

한일 중앙-지방정부간 국가기능 배분에 관한 실증적 연구: 공공선택 모형의 적용을 중심으로*

정용덕

서울대학교 행정대학원 부교수

이 논문은 미국에 대한 선행연구를 토대로 한국과 일본의 중앙-지방정부간 국가기능의 배분을 실증적으로 분석한 것이다. 접근방법으로는 중앙-지방정부간 기능배분이 관련 행위자들의 합리적 선택에 의해 이루어지는 것으로 가정하는 공공선택 모형을 적용하였다. 분석대상 시기는 한일 모두 1980년대 후반에서 1990년대 후반까지이며, 행정자원 가운데 재정지출 규모의 상대적 비중을 중심으로 분석하였다. 분석결과 일본의 중앙지방간 국가기능 배분은 미국의 경우와 유사하게 공공선택이론에 대체로 부합하는 것으로 나타났다. 즉 배당정책은 주로 기초자치단체가 그리고 재분배정책은 주로 중앙정부가 담당하였다. 반면에 한국의 경우, 배당정책은 주로 중앙정부가 그리고 재분배정책은 주로 기초자치단체들이 담당함으로써 공공선택이론에 부합되지 않았다. 이와 같은 한일간의 차이는 두 나라에서 지방자치제 경험의 상대적인 차이에 그 원인이 있는 것으로 해석된다.

1. 서론

한국과 일본에서 국가기능이 중앙-지방정부간에 배분되는 특성을 실증적으로 분석하려는 것이 이 논문의 목적이다. 이를 위하여 미국에 관한 선행 연구결과를 비교기준으로 삼기로 한다. 국가 기능의 정부수준간 배분에 관한 다양한 이론적 접근법 가운데 여기서는 공공선택(public choice)이론을 적용하기로 한다.¹⁾

공공선택 이론에 의하면, 한 국가의 중앙-지방간 기능배분은 관련 행위자들의 이기적이고 합리적인 선택의 결과로서 이루어진다. 그런데, 국가의 기능(혹은 정책)이 공직자와 시민 개개인의 이익에 미치는 영향은 그 기능(혹은 정책)의

* 이 논문은 서울대학교 국제지역원 2000년 국제지역연구 지원사업 연구비에 의하여 지원되었음. 이 연구의 수행과정에서 연구조교로 수고해준 서울대 대학원 행정학과 최태현 박사과정생에게 감사한다.

1) 한일 중앙-지방정부간 기능배분에 관한 연구가 그 동안 적지 않게 이루어졌다 (예로써 일본의 경우, 김장권, 1994; Muramatsu, 1997; 西尾勝, 1999 등을 들 수 있음). 그러나 공공선택이론을 적용한 실증적 연구는 찾아 보기 어렵다. 한국의 예외적인 경우로는 김혜란(1995) 및 문진국(2000)을 참고할 것.

유형에 따라 다르게 나타나며, 이 때문에 공직자와 시민 개개인의 합리적 선택 행위도 정책유형에 따라 다르게 이루어진다. 결과적으로 국가 기능(혹은 정책)의 유형에 따라 그 국가기능(혹은 정책)을 수행할 중앙-지방간 업무 배분도 다르게 이루어진다. 이 연구에서는 이와 같은 공공선택 이론의 가정이 한미일 세 나라의 중앙-지방간 기능배분에 실증적으로 적실성이 있는지 여부를 검증하는 형식을 통해 각 나라별 정부수준간 국가기능 배분의 특성을 분석해 보려고 한다.

분석대상 시기는 한일 모두 1980년대 후반에서 1990년대 후반까지이다. 이 시기에 이 국가들은 중앙-지방간 기능 배분을 포함하는 행정개혁을 적극적으로 추진해 온 바 있다(권영주·오니시, 1999; Jung et al., 1999; 채원호, 2000; Jung & Kim, 2001).

II. 이론적 배경

이기적이고 합리적인 인간관과 엄격한 방법론적 개인주의의 입장을 취하고 있는 공공선택이론에 의하면, 국가 기능의 중앙-지방간 배분은 주민들과 공직자들이 자신들의 개인적 후생을 극대화하려는 합리적 선택의 산물인 것으로 가정한다. 우선, 주민들 개개인은 (중앙 또는 지방)정부에 지불하는 비용(세금 등)에 비해 부여받는 편익(행정서비스 등)의 비율이 극대화되기를 바라는 “합리적”인 행위자들이다. 또한, (중앙 또는 지방)정부 당국의 관리자들은 관리자들대로 해당 관할지역내에서의 세입을 극대화하려는 기업가적 (합리적)행위자들도이다. 이와 같은 가정 위에서, 이 합리적 행위자들이 이른바 “원초적 상황” 즉, 백지 상태에서 국가 기능의 중앙-지방간 배분에 관한 기준을 결정한다고 할 때, 어떠한 동의가 이루어질 것인가를 연역적으로 추론해 볼 수 있다.

국가정책(혹은 기능)이 공직자 및 주민 개개인의 이익에 미치는 영향은 그 정책(혹은 기능)의 유형에 따라 차이가 있으며, 따라서 관련 행위자들의 합리적인 선택 행위도 역시 유형에 따라 다르게 이루어진다. 결국, 국가 정책(혹은 기능)의 유형에 따라 중앙-지방간에 상이한 기능 배분이 이루어지게 된다. 국가 기능(혹은 공공정책)을 ‘재분배정책(redistributive policy),’ ‘배당정책(allocational policy),’ ‘개발정책(developmental policy)’의 세 가지 유형으로 구분하면, 다음과 같은 특유의 중앙-지방간 기능배분 양식이 도출된다(<표 1>)(Peterson, 1979; 1981).²⁾

2) 이처럼 국가기능(혹은 정책)을 세 가지 유형으로 구분하는 방식은 재정경제학자들(예를 들면, Musgrave, 1959)의 국가재정 목표 분류 방식과 유사하다. 즉, 배당(allocation), 재분배(redistribution), 안정화(stabilization) 기능이 그것이다. 또한, 정치학자인 로위(Lowi, 1964)가 공공정책을 분배(distributive), 재분배(redistributive) 및 규제정책(regulatory policies)으로 분류한 것과도 대비시켜 볼 수 있다.

<표 1> 공공선택이론에서의 국가기능의 중앙-지방정부간 배분

정책 유형	정부수준	특 성	예
재분배 정책	중앙정부	한 집단에서 다른 집단에게 편익 이전	복지, 사회보장, 공공의료혜택, 공공주택
개발 정책	지방 혹은 중앙정부	지역경제성장 촉진	관광개발, 통·통신개발, 경제하부구조 개발
배당 정책	지방정부	모든 주민에게 편익 제공, 일반 재정에서 비용 충당	집사활동, 치안, 소방, 쓰레기수거, 공공매립지 제공

자료: Peterson, 1979.

1. 재분배 정책

재분배정책은 특정 집단의 주민으로부터 다른 특정집단의 주민에게 편익을 이전시키는 정책사업들을 의미한다. 복지, 사회보장, 사회보험, 공공의료혜택, 공공주택 등이 여기에 해당한다. 이 정책사업으로부터 주민들에게 제공되는 편익은 그들의 조세 부담과는 역의 비율로 결정된다. 따라서, 비과세자들(non-taxpayers)에 대한 공적부조 같은 예에서 볼 수 있듯이, 정책사업의 수혜자와 그 비용의 부담자가 서로 일치하지 않는다.

이와 같은 사업들은 시일이 지남에 따라 점차 중앙정부에서 담당할 수밖에 없다. 왜냐하면, 지역간의 경쟁이 효율보다는 비효율을 초래할 가능성이 크기 때문이다. 즉 지방정부간의 경쟁으로 담세율이 높은 지역 주민들의 ‘발에 의한 투표’ 혹은 ‘탈출’ 현상을 유발하는데, 재분배서비스의 경우 이와 같은 현상이 지방정부간의 빈익빈 부익부로 귀결되는 것이다.³⁾

3) 정부수준간 기능배분에 관한 공공선택이론의 시사점은 지방정부 수준에서는 재분배정책의 목적이 적절하게 달성될 수 없다는 것이다. 지방정부 수준에서는 재분배정책 문제가 적절하게 달성되기 힘들다는 명제는 여러 가지 다른 이론적 시각에 의해서도 지적되고 있다. 그러나 그 원인에 대한 설명에서 차이가 있다. 예를 들면, 재분배 정책 문제가 달성되기 힘든 이유를 권력엘리트들의 명시적 혹은 묵시적 방해로부터 비롯되는 것으로 보는 경우(Hunter, 1953; Barchrach & Baratz, 1962), 이익집단들(특히 기업집단들)의 보수적 이해관계가 특히 지방정부와 같은 작은 규모의 공동체에서 잘 반영되기 때

2. 개발정책

개발정책은 지역 공동체에 대한 서비스 수요는 감소시키면서 세원확보에는 도움을 가져 올 산업이나, 고소득 주민들을 유치하기 위한 산업 등 대부분 지역경제성장을 촉진시키기 위한 정책사업들을 의미한다. 관광개발, 교통통신개발, 경제하부구조 개발 등의 사업이 좋은 예가 된다. 이 정책사업들은 재분배서비스와는 반대로, 정책의 수혜자가 그 비용을 모두 부담하게 된다. 예를 들면, 고속도로 건설비용을 충당하기 위해 휘발유세와 자동차 및 트럭면허세를 부과하고, 국립공원(숲)의 유지비를 농민들이나 등산객 및 목재회사 등으로부터 조달하는 것이 그것이다. 그럼에도 불구하고 수혜자와 부담자간의 완전한 일치를 모색하기는 어렵다.

따라서, 지방정부가 계획하는 사업의 편익이 해당 지역 내로 얼마나 ‘내부화(internalize)’될 수 있는지 여부에 따라 중앙-지방간에 상이한 기능배분이 이루어진다. 예를 들면, 특정 지역에만 혜택이 돌아가게 되는 지방 하부구조(예: 고속도로 건설), 공익사업(utility services), 또는 관광사업 등은 해당 지방정부에서 관리하게 된다. 반면에 광역으로 그 편익이 분산될 가능성이 있는 재정정책 및 금융정책과 대부분의 지역경제활성화 사업들은 특정의 지방정부에서는 소홀히 취급하게 된다. 이와 같은 정책사업들은 중앙정부가 단독으로 관리하거나 중앙과 (몇몇 해당)지방자치단체의 공동사업 형식으로 운영하게 된다.

3. 배당정책

배당정책은 지역 전체를 위한 시설⁴⁾을 제공하는 경우처럼 모든 주민에게 광범위하게 편익을 제공하는 반면, 그 비용은 특정인(또는 집단)이 아닌 일반 재정수입으로 충당하는 사업들이다. 지방정부의 ‘집사활동서비스(housekeeping service)’들이 전형적인 예가 된다. 즉 치안, 소방, 쓰레기 수거, 공공매립지 제공 등의 서비스들이 그것이다. 이 사업들은 주민 전체에게 발생할 지 모르는 재난, 화재, 인명 및 재산피해, 전염병 등을 방지시켜 주지만, 그것이 주민들에게 배분되는 가치는 서로 다르다. 그래서 재분배서비스와 개발서비스의 중간적인 성격을 지닌다. 즉 조세부담은 주민들에게 균등하지 않게 부여되는 반면 배분되는 행정서비스의 가치는 주민들에 따라 다르게 평가되기 때문이다.⁵⁾

문이라고 보는 경우(McConnell, 1966) 등이 그것이다. 공공선택이론의 경우는 지방수준에서 재분배 문제가 도외시되는 이유는 지방정부의 공직자와 주민 등 활발하게 활동하는 다양한 행위자들의 개인적 선호체계에 의해 이루어지는 것으로 설명하고 있다(Peterson, 1979: 310-11).

4) 예로 지역전체에 효과가 있는 환경보호시설 등이 있다.

5) 바꾸어 말하면, 주민 각자의 한계 편익/비용 비(marginal benefit/cost ratio)에 대

이 유형의 사업들은 주로 지방정부에서 담당하게 된다. 그 이유는 지방정부간의 경쟁이 사업의 효율성을 증대시켜 줄 수 있을 뿐더러, 주민들의 선호와 여건에 따른 사업의 지역별 재배치 가능성은 사회후생의 극대화에 - 중앙정부에서 하는 경우에 비해 더 효과적으로 - 공헌하기 때문이다.

III. 실증적 분석

공공선택이론을 적용하여 국가 기능의 중앙-지방간 배분을 실증적으로 분석한 대표적인 선행 연구로는 피터슨(Peterson, 1979)을 들 수 있다. 그는 정부수준간 예산지출 규모의 비중이 배당정책, 재분배정책, 개발정책 등의 유형별로 의미 있는 차이가 있다는 명제를 미국을 대상으로 검증을 시도하였다. 그 결과는 공공선택론의 이론적 명제에 매우 일치하는 것이었다. 이처럼 미국에서 검증된 바 있는 공공선택이론의 명제를 한국과 일본에 적용하여 그 타당성을 분석해 보기로 한다. 한미일 세 나라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 측면에서 차이가 있으며, 더욱이 지방자치의 제도화 면에서 매우 다른 역사적 배경을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 과연 공공선택이론의 접근법이 적실성이 있는지 여부를 검증하려는 것이다.

1. 자료의 수집과 분석

실증적 자료수집상의 편의로 인하여 한국과 일본의 분석대상 시기에 다소 차이가 있다. 일본의 경우는 1987년, 1992년, 1997년, 한국의 경우는 1986년, 1992년, 1997년을 각각 대상으로 한다.

한국의 경우, 중앙정부의 일반회계 및 특별회계, 광역자치단체 및 기초자치단체의 일반회계 및 특별회계(교육비 특별회계 포함)를 포함한 규모이다. 일본의 경우, 중앙정부의 일반회계 및 특별회계, 지방정부의 보통회계를 포함한 규모이다. 중앙정부에서 지방정부로의 정부간 이전지출의 경우는 지방정부의 세출로 계산한다. 분석의 근거자료는 한국의 경우 기획예산처(구 경제기획원 및 재정경제원) 편, 각 연도 『예산개요참고자료』 및 행정자치부(구 내무부) 편, 각 연도 『지방재정연감』이다. 일본의 경우 중앙은 대장성(大藏省) 주계국(主計局)에서 펴낸 『재정통계』를, 지방은 일본 지방재정조사연구회에서 펴낸 『지방재정통계연보』를 각각 근거로 한다.

한 평균치는 1.0 보다 작게 된다.

<표 2> 지출예산의 정책유형별 분류

정책 유형	미국	한국	일본
배당 정책	· 집사업무 · 경찰 및 소방, 하수도 및 정화, 공원 및 오락, 교도(감옥), 주차, 도서관, 재정행정, 공공건물, 쓰레기 처리시설, 재산 및 등기 관리, 법률집행지원행정	· 집사업무 · 사법 및 경찰, 민방위 및 소방, 상하수도, 도시공원, 교도(감옥), 위생, 등기	· 집사업무 · 사법 및 경찰, 소방, 공중위생, 청소, 징세, 조폐, 등기
재분배 정책	· 복지 지출, 병원 및 보건, 주거, 사회보장	· 보건, 사회보장, 주택 및 지역 사회개발, 국립병원, 기타	· 사회보장, 보건, 병원, 연금, 민생비, 노동비, 주택비
개발 정책	· 공익사업, 우편, 운송, 천연자원, 상업 및 재정규제, 기업과 민간 기상서비스에 대한 보조	· 농수산물개발, 국토자원 보존개발, 중화학공업 및 상공지원, 전력 및 도력, 수송 및 통신	· 산업경제, 에너지, 국토개발, 농림수산업비, 수송, 통신
기타	· 이자(일반채무에 대한 이자) · 직접적 지출 · 다른 지출에 포함된 내부수입기금에 대한 이자 · 교육 · 직접적 지출, 과학, 연구 · 기타	· 교육비 · 직접적 지출, 과학기술, 교육 및 문화, 인력개발 및 인력관리 · 채무상환 및 기타 경비 · 채무상환 및 이차보전 · 제지출금 및 기타 · 예비비	· 교육비 · 직접적 지출, 교육 문화비, 사회교육비 · 공채비 · 제지출금

주: 미국은 피터슨(Peterson, 1979)의 분류방법이며, 한국은 문진국(1999)의 분류방법을 다소 수정한 것이며, 일본은 이들을 참조하여 설정한 것이다.

미국에 대한 피터슨의 실증적 분석과 비교하기 위해서 각 기능별 예산항목의 분류에서 정부의 일부 세출예산 항목을 포함시키지 않기로 한다(<표 2>). 즉, 방위비 및 외교비와 같은 대외관계 지출은 분석에서 제외시키고, 국내 지출 부분만 포함시킨다(Peterson, 1979). 또한, 직접적으로 배분적 효과를 발생시키지 않는 점을 고려하여 일반행정비의 경우도 분석에서 제외시킨다. 일반행정비는 관리 및 운영비로서 배당, 재분배, 개발의 효과를 가져와 주민들의 행동을 직접적으로 유발하는 유인적 지출은 아니기 때문이다. 또한 일본의 경우에만 해당하는 것으로서 중앙정부의 특별회계 가운데 국채정리기금과 자금운용부 특별회계를 분석에서 제외하기로 한다. 국채정리기금은 각 특별회계에서 일정부분이 전입되어 운용되는 자금으로서, 배분적 효과와는 거리가 있다는 점과 전체 재정규

모를 계산할 경우 중복되는 부분이기 때문이다. 자금운용부는 계정간 위탁금 등에 대한 상환 및 이자지급으로서 정부 내부 거래에 해당하는 것으로 역시 직접적인 배분적 효과를 가져오지 않는다.⁶⁾ 한미일 세 나라의 구체적인 지출예산 분류 내용은 다음과 같다.

2. 미국

먼저, 미국의 중앙-지방정부간 국가기능의 배분을 실증적으로 분석한 피터슨(Peterson, 1979)의 연구결과를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정부수준별 예산지출 비중

우선, 미국의 1962년, 1967년, 1973년 세 시점에서 분석한 정부수준별 예산지출의 양상을 보면 다음과 같다(그림 1.). 첫째, 연방정부의 경우, 1962년-1967년-1973년에 배당정책에 약 5%, 재분배정책에 47%-52%-55%, 개발정책에 33-23-17%를 각각 지출하였다. 한편, 교육정책에는 3%-7%-8%를 지출하였다. 이와 같은 결과는 중앙정부의 세출구조는 재분배정책의 비중이 높을 것이라는 이론적 예측에 부합되는 것이다.

둘째, 주정부의 경우, 동일 연도에 배당정책에 12%-13%-8%, 재분배정책에 28%-23%-35%, 개발정책에 21%-20%-14%, 교육정책에 34-40-38%를 각각 지출하였다. 한편, 지방정부의 경우, 역시 같은 연도에 배당정책에 27%-26%-29%, 재분배정책에 13%-13%-14%, 개발정책에 22%-21%-18%, 교육정책에 33%-35%-34%를 각각 지출하였다. 주정부와 지방정부를 합한 지방수준 정부 전체의 경우, 피터슨의 예상대로 재분배정책의 비중이 낮은 반면 배당정책의 비중은 다른 두 수준의 정부보다 훨씬 높았다. 그리고 주정부가 재분배정책과 배당정책에 지출한 규모는 연방정부와 지방정부의 중간 수준 정도의 비중이었다. 이러한 점은 주정부가 연방 및 지방정부를 연결하는 고리 역할을 한다는 이론적 모형의 예측에 부합되는 결과이다. 개발정책의 경우는 역시 모형의 예상대로 각 정부수준에서 고른 비중을 나타냈다.

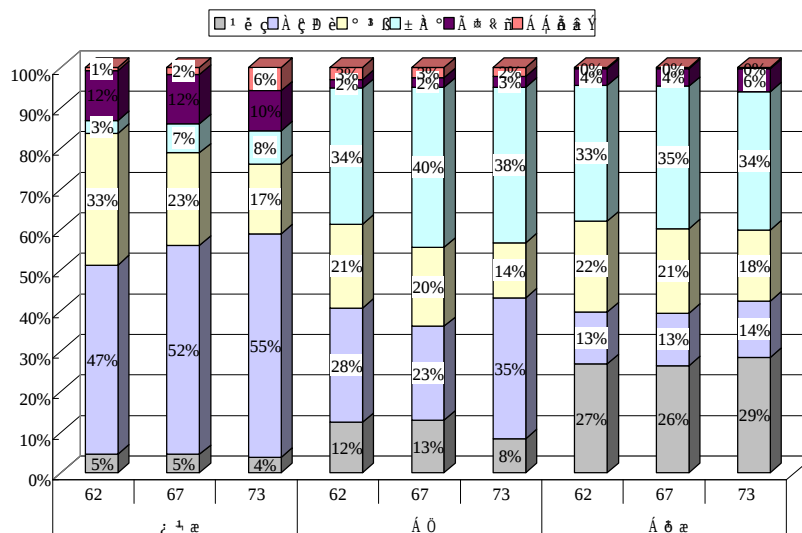
(2) 정책영역별 지출 비중

또한, 정책영역별로 각 정부가 얼마나 지출하는가를 살펴보면 다음과 같다(그림 2.). 먼저, 배당정책은 연방정부가 18-18-19%, 주정부가 24-27-20%, 지방

6) 참고로 이들의 규모를 보면 1997년 기준으로 국채정리기금은 73조엔, 자금운용부는 20조엔이다. 자금운용부의 경우는 분류하자면 기타로 분류될 것이다. 따라서 이를 제외하더라도 배당, 재분배, 개발정책 지출간의 비중에 변화를 가져오지는 않는다.

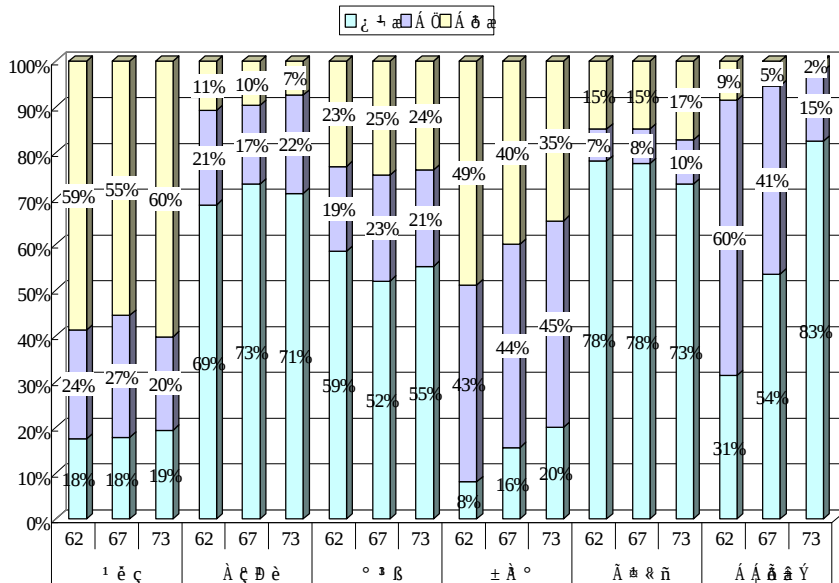
정부가 59-55-60%의 지출을 담당하여 이론적 예측과 부합하였다. 재분배정책의 경우, 연방정부가 69-73-71%, 주정부가 21-17-22%, 지방정부가 11-10-7%의 지출을 담당하여 역시 이론적 예측과 부합하였다. 즉, 지방수준으로 내려갈수록 재분배정책의 비중은 줄어든다.⁷⁾ 개발정책의 경우, 연방정부가 59-52-55%, 주정부가 19-23-21%, 지방정부가 23-25-24%의 지출을 담당하였다. 이 역시 이론적 예측과 부합한다. 마지막으로 교육정책의 경우, 연방정부가 8-16-20%, 주정부가 43-44-45%, 지방정부가 49-40-35%의 지출을 담당하였다. 요컨대, 연방정부는 재분배정책과 개발정책을 주로 담당하고, 주정부는 각 정책을 고루 담당하고 있으며, 지방정부는 배당정책과 교육을 주로 담당하고 있음을 알 수 있다(Peterson, 1979; 1981).

그림 1. 미국의 정부수준별 국가예산지출 비중



7) 아래서 보겠지만, 한국과 일본이 이 점에서 미국과 다르다. 한국은 중앙정부의 지출비중이 낮은 것은 물론이고 기초자치단체의 지출비중이 광역자치단체보다 높다. 일본은 중앙정부의 비중은 높으나 시정촌(市町村)의 비중이 도도부현(都道府縣)의 비중보다 높게 나타나 역시 미국과 다르다.

그림 2. 미국의 정책영역별 국가예산지출 비중



2. 한국

한국에서 정부수준별 및 정책유형별로 나누어 국가예산지출의 비중을 분석해 보면 다음과 같다.

(1) 정부수준별 예산지출 비중

먼저, 1986-1992-1997년 시점에서 정부수준별로 재정지출이 배당-재분배-개발-교육 부문에 각각 배분되는 비중을 보면 다음과 같다(<표 3> 및 그림 3.).

첫째, 중앙정부의 배당정책 예산은 분석대상기간동안 12%-12%-11%를 유지하였다. 재분배정책 예산은 16-21-15%로 1986-1992년 사이에는 비중이 증가했던 것이 1992-1997년 사이에는 다시 감소한 것으로 나타났다. 대신 개발정책 예산은 45-50-52%로 계속 비중이 증가하였다. 교육정책 예산은 12-10-9%로 비중이 조금씩 감소하였다.

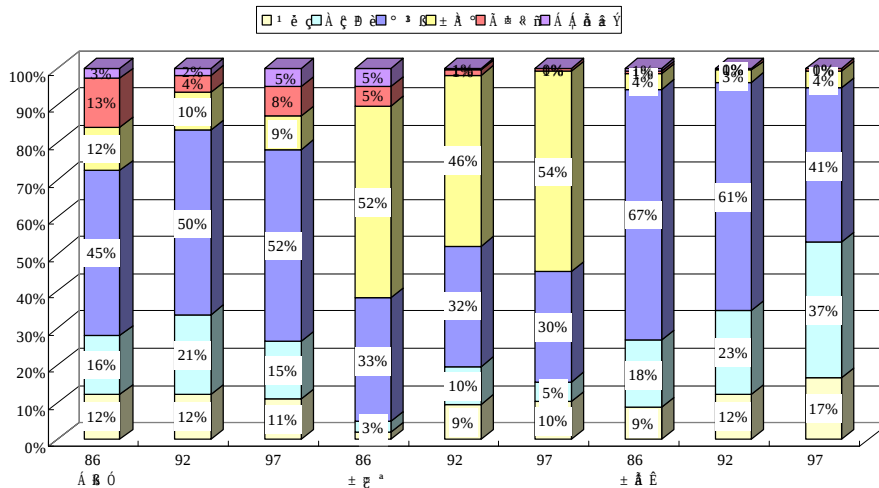
<표 3> 한국의 중앙 및 지방정부 세출예산규모 (단위:십억원,%)

Á Å Æ Ç ü	Á Æ Ó		Á æ æ						Ä Ñ è	
			± æ ª		± Ä Ê		° è			
¹ è Á Å Å										
1986	984	77.8	125	9.9	156	12.3	281	22.2	1,265	100
	12.2		2.0		8.9		3.6		7.9	
1992	2,674	45.4	1,814	30.8	1,404	23.8	3,218	54.6	5,892	100
	12.3		9.4		12.0		10.4		11.2	
1997	6,147	44.9	3,660	26.7	3,883	28.4	7,543	55.1	13,690	100
	10.9		10.3		16.6		12.8		11.9	
Ä Ç Ð Á Å Å										
1986	1,259	71.8	181	10.3	314	17.9	495	28.2	1,754	100
	15.6		3.0		17.8		6.3		11.0	
1992	4,629	50.0	2,001	21.6	2,633	28.4	4,634	50.0	9,263	100
	21.4		10.3		22.6		14.9		17.6	
1997	8,680	45.2	1,941	10.1	8,602	44.7	10,543	54.8	19,223	100
	15.4		5.4		36.7		17.8		16.7	
° ³ Á Å Å										
1986	3,599	52.9	2,017	29.6	1,189	17.5	3,206	47.1	6,805	100
	44.6		33.1		67.5		40.8		42.7	
1992	10,736	44.5	6,244	25.9	7,154	29.6	13,398	55.5	24,134	100
	49.5		32.2		61.3		43.2		45.8	
1997	29,098	58.9	10,561	21.4	9,716	19.7	20,277	41.1	49,375	100
	51.7		29.6		41.5		34.3		42.8	
± Ä										
1986	2,227	36.5	3,778	61.9	102	1.7	3,880	63.5	6,107	100
	27.6		61.9		5.8		49.4		38.3	
1992	3,629	27.1	9,308	69.4	473	3.5	9,781	72.9	13,410	100
	16.7		48.1		4.1		31.5		25.4	
1997	12,348	37.3	19,533	59.0	1,228	3.7	20,761	62.7	33,109	100
	21.9		54.7		5.2		35.1		28.7	
Ä Ñ è										
1986	8,069	50.6	6,101	38.3	1,761	11.1	7,862	49.4	15,931	100
	100		100		100		100		100	
1992	21,668	41.1	19,367	36.8	11,664	22.1	31,031	58.9	52,699	100
	100		100		100		100		100	
1997	56,273	48.8	35,695	30.9	23,429	20.3	59,124	51.2	115,397	100
	100		100		100		100		100	

주: 세출예산 순계기준. 정부간 이전지출은 지방정부 세출로 계산. 대외관계비 및 일반행정비 제외.

자료: 중앙정부 예산은 각 연도 『예산개요 참고자료』, 지방정부 예산은 각 연도 『지방재정연감』.

그림 3. 한국의 정부수준별 국가예산지출 비중



둘째, 광역자치단체의 경우, 배당정책 예산은 2-9-10%로 1986-1992년 사이에 대폭 증가하였다. 재분배정책 예산은 3-10-5%로 중앙정부와 마찬가지로 1986-1992년 사이에 증가했다가 1992-1997년 사이에 다시 감소하였다. 개발정책은 33-32-30%로 소폭으로 감소하고 있는 양상을 보였다. 교육 예산은 52-46-54%로서 광역자치단체 예산의 절반을 차지하였다.⁸⁾

셋째, 기초자치단체의 경우, 배당정책 예산은 9-12-17%로 점차 상승폭이 증가하였다. 재분배정책의 경우 18-23-37%로 역시 상승폭이 매우 크게 증가하고 있다. 개발정책의 경우 67-61-41%로, 1992-1997년 사이에 그 비중이 크게 감소하였다. 교육정책 예산은 4-3-4%로 유지되었다.

이와 같은 분석결과를 종합해 보면 다음과 같다. 첫째, 배당정책의 경우, 모든 정부 수준에서 낮은 비중을 차지하고 있으며, 정부 수준별로는 기초자치단체가 상대적으로 가장 높은 비중을 나타내고 있다. 둘째, 재분배정책의 경우, 중앙정부의 경우는 20%에 못 미치는 비중만을 차지한 반면, 기초자치단체에서는

8) 이 점은 주의를 요한다. 첫째, 한국의 경우 지방자치단체의 예산은 일반회계, 공기업특별회계 및 기타특별회계, 그리고 교육비특별회계로 나누어져 있다. 이 중 교육비특별회계는 세입세출예산의 전체 순계규모의 계산에서 제외되어 따로 다루어지고 있다. 둘째, 한국은 중앙정부 전체 세출예산의 약 10% 정도를 지방교육양여금으로 지방정부에 교부하여왔다. 여기서는 순계기준으로 계산하기 때문에 이 예산은 중앙정부에서는 제외되고 지방정부의 예산으로 계산된다. 셋째, 지방재정연감에 따를 때, 교육비 세입세출예산은 광역자치단체의 예산에 해당한다. 기초자치단체에서 일부 예산이 집행됨에도 불구하고 현재는 광역자치단체 수준에서 교육비 세출규모를 파악할 수밖에 없다.

오히려 증가세를 보이는 가운데 1997년에 37%의 비중을 차지하였다. 이는 이론적 모형의 예측과는 거리가 있는 결과이다. 셋째, 개발정책의 경우, 모든 정부수준에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 가운데, 특히 기초자치단체들의 경우 가장 높은 비중을 보이고 있다. 따라서, 모든 정부수준에서 개발정책이 가장 큰 비중을 차지하는 반면에, 재분배정책과 배당정책의 비중은 매우 낮다.

(2) 정책영역별 지출 비중

이러한 분석결과와 함께 각 정책별로 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 세출예산의 비중을 살펴보기로 한다(그림 4).

첫째, 배당정책의 경우, 1986-1992-1997년 사이에 중앙정부가 78-45-45%를 차지하였고, 광역자치단체가 10-31-27%, 기초자치단체가 12-24-28%를 차지하였다. 이처럼 중앙정부가 배당정책에 있어서 높은 비중을 차지하는 것은 경찰업무가 중앙집권화되어 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나, 최소한 시간이 변화함에 따라 배당정책이 지방자치단체에서 집행되어 가는 추세가 나타나고 있다. 즉, 1992년 이후 지방정부의 배당정책 예산지출 비중이 55%를 넘는다. 이 시기는 한국에서 지방자치가 재설시된 이후이다. 이처럼 시간이 지남에 따라 배당정책에 관한 기초자치단체의 비중이 증가해 온 것은 공공선택 모형에 부합하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 재분배정책의 경우, 중앙정부는 72%-50%-45%를 차지하였고, 광역자치단체의 경우 10%-22%-10%, 기초자치단체의 경우 18%-28%-45%를 각각 차지하였다. 1986년의 경우에는 중앙정부가 전체 재분배정책 예산의 72%를 차지하여 피터슨 모형에 부합하는 결과를 보였다. 그러나 시간이 갈수록 기초자치단체의 재분배 지출이 증가하여 1997년에 이르러서는 중앙정부와 기초자치단체가 각각 45%를 차지하였다. 이는 피터슨 모형의 예측과는 상반된다.⁹⁾

셋째, 개발정책의 경우, 시점에 따라 비중의 변화는 있지만 대체적으로 중앙정부가 절반 가량을 지출하는 가운데 광역자치단체와 기초자치단체가 나머지를 비슷한 비율로 지출하고 있다. 개발정책은 수익자부담의 원칙이 적용되며, 따라서 각 정부수준별로 고른 분포를 보일 것이라는 것이 모형의 예측이다. 다만, 외부효과가 높은 개발정책의 경우 중앙정부가 부담한다는 모형의 예측을 고려했을 때, 중앙정부의 지출비중이 높게 나타난 사실은 모형의 예측과 어긋나지는 않는다. 즉, 개발정책 예산의 지출양상은 공공선택 모형의 예측과

9) 한국의 기초자치단체의 재분배정책 지출비중이 매우 크게 나타나는 요인 중 하나는 사회개발비 가운데 '주택 및 지역사회개발비'가 크기 때문이다. 이 예산은 주택사업 및 낙후지역에 대한 특별예산을 그 내용으로 한다. 한국의 주택정책은 사실상 중앙정부 주도로 이루어진다고 하는 점에서 이 항목은 지방정부의 재분배적 지출의 성격을 이해하는데 하나의 참고가 된다.

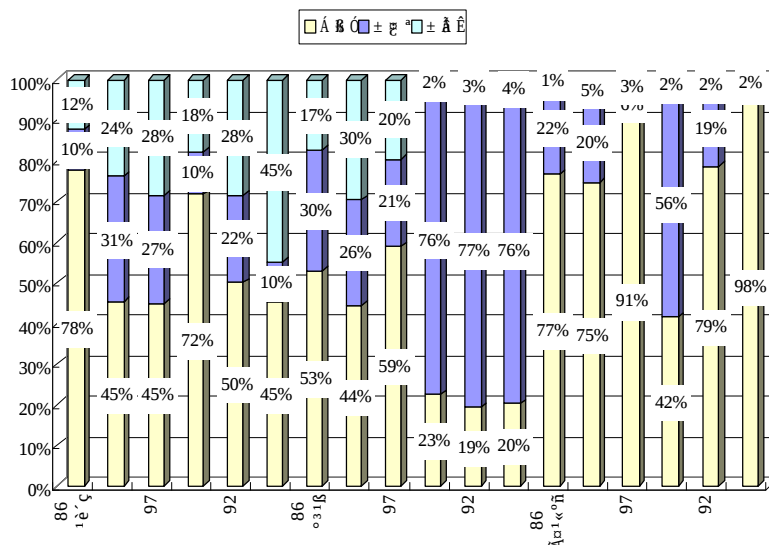
부합된다.

넷째, 교육정책의 경우, 중앙-지방으로 대별해 보았을 때 중앙이 23-19-20%를 지출하였고 지방이 77-81-80%를 지출하였다.¹⁰⁾

(3) 소결론

피터슨이 미국에 적용한 것과는 달리, 한국의 정부수준간 국가기능의 배분은 공공선택이론에서 예측하는 것과는 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 첫째, 중앙정부가 배당정책 예산의 45%를 지출하였다는 점이다. 앞에서 지적한 것처럼, 이는 경찰제도가 중앙집권화된 데에서 비롯된 결과이다. 둘째, 재분배정책에 있어서 이론적 모형의 예측에 완전히 어긋나고 있다. 한국은 전체 예산에서 재분배정책 예산이 차지하는 비중이 매우 낮은 가운데, 1997년의 경우 이 중 약 절반을 기초자치단체들이 집행하였다. 요컨대, 공공선택 모형은 한국 국가의 경우, 다만 부분적으로만 부합되는 것으로 결론을 내릴 수 있다.

그림 4. 한국의 정책영역별 국가예산지출 비중



10) 피터슨모형에서 교육은 그 성격상 배당-재분배-개발정책 가운데 한 가지로 분류하기 어렵다고 보아 별도로 분류한다(Peterson, 1979: 299).

3. 일본

일본의 경우도 정부수준별 및 정책유형별로 나누어 예산지출 비중을 분석해보면 다음과 같다.

(1) 정부수준별 예산지출 비중

1987년-1992년-1997년 시점에서 정부수준별로 배당-재분배-개발-교육 부문에 재정지출이 각각 배분되는 비중은 다음 <표 4> 및 그림 5와 같다. 일본의 경우 특이한 사항 한 가지는 분석대상기간에 각 정부수준별로, 그리고 각 정책영역별로 비중의 변화가 거의 없는 점이다.

첫째, 중앙정부의 배당정책 예산은 분석대상기간동안 2%를 유지하였다. 재분배정책 예산은 48-51-56%로 점차 증가하는 양상을 보였다. 개발정책은 29%-28%-25%로 소폭 감소하였으며, 교육정책 예산은 7% 선을 유지하였다.

둘째, 도도부현(都道府縣)의 경우, 배당정책 예산은 11%-11%-12%로 유지되었다. 재분배정책 예산은 14%-17%-15%로 비슷한 수준에서 유지되었다. 개발정책 예산은 35%-36%-36%, 그리고 교육정책 예산은 29%-28%-27%로 유지되었다.

셋째, 시정촌(市町村)의 경우, 배당정책 예산은 12%-13%-14%, 재분배정책 예산은 35%-36%-38%를 차지하였다. 개발정책 예산은 22%-22%-20%, 교육정책 예산은 18%-17%-14%를 각각 차지하였다.

종합해 볼 때, 배당정책의 비중이 중앙정부 수준에서 낮게 나온 것은 공공선택 모형의 예측에 부합된다. 특히, 한국과 마찬가지로 시정촌에서 배당정책의 비중이 상대적으로 가장 높게 나타난 점에서 더욱 그러하다. 또한, 중앙정부에서 재분배정책이 가장 높은 비중을 차지하는 것도 모형의 예측에 부합된다. 일본 중앙정부는 1997년에 전체 중앙정부 예산 가운데 재분배정책에 56%의 예산을 지출함으로써, 한국과는 매우 다른 반면, 미국과 유사한 모습을 보이고 있다. 다만, 시정촌의 재분배정책 지출예산의 비중도 35%-36%-38%에 이르는 점에서 이 모형의 설명력에 한계가 있다. 개발정책의 경우, 모든 정부수준에서 20%대의 지출을 유지하였다. 이러한 양상도 이론모형에 대체로 부합하는 결과이다.

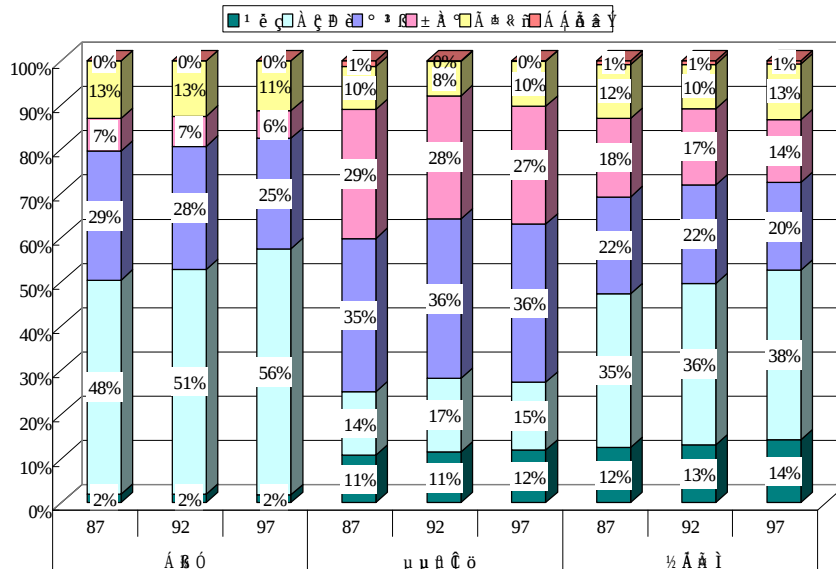
<표 4> 일본의 중앙 및 지방정부 세출예산 규모 (단위: 십억엔, %)

Á Å Æ Ç ü	Á Æ Ó		Á Æ æ						Å Ñ è	
			µ µ Æ Ç ö		½ Å Æ Ì		° è			
¹ è Å Å ¥										
1987	1,745	20.5	3,389	39.9	3,369	39.6	6,758	79.5	8,503	100
	1.9		10.8		12.4		11.5		5.7	
1992	2,293	18.7	4,777	38.9	5,210	42.4	9,987	81.3	12,280	100
	2.0		11.5		13.1		12.3		6.2	
1997	2,593	17.9	5,592	38.5	6,335	43.6	11,927	82.1	14,520	100
	1.8		11.9		14.2		13.0		6.2	
À Ç Ð Å Å ¥										
1987	44,122	76.0	4,523	7.8	9,420	16.2	13,943	24.0	58,065	100
	48.4		14.4		34.8		23.8		38.8	
1992	59,491	73.5	6,934	8.6	14,493	17.9	21,427	26.5	80,918	100
	50.8		16.7		36.5		26.3		40.8	
1997	78,667	76.3	7,268	7.1	17,110	16.6	24,378	23.7	103,045	100
	55.6		15.4		38.4		26.6		44.2	
° Å Å Å ¥										
1987	26,602	61.2	10,908	25.1	5,938	13.7	16,846	38.8	43,448	100
	29.2		34.6		21.9		28.8		29.0	
1992	32,553	57.8	15,000	26.6	8,811	15.6	23,811	42.2	56,364	100
	27.8		36.0		22.2		29.3		28.4	
1997	35,337	57.9	16,844	27.6	8,868	14.5	25,712	42.1	61,049	100
	25.0		35.8		19.9		28.0		26.2	
± Å										
1987	18,651	47.0	12,665	31.9	8,337	21.0	21,002	53.0	39,653	100
	20.5		40.2		30.8		35.9		26.5	
1992	22,687	46.5	14,928	30.6	11,195	22.9	26,123	53.5	48,810	100
	19.4		35.9		28.2		32.1		24.6	
1997	24,891	45.6	17,411	31.9	12,301	22.5	29,712	54.4	54,603	100
	17.6		37.0		27.6		32.4		23.4	
Å Ñ è										
1987	91,120	60.9	31,485	21.0	27,064	18.1	58,549	39.1	149,669	100
	100		100		100		100		100	
1992	117,024	59.0	41,639	21.0	39,709	20.0	81,348	41.0	198,372	100
	100		100		100		100		100	
1997	141,488	60.7	47,115	20.2	44,614	19.1	91,729	39.3	233,217	100
	100		100		100		100		100	

주: 세출예산 순계기준. 정부간 이전지출은 지방정부 세출로 계산. 대외관계비 및 일반행정비 제외.

자료: 중앙정부 예산은 일본 대장성 주계국 편, 『재정통계』 각 연도, 지방정부 예산은 일본 지방재정조사연구회 편, 『지방재정통계연감』 각 연도를 참고.

그림 5. 일본의 정부수준별 국가예산지출 비중



(2) 정책유형별 지출 비중

이번에는 각 정책유형별로 중앙정부-도도부현-시정촌간 세출예산의 비중을 분석해 보기로 한다(<표 4> 및 그림 6.).

첫째, 배당정책의 경우, 1987년-1992년-1997년에 중앙정부가 21%-19%-18%를 각각 차지하였고, 도도부현이 40%-39%-39%, 시정촌이 40%-42%-44%를 차지하였다. 이는 이론적 모형의 예측에 부합되는 결과이다. 즉, 주로 집사업무를 수행하는 배당정책의 성격상 지방정부의 지출비중이 높게 나타나는 것이다. 한국과 다른 점은 일본의 경찰기능 예산이 중앙정부가 아니라 도도부현 수준에서 지출된다는 점이다. 따라서 도도부현에서의 배당정책 지출 비중이 높게 나타난 것이다.

둘째, 재분배정책의 경우, 중앙정부는 76%-74%-76%를 차지하여 정부 전체 재분배정책 예산의 대부분을 지출하였다. 도도부현은 8%-9%-7%, 시정촌은 16%-18%-17%를 각각 차지하였다. 이것은 이론적 모형의 예측과 부합하는 결과이다. 이는 1986년의 한국의 양상과도 매우 유사하다. 즉, 중앙정부가 약 3/4를 차지하는 가운데 도도부현에 비해 시정촌의 지출 비중이 높게 나타난 것이다.

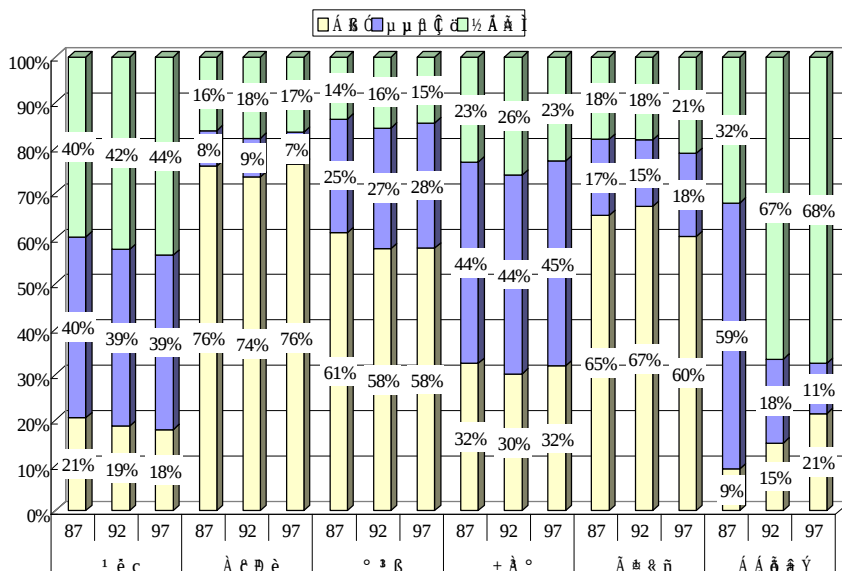
셋째, 개발정책의 경우 분석대상기간동안 중앙정부가 약 60%를 지출하는 가운데 광역자치단체가 약 25%-27%-28%, 시정촌이 약 15%를 지출한 것으로 나

타났다. 한국과 마찬가지로 중앙정부의 지출비중이 높게 나타나는 가운데, 도도부현이 시정촌에 비해 다소 높은 비중을 보였다. 즉, 개발정책 예산의 지출양상은 이론적 모형의 예측과 부합된다.

넷째, 교육정책의 경우, 중앙정부가 32%-30%-32%, 도도부현이 44%-44%-45%, 시정촌이 23%-26%-23%를 각각 차지하였다. 교육정책을 위한 예산지출은 한국, 미국, 일본 모두 중앙정부가 약 20~30%, 지방정부가 나머지를 담당하였다는 점이 공통적이다.

결론적으로, 일본의 경우는 공공선택 모형의 예측에 전반적으로 부합하는 결과를 나타내고 있다. 배당정책의 경우, 모든 수준의 정부에서 비중이 낮은 가운데 주로 시정촌이 담당하였다. 재분배정책의 경우, 중앙정부가 주로 지출을 담당하였다.

그림 6. 일본의 정책영역별 국가예산지출 비중



4. 통계적 유의미성 분석

이상에서 세 나라의 정부수준간 정부지출의 정책유형별 배분을 분석하였다. 여기서는 이와 같은 분석의 결과가 과연 이론적 모형에 비추어 유의미한 것인지를 검증하기 위하여 통계적 분석을 시도해 보기로 한다. 정부수준을 범주변인으로 하여 각 정책영역별로 일원변량분석을 실시한 결과를 <표 5>와 같이 요약할 수 있다.¹¹⁾ 유의미한 결과에 대해서 각 수준의 정부간 차이의 1 : 1 검증을

위해 사후 Scheffe 검증을 실시한다. 여기서 집단간 평균자승 값은 중앙-광역-기초 정부수준별 차이에서 발생하는 변량을 의미하며, 집단 내 평균자승은 연도별 비중변화로 발생하는 변량을 의미한다. 따라서 F값이 유의미하다는 것은 연도별로 각 정부의 상대적 비중이 변화함을 고려하더라도 각 정부수준간에는 의미 있는 비중의 차이가 있음을 의미한다. 분석결과가 일본과 한국, 그리고 미국 국가간에 차이를 보이는지 여부는 집단간 평균자승 값과 집단 내 평균자승 값을 비교해봄과 아울러 사후검증결과를 검토함으로써 알 수 있다.

<표 5> 한미일 정책영역별 정부간 국기기능 배분의 차이에 관한 검증

국가	정책	평균자승		F	사후검증(Scheffe)		
		집단간	집단내		중앙-광역	중앙-기초	광역-기초
일본	배당	460.444	2.222	207.200**	-20.000**	-22.667**	-2.667
	재분배	4008.778	1.111	3607.900**	67.333**	58.333**	-9.000**
	개발	1558.778	2.111	738.368**	32.333**	44.000**	11.667**
미국	배당	1390.333	6.556	212.085**	-5.333	-39.667**	-34.333**
	재분배	3258.778	5.111	637.587**	51.000**	61.667**	10.667**
	개발	1084.778	5.778	187.750**	34.333**	31.333**	-3.000
한국	배당	1157.333	185.556	6.237	33.333	34.667	1.333
	재분배	1322.333	146.889	9.002	41.667	25.333	-16.333
	개발	792.333	41.222	19.221**	26.333*	29.667**	3.333

주: * $p < .01$ ** $p < .005$

분석결과 다음과 같은 특징들이 발견되었다. 첫째, 일본과 미국은 매우 유사한 평균자승 값들을 보인 반면, 한국은 이 두 나라와 차이를 보였다. 둘째, 일본

11) 등분산성에 관한 Levene 검증결과 모든 분석에 있어서 등분산성에 관한 가정을 충족시키는 것으로 나타났다.

과 미국은 집단간 평균자승 값이 크고 F값이 유의미하게 나타나 정책영역별 예산의 배분에 있어서 편향성이 내재해 있음을 보여주고 있는 반면, 한국은 F값이 유의수준 1%를 만족시키지 못했다. 셋째, 일본과 미국의 경우는 집단 내 평균자승 값이 매우 작아 연도별로 거의 변화가 없었음을 보여주는 반면, 한국은 그 값이 크게 나타나 연도별 변화가 비교적 심했음을 보여줌으로써¹²⁾ 정부수준별 차이가 있다고 판단할 F값의 유의확률이 크게 나왔다.

앞에서 잠정적으로 결론을 내렸듯이, 피터슨이 연구한 미국의 경험적 분석결과를 하나의 기준으로 삼을 경우, 일본은 모형의 예측에 매우 부합하는 양상을 보인다. 일본과 미국은 집단간 평균자승 값이 모든 정책영역에 걸쳐 매우 크게 나타났다. 그리고 연도별로 약간의 차이를 보인 미국에 비해 일본은 종단적 변화도 거의 존재하지 않았다. 그러나, Scheffe 사후검증결과는 일본과 미국사이에 약간의 차이가 있음을 보여준다. 좀더 구체적으로 정책유형에 따라 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다.

(1) 배당정책

미국의 경우, 연방-주정부간 차이(-5.333)가 유의미하지 않은 대신, 주-시정부간 차이(-34.333)가 크게 나타났다($p < .005$). 일본이 경우, 도도부현-시정촌간 차이는 무의미한 반면, 중앙-도도부현간에 비교적 큰 차이(-20.000)를 보였다($p < .005$). 즉, 미국이 일본에 비해 시(즉 기초)정부 수준에서 배당정책의 많은 부분을 담당하고 있는 것이다(그림 2. 및 그림 6.). 한국의 경우는 배당정책에 관한 모든 통계치가 유의미하지 않은 것으로 나타난 가운데, 사후검증 결과 평균차이도 미국, 일본과는 상반된 결과를 보였다.¹³⁾ 한국은 집단 내 평균자승 값이 185.556으로 나타나 연도별 변화가 심해 통계적으로 유의미한 결론을 이끌어낼 수 없었음을 보여준다.

(2) 재분배정책

일본과 미국은 모든 면에서 매우 유사한 양상을 나타냈다. 즉 사후검증 결과에서 중앙정부가 압도적인 비중을 차지하며 광역 및 기초정부와 유의미한 차이를 나타냈다. 다만, 광역-기초정부 수준간 비교에서 차이가 있다. 미국은 시정부

12) 연도별 변화는 예산의 증가에 따른 절대규모의 변화와 전체예산에서 각 정부가 차지하는 상대규모의 변화 두 가지로 구성된다. 연구의 관심은 상대규모의 차이이므로 여기서는 자료를 백분율로 전환시킨 결과 절대규모로 인한 오차는 제거되고 상대규모로 인한 오차만이 남아있는 것이다.

13) 정부수준간 평균차이가 일본 미국은 모두 음수(-)인 반면, 한국은 모두 양수(+)로 나타났다. 예산배분의 양상이 반대라는 것이다.

의 비중이 가장 작은 반면, 일본은 도도부현-시정촌간 평균차이가 -9,000으로 오히려 시정촌의 비중이 더 크게 나타났다($p < .005$). 이 점에서는 한국과 일본이 유사하다는 점을 이미 앞에서 언급한 것과 같다. 따라서 미국이 보다 이론적 모형에 부합한다. 한국은 일본 및 미국과 달리 모든 통계치가 유의미하지 않게 나타났다. 즉, 정부간 배분양상에 차이가 있다고 할 수 없으며, 그림 4에서 보듯이 그 변화의 방향에 있어서도 이론적 예측과는 상반되는 변화를 보이고 있다.

(3) 개발정책

일본과 미국은 정부수준별 차이가 유의미한 것으로 나타났다($p < .005$). Scheffe 검증결과도 미국은 시정부의 비중이 주정부보다 다소 높게 나타난 반면 (-3,000, $p > .01$), 일본은 도도부현이 시정촌보다 다소 높게 나타난 점(11,667, $p < .005$)을 제외하면, 매우 유사한 모습을 보인다. 일본은 중앙정부 그리고 도도부현에 의한 지출이 미국에 비해 높기 때문에 미국보다 편중정도가 높다(그림 2. 및 그림 6.). 한국도 개발정책은 정부수준간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($p < .005$). 그러나 그 차이의 폭은 일본과 미국에 비해 작으며, 연도별 변화도 비교적 큰 것으로 나타났다.

IV. 결 론

이 논문에서는 공공선택이론을 적용하여 한일 두 나라의 중앙-지방정부간 국가기능의 배분을 분석하였다. 이 실증적 분석결과에 비추어 볼 때, 일본의 중앙지방간 국가기능 배분은 미국의 경우와 유사하게 공공선택이론에 대체로 부합하고 있는 것으로 결론을 내릴 수 있다. 다만, 일본 기초자치단체(시정촌)의 경우, 배당정책의 비중이 재분배정책의 비중에 비해 다소 낮은 점은 미국의 기초자치단체(시정부)의 경우와 차이가 있다. 일본 기초자치단체들의 경우, 한국 기초자치단체들의 경우와 마찬가지로, 재분배정책에 대한 비중이 미국에 비해 상대적으로 높다. 이는 재분배정책이 기초자치단체 수준에서는 잘 수행되지 않는다고 하는 공공선택 모형에 일치하지 않는 점이다. 한국의 경우, 미국 및 일본과는 다르게 배당정책이 중앙정부에서 큰 비중을 차지하는 이유는 경찰기능이 중앙정부에 소속되어 있기 때문인 것으로 해석된다. 개발정책의 경우는 한미일 세 나라가 매우 유사한 양상을 보이고 있다.

세 나라 가운데 한국의 경우 공공선택 모형의 설명력이 가장 낮은 것으로 분석되었다. 그 이유 가운데 하나는 한국의 짧은 지방자치 경험에서 찾을 수 있을 것이다. 공공선택 이론은 모든 정부 수준에서 시민 개개인의 자유로운 의사결정의 집합(aggregation)으로서 공공정책결정이 이루어지는 것을 전제로 한

다. 한국에서는 1948년 건국이후에야 비로소 형식적이거나 자유민주주의 원리에 입각한 지방자치제가 부분적으로 실시되었다. 그러나 1961년부터 30년간 유보되었으며, 1991년에 이르러서야 지방의회가 부활되고, 1995년에 이르러서야 비로소 주민의 자유투표에 의한 지방집행부 구성이 가능해지기 시작하였다. 이와 같은 상황에서 공공선택이론에 부합되는 중앙-지방간 기능배분이 이루어지지 않은 것은 쉽게 이해가 간다. 지방자치의 제도화가 상대적으로 더 오랜 시일을 거치면서 형성된 미국과 일본의 경우 공공선택이론의 적실성이 입증될 수 있는 것도 마찬가지로 맥락에서 이해할 수 있다. 이 점은 공공선택이론을 적용하는 데 있어서 국가기구의 제도적 맥락을 감안해야 할 필요성을 시사해 주는 것이다.

그러나 일본의 경우도 공공선택이론의 적용에 일부 한계가 있음을 지적할 수 있다. 지방자치단체의 사무 가운데 지방자치단체들이 자치적으로 결정한 사무(즉 자치사무)와 달리, 상위정부가 위임한 사무(즉 위임사무)들의 경우 지방자치단체 및 그 주민들의 선호가 작용할 여지가 매우 적기 때문이다.¹⁴⁾ 이 때문에 좀더 엄밀한 분석을 위해서는 자치사무와 위임사무를 구분하여 적용하는 것이 바람직하다. 다만 획기적인 분권화가 이루어지기 시작한 2000년 4월 1일부터 지방자치법의 개정에 따라 위임사무가 폐지되었음을 감안할 필요가 있다.¹⁵⁾

국가 기능의 정부수준별 배분을 분석하기 위해서는 이 논문에서 적용한 지출예산 외에도 조직, 인력, 법규정 등 다양한 행정자원들을 분석에 포함할 필요성이 있다. 또한 국가간에 동일한 시기를 분석대상으로 삼는 것이 바람직하다. 이와 같은 사항들은 향후 연구과제로 남는다.

14) 이 점에 대해서는 채원호(2000)에게서 시사 받았다. 한국의 경우도 이 점에서 유사한 특징을 보인다(Jung, 1996).

15) 이 점을 지적해준 익명의 심사자에게 감사한다.

◆ 참 고 문 헌 ◆

- 권영주·오니시(大西裕). 1999. 「한일 행정개혁 비교」. 1999년 현대 일본학회 국제학술회의 (21세기의 개혁국가 일본) 발표논문.
- 김장권. 1994. 『국민국가형성과 지방자치』. 서울: 서울대 출판부.
- 김혜란. 1995. 「지방정부 재분배정책의 구조적 한계에 관한 연구」. 성균관대학교 행정학 박사 학위 논문.
- 문진국. 2000. 「우리나라 중앙-지방간 행정기능의 배분에 관한 연구」. 서울대학교 행정학 석사 학위 논문.
- 채원호. 2000. 「전환기 일본의 지방분권개혁: 1990년대 지방분권 개혁을 중심으로」. 『한국 행정연구』. 9(3): pp. 193-216.
- 西尾勝. 1999. 『未完の分権改革』. 東京: 岩波書店.
- Barchrach, P. & M. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science R.* 57: pp. 947-52.
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure*. Capital Hill: Univ. of North Carolina Press.
- Jung, Y. 1996. "Intergovernmental Relations for Sustainable Developments of Korea." *Korean Journal of Policy Studies*. 11: pp. 13-29.
- Jung, Y., K. Kim, Y. Kwon, H. Rha, M. Muramatsu & Y. Onishi. 1999. "Structural Changes of the Central State Apparatus in Japan and Korea." Paper Presented at the IPSA Structure and Organization of Government Conference (The Quest for Governance: Reforms, Renovations and Retrenchments in Government for the 21st Century). Tokyo. November 17-19, 1999.
- Jung, Y. & K. Kim. 2001. "The State Institutions and Policy Capabilities: A Comparative Analysis of the Administrative Reforms in Japan and Korea." *Korean Social Science Journal*. 28(1) 2001: pp. 63-87.
- Lowi, T. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16: pp. 677-715.
- McConnel, G. 1966. *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred Knopf.
- Muramatsu, M. 1997. *Local Power in the Japanese State*. Berkeley: University of California Press.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Peterson, P. 1979. "A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States." *British Journal of Political Science*. 9: pp. 287-314.
- Peterson, P. 1981. *City Limits*. Chicago: The University of Chicago Press.

The Distribution of the State Functions between the Central and Local Governments in Japan and Korea: An Application of the Public Choice Model

Yong-duck Jung

*Professor, Graduate School of Public Administration,
Seoul National University*

In this article the distribution of the state functions between the central and local governments in Japan and Korea is analyzed by applying the public choice model with comparative data of the United States. According to the public choice model, functional allocations between the central and local governments are the results of rational choice of related actors. By applying the model to the United States with the data of 1960s and 1970s, Peterson proved its relevance. A similar result is found from the analysis of the Japanese data of the late 1980s and 1990s: i. e., The expenditure for allocational policy was conducted mainly by the local governments, while those for redistributive policy by the central government. The Korean data of the late 1980s and the 1990s, however, show the opposite case, so do not fit the propositions of the public choice model. Such a difference between Japan and Korea can be explained by the different paths of institutionalization of local autonomy.

정용덕, 서울대학교 행정대학원 부교수, 서울시 관악구 봉천7동 인현아파트 102-602.
Tel: (02) 880-5627(O), E-mail: ydjung@snu.ac.kr