

## 재정분권이 지역경제 성장에 미치는 효과

### 세입 측면의 재정분권을 중심으로

#### | 요약 |

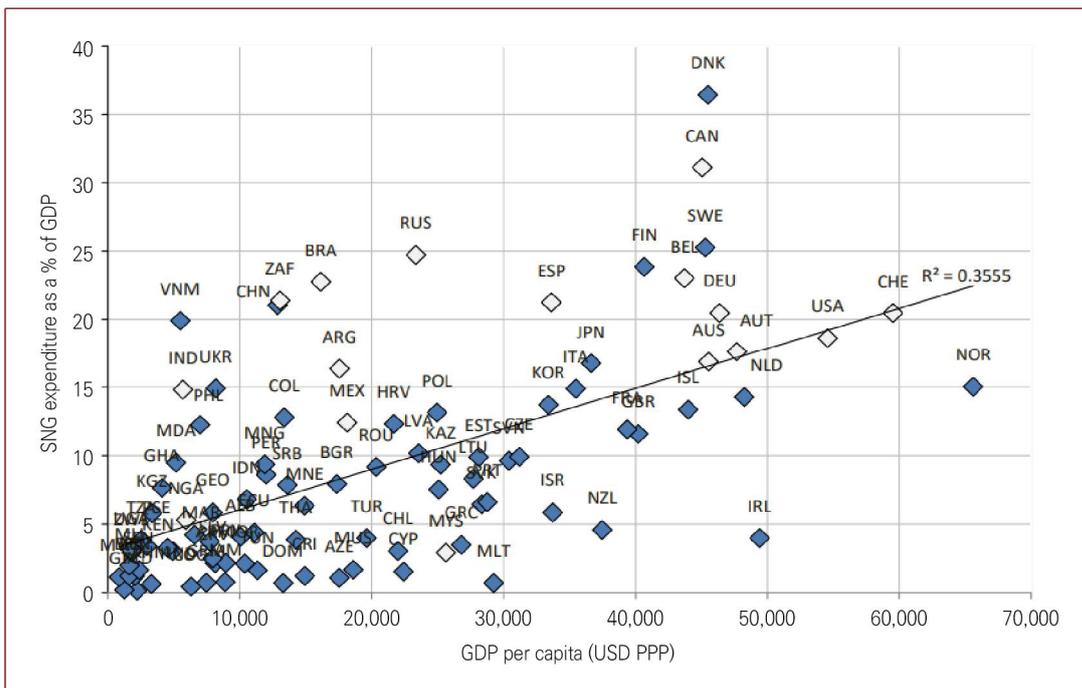
- 중앙정부에서 지방정부로 재정·행정력의 권한을 이양하는 분권화는 주요 선진국에서 경제 성장과 더불어 관측되는 세계적인 추세
  - 우리나라도 지방시대 국정목표 실현을 위해 과거 별개로 추진되던 균형발전과 자치분권을 연계하여 '지역주도적 분권형 균형발전'을 추진 중
- 이론적 측면에서 재정분권이 지역경제 성장에 미치는 효과는 일률적이지 않으나, 국내외 다수의 실증연구는 긍정적 영향을 의미하는 양(+)의 상관관계를 시사
- 우리나라 자료를 바탕으로 재정자립도를 재정분권의 정도로 사용하여 분석한 결과, 재정자립도와 1인당 GRDP 및 GRDP 간에는 유의한 양(+)의 상관관계
  - 도구변수 추정에서도 재정자립도가 1%포인트 증가하면 1인당 GRDP와 GRDP가 각각 0.75%, 0.98% 증가
  - 자원 유형별 분석 결과, 자체재원의 1% 증가는 1인당 GRDP 0.15~0.19% 증가 및 GRDP 0.28~0.35% 증가와 유의한 상관관계가 존재하는 것으로 추정
- 이는 지방정부의 책임과 권한을 모두 반영하는 자체재원의 크기와 비중이 지역경제 발전에 중요한 요인임을 시사
  - 즉, 지방정부의 재정 확보 및 사용에 대한 권한과 책임을 점차 확대하는 방향으로 국세를 지방세로 이양하는 방식의 재정분권을 추진하여 지역주도적 균형발전을 촉진할 필요가 있음.
- 지역주도형 재정분권을 위해서는 지방정부의 신(新)세수 및 세외수입 발굴 노력이 반영될 수 있는 법·제도 개선 역시 필요

※ 본고는 산업연구원(2023), 「지역주도형 혁신성장 기반의 신성장산업 육성방안: 이슈와 쟁점, 준칙과 정책」을 요약·정리한 원고임.

■ 중앙에서 지방정부로 세계적인 분권화 경향 가운데 우리나라 또한 지방분권을 추진 중

- 지난 50년간 주요국에서는 중앙에서 지방정부로의 재정·행정의 분권화(decentralization)가 진행되었는데, 특히 선진국을 중심으로 분권화 경향이 뚜렷하게 나타남.<sup>1)</sup>
  - OECD(2016)에 따르면 1인당 GDP와 지방정부 지출의 GDP 비중 사이에 뚜렷한 양(+)의 상관관계가 존재(<그림 1> 참조)

<그림 1> 국가별 1인당 GDP와 지방정부 지출의 GDP 비중



자료: OECD/UCLG(2016), Kim & Dougherty(2018)에서 재인용.<sup>2)</sup>

주: 파란색은 연방제 국가를 나타냄.

- 우리나라도 1인당 국민총소득(GNI)이 2만 달러를 넘은 2000년대 중반부터 지방분권의 이슈가 대두되면서, 지방정부로 중앙정부의 사무 및 권한 이양을 활발하게 추진<sup>3)</sup>
  - ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 균형발전을 위한 국정목표로 추진 중인 현 정부는 지방분권을 중앙주도형이 아닌 지역주도형 정책으로 추진 중
  - 이는 분권의 주체인 지방정부를 중심으로 관련 정책을 추진하고, 중앙정부는 이를 지원하는 방식으로 지방분권 정책을 추진하겠다는 의미

1) Ahmad, E.(2006), *Handbook of fiscal federalism*, Edward Elgar Publishing.

2) Kim, J. and S. Dougherty(eds.)(2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris/KIPF, Seoul, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>.

3) 노무현 정부부터 문재인 정부까지 2,300여 건의 사무가 중앙정부에서 지방정부로 이양된 것으로 파악됨. 김현호·최지민·전성만 (2022), 「지방분권과 지역균형발전 기초연구」, 한국지방행정연구원 참조.

- 지방분권은 크게 행정적·정치적 권한의 이양을 의미하는 행정·정치분권과 재정 관련 권한의 이양을 의미하는 재정분권(fiscal decentralization)으로 구분 가능
  - 재정분권이란 ‘중앙정부에서 지방정부로 재정책임을 이양하는 행위를 총칭하는 말’로 정의되나<sup>4)</sup>, 본고에서는 ‘국세의 지방세 이양’을 포괄하는 지방정부 자체재원을 높이는 방향으로의 재정분권을 의미하는 협의의 개념으로 사용<sup>5)</sup>
  - 본고에서는 재정분권이 우리나라 지역경제에 미치는 효과를 정량적으로 분석하여 향후 지방분권 정책에 대한 시사점을 도출

### ■ 재정분권의 경제적 효과는 다양한 요인에 의해 결정

- 분권화된 공공재 공급 방식을 통해 특정 조건이 성립하는 경우 경제 주체의 후생 손실 없이 사회적 후생이 증가하는 이른바 파레토 개선(Pareto improvement)이 가능
  - 지방정부는 주민 또는 지역 고유의 자원에 정보의 우위(information advantage)를 지녀 중앙정부보다 지역 내 공공재를 효율적으로 공급 가능
  - 각 지역이 다양한 공공재를 공급하는 경우, 개인들이 각자의 선호에 가장 적합한 지역으로 이동하여 사회적 후생이 증가<sup>6)</sup>
  - 또한 인구에 대한 지역 간 경쟁 또는 다른 지역의 효율적 정책에 대한 학습효과(learning effects)로 인해 각 지역 공공재 공급의 효율성이 증가
- 적절하지 않은 방식으로 재정분권이 이루어지는 경우, 다음과 같은 부정적 효과가 발생
  - 정부의 과도한 다층화로 인해 너무 작은 수준의 정부가 공공재를 공급하게 되면, 작은 범위로 인한 규모의 경제(economy of scale)의 상실이 발생
  - 또한 복잡한 행정구조로 인해 모니터링이 어려운 경우 지방정부의 부패(corruption) 등 비효율이 발생할 수 있고, 이를 방지하기 위한 모니터링 비용도 과도하게 발생
  - 한편, 각 지역에서 기업 유치를 위한 무리한 세율 인하 등 과도한 경쟁이 발생하는 경우, 정작 지역주민에게 필수적인 공공재의 질과 양 저하 가능성이 존재

### ■ 재정분권의 경제적 효과에 관한 선행연구는 전반적으로 양(+의 상관관계)를 시사

- 재정분권의 효과를 분석한 다수의 선행연구에서, 분권의 정도가 높을수록 지역경제 성과가 좋게 나타나는 긍정적인 경향이 존재
  - 국가 간 비교를 수행한 선행연구들을 살펴보면, 최근 시점으로 갈수록 재정분권과 경제성장 간에 양(+의 상관관계)가 나타나는 경향이 있음(〈표 1〉 패널 A).

4) 기획재정부 시사경제용어사전의 ‘재정 분권화’를 참고하였음.

5) 김현아·조임곤(2020), 「재정분권과 지역 간 경제력 격차 및 인구이동에 관한 연구」를 준용하였음.

6) 이를 ‘Tiebout sorting’이라고 함.

- 국내 지역 간 비교를 통해 분석한 결과에 따르면, 대체로 재정분권은 경제성장, 지역 간 소득격차, 고용률 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인(〈표 1〉 패널 B)

〈표 1〉 재정분권과 경제성장에 관한 주요 선행연구

출처	표본	주요 종속변수	주요 결론
패널 A - 국가 간 비교			
Rodríguez-Pose & Krøijer (2009)	16개 개도국	경제성장	-
권오성(2009)	20개 선진국, 10개 개도국	경제성장	선진국 +, 개도국 -
Thornton(2007)	OECD 19개국(1980-2000)	경제성장	관계없음
Bodman(2011)	OECD 18개국(1981-1998)	경제성장	관계없음
조민경 & 김렬(2013)	Meta analysis	경제성장	+
Gemmell et al.(2013)	OECD 23개국(1972-2005)	경제성장	세입분권 + 세출분권 -
Baskaran & Feld(2013)	OECD 23개국(1975-2008)	경제성장	관계 없음 또는 -
Blöchliger(2013) Blöchliger & Égert(2013)	1995-2010	경제성장, 생산성, 자본투자, 교육성과	경제성장 + (비선형) 자본투자 +, 교육성과 +
Asatryan & Feld(2014)	OECD 23개국(1975-2000)	경제성장	관계없음
Baskaran et al.(2016)	Meta analysis	경제성장/지역 간 격차	일관된 결론 없음
Filippetti & Sacchi(2016)	OECD 21개국(1970-2010)	경제성장	행정분권 +, 정치분권 +
Martínez-Vázquez et al. (2017)	Survey paper	경제성장, 거시경제 안정성, 재정 지속가능성, 지역 간 격차, 소득불평등	전반적으로 +
Kim & Dougherty(2018)	OECD 29개국(1995-2014)	경제성장	+
Hanif et al.(2020)	15개 연방제 개도국 (2000-2015)	경제성장	+
Nam & Song(2020)	15개 선진국 (한국 기준 소득 상위 국가)	경제성장	재정자립도 + 세입분권 -, 세출분권 +
Rodríguez-Pose & Muštra (2022)	EU 266 NUTS2 regions (2000-2015)	경제성장	+ (지방정부역량에 비해)
패널 B - 국내 지역 간 비교			
최원익(2008)	14개 광역자치단체 (1993-2003)	경제성장	관계없음
김성배(2011)	1989-2007	지역 간 격차 완화	재정분권 +, 행정분권 - 정치분권 -
김익섭 & 이선호(2013)	16개 광역자치단체 (2003-2011)	경제성장	+
임응순(2016)	16개 광역자치단체 (2003-2013)	고용률	세입분권 관계없음 세출분권 +
Park et al.(2019)	16개 시도(1998-2015) 228개 시군구(2005-2015)	경제성장	시도 단위 세입분권 + 시군구 단위 관계없음
임태경(2019)	16개 광역자치단체 (2007-2017)	경제성장	관계없음
이서희(2020)	226개 시군구(2012-2018)	재정집행성과	+
강황목 & 남창우(2020)	17개 광역자치단체 (2011-2017)	지역 간 격차 완화, 재정효율성	지역 간 소득격차 감소 재정효율성 +
Kim et al.(2022)	2007-2016	정부 신뢰도	+

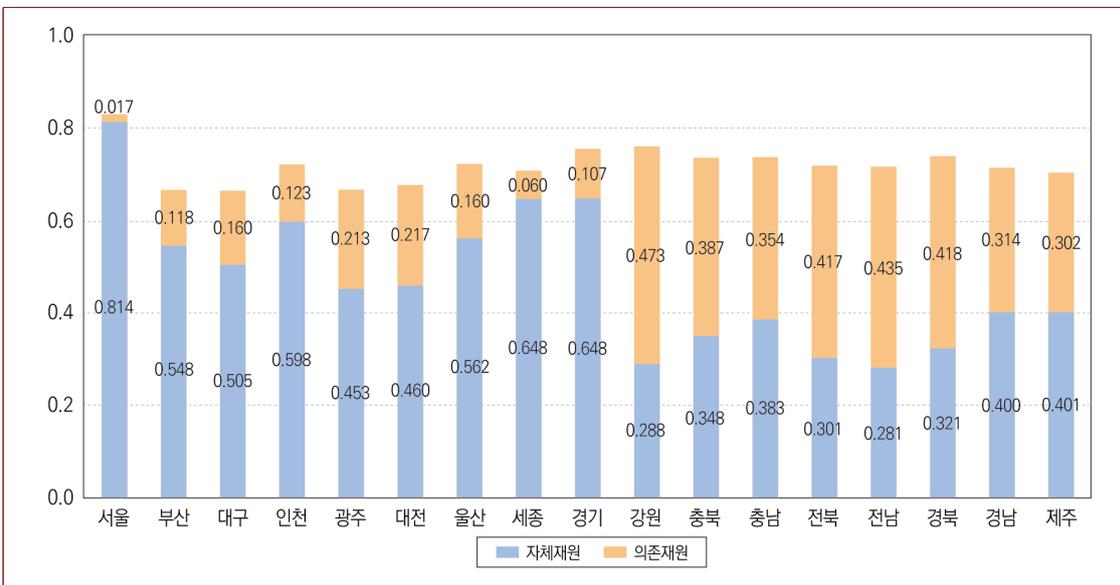
자료: 산업연구원(2023), 「지역주도형 혁신성장 기반의 신성장산업 육성방안: 이슈와 쟁점, 준칙과 정책」.

주: +는 양의 상관관계, -는 음의 상관관계를 의미.

■ 재정분권 정도의 측정지: 재정자립도와 재정자주도

- 지방정부의 재정력을 통해 재정분권 정도를 측정하는 대표적인 지표로 재정자립도와 재정자주도를 들 수 있음.
  - 재정자립도란 지방자치단체(이하 지자체)가 ‘스스로 조달하는 예산의 비중’을 의미하며, 전체예산에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중으로 계산
  - 재정자주도란 지자체의 ‘재량으로 사용할 수 있는 예산의 비중’을 의미하며, 전체예산 중 자체재원과 의존재원(지방교부세+조정교부금) 합계의 비중으로 산출
- 재정자립도와 재정자주도는 모두 재정분권 정도의 지표로 널리 사용되지만, 분권의 방향에 있어 두 지표 사이에 중요한 차이가 존재
  - 재정력이 취약한 지자체가 다수인 상황에서 분권화를 위해서는 지방교부세 등을 통한 지방세입 확충이 중요하다는 일반재원주의 입장은 재정자주도를 재정분권 지표로 선호
  - 반면, 지역에 권한과 책임이 동시에 부여되는 재정분권을 지향하는 자주재원주의 측면에서는, 지방세 등 자체재원의 비중에 초점을 맞춘 재정자립도를 선호
- 국세 대비 지방세의 비중이 작으며 지자체 간 재정력 차이가 큰 우리나라의 상황을 고려할 때, 본 분석에서는 지역주도성의 반영에 적합한 지표인 재정자립도를 활용

〈그림 2〉 시도별 자체재원과 의존재원의 비중(2020)



자료: 통계청 자료를 이용하여 저자 작성.7)

주: 위 그림에서 막대그래프 높이는 각 지역 재정자주도, 파란색과 빨간색 높이는 각각 전체예산에서 자체재원, 의존재원 비중을, 숫자는 전체예산에서 각 재원의 비중을 의미.

7) 통계청, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>

- 재정자립도의 경우 지역별 격차가 크나 서울을 제외한 대부분 지자체의 재정자립도는 70% 수준인데, 이는 지자체 예산 중 중앙정부가 재원의 부족분을 보충해주는 의존재원의 비중이 높기 때문(그림 2) 참조)
- 자체재원의 경우 첫째, 지역 간 상당한 편차가 존재하며, 둘째, 재정 운용의 권한인 '지역자율성'과 재정 확충의 책임성인 '지역주도성'을 더 잘 반영하므로, 본고에서는 재정자립도를 재정분권의 지표로 분석에 활용

▣ 재정자립도가 높을수록 지역경제 성과가 좋게 나타남.

- 실증 분석에서는 지방정부의 재정 확보(세입)와 사용(세출)에 있어 자율성의 정도를 독립변수로 하여, 이들 변수가 생산 측면의 지역경제 성과에 미치는 영향에 초점
  - 재정분권의 정도는 재정자립도로 측정하였으며, 2008~2020년 사이 우리나라의 시도 단위 패널자료를 구축하여 분석에 활용
  - 경제규모, 인구이동 등 지역경제 성과에 영향을 미치는 요소를 통제하기 위해, 지역별·연도별 고정효과(fixed effects) 및 총예산규모, 어메니티수준 등을 회귀분석에 반영
- 구축한 자료를 분석한 결과, 지방정부의 예산 운용에서 지역주도성이 높을수록 지역경제 성과가 높아질 수 있음을 발견(〈표 2〉 참조)

〈표 2〉 지자체의 재정자립도와 지역경제 성과

		log(1인당 GRDP)			log(GRDP)		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
재정자립도		0.362**	0.751*	0.420*	0.553*	0.983*	0.597*
log(전체예산)		-0.527	-0.607	-0.619	-0.177	-0.221	-0.198
log(전체예산) <sup>2)</sup>		0.0266	0.0311**	0.0269	0.0226	0.0254	0.0183
기타 통제변수		0	0	0	0	0	0
도구변수		X	0	X	X	0	X
어메니티	1주성분	0.0412**	0.0500***	X	0.0197	0.0232	X
	2주성분	X	0.00504	X	X	-0.0190	X
	전체변수	X	X	0	X	X	0
시도별 고정효과		0	0	0	0	0	0
연도별 고정효과		0	0	0	0	0	0
표본 수		195	195	195	195	195	195

자료: 산업연구원(2023), 「지역주도형 혁신성장 기반의 신성장산업 육성방안 연구: 이슈와 쟁점, 준칙과 정책」.

주: 1) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1을 나타내며, 지면 관계상 표준오차, R squared는 생략.

2) 지역별 지방선거 투표율을 도구변수로 사용하였으며, 자세한 내용은 산업연구원(2023), 「지역주도형 혁신성장 기반의 신성장산업 육성방안: 이슈와 쟁점, 준칙과 정책」을 참고.

- 재정자립도 1%포인트 증가는 1인당 GRDP의 0.37~0.75% 증가, GRDP의 0.55~0.98% 증가와 유의한 상관관계가 있으며, 내생성(endogeneity) 완화를 위해 도구변수를 사용한 추정에서도 재정자립도 1%포인트 증가는 1인당 GRDP의 0.75%, GRDP의 0.98% 증가 효과를 가짐(〈표 2〉의 (2), (5) 참조).
- 재원 유형별로 지역경제 성과에 미치는 영향을 분석한 결과에서도 책임과 권한이 모두 부여된 성격의 재원은 그렇지 않은 재원에 비해 지역경제 성과 향상에 효과적
  - 자주성의 정도에 따라 지방정부의 책임과 권한하에 자율적으로 운용할 수 있는 ‘자체재원’, 책임은 상대적으로 약하나 운용 권한이 부여된 ‘의존재원’, 책임과 권한이 모두 약한 ‘비자주재원’으로 분류
  - 자체재원 1% 증가는 1인당 GRDP 0.15~0.19% 증가, GRDP 0.28~0.35% 증가와 유의한 상관관계가 존재하는 반면, 의존재원과 비자주재원의 증가는 1인당 GRDP와 GRDP 모두 통계적으로 유의한 수준의 상관관계가 없는 것으로 추정(〈표 3〉 참조)

〈표 3〉 지자체의 재원 유형에 따른 지역경제 성과 영향

종속변수	log(1인당 GRDP)			log(GRDP)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
log(자체재원)	0.186***	0.186***	0.150**	0.318***	0.346***	0.281***	
log(의존재원)	0.0213	0.0212	0.00884	0.0623	0.0680	0.0424	
log(비자주재원)	0.0498	0.0498	0.00640	0.0619	0.0643	-0.0254	
기타 통제변수	0	0	0	0	0	0	
어메니티	1주성분	0.0388**	0.0387**	X	0.0138	0.0198	X
	2주성분	0.000375	X	X	-0.0210	X	X
	전체변수	X	X	0	X	X	0
시도별 고정효과	0	0	0	0	0	0	
연도별 고정효과	0	0	0	0	0	0	
표본 수	195	195	195	195	195	195	

자료: 산업연구원(2023), 「지역주도형 혁신성장 기반의 신성장산업 육성방안: 이슈와 쟁점, 준칙과 정책」.

주: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1을 나타내며, 지면 관계상 표준오차, R squared는 생략.

### ■ 지역주도형 재정분권의 실효성을 제고하기 위해서는 지방정부의 재정 책임·권한 확대 방향의 권한 이양과 더불어 지방정부의 역량 강화가 필요

- 분석결과 및 선행연구 결론을 종합하면, 지역주도성 향상을 통한 지역발전을 위해서는 지금보다 지방정부의 재원 확보 및 사용에 대한 자율성이 더 확대될 필요가 있음.
  - 재정자립도가 높을수록 지역경제 성과가 나아지며, 재원의 유형별로도 지방정부의 책임과 권한이 동시에 부여된 자체재원 증가가 지역경제 성과 향상에 효과적으로, 지방정부 책임과 권한이 동시에 부여된 예산을 확대하면 지역경제 성장이 높아질 수 있음.

- 즉, 국세의 지방세 이양을 통한 지방정부의 세입 권한 확대를 통해 책임과 권한을 부여하는 재정분권화 방향이 지역경제 성과에 도움이 될 것으로 기대
  - 다만, 권한의 이양이 과도한 경우 지역 간 재정 불균형을 심화할 수 있으므로, 중앙의 이전 지출과 함께 적절한 수준의 재정자립도를 목표로 할 필요가 있음.<sup>8)</sup>
- 한편, 지방정부의 자원 확보 및 사용에 대한 자율성 확대의 효과를 제고하기 위해서는 이를 관리하는 지방정부의 역량이 매우 중요
  - 지방정부의 역량 증대 없이 단순 권한 확대만 이루어질 경우, 효과적인 정책 및 사업의 개발·시행 효율성이 나타나기 어려우므로, 인적자원의 고도화나 조직 체계·문화의 개선 등 점진적인 정부 역량 강화 과정을 재정분권의 속도에 맞추어 실현할 필요
- 국세의 지방세 이양 확대와 함께 중앙정부 차원의 효율적인 모니터링 방안도 모색할 필요
  - 권한의 확대는 지방정부 차원의 부패 등 비효율을 유발할 수 있으므로 이를 방지하기 위한 모니터링 체계가 필요하나, 이는 재정분권 확대에 의한 사회적 편익 대비 적절한 비용 수준에서 이루어져야 할 것임.

**▣ 자체자원 확대를 위해서는 지방정부의 새로운 세수 발굴 노력을 촉진할 수 있는 방향으로 유인을 제공하는 적절한 법·제도 개선이 필요**

- 지방세와 세외수입으로 구성된 자체재원의 확대를 위해서는 국세의 지방세 이양 외에도 세목 신설 관련 권한과 새로운 세외수입 발굴 및 행정 효율화 노력 등이 중요
  - 현행 지방세법상 세목이 정해져 있어 지방정부의 새로운 세수 발굴에 한계
    - 예를 들면, 과거 환경보전분담금이나 지역자원시설세 범위를 각 지역 실정에 맞게 확대하는 방안 등이 논의된 바 있으나 아직 법·제도적 반영이 미흡한 상황
- 국가 전체의 공익을 침해하지 않는 범위에서 자체재원의 확대를 위한 지방정부의 새로운 세수 발굴 노력을 촉진할 수 있는 적절한 법·제도 마련이 필요한 시점

서성민 지역정책실 | 부연구위원 | econ21seo@kiet.re.kr | 044-287-3077

백승민 지역산업·입지실 | 부연구위원 | sbaek@kiet.re.kr | 044-287-3843

8) 현재의 지방정부 재정자립도 수준에서 크게 변화하지 않는 수준에서 점진적인 국세의 지방세로의 이양이 필요하며, 지방교부세와 조정교부금 배분의 조정을 통한 재정자립도 수준 조정이 필요할 것으로 보임.