

지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로*

최영출

국문요약

본 연구의 목적은 첫째 우리나라의 현재 분권수준이 어느 정도 되는지를 OECD 국가와의 비교를 통하여 객관적으로 분석해 보고, 둘째, 분권화가 종속변수로서의 국가경쟁력 및 국민행복도 수준에 어떤 영향을 미치는 지를 변수 간 영향관계 분석을 통해서 파악해 보며, 셋째, 분권화가 국가경쟁력과 행복감에 영향을 미치는 과정에서 매개변수들의 역할은 어느 정도 인지를 확인해 보는 것이다. 분석결과, 우리나라의 분권수준은 재정분권을 중심으로 해 볼 때 OECD 국가들 평균의 88% 수준에 있다. 아울러, 분권화와 관련된 변수들을 이용한 구조방정식 모형을 설정해서 분석해 본 결과, 분권화가 높다고 해서 직접 국가경쟁력이나 국민행복도와 같은 종속변수에 영향을 미치는 것은 아니라는 것도 나타났다. 분권화와 국가경쟁력의 관계에서는 규제의 완화와 국민들의 개인책임의식의 강화와 같은 매개변수의 역할이 중요하다는 것을 알 수 있었다. 이 같은 분석을 통해서 볼 때, 우리나라의 분권화 수준은 현재 낮은 수준이기 때문에 구체적인 목표설정과 같은 과정을 통해서 지금보다 향상시킬 것이 필요하며, 동시에 규제완화와 개인책임의식의 향상과 같은 매개변수에 대한 정책적 고려가 동시에 필요하다고 생각한다.

주제어: 지방분권, 재정분권, 국가경쟁력, 구조방정식

1. 서론

지방분권이라는 과제는 외국에서는 주로 OECD가 중심이 되어 많은 연구가 되어 오고 있는 실정이다. 우리나라에서는 참여정부가 지방분권의 필요성을 강조한 이후 지금까지 학계에서나 정부에서도 연구주제나 정책주제로서도 관심을 가져오고 있다. 그러나, 지방분권의 필요성을 강조하고 있기는 하나 우리나라가 외국에 비하여 어느 정도의 수준인지, 또 왜 지방분권을 해야 하는지 및 지방분권이 궁극적인 목표인지 아니면 보다 중극적인 목표 달성을 위한 중간적 수단적 성격인지 등에 대한 보다 실질적인 연구노력은 덜 한 편이다. 지방분권을 해야 한다고 당위론적으로 주장하면서도 어느 정도의 분권수준을 지향해야 할지에 대한 합의가 이루어져 있지도 않다. 이는 현재의 분권수준에 대한 수준과약이 없는 것이 그 이유이다. 또 하나 관심은 분권화가 이루어지면 국가경쟁력이나 국민행복감과 같은 종속변수들이 당연히 나아 질 수 있는 가 하는 점이다. 이러한 주제

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 것임 (KRF-2009-413-B00031).

들은 대단히 중요하지만 우리나라에서 실증적으로 연구가 많이 이루어지지 않는다고 생각한다. 주민들의 피부에 와 닿는 행복감의 증진과 같은 궁극적 목표나 국가적 수준에서의 국가경쟁력과 같은 목표들이 분권화를 통해서 강화될 수 있는지에 대한 실질적인 연구들도 구체적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, 지방분권이라는 정책방향이 궁극적으로 국민행복이라는 목표를 충족시키지 못하면 이는 행정기관간의 과제에 그치고 국민의 생활이나 행복과는 동떨어진 쟁점에 그칠 수 있을 것이다. 본 연구는 이 같은 관점에서 OECD 국가와의 비교를 통한 우리나라의 현 지방분권 수준 파악과 아울러 지방분권을 보다 국가와 주민의 관점에서 보기 위한 정책적 제언을 하는데 연구의 목적이 있다.

II. 이론적 논의와 연구문제

1. 분권화

분권화(decentralization)는 여러 학자들이 다양하게 정의하고 있지만, 일반적으로 지방분권화는 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미한다. 특히 지방정부의 역할과 중요성이 이러한 분권화를 통해서 확장될 수 있는 과정(Ahmad, 2008: 3)이기도 하다. 즉, 지방분권이라고 했을 때는 중앙정부의 권한이 지방정부에 이양되는 과정을 의미한다고 할 수 있고 지방분권화는 그러한 권한이 지방정부로 이양된 결과라고 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 두 개념을 맥락에 맞게 상호 교호적으로 사용하기로 한다. 이러한 지방분권화는 구성개념으로서 정치적 분권화(political decentralization), 재정적 분권화(fiscal decentralization), 그리고 규제적 분권화(regulatory decentralization)로 구분 짓기도 하고, 어떤 학자들은 재정적, 분권화, 정치적 분권화 그리고 행정적 분권화(administrative decentralization)로 분류하기도 한다(Schneider, 2003: 33-34). 그러나 분권화 개념은 측정하기가 대단히 혼란스럽고 통일적인 견해도 사실상 없는 편이다(Schneider, 2003).

지방분권화는 노무현 정부 이후에 특히 우리나라에서도 많은 연구가 진행되어 오고 있으며 지방분권 수준 측정을 위한 실질적인 노력도 있어 오고 있다. 본 연구에서는 지방분권에 대한 다양한 견해가 있는 것을 인정하면서도, 이를 정리하여 중앙정부와 지방정부에 권한을 이양하는 것 뿐 만 아니라 지방정부가 중앙정부의 간섭과 통제를 받지 않거나 통제에 대한 염려 없이 그러한 권한을 행사할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 정의하고자 한다(홍준현외, 2006). 이러한 분권화 측정지표에 관한 많은 연구(홍준현 외, 2006)가 있어 왔으며, 기존연구에서 제시된 지방분권 관련 지표를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 선행연구에서 사용한 분권화지표

연구자	측정지표	
Zimmerman (1995) Berman & Martin(1988)	재정적 측면	· 조세부과 및 징수능력
	기능적 측면	· 기능의 추가, 삭제, 변경능력
	인사적 측면	· 인사에 관한 의사결정능력
	구조적 측면	· 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력
김익식(1990)	구조적 토대	· 지방정부의 총수 · 인구 10만명당 지방정부수 · 면적 1만km ² 당 지방정부수 · 지방정부당 평균인구규모 · 지방정부당 평균면적규모
	기능적 토대	· 정부일반회계 중 지방정부지출비율 · 총교육비지출 · 총의료비지출 · 총주택·지역후생비지출 · 총사회복지지출 · 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율
	재정적 토대	· 정부의 세입(자체세입+보조금)중 지방정부세입의 비율 · 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금제외) 중 지방세입의 비율 · 정부 세수입중 지방세수입의 비율
	인사적 토대	· 전체 공무원 중 지방공무원의 비율
Wolman and Goldsmith (1990)	제도적 지위	· Ultra Vires, Dillon's Rule 등
	기능배분	· 서비스책임범위, 감독, 서비스표준 등
	중앙의 통제	· 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등) · 비공식적 조인과 지침
Boyne(1993)	지출수준	· 총지출 · 순자본지출 · 자본지출
	직접서비스수준	· 정규직 공무원수 · 공영주택수
	시장공급수준	· 세외수입 · 기업지원에 대한 보조금 · 소득재배분 수준
박정수(1993)	인적 측면	· 지방행정능력도로서 전체공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등
	기능적 측면	· 기능적 권한이양의 정도
	구조적 측면	· 지방정부단위의 밀집도 등
	재정적 측면	· 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력
배인명(1993)	세입분권화율	· 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입비율
	세출분권화율	· 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출비율
	교육기능의 분권화율	· 교육기능의 분권화율 - 총 주지방의 교육세출 중 지방의 교육세출비율
IMF(2001)	국가수준의 재정분권화	· 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율
	지방수준의 재정분권화	· 조세자율성 지표: 지방정부의 총세입중에서 자체 지방세가 차지하는 비율 · 수직적불균형지표: 총지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중 · 비조세자율성지표: 총지방정부세입중에서 비조세수입이 차지하는 비율
World Bank(2000)	주요지표	· 총 정부지출 중 지방정부들의 지출비율 · 총 세입중 지방정부의 세입비율 · 수직적 불균형정도 · GDP중 지방정부들의 지출비율 · GDP중 지방정부들이 세입비율
	세입/보조금 지표	· 총 지방정부의 세입 및 보조금중에서 지방세 비율 · 총 지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방정부로부터의 보조금 비율
	지출구성부문	· 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율
	질적지표	· 지출배정에 있어서 분권화 정도 · 세입배정에 있어서 분권화 정도 · 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도 · 재원이전제도에 대한 분권화 정도

자료: 홍준현외 (2006)

이러한 지표들을 종합하고 우리나라의 여러 가지 실정들을 고려하여 홍준현 외(2004; 2006)의 연구자들은 아래 <표 2>와 같은 분권화 지표와 측정방법을 제시한 바 있다. 이 방법은 지방분권화측정을 위한 분야(차원)를 나누고 각 분야별 세부측정치표를 설정한 다음 각 분야별 및 지표별 가중치를 산정하여 실제값과 가중치값을 이용하여 분권화 수준을 측정하는 방식이다. 즉, 지방분권의 분야별 분권 수준의 측정은 각 측정지표의 지표값에 각 측정지표별 가중치를 곱해서 도출된 분석차원별 지표값에 분석차원의 가중치를 곱해서 산출하게 된다. 이러한 방법을 통해, 조직·인사 측면의 지방분권화 수준, 사무배분 측면의 지방분권화 수준, 재정 측면의 지방분권화 수준이 산출된다. 또한, 이러한 지방분권의 분야별 분권화 수준은 국가전체 수준에서도 측정될 수 있다.

<표 2> 분석차원 및 측정지표별 가중치

1단계		2 단계		3 단계	
분야	가중치	분 석 차 원	가중치	측 정 지 표	가중치
조직 인사 분야	0.400	국가와 지방간 인적자원 배분	0.291	전체공무원 대비 지방공무원 비율	0.601
				자치단체 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율	0.399
		국가일선기관의 비중	0.363	전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율	0.628
				전체 특별지방행정기관 공무원 중 지방 관련 9개 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율 *	0.372
조직인사에 대한 국가의 관여	0.346	국가승인 등이 없이 설치되는 조직 비율	1.000		
사무 배분 분야	0.387	국가와 지방간 사무배분	0.615	지방사무 비율	0.331
				자치사무 비율	0.126
				자치사무로 전환된 위임사무 비율	0.266
				자치사무로 전환된 공동사무 비율	0.278
지방에 대한 국가의 관여	0.385	국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율	1.000		
재정 분야	0.213	국가와 지방간 재정 배분	0.451	GDP중 지방지출 비율	0.405
				정부지출 중 지방지출 비율	0.260
				조세총액 중 지방세 비율	0.126
				총 정부 세입 중 자치단체 세입 비율	0.209
		지방재정 운영의 재량성	0.549	전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목수 비율	0.358
				총 국고보조금 중 포괄보조금 비율	0.138
				중앙의 승인 없이 발행한 지방채 비율	0.177
재정자주도	0.327				

자료: 홍준현외(2006).

그러나 이러한 지표를 통해서만은 외국 특히 OECD 국가간 비교를 하기가 거의 불가능하다. 국가 간 비교자료의 구축가능성이 없기 때문이다. 이러한 현실적 문제 때문에 이 지표들은 우리나라 분권화 수준을 연도별로 측정함으로써 변화정도분석은 가능하나 국가별 비교를 위해서는 새로운 지표가 적용되어야 하는 문제가 있다.

분권화 지표를 이용한 국가 간 비교는 대단히 흥미로운 주제이기는 하나, 국가 간 비교를 위해서 통일된 지표를 구하기도 어렵고 측정하기가 현실적으로 대단히 어려운 문제가 있다. 이러한 지

표들 중에서도 상대적으로 자료구득성이나 측정이 용이한 것은 재정적 분권화 수준이다. 아울러 재정적 분권화나 정치적 분권화 및 행정적 분권화는 상호 상관관계가 높다고 가정할 수 있을 뿐만 아니라 실질적으로 재원에 대한 지방정부의 재량성이 보장되지 않는 한 지방분권은 실질적 의미를 가지기 어렵다. 이러한 재정적 분권화에 대해서는 그동안 GDP 중에서 지방정부가 차지하는 세입 비율이나 총 조세 수입 중에서 지방정부의 조세 수입 등의 지표들이 많이 이용된 바 있다(Kim et al., 2013). 그러나 최근에는 지방정부의 조세권에 대한 재량성 정도를 이용하여 재정분권화 정도를 비교하는 연구가 있다(Kim et al., 2013). 이 연구는 조세권에 대한 지방정부의 재량성 정도를 기준으로 모두 10개 카테고리로 구분하고 있다. 다만, 마지막의 기타 카테고리는 이전의 9개 카테고리에 포함되어 있지 않는 잔여 내용을 포함하고 있어서 서열적 성격은 가지지 않는다. 따라서 실질적으로 서열적 성격은 9개 카테고리라고 할 수 있다. 이 연구에서는 아래 표와 같은 지방정부의 조세권에 대한 재량적 성격을 기준으로 각 국가들의 지방정부 재정적 분권화 정도를 보여 주고 있다. 이는 재정적 분권화를 측정하는데 대단히 유용한 지표라고 생각되는데 지방정부가 지방세 수입에 대해서 실질적으로 가지고 있는 재량성 정도를 기초로 하고 있기 때문이다. 이 자료를 가지고 어떻게 종합적인 재정적 분권화 정도를 측정할 수 있는 가 하는 문제가 남는다. OECD 연구에서는 이러한 9개의 카테고리가 재량권의 순서대로 분류할 수 있다고 보기 때문에 각 카테고리별로 적절한 가중치를 부여하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 가중치를 역순으로 하여 부여할 수 있다고 생각하며, 이러한 역 가중치에 의하여 각 국가들의 종합점수를 산출할 수 있다고 본다.

〈표 3〉 지방정부의 조세권 재량 분류

구분	지방세 수입		지방세 조정										
	GDP 비중	총세입 비중	재량	세율재량		경감재량	공동세 조정				중앙의 세율과 경감	기타	합계
				완전 재량	제한 재량		지방조정	지방동의	중앙조정(다년)	중앙조정(매년)			
①	②	(a)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)		
Australia	5.3	17.8											
States	4.4	14.8	100.0										100.0
Local	0.9	2.9	100.0										100.0
Austria	2.0	4.8											
Lander	0.7	1.6	38.7							45.2	16.1		100.0
Local	1.4	3.3	4.6		16.0					59.7	16.7		100.0
Belgium	4.4	9.2											
States	2.3	5.1	99.5							0.5			100.0
Local	2.3	4.7	9.3		90.4					0.4			100.0
Canada	15.7	47.0											
Provinces	12.8	38.5	90.9				1.0					8.0	100.0
Local	2.8	8.5	1.8	95.2						1.8	1.2		100.0
Chille													
Local													
Czech	0.4	1.1											
Local	0.4	1.1			100.0								100.0
Denmark	16.9	33.2											
Local	16.9	33.2		85.8	4.8				3.3	6.1	0.0		100.0
Estonia	4.0	13.0											
Local	4.0	13.0	0.8		7.3				91.9				100.0
Finland	9.1	20.7											
Local	9.1	20.7		86.7	5.1					8.1	0.2	0.1	100.0

France	5.1	11.5											
Local	5.1	11.5	67.5		8.3	10.2				7.7	4.4	1.9	100.0
Germany	10.2	29.2											
Lander	7.5	21.4		2.9				87.7			9.5		100.0
Local	2.7	7.8		17.0	42.9			39.2				0.9	100.0
Greece													
Local													
Hungary	2.3	6.3											
Local	2.3	6.3			77.5				22.2			0.3	100.0
Iceland	9.3	22.9											
Local	9.3	22.9			92.7							7.3	100.0
Ireland													
Local													
Italy	6.8	16.6											
Regions	4.6	11.3			58.7			25.2	16.1				100.0
Local	2.2	5.3	20.4		53.3				19.9		6.5		100.0
Japan	6.9	25.2											
Local	6.9	25.2	0.2	50.8	33.2						15.8		100.0
Korea	4.2	17.4											
Local	4.2	17.4			75.7				6.4		16.1	1.8	100.0
Luxembourg	1.7	4.4											
Local	1.7	4.4	5.7		91.3						1.1	1.9	100.0
Mexico	0.6	3.2											
States	0.4	2.1	100.0										100.0
Local	0.2	1.1	100.0										100.0
Netherlands)	1.5	3.9											
Local	1.5	3.9		73.6	26.4								100.0
New Zealand	1.9	5.3											
Local	1.9	5.3	99								1.0		100.0
Norway	5.8	13.4											
Local	5.8	13.4			98.0						2.0		100.0
Poland	4.1	12.6											
Local	4.1	12.6			40.4				56.0			3.6	100.0
Portugal	1.6	5.1											
Local	1.6	5.1			63.6				36.4			0.0	100.0
Slovak	0.8	2.7											
Local	0.8	2.7	5.8		94.0	0.2							100.0
Slovenia	2.8	7.4											
Local	2.8	7.4	14.6							67.8	12.1	5.6	100.0
Spain	11.0	30.8											
Regions	7.9	22.0	57.8		4.7			37.4			0.1	0.0	100.0
Local	3.1	8.8	27.7		49.5			21.7			1.0	0.0	100.0
Sweden	15.7	32.2											
Local	15.7	32.2		100.0									100.0
Switzerland	11.9	40.8											
States	7.3	25.1	100.0										100.0
Local	4.6	15.6	3.0		97.0								100.0
Turkey	1.9	4.6											
Local	1.9	4.6							84.4		15.6		100.0
U.K.	1.7	4.8											
Local	1.7	4.8			100.0								100.0
U.S.A.	9.3	34.3											
States	5.5	20.1	100.0										100.0
Local	3.8	14.1										100.0	100.0
States	5.3	16.2	68.7	0.3	6.3			15.1	1.6		5.5	2.4	100.0
Local	4.0	10.6	15.1	16.4	43.9	0.3		2.0	9.6	3.4	4.6	4.6	100.0

자료: Kim et al.(2013: 18-19)

2. 분권화와 타 변수들과의 관계

최근의 연구들은 분권화의 필요성과 중요성을 논의하는 과정에서 왜 이러한 분권화가 이루어져야 하며 이러한 분권화가 어떤 결과와 연계되는가를 논의하고 있다 (Schneider, 2003: 32). 가령, Schneider 는 분권화가 이루어지면 경제성장, 정치적 안정성, 소득 불균형 등에 긍정 혹은 부정의 영향을 미친다고 하고 있다. 특히, 분권화가 이루어지면 이는 자치단체간의 경쟁을 유발시키고 이를 통해서 지역자원의 활용능력 증진이 이루어지며 이는 지역경제 성장으로 이루어진다고 주장하는 학자들이 많다(Davoodi & Zou, 1998; Zhang & Zou, 1998). 한편, 지방분권은 순전히 정치적인 입장에서 주민대표성 증진과 주민참여 등을 강화하는 것을 넘어서서 국가경쟁력을 강화시킨다고 주장하는 이들도 있다. 이는 지방분권화가 종속변수로서의 역할만 하는 것이 아니라 독립변수로서의 역할을 할 때, 종속변수로서의 긍정적 순기능이 제고되어야 한다는 당위론적 논의를 위해서도 필요하다.

국가경쟁력과 지방분권과의 관계를 명확하게 논의한 연구는 많지 않다. 다만, 이와 유사한 연구들은 발견되는데 이는 크게 두 부류로 나누어질 수 있을 것이다(최영출, 2008). 하나는 지방분권이 정부의 효율성을 증진시키고 경제개발과 성장을 촉진시킨다는 주장이다(Xie et al., 1999; Oates, 1993). 이러한 주장들은 비단 국가경쟁력이라는 용어를 지칭하지 않고 경제성장과 정부 효율성을 연관 짓고 있지만 국가경쟁력의 하위부문에 경제성장이나 정부효율성이 포함되고 있다는 점에서 영향관계가 있다고 할 수 있다. 이러한 주장들은 분권화가 이루어지면 지방정부들은 권한강화를 활용하여 각종 규제조치들을 완화시키고 이를 통해서 기업유치 및 다양한 형태의 경제활성화를 도모할 것이고 이러한 노력들은 지역경쟁력 강화를 가져오며, 이러한 지역경쟁력 강화는 국가경쟁력 강화로 이어진다는 가설이다.

아울러, 전자와 반대되는 주장으로 지방분권은 오히려 국가경쟁력을 저하시킬 수 있다는 주장이다. 지방분권은 자원배분과정에서 규모의 경제를 어렵게 하고 외부효과와 지역이기주의가 발생되게 하여 오히려 전체적으로 효율성이 저하될 수 있다고 하는 주장이다. 이는 비단 효율성과 연관 짓고 있지만 이 역시 국가경쟁력에 부정적 영향을 미친다는 주장과 맥을 같이한다고 할 수 있다. 특히, 재정분야에서의 분권화는 중앙정부와 지방정부간 지출과 세입동원기능의 불명확한 배분을 통하여 자원의 비효율적 배분을 초래할 수 있다는 주장이다 (Fukasaku and de Mello, 1998). Blanchard 와 Shleifer(2000)도 같은 맥락에서 후진국이나 개도국의 경우 재정적 분권화는 잘못하면 지방의 기득권 세력에 의한 정치권력의 독점을 초래할 수 있다고 지적한다. 이렇듯 지방분권화는 한 국가의 경제성장 내지 효율성을 저해할 수도 있고 오히려 이를 촉진시킬 수도 있다는 등 주장이 상반되고 있다.

그럼에도 불구하고 주요 선진국들의 추세는 중앙집권보다는 지방분권화 하는 나라들이 훨씬 많으며 지방분권화를 국가 전체적인 효율성이나 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 활용하고 있다. 아울러 지방분권화는 인간의 행복감 증진과 같은 인간의 최종 지향적인 삶의 목표에도 순기능을 한다고 주장한다. Bjornskov et al. (2008)는 분권화의 효과에 관한 많은 연구들은 암묵적으로 분권화가 복지나 행복 수준을 증가시킨다고 가정하고 있다고 주장하고 있으며 다만 행복에 어느 정도

로 영향을 미치는 지는 아직 해결되지 못한 상태에 있다고 한다. 이들은 분권화가 이루어지면, 정치인들은 경쟁하게 되며, 이를 통해서 각종 규제나 관료적 낭비를 감소시키고, 규제감소를 유발하며, 정보공개를 통해서 정책결정이 투명하게 된다고 가정한다. 전반적으로 지방정부들은 주민들의 요구에 보다 더 반응하게 되고, 공공서비스를 보다 효율적으로 제공하게 된다고 가정된다. 이러한 가정에 바탕을 두고, 이들은 몇 가지 가설들을 구체적으로 제시하고 있는데 대표적인 가설이 바로 분권화는 행복을 증진시킨다는 것이다 (Bjornskov et al., 2008: 147). 여기서 특이한 점은 분권화가 행복을 증진시키는 과정에서 개인이 자기를 둘러싸고 있는 일련의 결과들에 대해서 자기 책임이 있다고 생각하는 것과 정부가 책임이 있다고 생각하는 것의 정도가 영향을 미친다고 하는 점이다. 즉, 자기에게 주어지는 크고 작은 상황에 대하여 이 결과가 자기책임인지, 아니면 정부책임 인지 하는 정도가 행복감의 정도에 영향을 미친다는 점이다. 이러한 점은 개인의 역할과 정부의 역할의 비중을 어떻게 인식하느냐 하는 점인데 이러한 점도 대단히 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

지방자치는 제도적 권한도 중요하지만 지역주민들의 공동체 역량이라고 할 수 있는 사회자본(social capital)수준도 중요하다. 아무리 제도적으로 권한이 이양된다 하더라도 지역 주민들의 사회자본 수준, 즉, 스스로 문제를 해결하고 스스로 책임을 질려는 의식이 없다면 이는 국가경쟁력으로 이어질 수 없을 것이다. 특히, 우리나라의 경우에는 지역주민들이 지방자치를 중앙으로부터 재원을 이양받는 과정으로 잘못 이해하고 있는 측면도 있다. 주민세나 재산세의 탄력세율을 적용할 수 있음에도 불구하고 지역주민에게 조금이라도 부담이 되는 일은 하지 않고 모든 시설의 설치나 서비스의 제공을 중앙에 로비해서 재원을 얻어 올려려는 의식 하에서는 지방분권이 제대로 효과를 발휘하기 어렵다는 것이다. 이러한 점을 인식한다면 주민들의 사회자본¹⁾이라는 매개변수는 지방분권과 국가경쟁력과의 관계에서 중요한 역할을 할 수 있다고 할 수 있다.

한편, 분권화와 관련된 변수들간의 관계에 있어서 많은 시사점을 주는 연구는 Baskaran (2011: 485-486)의 연구인데 그는 분권화는 정부규모를 크게 하기도 하고 작게 하기도 하며, 또 때로는 정부규모가 분권화를 촉진시키기도 하고 저해하기도 한다고 하고 있다. 분권화와 정부규모와의 관계는 결국 이념에 의존하게 되는데, 상호 밀접히 관련된다고 하고 있다. 한편, Fan et al. (2009)는 분권화와 부패와의 관계를 설명해 주고 있는데, 분권화가 이루어지면 정부지출의 많은 부분들이 지방정부에 의해서 관할되게 되며, 이러한 현상은 부패감소와 관계된다고 하고 있다.

이상에서 검토해 본 바와 같이 지방분권을 둘러싼 변수들은 지방분권에 영향을 주는 변수들도 있고 영향을 받는 변수들도 있다. 아울러, 순기능적 관계를 가지는 것도 있고 역기능적 관계를 가지는 것도 아울러 발견된다. 최종 종속변수로서 국가경쟁력과 행복감을 설정하고 분권화를 독립변수로 설정한다고 가정할 때, 이러한 변수들에게 영향을 미치는 변수들은 많이 있을 수 있다. 그러나 기존의 선행연구들의 연구결과들을 정리해서 놓고 볼 때 일정한 매개변수들을 고려할 필요성도 있다고 생각한다.

1) 사회자본은 학자에 따라서 사회적 자본으로 번역하기도 한다. 사회자본에 대해서는 많은 연구가 있어 왔기 때문에 본 연구에서는 이에 대한 논의는 생략하기로 한다. 사회자본에 대해서는 최영출(2004), 최영출·백중섭(2003), 박희봉(2001), 소진광(2004), 서순탁(2002) 등을 참조.

본 연구에서는 이 같은 입장에서 지방분권수준이 곧 바로 국가경쟁력의 향상으로 이어지기 보다는 주민의 자치역량이라는 매개변수에 의해서 영향을 크게 받을 수 있다는 가설을 설정한다. 아울러, 지방분권이 이루어지면, 자치단체로 권한이 내려가면서 규제완화가 이루어질 수 있고, 정책결정이 더욱 투명해 질 수 있다는 가정을 할 수 있다. 이러한 정책적 측면에서의 여건변화가 이루어질 때, 국가경쟁력이나 지역주민들의 행복 수준도 더욱 높아질 수 있을 것이라고 가정된다.

3. 연구문제의 선정

본 연구에서는 선행연구에서 논의한 이론적 배경을 바탕으로 두고, 다음과 같은 몇 가지 연구문제를 선정한다.

- 연구문제 1: 우리나라의 지방분권 수준(재정적 분권 수준)은 어느 정도인가?
 연구문제 2: 분권화는 국가경쟁력 및 국민행복도 수준에 어떤 영향을 미치는가?
 연구문제 3: 분권화가 국가경쟁력과 행복감에 영향을 미치는 과정에서 매개변수들의 역할은 어느 정도인가?
 등이다.

III. 조사설계

1. 연구대상

본 연구에서의 연구대상은 OECD 회원 국가 33개국의 분권화 수준이며 이러한 분권화 수준을 바탕으로 우리나라의 향후 분권화 수준과 방향을 제시해 보는 데 있다. OECD 33개 국가들은 Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States이다.

2. 측정 도구

본 연구에서는 1인당 GDP, 정부규모, 분권화, 개인 책임인식, 규제, 정책 투명성, 국가경쟁력, 행복감 등을 측정하기 위해서 다양한 자료를 활용하였으며, 일부 자료의 경우 지표가 불비한 경우에는 가장 최근 것으로 대체하였다. 최종 종속변수에 해당하는 행복감 정도는 세계가치조사(World Value Survey)의 2008년 자료를 활용하였으며, 국가경쟁력은 IMD 세계경쟁력 보고서, 캐나다의 The Fraser Institute의 경제 자유도(economic freedom Index)를 활용하였다.

활용한 데이터베이스 중 외생변수인 1인당 GDP 점수는 IMD 국가경쟁력 보고서(2011)를, 그리

고 정부규모는 캐나다의 The Fraser Institute의 경제자유도 지수를 활용하였다. 매개변수에 해당하는 분권화의 경우, 이론적으로는 행정적 분권화, 정치적 분권화와 재정적 분권화를 주로 포함하나, 본 연구에서는 재정적 분권화에 국한하였다. 그 이유는 첫째, 행정적 분권화와 정치적 분권화의 경우 국가별 데이터를 확보하기 어렵고, 둘째, 재정적 분권화는 행정적 분권화 및 정치적 분권화와 상호 높은 상관 관계를 가지고 있기 때문에 재정적 분권화만 활용하여도 큰 무리가 없는 것으로 판단하였기 때문이다. 재정적 분권화 수준을 측정하기 위한 지표로는 GDP 중에서 지방정부의 세입이나 세출이 차지하는 비중이나 정부 총 지출 중에서 지방정부가 차지하는 비율 등을 일반적으로 많이 활용한다. 그러나 최근 OECD에서는 기존의 일반적으로 사용하던 재정분권화 지표 대신에 지방정부가 재정적인 측면에서 실질적으로 행사할 수 있는 재량권 정도를 기준으로 재정분권화 정도를 측정하고 있다. OECD에서는 지방정부의 조세권 재량 정도에 따라서 9개 등급으로 분류하고 있다. ① 조세율과 경감에 대한 재량권, ② 조세율에 대한 완전한 재량권, ③ 조세율에 대한 제한된 재량권, ④ 조세경감에 대한 재량권, ⑤ 지방정부가 독자적으로 설정하는 세입분할, ⑥ 지방정부 동의에 의해서 설정되는 세입분할, ⑦ 중앙정부가 다년간 설정하는 세입분할, ⑧ 중앙정부가 매년 설정하는 세입분할 ⑨ 중앙정부 만에 의한 세율과 경감권 행사 등이다. 이 9개의 카테고리는 앞에서 순서대로 지방정부가 가지는 재량권이 크다고 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 개별국가들의 지방정부가 9개 카테고리별로 행사하고 있는 권한 정도에 관한 값을 이용하여 역가중치를 설정한다. 여기서 역가중치란 ① 조세율과 경감에 대한 재량권의 값에 9를 곱하고, 순차적으로 하위 카테고리별로 8, 7 등의 값을 곱하며 마지막으로 중앙정부 만에 의한 조세율과 경감권 행사에 대해서는 1을 곱하는 방식이다. 이를 개별국가별로 다 합산하여 합산된 값을 재정분권화 정도로 활용한다. 즉 이 재정분권화 값이 크면 클수록 재정분권 정도가 크다고 할 수 있다.

마지막으로 개인책임정도는 세계가치조사(World Value Survey)의 2008년 자료를, 규제 정도는 캐나다의 The Fraser Institute의 경제자유도 지수를, 그리고 정책투명성 지표는 IMD 국가경쟁력 보고서(2011)에서 별도 방식으로 산정한 점수를 활용하였다²⁾. 이를 정리하여 제시하여 보면 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표 4〉 측정변수의 설명과 자료원

변수명	조작화	측정산식	자료원	비고
재정분권	지방정부가 지방세 조세권에 대해서 재량성 가지는 정도	9개 재량성 정도 구분 지표에 대해서 해당 지방정부가 가지는 재량성에 가중치 부여하여 합산	OECD	OECD, Measuring Fiscal Decentralization(2013)
소득수준	1인당 GDP	1인당 GDP 공식 자료이용	IMD	IMD의 국가경쟁력 보고서(2011)
정부규모	일반정부의 크기	정부의 소비지출, 정부기업과 투자, 조세율 등	The Fraser Institute	The Fraser Institute, Economic Freedom of the World의 경제자유도 지수(2012)
개인책임	생활에서 개인이 책임을	생활에서 정부책임이나 개인책임	World Value	2005-2008의 세계가치조사

2) 자세한 내용은 보고서의 방법론 편 참조

	저야 된다고 인식하는 정도	이상의 정도를 10개로 서열화 척도로 나누고 응답한 비율중 개인책임부분의 비율 합산	Survey	의 DB
경제자유도	경제생활에서의 간섭받지 않고 자유롭게 활동할 수 있는 정도	정부규모, 법적 시스템, 규제정도, 국제무역 자유정도등을 점수화	The Fraser Institute	The Fraser Institute, Economic Freedom of the World의 경제자유도 지수 (2012)
규제	일상생활에서의 정부에 의한 규제정도	신용금융시장, 노동시장, 기업분야에서의 규제정도	The Fraser Institute	The Fraser Institute, Economic Freedom of the World의 경제자유도 지수 (2012)
부패인식 정도	부패의 일상생활에서의 영향 정도			
		각 기관별 부패인식정도를 점수화	Transparency International	국제투명성기구의 CPI (Corruption Perception Index) 지수
정책투명성	정부의 정책이 투명하게 이루어지는 정도	정책의 투명성 정도에 대해서 각 국가의 기업가들에 대한 설문조사 결과를 점수화	IMD	IMD의 국가경쟁력 보고서 (2011)
국가경쟁력	국가가 자원을 획득하고 운영하며 이를 활용하여 산출물을 비교우위적으로 산출해 내는 능력	국가경쟁력 지수화 해서 산출화 해 놓은 지수	IMD	IMD의 국가경쟁력 보고서 (2011)
행복감	일상에서 행복감을 느끼는 정도	World Value Survey의 행복감 지표의 서열화 문항중 '아주 행복하다'고 느끼는 국민들의 비율	World Value Survey	2005-2008의 세계가치조사의 DB

3. 분석 방법

본 연구에서의 자료 분석과정은 다음과 같다. 첫째, SPSS 18.0을 활용하여 1인당 GDP, 정부규모, 분권화, 개인책임, 규제, 정책투명성, 국가경쟁력, 행복감의 기술통계와 Pearson 상관계수를 구하였다.

둘째, AMOS 20.0을 활용한 구조방정식모형을 분석하였다. 구조방정식모형에서는 계수 추정방법으로 최대우도법(Maximum Likelihood Method)을 사용하였다. 모형의 평가방법에는 χ^2 검증을 이용하는 방법과 적합도 지수를 이용하는 방법이 있다. 그러나 χ^2 검증은 표본크기에 민감하고, 영가설이 상당히 엄격하므로 χ^2 검증에 전적으로 의존하여 모형을 평가하지는 않는다. 이 연구에서는 모형의 간명성을 고려하였으며, 적합도 평가지수의 기준이 확립된 RMSEA, GFI, TLI를 통해 모형의 적합도를 평가하였다. RMSEA는 .05이하라면 표본과 모형의 오류가 아주 작은 매우 양호한 모형으로 평가하고, .05에서 .08 사이면 오류의 정도가 적절한 정도로 괜찮은 모형으로 평가한다. 그리고 GFI와 TLI값의 기준은 .9이상이 적합한 것으로 보고되고 있다(문수백, 2009).

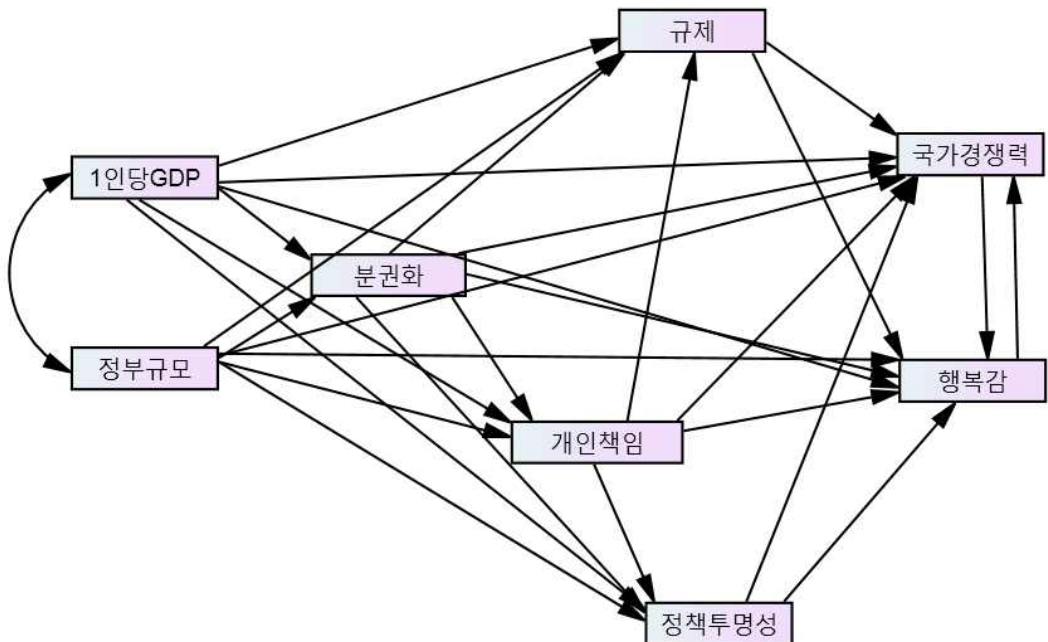
셋째, 가설적 모델이 자료에 적합하지 않을 경우 교정지수(modification index)를 확인하여 그 값이 4 이상인 교정지수를 가진 경로를 추가하는 식으로 모형수정을 시도하여 모형의 간명성을 크게 훼손하지 않는 범위에서 최적합 모형을 탐색하고 각 변수들 간에 존재하는 경로의 의의도와 설명력(직접효과, 간접효과, 총효과)을 살펴보았다.

넷째, 부트스트랩(bootstrap) 방법을 사용하여 간접효과의 유의성을 중심으로 분권화, 개인책임, 규제, 정책투명성의 매개효과를 검증하였다. 부트스트랩은 모수의 분포를 알지 못할 때 모수의 경험적 분포를 생성시키는 방법으로, 구조모형의 모든 모수추정치들의 표본분포를 추정하여, 근사적인 표준오차 및 신뢰구간, 유의확률을 구하는 유용한 방법이다(김계수, 2007).

4. 가설모형

본 연구에서는 아래와 같은 가설적 인과모형을 작성하였다. 즉, 분권화에 영향을 미치는 변수로서는 경제적 수준을 나타내는 1인당 GDP와 정부규모 (size of government)를 설정한다. 정부규모가 클수록 분권화 수준이 높을 것이고 1인당 GDP가 높을수록 분권화 수준이 높을 것이라고 가정하였다. 아울러, 분권화는 국가경쟁력이나 국민들의 행복감에 직접 영향을 미치기도 하지만, 규제수준이나 개인책임의식, 그리고 정책투명성 정도와 같은 매개변수를 거쳐서 간접적으로 영향을 미칠 것이라고도 가정하였다. <그림 1>.

〈그림 1〉 가설적 연구모형



IV. 연구 결과

1. 기술통계

〈표 5〉와 같이 33개국의 1인당 GDP의 평균은 36370.70이었고, 정부규모의 평균은 5.48, 분권과는 642.47, 개인책임은 45.89, 규제는 7.42, 정책투명성은 4.89, 국가경쟁력은 4.87, 행복감은 33.13이었다. 33개국의 평균을 기준으로 한국의 값을 비교해보면, 정부규모와 국가경쟁력을 제외한 모든 변수의 값이 OECD 평균에 비해서 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 변수별 기초통계 자료

국가	분권점수	경제자유도	정부규모	규제정도	부패지수	국가경쟁력	개인책임인식	행복감	정책결정투명성	1인당 GDP
Australia	900	7.97	6.67	8.4	85	5.11	56.7	35.4	5.2	45587
Austria	213.1	7.56	4.9	7.54	69	5.09			5.3	45989
Belgium	716.9	7.35	3.99	8	75	5.07			4.3	43533
Canada	779.6	7.97	6.12	8.59	84	5.3	58	46.4	5.5	39669
Chille		7.84	7.77	7.1	72	4.69	36.9	30.5	5.6	9525
Czech	700	7.16	4.96	7.47	49	4.57			3.9	18557
Denmark	736	7.71	3.78	8.52	90	5.32			5.6	56115
Estonia	334	7.74	6.06	7.84	64	4.61			5.4	14267
Finland	745.7	7.88	4.98	8.04	90	5.37	58.2	29.6	5.6	44492
France	746.6	7.32	4.66	7.16	71	5.13	54.8	36.4	4.9	42747
Germany	593.1	7.52	5.46	6.93	79	5.39	33.3	19.9	5.4	40875
Greece		6.78	5.8	5.38	36	3.99			4.1	29635
Hungary	586.9	7.08	3.94	7.62	55	4.33			4	12927
Iceland	648.9	7.06	4.83	7.41	82	4.68			5.3	37977
Ireland		7.75	5.72	7.23	69	4.74			5.1	51356
Italy	622.9	6.77	3.68	6.91	42	4.37	38.8	18.5	3.7	35435
Japan	656.4	7.64	5.8	7.83	74	5.37	26.4	29.2	4.6	39731
Korea	565.2	7.4	6.85	6.86	56	4.93	18.7	12.9	3.8	17074
Luxembourg	691.5	7.47	4.13	7.55	80	5.05			5.9	104512
Mexico	900	6.66	7.18	6.74	34	4.19	47	58.5	4.2	8135
Netherlands	773.6	7.4	3.36	7.67	84	5.33	47.2	41.9	5.2	48223
New Zealand	892	8.36	5.94	8.98	90	4.92	60.6	38.4	6	27759
Norway	688	7.57	5.55	7.32	85	5.14	41.7	36.7	5.4	79085
Poland	450.8	7.31	6.35	7.2	58	4.51	39.5	22.1	3.7	11288
Portugal	554.4	7.14	5.52	5.8	63	4.38			4.3	21408
Slovak	711.4	7.45	6.29	7.4	46	4.25			4.2	16282
Slovenia	279.1	6.63	4.54	6.47	61	4.42	34.3	18.1	5.1	24417
Spain	683.6	7.43	6.15	6.8	65	4.49	30	13.7	4.3	31946
Sweden	800	7.53	3.6	8.13	88	5.56	66.9	43.1	5.8	43986
Switzerland	706	8.24	7.6	8.54	86	5.63	61.8	42.2	5.8	67560
Turkey	268.8	6.92	6.91	6.25	49	4.25	39.9	37.4	4.5	8723
U.K.	700	7.75	5.18	7.53	74	5.25	57.9	50.8	4.9	35334
U.S.A.		7.69	6.43	7.76	73	5.43	54.9	34.4	4.7	46381

주1: 수치가 클수록 해당지표 값이 크다는 의미임. 부패인식 지수인 경우는 값이 클수록 부패가 적다는 의미임.

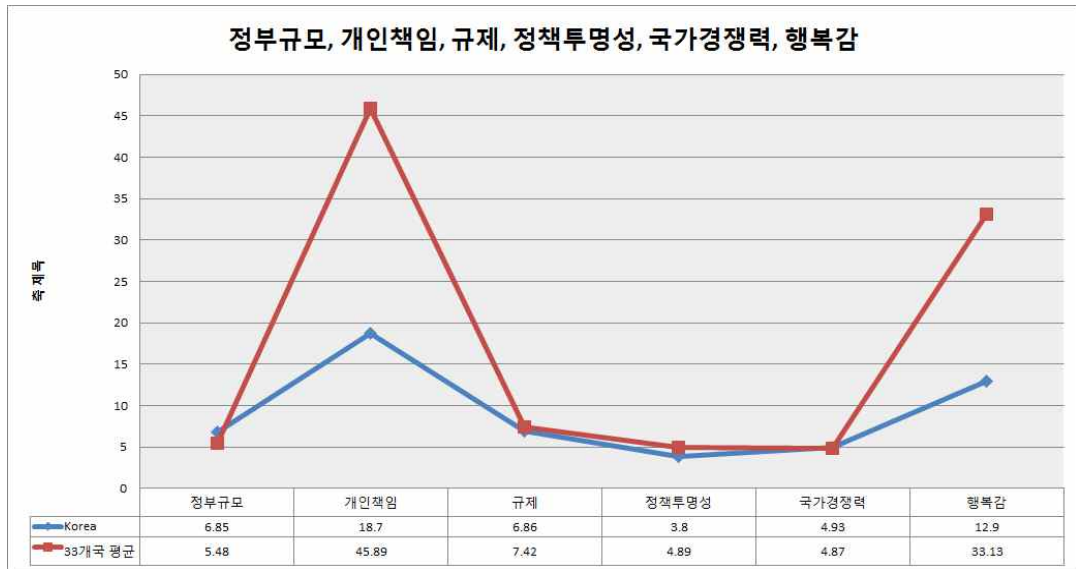
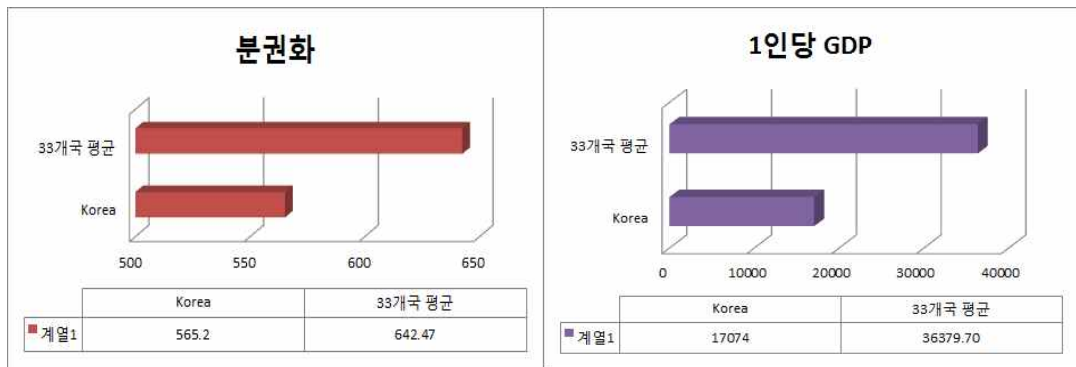
규제정도는 점수가 높을수록 규제완화가 이루어졌다는 의미임.

주2: 분권점수의 경우 일부 국가들의 자료가 미싱벨류로 처리됨.

위의 표의 기초자료를 중심으로 평균과 표준편차를 정리해 보면 아래 표와 같다.

〈표 6〉 평균과 표준편차

변수	한국	일본	33개국	
			평균	표준편차
1인당 GDP	17074	39731	36370.70	21128.13
정부규모	6.85	5.8	5.48	1.19
분권화	565.2	656.4	642.47	184.22
개인책임	18.7	26.4	45.89	10.49
규제	6.86	7.4	7.42	.79
정책투명성	3.8	4.6	4.89	.70
국가경쟁력	4.93	5.37	4.87	.46
행복감	12.9	29.2	33.13	9.72



2. 변수들 간의 상관관계

변수들 간의 상호상관 관계를 살펴본 결과, <표 7>과 같이 $\rho < .001$ 수준에서 1인당 GDP는 분권화, 개인책임, 규제, 정책투명성, 국가경쟁력, 행복감과 유의미한 상관이 있는 것으로 나타났다. 분권화는 개인책임, 규제, 국가경쟁력, 행복감과 유의미한 상관이 있었고, 개인책임은 규제, 정책투명성, 국가경쟁력, 행복감과, 그리고 규제는 정책투명성, 국가경쟁력, 행복감과 유의미한 상관이 있었다. 마지막으로 정책투명성은 국가경쟁력과 유의미한 상관이 있는 것으로 나타났다. 따라서 유의미한 상관이 있는 변수들은 어느 정도 상호상관이 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 7〉 변수들 간의 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8
1인당 GDP	1							
2. 정부규모	.338*	1						
3. 분권화	.342*	.094	1					
4. 개인책임	.267*	.133	.490**	1				
5. 규제	.359*	.116	.447**	.524**	1			
6. 정책투명성	.559**	.062	.109	.479**	.557**	1		
7. 국가경쟁력	.622**	.165	.359*	.367*	.684**	.626**	1	
8. 행복감	.111*	.063	.410*	.704**	.306	.312	.195	1

* $\rho < .05$, ** $\rho < .01$

2. 연구모형 검증 결과

1인당 GDP와 정부규모가 분권화, 개인책임, 규제, 정책투명성을 통해서 국가경쟁력과 행복감에 이르는 경로에 대한 모형 검증 결과는 <표 8>과 같다.

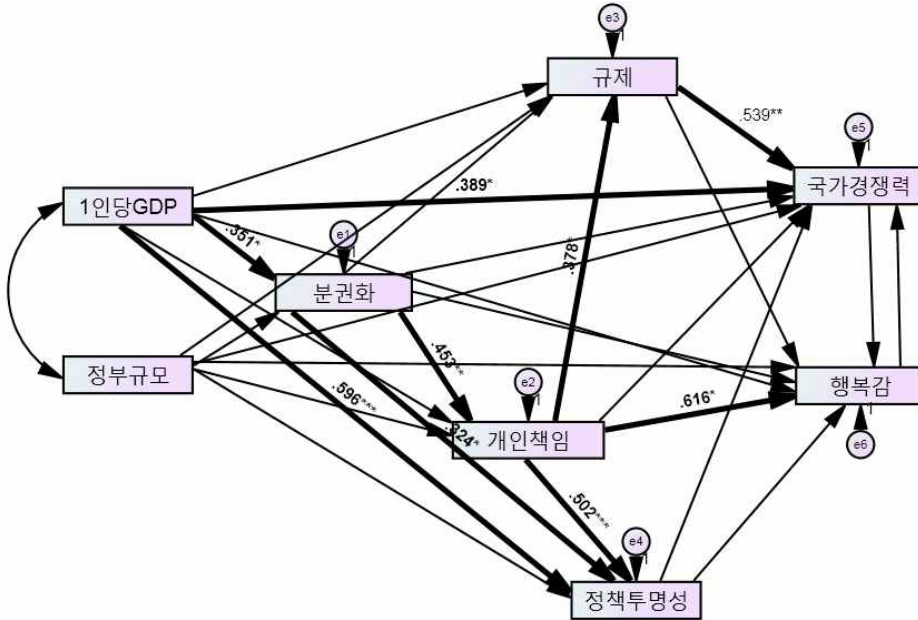
〈표 8〉 모형의 적합도 지수

적합도 지수	χ^2	RMSEA	GFI	TLI
기준	확률값 .05이상	.05~.08: 양호	.9이상	.9이상
최종모형	7.027(df=1, $\rho=.008$)	.078	.935	.895

본 연구에서 설정한 초기 연구모형의 적합도 지수가 기준에 적합하지 않은 경우 수정지수를 중심으로 모형 수정을 시도하려고 했으나, 적합도 지수가 모두 기준에 적합한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 가설모형을 최종모형으로 확정하였다. 구체적인 적합도 지수는 $\chi^2=7.027$, $df=1$, $\rho=.000$, RMSEA는 .078, GFI와 TLI 각각 기준에 적합한 .935, .895이었다. 따라서 최종 경로모형

은 <그림 2>와 같으며, 경로계수를 살펴보면 다음과 같다.

<그림 2> 최종 모형



* 주 1: 진한선이 유의미한 경로이며 표준화계수임.
 * 주 2: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

외생변수에 해당하는 1인당 GDP와 정부규모 중 정부규모는 모든 변수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 1인당 GDP는 분권화($\beta = .351, p = .047$), 정책투명성($\beta = .596, p = .000$), 국가경쟁력($\beta = .389, p = .019$)에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분권화는 개인책임($\beta = .453, p = .005$), 정부투명성($\beta = .324, p = .025$)에, 개인책임은 규제($\beta = .378, p = .021$), 정책투명성($\beta = .502, p = .000$), 행복감($\beta = .616, p = .010$), 그리고 규제는 국가경쟁력($\beta = .539, p = .003$)에 직접적인 영향을 미치고 있음을 의미한다.

모형의 구체적인 경로를 살펴보기 위한 총효과(직접효과와 간접효과) 분해는 <표 9>와 같다. 유의미한 총효과를 중심으로 살펴보면, 1인당 GDP는 $p < .05$ 수준에서 분권화에 $\beta = .315$, 개인책임에 $\beta = .251$, 규제에 $\beta = .361$, 정책투명성에 $\beta = .608$, 국가경쟁력에 $\beta = .701$, 행복감에 $\beta = .354$ 의 총효과가 있는 것으로 나타났다. 그리고 분권화는 개인책임에 $\beta = .453$, 정책투명성에 $\beta = .324$, 국가경쟁력에 $\beta = .180$, 행복감에 $\beta = .465$ 의 총효과가 있는 것으로 나타났고, 개인책임은 규제에 $\beta = .378$, 정책투명성에 $\beta = .502$, 그리고 규제는 국가경쟁력에 $\beta = .539$ 의 유의미한 총효과가 있는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 국가경쟁력과 행복감에 미치는 변수들의 총효과

경로	직접효과	간접효과	총효과
1인당 GDP → 분권화	.351*	-	.351*
1인당 GDP → 개인책임	.092	.159*	.251*
1인당 GDP → 규제	.197	.164**	.361**
1인당 GDP → 정책투명성	.596***	.012**	.608**
1인당 GDP → 국가경쟁력	.389*	.312*	.701*
1인당 GDP → 행복감	.121	.233*	.354*
정부규모 → 분권화	.025	-	.025
정부규모 → 개인책임	.059	.011	.07
정부규모 → 규제	.019	.032	.051
정부규모 → 정책투명성	.176	.013	.189
정부규모 → 국가경쟁력	.052	.044	.096
정부규모 → 행복감	.134	.015	.149
분권화 → 개인책임	.453**	-	.453**
분권화 → 규제	.196	.171	.367
분권화 → 정책투명성	.324*	.227*	.324*
분권화 → 국가경쟁력	.080	.100*	.180*
분권화 → 행복감	.216	.249*	.465*
개인책임 → 규제	.378*	-	.378*
개인책임 → 정책투명성	.502***	-	.502***
개인책임 → 국가경쟁력	.444	.296	.74
개인책임 → 행복감	.621*	.002	.623
규제 → 국가경쟁력	.539**	-	.539**
규제 → 행복감	.159	-	.159
정책투명성 → 국가경쟁력	.184	-	.184
정책투명성 → 행복감	.244	-	.244

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

국가경쟁력과 행복감에 변수들이 어떠한 경로로 영향을 미치는지 알아보기 위하여 잠재 변수들의 간접효과 유의성을 중심으로 상세 분해한 결과는 <표 10>과 같다. 국가경쟁력과 행복감에 영향을 미치는 외생변수는 정부규모를 제외한 1인당 GDP로 부트스트랩을 활용한 분권화, 개인책임, 규제의 간접효과는 $p < .01$ 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

〈표 10〉 국가경쟁력과 행복감에 대한 간접효과의 상세 분해

경로	간접효과 크기
1인당 GDP → 분권화 → 개인책임 → 규제 → 국가경쟁력	.032
1인당 GDP → 분권화 → 개인책임 → 행복감	.098

간접효과는 잠재변수들 간의 직접효과를 곱한 것이다. 국가경쟁력에 이르는 간접 경로는 ‘1인당 GDP → 분권화 → 개인책임 → 규제 → 국가경쟁력’ 경로로 효과는 .032였다. 행복감에 이르는 간접 경로는 ‘1인당 GDP → 분권화 → 개인책임 → 행복감’으로 .098의 간접효과가 있는 것으로 나타났다. 따라서 1인당 GDP가 국제경쟁력에 이르는 경로에는 분권화, 개인책임, 규제가 매개효과를 가지는 것으로 이해할 수 있으며, 1인당 GDP가 행복감에 이르는 경로에는 분권화와 개인책임이 매개효과를 가지는 것으로 이해할 수 있다.

본 연구의 분석결과를 보면 1인당 GDP나 분권화 자체가 국가경쟁력이나 국민행복감 증진으로 직접 이어지지 않는다는 사실이다. 대신에, 이러한 국가정책적 수단 변화는 사회자본이라고 할 수 있는 개인 책임의식의 증진이 수반되어야 종속변수의 변화로 이어진다는 사실이다. 국가경쟁력을 강화시키기 위해서는 단순히 분권화만 추진해서가 아니라 일상생활의 규제완화가 수반되어야 하고, 국민행복감을 증진시키기 위해서도 분권화 자체만으로는 이룰 수가 없다는 것이다. 국민 개개인들이 정부에 대한 의존감을 줄이고 개인이 책임져야 한다는 인식이 좀 더 높아져야 한다는 점을 시사해 준다.

V. 정책적 함의와 결론

위의 분석을 통해서 몇 가지 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 지방분권 수준의 적절한 목표설정이 필요하다. 현재의 수준을 바탕으로 향후 우리나라의 지방분권 수준의 목표를 어느 정도 할지를 계량화하여 설정하고 이의 달성을 위해서 노력하는 것이 필요하다. 지방분권을 강화한다고 하는 것도 필요하지만, 어느 수준으로 지방분권을 목표로 할 것인지에 대한 계량화된 목표치가 필요하다. 현재는 재정분권 수준으로 보면, 33개 OECD 회원국들의 평균의 88% 수준이다. 일본의 경우는 OECD 평균보다는 약간 높은 102% 수준으로 추정된다. 이를 위해서는 우리 정부가 그동안 추진해 왔던 각종 지방분권정책들을 재검토하고 단계적으로 목표를 설정하여 추진할 수 있는 로드맵이 필요하다.

둘째, 지방분권 수준의 적극적 향상노력이 필요하다. 무엇보다도 재정분권화 수준에서 보듯이, 지방분권은 직접적으로는 아니라도 국가경쟁력이나 국민행복감의 증진으로 이어진다는 것을 볼 수 있다. 현재의 지방분권수준의 향상이 필요하다. 어느 정도가 적절한지에 대해서는 국가정책적 관점에서 설정하는 것이 필요할 것이다.

셋째, 지방분권을 추진하더라도 중간의 매개변수로서의 역할을 수행하는 규제완화나 개인들의 책임의식의 향상과 같은 매개변수들에 대한 강화가 필요하다. 이러한 중간단계의 제도개혁이 없이 단순히 지방분권 수준만 높인다고 이러한 지방분권이 곧 바로 국가경쟁력 강화나 국민행복감의 증진으로 이어지지 않는다는 사실을 유념할 필요가 있다.

지방분권화는 행정적 분권, 정치적 분권, 재정적 분권을 일반적으로 포함한다. 그러나, 행정적 분권이나 정치적 분권 등은 국가별 비교를 하기가 대단히 어렵다. 재정분권도 어렵기는 마찬가지이나

상대적으로 비교가 용이한 면이 있다. 본 연구에서는 재정적 분권화에 초점을 맞추어 그동안 주로 활용하였던 GDP 중의 지방정부 세입비율이나 총 조세수입 중 지방세 비율이라는 전통적인 방법 외에 조세권에 대한 지방정부의 재량권정도라는 관점에서 국가별 비교를 수행하여 보았다. 그결과 우리나라는 OECD 평균의 약 88% 수준이며 일본은 약 102 % 수준에 달하고 있는 것으로 추정된다. 아울러, 지방분권화가 국가경쟁력이나 국민행복과 같은 종속변수에 영향을 미치는 경로분석을 시행해 본 결과, 지방분권화는 이러한 변수들에게 직접 영향을 미치는 것이 아니라, 규제완화나 국민들의 정부에 대한 의존도의 감소와 같은 사회자본적 변수의 개선 노력이 있어야 된다는 것을 알게 되었다. 향후의 지방분권화 정책은 분권자체가 목표가 아니라 국가경쟁력이나 국민행복과 같은 궁극적 목표의 증진이라는 관점에서 본다면, 매개변수적 역할을 하는 변수들에 대한 개선 노력이 선행되어야 한다. 아울러, 향후에는 지방분권에 대한 구체적인 수치를 의한 목표설정이 이루어져야 하고 이러한 목표를 달성하기 위한 방법으로서 개별부처 장관들의 책임에 의한 명시적 노력이 있어야 한다고 생각한다. 내용면에서 본다면 무엇보다도 주민생활에 밀접히 관련되는 생활근린자치나, 읍면동 중심의 통합서비스 전달체계, 지역공동체 활성화, 시민사회활성화와 같은 주제들이 강조될 필요가 있다. 아울러, 생활 중심의 자치경찰제, 일반행정과 교육행정의 연계와 같은 주제면에서 주민들의 피부에 와 닿는 기능이양과 이와 관련한 각종 규제가 대폭 완화되는 것이 필요하다고 생각한다.

참고문헌

- 금창호.(2013). 신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략. 한국지방행정연구원 주최 세미나 발표논문.
- 금창호·최영출.(2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국자치행정학보. 27(1): 1-18.
- 소진광.(2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 16(1): 1-25.
- 서순탁.(2002). 사회적 자본증진을 위한 도시계획의 역할과 과제. 국토연구, 33(2): 176-200.
- 박희봉.(2001). 사회자본과 지방정부 경쟁력, 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 이승종(1993). 성공적 정책집행을 위한 관리전략. 지방행정연구. 8(3): 54-74.
- 이승종(2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. 행정논총. 43(2): 134-158.
- 정진호.(2000). 국가경쟁력, 어떻게 평가하고 무엇으로 키우나, 서울: 지정출판사.
- 최영출.(2008). 국가경쟁력과 지방분권과의 관계. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집.
- 최영출.(2013). 신 정부 지방분권 정책의 향후 방향. 제7차 한.일 공동연구회 발표논문.
- 최정열.(2013). 재정분권과 생산효율성의 관계에 관한 연구. 지방정부연구, 17(1):297-318.
- 홍준현·하혜수·최영출.(2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 지방정부연구, 10(2): 235-256.
- Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio, and Vito Tanzi.(2008). Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Centralized Operations Work Better? IMF Working Paper 제/08/67.
- Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European*

- Journal of Political Economy* 27: 485-506.
- Bjornskov, C., Axel Drehe, Justina, Fisher. (2008). On Decentralization and Life Satisfaction. *Economic Letters* 99: 147-151.
- Davoodi, H. and H. Zou.(1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*,45(2): 228-239.
- Fukasaku, K. and de Mello, L. (1998). Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: the Experience of Large Developing Countries and Transition Economies in Democracy. In Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann.(ed). *Decentralisation and Deficits in Latin America*. Paris: Development Centre of the OECD.
- IMD.(2011). *World Competitiveness Report*(on line database).
- Kim, J, Jorgen Lotz and Hansjorg Blochliger. (2013). OECD.
- Schneider, Aaron.(2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 38(3): 32-56.
- WEF(World Economic Forum). (2011). *The Global Competitiveness Report 2007-2008*. Geneva: WEF.
- Xie, D., Zou, Heng-fu, Davoodi, H.(1999). Fiscal Decentralisation and Economic Growth in the United States, *Journal of Urban Economics*. 45: 228-239.
- Zhang, T. and H. Zou.(1998). Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.

최영출(崔永出): 영국 뉴캐슬대학교 (Newcastle University)에서 정책학 박사학위를 받고 (Privatisation of Local Government Services and the Politics of Transaction Cost) 현재 충북대학교 행정학과 교수 겸 사회과학대학 학장으로 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 지방자치, 정책분석, 정책평가 등이다. 저서로는 *The Dynamics of Public Service Contracting : The British Experience* (The Policy Press, UK)가 있고 성과관리: 외국제도편(2013, 공저) 등이 있다. 현재 학술지인 지방행정연구(한국지방행정연구원 발간) 편집위원장 및 안전행정부 지방자치단체 합동평가단장을 맡고 있다(ycchoi@cbu.ac.kr).

Abstract

Measuring Decentralization and Analysing Its Relationships with Associated Variables Using Structural Equation Model: Centered on Fiscal Decentralization

Choi, Young-Chool

This article aims to objectively measure decentralization level of Korea in comparison with that of OECD countries, especially with regard to fiscal decentralization, to analyze relationships between decentralization with its related dependent variables, and to identify the role of mediating variables involved in structural equation model in which dependent and independent variables regarding decentralization are hypothetically inter-related. The analysis result shows that decentralization level in Korea is below the average of OECD countries, reaching only 88 per cent of its average. It also shows that decentralization is not directly related to *national competitiveness* or *national happiness level*, but rather is indirectly related to them by mediating variables including *deregulation level*. The author argues that decentralization should be accompanied by increase of social capital such as *consciousness of individual responsibility* so that decentralization could be connected to strengthening national competitiveness. In conclusion, assuming that decentralized government institutions are doing more of the work of government than ever before, this paper puts forward theoretical and practical measures in relation to decentralization decisions facing Korea.

Key Words: decentralization, fiscal decentralization, national competitiveness, structural equation model