

재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구

오 영 균*

<目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 우리나라 재정분권의 현황과 연성예산제약
- IV. 경성예산제약의 확립
- V. 결론

<요 약>

최근 지방소비세와 지방소득세의 도입을 통한 세입분권의 확충노력이 전개되고 있다. 세입분권의 확충은 자주재원의 확대를 통하여 지방정부의 자율성과 책임성을 제고시킬 수 있다는 측면에서 바람직한 조치라고 평가된다. 다만, 재정분권구도의 변화는 중앙과 지방정부의 역할, 사무(기능)의 재배분과 연계되어 검토되어야 할 것이다. 중앙정부와 지방정부간 재원의 재분배의 설계에 있어 매우 유념하여야 할 중요개념이 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 것이다. 연성제약조건은 예산이 지출의 제약조건으로 작동하지 못하는 것을 의미하는데, 지방정부의 중앙정부에 대한 의존관계에 의하여 낭비적 예산지출이 만성화되는 과정을 분석함에 유용한 개념이다. 본 연구는 연성제약조건의 의미, 발생조건, 증후 등을 중앙-지방정부간 재정관계에 적용하면서 우리나라의 재정분권의 재설계에 대한 시사점을 도출하였다. 또한 재정분권에 대한 신뢰를 확립하고 연성예산제약을 완화하기 위한 제도적 조치로써 지방재정조정제도의 개선과 정보공개의 확충 그리고 재정규율의 고도화를 제안하고 있다.

【주제어: 재정분권, 연성예산제약, 재정규율】

* 수원대학교 행정학과 조교수(skyward21@suwon.ac.kr)
논문접수일(2008.7.26), 수정일(2008.9.4), 게재확정일(2008.9.15)

I. 서론

지방자치 실시와 더불어 우리나라 지방정부의 지출비중은 지속적으로 높아지고 있지만 지방정부의 재정역량을 강화시켜야 한다는 주장은 끊임없이 제기되어 왔다. 그 이유는 지금까지 지방재정의 확충이 주로 중앙정부의 이전재원인 교부세와 국고보조금을 통하여 이루어져 왔고 지방정부 자체재원의 확충은 미미해서 결과적으로 지방정부 자주성이 오히려 위축되었기 때문이다. 따라서 실질적 재정분권을 위해 이전재원이 아닌 자주재원의 확충이 필요하다는 주장이 강하게 표출되고 있는 것이다. 물론 이것은 기본적으로 지방정부는 지방세입을 통하여 지출경비를 조달하는 것이 바람직하다는 것을 전제로, 이를 위해 충분한 과세권이 주어져야 하며, 이 경우 지역주민이 공공서비스공급과 공급비용(재정부담)의 연계성을 인식하게 되어 조세의 가격기능이 활성화되고, 참여와 책임성이 확보될 수 있다는 자주재원주의의 관점이라고 할 수 있다. 일반재원주의의 관점에서 보면, 이전재원중 교부세같은 일반목적재원의 경우, 중앙정부에 대한 의존재원임에도 불구하고 지방정부 의사결정의 선택성을 제약하는 것은 아니기 때문에 지방재정의 확충이라고 볼 수 있다(염명배, 2004). 관점의 차이가 있지만, 중앙정부의 이전재원에 의해 지방재정이 좌우되는 것이 지방의 자율성과 자기책임성이라는 관점에서 바람직하지 않다는 것은 공통적인 지적이며, 이러한 측면에서 지방의 자조적 노력을 유발하고 조세의 가격기능을 살릴 수 있는 지방세입의 확충이 요구되고 있다(유태현·한재명, 2006; 오연천 외, 2008). 우리나라의 경우 지금까지 지방정부간 세원의 불균등한 분포를 이유로 자주적 지방세입의 확충이 이루어지지 않았고, 최근 지방소비세와 지방소득세의 도입방안이 검토되고 있지만 중앙정부 부처간에 논리와 입장이 대립되고 있고, 지방정부간에도 세입배분에 있어서 통합적인 입장이 정리되지 않고 있다. 재정분권화조치가 항상 명확한 이론적 근거와 이해관계 주체간 원만한 합의를 토대로 추진될 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 성공적인 재정분권의 추진을 위해서는 반대주장을 수렴하고, 그 근거를 객관적으로 검토하여, 장애요인을 완화해나가는 것이 필요하다. 현재 우리나라 재정분권의 진전에 있어 핵심적인 장애요인의 하나는 지방정부의 재정운용에 대한 불신이라고 할 수 있다. 지방정부의 자주재원이 확충되면 과연 지방정부가 제공하는 공공재 또는 공공서비스의 질이 제고되고 공급의 효율성이 확충될 것인가에 대한 의문이 해소되지 않고 있는 것이다. 그동안 지방정부의 재정관리에 구조적인 문제점이 있었고 실제 예산운용에 있어서도 민선단체장, 지방의회의원, 지방공무원, 지역주민의 사적이익추구에 의한 예산낭비사례가 지속적으로 보도되고 있음을 부인하기 어렵다. 이러한 상황에서 향후 자율성과 책임성을 동시에 강화해나가기 위해서는 지방정부의 도덕적 해

이(moral hazard)를 유발하는 요인에 대한 보다 철저한 분석과 대안의 제시가 이루어지고, 이러한 개선을 바탕으로 지방정부의 자율성을 더욱 확대하는 선순환 개혁이 요망되어진다. 본 연구는 이러한 문제의식하에 연성예산제약개념의 적용을 통하여, 중앙정부와 지방정부간 재정관계를 분석하고 적절한 재정규율을 제시함으로써 재정분권이 강화되어질 수 있는 논리적 토대를 정립하고자 하였다. 본 연구가 전제하고 있는 것은 재정분권은 주민 삶의 질 향상, 그리고 한정된 재원의 효율적 활용을 통한 국가경쟁력향상이라는 보다 큰 목적에 이바지하는 수단적 가치이며, 지방재정운용에 대한 신뢰를 바탕으로 추진될 때 보다 강력한 동력을 갖게 된다는 점이다. 연구의 구성은 I장에서 연구의 목적과 문제의식을 제시하고 II장에서 재정분권에 관한 이론과 선행연구를 검토하고 연성예산제약의 개념과 조건을 분석한다. III장에서는 우리나라 재정분권의 현황을 정리하고 연성예산제약의 구체적 사례를 분석하며 IV장에서 '신뢰'를 바탕으로 재정분권을 강화할 수 있도록 경성예산제약(hard budget constraint)의 확보와 관련하여 현재 우리나라 재정규율의 한계를 지적하고 개선방안을 제안한다. 마지막으로 V장에서 결론과 제안을 요약한다.

II. 이론적 논의

1. 재정분권과 연성예산제약

중앙정부와 지방정부간 관계에서 분권화의 필요성과 효율성은 정치적 민주성과 경제적 효율성의 큰 틀로써 설명되어지는데, 효율성논의가 재정분권화의 이론적 토대와 보다 밀접한 관련성을 가진다. 일반적으로 중앙집권적 의사결정체제에서는 선호변화에 대한 대응이 늦고 효과적이지 못하며, 오히려 분권화가 공공재에 대한 자원배분의 효율성을 증진시킨다(Musgrave,1983). 분권화를 통해 중앙정부가 각 단계의 지방정부에 대하여 적절한 기능과 권한을 부여하면, 지방정부간 경쟁촉진, 정보비대칭성 완화 및 주민선호에 대한 대응력 제고가 실현되면서, 결과적으로 사적재를 공급하는 시장과 유사한 성과를 거둘 수 있다는 논리인 것이다. Oates의 분권화정리(decentralization theorem)에 따르면 지방공공재(local public goods)는 생산에 있어 중앙정부와 지방정부간에 생산비용의 차이는 없고, 중앙정부의 획일적인 결정보다 지방정부의 자율적 결정이 사람들의 선호의 차이를 반영할 수 있어서 각 지역의 다양한 공공서비스 수요에 부응하기 위해서는 지방공공재를 지방정부가 공급하도록 하는 것이 배분적 효율성(allocative efficiency)을 높일 수 있다(Oates,1972). Tiebout 역시 지방정부가 독자적으로 세

금징수와 지방공공재의 공급에 관한 결정을 내리는 분권화된 체제하에서 자원 배분의 효율성이 달성된다는 것을 모형을 통해 제시한 바 있다(Tiebout, 1956). Tiebout 모형에서는 다수의 지역사회가 존재하는 상황에서, 사람들이 각 지역의 조세와 지출 패턴에 대한 완전한 정보를 가지고 있고, 지역이동에 제한이 없어 발에 의한 투표(vote with the feet)가 가능하며, 또한 각 지방정부가 제공하는 공공서비스는 외부성을 갖지 않는다고 가정한다. 이러한 기본가정이 충족된다면 사람들은 각자 자신이 가장 선호하는 재정 프로그램을 제공하는 지역에 모여 살게 되고, 효율적으로 자원이 배분된 균형 상태에 도달하게 된다.¹⁾ 이러한 Tiebout 모형은 그 가정의 비현실성에도 불구하고 공공재의 공급에 관한 분권화 수준의 결정에 있어 첫째, 세금과 혜택의 연계(tax-benefit linkage)가 강력한 재화는 지방수준에서 공급되어야 하고, 둘째, 긍정적 외부효과 혹은 누출효과(spillover effect)가 강한 재화는 외부효과를 내부화할 수 있는 상위단계의 정부가 공급하는 것이 적절하며, 셋째, 규모의 경제(economy of scale)가 큰 재화는 중앙수준에서 공급되는 것이 효율적이라는 기준을 제시하고 있다.²⁾ 한편 Dewatripont and Maskin은 분권화가 이루어지면 집권화된 경우에 비하여 중앙정부가 지방정부에 대하여 지원하는 단위금액이 작아지고 지역차원에서 불량한 프로젝트를 수행하기가 어려워져서 효율성이 증대되게 된다고 하고 있다(Dewatripont and Maskin, 1995). 사실 재정연방주의는 여러 수준의 정부간 권한(재원)의 배분을 통하여 국민들의 후생을 극대화하고자 하는 규범적인 정책이며 주민의 선호를 반영하는 지방정부의 지출과 수입에 대한 완전한 자주권을 전제

1) 하지만 Tiebout 모형에서 설명하는 균형상태가 이루어졌을 때, 효율성은 충족되지만 공평성의 측면에서는 바람직하지 못한 현상이 나타날 수도 있다. Tiebout 모형에서 지방공공재가 재산세, 즉 주택에 대한 세금에 의존하여 생산되면 특정 지역의 평균 주택가격보다 싼 주택을 소비하는 주민은 부유한 주민에 비해 상대적으로 더 작은 세금을 내고도 좋은 공공재 혜택을 누리게 된다. 이는 균형상태의 파괴로 이어지기 때문에, 평균 수준보다 가난한 사람이 이주해 오는 것을 막는 효과를 갖는 배타적 구획규제(exclusionary zoning regulations)가 필요하다. 하지만 이것은 결국 비슷한 소득수준의 사람들끼리 한 지역에 모여 사는 현상을 촉진한다. 결국 Tiebout 모형에서는 부유한 사람들의 지역은 세율이 낮으면서 공공서비스의 질이 좋은 반면, 가난한 사람들의 지역은 세율이 높아도 공공서비스의 질이 낮은 결과를 초래한다. 이는 결국 효율성이 공평성을 희생한 대가로 얻어진 것을 의미한다(이준구, 2004).

2) 이러한 배분기준과 관련하여서 Gruber는 정책을 유형화하여 첫째, 지방세-지방세출 혜택의 연계성을 고려하여 재정연방주의의 구조가 설정되어야 하므로 누진적 조세정책이나 기초생활보장과 같은 재분배 정책과 특정지역의 자원이 풍부하여 낮은 부담으로 큰 세출혜택을 누릴 수 있는 경우, 상위정부역할이 요구되고, 둘째, 국방 같이 규모경제가 작동하는 공공재공급은 보다 많은 인구를 대상으로 하는 상위정부가 담당하는 것이 바람직하며, 셋째, 환경보호처럼 누출효과가 큰 사업은 다른 지방정부 주민들에게도 혜택을 주지만, 이를 지방정부가 감안하여 사업규모를 결정하지 않으므로 역시 상위정부가 맡는 것이 바람직하는 점을 강조하고 있다(Gruber, 2005).

로 하고 있다는 측면에서 현실적이지 않은 측면이 있다. 현실에서는 지방의 재정적 자치권이 제약되는 경우가 많기 때문이다.³⁾ 다른 한편 분권화의 위험성과 실패가능성에 대한 이론적·실증적 연구도 제기되어 왔다. 분권화가 국가경제성장에 이바지한 경우는 선진자본민주주의 국가에 한정되고 개발도상국의 경우 오히려 부작용을 초래할 수 있다는 것이다. 예컨대, 재정분권화는 비용증대를 초래하며, 공공재 공급의 비효율성을 초래하고, 지역간 재정격차를 심화⁴⁾하며, 국가전체의 거시경제 불안정성을 높일 수 있다. 국가재정의 효율적 운용효과는 궁극적으로 경제성장으로 나타날 수 있는데 재정분권화가 거시경제의 불안정을 초래하거나 중앙정부의 거시경제안정화와 국가기간산업의 건설에 필요한 재원을 무책임하게 소진시킨다면 경제성장을 저해하게 된다는 것이다(Davoodi & Zou, 1998; Prud'homme, 1995). 또한, Rodden은 남미, 아시아, 동유럽 등 많은 연방주의 국가들에서 잘못된 재정연방주의 프로그램과 관련된 부패와 비효율성으로 인하여 거시경제적 성과가 뒤떨어지고 있음을 지적하고 있다(Rodden, 2005). 물론 선진국과 개발도상국 사이에는 분권을 추진한 역사적 배경과 원인이 같지 않다.⁵⁾ 따라서 국가마다 상황과 여건이 종합적으로 검토되어 적합성이 높게 추진될 때 비로소 분권화의 의미와 효과가 크다고 할 수 있는 것이다. 이론적 논의들을 종합적으로 이해하면, 재정연방주의의 가정과 논리가 개발도상국⁶⁾에서

- 3) 재정연방주의 외에도 분권화가 효율성을 개선시킬 것이라는 가설들이 주장되어왔다. 첫째는 다양성가설(diversification hypothesis)로서 지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 선호의 다양성을 수렴해야 파레토개선이 이루어진다는 것이며 둘째는 생산성제고가설(productivity enhance hypothesis)로서 책임성과 의무의 부여를 통해 공공재생산의 혁신적 활동이 전개된다는 것이다. 셋째는, Leviathan가설로서 집권화의 비효율성을 설명하고 있다(조기현·김성주, 2003). 이러한 가설들의 공통적인 결론은 분권화의 진전을 통해 자원배분의 효율성을 개선하게 된다는 것이 된다.
- 4) 그 근거로 신고전파 경제학에 기초한 전통적인 지역발전이론은 성장거점을 중심으로 한 확산(spread effect)을 전제하고 있으나 경험적으로 저발전된 지역으로 생산요소가 이동하는 현상이 발생되고 있지 않다는 것이 발견되고 있고, 오히려 발전지역으로 이동하여 집중을 심화시키고 있다. 이러한 현상은 우리나라에서도 발견되는 현실이다.
- 5) 세계 각국이 분권화를 추진한 이유는 다정당 정치체제의 도입, 민주화의 진전, 시장경제체제로의 전환, 지방공공재 공급체계의 개선, 다양한 인종을 포용하기 위한 노력 등을 제시할 수 있다.
- 6) 개발도상국 재정분권의 특징은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 세출분권과 세입분권의 불균형이며, 둘째는 지방재정조정제도에 대한 과도한 의존이고, 셋째는 지방재정에 대한 중앙정부의 통제력을 약화시키는 방향으로 분권화를 추진함으로써 재정의 건전성을 약화시켰다는 것이다(조기현·김성주, 2003). 여기에서 지적된 처음 두 현상은 우리나라 중앙-지방재정관계의 두드러진 특징이 된다. 만약 적절한 보완조치가 취해지지 않고 재정분권이 추진된다면, 향후 재정건전성의 악화가 이슈가 될 수 있는 구조적 요인이 될 수 있는 것이다. 만약 재정분권화가 진전될 때, 지방정부의 도덕적 해이 등이 심화되면 지방재정의 건전성이 악화될 수 있으며 향후 재정위기로 연결될 수 있

항상 유효한 것은 아니며, 공공부문의 효율성과 대응성(responsiveness)을 개선시킬 수 있다는 지방분권의 장점이 긍정되는 경우에도, 분권화의 방식과 수준, 대상사업의 성격 등에 따라 그 효과가 달라질 수 있음을 시사하고 있다. 재정분권화의 효과가 다양하게 나타날 수 있다면, 부정적 효과를 최소화할 수 있도록 핵심장애요인에 대한 분석과 대안의 탐색이 요망된다. 아래에서 살펴볼 연성예산제약의 개념과 조건에 대한 분석은 이러한 관점에서 중요한 의의를 지니고 있다.

2. 연성예산제약

1) 연성예산제약의 의의

일반적으로 예산의 크기는 지출의 크기를 제한한다. 하지만 예산에 의한 지출통제는 엄격하게 이루어질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 지출에 대하여 예산이 엄격한 제약조건으로 작동하지 않을 때 연성예산제약(soft budget constraint)이라고 한다.⁷⁾ 예산제약을 초과하여 지출이 이루어지면 외부에서의 추가적인 재원공급이 필요하게 되는데, 필요에 따라 외부재원이 이전될 수 있다면, 이러한 재원이전에 대한 기대가 지출행위에 반영된다. 하지만, 외부지원에 의해 재원부족상황이 해소되는 경험이 반복되면, 결국 해당 경제주체는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠지게 된다. Kornai에 의해 연성예산제약의 대표적인 사례로 제시된 것이 사회주의경제에서 정부와 국영기업의 관계이다. 국영기업이 적자가 발생하였을 때, 협상이나 로비 등에 의해 정부지원을 받을 수 있고, 이것으로 적자분을 보전할 수 있는 한, 국영기업은 최적생산이나 가격변화에 둔감해지고 만성적인 물자부족현상이 발생하게 된다는 것이다. 나아가서 이전재원에 대한 기대는 투자위험을 낮추어 무모한 투자를 보다 쉽게 감행하게 한다. 결국 연성제약에 놓인 사회주의 국영기업은 재화와 서비스의 개선, 나아가서 스스로의 생존을 위해 고심하지 않게 되며, 지원해주는 정부의 환심을 사기 위한 로비행위에 매달리게 된다는 것이다(Kornai et al., 2002). 연성예산제약에 관한 초기 연구들은 연성제약의 원인을 사회주의정부가 지니고 있는 온정주의와 정치적 동기를 통해 분석하였다.⁸⁾ 정부가 추가적인 지원을 하지 않음으로써 재정이 부

기 때문이다.

7) Kornai는 또한 연성예산제약으로 인한 경제행태의 변화 및 현상을 연성예산제약증후(soft budget constraint syndrome)라고 정의하고 있다(Kornai et al., 2002).

8) Yingyi Qian(1994)에 의하면 Kornai(1992), Andrei Shleifer and Robert Vishny(1992) 등 학자들이 물자부족을 초래하는 정치적 고려를 선택하는 관료들의 행태를 설명함에 있어, 중하위 관료 및 관리자들로 하여금 배급받는 사람들에 대한 그들의 권력을 유지하는데 도움을 준다는 점을 지적하고 있다고 한다.

실한 국영기업들이 노동자들을 해고하게 되면 대량실업이 발생할 수 있기 때문에, 그에 따르는 정치적 불안을 피하기 위하여 부득이하게 지속적인 지원을 하는 과정에서 발생된다고 본 것이다. 하지만 본질적으로 연성예산제약의 발생원인은 정보의 비대칭과 도덕적해이로 이해될 수 있다. 정보의 비대칭이 있을 때 채원제공자(creditor)는 프로젝트의 품질에 대해 결정단계에서 불량성과 우량성을 구분하기 어렵고, 사후에 인지하였을 때에는 매몰비용(sunk cost)으로 인하여 해당 프로젝트를 중단할 수 없게 되기 때문이다(dewatripont and maskin,1995). 만약 정보의 비대칭과 도덕적해이가 연성예산제약의 본질적인 원인이라면 보다 구조적으로 정보를 공개하고 공유하는 한편 재정규율을 확립하는 제도적 장치에 대한 고려가 필요하게 된다.

2) 중앙-지방 재정관계에서의 연성예산제약

연성예산제약은 단순히 정부의 온정주의와 그 귀결의 문제라기보다는 개입(commitment)과 유인(incentive)의 문제라고 할 수 있다(Dewatripont and Maskin, 1995). 연성예산제약이 개입과 유인의 문제라면 이는 사회주의 경제와 체제전환 경제만의 문제가 아니라 중앙정부와 지방정부간 재정관계에서 발견할 수 있는 보편적 개념으로 이해할 수 있다. 즉, 중앙정부의 재원지원에 대한 지방정부의 기대가 낭비적 지출행태에 반영되고, 이러한 경험이 반복되면 지방정부는 자체 재원을 확충하여 지출재원을 마련할 유인을 갖지 못하게 되고 이전재원을 확보하기 위한 노력에만 집중하게 되는 것이다.

(1) 도덕적 해이와 연성예산제약의 발생

지방정부의 투자(예산지출)가 효율적이라면 중앙정부의 정책목표달성에 따른 국가적 편익과 지방정부의 정책목표의 달성을 통한 지역적 편익의 합만큼 사회적 후생을 증진시킨다. 하지만 비효율적인 투자가 이루어지고 반복된다면 중앙정부는 편익을 상실하고, 지방정부는 파산의 위협에 직면하게 된다. 하지만 그 지방정부를 파산시키는 것은 결코 쉽지 않다. 해당 지방정부는 물론 중앙정부도 상당한 불이익을 감수해야하기 때문이다. 지방정부가 파산하는 위협을 회피하고자 하는 중앙정부는 향후 예산지출의 순수익(편익)이 발생할 것을 기대하며 건전하지 못한 예산지출을 지속하는 지방정부에 대하여 추가적인 재원을 투입하게 된다. 이 때 중앙정부의 목적은 지원금의 회수가 아니며 지방정부의 파산으로 인한 정치적 책임문제 등 불이익을 회피하기 위함이다.⁹⁾ 이러한 상황이 반복되면 중앙정부는 불량한 예산지출을 반복하는 지방정부에 대하여 지속적인

9) 물론, 지방정부는 주민과 주민대표자(국회의원)를 통해 자신의 재정운용이 불량함에도 불구하고 형평성을 내세워 중앙정부의 지원을 요구하는 것도 이유가 될 수 있다.

추가지원을 하면서도, 효과가 발생되면 좋고 효과가 발생되지 않아도 지원을 중단할 수 없는 상황에 직면하게 되는 것이다. 지방정부입장에서 합리적인 투자안이나 효율적인 지출성과가 없어도 지속적으로 재원의 부족분을 조달할 수 있다면, 재정운용에 있어 책임성과 건전성을 유지할 유인이 사라지게 되고 도덕적 해이가 만연하게 된다. 연성예산제약이 내재화되는 것이다.¹⁰⁾사업비지출에 의하여 형성된 복잡한 이해관계가 형성되면서 스스로 사업을 청산(또는 축소)하기 어려운 지방정부는 추가적인 재원획득이 가능한 이상 반드시 추가자금을 조달하려 하게 된다. 이러한 상황에서 투입되는 재원은 매몰비용이 되고 비효율화된다. 물론 중앙정부는, 투입된 이전재원이 이미 매몰비용화 되었다라든, 추가지원이 초래할 수 있는 사회적 편익변화와 지방정부파산 경우의 사회적 편익 변화 등을 비교하게 된다. 만약 순편익이 크면 중앙정부는 자금을 추가로 제공할 명분을 가지게 된다. 물론 이 때 지방정부지출에 관하여 중앙정부가 충분한 정보를 가지고 있다면 사전적 조치가 가능할 것이다. 그러나 정보의 비대칭속에서 지방정부 지출의 타당성을 사전적으로 판단할 수 없다면 지방정부는 중앙정부가 회피하고 싶은 결과인 파산(또는 재정악화에 의한 지방공공서비스감소에 대한 지역주민들의 불만폭발)을 오히려 수단으로 삼아 이전재원의 확충을 요구할 수 있는 것이다.

(2) 연성예산제약의 발생조건

연성예산제약 문제를 최초로 개념화한 Kornai는 연성예산제약이 발생하는 기본적인 조건 내지 환경을 수직적 관계에서 찾았다. 어느 한 쪽이 우위에 있고 다른 한 쪽이 종속관계에 있는 것이 연성예산제약 문제가 발생하는 필요조건이라는 것이다(Kornai1998). 한편, 연성예산제약의 개념을 지방정부에 적용한 Vigneault는 첫째, 지방정부가 중앙정부로부터 추가적인 재원을 끌어낼 전략적인 행동유인을 가지고 있고, 둘째, 중앙정부 입장에서 지방정부가 재정곤란이나 재정위기에 직면하였을 때 긴급지원(bailout)하는 것이 더 바람직하다고 판단해야 한다는 점을 들고 있다(Vigneault,2005). Roland의 연성예산제약모형을 응용한 이윤호·김성현의 모형을 응용하면 중앙-지방간 재정분권에 있어서의 연성예산제약의 발생조건을 보다 잘 이해할 수 있다.¹¹⁾ 지방정부를 낭비형과 절약형의 두

10) Kornai(1986)에 따르면 부서장이 더 많은 예산을 유치하려고 투쟁할 때, 어떤 초과지출은 과거의 예산배정이 부족하였다는 것을 반증하여 줌으로써 오히려 도움을 준다고 한다. 또 비용의 과다사용이 프로젝트의 종결로 이어지지 않을 때 재정지원은 증가되는 비용에 맞추어진다라는 점도 지적하고 있다.

11) Roland(2000)의 모형과 이윤호·김성현(2003)의 모형은 양자간의 수직적 관계, 정보비대칭성, 매몰비용의 존재 등 연성예산제약을 야기하는 구조 및 요인들을 동일하게 설정되고 있다. 물론 이윤호·김성현의 모형은 부모와 자녀간의 관계를 경제학적으로 접

유형으로 구분할 수 있다고 가정하고 지방정부가 중앙정부로부터 재원을 받음으로써 획득되는 만족을 S , 지방정부의 만족이 초래하는 중앙정부의 편익을 $U(S)$ 라 하자.¹²⁾ 첫째, 지방정부가 절약형이라면 일정한 기간¹³⁾ 동안 자체조달 가능한 범위 안에서 예산을 수립하고 집행할 것이다. 이때 효용의 변화를 살펴보면 첫째, 순수하게 재원에만 초점을 맞추면, 중앙정부가 지방정부에 대하여 재원(I)을 제공하면, 재원감소에 비례하여 효용감소가 $U(I)$ 만큼 발생된다. 한편, 공공서비스공급이라는 측면에서 보면, 지방정부의 효용(편익)이 커질수록 동시에 중앙정부의 효용(편익)도 커진다. 둘째, 낭비형 지방정부는 자체재원을 소진하고 스스로의 추가노력으로 재원을 확충하기보다 중앙정부에 대하여 재원이전을 요청하게 되는데, 만약 중앙정부가 재원을 추가로 Δ 만큼 이전하면, 낭비형 지방정부의 총 편익은 $S+S^\Delta$ 가 되고 공공서비스측면에서의 중앙정부 총편익은 $U(S)+U(S^\Delta)$ 가 된다. 동시에 재정부담으로 인한 중앙정부 비효용의 크기는 $U(I)+U(I+\Delta)$ 로 커지게 된다. 셋째, 재원의 추가지급은 지방정부의 지출행태 또는 관행을 나쁘게 만들게 되는데 이를 중앙정부입장에서 비효용 U^C 으로 파악할 수 있다. 결국 중앙정부가 지방정부의 재원사용으로 추가적으로 느끼는 만족은 $U(S^\Delta)-U^C$ 로 감소될 것이다. 중앙정부는 초기에 지급한 재원이 매몰비용이 된 상황에서는 새로운 이전재원에 따르는 효용과 비용만을 따지게 되므로 추가 지급시의 순 이득 $U(S)+U(S^\Delta)-U^C+S-S^\Delta-U(\Delta)$ 이 미지급시의 순이득보다 크기만 하면 추가로 지급하게 된다. 따라서 중앙정부는 식(1)의 조건이 충족되면, 지방정부의 예산낭비에도 불구하고 재원을 이전하게 된다는 것이다.¹⁴⁾

$$\alpha[U(S)+S-U(I)]+(1-\alpha)[U(S)+U(S^\Delta)-U^C+S-S^\Delta-U(I+\Delta)]>0 \quad (1)$$

근한 것이지만, 재정지원에 있어 수직적이면서 일정한 보호적 관계라는 면에서 적용 가능성이 높다고 판단된다.

- 12) 절약형은 재정수요에 대응하기 위하여 필요재원을 스스로의 노력으로 조달하거나 예산을 절약함으로써 대응하는 지방정부이며, 낭비형은 중앙정부에 지원을 기대하고 초과지출을 하는 지방정부라고 하자 또 분석을 위해서 한 국가에 우량투자안을 가지고 있는 지방정부와 불량투자안을 가지고 있는 지방정부가 α 와 $1-\alpha$ 의 확률로 존재하며, 모든 투자가 비가역적이고, 투자안의 우열성에 대해서는 투자당사자(지방정부)만 알고 있고 자금의 제공자(중앙정부)는 모르는 정보비대칭이 존재한다고 가정한다.
- 13) 한 회계기간으로 이해될 수도 있지만 계속사업을 기준으로 일정한 다년도로 이해될 수도 있을 것이다.
- 14) 중앙정부는 해당 지방정부가 임의의 기에 절약형이 될지 낭비형이 될지 분명하게 알지 못하는 정보의 비대칭에 직면하고 있고 이것은 식(1)의 α 에 반영된다. 즉, α 는 중앙정부가 해당 지방정부를 절약형이라고 생각하는 주관적 확률이다.

그런데 여기서 $U(S)+U(S^{\Delta})-U^C+S+S^{\Delta}<U(I+\Delta)$ 이면 이 추가적인 지급은 사전적으로 바람직하지 않은 것이 된다. 지방정부의 예산제약이 연성이 되어버리는 것을 의미하기 때문이다. 이때 중앙정부가 추가로 지원하는 이전재정의 한계비효용의 절대크기는 재정규모가 작은 중앙정부일수록 크게 된다. 따라서 다른 조건이 일정하다면 현재의 재정상태가 양호하지 않거나, 향후 전망이 낙관적이지 못한 중앙정부일수록, 연성예산제약을 통제하려고 할 것이며 또 통제해야 할 필요성도 커진다.¹⁵⁾역으로 중앙정부가 지방정부의 과행적 재정운용에 공동책임을 지게 되고 재정파탄이 초래할 수 있는 위험을 감수할 의지가 없을 경우, 연성제약조건은 보다 쉽게 발생될 수 있다. 또한, 중앙정부가 세원을 독점하고 있어 중앙정부에 대한 지방정부의 재원배분요구가 정당성을 가지는 경우, 재원이전을 거부할때의 비효용이 지나치게 커지게 된다. 따라서 세입의 지나친 수직적 불균형은 연성예산제약이 발생될 수 있는 구조적 환경이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 재정분권의 현황과 연성예산제약

1. 우리나라 지방분권의 특성

우리나라는 1991년 지방의회의 구성과 1995년 민선자치단체장의 선출 이후, 조금씩 분권이 진전되었다. 특별히 참여정부는 ‘지방분권과 국가균형발전’을 국정운영의 핵심과제로 선정하고, 정부혁신지방분권위원회 설치와 각종 제도개혁을 통하여 지방분권을 추진하였다. 그럼에도 불구하고 지방의 재정적 자율성과 책임성을 중심으로 재정분권은 크게 진전되지 못하고 있다.¹⁶⁾현재 우리나라의 재정분권은 수직적 재정불균형, 세출비중의 확대 그리고 지역간 세수의 불균형이라는 특징을 보이고 있다고 요약될 수 있다.

15) 사실 역으로 지방정부가 국가재정을 어떻게 인식하느냐에도 연성예산제약의 정도가 달라질 수 있다. 따라서 특히 어려운 경제상황에 놓여있을수록 중앙과 지방정부는 경제적, 재정적 상황에 대한 인식을 공유할 필요성이 커진다.

16) OECD(2005)는 우리나라의 지방분권 프로그램이 큰 틀에서 올바른 방향이라고 평가하면서, 현재 총정부지출에서 지방정부가 차지하는 비율이 증가하였지만, 여전히 지방의 자율성이 제약되어 있고 지역간 재정력 격차가 크다는 것을 한계로 지적하고, 향후 지방정부의 자율성을 강화하고 지출 프로그램에서의 효율성을 증대시키는 것, 지방정부의 세입창출능력을 강화하는 것, 지방정부의 도덕적 해이를 방지하기 위한 재정적 규율(fiscal discipline)을 확실히 하는 것, 지역개발정책과 재정분권 정책을 분리하는 것 등을 제안하고 있다.

1) 수직적 재정불균형

지방자치 실시이후 지방재정확충이 의존재원을 중심으로 전개되어온 결과 중앙정부와 지방정부간 재정의 수직적 불균형(vertical imbalance)이 점차 확대되어 왔다. 총국세수입에서 이전재원이 차지하는 비중이 1990년 이후 지속적으로 증가된 결과 재정자립도는 1995년도 63.5%에서 2008년 현재에는 53.9%로 하락하고 있으며 국가재정에 대한 의존비율도 1995년 22.2%에서 2008년도에는 38.3%로 높아지고 있다. <표 1>은 지방자치단체의 의존재원과 자체재원의 비중을 표시한 것이다. 이 표에 의하면 2008년 현재 기준으로 지방자치단체의 전체 세입 중에서 이전재원이 차지하고 있는 비율이 38.3%이다. 이전재원의 비중이 1990년에 21.6%였음을 감안하면 지속적으로 비중이 확대되었음을 확인할 수 있다. 이러한 수직적 재정불균형의 심화는 지역주민들에게 재정환각(fiscal illusion)을 유발하고, 지방정부에게는 재정의존성을 심화시키는 문제점을 야기한다.

〈표 1〉 지방재정의 구조

의존재원 47.8조원 (38.3%)		자체재원 77.1조원 (61.7%)		
지방교부세 24.1조원 (19.3%)	국고보조금 23.7조원 (19.0%)	지방세 43.5조원 (34.8%)	세외수입 30.1조원 (24.1%)	지방채 3.5조원 (2.8%)

자료: 행정안전부, 지방소득·소비세 도입 공동토론회('08년 순계기준)

2) 지방정부 세출비중의 확대

지방정부가 차지하는 세출비중에 비해 세입비중의 수준이 낮아 재정의 자기결정권을 전제로 성립하는 자기책임성(accountability)을 확보하기가 어렵다는 것도 심각한 문제이다. 지방정부에 대하여 배분되는 재원규모를 시계열적으로 보면, 지방자치가 실시된 1990년 이후에 지속적으로 높아진 것은 지방세수의 낮은 성장성에 기인한다. 지역의 경제활성화 또는 소득증대에 따라 세수가 증대될 수 있는 소득 및 소비세원이 국세로 집중되면서 지방의 자체재원조달수단이 제도적으로 취약하게 된 것이다. 세외수입의 경우에도 지방자치단체가 독자적으로 경영책임을 지고 시행할 수 있는 수익사업의 영역이 제한적이고 실행과정에 있어서의 제약으로 지방정부의 재정력확충을 위한 기반으로 활용될 수 없는 상황이다.¹⁷⁾ 08년 현재를 기준으로 지방세수입으로 인건비도 해결하지 못하는 지자체가 131개(53.3%)나 되는 것도 지방의 세입구조에 있어 자체수입(지방세+세외

17) 실제로 지방정부는 주민을 대상으로 하는 수익자부담금을 철저히 부과하기 어려우며, 수익사업의 경우에도 경영마인드와 시업기법이 부족하여 오히려 재정손실과 재원낭비를 초래하는 경우가 대부분이다.

수입)의 비중이 58.9%로 낮고, 특히 지방세수입이 전체 세입의 34.8%에 불과한 것이 주요 원인이라고 할 수 있다.

3) 지역별 세수분포의 불균형

우리나라 내국세에 대한 변이계수를 보면 세수가 고르게 분포되지 못한 것을 알 수 있다. 소득세(1.998), 특별소비세(1.696), 주세(1.279)를 제외한 나머지 세목들의 지역별 변이계수가 내국세 총계의 변이계수(2.051)보다 높은 것으로 나타나기 때문이다. 특히 서울은 소득세가 50.5%, 법인세 58.3%, 상속세 59.3%, 증여세 62.4%, 자산재평가세 100.0%, 증권거래세의 97.8%를 차지하는 등 타 지역에 비해서 압도적인 세수를 보이고 있다. 한편 2007년 당초예산을 토대로 지방세 세목의 지역별 세수분포를 분석해도 역시 지역별 세수분포의 불균형성을 알 수 있다. 등록세(1.359), 주민세(1.524), 레저세(2.557), 도시계획세(1.561), 지역개발세(2.055), 지방교육세(1.341)가 전체 변이계수(1.296)보다 크게 나타나고 있는 것이다. 지방세의 세목별로 지역비중을 보면, 전체 지방세수에서 서울이 27.2%로 가장 높고, 경기도가 26.2%, 부산이 5.9%, 인천 5.5%, 경남 5.3%의 순서이다. 서울은 타 광역정부에 비해 주민세와 재산세, 도시계획세, 사업소세의 비중이 높으며, 경기도는 취득세, 등록세, 레저세, 지방교육세의 비중이 높다(오연천외, 2008). 이러한 분석결과를 통해 우리나라는 국세와 지방세 모두 지역간 세원의 불균형이 상당하다는 것을 알 수 있다.

4) 평가

위에서 분석한 우리나라 재정분권의 현황은 연성예산제약이 발생하기 용이한 환경이라고 할 수 있다. 세수불균형은 중앙정부의 형평화를 위한 재원배분 역할을 강조하게 되어 세입분권을 저해하고 있으며, 이렇게 지방정부의 세입권한이 미약한 것이 또한 중앙정부의 지원에 의존적인 행태를 야기하고 있다. 특히 낮은 자주재원 비중과 높은 중앙정부 의존도는 지방정부의 자율성과 책임성을 저해하면서 사업예산의 편성에서부터 중앙정부의 추가지원을 전제로 한다는 점에서 연성예산제약을 구조화시키는 원인이 될 수 있다. 따라서 향후 우리가 지향할 재정분권의 방향은 자주재원을 확충하고 이전재원에 대한 의존성을 낮춤으로써 수직적 불균형을 해소하고 세입비중을 제고함으로써 지방의 자율성과 책임성을 확립하는 것이라고 할 수 있다. 물론 지방소비세 또는 지방소득세가 도입된다고 해도 지방의 자율성이 반드시 신장되는 것은 아니다. 예컨대, 지방소비세도입에 있어 만약 세원공동이용방식중 부가세 형태가 도입되면 최소한 세율결정에 있어 자율성은 보장되지만, 공동과세 형태의 방식이 도입된다면 과표 및 세율결정에 있어 중앙정부의 정책적 판단에 좌우되는 한계가 있기 때문이다

(유태현·한재명, 2007). 그럼에도 불구하고, 세원분리방식이든 세원공동이용방식이든 지방세가 독립세형태로 도입될 수 있다면 지방의 재정적 자주성은 신장될 수 있다. 지방자치단체의 자율적인 재정규율을 확립하고 재정책임성을 확보하기 위해서는 재정지출 권한과 지방세수입의 비중을 최대한 일치시키고, 세입(지방세와 자체수입)의 자율성을 제고하는 것이 필요하다는 것이다(Bird, 1995).

2. 지방정부 연성예산제약의 사례

1) 도덕적 해이와 연성예산제약

지방정부의 자기책임성이 확립되지 못하면 재정운영에 도덕적해이(moral hazard)가 발생되어 결국 재정운영의 효율성도 저해하게 된다. 우리나라의 경우, 분권화를 추진하면서 세출 자율성은 상대적으로 크게 증대되었지만 세입자율성은 낮아 지방정부의 재정자율성은 상당히 제약되어 있다. 세입의 자율성은 높은데 세출의 자율성이 낮은 경우 지방정부는 주어진 권한을 적극적으로 활용하여 재정운영에 필요한 재원을 확보하고자 하는 동기를 상실하지만, 그 반대로 세입의 자율성은 낮은데 세출의 자율성이 높은 경우 지방정부는 재정을 지나치게 팽창하려는 동기를 갖는다(안중석·박정수, 2003: 51). 이러한 도덕적 해이는 지방정부로 하여금 만성적으로 재원의 부족을 경험하면서도 재정수요를 줄이려는 노력을 기울이는 것 보다는 오히려 이전재원수입을 늘리려는 노력에 치중하여 중앙정부의 눈치를 보며 로비를 하거나 때를 쓰는 연성예산제약증후군의 행태를 야기한다.

2) 지방정부 연성예산제약의 사례

우리나라에서 중앙정부의 지원을 전제로 지방정부의 예산제약이 무의미해지는 대표적인 사례로 지적될 수 있는 것이 전국 각지의 지방공항건설이다. 3056억으로 2007년 11월 개항한 무안국제공항의 이용객은 2008년 7월 현재 하루 평균 289명으로 직원 수(350명)보다 적으며, 86만명을 수용할 수 있는 울진공항의 경우 1147억이 투입되어 공정을 85%공사가 진행된 상황에서 과도한 수요추정에 대한 감사원감사에 의해 현재까지 공사가 중단되고 있다. 9년간 전북도와 김제시간 심각한 갈등양상을 보였던 김제공항 역시 현재 480억의 공항부지를 배추와 고구마를 심는 농민에게 임대해 주고 있으며, 양양국제공항은 2007년 6월 유일하게 남아있던 대한항공 정기선(양양-김해)이 철수하였다. 또한 김해공항의 2007년 이용객은 740만명으로서 수용능력인 1,732만의 절반에 미치지 못하지만 지난 10년간 공항확장에 3973억을 투입하였다. 지방정부들이 이렇게 상당한 재원이 투입되는 공항건립에 적극적으로 나서는 이유는 건립비용을 중앙정부가

지원하기 때문이다. 전북도에서 이미 좌초한 김제공항의 사례를 보면서도 군산공항을 국제공항으로 넓히거나, 아니면 새만금국제공항을 만들어 달라고 요구하고 있는 것도 같은 맥락이다. 물론 이러한 사업이 추진된 배경에는 지역정서를 부추기고 중앙정부에 대하여 예산지원에 대해 압력을 행사하는 국회의원 등이 있다.¹⁸⁾

〈표 2〉 지방공항규모 대비 이용객 수

공항	수용능력 (연간)	이용객	비율(%)
김해	1732만명	740만명	43
제주	1127만명	1230만명	109
대구	370만명	118만명	32
울산	240만명	121만명	50
청주	315만명	103만명	33
양양	317만명	3.5만명	1
무안	519만명	1.5만명 ¹⁾	0.3
광주	293만명	154만명	53
여수	272만명	66만명	24
사천	101만명	21만명	21
포항	385만명	30만명	8
군산	44만명	13만명	30
원주	25만명	8만명	32

자료: 한국공항공사(2007년 기준). 조선일보에서 재인용

1) 무안이용객은 2007.11-12기간의 이용객임

3) 평가

연성예산제약증후는 지방정부가 재정적 곤경에 처할 때 구제 받으리라는 기대가 가능하고 그런 기대가 지출행태에 영향을 미칠 때 작동하게 된다. 결국 연성예산제약 증후를 가능하게 하는 중앙과 지방의 정부관계를 규율하는 제도들이 개선되지 않으면 지방정부의 연성예산제약은 지속적으로 작동하게 된다. 지방공항의 경우는 수요에 대한 정확한 추정과 재원조달에 대한 구체적 계획없이 지역개발을 명분으로 한 대표적인 예산낭비사례가 된다. 지방의 이익을 대표하는 지역구의원들의 정치적 행태는 논외로 하더라도 지방정부는 지방공항에 대한 향후 운영계획없이 국토해양부의 지원을 받아 일단 건설하고 나면 그 이후 역시 지속적으로 국가의 재원을 보전받을 수 있다는 기대심리를 가지고 있는 것이다. 결국 중앙정부가 비용을 떠맡을 것으로 기대하기 때문에 공항운영으로 인한 한계편익의 추정이 무조건 그 공급에 필요한 한계비용을 초과하는 것이며

18) 조선일보 www.chosun.com (2008.08.01)

결과적으로 발생하는 차이는 전 국민이 납세를 통해 부담하게 되는 것이다. 이러한 현상은 공유지의 비극(tragedy of commons)처럼 세원에 대한 약탈적 선점이 된다.¹⁹⁾ 우리나라 지방정부의 재정운용에 있어서의 연성예산제약은 국고보조금지원에서 빈번하게 발견되고 있다. 지방정부에 대한 중앙정부의 보조금지원은 원칙적으로 중앙정부사무의 지방적 이행, 자원배분에 있어 외부성의 내부화 등에 한정되어야 한다. 그러나 현실적으로 각 지방정부가 경쟁적으로 각종 대규모 프로젝트를 추진하고 있지만 사실상 자체적으로 자금을 조달할 수 있는 경우는 거의 없고 중앙정부의 재정지원을 전제하고 하고 있다.²⁰⁾ 따라서 명확한 기준이 없는, 심사에 의해 배분되는 중앙정부의 보조금은 각 지방정부간에 제로섬게임(zero-sum game)을 야기하고 있는 것이다. 만약 보조금배분이 정치적인 영향력 또는 로비 등에 의해 이루어지게 된다면 국민전체의 세금에 의해 조성된 보조금의 지급은 특혜의 의미가 될 수 있고 결국 국가 전체적으로 비효율을 유발하게 되는 것이다. 또한 상당수의 프로젝트계획이 엄정한 경제적 합리성을 반영하지 않고 지방정부의 재정압박과 중앙정부의 재정지원을 전제하고 있다. 따라서 중앙정부가 이러한 프로젝트에 대한 재정지원에 첫 발을 들여놓는 순간 초기 지원금의 매몰비용화를 인정하는 것이 되고, 또한 사업부실에 대한 책임의 주체를 명확히 하지 못하는 한, 상당규모의 재정지원이 일정기간 지속되게 된다. 이러한 상황이 반복되면서 지방정부와 지역이익을 대표하는 국회의원들은 충분한 타당성검토가 이루어지기 이전에 중앙정부가 일부분이라도 재정지원을 하도록 전략적으로 요청하고 있는 것이다. 결국 지방공항의 문제도 이러한 맥락에서 해석될 수 있으며 근저에는 도덕적 해이와 연성예산제약이 있는 것이다.

IV. 경성예산제약의 확립

정부간 재정관계에 있어 경성예산제약(hard budget constraint)이 이루어진다는 것은 지방정부 재정운용에 도덕적 해이가 발생하기 어려운 조건이 형성됨을 의미한다. 연성예산제약의 경우와 대조적으로 경성예산제약 아래에서 불량한 지방

19) 전상경은 지방정부의 재정결정은 시민들의 효용극대화행태, 관료들의 예산극대화행태, 정치인(국회의원)들의 득표극대화행태가 균형을 이룬 결과로 보면서 연성예산제약하에서 지방정부는 공유자원문제(common-pool)에 직면한다고 지적하고 있다(전상경, 2002).

20) 물론 세입분권에서의 제약으로 인해 지방정부의 재원확충노력에는 근본적인 한계가 있다. 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)의 고착화는 지방 정치인, 지방정부와 지역주민 모두에게 지방정부가 재정적인 곤란에 처할 때 중앙정부가 긴급지원금으로 구제하는 것이 당연한 것으로 기대하게 하는 것이다.

정부사업들은 재원조달의 어려움으로 인하여 제거될 수 있다(Yingyi Qian,1994). 지방정부의 자율성을 신장시킴과 더불어 책임성을 강화하고 도덕적 해이를 방지함으로써 정성예산제약을 확립해나가는 방법으로서 이전재원의 통로가 되는 지방재정조정제도의 개선과 정보비대칭을 지속적으로 축소시키는 정보공개강화와 재정규율의 확충을 제안한다.

1. 지방재정조정제도의 개선

재정분권을 추진함에 있어 기본적인 전제 중의 하나는 중앙정부와 지방정부 간에 기능적인 배분과 기능수행을 뒷받침하는 재원배분이 합리적으로 연계되어야 한다는 것이다. 임무범위를 명확히 하고, 해당 임무를 수행하기에 필요한 자원이 배분되도록 하기 위해서는 총 조세수입 중 국가와 지방이 사용하는 총지출규모의 비중을 기능배분에 따라 일정하게 유지하는 것이 중요하다. 이러한 재원배분비율의 유지는 재정중립으로 이해될 수 있는데, 예컨대, 임무범위의 변동이 없다면, 재정의 세입분권을 확충하기 위해 자주재인 지방소득세를 확충하고자 할 때, 이전재인 지방재정조정제도중 교부세의 부분적 축소 등을 통해 증감의 균형을 맞추어야 한다는 의미가 된다. 현행 지방교부세는 기준재정수요와 기준재정수입의 차이를 기준으로 배분되기 때문에 도덕적 해이의 발생가능성을 높이고 있다. 즉, 기준재정수요가 커지는 상황만을 강조할 유인은 제공되고 있지만, 반대로 스스로의 노력으로 기준재정수입을 늘릴 유인이 제도적으로 봉쇄되어있기 때문이다. 시대와 상황의 변화에 따라 중앙 및 지방정부에 대한 기대역할은 변화되어질 수 있는 것이지만, 어떤 역할배분상황이든 주어진 역할과 그 역할수행에 필요한 재원규모를 일치시키는 것이 정성예산제약화의 기초가 된다. 이를 위해 우선적으로 교부세가 단지 기준재정수요와 재정수입의 간격을 메워주는 것에서 탈피하여야 한다. 또한 국고보조금에서 일부 수행하고 있는 형평화기능을 제거하고, 보다 철저하게 투자사업의 우량성과 정책적 필요성에 따라 이루어질 필요가 있다. 교부세와 보조금의 제도적 역할(임무)을 분명히 설정하고 엄격하게 운영할 필요가 있다는 것이다. 동시에 보조금지원에 있어 초기 지원금이 매몰비용이 되면, 발생원인에 따라 재정책임을 질 수 있도록 경우(case)와 단계(stage)에 따른 책임의 주체와 범위 등에 관하여 세밀하게 규정함으로써 불량사업의 발생을 예방하는 한편 발생된 불량사업에 대한 지원이 중도에 청산될 수 있도록 하여야 한다.

2. 재정정보의 공개강화와 재정규율 고도화

우리나라의 경우, 최근까지 재정규율의 강화를 위한 많은 노력들이 있었다.

기존의 예산회계법 및 기금관리기본법을 통합하여 국가재정운용의 기본법을 제정함으로써 효율성, 투명성 및 건전성을 강화하고자 하였으며 국제기준을 도입하여 재정관리수준을 세계화하고자 하였다. 그리고 지방재정분석과 재정진단에 따른 인센티브를 확충하고, 복식부기회계제도를 도입하였으며 재정운영공시제도도 강화하고 있다.

〈표 3〉 '07년 국가재정법과 재정규율의 변화

구 분	종 전	'07년 1월 1일 이후
국가재정운용계획 국회제출 의무	○국회제출에 관한 규정 없음	○회계연도 개시 90일전까지 국회제출 의무
재정지출수반 중장기 계획 수립시 협의절차	○미규정	○계획 확정 30일전에 협의 요청 (중앙관서의 장 → 기획재정부장관)
성과계획서 제출	○미규정	○각 중앙관서의 장, 기금 관리주체 → 기획재정부 장관 ○정부 → 국회: '08년부터
재정정보의 공표대상	○중앙정부 재정 정보만 공개	○중앙정부 이외에 지방정부 재정정보도 함께 공개 - '중기지방재정계획'도 기획재정부장관이 공표 * 국무회의에 상정하여 확정 하는 주체는 행안부장관
일반예비비 계상한도	○미규정	○일반회계 예산총액의 1% 이내 * 목적예비비는 동 한도와 관계없이 계상 가능
예비타당성조사 대상 사업	○건설공사가 포함된 사업	○건설공사가 포함된 사업 ○ 정보화 사업 ○국가연구개발사업으로서 구체적 산출물이 있는 연구기반조성사업
국회요구사업에 대한 예타 실시	○미규정	○실시근거 신설
재정부담 수반 법령의 제·개정 추경편성 요건	○법제업무운영 규정(대통령령) ○예산변경이 필요할 때(예산성립 후)	○재정추계자료 및 재원조달방안 첨부 ○전쟁이나 대규모 자연 재해 발생 ○경기침체·대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화 ○법령에 의한 지출소요 발생
국가채무관리계획의 수립 및 국회제출	○미규정	○재경부장관은 매년 국가채무관리계획을 수립 하여 10월초 국회제출
불법 재정지출에 대한 국민감시제	○미규정	○국민 누구나 관계부처장관에게 불법 재정 지출에 대한 시정요구 가능

자료: 기획재정부 (2007)

하지만 지방재정분석과 재정진단의 구속력은 미약하며 복식부기도 시범단계의 모습을 벗어나지 못하고 무엇보다 발생주의의 회계를 공식적으로 채택하였음에도 불구하고 예산회계와의 불합치문제를 해결하지 못하고 있으며 의사결정

에 필요한 관리회계정보도 산출하지 못하고 있다. 재정공시도 세부적인 내용이 공개되고 있지 않아 실질적인 재정규율로써 작동되지 못하고 있다고 판단된다. 따라서 이미 정립된 재정분석과 진단의 규율성을 강화하고 발생주의 복식부기의 실질적 활용으로 재정에 관한 상세한 회계정보를 산출하여 공시제도를 통해 공개할 필요가 있다. 이러한 공개는 중앙정부와 지방정부의 정보비대칭을 축소시키고 다른한편 연성예산제약 상황에 대한 국민의 감시와 개선을 위한 참여가능성을 획기적으로 향상시킬 수 있는 의의를 지닌다.

<표 4> OECD 가이드라인

주요내용	분류 내용	기재되어야할 구체적 내용
1. 예산보고	예산서	- 세출프로그램의 업적목표 - 예산연도 및 예산연도 이후 2개년의 세입, 세출 전망 등
	사전 보고서	- 장기의 거시경제, 재정목표, 세입·세출총액 등
	월별 보고서	- 월차 및 연도 누계의 세입·세출 총액 등
	연중 보고서	- 예산연도 및 이후 2개년의 세입·세출 중기전망 개정 - 주된 재정상의 리스크
	연말 보고서	- 의회에서 승인된 세입·세출에 대한 준수사항 등
	선거직전 보고서	- 선거직전 정부재정의 상황 설명
	중장기 보고서	- 정부의 현행정책에 대한 장기의 지속가능성 평가
2. 특정내용 공시	경제예측의 가정	- GDP 성장률, 고용 및 실업률, 경상수지 등
	조세지출	- 조세지출로 예상되는 코스트
	금융부채 및 자산	- 채무(통화의 종류, 만기구성, 금리의 종류 등) 정보 - 자산(현금, 유가증권, 기업에의 투자 등) 정보
	비금융자산	- 부동산이나 장비 등
	고용연금 부담	- 부담액 산정에 사용된 각종 주요 가정 및 부담액
3. 정확성, 관리, 설명책임	우발채무	- 정부지급보증, 정부보험계획 등
	회계정책	- 보고서 작성시 적용한 회계기준을 적시
	시스템과 책임	- 내부의 재무 매니지먼트에 관한 제도
	감사	- 최상급 감사기관이 작성한 감사보고서
	정부 및 의회에 의한 심사	- 모든 재정보고서들은 대중들에게 공개

자료: 기획재정부(2007)

둘째로, 재정규율의 국제화를 위한 조치로써 IMF의 재정투명성 코드²¹⁾를 국가재정법에 반영하였지만 IMF코드에서 규정하고 있는 지방정부의 재정정보와 중앙정부 재정정보의 통합, 재정정보 공표의 법적의무화 등의 내용은 배제된 것

21) 재정투명성 제고를 통한 재정건전성 확보와 거시경제 안정을 목적으로 재정투명성에 관하여 각국이 실시해야 할 기본적인 원칙을 분야별로 정리한 것으로서 ① IMF 코드, ② 질문서(Questionnaire)③ 재정의 투명성에 관한 매뉴얼(IMF 매뉴얼)로 구성된다. 일반원칙 및 구체적 내용은 다음과 같다.

도 재고되어야 한다. 셋째로, <표 4>의 OECD 가이드라인²²⁾을 준거해 보면, 우리의 예산보고에 사전보고서, 선거직전보고서 등이 제외되어있고, 특정내용 공시와 관련하여서는 조세지출, 우발채무 등이 누락되어있음을 알 수 있다. 비록 이러한 정보가 재무제표상의 기본재무정보가 아니라 하더라도 특정시점에서의 재정운용에 관한 중요한 판단근거가 되고, 재정운용에 관한 포괄적인 이해를 가능하게 해 줄 수 있다는 측면에서 중요한 의미가 있으므로 포함시키는 조치가 요망된다.

V. 결 론

전 세계적으로 진행되어온 분권은 상당한 보편성을 지니고 있다. 하지만 분권이 무조건적인 선이라고 하기에는 논쟁의 여지가 너무 많으며 재정분권의 방향과 대안에 있어서도 나름대로 타당성을 지닌 다양한 견해가 가능하다. 또한 국가에 따라 분권추진에 시차가 있으므로 다른 국가의 경험은 매우 유의할 수 있다. 전통적 재정분권화이론에서는 재정분권화정책을 통해 효율성과 형평성이 증진될 수 있다고 설명하여 왔다. 그러나 학자들 중에는 분권화의 효과는 국가발전단계 등 몇 가지 조건의 충족여부에 따라 다를 수 있다고 주장한다. 특히 선진국과 개발도상국에 대한 비교연구들은 개발도상국의 재정제도와 운영에서의 결함이 분권화의 역효과와 깊은 관련이 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 따라서 우리는 재정분권을 추진함에 있어 우리의 재정분권화 조건과 장애요인을 분석·평가하고 개선하는 노력을 우선적으로 경주할 필요성이 있다. 본 연구는 이러한 재정분권의 위험요소로서 작용할 수 있는 연성예산제약을 분석

일반원칙	구체적 내용
<ul style="list-style-type: none"> 정부의 역할과 책임의 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> 정보조직이나 기능, 정부내 책임, 정부&다른 경제주체의 정의 정보활동의 조정과 관리 등
<ul style="list-style-type: none"> 정보의 입수가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 예정된 시기에 포괄적 재정정보 공표 ex) 연차예산의 적용범위, 결과와 예측 등
<ul style="list-style-type: none"> 공개된 예산의 편성,집행,보고 	<ul style="list-style-type: none"> 예산 프로세스에 관련된 정보 공표 ex) 재정규칙, 주된 재정상의 리스크 등
<ul style="list-style-type: none"> 재정데이터 및 정보의 완전성 	<ul style="list-style-type: none"> 재정 데이터의 질과 재정정보를 제3자가 정밀하게 조사 ex) 예산데이터, 회계의 기준 등

22) OECD 가이드라인은 OECD 가맹국은 물론 비가맹국이 각 국가의 예산의 투명성을 높이기 위해 사용하는 참고자료로서 예산의 투명성 제고를 위하여 예산분야의 최우량관행을 OECD 가맹국의 경험에 기초하여 마련한 것이다.

하고 이를 개선할 수 재정규율방안을 모색하였다. 연성예산제약에 관한 이론적 논의는 중앙정부와 지방정부의 재정관계에 중요한 정책적 시사점을 주고 있다. 그것은 이전재원에 의해 지방정부의 세출의 비중을 높이는 방법으로 진행되는 재정분권이 정보비대칭상황에서 심각한 도덕적 해이와 연계된 연성예산제약을 유발시켜 예산낭비구조를 고착화할 수 있다는 것이다. 따라서 향후 우리나라의 재정분권은 기능(역할)에 따른 중앙과 지방정부간의 적절한 세입분권과 자율화가 기본내용이 되어야 하며 동시에 신뢰를 바탕으로 하는 재정규율을 정립하는 것이라고 판단된다. 동시에 연성예산제약문제에 대한 폭넓은 인식의 공유를 통해, 지방재정에 대한 중앙정부 개입이 낭비유도가 아닌 자율과 책임에 대한 적정지원이 되도록 합리적 기준정립, 재정정보의 공개확대 등이 강화되어야 한다. 재정정보에 대한 공개를 강화를 통해 연성예산제약을 완화하기 위해서는, 첫째, 지방재정진단평가에 지방정부의 참여를 확대하고 둘째, 재정진단결과에 대한 후속조치의 구속력을 강화할 필요가 있으며, 셋째, 재정정보는 통합하되 정보공개는 법적 의무화할 필요가 있고 넷째, 재정정보에 관한 보고서를 재분류하여 정보의 누락이 없도록 하여야 할 것이며 다섯째, 조세지출 및 우발채무 등 포괄적 재무정보가 담길 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 재정규율은 IMF코드 또는 OECD권고안 등 국제적 권고안을 반영할 필요가 있다고 사료된다. 단순히 데이터의 비교가능성을 높이는 측면이 아니고 실제로 구체적이 재정현상을 이해하고 판단하기 위한 의사결정정보로서의 의미가 있기 때문이다. 마지막으로 강조되어야 할 점은 연성예산제약은 지방정부가 중앙정부에 대해 종속성이 강할수록 발생되기 쉽다는 점이다. 지방의 도덕적 해이와 이에 따른 예산제약의 무력화는 중앙정부가 과도하게 세입을 독점하고 이를 재량적으로 재배분하는 과정에서 빈번하게 나타나는 현상이기 때문이다. 따라서 종속적이고 불균형적인 자원배분관계를 시정하지 않고 재정규율만 강화시키려 하면 오히려 지방정부의 자율성과 책임성이 더 후퇴할 수 있다. 그러므로 역할배분에 따른 자원배분체계를 구축(세입과 세출의 연계)하는 것은 선행적으로 제도화되어야 할 과제라 할 것이다.

참고문헌

- 권오성. (2004). 재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향. 『한국지방자치학회보』, 16(2): 83-101.
- 곽채기. (2004). 지방재정의 성과관리와 책임성확보를 위한 재정평가제도의 도입방안. 『지방재정』, 33-51.
- 김대영·조기현. (1999). 『지방세체계 조정의 재정효과 분석』. 서울: 한국지방행정연구원.

- 김현아. (2005). 재정분권이 지역소득에 미치는 영향. 『재정포럼』, 11:24-42.
- 박정수. (1996). 국세와 지방세의 합리적인 조정방안. 『지방행정연구』, 10(4).
- 성일홍. (2007). 재정투명성 향상을 위한 정부의 노력, 기획재정부 예산낭비대응팀.
http:// (검색일:2008.8.20)
- 안성호. (2003). 『스위스 지방자치의 현실과 교훈』. 서울: 현대사회연구소.
- 안종석·박정수. (1996). 『중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구』. 서울: 한국조세연구원.
- 유태현·한재명. (2006). 지방특별소비세의 도입방향에 관한 연구, 한국지방재정학회 하계 정기학술대회 발표 논문.
- 유태현·김현숙. (2006). 우리나라 지방재정조정제도의 개선방향에 관한 연구. 『재정정책논집』, 8(2): 47-70.
- 염명배. (2004). 지방분권 및 국가균형발전과 지방재정. 『재정논집』, 18(2):23-47.
- 이준구. (2004). 『재정학』. 서울: 법문사
- 이재원. (2005). 참여정부의 지방재정 분권 2년의 성과 평가와 과제. 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 325-346.
- 이윤호·김성현. (2003). 자녀용돈과 연성 예산제약. 『경제학연구』, 55(1): 155-184.
- 오연천외. (2008). 『지방재정분권촉진을 위한 지방세 체계 개편방안 연구』. 경기도 연구보고서.
- 조기현·김성주. (2003). 재정분권과 지방채정책의 설계. 『지방행정연구』, 17(3): 277-302.
- 홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계. 『한국지방자치학회보』, 13(1): 161-178.
- Bird, Richard M. (1995). *A Comparative Perspective on Federal Finance. The Future of Fiscal Federalism*, Queen's University.
- Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization & Economic Growth: A Cross-country Study, *Journal of Urban Economics*, 43: 244-257.
- Dewatripont, Mathias & Maskin, Eric. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economics, *Review of Economic Studies*, 62(4): 541-556.
- Gruber, J. (2005). *Public Finance and Public Policy*, NY: Worth Publishers.
- Inman, R. (2003). Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism. In Jonathan Rodden et al.(ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, 35-83. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint, *kyklos*, 39: 3-30.
- Kornai, Janos. (1979). Resource-Constrained Versus Demand-Constrained System, *Econometrica*, 47: 801-819.

- Kornai, J., Maskin, E. & Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint, *Journal of Economic Literature*, 12: 1095-1136.
- Maskin, Eric. (1996). Theories of the Soft Budget-Constraint, *Japan and the World Economy*, 8(2): 125-133.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. 5th ed. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- Prud'homme, Remy(ed.). (1990). *Public Finance with Several Levels of Government: Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*. Brussels: Foundation Journal of Public Finance.
- Prud'homme, Remy. (1995). The Dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Rodden, Jonathan. (2003). Federalism and Bailouts in Brazil. In Jonathan Rodden et al.(ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, 213-248. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rodden, Jonathan, Eskeland, Gunnar S., & Litvack, Jennie(ed.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5): 387-389.
- Tullock, G. (1993). *Rent Seeking*. Brookfield: Edward Elgar Publishing Company.
- Tanzi, v. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank.
- Vigneault, Marianne. (2005). Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. *Working Paper 2005(2) IIGR*, Queen's University.
- Yingyi Qian. (1994). A Theory of Shortage in Socialist Economies Based on the "Soft Budget Constraint", *The American Economic Review*, 84(1).
- Webb, Stephen B. (2003). Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint. In Jonathan Rodden et al.(ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, 189-212. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Abstract

A Study of Fiscal Decentralization and the Soft Budget Constraint

Youngkyun Oh

Korea has recently tried to increase local government autonomy. However, autonomy reforms are basically connected with fiscal decentralization between the central and local governments. It is important to understand the soft budget constraint, which can be an obstacle for improving fiscal decentralization. At first, this article introduces a theoretical discussion of fiscal decentralization. Secondly, it analyzes the meaning, conditions, and logic of the soft budget constraint itself. This analysis can be useful for enhancing our level of fiscal decentralization. Last, it suggests two fiscal disciplines for a rational fiscal relationship between the central and local governments.

【Key words: soft budget constraint, fiscal decentralization, fiscal discipline】