「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 161-188
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.7

재정분권이 부패에 미치는 영향

김 애 진

국문요약

본 연구는 재정분권이 부패 감소에 어떠한 영향을 미치는지를 검토하고자 하는 목적으로 기초 지방자치단체의 청렴도 지수, 세입비중, 세출비중 패널자료를 이용하여 패널 FGLS 분석을 실시하였다. 보다 정치한 분석을 위해 자치단체 통합, 자치단체 유형별로 구분하여 분석하였다. 통합분석 결과 세입비중은 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 지수와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났으나, 세출비중은 종합청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 자치단체 유형별 분석결과, 시·군·구 중 자치단체 규모가 상대적으로 큰 "시"의 경우 세입비중은 외부청렴도, 내부청렴도 지수와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타난 반면, 자치단체 규모가 상대적으로 작은 "군"의 경우 세입비중과 외부청렴도 지수는 정(+)의 상관관계, 세출비중은 종합청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

세입비중은 세입에 대한 자율성이 인정되는 자체수입만을 반영한 지표이다. 즉, 세입비중과 세출비중의 지표 차이는 지방교부세의 내재 여부에 기인한다. 지방교부세와 같은 이전재원은 지방자치단체의 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부 재량적 판단 등에 의해 지원된다. 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반할 수 있다.

그러므로 재정분권은 자체세입 확충, 신세원 발굴 등 자주재원 확충에 무게를 싣는 방향으로 추진되어야 한다. 무엇보다 중요한 것은, 재정분권은 지방 스스로 재정운용을 주도하고, 그 결과에 책임을 지는 방향으로 틀이 구축되어야 한다는 점이다.

주제어: 재정분권, 지방교부세, 국고보조금, 지방정부, 부패

Ⅰ. 서론

세계 각국의 정부개혁과 행정개혁 거버넌스 체계가 중앙정부 중심에서 지방정부[1] 중심으로 변화하고 있다. 중앙정부가 독점하던 권력에 대한 회의감과 정부실패 때문에 중앙정부에 대한 불신이 나타났고, 그 결과 중앙정부에 집중된 책임과 권한을 지방으로 이양해야 한다는 움직임이 조성되었기 때문이다.

1) 「지방자치법」에 따르면 '지방자치단체'라는 표현을 쓰는 것이 타당하다. 그러나 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부와의 관계를 설명하는 취지에서 지방정부라는 표현을 병행하여 사용하였다.

한편, 1990년대 이후부터 UN, OECD APEC, G20 등 주요 국제기구와 경제협의체는 반부패 작업반 구성과 행동계획 채택을 통해 부패 방지를 위한 국제공조를 강화하고 있다. 우리나라도 이에 발맞추어 2001년 「부패방지법」을 제정하고, 2002년 부패방지위원회를 설립하였다. 2008년에는 「부패방지법」를 폐지하고, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 "부패방지권익위법")을 제정하였으며, 국민권익위원회 설립을 통해 매년 공공기관 청렴도를 측정하고 있다.

일반적으로 부패는 정책형성과 공공활동을 왜곡시키고 사회에 대한 신뢰성을 저하시켜 공동체의 존립기반을 위태롭게 한다(Goudie & Stasavage, 1998). 특히 지방자치단체장의 부패는 지방정부를 운영하는 관리자의 도덕적 결함에서 발생하기 때문에, 지방자치 발전과 지역주민의 삶의 질을 저해하는 요인으로 간주된다. 행정안전부 자료에 따르면, 1995년 지방자치제도가 부활한 이후 20년간 처벌 받은 광역 및 기초 단체장은 102명으로, 해당 기간에 당선된 단체장(1230명)의 8.3%에 달하는 것으로 조사되었다.[2][3] 이들은 대부분 부패·횡령 혐의로 처벌받았으며, 이와 같은 상황은 지방정부의 부패현상이 심각하다는 것을 직접적으로 보여준다.

과거 중앙집권적인 통치구조에서 탈피하고, 성숙한 지방자치를 구현하기 위해서는 지방에 책임과 권한을 이양하는 분권이 추진되어야 한다. 지방정부의 자율성을 높이기 위하여 특히 재정분권 확대의 필요성이 커지고 있다(하혜수, 2009). 실질적인 지방자치를 위한 핵심적인 수단으로 재정분권이 손꼽히는 이유는 재정분권을 통해 지방재정의 투명성의 투명성과 책임성을 확보할 수 있기 때문이다(문광민, 2017: 2). 그렇다면, 재정분권은 지방재정의 투명성, 즉 청렴도 제고에 긍정적인 영향을 미치는가. 본 논문은 재정분권이 지방자치단체의 청렴도 제고, 즉 부패 감소에 미치는 영향에 대해 주목하였다.

재정분권에 대한 기존연구는 주로 재정분권과 경제성장의 관계(Tanzi, 1996; Davoodi & Zou, 1998; Gurgur & Shah, 2000; Akai & Sakata, 2002; Marinez-Vazquea & McNab, 2003)에 초점을 두고 있다.[4] 주지한바와 같이 재정분권은 지방 스스로 재정운영을 주도하여 자율과 책임의 지방재정 틀을 구축하는 것이다. 그리고 재정 자율성은 지방재정 투명성과 책임성 제고를 통해 증대된다. 그러나 재정분권이 지방재정 자율성 증대를 위한 핵심 수단이라는 사실은 공감하면서도, 재정분권이 부패에 미치는 영향에 대한 연구는 상대적으로 도외시한 경향이 있다. 또한, 재정분권은 부패를 감소시킨다는 주장(Fisman & Gatti, 2002; Arikan, 2004)과 오히려 부패를 심화시킨다(Prud'homme, 1995; Huther & Shah, 1998)는 상반된 연구결과가 제시되고 있어, 재정분권과 부패 관계에 대한 일관된 연구결과가 도출되지 않고 있다. 즉, 지금까지 재정분권에 관한 연구는 주로 재정분권과 경제성장, 재정분권과 지역 간 격차에 관한 연구가 다수였고, 분석대상도 주로 광역시·

2) 민선 1기(1995년~1998년) 단체장이 3명, 2기(1998년~2002년) 19명, 3기(2002~2006년) 27명, 4기(2006년~2010년) 31명, 5기(2010년~2014년 22명

3) "끊이지 않는 이권개입·비리…지자체장 102명 중도 하차", 한국경제, 2014년 6월 4일자 기사, http://news.hankyung.com/article/2014060467701?nv=o(최근검색일: 2018.9.29.)

4) 재정분권이 경제성장을 증가 또는 감소시키고 이것이 부패로 연결된다는 부분은 본 연구의 논의를 벗어나기 때문에 논의하지 않는다.

도에 머물렀던 한계가 있다.

이에 본 연구는 재정분권이 부패에 미치는 영향을 Panel FGLS 분석을 이용하여 분석하였다. 보다 정치한 분석을 위해 자치단체 통합, 자치단체 유형별로 구분하여 분석하였다.

실증연구를 위한 분석대상은 우리나라 시·군·구 226개 지역으로 설정하였다. 국가 간 비교연구는 각 국가의 사회적 맥락에 대한 변이 조정에 한계가 있기 때문에 국내 연구를 통해 이를 통제하였다(최정열, 2015: 162). 분석시기는 지방자치단체 청렴도 지수의 동일성이 확보되는 2013년부터 2017년까지 5년이다. 2012년 전까지는 청렴도 측정 대상 지방자치단체가 달라 시계열적 균형을 확보하기가 어려웠기 때문이다.[5)]

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 재정분권의 개념과 부패의 개념을 고찰한다. 그리고 변수선정을 위해 재정분권 지표에 관한 선행연구와 재정분권과 부패 관계에 관한 선행연구를 검토할 것이다. 제Ⅲ장에서는 부패 측정과 재정분권 측정을 위한 변수를 선정하고, 분석모형과 분석방법을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 재정분권 통계분석과 재정분권이 부패에 미치는 영향 결과를 제시한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 도출할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 재정분권에 관한 이론적 논의

1) 재정분권의 개념

분권에 대해서는 학자마다 다르게 정의하고 있다. Touqueville은 행정분권(administrative decentralization), 정부분권(government decentralization) 등과 같은 용어를 혼용하여 사용하였고, Minis & Rondinelli(1989)는 공간, 시장, 행정 등 3가지 분권으로 구분하였다. 송상훈(2011)은 분권을 정치적 분권화, 행정적 분권화, 재정적 분권화를 구분하며, 지방분권은 이들을 모두 포괄하는 개념이라고 설명하였다.

Tiebout(1956)과 Oates(1972)는 분권화 정리[6)]를 통해 재정분권화 이론을 제시해왔다. 재정분권을 정의함에 있어 무엇보다 중요한 것은, 지방재정과 국가재정의 환경 및 특성이 상이하다는 것을

5) 종속변수인 공공기관 청렴도의 측정은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제27조의2에 따라 2002년부터 실시하고 있다. 2002년도에는 71개 공공기관을 대상으로 실시하였으며, 이 중 지방자치단체는 시·도 16개가 대상이었다. 2003년 77개 공공기관(시·도 16개), 2004년 313개 공공기관(지방자치단체 250개), 2005년 325개 공공기관(지방자치단체 241개), 2006년 304개 공공기관(지방자치단체 214개), 2007년 333개 공공기관(지방자치단체 213개) 등 연도별로 청렴도 측정의 대상이 되는 지방자치단체가 변동되었다.

6) 분권화 정리는 일부 주민들에게 한정되어 소비되는 공공재의 경우, 중앙정부보다 해당 지방정부가 공급하는 것이 더 효율적이며, 이처럼 다양한 지방정부가 파레토 효율적으로 공공재를 공급하게 되면 사회 전체 효용이 극대화 된다는 것이다. 분권화 정리에 대해서는 이론적 논의 부분에서 보다 자세히 정리하였다.

인식하는 것이다(Fisher, 2016). 분권과 마찬가지로, 재정분권에 대해서는 학자마다 달리 정의하고 있는데, 일반적으로 중앙정부가 지방정부에 세입·세출 등에 관한 재정적 권한과 책임성을 이양하는 것을 의미한다. 즉, 재정분권의 핵심은 지방정부가 재정 자율성(fiscal autonomy)을 확보하는 것이라 할 수 있다.

특히, Oates(1972)는 '분권화 정리'를 통해 지역의 특색과 지역주민의 선호를 반영하여 공공재를 공급하는 것이 후생수준이 더 크다는 점을 강조하였다. 또한, Tiebout(1956)은 '발로 하는 투표(voting with one's feet)' 모형을 통해, 주민이 거주 지역을 선택할 수 있는 분권체제를 설명하고 있다. 이들은 중앙정부와 지방정부를 주민들의 후생을 극대화 시켜주며, 주어진 권한과 책임을 합리적으로 사용하는 존재로 인식하고 있다.

재정분권에 대해서는 크게 긍정적인 시각과 부정적인 시각으로 구분할 수 있다. 먼저 재정분권에 대한 긍정적인 시각은 분권화가 지방정부의 운영 자율성을 제고하고, 이를 통해 책임성을 향상시킨다는 것이다(Bird, 1993; Wolman & McCormick, 1994, Patas, 2001). 또한, 분권화는 지방공공재 공급의 효율성을 증진시키고, 지역경제 성장을 촉진시킨다고 주장한다(Ludema & Wooton, 2000; Anderson & Forslid, 2003; Baldwin & Krugman, 2004). 특히 Oates(1977)는 지방정부는 주민과 근접하기 때문에 지역경제를 통한 자체수입 확보가 가능하였다.

그러나 일부 학자들은, 분권화는 지방정부의 재정운용에 대한 통제력을 약화시켜 지방재정 적자 등 거시경제 안정성을 저해할 수 있다고 주장한다(Davoodi & Zou, 1998; Litvack외, 1998, McNab, 2001). 또한, 지역 간 소득격차를 증가시켜 불평등을 야기한다고 지적하는 학자도 있다(Martínez-Vázquez & McNab, 2003; Rodríguez-Pose and Gill, 2004; Kanbur & Zhang, 2005). 특히, 개발도상국의 재정분권화 정책은 지역 간 재정격차를 심화시키고, 공공재 공급에 비효율성을 초래하여 중앙정부의 힘을 약화시키기 때문에 득보다 실이 많다고 주장하는 연구자도 있다(Prud'homme, 1994; Tanzi, 1996).

2) 재정분권 지표에 관한 선행연구

Oates(1985)는 재정분권을 세입분권과 세출분권으로 구분하여 측정하였다. 그리고 각 지표는 총 정부수입 대비 지방정부 수입비율과 총 지출대비 지방정부 지출비율로 측정하였다. 그러나 IMF(2001), Ebel & Yilmaz(2003), Akai & Sakata(2005) 등에서 세입분권은 이전재원을 포함하고, 세출분권은 조건부 보조금을 제외하여 측정하였다. 이들은 재정분권 지표에 지방정부 자율성을 반영함으로써 보다 실질적으로 재정분권을 측정하고자 노력하였다.

한편, 국내연구에서 최병호·정종필(2001), 이용모(2004)는 세입분권 지표를 측정할 때 탄력세율을 고려하였고, 세출분권 지표 측정 시에는 조건부 보조금과 무조건부 보조금을 고려하여 측정하였다. 임성일(2003)과 홍준현(2003)은 지방세 비중을 고려하여 재정분권을 측정하였다. 그리고 최정열(2015)은 IMF(2001), Ebel & Yilmaz(2003), Akai & Sakata(2005) 등과 마찬가지로 지방정부 자율성을 반영하여 세입분권과 세출분권을 측정하였다.

본 연구도 재정분권을 세입과 세출 측면으로 나누어 분석하였다. 그리고 IMF(2001), Ebel & Yilmaz(2003), Akai & Sakata(2005), 최정열(2015)과 마찬가지로 중앙정부 이전재원을 고려하여 재정분권 지표를 측정하였다.

〈표 1〉 재정분권 지표에 관한 선행연구

연구자	재정분권 측정지표
Oates(1985), Wasylenko(1987), Davoodi & Zou(1998)	- 세입분권: 총 정부수입 대비 지방정부 수입 비율 - 세출분권: 총 지출 대비 지방정부 지출 비율
Prud'homme(1990), Marlow(1989)	- 국세와 지방세의 비율 - 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율 - 중앙정부 재정지원금과 지방자체재원의 비율
IMF(2001), Ebel & Yilmaz(2003), Akai & Sakata(2005)	- 세입분권: 지역별 중앙정부의 수입(이전재원)과 지방정부의 자체수입의 합에서 그 지역의 자체수입이 차지하는 비중 - 세출분권: 각 지역에 대한 총 정부지출에서 지방정부의 지출(지방정부지출-조건부 보조금)이 차지하는 비중
최병호·정종필(2001), 이용모(2004)	- 세입분권화: 자치단체 지방세입 중 탄력세율제도 적용세목 수입 / 중앙정부의 총 조세수입 - 세출분권화: (자치단체 세출 - 조건부 보조금) / (중앙정부 세출 - 무조건부 보조금)
임성일(2003)	- 세입분권: 총 조세수입 중 지방세 비중 - 세출분권: 총 정부지출 중 지방지출 비중
홍준현(2006)	- 세입분권: 조세총액 중 지방세 비율 - 세출분권: 정부지출 중 지방지출 비율
이영·현진권(2006)	- 전체 재정규모(세입·세출기준)에서 지방정부가 차지하는 비율
최정열(2015)	- 세입분권: 지역별 중앙정부의 수입(이전재원)과 지방정부의 자체수입의 합에서 그 지역의 자체수입이 차지하는 비중 - 세출분권: 각 지역에 대한 총 정부지출에서 지방정부의 지출(지방정부지출-조건부 보조금)이 차지하는 비중

자료: 이상용·하능식(2007), 홍근석(2013), 최정열(2015), 문광민(2017)을 바탕으로 보완

2. 재정분권과 부패의 관계

1) 부패의 개념

1990년대 이후, 세계 각국은 민주화와 분권화의 시류를 경험하면서 자국의 부패문제에 관심을 가지게 되었다. 뿐만 아니라, UN, APEC, G20, OECD, World Bank 등 주요 국제기구와 경제협의체도 부패방지를 위한 행동계획을 채택하고 반부패 활동을 위한 국제공조를 강화하였다. 부패에 관한 연구는 대다수가 부패의 원인을 규명하는데 집중하고 있다(Treisman, 2002). 그러나 부패를 도덕적 일탈로 규정하고 부패의 원인 분석에 치중한 결과, 부패가 여러 조건들로 인해서 발생하는 현상이라는 사실을 간과하고 있다.

부패에 대한 정의는 부패 연구의 화두이며, 학자마다 다르게 정의내리고 있다. "정부의 권한과 자원의 남용"(Key, 1937: 5), "개인의 영리영달을 위해 공공적 역할에 부여된 임무로부터 벗어난 행

위"(Nye, 1967: 419), "독점과 재량의 합에서 책임성을 뺀 것"(Klitgaard, 1988), "비윤리적이고, 불법적인 행위"(Meier & Holbrook, 1992: 136), "공직자가 그 지위를 사용하여 개인적인 이익을 취하는 행위"(Huther & Shah, 2000; Treisman, 2000; Kaufmann et al., 2004) 등 다양하다.

일반적으로 부패란, 사회가 정한 도덕적 기준으로부터의 일탈을 의미하는 비윤리적인 현상을 의미한다(Khan, 1999). 그러나 시대적 상황에 따라 부패를 정의하는 기준은 상이하다. 1800년대에는 도덕적 관점에서 부패를 판단하였으며, 부패를 개인의 속성에서 기인하는 것으로 보았다. 이후 1900년대에는 조직과 기관의 관점에서, 개인의 행위가 조직이나 사회가 정한 규범에서 벗어난 것을 부패로 정의하였다. 현대에 와서는 법률과 규정 위반 행위를 부패로 판단하기 시작하였고, 사익이나 공익의 변화와 같은 요인들을 동시에 고려하고 있다(Warren, 2004).

특히, Heidenheimer(1970)는 부패를 공직중심의 개념, 시장체계의 개념, 공익중심의 개념 등 세 가지로 범주화하였다. 공직중심의 개념은 부패를 좁은 의미로 해석하여, 공직자가 개인의 이익을 위해 공직에 부여된 규범적 의무로부터 일탈하는 행위로 보는 것이다. 그리고 시장체계의 개념에서는 부패를 공직자가 공직을 이용하여 자신의 합리적 효용을 극대화하는 행위로 정의한다. 마지막으로 공익중심의 개념은 부패를 넓게 해석하여 공무원이 공익에 반해서 특정인에게 편익을 제공하는 행위로 보고 있다.

학문적으로는 World Bank가 정의한 부패 개념이 가장 널리 사용되고 있다. World Bank는 '사적 이익을 위한 공적 지위 남용'을 부패라고 정의하며, 부패를 공적인 영역, 공직자의 부패로 제한하는 특징이 있다. 그러나 국제투명성기구(Transparency International, 이하 'TI')는 부패를 '사적인 이익을 위하여 위탁받은 권력을 남용하는 것'으로 정의하고 있다. TI는 위탁받은 권력이라는 용어를 사용함으로써, 부패는 공공부문만의 현상이 아니라 민간부문의 현상도 함께 고려해야 함을 강조한다.

이처럼 부패의 개념과 접근방법의 기준이 시대적 상황에 따라 변해왔던 만큼, 부패현상은 보다 통합적인 시각에서 접근할 필요가 있다. 우리나라의 「부패방지권익위법」에서도 부패의 개념을 공익 중심으로 폭넓게 정의하고 있다. 동법 제2조에서는 부패행위에 대해 ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ ①과 ②에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있다.

2) 재정분권과 부패에 관한 선행연구

재정분권과 부패 관계에 관한 연구들은 통일된 연구결과를 제시하지 않고 있다. 재정분권이 부패를 증가시킨다는 결과(Prud'homme, 1995; Goldsmith, 1999; Treisman, 2002)와 부패를 감소시킨다는 상반된 결과(Gurgur & Shah, 2000; Fisman & Gatti, 2002; Arikan, 2004)가 경쟁적으로 나타났기 때문이다.

먼저, 재정분권이 부패를 증가시킨다는 주장은 Prud'homme(1995)이 대표적이다. 그는 중앙정부에 비해 지방정부 관료들이 사업 허가·승인 등 재량이 많고, 지방정부의 회계·감사제도가 비체계적이기 때문에 중앙정부에 비해 지방정부가 부패할 기회가 많다고 주장한다. 따라서 재정분권은 부패를 더욱 심화시킬 수 있으며, 특히 개발도상국의 재정분권 부작용에 대해 경고하였다. Goldsmith(1999)는 분권화는 부패를 은폐하기 쉬운 조건이기 때문에 추천할만한 시스템이 아니라고 주장하였으며, Treisman(2002)은 TI의 CPI를 종속변수로 사용하여 회귀분석을 한 결과, 연방정부가 단일정부보다 더 부패하다고 설명하였다.

재정분권이 부패를 감소시킨다는 연구결과는 다음과 같다. Gurgur & Shah(2000)는 재정분권은 공공부문의 책임성을 제고하기 때문에 부패를 감소시킨다고 주장하였다. Fisman & Gatti(2002)는 1980년부터 1995년의 57개국을 대상으로 분석한 결과, 세출분권은 부패를 감소시킨다는 것을 밝혀냈다. Arikan(2004)은 Wilson(1986), Zodrow & Micszkowski(1986)등의 조세경쟁모델(tax competition model)을 이용하여 재정분권과 부패 관계를 분석하였다. 연구에서 Arikan(2004)은 재정분권이 이루어지면, 조세경쟁으로 인해 투명한 재정운영이 가능하기 때문에 부패가 감소한다고 주장한다. 다만, 부패와 재정분권과의 관계는 인과관계(causality)가 존재할 수 있음을 언급하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 변수의 선정

1) 부패 측정을 위한 변수의 선정

정성적 개념인 부패를 정량적으로 측정하는 것은 물리적으로 불가능하기 때문에, 부패에 관한 실증연구는 일반적으로 인식지수와 같은 간접적인 지표를 활용하고 있다. 특히, 국제비교에 활용되는 TI의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI), 세계은행의 부패통제지수(Control of Corruption Index, CCI)는 현재 가장 광범위하게 사용되는 인식지표이다.

본 연구는 재정분권이 부패에 미치는 영향에 관해 226개 시·군·구를 분석대상으로 한다. 분석대상을 지방정부로 한 대다수의 선행연구는 국민권익위원회에서 발표하는 공공기관 청렴도 측정결과를 부패 측정 지표로 사용하고 있다(장석준, 2010; 진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014; 조수연, 2017). 따라서 본 연구에서도 공공기관 청렴도 측정결과인 청렴지수(CORRUPTION)를 부패 측정 지표로 이용한다. 공공기관 청렴도 측정모형에 따르면 종합청렴도는 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가의 합에서 부패사건 발생현황을 감점하여 산출된다. 외부청렴도는 민원인·공직자의 입장에서 주요 대민업무의 청렴도를 평가한 것이고, 내부청렴도는 소속직원의 입장에서 해당 기관의 내부업무와 문화청렴도를 평가한 것이다. 그리고 정책고객평가는 전문가·업무관계자·주민이 해당 기관의 정책 등 업무 전반의 청렴도를 평가한 것을 의미한다. 한편, 감점요인

인 부패사건 발생현황은 처분통계 부패사건 DB를 통해 부패공직자징계지수, 부패사건지수로 산출되고 있다.

2) 재정분권 측정 및 부패에 영향을 미치는 변수 선정

재정분권 측정 지표에 대해서는 학자마다 다르게 정의하지만, 일반적으로 세입과 세출 측면에서 중앙재정에 대한 지방재정 비율로 측정하고 있다. 즉, 세입비중과 세출비중으로 구분하여 각각 총 정부수입 대비 지방정부 수입비율과 총 정부지출 대비 지방정부 지출비율로 측정하는 것이다(Oates, 1985; Wasylenko, 1987; Davoodi & Zou; 1998). 다만, 지방정부 자율성을 반영하기 위해서는 중앙정부 이전재원을 제외하는 것이 타당하다는 주장도 있다(Aki & Sakata, 2002; 최병호·정종필, 2001; 이상용·하능식, 2007; 임성일, 2008; 최정열, 2015). 본 연구는 재정분권을 세입과 세출 측면으로 나누어 분석하였으며, 중앙정부 이전재원을 고려하여 측정하였다.

따라서 세입비중(FDREV)은 지방정부 자체수입과 중앙정부 이전재원의 합 대비 해당 지방정부의 자체수입이 차지하는 비중으로 측정하였다. 이때, 자체수입은 지방세와 세외수입의 합, 중앙정부 이전재원은 지방교부세와 국고보조금의 합을 의미한다. 그리고 세출비중(FDEXP)은 각 지역에 대한 정부의 총 지출에서 지방정부 지출이 차지하는 비중으로 측정하였다. 다만, 이때 지방정부 지출은 중앙정부의 엄격한 통제 하에 집행되는 국고보조금을 제외한 지출을 의미한다. 세출비중은 지방정부의 지출 재량 수준을 측정하는 지표이기 때문이다.

정확한 재정분권의 측정을 위해서는 지방재정 운영 자율성 수준을 측정할 수 있는 정확한 정보가 필요하다. 재정분권을 변수로 계량화한 다수의 선행연구들은 재정분권의 대리지표를 세입측면과 세출측면으로 구분하여 사용하고 있다(문광민, 20107: 10). 예산기준으로 지방자치단체의 세입과 세출규모가 동일함에도 세입측면과 세출측면으로 구분한 이유는 다음과 같다. 지방정부의 세입에는 이전재원이 포함되어 있고, 지방정부의 세출에는 국고보조금 등 조건부보조금이 포함되어 있기 때문이다. 따라서 세입비중은 지역별 중앙정부의 수입(이전재원)과 지방정부의 자체수입의 합에서 그 지역의 자체수입이 차지하는 비중으로 측정하였고, 지역에 대한 총 정부지출에서 지방정부의 지출(지방정부지출-조건부 보조금)이 차지하는 비중으로 측정하였다. 특히, 조건부 보조금은 지출과 관련된 의사결정 권한 내지 자율성이 없기 때문에 이 부분을 제외하여 세출비중을 측정하였다. 세입과 세출 자료는 모두 총계 자료를 활용하였다.

재정분권이 부패에 미치는 영향은 기타 변수들에 의해 영향을 받을 수 있기 때문에 이를 통제할 필요가 있다. 부패는 주로 정부규모에 의해 영향을 받는다. 그러나 부패와 정부규모 관계에 대해서는 서로 상반된 연구 결과가 존재한다. Rose-Ackerman(1999)는 정부규모를 확대하면 지대추구 기회가 많아져 부패가 증가한다고 주장하지만, La Porta 외(1999)는 정부규모가 크면 더 강한 견제와 균형을 통해 조직을 잘 운영·유지할 수 있으므로 부패가 감소한다고 주장한다. 정부규모는 크게 인력, 재정규모 등 대리지표를 사용하여 측정하며 재정규모를 정부규모로 측정하고 있는 연구들은 일반적으로 정부지출 규모를 정부의 재정규모로 측정하고 있다(Scully, 1991; Nitan, 1994;

Goel & Nelson, 1998). 본 연구에서는 지방정부 재정규모를 측정하기 위해 대리변수로 주민 1인당 세출결산액을 고려하였다. 그러나 주민 1인당 세출결산액은 세출분권과 상관관계가 높다. 따라서 변수로 포함시킬 경우 다중공선성을 발생시킬 우려가 있기 때문에 변수에서 제외하였다. 대신, 지방정부 재정규모를 대리할 수 있는 주민 1인당 지방세 징수액(TAX)을 변수로 선정하였다.

한편, 정부부채와 부패는 상관관계가 있다는 연구결과가 존재한다(Robin, 1997; Depken & Lafountain, 2006; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2016). 그러나 이 연구들은 정부부채가 부패에 미치는 영향에 대해서는 실증적으로 분석하고 있지 않다. 다만, 연구에서는 정부부채와 부패는 상호 관련성이 있기 때문에 정부부채가 부패에 상당한 영향을 미칠 것이라는 여지를 남겨두고 있다. 이에 본 연구는 이를 실증적으로 검증하기 위해 지방정부 부채가 증가하면 부패가 증가할 것이라는 가설을 설정하였다. 따라서 지방정부 수준에서 정부부채를 대리하는 예산대비채무비율을 변수로 사용하였다. 한편, 변수들 간의 내생성을 교정하기 위하여 시계열상에 1차수의 시차를 두었으며, 지방재정공개통합시스템을 통해 자료를 확보하였다.

시민의 투표는 실질적인 정치참여 행위이다. 후보자를 평가하는 요인에는 청렴과 도덕성 등 개인적 평판이 포함되기 때문에, 투표는 부패를 견제하는 수단이 될 수 있다(Stokes & Miller, 1962; Canache & Allison, 2005; 임혁백, 2000; 장석준, 2010). 따라서 시민의 정치참여정도를 나타내는 대리변수로 정치참여율(VOTE)을 변수로 선정하였다. 정치참여율은 각 지방정부의 선거인수 대비 투표인수 백분율로 측정하였으며, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 자료를 확보하였다.

한편, Borck & Owings(2003)는 직접적으로 계산하기 어려운 로비활동의 비용을 지방정부와 중앙정부간의 '사회적 거리감(social distance)'으로 측정하고, 사회적 거리감을 지방정부 혹은 지방의회와 중앙정부간의 소속 정당의 일치여부로 보았다. 즉, 이들의 소속 정당 일치여부와 로비활동 비용 간의 연관성을 인정하고 있는 것이다. 로비활동은 부패와 관련이 깊으므로, 지방자치단체장의 소속 정당(RULING)을 통제변수로 설정하였다.

특정 후보에 대한 부정청탁, 뇌물수수 등「공직선거법」위반 사례는 일반적으로 선거를 앞두고 발생한다. 특히 지방자치단체장과 지방의회 의원은 지역 사업에 대한 이권개입, 인사권에 영향을 미치기 때문에 지방선거는 부패를 증가시킬 것이라 판단된다. 지방선거와 부패의 관계에 관한 선행연구에서는 부패가 발생하는 가장 큰 이유를 공천과정에서 찾고 있다(김택, 2012; 김두년, 2013). 따라서 연구의 시간적 범위(2013년~2017년)에서 제6회 지방선거가 2014년에 있었으므로, 선거 전년도인 2013년, 선거 당해 연도 2014년을 연도 더미변수(ELECTION dummy)로 처리하였다.

마지막으로 행정구역(DISTRICT)을 통제하였다. 행정구역은 시·군·구로 구분하여 범주변수로 설정하였다. 시(市)는 구(區)나 군(郡)보다 규모가 커 행정수요가 많고, 행정적 규모가 크기 때문에 상대적으로 부패 발생 확률이 높을 것이라 예상된다. 따라서 시 = 1, 구 = 2, 군 = 3의 범주형 변수를 설정하였다.

〈표 2〉 재정분권과 부패의 관계에 대한 변수

변수		측정	출처
종속변수	CORRUPTION (청렴지수)	226개 시·군·구의 청렴지수	국민권익위원회 청렴도 측정결과
독립변수	FDREV (세입비중)	지방정부 자체수입 / (지방교부세+국고보조금+지방정부 자체수입)	지방재정연감, 지방재정통합공개시스템
	FDEXP (세출비중)	(지방정부 지출-국고보조금) / 각 지역에 대한 총 정부지출	지방재정연감, 지방재정통합공개시스템
통제변수	TAX (주민 1인당 지방세부담액)	지방자치단체의 지방세 예산액 / 지방자치단체별 인구수	지방재정통합공개시스템
	DEBT (예산대비 채무비율)	(채무잔액 / 최종예산액) × 100	지방재정통합공개시스템
	VOTE (정치참여율)	(투표인수 / 선거인수) × 100	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	RULING (소속정당)	지방자치단체장이 여당 = 1, 그렇지 않음 = 0	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	ELECTION (지방선거 더미)	2013, 2014년 = 1, 나머지 연도 = 0	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	DISTRICT (행정구역 범주)	시 = 1, 구 = 2, 군 = 3	지방재정통합공개시스템

2. 분석모형

재정분권이 부패에 미치는 영향을 분석하기 위한 추정회귀방정식은 다음과 같다.

$$Y_{it}=\alpha+\beta_1 FDREV_{it-1}+\beta_2 FDEXP_{it-1}+\beta_3 TAX_{it-1}+\beta_4 DEBT_{it-1}+\beta_5 VOTE_{it}+\beta_6 RULING_{it}+\beta_7 ELECTION\,dummy_{it}+\beta_8 DISTRICT\,category_{it}+\varepsilon_{it}$$

여기서 Y는 청렴지수(CORRUPTION)를 나타내고, FDREV는 세입비중, FDEXP는 세출비중을 나타낸다. TAX, DEBT, VOTE, RULING은 주민 1인당 지방세 부담액, 예산대비 채무비율, 정치참여율, 지방자치단체장의 소속정당을 의미한다. ELECTION은 지방선거가 각 지역의 부패에 상당한 영향을 줄 것으로 예상되어 더미변수화 하였다. 그리고 DISTRICT는 시·군·구 행정수요의 차이가 부패에 영향을 줄 것으로 예상되어 범주변수화 하였다. α과 β는 각각 상수와 계수이고, ε는 무작위 오차를 의미한다. i와 t는 각각 지역 i와 년도 t를 나타낸다.

본 연구는 2013년부터 2017년까지 동일 지방자치단체를 반복적으로 관찰한 패널데이터로 구성되어 있기 때문에 효율적인 추정량을 얻기 위해 패널분석 모형을 사용하였다. 패널분석은 개체의 고유 특성을 모형에 반영함으로써 모형설정의 오류(model mis-specification)를 줄일 수 있으며, 횡단면 분석과 시계열 분석의 장점을 통합하였기 때문에 다양한 현상에 대해 보다 효과적으로 분석할 수 있다(Gujarati, 2013).

그러나 패널데이터는 횡단면 데이터와 시계열 데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 오차항에 이분산성이나 자기상관이 존재할 가능성이 있어, 회귀계수 추정의 정확성을 상실하게 되는 문제가 발생할 수 있다(Gujarati, 2013). 따라서 본 연구에서는 우도비검정(likelihood ratio test)과 우드리지 검정(Wooldridge test)을 통해 이분산성과 자기상관을 진단하였다. 그리고 STATA 13.0을 활용하였으며, Panel FGLS 분석을 실시하였다.

3. 연구가설

재정분권과 부패 관계에 관한 연구들은 학자마다 견해를 달리하고 있다. 재정분권이 부패를 증가시킨다는 연구결과(Prud'homme, 1995; Goldsmith, 1999; Treisman, 2002)가 있는 반면, 재정분권은 부패를 감소시킨다는 연구결과(Gurgur & Shah, 2000; Fisman & Gatti, 2002; Arikan, 2004)가 제시되고 있기 때문이다.

또한, 선행연구의 대부분은 국가 간 비교를 통해 가설을 검증하고 있으며 지방정부 수준, 특히 기초지방자치단체인 시·군·구를 대상으로 한 연구는 찾아보기 힘들다.

이에, 본 연구는 재정분권이 부패에 어떤 영향을 미치는지에 대해 다음과 같이 가설을 설정해보았다.

〈표 3〉 연구의 가설

가설 1	세입비중은 부패감소에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 2	세출비중은 부패감소에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 3	주민 1인당 지방세 부담액은 부패감소에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 4	예산대비 채무비율은 부패감소에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 5	정치참여율은 부패감소에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 6	지방자치단체장의 소속 정당이 여당이면 부패감소에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 7	지방선거는 부패감소에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 8	행정구역이 클수록 부패감소에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅳ. 분석결과

1. 재정분권에 대한 통계분석

재정분권에 대한 기술통계는 〈표 4〉와 같다. 종속변수인 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도의 평균은 각각 7.63, 7.73, 7.74이다. 외부청렴도의 청렴지수 평균이 가장 높은 것으로 나타났다. 종합청렴도가 가장 높은 지방자치단체의 청렴지수는 8.56, 내부청렴도가 가장 높은 지방자치단체의 청렴지수는 8.61, 외부청렴도가 가장 높은 지방자치단체의 청렴지수는 9.13이다. 다만, 내부청렴

도 지수 평균이 외부청렴도 지수 평균보다 약 0.01 낮은 점을 미루어볼 때, 내부통제에 대한 부패관리가 강화될 필요가 있음을 시사한다.

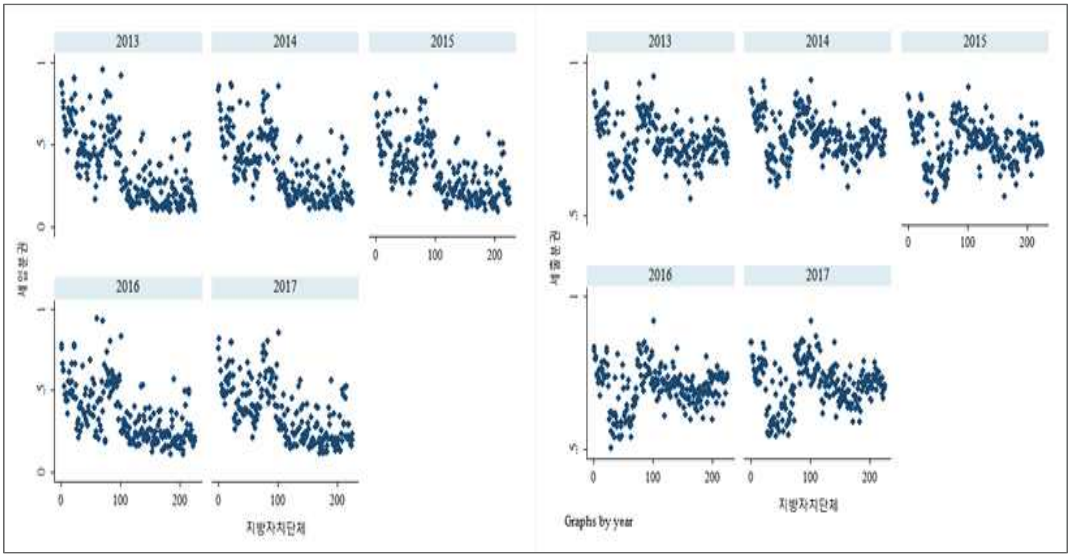
독립변수는 세입비중, 세출비중이며, 주민 1인당 지방세 징수액, 예산대비 채무비율, 정치참여율, 지방자치단체장의 소속 정당, 지방선거, 행정구역을 통제하였다. 독립변수인 세입비중과 세출비중 평균은 각각 0.36, 0.72로 나타났다. 통제변수 중 지방세 징수액 평균은 주민 1인당 약 36만원인 것으로 나타났다. 그러나 지방세 징수액이 가장 낮은 지방자치단체의 주민 1인당 지방세 징수액은 74,000원이지만, 지방세 징수액이 가장 높은 지방자치단체는 주민 1인당 지방세 징수액이 120만원인 것으로 나타나 지역 간 편차가 심하다는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 각 지방자치단체의 예산대비 채무비율은 평균 3.62%, 최솟값 0%, 최댓값 37.53%, 정치참여율은 평균 61.35%, 최솟값 43.2%, 최댓값 81.6%이다. 그리고 지방자치단체장의 48.9%가 집권 여당소속인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 기술통계량

변수		N	Mean	Std. Dev.	Min.	Max.
종속변수	종합청렴도	1130	7.634133	0.377162	6.1	8.56
	내부청렴도	1130	7.733381	0.420015	6.3	8.61
	외부청렴도	1130	7.740867	0.471943	5.27	9.13
독립변수	세입비중	1130	0.360216	0.187647	0.092287	0.955246
	세출비중	1130	0.727924	0.075792	0.501673	0.953941
통제변수	주민 1인당 지방세 징수액	1130	365479.6	197839.6	74000	1226000
	예산대비 채무비율	1130	3.621018	4.651235	0	37.53
	정치참여율	1130	61.35412	8.99794	43.2	81.6
	지자체장의 소속 정당	1130	0.489381	0.500109	0	1
	지방선거	1130	0.6	0.490115	0	1
	행정구역	1130	2.030973	0.833274	1	3

〈그림 1〉은 세입비중과 세출비중 산점도를 보여주고 있다. 세입비중의 표준편차 평균은 0.187647, 세출비중의 표준편차 평균은 0.075792이다. 세출비중의 표준편차 평균이 세입비중보다 작다는 것에 주목할 필요가 있다. 세출비중의 산점도를 보면 각 지방자치단체가 고르게 분포되어 있는 것을 확인할 수 있는데, 이는 각 지방자치단체의 세출비중 수준 차이가 크지 않다는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 세입비중 및 세출비중 산점도



주: 세입비중(좌), 세출비중(우)

〈표 5〉는 2012년부터 2016년까지 세입비중 상위 10개 지방자치단체를 보여준다.[7] 세입비중이 높은 10개 지방자치단체는 약 90% 이상이 수도권(서울·경기·인천) 지역이다. 이 기간 중 수도권을 제외하고, 세입비중 상위 10개 지방자치단체에 해당하는 곳은 울산 중구, 부산 강서구, 광주 동구, 울산 남구 단 4개 지역에 불과하다. 한편, 경기 과천시의 경우 해당 기간 동안 줄곧 세입비중 상위 3개 지방자치단체에 속하는 것으로 나타났다.[8]

〈표 5〉 2012-2016년 세입비중 지수 상위 10개 지방자치단체

구분	2012	2013	2014	2015	2016
1	울산 중구 (0.955)	서울 서초구 (0.867)	경기 과천시 (0.855)	광주 동구 (0.939)	경기 과천시 (0.848)
2	경기 과천시 (0.918)	경기 과천시 (0.867)	서울 서초구 (0.811)	울산 남구 (0.927)	서울 중구 (0.814)
3	서울 서초구 (0.906)	서울 강남구 (0.855)	서울 강남구 (0.806)	경기 과천시 (0.832)	경기 화성시 (0.802)
4	서울 강남구 (0.902)	서울 중구 (0.854)	서울 중구 (0.802)	경기 화성시 (0.801)	서울 강남구 (0.795)
5	서울 중구 (0.876)	서울 종로구 (0.834)	서울 종로구 (0.788)	서울 강남구 (0.782)	서울 서초구 (0.791)
6	서울 종로구 (0.864)	경기 성남시 (0.822)	경기 성남시 (0.775)	서울 중구 (0.780)	경기 성남시 (0.768)

7) 세입비중과 세출비중은 모두 t-1기 자료를 사용했기 때문에, 2012년부터 2016년까지가 분석대상이다.

8) 경기도 과천시의 경우 2012년~2016년까지 보통교부세를 받지 않는 불교부단체로 나타나 자체 재정능력이 우수한 편이다. 따라서 세입비중이 높은 것으로 판단된다.

7	경기 성남시 (0.820)	경기 화성시 (0.796)	경기 화성시 (0.763)	서울 서초구 (0.765)	서울 종로구 (0.757)
8	경기 용인시 (0.818)	경기 용인시 (0.777)	경기 용인시 (0.762)	서울 종로구 (0.756)	경기 용인시 (0.739)
9	서울 용산구 (0.812)	부산 강서구 (0.761)	경기 수원시 (0.715)	경기 용인시 (0.733)	경기 수원시 (0.725)
10	서울 송파구 (0.803)	서울 용산구 (0.749)	부산 강서구 (0.714)	인천 중구 (0.681)	경기 안산시 (0.717)

〈표 6〉은 2012년부터 2016년까지 세출비중 상위 10개 지방자치단체를 보여준다. 세출비중이 높은 10개 지방자치단체 역시 약 90% 이상이 수도권(서울·경기·인천) 지역이다. 이 기간 중 수도권을 제외하고, 세출비중 상위 10개 지방자치단체에 속한 곳은 충북 진천군, 충남 계룡시, 강원 태백시, 강원 영월군 단 4개 지역에 불과하다. 2012년부터 2016년까지 줄곧 세입비중 상위 3개 지방자치단체에 속하였던 경기 과천시는 세출비중 역시 동 기간 동안 최상위를 기록하였다.

〈표 6〉 2012-2016년 세출비중 상위 10개 지방자치단체

구분	2012	2013	2014	2015	2016
1	경기 과천시 (0.953)	경기 과천시 (0.941)	경기 과천시 (0.918)	경기 과천시 (0.918)	경기 과천시 (0.918)
2	서울 서초구 (0.931)	서울 서초구 (0.938)	서울 서초구 (0.893)	경기 시흥시 (0.848)	강원 태백시 (0.870)
3	경기 용인시 (0.930)	서울 강남구 (0.918)	서울 종로구 (0.892)	경기 화성시 (0.8434)	경기 시흥시 (0.858)
4	서울 강남구 (0.920)	서울 종로구 (0.912)	서울 중구 (0.885)	경기 성남시 (0.8430)	경기 김포시 (0.853)
5	서울 중구 (0.902)	서울 중구 (0.904)	서울 강남구 (0.881)	서울 종로구 (0.832)	충남 계룡시 (0.851)
6	서울 종로구 (0.901)	경기 용인시 (0.900)	경기 시흥시 (0.862)	경기 군포시 (0.831)	서울 중구 (0.8495)
7	경기 성남시 (0.883)	경기 의왕시 (0.888)	경기 용인시 (0.860)	충남 계룡시 (0.830)	서울 종로구 (0.8493)
8	서울 성동구 (0.868)	경기 성남시 (0.895)	경기 성남시 (0.858)	서울 서초구 (0.829)	서울 서초구 (0.847)
9	서울 용산구 (0.867)	서울 용산구 (0.877)	충북 진천군 (0.853)	경기 용인시 (0.827)	경기 화성시 (0.844)
10	경기 의왕시 (0.864)	경기 화성시 (0.875)	경기 화성시 (0.851)	서울 중구 (0.823)	강원 영월군 (0.843)

2. 재정분권이 부패에 미치는 영향분석

1) 자치단체 통합분석

동분산성(homoskedasticity)은 패널 개체와 시간에 따라 오차항의 분산이 변하지 않아야 하는 것을 의미하며, 모든 i 및 t에 대해, $var(\epsilon) = \sigma^2$의 가정을 만족시켜야 한다. 그러나 패널데이터는 횡단면데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에, 오차항에 이분산성이나 자기상관이 존재할 가능성이 있다. 오차항에 이분산성과 자기상관이 존재한다는 것은 비효율적인 추정량이 도출될 수 있음을 의미하기 때문에, 회귀계수 추정의 오류를 최소화하기 위해 이분산성과 자기상관 존재 여부를 검정해야 한다.

이분산성의 존재 여부는 LR(Likelihood Ratio, 우도비) 검정,[9] 자기상관의 존재 여부는 Wooldridge(2002)가 제시하는 검정방법을 사용하였다. 이분산성 검정은 검정통계량의 p값이 0.05보다 작으면 귀무가설(즉, 오차항의 동분산성)이 기각되는데 종합청렴도의 이분산성 검정결과,[10] 내부청렴도의 이분산성 검정결과,[11] 외부청렴도의 이분산성 검정결과,[12] p값이 0.01보다 작기 때문에 1%의 유위수준에서 귀무가설이 모두 기각되었다. 즉, 1%의 유의수준에서 모두 이분산성이 존재한다고 말할 수 있다.

자기상관 검정은 1계 자기상관(first-order autocorrelation)으로 가정한 것인데, 이는 모든 패널 개체 i 에 대해 εit = $\rho\varepsilon$it-1 + υit 와 같은 자기상관 구조를 가정한다. 이때, 귀무가설은 "1계 자기상관이 존재하지 않는다"는 것인데, 종합청렴도,[13] 외부청렴도[14]는 검정결과 p값이 0.05보다 크기 때문에 귀무가설이 채택되었다. 즉, 두 변수 오차항에 자기상관이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 내부청렴도[15]는 검정결과 p값이 0.05보다 작기 때문에 귀무가설이 기각되었다. 따라서 오차항에 자기상관이 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 내부청렴도는 이분산성 뿐만 아니라 자기상관까지도 통제할 필요가 있다.

그리고 다중공선성에 대한 문제를 확인하였다. 일반적으로 상관계수의 값이 0.7 이상일 경우 다

---

9) LR 검정 통계량은 다음과 같다. $LR = -2(\ln L_R - \ln L_{UR}) \sim x^2{}_{df}$

10) Likelihood-ratio test LR chi2(225)= 369.20
(Assumption: R_model nested in UR_model) Prob 〉 chi2 = 0.0000

11) Likelihood-ratio test LR chi2(225)= 625.31
(Assumption: UR_model nested in R_model) Prob 〉 chi2 = 0.0000

12) Likelihood-ratio test LR chi2(225)= 353.06
(Assumption: R_model nested in UR_model) Prob 〉 chi2 = 0.0000

13) H0: no first order autocorrelation
F(1, 225) = 0.316, Prob 〉 F = 0.5744

14) H0: no first order autocorrelation
F(1, 225) = 2.835, Prob 〉 F = 0.0936

15) H0: no first order autocorrelation
F(1, 225) = 6.155, Prob 〉 F = 0.0138

중공선성을 의심할 수 있으나, 보다 명확한 측정을 위해 변수들 간의 VIF(variance inflation factor) 측정을 실시하였다. 그 결과 VIF 값이 10을 넘지 않았기 때문에 다중공선성 문제는 없는 것으로 나타났다. 아래에서는 종속변수인 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 각각에 대해 이분산성과 자기상관을 통제한 분석결과를 제시한다(〈표 7〉 참조).

(1) 종합청렴도

세입비중은 종합청렴도 지수에 긍정적(+) 영향을 주는 것으로 나타났다(β = .1735841, P 〉 |z| = 0.041). 지방자치단체가 스스로 마련하는 자체수입 중심의 세입구조를 구축하면, 즉 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 세입의 비중이 높으면 지방자치단체는 보다 신중을 기하여 재원을 사용할 가능성이 높다. 따라서 자체재원 중심의 세입구조 하에서 지방자치단체는, 자율성과 책임성을 확보하여 보다 투명하게 재정을 관리하기 때문에 세입비중이 높을수록 청렴도가 높은 것으로 분석된다.

반면, 세출비중은 종합청렴도 지수에 부정적(-) 영향을 주는 것으로 나타났다(β = -.405672, P 〉 |z| = 0.008). 세입비중과 세출비중 지표의 차이는 지방교부세와 국고보조금의 포함 여부에 기인한다. 세입비중은 세입에 대한 자율성이 인정되는 지방세와 세외수입의 합인 자체수입만을 반영한 지표이다. 그러나 세출비중은 지방자치단체의 지출 재량이 인정되는 지방교부세가 내재되어 있고, 국고보조금은 제외되어 있다. 결국 세입비중과 세출비중의 차이는 중앙정부 이전재원 중 무조건부 보조금인 지방교부세의 이전 여부와 조건부 보조금인 국고보조금의 내재 여부에 따른 차이로 볼 수 있다. 무조건부 보조금은 지방자치단체 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반할 수 있다. 책정된 예산을 다 소진하더라도 중앙정부 등으로부터 쉽게 지원을 받을 수 있거나 지방채 발행을 통해 부족한 재원을 어렵지 않게 마련할 수 있으면 예산제약이 유연하다고 하며, 이를 연성예산제약(soft budget constraint)이라 표현한다. 그러므로 이러한 연성예산제약 하에서는 부패가 발생할 가능성이 높기 때문에, 세출비중(지방교부세가 내재되어 있는)이 높을수록 청렴도는 낮은 것으로 해석된다.

통제변수 중 주민 1인당 지방세 징수액, 지방자치단체장의 소속 정당, 정치참여율은 종합청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 예산대비 채무비율은 1%의 유의수준에서 종합청렴도 지수에 부정적(-) 영향을 주는 것으로 나타났다(β = -.010113, P 〉 |z| =0.000). 기존의 선행연구들은 정부부채가 부패에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하고 있지 않지만, 정부부채와 부패는 상호 관련성이 있기 때문에 정부부채가 부패에 상당한 영향을 미칠 것이라는 여지를 남겨두고 있다(Robin, 1997; Depken & Lafountain, 2006; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2016). 이에 본 연구는 이를 실증적으로 검증하기 위해 지방정부 부채가 증가하면 부패가 증가할 것이라는 가설을 설정하였다. 지방채 발행 잔액이 많고 예산대비 채무비율이 지방자치단체일수록, 단체장은 이를 만회하기 위해 중앙정부를 통해 보조금을 유치하려는 지대추구행위가 발생하여 부패가 증가할 것이라 예상하였기 때문이다. 분석결과, 예산대비 채무비율은

청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 다수의 연구는 부패가 정부부채에 미치는 영향에 대해 분석하고 있으므로, 정부부채가 부패의 영향요인임을 일반화하기 위해서는 후속연구의 검증이 필요하다고 판단된다.

지방선거 역시 종합청렴도 제고에 1%의 통계적 유의성을 가지고 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -.0630367, P 〉 |z| =0.000,). 다시 말하면, 지방선거는 부패를 증가시킨다고 해석할 수 있다. 지방선거를 앞두고 공천과정에서 발생한 인사 청탁과 금품수수 행위 등이 뒤늦게 공개되어 징계를 받는 선출직 공무원들이 많다. 때문에 학계에서는 정당공천제 폐지, 연동형 비례대표제 도입, 선거구획정제도 개선 등 지방선거제도 개선에 대해 논의하고 있다. 그러므로 지방선거는 청렴도 제고에 부정적(-) 영향을 준다고 분석된다. 행정구역에서 구(區)는 시(市)에 비해 종합청렴도가 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 구(區)나 군(郡)은 시(市)보다 규모가 작고, 행정수요가 적기 때문에 이와 관련된 부패도 적게 발생한 것으로 분석된다.

(2) 외부청렴도

세입비중은 외부청렴도 지수에 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 나타났지만(β = .3241938, P 〉 |z| =0.000), 세출비중은 외부청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

통제변수 중 주민 1인당 지방세 징수액, 정치참여율은 외부청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 예산대비 채무비율, 지방자치단체장의 소속정당과 지방선거는 외부청렴도 지수에 모두 1%의 유의수준에서 부정적(-) 영향을 주는 것으로 나타났다(각각 β = -.0079907, P 〉 |z| = 0.000, β = -.0622102, P 〉 |z| = 0.000, β = -.0470561, P 〉 |z| = 0.004).

외부청렴도는 금품·향응·편의 수수, 특혜제공, 부정청탁 등에 대한 직·간접적 부패 경험을 인식하는 정도를 의미하며, 민원인과 공직자의 입장에서 주요 대민업무 청렴도를 평가한다. 황수연(1996)은 중앙정부 이전재원의 정치성에 대해 논하였다. 연구에서는 지방교부세, 국고보조금 등 이전재원 배분기준이 어떠하건 각 지방자치단체들은 보다 많은 이전재원을 획득하기 위해 폭넓은 범위의 수단을 동원해 중앙정부를 상대로 지대추구행위를 한다고 설명하고 있다. 이를 본 연구에 대입하면, 지방자치단체장의 소속 정당이 집권 여당과 일치하면, 중앙정부와의 유기적 관계를 통해 지역사업 및 관련 정보수집에 우위를 점하여 중앙정부를 대상으로 지대추구행위를 할 가능성이 높기 때문에 외부청렴도 지수에 부정적(-) 영향을 준 것으로 해석할 수 있다.

행정구역에서 구(區)는 시(市)에 비해 외부청렴도가 높은 것으로 나타났다.

(3) 내부청렴도

세입비중은 내부청렴도 지수에 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 나타났지만(β = .3014401, P 〉 |z| = 0.004), 세출비중은 내부청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

통제변수 중 주민 1인당 지방세 징수액, 예산대비 채무비율, 정치참여율은 내부청렴도 지수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 지방선거는 내부청렴도 지수에 1%의 유의수준에서 부정적(-) 영향을 주는 것으로 나타났고(β = -.1625423, P 〉 |z| = 0.000), 지방자치단체장

의 소속 정당은 5%의 유의수준에서 내부청렴도 제고에 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다 (β = -.0408101, P 〉 |z| = 0.018).

행정구역에서 구(區)나 군(郡)은 시(市)에 비해 내부청렴도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 재정분권과 부패의 관계에 관한 분석결과(자치단체 통합분석)

변수		청렴지수		
		종합청렴도	외부청렴도	내부청렴도
		Coef. (S.E)	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
독립변수	세입비중	.1735841** (.0850219)	.3241938*** (.0918675)	.3014401*** (.1040268)
	세출비중	-.405672*** (.1525298)	-.2113068 (.170059)	-.0830388 (.1753939)
통제변수	주민 1인당 지방세 징수액	-2.70e-08 (6.02e-08)	-8.50e-08 (6.96e-08)	-4.81e-08 (6.52e-08)
	예산대비 채무비율	-.010113*** (.0021406)	-.0079907*** (.0020105)	-.0038046 (.0024628)
	정치참여율	-.0025862 (.0014122)	-.0033429 (.0016138)	-.0088687 (.0016957)
	지자체장의 소속 정당	-.0179943 (.0149803)	-.0622102*** (.0167316)	-.0408101*** (.0171974)
	지방선거	-.0630367*** (0.000)	-.0470561*** (.0165108)	-.1625423*** (.0173765)
	행정구역			
	2	.2537426*** (.0339258)	.2900599*** (.0364997)	.0858053** (.0436217)
	3	-.0159213 (.0259492)	-.0178127 (.0298882)	.1319518*** (.0305948)
상수		8.056769 (.1184386)	8.03853 (.1262315)	8.513455 (.146391)
N		1130		
Wald Chi2		731.04	811.42	186.79

주: *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

2) 자치단체 유형별 분석

자치단체별로 세입 및 세출구조가 상이하기 때문에 재정분권이 부패에 미치는 영향을 자치단체 유형별로 분석할 필요가 있다.

(1) 시

226개 지방자치단체 중 시는 총 75개이며, 2013년부터 2017년까지 총 375개를 대상으로 분석하였다. 분석결과, 세입비중은 외부청렴도 및 내부청렴도 지수와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로

나타났다. 즉, 세입비중이 높을수록 외부청렴도 지수와 내부청렴도 지수는 상승한다는 의미이다(각각 β = 0.40064, P 〉 |z| = 0.014, β = 0.5927, P 〉 |z| = 0.003).

통제변수 중에서는 주민 1인당 지방세 징수액, 예산대비 채무비율, 지방자치단체장의 소속정당, 지방선거가 청렴도 지수에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 주민 1인당 지방세 징수액은 종합청렴도 및 외부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(각각 β = -2.22E-07, P 〉 |z| = 0.055, β = -2.70E-07, P 〉 |z| = 0.04). 이와 같은 결과는 정부규모를 확대하면 지대추구 기회가 부패가 증가한다는 Rose-Ackerman(1999)의 주장을 지지하는 내용이다. 예산대비 채무비율은 종합청렴도, 외부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(각각 β = -0.0128, P 〉 |z| = 0.000, β = -0.0093, P 〉 |z| = 0.001). 통합분석에서 예산대비 채무비율은 1%의 유의수준에서 종합청렴도 지수에 부정적(-) 영향을 미친다는 것과 같은 결과이다.

마지막으로 지자체장의 소속정당은 종합청렴도 지수, 외부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(각각 β = -0.06642, P 〉 |z| = 0.000, β = -0.0093, P 〉 |z| = 0.001). 그리고 지방선거는 종합청렴도 및 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(각각 β = -0.04423, P 〉 |z| = 0.087, β = -0.23382, P 〉 |z| = 0.001).

(2) 구

226개 지방자치단체 중 구는 총 69개이며, 2013년부터 2017년까지 총 345개를 대상으로 분석하였다. 분석결과, 세입비중이 높을수록 외부청렴도 지수, 내부청렴도 지수는 상승하는 것으로 나타났다(각각 β = 0.40064, P 〉 |z| = 0.014, β = 0.5927, P 〉 |z| = 0.003).

통제변수 중 정치참여율은 외부청렴도 지수, 내부청렴도 지수를 상승시키는 것으로 나타났다(각각 β = 0.0073, P 〉 |z| = 0.07, β = 0.0226, P 〉 |z| = 0.000).

마지막으로 지방선거는 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(β = -0.1754, P 〉 |z| = 0.000).

(3) 군

226개 지방자치단체 중 구는 총 82개이며, 2013년부터 2017년까지 총 410개를 대상으로 분석하였다. 분석결과, 세입비중은 외부청렴도 지수와 정(+)의 상관관계, 세출비중은 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 세입비중이 증가할수록 외부청렴도 지수는 상승하고, 세출비중이 증가할수록 내부청렴도 지수는 하락한다는 의미이다.

통제변수 중 지방자치단체장의 소속정당은 외부청렴도 및 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(각각 β =-0.0769, P 〉 |z| = 0.047, β =-0.1109, P 〉 |z| = 0.000).

마지막으로 지방선거는 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(β = -0.1186, P 〉 |z| = 0.000, β = -0.07414, P 〉 |z| = 0.022, β = -0.2487, P 〉 |z| = 0.000).

자치단체 유형별 분석결과는 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 재정분권과 부패의 관계에 관한 분석결과(자치단체 유형별 분석)

변수		행정구역별 청렴지수								
		시			구			군		
		종합 청렴도	외부 청렴도	내부 청렴도	종합 청렴도	외부 청렴도	내부 청렴도	종합 청렴도	외부 청렴도	내부 청렴도
독립 변수	세입비중	0.245472 (0.15354)	0.40064** (0.16294)	0.5927*** (0.20029)	-0.15467	-0.05068	-0.02303	0.15464	0.7899**	-0.46101
	세출비중	0.350511 (0.39744)	0.40313 (0.41657)	1.823818 (0.44023)	-0.25242	0.01576	-0.24639	-0.5877*	-0.44799	0.21138
통제 변수	주민 1인당 지방세 징수액	-2.22E-07* (0.16E-07)	-2.70E-07** (1.31E-07)	-9.74E-08 (1.40E-07)	-5.61E-08	-1.44E-07	1.36E-07	1.51E-07	-5.49E-09	2.31E-08
	예산대비 채무비율	-0.0128*** (0.00314)	-0.0093*** (0.00288)	0.005872 (0.00413)	0.00211	-0.00055	-0.00411	-0.00828	-0.00415	0.00610
	정치 참여율	0.002369 (0.00280)	-0.001 (0.00323)	-0.00018 (0.0047)	0.00382	0.0073*	0.0226*	-0.00446	-0.00315	-0.0145
	지자체장 소속정당	-0.06642** (0.02985)	-0.1205*** (0.03326)	0.061229 (0.04231)	0.04653	0.00491	0.1147	-0.02956	-0.0769**	-0.1109***
	지방선거	-0.04423* (0.02584)	-0.03549 (0.02752)	-0.2338*** (0.02677)	-0.02625	-0.01768	-0.1754***	-0.1186***	-0.07414*	-0.2487***
상수		7.29439 (0.29894)	7.532357 (0.31429)	6.702819 (0.40864)	7.96495	7.72911	9.28237	8.27857	8.06761	8.96755
N		375	375	375	345	345	345	410	410	410
Wald Chi2		36.22	53.98	91.44	20.87	7.09	70.18	39.69	29.50	173.03

주: *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

V. 결론 및 시사점

최근 10년간 지방예산 증가 대비 사회 복지비 지출은 약 4.3%p 증가[16]하였다. 지방재정 여건은 악화되고 있고, 국고보조사업 증가에 따른 대응 지방비 부담 등으로 인해 지방재정 자율성은 제약받고 있다. 특히, 국세-지방세 간 구조적 불균형으로 지방세입의 신장성은 낮고, 안정성에도 한계[17]가 있는 상황이다.

문재인 정부는 강력한 재정분권을 국정과제로 선정하였다. 재정분권을 추진함에 있어 8:2인 국세와 지방세 비중을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4를 지향하겠다고 밝히며, 재정분권의 의지를 나타내었다. 특히, 2017년 11월에는 범정부 재정분권 TF 구성을 통해 기획재정부, 행정안전부 등 부처 차원의 재정분권 방안과 파급효과를 논의하고, 재정분권 방안을 마련 중에 있다.

본 연구는 이러한 연방제 수준의 재정분권 패러다임 전환에 착안하여 재정분권이 부패에 미치

16) 2008년~2017년 예산증가율: 중앙 6.6% 〉 지방 5.0%, 복지예산증가율: 중앙 7.5% 〈 지방 9.3%

17) 국세는 소비·소득과세 위주인 반면, 지방세는 재산과제 위주로 구성되어 있어 국세대비 지방세의 변동성은 심하다.

는 영향에 대해 분석하였다. 지금까지 재정분권에 관한 연구는 주로 재정분권과 경제성장, 재정분권과 지역 간 격차에 관한 연구가 다수였고, 분석대상도 주로 광역시·도에 머물렀던 한계가 있다. 본 연구는 기존연구에서 나아가 226개 시·군·구를 분석대상, 2013년부터 2017년까지 5년간을 분석기간으로 하여 패널자료를 구성해 실증분석을 하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 세입비중은 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 지수와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났으나, 이와 반대로 세출비중은 종합청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

둘째, 주민 1인당 지방세 징수액과 정치참여율은 부패 감소에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 부패와 정부규모의 관계에 대해서는 재정규모를 확대하면 부패가 증가한다는 결과(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999)와 반대로 정부 재정규모의 증가는 부패를 감소시킨다(La Porta, 1999, Fisman & Gatti, 2002)는 서로 다른 결과가 존재한다. 그러나 본 연구에서는 부패와 정부규모의 관계에 대해 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 정치참여율 역시, 청렴도에 통계적으로 유의미하다는 것이 입증되지 않았다.

셋째, 지방자치단체장의 소속 정당이 집권 여당인 경우 외부청렴도, 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체장이 여당 소속일 경우, 단체장은 중앙정부와 친화도가 높기 때문에 정치적 행위를 통해 지역 사업을 펼칠 수 있다. 일부 지방자치단체장은 중앙정부 이전재원을 중앙으로부터 지원을 받아내는 치적으로 내세우고 있다. 중앙정부 이전재원 배분과정에서 정치적 메커니즘이 작동하기도 하고 관료적 지대추구행위가 일어나기 때문에(허석재·권혁용, 2009; 최연태·이재완, 2011), 지방자치단체장의 소속 정당이 집권 여당일 경우 청렴도에 부정적(-) 영향을 주는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 예산대비 채무비율은 종합청렴도, 외부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 다수의 연구는 정부부채가 부패에 미치는 영향에 대해서는 실증적으로 분석하고 있지 않지만, 정부부채와 부패는 상호 관련성이 있기 때문에 정부부채가 부패에 상당한 영향을 미칠 것이라는 여지를 남겨둔 연구들이 있다(Robin, 1997; Depken & Lafountain, 2006; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2016). 본 연구는 부채는 부패 감소에 부정적(-) 영향을 준다는 결론을 도출했다. 그러나 정부부채가 부패의 영향요인임을 일반화하기 위해서는 후속연구의 검증이 필요하다고 판단된다.

다섯째, 지방선거는 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도 지수와 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 지방선거를 앞두고 공천과정에서 비리행위, 선거운동 과정에서 금품수수 행위가 발생하기 때문에 지방선거는 부패를 증가시키는 요인으로 인식된다.

여섯째, 행정구역 규모가 상대적으로 작은 구(區)는 시(市)에 비해 종합청렴도 및 외부청렴도 지수가 높은 것으로 나타났고, 구(區)나 군(郡)은 시(市)에 비해 내부청렴도 지수가 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 자치단체 유형별 분석결과, 시·군·구 중 자치단체 규모가 상대적으로 큰 “시”의 경우 세입비중은 외부청렴도 및 내부청렴도 지수와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 또한, 주민 1인당 지방세 징수액, 예산대비 채무비율 등의 경제적 변수와 지방자치단체장의 소속정당, 지

방선거 등 정치적 변수도 부패 감소에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 자치단체 규모가 상대적으로 작은 "군"의 경우 세입비중은 외부청렴도 지수와 정(+)의 관계, 세출비중은 종합청렴도 지수와 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 경제적 변수보다는 지방자치단체장의 소속정당, 지방선거 등 정치적 변수가 부패 감소에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 종합하였을 때, 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 재정분권은 지방세와 세외수입 등 자주재원 중심으로 지방세입 구조가 개선되어야 한다. 지방자치단체의 세입비중이 높으면 청렴도 지수가 상승하는 반면, 세출비중이 높으면 청렴도 지수는 하락하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세입비중과 세출비중의 지표 차이에 기인한다. 세입비중은 세입에 대한 자율성이 인정되는 자체수입만을 반영한 지표로써 지방교부세와 국고보조금이 배제되어 있지만, 세출비중은 지방자치단체의 지출 재량이 인정되는 지방교부세가 포함되어 있고, 국고보조금은 제외되어 있다. 즉, 세입비중과 세출비중의 지표 구성은 지방교부세의 내재 여부에 따른 차이로 볼 수 있다. 지방교부세는 국가가 지방자치단체 간의 재정격차를 완화할 목적으로 용도를 지정하지 않고 교부하는 무조건부 보조금이다. 용도가 지정되어 국가의 통제를 받는 국고보조금과는 달리, 지방교부세는 지방자치단체가 자유롭게 지출할 수 있는 장점이 있다. 때문에 지방자치단체는 지방세와 세외수입을 확충하여 자주적으로 지방재정을 운용하기 보다는 지방교부세에 의존하려 하고, 이로 인해 중앙정부 이전재원은 연성예산제약, 도덕적 해이 등의 원인이 된다. 그러므로 세입비중은 자체세입 확충, 신세원 발굴 등 자주재원 확충에 무게를 싣는 방향으로 추진되어야 한다.

둘째, 재정분권은 지방재정의 자율성을 제고하고 주민의 참여를 보장하여 투명성과 책임성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다. 지방정부의 세출비중은 70% 이상이다. 지방정부가 자율적으로 집행한 예산의 비중이 70% 이상이라는 의미이다. 그러나 지방정부의 재정지출 자율성이 증대된다 하더라도, 재정자율성 확대를 견제하는 통제장치가 마련되지 않는다면 예산 비효율이 발생할 가능성이 높다. 그러므로 국고보조사업의 중앙-지방 분담체계 개편을 통해 지방의 권한 확대 및 자율성을 제고할 필요가 있다. 또한, 지방재정 사업운영의 구체적인 결과를 주민에게 공개하여 지방재정의 성과책임 향상을 도모해야 한다. 그리고 현재 일부 지방자치단체에서 형식적으로 운영하고 있는 주민참여예산제도를 개선해야 한다. 많은 지방자치단체가 소규모 공모사업 편성 위주로 주민참여예산제도를 운영하고 있다. 때문에 주요사업을 결정하거나 예산을 집행할 때 실제 주민수요를 반영하기에는 미흡한 점이 많다. 그러므로 주민참여예산제도가 사전적 지방재정 통제장치로 기능할 수 있도록 「지방재정법」을 정비해야 한다. 이를 종합해 볼 때, 국고보조사업 중 지역 현장여건에 따라 수행될 필요가 있는 지역밀착형·지역특화사업 등은 지방이양을 추진하고, 주민참여와 정보공개 확대를 통해 투명성과 책임성을 확보해야 한다. 무엇보다 중요한 것은, 재정분권은 지방 스스로 재정운용을 주도하고, 그 결과에 책임을 지는 방향으로 틀이 구축되어야 한다는 점이다.

셋째, 단체장의 윤리의식을 강화할 필요가 있다. 지난 제7회 지방선거는 집권 여당이 압도적으로 승리했다. 그러나 이러한 결과는 집권 여당이 견제 세력 없이 자칫 독선에 빠질 수 있음을 의미

한다. 특히, 지방자치단체장의 소속 정당이 집권 여당일 경우 청렴도 지수는 하락하는 것으로 나타났기 때문에 이들이 부정부패에 연루되는 일이 없도록 지방의회의 견제 기능을 강화할 필요가 있다. 한편, 올해 우리나라는 1인당 국민소득 3만 달러를 달성할 것으로 예상된다. 현재 1인당 국민소득 3만 달러 이상인 국가는 미국, 일본, 스위스 등 30개국이다. 만약 이와 같은 예상이 현실화된다면, 우리나라는 전 세계에서 31번째로 1인당 국민소득 3만 달러를 돌파하는 국가가 된다. 그러나 2017년도 부패인식지수(CPI)에 따르면 한국은 180개중 51위에 머물렀다. 경제수준은 선진국이나 윤리수준은 그에 미치지 못하는 실정이다. 진정한 지방자치는 지방자치단체를 관리하는 단체장과 의회 구성원의 전문성과 도덕적 역량이 뒷받침 되어야 실현될 수 있다. 따라서 지방자치를 책임지는 지도자들의 윤리의식 제고가 필요하다.

마지막으로, 지방선거 관련 법제 정비가 필요하다. 국회 정치개혁특별위원회는 정당 국고보조금 배분방식 개선과 기초의원 선거구제도 개편과 관련된 「정치자금법」, 「공직선거법」 등의 개정을 논의하였지만, 활동기간이 6월로 종료되어 제도개편을 마무리 짓지 못했다. 주민의 정치적 의사가 반영되는 성숙한 지방자치를 실현하기 위해서는 선거제도를 포함한 정치제도의 개혁이 선행되어야 한다. 따라서 정치권에서는 관련법 개정을 위한 논의의 장을 다시 마련할 필요가 있다.

본 연구는 재정분권이 부패에 미치는 영향에 대해 시·군·구 자료를 패널데이터로 구축하여 연구하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 지방정부 부패를 청렴도 인식결과라는 대리지표로 사용하였기 때문에 겸손하게 해석할 필요가 있다. 또한, 계량화된 변수로 측정하여 비가시적인 행위에 대한 통제가 부족하였다는 한계가 있다. 그리고 기존 선행연구에서 확인되었던 일부 결과들이 본 연구에서는 유의미한 결과가 없는 것으로 나타난 점에 주목할 필요가 있다. 이는 추가적인 연구를 통해 보다 심층적이고 종합적인 검토가 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

참고문헌

기획재정부 (2018). 「2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용」

문광민 (2017). 「재정분권이 지역 간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토」, 『지방정부연구』 제10권제1호, 한국재정학회, pp.1-37.

오필환 (2005). 「대리인 이론의 적용을 통한 반부패정책연구」, 『한국부패학회보』 제10권 제2호, 한국부패학회, pp.39-63.

우명동 (2008). 「참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 '현상'과 '본질'을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 제13권제1호, 한국지방재정학회, pp.125-164.

이상용·하능식 (2008). 「참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

이영·현진권 (2006). 「한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?」, 『공공경제』 제11권제1호, 한국재정·공공경제학회, pp.93-120.

이용모 (2004).「한국의 재정분권화가 거시경의 안정과 경제성장에 미치는 영향」,『한국정책학회보』제11권제3호, 한국정책학회, pp.89-116..

임성일 (2003).「우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축」,『한국지방재정논집』제8권제2호, 한국지방재정학회, pp.129-160.

진세혁 (2003).「부패방지를 위한 시민참여제도 - 외국의 사례를 중심으로 - 」,『사회과학연구』제7집, pp.43-63.

정정목 (2016).「부패에 따른 지방정부 실패와 대응 방안」,『한국부패학회보』제20권제4호, 한국부패관리학회, pp.209-224.

최병호·정종필 (2001).「재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석」,『한국지방재정논집』제6권제2호, 한국지방재정학회, pp.177-202

최정열 (2015).「재정분권이 경제성장에 대한 영향: 생산효율성의 매개효과에 대한 고려」,『한국행정학보』제49권제3호, 한국행정정학회, pp.161-191.

하혜수 (2009).「지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구」,『한국지방자치학회보』제21권제3호, 한국지방자치학회, pp.33-52.

홍근석 (2013).「재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로」,『지방행정연구』제27권제2호, 한국지방행정연구원, pp.103-130.

황진영·허식·이성원 (2008).「부패의 통제와 재정지출의 효율성에 관한 국가 간 실증분석」, 한국산업경제학회 하계학술대회 논술집, pp.559-577.

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, pp.93-108.

Alam, MS. (1990). Some economic costs of corruption in LDCs, *The Journal of Development Studies*, 27(1), pp.89-97.

Arikan, G. G. (2004). Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?, *International Tax and Public Finance*, 11. pp.175-195.

Baiker, Katherine, Jeffery Clemens, and Monica Singhal. (2012). The Rise of The States: U.S. Fiscal Decentralization in The Postwar Period, *Journal of Public Economics*, 96, pp.1079-1091.

Bardhan, P. and D. Mookherjee. (2002). Capture and Governance at the Local and National Levels. *American Economic Review*, 90(2), pp.135-139.

Besley, T. and Coate, S. (2003). Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach, *Journal of Public Economics*, 87(12).

Bird, Richard M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth in Fiscal Decentralization, *National Tax Journal*, 46(2).

Boadway, R. and Jean-Francois Tremblay. (2012). Reassessment of the Tiebout Model, *Journal of Public Economics,* 96. pp.1063-1078

Borck, R. & Owings, S. (2003). "The political economy of intergovernmental grants", *Regional*

Science and Urban Economics 33(2).

Brennan, G. and Buchanan, James. (1977). Towards a Tax Constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics*, 8(3), pp.255-273.

_____. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Canache, D. and Allison, M. E. (2005). Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics and Society*, 47(3). pp. 91-111.

Cooray, A. and Schneider, F. (2016). Does corruption promote emigration? An empirical examination, *Journal of Population Economics*, 29(1), pp.293-310.

Davoodi, H. and Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), pp.244-257.

Depken, A. and Lafountain, L. (2006). Fiscal consequences of public corruption: Empirical evidence from state bond ratings, *Public Choice*, 126, pp.75-85.

Fisman, R. and R. Gatti. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Journal of Public Economics*, 83, pp.325-345.

Fisher, R. C. (2016). State and Local Public Finance, 4th ed., Routledge.

Francis T. Lui. (1985). An equilibrium queuing model of bribery, Journal of Political Economy, 93(4), pp.760-781.

Gerring, J. and Thacker, T. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism, *British Journal of Political Science*, 34(2), pp.295-330.

Goel, K. and Nelson A. (1998). Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis, *Public Choice*, 97, pp.170-120.

Goudie, A. and Stasavage (1998). A Framework for the Analysis of Corruption, *Crime, Law and Social Change,* 29. pp.113-159.

Gurgur, T. and A. Shah. (2000). Localization and Corruption: *Panacea or Pandora's Box*. Presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization. Washington. D.C.

_____. (2005). *Localization and corruption: panacea or pandora's box?* (Vol. 3486). World Bank Publications.

Grechyna, D. (2010). Public debt levels and corruption in the high-income economies, *Association of Southern European Economic Theorists*,

Hansjörg Blöchliger and Oguzhan Akgun. (2016). Fiscal decentralisation and economic growth, *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD.

Huther, J. and Shah, A. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization(Vol. 1894). World Bank Publications.

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

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2004). Governance matters III: Governanceindicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. The World Bank Economic Review, 18(2), pp.253-287.

Khan, M. M. (1999). *Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case*. A paper prepared for Transparency International - Bangladesh Chapter

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

Kyriacou, A. and Roca-Sagalés. (2011). Fiscal Decentralization and Government Quality in the OECD, *Economics Letters*, 111. pp.191-193.

Martínez-Vazquez, J. and R. McNab. (2003). Decentralization and Economic Growth. World Development, 31(9), pp.1597-1616.

McNab, R. (2001). *An Empirical Examination of the Outcomes of Fiscal Decentralization*, Doctoral Dissertation, Georgia State University.

Nitzan, S. (1994). Modelling Rent-Seeking Contests, European Journal of Political Economy, 10, p.41-60.

Litvack, J. I., Ahmad, J., and Bird, R. M. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. World Bank Publications.

Ludema, R. D. and Wooton, I. (2000). Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration. *Journal of International Economics*, 52(2). pp.331-357.

Minis, H. and Dennis Rondinelli. (1989). *Promoting Economic Development and Employment Generation Through Decentralization in Senegal*, USAID Working Paper.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Kogakusha, Ltd.

Myrdal. G. (1968). Corruption: Its causes and effects, Asian drama, an inquiry into the poverty of nations. London: Alien Lane, The Penguin Press

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

_____. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*, M.A.: Lexington Books.

Paytas, J. (2001). *Does Governance Matter? The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness*. Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon Center for Economic Development.

Prud'homme, R. (1995). On the Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp.201-220.

Qian, Y. and Weingast, B. (1997). Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*. 11(4), pp.83-92.

Robin Theobald. (1997). Can Debt Be Used to Combat Political Corruption in Africa? *Crime, Law & Social Change*, 27, pp.299-314.

Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World, *American Journal of Political Science*, 46(3).

Rodden, J., G.S. Eskeland and J. Litvack. (2003). *Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge and London: MIT Press

Rodriguez-Pose, A. and Gill, N. (2004). Is There a Global Link Between Regional Disparities and Devolution? *Environment and Planning A*. 36(12), pp.2097-2117.

Rose-Ackerman, S. (1978). Corruption: A Study in Political Economy: New York: Academic Press.

_____. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Scully, G.W. (1991). Rent-Seeking in U.S. Government Budgets, 1900-88, *Public Choice*, 70, pp.187-203.

Shleifer. A. and R. W. Vishny. (1993). Corruption, *Quarterly Journal of Economics* 108(3), pp.599-617.

Stokes, D E. and Miller, Warren E. (1962). Party Government and the Saliency of Congress, in Augus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, (eds.), *Elections and the Political Order*, New York: Wiley

Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects. In M. Bruno and B. Pleskovic(eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C. World Bank, pp.295-316.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy,* 64(5). pp.416-424.

Treisman, D. (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective.* unpublished manuscript.

Warren, M. (2004), What Does Corruption Mean in a Democracy?, *American Journal of Political Science*, 48(2), pp.328-343

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics & Organization*, 11(1), pp. 1-31.

Wolman, Hal & McCormick, Sharon. (1994). *The Effect of Decentralization on Local Government*, in Robert J. Bennett(ed.), Local Government and Market Decentralization, Tokyo: United Nations University Press.

Xie, D., H. Zou and H. Davoodi. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45. pp.228-239.

김애진(金愛眞): 이화여자대학교에서 행정학 박사학위(논문: 지방자치단체장의 지대추구 유인에 관한 실증연구, 2016)를 취득하고, 현재 대통령소속 자치분권위원회 재정분권과 전문위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 의회 예산심의 과정, 지방재정, 지방행정 등이며, 최근 논문으로는 "대통령의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 노무현 정부부터 박근혜 정부를 중심으로(2018)", "주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구(2017)" 등이 있다(amazona00@naver.com).

〈논문접수일: 2018. 9. 03 / 심사개시일: 2018. 9. 07 / 심사완료일: 2018. 10. 23〉

Abstract

The Effect of Fiscal Decentralization on the Corruption in Local Governments

Kim, Aejin

This paper aims to explore the effect of fiscal decentralization on the corruption in local governments by panel FGLS analysis using the panel data of integrity index, tax revenue decentralization index, and tax expenditure decentralization index of the Korean local governments. The result shows that tax revenue decentralization has a positive effect on general integrity level, external integrity level, and internal integrity level, but tax expenditure decentralization has a negative effect on general integrity level. Tax revenue decentralization index reflects the local tax revenue with total autonomy. However, tax expenditure decentralization index includes local subsidy in which discretionary spending is allowed. Therefore, the difference between tax revenue decentralization index and tax expenditure decentralization index results from the inclusion of local subsidy. Since transfer revenues such as local subsidy are provided in accordance with legal system or the discretion by central government, regardless of the efforts exerted by local governments, moral hazard may be accompanied. Thus, fiscal decentralization must focus on the expansion of autonomous financial resources such as the expansion of autonomous tax revenue, discovery of new tax resources, and so on. Moreover, if the autonomy in financial operation of local government is expanded without proper regulation, the probability of budgetary inefficiency will increase. Therefore, local governments must improve the transparency and responsibility in budget expenditure.

Key Words: fiscal decentralization, local shared tax, categorical-grant, local government, corruption