

# 재정분권과 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 영향\*

## : 재정분권의 재정적자 억제 효과를 중심으로\*\*

### The Effects of Fiscal Decentralization and Transfer Expenditure on Local Government Deficit

: Focusing on the Deficit-suppressing Effect of Fiscal Decentralization

한 승 희\*\*\*

Seunghui Han

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 가설
- III. 분석 대상 및 방법
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 논의

본 연구는 재정분권과 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 영향을 동적패널모형을 적용하여 분석하였다. 연성예산제약 이론, Tiebout 가설, Oates의 분권화 이론 등을 반영하여 재정분권과 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 영향을 분석하였으며, 재정분권과 이전지출의 상호작용을 고려한 모형을 포함하였다. OECD 국가들을 대상으로 분석한 결과, 재정분권은 지방재정 적자를 유의미하게 감소시키는 반면, 중앙정부의 이전지출은 지방재정 적자를 유의미하게 증가시키고 있다. 또한 재정분권은 중앙정부의 이전지출이 재정적자를 증가시키는 것을 억제하는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 본 연구는 중앙정부의 이전지출에 의해 지방재정 적자가 증가하

\* 본 논문은 제2회 한국지방재정공제회 LOMAC 학술연구 공모사업 지원을 받았습니다.

\*\* 본 논문은 2024년 한국행정학회 특별기획 메가세미나(대구)에서 발표한 내용을 수정·보완하여 작성한 것입니다. 또한 본 논문을 심사하여 주신 익명의 심사위원들의 심사평도 논문의 발전에 많은 도움이 되었습니다. 그럼에도 불구하고, 본 논문에서 발생할 수 있는 오류의 책임은 저자에게 있습니다.

\*\*\* 부산대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2024. 11. 14. 심사기간: 2024. 11. 14. ~ 2024. 12. 12. 게재확정일: 2024. 12. 12.

는 효과를 억제할 수 있는 대안 중의 하나로 '재정분권'을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 정리하면, 본 논문은 연성예산제약, 수직적 불균형, 그리고 지방정부의 재정적 취약성 하에서 발생하는 지방재정 적자를 억제하기 위해 재정분권을 강화하려는 노력이 정책적 대안이 될 수 있음을 제시하였다.

□ 주제어: 재정분권, 이전지출, 지방재정 적자, 연성예산제약

This study analyzed the effects of fiscal decentralization and central government transfer expenditures on local government deficit using a dynamic panel model. The impact of fiscal decentralization and transfer expenditures on local fiscal deficit was analyzed by reflecting the soft budget constraint theory, Tiebout hypothesis, and Oates' decentralization theory, and a model considering the interaction term between fiscal decentralization and transfer expenditures was included. The results of the analysis targeting OECD countries showed that fiscal decentralization significantly reduces local government deficit, while central government transfer expenditures significantly increase local government deficit. In addition, fiscal decentralization has the effect of suppressing the deficit increase effect of transfer expenditures. This study is meaningful in that it presents 'fiscal decentralization' as one of the alternatives that can suppress the effect of central government transfer expenditures on increasing local fiscal deficits.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Transfer Expenditure, Deficit, Soft Budget Constraint

## I. 서론

본 연구는 지방재정 적자에 영향을 미치는 요인으로 재정분권과 이전지출의 영향을 분석하고자 한다. 또한 재정분권과 이전지출의 상호작용을 고려하여 재정적자에 미치는 영향을 다각도로 분석하는 것을 목적으로 한다. 재정분권(Fiscal decentralization)은 일반적으로 중앙정부가 세입과 지출에 대한 의사결정 권한과 책임을 하위 정부에게 위임하는 것을 의미한다(최병호, 2007; Sow & Razafimahefa, 2017). 재정분권에 대한 정의는 명확하지 않다는 의견도 있지만, 지방정부의 세입과 지출집행의 책임을 중앙정부에서 지방정부로 옮기는 과정으로, 지방자치 및 민주주의와 관련이 깊다. 재정분권은 풀뿌리 민주주의와 지방자치에서 시작되었지만, 신공공관리(New Public Management: NPM)와 같은 정부 개혁 수단으로도 활용되고 있다.

재정분권이 전 세계적으로 증가하는 추세임에도, 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 재정 불균형은 여전히 큰 편이다. 지방정부의 자체 세입이 지출에 미치지 못하는 경우가 발생하며, 그 격차를 정부간 이전지출로 채우고 있기 때문이다. 지방재정의 안정적 운영이라는 맥락에서 재정분권의 효과를 분석할 때, 중앙정부의 지방정부에 대한 이전지출도 함께 고려해야 한다. 따라서 본 연구에서는 재정분권의 효과를 분석할 때, 중앙정부의 이전지출도 포함하여 분석을 수행하였다.

재정분권의 효과에 대한 선행연구를 살펴보면, 주로 재정분권이 정책의 효과성에 미치는 영향, 재정분권이 지방정부의 부채에 미치는 영향, 재정분권이 지방정부의 부패 수준에 미치는 영향에 대해서 분석하였다. 그러나 재정분권의 효과에 대해 개별 연구들이 일관된 결론을 도출하지는 못하고 있다. 예를 들어, 일부 연구에서는 분권으로 부여된 지방정부의 재정 자율성이 연성예산제약 또는 조정실패로 인해 지방정부의 채무를 증가시킨다고 주장하고 있다(Wildasin, 1997; Wibbels, 2000; Goodspeed, 2002). 반면, 다른 연구에서는 재정분권으로 인해 배분적 효율성을 달성하고, 비효율적인 중앙정부의 개입을 감소시켜 지방재정의 안정적 운영을 도모할 수 있다고 주장한다(Oates, 1972; Brennan and Buchanan, 1980; Rodden, 2002; Boadway and Shah, 2007; Eyraud and Lusinyan, 2013).

해외 연구들이 상반된 결과를 제시하는 반면, 국내 연구들은 대부분 재정분권의 긍정적 효과에 주목하고 있다. 재정분권이 지방재정의 효율성을 높인다는 연구(차주현, 2011), 지방재정의 건전성을 향상시킨다는 연구(정재진, 2011), 생산 효율성을 증가시킨다는 연구(최정열, 2013)가 발표되었으며, 재정분권이 지역 소득을 높이고(김현아, 2007), 지역 경제성장에 긍정적인 영향을 미치며(최원익, 2008; 주운현·홍근석, 2011; 홍근석, 2013; 최정열, 2015), 주

민생활 만족도(황재희·신진원, 2020)와 국민행복(김진아·문광민, 2024)을 증가시키고, 재정 집행성과에도 긍정적인 영향을 미친다는 연구(이서희, 2020)도 수행되었다. 반대로, 재정분권이 사회복지지출에 부정적인 영향을 미치고 있음을 분석한 연구(김태희·이용모, 2012), 재정 분권을 위해 도입된 정책의 효과가 성과를 달성하지 못하거나 재정건전성에 부정적인 영향을 미친다는 연구(정재진·김지연, 2011), 지방교부세의 연성예산 제약성으로 인해 지출분권의 생산 효율성이 세입분권에 비해 효과가 상쇄된다는 연구(최정열, 2015)도 발표되었다.

본 연구는 재정분권의 효과 중에서 지방재정에 미치는 영향, 특히 지방재정 적자에 미치는 영향을 분석하였다. 재정분권의 효과에 대해서는 다양한 주제로 연구가 수행되었지만, 선행연구에서는 지방재정 중에서 대부분 지방정부의 채무 또는 부채와 관련된 연구가 수행되었다(Oates, 1972; Brennan and Buchanan, 1980; Wildasin, 1997; Wibbels, 2000; Goodspeed, 2002). 정부가 세입보다 지출을 많이 하면, 재정적자가 발생하고, 재정적자를 편성하게 되면 상환의무를 가지는 확정된 채무가 발생하게 된다. 재정적자는 1년을 단위로 측정되는 유량(flow)의 개념이며, 채무는 특정시점에 보유하고 있는 저장(stock)을 의미한다. 재정적자는 1년 단위의 재정운영의 성과와 효율성을 측정할 수 있어, 본 연구에서는 지방정부의 재정적자<sup>1)</sup>를 중심으로 연구를 수행하였다.

본 연구는 지방재정의 적자에 미치는 영향을 재정분권과 중앙정부의 이전지출의 측면에서 분석하고자 한다. 이를 통해 지방재정의 운영성과와 효율성, 건전성 측면에서 재정분권의 효과를 체계적으로 분석할 수 있다. 또한 지방재정 적자에 미치는 재정분권의 영향을 OECD 국가를 대상으로 하여 동적패널모형을 적용하여 분석하였다. 특히, 수직적 재정 불균형과 연성 예산제약, Oates(1972)의 분권화 이론의 적용을 통해 중앙정부와의 연계성을 고려하여 분석을 수행하였다. 이를 통해 재정분권과 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 상반적 영향과 상호작용 항의 분석을 수행할 수 있다. 이러한 분석으로 지방정부의 재정분권과 중앙정부 이전지출의 영향을 다각도로 분석하여 정책적 대안을 검토할 수 있다. 또한 재정분권이 지방정부의 재정적자를 억제할 수 있는 기제로 활용될 수 있는지에 대한 분석도 수행할 수 있다.

재정분권의 효과, 즉 재정정책의 성과도 각 국가의 제도적 맥락에 따라 다르므로, 재정분권의 효과를 분석하기 위해서는 국가 간의 차별화된 요인을 통제하여 분석하여야 한다. 다만, 현실적으로 정치, 경제, 사회, 문화 등의 요인들이 모두 동일한 국가를 찾기는 쉽지 않다. 국가단위의 연구에서 환경이 유사한 국가들을 선별하는 방법 중의 하나로 OECD 국가를 대상

1) 행정안전부의 지방지방자치단체 통합재정개요에 의하면, 2023년 통합재정수입은 285조 9,062억 원이며, 통합재정지출은 300조 7,354억 원으로 2조 3,611억 원의 재정적자가 발생하였다(행정안전부, 2023).

으로 연구가 수행되고 있다. 본 연구에서는 OECD 국가를 대상으로 개별 국가들의 관측되지 않은 영향을 통제하여 재정분권과 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 영향을 분석하였다.

## II. 이론적 논의 및 가설

### 1. 재정분권과 지방재정 적자

재정분권(Fiscal decentralization)은 중앙정부가 세입과 지출에 대한 의사결정 권한과 책임을 하위 정부에게 위임하는 것을 의미한다(최병호, 2007; Sow & Razafimahefa, 2017). 재정분권의 효과에 대해서는 다양한 주제로 연구가 진행되었지만, 특히 지방재정의 운영적 효율성과 성과 관점에서 연구가 진행되었다. 선행연구에서는 주로 지방재정 채무 또는 부채를 대상으로 재정분권의 효과를 분석하였다. 이때, 채무란 현금주의 기준으로 측정한 것이며, 부채란 발생주의 기준으로 측정한 것이다. 재정적자는 수입에서 지출을 제외한 것으로 수입이 지출보다 많으면 재정흑자가 발생하고, 수입보다 지출이 많으면 재정적자가 발생한다. 본 연구에서는 지방정부의 1년 단위의 재정운영의 성과와 효율성을 측정할 수 있는 재정적자를 중심으로 분석하였으며, 재정분권이 지방재정 채무 또는 부채에 미치는 영향에 대한 선행연구도 참고하였다.

재정분권이 지방재정의 운영, 특히 부채에 미치는 영향에 대해서는 서로 다른 연구결과가 발표되었다. Baskaran(2012)은 독일과 아르헨티나의 공공부문 부채와 정부간 이전 과정에서 발생하는 문제를 사례로 제시하면서 지방정부의 재정 자율성이 예산 불균형과 거시경제적 불안정을 발생시킬 수 있다고 주장하였다. 지방정부의 재정 자율성이 재정정책을 왜곡하고 지방정부의 부채를 높일 수 있다는 선행연구들도 이와 동일한 논리를 근거로 한다(Oates, 1972; Brennan and Buchanan, 1980; Wildasin, 1997; Wibbels, 2000; Goodspeed, 2002). 재정분권이 지방재정의 안정적 운영에 부정적인 영향을 미치는 이유는 정치적 상황에 따라 중앙정부 또는 연방정부가 공공부문의 재정건전성을 책임지거나, 지방정부가 충분한 세입창출능력이 없음에도 중앙정부가 지방정부에게 추가적인 지출책임을 부과하기 때문이다.

재정분권이 지방정부의 재정 안정성에 긍정적 또는 부정적인지에 대해서 하나의 결론을 내리기는 쉽지 않다(Baskaran, 2010). 다만, 연성예산제약에 대해 논의하고 재정분권이 지방재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 발견한 Rodden et al. (2003)의 연구, 재정분권과 정치적 상황이 재정낭비와 수직적 이전을 통한 재정악화로 이어질 수 있다는 Hagen et al.

(2000)의 연구가 이러한 관점에서 수행되었다고 볼 수 있다.

반면, Tiebout 가설에 의하면, 재정분권이 지방정부 간 납세자 경쟁을 유발하고(Tiebout, 1956; Brennan and Buchanan, 1980), 이러한 경쟁은 부패 수준을 낮추며 향후 미래의 세금과 지방재정 적자도 낮출 수 있다. Tiebout(1956)에 의하면, 지역주민이 자유롭게 이동할 수 있다는 전제하에 공공서비스에 대한 지역주민의 선택이 이루어지면, 지자체 간 경쟁이 이루어져 지방정부의 반응성과 효율성이 높아질 수 있다. 지방정부는 분권화된 자율적인 의사결정이 가능한 시스템에서 지방주민의 선택을 받을 수 있는 재정프로그램을 제공하여 공공서비스의 효율성과 주민만족도를 높일 수 있다고 보았다. 이를 발로 이루어지는 투표(voting with the feet)라고도 한다(Tiebout, 1956). 즉, 분권화된 체제는 공공서비스의 성과를 높일 수 있다는 것이다. 또한 재정분권은 분산된 정보를 효율적으로 사용할 수 있다는 점(Hayek, 1945)에서 긍정적인 효과가 있다.

분권화 정리(Decentralization theorem)는 지방정부가 각 지역의 특성을 반영하여 차별화된 공공서비스를 제공하는 것이 중앙정부가 공공서비스를 제공하는 것보다 효율적임을 증명한 것이다. Oates(1972)는 중앙정부와 지방정부의 공공재 비용이 동일하다면, 중앙정부가 각 지역에 동일한 공공재를 제공하는 것보다 지방정부가 지역의 특성을 반영하여 공공재를 제공하는 것이 효율성이 높다고 주장하였다. 이 논의에서는 지방정부가 공공재와 공적 서비스의 수요, 인구구성 등 지역적 특성에 맞추어 제공하는 것이 중앙정부 또는 연방정부가 제공하는 것보다 효율적이라고 주장한다. 분권화 정리에 의할 때, 분권화가 이루어지면 지방정부가 지역적 특성에 맞추어서 사업을 진행할 수 있게 되고, 지방재정의 효율성과 성과가 높아지게 되어 재정적자도 감소하게 된다.

이처럼 재정분권이 지방정부의 안정적인 재정운영, 즉 재정적자에 미치는 영향에 대해서는 서로 다른 연구가 발표되었기 때문에, 보다 더 엄밀한 분석이 필요하다. 본 연구는 재정분권을 통해 각 국가의 지방정부가 추구하는 목표에 주목하였다. 각 국가의 지방정부는 재정분권을 통해 각 지방정부의 특성에 부합하는 방향으로, 보다 더 효율적이고 효과적인 정부운영을 목표로 하고 있다는 공통점이 있다.<sup>2)</sup> 즉, 재정분권이 정당성을 얻으려면, 건전한 재정관리와 운영이라는 전제조건이 필요하다(Tiebout, 1956).

본 연구는 재정분권과 중앙정부의 이전지출, 재정분권과 이전지출 간의 상호작용을 고려하여 재정분권 중에서도 지출분권에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 지방정부가 부족한 세입을 충당하기 위해 중앙정부로부터 이전지출을 받고 있기 때문에 재정분권의 여러 지표 중에

2) 한국도 지방시대위원회, 지방분권위원회 등 역대 정부에서 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’에 따라서 지방분권, 혁신성장, 생활복지, 특화 발전, 교육 개혁을 정책으로 추진하고 있다.

서 지출분권을 중심으로 분석을 진행하였다. 선행연구를 보면, 지출분권이 지방정부의 지출구조에 영향을 미친다는 연구(Park, 2022), 지출분권이 정부의 적자에 영향을 미친다는 연구(Morgan & Trinh, 2017), 지출분권이 적자를 줄인다는 연구(Neyapti, 2010) 등이 수행되었다. 이들 연구에서도 지방정부의 지출분권이 지방정부의 적자를 감소시킬 수 있다는 논의를 진행하고 있다. 지방정부 입장에서도 자체 세입뿐만 아니라 이전지출을 포함한 재정을 얼마나 효과적으로 관리하는지에 따라 지방정부의 관리적 효율성과 효과성을 파악할 수 있는 잣대가 되기 때문이다. 본 연구에서는 Tiebout 가설, Oates(1972)의 분권화 정리에 기반하여 재정 분권은 지방재정 적자를 감소시킬 것이라는 가설을 설정하였다. 물론, 단기적으로는 특정 정책을 추진하면서 지방재정 적자가 증가할 수 있으나, 본 연구는 다년도 패널자료를 통해서 보다 일반적 분석을 수행하기 때문에 재정분권이 지방재정 적자를 감소시킬 것이라고 가설을 설정하였다.

*가설 1: 재정분권은 지방재정 적자를 감소시킬 것이다.*

## 2. 이전지출과 지방재정 적자

연성예산제약(Soft budget constraint)이란 예산이 지출의 제약조건이 되지 못하며, 예산보다 지출이 많은 경우 외부에서 예산이 추가적으로 지급되는 현상을 의미한다. 본인의 예산이 아닌 타인(외부)의 자금을 지원받기 때문에 정보 비대칭(information asymmetric)하에서 해당 경제주체는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 가능성이 높다. 연성예산제약은 주로 사회주의 국영기업에 적용되어 설명되었으며, 이때 사회주의 국영기업은 기업의 효율성보다는 정부 및 정치권에 대한 로비 행위에 더 집중하는 현상을 보이고 있다(Kornai et al., 2003).

연성예산제약 이론을 지방정부에도 적용할 수 있다. 지방정부는 지방정부의 예산보다 더 많은 지출을 하여 재정적자가 발생하더라도, 중앙정부가 지원해줄 것이라는 기대로 인해 지방정부는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 수 있다. 지방재정 적자의 심화, 부채의 증가, 파산 위험의 증가로 해당 지자체의 재정 위험이 증가하면, 지방자치단체 구성원인 시민들의 불만이 증가할 수 있다. 이러한 위험의 증가를 중앙정부가 효율적으로 감독하거나 통제하지 못했다는 정치적 책임의 문제로 전가되면, 중앙정부는 이러한 지자체 시민들의 불만과 불편에 대해 정치적 압박을 크게 받을 수 있다. 이러한 매커니즘을 인지하고 있는 지방정부는 자체 세입의 확보와 재정운영의 안정성과 효율성의 증가를 위해 노력하기 보다는 중앙정부의 추가적인 지원 확보를 위해 노력하는 유인이 더 커지게 된다.

Kornai(1986)는 지방정부의 연성예산제약이 발생할 수 있는 조건으로 중앙정부와 지방정부의 수직적 관계를 지적하였다. 즉, 재정적 측면에서 중앙정부가 지방정부보다 우위에 있는 경우, 연성예산제약이 발생할 수 있다는 환경이 조성된다고 보았다. 연성예산제약이 지방재정에서 발생할 수 있는 조건으로 Vigneault(2005)은 첫째, 지방정부가 중앙정부의 지원을 이끌어낼 수 있는 매커니즘을 이해하고 이를 유인할 수 있으며, 둘째, 중앙정부는 지방정부의 재정 불확실성과 위험도가 증가할 때 지방정부를 지원해야 한다고 판단하는 경우 연성예산제약 현상이 발생한다고 보았다. 또한 세입 측면에서도 중앙정부와 지방정부간 수직적 불균형이 심하면 연성예산제약이 쉽게 발생할 수 있다(오영균, 2008).

Guo, Pei, & Xie(2022)는 infinite-horizon 모델을 적용해서 수직적 재정 불균형이 일반정부 부채축적에 미치는 영향을 분석하였다. 이 모델에 따르면 수직적 재정 불균형의 확대는 지방정부의 이전지출에 대한 의존을 심화시키고 연성예산제약 문제의 악화로 지방정부의 부채가 높아지는 점을 설명하고 있다. 또한 중앙정부는 더 많은 차입을 하게 됨에 따라 중앙정부의 부채도 증가한다고 주장한다. 중앙정부가 조건부 이체를 선호하는 과정에서 지방정부가 과도한 차입을 하면 연성예산제약의 문제가 발생하며, 지방정부가 중앙정부 지출에 비해서 한계효용도 낮다는 점을 설명하였다.

Tanzi(1996)도 이전 재원의 특성에 비추어 볼 때, 연성예산제약으로 인해 불안정적인 예산 운용이 발생한다고 주장하였다. 중앙정부의 이전 재원을 지방정부가 재량적으로 운용하면 수혜자와 부담자 간의 불일치가 발생하고 이는 지방정부의 비효율적인 팽창과 같은 현상이 발생할 수 있다. 부족한 재원이 발생하면 이는 지방재정 적자의 증가로 이어지고, 지방재정 적자로 파산위험이 증가하는 경우 최종적으로 중앙정부가 상환하는 악순환이 발생할 수 있다(Oates, 2007). Musgrave & Musgrave(1980)는 지방정부는 중앙정부와 비교해볼 때 상대적으로 재정 규모가 작으며, 지방행정 업무 능력도 상대적으로 낮아 완전한 독립성을 확보하기 어렵다고 보았다. 중앙정부로부터 지방정부가 이전지출을 받을 때, 중앙정부는 지방정부에게 업무를 위임하거나 의무지출을 포함하기도 한다. 즉, 중앙정부의 이전지출은 자체로 지방정부의 재원이 될 수도 있지만 각 국가의 지방자치수준에 따라 국가업무를 단순히 위임하거나 의무지출 재원을 포함시킬 수 있다.

Oates(1972)도 긍정적인 외부효과 및 규모의 경제가 발생하지 않는 경우, 지방정부의 공공재 공급이 효율적으로 이루어지기 어렵다는 점을 지적하였다. 지방자치단체들이 가진 각각의 환경적 특성으로 인해 인구가 적거나 재정 상황이 열악한 경우에는 국민으로서 필수적으로 제공받아야 할 공공재를 제공받기 어려울 수 있다. 이러한 이유로 중앙정부가 지방정부에게 재원을 이전하는데, 이 과정에서 지방정부에게 일정 부분의 지출을 할당할 수 있으며, 이때 지방재정 적자가 증가할 수 있다.



물론, 이전지출을 Oates(1972)의 전제조건이 현실에서 충족되지 않을 경우를 대비한 보완책으로 볼 수도 있다. 지방재정 적자가 발생하거나 부채가 높은 경우, 지방자치단체 구성원에게 비배제성과 비경합성의 성격을 가진 공공재가 제공되지 않을 수 있기 때문이다. 이때, 중앙정부는 이전지출을 통해 필수적인 공공재에 대한 집행을 일부 강제할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이전지출은 지방재정의 자율성을 제약하며, 중앙정부 개입의 명분이 되기 쉽다. 예를 들어, 한국에서의 국고보조금과 같은 이전지출은 특정 사업 진행 시 지방재정의 매칭(matching)을 요구하고 있어 적자가 높은 지방자치단체는 재정적인 부담이 커지고 있으며, 지방정부 자체적으로 진행하려고 하는 다양한 프로그램(재량 지출)을 축소시킬 수 있다.

연성예산제약하에서 중앙정부의 예산 결정은 지방정부의 행동과 예산의 집행에도 영향을 미칠 수 있다. 중앙정부의 이전지출과 재정 보장은 지방재정 집행 및 사업 추진 과정에서 재정 책임성을 낮추고 오히려 수직적 재정 불균형을 악화시킬 수 있다. 선행연구들을 살펴보면, 이전지출이 지방정부의 적자에 미치는 영향에 관한 연구(Sanguinetti, 1993), 이전지출과 지방정부 재정과의 관계에 관한 연구(Inman, 2003)가 수행되었다. 이들 연구에서도 중앙정부의 이전지출이 지방정부의 적자와 재정 운영에 미치는 영향을 분석하고 있다. 수직적 불균형이 확대되면 지방정부는 자금 조달을 위해 정부 간 이전에 더욱 의존하게 된다. 이와 같은 논의를 반영하여 중앙정부의 이전지출이 가진 장점이 있음에도 오히려 중앙정부의 이전지출은 지방재정 적자를 높인다는 가설을 설정하였다.

## *가설 2: 중앙정부의 이전지출은 지방재정 적자를 높일 것이다.*

### **3. 재정분권의 지방재정 적자 억제 효과**

앞에서 논의한 재정분권과 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 영향의 특성들을 고려하면, 재정분권과 이전지출의 상호작용에 대해서도 논의할 수 있다. 중앙정부 이전지출의 연성예산 제약적인 특성, 재정책임성 문제 등으로 인해 지방재정 적자가 증가하는 부정적인 영향은 재정분권으로 억제될 수 있기 때문이다. 이전지출이 지방재정 적자를 높임에 따라 지방정부의 자율적인 프로그램 추진, 즉 재량지출이 제약될 수 있다. 또한 중앙정부로부터 이전지출을 받으면 책임성이 약화되고 이로 인한 영향으로 지방재정 적자가 높아질 수 있다. 그리고 연성예산 제약 상황에서 중앙정부도 재정적인 책임과 부담이 높아질 수 있다. Tanzi(1995)와 Oates(1972)의 논의처럼, 지방재정 적자와 부채의 증가, 이로 인한 파산 위험의 증가는 결국 중앙정부의 재정지출 압박으로 이어질 수 있기 때문이다.

재정분권은 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 부정적인 영향을 억제할 수 있

다. 재정분권의 목표 중 하나는 지방재정과 관리의 효율성 및 효과성 강화이기 때문이다. 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자를 증가시키는 것은 지방재정의 안정적 운영과 재정건전성에 부정적인 영향을 미치는 것이므로, 재정분권을 통해 이러한 부정적 영향을 억제할 수 있다. 이전지출의 필수적인 요건과 속성을 고려하더라도, 지방정부가 다른 부분의 예산지출에 대해서 책임성과 효율성, 효과성을 강화하려는 노력은 재정분권의 정당화 논리인 경쟁을 통해 효율적 운영, 건전재정 유지와도 일치한다(Tiebout, 1956). 따라서 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자를 증가시키는 효과를 가지는 반면에, 재정분권은 이를 조정하여 지방재정 적자를 증가하지 않도록 억제하는 효과를 가질 수 있다. 즉, 재정분권이 조절효과를 가질 것으로 추측할 수 있다.

본 연구에서는 재정분권과 중앙정부의 이전지출의 관계를 분석하기 위해 무한기간(infinite-horizon) 모델을 적용하여 설명하였다. 본 연구는 동적패널모형을 적용하여 기간의 특성을 반영하였고, 특정 시기 또는 단기적 특성보다는 장기적 특성을 분석하였다는 점에서 무한기간모형에 부합한다고 볼 수 있다. 여기에 두 변수의 상호작용을 추가로 분석하는 것은 특정 시기 또는 단기간과 비교할 때 차별성을 가질 수 있다. 위와 같은 논의를 바탕으로 다음의 가설을 설정하였다.

**가설 3: 재정분권은 이전지출의 지방재정 적자 증가효과를 억제할 것이다.**

### III. 분석 대상 및 방법

#### 1. 연구 대상과 분석 방법

본 연구는 1995년부터 2021년까지 23개 OECD 국가에 대한 자료에 대해 동적패널모형을 적용하여 분석하였다. OECD 국가들을 대상으로 분석한 이유는 변수들에 대한 시계열 데이터가 축적되어 있으며 상대적으로 OECD 국가 간 경제, 사회, 문화 등의 환경이 유사하기 때문이다. OECD에 가입하지 않은 국가들을 보면, 재정분권의 개념이 적용되지 않거나 이와 관련된 데이터가 축적되지 않은 경향이 있다. 또한 분석대상 국가들간에 이질성이 큰 경우, 이를 모두 통제하기 어렵기 때문에 분석결과와 신뢰도가 낮아질 수 있다. 이와 같은 요인들을 반영하여, 본 연구는 OECD 국가들 중에서 재정분권, 이전지출과 관련된 시계열자료가 있는 23개 국가를 분석대상으로 하였다.

본 연구는 종속변수인 지방재정 적자 변수가 가지고 있는 자기상관성의 문제를 고려하여 동적패널모형(Dynamic Panels model)을 적용하였다. 동적패널모형은 자기상관의 문제와 함께 국가별로 관측이 어려운 요인을 제거하고 변수들의 공선성 문제를 통제할 수 있다는 장점이 있다(Marques and Fuinhas, 2011). 동적패널모형은 종속변수의  $t-1$ 기의 값을 독립변수로 포함하며, 고정효과나 확률효과로 추정할 수 없다(Arellano & Bond, 1991). 이 모형은 내생변수에 대해서 이전년도의 변수를 도구변수로 사용하여 분석할 수 있어서 분석의 엄밀성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 또한 동적패널모형은 종속변수의 자기상관으로 발생하는 내생성의 문제를 통제할 수 있으며, 개별국가의 관측되지 않은 요인들을 제거할 수 있고, 다중공선성의 문제도 통제할 수 있다는 장점이 있다(Marques and Fuinhas, 2011).

종속변수가 자기상관적인 특성을 가지고 있으며, 지속적인 특성이 있으므로 본 연구는 시스템 GMM으로 추정하는 것이 보다 일치추정량에 적합하다. Arellano and Bover(1995)의 논의와 같이 종속변수가 자기상관 및 지속성이 있다는 특성을 고려하여, Arellano-Bond 검정결과를 통해서 모형의 적합성을 판단하였다.

## 2. 분석 변수와 측정

본 연구에서 사용한 변수와 측정 방법, 출처에 대한 정보는 <표 1>과 같다. 각 변수의 설정은 선행연구들에서 사용한 변수들을 기반으로 하였으며, 이론적 논의에서 검토한 개념들을 대표할 수 있는 변수들을 설정하였다.

종속변수는 지방재정 적자로, 지방정부의 재정적자 비율(%)로 측정한 IMF의 자료를 사용하였다. OECD국가뿐만 아니라 국가 수준 데이터에서 IMF의 지방재정 적자(government debt)자료는 연구데이터로 많이 활용되고 있다(Hakura, 2020; Balima & Sy, 2021; Kim & Zhang, 2021; De Soyres, Kawai, & Wang, 2022).

독립변수는 재정분권 중 지출분권 지수와 중앙정부의 이전지출 비율을 활용하였다. 재정분권은 일반정부 지출 대비 지방정부 자체 지출 비율(%)로 측정한 IMF의 자료를 사용하였다. 재정분권의 영향에 관한 많은 선행연구에서도 IMF의 재정분권 데이터를 활용하고 있다(Canavire-Bacarrea, Martinez-Vazquez, & Yedgenov, 2020; Kyriacou & Roca-Sagalés, 2021; Nakatani, Zhang, & Valdes, 2022; Nakatani, 2024). 지방정부의 재정분권을 측정하는 방법으로 일반정부 지출 대비 지방정부 지출의 비율을 활용하는 것은 종속변수와 동일하게 패널자료로서 지방정부 지출비율의 변화를 확인할 수 있다는 점에서 타당한 변수라고 할 수 있다.

이전지출은 측정 방법이 다른 두 가지 변수를 활용하였으며, 이전지출(1)변수는 지방정부

자체 지출 대비 이전지출의 비율(%), 이전지출(2)변수는 지방정부 자체세입 대비 이전지출의 비율(%)로 측정할 수 있다. 이전지출에 대한 측정방식에서 차이가 있는 것은 지방정부의 자체 세입과 자체 지출을 기준으로 이전지출의 비율을 측정하고 있기 때문이다. IMF에서 제시하고 있는 이전지출 데이터도 많은 선행연구에서 사용하고 있다는 점에서 타당성을 확인할 수 있다(Aritenang, 2020; Guerrero et al., 2022; Marattin, Nannicini, & Porcelli, 2022; Guo, Pei, & Xie, 2022).

상호작용항은 재정분권\*이전지출로 측정하였으며, 이전지출(1)과 이전지출(2)에 대한 상호 작용항을 각각 모형에 포함해서 분석하였다. 이론적 논의 파트에서 검토한 바와 같이, 재정분 권과 이전지출은 지방정부의 적자에 서로 다른 영향을 미칠 수 있다. 상호작용항의 결과를 확 인하기 위해서 모형에 단계적으로 포함하여 통계적 유의미성을 확인하였다.

통제변수는 지방재정 적자에 대한 영향 요인을 반영하여 선행연구들이 논의한 변수들을 포 함하였다. Garand(1988)은 재정지출의 영향 요인으로 소득, 산업화, 인구밀도, 사회경제적 요인을 제시하였으며, Fabricant(1952)도 미국 지방정부의 지출에 대한 영향 요인으로 GDP, 소득, 도시화 정도, 인구밀도 등을 제시하였다. 본 연구에서도 선행연구의 논의를 반영 하여, GDP, 실업률, 지역인구비율(Brazer, 1959; Fisher, 1964)와 함께 정부의 질을 포함하 여 통제 변수로 구성하였다. 이 지표는 정부의 효과성을 측정한 것으로, 정부의 효과적 운영이 지방재정 적자에도 영향을 미칠 수 있다(Heylen, Hoebeeck, & Buyse, 2013; Holtfrerich et al., 2016; Butkus & Seputiene, 2018).

〈표 1〉 분석에서 활용한 변수와 출처

변수		정의	출처
종속변수	지방재정 적자	지방재정 적자 비율(%)	IMF
독립변수	재정분권	일반정부 지출 대비 지방정부 자체 지출 비중	IMF
	이전지출(1)	지방정부 자체 지출 대비 이전지출 비중	IMF
	이전지출(2)	지방정부 자체 세입 대비 이전지출 비중	IMF
통제변수	1인당 GDP	이전 연도 1인당 GDP	WDI
	실업률	생산가능인구 대비 실업자 수(%)	WDI
	지방인구밀도	전체 인구 대비 지방 인구 비율(%)	WDI
	정부효과성	QOG(Quality Of Government)의 ICRG 지표	ICRG

## IV. 분석 결과

### 1. 기술통계

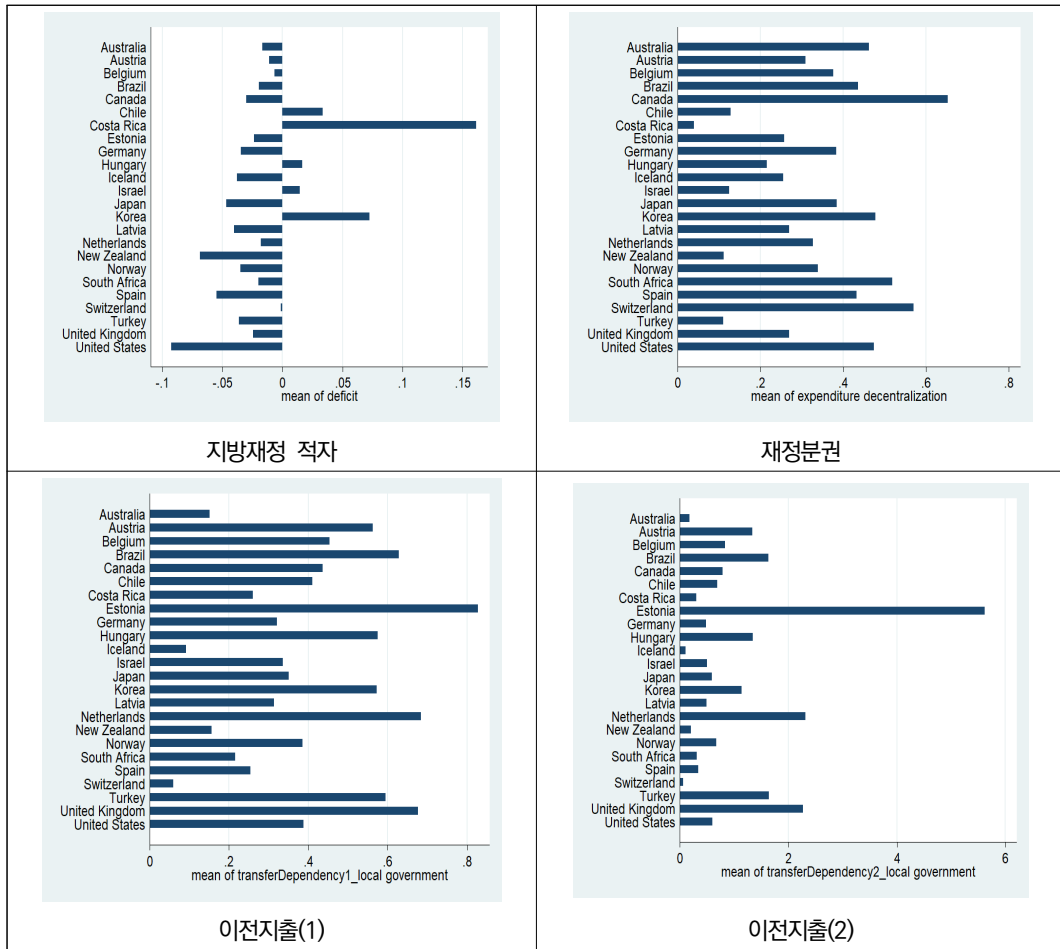
본 연구에서 활용한 지방재정 적자, 재정분권, 이전지출(1)(2) 및 1인당 GDP, 실업률, 지방 인구밀도, 정부의 질 등 통제변수들의 기술통계량을 나타내면, <표 2>와 같다.

<표 2> 기술통계량

변수	Obs.	Mean	Std. Dev.	Min	Max
지방재정 적자	470	-0.0075	0.0823	-0.1811	0.9683
재정분권	470	0.2099	0.0985	0.0289	0.5675
이전지출(1)	470	0.4028	0.2119	0.0195	1.0095
이전지출(2)	470	1.0326	1.1794	0.0187	6.3526
1인당 GDP	470	10.0988	0.8135	7.8249	11.5416
실업률	470	8.1492	5.8182	1.8700	33.2900
지방인구밀도	470	21.6015	10.4045	1.9990	45.0330
정부효과성	470	0.7941	0.1687	0.6796	1.0000

국가별 지방재정 적자, 재정 분권, 이전지출(1), 이전지출(2) 변수의 평균을 비교하였을 때, <그림 1>과 같다. 한국의 지방재정 적자 비율은 코스타리카를 제외하고 높은 편에 속한다. 이처럼 한국의 지방재정 적자 수준은 1995년부터 2021년까지의 국가별로 단순 평균만을 비교해도 높은 편으로, 특히 한국에서 지방재정 적자를 감소시킬 방안에 대한 논의의 필요성이 크다는 것을 알 수 있다. 재정분권을 지출분권 지수로 분석하였을 때는 칠레, 코스타리카, 이스라엘, 뉴질랜드, 터키보다는 한국의 지출 분권 수준이 높게 나타나고 있다. 그 이외 지방정부 자체 지출 대비 이전지출 비율인 이전지출(1)과 지방정부 세입 대비 이전지출 비율인 이전지출(2) 변수의 국가별 평균을 비교하였다.

〈그림 1〉 국가별 지방재정 적자, 재정분권, 이전지출의 평균 비교



## 2. 분석 결과

본 연구에서는 동적패널분석을 적용하여, local government 단위와 sub-nation government 단위로 나누어 분석하였다. World Bank는 지방정부(local government)와 하위국가정부(sub-nation governments)로 구분하고 있다<sup>3)</sup>. World Bank에 따르면, 지방정부는 “지방시민에게 물, 쓰레기, 도로, 교육과 관련된 즉각적 서비스를 제공하는 정부”로, 하

3) World Bank Blogs를 참고하였음 (<https://blogs.worldbank.org/en/governance/what-are-we-talking-about-when-we-talk-about-subnational-governments>)

위국가정부는 2차정부로 주 또는 지방, 3차 정부로 지방자치단체를 지칭하며, 정치적 또는 재정적 특성(하위주권과 유사)을 포함할 수 있다는 측면에서 광범위하므로 하위 국가정부에 포함되지 않는 것은 사실상 중앙정부(national government)만 존재한다고 정의하고 있다. 즉, 하위 국가정부를 보다 지방정부보다 더 넓은 개념으로 파악할 수 있다. 본 연구에서는 지방정부와 하위국가정부를 각각 구분하여 분석을 진행하였다. 또한 이전지출과 관련된 변수를 이전지출비율(1)과 이전지출비율(2)로 각각 다르게 도출하여, 연구결과의 타당성을 높이기 위해 노력하였다. 마지막으로 재정분권과 이전지출의 상호작용항을 포함한 결과를 제시하였다.

〈표 3〉은 지방정부(local government)를 대상으로 동적패널분석을 적용한 결과이다. 먼저 1단계로 모형 1과 모형 2는 지방재정 적자( $t-1$ )변수를 포함하고, 재정분권과 이전지출(1) 및 이전지출(2)를 대상으로 한 분석결과이다. 2단계로 모형 3과 모형 4는 이전연도 1인당 GDP, 실업률, 지방인구밀도, 정부의 질 등의 통제변수를 포함한 분석 결과이다. 3단계는 모형 5와 모형 6으로 지출분권\*이전지출의 상호작용항을 포함한 분석 결과를 보여주고 있다.

먼저 재정분권은 모형 1부터 모형 6까지 모든 모형에서 유의미하게 음(-)의 영향을 미치고 있다. 통제변수가 포함된 모형 3과 모형 4를 보면 재정분권은  $-1.4846^{***}$ ,  $-1.9269^{***}$ 로 지방재정 적자를 낮추는 것으로 분석되었다. 즉, 재정분권이 심화되면, 지방재정을 효과적으로 운영하는 결과로 지방재정 적자 수준을 감소시킨다.

이전지출 변수는 모형 4를 제외하고 모든 모형에서 유의미하게 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 모형 3의 이전지출(1)은  $1.0764^{***}$ 로 이전지출 비율이 증가하면, 지방재정 적자는 유의미하게 높아지는 것으로 나타나고 있다. 모형 4의 이전지출(2)의 분석결과 0.0081으로 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지는 않았지만, 양의 방향으로 모형 1, 모형 2, 모형 3, 모형 5, 모형 6과 동일한 결과이다. 즉, 중앙정부의 이전지출은 지방재정 적자 비율을 유의미하게 높이고 있다.

재정분권과 이전지출의 상호작용항을 포함한 모형 5와 모형 6을 살펴보면 모형 6에서 유의미한 결과가 도출되었다. 모형 5의 이전지출(1)과의 상호작용항은 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지는 않았다. 모형 6에서는 지출분권\*이전지출(2)에서  $-0.5693^{*}$ 으로, 중앙정부의 이전지출로 높아지는 지방재정 적자 비율을 재정분권이 감소시키는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉의 모형의 타당성을 확인하기 위해서 실시한 Arellano-Bond test, Sagan test, Hansen test, Difference-in-Hansen tests of exogeneity 결과에서도 타당성을 확인할 수 있는 유의미한 결과가 분석되었다.

〈표 3〉 분석 결과 1(local government)

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
지방재정적자 (t-1)	0.0679*** (0.0094)	0.3181*** (0.0177)	0.0085 (0.0504)	0.2225*** (0.0515)	0.0199 (0.0589)	0.1291** (0.0581)
재정분권	-1.8607*** (0.1265)	-0.8259*** (0.0237)	-1.4846*** (0.3311)	-1.9269*** (0.3117)	-1.0598*** (0.2578)	-1.1862* (0.6793)
이전지출(1)	0.9645*** (0.0154)	-	1.0764*** (0.0553)	-	1.1132*** (0.1013)	-
이전지출(2)	-	0.1609*** (0.0077)	-	0.0081 (0.0400)	-	0.1623** (0.0674)
1인당 GDP	-	-	-0.0179*** (0.0038)	0.0767*** (0.0069)	-0.0270*** (0.0054)	0.0672*** (0.0081)
실업률	-	-	-0.0080*** (0.0024)	0.0020 (0.0021)	-0.0051** (0.0024)	-0.0017 (0.0027)
지방인구밀도	-	-	0.0026 (0.0021)	-0.0013 (0.0017)	0.0011 (0.0019)	-0.0004 (0.0043)
정부효과성	-	-	0.0472 (0.0906)	-0.5158*** (0.1199)	0.0262 (0.0882)	-0.5784*** (0.1368)
재정분권 *이전지출(1)	-	-	-	-	0.1583 (0.7323)	-
재정분권 *이전지출(2)	-	-	-	-	-	-0.5693* (0.2969)
F value	80.56***	2381.09***	289.81***	219.62***	170.21***	107.16***
Arellano-Bond test						
AR(1)	-1.24	-1.82*	-1.04	-2.34**	-1.05	-1.20
AR(2)	-0.79	-1.20	-0.56	-1.11	-0.21	-1.11
AR(3)	0.02	0.79	-0.28	1.06	-0.25	0.81
AR(4)	1.09	-0.66	0.18	-0.11	-0.29	0.21
Sargan test	3.24***	16.10***	8.96***	43.64***	9.61***	52.36***
Hansen test	18.86***	20.82***	15.04***	17.64***	13.21***	18.77***
Difference-in-Hansen tests of exogeneity						
GMM instrument	18.28***	18.96***	13.60***	18.05***	15.90***	16.56***
iv	20.61***	17.71***	15.01***	17.65***	16.85***	19.80***

참고: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. 통제변수 각각을 모형에 포함한 결과들에서도 독립변수의 영향은 동일하게 유지됨.



〈표 4〉는 하위국가정부(sub-nation governments)를 대상으로 한 동적패널분석을 적용한 결과이다. 모형 7부터 모형 12까지 확인해보면, 〈표 3〉과 유사한 것을 알 수 있다. 하위국가 정부에서도 지방정부의 결과와 동일하게 재정분권은 모형 7부터 모형 12까지 모든 모형에서 하위국가정부의 재정적자를 통계적으로 유의미하게 감소시키는 것으로 분석되었다. 반면, 이전지출은 모형 7부터 모형 12까지 이전지출(1)과 이전지출(2) 변수에서 모두 재정적자를 통계적으로 유의미하게 증가시키고 있다.

통제변수를 포함하지 않은 모형 7과 모형 8에서 재정분권은  $-1.1294^{***}$ ,  $-0.3612^{***}$ 로 하위국가정부의 지방재정 적자를 유의미하게 감소시키고 있다. 모형 7에서 이전지출(1)은  $0.9588^{***}$ , 모형 8에서 이전지출(2)는  $0.1106^{***}$ 으로, 중앙정부의 이전지출 비율이 높아지면, 하위국가정부의 재정적자도 유의미하게 높아지는 것을 알 수 있다. 통제변수를 포함한 모형 9와 모형 10에서도 재정분권과 중앙정부의 이전지출이 하위국가정부의 재정적자에 미치는 영향은 동일하게 나타나고 있다. 모형 9에서 재정분권은  $-0.8638^*$ , 이전지출(1)은  $0.9814^{***}$ 로 분석되었으며, 모형 10에서 재정분권은  $-1.6424^{***}$ , 이전지출(2)는  $0.0605^{***}$ 로 분석되었다.

재정분권과 이전지출의 상호작용항을 포함한 모형 11과 모형 12에서도 지방정부를 대상으로 한 모형 5, 모형 6과 분석 결과가 동일하게 나타나고 있다. 재정분권과 이전지출(1)의 상호작용항을 포함한 모형 11에서는 상호작용이 통계적으로 유의미하게 나타나고 있지는 않지만, 음(-)의 효과가 있으며, 재정분권과 이전지출(2)의 상호작용항을 포함한 모형 12에서는  $-0.4007^{**}$ 로 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 즉, 이전지출이 하위국가정부의 재정적자를 증가시키지만, 재정분권이 이를 억제하는 효과가 나타났다.

〈표 4〉의 하위국가정부를 대상으로 한 분석에서도 모형의 타당성을 확인하기 위해서 실시한 Arellano-Bond test, Sagan test, Hansen test, Difference-in-Hansen tests of exogeneity를 실시하였으며, 모형이 타당하다는 결과가 도출되었다.

〈표 4〉 분석결과 2(sub-nation government)

	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10	모형 11	모형 12
지방재정적자 (t-1)	0.0695*** (0.0112)	0.3504*** (0.0116)	-0.0393 (0.0487)	0.1725*** (0.0261)	-0.0205 (0.0552)	0.1601*** (0.0412)
재정분권	-1.1294*** (0.0734)	-0.3612*** (0.0276)	-0.8638* (0.5036)	-1.6424*** (0.2578)	-0.4435 (0.3067)	-0.9236** (0.3451)
이전지출(1)	0.9588*** (0.0238)		0.9814*** (0.1276)		1.1399*** (0.0447)	
이전지출(2)		0.1106*** (0.0068)		0.0605*** (0.0159)		0.1253*** (0.0448)
1인당 GDP			-0.0198 (0.0182)	0.0209** (0.0097)	-0.0242*** (0.0084)	0.0187* (0.0099)
실업률			-0.0099*** (0.0009)	-0.0027** (0.0018)	-0.0094*** (0.0021)	-0.0021 (0.0017)
지방인구밀도			0.0010 (0.0048)	0.0038*** (0.0013)	-0.0021 (0.0031)	0.0056*** (0.0018)
정부효과성			0.1606 (0.0957)	0.2503** (0.1087)	0.2243*** (0.0563)	0.0104 (0.0878)
재정분권 *이전지출(1)					-1.0005 (0.6223)	
재정분권 *이전지출(2)						-0.4007** (0.1612)
F value	591.32***	778.68***	142.21***	60.38***	246.55***	9.46***
Arellano-Bond test						
AR(1)	-1.21	-1.76*	-0.88	-1.64	-0.92	-1.32
AR(2)	-0.89	-1.21	-1.19	-1.16	-1.89*	-1.20
AR(3)	0.36	0.81	-0.42	0.81	-1.09	0.73
AR(4)	0.85	-0.91	0.32	-0.16	0.30	-0.11
Sargan test	4.00***	20.45***	7.97***	26.07***	10.06***	28.27***
Hansen test	21.94***	19.06***	19.79***	21.64***	20.26***	20.53***
Difference-in-Hansen tests of exogeneity						
GMM instrument	22.00***	19.18***	20.21***	21.36***	20.34***	20.87***
iv	20.78***	22.73***	19.45***	23.08***	19.55***	21.13***

참고: Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. 통제변수 각각을 모형에 포함한 결과들에서도 독립변수의 영향은 동일하게 유지됨.

## V. 결론 및 논의

본 연구는 재정분권과 이전지출이 지방재정 적자에 미치는 영향을 OECD 국가를 대상으로 동적패널모형을 적용하여 분석하였다. 이때, Tiebout 가설, Oates(1972)의 분권화 정리(Decentralization theorem), 연성예산제약 이론을 기반으로 연구가설을 도출하였다. 지방정부(local government)와 하위국가정부(sub-nation governments)로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 재정분권은 지방재정 적자를 낮추는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 지방정부와 하위국가정부를 대상으로 한 모형에서 상호작용항이 포함된 1개 모형을 제외하면 모두 통계적으로 유의미하게 동일한 결과가 도출되었다. 즉, 지방정부가 자체 지출하는 예산의 비율이 높아질수록 지방재정 적자는 감소하는 경향이 발생하고 있다. 이 결과는 Tiebout 가설, Oates(1972)의 분권화 정리(Decentralization theorem)에서 제시한 것처럼 재정분권이 경쟁을 통해서 부패와 지방세의 감소, 수요와 공급의 효과성을 추구하게 되며(Tiebout, 1956; Brennan and Buchanan, 1980), 정보의 효과적 사용(Hayek, 1945)과 건전한 재정의 관리 및 운영(Tiebout, 1956)을 도모한다는 이론적 논의와 일치한다.

둘째, 중앙정부의 이전지출이 지방재정 적자를 높이고 있는 것으로 분석되었다. 지방정부와 하위국가정부를 대상으로 한 전체모형에서 1개 모형을 제외하면 모두 통계적으로 유의미한 결과가 분석되었다. 중앙정부로부터의 이전지출의 비율이 높아질수록 지방재정 적자는 증가한다. infinite-horizon 모델에서의 수직적 재정 불균형 과정에서 발생하는 지방재정 적자의 증가 현상(Guo, Pei, & Xie, 2022)이 본 연구의 분석 결과에도 반영되었다고 해석할 수 있다. Tanzi(1995)의 논의에서 중앙정부의 이전 재원에 대해서 지방정부의 의무적인 매칭이 발생하거나 중앙정부의 개입이 발생하여 지방재정 적자가 증가할 수 있다는 이론적 논의와도 일치한다.

셋째, 재정분권은 이전지출의 재정적자 증가를 억제하는 효과가 있다. 이는 재정분권과 이전지출의 상호작용항을 통해서 해석한 결과이다. 재정분권과 이전지출은 지방정부의 입장에서는 모두 필요하지만, 재정분권과 이전지출이 추구하는 방향성은 차이가 발생한다. 재정분권이 지방자치와 권한의 위임, 민주주의 관점을 추구한다면, 이전지출은 중앙정부의 효과적인 통제와 모니터링, 중앙정부 업무의 효과적인 운영을 추구한다는 차이점이 있다. 또한 이전지출은 지방정부의 부족한 재원을 중앙정부로부터 확보하여 지방 공공재를 제공한다는 점도 다르다. 이러한 목적과 방향성의 차이로 인해, 재정분권과 이전지출 간 효과 차이가 발생하며, 재정 측면의 지방자치, 자율성과 책임성을 위한 지방정부의 노력이 이전지출로 인한 연성제

약 효과와 재정책임성 저하의 효과를 상쇄한다고 볼 수 있다.

본 연구는 이전지출에 의한 지방재정 적자의 증가를 효과를 억제할 수 있는 대안에 대한 논의가 필요하다는 점을 강조하며, 그 대안의 하나로 재정분권을 제시하고자 한다. 각 국가의 지방정부와 하위국가정부가 직면하는 수직적 불균형과 재정적 취약성 하에서 지방재정 적자 증가를 억제하기 위해 재정 분권을 강화하려는 노력이 대안이 될 수 있다. 또한 본 연구는 재정분권과 이전지출의 영향을 연성예산제약 이론, Tiebout 가설, 분권화 정리와 같은 이론적 논의에 근거하여 가설을 도출하였으며, 재정분권은 지방재정 적자를 낮추는 효과를, 중앙정부의 이전지출은 지방재정 적자를 높이는 효과가 있음을 실증분석하였다. 특히, 이전지출에 의한 지방재정 적자 증가를 효과를 억제할 수 있는 대안으로 재정분권을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

위와 같은 정책적 함의에도 불구하고 연구의 제약이 존재하며, 이는 향후 연구를 통해서 보완 및 강화할 필요가 있다. Ram(1988)이 제시한 바와 같이 지방재정 지출의 영향 요인은 다양하다. 예를 들어, 지방정부의 재정 및 상환능력을 측정하고 구체화하며 모형에 포함할 필요성이 있으며, 자원배분의 의사결정과 자율적 판단, 효과적이고 효율적인 지방정부의 관리 노력 등을 측정할 대리변수(proxy)의 개발과 분석이 필요하다. 체제이론(Easton, 2024)의 관점에서도 재정변수와 관련해서 투입 변수, 전환 변수, 산출 변수, 피드백 과정에 대한 각각의 개념이 변수화할 때 보다 더 체계적인 분석과 정책적 대안을 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 보조금의 종류와 집행 등 중앙정부의 이전지출과 재정분권의 다양한 양상에 대해 유형을 분류하여 실증분석하면 후속 연구로 본 연구를 더욱 구체화할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 재정분권, 특히 지출분권을 중심으로 지방정부의 적자에 미치는 영향과 이전지출과의 상호작용을 분석하였다. 세입분권이 지방정부의 적자에 미치는 영향에 관한 연구도 의미가 있으며, 향후 연구에서는 이를 고려하여 보다 엄밀한 모형을 형성하여 분석할 수 있다. 또한 지방정부 차원의 통제변수를 추가로 포함하여 모형을 구축하는 것도 향후 연구에서 진행할 수 있다. 지방정부의 인구 규모, 지방정부 차원의 무역자유도, 지방정부의 부패 등에 대한 통제변수를 포함하여 분석할 수 있을 것이다. 다만, 현재의 국가 단위 데이터에서 지방정부만을 대상으로 한 데이터의 구축이 제약되어 있어, 지방자치의 차원을 고려하더라도 국가 및 중앙정부의 데이터와 함께 지방정부의 데이터를 형성 및 발전시킬 필요성도 크다.

## 【참고문헌】

- 김진아·문광민. (2024). 재정분권이 국민 행복에 미치는 영향. 「한국사회와 행정연구」, 34(4): 1-37.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 397-420.
- 김현아. (2007). 재정분권과 지역소득. 「재정논집」, 21(2): 1-21.
- 오영균. (2008). 재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구. 「행정논총」, 46(3): 121-143.
- 이서희. (2020). 지방정부 재정분권화가 재정집행성과에 미치는 영향 연구. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 115-138.
- 정재진. (2011). 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향. 「정부학연구」, 17(2): 289-325.
- 정재진·김지연. (2011). 재정분권정책의 효과성 평가와 발전방안: 재정분권 추진에 따른 재정 건전성을 중심으로: 재정분권 추진에 따른 재정 건전성을 중심으로. 「한국정책연구」, 11(3): 275-298.
- 주운현·홍근석. (2011). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향: 거시경제안정성의 매개효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 15(3): 235-256.
- 차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석. 「한국행정학보」, 45(4): 117-151.
- 최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방행정논집」, 12(1): 129-160.
- 최원익. (2008). 재정분권화와 경제성장의 관계에 관한 실증분석. 「한국지방자치학회보」, 20(3): 89-107.
- 최정열. (2013). 재정분권과 생산효율성의 관계에 관한 연구. 「지방정부연구」, 17(1): 297-317.
- 최정열. (2015). 재정분권이 경제성장에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 49(3): 161-191.
- 행정안전부. (2023). 「2023년 지방자치단체 통합재정개요(상)」. 행정안전부.
- 홍근석. (2013). 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「지방행정연구」, 27(2): 103-130.
- 황재희·신진원. (2020). 재정분권이 주민 생활만족도에 미치는 영향-OECD 국가를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(4): 55-69.
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and application to employment equations. *Review of Economic*

- Studies*, 58(2): 277-297.
- Arellano, M., & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of econometrics*, 68(1): 29-51.
- Aritenang, A. F. (2020). The effect of intergovernmental transfers on infrastructure spending in Indonesia. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 25(3): 571-590.
- Balima, H., & Sy, A. (2021). IMF-supported programs and sovereign debt crises. *IMF Economic Review*, 69(2): 427.
- Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 145: 351-378.
- Baskaran, T. (2012). Tax decentralization and public deficits in OECD countries. Publius: *The Journal of Federalism*, 42(4): 688-707.
- Boadway, R. W., & Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. World Bank Publications.
- Brazer, H. E. (1959). *Factors Associated with Variations in City Expenditures*. In *City Expenditures in the United States* (pp. 13-65). NBER.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Butkus, M., & Seputiene, J. (2018). Growth effect of public debt: The role of government effectiveness and trade balance. *Economies*, 6(4): 62.
- Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J., & Yedgenov, B. (2020). Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth. *World Development*, 127: 104742.
- De Soyres, C., Kawai, R., & Wang, M. (2022). Public debt and real GDP: Revisiting the impact. *International Monetary Fund*.
- Easton, D. (2024). *The analysis of political structure*. Taylor & Francis.
- Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5): 571-587.
- Fabricant, S. (1952). Factors in the accumulation of social statistics. *Journal of the American Statistical Association*, 47(258): 255-262.
- Fisher, G. W. (1964). Interstate variation in state and local government expenditure. *National Tax Journal*, 17(1): 57-74.
- Garand, J. C. (1988). Measuring Government Growth in the American States: Decomposing Real Growth and Deflator Effects. *American Politics Quarterly*, 16(4): 405-424.

- Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a Federation. *International tax and public finance*, 9: 409-421.
- Guerrero, O. A., Castañeda, G., Trujillo, G., Hackett, L., & Chávez-Juárez, F. (2022). Subnational sustainable development: The role of vertical intergovernmental transfers in reaching multidimensional goals. *Socio-Economic Planning Sciences*, 83: 101155.
- Guo, S., Pei, Y., & Xie, Z. (2022). A dynamic model of fiscal decentralization and public debt accumulation. *Journal of Public Economics*, 212: 104692.
- Hagen, J. V., Bordinon, M., Dahlberg, M., Grewal, B. S., Peterson, P., & Seitz, H. (2000). *Subnational government bailouts in OECD countries: Four case studies*.
- Hakura, D. (2020). *What is debt sustainability*. *Finance & development*, 60-61.
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, 35(4).
- Heylen, F., Hoebeeck, A., & Buyse, T. (2013). Government efficiency, institutions, and the effects of fiscal consolidation on public debt. *European journal of political economy*, 31: 40-59.
- Holtfrerich, C. L., Feld, L. P., Heun, W., Illing, G., Kirchgässner, G., Kocka, J., ... & WEIZSÄCKER, C. C. (2016). Government debt: causes, effects and limits. Berlin-Brandenburg *Academy of Sciences and Humanities*. Berlin, 76.
- Inman, R. P. (2003). *Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from US federalism*.
- Kim, Y. J., & Zhang, J. (2021). The relationship between debt and output. *IMF Economic Review*, 69: 230-257.
- Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint, *kyklos*, 39: 3-30.
- Kornai, J., maskin E & Roland. G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint, *Journal of Economic Literature*, 12: 1095-1136.
- Kyriacou, A. P., & Roca-Sagalés, O. (2021). Fiscal decentralization and governance quality: a review of the literature and additional evidence. *Handbook on decentralization, devolution and the state*, 322-346.
- Marattin, L., Nannicini, T., & Porcelli, F. (2022). Revenue vs expenditure based fiscal consolidation: the pass-through from federal cuts to local taxes. *International Tax and Public Finance*, 29(4): 834-872.
- Marques, A. C., & Fuinhas, J. A. (2011). Drivers promoting renewable energy: A dynamic panel approach. *Renewable and sustainable energy reviews*, 15(3):

1601-1608.

- Morgan, P. J., & Trinh, L. Q. (2017). *Fiscal decentralization and local budget deficits in Viet Nam: An empirical analysis*. In Central and Local Government Relations in Asia (pp. 333-368). Edward Elgar Publishing.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Public finance in theory and practice*.
- Nakatani, R. (2024). Revenue Decentralization and the Probability of a Fiscal Crisis: Is There a Tipping Point for Adverse Effects?. *Public Finance Review*, 52(3): 376-396.
- Nakatani, R., Zhang, Q., & Valdes, I. G. (2022). Fiscal decentralization improves social outcomes when countries have good governance. *International Monetary Fund*.
- Neyapti, B. (2010). Fiscal decentralization and deficits: International evidence. *European journal of political economy*, 26(2): 155-166.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Park, J. (2022). Fiscal decentralization and the composition of local government expenditure: Evidence from South Korea. *Public Finance Review*, 50(1): 62-90.
- Ram, R. (1988). Additional evidence on causality between government revenue and government expenditure. *Southern Economic Journal*, 763-769.
- Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world, *American Journal of Political Science*, 670-687.
- Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (Eds.). (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. MIT press.
- Sanguinetti, P. J. (1993). The politics of intergovernmental transfers and local government deficits: theory and evidence. *Estudios Económicos*, 87-109.
- Sow, M., & Razafimahefa, M. I. F. (2017). *Fiscal decentralization and fiscal policy performance*. International Monetary Fund.
- Tanzi, V. (1995). *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects* (pp. 295-316). Washington eD. CDC: World Bank.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5): 416-424.
- Vigneault, Marianne. (2005). *Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem*. Working Paper 2005(2) IIGR, Queen's University.
- Wibbels, Erik (2000). Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance. *American Journal of Political Science*, 44(4): 687-702.



Wildasin, David (1997). *Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations*. World Bank Policy Research Working Paper No. 1843.

---

**한 승 희:** 서울대학교에서 행정학 박사/석사학위를 취득하고 한국재정정보원 재정정보분석본부 부연구위원, 과학기술정책연구원(STEPI) R&D재정사업평가센터의 부연구위원으로 재직하였으며, 현재는 부산대학교 행정학과 교수(조교수)로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재정정책, 과학기술 정책, 성과관리 등이며, 주요 논문으로는 “The impact of government tax, fund, and financial support on a company's research and development budget(2023)”, “Earnings management and short-term financial performance(2020)” 등이 있다 (hansh@pusan.ac.kr).

