

政府間「財政파트너십」의 특성과 모델에 관한 理論的 考察

Characteristics and Theoretical Models of Intergovernmental Fiscal Partnerships

徐 廷 燮

(韓國地方行政研究院 研究員)

<目 次>

- I. 序 論
- II. 「財政파트너십」의 특성과 類型
- III. 「財政파트너십」의 代案模型
- IV. 「財政파트너십」의 經濟的 效率性
價値判斷模型
- V. 結 論

I. 序 論

政府機能의 핵심 과제는 公共財와 公共서비스의 능률적인 공급에 있다. 이것은 中央政府와 地方政府 상호간에 분담되어 수행된다.¹⁾ 中央政府와 地方政府가 각각 분담된 機能에

1) 여기서 말하는 政府機能이란 行政機能을 의미하며, 中央政府와 地方政府간의 機能配分基準은 첫째, 政府機能을 行政事務로 보고 事務의 效果가 미치는 범위에 따라 配分基準을 모색하는 입장(政治行政學者들의 입장: 우리나라 地方自治法과 地方財政法이 근거로하고 있는 基準) 둘째, 分配·安定·配分機能의 分擔基準을 모색하는 입장(財政經濟學者들의 입장) 셋째, 公共財 및 公共서비스의 능률적인 제공 단위를 모색하는 입장(政治經濟學者들의 입장)의 3 가지 접근방법이 있다.

따라 합리적인 財源配分이 이루어진다면, 이는 公共財 및 公共서비스의 供給責任에 대응한 費用負擔의 차원에서, 需要²⁾에 부응한 供給이라는 차원에서 能率的인 機能遂行은 물론 國家目的을 원활히 실현할 수 있다.

公共財와 公共서비스의 상당부분은 中央, 州(市·道), 地方(市·郡)에 의해 동시에 작용하고 있고 相互依存的인 관계를 가지고 있기 때문에, 中央政府는 地方政府에 대해 財政支援金(fiscal grants)³⁾을 교부한다. 이에 따라 두 政府間에는 交渉(bargaining)을 통해 役割이 分擔됨과 동시에 「財政파트너십」(fiscal partnerships)이 형성된다. 문제는 「財政

2) 需要란 公共서비스와 관련하여 모든 사람들에게 받아들여 질 수 있는 생활의 質을 유지하기 위하여 어떤 동네가 다른 동네보다 더 많은 서비스를 갖게 되는 것이 要求되는 일단의 不平等한 社會的 狀況(unequal social conditions)을 의미한다고 한다. 公共서비스의 需要를 이와 같이 定義하는 경우 그 需要를 누가 파악해야 하는가의 문제를 제기시킨다.

3) 本稿에서의 財政支援金이란 用語는 中央政府에서 地方政府에 대한 移轉支出의 총액으로서, 우리식으로 표현하면 地方交付稅와 國庫補助金을 포괄한 의미이며, 경우에 따라서는 補助金이란 用語를 쓰기로 한다.

파트너십」을 어떻게 형성하느냐 하는 것이다. 公共選擇에 있어 中央政府의 目標와 地方政府의 目標가 다를 수 있다. 公共選擇의 意思決定過程을 中央政府가 지배할 경우 地方政府는 그만큼 희생을 치러야 한다. 즉 地方政府側에서는 資源配分の 왜곡현상을 초래한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 政府間 補助事業은 다양한 효과를 발생하기 때문에 독특한 目標를 달성하려는 關與集團(participating groups)의 이익을 대변해주고 있다. 이러한 點에 비추어 볼 때 中央政府와 地方政府間의 財源配分の 問題는 自律과 統制라는 對立되는 價値의 選擇問題로 歸結될 뿐 客觀的인 判斷基準이 없다. 그러므로 機能配分과 財源配分の 연계를 기함으로서 機能配分水準에 대비한 合理的 財源配分水準 與否을 검토할 수 있을 것이다.

이에 本稿에서는 地方政府의 입장을 중심으로하여 公共財 및 公共서비스의 능률적 공급과 財源配分이라는 측면에서 政府間 「財政

파트너십」의 特性和 代案모델을 理論적으로 고찰해 보고자 한다.

II. 「財政파트너십」의 特性和 類型

政府間 補助事業은 그 理由⁴⁾가 무엇이든 두(혹은 그 以上) 政府間에 「財政파트너십」을 발생시킨다. 이러한 점에서 補助金은 두 政府의 역할이 무엇이며 또한 그것을 어떻게 해야하는가의 兩面을 쉽게 이해토록 한다. 대체로 두 政府間의 「財政파트너십」은 ‘合作投資’(joint venture)이든 또는 ‘마지못한 協力’(uneasy alliance)이든 어느 한 쪽의 方式을 지니게 된다.⁵⁾ 각각의 方式이 어떤 때에 어떠한 特性으로 나타나는지 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 合作投資方式

두 政府가 共通目標(common goal)를 공유할 때가 있다. 이 경우 그 目標를 두 政府가 함께 추구하는 것이 서로 독립적으로 추구하는 것보다 더 바람직하다. 이때 두 政府가 그 目標達成으로 부터 받는 比較利益(comparative advantage)에 따라 目標遂行에 기여한다면, 이들 두 政府의 ‘合作投資’는 가장 효율적으로 운영될 것이 분명하다.

일반적으로 ‘合作投資’ 方式에 있어서 中央政府(즉 補助金을 주는 측)는 地方政府(즉 補助金을 받는 측)보다 더 많은 財源을 제공

4) 補助金の 발생원리는 ① 경제적 원리(① 漏出效果(spill over effect)발생, ② 정부간 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)발생, ③ 地方政府間의 수평적 재정격차와 불균형(horizontal fiscal disparity and imbalance)발생, ④ 저소득층의 未需要(unmet needs)발생 등 4가지 결점), ② 정치권력의 지방분권화 원리, ③ 價値財(merit goods)의 공급원리, ④ 기술혁신의 촉진원리 등 이다. 이외 보조사업목적을 論한 것은 Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 2ed. (New York: McGraw-Hill Inc., 1976), pp. 625~630; Charles L. Schultze, "Sorting Out the Social Grant Programs: An Economist's Criteria", American Economic Review, vol. 64(May, 1974), pp. 183~186 참조.

5) George F. Break, Financing Government in a Federal System(Washington, D. C: The Brookings Institution, 1980), pp. 87~89.

해야 한다. 그 理由는 첫째, 中央政府가 地方政府보다 財源을 더 효과적으로 조달할 수 있기 때문이며 둘째, 소규모로 구성된 地方政府가 쉽사리 입수하기 어려운 전문화된 資源—즉 고도로 숙련된 전문기술, 지식, 의견 등—을 효과적으로 조달할 수 있기 때문이다.

한편 地方政府는 지역적 趣向과 特質⁶⁾을 반영한 그들 나름대로의 전문화된 지식을 가지고 있을 뿐만 아니라 오랜 경험에 의해 저렴한 가격으로 인력, 자재, 장비 및 그 조달 통로 등을 선별할 수 있는 능력을 갖추고 있기 때문에, 이와 같은 지역적 전문지식과 경험적 선별력을 투자할 수 있는 특성을 지니고 있다.

2. 마지못한 協力方式

‘마지못한 協力’은 두 政府가 서로 상이한 目標을 가지고 있음에도 불구하고, 함께 일을 처리함으로써 서로의 이익을 추구하려는 두 政府 사이에 발생한다. 이 경우 두 政府는 서로 상충되는 이익으로 인해 마지못한 타협을 하거나 고도의 政治的 협상(negotiation)과 交渉(bargaining)을 통해 각 政府가 수행해야 할 役割을 합의한다. 결과적으로 두 政府는 ‘마지못한 協力’의 關係가 이루어진다.⁷⁾

補助金을 주는 中央政府는 최소한의 財源 支出로서 補助金을 받는 地方政府의 活動을 자기들이 의도하는 방향으로 통제하려고 할 것이고, 다양한 방법을 통해 地方政府의 自律을 제한하려고 할 것이다.

한편 補助金을 받는 地方政府는 中央政府의 拘束性 財源(restricted funds)을 자기들의 任意性 財源(fungible resources)으로—補助額의 상당량을 가능한한 地方政府가 자율적으로 事業을 착수하는데 활용할 수 있는—전환하려고 할 것이고, 中央政府의 費用負擔率을 가능한한 높게 하려고 할 것이다.⁸⁾ ‘마지못한 協力’의 概念은 政府間 事業遂行과 이해관계를 갖는 모든 集團(groups)을 포함한 광범위한 맥락에서도 유용하다. 여기에 관계되는 集團이란 사업을 집행하고 「財政파트너십」(좁은 의미)을 규정하는 정부관료이외에도 사업의 편익을 직접 향유하는 대상집단(clients), 사업을 운영하는 관련 공무원, 사업에 財源을 조달하는 일반납세자, 사업을 지시하는 公選 政治家(elected politicians)등의 그룹을 말한다. 이들 각 그룹은 다른 모든 그룹의 目標達成을 마지못해 최소한으로 만족시켜주면서 추구하는 자신들의 독특한 目標을 가지고 있다.⁹⁾ 그리고 각 그룹의 目標는 여러가지 면에서 서로 상충되기 때문에, 事業의 전반적인

6) 여기서 特質의 의미는 전문과학자와 高價裝備에 의한 國家日氣豫報서비스와 어떤 지역에서는 그 지역의 특별한 지형학적 특성으로 인해 日氣패턴이 변할 수 있다는 것을 오랜 경험으로 체득한 地域日氣豫測家(local forecaster)間的 特質로 비유할 수 있다.

7) Helen Ingram, "Public Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grant-in-aid", *Public Policy*, vol. 25(Fall, 1977), pp. 499~526.

8) 이러한 補助事業은 법률제정이나 법규이행에서 나타나는 현상(appearance)과 두 정부의 현실적 行態로 결정되는 실제(reality)사이에는 많은 「갭」이 존재한다.

9) 이상과 같은 서로 다른 關與그룹(participant groups)의 이기적 행위(self-interested behavior)는 公共支出의 豫算編成過程을 분석해봄으로써 알 수 있다.

운영은 하나의 '마지못한 協力'이 된다. 더우기 이러한 特質은 시간에 따라 변화할 것이고, 지역에 따라 상이할 것이다. 시간적 변화와 지역적 상이는 어떤 補助事業의 經濟的 效果(特性)를 결정하기 때문에 아주 중요하다.

이러한 측면에서 살펴볼 때, 政府間 補助金은 일련의 代案의인 理論모델을 기초로 하여 분석해야 한다. 이러한 모델은 關與그룹(participating groups)중 어떤 특정 그룹에 의해 좌우되든 혹은 協力그룹(cooperating groups)의 同盟에 의해 좌우되든, 각각의 與件下에서 補助事業의 行態를 중점적으로 다루고 있다. 이들 각각의 모델이 모든 상황에 결코 적용될 수는 없지만, 무엇인가 해결의 실마리를 찾는데 각각 기여하고 있다. 어떤 경우는 關與그룹중 한 그룹에 의해 지배되기 때문에 한개의 모델이 표현화 될 것이고, 또 다른 경우에는 相衡되는 이익때문에 아주 복잡한 妥協의 결과로 나타나게 될 것이다.

Ⅲ. 「財政파트너십」의 代案模型

補助事業으로 인한 異質的 효과를 예견하기 위해서는 經濟적, 政治적 및 關切행정적 行態에 관한 적절한 理論을 필요로 한다.¹⁰⁾ 일반적으로 개개인은 일련의 制限範圍(예를 들면 제한된 수입 등)내에서 하나 혹은 그 이상의 目標達成을 극대화하려고 할 것이다. 補助金「파트너십」에 있어 各 關與그룹은 각

각 독특한 目標를 가지고 있기 때문에, 補助事業의 운영은 한 그룹 혹은 協力그룹이 意思決定過程을 어떻게 지배하느냐에 달려 있다. 어떤 理論은 특정 그룹의 목표달성만을 중점적으로 다루고 있는 반면, 다른 경우는 몇몇 그룹이 상호작용하는 상황을 특색으로 한 相衡과 타협을 강조하기도 한다.

1. 經濟的 모델

政府間 補助金에 대한 經濟的 모델(Economic Models)은 投票-納稅者의 이익에 초점을 두었다. 投票-納稅者들은 補助事業에 대하여도 기타 政府事業이나 私的財(서비스)를 선택하는 것과 같은 방법으로 費用負擔水準을 선택한다는 것이다. 이들의 目標은 한정된 수입을 私的財 구입, 政府서비스에 대한 經費負擔(税金) 및 저축에 할당하여 이들로 부터 받는 效用을 극대화하는 것이다.¹¹⁾ 私的消費과 貯蓄은 개개인의 선호에 따라 선택되어지는 반면 公的消費은 모든 사람에게 集合的으로 제공된다. 따라서 政府活動은 상충되는 개개인의 취향과 욕구를 集團的 선택으로 변환(타협)하는 메카니즘이라고 할 수 있다. 현명한 政治家는 개개인의 경향을 정확하게 인지하고 그에 맞는 공공재와 공공서비스를 제공함으로써 再選 또는 승진이라는 보답을 받는다. 또 다른 經濟的 모델에서는 中位投票者(median voter)의 취향이 공공예산의 量과 구성을 결정한다고 하는 多數投票者選

10) Dennis C. Mueller, "Public Choice: A Survey", Journal of Economic Literature, vol. 14(June, 1976), pp. 395~433.

11) 中央政府補助事業을 이러한 類型으로 분석한 것은 Wallace E. Oates, Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), 參照.

擇(majority-vote choice)메카니즘을 활용하기도 한다.¹²⁾

그러나 이러한 모델은 다른 關與그룹의 이익을 소홀히 한다는 약점을 가지고 있다.¹³⁾ 이것은 다음의 두 경우, 즉 投票者 각각의 나눈 몫(lump sum)으로 받는 경우와 地方政府의 任意性 補助金(unrestricted grant)으로 받는 경우에 地方政府는 그 財源을 어떠한 식으로 사용할 것인가를 비교함으로써 분명해질 것이다. 經濟的 모델에서는 두 경우 모두 私的 消費과 公的 消費를 똑같이 증가시킨다고 한다.¹⁴⁾ 바꾸어 말하면 地方政府는 外部財源(補助金)을 自體 몫으로 받는 구성원 따로따로의 몫으로 받는 중요시 하지 않고 구성원의 同質 취향을 중심으로 대처할려 할 것이다.

그리고 經濟的 모델에서의 意思決定過程은 지나치게 편협된 것 같다. 한 地方政府의 納稅-投票者는 또한 上級政府와 중앙정부의 納稅者이고 投票者이기도 하다. 따라서 이들은 上級政府의 稅(higher local tax)의 逆效果를 염려하는 외에 上級政府支出이 이들의 요

구에 부합되지 않음을 발견할 수도 있다. 이러한 상황에서 이들은 上級政府나 중앙정부의 稅減免보다는 각각의 보조금을 선호할 것이다. 바꾸어 말하면 地方政府의 支出을 증대하는 모든 補助財源의 사용에 있어서 中位投票者모델(median voter model)을 이러한 광범위한 영역까지 적용시킬 필요가 있다.¹⁵⁾

2. 官治行政的 模型

官治行政的 模型(Bureaucratic Models)에서는 外部財源의 2가지 補助方式(前項 參照)에 따른 地方政府의 行態에 대하여 經濟的 理論에서 취하는 견해와는 전혀 다른 특색을 보여준다. 納稅者에게 나누어진 몫으로의 移轉은 稅와 公的 消費를 거의 증가시키지 못하는 반면, 任意性 政府補助金은 公的 消費를 크게 증가시키나 私的 消費를 거의 증가시키지 못한다라고 하는 것이 官治行政的 模型의 견해이다. 즉 財源은 公共部門이든 民間部門이든 어느 섹터(sector)이든지간에 그 섹터로 집중되는 경향(trend to stick)이 있는데, 이 모델은 前者의 경향이 고수된다. 官治行政的 模型은 公共事業의 선택과 운영에 있어서 納稅-投票者보다는 오히려 관료자신들의 實益目標(utility goals) 추구를 더 강조하기 때문에 위와 같은 경향에 의해 예산편성과정에서 이른바 「플라이페이퍼」효과 (flypaper effects)를 발생시킨다.¹⁶⁾ 그 결과 公共部門은

12) William S. Comanor, "The Median Voter Rule and the Theory of Political Choice", Journal of Public Economics, vol. 5(January-February, 1976), pp. 169~177.

13) 經濟的 모델에 대한 또다른 비판은 民間部門과 관련된 경제행위원리를 公共部門으로까지 확장시킨다는 것이다. 효용극대화는 民間財 消費를 결정하는 원동력이지만, 公共支出의 선택은 만듯이 그럴 필요가 없다. 왜냐하면 많은 投票者와 다른 그룹에게도 중요한 공공재를 고려해야 하기 때문이다.

14) Wallace E. Oates, "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", American Economic Review, vol. 61(May, 1971), pp. 440~448.

15) George F. Break, op.cit., p. 91.

16) 이에 대한 보다 자세한 설명은 Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 4ed. (New York: McGraw-Hill Inc., 1984), pp. 538~545 參照.

대부분의 投票者가 요구하는 수준보다 훨씬 팽창될 가능성이 있고,¹⁷⁾ 公共生産物은 가능한 최소 費用 以上으로 제공될 가능성도 있다.¹⁸⁾ 어떠한 경우에도 納稅者들은 그들의 稅額에 따른 충분한 價値를 제공받지 못한다. 그러므로 納稅者들은 官治行政的 自律을 제한하는 法規와 장치를 마련하려고 하거나 自己本位的인 官治行政的 行態를 더 효과적으로 통제할 수 있는 公選公務員(elected officials)을 선택하고자 할 것이다. 이러한 모든 相衡되는 謀策(manuevers)중에서 최종결과(net outcome)가 주민선호보다 오히려 조직적 관심을 우선하는 官治行政的 行態로 될 때마다, 政府間 補助金은 經濟的 모델에서 예견하지 못한 「플라이페이퍼」효과와 같은 많은 問題點을 발생하기 쉽다.

3. 相互作用 모델

以上の 理論的 모델을 相互折衡한 모델(Interactive Models)이 있는데, 이 모델은 相衡(conflicts)과 妥協(compromises)에 主 관심을 두어 公共事業에 대한 운영의 특색을 나타내고 있다. 따라서 이것은 서로 다른 關與 그룹 사이에 전개되는 상호관계의 속성에 초점을 두고 있다. 여기서는 單一그룹이 전혀 지배하지 않기 때문에 수개의 목표와 정책수단이 고려된다. 때문에 서로 다른 政策活動의

효과에 대한 불확실성이 매우 높음에도 불구하고 意思決定은 이루어져야 한다. 그 하나의 반응이 매우 단순한 意思決定 루울- 外部그룹(external group)의 價値와 목표보다는 內部그룹(internal group)의 그것을 강조하는 點證주의적 豫算편성과 같은-의 策策이다. 또 다른 하나는 연속적 意思決定 節次-경험과 정보수집을 조장하고, 때때로 行爲(behavior)를 수정하기 위한-의 마련이다.¹⁹⁾

公共選擇에 있어 相互折衡的 모델은 情報, 組織構造, 戰略的 行爲(strategic behavior), 불확실성하의 意思決定 理論을 적용함으로 인하여, 政府間 補助金의 효과에 관하여 많은 가설을 제시하고 있다. 첫째, 補助金의 효과는 제도와 조직구조에 따라 상당히 다르게 나타날 것이다. 둘째, 주로 정책변수의 가치는 그것이 法令 혹은 실행규칙에 어떻게 나타나느냐에 따라 차이가 클 것이다. 만약 보조율의 결정이 법령으로 어떻게 정하느냐에 달려 있다면, 「재정과트너쉽」에 대한 실제 운영을 면밀히 조사하지 않고 보조율을 결정함은 중대한 오류를 초래할 것이다. 셋째, 補助金은 주는 측으로 부터 편익과 서비스를 구입한다는 측면에서 여러 종류의 보조금이 유용할 수도 있다는 것이다. 즉 보조금은 그것을 주는 측보다 받는 측에게 무엇인가를 더 구입할 수 있도록 한다는 점이다.

이 모델은 目標가 애매하고, 政府間 責任所在가 불명확하고 그리고 交渉과 協商의 의존도가 높은 보조사업에 더 효과적으로 적용될 것이다.

17) 관료들은 이용가능한 총재원 범위내에서 예산규모를 극대화한다는 가설임.

18) 실제로 관료와 공무원(worker)들은 자신들의 효용함수를 극대화하려고 하고 최소비용으로서 통제와 규제를 하지 않기 때문에 비용이 높아진다.

19) George F. Break, *op. cit.*, p. 93.

IV. 「財政파트너십」의 經濟的 效率性 價値判斷模型

補助金の 效果分析은 政策決定者에게 많고 유용한 가이드라인을 제공한다.²⁰⁾ 政府間 補助金은 다양한 效果를 발생시키는데, 그중 經濟的 效果가 가장 근본 문제일 것이다. 여기서서는 特定補助의 經濟的 效率性을 중심으로 고찰하고자 한다. 이 效率性은 補助金을 一般補助와 特定補助로 나눌 때 後者인 特定補助와 관련된다.

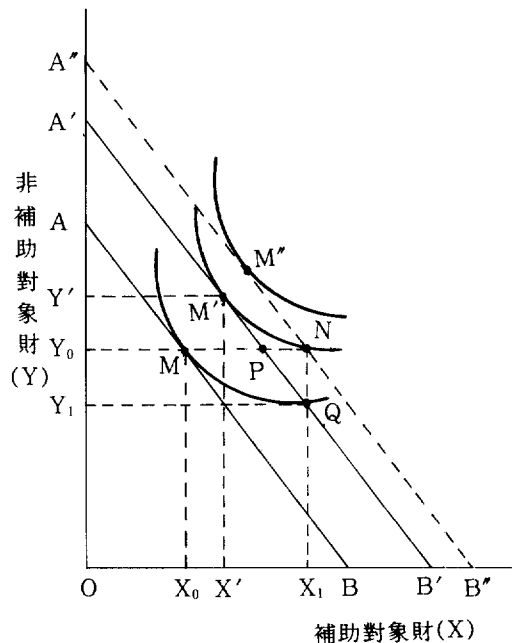
特定補助의 效率性 問題는 特定補助의 交付가 特定 政策效果를 달성하는데 어느정도 기여하고 있는가 혹은 그 반면에 어떠한 不合理, 不適切을 발생시키고 있는가를 보조금을 주는 측과 보조금을 받는 측의 쌍방에서 검토하지 않으면 안될 것이다. 어느 쪽도 특정 보조에 대하여 意思決定을 행할시는 반듯이 經濟的 意味의 效率性만이 아니고, 이외의 非效率的 基準에 의해서도 지배되기 때문에 問題의 複雜性이 있다.²¹⁾ 그러나 以下에서는 經濟的 效率性 基準을 중심으로 하여, 어떠한 때, 어떠한 목적에서, 어느정도 그 中心基準에서 이탈된 결정이 特定補助에서 행해지는가를 고찰하고자 한다.

1. 補助金の 拘束性과 任意性

補助金이란 어떤 事業主體가 사업을 기획

하여 실행하고자 할 때 다른 事業主體에도 이익이 있는 이유로 해서 한층 더 장려하려는 目的으로 支給되는 資金이다. 事業의 기획 및 집행의 責任 主體는 補助金을 받는 측이다. 이런 종류의 補助金을 흔히 장려적보조금이라 부른다. 이때 補助金은 임의적 성격을 갖는다. 그러나 우리나라의 경우 「國家가 그 經費의 전부 또는 일부를 부담하는 國庫補助金」이 실질적인 내용이다. 이것은 國家의 입장에서부터 그 필요성을 판단하여 國家의 정책실행을 확실케 할 것을 목적으로 國家가 經費의 전부 또는 일부 부담하고 地方에도 共同負擔시키는 것이다. 이경우 補助金은 구속적 부담금 성격을 띤다. [圖-1]에 의하여 拘束的負擔金과 獎勵的補助金의 차이를 검토하면 다음과 같다.

[圖-1] 補助金の 拘束性과 任意性



20) 補助金の 經濟的·政治的 效果와 각 效果를 위한 政策的 가이드라인은 Ibid, pp. 94 ~122 參照.

21) 大川政三, “補助金 效率性”, 「都市問題」(東京: 東京市政調査會, 1986. 7), p. 45.

國家로 부터 보조가 전혀 없는 상황하에서, 어떤 地方自治團體가 有限한 資金으로 X財와 Y財를 조합(mix)시켜 제공하고자 할 때, 제공 가능한 조합을 AB선으로 나타낸 것이다. 이 AB선상에서 최적조합은 무차별곡선과 AB선과의 접점 M이 나타내는 X財를 X_0 , Y財를 Y_0 만큼 선택하는 것으로 한다. 그런데 國家가 정책판단에 따라 X財 제공의 증가를 당해지방자치단체에 요청할 수 있다. 그 증가량은 $MN = X_0X_1$ 量으로 한다. 여기서 요청의 조건으로서 그 X財 증가량의 1/2量, 즉 MP에 요하는 경비는 국가가 負擔하고 다른 1/2量 즉, PN에 요하는 경비는 지방자치단체에 공동부담시키는 것으로 한다.

以上の 條件附特定補助는 國家의 負擔금이 교부된 반면 地方自治團體도 그와 同額이 X財에 支出되어야 함을 國家로부터 강요받는다. 이것은 地方의 任意的 選擇으로 말길 경우의 X財, Y財의 組合과는 상당히 다름을 나타낸다. 전술한 拘束的負擔金を 대신하여 그와 동액의 일반적보조금의 資金이 국가로부터 지방으로 이전될 경우를 생각해 보자. 新豫算線 A'B'에 있어 地方의 任意的 最適點은 M'가 된다. 이것은 X財를 X' 量, Y財를 Y' 量으로 조합시키는 것이 최적이기 때문이다. 당초 最適點 M의 경우와 비교해 보면 X財를 증가시키려는 선호가 비교적 약하다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 拘束的負擔금이 교부되어 地方自治團體의 선택을 제약할 시, 즉 國家의 선호를 현실화시킨다고 할 시는, 地方自治團體에 있어서 X財, Y財의 조합은 N點으로 나타나야 한다. 그러나 國家가 資金을 부담하더라도 地方自治團體는 資金이 제약되어 있기 때문에 豫算線 A'B'를 넘어서

N點에 도달할 수 없다. 한정된 利用資金의 범위내에서 地方自治團體가 X財를 國家가 요청한 조건만큼 충족시키기 위해서는 당초의 M點에서 이동해야 하는데, 이것이 Q點이다. 즉 X財를 國家의 요청에 따라 증가시키기 위해서는 補助對象이 아닌 Y財를 당초 Y_0 의 水準으로부터 Y_1 의 水準으로 저하시키는 희생을 치르지 않을 수 없다. 이 Q點은 自主的으로 決定할 수 있는 最適點 M'에 비하여 훨씬 低位의 無差別曲線에 있다. 이와같이 X財 제공을 증가시킬 목적으로 補助率 2분의 1이라는 國家의 負擔金 政策은 그 負擔金を 받아서 國家의 요청에 대응하는 地方自治團體의 효율적 선택을 왜곡시켜 地方自治團體의 전반적인 후생수준을 저하시킴을 알 수 있다.

한편 國家의 地方自治團體에 대한 財源措置義務의 취지를 존중하여 地方의 財源을 조금도 압박시키지 않는 방법으로 위에서 언급한 국가 負擔金 프로그램의 실시를 택할 수 있다. 이 방법은 地方交付稅의 算定要素에 地方의 負擔增加分을 짜넣음으로서 실질적으로 負擔增加를 地方에 과하지 않고 豫算線을 A'B'로 끌어올리는 것이다. 이 경우 당초 최적점 M點으로부터 N點으로의 이동이 財源的으로 가능하다. 그러나 이 경우에도 國家로부터 地方으로의 재원이전—一般補助의 형태로 행해질 경우에 있어서의 最高點 M''의 위치와 비교하면 非效率的으로 地方의 選好를 왜곡시킴을 위 그림에서 알 수 있다.²²⁾

22) Werner Z. Hirsch, The Economics of State and Local Government (New York: McGraw-Hill, Inc., 1970), pp. 128~132.

2. 補助金の 一般財源化

特定補助金の 상당액을 一般財源으로서 교부하는 경우에 예상되는 地方自治團體의 自主的 선호결과가 補助對象財에 대한 國家의 기대수준을 못미치는 때에는, 國家로서는 特定補助金の 一般財源化를 거부할 것이다. 설령 이것이 地方自治團體의 自主性を 훼손하며, 地域住民의 후생과 밀접한 地方的 선호를 무시한다고 하는 비난을 받더라도 國家의 입장을 관철한다고 하는 것이다. 公共서비스의 全國的 통일성을 확보하며 國家적 견지에서 計劃的 實施를 가능케 하기 위해서는 補助金を 통한 효과적인 國家統制手段을 고수한다고 하는 것이다. 이러한 根底에는 國家가 地方自治團體 스스로의 政策活動에 대한 不信感을 갖고 있기 때문이다. 즉 地方自治團體가 너무나 지방적 이익에 편승하여, 정치적 흥정 수단으로서 地方支出이 이용되나 않을까하는 불안감이 國家側에 內在하고 있기 때문이다.

國家의 입장에서는 補助金を 통한 國家의 政策指向이 地方自治團體 스스로가 결정하는 政策內容보다 더 효과가 있다고 판단하는 것이다.

國家와 地方間의 이러한 不信關係를 해소하기 위해서는 지방은 스스로의 자세를 바로 잡아 그 의지를 國家에 보여주어야 하며, 또한 國家는 補助金を 통하여 地方公共서비스의 세부에까지 획일적으로 干涉하거나 불요불급한 補助金으로 인한 비난을 받지 말아야 할 것이다.

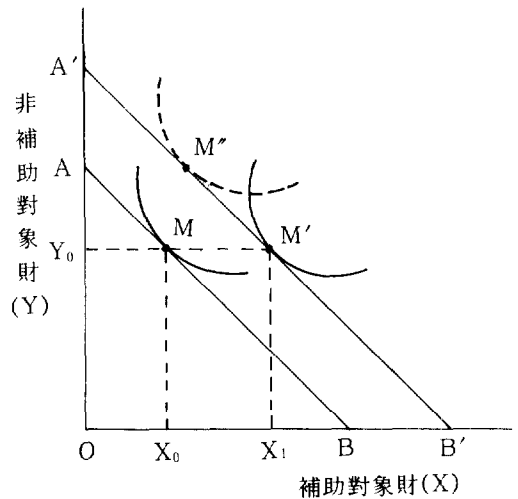
以上과 같이 특정보조금을 一般財源化하는데에는 國家라고하는 즉 中央部處가 스스로

의 존재가치와 관련하여 강하게 저항할 것이다. 그러나 地方側이 요구할 수 있는 것은 '地方自治團體의 事務로서 同化·定着되었다고 인식되는 것에 대하여는 一般財源措置로 이행'하는 것이 어떤가 하는 問題이다.

여기서 同化·定着이라고 하는 의미는 무엇인가. 地方自治團體가 스스로의 責任事務로 받아들이고, 國家로 부터의 지시 없이도 자발적으로 수행한다고 하는 상태를 의미하는 것이다. 補助金과 관련하여 조금 한정적으로 언급하면, 拘束的인 特定補助金을 一般的補助로 대체하여 地方自治團體에 支出의 自由를 부여하여도 補助對象財 이외에의 支出로 漏出될 염려가 없는 상태를 말할 것이다.

[圖-2]로 설명하면 다음과 같다.

[圖-2] 補助金の 一般財源化



前項의 [圖-1]과 같이 X財와 Y財의 당초 配分點을 M으로 한다. 國家가 X財를 補助對象財로 선택하여 特定補助를 함으로써 X財 提供을 증가토록 요구한 결과의 配分點은 M'로 한다. M點으로부터 M'點으로 이행됨

에 의하여 X財 提供量은 횡축의 X_0 로부터 X_1 으로 증가하였다. 이 特定補助를 일반보조로 대체하여 교부한다면, 地方自治團體는 新豫算線 A'B'線上의 어떠한 點으로의 移行도 선택할 수 있는 自由를 갖는다. 그러나 이러한 自由를 득한 조건하에서 당해 地方自治團體의 無差別曲線이 豫算線 A'B'와 M'點이 接하는 點에서 선택된다면, 國家가 요구하지 않았음에도 불구하고, X財의 제공은 國家가 바라는 만큼 증가된 것이 된다. 「同化·定着」은 以上과 같이 이해되어야 할 것이다.

補助金交付의 目的이 X財提供量의 증가에 있다면, 위와 같은 상황하에서는 國家가 一般財源化를 거부할 理由가 없다. 반면, 一般財源化에 의한 新配分點이 M'로 이행, 즉 補助金의 상당부분이 Y財增加로 漏出될 염려가 있다면, 國家는 特定補助는 高집할 것이다.

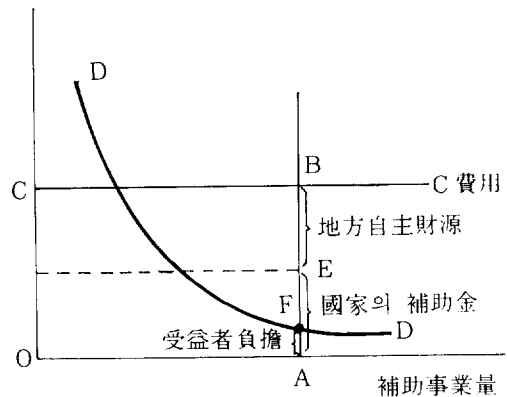
3. 補助金の 受益者負擔金化

受益者負擔金은 社會福祉에 반한다는 오해가 있다. 國家와 地方自治團體가 제공하는 공공서비스의 범위가 純粹公共性인것으로부터 私的利益性을 一部 내포하는 것까지 포함한다고 할 때, 個別受益者로부터 그 受益에 상응한 負擔金을 징수하는 方法이 오히려 公평하고, 效率的인 費用配分法이다. 個別利益의 部分까지 公費를 投入하여 無償給代하는 것이 애당초 부당한 조치일 것이다. 이와같은 의미에서 受益者負擔金을 부과하는 것이 결코 社會福祉政策에 逆行하는 것이 아니다. 오히려 이것이 社會的 弱者를 中점적으로 보호함을 가능토록 한다.

國家와 地方自治團體가 제공하는 公共서비

스라 하여 무차별적으로 그 모두에 대하여 無償給付를 요구하는 것은 경제의 本質을 무시하고, 그 基盤위에서 設립된 全 社會組織의 운영을 위협케 한다. 현실적으로 人間 社會는 空虛한 權利論을 바탕으로 設립된 것이 아니라 비용과 편익의 효율적 밸런스 위에서 구축된 것이다. 個人的 便益은 個人的인 費用負擔, 公共的 便益에는 公共的인 費用負擔(租稅)의 원칙에 따라야 한다. 이런 상황하에서 생활이 빈궁한 者가 있다면 그 者에 限定하여 社會的 구제수단을 강구해야 한다. 部分的 빈궁자의 구제를 이유로 個人的 便益에 관련된 것을 전부 無價化하는 것은 오히려 社會正義에 반하고, 非效率的인 社會福祉費의 支出이다.

[圖-3] 補助金の 受益者負擔金化



補助金の 受益者負擔化에 대한 效果는 [圖-3]에서 확인할 수 있다. 여기서 地方의 補助事業量이 橫軸 A點으로 결정되었다고 하자. 그리고 單位當 費用은 AB의 높이로서 그 負擔을 國家와 地方에서 나누어 負擔한다고 하자. 그런데 이 補助事業이 個人便益性을 포함하고 있다면, 이 補助事業에 대한 個人需

要曲線은 DD로 想定 수 있을 것이다.

이 경우 個人受益者는 單位費用의 一部分인 AF만큼을 負擔하는 것이 오히려 타당할 것이다. 이 受益者負擔의 도입은 公費負擔의 감소를 가능케 한다. 그런데 費用減少利益을 國家와 地方間에 어떻게 분할할 것인가의 문제가 발생한다. 이 補助事業으로 個人便益 있다고 하는 것은 그 만큼 全國的 公共性이 없다는 것이다. 그렇다면 國家의 補助金負擔部分을 우선적으로 감소시키는 것이 타당할 것이다. 受益者負擔의 導入은 公共性을 理由한 公費負擔의 감소를 가능케 하는 것만은 아니고, 國家와 地方의 公共서비스 計劃을 효율적으로 수행하기 위한 效果가 있다는 것을 염두해 두어야 한다.

V. 結 論

지금까지 公共財 및 公共서비스의 能率의인 供給과 관련하여 中央政府와 地方政府間에 형성되는 「財政파트너십」에 대하여 그 特性 및 代案모델을 理論的으로 고찰해 보았다.

「財政파트너십」은 公共財 및 公共서비스의 供給에 있어서 中央政府와 地方政府사이에 分担되는 役割과 財源配分の 關係로, 政策目標과 地方政府의 취향과 선호에 따른 地域的 目標가 同一한가, 相異한가에 따라 그 特性이 서로 다르게 나타난다.

本稿에서는 이 점에 착안하여 그동안 주장되어온 「財政파트너십」의 理論을 종합적으로 검토해 보는데 目的을 두었으며, 어떠한 政策代案이나 結論을 도출하는 것은 政策決定者

에게 맡기고자 한다.

前述한 理論을 종합적으로 검토해 보면, 中央政府의 目標와 地方政府의 目標가 同一할 때는 「財政파트너십」의 特性이 '合作投資方式'을 띠게 되며 이 경우 中央政府와 地方政府는 目標達成으로부터 받는 比較利益에 따라 기여하게 되는데 中央政府는 財源 및 專門化된¹ 資源調達の 效果성 때문에 地方政府보다 더 많은 財源과 專門技術을 제공하고, 地方政府를 地域的 專門知識과 經驗的 選別力을 제공한다면 별 문제가 없을 것 같다. 그러나 中央政府의 目標와 地方政府의 目標가 상이할 때는 서로 상충되는 利益과 기타 여러 요인으로 인하여 두 政府間에는 政治的 協商과 고도의 技術적 交涉을 통해 役割을 分担하고 財源을 配分하기 때문에 두 政府間에는 '마지못한 協力'의 關係로 目標達成에 공동으로 대처하게 된다.

本稿에서는 특히 '마지못한 協力'의 관계로 이루어지는 「財政파트너십」의 형성에 대하여 어떻게 意思決定이 이루어지고 있는지 그리고 어떠한 方向으로 意思決定이 이루어져야 하는지를 그동안 제시된 經濟的 모델, 官治行政的 모델, 相互作用 모델을 중심으로 그 特性 및 長短점을 理論的으로 검토함과 동시에, 公共財 및 公共서비스의 供給에 있어서 中央政府의 實益的 政策遂行과 地方政府의 地域的 選互사이에 나타나는 地方 公共財 및 公共서비스의 왜곡현상이란 차원에서 그리고 地方政府의 自律性을 보장해주어야 한다는 차원에서 中央政府의 拘束性 財源과 地方政府의 任意性 財源이 갖는 限界점을 검토 하였다.

以上の 理論的 검토에서 中央政府와 地方

政府 또는 各各의 기타 關與그룹사이에 형성되는 「財政파트너십」의 意思決定이 어느 한 그룹에 의해 지배될 경우 中央政府나 地方政府 또는 여타 그룹에 利益보다는 不利益을 초래하며 中央政府나 地方政府 모두에게 만족할 만한 目標達成을 기대할 수 없다는 점을 지적해 두고자 한다. 또한 公共財 및 公共서비스의 供給과 관련하여 中央政府와 地方政府의 役割分擔 및 財源配分은 合理的이고 客觀的인 基準이 아직까지는 없다고 할 수 있는데 다만 政策決定者의 價値判斷의 요소를 염두해 두어야 할 것임을 지적해 두고자 한다.

<參考文獻>

- 김 인外, “社會階層에 따른 住民의 公共서비스 需要와 서비스 分配에 있어 官僚制의 意思決定規則: 社會的 均衡의 觀點에서”, 韓國行政學報, 第23卷 第2號, 1989.
- 白成雲, “政府間 機能配分과 財源配分の 連繫 基準에 關한 研究”, 高麗大學校 大學院 行政學科 博士學位論文, 1987.
- Break, George F., *Financing Government in a Federal System*, Washington, D. C. :The Brookings Institution, 1980.
- Comanor, William S., “The Median Voter Rule and the Theory of Political Choice”, *Journal of Public Economics*, vol. 5, January-February, 1976.
- Hirsch, Werner Z., *The Economics of State and Local Government*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1970.
- Ingram, Helen, “Public Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grant-in-aid”, *Public Policy*, vol. 25, Fall, 1977.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, 2ed. and 4ed., New York: McGraw-Hill Inc., 1976, 1984.
- Mueller, Dennis C., “Public Choice: A Survey”, *Journal of Economic Literature*, vol. 14, June, 1976.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. *
- _____, “Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants”, *American Economic Review*, vol. 61, May, 1971.
- Schultze, Charles L., “Sorting Out the Social Grant Program: An Economist’s Criteria”, *American Economic Review*, vol. 64, May, 1974.
- 大川政三, “補助金 效率性”, 都市問題, 東京: 東京市政調査會, 1986. 7.