creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사 학위논문

경제성장과 불평등에 대한 재정분권의 영향

-OECD 36개 국가를 대상으로-

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

전 충 용

경제성장과 불평등에 대한 재정분권의 영향

-OECD 36개 국가를 대상으로-

지도교수 권 일 웅

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2020년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

전 충 용

전충용의 석사 학위논문을 인준함

2020년 6월

위 원 장 _____ 김 순 은 _____ (인)

부위원장 _____ 이 수 영 _____ (인)

위 원 _____ 권 일 웅 _____ (인)

국문초록

재정분권의 이론적 기초는 티부모형과 분권화정리이다. 티부모형과 분권화정리는 지방정부가 지방공공재 공급을 담당함으로써 경제적 효율성을 달성할 수 있다고 주장한다. 따라서 재정분권은 경제적 효율성 달성을 위한 정책수단으로 파악할 수 있다. 재정분권과 효율성이라는 정태적 명제는 재정분권과 경제성장이라는 동태적 상황에서도 적용될 것이다 한편, 티부모형과 분권화정리는 효율성 달성의 대가로 형평성이 훼손될 수 있다고 지적한다.

본 연구는 경제성장과 불평등에 대한 재정분권의 영향을 동시에 살펴본다는 측면에서 의의가 있다. 재정분권의 불평등에 대한 영향을 살펴본다는 것은 두 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 재정분권의 정치적 측면에 대한 고려이다. 평등은 민주주의 실현을 위한 기반이다. 재정분권의 궁극적 목표는 민주주의 실현이므로, 민주주의 실현의 전제인 평등에 대해 재정분권이 어떤 영향을 미치는지 알아보는 것은 중요하다.

둘째, 재정분권의 경제적 측면에 대한 고려이다. 이론에 따르면 재정분권은 경제적 효율성을 달성하고, 다소간 형평성을 훼손시킬 것으로 예측된다. 실증연구를 통해 이를 검증하는 것은 효율성과 형평성간의 상충관계를 탐구할 수 있는 기회가 될 것이다.

OECD 36개국을 대상으로 2010년에서 2017년까지의 패널 데이터에 기초하여 패널 회귀분석을 진행할 것이다. 구체적으로는 세입분권과 세출분권이 각각 GDP 성장률과 지니계수에 어떤 영향을 주는지 알아볼 것이다. 경제성장이론의 틀 안에서 분석하기로 하며, 재정분권의 효과를 고려하기 위해 시차를 주어 분석할 것이다.

실증연구의 결과는 세입분권은 경제성장에 부(-)의 영향을 주고,

세출분권은 평등한 소득분배에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 재정분권이 효율성과 형평성 둘 중 어떤 것도 달성하지 못하는 결과가 나타난 것이다. 공공선택론 입장에서 해석하면, 관련된 행위자들의 지대추구행위 때문에 재정분권이 왜곡되어 있을 수 있는 것이다. 따라서 진정한 재정분권을 실현하기 위해서는 재정개혁의 추진과 재정규율의 확립이 필요하다.

재정분권과 관련된 사회자본에 대해 고민할 필요도 있다. 사회자본은 규범, 신뢰, 협력, 상호의존성 등을 통하여, 재정분권을 둘러싼 주체들의 전략적 행동을 감소시킬 수 있을 것이다. 사회자본 확립으로 재정분권의 주체인 지방정부에 대한 불신을 극복할 수 있을 것이다. 또한 경제성장으로 대표되는 효율성과 평등한 소득분배로 대표되는 형평성을 재정분권으로 동시에 달성할 수 있는 가능성을 사회자본을 활용하여 모색해볼 수 있을 것이다.

주요어 : 재정분권, 경제성장, 불평등, 티부모형, 분권화정리, 공공선택론, 사회자본

학 번 : 2014-23517

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 목적과 필요성 ····· 1
제 2 절 연구의 대상과 방법론 ····· 3

제 2 장 이론적 논의 ····· 5
제 1 절 재정분권의 개념 모색 ····· 5
1. 분권의 개념 ····· 5
2. 재정분권의 개념 ····· 6
제 2 절 재정분권과 경제성장 ····· 8
1. 티부모형 ····· 8
2. 분권화정리 ····· 10
3. 거시경제 안정성 ····· 11
4. 공공선택론 ····· 12
제 3 절 재정분권과 불평등 ····· 14
1. 티부모형 ····· 14
2. 재정연방주의 이론 ····· 15
3. 후생경제학 ····· 17
4. 공공선택론 ····· 18
제 4 절 실증분석 ····· 21
1. 재정분권과 경제성장 ····· 21
2. 재정분권과 불평등 ····· 24
제 5 절 선행연구의 한계와 본 연구의 차별성 ····· 26

제 3 장 분석모형과 연구설계 ····· 28
제 1 절 연구의 분석모형 ····· 28

제 2 절 연구의 가설 ····· 29
제 3 절 변수의 조작적 정의 ····· 31
1. 종속변수 ····· 31
2. 독립변수 ····· 31
3. 통제변수 ····· 32

제 4 장 실증분석의 결과 ····· 36
제 1 절 변수의 상관관계 확인 ····· 36
제 2 절 기술통계량 분석 ····· 39
제 3 절 다중공선성 확인 ····· 40
1. 피어슨 상관계수 ····· 40
2. 분산팽창요인 ····· 41
제 4 절 패널 회귀분석 ····· 42
1. 재정분권과 경제성장 ····· 42
2. 재정분권과 불평등 ····· 52
제 5 절 연구결과의 해석 ····· 62

제 5 장 결론 ····· 66
제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점 ····· 66
제 2 절 연구의 한계 ····· 67

참고문헌 ····· 69
Abstract ····· 77

표 목 차

<표 1> 이론적 논의 정리 ····· 20
<표 2> 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 실증연구
(단일국가 연구) ····· 22
<표 3> 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 실증연구
(국가간 비교연구) ····· 23
<표 4> 재정분권과 지역간 소득격차에 대한 실증연구 ···· 25
<표 5> 변수의 정리 ····· 35
<표 6> 연구대상의 기술통계량 ····· 39
<표 7> 피어슨 상관계수 ····· 40
<표 8> 세입분권과 GDP 성장률간 VIF ····· 41
<표 9> 세출분권과 GDP 성장률간 VIF ····· 41
<표 10> 세입분권과 지니계수간 VIF ····· 42
<표 11> 세출분권과 지니계수간 VIF ····· 42
<표 12> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 0년 ····· 44
<표 13> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 1년 ····· 45
<표 14> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 2년 ····· 46
<표 15> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 3년 ····· 47
<표 16> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 0년 ····· 48
<표 17> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 1년 ····· 49
<표 18> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 2년 ····· 50
<표 19> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 3년 ····· 51
<표 20> 세입분권과 지니계수: 시차 0년 ····· 53
<표 21> 세입분권과 지니계수: 시차 1년 ····· 54
<표 22> 세입분권과 지니계수: 시차 2년 ····· 55
<표 23> 세입분권과 지니계수: 시차 3년 ····· 56

<표 24> 세출분권과 지니계수: 시차 0년 ····· 57
<표 25> 세출분권과 지니계수: 시차 1년 ····· 58
<표 26> 세출분권과 지니계수: 시차 2년 ····· 59
<표 27> 세출분권과 지니계수: 시차 3년 ····· 60
<표 28> 패널 회귀분석 결과 정리 ····· 61

그 림 목 차

<그림 1> 연구의 분석틀 ····· 29
<그림 2> 세입분권과 GDP 성장률간 산포도 ····· 37
<그림 3> 세출분권과 GDP 성장률간 산포도 ····· 37
<그림 4> 세입분권과 지니계수간 산포도 ····· 38
<그림 5> 세출분권과 지니계수간 산포도 ····· 38

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

분권화는 전 세계적인 정부개혁 흐름으로 진행되고 있다. 분권화는 단순히 최근에 등장한 개념이 아니다. 분권화의 이론적 근거는 프랑스의 철학자 루소(J. J. Rousseau)까지 거슬러 올라간다. 루소는 민주주의 정치체제가 성공하기 위해서는 '주민 모두가 모일 수 있고, 각각 서로를 알 수 있을 정도로' 국가의 규모가 작아야 함을 주장한다.[1] 이에 따르면 인구 2만 명 남짓의 도시국가들이 이상적인 정치단위가 된다(김석태, 2016). 이후 벤담(J. Bentham), 밀(J. S. Mill), 토크빌(A. D. Tocqueville)에 이르는 학자들은 민주주의와 관련한 분권화의 긍정적 효과를 주장하였다(이종수, 2015).

정치적 분권화와 달리, 이미 1950년대부터 재정연방주의(fiscal federalism) 이론의 뒷받침을 통해 많은 국가에서 재정분권화 개혁이 진행되어 왔다(김의섭, 2019). 티부모형(Tiebout Model)과 Oates의 분권화 정리(Decentralization Theorem)에 근거하면, 중앙정부가 아닌 지방정부가 지방공공재 공급을 담당함으로써 공공서비스의 효율적인 공급을 달성할 수 있다.

독일, 프랑스, 이탈리아와 같은 서구 선진국들에서는 경제적 효율성 달성을 위한 재정분권이 강조되었다. 반면 우리나라, 필리핀, 폴란드와 같이 독재를 겪은 나라의 경우 민주주의를 위한 정치적 목적의 분권화가 강조되었다(이종수, 2015). 그러나 선진국과 개발도상국 모두에서 정치적 분권화와 재정적 분권화는 나라마다 비중은 다를지라도 동시에 나타나고 있다. 정치적 분권과 재정적 분권은 서로 상반되는 개념이 아니기 때문

1) 루소는 민주주의를 절대적으로 옹호하지는 않았다. 규모가 큰 나라는 군주제가 바람직하다고 보았다. 규모가 작은 나라에서 민주주의가 적합하다고 보았다.

이다. 중앙정부에 대한 지방정부의 자율성을 확보하려면 지방정부에게 충분한 재원이 있어야 하고, 그 역도 마찬가지다.

우리나라는 참여정부시기를 거치면서 본격적인 분권화 개혁이 추진되었다. 주민자치에 기반한 풀뿌리 민주주의, 지역 균형 발전 그리고 더 나아가 지역공존을 위해서는 분권이 요청되었기 때문이다(임혁백, 2014). 현 문재인정부는 참여정부를 계승하는 정부이다. 집권 직후 발간한 '100대 국정과제'에서도 자치분권과 재정분권 항목을 각각 따로 두어 핵심국정과제로 제시하였다(대한민국정부, 2017). 특히 재정분권 측면에서는 지방재정 자율성을 신장하기 위한 세입구조 개선과, 건전성을 확보하기 위한 주민참여예산제 확대를 제시하였다.

분권화는 거부할 수 없는 시대적 흐름인 상황이다. 따라서 분권화가 가져올 수 있는 효과에 대해 실증연구가 필요하다. 국가 정책의 구체적 타당성은 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는지 여부에 근거하므로, 분권화 개혁 또한 국민의 삶의 질에 어떤 영향을 미치는지 면밀히 검토할 필요가 있다.

티부모형(Tiebout Model)과 Oates의 분권화정리(Decentralization Theorem)에 의하면 재정분권은 공공재 공급의 효율성을 달성함으로써, 장기적으로는 경제성장에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 전망한다. 반면, Tiebout와 Oates의 이론의 한계로서 재정분권을 통한 경제적 효율성 달성의 결과로 형평성이 훼손될 수 있음이 지적되고 있다. 기존 선행연구들은 재정분권과 경제성장, 재정분권과 불평등으로 각각 나누어서 검토하는데 머물렀다. 또한 Tiebout와 Oates의 이론이 경제학적 모델인 영향으로 대부분의 연구는 재정분권과 경제성장의 관계를 파악하는데 집중되어 있었다.

이에 본 연구는 재정분권의 경제성장과 불평등에 대한 영향을 동시에 살펴보는 것을 목표로 한다. 특히 불평등을 살펴보는 이유는 평등은 지속가능한 민주주의를 위한 핵심적 기반이기 때문이다. 성장만큼이나 평등은 지속가능한 민주주의의 물질적 기초로 기능한다(임혁백, 2014). 먼저 재정분권이 원래 의도처럼 경제적 효율성 달성으로 인한 장기 경제성

장을 실현하는지를 살펴본다. 동시에 재정분권이 민주주의 실현을 위한 기반인 평등과 어떤 관계를 갖는지, 다시 말해 민주주의라는 정치적 분권화의 목적을 위한 기반인 평등에 얼마만큼 영향을 미치는지 알아보고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 방법론

본 연구는 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) 회원국 36개 국가를 대상으로 2010년부터 2017년까지의 패널 데이터(panel data)를 통해 재정분권이 경제성장과 불평등에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.[2)3)]

연구의 공간적 대상을 OECD 회원국으로 한정한 것은, 일반적으로 OECD 회원국은 선진국으로 평가된다. 우리나라와 비슷한 발전 수준의 국가와 비교분석하여 연구의 결과를 통해 우리의 현실에 적용할 수 있는 행정적 함의를 찾고자 한다.

연구의 시간적 대상은 OECD 설립이후 가장 많은 4개의 국가가 가입한 2010년부터 설정하여, 패널 분석을 실시한다. 패널 데이터는 시계열 데이터(time-series data)와 횡단면 데이터(cross-sectional data)의 특성

---

2) OECD는 2020년 3월 17일 기준으로 36개 회원국으로 구성되어 있다. 이후 콜롬비아가 2020년 4월 28일 정식 회원국의 지위를 보유하게 되었다. 그러나 본 연구에서는 2020년 3월 17일을 기준으로 데이터를 확인하여, 콜롬비아는 분석의 대상에서 제외하기로 한다.

3) OECD 36개 국가는 다음과 같다. Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States.

을 모두 가진 데이터이다(양오석, 2013). 패널 데이터를 활용한 패널 분석은 동일 표본에 대해 단지 하나의 시점이 아니라, 여러 시점에서 자료를 구하여 분석하는 방법이다(이창한 외, 2014). 패널 분석으로 재정분권의 시간에 따른 효과를 살펴볼 수 있다. 패널 분석을 통해 최근 10년간 경향성을 파악하고자 한다.

본 연구의 개별 변수들의 자료는 'OECD Statistics'에서 추출하도록 한다.

연구의 방법론으로써 재정분권의 경제성장과 불평등에 대한 영향을 파악하기 위해 패널 회귀분석을 실시하고자 한다. 특히 재정분권의 결과로 나타나는 경제성장과 불평등은 '장기'의 개념이다. 즉, 독립변수와 종속변수 사이에 시차가 존재하므로, 독립변수에 시차를 주어 분석하기로 한다. 독립변수의 시차는 시차가 전혀 없는 경우부터, 최대 3년까지 시차를 설정한다. 마찬가지로 통제변수도 독립변수와 같이 시차를 설정하기로 한다. 분석도구는 'STATA'를 사용한다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 재정분권의 개념 모색

1. 분권의 개념

행정학에서 분권(decentralization)의 개념은 중앙-지방, 정부-민간, 정부-공기업 등 다양한 영역에서 활용될 수 있는 개념이지만, 일반적으로 분권은 지방분권(local decentralization)과 같은 의미로 사용되고 있다(이달곤 외, 2012). 따라서 명확한 분권의 의미에 대해 여러 학자들 사이에서도 일치된 견해가 존재하지 않는다(손희준, 2019). 각 나라는 정치·경제·사회 및 문화적 측면에서 다른 모습을 보이므로 분권의 의미는 본질적으로 다차원적이다(김정훈, 2007). 한 측면에서 중앙집권적 경향을 보이더라도, 다른 측면에서는 분권적인 경향이 나타날 수 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 광의의 분권을 정치적 분권과 재정적 분권으로 나누어 파악하며, 협의의 분권을 지방분권 혹은 정치적 분권으로 정의하기로 한다.

지방분권과 동의어로 쓰이기도 하는 정치적 분권은 지방정부 구성과 선출에 있어 주민의 의사가 반영되는 대의민주주의를 구현하는 것 그리고 행정적 측면에서 정책의 결정권한을 중앙정부로부터 지방정부에게 이양하는 것 양자 모두를 포괄하는 의미로 이해할 수 있다(손희준, 2019; 이달곤 외, 2012).

지방분권은 지방자치의 전제 조건이다. 지방정부가 직면하는 지역문제를 스스로 해결하기 위해서는 문제해결에 필요한 정책 결정권한을 중앙정부로부터 넘겨받아야하기 때문이다. 다만, 지방분권(정치적 분권)의 심화가 반드시 지방자치의 활성화를 의미하는 것은 아니다. 지방자치의 활

성화를 위해서는 적정 수준의 지방분권(정치적 분권) 확립과 그에 따른 재정적 분권도 뒷받침 되어야 한다.

먼저, 적정한 수준의 지방분권과 관련하여 '보충성의 원리(subsidiarity principle)'를 고려할 수 있다. EU 설립조약인 '마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)'에 명시된 보충성의 원리는 외부효과(externalities)가 큰 문제를 제외한 나머지 모든 문제는 가능한 지방정부 수준에서 해결되어야 한다는 것이다(이상범, 2017; 임혁백, 2014). 따라서 지방분권을 단순히 중앙정부와 지방정부 사이의 권한 다툼(정치게임)의 결과물로 파악하는 것이 아니라, 정부효과성을 극대화시키는 수준으로 관련 제도를 설계할 필요가 있다(이달곤 외, 2012).

적정 수준의 지방분권과 더불어 이를 뒷받침 할 수 있는 지방정부의 재정적 역량이 구비되어야 지방자치가 성공할 수 있을 것이다. 지방정부의 재정적 역량은 재정분권에 관한 논의와 직결된다.

2. 재정분권의 개념

재정분권(fiscal decentralization)의 개념에 대해서는 학자들의 다양한 정의가 존재한다. 재정분권의 고전적 이론인 분권화정리(Decentralization Theorem)를 제시한 Oates는 재정분권을 "지방공공재 공급을 위해 지방정부가 재원을 조달하고 지출할 수 있는 권한"으로 정의한다(Oates, 1972; 라휘문, 2019). 또한 최영도 Oates와 유사하게 재정분권을 정의하였는데, Oates의 기존 정의에 "중앙정부의 지방정부로의 권한 이전"이라는 측면을 더하였다(최영, 2015). "우명동은 재정분권을 '현상과 본질'의 맥락으로 나누어 파악하고 있다. '현상적 의미'의 재정분권은 "재정의 지출과 수입에 관한 의사결정권을 지방정부에 나누어 주는 행위"로, '본질적 의미'의 재정분권은 "재정에 관한 의사결정권이 지방정부에 이양되어 재정행위를 통해 해당 지역주민의 생활의 질을 개선"시키는 것으로 정의

하고 있다(우명동, 2012).

상기 학자들의 재정분권에 대한 정의를 살펴보면, 지방정부의 '자주적인 재원조달'과 '자율적인 재정운용'이라는 요소가 공통된다는 것을 알 수 있다. 재정분권 논의의 핵심은 재원조달, 재정운용과 관련된 지방정부의 중앙정부로부터 독립된 권한을 어느 수준까지 확보할 것인가의 문제로 연결되는 것이다. 따라서 재정분권은 세입분권과 세출분권으로 구분하여 파악할 수 있다.

세입분권은 지방정부가 필요한 재원을 스스로 조달할 수 있는지 여부와 관련된 개념이다(조민경 외, 2013). 세입분권은 지방정부가 자율적으로 세율을 결정, 부과하여 징수할 수 있으며, 이에 따른 세수가 지방정부에게 귀속되는 것을 의미한다(Bird, 1993). 분권화 개혁에 따라 지방정부가 담당하는 사무가 증가하면 필요한 세출규모도 증가하게 된다. 늘어난 세출규모는 세입분권에 따른 세입의 확대로 뒷받침되어야 한다(김의섭, 2011).

세출분권은 지방정부가 지방재정 운용에 관한 의사결정을 중앙정부로부터 자율적으로 내릴 수 있는지 여부와 관련된 개념이다(조민경 외, 2013).

재정분권을 양적인 재정분권과 질적인 재정분권으로 나누어 파악한 견해도 존재한다(윤영진, 2016). 양적 재정분권은 전체 정부의 세입 및 세출에서 지방정부의 세입 및 세출의 상대적 크기와 관련된다. 질적 재정분권은 지방정부의 세입 및 세출과 관련된 권한의 크기를 의미한다. 구체적으로 세입측면에서는 과세자주권, 요금결정권을 제시할 수 있다. 세출측면에서는 예산편성 및 집행의 자율성, 주민참여예산제도를 고려할 수 있다.

본 연구는 권한의 이양과 자율성을 기준으로 재정분권을 세입분권과 세출분권으로 나누어 정의하고자 한다. 이에 따르면 세입분권은 지방정부 세입과 관련하여 중앙정부로부터 권한이 이양되고 자율성이 확보되는 정도를 의미한다. 마찬가지로 세출분권은 지방정부 세출과 관련하여 중앙정부로부터 권한이 이양되고 자율성이 확보되는 정도를 의미한다.

제 2 절 재정분권과 경제성장

1. 티부모형

Samuelson은 분권적인 시장체제에서 공공재의 효율적 배분이 달성될 수 없음을 지적하였다(Samuelson, 1954). Samuelson의 모형에서는 공공재의 효율적 배분을 위해 정부의 강제(coercion)가 필요하다(이준구 외, 2016). 반면, Tiebout는 분권화된 체제에서 지역주민의 자유로운 이동이 전제되면, 지방공공재의 효율적 배분이 달성될 수 있음을 지적하였다(Tiebout, 1956). 티부모형(Tiebout Model)은 지방공공재의 효율적 배분을 위해 집권화 된 체제가 아니라, 재정분권화 된 체제가 효과적임을 주장한다.[4)]

티부모형은 5가지의 가정을 전제로 한다(이준구 외, 2016). ① 다수의 지방정부가 존재한다. ② 지역주민들은 지방정부가 제공하는 지방공공재의 비용과 편익에 대한 완전한 정보를 가지고 있다. ③ 지역주민들은 거주하기 원하는 지방정부로 자유롭게 이동할 수 있다. 지역주민들은 완전한 이동성(mobility)을 보유하고 있는 것이다. ④ 지방공공재 생산의 단위당 비용은 불변이다. 즉, 지방공공재 생산량이 증가함에 따라 비용이 감소하는 '규모의 경제(economies of scale)'가 존재하지 않는다. ⑤ 지방정부가 공급하는 지방공공재는 외부효과(externalities)가 존재하지 않는다.

다수의 지방정부가 존재하여 각 개인의 다양한 선호를 충족시킬 수 있

---

4) Tiebout의 아이디어는 Samuelson의 주장을 반박하기 위한 것이다(한국행정학회 재무행정연구회, 2009). Samuelson의 1954년 논문 제목 'The Pure Theory of Public Expenditure'와 Tiebout의 1956년 논문 제목 'A Pure Theory of Local Expenditure'를 보면 알 수 있다. 이러한 점을 고려하여, 위의 문단에서는 의도적으로 배치된 서술을 하였다.

는 환경에서, 지역주민들은 자신들이 원하는 '세입·세출의 패키지(tax and service package)'를 제공하는 지방정부로 자유롭게 이동할 수 있다. 시장에서 소비자들이 원하는 상품을 찾아다니는 것과 마찬가지로 지역주민들은 개별 선호를 충족시킬 수 있는 지방정부를 찾아다닐 것이다. 즉, 지역주민들은 '발에 의한 투표(voting with the feet)'를 통해 선호를 표출하는 것이다.

완전한 정보를 전제한 지역주민들은 거주하는 지방정부가 지방공공재를 효율적으로 생산하지 못하면 곧 다른 지방정부로 이주할 것이다. 따라서 지방정부간 경쟁이 발생하여 각 지방정부는 지방공공재를 효율적으로 공급하게 된다. 동일한 수준의 지방공공재를 공급하는 지방정부 간에는 비용 차이가 존재하지 않을 것이다. 정리하면, '발에 의한 투표(voting with the feet)'의 선호시현과 지방정부간 경쟁은 지방공공재의 효율적 공급을 달성하는데, 이는 '보이지 않는 손(invisible hand)'에 의해 시장 효율성이 달성되는 과정과 유사하다(임봉욱, 2015).

개별 지방정부가 제공하는 '세입·세출의 패키지(tax and service package)'를 매개로 지방정부간 경쟁이 발생한다는 것은 티부모형이 고도로(highly) 분권화된 체제에서 성립한다는 것이다. 따라서 티부모형은 재정분권을 통해 효율성을 달성할 수 있다는 강력한 이론적 근거가 되고 있다.

다만, 재화의 특성상 자연독점(natural monopoly)이 존재하면 티부모형이 성립할 수 없다. 특정 지방공공재의 공급량이 증가할수록 비용이 감소한다면, 해당 지방공공재를 생산하는 지방정부가 자연독점력을 갖게 되고 지방정부간 경쟁이 나타나지 않게 된다(임봉욱, 2015). 또한 재화의 특성상 외부효과가 존재해도 티부모형이 성립하지 않는다. 예를 들어 지방정부(A)가 지방공공재를 공급하는데, 지방정부(B)는 전혀 비용을 부담하지 않고 지방공공재의 혜택을 누릴 수 있다고 가정하자. 지방정부(B)에서는 세금 부담이 줄어들 것이고 지방정부(A)의 주민들은 지방정부(B)로 이주할 것이다. 이러한 경우 더 이상 지방공공재의 공급이 지속될 수 없다.

2. 분권화정리

Oates는 지방공공재를 어떤 단계의 정부가 생산하든 동일한 비용이 든다면, 중앙정부가 모든 지역에 획일적으로 동일한 양을 공급하는 것보다 각 지방정부의 판단으로 각기 적합한 양을 공급하는 것이 더욱 효율적이라고 지적하였다(Oates, 1972). 이를 분권화정리(Decentralization Theorem)라고 한다.

분권화정리는 두 가지를 가정한다. 첫째, 어느 수준의 정부도 지방공공재 공급에 있어서 비용상 우위를 갖지 않는다. 중앙정부와 지방정부 모두 동일한 한계비용에 직면한다. 지방공공재 생산에 있어서 '규모의 경제(economies of scale)'가 존재하지 않는다는 의미이기도 하다. 둘째, 각 지역마다 주민들의 선호가 다르게 나타난다. 즉, 각 지역의 수요는 상이한 수요곡선으로 대표될 수 있다.

중앙정부가 모든 지역에 획일적인 지방공공재 공급량을 강제하면, 필연적으로 과다공급에 직면하는 지역과 과소공급에 직면하는 지역이 나타날 것이다. 과다공급에 직면한 지방정부는 비용부담으로 인한 효율성 상실을 겪는다. 반면, 과소공급에 직면한 지방정부는 편익감소로 인한 효율성 상실을 겪는다. 따라서 개별 지방정부가 스스로 지방공공재 공급량을 결정한다면 각각 한계비용과 한계편익의 합이 일치하도록 선택하여 효율성을 극대화 할 수 있다. 즉, 분권화정리는 재정분권을 통해 효율성을 달성할 수 있다는 것을 시사한다. 또한, 분권화정리는 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 정당화한다(이준구 외, 2016).

지방공공재에 대한 개별 지방정부 수요의 이질성이 클수록, 중앙정부가 획일적인 공급량을 설정함에 따른 효율성 상실이 크게 나타나 재정분권은 더욱 바람직한 것으로 평가받는다(Oates, 1999).

Oates는 재정분권과 효율성이라는 '정태적 명제(static proposition)'가 장기 경제성장의 '동태적 환경(dynamic setting)'에서도 적용될 수 있다고 지적한다(Oates, 1993). 이는 재정분권과 장기 경제성장 사이의 '직접

적 연계(direct linkage)'를 시사한 것이다(구정태 외, 2008). 즉, 티부모형과 분권화정리에 근거한 재정분권이 장기 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 지적이다. 다만, Oates의 주장은 다소 직관적이라는 비판도 있다(Martinez-Vazquez and McNab, 2001).

3. 거시경제 안정성

재정분권이 인플레이션이나 재정적자 등 거시경제 안정성과 어떤 관계를 맺는가에 대한 논의가 있다. 이는 재정분권이 거시경제 안정성을 매개로 장기 경제성장에 잠재적 영향을 미칠 가능성을 고려하는 것이다.

재정분권이 거시경제 안정성에 위협을 가해 경제성장을 저하시킬 것이라는 견해가 있다. 재정분권을 통한 지방정부의 재정활동은 '자율성'의 증대라는 장점이 있지만, 자칫 무분별하고 방만한 재정운용으로 '투명성'의 악화가 나타날 수 있다. 재정분권은 태생적으로 거시경제 불안정성을 초래할 수 있는 것이다(De Mello, 2000). 지방정부는 거시경제 안정을 위한 효과적인 재정정책이나 통화정책의 수단을 갖고 있지 않으며, 설령 가지고 있더라도 개별 지방정부가 현 경제상황을 정확히 파악하고 대처할 수 있는 역량을 보유하고 있다고 보기는 어렵다(이준구 외, 2016). 또한 재정분권 체제에서는 지방정부의 재정정책이 중앙정부의 거시경제 정책 방향과 반대로 나타날 수도 있다(Prud'homme, 1995).

Treisman은 재정분권이 인플레이션에 영향을 줄 수 있는 가능성을 3가지로 제시한 바 있다(Treisman, 2000). 첫째, 재정분권은 상이한 수준의 정부 사이에 경쟁과 감시가 존재하도록 만든다. 이로 인해 중앙정부는 약속한 경제정책을 위배하지 않고 충실히 이행하게 되어 인플레이션 수준을 낮출 수 있다. 둘째, 재정분권으로 경제정책에 대한 권한이 지방정부 간에 분산되면, 각 정부는 인플레이션을 억제할 유인이 낮아지게 된다. 즉, 재정분권은 인플레이션 수준을 높일 수 있다. 마지막으로 재정

분권체제에서는 중앙집권체제보다 제도가 고착화되기 쉽다. 재정분권체제에서 제도 변화를 위한 동의권을 가진 행위자가 더 많이 존재하기 때문이다. 이에 따라 인플레이션 수준도 특별히 변화하지 않고 일정 수준을 유지할 가능성이 있다.

4. 공공선택론

티부모형과 분권화정리는 '제1세대 재정연방주의(First Generation Theory of Fiscal Federalism)' 이론으로 분류된다. '제2세대 재정연방주의(Second Generation Theory of Fiscal Federalism)' 이론은 공공선택론(public choice theory)에 근거하여 재정분권을 분석한다. 전통적 이론이 재정분권의 긍정적 측면에 초점을 맞추었다면, 새로운 이론은 재정분권의 '어두운 측면(dark side)'을 분석하는데 관심을 갖는다(김정훈, 2015; 김의섭, 2019).

정치인과 관료는 주민의 사회적 후생 극대화보다 사적 이익과 관련된 유인체계(incentive structure)에 깊은 관심을 갖고 행동을 선택한다. 재정분권과 관련하여 지방정부, 정치인, 관료의 전략적 행동이 나타나게 되는 것이다. 먼저, 니스카넨모형(Niskanen Model)에 따르면 지방정부의 관료들은 사적 이득과 관련된 직책상 권한, 사회적 명성, 영향력 등에 관심을 갖는데, 이들의 크기는 관료가 다룰 수 있는 예산의 크기와 비례한다(이준구 외, 2016). 지방정부 관료는 지방공공재의 순편익이 최대가 되는 지점에서 생산수준을 결정하는 것이 아니라, 순편익이 0이 되는 지점까지 생산량을 극대화시킨다.[5] 관료적 생산의 극대화는 관료가 책임지는 예산의 극대화(budget maximization)를 의미한다. 니스카넨모형에 근거

5) 순편익이 음(-)의 수준에 이를 때까지 지방공공재 생산을 지속할 수는 없다. 이러한 경우에는 지방정부의 지방공공재 생산의 정당성을 인정받을 수 없으며, 중앙정부의 개입, 지방의회의 예산승인 거부와 지역주민들의 강한 저항에 직면할 수 있다. 관료들의 사적 이익이 오히려 훼손될 수 있는 것이다.

하면 재정분권 하에서 각 지방정부는 재정을 방만하게 운용할 유인이 있다.

이익단체, 지방의회 의원, 지방정부 관료가 구성하는 '철의 삼각(iron triangle)'도 재정분권을 왜곡시키는 요인이 될 수 있다. 이익단체의 이익극대화는 중앙정부 수준보다 지방정부 수준에서 성공 가능성이 높다(한국행정학회 재무행정연구회, 2009). 즉, 재정분권 수준이 높을수록 '철의 삼각' 형성이 용이하다(Boyne, 1998). 학연·지연과 같은 긴밀한 인간관계, 상대적으로 낮은 언론의 주목도, 정보비대칭(information asymmetry) 등을 통해 이익단체는 지방의회의 의원, 지방정부의 관료들과 동지적 이해관계로 연합할 수 있다. 이들이 구성한 '철의 삼각' 관계는 비교적 장기에 걸쳐 독점적이고 안정적으로 유지된다. '철의 삼각'을 통해 나타나는 지대추구행위(rent seeking activities)로 인하여 효율적인 자원배분이 어려워질 수 있다.

또한, 지방정부 예산제약은 연성예산제약(soft budget constraint)의 성격을 가진다. 연성예산제약 개념은 Kornai가 제시했는데, 사회주의경제에서 정부와 국영기업의 관계가 대표적이다(Kornai, 1979). 국영기업에서 나타나는 방만한 경영은 적자가 발생하여도 최종적으로는 정부의 지원을 기대할 수 있기 때문이다. 즉, 국영기업은 연성예산제약을 인식하고 있다.

연성예산제약의 개념을 지방정부의 경우에 적용하면, 중앙정부가 재정지원을 할 것이라는 지방정부의 기대는 방만한 재정운용으로 나타나게 된다. 이러한 경험의 반복을 통해 지방정부는 자체 재원마련에 관심을 갖기보다는 이전재원 확보에 관심을 더 가질 수 있다(오영균, 2008). 유사시 중앙정부가 지원하지 않겠다는 위협도 신빙성(credibility)이 낮아 별다른 효과가 없을 것이다. 지방정부가 파산에 이를지라도, 중앙정부의 개입이 있을 수밖에 없기 때문이다. 지방정부만 지역주민에 대해 책임성을 담당하는 것이 아니라, 중앙정부도 지역주민에 대한 책임성을 공유하기 때문이다. 더구나 규모가 큰 지방정부의 재정위기는 다른 지방정부로 이전될 가능성이 높아, 이런 경우에는 중앙정부의 개입이 더욱 필요해진

다(이준구 외, 2016). 결국 지방정부는 재정운용의 책임성을 망각하게 되고, 책임과 자율이라는 재정분권의 의미가 퇴색할 수 있다.

재정분권과 관련한 지방정부 참여자의 전략적 행동은 니스카넨모형, '철의 삼각', 연성예산제약 등으로 설명할 수 있다. 지방정부는 재정분권과 관련하여 왜곡된 유인을 인식하게 되고, 이로 인해 재정분권은 자원배분의 효율성을 달성하는데 실패할 수 있다. 재정분권과 비효율성이라는 '정태적 명제(static proposition)'가 장기 경제성장의 '동태적 환경(dynamic setting)'에 적용된다면, 재정분권은 장기 경제성장을 저하시키는 요소로 기능할 수 있다.

제 3 절 재정분권과 불평등

1. 티부모형

티부모형(Tiebout Model)의 균형 상태에서는 부유한 사람들이 모여 사는 지역과 가난한 사람들이 모여 사는 지역이 나눠지게 된다(이준구 외, 2016). 부유한 지역은 낮은 세율 아래서도 사회복지서비스의 수준이 높고, 가난한 지역은 높은 세율을 부담하면서도 사회복지서비스의 수준이 낮을 수 있다.

또한, 티부모형에서는 지역주민들의 완전한 이동성을 전제한다. 따라서 가난한 사람은 재분배정책의 혜택이 높은 지역으로 이주하려고 하며, 부유한 사람은 재분배정책을 위한 조세의 부담이 낮은 지역으로 이주하려 할 것이다(이준구 외, 2016). 특히 고소득자의 이주 문제를 '경쟁문제(competition problem)'이라고 한다(임봉욱, 2015). 경쟁문제로 인해 재분배정책을 위한 지방정부의 세원(tax base)이 감소하는 현상이 발생한다. 지방정부의 재원부족으로 인하여 재정분권의 기본 취지인 지방공공재 공

급의 효율적 달성마저 실패할 수 있다.[6] 따라서 티부모형의 세계에서는 지방정부보다 중앙정부가 재분배정책을 담당하는 것이 타당하며, 재정분권은 소득분배로 대표되는 불평등을 심화시킬 수 있다.

Tiebout는 지방정부간 복지경쟁의 가능성을 제시하고 있다(Tiebout, 1956). 지방정부는 주민의 이주를 늘리기 위해 복지를 유인책으로 활용할 수 있다. 재정분권화가 진행된 국가일수록 복지지출이 증가할 수 있는데, 이는 재정분권이 불평등을 완화시킬 수 있는 가능성을 암시한다. 그러나 지방정부간 복지경쟁이 비현실적으로 낮은 세율로 이어진다면, 경쟁은 '바닥치기 경쟁(race to the bottom)'의 양상을 보이게 될 수 있다(홍근석, 2018). 지방정부 재분배정책의 지속성에 대해 의문이 생기는 것이다. 이는 여전히 재정분권이 불평등에 악영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다.

2. 재정연방주의 이론

Musgrave와 Oates의 전통적 재정연방주의 이론으로 재정분권과 불평등의 관계를 설명할 수 있다. 먼저, Pauly에 따르면 소득재분배 그 자체가 지방공공재의 성격을 갖는다(Pauly, 1973). 지역주민들은 다른 지역보다 자신이 거주하는 지역의 소득분배가 개선되었을 때 효용이 더 많이 증가하기 때문이다. 소득재분배의 편익이 제공되는 범위가 한정되어 있으므로, 소득재분배는 지방공공재로 파악된다. 지방정부가 지방공공재 공급을 담당하는 것이 최적이므로, 소득재분배 또한 지방정부가 담당해야 한다는 결론이 도출된다. 즉, 재정분권의 취지를 충실히 따르면 불평등이 개선될 여지가 있다고 볼 수 있다.

---

6) 경쟁문제는 조세의 존재 때문에 발생하는 것이므로, 조세로 인한 초과부담으로 간주할 수 있다(임봉욱, 2015). 따라서 경쟁문제의 발생 자체가 일정 부분 효율성 상실을 의미한다.

Oates의 '실험실 연방주의(laboratory federalism)'의 개념을 통해 재정분권이 불평등을 완화할 가능성을 모색할 수 있다. 재정연방주의체제에서는 특정 정책의 성공여부가 불확실한 경우, 지방정부가 먼저 정책을 '실험'함으로써 중앙정부나 다른 지방정부는 '정보상의 외부효과(information externalities)'를 누릴 수 있다(Oates, 1999). '실험'의 결과 성공적인 정책에는 중앙정부나 다른 지방정부가 무임승차를 할 유인이 존재한다. 따라서 재정연방주의체제는 성공적인 재분배정책의 수직적, 수평적 확산을 통해 불평등을 완화시킬 수 있는 가능성을 갖는다고 볼 수 있다.

한편, 재정분권이 불평등 개선을 위한 정책수단으로 적합하지 않다는 견해도 있다. 동일한 소득수준을 가지고 있고, 단지 거주하는 지역만 다른 주민들의 경우, 지방정부간 재분배정책의 차이가 존재하면 정책 이후 소득수준에서 차이가 발생한다(Prud'homme, 1995). 불평등 해소를 위한 지방정부의 정책이 오히려 불평등한 결과를 초래하는 역설을 보이는 것이다. 또한 '불일치성의 문제(incompatibility problem)'도 지적할 수 있다. 이는 바람직한 소득재분배에 대한 중앙정부와 지방정부의 기준이 다른 경우를 지칭한다(임봉욱, 2015). 특히 지역간 불균형의 문제가 커서 중앙정부가 전국적으로 통일된 수준의 사회복지서비스를 원한다면, 지방정부보다 중앙정부가 재분배정책을 담당하는 것이 바람직하다.[7)]

---

7) Tanzi는 재정분권이 고도로 진행된 나라에서, 석유와 같은 천연자원이 특정 지역에서 발견되었을 때를 가정한다(Tanzi, 2001). 해당 지역은 천연자원으로 얻을 수 있는 세수를 자신을 위해서만 사용하려고 할 것이다. 지역간 소득격차가 분명히 존재하고 더구나 천연자원이 발견된 지역은 이미 부유한 지역이라면, 재정분권은 소득재분배를 위한 정책추진에 심각한 악영향을 미칠 수 있다.

3. 후생경제학

사회후생함수(social welfare function)는 어떠한 소득분배가 바람직한지에 대한 선호를 보여준다. 개별 지방정부가 자신의 사회후생함수를 가지고 있다는 것은 지역주민의 소득분포에 대한 가치판단을 할 수 있다는 의미이다. 지방자치와 재정분권은 지방정부가 자율적으로 가치판단을 할 수 있음을 전제로 성립한다. 지방정부가 사회후생함수를 가지고 있지 않다면 진정한 의미의 지방자치, 재정분권은 존재하지 않는다(임봉욱, 2015).

먼저, 중앙정부와 지방정부의 계층구조에서 각 계층의 정부는 바로 아래 계층 정부의 사회후생함수만을 독립변수로 갖는 사회후생함수를 갖는다고 가정한다. 오직 최하위의 정부만이 지역주민들의 효용함수를 독립변수로 갖는 사회후생함수를 갖는다. 즉, 중앙정부의 사회후생함수는 광역자치단체의 사회후생함수만을 독립변수로 삼는다. 개별 광역자치단체의 사회후생함수는 해당 자치단체의 구역 내 기초자치단체의 사회후생함수만을 독립변수로 삼는다. 기초자치단체의 사회후생함수에만 개별 시민의 효용함수가 독립변수로 들어간다.

재정분권 하에서 지방정부는 사회후생을 극대화할 것이다. 차례로 각급 정부가 사회후생함수를 극대화하게 되면 총체적 사회후생이 극대화된다(Tresch, 1981; 임봉욱, 2015). 지방정부의 재분배정책 수행과정에서 고소득자의 이주라는 '경쟁문제'가 발생하여 지역간 소득격차가 나타난다면, 바로 위의 상위정부는 자신의 사회후생함수를 극대화하기 위해 지방정부간 소득을 재분배할 수 있다.[8] 경쟁문제가 해결될 수 있는 것이다. 그 결과 개인-개인, 기초자치단체-기초자치단체, 광역자치단체-광역자치단체의 모든 수준에서 공평이 달성될 수 있다. 따라서 후생경제학적 접

---

8) 2018년 문재인 대통령이 발의한 개헌안은 이러한 가능성을 포함하고 있다. 제124조 제4항에서 "국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다."라고 규정하였다.

근은 재정분권이 공평한 소득분배를 통해 불평등을 완화시킬 수 있음을 보여준다.

4. 공공선택론

공공선택론(public choice theory) 관점에서는 대의민주주의를 구성하는 정부, 정치인, 관료, 이익단체 등을 사적 이익을 추구하는 주체로 파악한다. 먼저, 중앙정부는 원활한 국정운영을 위해 지방정부로부터의 정치적 지지를 극대화하려고 할 것이다. 중앙정부는 인구가 많고 부유한 지역의 지방정부가 강력한 지지를 보내줄 것을 바랄 것이다. 이러한 지방정부는 중앙정부에 대해 강력한 영향력과 협상력을 가질 것이다. 이런 경우 소득수준이 낮은 지역을 지원하는 중앙정부의 정책은 강한 영향력은 가진 '부유한' 지방정부의 거부권에 직면하게 될 수 있다. 따라서 중앙집권적 정부체계가 오히려 재분배에 효과적이지 않을 수 있다(Lessmann, 2009; 최영, 2015).

재정분권으로 불평등이 더욱 악화될 수 있다는 지적도 있다. 지방정부 수준에서 나타나는 '철의 삼각(iron triangle)'으로 사회복지정책이 수요자인 지역사회의 약자에 기반하지 않고, 지역사회의 엘리트 계층의 담합에 의해 결정될 가능성이 있다(고혜진 외, 2014).

복지국가들은 낮은 경제성장률과 높은 수준의 정부부채에 직면하면 정치적 부담이 있는 세율 인상보다 복지지출 수준을 감소시키려 할 것이다(이슬이 외, 2018). 이에 중앙정부는 지출을 감소시키기 위한 방법으로 재정분권을 고려할 수 있다. 복지국가를 지지하는 이익집단과 복지지출을 삭감해야 하는 중앙정부 사이의 정치적 경쟁을 재정분권을 통해 여러 지방정부로 분산시킬 수 있다. 또한 실제로 복지 혜택이 축소되었을 경우 나올 수 있는 비난을 지방정부로 넘길 수 있다(Pierson, 1994). 따라서 복지지출 감소를 위한 재정분권은 애당초 소득재분배는 고려하지 않

아 불평등 개선에 별다른 도움이 되지 못할 것이다. 다만, 이론적 예상과 다르게 복지국가들은 재정분권을 도입하여도 복지지출 수준의 큰 변화를 겪지는 않았다(박보영, 2009). 그 이유로는 복지지출 수준 결정에 있어서 강한 경로의존성(path dependency)이 존재한다는 것이 지적되고 있다(장동호, 2011).

<표 1> 이론적 논의 정리

종속변수	이론	재정분권의 효과
경제성장	티부모형	정(+)의 효과
	분권화정리	정(+)의 효과
	거시경제 안정성	불확실
	공공선택론	부(-)의 효과
불평등	티부모형	부(-)의 효과
	재정연방주의 이론	정(+)의 효과 / 부(-)의 효과 모두 가능
	후생경제학	정(+)의 효과
	공공선택론	부(-)의 효과

제 4 절 실증분석

1. 재정분권과 경제성장

재정분권과 경제성장의 관계에 대한 실증연구는 단일국가 대상의 연구와 국가간 비교연구의 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 어떠한 연구든 티부모형과 분권화정리에 근거하면 재정분권이 경제성장에 긍정적 영향을 주어야 하지만, 실증연구 결과는 이론과는 다른 양상을 보여주고 있다.

단일국가를 대상으로 한 실증연구로서 중국 28개 성을 분석대상으로 삼은 경우, 재정분권이 경제성장에 긍정적 영향을 준다는 연구와 부정적 영향을 준다는 연구가 공존하고 있다(Zhang and Zou, 1998; Lin and Liu, 2000). 미국 50개 주를 대상으로 한 분석에서 재정분권은 경제성장에 긍정적 영향을 주었다(Akai and Sakata, 2002). 우리나라의 16개 광역자치단체를 분석대상으로 삼은 연구에서도 재정분권은 경제성장에 긍정적 영향을 주었다(최정열, 2015).

국가간 비교연구에서는 OECD국가를 대상으로 분석하였을 때, 재정분권과 경제성장 사이에 특별한 관계가 존재하지 않거나, 오히려 재정분권이 경제성장에 악영향을 미치는 결과가 나타났다(Bodman and Ford, 2006; Feld, 2007; 임정빈·홍근석, 2012). Davoodi and Zou의 연구와 Woller and Phillips의 연구도 재정분권과 경제성장 사이에 부(-)의 효과 혹은 유의한 관계가 없음을 보여준다(Davoodi and Zou, 1998; Woller and Phillips, 1998). 반면, 재정분권이 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤음을 보여주는 실증분석도 있다(Yilmaz, 2000; Iimi, 2005; 구정태, 2015). 또한 권오성의 분석결과에서는 선진국은 정(+)의 효과, 개발도상국은 부(-)의 효과가 나타나 국가 발전단계에 따라 재정분권의 효과가 다를 수 있음을 시사한다(권오성, 2009). 부패를 조절변수로 삼은 한승희의 연구

는 부패수준에 따라 재정분권이 경제성장에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 보여준다(한승희, 2012).

<표 2> 재정분권과 경제성장의 관계에 대한 실증연구(단일국가 연구)

	연구자	분석대상	분석기간	분석결과
단일국가 연구	Zhang and Zou(1998)	중국 28개 성	1987-1993	부(-)의 효과
	Lin and Liu(2000)	중국 28개 성	1970-1993	정(+)의 효과
	Akai and Sakata(2002)	미국 50개 주	1992-1996	정(+)의 효과
	최정열(2015)	한국 16개 시·도	1997-2010	정(+)의 효과

<표 3> 재정분권과 경제성장 관계에 대한 실증연구(국가간 비교연구)

	연구자	분석대상	분석기간	분석결과
국가간 비교연구	Davoodi and Zou(1998)	46개 국가	1970-1989	*선진국: 유의하지 않음 *개발도상국: 부(-)의 효과
	Woller and Phillips(1998)	23개 국가	1974-1991	유의하지 않음
	Yilmaz(2000)	30개 국가	1971-1990	정(+)의 효과
	Iimi(2005)	51개 국가	1997-2001	정(+)의 효과
	Bodman and Ford(2006)	18개 국가	1981-1998	유의하지 않음
	Feld(2007)	19개 국가	1973-1998	유의하지 않음
	권오성(2009)	20개 국가	5개년도	*선진국: 정(+)의 효과 *개발도상국: 부(-)의 효과
	임정빈·홍근석(2012)	27개 국가	1995-2009	부(-)의 효과
	한승희(2012)	34개 국가	1990-2009	부패수준에 따라 상이
	구정태(2015)	34개 국가	2001-2010	정(+)의 효과

2. 재정분권과 불평등

재정분권과 불평등의 관계에 대한 실증연구는 재정분권이 지역간 소득격차에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보는 유형의 연구가 다수를 차지한다. 재정분권과 지역간 소득격차에 대한 연구도 단일국가 대상의 연구와 국가간 비교연구가 존재한다. 실증분석의 결과는 정(+)의 효과와 부(-)의 효과가 혼재되어 나타난다. 다만, 소득수준이 높은 지역 혹은 국가에서는 재정분권이 지역간 소득격차를 완화시키는 경향이 나타난다(Akai and Sakata, 2005; Lessmann, 2012; Cavusoglu and Dincer, 2015). 소득수준이 낮은 지역이나 국가를 대상으로 분석했을 때는 재정분권이 지역간 소득격차를 악화시키는 경향을 보인다(Kanbur and Zhang, 2005; Lessmann, 2012).

문광민은 OECD 28개 국가를 대상으로 분석하였는데, 세출분권과 세입분권1(일반정부 총수입에서 지방정부 총수입이 차지하는 비율)은 지역간 소득격차를 완화하는 것으로 나타났다(문광민, 2017). 세입·세출분권은 효율적인 지방공공재 공급을 통해서 장기적으로는 각 지역의 경제성장을 실현할 것이다. 특히 지역 경제성장은 소득수준이 낮은 지역에서 더 빠르게 진행되어 결과적으로 지역간 소득수준이 수렴하게 되는 것으로 해석할 수 있다.

반면, 세입분권2(지방정부 총수입에서 지방세가 차지하는 비율)는 지역간 소득격차를 악화시키는 것으로 나타났다(문광민, 2017). 지역간 세원의 크기가 다름에도 지방세 비중을 높이는 것은 자칫 지방정부간 심각한 세수불균형을 초래할 수 있을 것이다. 지방정부간 세수불균형의 심화가 지역간 소득격차의 악화를 초래할 수 있는 것이다.

<표 4> 재정분권과 지역간 소득격차에 대한 실증연구

	연구자	분석대상	분석기간	분석결과
단일국가 연구	Kanbur and Zhang(2005)	중국 지방정부	1952-2000	정(+)의 효과
	Cavusoglu and Dincer(2015)	미국 48개 주	1964-1997	부유한 주에서만 부(-)의 효과
국가간 비교연구	Lessmann(2012)	54개 국가	1980-2009	*고소득 국가: 부(-)의 효과 *저소득 국가: 정(+)의 효과
	문광민(2017)	OECD 28개 국가	1998-2013	*세출분권: 부(-)의 효과 *세입분권1: 부(-)의 효과 *세입분권2: 정(+)의 효과

제 5 절 선행연구의 한계와 본 연구의 차별성

경제성장은 장기적이고 동태적(dynamic) 개념이다. 반면, 재정분권은 정태적(static) 개념이라고 할 수 있다. 정태적 재정분권 개념으로 동태적 경제성장의 개념을 설명하는 것은 경제성장과 관련된 수많은 요소를 사상해버리는 것이 될 수 있다. 경제성장이론인 '솔로우 모형(Solow Model)'과 '내생적 성장이론(Endogenous Growth Theory)'에 따르면 경제성장은 저축, 투자, 인적자본, 인구증가율 등과 같은 요소를 통해 발생하는 복잡한 현상이다. 재정분권과 경제성장을 논의하는 경우에도 이와 같은 모형의 틀 안에서 분석하는 것이 바람직 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 솔로우 모형과 내생적 성장이론의 틀 안에서 분석을 진행하기 위해 해당모형에서 사용되는 변수들을 활용하기로 한다.

재정분권은 경제성장에 영향을 미치는 요인이 아닐 수 있다. 혹은 경제성장의 결과 재정분권이 나타날 수도 있다. 즉, 실증연구들이 검증하고자 하는 명제 자체가 잘못된 것일 수도 있다.

재정분권과 불평등에 대한 선행연구를 검토하면, 대부분의 연구가 불평등을 대표하는 변수로 지역간 소득격차에만 초점을 맞추고 있었다. 지역간 소득재분배 노력은 궁극적으로 개인간 소득재분배를 달성하기 위한 것이다(임봉욱, 2015). 그러나 지역간 소득격차의 감소가 곧바로 전체 국민의 소득분배상태 개선을 의미하는 것은 아니다. 따라서 본 연구에서는 재정분권과 지역간 소득격차를 알아보는 것이 아니라. 재정분권과 전체 국민의 소득분배상태의 관련을 분석함으로써 재정분권이 소득분배에 직접적으로 어떤 영향을 미치는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

특히 재정분권과 불평등의 관계에 대한 선행연구가 부족한 실정에서, 양자의 관계를 살펴보는 것은 중요한 의미가 있다. 첫째, 재정분권의 정치적 측면에 대한 고려이다. 재정분권을 비롯한 분권의 목적은 주민차치를 통한 풀뿌리 민주주의의 실현이다. 민주주의의 실현과 그 지속가능성을 위해서는 평등이 반드시 전제되어야 한다. 따라서 재정분권의 궁극적

목적이 민주주의 실현임을 고려하여, 민주주의 실현의 전제인 평등에는 재정분권이 어떤 영향을 미치는지 알아보고자 하는 것이다.

둘째, 재정분권의 경제적 측면에 대한 고려이다. 가치의 측면과 관련하여 경제성장이 효율성을, 불평등은 형평성을 대표한다고 볼 수 있다. 티부모형, 분권화정리와 같은 재정분권의 고전이론들은 재정분권을 효율성 달성을 위한 수단으로 파악하였다. 동시에 효율성 달성으로 일정부분 형평성이 훼손될 수 있음을 암시하였다. 본 연구에서는 경제성장과 불평등을 동시에 살펴봄으로써, 정책수단으로서 재정분권이 효율성과 형평성을 동시에 달성할 수 있는지, 특정 가치를 달성하면 다른 하나는 포기해야 하는지, 아니면 양자 모두 달성하는데 실패하는지 알아보고자 한다.

일반적으로 경제학 문헌에서는 효율성과 형평성을 상충되는 가치로 인식한다. 그러나 효율성과 형평성을 동시에 추구할 여지가 있다는 견해도 존재한다. Thurow는 경제성장에 있어서 주류경제학이 간과하는 요인이 있음을 주장하였다. 동기, 협동심, 팀워크의 3가지 요인을 제시하였는데, 이러한 요인이 충족되어 경제성장이 이루어지기 위해서는 사회의 형평성이 전제되어야 한다고 주장한다(Thurow, 1985). 이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 효율성과 형평성의 상충관계도 탐구해보고자 한다.

마지막으로 재정분권과 경제성장, 재정분권과 불평등의 관련 실증연구에서 특정 국가만을 대상으로 진행한 연구가 상당히 많이 존재한다. 국가간 비교연구는 각 국가의 고유한 특성을 반영하지 못하는 한계로 재정분권 효과를 정확하게 파악하기 곤란하다는 점이 한계로 지적된다. 그러나 단일국가 연구의 경우에는 연구의 결과를 일반화하기 어려운 단점이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 일반화된 결론과 시사점을 도출하기 위해 국가간 비교연구를 수행하기로 한다.

제 3 장 분석모형과 연구설계

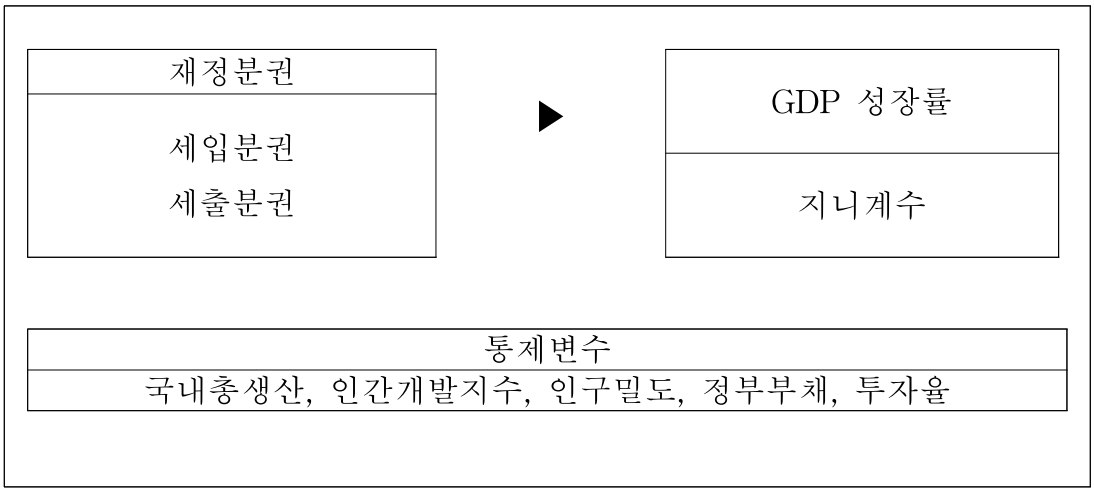
제 1 절 연구의 분석모형

본 연구는 재정분권이 경제성장과 불평등에 미치는 영향을 알아보는데 목적이 있다. 재정분권의 고전적 이론인 티부모형과 분권화정리에 비추어 보아, 재정분권이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치고 불평등에는 다소 부정적 영향을 미치는지 탐색해보는 것이다. 이를 위해 종속변수는 GDP 성장률과 지니계수를 사용하고자 한다.

본 연구에서 재정분권은 독립변수로서 연구의 핵심이다. 재정분권을 계량화하여 측정하기 위해 세입분권과 세출분권으로 나누어 파악하기로 한다. 세입과 세출이 어떻게 구성되었는지를 통해 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 파악할 수 있기 때문이다.

정태적(static) 재정분권과 동태적(dynamic) 경제성장을 연결시키기 위해 솔로우 모형과 내생적 성장이론의 틀에서 분석한다. 따라서 두 모형을 구성하는 변수들을 통제변수로 삼기로 한다. 구체적으로 국내총생산, 인간개발지수, 인구밀도, 정부부채, 투자율을 통제변수로 삼는다. 또한, 국내총생산, 정부부채, 투자율은 재분배정책의 가능성에 중요한 영향을 미치므로 재정분권과 불평등을 분석할 때도 상기 변수들을 동일하게 통제하기로 한다. 본 연구의 분석틀을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



제 2 절 연구의 가설

재정분권의 고전적 이론인 티부모형과 분권화정리에 의하면, 재정분권은 경제성장에 정(+)의 효과를 가져올 것으로 예측된다. 그러나 거시경제 안정성과 공공선택론에 의하면, 재정분권은 경제성장에 부(-)의 효과를 가져올 것으로 예측된다. 그러나 공공선택론에 입각한 '제2세대 재정연방주의(Second Generation Theory of Fiscal Federalism)' 이론은 '재정개혁(fiscal reform)'과 '재정규율(fiscal discipline)'을 통해 '성공적인 재정연방주의(a successful system of fiscal federalism)'의 가능성을 남겨두고 있다(김의섭, 2019). 따라서 재정분권이 경제성장에 정(+)의 효과를 미칠 것으로 예측하고자 한다. 이러한 점은 세입분권, 세출분권 양자에 동일하게 적용될 것이다.

가설1: 재정분권은 경제성장에 정(+)의 효과를 미칠 것이다.
가설1-1: 세입분권은 경제성장에 정(+)의 효과를 미칠 것이다.
가설1-2: 세출분권은 경제성장에 정(+)의 효과를 미칠 것이다.

고전이론에 따르면 재정분권은 효율성 달성의 결과로 불평등 문제를 야기할 수 있다. 특히 티부모형은 형평성 측면의 고려가 전혀 없다는 지적을 받고 있다(이준구 외, 2016). 제2세대 이론인 공공선택론에서도, 재정분권은 관련 행위자들의 사익추구 수단으로 전락하여 재정분권으로 불평등이 악화될 가능성이 있다.

다만, 후생경제학적 접근에서는 총체적 사회후생 극대화를 통해 재정분권으로 불평등을 완화할 가능성이 존재한다. 후생경제학 모델에서는 각급 정부가 사회후생함수를 가지고 있다고 전제하므로 사회후생함수의 존재가 논의의 핵심이 된다. 그러나 Arrow는 불가능성정리(impossibility theorem)를 통해 합리적이고 민주적인 사회후생함수는 존재할 수 없음을 입증하였다(이준구, 2010). 각급 정부가 '민주적이지 않은' 사회후생함수를 도입하여 사회후생 극대화를 추구한다면, 재정분권의 궁극적 목표가 민주주의 실현임에도 불구하고, 전혀 민주적이지 않은 결과가 초래되는 역설이 나타날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 가설을 설정함에 있어 후생경제학적 접근을 다소 배제하고자 한다.

가설2: 재정분권은 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미칠 것이다.
가설2-1: 세입분권은 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미칠 것이다.
가설2-2: 세출분권은 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미칠 것이다.

제 3 절 변수의 조작적 정의

1. 종속변수

1) GDP 성장률

경제성장에 대한 계량적 지표로 GDP 성장률(%)을 사용한다. GDP 성장률(%)은 일정기간 동안 경제규모가 실질적으로 얼마나 증가했는지를 나타내는 지표이다. 2010년부터 2017년까지의 'OECD Statistics'의 자료를 사용한다.

2) 지니계수

불평등에 대한 계량적 지표로 지니계수를 사용한다. 지니계수는 소득불평등을 측정할 때 가장 널리 사용되는 지표이다. 지니계수는 0에서 1 사이의 구체적 값을 가진다. 낮은 수치는 더 평등한 소득분배를, 높은 수치는 더 불평등한 소득분배를 의미한다. 따라서 지니계수의 값이 0이면 완전한 평등을, 값이 1이면 완전한 불평등을 의미한다. 본 연구에서는 개별 관측값에 100을 곱한 값을 사용한다.

2. 독립변수

독립변수인 재정분권을 계량지표로 파악하고자 세입분권과 세출분권으로 나누어 파악한다. 선행연구의 유형에 따라 재정분권은 다르게 측정된다. 먼저, 단일국가 대상 연구는 세입분권을 지역별 중앙정부 이전재원과

지방정부 자체수입 중 지방정부 자체수입이 차지하는 비중으로 측정한다. 세출분권은 지역별 중앙정부지출과 지방정부지출 중 지방정부지출이 차지하는 비중으로 측정한다. 한편, 국가간 비교연구는 세입(세출)분권을 총 세입(세출) 대비 지방정부의 세입(세출)의 비중으로 측정한다. 본 연구는 국가간 비교연구의 기준을 따르기로 한다.

2010년부터 2017년까지의 'OECD Statistics'의 자료를 사용한다. 세출분권의 경우 해당 지표 값이 존재했지만, 세입분권의 경우에는 존재하지 않아 지표의 조작을 통해 직접 구하였다. 구체적으로 총 세입(total tax revenue)과 중앙정부 세입(federal or central government tax revenue)의 자료를 활용하였다. 지방정부의 종류가 광역과 기초가 있는 점을 고려하면, 국가 전체의 총 세입은 중앙정부, 광역 지방정부, 기초 지방정부 세입의 합이 된다. 따라서 총 세입에서 중앙정부 세입을 제한 부분이 지방정부 세입이 되는 것이다.

세입분권 = (총 세입 - 중앙정부 세입 / 총 세입) * 100
= (지방정부 세입 / 총 세입) * 100

세출분권 = (지방정부 세출 / 총 세출) * 100

3. 통제변수

1) 국내총생산

Musgrave는 정부의 역할을 자원배분, 경제안정, 재분배로 파악했는데, 자원배분과 경제안정에 대한 정부의 역할은 효율성 달성을 통한 경제성장을 목표로 한다. 나머지 재분배의 역할은 평등한 소득분배를 위한 것이다.

국내총생산은 해당 국가의 세원이 되는데, 세원이 넓을수록 정부의 적극적인 정책 수행이 가능해진다. 부유하고 세수가 많은 국가일수록 배분정책과 경제안정정책을 통해 경제성장을 촉진할 수 있고, 재분배정책을 지속적으로 추진할 여력을 가질 것이다. 따라서 국내총생산 수준이 GDP 성장률과 지니계수에 영향을 미칠 개연성이 있으므로 이를 통제하고자 한다.

2) 인간개발지수

UNDP(United Nations Development Programme)에서 발표하는 인간개발지수(Human Development Index)는 교육수준과 같은 인간개발성취의 정도를 평가하는 지표이다. 0에서 1사이의 값을 가지며, 수치가 높을수록 인간개발성취의 정도가 높다.

내생적 성장이론은 경제성장의 동인으로 지식의 외부효과, 경험에 의한 학습효과, 인적자본의 축적 등을 제시하였다. 이러한 요인은 인간개발지수로 대표될 수 있다. 또한 교육수준은 근로소득의 수준에 영향을 미쳐 소득분배와 밀접히 관련된다. 따라서 인간개발지수가 GDP 성장률과 지니계수에 영향을 줄 수 있어, 통제변수로 두기로 한다.

3) 인구밀도

인구밀도는 ㎢당 인구로 표시되는데, 인구가 경제성장이나 소득분배에 미치는 영향을 배제하고자 이를 통제하기로 한다.

4) 정부부채

정부부채가 많으면 정부저축이 감소하게 된다. 국민저축(national saving)은 정부저축과 민간저축의 합으로, 정부저축 감소는 국민저축의 감소로 귀결된다. 국민저축의 감소는 기업이 투자로 쓸 수 있는 대부자

금의 공급이 감소한다는 의미이다. 즉, 과다한 정부부채는 국민저축 감소로 인한 투자위축을 통해 장기 경제성장에 악영향을 미친다.

또한, 정부부채의 증가는 재분배정책을 구현할 정부의 역량을 감소시킬 것이다. 따라서 정부부채의 증가로 소득분배상태가 더욱 악화될 수 있다. 따라서 정부부채가 GDP 성장률이나, 지니계수에 영향을 줄 수 있어, 이를 통제하기로 한다.

5) 투자율

솔로우 모형과 내생적 성장이론에서 투자는 경제성장의 핵심 동인이다. 또한 투자는 불평등에도 영향을 미치는데, 사회복지서비스 공급에 대한 중앙정부와 지방정부의 투자에 따라 소득분배상태가 달라질 것이기 때문이다. 따라서 투자율을 통제변수에 두기로 한다.

<표 5> 변수의 정리

	항목	특징	출처
종속변수	GDP 성장률	일정기간 동안 경제규모가 실질적으로 증가한 정도	OECD Statistics
	지니계수	0에서 100사이의 값을 가지며, 높을수록 불평등을 의미	
독립변수	세입분권	총 세입 대비 지방정부의 세입의 비중	
	세출분권	총 세출 대비 지방정부의 세출의 비중	
통제변수	국내총생산	단위: 10억$	
	인간개발지수	0에서 1사이의 값을 가지며, 높을수록 인간개발성취의 정도가 높음을 의미	
	인구밀도	㎢당 인구	
	정부부채	단위: % of GDP	
	투자율	단위: % of GDP	

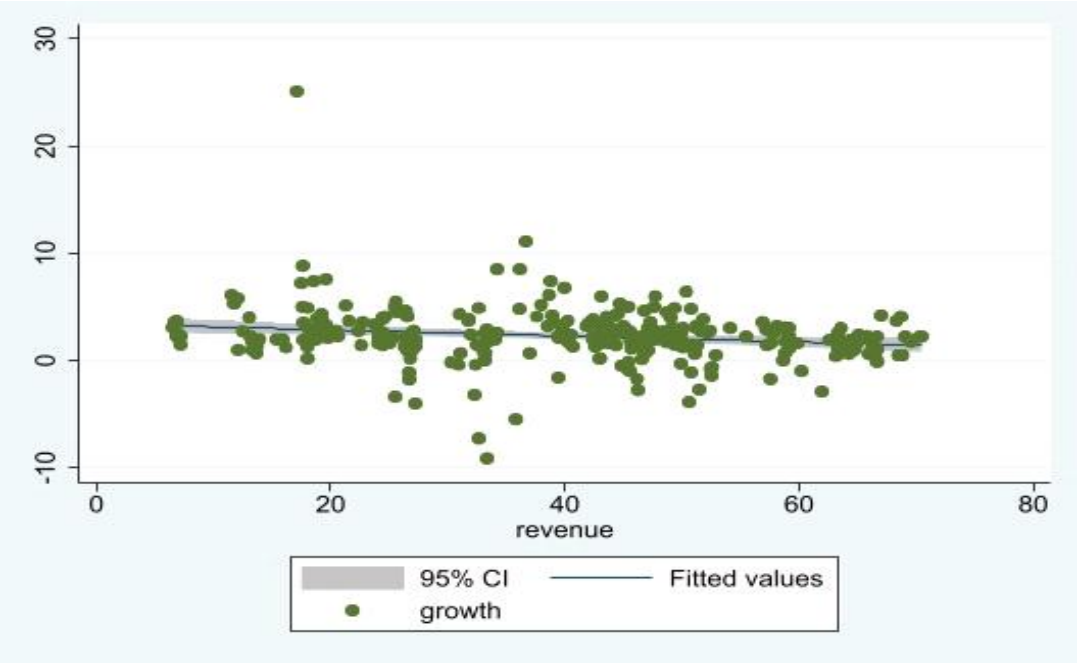
제 4 장 실증분석의 결과

제 1 절 변수의 상관관계 확인

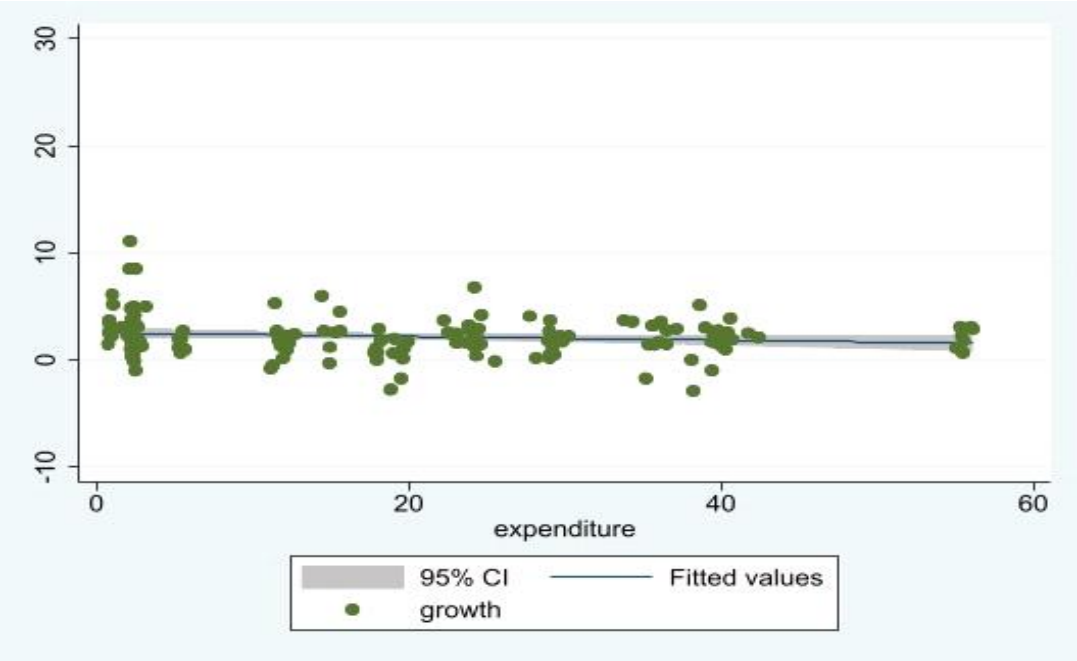
패널 회귀분석 이전에 독립변수와 종속변수의 관계를 알아보기 위해 산포도를 확인하였다. 먼저, 재정분권과 경제성장 간 산포도를 분석하였다. <그림 2>와 <그림 3>에서 세입분권과 세출분권 모두 GDP 성장률과 부(-)의 관계가 있음을 확인하였다. 다만, 추세선의 기울기는 0에 근접하여 관계의 절대적 크기는 미약함을 확인하였다.

다음으로 재정분권과 불평등 사이의 산포도를 분석하였다. 특이하게도 세입분권과 세출분권의 결과가 상이하게 나타났다. <그림 4>의 세입분권은 지니계수와 부(-)의 관계를 보였다. 반면, <그림 5>의 세출분권은 지니계수와 정(+)의 관계를 보이는 것을 확인하였다.

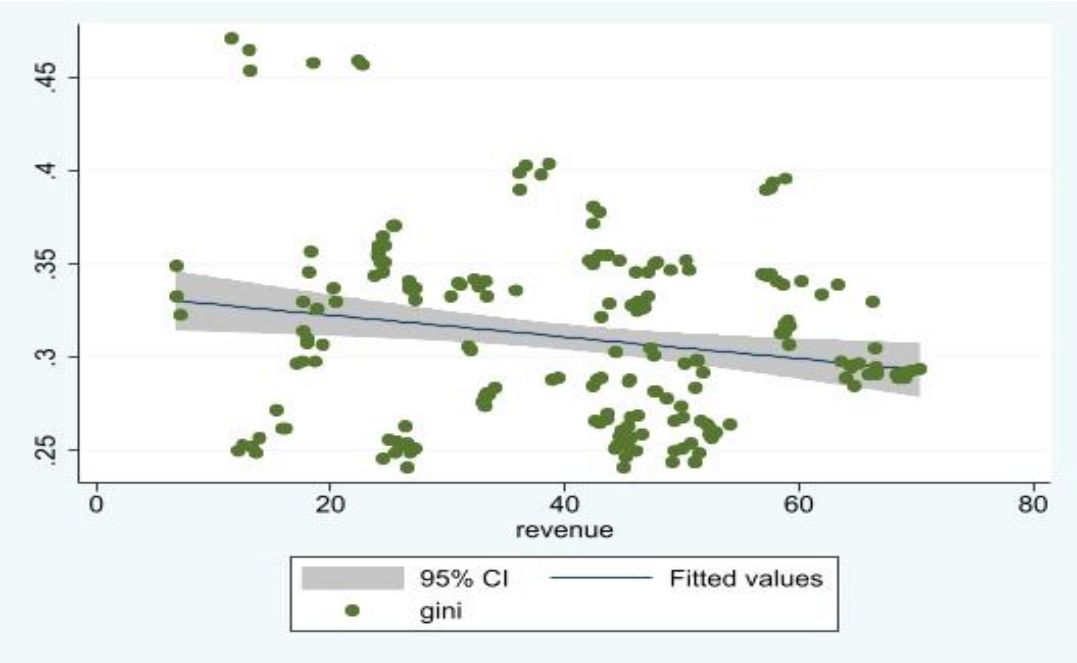
<그림 2> 세입분권과 GDP 성장률간 산포도



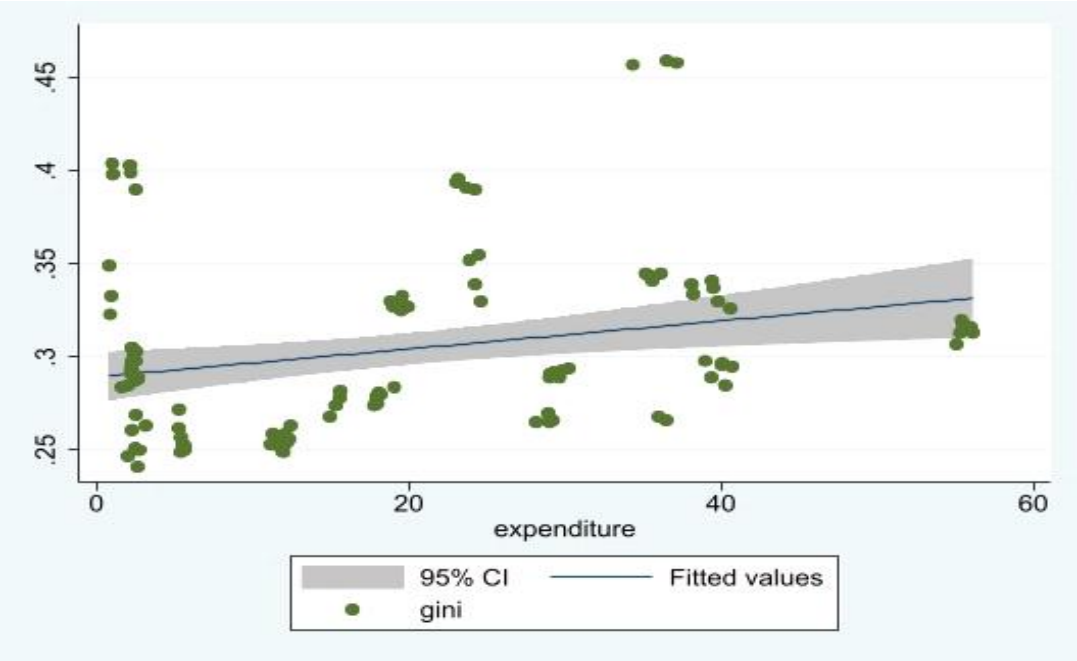
<그림 3> 세출분권과 GDP 성장률간 산포도



<그림 4> 세입분권과 지니계수간 산포도



<그림 5> 세출분권과 지니계수간 산포도



제 2 절 기술통계량 분석

패널 회귀분석에 앞서 연구대상의 특성을 파악하기 위해 평균, 표준편차, 최솟값, 최댓값의 기술통계량을 살펴보았다. 먼저, 세입분권과 세출분권은 평균은 각각 39.283%와 19.730%로 다르게 나타난다. 많은 국가에서 세입분권 수준과 세출분권 수준이 서로 일치하는 것은 아니라고 고려할 수 있다. 그러나 세입분권과 세출분권의 표준편차는 16.632와 15.481로 비슷한 수준으로 관측되는데, 국가들 간의 경향성은 세입분권이나 세출분권에서 비슷하게 나타나는 것으로 추측할 수 있다.

지니계수나 인간개발지수는 상당히 안정적인 수준이며, 특히 인간개발지수는 대상국가 모두 상당히 높은 수준으로 형성되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한 국내총생산, 인구밀도, 정부부채에서는 극단치의 존재를 확인하였다.

<표 6> 연구대상의 기술통계량

변수	number of observations	평균	표준편차	최솟값	최댓값
GDP 성장률	288	2.300	2.632	-9.100	25.100
지니계수	200	31.086	4.924	24.1	47.1
세입분권	288	39.283	16.632	6.564	70.470
세출분권	153	19.730	15.481	0.756	56.128
국내총생산	288	142.958	81.759	1.000	284.000
인간개발지수	288	0.884	0.044	0.734	0.953
인구밀도	276	133.787	129.042	3.000	511.800
정부부채	275	81.314	46.100	9.538	238.182
투자율	288	22.010	3.939	10.200	38.100

제 3 절 다중공선성 확인

1. 피어슨 상관계수

회귀분석을 실시하기 위해서는 변수들 간 상관관계가 없어야 하는데, 이들 간 상관관계가 강하게 있다면 다중공선성(multicollinearity)이 있다고 한다(이창한 외, 2014). 다중공선성을 확인하기 위해 피어슨 상관계수와 분산팽창요인을 살펴본다. 변수간 상관계수가 0.8보다 작으면 다중공선성이 없는 것으로 판단되는바, 분석의 결과 모두 0.8보다 작은 값으로 나타났다.

<표 7> 피어슨 상관계수

	GDP 성장률	지니계수	세입분권	세출분권	인구밀도	투자율	정부부채	인간개발 지수	국내 총생산
GDP 성장률	1								
지니계수	0.1464* 0.0386	1							
세입분권	-0.1789* 0.0023	-0.1876* 0.0078	1						
세출분권	-0.1415 0.0810	0.2551* 0.0055	0.2688* 0.0008	1					
인구밀도	-0.0554 0.3591	0.0318 0.6613	0.2489* 0.0000	-0.0252 0.7616	1				
투자율	0.4018* 0.0000	-0.0258 0.7164	-0.0216 0.7149	0.0526 0.5186	0.0328 0.5879	1			
정부부채	-0.3026* 0.0000	0.0213 0.7678	0.3371* 0.0000	0.1832* 0.0274	0.2162* 0.0004	-0.4540* 0.0000	1		
인간개발 지수	-0.1153 0.0506	-0.5180* 0.0000	0.1322* 0.0248	0.1713* 0.0343	0.1690* 0.0049	-0.0257 0.6644	0.1787* 0.0029	1	
국내 총생산	0.0887 0.1332	-0.2976* 0.0000	0.1502* 0.0107	-0.4533* 0.0000	0.1984* 0.0009	0.0469 0.4274	-0.1834* 0.0023	0.0703 0.2342	1

2. 분산팽창요인

분산팽창요인(VIF: variance inflation factor) 확인을 통해 다중공선성의 존재를 확인할 수 있다. 분산팽창요인 값이 10보다 작으면 다중공선성을 의심하지 않아도 된다. 분석결과 모든 결과값이 10보다 작게 나타났다.

<표 8> 세입분권과 GDP 성장률간 VIF

변수	VIF	1/VIF
세입분권	1.19	0.839321
인구밀도	1.17	0.856505
투자율	1.29	0.772732
정부부채	1.61	0.621395
인간개발지수	1.07	0.933710
국내총생산	1.14	0.879461
평균	1.25	

<표 9> 세출분권과 GDP 성장률간 VIF

변수	VIF	1/VIF
세출분권	1.56	0.640362
인구밀도	1.13	0.886684
투자율	1.28	0.780941
정부부채	1.39	0.721136
인간개발지수	1.15	0.872132
국내총생산	1.43	0.697119
평균	1.32	

<표 10> 세입분권과 지니계수간 VIF

변수	VIF	1/VIF
세입분권	1.06	0.941304
인구밀도	1.16	0.860176
투자율	1.54	0.648217
정부부채	1.84	0.544391
인간개발지수	1.05	0.948427
국내총생산	1.23	0.812877
평균	1.31	

<표 11> 세출분권과 지니계수간 VIF

변수	VIF	1/VIF
세출분권	1.61	0.621361
인구밀도	1.26	0.791493
투자율	1.33	0.754345
정부부채	1.54	0.647784
인간개발지수	1.17	0.851805
국내총생산	1.64	0.608776
평균	1.43	

제 4 절 패널 회귀분석

1. 재정분권과 경제성장

세입분권과 세출분권이 GDP 성장률에 어떤 영향을 주는지를 알아보기 위해 패널 회귀분석을 실시하였다. 경제성장은 장기의 개념이므로, t년도의 세입(세출)분권이 t+n년도의 GDP 성장률에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 시차가 전혀 없는 경우부터 최대 3년의 시차까지 나누어 분

석을 실시하였다. <표 12>, <표 13>, <표 14>, <표 15>는 세입분권에 대해 각각 시차를 0년, 1년, 2년, 3년으로 두고 분석한 결과이다. <표 16>에서 <표 19>까지는 세출분권에 대해 각각 시차를 0년에서 3년까지 설정하여 분석한 결과이다.

본 연구는 합동 OLS(pooled ordinary least squares), 고정효과모형(fixed effect model), 확률효과모형(random effect model)의 세 가지 모형으로 패널 회귀분석을 실시하였다. F검정(F-test)을 통해서 합동 OLS와 고정효과모형 중 어느 것이 더 적절한지 판단하였고, 하우스만 검정(hausman test)으로 고정효과모형과 확률효과모형 가운데 더 적절한 모형을 선택하였다.

세입분권의 경우, 0년과 3년에서 세입분권이 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 주는 것으로 나타났다. 제한적이지만, 시차 1년과 2년에서도 확률효과모형을 사용하면 동일한 결과를 얻을 수 있었다. 따라서 세입분권은 GDP 성장률에 정(+)의 효과를 미칠 것이라는 가설과 다른 결과가 나타났다. 한편 세출분권의 경우에는 0년에서 2년까지는 유의미한 결과를 얻지 못하였다. 3년의 시차를 주었을 경우에 세출분권이 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 주는 것으로 나타났다. 따라서 세출분권이 GDP 성장률에 정(+)의 효과를 미칠 것이라는 가설도 실증적으로는 가설과 다른 결과가 도출되었다.

<표 12> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 0년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.022**	-0.185*	-0.029*
인구밀도	-0.000	-0.037	-0.001
투자율	0.230***	0.375***	0.268***
정부부채	-0.002	0.042**	0.002
인간개발지수	-8.149**	36.390	-6.864
국내총생산	0.005**	0.003	0.005*
year			
2011	-0.176	-0.538	-0.190
2012	-1.925***	-2.529***	-1.935***
2013	-1.126**	-1.823***	-1.077**
2014	-0.161	-1.184	-0.127
2015	0.593	-0.560	0.657
2016	-0.268	-1.525*	-0.205
2017	0.402	-0.874	0.422
상수항	5.187*	-28.305	3.136
결정계수	0.297	0.260	
number of observations	263	263	263
F		5.82	
Prob > F		0.0000	
chi2		14.96	
Prob > chi2		0.3098	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차를 주지 않았다면, 세입분권은 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 미친다. F검정의 p값이 0.01보다 작으므로 합동 OLS보다 고정효과모형이 타당하다. 하우스만 검정의 p값은 0.3098로 0.1보다 커서 고정효과모형보다는 확률효과모형이 적합하다. 확률효과모형에서 추정계수는 -0.029로 나타난다.

<표 13> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 1년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.028***	-0.164	-0.035**
인구밀도	-0.001	-0.018	-0.001
투자율	0.135***	0.132	0.099*
정부부채	-0.002	0.084***	0.004
인간개발지수	-8.373**	-15.829	-9.054
국내총생산	0.002	-0.007	0.001
year			
2012	-2.159***	-2.174***	-2.092***
2013	-1.423**	-1.961***	-1.390***
2014	-0.397	-0.855	-0.330
2015	0.253	-0.554	0.332
2016	-0.582	-1.353*	-0.459
2017	0.164	-0.568	0.301
상수항	8.339**	17.737	9.638*
결정계수	0.226	0.315	
number of observations	230	230	230
F		7.00	
Prob > F		0.0000	
chi2		45.38	
Prob > chi2		0.0000	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

F검정과 하우스만 검정의 p값을 확인한 결과, 시차 1년에서는 고정효과모형의 사용이 적합하다. 종속변수 GDP 성장률에 대한 독립변수 세입분권의 고정효과모형 추정계수는 -0.164로 나타나지만 유의미한 결과는 아니다. 다만, 확률효과모형을 사용하면 유의미한 결과를 얻을 수 있다. 확률효과모형에서 추정계수는 -0.035로 나타난다.

<표 14> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 2년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.032***	0.075	-0.034*
인구밀도	-0.001	-0.019	-0.001
투자율	0.070	-0.098	0.004
정부부채	0.000	0.088***	0.005
인간개발지수	-6.488	-17.656	-7.461
국내총생산	0.002	-0.005	0.000
year			
2013	0.573	0.726	0.670
2014	1.548***	1.085*	1.609***
2015	2.259***	1.833***	2.343***
2016	1.411**	0.710	1.522***
2017	2.159***	1.576*	2.300***
상수항	6.225*	12.067	8.349
결정계수	0.186	0.355	
number of observations	198	198	198
F		7.61	
Prob > F		0.0000	
chi2		44.25	
Prob > chi2		0.0000	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01			

F검정과 하우스만 검정의 p값을 확인한 결과, 시차 2년에서도 고정효과모형의 사용이 적합하다. 시차 2년에서 세입분권은 GDP 성장률에 유의미한 영향을 미치지 않는다. 다만, 시차 1년과 마찬가지로 확률효과모형을 사용한다면 유의미한 결과를 얻을 수 있다. 확률효과모형의 추정계수는 -0.034로 나타난다.

<표 15> 세입분권과 GDP 성장률: 시차 3년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.032**	0.023	-0.033*
인구밀도	-0.001	-0.100	-0.001
투자율	0.010	-0.075	-0.022
정부부채	0.001	0.041*	0.004
인간개발지수	-6.994	-87.010**	-7.812
국내총생산	0.001	0.001	0.001
year			
2014	0.982*	1.369**	1.028**
2015	1.647***	2.028***	1.692***
2016	0.927	1.768**	1.005**
2017	1.569***	2.630***	1.686***
상수항	8.675**	88.594**	9.856
결정계수	0.131	0.224	
number of observations	166	166	166
F		3.49	
Prob > F		0.0000	
chi2		14.78	
Prob > chi2		0.1404	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01			

시차 3년에서 세입분권은 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 미친다. F검정의 p값이 0.01보다 작고, 하우스만 검정의 p값은 0.1404로 0.1보다 커서 확률효과모형을 사용한다. 확률효과모형에서 추정계수는 -0.033으로 나타난다.

<표 16> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 0년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.008	-0.097	0.000
인구밀도	-0.001	-0.002	-0.002
투자율	0.217***	0.416***	0.249***
정부부채	-0.003	0.045***	-0.000
인간개발지수	-15.535***	-3.309	-14.274***
국내총생산	0.005***	-0.000	0.004**
year			
2011	-0.706	-1.030***	-0.758**
2012	-2.045***	-2.512***	-2.090***
2013	-1.693***	-1.978***	-1.642***
2014	-0.770*	-1.412***	-0.755**
2015	-0.268	-1.104*	-0.325
2016	-0.462	-1.188*	-0.460
상수항	11.269***	-4.730	9.499***
결정계수	0.540	0.435	
number of observations	139	139	139
F		6.80	
Prob > F		0.0000	
chi2		12.95	
Prob > chi2		0.3730	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차를 설정하지 않았다면, 세출분권은 GDP 성장률에 유의미한 영향을 미치지 않는다.

<표 17> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 1년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.002	0.000	-0.003
인구밀도	-0.001	-0.044**	-0.001
투자율	0.136***	-0.108	0.113**
정부부채	-0.006*	0.061***	-0.004
인간개발지수	-13.876***	-37.450	-13.671***
국내총생산	0.003**	-0.004	0.002
year			
2012	-1.672***	-1.375***	-1.653***
2013	-1.075**	-1.340***	-1.091***
2014	-0.270	-0.423	-0.230
2015	0.249	-0.106	0.280
2016	-0.164	-0.409	-0.156
2017	0.471	0.299	0.512
상수항	11.744***	40.887*	12.193***
결정계수	0.448	0.437	
number of observations	139	139	139
F		6.85	
Prob > F		0.0000	
chi2		44.89	
Prob > chi2		0.0000	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차 1년에서 세출분권은 GDP 성장률에 유의미한 영향을 미치지 않는다.

<표 18> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 2년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.001	-0.030	-0.005
인구밀도	-0.001	-0.052*	-0.001
투자율	0.119***	-0.270**	0.077
정부부채	-0.005*	0.052***	-0.004
인간개발지수	-11.964***	4.777	-11.272***
국내총생산	0.002	-0.003	0.001
year			
2013	0.375	0.631*	0.415
2014	1.386***	0.925**	1.375***
2015	1.829***	1.274***	1.870***
2016	1.449***	0.699	1.485***
2017	2.114***	1.410**	2.128***
상수항	8.896***	8.075	9.410***
결정계수	0.466	0.498	
number of observations	120	120	120
F		7.94	
Prob > F		0.0000	
chi2		47.46	
Prob > chi2		0.0000	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

F검정과 하우스만 검정의 p값을 확인을 통해 시차 2년에서는 고정효과모형을 사용하는 것이 타당하다. 종속변수 GDP 성장률에 대한 독립변수 세출분권의 고정효과모형 추정계수는 -0.030으로 나타난다. 다만, 유의미한 결과는 아니다.

<표 19> 세출분권과 GDP 성장률: 시차 3년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.002	-0.328*	-0.001
인구밀도	-0.001	-0.113*	-0.001
투자율	0.056	-0.422***	0.020
정부부채	-0.008**	-0.006	-0.007*
인간개발지수	-14.533***	-74.883***	-13.854***
국내총생산	0.002	0.002	0.002
year			
2014	0.930**	1.729***	0.963***
2015	1.525***	2.020***	1.518***
2016	1.041***	1.753***	1.087***
2017	1.786***	2.829***	1.834***
상수항	13.104***	101.525***	13.404***
결정계수	0.488	0.551	
number of observations	99	99	99
F		8.36	
Prob > F		0.0000	
chi2		52.79	
Prob > chi2		0.0000	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01			

시차 3년에서 세출분권은 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 미친다. F검정과 하우스만 검정의 p값이 모두 0.01보다 작아서 고정효과모형이 적합하다. 고정효과모형에서 추정계수는 -0.328로 나타난다.

2. 재정분권과 불평등

세입분권과 세출분권이 지니계수에 어떤 영향을 주는지를 알아보기 위해 패널 회귀분석을 실시하였다. 재정분권의 결과가 시간적 간격을 두고 서서히 나타날 수 있으므로, t년도의 세입(세출)분권이 t+n년도의 지니계수에 영향을 미칠 수 있다. 이에 경제성장의 경우와 동일하게 시차가 전혀 없는 경우부터 최대 3년의 시차까지 설정하여 분석하였다. <표 20>, <표 21>, <표 22>, <표 23>은 세입분권에 대해 각각 시차를 0년, 1년, 2년, 3년으로 두고 분석한 결과이다. <표 24>에서 <표 27>까지는 세출분권에 대해 각각 시차를 0년에서 3년까지 설정하여 분석한 결과이다.

세입분권의 경우, 모든 시차 수준에서 세입분권과 지니계수는 유의미한 관계를 맺고 있지 않았다. 반면, 세출분권은 모든 시차수준에서 지니계수에 정(+)의 효과를 주는 것으로 나타났다. 즉, 세출분권이 소득분배의 불평등을 악화시키는 것으로 나타난 것이다. 이는 세출분권이 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미칠 것이라는 가설과 일치한다.

<표 20> 세입분권과 지니계수: 시차 0년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.052***	0.057	-0.040
인구밀도	0.009***	-0.019	-0.000
투자율	0.021	0.021	0.040
정부부채	-0.005	0.013	0.005
인간개발지수	-65.360***	8.901	-32.760***
국내총생산	-0.021***	0.002	0.000
year			
2011	1.449	-0.031	0.070
2012	1.041	-0.165	0.089
2013	2.124*	0.009	0.474*
2014	2.031*	-0.031	0.559*
2015	2.620**	-0.119	0.596*
2016	2.164*	-0.448	0.407
2017	2.571	-0.143	0.502
상수항	91.086***	21.407	60.660***
결정계수	0.446	0.069	
number of observations	187	187	187
F		0.79	
Prob > F		0.0000	
chi2		16.29	
Prob > chi2		0.1306	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차를 설정하지 않았을 때, 세입분권은 지니계수와 유의미한 관계를 맺고 있지 않았다.

<표 21> 세입분권과 지니계수: 시차 1년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.054***	0.008	-0.042
인구밀도	0.009***	-0.008	0.002
투자율	0.046	0.027	0.045
정부부채	-0.005	-0.001	-0.004
인간개발지수	-65.871***	-8.708	-35.663***
국내총생산	-0.022***	0.000	-0.001
year			
2012	0.143	-0.079	0.036
2013	1.172	0.193	0.392*
2014	0.873	0.261	0.600**
2015	1.712	0.293	0.717**
2016	0.781	-0.150	0.329
2017	1.089	0.628	1.133**
상수항	91.951***	38.716***	1.133**
결정계수	0.462	0.082	
number of observations	169	169	169
F		0.91	
Prob > F		0.0000	
chi2		6.89	
Prob > chi2		0.8081	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차 1년에서 세입분권은 지니계수와 유의미한 관계를 맺고 있지 않았다.

<표 22> 세입분권과 지니계수: 시차 2년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.045**	-0.015	-0.046
인구밀도	0.009***	-0.065**	-0.001
투자율	0.052	-0.031	-0.014
정부부채	-0.001	-0.010	-0.010
인간개발지수	-62.298***	1.725	-27.455**
국내총생산	-0.020***	0.003	0.001
year			
2013	1.578	0.279	0.372*
2014	1.074	0.401*	0.499**
2015	1.826*	0.407	0.671***
2016	1.194	0.066	0.341
2017	1.270	0.904*	1.186**
상수항	87.397***	39.416**	58.459***
결정계수	0.410	0.163	
number of observations	146	146	146
F		1.77	
Prob > F		0.0000	
chi2		15.53	
Prob > chi2		0.1138	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차 2년에서 세입분권은 지니계수와 유의미한 관계를 맺고 있지 않았다.

<표 23> 세입분권과 지니계수: 시차 3년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세입분권	-0.036	0.037	0.001
인구밀도	0.008***	-0.045	0.004
투자율	-0.003	-0.007	0.003
정부부채	-0.005	-0.027**	-0.024**
인간개발지수	-62.336***	-12.408	-40.271***
국내총생산	-0.025***	-0.027**	-0.026***
year			
2014	0.149	0.509**	0.539**
2015	0.824	0.618**	0.679***
2016	0.153	0.470	0.585**
2017	1.133	1.154**	1.155***
상수항	90.416***	52.609***	71.513***
결정계수	0.442	0.218	
number of observations	120	120	120
F		2.09	
Prob > F		0.0000	
chi2		12.16	
Prob > chi2		0.2042	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01			

시차 3년에서 세입분권은 지니계수와 유의미한 관계를 맺고 있지 않았다.

<표 24> 세출분권과 지니계수: 시차 0년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.106***	-0.065	0.063*
인구밀도	0.003	0.025**	0.003
투자율	0.045	0.025	-0.015
정부부채	0.006	-0.001	0.002
인간개발지수	-66.247***	-43.123**	-53.849***
국내총생산	-0.008*	0.002	0.001
year			
2011	1.001	-0.107	0.004
2012	1.303	-0.256	-0.175
2013	1.525	0.111	0.226
2014	2.017	0.251	0.387
2015	2.731**	0.696*	0.795***
2016	2.609**	0.432	0.541
상수항	84.625***	64.937***	77.069***
결정계수	0.541	0.209	
number of observations	111	111	111
F		1.72	
Prob > F		0.0000	
chi2		19.79	
Prob > chi2		0.0483	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차가 없는 상태에서 세출분권은 지니계수에 정(+)의 효과를 주었다. F검정의 p값이 0.01보다 작으므로 합동 OLS보다 고정효과모형이 적합하다. 하우스만 검정의 p값은 0.0483으로 0.01보다 크기 때문에 고정효과모형보다 확률효과모형이 적합하다. 이에 확률효과모형에서 추정계수는 0.063으로 나타난다.

<표 25> 세출분권과 지니계수: 시차 1년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.102***	-0.021	0.079*
인구밀도	0.004	0.016	0.002
투자율	0.059	0.015	0.023
정부부채	0.007	-0.006	-0.001
인간개발지수	-65.775***	-9.276	-34.989***
국내총생산	-0.010**	0.001	-0.001
year			
2012	0.555	-0.230	-0.075
2013	1.236	0.051	0.258
2014	1.417	0.112	0.427*
2015	1.418	0.373	0.710**
2016	1.722	0.027	0.359
2017	3.620	0.621	1.074**
상수항	84.612***	36.131**	59.760***
결정계수	0.555	0.140	
number of observations	104	104	104
F		0.96	
Prob > F		0.0000	
chi2		22.48	
Prob > chi2		0.0209	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01			

시차 1년에서 세출분권은 지니계수에 정(+)의 효과를 주었다. F검정의 p값은 0.01보다 작고, 하우스만 검정의 p값은 0.0209로 0.01보다 커서 확률효과모형의 사용이 적합하다. 확률효과모형에서 추정계수는 0.079로 나타난다.

<표 26> 세출분권과 지니계수: 시차 2년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.092***	0.047	0.125**
인구밀도	0.004	-0.014	-0.001
투자율	0.082	0.126*	0.137*
정부부채	0.012	0.013	0.014
인간개발지수	-58.634***	1.222	-36.767***
국내총생산	-0.011**	0.005*	0.003
year			
2013	0.927	0.021	0.230
2014	1.155	0.141	0.404*
2015	1.194	0.379	0.810***
2016	0.684	-0.060	0.390
2017	2.994	0.480	1.076**
상수항	77.995***	25.360	56.270***
결정계수	0.498	0.225	
number of observations	89	89	89
F		1.50	
Prob > F		0.0000	
chi2		10.82	
Prob > chi2		0.3718	
		* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

시차 2년에서 세출분권은 지니계수에 정(+)의 효과를 주었다. F검정의 p값은 0.01보다 작고, 하우스만 검정의 p값은 0.3718로 0.1보다 커서 확률효과모형의 사용이 적합하다. 확률효과모형에서 추정계수는 0.125로 나타난다.

<표 27> 세출분권과 지니계수: 시차 3년

변수	모델1 (Pooled OLS)	모델2 (Fixed Effect)	모델3 (Random Effect)
세출분권	0.070**	0.126	0.134**
인구밀도	0.003	0.015	0.002
투자율	0.005	0.076	0.080
정부부채	0.013	0.007	-0.002
인간개발지수	-54.629***	1.499	-45.089***
국내총생산	-0.018***	0.030	-0.005
year			
2014	0.564	-0.402	0.213
2015	0.814	-0.059	0.548**
2016	0.082	-0.530	0.398
2017	2.568	-0.278	0.918*
상수항	78.416***	17.351	66.910***
결정계수	0.504	0.207	
number of observations	73	73	73
F		1.09	
Prob > F		0.0000	
chi2		10.45	
Prob > chi2		0.4019	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01			

시차 3년에서 세출분권은 지니계수에 정(+)의 효과를 주었다. F검정의 p값은 0.01보다 작고, 하우스만 검정의 p값은 0.4019로 0.1보다 커서 확률효과모형의 사용이 적합하다. 확률효과모형에서 추정계수는 0.134로 나타난다.

<표 28> 패널 회귀분석 결과 정리

	세입분권과 GDP 성장률	세출분권과 GDP 성장률	세입분권과 지니계수	세출분권과 지니계수
시차 0년	부(-): 경제성장에 악영향	유의하지 않음	유의하지 않음	정(+): 지니계수가 높을수록 더욱 불평등
시차 1년	부(-): 경제성장에 악영향	유의하지 않음	유의하지 않음	정(+): 지니계수가 높을수록 더욱 불평등
시차 2년	부(-): 경제성장에 악영향	유의하지 않음	유의하지 않음	정(+): 지니계수가 높을수록 더욱 불평등
시차 3년	부(-): 경제성장에 악영향	부(-): 경제성장에 악영향	유의하지 않음	정(+): 지니계수가 높을수록 더욱 불평등

제 5 절 연구결과의 해석

패널 회귀분석의 결과는 세입분권은 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 미친다. 세출분권과 GDP 성장률은 시차 3년에서만 부(-)의 효과가 나타났다. 세출분권은 지니계수에 정(+)의 효과, 즉 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 다만, 세입분권은 지니계수와 유의미한 관계를 보이지 않았다.

연구결과의 해석은 다음과 같다. 첫째, 세입분권이 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 미친다는 것은 전통적 재정분권 이론보다 공공선택론(public choice theory)에 근거한 '제2세대 재정연방주의(Second Generation Theory of Fiscal Federalism)' 이론이 현실에 부합하는 이론이라는 것을 보여준다. 특히 지방정부는 중앙정부보다 감시·감독이 적고, 지방의회 의원이나 지방정부 관료에게는 지방 이익단체의 압력이 강하게 작용한다. 이에 재정분권은 부패를 초래할 가능성도 있다(Prud'homme, 1995). 재정분권을 둘러싼 지대추구행위(rent seeking activities)인 예산극대화(budget maximization), '철의 삼각(iron triangle)', 연성예산제약(soft budget constraint) 그리고 지방정부의 부패까지 나타날 수 있다. 이러한 경우 지방정부의 방만한 재정운용으로 재정분권은 효율성 달성에 실패하고, 장기 경제성장에도 악영향을 미칠 수 있다.

위와 같은 왜곡을 해소하기 위해, 연성예산제약을 경성예산제약(hard budget constraint) 으로 바꾸는 재정개혁(fiscal reform)의 추진과 지방정부의 책임성을 제고하는 재정규율(fiscal discipline)의 제정을 제시할 수 있다(김의섭, 2019). 구체적 사례로서 주민참여예산제도의 활성화와, 정보비대칭(information asymmetry) 완화를 위한 효과적인 재정관리 정보시스템 구축을 제시할 수 있다.

한편, 재정분권에 대한 고전이론을 지지하는 입장에서, 실증분석 결과는 단지 '진정한' 의미의 재정분권이 실현되지 않았기 때문이라고 지적할 수 있다. 중앙정부의 사업을 지방정부에서 대신 수행하면서, 이러한 사업

까지 재정분권의 범주에 포함시키는 경우도 있다(이재원, 2018). 또한 중앙정부가 재정분권 정책을 결정하면서 지방정부의 의사를 충실히 반영하지 않고, 오히려 중앙정부의 이해를 깊이 고려할 수도 있다(김의섭, 2019). 따라서 재정분권이 원래 의도한 자원배분의 효율성과 그 결과물인 경제성장을 달성하려면 중앙정부와 지방정부간 협력적 관계 구축을 통한 진정한 재정분권 실현이 필수적이라는 해석도 가능하다.

둘째, 세입분권의 GDP 성장률에 대한 부(-)의 효과는 세입분권의 본질에서 근거하는 것으로 볼 수도 있다. 조세는 초과부담을 초래하여 일정부분 효율성 상실을 초래한다. 세입분권체제에서 지방정부는 세수확보를 위해 지방세를 부과할 것이고, 지방세의 세목과 세율은 개별 지방정부마다 다르게 나타날 수 있다. 개별 지방정부마다 다른 세목과 세율은 국가 전체적으로는 자원배분의 심각한 왜곡과 경제성장의 둔화를 초래할 수 있지만, 세원 확보가 중요한 지방정부는 그러한 점을 고려하지 않을 것이다. 이처럼 세입분권은 본질적으로 '부분 최적화(sub-optimization)'의 문제를 내포하고 있을 수 있다.

셋째, 세출분권이 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미치는 이유는 사회복지정책의 양상이 중앙정부와 지방정부에서 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 건강보험, 고용보험, 국민연금, 산재보험의 4대 보험은 중앙정부가 공급한다. 중앙정부가 '현금성' 사업에서 지방정부보다 '규모의 경제(economies of scale)'를 가지며 위험분산(risk spreading)에서 유리하기 때문이다. 지방정부는 '지역공공재'라고 할 수 있는 지역주민에 대한 '현물성' 사회복지서비스 제공에 강점을 가지므로, 세출분권이 심화됨에 따라 지방정부의 복지지출에는 현금성 사업보다 현물성 사업의 비중이 높아질 것이다(이슬이 외, 2018). 직접적으로 각 개인의 소득수준에 영향을 미치는 '현금성' 사업은 중앙정부가 담당하게 되는 것이다. 반면, 지방정부가 담당하는 '현물성' 사회복지서비스는 각 개인의 전반적 복지수준 향상에 기여할 것이다. 이러한 논리에서 전반적 복지 수준이 아니라, 소득만 고려할 경우 세출분권은 불평등을 악화시킬 수 있는 것으로 설명할 수 있다.

또한, 소득분배의 불평등이 더욱 고착화될 가능성이 있다고 연구결과를 해석해볼 수도 있다. 세출분권은 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미쳤는데, 이재원의 연구에 따르면 OECD 국가들 사이에서 세출분권 수준의 지속적 증가가 확인되고 있기 때문이다(이재원, 2018).

넷째, 세출분권이 평등한 소득분배에 부(-)의 효과를 미치는 것은 공공선택론의 관점에서도 해석할 수 있다. 중앙정부는 재정이 부유한 지방정부로부터 정치적 지지를 기대할 것이다. 부유한 지방정부는 중앙정부에 대해 강한 협상력을 갖게 되어, 가난한 지역의 재분배정책을 위한 재원이전을 추진하는 중앙정부의 정책에 대해 거부권을 행사할 수 있다. 따라서 재분배정책을 위한 중앙정부의 개입의 여지는 축소되고, 재정분권의 심화는 소득분배상태의 악화로 이어지는 것이다. 이에 대해 재정낙후지역들은 상호간 지방연대를 통해 정치적 지지를 확보하는 방식으로 대응할 수 있을 것이다(이재원, 2018).

본 연구에서는 재정분권은 GDP 성장률으로 대표되는 효율성과 지니계수로 대표되는 형평성 양자 모두에 부(-)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 재정분권이 효율성과 형평성 가운데 어떤 것도 달성하는데 실패한 것이다. 이는 지방정부의 역량이 상대적으로 중앙정부에 비해 부족한 탓일 수도 있다. 중앙정부가 지방정부보다 유능한 인재를 확보할 유인이 더 크고, 업무상 혁신에도 더 많은 투자가 가능하기 때문이다(Prud'homme, 1995). 따라서 재정분권의 실효성을 확보하려면 지방정부의 역량 향상에 깊은 관심을 기울어야 할 것이다. 추가적으로 재정분권 관련 성공사례를 발굴하여 공유하려는 노력도 뒤따라야 할 것이다.

또한, 사회자본(social capital)의 역할도 고민할 필요가 있다. 재정분권의 성과는 사회자본 축적 여부에 따라 달라질 수 있다. 지방정부에 대한 지역주민들의 신뢰적자(trust deficit), 중앙정부의 지방정부에 대한 신뢰적자는 재정분권의 존립과 효과성에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 특히 공공선택론에 근거한 재정분권에 대한 부정적 시각은 사회자본의 축적으로 극복할 수 있을 것이다. 규범(norm), 신뢰(trust), 협력(cooperation), 상호의존성(reciprocity) 등의 사회자본은 재정분권 관련 행위자들이 사

익추구에 매몰되는 것이 아닌, 효율성과 형평성이라는 가치 실현을 위해 함께 노력할 수 있는 근거를 제공할 수 있다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약 및 시사점

연구결과의 요약은 다음과 같다.

패널 회귀분석의 결과 세입분권은 GDP 성장률에 부(-)의 효과를 준다. 세출분권과 GDP 성장률의 관계에서는 시차 3년에서만 부(-)의 효과가 나타난다. 또한 세입분권은 지니계수에 유의미한 영향을 미치지 않는다. 세출분권은 지니계수에 정(+)의 효과, 다시 말해서 평등한 소득분배를 악화시키는 것으로 나타났다. 종합하면 재정분권이 경제성장과 불평등 양자 모두에 부정적 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

실증분석의 결과 재정분권이 정치적 측면과 경제적 측면 모두에서 왜곡되어 있는 것으로 나타났다. 정치적 측면에서 재정분권의 궁극적 목적은 풀뿌리 민주주의 실현이다. 민주주의 실현의 핵심적 전제는 평등임을 고려할 때, 재정분권이 불평등을 초래하고 있는 것은 심각한 문제가 될 수 있다. 즉, 재정분권이 민주주의 실현을 목적으로 하면서도 오히려 그 전제인 평등에 악영향을 미치고 있어, 재정분권의 정치적 근거가 불투명한 것이다.

티부모형(Tiebout Model)이나 분권화정리(Decentralization Theorem) 같은 고전이론들은 경제적 측면에서 재정분권을 효율성 달성을 위한 정책수단으로 파악하였다. 반면, 효율성 달성으로 형평성은 다소간 포기하는 것을 암시하고 있었다. 경제성장이 효율성을 대표하고, 불평등이 형평성을 대표한다고 볼 때, 실증분석의 결과 재정분권은 정책수단으로서 효율성과 형평성 두 가지 모두 달성하는데 실패하고 있음을 확인하였다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 재정분권이 정태적 효율성을 달성하고 동태적 경제성장으로 이어지기 위해서는 재정분권의 왜곡요인을 해소하는 재정개혁의 추진과 재

정규율의 확립이 요청된다.

둘째, 지역간 격차를 고착화시킬 수 있는 부유한 지방정부의 전략적 행동에 대응하여 재정낙후지역들은 상호 지방연대의 방안을 고려할 수 있다. 지방연대를 통해 재정분권이 불평등을 야기하는 것을 방지하고, 평등을 위한 수단이 되도록 정치적 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

셋째, 성공적인 재정분권을 위해 지방정부의 역량 강화, 재정분권의 성공사례 발굴 및 공유가 있어야 할 것이다.

넷째, 사회자본 확립으로 재정분권과 관련된 왜곡된 유인을 해소하고, 관련 주체간 협력적 관계를 구축할 필요성이 있다. 특히 Thurow는 동기, 협동심, 팀워크와 같은 사회자본의 요인을 매개로 효율성과 형평성을 동시에 달성할 수 있음을 주장하였다(Thurow, 1985). 그렇다면 재정분권을 통해 경제성장이라는 효율성과 평등한 소득분배라는 형평성을 동시에 달성할 수 있는 방법의 모색은 사회자본의 확립이라는 결론에 이르게 된다.

제 2 절 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 개별 국가의 특수한 사정을 충분하게 고려하지 못한 한계를 갖는다. 사회복지정책이나 재분배정책은 담당하는 주체가 개별 국가마다 다르게 나타난다. 중앙정부의 담당 비중이 높은 국가와 지방정부의 담당 비중이 높은 국가가 혼재하는 것이다. 따라서 재분배정책을 중앙정부가 담당하는 국가에서 재정분권이 심화되는 것과 지방정부도 나눠서 담당하는 국가에서 재정분권이 심화되는 것을 같은 선에서 놓고 비교하는 것은 문제가 있을 수 있다. 즉, 재정분권의 불평등에 대한 영향의 해석이 개별 국가의 특수한 사정에 따라 달라질 수 있는 것이다. 그러나 본 연구는 일반화된 결론을 도출하기 위한 국가간 비교연구여서, 각 나

라의 특수한 사정을 고려하지 못하였다. 따라서 후속연구는 단일국가 대상 연구로도 확대되어 나라마다 다른 재정분권의 효과에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다.

둘째, 분석방법의 선택 문제이다. 본 연구는 확률효과모형(random effect model)에 기반해서 패널 회귀분석 결과를 해석하였다. 확률효과모형은 설명변수간에 상관관계가 존재하지 않는다는 가정에 근거한다(우석진, 2018). 반면, 고정효과모형(fixed effect model)은 설명변수간에 상관관계를 허용하여, 확률효과모형보다 일반적인 모형이라고 할 수 있다. 많은 경우, 고정효과모형이 확률효과모형보다 적절한 모형으로 판단되므로, 본 연구는 분석측면에서 한계를 갖는다. 따라서 추후 연구에서는 패널 회귀분석을 위한 데이터의 양과 질 모두를 제고해야 하며, 분석방법의 다양화를 통해 엄밀한 연구결과를 도출하도록 해야 할 것이다.

셋째, 계량지표인 세입분권이나 세출분권은 중앙정부와 지방정부간 복잡한 권력관계를 충분히 반영하지 못한다. 따라서 재정분권과 관련된 역동적인 환경을 반영할 수 있는 적합한 변수의 모색이 필요하다.

넷째, 불평등을 측정하기 위한 지표로서 지니계수의 적합성 문제이다. 지니계수는 0에서 1사이의 구체적인 값을 보여주기 때문에 불평등을 객관적으로 측정하는 지표라고 생각할 수 있다. 그러나 지니계수는 '로렌츠곡선(lorenz curve)'이 45도선과 일치한, 다시 말해 모든 사람들이 동일한 소득수준을 가질 때가 완벽하게 평등한 분배라는 가치판단에 근거한 측정값이다. 따라서 지니계수는 불평등에 대한 주관적인 측정값이므로, 불평등을 객관적으로 확인할 수 있는 지표가 아니라고 할 수 있다. 그렇다면 지니계수를 사용한 본 연구도 불평등에 대해 객관적인 접근을 하지 못했다는 한계를 갖는다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

고혜진·류연규·안상훈(2014). “기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구.” 사회보장연구, 30(2): 1-34.

구정태·김렬·조민경(2008). “재정분권의 정치경제학: 재정분권과 경제성장 간의 이론적 연계가능성.” 대한정치학회보, 16(1): 109-131.

구정태(2015). “재정분권이 경제성장에 미치는 영향분석.” 한국지방재정학회 세미나자료집.

권오성(2009). “재정분권화정책은 만병통치약(Panacea)인가?-국제비교자료를 통한 실증분석-.” 한국행정논집, 21(1): 105-128.

김석태(2016). “지방자치의 이념형 모색: Rousseau와 Tiebout 모형을 중심으로.” 지방정부연구, 20(1): 403-425.

김의섭(2011). “재정분권과 지방재정의 자율성 제고: 참여정부 이후 재정분권을 중심으로.” 재정정책논집, 13(2): 113-148.

김의섭(2019). “재정분권의 진화, 현상, 과제.” 한국지방재정학회 세미나자료집: 361-386.

김정훈(2007). “분권의 개념과 적정 재정분권.” 재정논집, 21(2).

김정훈(2015). “재정분권의 이론과 실제의 괴리: 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점.” 재정학연구, 8(3): 149-191.

대한민국정부(2017). “100대 국정과제.”

라휘문(2019). “재정분권에 대한 평가와 추진방향.” 한국정책연구, 19(3): 1-23.

문광민(2017). “재정분권이 지역간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토.” 지방정부연구, 21(3): 1-37.

박보영(2009). “탈산업화 시대의 복지정치.” 극동사회복지저널, 5(12): 119-135.

손희준(2019). “새 지방재정학.” 고양: 대영문화사.

양오석(2013). “첫 눈에 반한 STATA.” 서울: 지필미디어.

오영균(2008). “재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구.” 행정논총, 46(3).

우명동(2012). “재정분권의 현상과 본질: 한국과 네덜란드의 정부 간 재정관계 조정메커니즘을 중심으로.” 한국지방재정논집, 17(3): 65-98.

우석진(2018). “정책분석을 위한 STATA.” 파주: 지필미디어.

윤영진(2016). “새지방재정론.” 서울: 대영문화사.

이달곤·하혜수·정정화·전주상·김철회(2012). “지방자치론.” 서울: 박영사.

이상범(2017). “지방분권형 헌법 개정과 지방재정 분권.” 월간 공공정책, 138: 17-19.

이슬이·홍경준(2018). “국가의 재정분권이 복지재정에 미치는 영향: OECD 19개 국가를 중심으로.” 사회복지연구, 49(3): 35-60.

이재원(2018). “내일의 재정분권을 위한 정책과제.” 한국지방재정학회 세미나자료집: 523-551.

이종수(2015). “공동체-유토피아에서 마을만들기까지-.” 서울: 박영사.

이준구(2010). “미시경제학.” 파주: 법문사.

이준구·조명환(2016). “재정학.” 고양: 문우사.

이창한·이완희·황성현·이강훈·김상원(2014). “STATA를 활용한 사회과학 자료분석.” 고양: 피앤씨미디어.

임봉욱(2015). “공공경제학.” 서울: 율곡출판사.

임정빈·홍근석(2012). “재정분권이 경제성장에 미치는 영향분석: OECD 회원국을 대상으로.” 지방행정연구, 26(4): 141-174.

임혁백(2014). “비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간.” 서울: 고려대학교출판부.

장동호(2011). “지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석.” 사회과학연구, 31(1): 127-155.

전효연(2014). “혼인적령기 청년들의 혼인결정요인 탐색.” 서울대학교 석사학위논문.

조민경·김렬(2013). “재정분권이 경제성장에 미치는 영향-메타분석을 통한 효과크기 검증-.” 한국지방자치학회보, 25(4): 7-29.

최영(2015). “재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등.” 한국지역사회복지학, 55: 31-59.

최정열(2015). “재정분권이 경제성장에 미치는 영향: 생산효율성의 매개효과에 대한 고려.” 한국행정학보, 49(3): 161-191.

한국행정학회 재무행정연구회(2009). “현대 지방재정의 주요 이론.” 서울: 대영문화사.

한승희(2012). “재정분권과 경제성장: 부패의 조절효과를 중심으로.” 서울대학교 석사학위논문.

홍근석(2018). “재정분권이 지역간 재정격차에 미치는 영향 분석.” 한국지방재정학회 세미나자료집: 230-243.

2. 국외문헌

Akai, N. and M. Sakata.(2002). “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States.” Journal of Urban Economics, 52: 93-108.

Bird, R. M.(1993). “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issue in Fiscal Decentralization.” National Tax Journal, 46(2).

Bodman, P. and K. Ford.(2006). “Fiscal Federalism and Economic Growth in the OECD.”

Boyne, G. A.(1998). “Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA.” Macmillan Press.

Cavusoglu, T. and O. Dincer.(2015). “Does Decentralization Reduce Income Inequality? Only in Rich States.” Southern Economic Journal, 82(1): 285-306.

Davoodi, H. and H. Zou.(1998). “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study.” Journal of Urban Economics, 43: 244-257.

De Mello, L.(2000). “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Study.” Journal of Urban Economics, 43(2): 244-257.

Feld, L. P.(2007). “Fiscal Federalism and Economic Growth in OECD Countries.”

Iimi, A.(2005). “Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note.” Journal of Urban Economics, 57: 449-461.

Kanbur, R. and X. Zhang.(2005). “Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey Through Central Planning, Reform, and Openness.” Review of Development Economics, 9(1): 87-106.

Kornai, J.(1979). “Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems.” Econometrica, 47: 801-819.

Lessmann, C.(2009). “Fiscal Decentralization and Regional Disparity: Evidence from Cross-Section and Panal Data.” Enviroment and Planning, 41(10): 2455-2473.

Lessmann, C.(2012). “Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis.” Environment and Planning A, 44(6): 1363-1388.

Lin, J. Y. and Z. Liu.(2000). “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China.” Economic Development and Cultural Change, 49(1): 1-21.

Martinez-Vazquez, J. and R. M. McNab.(2001). “Fiscal Decentralization and Economic Growth.” *International Studies Program Working Paper.* Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Oates, W. E.(1972). “Fiscal Federalism.” New York: Harcourt Brace Javanovich.

Oates, W. E.(1993). “Fiscal Decentralization and Economic Development.” National Tax Journal, 46(2): 237-243.

Oates, W. E.(1999). “An Essay on Fiscal Federalism.” Journal of Economic Literature, 37(3): 1120-1149.

Pauly, M. V.(1973). “Income Redistribution as a Local Public Good.” Journal of Public Economics.

Pierson, P.(1994). “Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment.” Cambridge: Cambridge University Press.

Prud’homme, R.(1995). “The Dangers of Decentralization.” The World Bank Research Observer, 10(2): 201-220.

Samuelson, P.(1954). “The Pure Theory of Public Expenditure.” Review of Economics and Statistics, 36: 387-389.

Tanzi, V.(2001). “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization.” *Economic Reform Project Working Paper.* Carnegie Endowment for International Peace.

Thurow, L.(1985). “The Zero-Sum Solution.” New York: Simon and Schuster.

Tiebout, C.(1956). “A Pure Theory of Local Expenditure.” Journal of Political Economy, 64: 416-424.

Treisman, D.(2000). “Decentralization and the Quality of Government.” *Working Paper.* Department of Political Science, University of California, Los Angeles.

Tresch, R. W.(1981). “Public Finance-A Normative Theory.” Texas: Business Publications.

Woller, G. and K. Phillips.(1998). “Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation.” Journal of Development Studies, 34(4): 139-148.

Yilmaz, S.(1999). “The Impact of Fiscal Decentralization on Microeconomic Performance.” *Proceedings.* Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, 92: 251-260.

Zhang, T. and H. Zou.(1998). “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China.” Journal of Public Economics, 67(2): 221-240.

Abstract

The Effect of Fiscal Decentralization on Economic Growth and Inequality -For 36 OECD Countries-

Choongyong Jeon

The Graduate School of Public Administration

(Master of Public Administration)

Seoul National University

The theoretical basis of fiscal decentralization is the Tiebout model and the decentralization theorem. Tiebout model and decentralization theorem argue that local government can achieve economic efficiency by taking charge of local public goods supply. Therefore, fiscal decentralization can be identified as a policy measure to achieve economic efficiency. The static proposition of fiscal decentralization and efficiency will also apply in the dynamic context of fiscal decentralization and economic growth. On the other hand, Tiebout

model and decentralization theorem point out that equity can be undermined in exchange for efficiency.

This study is significant in that it examines the effects of fiscal decentralization on economic growth and inequality at the same time. In particular, examining the effects of fiscal decentralization on inequality is important in two respects. First, the political aspects of fiscal decentralization are considered. Equality is the basis for democracy. Since the ultimate goal of fiscal decentralization is the realization of democracy, it is important to see how fiscal decentralization affects equality, the premise of democracy.

Second, it is to consider the economic aspect of fiscal decentralization. Theoretically, fiscal decentralization is expected to achieve economic efficiency and to some extent undermine equity. Validating this through empirical research will be an opportunity to explore the trade-offs between efficiency and equity.

The results of the empirical study show that fiscal decentralization has a negative effect on economic growth and inequality. The result was that fiscal decentralization failed to achieve either efficiency or equity. If this is interpreted from the viewpoint of public choice theory, the fiscal decentralization may be distorted due to the rent seeking activity of the people involved. Therefore, in order to realize true fiscal decentralization, it is necessary to promote fiscal reform and establish fiscal discipline.

Social capital also plays an essential role in the discussion of fiscal decentralization. Social capital could reduce the strategic behavior of the people surrounding fiscal decentralization through norms, trust, cooperation, and reciprocity. Social capital also helps to overcome a problem that people distrust the local governments. In addition, social capital may be used to explore the possibility of achieving efficiency

(which is represented by economic growth) and the equity (which is represented by equal income distribution) through fiscal decentralization.

keywords : Fiscal Decentralization, Economic Growth, Inequality, Tiebout Model, Decentralization Theorem, Public Choice Theory, Social Capital

Student Number : 2014-23517