

재정분권과 지역 간 격차의 영향 관계 분석

: 정부 질의 조절 효과를 중심으로*

Fiscal Decentralization and Regional Disparities

: The Moderating Role of Government Quality

홍근석**·김연준***

Hong, Geunseok·Kim, Yunjun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계 및 분석 방법
- IV. 분석 결과
- V. 결론

이 연구는 2000년부터 2022년까지 OECD 24개국의 패널자료를 활용하여 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향이 정부의 질 수준에 따라 어떻게 달라지는지를 실증 분석하였다. System-GMM 분석 결과, 재정분권은 평균적으로 지역 간 격차를 확대하는 것으로 나타났으나, 정부의 질이 높은 국가에서는 이러한 효과가 완화되어 지역 간 격차를 축소하는 것으로 나타났다. 반면, 국가의 경제 발전 수준에 따른 재정분권의 차별적 효과는 확인되지 않았다. 이러한 결과는 재정분권의 지역 간 격차 완화 효과가 제도적 조건에 크게 의존함을 의미하며, 재정분권에 있어 재정 권한의 이양과 함께 정부의 질을 제고하기 위한 제도적 고려가 병행되어야 함을 시사한다.

□ 주제어: 재정분권, 지역 간 격차, 정부의 질, System-GMM, 조절 효과

* 이 논문은 한국지방행정연구원 2025년 특별연구과제 '재정분권, 지역 간 격차, 정부 질의 영향 관계 분석(미발간)'의 일부를 바탕으로 작성되었습니다.

** 제1저자, 한국지방행정연구원 연구위원

*** 교신저자, 한국행정연구원 정부업무평가지원센터 부연구위원

논문 접수일: 2026. 2. 5. 심사기간: 2026. 2. 5. ~ 2026. 3. 23. 게재확정일: 2026. 3. 23.

Using panel data for 24 OECD countries from 2000 to 2022, this study examines whether the effect of fiscal decentralization on regional disparities varies with government quality. The System-GMM results show that fiscal decentralization tends to increase regional disparities on average. However, where government quality is higher, fiscal decentralization reduces regional disparities. By contrast, no evidence is found that this effect differs by the level of economic development. These findings underscore the importance of institutional conditions in shaping the distributive consequences of fiscal decentralization and suggest that decentralization reforms should be accompanied by efforts to improve government quality.

□ Keywords: Fiscal Decentralization, Regional Disparities, Government Quality, System-GMM Approach, Moderating Effect

I. 서론

지난 수십 년간 재정분권은 전 세계적인 흐름 속에서 점진적으로 확대되어 왔다. 1970년대 초반까지만 하더라도 대부분의 국가는 중앙집권적 행정체제를 유지하고 있었으나, 이후 중앙 정부가 보유하던 재정적·행정적 권한을 하위정부로 이양하려는 제도 개편이 광범위하게 추진되기 시작하였다. 이러한 변화는 특정 국가군이나 발전 단계에 국한된 현상이 아니라 선진국과 개발도상국을 포괄하는 보편적인 제도 전환으로 전개되었다(World Bank, 1999). 실제로 오늘날 민주주의 국가의 대다수는 선거를 통해 구성된 하위정부를 보유하고 있으며 이는 재정분권이 현대 국가 운영에서 일반적인 제도로 정착되었음을 보여준다. 이와 같은 분권화의 확산은 비교행정 분야의 실증연구에서도 확인된다. 1950년부터 2006년까지 42개국을 대상으로 분권화 과정을 분석한 연구에 따르면 대부분의 국가에서 분권화와 함께 지방정부 권한 확대가 이뤄진 것으로 나타났으며 분권화 이후 재중앙집권이 나타난 국가는 극히 일부에 한정되었다(Marks et al., 2008).

이러한 제도적 확산과 함께 재정분권에 관한 연구 또한 확대되어 왔다. 초기 연구에서 분권은 주로 문화적·언어적·종교적 이질성을 지닌 국가 내부에서 정체성을 보존하고 갈등을 완화하기 위한 제도적 장치로 강조되었다(Horowitz, 1985; De Winter and Türsan, 1998; Moreno, 2001). 그러나 최근에는 경제적 성과를 달성하기 위한 정책 도구로 인식되며 분권에 대한 학문적 논의 또한 사회·경제적 성과로 이동하였다(Rodríguez-Pose and Gill, 2005). 특히 1980년대까지 재정분권 연구의 주된 관심은 재정분권이 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는지에 집중되었으며 1990년대 이후에는 경제성장과 같은 동태적 측면의 경제적 성과로 연구 범위가 확장되었다(Oates, 1993).

한편, 재정분권과 경제성장 간의 관계를 분석한 다수의 연구들은 재정분권의 효과가 국가와 지역의 인적·물적 자원 수준, 행정 역량, 제도적 기반 등에 따라 상이하게 나타날 수 있음을 지적해 왔다. 이러한 문제의식 속에서 2000년대 이후 재정분권 연구는 경제성장과 같은 총량적 성과를 넘어 지역 간 격차와 같은 분배적 성과로 분석의 초점이 이동하였다. 특히 1990년대 중반 이후 다수의 OECD 국가에서 지역 간 격차가 확대되면서 재정분권이 이러한 격차에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 관심이 크게 증가하였다(Blöchliger et al., 2016). 일부 연구들은 재정분권이 낙후된 지역의 정책 대응력을 강화하고 자원 배분의 효율성을 제고함으로써 지역 간 격차를 완화할 수 있다고 주장한다(Kyriacou et al., 2015). 반면, 소득 재분배를 중앙정부의 핵심 기능으로 인식하는 관점에서는 형평성에 대한 제도적 보완이 수반

되지 않는 재정분권은 자원의 공간적 집중을 초래하여 오히려 지역 간 격차를 심화시킬 수 있다고 본다(Martínez-Vázquez and McNab, 2003). 이러한 상반된 논의는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 효과가 국가의 제도적 맥락에 따라 다르게 나타날 수 있음을 보여준다.

특히 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 이해하기 위해서는 정부의 질을 고려할 필요가 있다. 선행 연구에 따르면 재정분권의 지역 간 격차 효과는 국가의 경제 발전 수준에 따라 상이하게 나타나는 경향이 있으며(Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010; Lessmann, 2012), 경제 발전 수준은 제도의 질, 거버넌스 수준과 밀접한 상관관계를 갖는다(Acemoglu et al., 2001; Kaufmann and Kraay, 2002; Tabellini, 2010). 그러나 기존 연구들은 경제 발전 수준이나 정부의 질을 개별적으로 고려하는 데 그치는 경우가 많아 재정분권과 지역 간 격차의 관계에서 정부의 질이 수행하는 조절 효과를 검증하는 데에는 한계가 있었다. 방법론적 측면에서도 선행연구들은 주로 횡단면 자료를 활용하여 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 내재된 동태적 특성을 반영하지 못한 한계가 있다. 나아가 우리나라는 중앙-지방 간 재정관계와 제도적 환경이 빠르게 발전해 왔음에도 불구하고 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 다룬 기존 국가 간 비교연구에서 제외되어 왔다.

이에 이 연구는 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, 재정분권은 지역 간 격차를 심화하는가? 아니면 완화하는가? 둘째, 재정분권과 지역 간 격차의 관계는 국가의 경제발전 수준과 정부의 질 중 어느 요인에 의해 더 크게 달라지는가? 이를 위해 이 연구는 우리나라를 포함한 OECD 24개국의 2000년부터 2022년까지의 패널자료를 활용하였다. 분석 결과, 재정분권은 평균적으로 지역 간 격차를 확대하는 것으로 나타났으나, 정부의 질이 높은 국가에서는 이러한 효과가 완화되어 오히려 지역 간 격차를 축소하는 것으로 나타났다. 반면, 국가의 경제발전 수준에 따른 재정분권의 차별적 효과는 일관되게 나타나지 않았다. 특히 우리나라는 분석대상 국가 중 정부의 질 수준이 낮은 편에 속하기 때문에 세입분권의 외형적 확대보다 부패 통제, 법과 질서의 확립, 관료 역량 강화 등을 통해 정부의 질을 우선 제고하려는 노력이 필요한 것으로 나타났다. 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 재정분권, 지역 간 격차, 정부 질의 관계에 대한 이론적 논의를 정리하고, 3장에서는 분석 자료와 주요 변수 및 방법론을 제시한다. 이어서 4장에서는 주요 분석 결과를 정리하고, 마지막 장에서는 연구의 시사점을 제시하였다.

II. 이론적 논의

재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향에 대해서는 상반된 이론적 메커니즘이 제시되어 왔다. 전통적 분권 이론에 기반한 논의에 따르면 중앙정부가 보유하던 재정적 권한과 책임을 지방정부로 이양할 경우 지역 여건과 주민의 이질적인 선호가 공공지출과 정책 결정에 보다 효과적으로 반영될 수 있으며, 이를 통해 자원 배분의 효율성이 제고될 수 있다(Tiebout, 1956; Oates, 1972). 또한 효율성 증대는 지역의 생산성과 정책 대응력을 강화함으로써 장기적으로 지역 간 격차를 축소하는데 기여할 수 있다. 특히 재정분권을 통해 지역 실정에 부합하는 재정 운용이 가능해질 경우 기존에 비효율적으로 배분되던 자원이 생산적인 부문으로 재배치되면서 상대적으로 낙후된 지역의 성장 잠재력이 제고될 수 있다.

재정분권의 효율성 증대 효과는 여러 이론적 논의에서 구체화되어 왔다. Tiebout(1956)는 지역 주민의 이동성을 공공재에 대한 선호 표출 메커니즘으로 설명하며 경쟁적인 지방정부 하에서 주민의 선호에 부합하는 공공재 공급이 가능하다고 하였다. 이 경우 정부 간 경쟁은 공공서비스의 질과 재정 운용의 효율성을 제고할 수 있다. Musgrave(1959)는 공공재정의 기능을 경제 안정화, 소득 분배, 자원 배분으로 구분하였다. Oates(1972)는 이 가운데 자원 배분이 지방정부에 의해 수행될 때 효율적이며, 경제 안정화와 소득 분배는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다고 보았다. Olson(1969) 역시 재정균형(fiscal equivalence) 개념을 통해 공공재 공급으로부터 편익을 받는 집단과 비용을 부담하는 집단이 일치할 경우 자원배분의 효율성이 향상될 수 있음을 설명하며 재정분권의 효율성 논거를 제시하였다. 이러한 논의를 종합한 Oates(1972)의 분권화 정리(decentralization theorem)는 지역 주민의 선호가 이질적인 상황에서 중앙정부의 획일적인 공공서비스 공급보다 지방정부의 자율적인 공급이 사회 전체의 후생을 높인다고 하였다.

반면, 재정분권이 지역 간 격차를 확대할 수 있다는 논의 또한 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 대한 첫 번째 경로는 중앙정부의 재분배 역량 약화이다. 재정분권은 본질적으로 중앙정부의 재원을 지방정부로 이전하는 것이기 때문에 지역 간 격차 완화를 목표로 수행되던 소득 재분배 기능이 약화될 수 있다(Prud'Homme, 1995). 정치적 관점에서 보면 재정분권은 재원 배분 과정에서 빈곤한 지역의 영향력을 축소시키고 상대적으로 부유한 지역의 협상력을 강화함으로써 지역 간 격차를 심화시킬 수 있다(Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010). 특히 우수한 과세 기반과 행정 역량을 보유하고 있는 지역은 분권화 이후 더 많은 재원을 확보함으로써 재원 배분의 불균형을 확대할 수 있다. 나아가 중·장기적으로는 재정력이 높은 지방정부가 중

양정부의 의사결정 과정에서 더 큰 영향력을 행사할 수 있다(Rodríguez-Pose and Gill, 2005). 또한, 재정분권은 부유한 지역의 인구와 자원 유출을 억제하고 외부 자원 유치를 도모할 수 있는 여건을 강화함으로써 지역 간 격차를 확대할 수 있다(Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010). 중앙정부의 재분배 기능이 약화된 상황에서 재정력이 풍부한 지역은 빈곤한 지역에 비해 더 낮은 세율로 공공재를 제공하거나 동일한 세율로 더 많은 공공서비스를 공급할 수 있다. 이는 자본, 외국인 투자, 우수한 인적자본을 부유한 지역으로 집중되게 하여 지역 간 격차를 심화시킬 수 있다(Prud'Homme, 1995; Keen and Marchand, 1997).

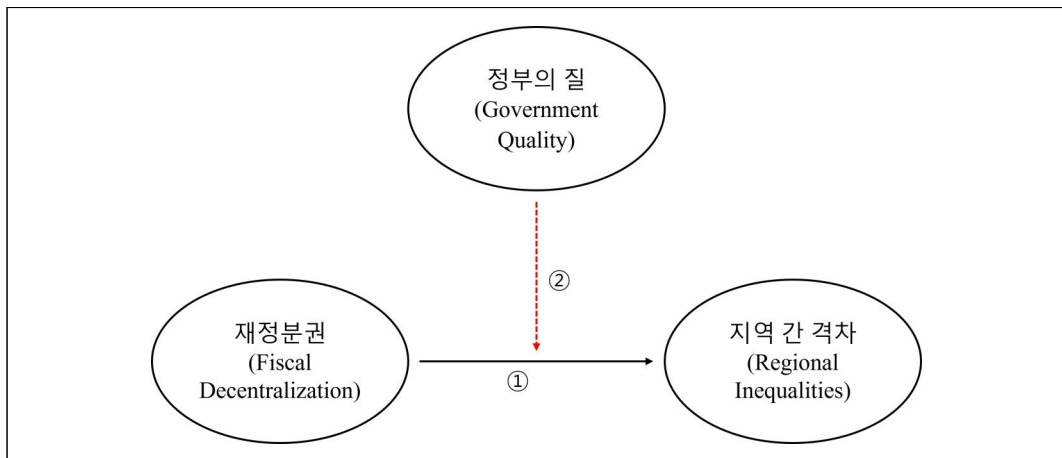
〈표 1〉 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향 관련 선행연구

저자	종속 변수	설명 변수	조절 변수	영향 관계
Canaleta et al. (2004)	지역 간 격차	세입분권, 재정자율성 등		(-)
Ezcurra & Pascual (2008)	지역 간 격차	세출분권		(-)
Lessmann (2009)	지역 간 격차	세입분권, 세출분권	국가 소득 수준	(-)
Rodríguez-Pose & Ezcurra (2010)	지역 간 격차	세출분권	국가 소득 수준	고소득(-), 저/중소득(+)
Blöchliger et al. (2016)	지역 간 격차	세입분권, 세출분권, 세입자율성 등	수직적 재정불균형	세입분권(-), 수직적 재정불균형(+), 세입자율성(-)
Stossberg et al. (2016)	국가소득 불평등	세입분권, 세출분권, 조세자율성		조세·세입(-)
Hung & Thanh (2022)	지역소득 불평등	세입분권, 세출분권, 조세자율성	1인당 GDP	저소득 단계(+), 고소득 단계(-)
Pietrovito et al. (2023)	지역 내 소득 재분배	세입분권, 세출분권, 세입자율성 등		재정자율성·세입(-), 지출(+)

한편, 재정분권은 지방정부의 거버넌스 수준에 따라 그 기대 효과가 제한될 수 있다(Martínez-Vázquez and McNab, 2003). 일부 연구들은 지방정부에 더 많은 자원과 권한이 이전될 경우, 행정 역량과 제도적 통제가 충분히 갖춰지지 않은 지역에서 오히려 부패가 심화되고 행정 효율성이 저하될 수 있다고 지적한다(Prud'Homme, 1995; Bardhan and Mookherjee, 2000; Bardhan, 2002). 이는 재정분권으로 지방정부의 재량이 확대되고 지

역 주민과의 접촉이 증가할수록 공공자원의 사적 유용이나 책임성 약화와 같은 문제가 발생할 가능성이 커지기 때문이다. 나아가 구조적으로 경쟁력이 낮거나 생산요소의 이동이 제한된 지역에서는 지방정부가 장기적인 성장 전략을 추진하기보다 단기적인 자원 확보와 같은 착취적 행태에 집중할 수 있다(Rodden and Rose-Ackerman, 1997; Cai and Treisman, 2005). 이러한 경우 재정분권은 오히려 지역 간 격차를 확대하는 방향으로 작용할 수 있다. 따라서 재정분권이 실제로 지역 간 격차를 완화하는지, 그리고 지방정부의 거버넌스 수준은 이러한 관계에서 어떤 역할을 수행하는지에 대해서는 경험적 검증이 필요하다.

〈그림 1〉 재정분권과 지역 간 격차 관계에 대한 정부 질의 영향



〈그림 1〉은 재정분권과 지역 간 격차, 그리고 정부의 질의 조절 효과를 도식화한 것이다. 이에 관한 대표적인 연구로 Kyriacou et al.(2015)이 있으며 이들 연구는 OECD 24개국의 패널자료를 실증분석하여 정부의 질이 높은 국가에서는 재정분권이 지역 간 격차를 완화하는 반면, 정부의 질이 낮은 국가에서는 오히려 지역 간 격차를 심화시킬 수 있음을 제시하였다. 이는 기존 연구가 주로 세입·세출분권과 같은 제도적 측면에 주목해 온 것과 달리, 재정분권의 효과가 부패 수준, 법과 질서, 관료제의 질과 같은 비가시적 요인에 의해 크게 달라질 수 있음을 보여준다. 예를 들어, 기존 연구에서는 세출분권이 지방정부의 정보 우위를 바탕으로 지역 여건에 부합하는 지출을 가능하게 함으로써 지역 간 격차 완화에 기여할 수 있다고 보았다(Le Galès, 2002; Brenner, 2004; Sacchi and Salotti, 2016). 반면, 지방정부 수준에서 지출이 이뤄질 경우 지역 이익집단의 영향력 확대나 이에 대한 지방정부의 통제 역량 부족으로 세출분권의 긍정적 효과가 제한될 수 있다는 지적도 존재한다(Governatori and Yim,

2012). 이러한 점에서 Kyriacou et al.(2015)은 재정분권의 효과를 이해하는 데 있어 제도적 설계뿐 아니라 거버넌스 환경의 중요성을 실증적으로 보여주었다는 점에서 의의가 있다.

그러나 해당 연구는 우리나라를 분석 대상에 포함하지 않았으며 최근 수십 년간 전개된 재정분권과 지역 간 격차의 변화를 반영하지 못한다는 점에서 추가적인 검토의 여지가 있다. 특히 우리나라는 중앙-지방 간 재정관계와 제도적 환경이 빠르게 변화해 온 국가로 이러한 맥락을 반영한 추가적인 검토가 필요하다. 이에 이 연구는 Kyriacou et al.(2015)의 분석 틀을 바탕으로 우리나라를 포함한 국가들에서 재정분권과 지역 간 격차의 관계가 정부의 질 수준에 따라 어떻게 달라지는지 분석하였다.

Ⅲ. 연구 설계 및 분석 방법

1. 분석 모형

이 연구의 목적은 재정분권(fiscal decentralization, FD)과 지역 간 격차(regional inequality, RI)의 관계에서 정부의 질(government quality, GQ)이 갖는 조절 효과를 실증적으로 분석하는 것이다. 이를 위해 Kyriacou et al.(2015)이 제시한 상호작용 모형을 적용하였다. 식(1)은 이 연구의 기본 모형을 나타낸다. 여기서 i 는 국가, t 는 연도를 나타내며 β_1 은 정부의 질이 일정하다고 가정할 때 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 효과, β_3 는 정부의 질 수준에 따라 재정분권의 효과가 어떻게 변화하는지를 각각 나타낸다. X_{it} 는 지역 간 격차와 이론적으로 관련된 통제변수 벡터를 나타내며 ϵ_{it} 는 국가별·시점별로 관측되지 않은 요인을 나타내는 오차항을 의미한다.

$$RI_{it} = \beta_1 FD_{it} + \beta_2 GQ_{it} + \beta_3 (FD_{it} \times GQ_{it}) + \gamma X_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

식별 방법으로는 기본 모형을 토대로 오차항의 구조적 특성과 변수 간 내생성 문제를 단계적으로 통제하는 추정 전략을 적용하였다. 먼저, 실행 가능한 일반화 최소제곱법(feasible generalized least squares, FGLS)을 통해 국가 간 이질성과 시계열적 특성으로 인해 발생할 수 있는 이분산성과 자기상관을 고려한 추정을 수행하였다. 이 연구는 OECD 국가들을 대상으로 한 패널 자료를 사용하여 국가별로 오차항의 분산이 상이하거나 동일 국가 내에서 시

간에 따라 오차항이 상관될 가능성이 있다. FGLS는 이러한 오차항의 분산-공분산 구조를 추정 후 이를 반영하여 회귀계수를 추정하는 방법이다. 이를 통해 오차항의 분산이 동일하고 서로 독립적이라고 가정하는 OLS에 비해 효율적인 추정량을 제공할 수 있다(Wooldridge, 2010). 이러한 추정 방식은 시계열-횡단면 자료에서 발생할 수 있는 이분산성과 자기상관 문제를 완화하기 위한 접근으로 비교국가 연구에서 널리 활용되어 왔다(Lessmann, 2009; Kyriacou et al., 2015). 이 연구에서는 Stata18의 xtgls 명령어를 사용하여 패널 간 이분산성과 1차 자기상관을 고려한 분석을 수행하였다.

그러나 FGLS 추정은 설명변수의 외생성을 전제하므로 재정분권과 지역 간 격차 사이에 존재할 수 있는 역인과관계(reverse causality)에 따른 내생성 문제를 통제하지 못하는 한계가 있다. 예를 들어, 지역 간 격차가 심화될 경우 중앙정부는 재분배 요구 확대에 따라 재정 통제권을 강화할 수 있으며 이는 재정분권 수준을 낮추는 방향으로 작용할 수 있다. 이러한 내생성 편의를 완화하기 위해 이 연구는 2단계 도구변수 일반화 적률법(two-step IV-GMM)을 적용하였다(Baum et al., 2003). 구체적으로 2단계 IV-GMM 추정에서는 재정분권과 정부의 질 변수 간의 상호작용항을 내생 변수로 설정하고, 이들의 1기 및 2기 시차 변수를 도구변수로 활용하였다. 이 접근은 현재 시점의 지역 간 격차가 과거 시점의 재정분권이나 정부의 질을 직접적으로 결정할 수 없다는 점에 기반한다. 다만 이러한 시차 도구변수에 기반한 접근 역시 내생성 문제를 완전히 제거하지 못할 가능성이 있다. 만약 종속변수인 지역 간 격차의 시계열적 지속성이 강한 경우 도구변수로 활용된 내생 변수의 시차항은 종속변수의 시차항을 매개로 현재의 오차항과 상관될 수 있다. 이러한 경우 도구변수의 외생성 가정이 훼손되어 추정치가 편이될 수 있다.

이러한 한계를 보완하기 위해 이 연구는 종속변수의 시차항을 명시적으로 포함하는 동태적 패널 모형을 설정하고 이를 System-GMM을 통해 추정하였다. System-GMM은 차분 방정식에만 의존하는 Difference-GMM의 한계를 보완하기 위해 Arellano and Bover(1995)와 Blundell and Bond(1998)에 의해 제안된 추정 방법으로, 차분 방정식(difference equation)과 수준 방정식(level equation)을 하나의 시스템으로 결합하여 동시에 추정하는 방법이다. 이 연구에서 수준 방정식과 차분 방정식은 각각 식(2)와 (3)으로 표현된다.

$$RI_{it} = \alpha RI_{it-1} + \beta_1 FD_{it} + \beta_2 GQ_{it} + \beta_3 (FD_{it} \times GQ_{it}) + \gamma X_{it} + \tau_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

$$\Delta RI_{it} = \alpha \Delta RI_{it-1} + \beta_1 \Delta FD_{it} + \beta_2 \Delta GQ_{it} + \beta_3 \Delta (FD_{it} \times GQ_{it}) + \gamma X_{it} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

System-GMM의 차분 방정식은 기본적으로 difference-GMM과 동일한 구조를 갖는다. 즉, 국가별로 관측되지 않는 고정효과 τ_i 를 제거하기 위해 모형을 1차 차분한다. 이 과정에서 오차항은 $\Delta \epsilon_{it} = \epsilon_{it} - \epsilon_{it-1}$, 시차 종속변수는 $\Delta RI_{it-1} = RI_{it-1} - RI_{it-2}$ 의 형태로 변환된다. 한편, 차분을 통해 국가 고유의 불변적 특성은 제거되지만 차분된 시차 종속변수와 차분된 오차항은 모두 ϵ_{it-1} 항을 포함하고 있어 기계적인 상관관계를 갖는다. 따라서 System-GMM은 difference-GMM과 동일하게 오차항에 자기상관이 없다는 가정 ($E(\epsilon_{it}\epsilon_{is}) = 0, t \neq s$)하에 내생변수의 2기 이상 지연된 수준 시차값을 차분 방정식의 도구변수로 활용한다. 예를 들어, 시점 t 의 차분 방정식에서 ΔRI_{it-1} 에 대한 도구변수로 $RI_{it-2}, RI_{it-3}, \dots$ 과 같은 과거의 지역 간 격차 값이 사용된다.

그러나 차분 방정식에만 기반한 접근은 변수의 특성에 따라 식별력에 한계가 있을 수 있다. 특히 지역 간 격차나 재정분권과 같이 시계열적 지속성이 강한 경우 과거의 값은 현재 값과 거의 유사한 경로를 따라 움직인다. 이 경우 RI_{it-2} 와 같은 수준 시차 변수는 ΔRI_{it-1} 을 충분히 설명하지 못하는 약한 도구변수(weak instruments) 문제를 겪을 수 있다. System-GMM은 이러한 문제를 보완하기 위해 차분 방정식에 더해 수준 방정식을 함께 추정한다. 이 방정식에서는 차분 방정식과 달리 변수의 1차 차분 시차값을 도구변수로 사용한다. 예를 들어, 수준 방정식의 RI_{it-1} 에 대한 도구변수로 ΔRI_{it-1} 를 사용한다. 이러한 방법을 통해 System-GMM은 도구변수의 정보량을 확대하여 변수의 시계열적 지속성이 강한 경우에도 도구변수의 식별력을 유지하고 동태적 내생성을 통제할 수 있다. 다만, System-GMM 추정 결과의 신뢰성을 확보하기 위해서는 도구변수의 타당성과 오차항의 자기상관에 대한 검증이 필요하다. 이 연구에서는 Arellano-Bond의 AR(2) 검정을 통해 오차항의 2계 자기상관을 확인하고 Hansen J-검정을 통해 도구변수의 과식별 제약 조건을 확인하였다. 2단계 IV-GMM 분석은 Stata18의 xtivreg2 명령어를, System-GMM 분석은 xtabond2 명령어를 통해 수행하였다. 도구변수는 내생변수에 대해 2기 지연된 시차변수를 사용하였으며, System-GMM 추정에서는 도구변수의 과다 사용 문제를 완화하기 위해 collapse 옵션을 통해 시점별로 생성되는 도구변수를 축약하였다.

2. 분석 대상 및 변수

이 연구의 분석 대상은 우리나라를 포함한 OECD 24개국¹⁾이며, 분석기간은 2000년부터 2022년이다. 분석대상 국가와 기간은 지역 간 격차, 재정분권, 정부의 질과 관련된 주요 지표의 가용성, 측정 주기, 자료의 질을 종합적으로 고려하여 선정하였다. 또한 이 연구의 주요 변수인 재정분권과 정부의 질은 국가별 제도적·정치적 맥락에 따라 상당한 차이를 보일 수 있다. 이에 재정분권 수준에 차이가 있을 수 있는 연방국가와 단일국가 여부를 고려하고 정부의 질 측면에서 이질성이 예상되는 체제전환국가와 비체제전환국가 여부를 고려하여 분석 대상을 설정하였다. 이 연구는 Kyriacou et al.(2015)이 1980년대부터 2000년대 초반의 자료를 활용한 것과 달리 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹 등 주요 거시경제적 충격이 포함된 최근 자료를 분석함으로써 주요 변수 간의 관계를 보다 최근의 정책 환경에서 검증하였다. 또한 기존 연구와 달리 우리나라를 분석 대상에 포함하여 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 있어 우리나라에의 시사점을 도출하고자 하였다.

이 연구의 주요 변수는 지역 간 격차, 재정분권, 정부의 질로 모든 변수는 국가 간 비교 가능성을 위해 선행연구(Kyriacou et al., 2015, 2017)에서 사용한 정의와 측정 방식을 최대한 준용하였다. 먼저, 지역 간 격차는 국가 내 지역 간 경제력 차이를 나타내는 지표로 이 연구에서는 인구 가중 변이계수(population-weighted coefficient of variation, PW-CV)를 통해 측정하였다. 이 지표는 국가 간 비교연구에서 지역 규모 차이에 따른 왜곡을 줄이면서 지역 간 격차를 측정할 수 있는 방식으로 널리 활용되어 왔다(Lessmann, 2009; Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010; Kyriacou et al., 2015). PW-CV는 단순한 1인당 지역내총생산(gross regional domestic product, GRDP)의 표준편차가 아니라, 각 지역의 인구 비중을 가중치로 반영하여 산출한 지표이다. 따라서 인구 규모가 작은 지역의 특이값이 전체 불균형 지수를 과도하게 왜곡하는 문제를 완화하고 대도시 지역의 높은 경제력이 많은 인구수로 인해 1인당 기준에서 상대적으로 축소되어 나타나는 문제를 해결한다. 수식을 살펴보면 PW-CV는 전체 지역의 평균 1인당 GRDP(\bar{y})를 기준으로 각 지역의 1인당 GRDP(y_i)가 평균에서 얼마나 벗어나 있는지를 측정하는 과정에서 해당 지역의 인구 비중(p_i)을 반영한다. 이로 인해 인구 규모가 큰 지역의 경제력 편차($\bar{y} - y_i$)는 불균형 지수에 상대적으로 크게 반영되는 반면, 인구가 적은 지역의 특이값은 제한적으로 반영된다. PW-CV 값은 0과 1 사

1) 분석대상 국가는 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 대한민국, 덴마크, 독일, 멕시코, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 아일랜드, 오스트리아, 호주, 영국, 이탈리아, 체코, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 헝가리이다.

이의 값을 가지며 0에 가까울수록 지역 간 경제력이 균등함을 의미한다.

$$PW-CV = \frac{1}{y} \left[\sum_{i=1}^n p_i (\bar{y} - y_i)^2 \right]^{1/2}$$

재정분권은 중앙정부로부터 지방정부에 이양된 재정 권한의 정도를 의미한다. 이 연구에서는 재정분권의 핵심을 지방정부의 자체적인 재원 조달 능력으로 보고 세입분권(revenue decentralization) 수준을 통해 측정하였다. 세입분권은 일반정부 총세입 대비 지방정부의 자체세입 비중으로 정의되며 이전재원은 제외하였다. 세입분권 자료는 우리나라를 제외하고 OECD Fiscal Decentralization Database에서 수집하였다. 우리나라의 경우 OECD 통계에 수록되어 있지 않아 행정안전부 「지방재정연감」 결산자료를 활용하여 OECD 기준에 따라 지방세와 세외수입의 합으로 지방정부 자체세입을 산정하였다.

마지막으로 정부의 질은 국가의 제도적 역량과 행정의 투명성을 포괄하는 개념으로 이 연구에서는 Political Risk Services Group에서 제공하는 International Country Risk Guide(ICRG) 자료를 활용하였다. ICRG는 부패, 법과 질서, 관료제의 질 등 국가별 변수에 대한 전문가 집단의 평가를 바탕으로 구성되며, 해당 평가의 대상은 중앙·광역·지방 수준을 포괄한다(Kyriacou et al., 2015). 따라서 ICRG는 국가 수준의 지표이지만 지방정부를 포함한 공공부문 전반이 공유하는 제도적·행정적 환경을 보여주는 대리변수로 활용될 수 있다. 또한 제도주의적 관점에서 국가의 법적 체계와 행정 규범은 하위 정부의 행위와 의사결정을 규율하는 상위의 제도적 맥락을 형성하므로 국가 수준의 정부의 질은 지방정부의 제도적 조건을 설명하는데에도 유용하다. 이 연구에서는 선행연구의 측정 방식을 따라 ICRG의 세 가지 하위 지표를 활용하여 정부의 질을 구성하였다. 구체적으로 부패(corruption), 법과 질서(law and order), 관료의 질(bureaucratic quality)을 각각 0과 1 사이의 값으로 정규화한 후 이를 합산하여 0에서 3 사이의 값을 갖는 종합 지수를 구성하였다. 해당 지표는 값이 클수록 정부의 제도적 역량과 거버넌스 수준이 높음을 의미한다.

이와 함께 이 연구에서는 생략 변수 편익(omitted variable bias)을 최소화하기 위해 선행 연구에서 재정분권, 지역 간 격차, 정부의 질과 관련된 것으로 나타난 변수들을 통제변수로 고려하였다. 우선 개별 국가의 경제발전 수준을 통제하기 위해 1인당 GDP를 고려하였다. 선행연구에서는 재정분권이 제도 운영 비용을 수반하여 상대적으로 부유한 국가에서 용이할 수 있다고 하는 한편, 소득 수준의 증가가 중앙정부 차원의 재분배, 사회복지, 인프라에 대한 수요를 확대하여 중앙집권을 강화할 가능성도 제기하였다(Wallis and Oates, 1988; Panizza,

1999; Letelier, 2005). 또한 소득 수준이 높은 국가는 지역 간 격차를 완화할 수 있는 정책 집행 역량을 보유할 가능성이 크고(Lessmann, 2009), 교육 수준과 문해율의 향상이 정부의 질 개선으로 이어질 수 있다(Treisman, 2000).

다음으로 무역 개방도를 통제변수로 포함하였다. 선행연구에 따르면 무역 확대와 경제 통합은 지역 간 비교우위를 강화하여 경제 활동의 공간적 집중을 심화시키는 경향이 있으며 그 결과 지역 간 격차가 확대될 수 있다(Giannetti, 2002; Petrakos et al., 2005; Rodríguez-Pose, 2012). 특히 지역별 산업 구조와 생산성의 차이가 큰 국가일수록 이러한 효과는 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있다. 또한, 국가 간 경제 통합은 지역 간 비대칭적 충격의 발생 가능성을 높여 이에 대한 중앙정부 차원의 재분배 정책 요구를 증대시킬 수 있다(Stegarescu, 2009). 즉, 무역 개방도는 지역 간 격차를 확대하는 한편 재정분권을 제약할 수 있다. 한편, 무역에 더 많이 노출된 국가는 지속적인 경쟁 압력에 직면하여 행정 효율성 제고 및 정책 역량의 강화 등 정부의 질 개선과 연관될 수 있다(Ezcurra, 2012).

이와 함께 국가 내 민족적 분절성(ethnic segregation)이 통제변수로 포함되었다. 선행연구에 따르면 민족 집단이 지리적으로 분리될수록 자원 배분에 대한 합의가 어려워 지역 간 격차가 지속·심화될 수 있다(Kyriacou et al., 2015). 이러한 맥락에서 특정 지역에 집중된 민족 집단은 더 큰 자치권이나 재정적 권한을 요구할 가능성이 있으며, 이 경우 높은 민족적 분절성은 재정분권 수준을 확대하는 방향으로 작용할 수 있다(Panizza, 1999; Alesina and Spolaore, 2005). 한편, 중앙정부는 이러한 요구가 사회적 분열로 이어질 가능성을 우려하여 재정분권을 제한하려 할 수 있다(Arzaghi and Henderson, 2005). 나아가 높은 민족적 분절성은 정부의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 민족적 분절성이 높을 경우 사회적 신뢰가 약화되고 유권자들은 정책 성과가 아닌 민족적 정체성에 기반해 정치적 선택을 할 가능성이 있다(Alesina and Zhuravskaya, 2011). 이러한 경향은 정치적 책임성과 행정 효율성 등 정부의 질을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

이 밖에도 사회주의 체제에서 자본주의 체제로의 전환을 경험한 국가들의 특수성을 고려하기 위해 체제전환 여부를 나타내는 더미 변수를 포함하였고, 공공부문 규모가 큰 국가에서 재정적·행정적 역량을 바탕으로 지역 간 격차를 완화하기 수월하다는 논의(Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010)를 고려하여 경상 지출과 공공 투자를 포함하였다. 또한 경제 성장과 지역발전에 주요한 역할을 하는 것으로 알려진 인적 자본과 민간 투자를 각각 평균 교육 이수 연수와 GDP 대비 민간 투자 비율로 측정해 통제변수에 포함하였다.

〈표 2〉 주요 변수 및 정의

구분	변수명	정의	출처
종속 변수	지역 간 격차	국가 내 지역 간 1인당 GRDP 격차를 나타내는 인구 가중 변이계수	OECD Gross Domestic Product-Regions
독립 변수	세입분권	일반정부 총수입 대비 지방정부 자체세입 비율	OECD Fiscal Decentralisation Database, 지방재정연감
조절 변수	정부의 질	부패, 법과 질서, 관료제의 질 수준을 각각 0과 1 사이로 정규화한 후 이를 합산한 지표	Political Risk Services International Country Risk Guide
통제 변수	1인당 GDP	구매력평가(PPP) 기준을 적용한 1인당 실질 GDP (2020년 기준)	OECD Regions and Cities Database
	공공투자	GDP 대비 일반정부 공공투자 비중	OECD National Accounts at a Glance
	민간투자	GDP 대비 민간부문의 총고정자본형성 비중	
	정부지출	GDP 대비 일반정부 경상지출 및 경상이전지출	IMF World Economic Outlook
	무역개방도	실질 GDP 대비 수출·수입 합계 비율	World Bank World Development Index
	인적자본	25세 이상 인구의 평균 교육년수	UNDP Human Development Index
	전환경제	사회주의 체제에서 자본주의 체제로 전환 여부	La Porta et al. (1999)
	민족분절성	국가 내 지역 간 민족·언어 구성의 분리 정도를 나타내는 인구 가중 변이계수	Alesina and Zhuravskaya (2011)

IV. 분석 결과

1. 재정분권과 정부의 질이 지역 간 격차에 미치는 영향

재정분권과 정부의 질이 지역 간 격차에 미치는 영향을 살펴보기 위해 먼저 세입분권, 정부의 질, 그리고 두 변수의 상호작용항을 포함한 기본 모형을 추정하였다. 〈표 3〉은 연도별 패널자료와 4년 단위 평균자료를 각각 활용한 FGLS 추정 결과이다. 4년 평균자료는 단기적 경기 변동의 영향을 완화하고 보다 구조적인 관계를 확인하기 위한 목적에서 활용되었다. 분석 결과를 살펴보면 주요 설명변수인 세입분권은 연도별 자료와 4년 평균자료를 활용한 분석에서 모두 지역 간 격차와 유의한 음(-)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세입

분권이 지역 간 격차 완화와 관련될 수 있음을 시사한다. 특히 연도별 패널자료와 4년 평균자료를 활용한 분석 모두에서 일관된 결과가 나타나 두 변수의 관계가 단기적 경기 변동에 크게 좌우되지 않는 것으로 나타났다. 다음으로 정부의 질은 지역 간 격차와 유의한 음(-)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 제도적·행정적 역량이 상대적으로 높은 국가에서 지역 간 격차가 낮은 경향이 있음을 의미한다. 한편, 세입분권과 정부의 질의 상호작용항은 유의한 양(+)의 값으로 나타나 세입분권의 지역 간 격차 완화 효과가 정부의 질 수준이 높아질수록 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 FGLS 분석 결과

구분	연도별 자료			4년 평균 자료		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
세입분권(RD)	-0.212*** (0.035)	-0.236*** (0.033)	-0.663*** (0.162)	-0.254*** (0.057)	-0.217*** (0.056)	-0.785** (0.341)
정부의 질(GQ)		-0.020*** (0.006)	-0.051*** (0.012)		-0.044*** (0.014)	-0.084*** (0.027)
RD×GQ			0.168*** (0.062)			0.223* (0.131)
1인당 GDP	0.003 (0.016)	-0.008 (0.016)	-0.017 (0.017)	-0.008 (0.029)	-0.026 (0.028)	-0.018 (0.029)
민간투자	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)
정부지출	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)
공공투자	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.004)	-0.005 (0.004)	-0.006 (0.004)
무역개방도	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
인적자본	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.005 (0.003)	-0.000 (0.005)	-0.001 (0.005)	-0.002 (0.005)
전환경제	0.139*** (0.022)	0.145*** (0.018)	0.141*** (0.017)	0.145*** (0.033)	0.146*** (0.027)	0.146*** (0.027)
민족분절성	0.362*** (0.082)	0.383*** (0.072)	0.407*** (0.070)	0.317** (0.128)	0.350*** (0.110)	0.366*** (0.109)
N	537	537	537	142	142	142

주: 괄호 안의 값은 robust standard errors를 의미하고 *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서의 통계적 유의성을 나타냄.

한편 이러한 결과는 역인과성을 고려하지 못하는 한계가 있다. 즉, 기존의 지역 간 격차 수준이 재정분권의 확대나 제도적 개혁을 유도했을 가능성을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 2단계 IV-GMM과 System-GMM 추정을 추가적으로 실시하였다. 먼저 2단계 IV-GMM 결과를 살펴보면 세입분권과 정부의 질은 모두 지역 간 격차에 유의한 양(+)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 이는 앞선 FGLS 분석에서 도출된 결과와는 상반된 결과로 역인과성을 통제하는 과정에서 주요 변수의 추정치가 조정된 것으로 볼 수 있다. 세입분권과 정부의 질의 상호작용항은 유의한 음(-)의 값으로 나타나 정부의 질이 높아질수록 세입분권의 지역 간 격차 확대 효과가 점차 약화되는 것으로 나타났다.

다음으로 System-GMM 추정 결과를 살펴보면 종속변수인 지역 간 격차의 시차항은 시계열적 지속성이 있는 것으로 나타나 동태적 분석의 필요성이 확인되었다. 주요 설명변수에 대한 추정 결과는 전반적으로 2단계 IV-GMM과 일치하였고 FGLS와는 명확히 구분되었다. 즉, System-GMM 분석에서도 세입분권은 지역 간 격차를 확대하는 방향으로 나타난 반면 정부의 질은 이러한 효과를 완화하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부의 질이 낮은 국가에서는 세입분권이 지역 간 격차를 확대하는 반면, 일정 수준 이상의 정부의 질이 갖춰진 국가에서는 그 효과가 완화될 수 있음을 시사한다.

이어서 System-GMM 추정의 적합성을 검증하기 위해 Arellano-Bond 자기상관 검정과 과식별 제약에 대한 Hansen 검정을 실시하였다. 차분 오차항에 대한 AR(2) 검정 결과는 통계적으로 유의하지 않아 차분 오차항이 2차 시차의 오차항과 상관되지 않은 것으로 나타났다. 이는 차분 방정식에서 도구변수로 활용된 종속변수 및 내생 설명변수의 시차값들이 오차항과 상관되지 않는다는 것을 의미한다. 또한 Hansen 검정 결과, 이 연구의 도구변수 집합은 외생성 가정을 만족하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 2단계 IV-GMM / System-GMM 분석 결과

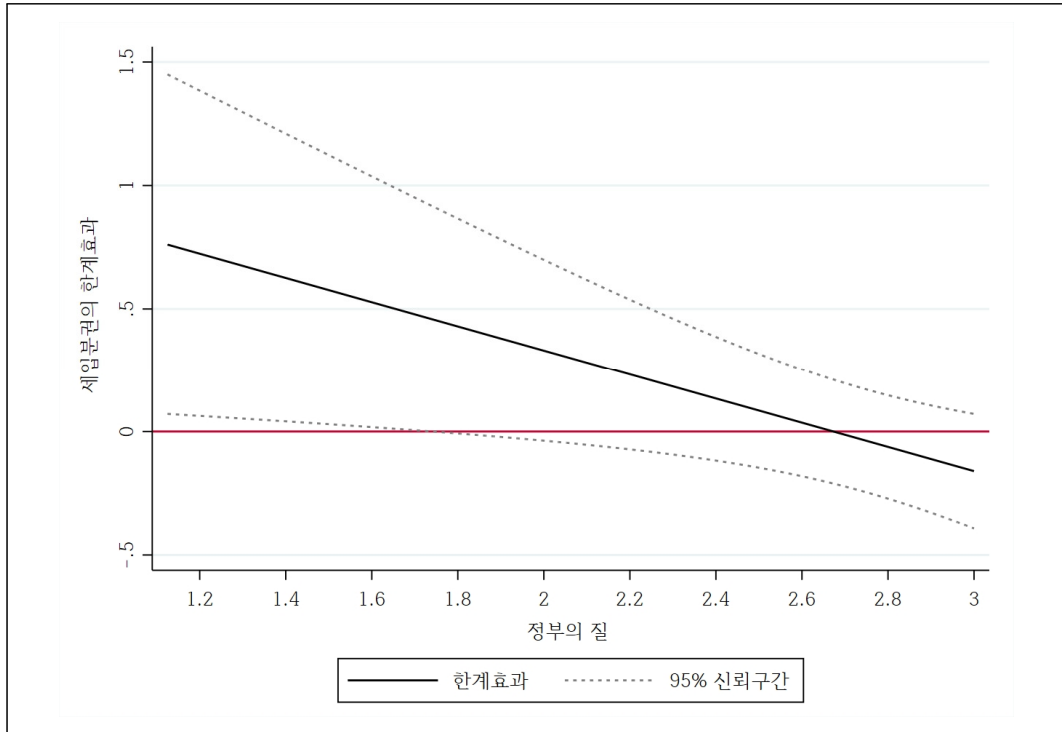
	2단계 IV-GMM	System-GMM
세입분권(RD)	1.320* (0.739)	1.313** (0.577)
정부의 질(GQ)	0.246*** (0.092)	0.083** (0.042)
RD×GQ	-0.739** (0.329)	-0.491** (0.206)
1인당 GDP	0.007 (0.028)	-0.027 (0.026)

	2단계 IV-GMM	System-GMM
민간투자	-0.002** (0.001)	-0.001 (0.001)
정부지출	-0.002** (0.001)	0.000 (0.000)
공공투자	0.004* (0.003)	0.003 (0.004)
무역개방도	-0.000* (0.000)	0.000 (0.000)
인적자본	0.005 (0.006)	0.001 (0.006)
전환경제	-	-0.007 (0.015)
민족분절성	-	-0.095 (0.097)
AR(1)	-	-2.152**
AR(2)	-	-0.350
Hansen J-test	-	5.613
N	495	513

주: 괄호 안의 값은 robust standard errors를 의미하고 *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서의 통계적 유의성을 나타냄.

〈그림 2〉는 주요 결과의 해석을 돕기 위해 System-GMM 추정결과를 바탕으로 정부의 질 수준에 따른 세입분권의 지역 간 격차 한계효과를 시각적으로 나타낸 것이다. 그림에 따르면 정부의 질이 낮은 구간에서는 세입분권이 지역 간 격차를 심화시키는 반면 정부의 질 수준이 높아질수록 그 효과는 감소하여 약 2.67 이상에서는 지역 간 격차를 완화하는 방향으로 전환된다. 즉, 세입분권의 지역 간 격차 완화 효과는 충분히 높은 수준의 정부의 질이 확보된 경우에만 나타나는 것으로 볼 수 있다. 예를 들어, 상대적으로 분석기간 평균 정부의 질 수준이 낮은 멕시코, 이탈리아, 그리스, 슬로바키아, 헝가리 등은 세입분권 확대가 지역 간 격차를 심화시키는 구간에 해당한다. 반면, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 네덜란드 등 정부의 질 수준이 높은 국가들에서는 세입분권 확대가 지역 간 격차를 완화하는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 우리나라의 경우 분석기간 평균 정부의 질 지수는 약 2.06으로 전체 24개 분석대상 국가 중 하위 7번째 수준에 해당한다. 따라서 이 연구결과를 통해 볼 때, 정부의 질이 현 수준에 머무를 경우 우리나라에서의 추가적인 세입분권 확대는 지역 간 격차를 완화하기보다 심화할 수 있다.

〈그림 2〉 정부의 질 수준에 따른 세입분권의 지역 간 격차 한계 효과



2. 강건성 검정

선행연구에 따르면 재정분권은 저소득 국가에서 지역 간 격차를 확대하는 반면 고소득 국가에서는 그 영향이 완화되거나 제한적으로 나타나는 경향이 있다(Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010; Lessmann, 2012). 문제는 경제발전 수준이 높은 국가에서 정부의 질 또한 높은 경향이 있어 이를 명시적으로 고려하지 않을 경우 재정분권의 차별적 효과가 정부의 질에 기인하는 것인지 경제적 여건과 결합된 다른 요인에 의한 것인지 구분하기 어렵다는 점이다. 이에 따라 이 연구는 세입분권과 1인당 GDP 간 상호작용항을 명시적으로 통제한 후 정부의 질의 조절 효과를 분석하였다.

먼저 2단계 IV-GMM 분석 결과를 보면 세입분권이 지역 간 격차에 미치는 영향은 국가 경제 수준과 정부의 질에 의해 복합적으로 조절되는 것으로 나타났다. 구체적으로 세입분권과 1인당 GDP 간 상호작용항은 유의한 양(+)의 값으로 나타나 경제 발전 수준이 높을수록 세입분권의 지역 간 격차 확대 효과가 강화되는 것으로 나타났다. 또한, 세입분권과 정부의 질 간

상호작용항은 유의한 음(-)의 값으로 나타나 소득 수준을 통제한 이후에도 정부의 질은 재정분권의 효과를 조절하는 주요 요인으로 확인되었다. 다만 2단계 IV-GMM 분석은 정태적 모형으로 과거의 지역 간 격차 수준이 현재에 미치는 영향을 고려하지 못하는 한계가 있다. 이에 System-GMM 분석을 통해 세입분권과 1인당 GDP 간 상호작용항을 포함한 동태적 분석을 실시하였다. 분석 결과, 세입분권의 단독 계수와 1인당 GDP와의 상호작용항은 모두 유의하지 않은 것으로 나타난 반면, 세입분권과 정부의 질의 상호작용항은 여전히 유의한 음(-)의 값으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 경제 발전 수준을 고려한 상호작용 효과는 정태적 모형에서 유의하게 나타났으나 System-GMM 분석에서는 소멸된 반면, 정부의 질과 세입분권 간의 조절 효과는 모형 설정에 관계없이 일관되게 나타났다. 이는 재정분권의 지역 간 격차 효과를 설명하는 데 있어 국가의 경제 수준보다 정부의 제도적·행정적 역량이 주요한 요인임을 시사한다.

〈표 5〉 강건성 검정 결과

구분	2단계 IV-GMM	System-GMM
세입분권(RD)	-2.709* (1.545)	2.520 (2.216)
RD×GDP	0.430** (0.173)	-0.127 (0.168)
정부의 질(GQ)	0.284*** (0.097)	0.093*** (0.033)
RD×GQ	-0.974*** (0.365)	-0.472** (0.190)
1인당 GDP	-0.053 (0.036)	-0.005 (0.030)
민간투자	-0.002** (0.001)	-0.000 (0.001)
정부지출	-0.002*** (0.001)	-0.000 (0.000)
공공투자	0.004* (0.003)	0.002 (0.003)
무역개방도	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
인적자본	0.001 (0.005)	0.007 (0.005)
전환경제	-	-0.004 (0.012)

구분	2단계 IV-GMM	System-GMM
민족분절성	-	-0.027 (0.094)
AR(1)	-	-2.340**
AR(2)	-	-0.401
Hansen J-test	-	5.158
N	495	513

주: 괄호 안의 값은 robust standard errors를 의미하고 *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서의 통계적 유의성을 나타냄.

V. 결론

이 연구는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 효과가 정부의 질 수준에 따라 어떻게 달라지는지 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 재정분권, 정부의 질, 그리고 두 변수의 상호작용항을 포함한 패널 모형을 설정하고 FGLS, 2단계 IV-GMM, System-GMM 등 다양한 추정 기법을 적용하여 내생성과 동태적 특성을 단계적으로 통제하였다. 특히 기존 연구와 달리 우리나라를 분석 대상에 포함하고 최근 자료를 활용하여 주요 변수의 관계를 재검토한데 의의가 있다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기본 모형에 기반한 FGLS 분석에서는 세입분권과 정부의 질이 모두 지역 간 격차를 완화하는 방향으로 추정되었으나 이러한 결과는 역인과성과 지역 간 격차의 동태적 지속성을 충분히 반영하지 못한 한계를 지닌다. 둘째, 내생성을 고려한 2단계 IV-GMM과 동태적 특성을 반영한 System-GMM 분석에서는 세입분권이 단독으로는 지역 간 격차를 확대하는 경향을 보였으며 정부의 질은 이러한 부정적 효과를 완화하는 조절 요인으로 작용하였다. 다만 이러한 완화 효과는 정부의 질이 일정 수준 이상인 경우에 한정되는 것으로 나타났다. 셋째, 기존 논의를 바탕으로 국가의 경제 발전 수준에 따라 재정분권의 효과가 차별적으로 나타나는지 검증하였으나 동태적 모형에서는 해당 효과가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 확인되었다.

이러한 결과는 재정분권의 지역 간 격차 효과를 설명하는데 있어 국가의 경제 발전 수준보다 정부의 제도적·행정적 역량이 주요한 역할을 수행함을 시사한다. 즉, 정부의 질이 낮은 국가에서는 재정분권이 중앙정부의 재분배 기능 약화, 지방정부의 행정 역량 부족 등과 결합되어 지역 간 격차를 심화시킬 수 있는 반면, 정부의 질이 높은 국가에서는 지방정부의 책임성과 정책 효율성을 제고함으로써 지역 간 격차를 완화하는 방향으로 작용할 수 있다. 이는 재

정분권의 효과가 제도적 맥락에 강하게 의존한다는 기존 논의를 실증적으로 뒷받침하는 결과이다.

이러한 연구 결과는 우리나라의 재정분권 정책에 중요한 시사점을 제시한다. 분석 기간 동안 우리나라의 정부의 질 수준은 OECD 24개 국가 중 18위로 전반적으로 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면 부패 통제는 19위, 법과 질서는 18위, 관료제의 질 역시 18위로 나타나 제도적·행정적 역량 전반에서 개선이 필요한 상황이다. 이러한 점을 고려할 때, 현 시점에서의 추가적인 세입분권 확대는 지역 간 격차를 완화하기보다 오히려 심화시킬 가능성이 있다. 따라서 재정분권을 추진함에 있어 단순한 재정 권한 이양에 초점을 맞추기보다 뇌물 수수나 정실 인사와 같은 부패를 축소하고 법·제도의 공정성을 제고하는 한편, 공무원의 역량·전문성·책임성을 강화하는 등 정부의 질을 선행적으로 개선하는 노력이 필요하다.

이와 더불어 우리나라의 대표적 형평화보조금인 보통교부세 제도의 운영 방식도 함께 재검토될 필요가 있다. 세입분권의 확대가 불가피한 흐름이라면 이에 따라 확대될 수 있는 지역 간 재정력 격차를 완화하기 위한 재정조정제도의 기능은 더욱 중요해질 수 밖에 없다. 그러나 정부의 질이 충분히 담보되지 않은 상태에서의 재정 지원은 지방정부의 도덕적 해이나 비효율적 재정 운용으로 이어질 수 있다. 따라서 향후 보통교부세 산정방식에는 세입 확충이나 세출 절감과 같은 재정성과 중심의 자체노력뿐 아니라 부패 통제, 재정집행의 투명성, 행정의 책임성 및 전문성 등 지방정부의 질적 역량을 반영하는 인센티브 요소를 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 홍근석. (2025). 「재정분권, 지역 간 격차, 정부 질의 영향 관계 분석」. 한국지방행정연구원 미발간 보고서.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401.
- Alesina, A., & Spolaore, E. (2005). *The Size of Nations*. MIT Press.
- Alesina, A., & Zhuravskaya, E. (2011). Segregation and the quality of government in a cross section of countries. *American Economic Review*, 101(5): 1872-1911.
- Arellano, M., & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.
- Arzaghi, M., & Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*, 89(7): 1157-1189.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90(2): 135-139.
- Baum, C. F., Schaffer, M. E., & Stillman, S. (2003). Instrumental variables and GMM: Estimation and testing. *The Stata Journal*, 3(1): 1-31.
- Blöchliger, H., Bartolini, D. & Stossberg, S. (2016). *Does fiscal decentralisation foster regional convergence?*. OECD Economic Policy Paper 2016 No. 17. OECD.
- Blundell, R., & Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87(1): 115-143.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
- Cai, H., & Treisman, D. (2005). Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization, and public policy. *American Economic Review*, 95(3): 817-830.
- Canaleta, C. G., Pascual Arzoz, P., & Rapun Garate, M. (2004). Regional economic disparities and decentralisation. *Urban Studies*, 41(1): 71-94.
- De Winter, L., & Türsan, H. (Eds.). (1998). *Regionalist Parties in Western Europe* (pp.

- 190-235). London: Routledge.
- Ezcurra, R. (2012). Is there a link between globalization and governance?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(5): 848-870.
- Ezcurra, R., & Pascual, P. (2008). Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning A*, 40(5): 1185-1201.
- Giannetti, M. (2002). The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?. *European Economic Review*, 46(3): 539-567.
- Governatori, M., & Yim, D. (2012). *Fiscal decentralisation and fiscal outcomes (No. 468)*. Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Hung, N. T., & Thanh, S. D. (2022). Threshold effects of fiscal decentralization on income inequality: Evidence from Vietnam. *Cogent Business & Management*, 9(1): 2111851.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. (2002). *Growth without governance*. Policy Research Working Paper No. 2928. The World Bank.
- Keen, M., & Marchand, M. (1997). Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics*, 66(1): 33-53.
- Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2015). Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 94(1): 89-107.
- Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2017). Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 51(6): 945-957.
- Le Gales, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press.
- Lessmann, C. (2009). Fiscal decentralization and regional disparity: Evidence from cross-section and panel data. *Environment and Planning A*, 41(10), 2455-2473.
- Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: An empirical analysis. *Environment and Planning A*, 44(6): 1363-1388.
- Letelier, L. (2005). Explaining fiscal decentralization. *Public Finance Review*, 33(2): 155-183.
- Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A. H. (2008). Measuring regional authority. *Regional*

- and Federal Studies*, 18(2-3): 111-121.
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9): 1597-1616.
- Moreno, L. (2001). *The Federalization of Spain*. London, Portland, OR: F. Cass.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46(2): 237-243.
- Olson, M. (1969). The principle of "fiscal equivalence": The division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, 59(2): 479-487.
- Panizza, U. (1999). On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 74(1): 97-139.
- Petrakos, G., Rodríguez-Pose, A., & Rovolis, A. (2005). Growth, integration, and regional disparities in the European Union. *Environment and Planning A*, 37(10): 1837-1855.
- Petrovito, F., Pozzolo, A. F., Resce, G., & Scialà, A. (2023). Fiscal decentralization and income (re) distribution in OECD countries' regions. *Structural Change and Economic Dynamics*, 67: 69-81.
- Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Rodden, J. & Rose-Ackerman, S. (1997). Does federalism preserve markets? *University of Virginia Law Review*, 83(7): 1521-1572.
- Rodríguez-Pose, A. (2012). Trade and regional inequality. *Economic Geography*, 88(2): 109-136.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5): 619-644.
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2005). On the 'economic dividend' of devolution. *Regional Studies*, 39(4): 405-420.
- Sacchi, A., & Salotti, S. (2016). A comprehensive analysis of expenditure decentralization and of the composition of local public spending. *Regional Studies*, 50(1): 93-109.
- Stegarescu, D. (2009). The effects of economic and political integration on fiscal

- decentralization: Evidence from OECD countries. *The Canadian Journal of Economics*, 42(2): 694-718.
- Stossberg, S., Bartolini, D., & Blöchliger, H. (2016). *Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers No. 1331.
- Tabellini, G. (2010). Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, 8(4): 677-716.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.
- Wallis, J. J., & Oates, W. E. (1988). Decentralization in the public sector: An empirical study of state and local government. In *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* (pp. 5-32). University of Chicago Press.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press.
- World Bank. (1999). *Entering the 21st century world development report 1999/2000*. World Bank: Washington, DC.

홍근석: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 지방분권, 지방자치 등이다. 최근 논문으로는 '지방재정조정제도의 지역 간 재정 격차 완화 효과 분석(2025)', '보통교부세의 제도적 변화에 대한 고찰(2025)', '공유재산관리기금 활성화 방안 연구(2025)' 등이 있다(hong0582@krila.re.kr).

김연준: University of Kentucky에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국행정연구원 정부업무평가 지원센터에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 정부 간 재정관계, 지역균형발전 등이다. 최근 논문으로는 'Do intergovernmental interactions increase government spending?(2026)', 'Assessing the economic impact of innovative cities(2025)' 등이 있다(yun@kipa.re.kr).

