

정부 간 재정관계와 부패 - OECD 회원국을 중심으로

Intergovernmental Fiscal Relations and Corruption

- Analysis of OECD Countries During 1996-2018

김 애 진(Kim, Ae Jin)*

ABSTRACT

The objective of this study was to investigate the effects of intergovernmental fiscal relations on corruption. For empirical analysis, a panel data set for 36 OECD countries from 1996 to 2018 was used. First, a strong correlation between Intergovernmental fiscal relations and corruption was found. Second, the more highly poverty had a more positive effect on corruption.

Thus, intergovernmental fiscal relations must focus on the strengthen of autonomous tax revenue and the transparency and responsibility of local government.

So far, previous studies on intergovernmental fiscal relations have been conducted mostly on the relationship between intergovernmental fiscal relations and economic growth, while research on how it affects corruption is lacking. This research is meaningful that it is the starting point for considering intergovernmental fiscal relations factors as determinants of corruption.

Key words: Intergovernmental Fiscal Relations, Fiscal Federalism, Fiscal Decentralization, Corruption, Corruption Perceptions Index

* 경상대학교 사회과학대학 행정학과 조교수, 행정학박사

I. 서론

1980년대까지 부패에 관한 연구는 사회학, 정치학, 행정학, 형법 분야를 중심으로 이루어져 왔다. 그리고 경제적 성과와 부패의 관련성이 높아짐에 따라 경제학자들 역시 부패에 대해 관심을 가지기 시작하였다. 이후, 1990년대에 접어들면서 실증연구에 사용될 수 있는 부패 지표가 구축됨에 따라 경제학 분야에서 부패에 관한 연구가 폭발적으로 증가하기 시작하였다(Abed and Gupta, 2002).

경제학 분야의 부패에 관한 연구는 부패의 경제적 결과를 분석하기 위함이었지만, 다른 한편으로는 부패에 영향을 미치는 경제적 요인을 고찰하기 위한 것이었다(Adaman, Çarkoğlu and Şenalatar, 2001). 경제발전이나 경제성장은 부패에 영향을 미치는 예비적 요인이다. 그러나 이 외에도 부패에 영향을 미치는 경제적 요인은 다양하다. 선행연구에서는 정부규제, 소득분배, 무역개방성, 빈곤과 불평등, 조세체계, 경제적 자유 등이 부패에 영향을 미치는 잠재적인 경제적 요인(Braun and Di Tella, 2004; Husted, 1999; Paldam, 2002)이라고 분석하고 있다.

최근 세계 각국은 중앙정부 주도의 경제성장 전략을 통해 달성한 압축성장에 따른 부작용을 경험하고 있다. 바로 지역 간 불균형과 개인 간의 불평등이다. 특히 스페인 카탈루냐 지역의 독립선언¹⁾, 이탈리아 남부와 북부의 재정격차²⁾, 한국의 수도권과 비수도권 간 재정격차로 인한 갈등은 지역 간 불균형의 대표적 사례이다. 또한, OECD에 속한 회원국 내의 빈부격차도 점차 심화되고 있으며³⁾, 한국의 상대적 빈곤율은 OECD 36개 국가 중 29위(통계청, 2019)로 우리나라 역시 소득불평등과 양극화를 경험하고 있다. 결국, 이러한 불균형의 완화 측면에서 서로 다른 단계 정부 사이의 기능과 자원배분에 관한 의사결정인, 정부 간 재정관계(Intergovernmental Fiscal Relations; IFR)에 대한 논의가 필요한 시점이다.

정부 간 재정관계 맥락에서 정부가 수행하는 기능과 역할 배분에 대해 크게는 중앙정부 중심으로 운영하는 국가가 있을 것이고, 반대로 지방정부가 주요 기능을 수행하는 국가가 있을 수 있다. 세계 각국은 서로 다른 역사적 배경을 가지고 있고, 사회경제적 상황, 제도적 요건 또한 상이하기 때문이다. 그러나 지금까지 정부 간 재정관계에 관한 선행연구는 주로

1) 카탈루냐는 전체 인구의 15%(750만 명) 및 면적의 6.3%만을 차지함에도 불구하고, 스페인 경제(자동차, 화학산업 등 밀집)에서 20%의 비중을 차지할 만큼 부유한 지역으로 독립 성향을 보이고 있으며, 2009년 스페인의 경제위기를 계기로, 카탈루냐에서 독립을 추구하는 정치적 세력의 지지기반이 확대되었다.

2) 밀라노, 제네바로 대표되는 이탈리아 북부는 공업시설과 주요 기관들이 위치해 있는 반면, 나폴리, 시칠리아 같은 이탈리아 남부는 주로 농업과 관광업이 중심을 이루고 있어 남부와 북부의 재정격차는 지역갈등으로 이어지고 있다.

3) 상위 10% 계층의 평균 소득은 하위 10% 계층보다 약 10배 높은 것으로 나타났는데, 미국, 이스라엘과 터키에서는 이 비율이 14배, 멕시코와 칠레에서는 27배 수준을 기록했다(OECD, Opportunity and equality for all, OECD Centre for Opportunity and Equality, <https://www.oecd.org/inclusive-growth/inequality-and-opportunity/>, 2018)

정부 간 재정관계의 경제적 성과(Tanzi, 1996; Davoodi & Zou, 1998; Gurgur & Shah, 2000; Akai & Sakata, 2002; Martinez-Vazquea & McNab, 2003)에 초점을 두고 있다.

정부 간 재정관계의 관점에서 재정에 관한 의사결정권을 중앙정부에서 지방정부로 이양하면 지방정부의 공공서비스 공급기능과 자원 배분의 효율성 수준이 제고된다. 또한, 지역 주민의 참여와 책임성 강화를 통해 이익집단에게 돌아가는 이익이나 부패의 기회가 제한될 가능성이 높다(Tselios, Rodriguez-Pose, Pike, Tomaney, and Torrisi, 2011). 즉, 정부 간 재정관계에서 중앙정부의 재정 기능이양이 부패 감소에 긍정적 영향을 미치는 수단이라는 사실에는 공감하면서도 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대해서는 상대적으로 도외시한 경향이 있다.

무엇보다, 중앙정부의 재정 기능이양이 부패를 감소시킨다는 주장(Fisman & Gatti, 2002; Arian, 2004)과 오히려 부패를 심화시킨다(Prud'homme, 1995; Huther & Shah, 1998)는 상반된 연구결과가 제시되고 있어, 정부 간 재정관계와 부패에 대한 일관된 연구 결과가 도출되지 않고 있다.

이에 본 연구는 OECD 36개국을 대상으로 하여 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향을 PCSE 모형을 이용하여 실증분석하였다. 분석시기는 국제투명성 기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)가 발표된 이듬해인 1996년부터 2018년으로 설정하였다. 부패와 정부 간 재정관계의 역인과성과 내생성을 통제하기 위해 시계열 상에 1차수의 시차를 두었기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 정부 간 재정관계의 개념과 부패의 개념을 고찰한다. 그리고 변수선정을 위해 정부 간 재정관계와 부패에 관한 선행연구를 검토하였다. 제Ⅲ장에서는 부패와 정부 간 재정관계 측정을 위한 변수를 선정하고, 분석 모형과 분석방법을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 기초통계량 분석과 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대한 분석결과를 제시한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 도출하였다.

Ⅱ. 이론적 논의




1. 정부 간 재정관계

정부 간 재정관계는 정부 간 관계(Intergovernmental Relations; IGR) 맥락에서 파악할 수 있다. 정부 간 관계는 연방주의 시스템을 택하고 있는 미국에서 시작되었으며(Wright, 1974; Cameron, 2001; Painter, 2003), 한 국가 내에 존재하는 서로 다른 정부 수준·유형 간

의 기능과 권한 분리에 초점을 두고 있다(Painter, 2003). 즉, 정부 간 관계는 한 국가의 제도 속에 존재하는 서로 다른 수준의 정부 간 행정적·정치적·경제적·법적 상호작용을 의미하며(Lowatcharin, Crumpton, and Pacharoen, 2019), “굿 거버넌스(good governance)”를 추구하기 위한 장치(Andrews, 2008; Gisselquist, 2012)로 이해된다.

정부 간 관계를 모형으로 제시한 대표적인 학자는 Wright(1988)이다. Wright는 미국의 정부 간 관계를 세 가지 유형 - 대등권위 모형(Coordinate Authority Model), 포괄권위 모형(Inclusive Authority Model), 중첩권위 모형(Overlapping Authority Model) - 으로 분류하였다. 먼저 대등권위 모형은 중앙정부와 주정부가 대등하게 독자적 자치권을 행사하는 모형을 의미한다. 포괄권위 모형은 주정부와 지방정부가 중앙정부에 종속되어 있는 모형이며, 중첩권위 모형은 중앙정부와 지방정부가 집권과 분권을 조화롭게 이루며 상호의존하고 협력하는 모형이다. 1930년대부터 1980년 이후까지, 정부 간 관계는 갈등형(Conflict), 협력형(Cooperative), 집중형(Concentrated), 창의형(Creative), 경쟁형(Competitive), 타산형(Calculative), 계약형(Contractive)으로 변화해왔다. Wright(1988)의 정부 간 관계 모형과 단계를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정부 간 관계(IGR) 모형과 단계

IGR 모형		범위	모형
구분			
대등권위 모형 (Coordinate-Authority)	중앙정부와 주정부가 대등하게 독자적 자치권을 행사		
포괄권위 모형 (Inclusive-Authority)	주정부와 지방정부가 중앙정부에 종속		
중첩권위 모형 (Overlapping-Authority)	상호의존적 관계로 정부기능의 대부분이 중앙정 부, 주정부, 지방정부에 의해 동시에 작용		
2. IGR 단계			
구분	특징	시기	
갈등형(Conflict)	관할권, 적법한 관계	1930년대까지	
협력형(Cooperative)	경제불황, 국가위기	1930~1940년대	
집중형(Concentrated)	물적 개발	1940~1950년대	
창의형(Creative)	도시화에 대한 반발	1960년대	
경쟁형(Competitive)	시민 참여	1960~1970년대	
타산형(Calculative)	정부 신뢰 부재	1970년대 후기	
계약형(Contractive)	재정 제약	1980년대 이후	

자료: Burke(2014)를 일부 수정하여 인용

여기서 ‘정부 간’은 일반적으로 중앙정부와 지방정부의 관계를 의미하는데, 그 이유는 정부 간 관계론은 대등한 정부 간의 상호 협력적 관계를 전제로 하기 때문이다(윤영진, 2016;

손희준: 2019). 이는 중앙정부의 정책이 일방적으로 내려오는 지시형이 아니라, 지방정부와 상호협력하는 조정형이어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 관점에서 정부 간 재정관계는 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 간의 재정 기능과 역할을 설정하는 관계(손희준, 2019: 74), 서로 다른 단계의 정부가 서로 다른 재원으로 각각 자신에게 부여된 공공서비스 공급 기능을 수행하는 구조(우명동, 2019: 21)라고 정의된다. 그러므로 정부 간 재정관계는 서로 다른 단계의 정부들 사이에 기능이나 재원을 어떻게 배분할 것인가에 관한 의사결정과 관련이 있다. 이에 본 연구에서는 정부 간 재정관계의 구체적 방향에 해당하는 재정분권을 정부 간 재정관계로 정의하고, 연구의 분석대상으로 한다.

2. 부패

부패는 공적 권한과 개인의 부(富)가 중첩될 때 발생하며, “지불의사(willingness-to-pay)의 위법한 사용을 나타내는 의사결정”이다(Rose-Ackerman, 2010: 47). 일반적으로 부패는 “사적 이익을 위해 공권력을 사용하는 것”으로 정의되는, 보편적이고 복잡성을 띤 다면적인 개념이다(Aidt, 2003). 부패는 다양한 형태로 발현되며, 특히 공직은 뇌물수수, 횡령, 연고주의, 내부자거래 등을 통해 악용될 수 있다. 이렇듯 부패 현상은 정치·경제의 구조적 문제 혹은 문화적 문제 또는 개인의 도덕적인 문제에서 비롯된다고 볼 수 있다(Andving, 2000; Luo, 2004). 그러나 부패는 개인적인 행위가 아니라, 사회적 일탈로 간주해야 할 것이다. 그 이유는, 인간의 행동은 사회적·정치적·경제적·문화적 구조 등 정교한 관계에서 비롯되기 때문이다(Yilmaz and Akif, 2011).

한편, Johnston(2008)은 국가 부패를 크게 시장로비(Influence Markets), 엘리트 카르텔(Elite Cartel), 족벌(Oligarchs and Clan), 관료독재(Official Moguls) 등 네 가지 유형으로 분류하였다. 먼저 시장로비 유형은 성숙한 민주주의, 성숙한 시장경제 체제를 가지고 있다. 정치인들은 종종 중개인으로서 법률시장을 비롯하여 시장 간 거래를 이끌어내는 유형이다. 오스트리아, 캐나다, 일본, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등이 시장로비 유형에 속한다.

다음으로 엘리트 카르텔 유형이 있다. 이 유형은 주/사회 역량과 경제기관의 역량이 강하기 때문에 정치적, 경제적 측면에서는 경쟁이 증가하고 있지만, 제도적 역량이 약한 유형으로 사회 주도층 엘리트 구성원들이 네트워크를 구축하여 기득권을 유지해 나간다. 권력과 부의 연계는 끊임없이 변화하기 때문에 엘리트들에게는 늘 새로운 기회와 위협이 창출된다. 그러나 엘리트들이 자신들을 정치, 경제, 정책적으로 보호하기 때문에 자연적으로 부패가 방어되는 측면이 있다. 이 유형에는 아르헨티나, 벨기에, 칠레, 이탈리아, 한국, 폴란드, 스페인 등이 속한다. 특히 한국은 엘리트 카르텔 유형으로 분류되며, 집단 간 결탁에서 부패가

초래되고 있다고 한다.

그리고 족벌 유형은 주/사회 역량과 경제기관 역량이 약한 유형이다. 부패의 지배적인 형태는 무질서하며, 때로는 격렬한 쟁탈전의 양상을 보인다. 집권층은 개인의 이익을 창출하기 위해 서로 경쟁하는 경향이 있다. 이 유형에 해당하는 국가는 방글라데시, 인도, 네팔, 콜롬비아, 파키스탄, 말레이시아, 멕시코, 필리핀, 러시아 등이다.

마지막으로 관료독재형 부패는 기관 역량이 매우 약하고 정치적 기회의 측면에서는 비민주성이 남아있거나 개방화가 느린 편이나, 경제적 기회의 측면에서는 자유화가 최소한 수준에서 이루어진 유형이다. 이 유형은 부패한 독재자가 자신의 뜻대로 공권력을 행사하는 유형을 의미한다. 관료독재 유형에 해당하는 국가는 중국, 인도네시아, 시리아, 나이지리아, 탄자니아 등이다.

〈표 2〉 국가 부패의 유형

유형	참여 기회		제도적 역량		해당 국가
	정치적 기회	경제적 기회	주/사회 역량	경제기관 역량	
시장 로비	성숙한 민주주의 자유화: 지속적 경쟁과 참여	성숙한 시장 자유화, 개방: 지속적 경쟁; 부유함	광범위	강함	오스트리아, 캐나다, 일본, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등
엘리트 카르텔	민주주의 개혁 자유화: 경쟁 증가, 참여	시장개혁 대규모 자유화 및 개방: 경쟁 증가, 적당히 부유함	중간	중간	아르헨티나, 벨기에, 칠레, 이탈리아, 한국, 폴란드, 스페인 등
족벌	전환 체제 최근 중점 자유화 진행: 구조화된 경쟁 결핍	새로운 시장: 최근 중점 자유화 진행: 광범위한 불평등과 빈곤	약함	약함	방글라데시, 인도, 네팔, 콜롬비아, 파키스탄, 말레이시아, 멕시코, 필리핀, 러시아 등
관료 독재	비민주: 자유화 혹은 개방성 거의 없음	새로운 시장 최근 중점 자유화 진행: 광범위한 불평등과 빈곤	약함	약함	중국, 인도네시아, 시리아, 나이지리아, 탄자니아 등

자료: Johnston(2008)을 일부 수정하여 인용

3. 선행연구 검토

“부패행위의 원인은 무엇일까?” 라는 질문은 부패를 연구하는 학자들 사이에서 가장 기본적으로 제기되는 연구 문제이다. 부패 결정요인에 관한 연구는 일반적으로 한 국가의 사회·경제적, 정치적, 법·문화적 측면에서 다루어진다.

경험적 연구에서 부패 결정요인은 크게 경제적 요인, 정치·제도적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분할 수 있다. 먼저 부패 결정요인을 경제적 요인에서 찾는 관점에서는 경제적 자유도가 높을수록 부패는 감소한다고 분석하고 있다(Ades and Di Tella, 1997; Yilmaz and Akif, 2011). 정부의 간섭과 개입이 없다면, 재화와 서비스에 대한 소비와 분배가 더욱 투명하게 이루어지기 때문에 경제적 자유도는 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다(Frechette, 2001; Knack and Azfar, 2003). 또한, 경제성장과 같은 경제발전 변수도 부패에 영향을 미친다고 보는 연구도 있다(Paldam, 2002; Husted, 1999). 특히, 소득재분배와 빈곤율과 같은 경제적 불평등 변수를 부패를 유발하는 요인으로 보고 있는데, 불평등이 심화될수록 부패를 감시하는 사회적 규범이 약화되기 때문에 부패에 대한 관용도가 높아진다고 분석하고 있다(Husted 1999, Paldam 2002). 또한, 인플레이션은 실질 임금 수준을 감소시키며 도덕적 해이를 유발하고(Paldam, 2002), 인플레이션율이 높고 변동성이 심하면 대리인 행위에 대한 비용 문제에서 불확실성이 높기 때문에 부패를 악화시킨다는 주장도 있다(Braun and Di Tella, 2004).

다음으로 부패의 원인을 정치·제도적 요인에서 찾는 관점에서는 민주주의(Ades and Di Tella, 1997; Brunetti and Weder, 1998; Goldsmith, 1999; Paldam 1999; Treisman, 2000), 정치적 경쟁(Brunetti and Weder, 1998; Monitolla and Jackman, 2002), 분권화(Gurgur and Shah, 2000; Prud'homme, 1995) 등이 부패에 영향을 준다고 분석하고 있다. 분권화와 부패에 관한 연구에서는 주인-대리인 이론의 관점에서 분권화가 부패를 감소시킨다는 연구결과와 오히려 악화시킨다는 서로 상반된 결과가 나타난다. 특히, 정부 간 재정관계의 관점에서 재정분권은 부패를 악화시킨다는 결과(Goldsmith, 1999; Prud'homme, 1995; Treisman, 2002)와 부패를 억제시킨다는 상반된 결과(Gurgur & Shah, 2000; Fisman and Gatti, 2002; Arikan, 2004)가 경쟁적으로 제시되고 있다.

마지막으로 사회·문화적 특성이 부패에 영향을 준다는 연구결과가 있다. 성별과 관련하여 부패는 기존의 남성중심적 네트워크를 통해 발생하기 때문에, 여성은 남성에 비해 부패에 대한 수용성이 낮다는 주장이 있다(Dolar, Fisman and Gatti, 2001; Swamy, Knack, Lee nad Azfar, 2001). 또한 종교가 부패행위에 영향을 준다는 연구결과도 있다. 사회적 종교가 지배적인 사회에서는 개인 생활을 통제하고, 규범을 강조하기 때문에 부패행위에 미치는 영향이 크지 않지만, 개인주의적 종교가 지배적인 사회에서는 종교가 부패를 감소시킨다고 한다(La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Vishny, 1999; Paldam, 1999; Treisman, 2000). 그리고 부패가 심한 국가일수록 교육, 인적자본에 투자하는 비용이 적은 것으로 나타났으며(Mauro, 1997; Treisman, 2000), 도시화(Holbrooke, 1992, Treisman, 2000) 등도 부패에 영향을 주는 요인으로 분석하고 있다.

선행연구들은 부패가 다양한 현상을 통해 발생하는 다차원적인 개념이라는 것을 설명해 주고 있다. 또한, 선행연구 결과에 따르면 부패는 정부규모, 경제성장, 소득재분배 등과 같

은 경제적 요인뿐만 아니라 민주주의, 성별 등과 같은 정치·제도적, 사회·문화적 요인에 의해서도 영향을 받는다는 것을 확인할 수 있다. 부패 결정요인에 대한 선행연구 결과는 <표 2>에서 제시하였다.

〈표 2〉 부패 결정요인에 관한 연구

변수	내용	연구자
경제적 요인	경제적 자유도	경제적 자유도 높을수록 부패 감소(-) Ades and Di Tella(1997), Frechette, (2001), Knack and Azfar(2003), Yilmaz and Akif(2011)
	경제성장	경제성장은 부패를 감소(-)시키거나 악화(+) 시킴 Husted(1999), Paldam(2002)
	인플레이션	인플레이션은 부패를 악화(+) 시킴 Braun and Di Tella(2004); Paldam(2002)
	빈곤율	불평등이 심화 될수록 부패가 악화(+) 시킴 Husted(1999), Paldam(2002)
정치· 제도적 요인	민주주의	민주주의 수준이 높을수록 부패는 감소(-)하거나 악화(+) 시킴 Ades and Di Tella(1997), Goldsmith(1999), Paldam(1999), Treisman(2000)
	분권화	분권화 수준이 높을수록 부패는 감소(-)하거나 악화(+) 시킴 Arikan(2004), Goldsmith(1999), Gurgur and Shah(2000), Fisman and Gatti(2002), Prud'homme(1995)
	정치적 경쟁	PRI(Political Rights Index)가 높을수록 부패 감소(-) Knack and Azfar(2003) Monitolla and Jackman(2002)
	교육수준	인적자본 투자비율 높을수록 부패 감소(-) Mauro(1995), Treisman(2000)
사회· 문화적 요인	종교	위계적 구조의 종교가 지배적인 사회에서는 부패 감소(-) La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Vishny(1999), Paldam(1999), Treisman(2000)
	성별	여성의 경우 부패에 대한 수용성이 낮음 Dolar, Fisman and Gatti(2001), Swamy, Knack, Lee nad Azfar(2001)

Ⅲ. 연구설계

1. 변수의 선정

1) 종속변수: CPI(부패인식지수) 순위

질적인 개념의 부패를 양적인 개념으로 정량화하는 데에는 물리적인 어려움이 따른다. 따

라서 부패에 관한 실증연구는 대부분 다양한 대리변수를 통해 부패를 측정하고 있다.

부패 정도를 측정하는 부패지수는 국제투명성 기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI), 세계은행의 부패통제지수(Control of Corruption Index: CCI), 유럽반부패국가역량연구센터가 작성하는 국가별 공공청렴지수(Index of Public Integrity: IPI) 등이 있다⁴⁾.

특히, 1995년부터 국제투명성 기구에서 해마다 발표하는 CPI는 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 국제사회에서 가장 큰 영향력을 발휘하고 있는 부패측정 지수이다. 2012년 이전 연도까지는 0점에서 10점까지 측정하였으나, 2012년부터 100점 만점으로 발표하며, 점수가 높을수록 청렴하다. 즉, 점수가 낮을수록 부패함을 의미한다. 2019년을 기준으로 OECD 평균은 67.8점이며 한국의 CPI는 59점으로 180개 중에서 39위를 차지하였다.

CPI에는 뇌물, 공적자금의 횡령과 유용, 공직의 사적 이용 등에 대한 전문가와 기업 경영자의 인식과 평가가 주요 지표로 구성되어 있다. 먼저 기업인 설문조사에는 국제경영개발원에서 발표하는 국가경쟁력 지수, 정치경제위험자문공사에 발표하는 아시아 부패지수, 세계경제포럼에서 발표하는 국가경쟁력지수 등이 포함되어 있다. 다음으로 전문가 평가에는 베텔스만 재단에서 발표하는 지속가능지수, 변혁지수, 세계사법 정의 프로젝트에서 발표하는 법의 지배지수, 민주주의 다양성 연구원에서 발표하는 민주주의 지수 등이 포함되어 있다⁵⁾. 하지만 인식된 부패수준과 부패경험 간의 괴리가 크며, 인식된 부패가 실제 부패수준을 반영하지 못한다는 비판이 제기되고 있다(고길곤·박준·이시영, 2019: 92).

CPI는 국가 간 부패인식을 비교하는 것이기 때문에 기초자료도 반드시 국가 간 비교가 가능한 것이어야 한다(김진영, 2019: 62). 이 연구는 1996년부터 2018년까지 OECD 36개국을 대상으로 국가 간 비교연구이다. 따라서 CPI에 내재되어 있는 다소의 한계에도 불구하고 CPI 순위를 부패를 측정하는 대리변수(proxy data)로 사용하였다. 이 지표를 사용할 경우 CPI 순위가 높을수록 부패하고, CPI 순위가 낮을수록 청렴하다.

2) 독립변수⁶⁾: 세입분권과 세출분권

전술한 바와 같이, 정부 간 재정관계는 서로 다른 단계의 정부들 사이에 기능이나 재원을 어떻게 배분할 것인가에 관한 의사결정과 관련이 있다. 이에 본 연구에서는 정부 간 재정관계의 구체적 방향에 해당하는 재정분권을 정부 간 재정관계로 정의하고 독립변수로 설정하

4) 부패측정과 부패지수 비교에 관한 연구는 김진영(2019)에 자세히 정리되어 있으며, 일부는 김진영(2019)에서 인용하였다.

5) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1035(최근검색일: 2020.5.13.)

6) 재정분권 측정지표에 관한 연구는 Kim and Kim(2019)을 주로 인용하였으며 해당 문헌에 보다 자세히 정리되어 있다.

였다.

재정분권의 개념에 대한 논의는 다차원인 측면에서 이루어져 왔으나 통일된 개념이 정립되어 있지는 않다. Cheema and Rondinelli(1983), Rondinelli(1981)는 분권에 대해 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않으면서 지방정부가 의사결정을 할 수 있는 것이라고 정의하고 있다. 따라서 일반적으로 재정분권은 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 세입과 세출에 관한 권한과 책임의 정도, 즉 재정적 권한과 책임의 정도를 의미한다. 다수의 선행연구에서는 재정분권을 수입과 지출의 측면에서 측정하고 있으며, 수입 측면에서 측정한 재정분권을 세입분권, 지출 측면에서 측정한 재정분권을 세출분권이라 한다.

Ebel and Yilmaz(2003), Akai and Sakata(2005) 등은 지방정부의 자율성을 재정분권 지표에 반영하고자 노력하였다. 재정분권은 지방정부의 자율적·독립적 재정권한을 측정하는 지표이기 때문이다. 그러나 OECD, IMF 등 국제기구가 관리하는 database에는 각 국 중앙정부의 보조금 체계가 치밀하게 반영되지 못하고 있는 현실적 한계가 존재한다⁷⁾. 이러한 점에서 이전재원, 보조금을 세부 내역을 고려하여 가감할 필요성이 있음에도 불구하고 재정분권 측정에 관한 국제 비교 연구에서는 이를 실제로 반영하지 못하는 경우가 대부분이다. 따라서 본 연구에서도 기존 연구와 마찬가지로 재정분권을 세입분권과 세출분권 두 가지 측면에서 단순지표 형태로 측정하였다.

그 중에서도 세입분권(FDREV)은 ① 일반정부의 총수입에서 지방정부 총수입이 차지하는 비율과 ② 일반정부 총 조세수입 대비 지방세입의 비중으로 측정하였다. 세출분권(FDEXP)은 일반정부의 총지출 대비 지방정부 총지출의 비율로 측정하였다.

$$\text{세입분권}_1(\text{FDREV}_1) = \text{SREV}(\text{지방정부의 총수입}) / \text{GREV}(\text{일반정부의 총수입}) \dots\dots\dots \text{식 1}$$

$$\text{세입분권}_2(\text{FDREV}_2) = \text{STAX}(\text{지방정부 세입}) / \text{GTAX}(\text{일반정부의 조세수입}) \dots\dots\dots \text{식 2}$$

$$\text{세출분권}(\text{FDEXP}) = \text{SEXP}(\text{지방정부 총지출}) / \text{GEXP}(\text{일반정부의 총지출}) \dots\dots\dots \text{식 3}$$

재정분권 측정을 위한 자료는 모두 IMF의 정부재정통계(Government Finance Statistics)에서 추출하였다.

3) 통제변수

정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향은 기타 변수들에 의해 영향을 받을 수 있기 때

7) 보조금의 경우 조건부 보조금, 무조건부 보조금 등 보조금 성격에 따라 지방정부에 미치는 영향이 상이하다. 국제기구 재정데이터의 경우 무조건부 보조금인지 조건부 보조금인지 그 특성이 반영된 구분이 이루어지고 있지 못하고 있다.

문에 이를 통제할 필요가 있다. 선행연구를 바탕으로 하여 통제변수를 크게 경제적 요인, 정치·제도적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분하여 설정하였다.

부패는 주로 경제적 요인의 영향을 받는다. 특히 소득불평등과 빈곤율, 경제성장률 등은 부패를 감시하는 사회적 규범 형성과 부패에 대한 관용도에 영향을 미친다(Braun and Di Tella, 2004; Husted, 1999; Paldam, 2002). 빈곤율은 세전을 기준으로 하여 소득이 빈곤선 이하로 떨어지는 인구의 비율로 측정하였으며, OECD Income Distribution Database를 통해 자료를 확보하였다. 경제성장률은 OECD Statistics를 통해 해당 연도별 GDP 경제성장률 자료를 활용하였다. 한편, 부패와 부채 상관성을 주목한 연구가 있다(Robin, 1997; Depken & Lafountain, 2006; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2016). 비록 이 연구들은 부채가 부패에 미치는 영향에 대해서는 직접적·실증적으로 분석하고 있지는 않지만, 부채가 부패에 유의미한 영향을 미칠 것이라는 여지를 남겨두고 있다.

이에 정부 간 재정관계의 맥락에서 부채가 부패에 영향을 미치는지에 대해 실증적으로 검증하기 위해 정부부채가 증가하면 부패가 증가할 것이라는 가설을 설정하였다. 따라서 OECD 각 국가의 GDP 대비 정부부채 비율을 변수로 설정하였다.

다음으로 정치·제도적 요인에서는 정부형태와 민주주의 수준을 통제하였다. 특히 행정부와 입법부와의 관계에서 정부형태는 크게 대통령제와 의원내각제로 구분할 수 있다. 대통령제의 경우 승자독식 구조의 전형에 속하기 때문에, 불비례성이 높다(황지태, 2017). 황지태(2017)는 불비례성이 낮은 국가일수록 CPI 점수가 높아 청렴하다고 분석하였다. 따라서 정부형태를 부패에 영향을 미치는 변수로 설정하였다. 대통령제일 경우 1, 의원내각제일 경우 0으로 설정하여 더미변수화 하였다. 그리고 민주주의가 부패에 미치는 영향에 대해서는 상반된 논거가 제시되고 있다. 정치적 권리와 시민의 자유 수준이 높을수록 부패가 적다는 주장과 자유가 용인되는 개방된 사회가 권위주의 체제에 비해 더 부패할 수 있다는 주장이다(Ades and Di Tella; 1997, Goldsmith, 1999; Paldam, 1999; Treisman, 2000).

마지막으로 사회·문화적 요인을 통제하였다. 국가부패와 국가규모 관계에 대해서는 서로 다른 연구 결과가 존재한다. 동일한 주제에 대한 상반된 연구결과의 존재는 새로운 실증연구의 필요성을 시사한다. 국가규모가 크면 지대추구 행위의 기회가 많아져 부패가 증가한다는 주장(Rose-Ackerman, 1999)이 있는 반면, 오히려 보다 체계적인 감시·견제와 균형을 통해 조직을 효율적으로 운영하고 통제할 수 있으므로 부패가 감소(La Porta 외, 1999)는 주장이 있다. 국가규모는 크게 인력, 재정규모 등 대리지표를 사용하여 측정하며, 본 연구에서는 인구밀도, 국토면적을 국가규모의 대리변수로 선정하였다. 인구는 인구밀도 자료를 활용하였으며, 국토면적은 강, 바다는 제외하되 배타적 경제수역을 포함하였으며 모두 World Bank Database에서 자료를 확보하였다.

〈표 3〉 연구의 가설

가설	내용	기대부호
대가설 1	정부 간 재정관계 관점에서 세입분권은 부패를 감소시킬 것이다.	-
대가설 2	정부 간 재정관계 관점에서 세출분권은 부패를 감소시킬 것이다.	-
소가설 1	빈곤율이 높을수록 부패는 증가할 것이다.	+
소가설 2	경제성장률이 높을수록 부패는 감소할 것이다.	-
소가설 3	정부부채가 높을수록 부패는 증가할 것이다.	+
소가설 4	정부형태가 대통령제일수록 부패는 증가할 것이다.	+
소가설 5	민주주의 수준이 높을수록 부패는 증가 또는 감소할 것이다.	±
소가설 6	인구밀도가 높을수록 부패는 증가 또는 감소할 것이다.	±
소가설 7	국토면적이 높을수록 부패는 증가 또는 감소할 것이다.	±

〈표 4〉 변수의 내용과 출처

구분			내용	자료출처
종속 변수	부패	CPI 순위	Corruption Perceptions Index 순위가 낮을수록 청렴	Transparency International
독립 변수	세입분권	세입분권_1	SREV(지방정부의 총수입) / GREV(일반정부의 총수입)	IMF Government Finance Statistics
		세입분권_2	STAX(지방세 수입) / GTAX(일반정부의 조세수입)	IMF Government Finance Statistics
	세출분권	세출분권	SEXP(지방정부 총지출) / GEXP(일반정부의 총지출)	IMF Government Finance Statistics
통제 변수	경제적 요인	세전빈곤율	소득이 빈곤선 이하로 떨어지는 인구의 비율(세전)	OECD Income Distribution Database
		GDP성장률	연도별 GDP 성장률	OECD stats
		정부부채	연도별 GDP 대비 정부부채율	OECD stats
	정치·제도적 요인	정부형태	대통령제 = 1 의원내각제 = 0	OECD Government at a glance
		민주주의 수준	정치적 권한+시민의 자유 수준 지표 결합 (수치가 낮을수록 높은 민주주의 수준)	Freedom House
	사회·문화적 요인	인구	인구밀도	World Bank Database
		국토면적	강, 바다는 제외하되 배타적 경제수역은 포함하는 국토면적	World Bank Database

이상의 논의를 통해 다음과 같이 가설을 설정하였다.

2. 분석모형

정부 간 재정관계와 부패에 관한 연구는 1996년부터 2018년까지 23년 동안 OECD 36개국을 대상으로 횡단면 자료와 시계열 자료가 결합된 패널자료로 구축하였다. Gujarati(2012)는 패널자료에는 자료의 횡단면적 특성과 시계열적 특성이 복합적으로 존재하기 때문에 오차항에 자기상관성과 이분산성이 존재할 가능성이 있어, 회귀계수가 효율적으로 추정되지 못하는 한계가 있다고 지적하였다. 따라서 본 연구에서는 회귀계수를 보다 효율적으로 추정하기 위해 Prais-Winsten/PCSE(Panel Corrected Standard Error) 추정 모형을 통해 분석 결과를 제시한다.

PCSE는 이분산성과 자기상관성이 존재하거나 시계열이 횡단면보다 적은 경우에 주로 사용되는 방법으로(Chow, Fung & Law, 2016), 표준오차와 분산-공분산 추정치를 추정할 때 이분산성과 시계열 자기상관성의 존재를 가정하고 선형 횡단면-시계열모형을 추정한다(Kim and Kim, 2019). 그리고 변수들 간의 역인과성, 내생성을 교정하기 위하여 시계열 상에 1차수의 시차를 두었다. 정부 간 재정관계가 부패에 분석하기 위한 추정회귀방정식은 다음과 같다.

$$\text{CORRUPTION}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{DREV_1}_{it-1} + \beta_2 \text{DREV_2}_{it-1} + \beta_3 \text{DEXP}_{it-1} + \beta_4 \text{POVERTY}_{it-1} + \beta_5 \text{GDP}_{it} + \beta_6 \text{DEBT}_{it-1} + \beta_7 \text{GOV}_t + \beta_8 \text{DEMO}_{t-1} + \beta_9 \text{POPU}_{t-1} + \beta_{10} \text{AREA}_{t-1} + \epsilon_{it}$$

여기서 CORRUPTION은 종속변수인 부패를 나타내고, 독립변수인 DREV_1은 세입분권 1, DREV_2는 세입분권 2, DEXP는 세출분권을 의미한다. 부패에 영향을 미치는 요인들을 통제하기 위해 통제변수를 설정하였다. POVERTY는 부패에 영향을 미치는 경제적 요인인 빈곤율, GDP는 경제성장률, DEBT는 정부부채를 나타낸다. GOV는 부패에 영향을 미치는 정치·제도적 요인인 정부형태, DEMO는 민주주의 수준, POPU는 부패에 영향을 미치는 사회·문화적 요인인 인구밀도, AREA는 국토면적을 의미한다. α 와 ϵ_{it} 는 각각 상수와 계수이고, ϵ_{it} 는 무작위 오차를 의미한다. i 와 t 는 각각 해당국가 i 와 년도 t 를 나타낸다.

IV. 분석결과

1. 기초통계 분석

본 연구의 기초통계에 대한 분석은 <표 5>와 같다. 종속변수인 CPI 순위의 최솟값은 1, 최댓값은 138이며, 평균은 26.19로 나타났다. 즉, OECD 국가 CPI 순위 평균은 26위이며,

가장 낮은 CPI 순위로 기록된 국가의 순위는 138위이다.

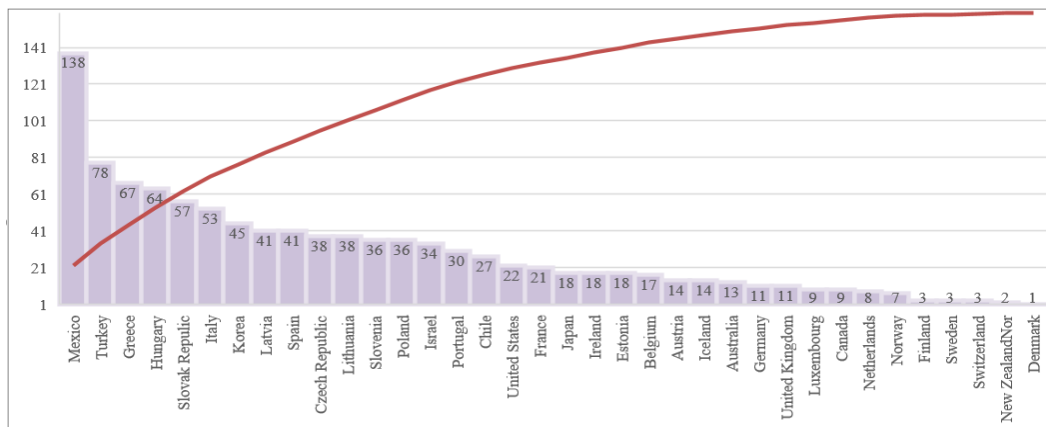
DREV_1(세입분권1)은 평균 24.71%, DREV_2(세입분권2)는 평균 36.42%, DEXP(세출분권)은 23.84%로 나타났다. 세입분권에서는 일반정부 총 조세수입 대비 지방세입의 비중으로 측정되는 DREV_2(세입분권2)의 평균이 일반정부의 총수입에서 지방정부 총수입이 차지하는 비중으로 측정되는 DREV_1(세입분권1)보다 높다는 것을 확인할 수 있다.

통제변수에서는 POVERTY(빈곤율)의 평균이 0.1%, GDP 성장률 평균이 2.74%인 것으로 나타났으며 DEMO(민주주의 수준)의 평균은 2.6으로 나타났다.

〈표 5〉 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
CPI	813	26.19311	21.25828	1	138
DREV_1_	762	24.71575	12.81762	2.210903	66.09949
DREV_2_	779	36.42903	17.98409	2.85868	79.21335
DEXP	764	23.84939	12.8649	0	66.34852
POVERTY	496	0.109393	0.040934	0.037	0.22
GDP	816	2.747794	3.178941	-14.8	25.2
DEBP	791	57.86295	38.68374	3.663581	237.6471
GOV	828	0.888889	0.31446	0	1
DEMO	828	2.626812	1.227302	2	11
POP	828	132.3811	129.7714	2.35242	527.918
AREA	828	957659.8	2352770	2430	9161920

〈그림 1〉 2018년 OECD 국가 부패인식지수 순위



자료: <https://www.transparency.org/en/cpi> (최근검색일: 2020.5.29.)를 바탕으로 연구자가 재구성

〈그림 1〉은 OECD 국가의 2018년도 부패인식지수 순위를 나타낸 그래프이다. CPI 순위 10위권에 진입한 국가는 덴마크, 뉴질랜드, 스위스, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 네덜란드, 캐

나다, 룩셈부르크 등이다. 반면, 멕시코, 터키, 그리스, 슬로바키아, 이탈리아 등이 50위권 밖에서 순위를 기록하고 있다.

2. 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향 분석

분석결과, 세입분권에서 DREV_2(세입분권2)는 1%의 유의수준에서 CPI 순위에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = -0.2282941$, $P > |z| = 0.000$). 즉, DREV_2(세입분권2) 수준이 높을수록 부패는 감소한다고 해석할 수 있다. 그리고 DEXP(세출분권)은 5%의 유의수준에서 CPI 순위에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = -0.3807745$, $P > |z| = 0.011$). 즉, DEXP(세출분권) 수준이 높을수록 부패는 감소한다고 해석할 수 있다. 재정분권과 부패의 관계에 대해서는 경쟁적으로 서로 다른 주장들이 제기되고 있다. 본 연구의 결과, 재정분권은 부패를 감소시킨다는 Fisman and Gatti(2002), Arian(2004) 등의 주장을 지지하는 것으로 나타났다.

경제적 요인에서 빈곤율은 5%의 유의수준에서 CPI 순위에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = 48.54682$, $P > |z| = 0.025$). 즉, 빈곤율이 증가할수록 부패도 증가한다고 해석할 수 있다. 다만, GDP(경제성장률)은 부패와 유의미한 상관관계를 나타내지 못했다. DEBT(정부부채)의 경우 1%의 유의수준에서 CPI 순위에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = 0.0798709$, $P > |z| = 0.001$). 정부부채가 증가할수록 부패는 증가한다는 의미이다. 기존의 선행연구는 정부부채와 부패의 상관성에 대해 의문을 제기했고(Robin, 1997; Depken & Lafountain, 2006; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2016), 김애진(2019)의 연구에서는 재정분권은 지방정부 청렴도에 부정적(-) 영향을 준다는 결론을 도출했다. 이 연구는 비록 분석대상이 지방정부 단위이기는 하지만, 김애진(2019)의 연구결과를 지지하고 있는 것으로 나타났다.

정치적 요인에서 GOV(정부형태)는 부패에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. DEMO(민주주의 수준)의 경우 선행연구에서는 서로 상반된 연구결과가 나타났으나, 본 연구에서는 민주주의 수준이 높을수록 오히려 부패는 증가하는 것으로 나타났다. DEMO(민주주의 수준)은 1%의 유의수준에서 CPI 순위에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = 4.671641$, $P > |z| = 0.001$).

사회·문화적 요인에서 국가규모로 대표되는 POPU(인구밀도)와 AREA(국토면적)은 모두 1%의 유의수준에서 CPI 순위에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = -0.0391207$, $P > |z| = 0.000$, $\beta = -0.00000224$, $P > |z| = 0.000$). 즉, 국가규모가 클수록 부패는 감소한다고 해석할 수 있다. 국가규모와 부패의 관계에 대해서는 서로 다른 연구결과들이 제시되고 있는데, 본 연구에서는 국가규모가 크면 지대추구 행위의 기회가 많아져 부패가 증가한다는 Rose-Ackerman(1999)의 주장을 지지하는 것으로 나타났다.

정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대한 분석결과는 <표 6>에 제시되어 있다.

<표 6> 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대한 분석결과

	변수	Coef.	Std. Err.
설명변수	DREV_1(세입분권1)	0.12496	0.155655
	DREV_2(세입분권2)	-0.22829***	0.056294
	DEXP(세출분권)	-0.38077**	0.150571
경제적 요인	POVERTY(빈곤율)	48.54682**	21.60316
	GDP(경제성장률)	0.05628	0.067994
	DEBT(정부부채)	0.079871***	0.024546
정치·제도적 요인	GOV(정부형태)	-2.36	3.035759
	DEMO(민주주의 수준)	4.671641***	1.048061
사회·문화적 요인	POPU(인구밀도)	-0.03912***	0.007149
	AREA(국토면적)	-2.24E-06***	2.54E-07

정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대한 가설 검증 결과는 <표 7>에 제시하였다.

<표 7> 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향 가설 검증 결과

가설	내용	기대부호	실제부호
대가설 1	정부 간 재정관계 관점에서 세입분권은 부패를 감소시킬 것이다.	-	-
대가설 2	정부 간 재정관계 관점에서 세출분권은 부패를 감소시킬 것이다.	-	-
소가설 1	빈곤율이 높을수록 부패는 증가할 것이다.	+	+
소가설 2	경제성장률이 높을수록 부패는 감소할 것이다.	-	영향없음
소가설 3	정부부채가 높을수록 부패는 증가할 것이다.	+	+
소가설 4	정부형태가 대통령제일수록 부패는 증가할 것이다.	+	영향없음
소가설 5	민주주의 수준이 높을수록 부패는 증가 또는 감소할 것이다.	±	+
소가설 6	인구밀도가 높을수록 부패는 증가 또는 감소할 것이다	±	-
소가설 7	국토면적이 높을수록 부패는 증가 또는 감소할 것이다	±	-

V. 결론

국제기구에서 발표하는 국가 부패지수 순위는 각국의 부패 개선을 촉구하는 국제사회의 메시지로 기능한다. 특히 2019년도 국가별 부패인식지수에서 우리나라는 100점 만점에서 59점, 180개국 중 39위를 차지하며 2018년 45위에 비해 13단계가 상승해 2010년(39위) 이후 9년 만에 30위권으로 재진입했다. 이는 한국의 부패수준에 대한 국내·외 인식이 개선되었다는 것을 시사한다.

한편, 세계 각국은 중앙정부의 행정비용 증가로 인한 재원의 낭비, 사회 서비스에 대한 지역별 차이 발생으로 인해 지역 간 불균형을 경험하고 있다. 경제성장의 이익에 대한 낙수효과(trickle down)를 기대하기 어렵고, 특히 지역 차원의 의사결정에 입각한 권한이나 재원의 사용이 제한되어 중앙정부와 지방정부 간 불균형이 심화되었기 때문이다.

이러한 불균형의 완화 측면에서 중앙정부와 지방정부로 대표되는 서로 다른 단계 정부 사이의 기능과 자원배분에 관한 논의, 즉 정부 간 재정관계에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 소득불균형, 불평등이 심화되면 부패에 대한 관용도가 높아진다는 연구결과가 제시되고 있기 때문이다(Husted 1999, Paldam 2002).

특히, Musgrave(1959)는 정부의 기능을 중앙정부와 지방정부 사이에 어떻게 배분하는 것이 사회적 후생 증대에 기여하는 것인지에 대해 주목하였다. Musgrave는 정부의 자원배분 기능은 중앙정부와 지방정부가 나누어 수행해야 하지만, 소득분배기능과 경제안정기능은 주로 중앙정부가 책임지는 것이 바람직하다고 견해를 밝히고 있다. 그리고 Musgrave의 전통을 이어 받은 Oates(1972)는 ‘분권화 정리(The Decentralization Theorem)’를 통해 지역주민의 선호와 지역의 특색을 반영하여 공공서비스를 공급하는 것이 후생수준이 더 크다는 점을 강조하였다. 또한, Tiebout(1956)은 ‘발로 하는 투표(voting with one's feet)’ 모형을 통해, 특정 지역공공재 공급을 위한 최적 지방정부 규모는 주민들의 지역선택에 의해 결정될 수 있다고 주장한다. 이들은 정부 간 재정관계에 입각하여, 중앙정부의 재정 기능이양을 통해 주어진 권한과 책임이 합리적으로 배분될 때 효율이 극대화된다는 점을 강조한다.

이에 본 연구는 정부 간 재정관계의 효율성에 착안하여 중앙정부의 재정 기능이양이 부패에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 지금까지 정부 간 재정관계에 관한 연구는 주로 정부 간 재정관계와 경제성장에 관한 연구를 중심으로 이루어졌기 때문이다. 본 연구는 기존연구에서 나아가 OECD 36개국을 분석대상, 1995년부터 2018년까지 23년간을 분석기간으로 하여 패널자료를 구성해 실증분석을 하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 정부 간 재정관계의 관점에서 세입분권, 세출분권은 부패인식지수(CPI) 순위와 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 세입분권과 세출분권 수준이 높은 국가일수록 CPI 순위가 낮은 것으로 나타나, 세입분권과 세출분권은 부패 감소에 긍정적(+) 영향을 미치는

것을 확인하였다.

둘째, 불평등의 관점에서 빈곤율은 CPI 순위에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나, 빈곤율이 높을수록 부패에 대한 관용도가 높아져 부패가 증가한다는 것을 확인하였다.

셋째, 그동안 정부부채와 부패의 관계에 대해서는 두 변수 간의 상호관련성에 대한 가능성이 논의되었을 뿐 실증분석이 이루어지지 않는 않았다(Robin, 1997; Depken & Lafountain, 2006; Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2016). 본 연구의 분석결과, 정부부채는 CPI 순위와 정(+)의 관계에 있는 것으로 나타나, 정부부채 수준이 높을수록 부패가 증가한다는 것을 확인하였다.

넷째, 정치·제도적 요인 중에서 민주주의 수준과 부패의 관계에 대해서는 서로 다른 선행연구 결과가 제시되고 있다. 개인의 정치적 권한과 자유 수준이 높을수록 부패가 감소한다는 주장과 권위주의 사회보다 개인의 자유가 인정되는 자유주의 사회가 더 부패하다는 주장이다(Ades and Di Tella; 1997, Goldsmith, 1999; Paldam, 1999; Treisman, 2000). 본 연구에서는 후자를 지지하는 결과가 나타났다. 즉, 민주주의 수준과 CPI 순위는 정(+)의 관계에 있는 것으로 나타나 민주주의 수준이 높을수록 부패는 증가한다는 것을 확인하였다.

다섯째, 국가규모와 부패의 관계에 대해서는 서로 상반된 주장이 경쟁적으로 제시되고 있다. 부패와 국가규모의 관계에 대해서는 국가규모를 확대하면 부패가 증가한다는 결과(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999)와 반대로 국가규모의 증가는 부패를 감소시킨다(La Porta, 1999, Fisman & Gatti, 2002)는 서로 다른 결과가 제시되고 있다. 본 연구의 분석결과 국가규모는 CPI 순위와 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타나, 국가규모가 클수록 부패는 감소한다는 것을 확인하였다. 이와 같은 결과는 국가규모가 클수록 부패를 견제·감시하는 제도가 체계적으로 잘 구축되어 있기 때문이라고 분석할 수 있다. 같은 맥락에서 진중순·장지원(2009)은 김대중 정부와 노무현 정부를 비교하여, 작은 정부인 김대중 정부의 부패수준이 큰 정부인 노무현 정부보다 상대적으로 높다는 결과를 제시하였다. 이 연구에서는 김대중 정부에서 추구한 작은 정부가 정부조직의 적절한 변화를 수반하지 못하였고, 그 결과 효과적인 모니터링 제도를 구축하지 못한 것으로 분석하고 있다.

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

첫째, 정부 간 재정관계의 측면에서 중앙정부의 재정 기능의 양은 지방정부의 세입 자율성과 세출 책임성을 향상시키는 방향으로 이루어져야 한다. 분석결과, 일반정부의 총수입에서 지방정부 총수입이 차지하는 비중으로 측정되는 DREV_1(세입분권1)은 부패 감소에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 일반정부 총 조세수입 대비 지방세입의 비중으로 측정되는 DREV_2(세입분권2)은 1%의 통계적 유의성을 보이며 부패를 감소시키는 것으로 확인되었다. 또한, 일반정부의 총지출 대비 지방정부 총지출의 비율로 측정되는 DEXP(세출분권)은 5%의 통계적 유의성을 보이며 부패를 감소시키는 것으로 나타났다.

따라서 정부 간 재정관계의 구체적인 제도적 틀인 재정분권은 세입분권의 측면에서는 지방 정부의 세입을 확대시켜 지방정부의 자율성과 자생력을 강화하고, 세출분권의 측면에서는 지방정부 지출 책임성을 제고하는 방향으로 확립되어야 한다.

둘째, 정부 간 재정관계는 지역 간, 개인 간 불평등을 완화할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 사회적 불평등이 심화될수록 사회적 규범이 약화되어 부패현상에 대해 관대해지기 쉽기 때문이다. 실제로, 덴마크, 노르웨이와 같은 빈곤율이 낮은 북유럽 선진국에 비해 멕시코처럼 빈곤율이 높은 국가의 부패인식지수 순위가 높은 것으로 나타났다. 이에 세계 각국은 소수가 아닌 다수가 성장의 결과물을 공평하게 나눠가질 수 있는 ‘포용적 성장(inclusive growth)’을 불평등 완화의 해법으로 제시하고 있다.

마지막으로, 민주주의는 개인의 정치적 권리와 자유를 인정하되, 견제와 균형의 원칙에 입각해 제도적 장치를 강화하는 방향으로 실현되어야 한다. 이론적으로 민주주의 수준이 높으면 정치적 참여와 경쟁, 책임의 제도화를 통해 부패의 가능성이 축소된다. Johnston(2008)이 분류한 국가부패 유형에 따르면 우리나라는 엘리트 카르텔 유형에 해당한다. 이 유형은 제도적 역량이 약한 유형으로 사회 주도층 엘리트 구성원들이 네트워크를 구축하여 기득권을 유지해 나간다. 또한, Huntington(1968)은 부패를 제도의 취약성에서 기인한다고 보면서, 균형 있는 제도화 구축이 사회 안정화에 기여한다고 주장하였다. 그러므로 제도적 역량을 강화하여 사회적 기강 확립을 통해 부패의 발생 가능성을 통제할 필요가 있다.

본 연구는 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대해 OECD 회원국 자료를 패널데이터로 구축하여 연구하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 인식된 부패수준과 부패경험 간의 괴리가 크고, 인식된 부패가 실제 부패수준을 반영하지 못한다는 비판이 제기되는 CPI를 부패의 대리지표로 사용하였기 때문에 겸손하게 해석할 필요가 있다. 그리고 각국의 역사적 배경, 사회·경제적 환경이 상이하기 때문에, 후속연구에서는 각국의 특성을 반영한 질적연구가 보완될 필요가 있다.

참고문헌

- 고길곤·박준·이시영(2019). 「부패경험이 인식된 공직부패수준에 미치는 영향의 크기:확장 역확률 가중치 접근을 이용한 준비모수적 접근을 중심으로」, 『한국행정학보』 제53권제2호, pp.91-121.
- 곽채기(2005). 「지방재정확충을 위한 지방세제 개선방안」, 한국지방재정학회 분권형 지방재정개혁의 방향과 과제 세미나.
- 김애진(2019). 「재정분권이 부패에 미치는 영향」, 『지방정부연구』 제22권제3호, pp.161-188.
- 김진영(2019). 「부패측정과 부패지수 비교연구」, 『한국부패학회보』 제24권제4호, pp.47-74.
- 손희준(2019). 「새 지방재정학」, 서울: 대영문화사.
- 우명동(2019). 「재정연방주의와 정부 간 재정관계」, 서울: 성신여자대학교 출판부.
- 윤영진(2016). 「새 지방재정론」, 서울: 대영문화사.
- 진중순·장지원(2009). 「정부의 규모와 부패수준에 관한 연구」, 『한국부패학회보』 제14권제1호, pp.29-47.
- 통계청(2019). 「가계금융복지조사 소득분배지표 확대 제공」 보도자료, 2019.4.11.
- 황지태(2017). 「민주주의의 유형과 부패인식지수와의 상관관계 연구」, 대한범죄학회 춘계학술대회 자료집, pp.15-29.
- Kim, aejin and Kim, jina (2019). Fiscal Decentralization and Inclusive Growth : Functional income distribution, 2019 한국지방재정학회 동계학술대회 발표문.
- Abed, G. and Gupta. S. (2002). The Economics of Corruption: An Overview. *Governance, Corruption & Economic Performance*, Ed. G. T. Abed and S. Gupta, IMF Press.
- Ades, A., and Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. *Political Studies*, 45, pp.496-515.
- Aidt, T. S. (2003). Economic Analysis of Corruption: A Survey. *The Economic Journal*, 113, November, pp.632-652.
- 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.
- Andrews, M. (2008). The good governance agenda: Beyond indicators without theory. *Oxford Development Studies*, 36(4), pp.379-107.
- Andving, J. C. Et al. (2000). Research on Corruption: A Policy Oriented Survey. Commissioned by NORAD, Final Report, December, Oslo.
- Arikan, G. G. (2004). Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?. *International Tax and Public Finance*, 11, pp.175-195.
- Burke, B. (2014). Understanding Intergovernmental Relations Twenty-five Years Hence. *State & Local Government Review*, 46(1), pp.63-76.
- Braun, M. and Di Tella, R. (2004). Inflation, inflation variability, and corruption. *Economics & Politics*, 16(1), pp.77-100.

- Brunetti, A. and Weder, B. (2003). A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87, pp.1801-1824.
- Cameron, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 53(167), pp.12-127.
- Dollar, D., Fisman, R. and Gatti, R. (2001). Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government. *Policy Research Report on Gender and Development*, Working Paper Series, No. 4, The World Bank, Washington, DC.
- Ebel, R., & Yilmaz, S. (2002). *Globalization and Localization: Decentralization Trends and Outcomes*. Washington DC: World Bank, Regional and Sectoral Studies.
- Elliott, K. (1997). Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. *Corruption and the Global Economy*, edited by K. A. Elliott (Washington, DC: Institute for International Economics), pp.175-233.
- Fishman, R. and Gatti, R. (1999). Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence, Unpublished manuscript, World Bank, Washington, D.C.
- Frechette, G. (2001). *A Panel Data Analysis of the Time-varying Determinants of Corruption*, Paper Presented at the EPCS, 2001.
- Gisselquist, R. (2012). What does "good governance" mean? United Nations University. Accessed from <https://www.wider.unu.edu/publication/what-does-good-governance-mean>
- Goldsmith, A. (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets. *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4), pp.865-883.
- 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.
- Husted, B. (1999). Wealth, Culture and Corruption. *Journal of International Business Studies*, 30(2), pp.339-360.
- Kanck, S., and Azfar, O. (2003). Trade Intensity, Country Size and Corruption. *Economics of Governance*, 4, pp.1-18.
- Johnston, M. (2008). Japan, Korea, the Philippines, China: four syndromes, *Crime Law Soc Change*, 49, pp.205-223.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), pp.222-279.
- Lowatcharin, G., Crumpton, C. and Pacharoen, S. (2019). Intergovernmental Relations in A World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges, and New Directions. *Asia-Pacific Social Science Review*, 19(4), p.44-55.
- Luo, Y. (2004). An Organizational Perspectives of Corruption. *Management and Organization Review*, 1(1), pp.119-154.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp.681-712
- Montinola, G. and Jackman, R. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 32, pp.147-170.

- Painter, M. (2003). Intergovernmental relations and public administration: Introduction. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.). *Handbook of public administration* (pp. 591-593). Wiltshire, UK: SAGE Publications.
- Paldam, M. (2002). The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and Seesaw Dynamic. *European Journal of Political Economy*, 18, pp.215-240.
- _____. (1999). The Big Pattern of Corruption, Economics, Culture and the Seesaw Dynamics, Unpublished manuscript, Aarhus University, Denmark.
- Prud'homme, R. (1995). On the Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp.201-220.
- Rose-Ackerman, S. (1975). The economics of corruption, *Journal of Public Economics*, 4(2), pp.187-203.
- _____. (2010). The institutional economics of corruption, *The good cause : theoretical perspectives on corruption*, edited by G. Graaf, P. Maravić and P. Wagenaar (Verlag Barbara Budrich). pp.47-63
- Shleifer, A. and Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), pp.599-617.
- Swamy, A., Knack, St., Lee, Y. and Azfar, O. (2001). Gender and Corruption, Draft Paper, IRIS Center, University of Maryland, July.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the World. *IMF Staff Papers*, 45(4), pp.559-595.
- Triesman, D. (1999). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of public Economics*, 76, pp.399-457.
- Yilmas, A. and Akif, A. (2011). Determinant of Economic Corruption: A Cross-Country Data Analysis. *International Journal of Business and Social Science*, 2(13), pp.161-169.
- Wright, D. S. (1974). Intergovernmental relations: An analytical overview. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416, pp.1-16.

투고일자 : 2020. 06. 09

수정일자 : 2020. 06. 15

게재일자 : 2020. 06. 30

<국문초록>

정부 간 재정관계와 부패 - OECD 회원국을 중심으로

김 애 진

본 연구는 정부 간 재정관계의 효율성에 착안하여 중앙정부의 재정 기능이양이 부패에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 지금까지 정부 간 재정관계에 관한 연구는 주로 정부 간 재정관계와 경제성장에 관한 연구를 중심으로 이루어졌기 때문이다. 본 연구는 기존연구에서 나아가 OECD 36개국을 분석대상, 1995년부터 2018년까지 23년간을 분석기간으로 하여 패널자료를 구성해 실증분석을 하였다.

분석결과, 정부 간 재정관계에서 세입분권과 세출분권은 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러므로 정부 간 재정관계의 구체적인 제도적 틀인 재정분권은 세입분권의 측면에서는 지방정부의 세입을 확대시켜 지방정부의 자율성과 자생력을 강화하고, 세출분권의 측면에서는 지방정부 지출 책임성을 제고하는 방향으로 확립되어야 한다.

무엇보다 중요한 것은, 정부 간 재정관계에서 중앙정부의 재정 기능이양은 지방 스스로 재정운용을 주도하고, 그 결과에 책임을 지는 방향으로 틀이 구축되어야 한다는 점이다.

본 연구는 정부 간 재정관계가 부패에 미치는 영향에 대한 연구의 출발점으로서 그 의의가 있다.

주제어: 정부 간 재정관계, 재정연방주의, 재정분권, 부패, 부패인식지수

