

地方債發行規制의 論理와 逆論理

Pros and Cons for Local Debt Regulation

金正浩

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

<目次>

- I. 序論
- II. 公共債發行의 效果에 關한 諸學說
- III. 國債와 地方債의 差異點
- IV. 地方債는 어느정도 地方債의인가?
- V. 政治體制와 地方債發行의 適正性 여부
- VI. 危險統合效果와 地方債의 發行
- VII. 結論

I. 序論

그동안 이룩한 급속한 경제성장의 과정에서 우리나라의 지방자치제는 한동안 유보되어 왔으나 우리도 이제는 조만간 지방자치제를 실시할 시점에 도달하였다. 지방자치는 지역주민들의 일을 자신들이 원하는 바대로 그리고 스스로의 힘으로 해결하여 가는 정치제도라고 할 수 있다. 자신들의 일을 스스로의 힘으로 해결한다 함은 공공사업자금을 자주재원으로 충당함도 포함하기 때문에 지방공공재의 공급에 소요되는 자금을 어떠한 방법으로 조달할

것인가에 대한 논의는 지방자치의 실시에 있어 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

지방공공재 공급비용을 충당함에 있어 우리는 두가지의 방법을 생각하여 볼 수 있다. 첫째는 사업착수 당시 모든 사업비용을 주민들로부터 엄출하는 방법이고 또 하나는 지방채를 발행함으로써 상환을 연기하는 방법이다. 일반적으로 경상적 경비는 전자에 의하여, 자본적 경비는 후자에 의하여 이루어지는 것이 상례이나 그 근거 및 효과에 대한 구체적 논의는 찾아 보기가 힘들다.

제2장 및 제3장에서는 우선 정부에 의한 공공채 발행의 효과에 대한 제학설을 살펴본 후, 국채와 지방채의 차이점을 밝힌다. 제4장은 우리나라의 지방정부들이 발행하고 있는 지방채가 과연 어느 정도 지방채적인지를 설명한다. 제5장은 주민대표에 대한 임명제와 직선제 하에서 지방채의 적정발행이 달성될 수 있는지를 유추하고 제6장에서는 지방채의 발행이 주민들의 자본조달비용을 낮춤으로써 주민복지의 증가에 기여함을 보여준다. 제7장은

결론이다.

II. 公共債發行의 效果에 관한 諸學說

재정학분야의 연구는 크게 나누어 자원이용의 효율성 증진방안과 개인간 또는 계층간 형평성 증진방안이라는 두가지로 대별되는데, 공공채의 효과에 대한 대부분의 재정학적 논의는 주로 국채발행의 부담이 현재세대와 미래세대간에 어떻게 배분되는가에 관한 것 즉 후자의 범주에 속하는 것들이다.

민간이든 정부이든간에 각 주체들이 어떠한 행위를 하였다는 것은 그만큼 다른 행위를 하지 못하였다는 것을 의미하기 때문에 그에 따른 희생은 어떠한 형태로든 발생하기 마련이다. 공공부문의 경우 그와 같은 희생이 과연 개인간·계층간에 어떻게 나누어지는가의 문제는 피할 수 없는 질문이다. 물론 법적으로 정부행위의 외형적 비용에 대한 부담주체가 구체적으로 명시되어 있기는 하나 재정학에서 문제시하는 것은 외형적비용이 실질적으로 발생하는 진정한 사회적 비용과 일치하지 않을 뿐만 아니라 법적 부담주체가 구체적으로 명시되어 있다고 하더라도 그들이 다른 사람들에게 그 부담을 전가할 수 있다면 실질적 부담주체는 법적 부담주체와 다를 수 있다는 사실이다.

공공채무의 부담배분 효과에 관한 논의는 주로 국가채무를 대상으로 하여 이루어져 왔으며 동일한 국가의 사업을 그 사업이 시행되는 동안 그 사회를 구성하고 있는 주민들로부터 추렴하여 시행할 경우와 채권을 발행한 후 오랜기간 동안 상환할 경우의 상이한 두 경우에 있어서 사업에 따른 사회적비용의 실질적

부담자가 어떻게 달라지는가에 대한 추론을 주된 내용으로 하고 있다. 이것은 결국 공공채무의 발행에 의한 사업부담을 현재대가 지는가 아니면 미래의 세대가 지는가의 문제로 귀착되어지는 것이다.

여기에 대해서는 두가지의 상반된 견해가 존재한다. 대표적 고전경제학자인 리카도(David Ricardo)의 同等定理(Ricardian Equivalence Theorem)로 대표되는 현재대 부담론이 그 하나이고 또 다른 하나의 학설은 1987년 노벨 경제학상 수상자인 뷰캐넌(James M. Buchanan)의 미래세대 부담론이다.

전자의 경우는 정부가 투자재원을 조달함에 있어서 그것을 현재의 주민들에게 부담시키든 아니면 채무를 발행하든간에 실제적으로 이루어지는 투자행위에는 변함이 없다는 사실에 초점을 두고 논의가 진행된다. 예를 들어 고속도로를 건설하기 위한 재원을 조달함에 있어 정부가 취할 수 있는 방법은 (1)세금의 일시적인 추가적 부과를 통한 조달 및 (2)공공채의 발행에 의한 자원조달 등 두가지가 있을 수 있다. 정부지출로 인한 비용의 부담은 궁극적으로 민간부분의 소비감소를 통한 효용감소로 나타나게 된다. 고속도로 건설사업에는 노동력, 시멘트, 토지, 자갈, 설계용역 등의 자원이 투입되어야 하는데 고속도로가 건설된다면 그에 투입되는 자원은 다른 용도로는 이용할 수가 없으므로 여타부분의 소비가 축소되며 바로 이것이 고속도로의 건설에 투입되는 사회적 비용이다.

자원조달의 방법이 어떠한간에 고속도로 건설에 투입되는 자원의 질 및 양은 변함이 없기 때문에 민간부분의 소비가 줄어들므로 인하여 발생하는 비용은 자원조달방법의 내용

과는 관계없이 공공사업이 진행되는 동안 그 사회를 구성하고 있는 세대가 지게 된다는 것이다. 이러한 내용을 동등정리(Equivalence Theorem)라 부르는 것은 부담의 주체가 재원조달방법이 어떠한지 동일하다는 내용 때문이다.

한편 뷰캐넌(James M. Buchanan)과 같은 학자는 위의 논리와는 상반된 주장을 한다. 뷰캐넌도 공공사업이 진행되는 동안 공공부문의 지출로 인하여 민간부문의 소비감소를 통한 효용감소가 발생한다는 데에는 이의를 제기하지 않는다. 그가 이의를 제기하는 것은 공공채를 발행하였을 경우 그 공공채를 매입하는 행위가 자발적 행위라는 점을 전제할 때 공공채의 매입자는 미래의 더 바람직한 소비패턴을 달성하기 위하여 현재의 소비를 줄이는 행위를 한 것이라는 점을 강조한다. 즉 공공채의 매입을 일종의 저축행위로 간주하는 것이다. 공공채의 매입이 다른 대안들에 비하여 특별히 불리하다면 공공채의 매입행위는 일어나지 않았을 것이기 때문에 결국 공공채의 매입자를 비롯한 현재대는 공공사업에 따른 어떠한 부담도 지지 않으며 공공채를 상환하는 기간동안에 그 사회내에 거주하는 자들이 공공채에 의한 사업의 부담을 지게 된다는 것이다.

한편 바로우(Barro, 1974)는 리카도의 동등정리를 부활시키는 이론을 제시하였다. 그의 이론은 현재대가 자신의 2세들에게 자신들의 부를 상속할 의지가 있다고 가정할 경우, 공공채의 공급재원을 어떠한 방법으로 충당하든 그 효과는 동일하여짐을 보여준다. 만약 耐久公共財(Durable Public Goods)의 공급재원이 공공채부으로 충당된다면 민간부문을 구성하는 개인들은 자신들이 원래에 계획했던 상속

액을 축소할 것이기 때문에 공공채의 공급을 통한 상속과 개별적 상속액의 합계는 동일하여 진다는 것이다. 따라서 바로우의 이론에 따르면 공공채가 과도하게 발행될 특별한 이유가 없다는 것이다.

바로우의 이론에 대하여 뷰캐넌과 로우백(Buchanan and Roback, 1987)은 공공채 발행의 효과가 계획된 상속액의 크기에 의하여 좌우됨을 보여준다. 만약 자신들의 2세들에 대한 상속의사가 전혀 없는 사람들일 경우 공공채무의 발행은 결국 자신들의 실질소득의 증가를 의미하므로 내구공공채의 공급을 전적으로 채무의 발행에 의존하려한다. 따라서 상속의지가 약한 사람들이 많은 사회라면(또는 자식이 없는 사람이 많은 사회라면) 공공채무는 과도하게 발행되는 경향을 가진다는 것이다.

전통적으로 공공채는 소비의 경합성이 존재하지 않는(Non-Rivalry in Consumption) 재화로 여겨져 왔으나 뷰캐넌(Buchanan, 1963)의 클럽이론(Club Theory)이후 공공채의 사용에도 혼잡(Congestion)이 존재한다는 사실이 주목을 받아 왔다. 어셔(Usher, 1977)는 내구공공채의 소비에 혼잡현상이 존재할 경우 국가간 이민이 공공채소비혼잡에 영향을 준다는 주장을 펴다. 즉 이민나온 나라의 경우 공공채의 혼잡은 덜해지는 반면 이민을 받아들이는 나라는 공공채의 혼잡이 심해진다는 것이다.

국가간 인구이동과 공공채공급에 관하여 리드(Leeds, 1989)는 공공채의 발행에 의한 재원조달이 신규이민자들에 의한 내구공공채의 무임승차(Free Rider)를 방지함으로써 세대간 형평성을 증진시킴을 보여준다.

공공채발행의 효과에 대한 위와 같은 논의

는 주로 국가채무에 대한 것들이어서 지방채 발행의 효과를 예측하는데에 그대로 적용하기는 어렵다. 지금부터는 우선 국채와 지방채간에 어떠한 차이가 존재하는지를 밝히려 한다.

III. 國債와 地方債의 差異點

재정학 분야에서 이루어지는 공공채 부담의 歸着에 대한 논의는 주로 중앙정부에 의한 국가채무에 대하여 이루어져 왔다. 국가재정에 관한 논의는 1776년 아담 스미드의 국부론이 발간된 이후 200년의 역사를 가지고 있는데 반하여 지방재정은 티보(C. Tiebout)의 1956년 논문(Tiebout, 1956) 이후 고작 30여년의 역사 밖에 가지고 있지 못하다는 점을 감안할 때 지방채에 대한 문헌의 최소현상은 그리 놀라운 사실이 아니다.

재정학은 국가의 대표기관인 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 가장 중요한 차이를 경제선을 통과하는 자원의 이동을 통하여 공공부문의 행위에 수반하는 비용 또는 혜택을 파악하거나 또는 향유할 수 있는가의 여부에서 찾는다. 중앙정부의 경우 어떤 행위주체가 경제선의 통과를 통하여 공공지출의 비용부담 또는 혜택향유에서 벗어나려고 함은 대부분 그 자원의 국적변화(사람인 경우 이민)를 의미하므로 그와 같은 행위에는 큰 비용이 수반된다. 따라서 중앙정부에 관한 연구의 경우 폐쇄성을 가정하는 것이 일반적이다. 즉 중앙정부의 재정적 행위에 의하여 자원(사람을 포함)이 이동한다고 하더라도 그 이동의 결과는 궁극적으로 중앙정부의 관할 범위를 벗어나지 못한다는 것이다.

지방정부의 경우는 중앙정부와는 달리 자원

의 이동에 대하여 매우 취약하다는 속성을 갖는다. 거주이전의 자유가 보장되는 상황에서 행위주체들이 원하기만 한다면(물론 이전비용이 발생하기는 하지만) 얼마든지 다른 지방정부의 관할구역으로 이동할 수 있기 때문이다. 따라서 지방정부의 재정적 행위에 따라 각 지방정부에 속하는 자원의 대소가 쉽사리 바뀔 수 있는 것이다. 이와 같은 현상은 한 도시권 내에 여럿의 지방정부가 존재하는 경우 그리고 한 도시권의 권내 통합정도가 심화될수록 심하게 나타난다. 비록 현재는 각각 상이한 지방정부의 관할구역내에 속한다고 할지라도 그 지방정부의 행위가 자신들에게 유리하다면 머물러있을 것이지만 자신들에게 불리한 결과를 가져온다면, 또는 다른 지방정부의 관할에 속하는 것이 유리하다면 얼마든지 현재의 위치를 떠날 수 있기 때문이다. 지방재정 관련 연구들이 주로 대도시권에 속하는 지방정부 및 주민들의 재정적 행태에 관한 것이라는 사실은 바로 이와 같은 지방정부의 개방성에 기인한다.

국가채무와 지방채가 가지는 효과의 차이는 중앙정부와 지방정부가 가지는 폐쇄성 및 개방성으로부터 출발한다.

일반적으로 공공채 발행에 따른 채무의 상환패턴과 편익발생의 패턴은 서로 일치하지 않는 것이 상례이다. 따라서 지방정부에 의한 지방채발행의 경우 주민들은 지역간 이주를 통하여 비용 및 편익발생 패턴의 불일치 현상으로부터 이득을 볼 수 있다. 편익이 비용을 상회하는 기간 동안은 머물러 있다가 그 반대의 현상이 일어나면 그 지방자치단체를 떠나 버릴 수 있기 때문이다. 그러나 중앙정부에 의한 국가채무의 발행의 경우 그 구성원인 국민들이 어떻게 이동하든지-이민을 가지 않는

한-비용·편익 발생 패턴의 불일치를 통하여 이득을 볼 수는 없다. 지리적 위치에 의하여 비용부담의 주체가 결정되지 않기 때문이다. 따라서 국가채무의 발행을 주민이동에 의하여 왜곡될 가능성이 적으나 지방채는 왜곡의 가능성이 큰 것이다.

바로우(Barro, 1974)의 논의를 기점으로 하여 시작된 상속의지와 공공채의 적정발행경향에 대한 논의도 지방채의 경우는 적용가능성이 희박하다. 지방공공채(Local Public Goods)는 그 속성상 편익이 미치는 범위가 지리적으로 한정된 지역에만 국한되는 것이 일반적이다. 따라서 어느 지역에 속한 사람들이 그 공공채의 내구연한이 다음세대에 까지 미치는 공공채를 자신들의 부담으로 공급한다고 하더라도 자신들의 2세들이 그 혜택을 받게되리라는 보장이 없다. 만에 하나 자신들이 죽을 때까지 그 지역에 머물러 있다고 하더라도 자기 자식세대도 그러리라는 것을 장담할 수 없기 때문이다. 따라서 지방채의 발행과 관련하여서는 주민들의 상속의지가 문제되지 않는다.

IV. 地方債는 어느 정도 地方債的인가?

지방채는 대상사업, 인수선의 자금, 발행형식, 응모의 임의성, 상환방법등의 기준에 따라 다양하게 구분할 수 있으나¹⁾ 본 논문에서는 연구의 목적상 효과의 동질성을 위주로 다음과 같이 지방채를 분류한다.

〈표1〉 지방채의 분류기준

자금보조유무	모집방법	상 환 재 원		발행목적
시가 차입	임의인수	지방자치단체채원	일반채원	수익사업
보조 차입	강제인수	수익자부담		순수공공채의 공
		국 가 재 원		급

먼저, 차입하는 자금의 성질에 따라 차입금에 대한 이자비용이 달라질 수 있는데 만약 시중에서 통용되는 이자율을 그대로 지불하여야 한다면 市價借入이고 시장이자율 이하의 이자율만 지불해도 되는 자금이라면 補助借入이라 부르기로 한다. 모집방법에 있어서는 만약 지방채 인수자의 자발적 의사에 의하여 인수가 이루어진다면 임의인수, 인수자의 의사와는 무관하게 강제로 부과할 경우는 강제인수이다. 한편 지방채의 상환에 사용되는 자금은 지방자치단체의 자체자금 및 국가재원으로 대별될 수 있다. 상환에 사용되는 지방자치단체의 재원은 다시 재원의 특성상 수익자부담의 원칙에 입각한 사업수익금과 조세 및 교부세를 주된 내용으로 하는 일반재원이 있다.

시장이자율보다 낮은 이자율로 자금이 조달되는 보조차입은 궁극적으로 국가가 소유하는 법적 강제력에 근거한 장기저리 채권의 강제소화 및 중앙정부투융자 자금의 선별배정으로 구성되는데 이와 같은 경로를 통한 지방채 자금의 조달은 실질적으로 조세 또는 국고보조금적 성격을 갖는다. '만약 자본에 대한 시장이자율이 연리 R이라 하여보자.²⁾ 어느 지방자

1) 지방채의 자세한 분류에 대해서는 이재성 외 4인, 「지방채 관리제도에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1987, pp.8-14 참조

2) 자본시장에 대한 정부의 엄격한 규제가 이루어지는 우리나라에서 시장이자율이 얼마인지는 분명치 않다. 한가지 분명한 것은 진정한 시장이자율은 은행이자율과 사채시장이자율의 중간 어디쯤에 위치하여 있으리라는 것이다.

치단체가 상수도사업의 시행을 발행이율 연리 r , 상환조건 a 년거치 일시상환의 상수도 공채 B 원어치를 발행한 후 그것을 각종 인허가시 첨가소화한다고 할 때 이것이 어느정도의 조세적효과를 갖는가에 대하여 생각하여 보자. 인수자들이 보유한 공채총액의 가치는 a 년 후 상환받게될 B 원의 현재가치와 a 년간 발생할 이자의 현재가치의 합이다. a 년 후에 상환되는 원금의 현재가치는 B 를 시장이자율 R 로 할인한 것이므로 $B/(1+R)^a$ 이고, 보유기간 동안 발생하는 이자의 현재가치는 $\sum_{t=1}^a rB/(1+R)^t$ 이다. 따라서 강제소화된 공채의 진정한 현재가치 $NPV(B)$ 는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$NPV(B,r,a) = \frac{B\{(R-r) + r(1+R)^a\}}{R(1+R)^a} \dots(1)$$

식(1)은 이 지방채를 보유함으로써 상환받게 되는 금액의 현재 가치인 동시에 발행지방채의 액면가 B 원중 지방자치단체가 상환해야만 하는 돈의 크기인 것이다. 따라서 지방자치단체가 채권발행시 거두어들인 지방채 총액 B 와 상환해야하는 금액의 현재가치간의 차이, 즉

$$B - NPV = \frac{B(R-r)\{R(1+R)^a - 1\}}{R(1+R)^a} \dots\dots(2)$$

만큼의 자금은 강제소화의 대상이 된 각종 인허가를 필요로 하는 자들이 지방자치단체에 강제로 납부한 셈이다. 결국 진정한 의미의 지방채는 식(1)의 NPV 에 국한되며 식(2)의 $B - NPV$ 는 지방채라는 형식을 빈 지방채의 추가 징수분인 셈이다. 인수자가 그 자치단체에 속하지 않는 사람이라면 지방채의 첨가소화는 租稅輸出(Tax Exporting)의 역할을 겸한다.

만약 동일한 조건의 자금을 중앙정부의 기

금으로 부터 용자 받는다면 식(2)만큼의 액수는 실질적으로 중앙정부로 부터의 보조를 의미하기 때문에 형식만 달리할 뿐 국고보조금 수령행위가 동시에 발생한 셈이 된다.

발행된 지방채를 어떠한 재원으로 상환한 것인가의 문제도 지방채부과의 효과에 큰 영향을 줄 수 있다. 진정한 의미에서의 지방채라면 그에 대한 상환의 주체는 당연히 발행의 주체인 지방자치단체이어야 한다. 지방자치단체가 상환의 주체가 될 경우 상환의 재원은 두가지가 될 수 있다. 그 하나는 주로 지방자치단체 주민들의 세금 및 교부금으로 구성되는 일반재원으로 부터의 상환이고 둘째는 지방채에 의하여 만들어진 시설물의 이용자들이 지불하는 수익금으로 부터의 상환이다. 전자의 경우 지방채 자금의 지출로 인한 혜택의 여부와 관계없이 상환의 부담이 지워지는 반면 후자의 경우는 지방채자금지출의 직접적 수혜자들만이 상환의 주체가 된다.

한편 지방채발행의 주체는 지방자치단체임에도 불구하고 상환의 주체는 중앙정부가 관장하는 국가재원인 경우가 있다. 재해복구자금등이 그러한 경우인데 이와 같은 채무의 경우 형식은 지방채이지만 실제적 효과의 측면에서는 국가 채무의 발행에 의한 국고보조금 지급이라고 해석될 수 있다.

V. 政治體制와 地方債發行의 適正性여부

1. 공공재 적정공급의 의미

지방정부에 의한 지방채의 발행이 상급정부에 의하여 규제되어야 하는가 또는 지방정부의 자율에 맡겨야 하는가는 지방채의 발행을 지방정부의 자율에 맡겼을 경우 지방채의 발

행을 통한 지방공공재의 공급이 사회적 최적 상태와 비교할 때 과도(과소)하게 이루어지는가 또는 최적상태를 달성할 것인가에 달려있다. 만약 지방채의 자율발행이 과도(과소)한 공공재의 공급을 초래한다면 지방채의 발행에 대한 상급정부의 규제가 필요한 것이고 적정 공급이 실현된다면 규제는 불필요하여지는 것이다. 따라서 지방채발행에 대한 규제의 필요성 유무를 논하기에 앞서 과연 적정한 공공재의 공급을 어떻게 정의할 것인가 하는 질문이 대두된다.

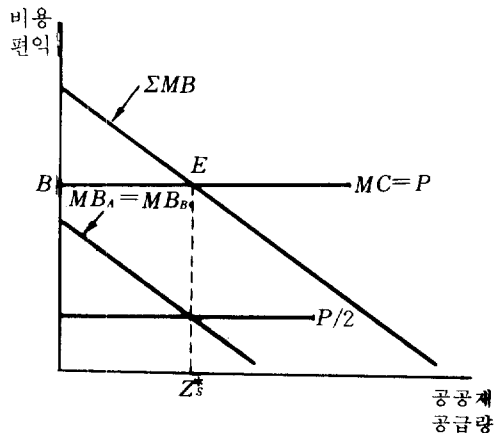
사회적 최적(Social Optimum)이란 富 및 소득의 분배상태에 대한 논의를 배제한 상태에서 주어진 자원이 가장 효율적으로 이용되는 상태를 의미한다. 일반적으로 재정학에서는 파레토 최적(Pareto Optimum)을 사회적 최적상태로 간주하는데 파레토 최적상태란 체제내에 존재하는 임의의 한 구성원의 효용을 증가시키기 위해서는 반드시 다른 구성원의 효용감소가 따르는 상태를 의미한다.³⁾ 어떤 재화의 생산량이 사회적으로 파레토 최적상태에 있을 때는 그에 따른 社會的 限界便益과 社會的 限界費用이 일치되는 현상이 나타나는데 공공재의 경우도 여기에서 예외일 수는 없다.

공공재는 소비의 非競合性(Non-Rivalness in Consumption)과 非排除性(Non-Excludability)을 그 특징으로 한다. 이에 비추어 볼 때 공공재의 공급에 따른 사회적 편익은 그 공공재의 편익이 미치는 범위내에 존재하는 모든 사람이 향유하는 私的 便益(Private Benefit)의 합계라고 간주할 수 있다. 私的

限界代替率(Private Marginal Rate of Substitution)의 人的합계가 공공재의 限界變換率(Marginal Rate of Transformation)과 동일해 질 때에 공공재의 최적공급이 달성된다는 사무엘슨의 조건(Samuelson's Condition)⁴⁾은 바로 공공재의 공급에 따른 사회적 편익과 사회적 비용이 일치해야 함을 의미한다.

[도1]에서 MA_A 와 MB_B 는 A와 B 두 주민으로 구성되는 지방자치단체에 있어서 공공재를 공급할 경우 A와 B가 각각 느끼는 공공재의 사적 한계편익이며, ΣMB 는 양자의 합, 그리고 MC 는 공공재의 공급에 따른 한계비용을 의미한다. 이 그림에서 社會的 純便益은 사회적 한계편익곡선과 한계비용곡선 사이의 면적에 의하여 대표된다. 따라서 사회적 순편익의 극대화는 순편익이 ΔABE 가 되는 Z_s^* 에서 이루어진다. 즉 Z_s^* 가 최적 공공재의 공급량인 것이다.

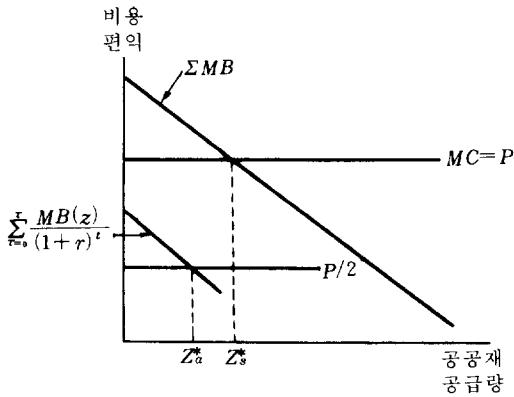
[圖1] 최적 공공재 공급



3) Boadway and Wildasin (1984), pp.14-17 참조

4) 상계서, pp. 85-95

(圖2) 내구공공재의 최적공급



편익이 오랜기간을 통하여 발생하는 耐久公共財(Durable Public Goods)의 경우 시간에 대한 약간의 고려를 필요로 한다. 어떤 지방정부가 T기간 동안 모든 주민들에게 동일한 편익을 발생시키는 내구공공재 Z를 공급하려 한다고 하여 보자. 공공재의 공급량을 Z, 주민의 수를 n, 공공재 1단위 공급비용을 P라 하자. 상급정부로부터의 지원이 존재하지 않고 또한 공공재 공급비용을 주민들이 균일하게 부담한다고 가정할 경우 공공재의 총공급비용은 ZP이고 1인당 부담액은 ZP/n이다. 만약 기존의 주민이 다른 지역으로 이사를 가고 그 자리를 다른 지역주민이 채우게 될 경우 두 사람은 동일한 사람으로 간주한다. 이 내구공공재의 공급을 순수한 지방재정자금으로 충당한다고 할 경우 비용염출의 대표적 대안으로 다음과 같은 두가지의 방법을 생각하여 볼 수 있다.

(i) 일시불에 의한 부담 : 현재의 期에 1인당 D만큼 부담.

(ii) 지방채의 발행 : 일정기간 거치후 Ts부터 Te까지 每期 1인당 C만큼 균등상환

내구공공재의 공급이 사회적 최적수준을 유지하려면 그에 따른 사회적 한계편익이 한계

비용과 일치하여야 한다. 즉, 각각의 경우에 있어서 다음과 같은 관계가 성립한다.

(i) 일시불

$$\left. \begin{aligned} (a) \sum_{t=0}^T nMB(Z)/(1+r)^t &= P \\ (b) ZP &= nD \end{aligned} \right\} \dots\dots(1)$$

(ii) 지방채의 발행

$$\left. \begin{aligned} (a) \sum_{t=0}^T nMB(Z) \cdot (1+r)^t &= P \\ (b) ZP &= \sum_{t=1}^T nC/(1+r)^t \end{aligned} \right\} \dots\dots(2)$$

(圖2)는 내구공공재의 최적공급량 Z*를 도시한 것이며 (圖3)은 편익이 T기간 동안 일정한 비율로 발생하고 지방채의 발행에 따른 채무의 상환은 Ts기간 동안 거치 후 Te기간까지 균등상환하는 것을 가정하였을 때 지방채사업에 따른 편익 및 비용흐름의 구조를 나타낸다. 그림에서 횡축은 시간의 흐름을 그리고 종축은 각 시점에서 발행하는 비용 및 편익의 현재가치를 의미한다. 편익 및 비용부담액이 균등하다고 가정하였음에도 불구하고 그림에서 각각을 나타내는 선이 우하향함은 각 시점의 편익 및 비용들이 사회적 할인률로 할인되었기 때문이다. 그림은 지방채사업에 따른 1인당 한계편익 OAHT는 1인당 한계비용 TsBFTe와 동일하도록 그려져 있는데 이는 지역주민들의 지역간 이주가 허용되지 않을 경우 식(2)가 성립해야 함을 그림으로 표현한 것이다.

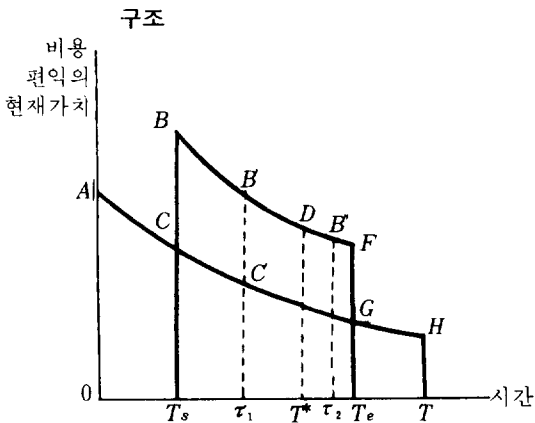
2. 首長 公選制하에서의 주민이동과 지방채 발행

우리의 논의는 中位投票者 假說(Median

Voter Hypothesis)⁵⁾로 부터 출발한다. 대의 정치가 실시되고 있는 정치 상황에서 주민들의 대표자인 지방자치단체의 수장 및 지방의회의원들은 중위투표자가 원하는 바를 정책의 목표로 삼지 않을 수 없다는 것이다. 따라서 지방정부의 지방채발행액은 중위투표자가 원하는 지방채발행액과 일치한다.

이미 언급하였듯이 지방정부의 가장 중요한 특성은 인구이동의 가능성이다. 이절에서는 공선제 하에서의 지역간 인구이동 가능성이 공공재의 공급에 미치는 효과를 알아보기로 한다. 논의에 앞서 한가지 지적할 것은 공공부문의 결정이 주택가격 및 주택의 임대료에 영향을 줄 수 있다는 점이다. 타 지방자치단체의 운영상황 및 미래에 대한 정보가 완벽한 상태에서 공공부문의 효율성 유무는 그 지역이 발생시키는 효용의 크기와 직결되며 그 효

〔圖3〕 지방채사업에 따른 비용 및 편익흐름의 구조



용을 누리기 위해서는(대부분의 경우) 해당

지역내 주택에의 거주를 필요로 하기 때문에 결국 주택가격 및 임대료는 공공부문의 운영상태와 직접적인 연관을 가진다. 그러나 만약 정보의 흐름이 완전하지 못하다든가 또는 임대료 및 주택가격이 경제적 동기 이외의 요인에 의해서 결정된다면 공공부문의 결정이 주택가격에 영향을 주지 않을 수도 있다. 본 연구에서는 이들 각각의 경우에 공공재의 공급이 어떻게 이루어지는지를 살펴보기로 한다.

(1) 공공부문과 주택시장이 무관한 경우

먼저 공공재 공급비용을 주민들의 일시불로 충당하는 경우를 생각하여 보자. 최적 공공재 공급량 하에서 중위투표자가 부담해야 하는 한계비용은 P/n 이다. 그의 이주시기가 $\tau < T$ 이라면, 즉 그 내구공공재가 소멸되기 이전에 이주를 하게 된다면 그가 누리게 되는 한계편익의 현재가치는 다음과 같다.

$$\sum_{t=0}^{\tau} MB(Z)/(1+r)^t$$

식 (1)로 부터

$$\sum_{t=0}^{\tau} MB(Z^*)/(1+r)^t < \sum_{t=0}^{T_e} MB(Z^*)/(1+r)^t = P/n$$

이 된다. 즉, 중위투표자의 입장에서 보면 공공재의 공급이 사회적 최적상태를 유지한다고 하더라도 공공재소멸 이전에 移住하게 된다는 사실 때문에 개인적으로는 최적이 아닌 것이다. 따라서 일시불에 의하여 내구공공재의 설치비용이 충당되고 가까운 시일 내에 이사할 가능성이 있을 경우 이 투표자는 공공재의 적정공급을 회피하게 된다. 공공재의 공급이 중위투표자의 의사에 따른다면 그가 누리는 사회적 한계편익과 한계비용이 일치하게 되는 점, 즉

$$\sum_{t=0}^{\tau} MB(Z^*_a)/(1+r)^t = P/n \dots\dots\dots(3)$$

5) 중위투표자 가설에 대해서는 공공선택이론(Public Choice Theory)에 관한 대부분의 교과서에 잘 설명되어 있음. 예를 들어 상계서, pp.139-160, Feldman(1980), pp. 161-175, Browning and Browning (1983), pp. 54-64.

이 성립하는 점에서 공공재의 공급이 이루어질 것이다. 공공재의 공급에 따른 사회적 편익은 공공재의 공급이 증가할수록 감소하므로 식(3)에 의한 실제 공급량 Z^*a 는 사회적 적정 공급량 Z^*s 보다 작아진다. 즉 인구가동의 가능성이 클 경우 주민들로 부터 건설시의 모든 비용을 엄출한다면 내구공공재는 과소공급된다는 것이다.

이번에는 지방채를 발행하여 내구공공재의 건설비용을 T_s 까지 거치한 후 매년 일정액씩을 상환하는 경우를 생각하여 보자. 여기에서도 중위투표자의 이주 가능성이 문제시 된다.

이 그림(3)에서 T^* 는 $OAET = T_sBDT$ (또는 $OACT_s = CBDE$)가 성립되는 시점이다. 이 중위투표자의 이주시기가 T^* 이전이라고 하여 보자. 그림에서 τ_1 과 같은 시점을 상정하여 볼 수 있다. 이 경우 그가 부담하여야 하는 총비용은 $T_sCC\tau_1$, 총편익은 $OAC\tau_1$ 인데 $OACT_s = CBDE$ 이고 $T^* > \tau_1$ 이기 때문에 총비용 $T_sCC\tau_1$ 은 총편익 $OAC\tau_1$ 보다 작다. 일단 이 자치단체로부터 이주하여 나가게 되면 이주시점 이후에 이 자치단체 내에서 일어나는 모든 사태는 이 사람과는 무관하기 때문이다. 따라서 이주시점이 T^* 이전으로 예상되는 경우 한계편익은 한계비용을 상회하기 때문에 더 많은 지방채의 발행을 원할 것이고 이것은 결국 과도한 지방채의 발행을 의미한다. 지방채발행의 남발효과는 τ 가 0에 가까울수록 더욱 심하게 나타난다.

이제 τ 가 T^* 부터 T 사이일 경우(예를 들어 τ_2)를 생각하여 보자. 이 때에는 앞의 경우와는 달리 한계편익($OAC\tau_2$)이 한계부담($T_sBB\tau_2$)보다 작다. 따라서 중위투표자가 이와 같은

상태에 있다면 그림에서 표현된 것보다 작은 액수의 지방채 발행을 원할 것이며 이것은 과소한 지방채의 발행을 의미한다.

만약 τ 가 T 이후일 경우(또는 전혀 이주가 이루어지지 않을 경우) 이 중위투표자는 내구공공재가 존속하는 전기간동안의 한계비용 및 한계편익을 고려할 것이므로 양자는 일치하며 따라서 지방채의 발행은 최적의 상태를 달성한다.

지금까지 논의한 바를 그림으로 다시 정리하면 [圖5]와 같다. 이 그림에서 횡축은 중위투표자의 이주시점을, 그리고 종축은 이주시점의 변화에 따라 이 중위투표자에게 돌아가는 순편익(한계편익 - 한계비용)의 현재가치를 표현한다. 순편익은 이주시점이 지방채의 상환이 시작되는 T_s 일 때에 극대화 되었다가 그 이후부터는 감소하여 T^* 에서 0이 되고 상환종료시점인 T_e 에서 극소화되며 공공재의 편익이 소멸되는 T 이후에는 다시 0으로 복귀한다. 따라서 이주시점이 $0 < \tau < T^*$ 면 과다발행, $T^* < \tau < T$ 이면 과소발행이 이루어진다. 적정지방채의 발행이 이루어지는 것은 $\tau = T^*$ 이거나 $\tau = T_e$ 인 경우에만 국한된다.

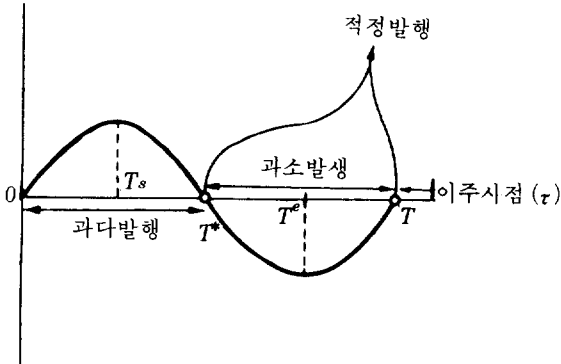
(2) 공공재의 공급과 주택시장이 관련을 가질 경우

지금까지의 논의는 지역주민들의 이주가 다른 변수들에게는 전혀 영향을 주지 않는다는 가정하에 진행되어 왔다. 그러나 지역간 주민들의 이동은 주택가격에 민감한 영향을 준다. 주택가격이 주민이동에 대하여 특별히 민감하게 반응하는 것은 위치의 고정성 때문이다.

하나의 대도시가 여러개의 자치단체로 구성되어 있을 때 이 도시의 균형은 어느 자치단체에 속하여 살든 동일한 효용을 얻을 수 있

〈圖4〉 이주시점과 지방채발행의 순편익

순편익의 현재가치.



을때에 달성된다. 만약 甲이라는 자치단체에 속하여 사는 것이 특별히 낮은(또는 높은) 효용을 발생시킨다면 그 자치단체에 속한 사람들 중 일부는(또는 다른 자치단체의 주민들은) 甲으로부터 다른 자치단체로(또는 甲 자치단체로) 이주함으로써 지역에 따른 효용의 차이를 극복하려 할 것이고 결국 그와 같은 동기에 의한 이주는 모든 자치단체의 효용이 동일해질 때 멈추게 된다.

어느 한 지방자치단체가 공공부문을 비효율적으로 운영한다면 그 부담은 결국 그 자치단체에 속하여 있거나 또는 앞으로 그 자치단체에 속하여 살아갈 주민들이 부담하게 된다. 따라서 특별히 비효율적으로 재정을 운영하는 자치단체의 주택들은 효율적으로 운영되는 자치단체의 주택들보다 비효율성의 정도만큼 임대료가 낮아질 수 밖에 없다. 물론 임대료의 하락은 주택매매가격의 하락을 의미한다. 한편 다른 자치단체의 상대적 有利性은 증가하므로 甲 이외의 지역의 주택가격은 상승한다. 만약 도시권 전체의 주택재고에 대한 甲 자치단체의 주택재고의 비율이 무시할 수 있을 정도라면 甲의 비효율적 지방채 운용에 따른 타

지역 주택가격의 상승도 무시할 수 있을 정도일 것이며, 甲 지역의 주택재고가 도시 전체에서 차지하는 비중이 커질수록 타지역 주택가격의 상승폭도 커지게 된다.

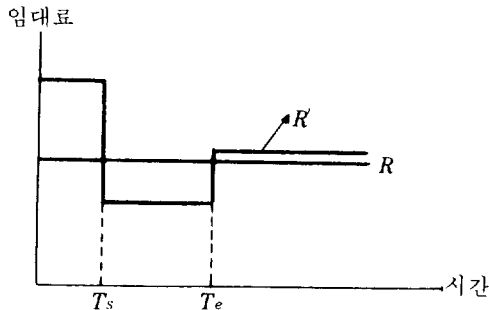
어떤 소규모 지방정부의 경우를 예로 들어 보자. 여기에서 소규모라는 용어를 사용하는 것은 그 자치단체에 속한 주택재고(또는 인구 규모)가 도시권 전체의 주택재고에 비하여 무시할 수 있을 정도임을 의미한다. 따라서 이 소규모 자치단체가 지방채 운용을 아무리 비효율적으로 하더라도 다른 지역의 주택가격에는 영향을 미치지 못한다는 것이다.

이제 甲이라는 소규모의 자치단체가 지방채를 과도하게 또는 과소하게 발행함으로써 지방채제도를 비효율적으로 운영하고 있다고 하여 보자. 공공부문의 비효율성은 결국 그 지역에 살고 있거나 또는 앞으로 살게 될 주민들이 부담하게 된다. 따라서 甲 자치단체의 주택에 대한 수요는 감소하게 되며 甲 자치단체의 주택에 대한 임대료는 기타 효율적으로 운영되고 있는 지역의 임대료에 비하여 비효율성의 정도만큼 하락하게 된다. 지역주민들은 이와같은 주택가격의 변화에 대한 어떤 반응을 나타낼 것인데 그 반응의 방향은 임차인이나 또는 주택소유자이냐에 따라 상반된 양상을 띄게 된다.

우선 지방채의 발행과 임대료간의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 지방채 발행 이전의 예상임대료의 흐름을 R이라 할 때 지방채 발행 이후 임대료의 흐름은 R'으로 표현할 수 있다. 발행시점이 0으로부터 T_s까지는 거치기간이므로 그 주민들이 혜택은 보나 비용은 부담하지 않는 기간이며 이것은 결국 주민들

의 실질소득 증가로 간주될 수 있다. 따라서 임대료는 거차기간 동안 실질소득의 증가만큼 증가한다. 상환이 이루어지는 기간 동안(T_s 부터 T_e)은 편익이 비용을 하회하므로 실질소득의 감소가 나타나며 그만큼 임대료도 하락한다.

〈圖5〉 임대료의 변화



이는 임차인의 경우 지방채의 발행이 이루어지는 한 공공재 공급의 적정성과는 관계없이 동일한 실질소득을 누릴 수 있음을 의미한다. 따라서 중위투표자가 임차인이라면 그는 지방채발행액에 대하여 무관심할 것이라는 예상을 하여 볼 수 있으며 그에 따른 공공재의 공급이 적정수준을 유지할 것인지 아닌지는 이론적으로 결정되지 않는다.

그러나 주택소유자는 지방채의 적정발행을 원하는 경향을 갖는다. 공공재의 공급을 통한 사회적 순편익의 증가분은 바로 주택의 가격으로 자본화(Capitalization)되는데 순편익의 극대화는 공공재의 공급이 최적상태일 때에 달성되기 때문에 주택소유자들은 내구 공공재의 최적공급을 원하게 되는 것이다. 따라서 중위투표자가 주택소유자라면 그러한 지방자치단체의 내구공공재 공급을 위한 지방채발행은 적정수준을 유지할 것이므로 그에 대한 상급정부의 규제는 불필요한 것이 된다.

3. 首長任命制下에서의 지방채 발행

제3공화국 이래 우리나라의 지방자치단체의 수장, 즉 특별시장, 직할시장, 도지사, 기타 시장, 군수 등은 중앙정부의 임명에 의하여 선발되어왔다. 지방정부의 정책결정이 지방자치단체장의 의지에 크게 좌우된다는 의미에서 중앙정부에 의하여 임명된 자치단체장의 행태와 주민들의 투표행위에 의하여 선출된 장의 행태 사이에는 커다란 차이가 존재할 수 있다. 자치단체장 자신의 이익과 지방주민들의 이익이 합치되는 경우를 가장 이상적인 상태라고 할 때 후자의 경우는 전자의 경우에 비하여 이와 같은 이상적 상태를 달성할 가능성이 훨씬 크기 때문이다.

전자의 경우에 있어서 자치단체장 인사에 대한 지역주민의사의 영향력은 민원 등 간접적 통로를 통해서만 이루어지게 되며 중앙정부가 인사권을 행사함에 있어 그와 같은 지역주민의 의사표시는 참고사항에 지나지 않을 가능성이 크다. 반면 후자의 경우, 즉 지역주민들이 스스로 자신들이 속한 자치단체의 장을 투표로 선출할 경우 선출된 지방정부의 장은 지역주민들의 의사에 가장 충실한 자일 가능성이 크며 따라서 지방정부의 행위는 지역주민의 의사에 직접적 영향을 받게되는 것이다.

지방채의 발행에 있어서 자치단체장의 이익과 지역주민들의 이익간의 관계는 첨예한 양상을 띤다. 두말할 필요도 없이 공공재가 발행됨은 지출행위는 현재에 일어나나 채무의 상환행위는 추후에 일어남을 의미한다. 따라서 임명제하 자치단체장의 경우 자신의 재직시에 지방채의 발행이 이루어질 경우 그의 상환이 이루어진 시기에는 이미 자신은 그 자리

에 있지 않는 것이 통례이다. 지방채의 발행이 이루어질 경우 자치단체의 장이 누리게 되는 편익은 자신의 실적이 올라간다는 것, 그리고 지역숙원사업이 해결됨으로 인하여 누리게 되는 지역주민들로 부터의 일시적 칭송 등이고 반면 그에 따른 비용은 지방채의 상환이 이루어짐에 따른 주민들의 租稅抵抗 및 재정의 압박등이다. 임명제하에서의 자치단체장의 경우 순환근무를 원칙으로 하고 있고 또한 한 지역에서의 근무기간이 짧기 때문에 채무의 발행에 따른 편익은 최대한 누릴 수 있으나 그에 따른 비용은 자신이 아닌 타인이 지게 되는 경향을 가진다. 따라서 임명제하에서의 지방채는 과도하게 발행되려는 경향을 가지며 이것이 바로 지방채발행규제의 논리인 것이다.

VI. 危險統合效果(Risk Pooling Effect)와 地方債의 發行

얼마정도의 자금을 가지고 있는 어떤 사람을 생각하여 보자. 이 사람이 자신의 돈을 투자한 경우 그로부터 수익이 발생할 것이다. 만약 이 사람이 자신의 돈을 남에게 빌려준다면 그와 같은 투자수익은 포기하여야만 한다. 따라서 그로부터 돈을 빌려쓰는 사람은 최소한 자본의 機會費用-대출자가 돈을 빌려주지 않았을 때 얻을 수 있는 최대의 수익-만큼을 이자로 지불하지 않으면 대출자는 대출을하려하지 않을 것이다. 또한 대출자는 자신의 돈을 빌린 사람이 자신의 돈을 갚지 않을 가능성을 상쇄할 만큼 이자율이 높지 않다면 자본의 자발적 대출행위는 이루어지지 않는다. 따라서 시장이자율은 무위험하에서의 자본수

익률(Risk Free Rate of Return)에 대출자마다의 고유한 위험을 상쇄할 만한 위험 프리미엄(Risk Premium)을 합한 것이라 할 수 있다. 즉,

$$\text{市場利率} = \text{無危險 資本收益率} + \text{危險 프리미엄}$$

이 된다. 돈을 빌어쓰는 사용자가 돈을 갚지 않을 위험이 높다면 그만큼 이자율은 높아지고 그 위험이 작다면 이자율은 낮아지는 것이다. 한편 돈을 빌려쓰는 입장에서는 이와 같은 시장이자율외에도 각종 서류를 구비하거나, 보증인을 세워야하는 등 추가적 비용을 부담하여야 한다. 이와 같은 節次的 費用을 α 라 하면 실제의 자본비용은 시장이자율에 α 를 더한 값이 된다.

$$\begin{aligned} \text{實際의 資本費用}(\beta) &= \text{市場利率} + \alpha \\ &= \text{無危險 資本收益率} \\ &\quad + \text{危險프리미엄} + \alpha \end{aligned}$$

지방채의 발행에 있어서도 이와같은 논리⁶⁾는 피할 수 없다. 즉 지방정부의 대출금 상환 불능의 위험성이 높다면 대출자들은 높은 이자율을 요구하게 되고 그러한 위험성이 낮다면 비교적 낮은 이자율로도 지방채의 발행이 가능하여 진다. 여기에서 우리가 문제시하는 것은 비록 지방채발행의 주체는 지방정부일지라도 궁극적으로 그 자금을 조달하는 것은 지방자치단체를 구성하는 지역주민들이라는 것이다. 이제 어느 지방정부가(도로 등) 지방공공채의 공급을 위하여 100억의 자본을 필요로 한다고 하여보자. 이자율에 대한 보조가 이루어지지 않는다면 지방정부는 이 자금을 다음과 같은 방법을 통하여 조달할 수 있다.

6) 이와 같은 논리는 지방채 뿐만 아니라 모든 공공채무에 적용될 수 있다.

(1) 채무를 발행하지 않고 주민들로 부터 부담금을 징수하는 방법

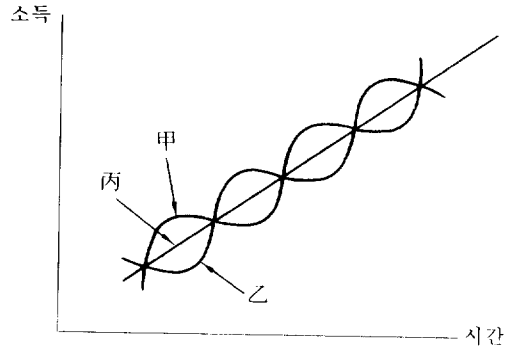
(2) 지방채를 발행하는 방법

먼저 (1)의 경우를 생각하여 보자. 지방정부의 대규모 재정지출을 위하여 지역주민들이 일시적으로 많은 액수를 지방정부에 납부하게 되면 당시 지역주민들의 가처분소득이 일시적으로 감소하게 되며 이에 따른 일시적 소비지출의 감소가 따르게 된다. 소비가 감소함에 따라 마지막 소비의 한계효용은 증가하므로 지역 주민들은 자신의 미래의 소득(재산소득을 포함한다)을 담보로 하여 자금을 차입함으로써 소비의 時點間 平準化를 이루려할 것이다. 즉, 지방정부의 자본적 지출을 가능하게 하기 위하여 개별주민들이 빚을 지게 되는 것이다. 이 때에 개별 주민들이 부담해야 하는 자본의 비용, 즉 이자율은 각자가 안고 있는 위험에 비례한다.

이제 지방정부가 채무발행 행위의 주체가 되는 (2)의 경우를 생각하여 보자. 지방정부에 의한 채무발행이라 할지라도 결국 실제적 상환의 주체는 지역주민이라는 점에서 (2)와 (1)은 동일한 효과를 갖는다. 그러나 (1)과 (2)간에 존재하는 상이점은 각각의 경우에 적용되는 자본사용의 비용, 즉 시장이자율 및 α 가 다르다는 점이다. 이와같은 효과는 다양한 여러 위험발생자를 포괄하는 단일 의사결정주체가 존재할 때에 발생하는데 그 구체적 내용을 다음의 [圖6]을 통하여 살펴보기로 하자. [圖6]의 甲 및 乙은 지역주민 甲 및 乙이 가 지리라고 예상되는 가처분소득의 경로를 나타낸다.

비록 주기가 다르기는 하나 甲 및 乙이 내포하는 가처분소득의 평균적 추이 및 변동폭

[圖6] 공공채 발행과 위험상쇄 효과



은 동일하도록 가정하였으므로 차입이 이루어질 경우 양자는 동일한 이자를 지불하여야 한다. 이제 지방정부가 甲 및 乙 대신하여 채무 부담행위를 하는 경우를 생각하여 보자. 이 경우 지방정부 전체에서 발생하는 가처분 소득의 평균은 丙으로서 앞의 경우와 동일하나 가처분소득의 변이는 존재하지 않는다. 즉 서로 상반된 위험을 내포하고 있는 개별위험발생자가 통합될 경우 위험은 상당히 감소한다는 것이다. 따라서 내재된 위험에 의하여 발생하는 위험프리미엄은 감소하게 되고 이것은 결국 지역주민들이 평균적 자본비용을 낮추는 효과를 갖는다.

지방채의 발행에 따른 자본비용의 감소효과는 절차적비용 α 에서도 나타난다. 각 주민들이 개별적으로 채무를 발생시킬 경우 각자가 절차적 비용을 부담하여야 하나 창구를 일원화하여 지방정부가 단일 채무를 발생한다면 서류마련, 보증 및 담보의 설정 등의 모든 절차적 비용이 감소한다.

따라서 지방채의 발행에 의한 집단적 채무 부담행위는 자본조달 비용을 가져옴으로써 개별적 채무부담의 경우에 비하여 높은 주민효용을 가능하게 하는 것이다.

VII. 結 論

지방정부의 자율적 결정에 의한 지방채의 발행이 최적수준을 벗어나 비효율적 공공재의 공급을 초래한다면 최적공공재의 공급을 달성하기 위하여 지방정부의 지방채발행에 대한 상급정부의 규제가 필요하다. 본 논문에서는 내구공공재를 공급함에 있어서 어떠한 경우에 적절한 지방채의 발행이 달성될 수 있는지를 살펴보았다.

지방채를 포함한 공공재의 발행은 개인별로 내포하는 위험요인을 서로 상쇄시킴으로써, 그리고 주민각자가 개별적으로 부담해야 하는 절차적 비용을 감소시킴으로써 주민들의 자본 조달비용을 낮추어주는 順機能을 담당한다.

국채와 지방채간에 존재하는 근본적인 차이점은 지방채의 경우 인구가동에 매우 취약하다는 것과 따라서 주민들의 후세대에 대한 상속의지가 작용하지 못한다는 점이다. 지역주민들의 대표기관인 지방정부가 지역주민들의 의사에 따라 정책을 시행한다면, 즉 지방자치단체 주요구성원들이 주민직선에 의하여 선출된다면 지방정부의 내구공공재 공급행태는 지역주민들의 이주 가능성에 따라 큰 영향을 받게 되는데 그 영향의 내용은 주택시장이 공공부문의 결정에 의하여 영향을 받는지의 여부에 따라 결정된다. 주민들은 이사할 때까지 자신이 당면하는 사적 한계편익과 사적 한계비용이 일치하는 점에서 공공재를 공급하려 할 것이므로 만약 양자가 무관하다면 공공재는 과도하게 공급되는 경향을 나타낸다. 한편 양자가 밀접한 관련을 맺고 움직일 경우 임차인과 주택소유자의 행태 사이에는 차이가 존재하게 된다. 주택시장이 공공부문의 효율성

과 밀접하게 관련을 가질 경우 임대료는 공공재 공급의 최적성 여부를 그대로 반영하게 되므로 임차인은 지방채의 발행을 통하여 얼마만큼의 공공재가 공급되든 자신의 이익에는 전혀 무관하다. 반면 주택소유자의 경우 자신의 자산가치는 공공재의 최적공급이 달성될 때에 극대화되므로 최적공급을 유도하려 할 것이다. 임차인이 다수를 점하고 있는 지방자치단체의 경우 적정량의 공공재 공급이 이루어진다는 보장이 없게 되나, 자가집유자가 다수를 점하는 지방자치단체의 경우 공공재의 공급이 적정수준을 유지하게 될 것이라는 예측을 해볼 수 있다.

우리나라의 주택시장이 공공부문의 결정에 대하여 어느정도 민감하게 반응하는지에 대한 구체적 연구결과가 없기 때문에 그에 대하여 단정적 결론을 내리기는 어렵다. 그러나 기존의 임차인에 대하여 시장 임대료를 그대로 적용하기 보다는 그보다 훨씬 낮은 임대료를 부과하는 것이 임대인들의 관례적행태라는 사실을 우리는 상식적으로 알고 있다. 그와 같은 상식이 옳다면 지방채의 발행을 통한 내구공공재의 공급은 적정수준을 벗어나 과도하게 이루어지는 경향을 떨 것이므로 지방채의 발행규모에 대해 중앙정부가 적정수준에서 규제를 할 필요가 있다고 하겠다.

한편 현재와 같이 자치단체장의 선출이 중앙정부의 임명에 의존할 경우 그에 의한 결정이 최적공공재의 공급을 달성하리라는 보장이 없으며 따라서 지방채의 발행에 대한 규제의 필요성이 생겨난다.

그러나 우리는 그와 같은 결론에 대하여 확신을 가질 수는 없다. 공공부문의 행태와 주택시장간의 관계에 대한 구체적 연구사례들이

없고 또한 규제의 주체인 상급정부가 과연 적정수준이 무엇인지를 알고 있느냐의 문제가 여전히 존재하고 있기 때문이다.

참 고 문 헌

- 이 재성의 4인, 「지방채관리제도에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1987
- Barro, R. (1974) "Are government bond net worth? *Journal of Political Economy*, 82(6), pp. 1095-1117
- Boadway, R. and D. Wildasin(1984), *Public Sector Economics*, Little Brown and Company
- Browning, E. and J. Browning(1983), *Public Finance and the Price System*, Macmillan
- Buchanan, J. (1958) *Public Principles of Public Debt*, Richard D. Irwin
- Buchanan, J(1965), "An Economic theory of clubs" *Economica*, 33 : 1-14
- Buchanan J.(1976) "Barro on the Ricardian equivalence theorem" *Journal of Political Economy*, 84(2) : 337-342
- Buchanan, J. and J. Roback(1987) "The incidence and effects of public debt in the absence of fiscal illusion." *Public Finance Quarterly*, 15(1) : 5-25
- Feldman, A.(1980), *Welfare Economics and Social Choice Theory*, Martinus Nijhoff Publishing
- Leeds, M.(1989), "Government debt, immigration, and durable public goods" *Public Finance Quarterly*, 17(2) : 227-235
- Tiebout, C.(1956), "A pure theory of local expenditure" *Journal of Political Economy*, 64 : 416-424
- Usher, D(1977) "Public property and the effects of migration upon the residents of the migrants' countries of origin and destination" *Journal of Political Economy*, 85(5) : 1001-1020