域住民의 厚生은 極大化하기 위해 (1) ~ (4)까지의 地方公共財供給, 地域所得, 財政剩餘의 水準을 向上시키려 한다고 보기로 하자.

政府의 經常서비스는 一般的으로 一般行政, 社會福利 및 教育의 3가지 項目으로 構成된다. 이들은 각각 地方政府의 獨自的인 權限으로 支配可能한 支出과 國庫支出金에 의해 中央政府가 介入하는 支出部分으로 나눌 수 있다. 前者는 一般的으로 地方政府의 自體收入(地方稅收入과 稅外收入)으로 充當되는 支出로서 裁量的 變數이며, 後者는 國庫補助金 등에 의해 支出되는 事業으로 構成되는 非裁量的 支出에 해당된다. 한편 地方政府의 資本形成에 필요한 投資支出의 대부분을 차지하는 지방 및

國土開發에 充當되는 公益事業費도 自體財源 以外에 國庫補助에 의해 支出되고 있어 裁量의 部分과 非裁量의 部分으로 나누어진다.

地域의 厚生水準은 이러한 經常 및 投資支出로 이루어지며 그 수준이 높을수록 厚生水準도 向上된다고 본다. 그리하여 이를 經常서어비스 (E)와 投資서어비스 (I)는 각각 (1)~(2)式,

$$Q_1 = E_L + E_M \dots\dots\dots (1)$$

$$Q_2 = E_L^I + E_M^I \dots\dots\dots (2)$$

과 (3)~(4)式

$$Q_3 = R + I_M \dots\dots\dots (3)$$

$$Q_4 = R^I + I_M^I \dots\dots\dots (4)$$

과 같이 定式化된다.

또한 地方政府의 財政剩餘가 높으면, 地方政府와 地域住民에게 보다 높은 效用을 可能케 한다고 본다. 豫算上 赤字累積은 財政危機를 초래하고 地方政府의 行財政運營의 自由度를 그만큼 低下시키게 된다. 그 결과 각종 地方公共財의 供給量은 減少하고 中央政府로부터의 介入도 強化됨으로써, 地域厚生水準은 대폭 減退하게 되리라 豫想된다. 財政剩餘도 裁量의 部分 S_L (\equiv 自體收入 - 自體收入 依存支出)과 非裁量的 部分, S_M (\equiv 地方交付稅 + 補助金 - 補助收入 依存支出)으로 二分된다. 이를

$$Q_5 = S = S_L + S_M \dots\dots\dots (5)$$

와 같이 나타내기로 한다.

마지막으로, 地域厚生水準은 當該地域의 附加價値에도 依存한다. 지금 附加價値(地域內 總生産)를 Y , 地方稅를 T 라고 하면, 地域의 可處分附加價値는 $(Y-T)$ 로서 이를 Y^d 이라고 표시하자.

$$Q_6 = Y^d \dots\dots\dots (6)$$

여기에서 주의를 要하는 것은, 첫째 Y 는 地域의 分配所得과는 상이할 뿐더러, 域外 純所得이 包含되어 있지 않아 地域所得과는 一致하지 않는다는 것. 둘째 地方稅도 地方政府가 裁量의 으로 操作可能한 稅收(超過稅收)와 이를 除外한 非裁量的인 稅收로 區分할 수 있지만 資料利用의 制約으로 이를 고려하지 못한 점이다.

이상과 같이 定式化한 6種類의 變數에 의해 地域厚生水準이 向上된다고 假定, (5)式으로 表示되는 豫算制約下에서 效用函數 (U)

$$U = U(Q_1, Q_2, Q_3, Q_4, Q_5, Q_6) \dots\dots\dots (7)$$

의 最大化를 시도한다. 效用函數는 2次 函數의 形狀을 하는 것으로 假定, 具體的으로 (8)式과 같이 設定한다.

$$U = \sum_{i=1}^6 (a_{1i} Q_i - \frac{a_{12}}{2} Q_i^2), \quad a_{12} > 0 \quad (i = 1 \sim 6) \dots\dots\dots (8)$$

地方政府는 裁量的으로 操作可能한 政策手段을 구사, 豫算制約下에 U의 水準을 最大化하러 行動한다. 이 경우 操作可能한 手段은 $E_L^1, E_L^2, I^1, I^2, S_L$ 의 5개 變數이다. (7)式의 制約條件下에 라그랑주乘數를 利用, 이들 5개 變數에 關해 (8)式의 最大條件을 求한다. 그 結果 (9)式으로 표시되는 一次體系가 얻어진다.

$$\begin{aligned} E_L^1 &= a_{10} + a_{11} E_M^1 + a_{12} E_M^2 + a_{13} I_M^1 + a_{14} I_M^2 + a_{15} S_M + a_{16} Y_G \\ E_L^2 &= a_{20} + a_{21} E_M^1 + a_{22} E_M^2 + a_{23} I_M^1 + a_{24} I_M^2 + a_{25} S_M + a_{26} Y_G \\ I^1 &= a_{30} + a_{31} E_M^1 + a_{32} E_M^2 + a_{33} I_M^1 + a_{34} I_M^2 + a_{35} S_M + a_{36} Y_G \dots\dots\dots (9) \\ I^2 &= a_{40} + a_{41} E_M^1 + a_{42} E_M^2 + a_{43} I_M^1 + a_{44} I_M^2 + a_{45} S_M + a_{46} Y_G \\ S_L &= a_{50} + a_{51} E_M^1 + a_{52} E_M^2 + a_{53} I_M^1 + a_{54} I_M^2 + a_{55} S_M + a_{56} Y_G \end{aligned}$$

以下 (9)式을 推定式으로 設定, $a_{ij} (i = 1 \sim 5, j = 0 \sim 6)$ 를 推計하기로 한다.

Ⅲ. 計測 結果

우선 計測에 앞서, 地方自治團體의 現行的 財政運營下에 이루어지고 있는 각종 서어비스의 支出을 3가지의 經常的 支出項目과 1개의 投資的 支出로 區分하고, 그 각각에 對해 裁量的 部分과 非裁量的 部分으로 分割해야 한다. 『地方財政年鑑』을 利用, 다음의 歲出項目,

- E^1 : 一般行政 서어비스
- E^2 : 社會福利 서어비스
- I^1 : 産業經濟 서어비스
- I^2 : 公益事業 서어비스

중 前 2項目을 經常的 支出, 後 2項目을 投資的 支出에 對應시키고, 裁量的 部分과 非裁量的 部分에의 二分割에 對해서는 財源調達區分, 즉 自體收入財源과 補助收入財源에 따라 前者를 裁量的 部分, 後者를 非裁量的 部分에 對應시키기로 한다. 理想的으로는 上記 4種類의 서어비스 支出에 比해 補助率을 利用, 裁量的 支出과 非裁量的 支出로 區分되어야 하지만, 現時點에서는 資料制約上 이와 같은 嚴密한 支出區分이 困難하다. 財政剩餘와 地域附加價値에 對해서는 前者는 『지방재정연감』, 後者는 『주민소득연보』 및 同 關連 内部試算資料에 의거하기로 한다.

測定對象期間은 1982年과 1983年の 2個年으로 하고, 데이터는 人口 1人當 實質價値로 換算, 2개년을 함께 (pool) 쓰기로 했다. 따라서 13개 市道의 2개년 데이터를 크로스·섹션分析에 使用하기 위한 標本數는 合計 26개 (市 或은 郡의 경우 特別市와 直轄市

가 제외되므로 18개)가 얻어진다.

推計結果는 推定式 (9)式으로부터 推計된 a_{ij} 의 매트릭스로서 <표 2>에 나타나 있다. 同表는 동일한 레벨의 市道地方政府를 (1) 本廳, (2) 市, (3) 郡 및 (4) 市·郡單位로 구분하여 推計結果를 나타내고 있다. 이는 말할 나위없이 각 市道の (1)~(4)로 대표되는 地方政府는 주민의 효용을 최대화하기 위해 合理的인 行動을 취할 경우, 地方政府의 非裁量的인 措置에 여하한 反應을 나타낼 것인가를 나타내려 한 것이다. 具體的으로 地方政府는 上位의 政府에 의한 非裁量的인 補助 Rule에 대해 自身の 裁量 가능한 手段으로 이를 補完하려는 것인지, 代替하려는 것인지 아니면, 전혀 無關한 獨自의인 行動을 하는 것인지에 관해 檢證하려는 것이다. 이들 觀察結果중 중요한 事項을 다음과 같이 要約할 수 있다.

첫째, 거의 모든 서어비스 등의 裁量的 變數가 地方稅後 附加價値에 의한 支出效果가 가장 크다. 이는 地方政府의 裁量的 判斷이 當該政府의 稅源의 크기에 달려있음을 의미한다. 이는 自主的으로 使用 가능한 財源은 그 地域의 稅源에 依存하며, 裁量的의 폭은 이러한 地方稅源이 확대될수록 커질 것이 豫想되므로 나타난 結果이다.

둘째, 각종 서어비스支出에 대한 補助支出이 同一한 서어비스支出과 어떠한 關係를 갖는가 注目하고자 한다. <표 2>의 (1)~(4)의 對角行列係數가 이를 表示하고 있

<표 2> 모델의 推計結果

(1) 市道本廳		(()内 F Ratio)				
非裁量的 變數	一般行政 (E_1^1)	社會福利 (E_2^1)	産業經濟 (E_3^1)	公益事業 (L_4)	非裁量的 剩餘 (S_6)	附加價値 (Y^0)
裁量的變數						
一般行政(E_1^1) $R^2=0.606$	-0.6659 (0.866)	0.1338 (0.012)	-1.5334 (14.396)	-0.7788 (3.290)	0.3454 (4.037)	5.1773 (2.948)
社會福利(E_2^1) $R^2=0.536$	0.5339 (0.766)	-1.7940 (2.890)	-0.2817 (0.668)	-0.1250 (0.117)	-0.1749 (1.423)	0.0315 (0.000)
産業經濟(E_3^1) $R^2=0.719$	0.4143 (4.725)	-0.2408 (0.534)	0.0204 (0.036)	0.6059 (28.062)	0.0552 (1.450)	-0.2528 (0.099)
公益事業(L_4) $R^2=0.539$	-0.2680 (0.113)	1.6809 (1.487)	-0.9627 (4.577)	-1.0644 (4.956)	0.0623 (0.106)	5.1159 (2.325)
財政剩餘(S_6) $R^2=0.510$	0.1783 (0.081)	-1.0932 (1.018)	-0.0421 (0.014)	0.0255 (0.005)	-0.2152 (2.044)	5.1489 (3.812)

(2) 市

非裁量的 變數 裁量的變數	一般行政 (E_1^1)	社會福利 (E_2^1)	產業經濟 (E_3^1)	公益事業 (L_4)	非裁量的 剩餘 (S_6)	附加價值 (Y^d)
一般行政(E_1^1) $R^2=0.924$	-0.7996 (7.735)	0.0614 (0.032)	0.6387 (0.647)	0.1270 (0.1467)	0.7871 (128.073)	3.9669 (22.750)
社會福利(E_2^1) $R^2=0.655$	0.1429 (0.827)	-0.6055 (10.559)	0.5898 (1.848)	0.0923 (2.595)	0.0066 (0.030)	-1.2756 (7.880)
產業經濟(E_3^1) $R^2=0.457$	0.1025 (0.587)	0.3318 (3.992)	0.1268 (0.108)	0.0753 (2.174)	0.0085 (0.062)	0.6119 (2.283)
公益事業(L_4) $R^2=0.504$	0.3795 (0.476)	1.1733 (3.232)	2.1472 (1.995)	-0.2579 (1.651)	0.1311 (0.972)	3.1469 (3.908)
財政剩餘(S_6) $R^2=0.542$	2.5438 (9.916)	-1.1184 (1.363)	-5.2019 (5.434)	0.6440 (4.776)	0.2935 (2.256)	-2.0757 (0.789)

(3) 郡

非裁量的 變數 裁量的變數	一般行政 (E_1^2)	社會福利 (E_2^2)	產業經濟 (E_3^2)	公益事業 (L_4)	非裁量的 剩餘 (S_6)	附加價值 (Y^d)
一般行政(E_1^2) $R^2=0.705$	-0.6022 (8.210)	0.3848 (0.123)	0.2869 (0.513)	0.2059 (0.536)	0.4038 (30.205)	3.9175 (1.448)
社會福利(E_2^2) $R^2=0.918$	0.2181 (23.789)	-0.1648 0.499	-0.0449 (0.278)	0.1172 (3.837)	0.0134 (0.737)	-1.8351 (7.023)
產業經濟(E_3^2) $R^2=0.494$	0.1209 (0.902)	0.3620 (0.297)	-0.2322 (0.915)	0.1995 (1.386)	0.0797 (3.204)	-1.7287 (0.768)
公益事業(L_4) $R^2=0.868$	0.6441 (18.144)	-0.5841 (0.548)	0.3207 (1.238)	-0.7406 (1.238)	0.1909 (13.043)	3.5753 (2.331)
財政剩餘(S_6) $R^2=0.449$	0.2441 (1.997)	1.6543 (3.368)	-0.4383 (1.773)	0.4931 (4.549)	-0.0116 (0.037)	5.2673 (3.877)

는데, 兩者의 關係가 프러스인 경우 補完關係에 있으며, 마이너스일 경우 代替關係에 있다. 예컨대, 市道本廳의 一般行府, 社會福利, 公益事業 서어비스는 그에 대한 補助事業 내지 收入이 확대되면, 地方政府의 裁量的 支出이 減少함으로써, 中央政府의 補助事業에 의해 地方政府의 單獨事業이 代贊되고 있다. 이에 대해 產業經濟事業의

(4) 市·郡

非裁量的 變數 裁量的變數	一般行政 (E ₁ ¹)	社會福利 (E ₁ ²)	産業經濟 (E ₁ ³)	公益事業 (I ₁)	非裁量的 剩餘 (E ₁ ⁴)	附加價值 (Y ⁰)	地 域 Dummy
一般行政(E ₁ ¹) R ² =0.886	-0.7959 (22.708)	-	0.3848 (2.114)	0.2437 (4.725)	0.5637 (104.054)	4.0286 (15.753)	2.248 (2.209)
社會福利(E ₁ ²) R ² =0.536	0.1861 (12.712)	-0.6026 (28.453)	0.1211 (2.144)	0.1113 (10.086)	0.0194 (1.271)	-1.2478 (15.474)	2.066 (19.087)
産業經濟(E ₁ ³) R ² =0.739	0.1505 (3.942)	0.3124 (3.625)	-0.1369 (1.300)	0.0823 (2.621)	0.0497 (3.928)	0.4338 (0.4607)	-2.312 (11.322)
公益事業(I ₁) R ² =0.530	0.7014 (12.545)	0.9463 (4.874)	-0.0605 (0.037)	-0.2362 (3.157)	0.2049 (9.785)	2.8809 (5.730)	1.818 (1.026)
財政剩餘(S ₁) R ² =0.346	0.3113 (0.367)	-1.5911 (4.020)	0.277 (0.228)	0.3797 (2.397)	0.0483 (0.158)	-1.4161 (0.405)	4.286 (1.664)

境過에는 中央政府의 補助事業이 增大하면, 地方政府도 이에 追隨하여 新規의 産業經濟支出을 확대하는 傾向에 있지만, 그 정도는 相對的으로 약함을 알 수 있다. 이러한 事實은 (2) 市, (3) 郡, (4) 市·郡의 경우에도 妥當한 것으로 보인다.

세계, 特定서비스에 대한 上位團體의 補助事業이 여타의 地方單獨事業에 대해 어떠한 影響을 미칠 것인가에 대해 檢討해 보자. 이 경우에도 프러스(促進)와 마이너스(置換)效果로 구분할 수 있다.

(i) 市道 本廳의 社會福利와 産業經濟間에는 置換效果를 갖고 있어 兩者間의 資源配分이 競合하고 있지만, 一般行政이나 公益事業과는 프러스의 促進效果를 갖는다.

市의 경우 社會福利는 다른 모든 지출과 프러스의 관계에 있지만, 郡의 경우에는 一般行政이나 産業經濟와는 프러스, 公益事業과는 마이너스 관계에 있다. 예컨대, 社會福利의 補助事業이 擴張되면, 市의 公益事業은 더욱 促進되는 반면, 郡의 公益事業은 오히려 減退하는 結果를 가져오고 있음을 알 수 있다. 그러나 市·郡 全體로서는 促進效果가 더 크며, 社會福利事業이 公益事業에 미치는 效果는 다른 어떠한 補助事業보다 크며, 그 推定結果 또한 有意하다. (ii) 市道 本廳의 一般行政의 경우, 社會福利나 産業經濟와는 프러스, 公益事業과는 마이너스 관계에 있지만, 市·郡의 경우에는 다른 모든 지출과 프러스 관계에 있어, 一般行政에 대한 補助金이 增加하면 他項目의 支出도 增加하며, 이 경우에는 公益事業에의 支出 促進效果가 가장 큼을 알 수 있다.

(iii) 市道本廳의 産業經濟支出은 다른 모든 지출과 마이너스관계에 있으나, 市의 경우에는 플러스 관계에 있다. 郡의 産業經濟支出은 一般行政이나 公益事業에 대해서는 促進效果를, 社會福利에 대해서는 置換效果를 갖는다. 그러나 市·郡全體로서는 一般行政과 社會福利支出은 促進되지만, 公益事業支出은 그만큼 抑制된다.

(iv) 市道本廳의 公益事業支出로 一般行政이나 社會福利支出은 促進되지만, 公益事業支出은 減退한다. 그러나 市郡의 경우에는 다른 모든 支出을 促進시킨다.

이상 (i)~(iv)로부터 地方政府의 公益事業에 대한 補助金은 地方政府의 同種의 事業은 代替시키지만, 그 이외의 모든 지출을 확대시키는 물론 다른 지출에 대한 補助金에 의해서 影響을 크게 받고 있음을 알 수 있다. 이는 公益事業서비스의 대부분이 中央主導型으로, 一般補助金이든 特定補助金이든, 定率이든 定額이든 그 形態와는 無關하게 波及效果가 큼을 反映한 것이며, 그만큼 上位團體에 의한 制御可能性이 큰 것이다.

비록, 地方稅後 附加價値가 增加하면, 一般行政과 公益事業支出이 促進되며, 終局的으로는 財政剩餘도 增大된다. 그러나 市郡의 社會福利서비스는 減退한다. 더욱이 地域의 附加價値의 産業經濟支出效果는 여타의 支出에 비해 그다지 크지 않음을 알 수 있다.

다섯째, 地方政府의 裁量的 財政剩餘와 非裁量的 變數와의 관계를 보자. 市道本廳이든 市郡이든 一般行政과 公益事業서비스의 補助事業이 增大하면, 地方財政 剩餘는 增大하는 傾向에 있다. 一般的으로 上位團體의 補助金이 增大되거나 事業量(實質補助金)이 擴大되면, 地方債發行이나 超過負擔의 發生으로 地方政府의 財政狀況을 비록 단기적이긴 하지만 惡化시키리라 期待된다. 이러한 경우에도 增稅 혹은 他經費節減努力으로 오히려 財政狀況의 惡化를 防止하는 힘이 作用할 수 있음을 示唆한다.

다음에는 <표 2>의 推定結果를 利用, 補助金削減의 效果를 試算해 보자. <표 3>에

〈표 3〉 補助金 10%引下 效果(%)

	一般行政	社會福利	産業經濟	公益事業	計
市道本廳	-0.14	2.2	27.6	13.6	43.26
市	1.8	-9.6	-35.0	-0.4	-43.20
郡	3.8	0.02	-3.3	2.2	2.72
計	5.46	-7.38	-10.7	15.4	2.78

의하면, 團體 및 支出項目에 관계없이 이에 대한 補助金을 一律적으로 10%씩 引下하면, (i) 支出變化의 정도가 가장 큰 서비스는 公益事業이며, 産業經濟, 社會福利, 一般行政의 順으로 낮아지고 있으며 同順으로 地方政府의 財政活動에 관한 中央의 制御

度も 낮아지고 있음을 알 수 있다. (ii) 그러나 變化方向을 보면 서어비스 種類에 따라 크게 相異한 樣相을 나타내고 있다. 즉, 公益事業은 一般行政과 함께 地方政府의 獨自的인 支出이 오히려 擴大되지만, 産業經濟와 社會福利 서어비스 水準은 減退한다. (iii) 그러나 이러한 경우에도 市道本廳과 市の 支出效果는 郡과 比較하여 다같이 크지만 變化方向은 相異하여 前者의 裁量的 支出은 增大하지만, 後者の 경우 減退하고 있다. (iv) 또한 이들 市道本廳과 市の 支出效果가 相殺되어, 地方政府의 裁量的 서어비스는 約 3%정도 增大되는 것으로 나타난다. 그러나 우리의 補助金削減對象으로부터 義務教育費負擔金은 당연히 제외되어 現實的이지만 地方交付稅가 제외되고 있지 않다는 點에서 다소 非現實的이다.

IV. 若干의 政策的 歸結

이상의 分析은 基本的으로는 美國의 大都市를 對象으로 想定한 Gramlich의 모델을 우리의 각 레벨의 地方政府에 적용한 것이다. 測定結果를 比較하면, 韓國이 훨씬 良好하다. 이것은 그만큼 補助金에 의한 中央政府의 콘트롤이 相對的으로 강함을 나타내고 있다.

美國의 地方財政은 聯邦財政主義(federalism)下에서 있어 당연한 것이겠지만, 支出, 收入 兩面에서의 州 혹은 市の 裁量權이 크다. 支出面에서는 敎員을 포함한 公務員의 給與나 福祉 서어비스의 給付 등의 地域隔差가 크며, 收入面에서는 地方稅의 稅目이나 稅率이 地方議會에 의해 裁量的으로 決定되고 있다. 또한 地方債의 起債에 관해서도 中央政府의 介入을 받는 경우는 거의 없다. 그만큼 地方政府에게는 처음부터 自主財源이 附與되고 中央의 콘트롤이 적다.

補助金이라고 하더라도 韓國 혹은 日本과 根本的으로 相異한 것이다. 물론 美國에도 聯邦政府의 補助金은 地方政府의 財政에 커다란 影響을 주고 있다. 補助金의 形態도 費途에 制限이 없는 一般補助金 및 特定の 公益서어비스 支出에 관한 定率補助나 定額補助가 存在하는 것은 韓國이나 日本과 같다. 그러나 本質的인 差異는 韓國과 日本의 경우 補助金額과 동시에 補助事業額까지 中央政府에 의해 決定된다는 事實이다. 補助對象이 될 公益서어비스가 어느 정도 需要될 것인가는 어디까지나 地方政府의 裁量에 맡겨져야 함에도 불구하고 그렇지 못하다.

이와 같은 制度的 背景을 염두에 둔다면 同一한 모델이라도 韓國이나 日本이 美國에 비해 補助效果가 보다 有意하게 檢出되는 것은 당연하다. 그만큼 地方財政은 自主的으로 運營될 素地가 적고 中央政府의 補助金에 의해 콘트롤 받는 結果를 가져온

나.

이상의 分析效果를 基礎로, 韓國의 地方行政시스템의 現狀을 改善함에 있어 어떤 政策的 合意를 얻을 수 있을 것인가. 既存의 中央集權메카니즘은 基本的으로 地方分權시스템下에서 점진적으로 再編되어야 한다. 中夾이 地方을 콘트롤 하기 위해 傳家의 寶刀로서 使用하는 國庫補助金은 整理 統廢合하여 財原의 地方移讓을 통해 自主財源을 擴充해야 한다. 地方自治의 基盤을 구축하기 위해서는 裁量의 判斷의 餘地가 커지도록 財政의 基盤의 確保가 不可缺하다. 이를 위한 當面課題로서 既存補助金の 統合메카니즘과 地方交付稅總額·配分基準의 合理化를 실질적으로 推進해야 할 時點에 있다.

參 考 文 獻

1. E. M. Gramlich, "State and Local Government and their Budget Constraint," *International Economic Review* (June 1969).
2. E. M. Gramlich, and H. Galper, "State and Local Behavior and Federal Grant Policy," *Brookings Paper on Economic Activity*, Vol. 1 (1973).
3. J. M. Litvack and W. E. Oates, "Group Size and the Output of Public Goods: Theory and an Application to State-Local Finance in The United States," *Public Finance*, Vol. 25, No. 1 (1970).
4. W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, N. Y.: Harcourt Brace (1972).
5. 野國悠紀確 「政府와 意思決定에 關する 實證研究: 批判的 展望」 『一稿大學 經濟學研究年報』 Vol. 22, 1979.