

재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향 분석

The Empirical Analysis of the Impact of Fiscal Decentralization on Public Sector Performance

홍 근 석 (한국지방행정연구원 연구위원 - 제1저자)
이 서 희 (한국지방행정연구원 부연구위원 - 공동저자)
주 운 현 (건양대학교 국방경찰행정학부 교수 - 교신저자)

Abstract

GeunSeok Hong / SeoHee Lee / WoonHyun Choo

This study empirically analyzes the impact of fiscal decentralization on public sector performance, focusing on national competitiveness and government efficiency. It also explores whether the effects of fiscal decentralization on public sector performance differ based on the income level of countries. This study uses a panel dataset of 25 OECD member countries, covering the period from 2001-2020. The results show that fiscal decentralization improves national competitiveness and government efficiency. Moreover, the impact of revenue decentralization on public sector performance is larger than expenditure decentralization. Finally, the impact of fiscal decentralization on national competitiveness and government efficiency varies depending on the national income level. It is also found that the impact of fiscal decentralization on public sector performance is insignificant among 13 countries with a GDP per capita of less than \$40,000.

Keywords: fiscal decentralization, public sector performance, national competitiveness, government efficiency, world competitiveness score

I. 서론

중앙정부의 권한과 기능을 지방정부로 이양하자는 주장은 1970년대 이후 나타난 정부실패를 치유하기 위한 목적으로 제기되기 시작하였다. 특히 지방정부의 재정적 자율성과 책임성을 제고하기 위해 중앙정부가 보유한 세입·세출 권한을 지방정부로 이양하는 재정분권은 집권적 정부 간 관계로 인해 발생하는 다양한 문제점을 해결하기 위한 분권 개혁의 핵심적인 요소로 인식되고 있다. 이에 더해 최근에는 정부 간 관계를 넘어 지역 주민에 대한 대응성과 책임성을 제고하는 방향으로 재정분권이 추진되어야 하며, 이러한 방식의 재정분권이 공공부문의 성과를 향상시키는데 기여할 수

있다는 주장이 제기되고 있다.

재정분권에 관한 초기의 연구들은 주로 재정분권과 자원배분의 효율성 간의 관계에 집중하였다. 이러한 유형의 대표적 연구로는 Tiebout(1956)의 ‘발에 의한 투표(Voting with Feet)’, Olson(1969)의 ‘재정균형(fiscal equivalence)’, Oates(1972)의 ‘분권화의 정리(Decentralization Theorem)’, Brennan & Buchanan(1980)의 ‘Leviathan 가설(Leviathan Hypothesis)’ 등이 있다(홍근석, 2013). 한편, 1990년대 이후의 연구들은 재정분권의 연구영역을 경제성장에 미치는 영향 측면으로 확장하여, 재정분권이 자원배분 효율성을 향상시키고 경제성장을 촉진하는 역할을 수행한다고 주장하였다(Oates, 1993; Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Brueckner, 2006 등). 즉, 지방정부에 의해 결정된 정책이 교육이나 기반시설과 같은 공공재를 공급하는데 있어서 지역의 선호와 특성을 보다 잘 고려할 수 있으며, 재정분권이 재화와 서비스의 생산·공급을 혁신하기 위한 인센티브를 지방정부에게 제공하고, 지방정부 간 경쟁이 보다 낮은 세율과 공공재의 효율적 공급을 촉진함으로써 경제성장에 기여한다고 설명한다(Thornton, 2007; 홍근석, 2013).

보다 최근에는 재정분권과 정부성과 간의 관계를 살펴보는 연구들이 활발하게 진행되고 있다. 기존 재정분권 관련 연구의 초점이 경제적 효율성과 경제성장이었던 반면, 최근 연구는 공공부문 성과에 초점을 맞추고 있다. 즉, 재정분권의 단기적인 산출물(output)에서 재정분권을 통해 달성할 수 있는 궁극적인 성과(outcome)로 연구의 초점이 이동한 것이다. 재정분권이 지방정부의 대응성과 책임성을 제고하여 결과적으로 정부성과와 거버넌스의 질을 향상시킬 수 있다는 의견은 변화된 재정분권 개념에 근거하고 있다. 과거에는 중앙정부의 재정적 자원 및 권한을 지방정부에 이양함으로써 지방정부의 행정역량을 강화하는 것을 재정분권의 개념으로 인식하였다. 그러나 최근에는 중앙정부의 재정적 자원 및 권한이 지방정부로 이양되는 것을 넘어서 다시 지역주민에게 부여하는 것으로 재정분권의 개념이 확장되고 있다. 최근에 제시되고 있는 재정분권의 새로운 개념을 고려할 때, 지방정부가 주어진 재정적 자원과 권한을 자율적으로 사용할 수 있을 뿐 아니라 지역 주민들의 참여가 정책결정 과정에서 광범위하게 보장될 때 재정분권은 본래 의도한 목적을 달성할 수 있게 된다. 이러한 메커니즘을 통해 지방정부는 공공서비스 공급에 있어서 중앙정부가 아닌 지역주민에 대한 대응성과 책임성을 담보하게 되며, 보다 궁극적으로 정부성과와 거버넌스의 질을 향상시킬 수 있게 된다(Boex & Yilmaz, 2010).

최근 들어 재정분권과 정부성과 또는 거버넌스의 질에 대한 다양한 연구들이 수행되고 있지만 재정분권 효과성에 관한 다른 분야의 연구들처럼 재정분권과 정부성과 간의 관계에 관한 결론이 명확하게 제시되지 못하고 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 다음과 같은 구체적인 연구 문제를 바탕으로 재정분권과 정부성과 간의 관계를 규명하는 것을 목표로 한다.

첫째, 2001년부터 2020년까지의 기간 동안 25개 OECD 회원 국가의 데이터를 활용하여 재정분권이 정부성과에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 종속변수인 정부성과(거버넌스의 질)는 IMD의 세계경쟁력 지수(World Competitiveness Ranking) 내 국가별 경제성과·정부효율성·기업효율

성·인프라를 통해 측정하였다. 이와 더불어 세계경쟁력 지수를 구성하는 4개 하위 분야 중 정부효율성 요인을 종속변수로 설정하여 추가적인 분석을 실시하였다. 둘째, 재정분권과 정부성과 간의 영향 관계는 개별 국가의 소득수준에 따라 달라질 수 있다는 점을 고려하여(Dreher, 2006; 하혜수·하혜영·문광민, 2013) 소득수준을 기준으로 25개 OECD 회원 국가를 두 집단으로 구분하여 추가 분석하였다. 이를 통해 소득수준에 따라 재정분권과 정부성과 간의 영향 관계에 차이가 발생하는지의 여부를 파악하고자 하였다.

II. 이론적 논의

1. 우리나라 재정분권 추진 경과 및 현황

1) 재정분권 추진 경과

우리나라가 본격적으로 재정분권 정책을 추진하기 시작한 시점은 노무현 정부때 인 것으로 볼 수 있다. 노무현 정부는 재정분권을 추진하기 위해 12대 국정과제 중 하나로 ‘지방분권과 국가균형발전’을 제시하였으며, 「지방분권 5개년 종합시행계획 2004-2008」의 수립하였다. 세입 측면에서는 국세의 지방세 이양·신세목 확대·탄력세율 적용 활성화 등을 추진하였으며, 세출 측면에서는 사업별 예산제도 도입·지방예산편성지침 폐지·지방세지출예산제도 시범 실시 등을, 재정조정 및 재정관리 측면에서는 지방교부세 법정률 상향 조정·국가균형발전특별회계 신설·지방채 개별승인제도 폐지·주민참여예산 및 복식부기제도 도입 등을 추진하였다(홍근석·임정빈·문소영, 2023).

이명박 정부와 박근혜 정부의 재정분권 정책은 실질적인 재정분권 추진보다는 지방재정 관련 제도 개선에 집중된 것으로 평가된다. 이명박 정부의 지방재정 관련 국정과제 및 추진계획은 지방재정 확충을 위한 지방세제 개편 및 이에 따른 불균형 완화를 위한 지방교부세 제도 개선에 초점을 맞추고 있었다(손희준, 2018). 더 나아가 박근혜 정부는 ‘지방분권’이라는 용어 대신 ‘지방자치발전’이라는 용어를 사용하였으며, 재정분권 정책보다는 지방재정 건전성과 투명성 확보를 위한 재정관리 제도 개선에 중점을 두었다(이재은, 2022).

문재인 정부는 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 제시하였으며, ‘1·2단계 재정분권’ 및 「지방이양일괄법」 제정 등을 통해 일정한 성과를 달성한 것으로 볼 수 있다. 특히 ‘1·2단계 재정분권’을 통해 지방소비세 비율을 확대하여 지방자치단체의 자체재원 확충에 기여한 것으로 평가되지만 당초 계획했던 지방소득세 확대, 지방교부세 법정률 인상 등이 실현되지 못했다는 한계도 존재한다(홍근석·임정빈·문소영, 2023).

마지막으로 윤석열 정부의 재정분권 정책은 재정권한 이양 및 재정 책임성 기반을 마련하는 등의 실질적 균형발전에 중점을 두고 추진될 계획이지만, 지방세 확충과 같은 세입 측면에 대한 고려

가 다소 부족한 것으로 판단된다.

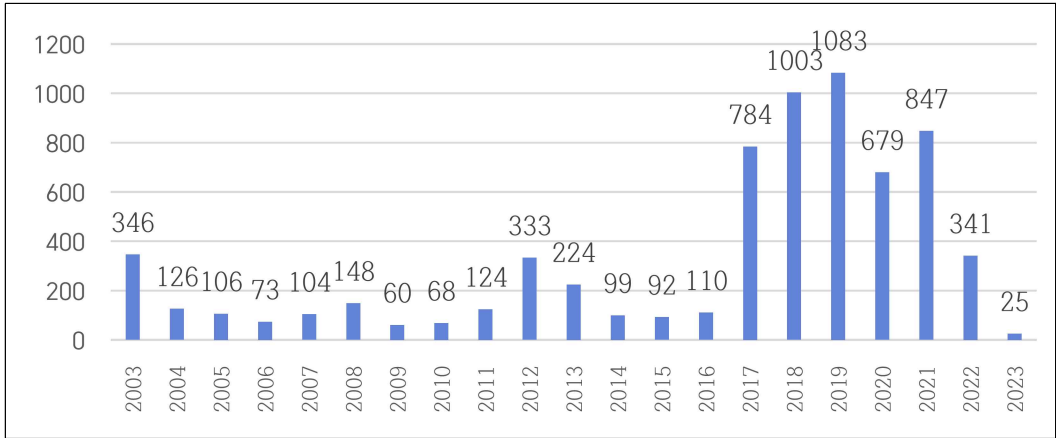
〈표 1〉 우리나라 역대 정부의 재정분권 추진계획

구분	세입 측면	세출 측면	재정조정 및 재정관리 측면
노무현 정부	-국세 지방세 이양 -지역개발세 신세목 확대 -탄력세율 적용 활성화 -재산세·종합토지세 과표현실화 -지방세 비과세·감면 축소	-사업별 예산제도 도입 -지방예산편성지침 폐지 -지방세지출예산제도 시범 실시 -재정공시제도 도입	-지방교부세 법정률 상향 조정 -국가균형발전특별회계 신설 -지방채 개별승인제도 폐지 -지방양여금제도 개선 -주민참여예산·복식부기제도 도입
이명박 정부	-지방소득·소비세 도입 -세목 조정·세원불균형 완화 -신세원 발굴·선택적 과세 확대	-지방세지출예산제도 전면 시행	-지방교부세 법정률 인상 -자치구 보통교부세 직접 교부 -분권교부세 기한 만료 제도 개선 -지방재정부담심의위원회 설치
박근혜 정부	-지방소비세 확대 -지방소득세 독립세화 -담배소비세 인상 -지방세 비과세·감면 축소	-지방이양 사무 수행 규정 신설 -재정공시 확대 -사업별 원가정보 공개 -건설사업 시·군·구 부담 규정 삭제	-보통교부세 기준재정수입액 차등화 -분권교부세 폐지 및 사무 이양 -중앙 투·융자 사전심사 대상 확대 -자치구 조정교부금제도 개선
문재인 정부	-지방소비세·지방소득세 확대 -지방세 신세원 발굴 -지방세 비과세·감면율 15% 관리	-지방채발행한도액 설정 주체 변경 -지역밀착형·특화사업 지방이양 -시·군·구 교육경비보조 제한 완화	-지방교부세 법정률 상향 -지역상생발전기금 확대 -주민참여예산제도 확대
윤석열 정부	-재정자주도 제고	-국고보조사업 포괄보조 방식 전환	-지방교부세 법정률 인상 -균특회계 자율사업 비중 확대 -지방보조금 통합관리시스템 구축 -현금성 복지사업 책임성 제고 -지방 재정위기 관리제도 개선

자료: 이병량(2005), 손희준(2018), 이재은(2022), 제20대 대통령직인수위원회(2022), 홍근석·임정빈·문소영(2023)에서 재인용

다음으로 노무현 정부부터 현재까지 재정분권 관련 언론보도 현황¹⁾을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 재정분권 관련 언론보도는 2019년에 1,083건으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 2009년에 60건으로 가장 적은 것으로 나타났다. 정권별로는 문재인 정부 시기인 2017년부터 2021년까지 재정분권과 관련 언론보도가 급격하게 증가한 것으로 나타난 반면, 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에는 재정분권과 관련된 언론보도가 상대적으로 감소한 것으로 나타났다.

1) 2003년 1월 1일부터 2023년 1월 30일까지의 언론보도 자료를 활용하였다. 언론보도 검색은 빅카인즈 홈페이지를 통해 전국일간지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보), 지역일간지, 방송사(KBS, MBC, OBS, SBS, YTN)를 대상으로 실시하였다.



자료: 빅카인즈 홈페이지(<https://www.bigkinds.or.kr/>, 2023년 1월 31일 검색)

〈그림 1〉 재정분권 관련 언론보도 검색 건수

2) 우리나라 재정분권 수준: OECD 국가 비교

OECD Fiscal Decentralisation Database의 자료를 활용하여 우리나라의 재정분권 수준을 살펴 보면 다음과 같다. 먼저 2018년 기준으로 우리나라 지방자치단체가 보유한 완전한 과세 자율성은 0.0%이며, 부분적 과세 자율성²⁾은 85.2% 수준이다. 부분적 과세 자율성은 2000년 75.4%에서 2018년 85.2%로 9.8%p 증가하였으며, 이는 탄력세율 제도의 확대에 기인하는 것으로 판단된다. 다만, 현실에 있어서 탄력세율 제도를 실시하지 않는 지방자치단체가 많기 때문에, 우리나라의 부분적 과세 자율성 수준은 실제보다 과대평가 된 것으로 평가할 수 있다.

〈표 2〉 우리나라 지방자치단체의 과세 자율성 추이(OECD 기준, %)

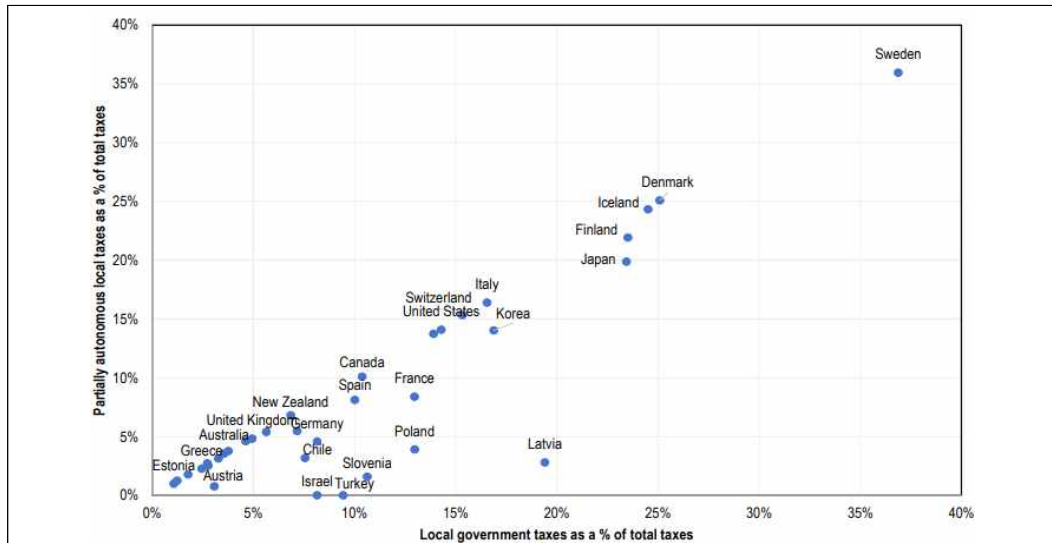
구분	세율 및 감면 자율성		세율 자율성			감면 자율성	조세공유 제도				중앙정부 규제	기타	합계
	a1	a2	b1	b2	b3	c	d1	d2	d3	d4	e	f	
2000년	0.0	0.0	0.0	75.4	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	21.1	2.3	100.0
2001년	0.0	0.0	0.0	78.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	17.7	2.1	100.0
2002년	0.0	0.0	0.0	79.6	0.0	0.0	0.0	0.0	3.4	0.0	15.2	1.9	100.0
2003년	0.0	0.0	0.0	79.6	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	0.0	14.9	1.6	100.0

²⁾ OECD의 과세 자율성(tax autonomy) 또는 과세 자주권(taxing power)은 지방정부가 세급에 대해 가지고 있는 통제 수준에 초점을 맞추고 있으며, 6개 항목·12개 코드에 할당된 지방세 수입 비중을 통해 계산된다. 이 지표는 1995년 19개 국가에 대한 조사로부터 시작되었으며, 현재 활용되고 있는 지표는 2002년 자료를 바탕으로 수정된 버전이다. 12개 코드의 값은 OECD 회원 국가들에 대한 설문조사 응답에 기초하고 있다. 〈표 2〉에 제시된 분류 중 a1, a2, b1에 해당되는 지방세는 지방정부가 완전한 과세 자율성을 가지고 있는 것으로 분류된다. 그리고 a1, a2, b1, b2, b3에 해당되는 지방세는 지방정부가 부분적인 과세 자율성을 갖는 것으로 분류된다.

2004년	0.0	0.0	0.0	76.8	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1	0.0	16.4	1.7	100.0
2005년	0.0	0.0	0.0	82.9	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	0.0	8.9	1.8	100.0
2006년	0.0	0.0	0.0	83.4	0.0	0.0	0.0	0.0	6.6	0.0	8.4	1.6	100.0
2007년	0.0	0.0	0.0	82.4	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	0.0	8.5	1.6	100.0
2008년	0.0	0.0	0.0	83.2	0.0	0.0	0.0	0.0	6.8	0.0	8.8	1.3	100.0
2009년	0.0	0.0	0.0	82.3	0.0	0.0	0.0	0.0	7.3	0.0	9.0	1.3	100.0
2010년	0.0	0.0	0.0	78.6	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	0.0	13.6	1.3	100.0
2011년	0.0	0.0	0.0	85.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.2	1.4	100.0
2012년	0.0	0.0	0.0	85.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.2	1.3	100.0
2013년	0.0	0.0	0.0	85.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	1.1	100.0
2014년	0.0	0.0	0.0	83.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.0	1.0	100.0
2015년	0.0	0.0	0.0	85.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.3	0.6	100.0
2016년	0.0	0.0	0.0	84.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.8	1.1	100.0
2017년	0.0	0.0	0.0	84.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.8	0.9	100.0
2018년	0.0	0.0	0.0	85.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.2	0.6	100.0
평균	0.0	0.0	0.0	82.2	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0	13.5	1.4	100.0

자료: OECD Fiscal Decentralisation database

다음으로 2018년 기준 우리나라의 총 조세 수입 대비 지방세 수입 비중은 16.6%이며, 부분적 과세 자율성 수준(85.2%)을 고려하면 총 조세 수입 대비 지방세 수입 비중은 14.1%이다.



주: 가로축은 총 조세 수입 대비 지방세 수입 비중, 세로축은 총 조세 수입 대비 과세 자율성(부분적)을 가진 지방세 수입 비중을 의미함

자료: OECD(2021)

〈그림 2〉 과세 자율성을 고려한 총 조세수입 대비 지방세 수입 비중(2018년)

그리고 Dougherty and Phillips(2019)의 연구에 따르면 우리나라 지방자치단체의 정책 분야별 지출 자율성 수준은 평균 1.1점에서 4.1점 사이로 나타났다. 장기요양 분야의 지출 자율성이 1.1점으로 가장 낮은 반면, 주택 분야 지출 자율성은 4.1점으로 4개 분야 중 가장 높게 나타났다. OECD 국가들과 비교할 때, 4개 분야에 대한 우리나라 지방자치단체의 지출 자율성은 다소 낮은 수준으로 판단할 수 있다. 세부지표 기준으로는 정책 자율성이 1.9점으로 가장 낮은 수준이며, 투입 자율성이 4.4점으로 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3〉 우리나라 지방자치단체의 정책 분야별 지출 자율성 수준(OECD 기준)

구분	정책	예산	투입	산출	평균
교육	3.1	4.9	3.4	4.3	3.9
장기요양	0.3	1.1	3.0	0.0	1.1
교통	1.3	3.0	3.0	4.6	3.0
주택	3.0	2.5	8.4	2.5	4.1
평균	1.9	2.9	4.4	2.8	3.0

주: 0점(완전한 중앙집권)에서 10점(완전한 지방분권) 사이의 값을 가짐

자료: OECD Fiscal Decentralisation database

OECD(2021)에 제시된 국가 간 구매력 차이를 반영한 지출 자율성 지수(CPD-based Composite spending autonomy index)를 살펴보면, 우리나라의 지출 자율성 지수는 0.503으로 37개 국가 중 28위 수준이다.

〈표 4〉 주요 국가의 지출 자율성 지수

순위	국가	지출 자율성 지수	순위	국가	지출 자율성 지수
1	캐나다	0.995	20	남아프리카공화국	0.601
2	스위스	0.966	21	폴란드	0.587
3	영국	0.907	22	체코공화국	0.575
4	벨기에	0.864	23	인도네시아	0.568
5	오스트레일리아	0.850	24	멕시코	0.564
6	핀란드	0.782	25	에스토니아	0.562
7	말타	0.772	26	네덜란드	0.553
8	오스트리아	0.770	27	카자흐스탄	0.522
9	러시아	0.762	28	대한민국	0.503
10	스페인	0.753	29	프랑스	0.495
11	브라질	0.719	30	일본	0.409
12	독일	0.715	31	리투아니아	0.318
13	덴마크	0.692	32	룩셈부르크	0.314
14	노르웨이	0.653	33	아일랜드	0.239

15	이탈리아	0.635	34	이스라엘	0.232
16	터키	0.631	35	아이슬란드	0.198
17	라트비아	0.624	36	슬로베니아	0.198
18	뉴질랜드	0.617	37	그리스	0.198
19	칠레	0.607	평균		0.596

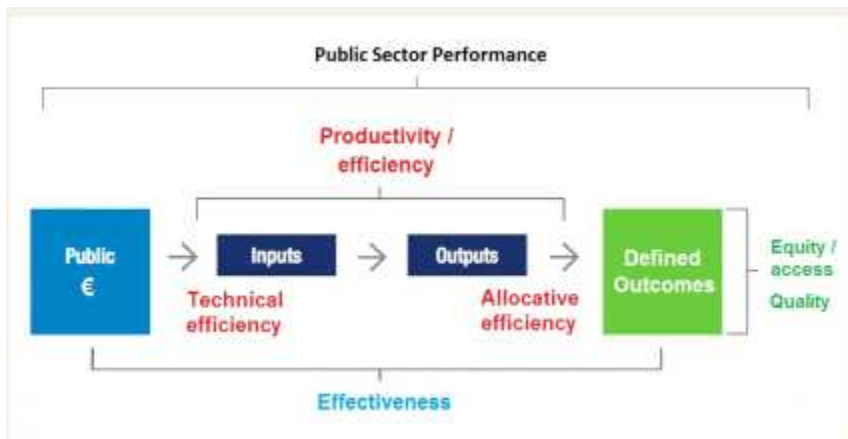
주: 0점(완전한 중앙집권)에서 1점(완전한 지방분권) 사이의 값을 가짐

자료: OECD Fiscal Decentralisation database

2. 재정분권과 공공부문 성과 간 관계

일반적으로 정부 또는 공공부문의 성과는 공공서비스 공급에서의 효율성 및 효과성과 연계되어 있다. 공공서비스의 공급자는 서비스를 최선의 방식으로 공급하기 위해 노력하며, 이것은 효율성의 개념과 연계된다. 일반적으로 효율성은 기술적 효율성과 배분적 효율성으로 구분된다. 먼저 기술적 효율성은 고정된 투입 요소와 특정한 기술하에서 가능한 최대의 산출물이 달성되는 생산 과정으로 설명된다. 이러한 기술적 효율성의 개념은 생산성의 개념과 유사하며, 생산성 개념은 투입 대비 산출물 양으로 정의된다. 다음으로 배분적 효율성은 재정·노동·자본 등과 같은 자원의 측면에서 비용 최소화를 달성하는 투입과 산출물의 조합에 의해 달성된다.

효과성은 공공부문 성과의 또 다른 핵심 구성요소이며, 효과성은 품질·형평성·접근성 등의 개념과 연관되어 있다. 효과성은 투입 대비 목표한 결과의 비율이며, 공공서비스 공급의 질에 대한 평가를 필요로 한다. 효과성을 고려하여 공공서비스 성과의 측정지표를 개념화할 때, 공공서비스의 소비자인 지역 주민의 만족도와 접근성 등에 대한 고려가 필요하다. 공공서비스의 성과는 일반적으로 효율성과 효과성의 개념을 넘어 형평성과 접근성 같은 정책 목적을 포함하는 것으로 인식된다(OECD, 2021).



자료: OECD(2021)

〈그림 3〉 공공부문 성과의 개념 및 구성요소

기존 연구들은 정부 또는 공공부문 성과의 개념과 관련하여 경제적 효율성 또는 경제성장을 중점으로 재정분권의 효과성을 분석하였다(Tiebout, 1956; Olson, 1969; Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980). 그러나 최근 연구에서 재정분권이 지방정부의 대응성과 책임성을 강화하고 궁극적으로 정부성과 및 거버넌스의 질을 향상시킬 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 즉, 재정분권은 정부와 국민 간의 접근성을 향상시키고, 자신들의 일상생활에 큰 영향을 미치는 정부의 정책결정 과정에 참여할 수 있는 수단을 지역 주민들에게 제공하는 것을 통해 공공부문 성과를 향상시킬 수 있다(Martinez-Vazquez & McNab, 1997; 홍근석·이용모, 2014).

이러한 주장은 최근 나타나고 있는 재정분권 개념의 변화에 의해 뒷받침될 수 있다. 재정분권에 대한 기존의 개념은 재정분권을 '중앙정부의 자원과 권한을 지방정부에 이양하고, 이를 통해 지방정부의 역량을 강화하는 것'으로 파악³⁾하였다. 반면 재정분권의 최근 개념은 재정분권을 '중앙정부의 자원과 권한을 지방정부에 이양하고, 이러한 권한을 다시 지역 주민에게 부과하여 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 것'으로 파악하고 있다. 재정분권에 대한 새로운 개념하에서 분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 지역 주민들이 지역의 의사결정 과정에 참여할 수 있어야 하며, 지역의 우선순위에 부합하는 공공서비스를 제공받기 위해 지방정부 공무원들의 책임성을 담보할 수 있도록 하는 메커니즘이 필요하게 된다(Boex & Yilmaz, 2010). 즉, 재정분권이 지역 주민의 참여를 보장하고 지방정부의 대응성과 책임성을 담보하는 수단으로 기능할 때, 재정분권은 공공부문 성과의 향상이라는 궁극적인 결과를 야기할 수 있다.

그러나 모든 상황에서 재정분권이 공공부문 성과를 향상시키는 것은 아니며, 공공부문 성과에 대한 재정분권의 긍정적인 영향에 대한 논쟁은 여전히 지속되고 있다. 재정분권과 공공부문 성과 간의 정(+)⁴⁾의 영향 관계를 주장하는 학자들은 재정분권이 지역 주민에 대한 정보 제공 확대, 지방정부 간 경쟁에 따른 책임성 제고, 정치적 참여의 촉진, 사회적 자본의 강화 등을 야기함으로써 공공부문 성과를 향상시킨다고 주장한다(Montinola, Yingyi & Weingast, 1995; Weingast, 1995; Seabright, 1996; Inman & Rubinfeld, 1997; de Mello, 2000; Tabellini, 2000). 반면에 재정분권과 공공부문 성과 간의 부(-)의 영향 관계를 주장하는 학자들은 재정분권이 지방정부를 부패하게 만들고, 지방정부의 책임성을 담보하기 어려우며, 지방정부 간의 비효율적인 세율 인하 경쟁을 야기함으로써 공공부문 성과를 감소시킨다고 주장하였다(Hommes, 1995; Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996; Fukasaku & de Mello, 1999; World Bank, 1999; Tabellini, 2000; Bardhan & Mookherjee, 2002).

3. 선행연구 검토

먼저 하혜수·하혜영·문광민(2013)은 1997년부터 2008년까지의 기간 동안 OECD 26개 회원국

3) 기존에는 재정분권의 개념을 중앙정부와 지방정부 간의 관계에만 초점을 맞추고 파악하였으며, 이러한 측면에서 재정분권을 지리적 분산·권한위임·권한이양의 세 가지로 분류하였다(홍근석, 2012; Rondinelli, 1981; Martinez-Vazquez & McNab, 1997; Bird & Vaillancourt, 1998).

을 대상으로 재정분권과 국가경쟁력 간의 영향 관계를 파악하였다. 종속변수인 국가경쟁력은 IMD의 World Competitiveness Score 종합지수를 사용하여 측정하였다. 그리고 재정분권은 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)를 활용하여 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중, 일반정부 조세수입 대비 기초지방정부 조세수입 비중, 기초지방정부 수입 대비 기초지방정부 조세수입 비중 등 3개 지표를 통해 측정하였다. 분석 결과 기초지방정부의 자체재원 비중으로 측정된 세입분권은 국가경쟁력을 제고하는데 영향을 미친 것으로 나타났다. 그리고 일정 소득수준 이상 국가에서 재정분권이 국가경쟁력에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 일정 수준 이상의 정부 규모를 가진 국가들의 경우에는 재정분권이 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

홍근석·이용모(2014)는 2004년부터 2009년까지의 기간 동안 OECD 25개 국가를 대상으로 재정분권이 거버넌스의 질에 미치는 영향을 분석하였다. 종속변수인 거버넌스의 질은 IMD의 World Competitiveness Score 종합지수를 사용하여 측정하였다. 그리고 재정분권은 OECD의 Fiscal Decentralisation database를 활용하여 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중과 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중의 2개 지표를 통해 측정하였다. 분석 결과 재정분권은 거버넌스의 질에 정(+)의 영향을 미치며, 세출분권보다는 세입분권이 상대적으로 영향력의 크기가 큰 것으로 나타났다. 그리고 중앙정부의 이전재원은 거버넌스의 질에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 재정분권이 거버넌스의 질에 미치는 영향은 개별 국가의 소득과 재정분권 수준에 따라 달라지게 된다는 점을 제시하고 있다.

배인명(2016)은 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 발표하는 국가경쟁력 지수를 활용하여 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향을 분석하였으며, 국가경쟁력의 세부 지표로 정부의 효율성, 민주성, 부패 방지 등을 사용하였다. 이 연구에서는 2007년부터 2012년까지의 기간 동안 세계경제포럼에서 선진국으로 분류한 31개 국가들을 대상으로 패널데이터 분석을 실시하였다. 재정분권은 일반정부 총 조세수입 대비 지방정부 조세수입, 일반정부 세입 대비 지방정부 세입(보조금 포함), 일반정부 세입 대비 지방정부 세입(보조금 제외) 등 3개 지표를 통해 측정하였다. 분석 결과 OLS 모형에서는 모든 재정분권 지표가 국가경쟁력을 강화하는 것으로 나타났다. 그러나 복합오차 모형과 Parks 모형에서는 재정분권이 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

황진영·이선호(2018)는 OECD 32개 국가를 대상으로 2000년부터 2011년까지의 평균값을 이용하여 재정분권이 공공서비스의 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 종속변수인 공공서비스 성과는 Di Matteo(2013)의 지표 중 고등교육 성취 정도, 기대수명, 소득지니계수, 살인율 등 4개 분야 지표를 사용하였다. 국가별 공공서비스의 상대적 성과는 최소최대(minmax) 방식을 이용하여 0에서 10 사이의 값으로 계산하였다. 재정분권은 IMF의 GFS를 활용하여 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비율과 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중으로 측정하였다. 분석 결과 재정분권은 고등교육 성취 정도로 측정된 교육 분야 성과와 소득지니계수를 통한 소득재분배 성과에는 통계적으로 유의

한 정(+)'의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 기대수명으로 측정된 보건 분야와 살인율로 측정된 사회안정 분야는 재정분권의 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

다음으로 국외 선행연구 중 Hutter & Shah(1998)는 80개 국가의 데이터를 활용하여 재정분권과 거버넌스 간의 상관관계를 파악하였다. 재정분권 지표로는 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중으로 재정분권을 측정하였으며, 기존 지표를 종합하여 도출한 4개의 정부성과 지수(시민참여, 정부목표, 사회발전, 경제관리)를 정부성과 지표로 사용하였다. 분석 결과 재정분권과 정부성과는 정(+)'의 상관관계인 것으로 나타났다. de Mello & Barenstein(2001)는 78개 국가의 횡단면데이터를 활용하여 재정분권과 정부성과 간의 관계를 파악하였다. 재정분권 지표는 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중이었으며, 6개의 정부성과 지표를 사용하여 재정분권과 정부성과 간 관계를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과 재정분권은 정부성과에 긍정적인(+)' 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Dreher(2006)는 1984년부터 2001년까지의 기간에 대한 패널데이터 분석과 횡단면데이터 분석을 동시에 실시하였다. 그는 5개 분권 지표와 4개 정부성과 지표를 분석에 사용하였으며, 재정분권이 정부성과를 향상시킨다는 분석 결과를 제시하였다. Kyriacou & Roca-Sagales (2011)는 1998년부터 2006년까지의 기간에 대한 패널데이터 분석을 실시하였다. 이 연구는 재정분권을 지방정부 조세수입 비중과 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중으로 측정하였으며, 정부성과를 World Bank에서 제공하는 정부성과 지표 중 부패관리·법의 지배·규제의 질·정부효과성 지표를 활용하여 측정하였다. 분석 결과 재정분권은 정부성과에 정(+)'의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Altunbas & Thornton(2012)은 1995년부터 2008년까지의 기간에 대한 패널데이터 분석을 통해 재정분권이 정부성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 재정분권을 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중과 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중으로 측정하였으며, 정부성과를 ICRG(International Country Risk Guide)에서 제공하는 부패지수를 활용하여 측정하였다. 분석 결과 재정분권은 정부성과에 긍정적인(+)' 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지금까지 살펴본 것처럼 재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구는 다소 부족한 실정이다. 이는 공공부문의 성과측정 지표를 선정하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 공공부문 성과는 국가 운영에 있어서 공식적 및 비공식적 제도를 통한 정부의 모든 활동을 포괄하고 있는 다차원적인 개념이다. 이러한 측면에서 어떤 하나의 지표로 공공부문 성과의 모든 측면을 파악하는 것은 어려우며, 이로 인해 대부분의 선행연구들은 공공부문 성과를 분석하기 위해 다양한 사회·경제적 지표를 활용하고 있다. 또한, 공공부문 성과 지표는 결측치가 많기 때문에 선행연구들은 장기간에 걸친 패널데이터를 수집하고 있음에도 불구하고 실제로는 국가별 평균값을 사용한 횡단면 분석을 주로 실시하고 있다.

〈표 5〉 선행연구의 주요 내용

학자	데이터	재정분권 지표	종속변수	주요 결과
하혜수·하혜영· 문광민 (2013)	- 1997~2008년 - 26개 국가	- 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중 - 기초지방정부 조세수입 비중 - 기초지방정부 자체수입 비중	- World Competitiveness Score(IMD)	- 정(+)의 영향 - 소득 기준: 정(+)의 영향 - 정부 규모 기준: 부(-)의 영향
홍근석·이용모 (2014)	- 2004~2009년 - 25개 국가	- 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중 - 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- World Competitiveness Score(IMD)	- 정(+)의 영향 - 이전재원: 부(-)의 영향 - 소득기준: 정(+)의 영향
배인명 (2016)	- 2007~2012년 - 31개 국가	- 지방정부 조세수입 비중 - 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중 *보조금 포함 여부 구분	- 국가경쟁력, 정부효율성, 민주성, 부패 방지	- OLS: 정(+)의 영향 - 복합오차모형, Parks 모형: 영향 없음
황진영·이선호 (2018)	- 2000~2011년 (평균) - 32개 국가	- 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중 - 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- 고등교육 성취도, 기대수명, 소득지니계수, 살인율	- 교육, 소득: 정(+)의 영향 - 보건, 안전: 영향 없음
Hutter & Shah (1998)	- 기존 지표 - 80개 국가	- 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- 시민참여, 정부방침, 사회발전, 경제관리	- 정(+)의 상관 관계
de Mello & Barenstein (2001)	- 1980~1998년 (평균) - 78개 국가	- 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- 부패, 뇌물수수, 정부 효과성, 법의지배, 정치적불안정성, 규제	- 정(+)의 영향
Dreher (2006)	- 1984~2001년 (평균) - 70개 국가	- 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중 - 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- 법질서, 회사설립비용, 사법독립성, 법의지배	- 정(+)의 영향
Kyriacou & Roca-Sagales (2011)	- 1998~2006년 (9년) - 58개 국가	- 지방정부 조세수입 비중 - 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- 부패관리, 법의지배, 규제의 질, 정부효과성	- 정(+)의 영향
Altunbas & Thornton (2012)	- 1995~2008년 (평균) - 64개 국가	- 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중 - 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중	- 부패	- 정(+)의 영향

Ⅲ. 방법론

1. 연구모형

이 연구는 2001년부터 2020년까지의 기간 동안 25개 OECD 회원 국가를 대상으로 패널 데이터 분석을 실시하였으며, 이를 통해 재정분권이 국가경쟁력(정부효율성)에 미치는 영향을 파악하고자 하였다. 재정분권은 동태적이고 연속적인 개념이다. 각 국가의 고유한 특성에 따라 재정분권의 효과가 다르게 나타날 수 있기 때문에 재정분권의 효과를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 패널 데이터를 이용하여 시간에 따른 효과와 개별 국가에 따른 효과를 동시에 분석하는 것이 바람직하다(임정빈·홍근석, 2012). 패널데이터 분석은 개별 개체들이 가지고 있는 고유한 특성을 모형에 반영함으로써 모형설정의 오류를 줄이는 장점이 있으며, 순수한 횡단면데이터나 시계열데이터 보다 규모의 경제와 기술 변동 같은 복잡한 현상을 보다 효과적으로 분석할 수 있다(Gujarati, 2003; 임정빈·홍근석, 2012).

패널데이터를 이용한 분석에서 방법론의 선택은 기본적으로 오차항의 형태에 따라 달라진다. 오차항 u_{it} 중 ν_i 는 관찰할 수 없는 지역의 특수한 효과(unobservable region-specific effects)를 나타내고, ϵ_{it} 는 나머지의 무작위 오차를 나타낸다. ν_i 는 지역별 수치는 틀리지만 어느 한 특정지역에서 그 수치는 변함없이 일정하다고 가정한다. 만일 ν_i 가 지역마다 추정되는 고정변수이고 ϵ_{it} 는 IID $\sim(0, \sigma_\epsilon^2)$ 이라면 고정효과모형(fixed-effects model)을 이용한 분석이 적절한 반면 아래의 오차항이 모두 무작위라면, 확률효과모형(random-effects model)을 통한 분석이 보다 적절하게 된다. 실증분석에 있어서 확률효과모형을 사용할 것인지, 고정효과모형을 사용할 것인지를 여부는 하우스만 검정(hausman test)을 통해 결정할 수 있다(홍근석·이용모, 2014). 그리고 이 연구에서는 패널데이터 분석에서 빈번하게 발생할 수 있는 자기상관(autocorrelation)과 이분산성(heteroscedasticity) 등을 추가적으로 검토하여 연구 결과의 타당성을 확보하고자 하였다.

$$u_{it} = \nu_i + \epsilon_{it}, i=1, \dots, N, t=1, \dots, T \dots\dots\dots(1)$$

이 연구의 분석대상인 개별 국가들은 모두 고유한 재정분권 및 거버넌스 수준을 가질 수 있으며, 이러한 것은 개별 국가들이 자신만의 고유한 절편 값을 갖도록 허용함으로써 패널 개체 간의 이질성을 허용하는 고정효과모형의 논리(Gujarati, 2003)에 부합⁴⁾된다. 이 연구에서는 재정분권과 거버넌스 간의 관계를 분석하고 있는 선행연구(Dreher, 2006; Kyriacou & Roca-Sagales, 2011; Altunbas & Thornton, 2012)를 참조하여 다음과 같은 분석모형을 설정하였다.

4) 이 연구의 12개 모형에 대한 하우스만 검정에서도 모두 확률효과모형보다 고정효과모형이 적절한 것으로 나타났다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DEC_{it} + \beta_2 X_{it} + U_{it} \dots\dots\dots(2)$$

종속변수인 Y는 국가경쟁력(정부효율성)을 의미하며, 설명변수인 DEC는 세입분권과 세출분권을 의미한다. 그리고 통제변수인 X는 중앙정부의 이전재원, 1인당 GDP, 실업률, 수입·수출 비중, 정부 규모, 여성 경제활동참가율, 고령인구 비율, 연구개발비 지출 비중, 인구, 면적 등을 포함하고 있다.

2. 자료와 변수

이 연구는 재정분권이 국가경쟁력(정부효율성)에 미치는 영향을 분석하기 위해 IMD의 세계경쟁력 지수(World Competitiveness Ranking Score)와 세계경쟁력 지수의 하위 분야인 정부효율성 지수(Government Efficiency Factor Score)를 종속변수로 사용하였다. 1989년부터 제공되고 있는 이 지수는 국가가 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 보유하고 있는 역량을 평가한다. IMD의 세계경쟁력 지수는 경제성과(Economic Performance), 정부효율성(Government Efficiency), 기업 효율성(Business Efficiency), 인프라(Infrastructure) 등 4가지 주요 경쟁력 요인으로 구분된다. 이들 4개 경쟁력 요인은 각각 5개의 하위 부문으로 세분화되며, 하위 부문 중 일부는 국가경쟁력을 보다 명확하게 정의하는 범주로 구분된다(IMD, 2020).

〈표 6〉 세계경쟁력 지수(4대 분야, 20개 부문)

경제성과 (Economic Performance)	정부 효율성 (Government Efficiency)	기업 효율성 (Business Efficiency)	인프라 (Infrastructure)
국내경제 (Domestic Economy)	공공재정 (Public Finance)	생산성 및 효율성 (Productivity & Efficiency)	기본인프라 (Basic Infrastructure)
국제무역 (International Trade)	재정정책 (Fiscal Policy)	노동시장 (Labor Market)	기술인프라 (Technological Infrastructure)
국제투자 (International Investment)	제도여건 (Institutional Framework)	금융시장 (Finance)	과학인프라 (Scientific Infrastructure)
고용 (Employment)	기업여건 (Business Legislation)	경영활동 (Management Practices)	보건환경 (Health and Environment)
물가 (Prices)	사회여건 (Societal Framework)	태도 및 가치 (Attitudes & Values)	교육 (Education)

자료: IMD(2020). IMD World Competitiveness Yearbook

4개 경쟁력 요인 중 정부효율성은 정부 정책이 국가경쟁력에 도움이 되는 정도를 측정하는 분야이다. 여기에는 공공재정, 재정정책, 제도여건, 기업여건, 사회여건 등의 5개 부문이 포함된다. 그리고 경제성과(Economic Performance)는 국내 경제에 대한 거시 경제를 측정하는 분야로 국내경제, 국제무역, 국제투자, 고용, 물가의 5개 하위 부문으로 구성된다. 기업 효율성(Business Efficiency)은 국가 환경이 기업의 성과 촉진에 기여하는 정도를 측정하는 분야로 생산성 및 효율성, 노동시장, 금융시장, 경영활동, 태도 및 가치의 5개 하위 부문으로 구성된다. 인프라(Infrastructure)는 기초, 기술, 과학 및 인적자원이 기업의 요구를 충족하는 정도를 측정하는 분야로 기본 인프라, 기술 인프라, 과학 인프라, 보건환경 및 교육의 5개 하위 부문으로 구성⁵⁾된다.

IMD의 세계경쟁력 지수는 1989년 이후 매년 발표되고 있는데, 연도별로 포함되는 국가가 조금씩 상이하게 나타난다. 따라서 이 연구에서는 균형 패널데이터 분석을 수행하기 위해 2001년부터 2020년까지의 기간 동안 결측치를 보유한 연도와 국가를 제외하였다. 그 결과 세계경쟁력 지수의 경우 2001년부터 2020년까지의 기간 동안 25개 국가를 대상으로 분석을 실시하였으며, 정부효율성 지수의 경우에는 2002년부터 2020년까지의 기간 동안 세계경쟁력 지수와 동일한 국가를 대상으로 분석을 실시하였다. 구체적으로 분석대상은 그리스, 노르웨이, 네덜란드, 독일, 대한민국, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 슬로베니아, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 에스토니아, 이탈리아, 체코, 캐나다, 포르투갈, 핀란드, 프랑스, 헝가리이다.

〈표 7〉 자료 출처 및 변수의 조작적 정의

변수		조작적 정의	출처
종속 변수	국가경쟁력	IMD 세계경쟁력 지수	IMD
	정부효율성	IMD 세계경쟁력 지수 4개 분야 중 정부효율성	World Competitiveness Yearbook
재정 분권	세입분권	지방정부 수입/일반정부 수입 × 100	OECD Fiscal Decentralisation Database
	세출분권	지방정부 지출/일반정부 지출 × 100	
	이전재원	중앙정부 이전재원/지방정부 수입 × 100	
	1인당 GDP	ln(1인당 GDP)	OECD statistics
	실업률	연간 평균 실업률	
	경제 개방성	(수입+수출)/GDP × 100	
	정부 규모	일반정부 지출/GDP × 100	OECD Fiscal Decentralisation Database
	여성 경제활동인구	여성 경제활동인구/전체 경제활동인구 × 100	OECD statistics
	고령인구	65세 이상 인구/ 전체 인구 × 100	
	R&D 지출	연구개발비(GERD)/GDP × 100	
	인구	ln(천명)	FAO Stat
	면적	ln(1,000ha)	

5) 세계경쟁력 지수는 통계데이터와 설문조사 등 다양한 유형의 데이터를 사용하여 정량적·정성적 문제를 개별적으로 측정한다. 통계데이터는 순위를 결정하는 130개 기준과 순위 계산에는 사용되지 않지만 중요한 배경정보로 제공되는 87개 기준에 사용되며, 전체 점수에서 약 3분의 2의 비중을 차지한다. 설문조사 데이터는 연감에 개별적인 기준으로 포함되며, 전체 점수에서 약 3분의 1의 비중을 차지한다.

다음으로 재정분권은 일반정부 수입 대비 지방정부 수입 비중과 일반정부 지출 대비 지방정부 지출 비중으로 측정하였으며, OECD 홈페이지에서 제공하는 데이터를 사용하였다. 다만, 이 연구에서는 세입분권과 세출분권을 측정하는데 있어, 지방정부의 세입과 세출에서 중앙정부가 지방정부에 제공하는 이전재원은 제외하였다. 중앙정부의 이전재원은 지방정부가 자율적으로 세입 규모를 결정할 수 있는 재원이 아니며, 특히 우리나라의 국고보조금과 같은 조건부보조금은 세입과 세출 측면에서 지방정부의 자체재원으로 보기 어렵다. 그리고 재정분권 이외에 중앙정부의 이전재원, 1인당 GDP, 실업률, 수입·수출 비중, 정부 규모, 여성 경제활동참가율, 고령인구 비율, 연구개발비 지출 비중, 인구, 면적 등이 포함되었으며, 이러한 변수들은 개별 국가들이 지니고 있는 이질적인 특성을 반영하기 위한 변수로 활용되었고, 선행연구들에서 주요 통제변수로 사용되었다(de Mello & Barensterin, 2001; Fisman & Gatti, 2002; Dreher, 2006; Kyriacou & Roca-Sagales, 2011; Altunbas & Thornton, 2012 등).

IV. 분석 결과

1. 재정분권과 국가경쟁력 간 영향 분석

이 연구에서는 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 IMD World Competitiveness Yearbook에 제시된 국가별 세계경쟁력 지수를 종속변수로 채택하였다. 설명변수인 재정분권은 OECD Fiscal Decentralisation Database를 활용하여 세입분권과 세출분권으로 구분하여 살펴보았다. 세입분권 지표를 적용한 모형(1)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(25)$ 의 값이 176.85($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 Wooldridge test 결과 $F(1, 24)$ 의 값이 13.706($p < .01$)으로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(1)의 분석 결과 세입분권은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치며, 영향력의 크기는 0.3799로 나타났다. 나머지 변수들 중 이전재원, 1인당 GDP, 여성 경제활동인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률과 고령인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 경제 개방성, 정부 규모, R&D 지출, 인구, 면적은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 세출분권 지표를 적용한 모형(2)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(25)$ 의 값이 171.56($p < .01$)으로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 Wooldridge test 결과 $F(1, 24)$ 의 값이 14.218($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성

과 자기상관의 문제를 치유하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(2)의 분석 결과 세출분권의 영향력은 0.2468이며, 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 1인당 GDP와 여성 경제활동인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률과 고령인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 경제 개방성, 정부 규모, R&D 지출, 인구, 면적은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 국가경쟁력에 대한 재정분권의 영향 분석

구분	모형(1)		모형(2)	
	Coef.	P> z	Coef.	P> z
세입분권(%)	0.3799	0.000	-	-
세출분권(%)	-	-	0.2468	0.000
이전재원(%)	0.1577	0.000	0.0340	0.189
1인당 GDP(ln)	22.7245	0.000	23.1206	0.000
실업률(%)	-0.4748	0.000	-0.3877	0.002
경제 개방성(%)	-0.0066	0.645	0.0039	0.793
정부 규모(%)	-0.1974	0.744	-0.0131	0.828
여성 경제활동인구(%)	1.8187	0.000	1.7833	0.000
고령인구(%)	-0.7910	0.000	-0.8039	0.000
R&D 지출(%)	0.5228	0.159	0.2597	0.490
인구(ln)	-0.1238	0.814	0.0906	0.871
면적(ln)	0.3596	0.466	0.7747	0.112
상수항	-247.5122	0.000	-252.0402	0.000

주: 종속변수는 IMD의 Competitiveness Score를 활용함

분석 결과 세입분권과 세출분권 수준이 증가하면 거버넌스의 질이 향상되는 것으로 나타났다. 즉, 일반정부 세입·세출 대비 지방정부 세입·세출의 비중이 증가할수록 거버넌스의 질은 향상되는 것으로 해석할 수 있다. Faguet(2011)가 제시한 것처럼 재정분권은 정부 정책결정에 시민들의 목소리를 증가시킴을 통해 지방정부의 대응성과 책무성을 향상시킨다. 또한, 중앙정부의 독점적 기능과 자원을 지방정부에 이양하게 되면 권력 남용을 방지할 뿐 아니라 지역주민 맞춤형 자원배분이 이루어질 수 있도록 한다. 결과적으로 재정분권은 지역 주민들에 대한 지방정부의 책임성과 대응성을 강화함으로써 거버넌스의 질을 향상시킬 수 있다.

그리고 계수 값을 통해서 볼 때, 세출분권보다는 세입분권이 거버넌스의 질 향상에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 국가경쟁력을 향상시키기 위해서는 지방정부의 과세자주권을 강화하고, 이러한 자율성에 대응하는 재정운영의 책임성을 부여하는 것이 필요하다고 한 하혜수 외

(2013)의 연구 결과와 동일한 결과로 파악할 수 있다.

2. 재정분권과 정부효율성 간 영향 분석

다음으로 이 연구에서는 재정분권이 정부효율성에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 IMD World Competitiveness Yearbook에 제시된 세계경쟁력 지수의 하위 분야인 정부효율성 지수를 종속변수로 채택하였다. 설명변수인 재정분권은 국가경쟁력에 대한 분석과 동일하게 세입분권과 세출분권으로 구분하여 살펴보았다. 세입분권 지표를 적용한 모형(3)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(25)$ 의 값이 76.31($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 Wooldridge test 결과 $F(1, 24)$ 의 값이 44.374($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 해당 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(3)의 분석 결과 세입분권의 영향력은 0.5103으로, 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 이전재원, 1인당 GDP, 여성 경제활동인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률, 정부 규모, 인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 경제 개방성, 고령인구, R&D 지출, 면적은 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 세출분권 지표를 적용한 모형(4)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(25)$ 의 값이 76.13 ($p < .01$)으로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 Wooldridge test 결과 $F(1, 24)$ 의 값이 43.442($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 치유하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(4)의 분석 결과 세출분권의 영향력은 0.3308으로, 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 1인당 GDP, 여성 경제활동인구, 면적은 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률, R&D 지출, 인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 경제 개방성, 정부 규모, 고령인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 정부효율성에 대한 재정분권의 영향 분석

구분	모형(3)		모형(4)	
	Coef.	P> z	Coef.	P> z
세입분권(%)	0.5103	0.000	-	-
세출분권(%)	-	-	0.3308	0.000
이전재원(%)	0.1912	0.001	0.0227	0.645

1인당 GDP(ln)	13.9240	0.000	14.0013	0.000
실업률(%)	-1.1801	0.000	-1.0650	0.000
경제 개방성(%)	-0.3892	0.147	-0.0215	0.439
정부 규모(%)	-0.1914	0.074	-0.1766	0.102
여성 경제활동인구(%)	1.4213	0.003	1.3500	0.004
고령인구(%)	-0.3090	0.385	-0.3207	0.367
R&D 지출(%)	-0.7652	0.178	-1.0216	0.087
인구(ln)	-5.2890	0.000	-4.8213	0.000
면적(ln)	1.0736	0.229	1.5741	0.076
상수항	-106.0014	0.001	-108.1632	0.001

주: 종속변수는 IMD의 Competitiveness Factors 중 Government Efficiency Score를 활용함

3. 국가 소득수준에 따른 비교 분석

이 연구에서는 국가의 소득수준에 따라 재정분권이 국가경쟁력과 정부효율성에 미치는 영향이 달라지는지의 여부를 파악하기 위해 추가적인 분석을 실시하였다. 국가의 소득수준에 따른 집단의 구분은 1인당 GDP 40,000달러⁶⁾를 기준으로 설정하였다. 2001년부터 2020년까지 1인당 평균 GDP가 40,000달러를 초과하는 12개 국가(오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 미국)와 40,000달러 미만인 13개 국가(체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 영국, 대한민국)로 구분하여 분석을 실시하였다.

〈표 10〉 1인당 평균 GDP에 따른 국가 구분(2001-2020년)

구분	국가
1인당 GDP 40,000달러 초과	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 미국(12개)
1인당 GDP 40,000달러 미만	체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 영국, 대한민국(13개)

먼저 이 연구에서는 국가소득 수준에 따라 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향이 달라지는지의 여부를 분석하였다. 1인당 평균 GDP가 40,000달러를 초과하는 12개 국가를 대상으로 한 분석에서 세입분권 지표를 적용한 모형(5)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(12)$ 의 값이 60.00($p < .01$)으로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 Wooldridge test 결과 $F(1, 11)$ 의

⁶⁾ 이 연구의 분석대상인 25개 국가의 2001년부터 2020년까지 평균 1인당 GDP는 40,396달러인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 이 연구에서는 1인당 GDP 40,000달러를 기준으로 25개 국가를 2개 집단으로 구분하고 국가 소득수준에 따른 비교 분석을 실시하였다.

값이 49.180($p < .01$)으로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(5)의 분석 결과 세입분권의 영향력은 0.2002로, 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 1인당 GDP와 인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 경제 개방성과 고령인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 실업률, 정부 규모, 여성 경제활동인구, R&D 지출, 면적은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

그리고 세출분권 지표를 적용한 모형(6)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(12)$ 의 값이 52.34 ($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 Wooldridge test 결과 $F(1, 11)$ 의 값이 55.439($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(6)의 분석 결과 세출분권의 영향력은 0.1653으로, 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 1인당 GDP와 인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 경제 개방성과 고령인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 실업률, 정부 규모, 여성 경제활동인구, R&D 지출, 면적은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 1인당 평균 GDP가 40,000달러 미만인 13개 국가를 대상으로 한 분석에서 세입분권 지표를 적용한 모형(7)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(13)$ 의 값이 95.01($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 Wooldridge test 결과 $F(1, 12)$ 의 값이 3.586($p < .10$)으로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 치유하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(7)의 분석 결과 세입분권은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 이전재원, 1인당 GDP, 여성 경제활동인구, R&D 지출, 면적은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률과 정부 규모는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 경제 개방성, 고령인구, 인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 국가경쟁력에 대한 재정분권의 영향 분석: 1인당 GDP 기준

구분	4만 달러 초과		4만 달러 미만	
	모형(5)	모형(6)	모형(7)	모형(8)
	Coef.(P> z)	Coef.(P> z)	Coef.(P> z)	Coef.(P> z)
세입분권(%)	0.2002 (0.002)	-	0.1694 (0.112)	-
세출분권(%)	-	0.1653 (0.000)	-	0.1081 (0.130)
이전재원(%)	0.0388 (0.391)	-0.0348 (0.280)	0.1434 (0.001)	0.1043 (0.005)
1인당 GDP(ln)	24.1855 (0.000)	24.9107 (0.000)	14.2990 (0.000)	14.8529 (0.000)
실업률(%)	-0.2751 (0.207)	-0.1432 (0.498)	-0.4859 (0.000)	-0.4562 (0.000)
경제 개방성(%)	-0.0478 (0.006)	-0.0384 (0.024)	0.0172 (0.400)	0.0166 (0.418)
정부 규모(%)	0.6366 (0.433)	0.0704 (0.362)	-0.2910 (0.004)	-0.2637 (0.018)
여성 경제활동인구(%)	0.1866 (0.704)	0.0464 (0.923)	1.8476 (0.000)	1.8052 (0.000)
고령인구(%)	-1.0374 (0.000)	-1.0482 (0.000)	0.1273 (0.693)	0.0538 (0.863)
R&D 지출(%)	0.2085 (0.630)	0.0734 (0.860)	2.8720 (0.002)	2.8669 (0.002)
인구(ln)	1.7386 (0.007)	2.0792 (0.001)	-1.3224 (0.155)	-1.2793 (0.172)
면적(ln)	-0.8227 (0.138)	-0.7474 (0.145)	4.5095 (0.000)	4.2582 (0.001)
상수항	-178.5851 (0.000)	-183.6970 (0.000)	-198.0066 (0.000)	-198.3563 (0.000)

주: 종속변수는 IMD의 Competitiveness Score를 활용함

1인당 평균 GDP가 40,000달러 미만인 국가를 대상으로 세출분권 지표를 적용한 모형(8)에 대한 Modified Wald test 결과 $\chi^2(13)$ 의 값이 82.18($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 Wooldridge test 결과 $F(1, 12)$ 의 값이 3.482($p < .10$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(8)의 분석 결과 세출분권은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 이전재원, 1인당 GDP, 여성 경제활동인구, R&D 지출, 면적은 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률과 정부 규모는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 경제 개방성, 고령인구, 인구는 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

한편 국가 소득수준에 따라 재정분권이 정부효율성에 미치는 영향이 달라지는지에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 1인당 평균 GDP가 40,000달러를 초과하는 12개 국가를 대상으로 한 분석에서 세입분권 지표를 적용한 모형(9)에 대한 Modified Wald test 결과 $x^2(12)$ 의 값이 39.39($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 Wooldridge test 결과 $F(1, 11)$ 의 값이 61.147($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(9)의 분석 결과 세입분권의 영향력은 0.5279로, 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 1인당 GDP는 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률과 인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 경제 개방성, 정부 규모, 여성 경제활동 인구, 고령인구, R&D 지출, 면적은 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

1인당 평균 GDP가 40,000달러를 초과하는 12개 국가를 대상으로 세출분권 지표를 적용한 모형(10)의 Modified Wald test 결과 $x^2(12)$ 의 값이 33.36($p < .01$)으로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 Wooldridge test 결과 $F(1, 11)$ 의 값이 68.269($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 치유하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(10)의 분석 결과 세출분권의 영향력은 0.2662로, 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 1인당 GDP는 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률과 인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 경제 개방성, 정부 규모, 여성 경제활동 인구, 고령인구, R&D 지출, 면적은 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로 1인당 평균 GDP가 40,000달러 미만인 국가를 대상으로 세입분권 지표를 적용한 모형(11)에 대한 Modified Wald test 결과 $x^2(13)$ 의 값이 43.51($p < .01$)로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 Wooldridge test 결과 $F(1, 12)$ 의 값이 15.836($p < .01$)로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(11)의 분석 결과 세입분권 영향력의 크기는 0.3519로, 유의수준 1%에서 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 이전재원, 여성 경제활동인구, 면적은 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률, 정부 규모, 인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 1인당 GDP, 경제 개방성, 고령인구, R&D 지출은 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을

미치지 못하는 것으로 나타났다.

마지막으로 1인당 평균 GDP가 40,000달러 미만인 국가를 대상으로 세출분권 지표를 적용한 모형(12)의 Modified Wald test 결과 $\chi^2(13)$ 의 값이 44.53($p < .01$)으로 데이터에 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 Wooldridge test 결과 $F(1, 12)$ 의 값이 14.313($p < .01$)으로 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 해결하기 위해 FGLS 분석을 실시하였다.

모형(12)의 분석 결과 세출분권은 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 나머지 변수들 중 여성 경제활동인구와 면적은 정부효율성에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 실업률, 정부 규모, 인구는 정부효율성에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이전재원, 1인당 GDP, 경제 개방성, 고령인구, R&D 지출은 정부효율성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 정부효율성에 대한 재정분권의 영향 분석: 1인당 GDP 기준

구분	4만 달러 초과		4만 달러 미만	
	모형(9)	모형(10)	모형(11)	모형(12)
	Coef.(P) z)	Coef.(P) z)	Coef.(P) z)	Coef.(P) z)
세입분권(%)	0.5279 (0.001)	-	0.3519 (0.083)	
세출분권(%)	-	0.2662 (0.015)		0.1339 (0.344)
이전재원(%)	0.1759 (0.115)	-0.0448 (0.610)	0.1442 (0.046)	0.0679 (0.276)
1인당 GDP(ln)	12.5086 (0.043)	13.0142 (0.043)	-0.2705 (0.964)	1.2318 (0.836)
실업률(%)	-1.8132 (0.000)	-1.5386 (0.001)	-1.2059 (0.000)	-1.1253 (0.000)
경제 개방성(%)	-0.0057 (0.888)	0.0056 (0.893)	-0.0494 (0.189)	-0.0524 (0.163)
정부 규모(%)	0.1409 (0.418)	0.1782 (0.317)	-0.7310 (0.000)	-0.7326 (0.000)
여성 경제활동인구(%)	-0.5934 (0.618)	-0.7714 (0.526)	1.8275 (0.000)	1.6231 (0.001)
고령인구(%)	-0.2143 (0.758)	-0.1284 (0.854)	0.5706 (0.333)	0.3452 (0.544)
R&D 지출(%)	-0.6950 (0.255)	-0.9238 (0.145)	1.0494 (0.528)	1.5538 (0.361)
인구(ln)	-4.3371 (0.008)	-3.6174 (0.030)	-6.9942 (0.000)	-7.2654 (0.000)
면적(ln)	1.3569 (0.321)	1.8133 (0.185)	9.0129 (0.000)	9.3254 (0.000)
상수항	-24.1484 (0.714)	-25.5479 (0.701)	-27.5364 (0.589)	-25.8628 (0.615)

주: 종속변수는 IMD의 Competitiveness Factors 중 Government Efficiency Score를 활용함

V. 결론 및 정책적 함의

이 연구는 재정분권이 정부성과(국가경쟁력 및 정부효율성)에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였으며, 국가의 소득수준에 따라 정부성과에 대한 재정분권의 영향력에 차이가 존재하는지의 여부를 규명하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 25개 OECD 회원 국가를 대상으로 2001년부터 2020년까지의 기간에 대한 패널데이터 분석을 실시하였다. 재정분권은 일반정부 수입·지출 대비 지방정부 수입·지출 비중으로 측정하였으며, 종속변수인 정부성과는 IMD에서 제공하는 세계경쟁력 지수를 통해 측정하였다. 이 연구의 주요 분석 결과는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 25개 OECD 회원 국가를 대상으로 한 분석 결과 재정분권은 국가경쟁력을 제고하는 것으로 나타났다. 세입분권과 세출분권 모두 국가경쟁력에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 세출분권보다는 세입분권의 영향력이 다소 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 지방정부에 재정권 권한을 이양하고, 지역 정책결정 과정에 지역 주민들이 참여하도록 지원하는 제도적 장치가 도입하는 것이 필요함을 의미한다.

둘째, 25개 OECD 회원 국가를 대상으로 한 분석 결과 재정분권은 정부효율성을 제고하는 것으로 나타났다. 세입분권과 세출분권 모두 정부효율성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 국가경쟁력에 대한 분석 결과와 동일하게 세출분권보다는 세입분권의 영향력이 다소 큰 것으로 나타났다. 그리고 모형(3)의 경우 정부 규모가 정부효율성에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부 규모가 증가하면 과세로 인한 사증손실, 과도한 정책개입으로 인한 기회비용 증가 등이 발생하고, 결과적으로 정부효율성에 부정적인 영향을 미치게 되는 것으로 파악할 수 있다. 하혜수·하혜영·문광민(2013)의 연구에서도 정부 규모가 일정 수준 이상인 경우에는 재정분권이 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 분석 결과를 제시하고 있다.

셋째, 국가 소득수준에 따라 재정분권이 국가경쟁력과 정부효율성에 미치는 영향은 달라지는 것으로 나타났다. 1인당 GDP가 40,000달러를 초과하는 12개 국가의 경우 세입분권과 세출분권이 모두 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 반면, 40,000달러 미만인 13개 국가의 경우 세입분권과 세출분권이 모두 국가경쟁력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 정부효율성에 대한 분석 결과도 국가경쟁력과 유사하게 나타났다. 이러한 결과는 개발도상국의 경우 재정분권으로 인한 편익을 향유하기 어려우며, 재정분권이 긍정적인 효과를 나타내게 되는 경제발전 수준은 높다고 지적한 Bahl & Linn(1992)의 주장과 일치하는 결과이다. 재정분권이 긍정적인 효과를 나타내기 위해서는 다양한 전제조건들이 충족되어야 하며, 소득수준이 낮은 저개발국가들은 재정분권을 성공적으로 추진할 수 있는 환경을 마련하지 못한 경우가 많다. 따라서 향후 재정분권 정책을 추진함에 있어서 재정분권이 성공적으로 추진되기 위한 다양한 전제조건들을 충족시키기 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 배인명. (2016). 재정분권화의 국가경쟁력에 대한 효과 분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 21(3): 33-64.
- 손희준. (2018). 문재인 정부의 재정분권 방안: 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로. 2018년 지방재정발전 세미나 발표자료집: 433-465.
- 이병량. (2005). 노무현 정부의 재정분권에 대한 평가. 한국거버넌스학회 학술대회자료집: 65-91.
- 이재은. (2022). 재정분권 개혁의 착종: 이론과 현실의 간극. 「한국지방재정논집」, 27(2): 1-66.
- 임정빈·홍근석. (2012). 재정분권이 경제성장에 미치는 영향분석: OECD 회원국을 대상으로. 「지방정부연구」, 26(4): 141-174.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). 윤석열 정부 110대 국정과제·지역균형발전 15대 국정과제.
- 하혜수·하혜영·문광민. (2013). 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향: 소득수준 및 정부규모에 따른 비선형적 효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(1): 61-88.
- 홍근석. (2012). 재정분권이 정부지출규모와 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구: OECD 회원 국가를 대상으로. 건국대학교 박사학위논문.
- 홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「지방행정연구」, 27(2): 103-130.
- 홍근석·이용모. (2014). 재정분권이 거버넌스의 질에 미치는 영향. 「정책분석평가학회보」, 24(2): 103-125.
- 홍근석·이서희. (2013). 재정분권이 국가경쟁력과 정부효율성에 미치는 영향 분석. 2023 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표자료집.
- 홍근석·임정빈·문소영. (2023). 지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향 분석: 문재인 정부 2단계 재정분권을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 30(1): 107-134.
- 황진영·이선호. (2018). 재정분권과 경제사회의 공공서비스 성과: OECD 국가 간 실증분석. 「국가정책연구」, 32(3): 49-68.
- Altunbas, Y. and J. Thornton. (2012). Fiscal Decentralization and Governance. *Public Finance Review*, 40(1): 66-85.
- Bahl, R. and J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee. (2002). Capture and Governance at the Local and National Levels. *American Economic Review*, 90(2): 135-139.
- Bird, R. and F. Vaillancourt. (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Boex, J. and S. Yilmaz. (2010). *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*. IDG Working Paper No. 2010-06.
- Brennan, G. and J. Buchanan. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brueckner, J. (2006). *Fiscal Federalism and Economic Growth*. Mimeo.
- de Mello, L. (2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?* International Monetary Fund Working Paper, 2000/129.
- de Mello, L. and M. Barenstein. (2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper, 01-71.
- Di Matteo, L. (2013). *Measuring Government in the Twenty-First Century: An International Overview of the Size and Efficiency of Public Spending*. Fraser Institute.
- Dougherty, S. and L. Phillips. (2019). *The Spending Power of Sub-National Decision Makers across Five Policy Sectors*. OECD Working Papers in Fiscal Federalism, No. 25.
- Dreher, A. (2006). *Power to the People? The Impact of Decentralization on Governance*. Swiss Federal Institute of Technology Zurich Working Paper, 121.
- Fisman, R. and R. Gatti. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Journal of Public Economics*, 83: 325-345.
- Fukasaku, Kiichiro, and Luiz R. de Mello. (1999). *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Paris: Inter-American Development Bank/Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Gujarati, D. N. (2003). *Basic Econometrics(fourth edition)*. New York, NY: Mcgraw-Hill.
- Hommes, R. (1995). *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*. Paper prepared for the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, DC.
- Hutter, J. and A. Shah. (1998). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. World Bank Policy Research Working Paper No. 1894.
- IMD. (2001-2020). *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Switzerland. Institute for Management Development.
- Inman, R. P., and D. L. Rubinfeld. (1997). Rethinking Federalism. *The Journal of Economic Perspectives*, 11: 43-64.
- Jean-Paul Faguet. (2011). Decentralization And Governance. *STICERD - Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers Series 027*
- Kyriacou, A. P. and O. Roca-Sagales. (2011). Fiscal Decentralization and Government Quality in the OECD. *Economics Letters*, 111: 191-193.

- Martinez-Vazquez, J. and R. McNab. (1997). *Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance*. International Studies Program Working Paper, 97-7. Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. and R. McNab. (2003). Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9): 1597-1616.
- Montinola, G., Qian Y., and B. R. Weingast. (1995). Federalism Chinese Style: The Political Basis for Economic Success. *World Politics*, 48: 50-81.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 46(2): 237-243.
- OECD. (2021). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris.
- Olson, M. (1969). The Principle of 'Fiscal equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*. 59(2): 479-487.
- Prud'homme, R. (1995). On the Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Science*, 47(2): 133-145.
- Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 40: 61-89.
- Tabellini, G. (2000). *Constitutional Determinants of Government Spending*. CESifo Working Paper No. 265.
- Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, in M. Bruno and B. Pleskovic(eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*: 295-316. Washington D.C.: World Bank.
- Thornton, J. (2007). Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61: 64-70.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law Economics and Organization*, 11: 1-31.

World Bank. (1999). *World Development Report*. Washington, DC: The World Bank.

OECD Fiscal Decentralisation database.

OECD statistics.

FAO Stat.

접수일(2023년 10월 13일)

수정일(2023년 11월 29일)

게재확정일(2023년 12월 19일)

〈국문초록〉

재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향 분석

이 연구는 재정분권이 공공부문 성과(국가경쟁력 및 정부효율성)에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였으며, 국가 소득수준에 따라 공공부문 성과에 대한 재정분권의 영향력에 차이가 존재하는지를 규명하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 25개 OECD 회원 국가를 대상으로 2001년부터 2020년까지의 기간에 대한 패널데이터 분석을 실시하였으며, 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 25개 OECD 회원 국가를 대상으로 한 분석 결과 재정분권은 국가경쟁력과 정부효율성을 제고하는 것으로 나타났다. 둘째, 공공부문 성과에 미치는 영향력의 크기는 세출분권보다는 세입분권이 큰 것으로 나타났다. 셋째, 국가 소득수준에 따라 재정분권이 국가경쟁력과 정부효율성에 미치는 영향은 달라지며, 1인당 GDP가 40,000달러 이하인 13개 국가에서는 공공부문 성과에 대한 재정분권의 영향이 유의하지 않은 것으로 나타났다.

주제어: 재정분권, 공공부문 성과, 국가경쟁력, 정부효율성, 세계경쟁력 지수

홍근석(洪權碩: 제1저자) 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2012), 현재 한국지방행정연구원 연구원으로 재직 중이다. 최근 논문으로는 '지방자치단체 재정지출 영향요인 분석: 공간적 상호작용을 중심으로(2023)', '지방재정조정제도의 재정형평화 기능 효율화 방안: 지니계수 분해 기법을 활용한 실증분석을 중심으로(2023)', '지방소비세 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향 분석(2023)' 등이 있다(hong0582@krila.re.kr).

이서희(李徐姬: 공동저자) 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(2020), 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방교부세, 지방세 등이며, 최근 논문으로는 '지방세 감면과 지역경제와의 관계(2023)', '보통교부세 재정조정 기능 강화를 위한 제도개선 방안 연구: 기준재정수입액 산정방식을 중심으로(2022)', '지방정부 순세계잉여금이 추가경정예산 규모에 미치는 영향(2020)' 등이 있다(seotae10@krila.re.kr).

주운현(朱雲鉉: 교신저자) 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2005), 현재 건양대학교 국방경찰행정학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 예산관리, 자치경찰제이다. 주요저서로는 '지방자치단체 사회복지지출 영향요인 분석: 공간패널회귀분석을 중심으로(2021)', '지방자치단체 공공도서관 수요 측정개선방안 - 중력모형을 중심으로 -(2021)', '지방재정 환경변화와 보통교부세의 관계에 관한 연구: 인구구조 및 경제여건 변화를 중심으로(2022)', '쉽게 쓴 행정학(공저, 윤성사, 2018)', '쉽게 쓴 정책학(공저, 윤성사, 2019)' 등이 있다(joowh@konyang.ac.kr).