地方自治와 國民經濟 및 地方財政

李 啓 植

本稿의 목적은 地方自治制가 실시됨에 따라 國民經濟에 어떠한 파급효과를 미칠 것인가의 문제와 地方自治의 건실한 발전과 정착을 위해서 地方財政을 어떻게 운용할 것인가의 문제를 고찰하고자 함에 있다. 地方自治는 우리 경제의 지속적인 成長과 均衡發展, 資源配分의 效率性 提高에 크게 기여할 것이나 經濟的인 弊害로서 단기적인 物價不安, 租稅競爭 및 租稅輸出로 인한 資源配分의 非效率, 地方政府의 財政破綻 등이 우려되는데 이에 대해서는 적절한 대응책이 강구되어야 한다. 일반적으로 地方自治의 경우 中央集權의 경우보다 資源配分이 效率的으로 이루어지나 本稿 第III章의 模型分析에서는 地方自治와 中央集權의 상대적인 效率性이 國家·地方公共財의 代替彈力性의 크기에 의해서 결정되며 代替彈力性이 1보다 크면 오히려 中央集權의 경우보다 效率的인 資源配分이 이루어지는 결과가 나타난다.

地方自治의 건실한 발전은 다음과 같은 세가지 내용을 포함하는 地方財政 民主主義의 확립에 의해서 달성될 수 있다. ① 中央政府에 대한 地方政府의 自主的인 財政權이 확립되어야 하며 특히 中央政府와 地方政府가 어느 정도 대등한 입장에서 합리적으로 運用할 수 있는 民主的인 地方財政調整制度가 마련되어야 한다. ② 地方財政運用에 있어서 住民들이 직접 豫算編成과 地域의 綜合發展計劃에 참여하는 直接民主主義가 活性化되어야 하며 이를 위한 제1의 전제조건으로서 地方財政의 운용내용이 모든 住民들에게 공개되어야 한다. ③ 地方自治의 經濟的 弊害로서 가장 우려되는 地方政府의 財政破綻 가능성에 대비하여 地方政府의 방만한 財政運用을 방지할 수 있는 制度的 裝置로서 美國 등에서 시행되고 있는 住民이나 地方議會에 의한 여러가지 형태의 財政統制制度가 마련되어야 한다.

I. 序 言

地方自治가 1961년 軍事革命으로 중단된 지 30년만에 지난 3월 基礎議會議員選擧를 시작으로 복원되었다. 6·25전쟁이 한창이던 1952년 4월 17,544명의 市邑面 議會議員이 선출되었고, 이어서 동년 5월에 306명의 道議會議員이 선출된 第1次 地方選擧를 시발로 해서 1956년에는 17,968명의 基礎團體議員 및 長, 廣域團體議員을 선출한 第2次 地方選擧가 실

筆者 : 本院 硏究委員

* 本稿의 여러 미진한 부분에 대해서 많은 有益한 助言을 해준 盧基星·孫在英 博士와 本稿의 資料準備, 模型分析, 校正 등 여러 과정에 걸쳐 지대

시되었고, 마지막으로 1960년에는 18,815명의 基礎 및 廣域團體長 및 議員을 선출한 第3次 地方選擧가 실시되었다. 금년 3월과 6월에는 基礎 및 廣域團體議員選擧가 실시되었고 내년 상반기중에는 基礎 및 廣域團體長의 선거가 실시될 예정으로 있어 1991~92년중에 선출될 團體長 및 議員數는 5,428명에 이르고 있다[1].

地方自治制가 전면적으로 실시되면 政治 및 行政分野뿐만 아니라 經濟分野에 있어서도 많은 변화가 예상된다. 우선 中央政府와 地方政府의 관계가 변화하고 政府와 民間의 관계도 再定立되어야 할 것이다. 이에 따라 전체적인 經濟運用方式의 修正도 불가피할 것으로 예상되는데 地方自治制 實施에 따른 올바른 經濟運用方向을 정립하기 위해서는 무엇보다도 地方自治制가 실시됨에 따라 國民經濟에 어떠한 영향을 미칠 것인가의 문제를 면밀히 검토할 필요가 있다. 한편 地方自治의 실질적인 내용은 自治立法權, 自治行政權, 自治組織權 및 自治財政權을 포함하는데 가장 핵심적인 부분은 自治財政權이라고 할 수 있다. 地方政府가 財政的인 자립기반이 취약하여 財政의 상당부분을 中央政府의 支援에 의존하게 되면 地方自治團體로서의 自主性 및 獨立性이 유지되기 어렵고 이것은 결국 건실한 地方自治制의 정착을 어렵게 할 것이다[2].

本稿의 목적은 地方自治制가 실시됨에 따라 國民經濟에 어떠한 파급효과를 미칠 것인가의 문제와 地方自治의 건실한 발전과 정착을 위해서 地方財政運用이 어떻게 이루어져야 할 것인가의 문제를 고찰하고자 함에 있다. 本稿는 모두 5章으로 구성되어 있는데 먼저 第II章에서는 中央集權과 대비되는 地方自治의 經濟的 意義와 經濟的 弊害를 논의하며, 이어서 第III章에서는 第II章에서의 논의를 보다 體系化하고 客觀化하기 위한 시도로서 단순한 微視模型과 우리나라 15個 廣域地方團體의 자료를 이용하여 財政政策側面에서의 地方自治와 中央集權의 效率性을 比較·分析하고자 한다. 第IV章에서는 地方自治의 발전을 위해서 自主的인 財政權을 포함하는 넓은 의미에서의 地方財政民主主義를 확립하는 문제를 고찰하고자 한다.

II. 地方自治와 國民經濟

地方自治가 왜 필요한가 하는 물음에 대한 대답은 대부분 政治的 및 行政的 側面과 연관되는 것이지만 地方自治가 실시됨에 따라 國民經濟에 대해서도 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는바 이하에서는 이 문제를 中央集權의 경우와 대비되는 地方自治의 經濟的 意義와 經濟的 弊害로 나누어 고찰해 보고자 한다.

1. 地方自治의 經濟的 意義

本節에서는 우리 경제의 지속적인 成長과

한 노력을 기울여 준 李興宰 主任硏究員, 呂幸洙 硏究員, 李容一 主任硏究助員에게 깊은 감사의 뜻을 표한다.

1) <附表 1>에는 地方自治法이 1949년 制定된 이래 현재까지 8次에 걸쳐 改正된 주요내용과 3次에 걸친 地方選擧의 내역이 정리되어 있고, <附表 2>에는 1991~92년중에 선출될 地方自治團體長 및 議員의 定數가 지역별로 정리되어 있다.

2) 地方自治制의 定着을 위한 地方財政의 擴充 및 機能强化에 대한 최근의 논의에 관해서는 李啓植(1990A, 1990B) 및 李啓植(1991) 참조.

均衡發展 및 資源配分의 效率性의 관점에서 地方自治의 經濟的 意義를 논의하고자 하는데 後者는 다시 消費者部門에서의 效率性과 公共財 生產部門에서의 效率性으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 持續的 成長과 均衡發展

첫째, 地方自治를 뿌리로 한 民主主義의 發展 없이 앞으로 우리 經濟의 持續的인 成長이 어렵다는 관점에서 地方自治의 確立은 持續的인 經濟成長을 위해서 중요한 의미를 갖는다. 우리 經濟는 해방후 40여년동안 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른, 先進國의 1세기 이상의 產業發展을 단시일 내에 再現하는 놀라운 성과를 거두었다. 그러나 이와 같은 급속한 經濟成長은 中央集權的이고 權威主義的인 政治·社會體制에 의해서 뒷받침되었다. 당시 產業을 담당하는 企業이나 經濟運用을 책임맡은 經濟部處는 社會 각 利害集團間의 利害關係에 대한 고려를 하지 않고서도 開發政策을 강력하게 추진할 수 있었다. 어떤 면에서는 中央集權的이고 權威主義的인 질서는 갖가지 폐단에도 불구하고 國力을 經濟成長을 위하여 총동원함으로써 高度成長을 달성하는 데에는 유효한 측면이 있었다.

그러나 시대는 바뀌고 있다. 과거의 中央集權的이고 權威主義的인 질서체제하에서는 지속적인 經濟成長이 불가능한 상황을 우리는 맞이하고 있다. 앞으로 우리 경제의 持續的인 成長은 中央集權的이고 權威主義的인 指示와 干涉에 의해서가 아니라 個別經濟主體의 자발성과 창의에 기초한 민주적 절차와 합의에 의해서만 가능하다. 현재의 누적된 階層間, 地域間, 都農間 發展의 不均衡 및 所得隔差 심화문제의 해결 없이 持續的 經濟成長은 불가능하며 이 문제해결을 위해서는 민주적 절차를 통한 階層間 利害의 절충이 必須不可缺하다. 經濟成長의 基盤이 없는 民主國家의 건설은 어려운 과제이다. 그러나 先進經濟로의 도약을 위해서 민주주의의 확립은 必須不可缺한 조건이다. 이러한 관점에서 民主主義의 根幹인 地方自治制度의 확립은 우리 경제의 지속적인 성장을 위해서도 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다[3].

둘째, 地方自治의 경우 中央集權의 경우에 비해 地域開發이 촉진된다. 中央政府에 의해 任命되는 公務員보다 그 地域住民에 의해서 선출되는 公務員이 그 地域開發의 시급함과 필요성에 대한 인식이 높을 것은 당연하며 이들이 企業을 유치하고 타향에 가 있는 유능한 專門人力을 유치하며 특히 地方財政自立을 위해 地域實情에 맞는 公營 혹은 民·官營合同의 開發事業을 확장하는 등 地域開發을 위해 보다 헌신적인 노력을 경주하게 될 것이다. 地方自治가 보다 성숙되어 開發過程과 開發手段의 地方化, 즉 地域住民이 開發計劃樹立에 참여하고 財政手段, 法規 또는 制度上의 각종 事業施行權限 등 開發手段이 地方化되면 中央集權의 경우에 비해 地域開發이 보다 빠른 속도로 활성화될 수 있을 것이다[4].

3) 이와 같은 견해는 이른바 "아래로부터의 經濟發展(development from below)" 개념과 일맥상통한다. 이에 관한 상세한 논의에 대해서는 Hicks (1961) 참조.

4) 美國의 경우 州知事를 비롯한 高位地方公務員들이 우리나라를 비롯한 각 나라를 방문하고 주요 도시에 州事務所를 설치하여 企業誘致活動을 벌이며, 日本의 경우 타향에 가 있는 中間管理層인 專門人力뿐만 아니라 外國에 가 있는 高位職 人士를 유치하기도 한다. 비슷한 예로 日本의 現職

셋째, 地方自治의 경우 특정지역으로의 과도한 人口集中問題가 中央集權의 경우에 비해 비교적 원활하게 해결될 수 있다. 財政政策을 포함한 經濟政策의 수립이 中央政府에 集中되어 있는 경우에는 제한된 資源의 配分이 대부분 經濟的인 原理보다 政治 등 非經濟的인 要因에 의해서 결정되며 中央政府의 政策立案者들이 政治的인 혹은 官僚的인 支配力을 집중시키고 공고히 하기 위해 특정지역의 육성을 위한 편파적인 政策運用을 할 가능성이 높다[5]. 뿐만 아니라 中央政府의 政策立案者들이 자기들의 거주지인 수도권에 集中的인 政策上의 惠澤을 부여함으로써 首都圈의 人口集中이 심화된다. 결국 權力의 集中은 人口의 集中을 야기할 수밖에 없는데 地方自治의 경우 이른바 人口의 U턴현상에 의해서 현재 심각한 문제로 대두되고 있는 우리나라의 人口集中現象이 크게 완화될 수 있을 것이다[6].

나. 消費部門의 效率性

첫째, 中央集權의 경우에는 中央政府의 政策立案者들이 각 地域住民들이 실제로 무엇이 필요한가에 대해 충분히 고려할 수 없으므로 각 지역에 따라 상이한 주민들의 需要와는 동떨어진 全國的으로 劃一化된 公共서비스가 供給되는 반면 地方自治의 경우에는 住民들의 選擧에 의해 選出되는 公務員들이 각 지역주민의 選好樣態 및 意見과 희망사항에 대해서 보다 정확한 판단을 하고 보다 더 이해하려고 노력함에 따라 각 地域住民의 嗜好와 需要에 상응하는 보다 良質의 公共서비스가 보다 저렴하게 공급됨으로써 지역주민들의 效用 및 福祉가 증진된다[7].

이와 같이 地方自治에 의해서 中央集權의 경우보다 資源의 效率的인 配分이 이루어진다는 見解는 다음과 같은 Oates(1972)의 地方分權化 定理(decentralization theorem)에 의해서 보다 정밀하게 제시되고 있다[8].

이즈모(出雲)市長 「이와쿠니」(岩國哲人)는 美國最大의 證券會社 「메릴 린치」의 首席副社長 출신인데 美國까지 달려온 시장후보유치단에 의해 市長으로 선출되었다. 우리나라에서도 地自制의 출범을 앞두고 忠北, 慶北, 大邱, 全北, 全南 등에서 地域經濟硏究所 設立붐이 일어나고 地域開發計劃樹立權이 일부나마 地方團體에 移讓되고 있는 것은 효율적인 地域開發推進을 위해 고무적인 현상이라고 할 수 있다. 물론 다음 節에서 논의되는 바와 같이 각 地方團體가 각 地域의 이익에만 집착하여 過當競爭을 벌이게 되면 地域間 不均衡이 深化되는 등 經濟的 弊害가 우려될 수 있으나 이제까지 각 지역의 高位任命職 公務員들이 주말이 되면 대부분 가족과 합류하기 위해 上京하게 되고 任命權者인 中央政府를 크게 의식하고 있는 우리나라의 現狀況에서보다는 地方自治의 경우 보다 地域經濟가 活性化될 수 있을 것이다.

5) 우리나라의 경우 地域間 發展의 격차가 심화된 것은 이제까지의 權威主義的이고 中央集權的인 經濟成長戰略과 특히 特定地域出身의 長期執權에 따른 地域主義의 결과로서 首都圈을 포함한 특정지역에의 偏重投資가 그 원인이라는 인식이 지배적이다. 이에 대해서는 특히 經濟構造調整諮問會議(1988) 참조.

6) 日本의 경우 특히 地方自治의 成熟과 함께 人口의 U턴현상이 크게 일어나고 있다. 中央集權型 國家의 경우 地方分權型 國家에 비해 人口集中이 심화된다는 사실은 國際資料를 이용한 實證分析結果에 의해서도 뒷받침되고 있다. 대표적인 연구로서는 Henderson(1982) 참조.

7) Tocqueville(1848)은 中央集權의 경우 行政서비스의 供給과 需要가 파생적으로 이루어지게 되는 폐단을 다음과 같이 지적하고 있다. "거대한 中央集權型 國家의 경우 立法者는 필연적으로 法令이 慣習 및 地域의 多樣性과 調和되지 않는 劃一的인 性格을 띠게 한다. 立法者는 여러가지 특수한 경우를 고려하지 않고 一般的인 法則에만 의존하게 된다. 立法者가 一般國民들의 必要와 慣習에 順應하기 어려우므로 一般國民들이 立法者의 필요에 順應하지 않으면 안된다. 이로부터 많은 어려움과 不幸이 초래된다"(p.161).

8) 일반적으로 정부의 經濟的 機能은 資源配分(allocation), 所得分配(distribution), 經濟安定

그 消費가 全體人口의 地域的인 分布에 따라 정의되고 그 生產의 單位費用이 中央政府나 여러 地方政府 사이에 동일한 公共財의 경우 각 地方政府가 각각의 管轄區域에 따라 Pareto效率的인 生產量을 결정하는 것이 中央政府가 전국적으로 균일하게 特定水準의 生產量을 결정하는 것보다 항상 效率的이거나 아니면 적어도 동일하게 效率的이다.

이 定理는 단순한 Edgeworth 상자에 의해서 설명될 수 있다[9]. 먼저 A, B 두 정부를 가정하고 이 두 地域住民의 效用函數가 다음과 같다고 가정한다.

$$U_a = U_a(X_a,\ Z_a)$$
$$U_b = U_b(X_b,\ Z_b)$$

여기서 X_i는 $i(i=a,\ b)$ 地域住民의 民間財, Z_i는 地方公共財를 나타낸다. 한편 國家全體의 民間財 및 公共財의 生產可能曲線은 다음과 같이 표시된다.

$$F(X,\ Z)=0$$
$$X=X_a+X_b,\ Z=Z_a+Z_b$$

이와 같은 경제구조하에서 資源配分의 Pareto 最適條件은 다음과 같은 Lagrangean 함수로부터 유도된다.

$$\underset{X_i, Z_i, \lambda_i}{Max} \quad L = U_a(X_a,\ Z_a) + \lambda_1[U_b(X_b,\ Z_b) - \overline{U}_b] + \lambda_2[F(X_a+X_b,\ Z_a+Z_b)]$$

이로부터 유도되는 Pareto最適條件은 다음과 같다[10].

$$MRT = MRS_a = MRS_b$$

이 條件을 충족하는 점들이 [圖 1]에서 契約曲線(contract curve) O_aO_b로 표시된다.

이 模型에서 地方自治의 경우는 각 地方政府가 지역에 따라 상이한 量의 공공재를 생산하게 되나 中央集權의 경우는 각 지역에 동일한 量의 公共財가 공급되는 경우, 즉 $Z_a=Z_b$를 의미하며[11] 이 경우 위의 Lagrangean함수에 $\lambda_3(Z_a-Z_b)$의 제약식이 추가된다. [圖 1]에서 地方自治의 경우는 均衡點이 契約曲線 O_aO_b상의 점들로 표시되나 中央集權의 경우 均衡이 $Z_a=Z_b$를 나타내는 Z_aZ_b線上에서 이루어진다. 그림에서 B지역 住民의 效用이 $\overline{U}_b$ 수준에서 주어질 경우, 地方自治 均衡點 D에서 中央集權 均衡點 C에서보다 효율적인 資源配分이 이루어짐을 알 수 있다. 그림에서 다만 E점에서는 地方自治와 中央集權의 경우 동일하게 效率的인 資源配分이 이루어진다.

둘째, 地方自治의 경우 각 地域이 상이한 財政支出과 負擔形態를 취하게 됨에 따라 개개인이 각 지역의 敎育支出 등을 포함한 公共서비스와 租稅負擔水準을 비교하여 收益·費用比率, 혹은 租稅·公共서비스(tax-service) 比率, 혹은 財政剩餘(fiscal residuum)가 자

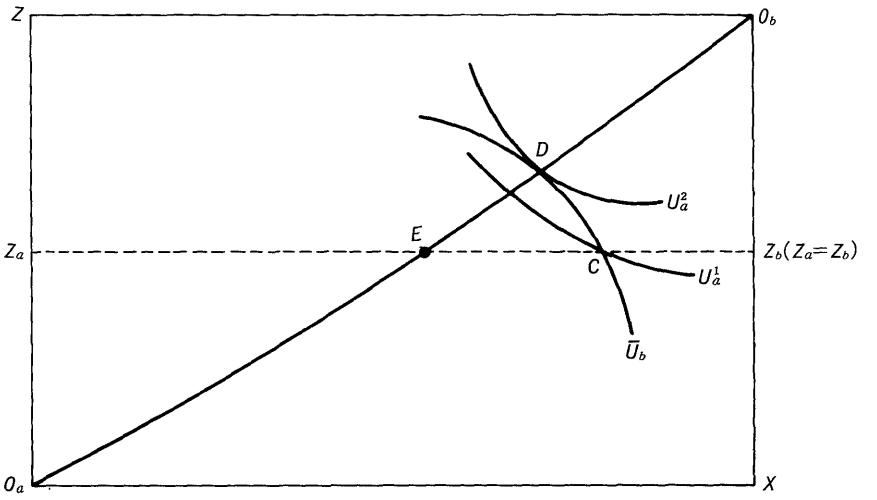
(stabilization)으로 구분되는데 所得分配와 經濟安定의 機能은 中央集權의 경우 보다 效率的으로 이루어진다. 이에 관한 상세한 논의에 대해서는 Oates(1972)의 第1章 참조.

9) Oates(1972) 2章의 부록에는 이하에 요약된 증명외에 消費者剩餘를 計量化한 수식에 의한 證明이 수록되어 있다.

10) 여기서 MRT는 民間財와 公共財間의 限界轉換率(marginal rate of transformation)을, MRS_i는 i地方政府에 있어서 두 財貨間의 限界代替率(marginal rate of substitution)을 나타낸다.

11) 여기서는 다소 극단적인 地方自治와 中央集權의 형태를 상정하였는데 실제적인 地方自治와 中央集權의 형태와 내용은 나라에 따라서 현격한 차이가 있다.

〔圖 1〕 地方自治와 中央集權



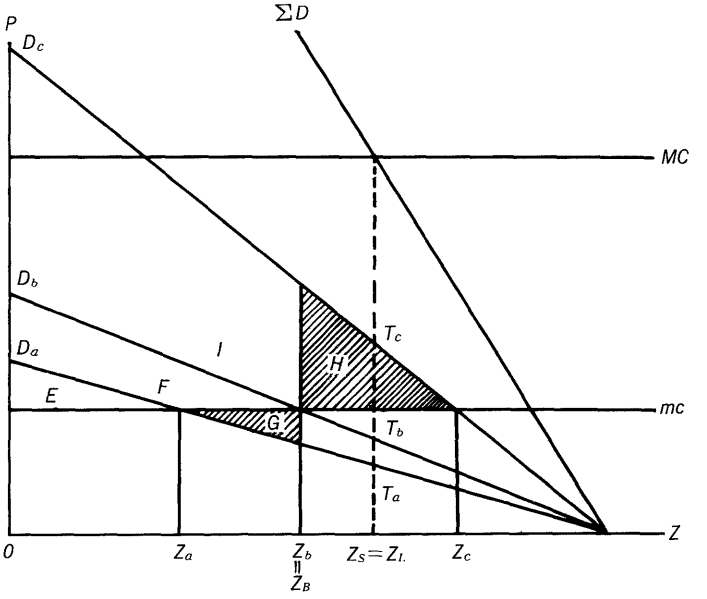
기에게 가장 유리한 地域을 선택하여 이동하게 되는데 中央集權의 경우와 같이 거의 모든 지역에 劃一的인 財政組合(fiscal package)이 이루어지는 경우에 비해 資源配分의 效率性이 증대된다. 이와 같이 地方自治의 경우 주민 개개인의 발에 의한 投票行爲(voting-with-the-feet)에 의해서 效率的인 資源配分이 이루어진다는 견해는 Tiebout(1956)에 의해서 體系化되었는데 우리나라의 경우에도 地域間 人口移動의 결정요인으로서 地方稅賦課額, 大學生比率, 道路延長, 福祉施設數, 上水道普及率 등 財政變數가 중요한 변수로 나타나 이와 같은 Tiebout의 견해가 상당한 타당성을 갖는 것으로 나타나고 있다[12].

住民의 자유로운 移動과 상이한 財政組合이 이루어지는 地方自治에 의해서 中央集權의 경우에 비해 效率的인 資源配分이 이루어지는 사실은 [圖 2]에 의해서 설명될 수 있다. [圖 2]에는 A, B, C의 세 지방정부를 가정하여 각 地域住民의 需要曲線 $D_i(i=a,\ b,\ c)$와 限界費用曲線 mc가 만나는 점에서 Tiebout 均衡이 이루어지는 사실이 나타나 있다. Tiebout 均衡에서는 각 지역에 따라 상이한 규모의 公共財 Z_i가 결정되나 각 地域의 租稅競爭과 住民들의 자유로운 이동에 따라 限界費用, 즉 租稅負擔水準은 동일하게 결정된다.

이 그림에는 公共部門에서의 다른 均衡의 경우도 나타나 있는데 각 地域의 需要曲線 D_i와 費用曲線 mc를 縱으로 합한 總需要曲線 ΣD와 總費用曲線 MC가 만나는 곳에서 Samuelson 均衡이 이루어진다. 이 경우 $\Sigma MRS=MRT$의 Samuelson 條件이 성립한다. 그림에서 각 지역에 동일한 Z_S는 Samuelson 均衡生産量을 표시한다. 또 다른 경우는 Lindahl 均衡인데 이 경우는 Samuelson 均衡의 특수한 형태로서 각 지역에 동일한 균형생산량 $Z_L(=Z_S)$이 공급되나 Samuelson 均衡과의 차이점은 각 지역에 따

12) Tiebout의 견해를 포함한 人口移動要因에 대한 假說과 우리나라 人口移動要因에 대한 논의에 대해서는 李啓植(1987A) 참조.

〔圖 2〕 Tiebout 均衡



라 상이한 이른바 Lindahl 價格이 형성된다는 사실이다. 그림에서 Lindahl 價格은 T_i $(i=a,\ b,\ c)$로 표시된다[13]. 또 다른 경우로서 그림에서 Z_B는 Bowen均衡을 나타내는데 이는 다수결 투표에 의할 경우 中位層(median voter)의 선호에 의해서 균형이 이루어지는 경우이다[14].

公共部門에 있어서 이 네가지 均衡과 地方自治와의 관계를 살펴보면 地方公共財와 租稅負擔이 각 지역의 여건에 따라 상이하게 결정되는 Tiebout 均衡과 Lindahl 均衡의 경우 어느 정도 자주적인 財政權이 행사되는 것으로 볼 수 있으며 Bowen 均衡의 경우, 다수결투표(majority voting)의 결정과정에 따르며 Samuelson 均衡의 경우에도 각 지역의 需要 및 供給與件이 그대로 반영되는 점을 고려할 때 中央集權보다는 地方自治에 보다 가까운 성격을 갖는 것으로 판단된다.

다시 원래의 Tiebout의 세계로 돌아가서 地方自治가 中央集權의 경우보다 효율적인 사실을 살펴보고자 한다. 여기서는 A, B, C 地方政府가 Z_i의 상이한 公共財를 공급하는 地方自治의 경우와 中央政府가 Z_a와 Z_c의 중간 정도인 Z_b의 公共財를 A, B, C 세 地方政府에 균일하게 공급하는 中央集權의 경우를 비교하고자 한다. 먼저 A地方政府에 있어서 地方自治의 경우 社會厚生[15]은 그림에서 삼각형 E이나 中央集權의 경우 社會厚生은 삼각형 $E-$삼각형 G가 되므로 地方自治의 경우 삼각형 G만큼의 厚生增加(welfare gain)가 발생한다. 地方政府 B에 있어서 地方自治와 中央集權의 경우 社會厚生은 동일하며 地方政

13) Lindahl 價格은 각 地域의 租稅負擔을 의미하며 이 경우에도 $\Sigma MRS=\Sigma T_i=MRT$의 Samuelson 條件이 성립된다.

14) 公共部門에 있어서 이 네가지 均衡에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 Holcombe(1983) 참조.

15) 이 그림에서 社會厚生은 消費者剩餘로만 구성된다.

府 C에 있어서는 地方自治의 경우 社會厚生은 $E+F+H+I$인 반면 中央集權의 경우 社會厚生은 $E+F+I$임에 따라 地方自治의 경우 삼각형 H만큼의 厚生增加가 발생한다. 따라서 전체적으로는 地方自治의 경우 中央集權에 비해 삼각형 G와 H만큼의 厚生增加가 발생하게 된다[16].

다. 生產部門의 效率性

첫째, 中央集權의 경우에서처럼 財政運用이 地方交付金이나 國庫補助金과 같은 依存財源 등에 의해 中央政府에 의해서 주도될 경우 地域住民이나 任命職 地方公務員들은 公共財生產의 費用에 대해서는 크게 염려하지 않고 中央政府로부터 가능한 한 많은 財源을 支援받는 일에 집착하게 되는 반면 地方自治의 경우에는 地域住民들이 公共財生產의 費用과 收益에 대해서 보다 정확한 판단을 하게 됨으로써 이른바 財政幻想(fiscal illusion)이 줄게 되어 財政運用의 낭비적인 요소가 현저히 줄게 된다. 예를 들어 美國에서는 지역의 학교시설의 개선이 필요할 경우 全體的인 費用에 대한 내용과 地域 自體가 부담하는 財源의 구체적인 調達方案이 동시에 주민들의 투표에 의해서 결정되는 사례가 많은데 이 경우 施設費用이 中央政府로부터의 依存財源에 의해서 調達될 경우에 비해서 非效率的인 要素가 크게 줄어들게 될 것이다.

둘째, 地方自治의 경우 中央集權의 경우에 비해 地域住民들의 地方政府에 대한 보다 效率的인 統制 또는 監視機能이 가능해져 資源配分의 낭비가 크게 줄어들 수 있다[17]. 地方自治의 경우 地方政府와 住民 사이의 관계가 보다 가까워지고 긴밀해짐에 따라 地方政府가 어떻게 財政을 支出하고 있는가, 또는 각 擔當公務員들이 무슨 일을 하고 있는가를 地域住民들이 정확히 파악할 수 있기 때문에 과도한 財政支出이나 租稅徵收의 抑制, 불필요한 人員의 減縮 또는 人員增加의 抑制가 가능해져 財政運用의 效率性이 提高될 수 있다. 실제로 美國의 경우 거의 모든 州에 있어서 全體住民投票(referendum) 등에 의해 特定稅率의 最高限度를 設定하거나 地方債基金의 規模를 제한하거나 均衡豫算을 강제규정으로 立法化하거나 함으로써 地方政府의 방만한 財政運用을 억제하는 財政統制(fiscal restraints)制度를 施行하고 있다[18].

셋째, 地方自治의 경우 公共部門에 競爭의 原理가 도입되어 公共部門의 動態的인 效率性이 提高된다. 中央集權의 경우 대부분 權威主義的이고 獨斷的이고 閉鎖的인 組織 및 人事體系가 형성됨에 따라 여러가지 經濟的인 非效率이 야기되는 반면[19] 地方自治의 경우에는

---

16) 이상의 [圖 1]과 [圖 2]의 논의에서는 地方自治가 中央集權에 비해 보다 효율적인 사실이 나타나나 國家公共財와 地方公共財의 경우를 고려한 다음 章의 分析에서는 두 公共財의 代替彈力性에 따라 오히려 中央集權이 보다 效率的인 경우가 제시되고 있다.

17) 이에 반해 전술한 첫째 항목은 地域住民 자신들의 非合理的인 行動樣態에 대한 制御裝置에 의해서 資源配分의 浪費가 줄게 되는 것을 의미한다.

18) 가장 대표적인 財政統制制度는 財產稅率의 最高限度를 규정한 캘리포니아州의 Proposition 13(1978년)과 매사추세츠州의 Proposition 2 1/2 (1980년)이다. 이 財政統制制度에 대한 보다 상세한 내용은 第IV章에서 논의하고자 한다.

19) Shoup(1969)은 中央集權의 閉鎖性을 다음과 같이 지적하고 있다. "地方分權型 國家에서는 公共서비스를 포함하는 旣存의 所得分配狀態에서 각자 나름의 最適의 길을 선택하고자 하는 사람들과 현재의 分配狀態가 더욱 均等하게 되기를 바라는 사람들과의 대립이 公開的으로 이루어진다.

公職者가 住民들의 選擧에 의해서 선출되는 競爭體制와 각 自治團體 相互間의 競爭體制가 형성됨으로써 地域住民들에게 보다 良質의 서비스를 보다 저렴하게 공급하기 위한 각종 實驗과 技術革新을 시도하게 되어 전체적으로 公共部門의 動態的인 效率性이 크게 진작될 수 있다.

넷째, 地方自治의 경우 中央集權의 경우에 비해 번거로운 行政節次(red tape)가 생략되어 주민에게 필요한 公共財 및 서비스가 신속하게 공급된다. 地方自治는 곧 地方分權을 의미하며 認·許可 등의 權限이 中央政府로부터 地方政府로 移管되고 非能率의 대명사로 지칭되는 組織의 官僚化가 완화됨에 따라 이른바 規模의 經濟(economies of scale)의 利點, 즉 公共財生產의 신속성 및 저렴한 단위비용 등의 이익을 누릴 수 있게 된다. 이와 같은 利點은 企業創業이나 工場新設, 建物新築 등에 있어 작게는 수십가지, 많게는 수백가지의 認·許可 過程을 거쳐야 하는 우리나라의 현실을 감안할 때 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다[20].

이에 반하여 中央集權型 國家에서는 이와 같은 대립이 각종 租稅가 모든 地域에 걸쳐 균일하게 賦課되고 公共서비스도 모든 地域에 걸쳐 동일한 水準으로 維持되어야 한다는 論理에 의해 거의 밖으로 드러나지 않는다"(p. 633).

20) 이 밖에도 地方自治의 經濟的 利點으로서 道路, 港灣, 灌漑施設 등 社會間接資本의 補修 및 維持가 보다 신속하고 철저하게 이루어지는 점과, 보다 많은 課稅權이 地方政府에 移管되는 경우 地方公務員들이 특히 財產課稅의 경우 보다 정확한 판단을 하게 됨으로써 中央集權의 경우보다 稅收가 增大되는 점이 지적되기도 하나 後者의 경우에는 反論이 제기될 수도 있을 것이다. 後者의 利點에 대해서는 Cochrane(1983), Wasylenko (1987) 참조.

2. 地方自治의 經濟的 弊害

本節에서는 우리나라의 경우 地方自治가 30년만에 실시됨으로써 야기되는 短期的인 弊害와 地方自治가 성숙되는 과정에서 야기되는 中長期的인 弊害로 나누어 살펴보고자 한다.

가. 短期的 弊害

첫째, 빈번한 選擧實施로 인해서 物價不安이 우려된다. 지난 3월의 基礎地方議會選擧를 시작으로 금년 상반기내에 廣域地方議會選擧, 내년중 自治團體長選擧로 全體 5,428명의 團體長 및 議員을 선출하게 됨에 따라 단기간에 막대한 선거자금이 방출되어 通貨量이 팽창하고 선거운동원과 청중의 동원으로 勞動人力의 부족현상이 심화됨과 아울러 勞賃이 上昇하고 立候補者들이 각종 地域開發公約을 남발할 경우 전국적으로 不動產投機가 재연되며 飮食料品, 비누·세제 등 선물용품, 종이, 인쇄 등 選擧特需用品의 가격이 상승함으로 인해 인플레가 야기되어 經濟安定基調가 흔들릴 우려가 제기되고 있다.

둘째, 短期的인 現象으로서 선출된 地方公務員들이 경험과 자질이 부족할 경우 公共部門의 效率性이 크게 저해된다. 아무래도 地方自治 初期에는 경험이 부족하거나 能力과 資質이 부족한 사람들이 선거에 나서게 되고 또 선출될 가능성을 배제할 수 없는데 이들이 國家全體의 發展이나 長期的인 地域發展을 도외시하고 오직 자신의 利益과 次期選擧의 再選에만 집착함으로써 각종 利權介入, 情實人事 등 부당한 행동과 업무처리를 하게 될 경우 地方經濟는 물론 國家經濟에도 커다란 악영향

을 미치게 될 것이다[21].

셋째, 地方團體間 利害相衝이 빈번해져 中央政府의 調整費用이 증가된다. 地方自治의 초기에는 水質汚染問題, 廢棄物處理場, 火葬場設置 등을 둘러싸고 地方團體間 利害關係가 相衝되는 사례가 늘게 되는데 이 경우 中央政府가 이를 조정함에 있어서 수반되는 추가적인 비용이 증가한다. 이것은 地方政府間에 발생하는 外部效果(external effects)問題인데 外部效果를 內部化(internalization)하기 위한 理論的 處方으로서 中央政府는 ① 外部效果를 유발하는 地方政府에 대해 補助金을 지급하거나 혹은 租稅를 부과하며 ② 地方政府의 管轄區域을 再調整하는 등의 조치를 취할 수 있다[22].

나. 中長期的 弊害

첫째, 地方團體間에 租稅競爭(tax competition)이 심화되어 公共財의 過少供給現象이 유발된다. 각 地方團體가 地域開發과 經濟活性化를 추진하는 과정에서 새로운 企業을 誘致하거나 旣存의 企業들을 붙잡아 두기 위해서 稅率引下를 포함한 租稅減免 등 稅制上 惠澤을 경쟁적으로 부여할 경우 財政收入이 감소함에 따라 결국 財政支出規模를 縮小할 수 밖에 없으므로 필요한 公共서비스의 供給이 제대로 이루어지지 못하는 사례가 발생할 것이다[23].

둘째, 地方團體에게 자주적인 財政支出權, 起債權 등이 주어질 경우 財政破綻이 우려된다. 각 地方政府가 地域開發促進 등의 名分과 豫算極大化를 추구하는 官僚的인 속성에 따라 경쟁적으로 財政支出을 늘리고 이것을 비교적 손쉬운 地方債發行으로 조달할 경우 1930년대 美國에서처럼 수많은 地方政府가 財政破綻에 이르게 될 가능성을 배제할 수 없다. 美國의 경우 景氣不況과 방만한 財政運用으로 1930년대 중반에 地方債의 약 10%가 債務不履行으로 분류되었고 債務不履行의 地方團體數는 1932년에 678개, 1934년에는 2,674개, 1935년에는 3,251개로 급증하였다[24].

셋째, 前項에서 언급한 바와 같이 地方政府間에 外部效果가 발생할 경우 이것을 실제로 內部化하여 해결하는 것이 용이하지 않으므로

---

21) 이 문제는 시간이 지나게 되면 해결될 수 있는 것으로 판단된다. 前節에서도 언급한 바와 같이 地方自治가 성숙되면 日本의 경우에서처럼 경험이 풍부하고 자질이 우수한 中間管理 혹은 高位專門人力들의 U턴현상이 자연스럽게 이루어질 것이다. 地方自治의 경우 오히려 숙련된 專門人力의 양성이 용이하다는 견해도 제시되고 있다. 이에 관해서는 Rondinelli, et al.(1984) 참조.

22) 이외에 市場메커니즘으로서 Coase(1960)의 제안처럼 이해당사자간에 직접적인 협상(direct negotiation)에 의한 해결방법이 있다. 外部效果를 內部化하기 위한 補助金支給에 관한 간결한 논의에 대해서는 李啓植(1987B)의 〈附錄 3〉 참조.

23) 이것은 前節에서 논의한 다섯째 항목, 즉 地方自治實施에 따라 公共部門에 競爭原理가 도입되어 效率性이 제고되는 利點과 대조되는 문제인데 이 租稅競爭問題는 생각보다 그리 심각하지 않다는 견해도 제시되고 있다. Browning & Browning (1979)은 租稅負擔에 상응하는 收益을 발생시키도록 財政支出을 調整하는 것이 가능하다는 견해를 밝히고 있고 美國의 「政府間關係 諮問委員會」(ACIR : Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 보고서(1981)에 의하면 企業의 地域間 移轉에 있어서 地方政府 사이의 稅制上 惠澤의 차이가 有意한 영향을 미치지 않는다는 분석결과가 나타나고 있다.

24) 이에 관해서는 Aronson & Hilley(1986) 참조. 前述한 바와 같이 美國의 경우 地方政府의 방만한 財政運用을 規制하기 위한 여러가지 財政統制制度를 시행하고 있는데 1987년 현재 30個州가 州憲法에 의해 地方債 起債의 絶對額 또는 比率의 最高限度를 설정하고 있다. 이에 관해서는 von Hagen(1991) 참조.

資源이 非效率的으로 배분되는 문제가 발생한다. 예를 들어 서울市가 漢江淨化事業을 시행할 경우 外部經濟가 발생하고 京畿道와 接境地域에 廢棄物處理場이나 火葬場을 설치할 경우 外部不經濟가 발생하는데 이 문제를 해결하기 위해 中央政府가 정확한 補助金이나 租稅額을 算定하는 것이 사실상 불가능하고 管轄區域의 再調整도 용이하지 않으므로 外部經濟의 경우에는 公共財의 過少供給, 外部不經濟의 경우에는 過多供給이 초래되는 등 非效率的인 資源配分이 이루어진다.

넷째, 地方團體間에 租稅輸出(tax exporting)現象이 발생하여 資源配分의 非效率性이 증대한다. 租稅輸出現象은 한 지역에서 부과되는 地方稅의 負擔이 다른 지역의 住民에게 轉嫁되는 현상을 말하는데 觀光客이 방문지역에서 생산되는 물품을 구입했을 때의 消費課稅, 非居住者 所有의 財產에 부과되는 財產課稅의 경우 이와 같은 租稅輸出現象이 발생한다. 만약 地方稅의 30%가 수출된다고 하면 그 地方稅收로부터의 財政支出의 實際費用은 70%에 불과하게 되며 實際費用이 낮아짐에 따라 地域住民이나 地方政府는 財政支出을 적정수준 이상으로 확대하게 되어 公共財生產의 過多供給이 발생하게 된다[25].

III. 地方自治와 中央集權의 效率性 比較

本章에서는 前章 第1節 나項, 즉 消費部門의 效率性에 대한 논의를 보다 具體化하고 客觀化하기 위해 단순한 微視模型을 이용하여 財政政策의 側面에서 地方自治와 中央集權의 效率性을 比較하고자 한다. 本 模型에서는 우리나라의 15個 廣域地方政府, 즉 서울특별시, 釜山 등 5個 直轄市 및 9個 道의 資料를 이용하여 國家公共財와 地方公共財의 경우를 분석하고자 한다. 먼저 모형분석을 위해 다음을 가정하고자 한다.

[假定 1] 각 地方政府의 地域無差別曲線(community indifference curve)은 다음과 같다.

$U^i = F(Z_i,\ G),\ i=1, 2,\ \cdots,\ 15.$

여기서 Z_i는 地方政府 i 자체의 公共需要를 충족시키는 地方公共財(local public good), G는 國家公共財(national public good)[26]를

25) 다소 오래되었긴 하나 이 현상을 체계적으로 실증분석한 연구로서 McLure(1967)가 있는데 미국의 경우 州政府間에 平均 20~25%의 租稅輸出이 발생하고 몇 州의 경우에는 40% 水準의 높은 負擔轉嫁가 발생하는 것으로 나타난다. 이 租稅輸出問題는 전술한 外部經濟가 발생하는 경우 크게 완화될 수 있는데 예를 들어 觀光客의 경우 그 지역의 경찰이나 고속도로 서비스의 利益을 享有하는 外部經濟가 발생하는데 이 경우에는 租稅輸出로 인한 公共財의 過多供給과 外部經濟로 인한 過少供給이 서로 상쇄될 수도 있을 것이다. 租稅輸出에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 King(1984) 참조.

26) 國家公共財의 전형적인 예로서는 國防, 外交 등을 들 수 있으며 국가전체의 所得分配나 財政力分布도 國家公共財라고 할 수 있다. 이에 관해서는 李啓植(1987B) 참조. 地方公共財로서는 警察, 消防, 敎育, 公的扶助, 社會福祉서비스 등을 들 수 있으며 실제 우리나라 中央·地方政府 歲出額에서 中央·地方政府間 機能配分比率이 90% 이상인 項目을 기준으로 해서 國家·地方公共財를 구분해 보면 國家公共財로서는 國防, 大學敎育, 經濟行政規制調査, 內陸 및 沿岸水路 建設 및 維持, 地方公共財로서는 初·中·高校敎育, 地域社會開發, 電氣·가스·水道事業을 들 수 있다. 이에 관하여는 李啓植(1990B)의 [圖 5-1]과 〈表 5-11〉 참조.

나타낸다.

[假定 2] 國家公共財를 창출하기 위한 所要費用은 15個 지방정부가 분담하게 되는데 地方自治의 경우에는 각 지방정부의 平均寄與率(分擔金/財政力)이 각 地方政府의 選好度와 財政力이 감안되는 自發的인 交換(voluntary exchange)메커니즘에 의해서 결정된다.

[假定 3] 中央集權의 경우에는 [假定 2]에 의해서 결정되는 수준의 國家公共財를 창출하기 위한 각 地方政府의 平均寄與率이 地方政府의 選好度나 財政力에 관계없이 中央政府의 일방적인 지시에 의해서 均一하게 결정된다.

[假定 4] 地方自治의 경우 각 지방정부의 平均寄與率이 결정되는 과정은 Lindahl메커니즘에[27] 따른다.

각 地方政府의 豫算制約은 다음과 같다.

$$Z_i + h_i G = R_i$$

여기서 h_i는 國家公共財 生産費用 중 地方政府 i가 부담하는 비율이며 이 경우 다음이 성립한다.

$$\sum_{i=1}^{15} h_i = 1$$

R_i는 각 地方政府의 財政力을 나타내며 각 지방정부의 平均寄與率(average contribution rate : ACR_i)은 다음과 같이 표시된다.

$$ACR_i = h_i G / R_i$$

이어서 地域無差別曲線으로 다음과 같은 代替彈力性 不變(constant elasticity of substitution : CES)函數를 假定한다.

$$U^i = F(Z_i, G) = [\delta Z_i^{-\rho} + (1-\delta) G^{-\rho}]^{\frac{1}{\rho}}, \quad \rho \geqq -1$$

이 形態의 地域無差別曲線이 가지는 가장 큰 利點은 이 函數의 母數 ρ에 의해서 本 模型에서의 두 財貨, 즉 國家公共財와 地方公共財間의 代替性의 정도를 나타낼 수 있다는 사실이다. 이것은 이 地域無差別曲線으로부터 다음과 같은 關係가 成立하는 까닭이다.

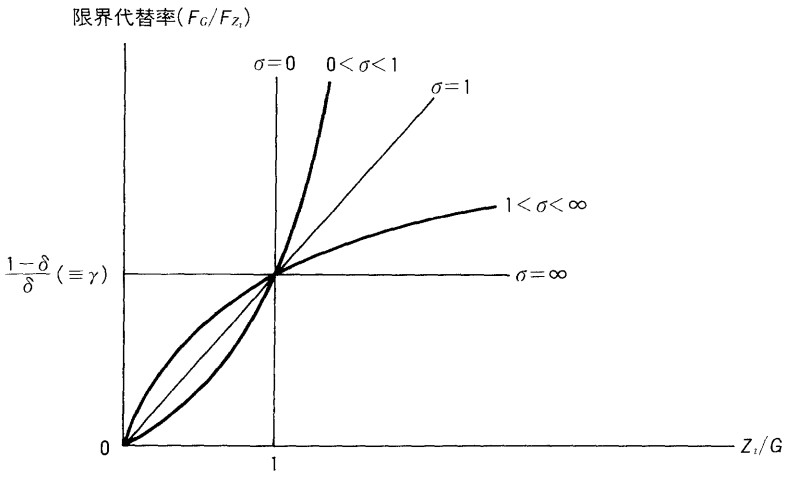
$$\sigma = \frac{\partial ln(Z_i/G)}{\partial ln(F_G/F_{Z_i})} \equiv \frac{1}{1+\rho}$$

여기서 $F_G/F_{Z_i}(=-dZ_i/dG)$는 두 公共財間의 限界代替率(marginal rate of substitution : MRS)을 나타낸다. 이 限界代替率은 國家公共財 1單位를 增加시키기 위해서 각 地方政府 및 住民들이 기꺼이 감수하고자 하는 地方公共支出의 減少額을 나타내며 이는 곧 地方公共財로서 표시한 國家公共財의 機會費用(opportunity cost)을 의미한다.

이와 같은 國家公共財의 機會費用이 變化함에 따라 두 公共財의 比率이 變化하는 關係, 즉 두 公共財의 代替彈力性을 그림으로 표시하면 [圖 3]과 같다. 여기서 母數 σ는 두 公共財의 代替彈力性係數이다. 그림에서 먼저 $\sigma=0$일 경우에는, 國家公共財의 機會費用이 변화함에도 불구하고 두 公共財의 比率은 전혀 변화하지 않는다. 이 경우 우리는 두 財貨

27) Lindahl 均衡과 地方自治의 관계에 대해서는 第II章에서 잠깐 언급한 바 있다. Lindahl메커니즘에 관한 간결한 논의에 대해서는 李啓植(1987B)의 第6章 참조.

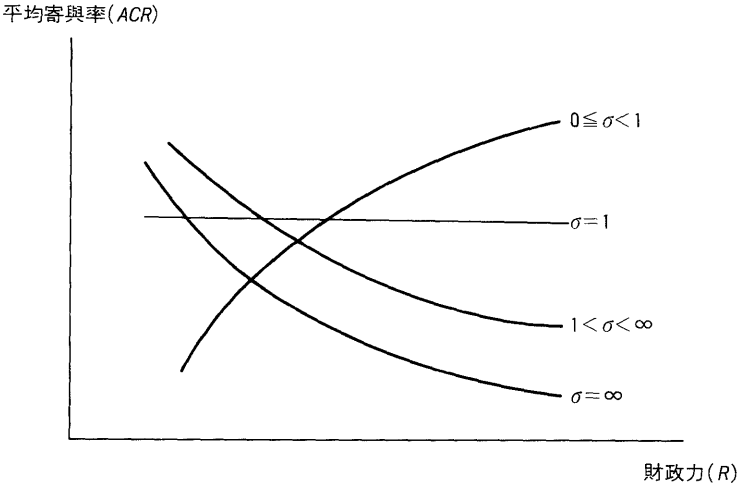
〔圖 3〕 地方·國家公共財의 代替彈力性



를 完全補完財(perfect complements)라고 부른다. 한편 $\sigma=1$일 경우에는 機會費用의 變化率과 이에 따른 두 公共財比率의 變化率이 동일하다. $\sigma=\infty$일 경우에는 機會費用이 極微하게 변화할 경우에도 두 公共財의 比率은 무한히 增加하게 된다. 이 경우 우리는 두 財貨를 完全代替財(perfect substitutes)라고 부른다.

이 地域無差別曲線이 Lindahl메커니즘下에서 큰 의미를 갖는 것은 代替彈力性係數 σ의 값에 따라 地方分擔金의 適正構造에 대한 기본적인 윤곽이 밝혀질 수 있다는 사실이다.

〔圖 4〕 地方·國家公共財의 代替彈力性과 地方負擔金의 適正構造



代替彈力性係數 σ의 값에 따른 地方分擔金의 適正構造는 [圖 4]에 나타나 있는데 이를 정리하면 다음과 같다[28].

命題 : 地方負擔金의 適正構造는 地方·國家公共財의 代替彈力性에 따라 다음과 같은 형태를 취한다.

① 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 작으면 地方負擔金의 適正構造는 累進的이며,

② 두 公共財의 代替彈力性이 1이면 適正負擔金構造는 比例的이며,

③ 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 크면 適正負擔金構造는 逆進的이며,

④ 특히 두 公共財의 代替彈力性이 無限하면(즉 두 公共財가 完全代替財이면) 適正負擔金構造는 定額的(lump-sum)이다.

이 命題의 槪略的인 의미는 地方公共財와 國家公共財의 代替彈力性이 작을수록 地方負擔金 構造는 더욱 累進的이 된다는 것이다. 이를 다시 부연하면, 地方公共財와 國家公共財의 구별이 명확하여[29] 代替可能性이 줄어들게 될수록 富裕地方團體가 더욱더 많은 費用을 負擔하게 된다는 것이다.

이제 地域無差別曲線의 또 다른 母數 δ가 함축하는 의미에 대해서 고찰해 보기로 하자. 먼저 地域無差別曲線에서 $\delta=1$이면 地方政府 및 住民들이 國家公共財에 전혀 關心을 두지 않음을 의미하고, $\delta=0$이면 地方政府 및 住民들이 오로지 國家公共財만을 留念하게 됨을 의미한다. 한편 두 公共財의 代替彈力性이 無限할 경우 다음이 成立한다.

$$\text{限界代替率}=\frac{F_G}{F_{Z_i}}=\frac{1-\delta}{\delta}\equiv\gamma$$

이 경우 두 公共財의 限界代替率은 전적으로 δ의 값에 의해서 결정된다. 前述한 바와 같이 이 限界代替率은 國家公共財, 나아가 國家的 利益의 增大를 위해서 地方政府 및 住民들이 기꺼이 犧牲하고자 하는 地方公共財 혹은 地方的 利益의 정도를 나타낸다. 위의 두 경우를 살펴볼 때 위의 式에서의 母數 γ는 地方政府가 地方的 利益보다 國家的 利益을 어느 정도 優先的으로 고려하게 되는가 하는 國家的 利益의 優先度를 나타낸다고 하겠다.

本章에서는 地方自治 및 中央集權의 두가지 財政政策의 評價基準으로서 다음과 같은 不均等憂慮(inequality-aversion) 厚生函數를 가정한다.

$$SW=\frac{1}{1-\varepsilon}\sum_{i=1}^{15}U_i^{1-\varepsilon}$$

이 厚生函數의 가장 중요한 特性은 母數 ε이 각 지방 住民效用水準의 不均等分布狀態에 대한 사회전체의 우려도를 나타내는 점인데 $\varepsilon=0$, 1, ∞인 경우의 후생함수를 각각

28) [圖 4]에 관한 구체적인 설명과 아래 命題에 대한 證明에 대해서는 李啓植(1987B)의 第6章 참조.

29) 이는 地方政府의 機能과 中央政府의 機能區分이 명확해지는 의미로도 解釋할 수 있다. [圖 3]과 [圖 4]를 실제적인 예를 들어 설명해 보면 다음과 같다. 國家公共財가 國防일 경우 地域開發과 같은 地方公共財와는 代替可能性이 낮고($0<\sigma<1$) 治安과 같은 地方公共財와는 代替可能性이 높다($\sigma>1$)고 판단된다. 먼저 [圖 3]이 의미하는 바는 國防에 대한 機會費用이 上昇할수록 地方公共財가 地域開發일 경우보다 治安일 경우 國防에 대한 地域住民들의 需要가 減少한다는 사실이다. 이어서 [圖 4]가 의미하는 바는 地方公共財가 地域開發일 경우 國防 1단위의 增加를 위해서 부유한 地方團體일수록 더 많은 (地方公共財의) 희생을 감수하고자 하나 地方公共財가 治安일 경우에는 부유한 地方團體일수록 감수하고자 하는 (地方公共財의) 희생이 적어진다는 것이다.

〈表 1〉 地方自治・中央集權 財政政策의 比較($\gamma=1.5$)

(단위 : 10億원)

		$\sigma=1/2$		$\sigma=1$		$\sigma=2$	
		地方自治	中央集權	地方自治	中央集權	地方自治	中央集權
G		2,672	2,672	5,681	5,681	8,969	8,969
Z_i	서 울	1,445	1,879	1,047	1,047	273	138
	京 畿	1,002	1,124	626	626	106	83
	慶 南	576	547	305	305	27	40
	釜 山	553	520	290	290	24	38
	慶 北	430	383	214	214	13	28
	大 邱	411	363	202	202	12	27
	仁 川	360	311	173	173	9	23
	全 南	330	280	156	156	7	21
	光 州	296	248	138	138	6	18
	忠 南	292	244	136	136	6	18
	江 原	290	242	135	135	5	18
	全 北	280	233	130	130	5	17
	忠 北	214	172	96	96	3	13
	大 田	210	169	94	94	3	12
	濟 州	106	81	45	45	1	6
ACR_i	서 울	0.448	0.282	0.600	0.600	0.896	0.947
	京 畿	0.360	0.282	0.600	0.600	0.933	0.947
	慶 南	0.244	0.282	0.600	0.600	0.965	0.947
	釜 山	0.237	0.282	0.600	0.600	0.966	0.947
	慶 北	0.195	0.282	0.600	0.600	0.975	0.947
	大 邱	0.188	0.282	0.600	0.600	0.976	0.947
	仁 川	0.168	0.282	0.600	0.600	0.979	0.947
	全 南	0.156	0.282	0.600	0.600	0.981	0.947
	光 州	0.142	0.282	0.600	0.600	0.983	0.947
	忠 南	0.141	0.282	0.600	0.600	0.984	0.947
	江 原	0.140	0.282	0.600	0.600	0.984	0.947
	全 北	0.136	0.282	0.600	0.600	0.984	0.947
	忠 北	0.107	0.282	0.600	0.600	0.988	0.947
	大 田	0.106	0.282	0.600	0.600	0.989	0.947
	濟 州	0.056	0.282	0.600	0.600	0.994	0.947
h_i	서 울	0.439	0.277	0.277	0.277	0.262	0.277
	濟 州	0.002	0.012	0.012	0.012	0.013	0.012
SW							
$\varepsilon=0$		12,574	11,969	22,628	22,628	51,380	52,123
2		44	38	92	92	228	231
4		209	167	521	521	1,382	1,406
6		244	189	701	701	1,979	2,016
8		249	192	772	772	2,306	2,352

註 : G=國家公共財, Z_i=地方公共財, ACR_i=平均寄與率, h_i=地方政府分擔率, SW=社會厚生, γ=國益優先度係數, σ=代替彈力性係數, ε=不均等憂慮度係數

Benthamite, Nash, Rawlsian 厚生函數라고 부른다[30]. 模型의 母數들에 대해서는 다음을 가정한다.

$$\sigma=1/2,\ 1,\ 2,\ \varepsilon=0,\ 2,\ 4,\ 6,\ 8$$

〈表 1〉에는 $\gamma=1.5$인 경우에 대하여 두가지 財政政策의 分析結果가 정리되어 있다. 本章에서는 1990년도 자료를 사용하였는데 여기서 각 地方政府의 財政力은 地方稅와 稅外收入 등 自體收入을 의미한다. 이 表에는 財政力의 順序에 따라 15個 地方政府가 나타나 있는데 먼저 두 公共財의 代替彈力性이 커질수록 國家公共財의 규모는 증가하는 반면 地方公共財는 줄어들고 있다. 각 地方政府의 平均寄與率은 中央集權의 경우 동일하나 地方自治의 경우에는 $\sigma=1/2$일 때 財政力에 따라 증가하며, $\sigma=1$일 때는 財政力과 관계없이 일정하고, $\sigma=2$일 때는 財政力에 反比例하여 앞의 [圖 4]와 명제가 확인된다[31]. 이 表에서 각 지방정부의 平均寄與率은 두 公共財의 代替彈力性이 커질수록 증가한다. 한편 地方自治의 경우 分擔率 h_i는 두 公共財의 代替彈力性이 커질수록 財政力이 가장 부강한 서울의 경우에는 감소하는 반면 가장 빈약한 濟州의 경우는 미미하게나마 증가하는 것으로 나타난다.

이 表에서 어느 財政政策이 보다 效率的인가 하는 것은 代替彈力性係數 σ의 값에 의해서 좌우된다. 즉 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 작으면 地方自治 財政政策이 보다 效率的이며 代替彈力性이 1이면 두 財政政策의 효과가 동일하며 代替彈力性이 1보다 크면 中央集權 財政政策이 보다 效率的이다. 즉 地方公共財와 國家公共財의 구별이 명확하여 代替可能性이 줄어들게 될수록 地方自治 財政政策이 中央集權 財政政策보다 효율적인 것으로 나타난다[32].

民間財와 公共財의 경우를 분석한 第II章의 [圖 1]과 [圖 2]에서는 地方自治가 中央集權보다 항상 效率的인 결과가 나타난 반면 國家公共財와 地方公共財의 경우를 분석한 本章의 결과에서는 두 公共財의 代替彈力性이 1보다 큰 경우에는 中央集權이 오히려 보다 효율적인 다소 판이한 결과가 나타나고 있다[33].

---

30) 이 厚生函數의 特性 등에 관한 개략적인 논의에 대해서는 李啓植(1987B)의 第5章 참조.

31) 이 表에서 $\sigma=2$일 경우 平均寄與率이 忠南, 江原, 全北의 경우 동일하나 소숫점 네자리 이하를 비교하면 차이가 나타난다. 〈附表 3〉에서 $\sigma=1/2$일 경우, 〈附表 4〉에서 $\sigma=2$일 경우에도 이와 유사한 현상이 나타난다.

32) 〈附表 3〉, 〈附表 4〉에는 $\gamma=1.5$가 아닌 경우에도 위에서의 분석결과가 一貫性 있게 유지되는가에 대한 普遍性分析(sensitivity analysis)으로서 $\gamma=0.25$ 및 $\gamma=4.0$의 경우가 정리되어 있다. 이 두 表를 살펴보면 가장 중요한 부분인 두 財政政策의 效率性에 대한 결과를 포함한 대부분의 결과가 그대로 유지되나 몇가지 차이점도 나타난다. 이 두 表에서 두 公共財의 代替彈力性이 커짐에 따라 地方公共財와 平均寄與率은 지역에 따라 다소 불규칙한 변화를 보이고 있다. 한편 〈表 1〉과 〈附表 3〉, 〈附表 4〉에서 두 財政政策의 경우 공히 國益優先度(γ)가 높아질수록 國家公共財가 증가하고 이에 따라 平均寄與率이 높아진다.

33) 앞에서의 실례를 들어서 얘기하면 國家·地方公共財가 國防과 地域開發일 경우($0<\sigma<1$) 地方自治 財政政策이 中央集權 財政政策보다 효율적이나 國防과 治安일 경우($\sigma>1$)에는 中央集權이 보다 효율적인 財政政策이 되는데 이와 같은 결과는 地方自治의 경우 代替彈力性의 크기에 따라 地方負擔金의 구조가 累進的 혹은 逆進的이 되는 사실과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다.

IV. 地方自治와 地方財政

地方自治의 實質的인 내용은 自治團體의 自主的인 組織權, 人事權, 行政權, 條例制定權 등을 포함하나 가장 핵심적인 부분은 自主的인 財政權이라 할 수 있다. 地方自治가 확산되고 뿌리내리기 위해서는 현재 여러가지 측면에서 취약한 地方財政制度의 擴充 및 健實化가 이루어져야 한다. 地方團體가 財政的인 기반이 취약하여 豫算의 상당부분을 中央政府의 財政支援에 依存할 경우 行政的 自主性은 유지되기 어렵고 결국 地方自治는 허울 좋은 껍데기에 불과하게 될 것이다. 舊憲法에서도 附則 第10條에서 "이 憲法에 의한 地方議會는 地方自治團體의 財政自立度를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성시기는 法律로 정한다"고 規定하고 있는데 이 規定은 財政自立度라는 개념이 지니고 있는 취약성 등의 문제점에도 불구하고 地方自治를 실시함에 있어서 地方財政의 重要性을 부각시키고 있다고 할 수 있다.

地方自治의 健實한 發展은 自治團體의 自主的인 財政權의 보장을 포함하는 보다 넓은 의미에서의 地方財政民主主義의[34] 확립에 의해서 이루어질 수 있다. 여기서 地方財政民主主義는 다음과 같은 내용을 포함한다.

① 中央政府에 대한 地方政府의 自主的인 財政權 確立

② 地方財政運用에의 住民參加

③ 住民 및 地方議會에 의한 財政統制權 確立

이하에서는 이 세가지 地方財政民主主義의 내용에 대해서 간략히 살펴보고자 한다.

1. 自主財政權의 確立

自主財政權은 中央政府에 대해 地方團體가 비교적 독자적인 課稅權과 支出權을 갖는 것 외에도 自主的인 地方債의 起債權, 財産管理權 및 公企業管理權을 포함한다. 地方政府가 어떤 형태의, 그리고 어느 정도의 自主的인 財政權을 가지는가는 나라에 따라서 다른데, 예를 들어서 스웨덴과 美國의 경우에는 地方政府에게 독자적인 課稅權과 支出權을 상당한 부분 보장하고 있으나 이탈리아의 경우에는 課稅權보다는 支出權 쪽에 보다 많은 自律性을 보장하고 있다.

地方政府가 어느 정도의 自主的인 財政權을 가지고 있는가를 의미하는 財政自治度(degree of fiscal decentralization)로서는 여러가지 指數가 사용되고 있는데 가장 흔히 사용되는 것이 地方財政/總財政, 地方稅/總租稅, 自體收入/地方歲入 比率이다[35]. <表 2>에는 이 세가지 財政自治度의 國際比較가 정리되어 있는데 이 表에서는 中央·地方政府의 憲法上 構造(constitutional structure)가 單一型國家(unitary state)인가 聯邦型國家(fed-

34) 일반적인 意味의 財政民主主義는 地方財政民主主義와 "議會 없이 豫算 없다"는 議會豫算主義, "法 없이 租稅 없다"는 租稅法律主義를 주된 내용으로 한다.

35) 地方歲入은 自體收入인 地方稅와 稅外收入, 그리고 中央政府로부터의 依存收入인 地方交付金과 國庫補助金으로 구성된다. 이와 다른 형태의 指數에 대해서는 Wasylenko(1987), Oates(1972) 참조.

〈表 2〉 財政自治度의 國際比較(1987)

	單一型				聯邦型			
	韓 國	日 本	英國	프랑스	美 國	西 獨	캐나다	濠 洲
地方財政/總財政	42.2	61.5	28.0	15.4	41.1	39.3	58.8	47.3
地方稅/總租稅	11.6	25.9	10.8	8.7	30.8	30.6	43.8	19.2
自體收入/地方歲入	45.0	71.8	47.5	60.3	72.1	77.9	72.4	48.5

資料 : 李啓植(1990A).

eral state)인가의 구별과 財政自治度의 高低 사이에 아주 확연한 구분이 드러나지 않는다[36].

財政自治度를 國際的으로 비교함에 있어서 특히 自體收入比率, 즉 自體收入/地方歲入 比率은 오해의 소지가 적지 않다. 이 自體收入比率이 높다는 것이 곧바로 財政自治度가 높은 것을 의미하지는 않는다[37]. 財政自治度의 實質的인 내용은 中央政府로부터의 依存財源이 어떠한 형태로 이루어지는가, 즉 각 나라의 상이한 제도에 따라 地方政府에게 어느 정도의 自律性이 부여되고 있는가에 달려 있다. 依存財源은 대부분의 경우 地方交付金(general grants)과 國庫補助金(specific grants) 등 地方財政調整制度의 형태로 이루어지는데 일반적으로 地方交付金의 경우 國庫補助金에 비해 自主的인 運用權이 보장되나 地方交付金의 경우에도 地方政府가 전체적으로 어느 정도의 公共支出水準을 유지하여야 한다는 제약조건이 첨부되는 條件附交付金의 경우에는 財政運用의 자율성이 크게 제한된다[38].

이와 같은 依存財源이 대부분 나라의 경우 地方歲入에서 상당한 비중을 차지하고 있는 현실을 감안할 때 自主財政權의 確立을 위해서 民主的인 地方財政調整制度의 定立은 매우 중요한 과제이다. 地方財政調整制度는 中央·地方政府間 垂直的 財政不均衡 調整이나 地方團體間 水平的 財政不均衡 調整 등 여러가지 중요한 목적을 위해서 사용되고 있는데[39] 이와 같은 地方財政調整制度를 中央政府가 地方政府를 통제하는 수단으로 사용하게 되면 진정한 財政自治는 크게 위협받을 수밖에 없다. 이러한 관점에서 中央政府와 地方政府가 어느 정도 대등한 입장에서 합리적으로 운용할 수 있는 民主的인 地方財政調整制度를 마

36) Bahl(1986)은 이 세 指數에 관하여 1983년 이전의 資料를 제시하고 있는데 이 資料에서도 憲法上構造와 財政自治度 사이에는 有意한 相關關係가 드러나지 않는 것으로 나타난다. 다만 이 表에서 地方稅/總租稅, 自體收入/地方歲入 比率의 경우 日本과 濠洲의 경우를 제외하면 聯邦型國家의 경우 單一型國家에 비해 이 비율이 높게 나타나고 있다. 財政自治度의 決定要因에 대해서는 몇가지 實證分析들이 제시되고 있는데 1人當 國民所得, 經濟의 對外開放程度, 人口, 所得分配狀態 등이 중요한 決定變數로 나타난다. 이에 관해서는 Wasylenko(1987) 참조.

37) 우리나라에서는 이 비율을 財政自立度라고 命名하여 舊憲法을 비롯하여 널리 쓰이고 있는데 이 름이 의미하는 바에 관한 客觀的인 指數로 사용될 수 없는 많은 취약점을 지니고 있다. 이에 관한 비교적 상세한 논의에 대해서는 吳然天(1987) 참조.

38) 여러가지 地方財政調整制度의 形態와 財政自治度에 관한 보다 상세한 論議에 대해서는 Bahl(1986) 참조.

39) 地方財政調整制度의 目的에 관한 상세한 논의에 대해서는 李啓植(1987B) 참조.

련하는 것은 自主財政權의 確立을 위해 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다[40].

2. 住民參加

財政側面에서의 地方自治의 發展은 住民들이 대표들을 선출하고 이들에 의해서 財政運用이 이루어지는 間接民主主義뿐만 아니라 주민들이 직접 豫算編成과 地域의 綜合發展計劃에 참여하는 直接民主主義의 擴大에 의해서 달성될 수 있다. 이와 같은 住民의 직접참가는 지역단위가 작아질수록 活性化될 수 있는데 財政主權者로서의 地域住民의 자각을 고양시키고 地域住民의 財政的 自治能力을 培養하는 데 있어서 필수불가결한 요소라고 할 수 있다.

住民의 直接參加는 豫算이나 計劃擔當公務員의 일을 대체하는 것이 아니라 제도화된 간담회나 시민집회, 또는 설문조사 등의 형태에 의해서 이루어지는데 이웃 日本의 경우 상당수의 自治團體가 다양한 형태의 住民參加를 시행하고 있다. 대표적인 예로서 千葉縣 習志野市에서는 '地域豫算會議'를 상설화하여 豫算에 대한 주민들의 요망사항과 현안문제에 대해서 집중적으로 토의하고 大阪府 吸田市에서는 綜合發展計劃에 대한 주민간담회를 정례화함으로써 民意를 수렴하고 長短期財政運用에 대한 공감대를 형성하는 民主的 合議節次를 마련하고 있다[41]. 이 밖에도 이탈리아의 地區住民評議會(CdQ), 뉴욕市의 地域委員會(Community Board) 등이 財政運用에 있어서 주민의 직접 참가를 목적으로 운영되고 있다.

地方財政運用에 있어서의 間接民主主義의 경우는 물론이고 直接民主主義가 活性化되기 위한 第1의 前提條件은 각 地方財政의 運用內容이 공개되어야 한다는 것이다. 財政運用에 대한 중요한 내용이 일반에게 공개되어야만 주민들의 이해와 관심과 지혜가 집결됨으로써 財政制度가 바람직한 方向으로 발전하는 기틀이 마련될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 行政執行過程에서 作成된 資料의 非公開性은 行政一般에 공통되는 問題點이라 할 수 있거니와 특히 地方財政制度 運用에 있어서 非公開의 정도가 매우 심하다고 할 수 있다. 이와 같은 우리나라 地方財政運用의 非公開性에 대한 事例로서 가장 基礎的이고 중요한 統計値의 하나인 地域總生産(GRP)을 收錄하는 『주민소득연보』가 지난 1980년부터 出刊이 중단되고 있고, 특히 地方交付金의 경우 그 配分內譯이 관계공무원 몇 사람 이외에는 거의 알려지지 않고 있으며 地方豫算의 개략적인 內容을 담고 있는 『地方自治團體 豫算概要』마저 극히 制限的으로 供給되고 있는 사실을 지적할 수 있다. 이웃 日本의 경우에는 『住民所得年報』나 『地方自治團體 豫算概要』에 담겨 있는 內容은 물론 地方財政運用 全般에 관한 상세한 內容이 『地方財政白書』로 매년 出刊되고 地方交付金의 配分內譯에 대해서도 매년 『地

40) 民主的 地方財政調整制度의 대표적인 예는 西獨의 共同稅라고 할 수 있다. 이 共同稅制度는 所得稅, 法人稅 및 附加價値稅(賣上稅), 營業稅 등 네가지 租稅를 聯邦과 地方政府가 통일된 課稅方法으로 징수하여 그 일정비율을 聯邦·地方政府間의 민주적 합의절차에 의해서 聯邦, 州, 市邑面間에 配分하는 제도이다. 이 共同稅制度에 관한 보다 상세한 내용에 대해서는 李啓植(1987B) 및 李啓植(1991) 참조.

41) 이에 관한 상세한 내용에 대해서는 重森 曉(1990) 참조.

方交付稅制度解說』을 發刊하여 地方財政運用의 상당부분이 一般國民에게 公開되고 있다.

地方財政運用內譯에 관한 보다 많은 情報가 一般에게 公開되고 批判을 받고 論議됨으로 해서 地方財政制度의 보다 바람직한 發展方向이 모색될 수 있는 경우에 비해서 情報의 供給이 制限되고 地方財政에 대한 중요한 政策決定이 몇 사람의 소수 公務員에 의해서만 決定되는 非民主的 運營體制의 機會費用은 매우 높을 것으로 판단된다.

3. 財政統制權의 確立

地方自治의 經濟的 弊害로서 가장 우려되는 것은 地方政府가 財政的 自主權을 지나치게 남용하여 財政을 방만하게 운용함으로써 財政破綻을 야기할 가능성이 크다는 점이다. 美國의 경우 1820년대와 1930년대에 수많은 自治團體들이 財政破綻을 경험하였고 英國의 경우에도 1970년대에 地方團體들의 방만한 財政運用이 문제로 제기되었는데 英國의 경우에는 地方財政調整制度에 의한 中央政府의 統制機能을 강화하기 시작했고[42] 美國의 경우에는 住民이나 地方議會가 地方政府의 財政運用에 대해 여러가지 형태의 財政統制權을 행사하기에 이르렀다.

현재 美國에서 시행되고 있는 財政統制는 ① 特定稅率(대부분 財産稅率)의 최고한도를 설정하거나 ② 豫算增加率을 住民所得增加率, 인플레率, 人口增加率 등에 연동시키거나 前年豫算對比 몇 %로 한정하거나[43] ③ 地方政府가 地方議會에 均衡豫算만을 제출케 하거나 地方議會가 均衡豫算만을 통과시키도록 강제규정을 두거나 ④ 地方債 起債의 경우 절대액의 최고한도를 설정하거나 特定財源의 몇 %로 한정하는 등의[44] 형태를 취하고 있다. 이와 같은 財政統制는 州憲法 또는 州法에 규정되거나 필요한 경우 住民投票에 의해서 시행된다.

財政統制의 가장 대표적인 實例는 1978년 캘리포니아州의 提案(Proposition) 13과 1980년 매사추세츠州의 提案 2 1/2인데 前者의 경우 財産稅의 最高稅率을 財産時價額의 1%로 한정한 결과 州全體의 財産稅收가 57%나 감소하였고 後者의 경우에는 財産稅의 최고세율을 2 1/2%로 제한하였다. 이러한 財政統制는 例外規定이 자꾸 생겨나고 地方政府가 이러한 제한을 회피하는 다른 방법 등을 강구함으로써[45] 그 효력이 弱化되어 감에 따라 점차적으로 그 내용이 다시 强化되는 추세를 보이고 있다.

---

42) 대표적인 統制制度가 交付金遞減(tapering)制度인데 이것은 財政支出이 과다한 地方政府에 대해서 과다지출에 비례적으로 交付金을 삭감하는 제도이다. 이 제도에 대한 상세한 논의에 대해서는 Bennet(1982) 참조.

43) 캘리포니아州의 경우 豫算增加率이 인플레率과 人口增加率의 合을 초과할 수 없게 규정하여 실질적으로 豫算이 증가할 수 없도록 제한하고 있다. 콜로라도州의 경우 一般會計豫算의 前年 對比 增加率을 7%로 한정하고 있다.

44) 캘리포니아州의 경우 30萬달러 이상의 起債額에 대해서는 필히 住民投票를 거치도록 규정하고 있다.

45) 豫算의 特定項目에 대해서는 增加率限度 適用에 예외를 인정하고 있고 最高稅率限度의 경우에도 課稅標準의 調整에 의해서 全體稅收는 오히려 증가하는 경우 혹은 最高稅率이 적용되지 않는 租稅負擔을 늘리는 경우가 발생하고 있다. 美國의 財政統制에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 Aronson & Hilley(1986), von Hagen(1991) 참조.

V. 結　　語

地方自治가 전면적으로 실시되면 家計 혹은 消費者, 企業, 政府 등 經濟主體의 대응자세에도 커다란 변화가 예상된다. 먼저 政府部門에 있어서는 地自制의 실시에 따라 우선 經濟成長政策이 輸出主導型에서 內需中心型으로 빠른 속도로 전환될 것이며 전체적인 財政運用도 地域經濟의 活性化와 均衡發展에 대한 필요성이 점증함에 따라 社會間接資本과 社會開發關聯分野의 중요성이 강조되는 방향으로 전환될 것이 예상된다. 地方自治가 성숙됨에 따라 中央政府機能이 점차 地方政府로 이양될 것이며 과거 中央集權의 시대에서처럼 中央政府의 결정사항이 그대로 地方政府에서 시행되는 일도 현저히 줄어들게 될 것이다.

企業部門에 있어서는 前述한 바와 같이 政府의 政策運用 및 決定過程이 변화하고 각 地域의 開發事業이 활성화되며 특히 民·官合同開發事業, 이른바 第3섹터 事業이 활발하게 전개되는 등 여건변화에 부응하여 內部組織改編, 投資計劃 및 戰略의 修正 등 신속한 대응책이 필요하게 될 것이다. 특히 財閥을 비롯한 企業 自體의 組織은 政府의 組織體系를 답습한 中央集權的인 權威主義的인 성격을 탈피하여 地方自治體制 및 地方分權型으로 개편되어야 할 것이다. 消費者 등 家計部門에 있어서는 地方自治의 成熟과 함께 企業製品의 質과 公害問題에 대한 消費者保護運動 등 집단적인 감시와 규제가 강화될 것이 예견되며 企業部門은 이에 대해 地域住民들과의 불필요한 마찰을 사전에 예방하는 노력으로서 지역주민과의 유대강화는 물론 地域社會의 發展과 문화창달을 위해 능동적으로 대응하는 자세가 필요하게 될 것이다.

地方自治의 成熟에 의한 經濟發展을 Hicks (1961)는 "아래로부터의 經濟發展(development from below)"이라고 표현했지만 우리는 30년만에 실시되는 地方自治를 우리 경제의 새로운 도약의 계기로 발전시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 이제까지 시행해 왔던 위로부터의 經濟發展戰略을 수정하고 점차적으로 아래로부터의 經濟發展戰略을 새로이 수립해 나가지 않으면 안된다. 本稿에서는 필자의 能力 및 時間上의 제약으로 인해 이에 대한 구체적인 전략을 제시하지는 못하였으나 구체적인 전략수립을 위한 기초자료로서 地方自治가 國民經濟에 미치는 영향을 필자 나름대로 정리해 보았다. 앞으로 地方自治時代 및 地方時代의 전개와 발맞추어 새로운 經濟發展戰略 및 經濟運用方向을 어떻게 수립해야 할 것인가에 대해서는 시간을 두고 면밀하고 체계적인 검토 및 분석이 이루어져야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟構造調整諮問會議, 『經濟先進化를 위한 基本構想』, 1988.

吳然天, 『韓國地方財政論』, 博英社, 1987.

李啓植, 「人口集中緩和를 위한 財政政策方向」, 延河淸・李啓植(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1987A.

_____, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發硏究院, 1987B.

_____, 「地方自治制實施와 地方財政의 役割增大」, 李啓植외, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發硏究院, 1990A.

_____, 「中央・地方政府間 機能 및 財源의 再調整」, 宋大熙・權純源(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1990B.

_____, 「地方自治와 地方財政制度의 改編」, 李啓植・盧基星(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1991(近刊).

趙昌鉉, 『地方自治事典』, 청계연구소, 1991.

重森 曉, 『現代地方自治の財政理論』, 有斐閣, 1990.

ACIR, *Regional Growth: Interstate Tax Competition,* Washington, D.C., 1981.

Aronson, J.R. & J.L. Hilley, *Financing State and Local Governments,* Brookings Institution, 1986.

Bahl, R., "The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries," *Public Budgeting & Finance,* Winter 1986.

Bennet, R.J., *Central Grants to Local Governments,* Cambridge University Press, 1982.

Browning, E.K. & J.M. Browning, *Public Finance and the Price System,* Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.

Coase, R.H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics,* 3, 1960, pp. 1~44.

Cochrane, G., "Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries," *World Bank Staff Working Papers,* No. 582, The World Bank, Washington, D.C., 1983.

Henderson, J.V., "The Impact of Government Policies on Urban Concentration," *Journal of Urban Enconomics,* 12, 1982, pp. 280~303.

Hicks, U.K., *Development from Below: Local Government Finance in Developing Countries of the Common Wealth,* Oxford University Press, 1961.

Holcombe, R.G., *Public Finance and the Political Process,* Illinois, Southern Illinois University Press, 1983.

King, D.N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government,* George Allen and Unwin, 1984.

McLure, C.E., "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962′, *National Tax Journal,* 20, No.1, 1967, pp. 49~77.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

Rondinelli, D.A., J.R. Nellis, & G.S. Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of the Recent Experience," *World Bank Staff Working Papers,* No. 581, The World Bank, Washington, D.C., 1984.

Shoup, C.S., *Public Finance,* Chicago: Aldine, 1969.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy,* 64, 1956.

Tocqueville, A.D., *Democracy in America (1848),* in J.P. Mayer(ed.), Doubleday & Company Inc., 1969.

von Hagen, J., "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints," *Journal of Public Economics,* 44, 1991, pp. 199~210.

Wasylenko, M., "Fiscal Decentralization and Economic Development," *Public Budgeting & Finance,* Winter 1987.

〈附表 1〉 우리나라의 地方自治法 改正過程

共和國		自治團體 種類		地方議會議員	自治團體長		選 擧
		基 礎	廣 域		基 礎	廣 域	
第1	地方自治法制定 (1949. 7. 4)	市・邑・面	道・서울特別市	住民直選	地方議會 間選	大統領任命	
	第1次改正 (1949. 12. 15)	〃	〃	〃	議會構成時 까지 任命	〃	1952. 4. 25 基礎議員 17,544名 1952. 5. 10 廣域議員 306名 選出
	第2次改正 (1956. 2. 3)	〃	〃	〃	住民直選	〃	
	第3次改正 (1956. 7. 8)	〃	〃	〃	〃	〃	1956. 8. 8 基礎議員 16,951名 基礎團體長 580名 1956. 8. 13 廣域議員 437名 選出
	第4次改正 (1956. 12. 26)	〃	〃	〃	道知事任命 (市長제외)	〃 (市長包含)	
第2	第5次改正 (1960. 11. 1)	〃	〃	〃	住民直選		1960. 12. 12 廣域議員 487名 選出 12. 19 基礎議員 16,851名 12. 26 基礎團體長 1,467名 12. 29 廣域團體長 10名
第3	地方自治에 관한 臨時措置法 (1961. 9. 1)	市・郡	道 서울特別市 直轄市	議會未構成 (上級機關이 權限代行)	大統領任命		
第6	第6次改正 (1988. 4. 6)	市・郡・區	〃	住民直選 (經過措置로 上級機關 權限代行)	住民直選 (經過措置로 大統領任命)		
	第7次改正 (1989. 12. 30)	〃	〃	〃	〃		
	第8次改正 (1990. 12. 30)	〃	〃	〃	〃		

註：第3次는 任期, 第7次 및 8次 改正은 議員의 兼職에 관한 사항임.
資料：經濟企劃院, 內務部, 趙昌鉉(1991).

〈附表 2〉 地方自治團體長 및 議員 定數

(단위 : 名)

		基礎自治團體		廣域自治團體		計
		議員	長	議員	長	
特別市	서울	775	22	132	1	930
直轄市	釜山	303	12	51	1	367
	大邱	181	7	28	1	217
	仁川	152	6	27	1	186
	光州	110	4	23	1	138
	大田	90	5	23	1	119
小 計		836	34	152	5	1,027
道	京畿	524	36	117	1	678
	江原	240	22	54	1	297
	忠北	173	13	38	1	225
	忠南	223	20	55	1	295
	全北	280	19	52	1	352
	全南	337	27	73	1	438
	慶北	402	34	87	1	524
	慶南	447	29	89	1	566
	濟州	50	4	17	1	72
小 計		2,676	204	582	9	3,471
合 計		4,287	260	866	15	5,428

〈附表 3〉 地方自治・中央集權 財政政策의 比較($\gamma=0.25$)

(단위 : 10億원)

		$\sigma=1/2$		$\sigma=1$		$\sigma=2$	
		地方自治	中央集權	地方自治	中央集權	地方自治	中央集權
G		1,371	1,371	1,894	1,894	3,925	3,925
Z_i	서 울	1,935	2,239	2,094	2,094	1,930	1,533
	京 畿	1,271	1,339	1,253	1,253	1,057	917
	慶 南	679	652	610	610	436	446
	釜 山	648	620	580	580	409	425
	慶 北	490	457	427	427	275	313
	大 邱	466	433	405	405	256	296
	仁 川	403	370	346	346	207	253
	全 南	366	334	312	312	180	229
	光 州	326	295	276	276	152	202
	忠 南	321	290	272	272	149	199
	江 原	319	288	270	270	147	197
	全 北	307	277	259	259	139	190
	忠 北	230	205	191	191	90	140
	大 田	226	201	188	188	88	138
	濟 州	110	96	90	90	29	66
ACR_i	서 울	0.261	0.145	0.200	0.200	0.263	0.415
	京 畿	0.188	0.145	0.200	0.200	0.325	0.415
	慶 南	0.110	0.145	0.200	0.200	0.429	0.415
	釜 山	0.106	0.145	0.200	0.200	0.437	0.415
	慶 北	0.082	0.145	0.200	0.200	0.486	0.415
	大 邱	0.078	0.145	0.200	0.200	0.495	0.415
	仁 川	0.068	0.145	0.200	0.200	0.521	0.415
	全 南	0.063	0.145	0.200	0.200	0.538	0.415
	光 州	0.056	0.145	0.200	0.200	0.560	0.415
	忠 南	0.055	0.145	0.200	0.200	0.562	0.415
	江 原	0.055	0.145	0.200	0.200	0.564	0.415
	全 北	0.053	0.145	0.200	0.200	0.570	0.415
	忠 北	0.040	0.145	0.200	0.200	0.622	0.415
	大 田	0.040	0.145	0.200	0.200	0.625	0.415
	濟 州	0.020	0.145	0.200	0.200	0.746	0.415
h_i	서 울	0.498	0.277	0.277	0.277	0.175	0.277
	濟 州	0.002	0.012	0.012	0.012	0.021	0.012
SW							
$\varepsilon=0$		8,740	8,587	9,331	9,331	10,926	11,213
2		27	24	29	29	37	42
4		117	104	136	136	197	233
5		133	116	160	160	254	310
8		135	118	164	164	273	341

註 : G=國家公共財, Z_i=地方公共財, ACR_i=平均寄與率, h_i=地方政府分擔率, SW=社會厚生, γ=國益優先度係數, σ=代替彈力性係數, ε=不均等憂慮度係數

〈附表 4〉 地方自治・中央集權 財政政策의 比較($\gamma=4.0$)

(단위 : 10億원)

		$\sigma=1/2$		$\sigma=1$		$\sigma=2$	
		地方自治	中央集權	地方自治	中央集權	地方自治	中央集權
G		3,632	3,632	7,574	7,574	9,391	9,391
Z_i	서울	1,153	1,614	524	524	44	21
	京畿	822	965	313	313	16	13
	慶南	494	470	152	152	4	6
	釜山	476	447	145	145	3	6
	慶北	377	329	107	107	2	4
	大邱	362	312	101	101	2	4
	仁川	320	267	87	87	1	4
	全南	295	241	78	78	1	3
	光州	267	213	69	69	1	3
	忠南	263	209	68	68	1	3
	江原	262	208	67	67	1	3
	全北	253	200	65	65	1	3
	忠北	197	147	48	48	0	2
	大田	194	145	47	47	0	2
	濟州	101	69	22	22	0	1
ACR_i	서울	0.599	0.384	0.800	0.800	0.983	0.992
	京畿	0.475	0.384	0.800	0.800	0.990	0.992
	慶南	0.352	0.384	0.800	0.800	0.995	0.992
	釜山	0.344	0.384	0.800	0.800	0.995	0.992
	慶北	0.294	0.384	0.800	0.800	0.996	0.992
	大邱	0.285	0.384	0.800	0.800	0.997	0.992
	仁川	0.261	0.384	0.800	0.800	0.997	0.992
	全南	0.245	0.384	0.800	0.800	0.997	0.992
	光州	0.227	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	忠南	0.225	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	江原	0.224	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	全北	0.218	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	忠北	0.178	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	大田	0.176	0.384	0.800	0.800	0.998	0.992
	濟州	0.100	0.384	0.800	0.800	0.999	0.992
h_i	서울	0.403	0.277	0.277	0.277	0.274	0.277
	濟州	0.003	0.012	0.012	0.012	0.013	0.012
SW							
$\varepsilon=0$		18,899	17,598	47,537	47,537	90,904	91,121
2		71	59	207	207	404	405
4		361	274	1,232	1,232	2,457	2,463
6		437	315	1,737	1,737	3,525	3,534
8		451	320	1,993	1,993	4,115	4,126

註 : G=國家公共財, Z_i=地方公共財, ACR_i=平均寄與率, h_i=地方政府分擔率, SW=社會厚生, γ=國益優先度係數, σ=代替彈力性係數, ε=不均等憂慮度係數