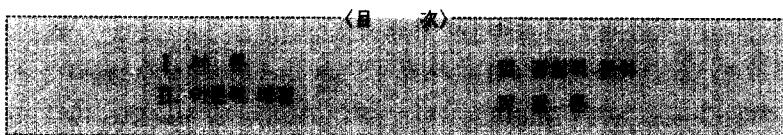


한일 중앙지방관계의 이원국가성에 관한 실증적 분석

정용덕* · 문진국** · 최태현***



〈요약〉

이 논문은 ‘이원국가(the dual state)’ 모형을 적용하여 한일 두 나라의 정부수준 간 국가기능 배분을 실증적으로 비교 분석한 것이다. 이원국가 모형에 의하면, 국가기능 유형에 따라 재정적 자원의 배분, 의사결정의 양식, 사회부문에 대한 개입, 그리고 정부수준간의 기능배분 방식이 모두 이원화된다. 1980년대 중반 이후 10년간 한국과 일본의 중앙-지방간 지출예산 배분을 분석한 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 첫째, 사회비용의 경우, 전체 정부지출 규모에 대한 중앙정부지출 규모의 비중에 있어서 한국이 일본에 비해 높았다. 따라서 한국이 일본에 비해 이원국가의 특성에 좀더 부합함을 의미한다. 이는 한국의 경우 일본과 달리 경찰기능이 중앙정부에 속해 있을 뿐만 아니라 국방비 비중도 크기 때문인 것으로 해석된다. 둘째, 사회투자의 경우, 한일 모두 중앙 및 광역자치단체의 지출비중이 전체 정부지출의 80% 이상을 차지하여 이원국가에 부합하는 특성을 보였다. 셋째, 사회소비의 경우, 일본은 중앙정부가 전체 지출의 60%를 차지하여 이원국가론의 가설과 상반되는 양상을 보였다. 한국의 경우, 중앙정부의 비중이 작고 대신 기초자치단체의 비중이 지속적으로 상승하여 이원국가의 특성에 좀더 부합하였다. 종합해 볼 때, 한국은 이원국가의 특성에 보다 뚜렷하게 부합하는 반면, 일본은 부분적으로만 부합하는 것으로 결론지울 수 있다. 이와 같은 분석 결과를 통해 한국에서 국가의 핵심적인 체계유지 기능 및 자본축적 기능은 중앙정부 수준에서 엘리트 주도의 의사결정 방식에 따라 이루어지며, 지방수준에서는 주로 사회소비 기능이 수행되고 있음을 유추할 수 있다.

* 서울대 행정대학원 교수

** 서울대 행정대학원 행정학 석사

*** 서울대 행정대학원 행정학 박사과정

I. 문제의 제기

국가의 기능을 이해하기 위해서는 전체로서의 국가가 수행하는 기능을 분석하는 일에 더하여, 국가기구 (state apparatus) 내에서의 기능배분을 또한 분석할 필요가 있다. 즉 중앙 국가기구들간의 기능배분과 중앙-지방간의 기능배분에 대한 분석 등이 그것이다. 이 논문에서는 한국과 일본에서 국가 기능의 중앙-지방간 배분을 실증적으로 분석하여 비교하려고 한다.

이를 위한 접근방법으로서 ‘이원국가/정치론 (the dual state/politics thesis)’를 적용하려고 한다 (Cawson, 1978 ; Saunders, 1982 ; 1984 ; Dearlove & Saunders, 1984 ; Stoker, 1991 ; 이종수, 1993). 즉 국가 기능의 유형에 따라 재정적 자원의 배분, 의사결정의 양식, 사회에 대한 개입의 방식, 그리고 정부수준간의 기능배분 방식 등이 이원화 (二元化)되는 것으로 보는 관점이 그것이다. 이와 같은 이원국가론의 명제가 한일 두 국가의 중앙-지방간 기능배분에 적설성이 있는지 여부를 실증적으로 검증하는 방법을 통해 두 나라의 중앙-지방간 관계의 특성을 분석해 보려는 것이다.¹⁾

II. 이론적 배경

이원국가론은 국가 기능의 정부수준간 배분에 관한 엘리트이론 계열의 대표적인 모형이다. 이 이론 모형은 국가기능 및 재정에 관한 신맑스주의 (Neo-Marxism) 관점과 정부수준간의 상이한 의사결정방식에 관한 신베버주의 (Neo-Weberian)의 관점을 통합한 것이다 (Low, 1991). 이원국가론의 구성은 (가) 국가재정지출의 유형화, (나) 국가개입 및 의사결정의 양식, (다) 정부수준간 기능배분, (라) 사회적 함의에 대한 해석의 네 단계로 나누어 이해할 수 있다 (Dunleavy, 1984 : 66-69).

1. 국가재정지출의 유형화

먼저, 기능론적 신맑스주의 이론에 따라 국가지출을 다음의 세 가지 유형으로 구분한다 (O'Connor, 1973). 첫째, ‘사회비용’(social expenses)은 경제활동에 필요하나, 직접적으로 이윤촉진에 기여하지는 않는 기능을 위한 국가지출이다. 이를테면 경찰 ·

1) 중앙지방간 기능배분에 관한 분석은 여러가지 서로 다른 이론모형에 의해 접근할 수 있다. 공공선택 모형을 적용한 예로서는 정용덕 (2001)을 참고할 것.

군대, 그리고 정당화 기능 등이 여기에 해당한다. 둘째, ‘사회투자’(social investment)는 직접적으로 자본을 위해 생산수단을 제공하는 기능을 위한 지출이다. 예를 들면, 교육훈련 등을 통한 인적 자원의 제공과 도로·항만·발전소와 같은 사회간접자본(SOC) 등 물적 자원의 제공을 위한 국가기능이 그것이다. 셋째, ‘사회소비(social consumption)’는 노동비용을 감축시키기 위한 기능에 필요한 지출이다. 식품구입권·공적부조 등의 집합적 소비와 연금 등의 사회보험 등이 여기에 해당한다.

2. 국가개입 및 의사결정의 양식

정부 내 의사결정 전략들을 조합하여 국가 행위에 활용하는 방식에 관한 것이다. 먼저, 시장체제에서 국가가 지니는 근본적인 문제점에 의해 다음과 같은 두 가지의 국가행위가 유형화된다(Offe, 1975). 첫째, ‘배당적(allocative)’ 국가행위다. 이는 국가가 이미 ‘재산권’을 소유하고 있는 자원을 사용하여, 권위적이고 자율적인 방식으로 행동하는 유형을 의미한다. 둘째, ‘생산적(productive)’ 국가행위다. 이는 국가가 광범위한 사회적 장치들의 변화를 가져오려고 하는 것이며, 이 일을 성공적으로 이끌기 위해서 외부 이해관계자들의 협조를 끌어내려고 노력하는 유형이다. 선진 산업국가들의 경우를 보면, 19세기에는 국가가 주로 배당적인 역할을 수행하였으나, 점차 복잡한 생산적 국가행위가 확대되게 되었다.

국가행위를 수행하기 위한 의사결정 방식에는 단지 세 가지가 있을 뿐이며, 그 어느 것도 완벽한 것은 없다(Offe, 1975). 첫째, 관료기구를 설치하여 활용하는 전략이다. 이는 새로운 문제해결방안을 마련하거나 국가외부의 집단들의 협조를 끌어내는 데 매우 부적합하다. 둘째, 코포라티즘적 전략이다. 이 방법은 관료체적 방식의 문제, 특히 외부 사회집단들의 협조를 이끌어 내는 데 있어서의 문제점을 제거하는 데 도움이 되는 반면, 핵심 이익들(특히 자본을 대표하는 조직들과 때로는 노동운동)과 협상에 필요한 권리 있는 국가행위를 약화시키는 문제가 있다. 이 전략은 또한 협조과정에 포함된 – 그리고 정통성 확보에 잠재적으로 역행하는 – 코포라티즘적 이익들(the incorporated) 외의 다른 집단들을 배제시키는 문제가 있다. 셋째, 다원주의적 결정과정이다. 이는 시민들의 참여폭을 넓히고, 기능적인 산출로서가 아니라 합의추구를 통해서 정책문제를 해결하려는 장점을 지닌다. 그러나 정책형성이 비지배적인 사회계급에 의해 통제되고 자본의 이익에 불리한 방향으로 연계될 – 엘리트 기득권자들의 입장에서 볼 때 – ‘위험성’을 내포하고 있다. 의사결정 방식들이 지닌 이와 같은 문제들을 해결하기 위해서는 국가지출유형

에 따라 국가개입의 결정방식을 조합할 필요가 있다. 첫째, (사회투자를 포함한) ‘배당적’ 국가개입을 위해서는 관료제적 전략을 사용하는 것이다. 이와 같은 경우는 국가가 외부 집단들의 협조를 얻어야만 될 필요가 없는 반면에, 그 기능상 엄격하고 중앙집권적인 통제를 유지할 필요성이 있기 때문이다. 둘째, (사회투자를 포함한) ‘생산적’ 국가개입은 코포라티즘적인 방법으로 운영한다. 이 경우에 극히 선택된 범위의 외부이익만을 포함시키는 것을 위장하기 위하여 기획을 강조하고, 국가와 ‘정상 연합(peak association)’간에 폐쇄적이고 계층제적인 협상과정이 이루어지도록 노력한다. 셋째, 사회소비지출(그리고 사회비용가운데 정당성 확보를 위한 지출)을 통한 ‘배당적’ 혹은 ‘생산적’ 국가개입의 경우는 기본적으로 다원적인 의사결정과정에 의한다. 이것은 대의제 정부라고 하는 전통적 이데올로기를 유지시켜주고, 국가의 중립성 및 (앞의 개입방법들로부터) 배제된 기타 이익들에 게도 참여 가능성을 제공한다는 국가이미지를 제고하는 역할을 한다. 이와 같은 국가지출은 기업운영에 직접적으로 필요한 생산수단이기보다는 노동력의 재생산에 관한 것이기 때문에, 다원적 의사결정의 ‘변덕스러움(vagaries)’에 말려드어도 별로 위험성이 없다. 심지어 이 부문의 정책결정이 비지배계급이나 좌파정당에 의해 장악되는 경우조차도, 자본주의국가의 기본운영을 위협할 행동의 범위는 제한되어 있는 것이다. 만일 이와 같은 위협이 개개의 사안별로 제기되는 경우는 언제든지 다원적 정책결정을 걷어치우고 그 대신에 선별적으로 관료제적 혹은 코포라티즘적인 과정으로 대체해 나갈 수도 있다.

3. 정부수준간 기능배분

중앙정부와 광역 및 기초지방정부들간에 이를 기능들을 다음과 같이 배열함으로써 문제의 복잡성을 해소한다. 첫째, 사회비용은 중앙정부에서 관료제적 방식에 의하여 이루어지도록 한다. 그렇게 함으로서 체제 유지에 가장 중요한 기능이 외부로부터 위협받을 가능성을 최소화한다. 둘째, 사회투자는 중앙정부가운데 시민들의 통제로부터 격리된 조직이나 준정부기관(quasi-governmental agencies)에서 담당하도록 위치시킨다.²⁾ 이와 같이 함으로써 자본의 기본적 이익이 보장되도록 한다. 셋째, 사회소비는 지방정부에서 담당하도록 한다. 지방정부의 헌법상의 낮은

2) 영국의 경우는 광역지방정부가 가장 폐쇄적이고 코포라티즘적인 정부수준에 해당한다고 하며, 따라서 역시 사회투자지출운영을 담당할 적정 정부수준이 된다고 한다 (Cawson & Saunders, 1983).

지위와 중앙정부에의 재정적 의존 등을 통하여 그곳에서 운영되는 다원적 의사결정의 범위는 엄격하게 제한시킬 수 있다.

<표 1> 이원국가론

차 원	계급정치	분야별 정치	긴 장
조 직	중 앙	지 방	중앙통제 對 지방자치
기 능	생산(사회투자)	소비(사회소비)	경제 對 사회정책
정 치	코포라티즘적	경쟁적	합리적 기획 對 민주적 책임성
이데올로기	이 윤	필 요	사유재산권 對 시민권

출처 : Saunders, 1981 : 32 ; 1984 : 30.

이와 같은 정부수준간 기능배분을 통하여 국가제도의 이원화(dualism)가 이루어진다(<표 2>). 물론 이원국가적 장치는 계속적인 관리를 요하는 그 자체의 긴장을 내포하지 않는 것은 아니다. 특히 코포라티즘적 방식의 ‘기획’과 지방선거를 통한 ‘책임성’ 간의 긴장, 현대 국가들에게서 일반적으로 전개되고 있는 ‘집권화 성향’과 선진 자본주의에서 정치권력의 분권화를 유지하려는(아직도 지속적이고 강력하게 남아있는) 압력간의 긴장 등이 그것이다(Sharpe, 1984).

<표 2> 국가 제도의 이원적 배열 방식

국기기능	합 의	생 산	정 당 성
국가지출	사회비용	사회투자	사회소비
의사결정방식	관료제	코포라티즘	다원주의
정부수준	중앙(정치적)	중앙(비정치적)	지방

출처 : Saunders, 1981 : 32 ; 1984 : 30.

4. 사회적 합의

제도상의 이원화로 인하여 다음과 같은 두 가지 결과가 초래된다. 첫째, 정부수준간에 사회투자와 사회소비에 대한 책임을 명백하게 분리함으로써 사회적 및 정치적 동원형태상의 이원화를 형성하고 유지하는데 도움을 받게 된다. 먼저 코포라티즘적인 중앙정부의 정치는 자본과 노동간의 “계급에 기초한 투쟁”에 의해 지배되며, 이 때 기업연합회 및 노동운동의 이익들은 모두 각자의 피라미드형 구조를 통해 표명된다. 이들 주요 이익집단들은 – 그들이 일단 전국수준의 결정과정에

관계하게 되면 – 지방정부 수준의 사안이나 사회소비의 정치에는 거의 관여하지 않는다. 서구의 거의 모든 나라의 노조들이 경제 및 산업정책분야 외에 지방수준의 문제에는 별로 관여하지 않고 있는 것이 좋은 예이다. 다음으로 ‘소비’에 관한 문제들에 관련된 정치는 계급적 갈등은 아닌 것으로서, 사안별로 상이한 사회이익들이 관여하게 되고 따라서 전형적으로 다원적인 정치과정을 유지하게 된다 (Saunders, 1984). 둘째, 사회투자와 사회소비기능간의 제도적 분리를 통하여 국가기구들이 긴장관계에 있는 상호 배타적인 이데올로기적 문제들을 내포하게 된다. ‘생산’의 문제에 관련된 지배적인 이데올로기는 ‘시장자유주의’(market liberalism)로서, 시장 우선주의 및 부의 창조에 있어서 사유재산권 및 이윤의 절대적인 역할을 강조하며, 경제관리의 중요성을 우선적으로 고려할 필요성을 강조한다. 반면에 사회소비기능을 지방정부수준으로 분리해 줌으로써, 여기에 해당하는 국가기구들이 전체 국가(기구)의 정당화를 확보해주는 역할을 수행하게 된다. 이 경우는 평등한 시민권과 사회적 필요 및 제도들(예, 개인의 자아발전 및 기회평등과 가족부양 등)에 대한 관심에 관련되는 이데올로기가 강조된다.

이와 같은 이원국가론의 명제들을 통하여 지방정부가 지닌 근본적인 한계를 알 수 있다. 특히 국가내부에서의 정부수준간 기능배분에 내포되어 있는 사회계급 및 집단들간의 이익갈등을 설명할 수 있다. 기업의 이익에 특히 민감한 정책영역은 지방정치제도로부터 격리되는 이유가 설명된다.

III. 실증적 분석

실제로 정부수준간 국가기능 배분에서 이원국가론의 특성이 나타나는지 여부를 한국과 일본의 지난 10년간 중앙 및 지방정부 일반·특별회계 세출예산에 대한 실증적 분석을 통해 살펴보기로 한다. 자료는 1987년(단, 한국은 1986년), 1992년, 1997년의 세 시점으로 구분하여 파악하였다. 한국의 경우는 중앙정부의 일반회계 및 특별회계, 광역자치단체 및 기초자치단체의 일반회계 및 특별회계(교육비 특별회계 포함)를 포함한 규모이다. 일본의 경우는 중앙정부의 일반회계 및 특별회계, 지방정부의 보통회계를 포함한 규모이다.³⁾ 중앙정부에서 지방정부로의 정부

3) 다만 일본의 중앙정부 특별회계에서 국채정리기금은 제외하였다. 국채정리기금은 각 특별회계에서 일정부분이 전입되어 운용되는 자금으로서, 국가지출의 배당적 효과와는 거리가 있다는 점과 전체 재정규모를 계산할 경우 중복되는 부분이라는 점에서 분

간 이전지출의 경우는 지방정부의 세출로 계산하였다. 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 주계국 편, 「재정통계」를, 지방은 일본 지방재정조사연구회 편, 「지방재정통계연보」를 근거로 하였다.

이중국가론의 이론적 모형을 경험적 연구에 적용하려 할 때 유념할 사항 하나는 오코너(O'Connor, 1973)가 제시한 정부지출의 세 가지 유형이 ‘관념형(ideal type)’일 뿐이라는 사실이다(Dunleavy, 1984 : 71). 한 예로서, 따라서 정부가 실제로 수행하는 기능 및 이를 위한 지출예산을 상호배타적으로(exclusively) 분류하기 힘들다. 즉, 특정한 기능(예를 들면, 교육)은 사회소비(집합소비), 사회투자(인적 자본), 사회비용(정당화)의 모든 영역에 걸쳐 존재한다. 이러한 문제는 지출항목을 대항목으로 구분하는 경우 특히 그러하다. 이와 같은 문제점을 다소 해결하기 위하여 기능별 예산지출항목을 가능한 세분화하여 분류하는 것이 바람직하다.⁴⁾ 그렇게 함으로써 국가기능 및 지출예산의 관념형이 지닌 문제점을 감소시킬 수 있다. 자세한 항목에 대해서는 <표 3> 및 <표 4>에서 제시하였다.

한일 두 나라의 경험적 자료를 해석하는 데 있어서 비교기준으로 삼기 위하여 먼저 영국에 적용한 선행연구 결과(Dunleavy, 1984)를 참고하기로 한다.

1. 영 국

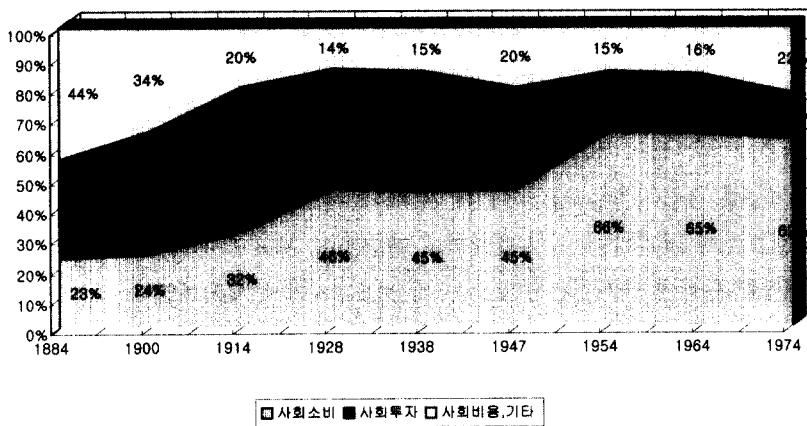
영국의 경우, 지방정부에서 사회소비와 사회투자의 재정지출 비중을 보면, 1910년대까지는 전자의 비중이 후자의 비중보다 낮았으나, 1920년~1930년대는 비슷하였으며, 1940년대 이후부터 점차 전자의 비중이 후자의 비중보다 많아지기 시작하였다(<그림 1>). 1975년의 경우, 사회소비의 비중은 67%인데 반해, 사회투자의 비중은 8%에 불과하다. 사회비용 및 비배당적 지출의 경우가 그 나머지를 차지하였다(Dunleavy, 1984).⁵⁾

석에서 제외하는 것이 보다 명확한 결과를 얻을 수 있다.

4) 예를 들어 초등교육은 집합소비에 가장 직접적으로 관련되며, 인력개발은 인적 자본에, 문화재 관리는 정당화에 가장 직접적으로 관련된다고 보고 이를 따로 계산할 수 있다. 사실 교육을 제외하고는 다른 기능별 분류는 대부분 항목 내 동질성이 존재하고, 그렇지 않다 하더라도 보다 세부적인 항목의 파악이 가능하다.

5) 던리비는 사회비용의 경우 경찰 및 소방비를 포함시켰음을 명시하고 있을 뿐이므로, 일반행정비 및 채무비 등은 비배당적 지출에 포함시킨 것으로 보인다. 한국과 일본의

이와 같은 결과가 이원국가론의 명제와 부합하는가에 대해 던리비는 유보적 입장을 취한다. 첫째, <그림 1>을 보면 알 수 있듯이 영국의 지방정부 세출예산이 이원국가론의 명제에 부합하는 양상을 보이는 것은 비교적 최근의 일이라는 사실이다. 둘째, 유럽의 각국에서 중앙-지방정부간 기능배분이 동일하지 않기 때문에 적절한 비교기준을 설정할 수 없다는 점에서 염밀한 결론을 내릴 수 없는 한계가 있다는 것이다.⁶⁾ 셋째, 특정 예산항목에 대한 분류의 판단이 어렵다는 것이다. 이는 이미 앞서 논의하였다.



출처 : Dunleavy, 1984 : 75. 표를 재구성

<그림 1> 영국 지방정부의 지출유형별 세출예산 비중

2. 한국

1) 정부수준별 예산지출

우선 각 정부수준별로 사회소비, 사회투자, 사회비용 세 지출유형에 대한 예산지출의 양상이 어떠한지를 살펴보면 <표 3> 및 <그림 2>와 같다.

연구에서는 일반행정비를 사회비용에 포함시키고, 채무비를 기타로 분류하였다.

- 6) 던리비는 특히 교육의 경우 영국은 지방분권적인 반면 프랑스는 중앙집권적이거나, 공공주택 공급이 다른 국가에서는 중앙집권화되어있다거나 하는 점을 지적한다 (Dunleavy, 1984 : 76). 이러한 문제가 반드시 논의를 불가능하게 만들지는 않는다. 이는 지방정부의 예산과 더불어 중앙정부의 예산을 동시에 분석함으로써 해결할 수 있다. 또한 정부간 재원이전의 결과로 인해 정책결정권한의 소재와 예산집행의 결과는 다소 다르게 나타난다.

<표 3> 한국 국가의 정부수준별 세출예산 규모(단위 : 십억 원, %)

정책유형	중 앙	지 방						총 계	
		광 역		기 초		계			
사회소비									
1986	1,630	31.1	3,235	61.7	378	7.2	3,613	68.9	5,243
	12.5		48.8		14.2		38.3		23.3
1992	5,310	24.6	12,171	56.3	4,135	19.1	16,306	75.4	21,616
	16.2		60.7		27.2		46.2		31.8
1997	11,037	23.7	22,121	47.5	13,408	28.8	35,529	76.3	46,566
	14.9		59.4		43.4		52.2		32.7
사회투자									
1986	4,351	56.2	2,153	27.8	1,234	15.9	3,387	43.8	7,738
	33.4		31.8		46.4		35.9		34.5
1992	12,494	47.5	6,470	24.6	7,334	27.9	13,804	52.5	26,298
	38.1		32.3		48.2		39.1		38.7
1997	33,520	60.4	12,267	22.1	9,716	17.5	21,983	39.6	55,503
	45.2		32.9		31.5		32.3		39.0
사회비용									
1986	5,765	76.4	759	10.1	1,021	13.5	1,780	23.6	7,545
	44.2		11.2		38.4		18.9		33.6
1992	13,569	74.2	1,057	5.8	3,664	20.0	4,721	25.8	18,290
	41.4		5.3		24.1		13.4		26.9
1997	22,479	69.0	2,559	7.9	7,555	23.2	10,114	31.0	32,593
	30.3		6.9		24.5		14.8		22.9
기타									
1986	1,286	66.6	617	32.0	27	1.4	644	33.4	1,930
	9.9		9.1		1.0		6.8		8.6
1992	1,390	75.8	364	19.9	79	4.3	443	24.2	1,833
	4.2		1.8		0.5		1.3		2.7
1997	7,204	93.7	291	3.8	193	2.5	484	6.3	7,688
	9.7		0.8		0.6		0.7		5.4
총계									
1986	13,032	58.0	6,764	30.1	2,660	11.8	9,424	42.0	22,456
	100		100		100		100		100
1992	32,763	48.2	20,062	29.5	15,212	22.4	35,274	51.8	68,037
	100		100		100		100		100
1997	74,240	52.2	37,238	26.2	30,872	21.7	68,110	47.8	142,350
	100		100		100		100		100

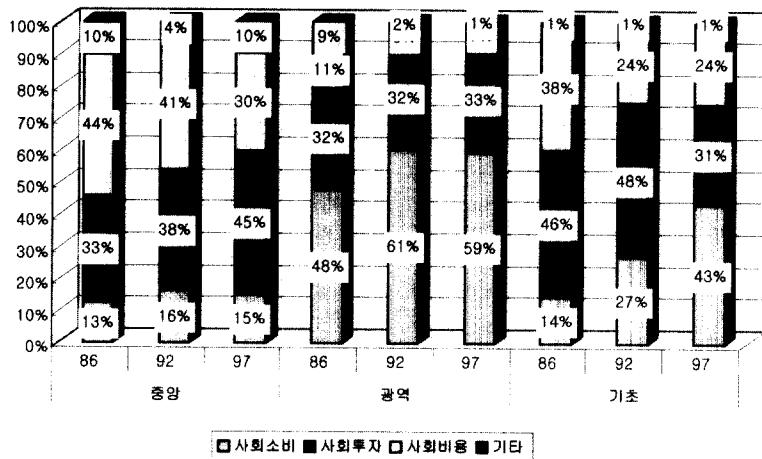
주1 : 사회소비-초중등교육 등 교육비 일부, 보건, 위생 및 환경보전, 병원, 사회보장, 주택 및 지역사회개발

사회투자-인력개발 및 인력관리, 농림수산개발, 중화학 및 상공자원개발, 전력 및 동력, 수송 및 통신, 과학기술

사회비용-방위비(중앙), 일반행정비, 경찰비, 민방위 및 소방비

주2 : 세출예산 순계기준. 정부간 이전지출은 지방정부 세출로 계산.

출처 : 중앙정부예산은 각 연도 「예산개요 참고자료」, 지방정부예산은 각 연도 「지방재정연감」.



<그림 2> 한국 국가의 정부수준별 예산지출 비중

첫째, 중앙정부의 경우 1986-1992-1997년 사이에 사회소비는 13-16-15%를 지출하여 가장 낮은 비중을 차지했다. 사회투자는 비중이 점차 늘어난 33-38-45%를 차지하였고, 반대로 사회비용은 그 비중이 감소하여 44-41-30%를 차지하였다. 사회소비의 비중이 낮은 가운데 사회투자의 비중이 1986-1992년 사이에 5%포인트, 1992-1997년 사이에 7%포인트 상승한 대신, 사회비용의 비중이 1992-1997년 사이에 11%포인트가 크게 하락한 것이 특징적이다. 전체적으로 이원국가론적 특성과 부합하는 가운데 사회비용의 비중이 낮아지고 있다고 볼 수 있다.

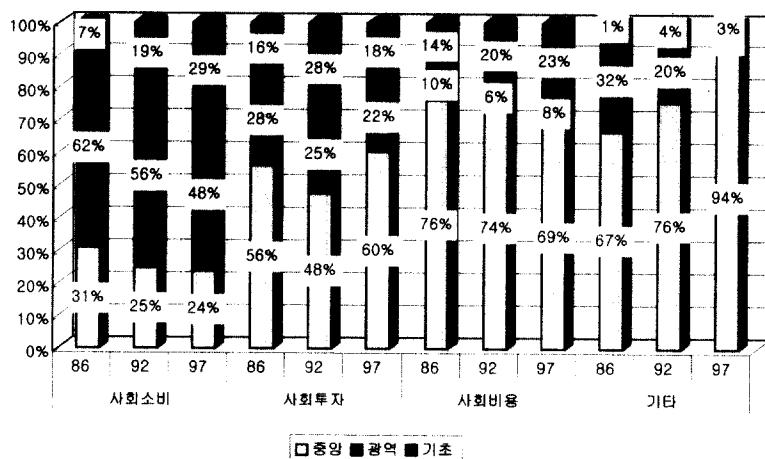
둘째, 지방정부의 경우를 보자. 광역자치단체(즉, 시도)의 경우, 사회소비는 48-61-59%로 1986-1992년 사이에 비중이 크게 상승하여 광역자치단체의 가장 주요한 지출항목으로 나타났다. 대신 사회투자는 32-32-33%로 변화를 보이지 않았고, 사회비용은 11-5-7%로 매우 낮은 비중을 차지하였다. 기초자치단체(즉, 시군구)의 경우, 사회소비는 14-27-43%로 매우 큰 상승폭을 나타냈다. 1986-1992년 사이에 13%포인트가 상승했으며, 더욱이 1992-1997년 사이에는 16%포인트 상승했다. 한편 사회투자는 46-48-31%로 1990년대 들어서 비중이 크게 감소했으며, 사회비용은 38-24-24%로 1986-1992년 사이에 비중이 크게 감소하였다. 전체적으로 보아 기초자치단체는 사회소비의 비중이 늘어나면서 다른 기능의 비중은 감소해온 것으로 볼 수 있다.

지방정부의 이러한 양상은 이원국가론의 명제에 부합하는 것이다. 즉, 다원주의적 정치가 허용되는 지방정부 수준에서 사회소비의 비중이 높을 것이라는 이론적

예측과 일치하는 것이다. 특히 지방의회가 구성된 1990년대 초반 전후인 1986년과 1992년, 그리고 지방자치단체장 직선이 실시된 전후 시점인 1992년과 1997년을 비교했을 때 이러한 결과가 더욱 뚜렷하게 나타났다. 전자의 시기에 광역자치단체는 사회투자의 비중은 32%로 유지되는 가운데 사회비용이 11%에서 5%로 줄고 대신 사회소비의 비중이 48%에서 61%로 늘었다. 이 시기에 기초자치단체도 사회비용을 38%에서 24%로 떨어뜨렸다. 후자의 시기에 기초자치단체는 사회투자의 비중이 48%에서 31%로 떨어지고 대신 사회소비의 비중이 27%에서 43%로 상승했다. 대신 중앙정부가 사회투자의 비중을 늘렸다. 말하자면 지방정부 수준에서 다원주의 정치의 활성화가 이루어져 가는 시기동안 지방정부 세출예산 중 사회소비의 비중은 꾸준히 증가한 것이다. 그리고 중앙정부는 사회투자를 늘림으로써 중앙-지방국가간 기능배분에 관한 이원국가론의 명제가 설명하는 바와 일치하는 변화를 보였다.

2) 지출유형별 예산지출

이어서 지출유형에 따라 지출이 이루어지는 정부수준이 다르다고 하는 이원국가론의 명제를 직접 살펴보면, <그림 3>과 같다.



<그림 3> 한국 국가의 지출유형별 예산지출 비중

첫째, 사회소비의 경우, 광역자치단체가 62-56-48%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 다음으로 중앙정부가 31-25-24%를 담당하였다. 그러나 양자의 비중은 점점 줄어드는 가운데 기초자치단체가 7-19-29%로 점점 그 비중이 상승하여 1997년에는 광역자치단체 다음으로 큰 비중을 차지하였다. 전체적으로 지방정부가 76%를

차지함으로써 이원국가론의 명제에 부합하는 양상을 나타냈다.

둘째, 사회투자의 경우 중앙정부가 56-48-60%로, 전체 사회투자 예산의 절반을 넘는 비중을 차지하였다. 광역자치단체는 28-25-22%로 그 뒤를 이었고, 기초자치 단체는 16-28-18%를 차지하였다. 사회투자의 경우도 주로 중앙정부(및 광역정부)가 담당한다는 이원국가론적 명제에 부합하는 양상을 보였다.

셋째, 사회비용의 경우 중앙정부가 76-74-69%를 담당하였다. 광역자치단체가 가장 작은 비중인 10-6-8%를 차지하였으며, 기초자치단체가 14-20-23%를 차지하여 비교적 큰 비중을 보였다. 사회비용 지출에 대한 수요는 모든 정부수준에서 존재하지만 한국의 경우는 국방비 및 경찰비가 중앙에 집중되어 있기 때문에 중앙정부의 비중이 높게 나타난 것이다. 이 역시 이원국가론의 명제에 부합하는 양상이다.

3) 결 론

전체적으로 보아 한국은 중앙정부가 사회비용 및 사회투자를 담당하고 지방정부가 사회소비를 담당한다는 이원국가론의 명제에 부합하는 양상을 보였다고 할 수 있다. 이러한 정부수준간 배분의 차이의 통계적 유의성 여부를 검증하기 위하여 정부수준을 범주변인으로 하여 각 지출유형별로 일원변량분석을 해 보았다(<표 4>).⁷⁾ 유의미한 결과에 대해서 각 수준 정부간 차이의 1:1 검증을 위해 사후 Scheffe검증을 실시하였다. 여기서 집단간 평균차승 값은 중앙-광역-기초 수준별 차이에서 발생하는 변량을 의미하며, 집단 내 평균차승은 연도별 비중변화로 발생하는 변량을 의미한다. 따라서 F값이 유의미하다는 것은 연도별로 각 정부의 상대적 비중이 변화함을 고려하더라도 각 정부수준간에는 의미 있는 비중차이가 있음을 의미한다. F검증과 아울러 각 지출유형별로 집단간 평균차승과 집단 내 평균 차승 값이 어떻게 다른가를 보는 것도 매우 중요한 분석이다.

<표 4> 한국 국가의 지출유형별 정부간 배분의 차이에 관한 검증

지출유형	평균차승		F	사후검증(Scheffe)		
	집단간	집단내		중앙-광역	중앙-기초	광역-기초
사회소비	1130.111	61.667	18.326**	-28.667	8.333	37.000**
사회투자	1027.444	29.222	35.160**	29.667**	34.000**	4.333
사회비용	3631.000	12.667	286.658**	65.000**	54.000**	-11.000

*p<.01. **p<.005

7) 등분산성에 관한 Levene 검증결과 한국과 일본 모두 모든 분석에 있어서 등분산성에 관한 가정을 충족시키는 것으로 나타났다.

첫째, 사회소비 지출의 경우, F값은 유의수준 0.5%에서 유의미한 것으로 분석됨으로써 정부수준별 비중에 차이가 있는 것으로 나타났다. 좀더 구체적으로 어떤 차이가 나타나는지를 알아보기 위해 Scheffe 사후검증 결과를 보면 광역-기초간 차이가 유의미한 것으로 분석되었다. 중앙-광역간의 차이 값(-28.667)도 $p = 0.012$ 로서 1% 유의수준에 근접해 있다. 이 값이 음(-)으로 나타난 것은 광역자치단체의 비중이 더 크다는 사실을 보여주는 것이다(<그림 3>). 광역자치단체가 다른 정부와 유의미한 차이를 보이는 가운데 전반적으로 광역 및 기초자치단체와 중앙 정부 간에는 유의미한 비중차이가 있다고 할 수 있다. 다만, 집단 내 평균자승 값에서 볼 수 있듯이, 사회소비는 타 지출유형에 비해 연도별 변화가 비교적 컸다.⁸⁾

둘째, 사회투자의 경우, F값은 35.160으로 유의수준 0.5%에서 역시 유의미하게 나타났다. 사후검증결과를 보면 중앙-광역 및 중앙-기초간의 차이가 29.667과 34.000으로 모두 유의미한 것으로 분석되었다($p < .005$). 대신, 광역-기초간에는 차이가 없다. 전체적으로 중앙정부가 광역 및 기초자치단체와 의미 있는 비중의 차이를 보이는 가운데 가장 많은 지출을 담당했다. 이러한 결과는 중앙정부(그리고 광역자치단체)가 주로 사회투자를 담당한다는 이원국가론의 명제를 지지해 주는 것이다.

셋째, 사회비용의 경우, 가장 큰 차이가 드러났다. 집단간 평균자승 값이 세 지출유형 중 가장 크게 나타나 정부수준간 배분이 편중되었음을 보여준다. 그리고 집단 내 평균자승 값도 세 지출유형 가운데 가장 작아 연도별로 매우 안정적인 양상을 보였다. 0.5% 유의수준에서 F값이 유의미한 것은 물론이고, 사후검증 결과에서도 모든 정부수준간 차이가 유의미한 것으로 분석되었다. 중앙-광역간 차이가 65.000($p < .005$)으로 가장 크고, 중앙-기초간에도 의미 있는 차이를 보였다(54.000, $p < .005$). 광역-기초간의 차이는 유의수준 5%에서 의미 있는 것으로 나타나 세 지출유형 가운데 가장 극단적인 배분이 이루어지고 있음을 보여준다. 이 결과는 관료제적 의사결정이 적합한 사회비용 지출을 주로 중앙정부가 담당하고 있음을 뒷받침한다.

3. 일 본

1) 정부수준별 예산지출

일본에서 각 정부수준별로 사회소비, 사회투자, 사회비용 세 지출유형에 대한 예산지출의 비중을 살펴보면, <표 5> 및 <그림 4>와 같다.

8) 사회비용의 경우 시점간 변화가 가장 적었으므로 집단내 평균자승값도 가장 작게 나왔다.

<표 5> 일본 국가의 중앙 및 지방 예산지출 규모(단위: 십억 엔, %)

정책유형	중 앙		지 방						총 계	
			광 역		기 초		계			
사회소비										
1987	44,122	59.4	14,422	19.4	15,752	21.2	30,174	40.6	74,296	100
	40.2		42.7		49.8		46.1		42.4	
1992	59,491	58.0	19,536	19.0	23,618	23.0	43,154	42.0	102,645	100
	42.2		42.7		50.4		46.6		43.9	
1997	78,667	62.3	21,042	16.7	26,541	21.0	47,583	37.7	126,250	100
	46.7		41.9		51.6		46.8		46.7	
사회투자										
1987	33,333	64.9	11,219	21.8	6,802	13.2	18,021	35.1	51,354	100
	30.4		33.2		21.5		27.5		29.3	
1992	40,537	61.0	15,594	23.4	10,369	15.6	25,963	39.0	66,500	100
	28.7		34.1		22.1		28.0		28.5	
1997	44,195	61.3	17,537	24.3	10,416	14.4	27,953	38.7	72,148	100
	26.2		34.9		20.3		27.5		26.7	
사회비용										
1987	7,030	40.7	4,693	27.1	5,566	32.2	10,259	59.3	17,289	100
	6.4		13.9		17.6		15.7		9.9	
1992	8,910	35.9	7,348	29.6	8,577	34.5	15,925	64.1	24,835	100
	6.3		16.0		18.3		17.2		10.6	
1997	10,044	39.7	6,745	26.7	8,503	33.6	15,248	60.3	25,292	100
	6.0		13.4		16.5		15.0		9.4	
기타										
1987	25,212	78.2	3,479	10.8	3,540	11.0	7,019	21.8	32,231	100
	23.0		10.3		11.2		10.7		18.4	
1992	32,135	80.8	3,313	8.3	4,315	10.9	7,628	19.2	39,763	100
	22.8		7.2		9.2		8.2		17.0	
1997	35,571	76.7	4,876	10.5	5,941	12.8	10,817	23.3	46,388	100
	21.1		9.7		11.6		10.6		17.2	
총계										
1987	109,697	62.6	33,813	19.3	31,660	18.1	65,473	37.4	175,170	100
	100		100		100		100		100	
1992	141,073	60.4	45,791	19.6	46,879	20.1	92,670	39.6	233,743	100
	100		100		100		100		100	
1997	168,477	62.4	50,200	18.6	51,401	19.0	101,601	37.6	270,078	100
	100		100		100		100		100	

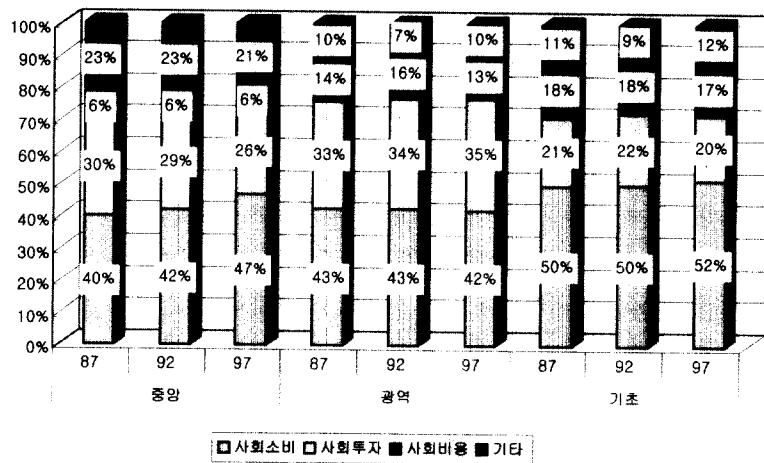
주1 : 사회소비-사회보장관계비, 보건, 병원, 민생, 위생, 노동, 주택, 교육비

사회투자-국토보전 및 개발, 산업경제, 수송, 도로, 에너지

사회비용-국가기관비, 경찰비, 소방비, 방위관계비

주2 : 세출예산 순계기준. 정부간 이전지출은 지방정부 세출로 계산. 국채정리기금 제외.

출처 : 중앙정부 예산은 일본 대장성 주계국 편, 「재정통계」. 지방정부 예산은 일본 지방재정조사연구회 편, 「지방재정통계연감」.



<그림 4> 일본 국가의 정부수준별 예산지출 비중

첫째, 중앙정부의 경우, 1987-1992-1997년 사이에 사회소비는 중앙정부 예산의 40-42-47%를 차지하였다. 그 비중도 계속 증가하였음을 볼 수 있다. 사회투자는 비중이 점차 줄어들어 30-29-26%를 차지하였고, 사회비용은 6%를 유지하였다. 일본 중앙정부에서 특이한 것은 기타로 분류된 항목의 비중이다. 23%를 차지하는 기타 항목 가운데 일본 정부의 국가채무비 비중은 10%포인트, 정부 내 예탁금상환 및 이자지급과 관련된 자금운용부 특별회계가 13%포인트를 구성하였다.

둘째, 지방정부의 경우도 중앙정부와 유사한 양상을 보였다. 광역자치단체(즉, 도도부현(都道府縣))은 사회소비의 비중이 43%, 사회투자의 비중이 33-34-35%, 사회비용의 비중이 14-16-13%를 차지하였다. 기초자치단체(즉, 시정촌(市町村)) 예산은 50%가 사회소비에 지출되었고 약 21%가 사회투자에 지출되었다. 사회비용에는 18%의 예산을 지출하였다.

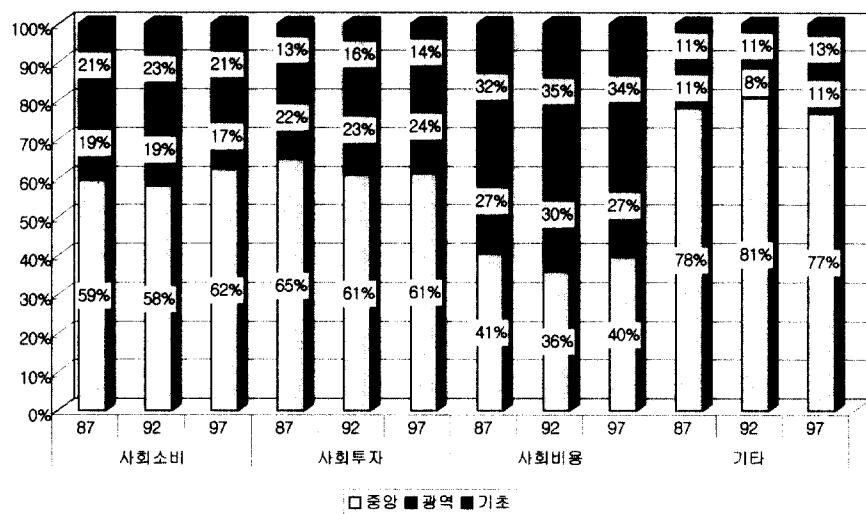
종합하면, 정부수준별 예산지출 비중을 보았을 때 일본은 이원국가론의 명제와 부합하는 것으로 보기 어렵다. 지방정부의 경우, 사회소비의 비중이 50%에 가까운 점에서 이원국가론의 명제와 부합하는 면이 있지만, 중앙정부의 경우도 사회투자 및 사회비용 지출의 규모가 사회소비의 규모에 미치지 못하고 있다. 즉, 지방정부만을 볼 때는 명제와 일치한다고 할 수 있겠으나, 세출예산 구조에 있어서 중앙정부와 지방정부간에 기능배분의 결과 발생할 수 있는 차별이 없는 점에서 볼 때 이원국가론의 명제를 뒷받침 해주는 것으로 보기 어렵다. 한편, 일본 중앙정부에서 사회비용 지출의 비중이 낮은 이유는 작은 비중의 국방비(전체 중앙정

부 예산의 1% 수준에 미달) 때문인 것으로 해석된다.

2) 지출유형별 예산지출

이어서 정부기능별로 지출예산의 정부수준간 배분이 다르게 이루어진다는 이원국가론의 명제를 분석해 보면, <그림 5>와 같다.

첫째, 사회소비의 경우, 앞서 정부수준별 예산지출 비중을 살펴볼 때보다 더욱 명확하게 이론과의 상반성을 보여준다. 일본은 중앙정부가 정부 전체 사회소비 지출의 59~58~62%를 차지하였다. 이는 사회소비 지출에 관하여 지방정부에 그 기능을 배분-이원화-한다는 이원국가적 전략이 예상하는 결과와는 다르다.



<그림 5> 일본 국가의 지출유형별 예산지출 비중

둘째, 사회투자의 경우 전체의 약 62%를 중앙정부가 담당하였다. 그리고 광역자치단체가 약 23%, 기초자치단체가 약 15%를 차지하였다. 중앙정부의 비중이 매우 높은 가운데 중앙 및 광역자치단체가 85%를 차지하여 이론이 제시하는 예상과 부합하며, 한국의 경우와도 일치한다.

셋째, 사회비용의 경우는 전체 사회비용 가운데 중앙정부가 41~36~40%, 광역자치단체가 27~30~27%, 기초자치단체가 32~35~34%를 차지하였다. 사회비용은 기능상 주로 억압기능과 관련된 것이며(O'Connor, 1973), 그 의사결정에 있어서 관료적 결정이 적합한 유형이다(Offe, 1975). 따라서 이러한 기능에 대한 수요는 중앙 및 지방정부에서 동시에 존재할 것이며, 일반적으로는 중앙정부의 비중이 높을 것으

로 예상된다. 다만 국가의 특성에 따라 구체적인 예산지출의 상대적 규모는 달라질 것이다. 일본의 경우는 국방비의 비중이 작고 경찰 및 소방기능이 지방분권화되어 있다는 점에서 지방정부의 비중이 높은 결과를 나타낸 것으로 해석된다.⁹⁾

3) 결 론

종합해 보면, 일본의 경우는 사회소비의 기능배분에 있어서 이원국가론에서의 예상과는 다른 양상을 보이는 점이 가장 큰 특징이다. 즉, 일본은 사회소비 지출 규모가 한국에 비해 매우 클 뿐만 아니라, 이 가운데 많은 부분이 중앙정부에 의해 관리되고 있는 것이다. 이러한 정부간 배분의 차이가 통계적으로 유의미한지를 <표 6>을 통해 확인해보기로 한다.

<표 6> 일본 국가의 지출유형별 정부간 배분의 차이에 관한 검증

지출유형	평균자승		F	사후검증 (Scheffe)		
	집단간	집단내		중앙- 광역	중앙- 기초	-기초
사회소비	1581.778	2.333	677.905**	41.333**	38.000**	-3.333
사회투자	1963.111	2.889	679.538**	39.333**	48.000**	8.667**
사회비용	90.778	4.111	22.081**	11.000**	5.333	-5.667

*p<.01, **p<.005

전반적인 결과를 보면, <표 4>의 한국에 비해 집단간 평균자승 값이 크고 집단내 평균자승 값이 매우 작게 나타났다. 이는 <그림 3>과 <그림 5>를 비교했을 때에도 직관적으로 확인된다. 즉, 일본은 한국에 비해 종단적 변화는 거의 없었기 때문에 집단 내 평균자승 값이 작게 나타남과 아울러¹⁰⁾, 전반적으로 중앙정부의 비중이 높게 나타난 결과가 반영된 것이다. 그만큼 종단적 변화가 비교적 심한 한국에 비해 통계적으로 보다 안정적인 결과가 도출된다. 좀더 구체적으로 지출유형별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회소비의 경우 유의수준 0.5%에서 정부수준간 차이는 유의미한 것으로

9) 이러한 한일간의 차이를 제거한 상태에서 양국의 사회비용 지출의 양상을 비교한 <그림 6>을 참고할 것.

10) 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.

나타났다. Scheffe 사후검증 결과를 보면 중앙-광역자치단체간에 41.333 ($P<.005$), 중앙-기초자치단체간에 38.000 ($p<.005$) 차이가 유의미하다. 광역자치단체-기초자치단체간 차이가 없는 가운데 중앙과의 차이가 크기 때문에 일본의 경우 사회소비 지출에서 중앙정부의 역할이 가장 크다는 사실을 확인할 수 있다.

둘째, 사회투자의 경우 역시 유의수준 0.5%에서 F값이 유의미하게 나타났다. 사후검증 결과를 보면 중앙-광역자치단체 및 중앙-기초자치단체, 광역자치단체-기초자치단체 간에 차이가 모두 유의미한 것으로 나타났다 ($p<.005$). 즉, 사회투자 지출은 정부수준별로 매우 차별적인 양상을 드러낸다. 중앙이 가장 중요한 역할을 수행한다고 볼 수 있으며, 사회소비의 경우와는 달리 이러한 결과는 이원국가론의 명제에 부합한다는 결론을 지지해준다. 특히 사회투자는 중앙정부와 광역자치단체의 비중이 의미가 있는 바, 광역자치단체는 기초자치단체와도 유의미한 차이를 보이고 있다 (8.667, $p<.005$).

셋째, 사회비용의 경우, 한국과 달리 차이가 가장 작게 드러났다. F값이 유의수준 0.5%에서 유의미하게 나타났지만 집단간 평균자승이 사회소비와 사회투자에 비해 매우 작다는 것은 사회비용 지출이 정부수준별로 비교적 고르게 배분되고 있다는 의미이다. Scheffe 사후검증 결과로 이를 확인할 수 있다. 중앙-광역자치단체만이 11.000의 차이가 유의수준 0.5%에서 유의미하게 나타났지만 상대적으로 폭이 작고, 중앙-기초자치단체, 광역자치단체-기초자치단체는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 이러한 분석 결과는 일본의 경우 이원국가적 명제에 부합하지 않음을 보여주는 것이다.

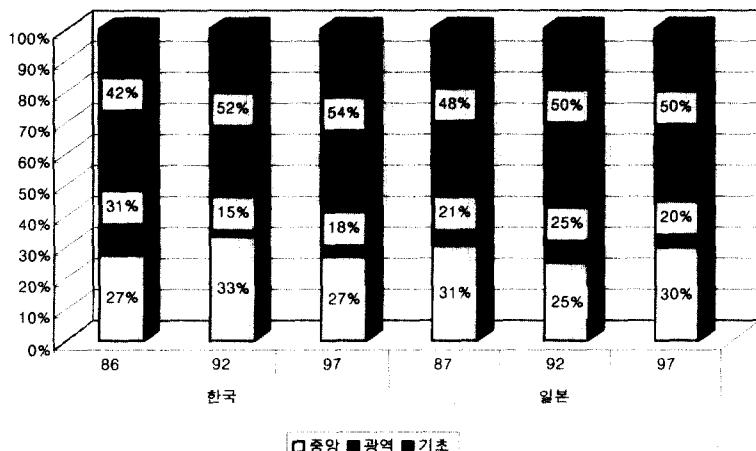
IV. 결 론

이상의 실증적 분석을 종합해 볼 때, 한국이 일본에 비해 좀더 이원국가의 특성에 부합하는 것으로 결론 지을 수 있다. 좀더 구체적으로 다음과 같이 요약 정리 할 수 있다.

첫째, 사회비용 지출의 경우, 정부 전체에 대한 중앙정부의 비중에 있어서 한국(약 70%)이 일본(약 40%)에 비해 훨씬 높다. 따라서 사회비용 지출에 있어서 한국은 일본에 비해 훨씬 더 이원국가의 특성에 부합하는 것으로 결론을 지을 수 있다. 이처럼 한국의 중앙정부 지출 가운데 사회비용 지출의 비중이 높은 것은 많은 국방비 지출과 역시 중앙정부에 속해 있는 경찰기능 때문이다. 반대로, 일본의 경

우 상대적으로 적은 규모의 국방비 지출에 더하여, 경찰기능의 상당부분이 광역자치단체에서 이루어지고 있다.

한일 두 나라간 국방비와 경찰관련 지출을 제외한 나머지 사회비용 지출의 정부수준간 비중을 분석해 보면, 한일 두 나라가 매우 유사한 양상을 나타나내고 있음을 알 수 있다(<그림 6>). 즉 두 나라 모두 사회비용 지출이 중앙정부(한국 30% 및 일본 29%), 광역자치단체(한국 21% 및 일본 22%), 기초자치단체(한국 49% 및 일본 49%)로 배분되고 있다.



<그림 6> 한일 사회비용 지출 비중 : 국방비 및 경찰관련 지출 제외

둘째, 사회투자 지출의 경우, 정부 전체에 대한 중앙정부의 비중에 있어서 한국(약 55%)이 일본(약 62%)에 비해 다소 낮다. 따라서 중앙정부에 관한 한 일본이 한국에 비해 이원국가론에 보다 부합한다. 광역자치단체의 경우, 한국(25%)과 일본(23%)은 유사한 비중을 차지한다. 중앙 및 광역 정부를 합한 비중에 있어서 한국(80%)과 일본(85%)은 모두 거의 절대적인 비중을 차지한다. 반면 기초자치단체의 경우, 한국(20%)과 일본(15%)이 모두 낮은 비중을 차지한다. 결국, 한일 두 나라가 모두 사회투자지출에 있어서 이원국가론의 명제에 부합하는 것으로 결론을 내릴 수 있다.

한편, 각 정부수준별로 전체 지출에서 사회투자가 차지하는 비중 면에서 보면, 중앙정부의 경우 한국(39%)이 일본(28%)에 비해 높은 비중을 차지하였다. 더욱이 기초자치단체의 경우 한국(42%)이 일본(21%)에 비해 매우 높다. 광역자치단체는

한국(32%)과 일본(34%)이 유사하였다. 정부수준별 분석의 결과는 한국이 일본에 비해 사회투자 지출의 상대적 규모가 크다는 사실을 보여준다. 한국의 경우가 일본의 경우에 비해 중앙 및 광역 정부 수준에서 사회투자 지출이 높은 비중을 차지하는 것은 그만큼 한국이 이원국가에 더 가깝다는 것을 의미한다. 그러나 한국의 경우가 일본의 경우에 비해 기초자치단체에서도 사회투자의 비중이 높은 것은 모형의 예측에서 벗어나는 것이다. 다만, 한국 기초자치단체의 경우, 1981년~1986년~1997년 시기에 사회투자는 46%~48%~31%로 감소한 반면, 사회소비의 비중이 14%~27%~43%로 뚜렷이 증가함으로서 이원국가론의 명제에 부합하는 변화를 보이고 있다(<그림 2>).

셋째, 사회소비 지출의 경우, 전체 사회소비 지출에서 중앙정부가 차지하는 비중은 일본(약 60%)에 비해 한국(약 27%)이 훨씬 낮다. 중앙정부의 지출구조에 있어서도 사회소비 지출이 차지하는 비중은 일본(약 40%)에 비해 한국(약 15%)이 훨씬 낮다. 반면, 한국 기초자치단체의 경우, 중앙-지방간 배분에서 7%~19%~29%로 점차 비중이 높아지는 반면, 일본 기초자치단체는 21%~23%~21%로 유지되고 있다¹¹⁾(<그림 3> 및 <그림 5>). 그리고 한국 기초자치단체 세출예산에서 사회소비가 차지하는 비중도 1997년에는 43%에 이르러 이원국가의 특성에 부합하는 변화를 보였다. 일본 역시 기초자치단체의 예산구조만 본다면 사회소비 지출이 50%에 달한다. 그러나 상대적 비교에서 기초자치단체의 사회소비 지출 규모가 중앙정부의 경우에 비해 매우 작은 점에서 큰 의미를 부여하기는 힘들다. 요컨대, 사회소비 지출에 있어서는 한국이 일본에 비해 매우 뚜렷한 이원국가적 특성을 보이는 것으로 판단된다.

이처럼 중앙-지방간 기능 배분에 있어서 한국이 일본에 비해 이원국가의 특성에 좀더 부합하는 것으로 분석된 연구결과는 한국 국가의 의사결정이 다원주의적 이기보다는 엘리트주의적 특성에 부합되는 특성을 지니고 있음을 보여준다. 일본도 중앙정부의 비중이 높은 점에 있어서 한국과 유사하지만, 정부지출 배분의 이원화가 한국에 비해 상대적으로 심하지 않은 점에서 차이가 있다. 이원국가론의 중요한 시사점 가운데 하나는 국가기능의 수행에 있어서 지방정부가 지닌 한계점이다. 국가의 핵심적인 체제유지 기능과 자본축적 기능은 중앙정부 수준에서 엘리트 중심의 의사결정 방식에 의해 이루어지고, 지방정부 수준에서는 다만 사회

11) 한국의 경우 광역자치단체에 포함된 교육비를 다시 광역-기초간에 배분하는 점을 고려하면 기초자치단체의 사회소비지출 점유율은 더욱 높아질 것이다.

소비 기능이 이루어진다는 것이다.

이 연구에서는 정부지출 규모를 기준으로 중앙-지방간 기능배분을 측정하려고 하였다. 그러나 정부수준간의 기능배분을 측정하기 위해서는 지출규모 외에 인력, 조직, 그리고 각종의 제도들을 또한 포함시킬 필요가 있다. 또한, 한일 두 나라는 국가기능의 수행이 국가기구 외에 다양한 준(비)정부조직들 (qua(n)gos)을 통해 이루어지고 있다(정용덕·최태현, 1999). 따라서 이원국가적 특성을 분석하기 위해서는 이들 준(비)정부조직들의 기능을 또한 분석할 필요가 있다. 이와 같은 사항에 대한 보완은 향후 과제로 남는다.

참 고 문 헌

- 문진국, “우리나라 중앙-지방간 행정기능의 배분에 관한 연구,” 서울대학교 행정학석사 학위논문, 2000.
- 이종수, “지방정부와 국가이론,” 「한국행정학보」 제27권 제3호, 1993.
- 정용덕, “한일 중앙-지방정부간 국가기능 배분에 관한 실증적 연구 : 공공선택 모형의 적용을 중심으로,” 「국제지역연구」 제10권 제2호, 2001.
- 정용덕·최태현, “한국 자본주의국가의 기능과 기구 : 1982-1997,” 「행정논총」 제37권 제1호, 1999.
- Cawson, A., “Pluralism, Corporatism and the Role of the State,” *Government and Opposition*, vol. 13 no. 2, 1978.
- Cawson, A. & P. Saunders, “Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle,” in R. King, ed. *Capital and Politics*, London : Routledge and Kegan Paul, 1983.
- Dearlove, J. & P. Saunders, *Introduction to British Politic*, Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1984.
- Dunleavy, P., “The Limits to Local Government,” in M. Boddy and C. Fudge (eds.), *Local Socialism?*, London : Macmillan, 1984.
- Low, N., *Planning, Politics and the State*, London : Unwin Hyman, 1991.
- O'Connor, J., *The fiscal crisis of the state*, NY : St Martin's Press, 1973.
- Offe, C., “The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation,” in L. Lindberg, et al. eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, MA : Heath, 1975.

- Saunders, P., *Social Theory and the Urban Question*, London : Hutchinson, 1981.
- Saunders, P. & A. Cawson, "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle," R. King, ed. *Capital and Politics*, London : Routledge and Kegan Paul, 1982.
- Saunders, P., "Rethinking Local Politics," in M. Boddy and C. Fudge (eds.), *Local Socialism?*, London : Macmillan, 1984.
- Sharpe, L., "Functional Allocations in the Welfare State," *Local Government Studies*, Jan./Feb., 1984.
- Stoker, G., *The Politics of Local Government*, 2nd ed., London : Macmillan, 1991.