creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학박사학위논문

지방재정조정제도 운영에서의 분배정치에 관한 연구

: 광역-기초자치단체 간 조정교부금을 중심으로

2017년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

박 찬 영

국 문 초 록

본 연구는 광역단체장이 기초자치단체에 교부하는 조정교부금을 대상으로 지방교부금 교부과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 정치적인 상호작용 및 협상력을 '분배정치(distributive politics)'를 통하여 실증적으로 검증하였다. 정치적으로 결정되는 지방교부금에 대한 기존의 연구들은 대부분 지방교부세인 특별교부세를 다루고 있는데, 중앙정부(장관)에서 지방자치단체로 교부되는 재원인 특별교부세에 대하여 기존의 연구들은 교부과정의 행위자로 해당 지역의 국회의원을 중시하고 있다. 이 연구들에서 국회의원은 특별교부세를 자신의 지역구에 받아오려는 수령자의 입장을 대표함과 동시에, 국회 내의 어떠한 위원회에 속해 있는지에 혹은 특별교부세를 교부하는 행정자치부와 어떠한 관계에 있는지에 따라 특별교부세 결정 자체에 영향을 미친다는 점에서는 교부자의 입장도 반영하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 교부과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 역할을 구분하거나 양자의 상호작용을 파악하기 어려운 측면이 있다. 또한 수령자 입장으로만 접근한다면 위 연구들이 다룬 대상인 특별교부세는 교부자인 중앙정부(장관이나 대통령)의 정치적 특성을 반영하지 못한 경우에 해당한다.

이에 본 연구는 지방자치단체 상·하위 계층 간에 교부되는 조정교부금을 분석의 대상으로 하였다. 조정교부금은 교부하는 광역자치단체장과 교부받는 기초자치단체가 명확하게 구분되기 때문에, 교부과정에서 나타나는 상호작용을 포착할 수 있다. 아울러 국회의원 외

에 지방자치단체장의 역할도 분석할 필요가 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 사이의 지방교부세가 아닌 지방자치단체의 계층간 교부되고 법령 및 실제의 교부 과정에 지방자치단체장의 재량이 존재하는 조정교부금을 분석의 대상으로 삼았다. 기존의 연구들 중 교부금을 교부하는 쪽과 교부금을 교부받는 쪽의 입장을 모두 고려한 경우는 존재하나, 양 측을 함께 고려하였다 하더라도 본 연구에서와 같이 양 측에 동시에 적용되는 동일한 환경이라고 볼 수 있는 분배정치를 활용한 연구는 없다고 판단된다.

조정교부금 교부과정에서 나타나는 분배정치의 내용을 검증하기 위하여 본 연구는 크게 네 가지의 연구문제를 설정하였다. 첫째, 선심성 정치(pork barrel politics) 중 선수(選數, seniority)를 다루었다. 단체장 및 국회의원의 경력이 조정교부금 교부과정에 영향을 미칠 것인가의 연구문제는 선심성 예산이 정치인들 간의 협상·타협으로 결정되는 부분을 감안한 것이다. 구체적으로 “단체장이 초선일 때에 비하여 재선 이상인 경우 더 많은 조정교부금을 교부할 수 있고 교부받을 수 있을 것인가?” 및 “기초자치단체를 대표하는 국회의원의 총 선수가 조정교부금에 어떠한 영향을 미칠 것인가?”의 연구문제를 설정하였다. 둘째, 선심성 정치 중 정치적 연계(political alignment)를 다루었다. 먼저 “광역단체장과 기초단체장의 여야 소속이 같은 경우에 조정교부금 교부가 더 잘 이루어질 것인가?”의 연구문제를 다루었다. 또한 “기초자치단체를 대표하는 국회의원과 광역단체장의 정당이 동일할수록 조정교부금 교부가 더 잘 이루어질 것인가?”의 연구문제도 설정하였다. 셋째, 선거 경쟁을 다루었다. 즉, “지방자치단체장의 선거 경쟁과 조정교부금 간에는 유의미한 관계가 있을 것인가? 있다면 어떠한 형태로 나타날 것인가?”의 연구문제를 설정하

였다. 넷째, 지금까지 설정한 연구문제를 바탕으로 하여 “조정교부금을 교부받고자 하는 기초단체장·국회의원과 교부하는 광역단체장 모두 조정교부금 교부 과정에 영향을 미칠 것인가? 양측 간의 상호작용이 있을 것인지 그렇다면 어느 쪽 경로가 더 강하게 작동할 것인가?”의 연구문제를 설정하였다. 이는 조정교부금이라는 재원 배분 과정에서 어느 쪽의 힘(협상력)이 더 크게 나타날 것인지, 그렇다면 그 이유는 무엇인지를 파악하고자 함이다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 조정교부금을 교부받는 기초단체장의 선수만을 반영했을 때는 유의미한 결과가 도출되지 않았으나 조정교금을 교부하는 광역단체장의 선수까지 반영한 분석에 따르면, 광역단체장이 초선이 아닌 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체에 더 많은 조정교부금이 교부되는 것으로 나타났다. 이는 조정교부금 가용 총액 혹은 조정교부금 활용의 결정요인으로써 광역단체장의 선수가 영향을 미친다는 의미로 해석된다. 둘째, 조정교부금을 교부받는 입장인 기초단체장의 여당 소속 여부만을 반영한 분석에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았으나 조정교부금을 교부하는 광역단체장의 여당 여부까지 반영한 분석에 따르면, 기초단체장이 여당인 지역에는 야당인 지역에 비하여 조정교부금이 덜 교부되고, 광역단체장이 여당인 지역에서는 야당인 지역에 비하여 조정교부금이 더 교부되는데, 절대적인 크기는 후자가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 기초단체장이 여당인지 여부의 계수가 광역단체장 변수까지 포함했을 때 비로소 유의미하게 나타났다는 것은 광역단체장과의 상호작용이 있음을 보여주는 것이다. 아울러 조정교부금은 대통령의 소속 정당으로 판단되는 여야 여부가 영향을 미칠 여지가 거의 없는 지방교부금이라고 할 수 있음에도 불구하고 여야 여부에

따라 교부 양상이 달라진다는 것은, 특별교부세와 같이 명백하게 중앙정부(장관)의 영향력이 미치는 지방교부금뿐만 아니라 지방자치단체의 계층 간 교부되는 교부금인 조정교부금에서도 중앙정부의 행태에 지대한 영향을 미치는 대통령의 (단체장에 대한) 영향력이 발견된다는 근거가 될 수 있을 것으로 보인다. 셋째, 기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원 수가 조정교부금 교부에 미치는 영향을 분석한 결과, 국회의원 수의 계수가 유의미하지 않았으나, 지역구 국회의원과 광역자치단체 간의 상호작용을 감안했을 때 광역단체장이 소속된 정당에 소속된 지역구 국회의원의 비율이 높을수록 더 많은 조정교부금이 교부되는 것으로 나타났다. 넷째, 조정교부금을 교부받는 기초자치단체를 대표하는 국회의원의 총 선수가 조정교부금에 미치는 영향을 분석한 결과 유의미한 결과가 도출되지 못하였으나, 광역단체장이 재선 이상인지에 대한 가변수 및 동 가변수와 총 선수 간 교호항(interaction term)을 포함한 분석에서는 교호항 계수가 유의미하게 (+)의 값을 보였다. 이는 광역단체장이 재선 이상인 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 국회의원 총 선수는 더 많은 조정교부금을 교부받는 데에 역할을 한다는 의미가 된다. 다섯째, 기초단체장의 선거 경쟁이 강했던 기초자치단체는 광역단체장의 선거 경쟁이 강했던 경우에만 선거 경쟁의 정도가 조정교부금 교부에 유의미한 (+)의 영향을 미쳤다. 조정교부금을 교부해주는 광역단체장의 영향력까지 고려해야만 비로소 조정교부금을 교부받는 기초단체장의 영향력이 나타났다는 점에서 기초자치단체와 광역자치단체 간 상호작용이 존재한다는 또 하나의 근거가 된다. 여섯째, 광역단체장 선거 경쟁이 상대적으로 치열했던 지역에서는 득표율 격차와 조정교부금 간 '∩'형 관계가 나타나서 부동층 가설이 지지되었

으나(변곡점에서 경쟁이 가장 치열함), 기초단체장 선거의 경우 득표율 격차를 기준으로 실질적인 경쟁이 이루어졌다고 판단되는 지역 여부로 나눈 분석에서는 유의미한 결과가 도출되지 못하였다. 그러나 기초단체장 선거에서의 당선자와 차점자의 정치적 기반이 동일한 지역에서는 기초단체장 선거 및 광역단체장 선거 모두에서 득표율 격차와 조정교부금 간 (+)의 관계가 나타나서 열렬한 지지자 가설이 지지되었다. 이에 대해서는 후보자 간 경쟁, 공천 경쟁, 현직 프리미엄, 소위 '집토끼' 등으로 해석을 시도하였다. 일곱째, 유효후보자 수로 선거 경쟁을 분석한 결과, 기초단체장 선거의 유효후보자 수만으로는 조정교부금에 미치는 유의미한 영향력이 발견되지 않다가, 광역단체장 선거의 유효후보자 수까지 고려할 때 유의미한 결과가 도출되었고, 광역단체장 선거의 유효후보자 수가 유의미하게 조정교부금에 영향을 미치는 것으로 드러났다.

지방교부금은 필연적으로 교부자와 수령자가 존재하기 때문에, 본 연구에서와 같이 양측을 동시에 분석하는 것은 의의가 있다. 본 연구에서 조정교부금을 교부받고자 하는 입장인 기초자치단체(단체장, 국회의원)의 정치적 특성이 교부과정에서 단독으로 영향력을 갖는 경우는 많지 않았는데, 조정교부금을 교부받는 쪽의 입장은 주로 법령상 주어진 기준에서만 반영이 될 뿐 본 연구가 주목한 분배정치의 특성이 단독으로는 잘 나타나지는 않은 것이다. 따라서 조정교부금을 포함한 지방교부금에서 정치적인 영향을 받는 부분을 파악하려면 교부하는 주체의 정치적 특성까지를 고려해야 한다는 주장이 가능하다. 결국 조정교부금을 교부받는 입장만으로는 조정교부금 교부과정을 온전하게 설명하기 어렵고, 조정교부금을 교부하는 입장의 분배정치까지 함께 고려해야만 조정교부금의 정치적인 교부과정

이 설명된다고 볼 수 있다. 수령자의 입장만 놓고 보면 영향력이 없어 보이나, 교부자와의 상호작용까지를 고려하면 수령자의 정치적 특성도 교부 과정에 영향을 미치는 것이다.

또한 본 연구는 동일한 선거라 하더라도 선거 경쟁의 양상 자체에 따라 선거 경쟁이 갖는 영향력이 달라질 수 있는 근거를 제시했다는 점에도 의의가 있다. 예컨대, 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역과 사실상 선거 경쟁이 없는 지역 간에는 득표율 격차로 대표되는 선거 경합도가 분배정치의 관점에서 정치인에게 각각 다른 의미가 될 수 있다는 것을 보였다.

주요어: 분배정치, 조정교부금, 선심성 예산, 선거 경쟁, 지방재정 조정제도, 상호작용

학번: 2012-31213

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 의의 ····· 1
1. 연구의 배경 ····· 1
2. 연구문제 ····· 7
제2절 연구의 대상과 방법 ····· 10

제2장 이론적 배경 및 연구의 가설 ····· 15
제1절 분배정치와 연구의 가설 ····· 15
1. 분배 정치 ····· 15
1) 개관 ····· 15
2) 상호작용 및 협상력: 교부금을 교부하는 입장과 교부받는 입장 ····· 17
2. 선심성 정치(pork barrel politics) ····· 24
1) 개관 ····· 24
2) 내용 및 본 연구의 가설 ····· 26
3. 선거 경쟁 ····· 35
1) 기존의 주요 가설 ····· 36
2) 실증 분석 및 본 연구의 가설 ····· 38
제2절 이론적 배경 ····· 55
1. 예산의 정치적 결정 ····· 55

2. 정치가 예산에 영향을 미치는 근거: 대의민주주의에서의 공공 의사 결정을 중심으로 ····· 57
3. 정치적 경기 순환 ····· 64
4. 정부 간 교부금: 재정보전금을 중심으로 ····· 66
1) 개관 ····· 66
2) 재정보전금 ····· 69
(1) 내용 ····· 69
(2) 시책추진보전금 ····· 72
5. 특별교부세 결정요인 ····· 75

제3장 연구 설계 및 방법론 ····· 81
제1절 연구의 대상과 범위 ····· 81
제2절 변수의 설명 ····· 84
1. 종속변수: 재정보전금 ····· 84
1) 개관 ····· 84
2) 내용 ····· 85
2. 독립변수: 선심성 정치 및 선거 경쟁 ····· 86
1) 선심성 정치: 선수 및 정치적 연계 ····· 86
2) 선거 경쟁: 선거 경합도 및 유효후보자 수 ····· 87
3. 통제 변수 ····· 91
제3절 분석방법 ····· 93

제4장 분석 결과 및 논의 ····· 97
제1절 기술통계 ····· 97
1. 종속변수 ····· 97
2. 독립변수 ····· 99
1) 지방자치단체장 ····· 99
(1) 선심성 정치: 선수 ····· 99
(2) 선심성 정치: 정치적 연계 ····· 99
(3) 선거 경쟁 ····· 100
2) 국회의원 ····· 103
3. 통제변수 ····· 104
제2절 분석 결과 ····· 106
1. 기초단체장-광역단체장의 상호작용과 재정보전금 106
1) 지방자치단체장의 선수(選數)가 재정보전금에 미치는 영향 ····· 106
2) 지방자치단체장의 여야 소속 여부가 재정보전금에 미치는 영향 ····· 109
2. 국회의원-광역단체장의 상호작용과 재정보전금 ·· 112
1) 국회의원의 수/비율이 재정보전금에 미치는 영향 ····· 112
2) 국회의원의 선수가 재정보전금에 미치는 영향 ····· 114
3. 지방자치단체장 선거 경쟁과 재정보전금 ····· 115
1) 선거 경쟁의 상호작용이 재정보전금에 미치는 영향 ····· 115
2) 득표율 격차에 따른 협상력이 재정보전금에 미치는 영향 ····· 117
3) 유효후보자 수에 따른 협상력이 재정보전금에 미치는 영향 ····· 122
4. 분석결과 종합 ····· 127

제5장 결론 ····· 131
제1절 연구결과 요약 ····· 131
제2절 연구의 함의 ····· 137
제3절 한계 및 향후 진행방향 ····· 141

참고문헌 ····· 143
국내 문헌 ····· 143
국외 문헌 ····· 148
기타 ····· 162

표 목차

<표 2-1> 수령자와 교부자: 선행연구 ····· 21
<표 2-2> 분배 정치: 선심성 정치(선수) ····· 28
<표 2-3> 분배 정치: 선심성 정치(정치적 연계) ····· 31
<표 2-4> 분배 정치: 선거 경쟁 ····· 46
<표 2-5> 특별교부세 결정요인: 선행연구 ····· 78

<표 3-1> 재・보궐선거 현황(2010. 10~2013. 10) ····· 83
<표 3-2> 분석 모형 ····· 94
<표 3-3> 연구의 분석틀 ····· 95

<표 4-1> 기술통계: 재정보전금 ····· 98
<표 4-2> 기술통계: 득표율 격차(%p) (광역선거) ····· 100
<표 4-3> 기술통계: 득표율 격차(%p) (기초선거) ····· 101
<표 4-4> 기술통계: 유효후보자 수 (광역선거) ····· 102
<표 4-5> 기술통계: 유효후보자 수 (기초선거) ····· 102
<표 4-6> 기술통계: 국회의원 ····· 104
<표 4-7> 기술통계: 기타 변수 ····· 105
<표 4-8> 단체장의 초선 여부와 재정보전금 ····· 107
<표 4-9> 단체장의 여야 여부와 재정보전금 ····· 110
<표 4-10> 국회의원의 수/비율과 재정보전금 ····· 113
<표 4-11> 국회의원의 총 선수와 재정보전금 ····· 115
<표 4-12> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 경쟁 양상 ····· 117

<표 4-13> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 득표율 격차 ····· 119
<표 4-14> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: two party margin ····· 120
<표 4-15> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 유효후보자 수 ····· 124
<표 4-16> 분배 정치와 재정보전금 ····· 126
<표 4-17> 가설 검증: 종합 ····· 128

제1장 서론

제1절 연구의 의의

1. 연구의 배경

2016년 10월 현재 지방자치단체가 교부받는 지방교부금으로 지방교부세와 조정교부금이 있다. 지방교부세는 지방교부세법에 의거하여 '국가'가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 지방교부금이고, 조정교부금은 '시・도지사'가 관할구역의 기초자치단체(시・군・자치구) 간 재정력 격차를 조정하기 위하여 배분하는 지방교부금이다.

지방교부금을 비롯한 예산 배분에서 공식적인 기준 외에(혹은 기준보다) 정치적인 동기가 개입한다는 것은 주지의 사실인데(Holcombe and Zardkoohi, 1981: 399), 정치적으로 결정되는 지방교부금에 대한 기존의 국내 연구들은 대부분 지방교부세인 특별교부세를 다루고 있다. 특별교부세는 행정자치부장관과 국민안전처장관이 지방자치단체장의 신청을 심사하거나 신청 없이 스스로 인정하여 교부하는 지방교부세로, 교부과정에 정치성이 크게 작용한다는 연구 결과가 많이 존재한다 (김석태, 2001; 김상헌・배병돌, 2002; 최연태・김상헌, 2008; 허석재・권혁용, 2009; 최연태・이재완, 2011; 이상일 외, 2014; 박윤희・장석준, 2015; 등). 또한 중앙정부(장관)에서 지방자치단체로 교부되는 재원인 특별교부세에 대하여 기존의

연구들은 교부과정의 행위자로 해당 지역의 국회의원을 중시하고 있다. 물론 국회의원도 지방 예산 결정 과정에서의 핵심 행위자(key player)인 것은 분명하나, 국회의원을 포함하여 지방교부금 교부과정의 행위자를 바라보는 관점이 본 연구의 관점과 구별된다. 특별교부세를 다룬 연구들에서 국회의원은 특별교부세를 자신의 지역구에 받아오려는 수령자의 입장을 대표함과 동시에, 국회 내의 어떠한 위원회에 속해 있는지에 혹은 특별교부세를 교부하는 행정자치부와 어떠한 관계에 있는지에 따라 특별교부세 결정 자체에 영향을 미친다는 점에서는 교부자(교부세를 주는 측)의 입장도 반영하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 교부과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 역할을 구분하거나 양자의 상호작용을 파악하기 어려운 측면이 있다. 또한 수령자 입장으로만 접근한다면 위 연구들이 다룬 대상인 특별교부세는 교부자인 중앙정부(장관이나 대통령)의 정치적 특성을 반영하기 어려운 경우에 해당한다.

이에 본 연구는 지방자치단체라는 동일한 기관의 상·하위 계층 간에 교부되는 조정교부금을 분석의 대상으로 하였다. 교부금 이전(移轉)에 대한 별도의 객관적 기준이 없다면 교부는 상위-하위 수준의 정부 간 “협상(bargaining)”에 의하여 결정된다고 볼 수 있는데(Ahmad and Craig, 1997: 74), 조정교부금은 교부하는 광역자치단체장과 교부받는 기초자치단체가 명확하게 구분되기 때문에, 교부과정에서 나타나는 상호작용을 포착할 수 있다. 아울러 지방자치의 발전에 따라 그 역할이 중요해지고 있는 지방자치단체장의 영향력 (이승종, 2014: 49, 69)도 분석할 필요가 있다고 판단하였다. 이에 중앙정부와 지방자치단체 사이의 지방교부세가 아닌, 지방자치단체의 계층 간 교부되고 법령 및 실제의 교부 과정에 지방자치단체장의 재량이

존재하는 조정교부금을 분석의 대상으로 삼았다. 지방자치단체장은 실제로 조정교부금 배분에 주요 행위자로서 개입하고 있는데,[1] 조정교부금(특별조정교부금)[2]의 배분에 단체장 임의의 판단에 의하여 결정되는 부분이 존재한다.

기존의 연구들 중 교부금을 교부하는 쪽과 교부금을 교부받는 쪽의 입장을 모두 고려한 경우는 존재하나, 양 측을 함께 고려하였다 하더라도 본 연구에서와 같이 양 측에 동시에 적용되는 동일한 환경이라고 볼 수 있는 분배정치(후술)를 활용한 연구는 없다고 판단된다. 기존 연구들이 교부자에게만 치우쳐 있었거나 (Stein, 1981) 수령자만을 분석하였다면 (최연태・김상헌, 2008; 이상일 외, 2014; 등), 본 연구는 수령자와 교부자 간의 상호작용에 초점을 맞추면서, 수령자인 기초단체장 혹은 지역구 국회의원의 정치적 필요(need)가

---

1) "지난해 집행된 시책추진보전금은 230억 1700만 원(401건)으로 많은 지역은 24억 6500만 원, 적은 지역은 13억 4000만 원이 배분됐다. 지역개발사업, 특별재정수요 등 조례에서 규정한 대로 집행된 것인지 분석한 결과, 특별한 배분 기준이 없었다. 그저 충북도지사가 마음대로 (시책추진보전금을) 편성했다는 의구심을 떨칠 수가 없다. 소규모 주민사업에 수십억 원이 지원됐는데 이는 시책추진보전금의 예산편성 목적에 부합하지 않는다. 국민의 혈세가 지사의 쌈짓돈과 선심성 예산으로 낭비된 것은 아닌지 의심스럽다." (조준영, 2015)
"경기도가 2009년 경기국제보트쇼를 개최하면서 시책추진보전금으로 4억 원을 '민간행사보조금'으로 행사 주최 측에 지원했다. 그러나 청구한 정보공개 자료를 살펴보면 시책추진보전금 배분내역에 지원 내역에 누락되어 있는 것으로 나타났다. 이에 대하여 한 도의원은 도민을 위하여 사용되어야 할 시책추진보전금을 도지사 개인의 쌈짓돈 쓰듯이 해서는 안 될 일이라고 비판하였다." (박종명, 2010)
"경기도가 지역개발사업이나 재난복구 등에 써야할 도지사 시책추진보전금(이하 시책보전금)을 급조된 행사·축제성 경비에 수십억 원을 지원해 혈세를 낭비하고 있다는 지적이다. 유학생 문화대축전 행사를 3년 동안 시책추진보전금에서 지원됐다면 큰 문제로 상임위에서 짚어볼 심각한 문제이다. 계속사업 성격이 강한 이 행사는 당연히 해당 부서 예산에 편성해야 한다. 행사·축제성 예산은 시책보전금이 아닌 관련부서 본예산에 편성하는 것이 바람직하나 이 같은 예산을 관련 부서에서 편성할 경우 다른 사업의 우선순위에서 밀린다." (박상욱, 2014)

2) 2014년 11월 이후 재정보전금은 조정교부금으로, 시책추진보전금은 특별조정교부금으로, 각각 명칭이 바뀌었다. 이에 대해서는 후술한다.

실제로 해당 기초자치단체 조직의 물적 역량(capacity) (이승종・윤두섭, 2005: 12)으로 환산되는지 여부까지 파악하고자 하였다.

그런데 조정교부금을 분석한 기존의 연구들은 대부분 조정교부금(2014년 11월 29일 지방재정법 개정 이전의 재정보전금과 조정교부금을 모두 포괄함)의 수평적 재정형평화(horizontal fiscal equalization), 즉 동일한 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체 간의 재정력 격차 조정만을 다루고 있다.[3] 물론 본 연구에서 분석할 재정보전금(現 조정교부금의 2014년까지의 명칭)이나, (舊)조정교부금(2014년까지 지방자치법에서 규정한 지방재정조정 목적의 지방교부금. 자치구에만 적용되었음) 모두 기초자치단체 간 재정력 격차를 조정하려는 취지에서 교부되는 것이므로 재정형평화 효과를 다각도로 분석하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다.[4] 그러나 재정형평화를 구성하는 개념인 형평성(equity)이 그 자체로 정치적인 성격을 갖는다 (윤영진, 2008)는 점을 감안하여 조정교부금의 정치적 결정과정 역시 본격적으로 분석해야 할 필요가 있다고 본다. 배분되고 난 다음의 기능인 재정형평화에 정치성이 존재한다는 점에서 재정형평화를 논하기에 앞서서 먼저 그 배분 과정의 정치성을 분석하는 것이 흐름상 자연스러울 수 있는 것이다. 조정교부금 개편과 관련된 최근의 담론 역시 여전히 조정교부금의 기능인 재정형평화에만 초

---

3) 재정보전금: 이승모・유재원, 2006; 김종희・김혜정, 2008; 이현우, 2010; 고경훈・박용진, 2011; 최병호・정종필, 2013; 전지성 외, 2014; 조기선・김대성, 2014; 등 / (舊)조정교부금: 김종희, 2003; 배인명, 2003; 김성철・박기묵, 2004; 조기선, 2005; 신태곤, 2007; 윤광재・김윤수, 2009; 주만수, 2012; 2013; 등

4) 기존의 조정교부금이 수평적 재정형평화라는 본래의 기능을 제대로 달성하고 있지 못한다는 지적으로 인하여, 2016년 8월 29일 일부개정된 지방재정법 시행령(대통령령 제27463호, 시행 2017. 1. 1)도 일반조정교부금 배분기준의 변경(재정력이 취약할수록 받는 비중은 높이고, 광역시세・도세 징수실적에 비례하여 받는 비중은 낮춤)을 주요내용으로 하고 있다.

점이 맞추어져 있는데 (박재영, 2016; 이동옥, 2016), 조정교부금도 국민이 납부하는 세금으로 조성되었다는 점에서 경제적 가치(value for money)를 확보하기 위해서는 결정과정의 정당성이 먼저 인정되어야 한다.[5] 단, 조정교부금은 주어진 법령의 기준에 따라 배분되는 부분이 있고 그렇지 않은 부분이 있기 때문에, 본 연구는 교부과정의 정치성이 주로 후자를 결정하는 요소로 작동함을 보이는 것에 목적이 있다고 볼 수 있다.

조정교부금이 정치적으로 결정됨을 보이는 것이 중요한 이유는, 정치적인 편의(便宜)(political expediency)나 사익 추구에 따라 예산 배분이 이루어지는 경우 효율성 내지 형평성 기준에 따를 때 필요한 곳에 적재적소로 예산이 배분되는 것이 저해될 수 있다는 점에서도 찾아볼 수 있다. Grossman (1994: 301)은 1인당 소득이 더 높은 지역에서 1인당 교부금을 더 받은 현상을 두고, 교부금 배분에 있어 효율성・형평성 기준보다는 정치적 편의 기준이 지지되는 경우라고 보았다. 우리나라 조정교부금 배분기준에 포함된 인구수나 징수실적도 재정형평화에 기여하지 못하면서 그 비중은 높다는 점을 감안했을 때, 조정교부금 교부과정의 정치성이 나타난다면 이는 실정법령의 추가적인 개정 근거로 활용될 수 있다.

기존의 국내・외 연구들도 지방교부금 결정의 정치적 요인을 선심성 정치(pork barrel politics)로써 명시적으로 고려하였고 여기서 다루어진 정치적 요인들이 모두 정치적인 배분을 설명하는 중요한 요소들인 점은 분명하다. 이와 같이 예산 등의 가용자원이 정치인 자신의 이익극대화를 위하여 활용된다고 보는 것을 '분배정치

5) 윤영진 (2008)은 형평성이 높아질수록 정치적인 정당성도 높아진다고 주장하고 있다.

(distributive politics)'라고 한다. 본 연구 역시 조정교부금이 교부되는 지방 정치 영역에서 행위자들의 선수(seniority)나 정치적 연계(political alignment)를 바탕으로 선심성 정치를 분석하고자 하였다. 그러나 기존의 연구들은 분배정치의 영역 중 선거 경쟁(electoral competition)을 반영하지 않은 경우가 많은데,[6] 선거 경쟁의 결과는 정치인의 여러 정치적 특성 중에서 그들의 행태를 가장 잘 설명해 줄 수 있는 변수라고 생각된다. 정치인들의 최우선 과제는 선거에서 (다시) 이기는 것이다. 즉, 재선은 그들의 가장 핵심적인 유인 구조이고 (Khemani, 2003: 25-26), 자신을 선출시켜주는 지역의 유권자들에게 편익을 제공하는 것이 재선에 효과적이라는 것은 주지의 사실이다 (박윤희, 2015: 55; Solon et al., 2009: 281). 아울러 지방자치단체장과 지역구 국회의원의 분배정치를 상호작용의 관점에서 파악한 것도 구별되는 점이다.

요약하면 본 연구는 특별교부세 및 조정교부금을 분석한 기존의 국내연구들 혹은 연방정부로부터의 이전(federal government transfer) 및 지방교부금(local grant/subsidy)을 분석한 국외연구들과 다음의 관점에서 차별화된다. 첫째, 이론적으로는 조정교부금의 수평적 재정형평화가 아닌 결정 과정의 정치성(분배정치)을 다루는 점 및 선거에서 이기려는 광역단체장-기초단체장(지역구 국회의원)의 상호관계를 다루는 점이다. 둘째, 측정상으로는 중앙정부에서 지방자치단체로 교부되는 특별교부세가 아닌 광역자치단체에서 기초자치단체로 교부되는 조정교부금을 다루는 점 및 지방자치단체장을 선출하는 지방선거까지를 다루는 점이다.

6) 이상일 외 (2014)는 자치단체장 선거에서의 선거 경합도(closeness)를 고려하고는 있으나, 분석의 대상이 특별교부세이고 자치단체장 선거를 특별교부세를 '교부받는' 입장으로만 접근하고 있다.

종합해보면 본 연구에서는 분배정치에서 논의되는 기본적인 가설들을 활용하여 조정교부금 교부과정에서 나타나는 우리나라 지방자치단체장 및 국회의원의 분배정치를 설명해보고자 한다. 결론적으로 본 연구는 다음과 같은 질문을 던지고 있다. “재량에 따라 결정할 수 있는 조정교부금을 B市 대신 A市에 더 혹은 덜 배분하는 결정은 어떠한 이유에서 이루어지는가?” 즉, 시・군・자치구 등 기초자치단체에 교부되는 조정교부금이 분배정치에 따라 어떻게 결정되는지를 보고자 한다.

2. 연구문제

위와 같은 배경에서 출발한 본 연구는 다음과 같은 연구문제를 설정하여 분석하고자 한다.

첫 번째 연구문제는 선심성 정치 중 선수(選數, seniority)를 다루었다. 단체장 및 국회의원의 경력이 재정보전금[7] 교부과정에 영향을 미칠 것인가의 연구문제는 선심성 예산이 정치인들 간의 협상・타협으로 결정되는 부분을 감안한 것이다. 구체적으로는 “단체장이 초선일 때에 비하여 재선 이상인 경우 더 많은 재정보전금을 교부할 수 있고 교부받을 수 있을 것인가?” 및 “기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 총 선수가 재정보전금에 어떠한(직접적 혹은 단체장과의 상호작용) 영향을 미칠 것인가?”로 설정하였다.

두 번째 연구문제는 선심성 정치 중 정치적 연계(political alignment)를 다루었다. 먼저 “광역단체장과 기초단체장의 여야 소

7) 분석의 시간적 범위가 2011년부터 2014년까지라는 점을 감안하여 이하에서는 예전의 명칭인 재정보전금을 쓰기로 한다.

속이 같은 경우에 재정보전금 교부가 더 잘 이루어질 것인가?”로 설정하였다. 이는 정치적 협력이 더 잘 이루어질 것으로 예측되는 관계에서 소속 정당 일치 여부에 대한 연구는 많이 이루어져 있기 때문에, 여야의 영향에 따라 재정적인 교부가 달라질 것인지를 파악하고자 함이다. 또한 재정보전금을 교부받으려는 유인이 있는 지역구 국회의원을 감안하여 “기초자치단체를 대표하는 국회의원과 광역단체장의 정당이 동일할수록 재정보전금 교부가 더 잘 이루어질 것인가?”의 연구문제도 설정하였다.

세 번째 연구문제는 선거 경쟁을 다루었다. 즉, “지방자치단체장의 선거 경쟁과 재정보전금 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 있을 것인가? 있다면 어떠한 형태(예: 선형, 비선형)로 나타날 것인가?”로 설정하였다. 본 연구에서는 분석 대상을 중앙(연방)정부와 지방정부가 아닌 지방자치단체 상·하위 계층(level) 간의 교부금(grant)에 맞췄다는 점이 기존 연구과 다르다. 또한 부동층 가설 혹은 열렬한 지지자 가설 등과 같이 후술할 분배정치 중 선거 경쟁과 관련된 대표적인 가설이 실제로 어떻게 그리고 왜 적용될 수 있는지를 구체적으로 검토할 것이다. 이는 유효후보자 수로 측정한 선거 경쟁이 재정보전금에 미치는 영향을 통해서도 검증하고자 한다.

여기서 짚고 넘어가야 할 것은 정치적 경기 순환과 관련되어 있는 선거주기(election cycle)이다. “재정보전금 교부에 있어 선거주기가 영향을 미칠 것인가?”의 연구문제를 생각해볼 수 있으나 본 연구에서는 이를 다루지 않았다. 그 이유로는 첫째, 제5회 지방선거 이후로 재·보궐선거가 열렸는데 이로 인하여 선거주기를 정확하게 측정하는 데에 어려움이 있었다는 점이다. 예컨대, 2012년에 보궐선거가 열린 기초자치단체는 2013년이 선거 직전 연도(2014년에 지방

선거가 있으므로)이자 동시에 선거 직후 연도에 해당하는 문제가 있었다. 둘째, 지방자치단체장의 임기와 지방자치단체의 회계연도가 일치하지 않는다는 점 때문이다. 제5회 지방선거에서 당선된 단체장들의 임기는 2010년 7월~2014년 6월인데, 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지이다. 따라서 선거 경쟁이나 정치적 연계 등 분배 정치의 특성이 재정보전금에 미치는 영향을 선거주기로 분석하기에는 무리가 있었다. 예컨대, 2014년의 세입결산에 따른 재정보전금 수치를 온전히 2014년 6월까지 재직한 단체장의 영향력으로 보기는 무리가 있고, 2014년 재정보전금에 0.5의 가중치를 부여하는 것도 지나친 단순화라는 점에서 지양될 필요가 있었다. 기존의 연구들은 이러한 분석 대상의 기간 불일치 문제를 중요하게 다루고 있지 않은 경우가 있으나, 이는 고려되어야 할 부분이라고 본다.

네 번째 연구문제는 지금까지 설정한 연구문제와 함께 분석이 되는 부분으로, “재정보전금을 교부받고자 하는 기초단체장・국회의원과 교부하는 광역단체장 모두 재정보전금 교부 과정에 영향을 미칠 것인가? 양측 간의 상호작용이 있을 것인지 그렇다면 어느 쪽 경로가 더 강하게 작동할 것인가?”로 설정하였다. 이는 재정보전금이라는 재원 배분 과정에서 어느 쪽의 힘(협상력)이 더 크게 나타날 것인지, 그렇다면 그 이유는 무엇인지를 파악하고자 함이다.

제2절 연구의 대상과 방법

본 연구는 광역자치단체장이 기초자치단체에 교부하는 재정보전금을 분석하는 것이므로 분석의 단위(unit of analysis)는 전국 228곳의 기초자치단체이다. 광역자치단체장 선거는 광역자치단체 선거에서 투표한 모든 사람의 표를 거주하는 기초자치단체와 무관하게 합산하여 당락을 결정하기는 하나, 광역자치단체의 관할구역인 시·군·자치구별로 선거 결과가 별도로 계상되고 있고 이는 동시에 기초자치단체장 선거의 공간적 범위와 정확하게 일치하기 때문에 이와 같은 분석이 가능한 것이다. 따라서 본 연구의 분석 단위인 기초자치단체는 지역구 국회의원 선거에서의 선거구 개념과 구별된다.

보다 구체적으로 살펴보면 2011년~2014년 전국의 기초자치단체가 교부받은 재정보전금(現 조정교부금) 및 2010년 제5회 지방선거의 단체장 선거 결과 및 2008년(2011년 재정보전금에 영향을 미침)·2012년(2012년~2014년 재정보전금에 영향을 미침) 총선의 지역구 국회의원 선거 결과를 주요 대상으로 삼았다. 이는 독립변수와 종속변수 사이의 시간적 선후관계를 감안하기 위함으로, 2010년 6월에 당선된 자치단체장의 임기가 2010년 7월에 시작되기 때문에 2011년 예산부터 본격적으로 영향을 받을 것이라는 점을 반영한 것이다. 또한 지방선거가 4년 단위로 열린다는 점을 감안하여 2014년의 재정보전금까지를 분석하였다. 또한 교부하는 측과 교부받는 측을 동일한 기준에 따라 함께 분석하기 위하여 광역단체장 선거와 기초단체장 선거를 각각 고려하였다.

종속변수인 재정보전금은 기본적으로 각 기초자치단체의 일반회

계 세입결산에서 재정보전금이 차지하는 비율(%)을 고려해볼 수 있다. 그런데 비율만으로 분석을 하면 정치적 경쟁으로 대표되는 정치적 특성의 영향력이 제대로 파악되지 않을 수 있는 문제가 있다. 물론 비중의 절대 수치는 특정 연도를 기준으로 하여 A기초자치단체와 B기초자치단체에서 다르게 나타나는 분배 정치가 각각 어떠한 결과로 나타났는지 보는 것이므로 의미가 없지는 않다. 그러나 선거경쟁이나 정치적 연계 등 분배정치의 여러 양상이 재정보전금에 미친 영향력을 보다 온전하게 파악하기 위해서는 2010년에 비하여 재정보전금 비중이 각각의 연도에 어떻게 바뀌었는지를 보는 편이 더 엄밀하다. 이에 2010년 대비 2011년·2012년·2013년·2014년 각각의 연도에 재정보전금 비중이 얼마나 증가 혹은 감소했는지를 변화율(%) 및 변화분(%p)으로써 측정하여 모형에 반영하였다. 이와 같이 기준년도 대비 변화를 종속변수로 활용하는 경우 그 자체로 고정효과(fixed effect) 모형의 기능을 일부 갖게 되는 장점도 있다.

또한 본 연구는 '분배정치에 따라 결정되는' 재정보전금 교부 과정에 초점이 맞춰져 있으므로 가장 정확하게 종속변수를 설정하려면 법령상의 기준이 아닌 지방자치단체장의 재량이 개입되는 시책추진보전금(現 특별조정교부금)을 위주로 분석해야 엄밀하다. 그러나 본 연구에서는 이 경로를 활용하지 못하였다. 따라서 재정보전금 전체 총액 중 지방재정법, 동법 시행령 및 각 (광역)자치단체의 조례에 따라 기계적으로 결정되는 부분을 이들 법령에 있는 결정요인들로써 통제하였다. 이에 대한 변수로는 인구 수(20만 명 미만 포함), 광역시세·도세 징수실적, 재정력지수 및 시·군 가변수(dummy variable)가 그 예이다. 특히 시·군 가변수는 분석의 시간범위인 2014년까지 특별시·광역시에 소속된 자치구들이 재정보전

금을 받는 규정(지방자치법)과 시·군들이 재정보전금을 받는 규정(지방재정법)이 달랐다는 점과, 2014년 11월 29일 법 개정 이전까지 재정보전금의 취지와 유사한 (舊)조정교부금을 별도로 받았다는 점에 착안하여 포함시킨 것이다. 연도별로 재정보전금 교부의 추세가 있을 수 있다는 판단 하에 연도 가변수도 포함하였다.

독립변수 중 선심성 정치와 관련된 변수는 다음과 같다. 단체장 및 국회의원의 경력은 선수(選數, seniority)를 활용하였다. 정치적 연계는 광역자치단체장과 기초자치단체장의 여야 소속이 일치하는지 여부(가변수), 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)이 기초자치단체가 속해 있는 광역자치단체의 장과 동일한 정당에 어느 정도로 소속되어 있는지(비율) 등을 사용하였다. 이는 2010년 10월부터 2013년 10월까지의 지방자치단체장들의 복당(재입당)·탈당 등의 당적 변동 현황 및 2008년·2012년 총선과 재보궐선거 그리고 국회의원들의 복당(재입당)·탈당 등의 당적 변동 현황을 추적하여 반영하였다.

선거 경쟁은 기본적으로 2010년 제5회 지방선거 결과를 활용하였다. 당선자와 2위 간의 득표율 격차가 한 자릿수면 선거 경쟁이 강한 지역이라고 판단하였고, 이는 1위 득표율-2위 득표율)/(1위 득표율+2위 득표율)(two party margin)으로도 검증하였다. 또한 2010년 10월부터 2013년 10월까지의 자치단체장 재·보궐선거도 반영하였다. 구체적인 변수로는 1위와 2위 간 득표율 격차(%p) 및 two party margin을 사용하였다. 이들은 선거 경합도(closeness)가 재정보전금에 미치는 영향을 보기 위하여 설정된 변수인데, 특히 광역자치단체 중 선거 경쟁이 실질적으로 발생하는 지역에서는 선거 경쟁과 재정보전금 간의 관계가 非선형일 것으로 보고 득표율 격차의 2

차항(제곱항)으로 분석하였다. 기초단체장 선거에서는 공천에서 탈락한 후보자가 무소속으로 출마하여 1위나 2위를 하는 경우가 많다는 점을 고려하여, 이러한 지역을 별도로 분석하였다. 유효후보자의 수도 별도의 독립변수로 활용하였다.

본 연구가 사용하는 데이터는 228개 기초자치단체의 연도별(2011년, 2012년, 2013년, 2014년) 자료로 구성되어 있다. 따라서 패널(panel) 구조 데이터에 해당하는바, 모집단에서 무작위로 추출된 표본이 아닌 전체 모집단 그 자체이므로 고정효과 모형이 적합할 수 있고 하우스만 검정(Hausman test)을 시행해야 한다. 그러나 본 연구의 독립변수인 선수, 소속 정당, 선거 경쟁 등은 기본적으로 2010년 지방선거 및 2008년·2012년 총선 자료에 바탕을 두고 있는데 그 이후 2014년까지 228개의 모든 기초자치단체에서 추가적인 선거나 당적 변동 등의 변이(variation)가 발생한 것은 아니다. 따라서 기초자치단체를 그룹으로 하는 고정효과 모형(within variation)으로 분석하면 변동이 생겼던 일부 기초자치단체만으로 전체의 결과가 도출되어버리고 이는 정확한 추정이라고 할 수 없다. 따라서 패널 구조의 데이터에서 오차항에 이분산성(heteroskedasticity)이 존재할 때 효율적인 추정치를 구하는 GLS 방법(cross-sectional time-series FGLS)을 사용하였다. 실제로 우도비(likelihood ratio) 검정 결과 이분산성이 존재하는 것으로 나타났다. 또한 Wooldridge 검정을 통하여 오차항의 자기상관(auto-correlation)을 가정하였다.

제2장 이론적 배경 및 연구의 가설

제1절 분배정치와 연구의 가설

이 절에서는 본 연구의 연구문제(가설)와 직접적으로 관련된 이론인 분배정치를 정리하면서, 분배정치의 내용인 선심성 예산과 선거 경쟁이 재정보전금 교부 과정의 상호작용과 협상력에 어떠한 영향을 미치는지를 가설로 수립하였다.

1. 분배 정치

1) 개관

예산으로 대표되는 가용자원을 정치인 자신의 이익 극대화를 위하여 배분한다고 보는 것을 '분배정치(distributive politics)'라고 한다. Lowi (1964: 690)는 재분배 정책(redistributive policies)이 장기적인 관점에서 사람들마다 내는 세금과 받는 서비스가 다를 수 있다는 점을 보여주는 것이라고 한다면, 분배 정책(distributive policies)은 제한된 자원과 무관하게 정부의 결정이 이루어질 수도 있는 단기에서의 상황이라고 구분을 짓고 있다. 분배정치의 핵심은 Lowi가 "patronage"라는 단어를 "distributive"에 대한 동의어라고 규정한 것에서 찾아볼 수 있다. 분배정치는 행위자들이 정치적 연계를 바탕으로 각자의 이익을 추구하는 것으로 나타나는데, 상호결탁

(logrolling)이 대표적인 예라 하겠다 (한상철, 2001: 174).

Shepsle and Weingast (1981: 96)는 분배정치를, 특정 지역에 혜택을 집중시키고 일반적인 과세로써 비용을 분산[8]하는 것으로 설명하고 있다.[9] 분배정치에 따른 정책이 여타의 정책과 구별되는 것은 혜택이 '지역'을 목표로 하고 있다(geographically targeted)는 것인데 (Weingast et al., 1981: 644), 이는 매우 중요한 시사점을 지닌다. 빈곤층에 대한 복지 제도나 산업재해를 입은 근로자에 대한 보상은 지역과 무관하게 자격만 갖추면 어느 누구라도 혜택을 입을 수 있다는 점에서 분배정치의 영역이 아니라는 것이다. 본 연구는 기초자치단체별로 교부되는 재정보전금을 분석 단위로 보고 있기 때문에 분배정치의 틀에서 분석하는 것에 무리가 없다.

분배정치는 다양한 이론으로 설명되고 있다.[10] Stokes et al. (2013: 7)은 분배정치에 대한 개념적 틀을 제시하면서, 기본적으로 분배를 정하는 규칙이 공개되지 않거나 알려진 규칙에 따라 실제의 분배가 이루어지지 않는 경우를 분배정치의 영역으로 보고 있다. 즉, 정해진 프로그램에 따르지 않는 정치(nonprogrammatic politics)가 분배정치인 것인데,[11] 혜택이 개인의 정치적 지지에 따라 결정되면 후원주의(patronage)나 매표(vote buying)로 설명되는 '클리엔텔

8) 혜택의 집중과 비용의 분산은 후술할 Hayes (1981)에서도 언급되고 있다.

9) 그들은 특히 분배정치가 실제의 정치에서 종종 정치인들 간 만장일치의 결탁(coalitions)으로 나타난다고 지적했다는 점에서, 후술할 선심성 정치(pork barrel politics)에 초점을 두고 있다.

10) Rich (1989: 199)는 분배정치를 간단하게 유형화할 수는 없다는 취지에서 연방지출의 분배가 다면적이고 복잡하며 활발하게 이루어진다고 하였다(multifaceted, complex, and dynamic).

11) 한편 고정된 기준에 의해서만 정부 간 교부금이 교부되기 때문에 정치성이 개입할 여지가 없는 경우도 존재한다. Sørensen (1995: 121, 139)은 노르웨이 교부금에 대한 연구에서 교부금이 지방정부의 통제 밖이기 때문에 'grantsmanship (임의적 교부. 후술)'의 발생 가능성이 제약된다고 보았다.

리즘(clientelism, 후원주의)'으로, 그렇지 않으면 선심성 정치(pork barrel politics) 등으로 설명되는 '당파적 편의(partisan bias)'로, 각각 분류하였다.

본 연구에서는 Rich (1989)가 논의한 선심성 정치, 그리고 선거 경쟁 (Cox and McCubbins, 1986; Lindbeck and Weibull, 1987)으로써 분배정치를 정리하고 그에 따른 가설을 설정하였다. 이를 위하여 먼저 선심성 정치 및 선거 경쟁에서 살펴 볼 상호작용 및 협상력에 대한 이론적 바탕을 다음에서 살펴보기로 한다.

2) 상호작용 및 협상력: 교부금을 교부하는 입장과 교부받는 입장

Rich (1989)는 grantsmanship을 '보조금을 받고자 하는 동등한 입장을 가진 주체들(peer)에 의하여 재원 조달 결정이 판단되는 경우에 있어 보조금을 얻는 기술 혹은 능력'이라고 정의하였다 (이철수 외, 2009). 따라서 grantsmanship은 교부금을 교부받는 주체 외에 교부하는 주체까지도 고려하려는 시도에 따른 개념이라고 할 수 있다.[12] 몫의 분배(distribution of shares)는 '협상'과 타협을 특징으로 하는 '정치과정'을 통해 상호 조정(mutual adjustment)되는 것이다 (윤영진, 2008; Lindblom, 1965).

따라서 본 연구는 재정보전금 교부 과정에서 재정보전금을 교부

12) 교부금의 재원이 선택받은 단체와 그렇지 못한 단체 간에 불균형적으로 배분(disproportionate share)되는 것이 현실의 상황이라는 점을 감안한다면, 결국 grantsmanship은 본 연구에서 기초자치단체별로 재정보전금을 다르게 받는 현실에 대한 또 하나의 설명 도구가 된다. 재정보전금 교부에 대한 필요가 더 큰 단체가 더 많이 받고 더 많이 줄 수 있는 것이다 ('first come, first served manner' (Stone and Sanders, 1987: 172)).

받은 입장뿐만 아니라 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 입장까지를 모두 고려하고자 한다.[13] 교부금 이전에 대한 별도의 객관적 기준이 없다면 교부는 상위-하위 수준의 정부 간 "협상(bargaining)"에 의하여 결정된다고 볼 수 있기 때문이다 (Ahmad and Craig, 1997: 74). 사실 교부하는 주체가 교부받는 주체에 어떠한 영향을 미치는지는 수령자가 교부금에 어떻게 반응하는지에 따라 다르게 나타날 수 있다. Fisher and Papke (2000: 163)는 범주적 교육 교부금이 학교 지출 증가를 이끌어내기는 하나 교부금의 크기만큼은 아니라고 하였다. 즉, 학교 교육구(school districts)는 범주적 교부금 재원을 목표가 된 기능 분야에만 딱 쓰기보다는 그들의 예산을 통하여 지출을 바꾸는 데에 사용한다는 것이다. 또한 Calvo and Murillo (2004: 742)는 일부의 현직 재직자들만 구유통 정치로부터 더 수혜를 받는 현상을 설명하기 위하여 정실성과 당파성(patronage and partisanship) 간의 교호작용을 분석하였는데, 정당들이 자원에 접근하는 것을 공급 측면으로 보고 재정적 부조금(성금, largesse)에 대한 투표자들의 의존을 수요 측면으로 보아 그 차이를 설명했다는 점이 특징이다.

그러나 지방재정, 특히 상위 계층의 정부와 하위 계층의 정부 간 교부금(grant-in-aid)을 주고받는 과정을 동시에 분석한 연구들은

---

13) 사실 예산이론에서 주는 쪽과 받는 쪽 논의보다 더 친숙한 것은 거시적 예산결정과 미시적 예산결정일 것이다. LeLoup (1988: 17-42)에 따르면, 거시적 예산결정이란 행정 수반이 예산편성의 주도권을 장악하고 '위에서 아래로' 결정해 내려오는 예산편성 방식을 뜻한다. 반면, 미시적 예산결정은 각 부처의 예산요구에서부터 시작하여 '아래에서부터' 예산을 결정해 올라가는 방식을 말한다 (윤영진, 2008: 162). 예산이 결정되는 방향이 위에서부터인지 아래에서부터인지만 놓고 본다면 본 연구와도 맥이 닿아 있다고 볼 수 있으나, 예산편성에 대한 동 논의는 미시적 결정자가 정부의 각 기관이고 거시적 결정자가 대통령 혹은 청와대라고 보는 입장이다. 따라서 본 연구에 그대로 적용하기에는 무리가 따른다.

많지 않은 것으로 보인다. Treisman (1996: 300-302)은 정부 간 이전을 결정짓는 요인을 공급 측(supply-side) 및 수요 측(demand-side)으로 나누어 보고 있는데, 공급 측 요소는 기본적으로 배분하는 권한이 있는 중앙정부의 목표라고 보았다. 인구 변동, 고용 변화, PBC 등이 대표적이다. 반면 수요 측 요소는 중앙정부에 효과적으로 로비하는 지방정부의 역량이라고 보았는데, Treisman (1996)이 논의한 공급과 수요는 개념적인 분류에 지나지 않는다. 이는 기초단체장/국회의원 및 광역단체장에게 동시에 동일하게 적용되는 분배정치의 관점에서 교부과정을 분석하는 본 연구와는 구분되는 점이다.

따라서 이전(transfer) 과정에서 교부자(donor)와 수령자(recipient) 간의 해소될 수 없는 갈등[14]이 있음을 감안한다면 (Mikesell, 2003: 519), 양 측의 상호작용을 보다 세밀하게 관찰해 볼 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 수령자의 입장 및 교부자의 입장 관점에서 사회 현상을 분석한 연구들은 존재하는바, Salisbury (1968), Hayes (1981), Stein (1981) 및 Rich (1989)의 연구들이 대표적이다. 이하에서는 이들 연구에 대하여 자세히 살펴보기로 하겠다.[15]

Salisbury (1968: 1)는 이익집단(interest groups)에 대한 교환 이

---

14) 즉, 교부자는 재원 사용을 통제하려고 하거나 재원 사용에 "조건(strings)"을 붙이고 싶어 하는 반면, 수령자는 자신들이 지역 사정(필요, 우선순위 등)에 정통하다는 점을 들어 통제가 비효율적이라고 주장한다.

15) Ohls and Wales (1972: 426)는 주 정부와 지방 정부의 서비스 집행에 따른 지출을 결정하는 요인을 공급 측면과 수요 측면으로 나누면서, 연방 정부로부터 받는 교부금을 수요 측면으로 분류하였다. 특히 폐쇄형(closed-ended) 교부금인 경우 주 정부와 지방 정부 서비스의 실효 가격(effective price)에 영향을 미치지 않기 때문에 그렇다고 보고 있는데, 이 연구는 단지 연방 교부금이 지방 정부의 서비스 지출에 수요 측면으로서 영향을 미치고 있다고 본 것에 불과하다.

론(exchange theory)을 분석하면서, 동 이론은 기본적으로 조직하는 입장(organizer)과 소비자/구성원(customer/member) 입장을 구분하는 것으로부터 출발한다고 보았다. 어떤 집단이 지속되기 위해서는 구성원이 혜택을 얻어야 하고 리더(leader)가 충분하게 그것을 제공해주어야 한다는 것이다. 또한 그는 이와 같은 교환에서 중요한 정치적 행위자들이 정부로부터의 혜택을 얻기 위하여 적극적으로 협력한다고 보았다. 또한 배분적인 정책은 어떠한 집단에 대한 물질적 혹은 상징적인 직접적 혜택과 관련이 있다고 주장하였다. 이러한 논의들이 의회와 이익 집단(interest group) 간의 관계에 대한 수요-공급의 관점에서 분석되었다는 점이 특징이다.

Salisbury (1968; 1969)의 논의가 주는 핵심적인 시사점은 교환이론을 가지고 로비나 집단 내의 파벌주의(factionalism)를 설명하고자 했다는 데에 있다고 볼 수 있다. 이는 본 연구에서 분석하는 분배 정치의 이론적 틀 중 하나라는 점에 의미가 있다.

다음으로 살펴볼 저서인 Hayes (1981)는 사실 Salisbury (1968)의 연구에 많은 근거를 두고 있다. 즉, 주된 관심이 입법에서 이익 집단의 역할을 어떻게 설명하는지에 있다. 그는 이론적 혹은 실증적인 방법으로 직접 문제에 대한 해답을 구하기보다는, 이익 집단을 다룬 기존의 유명한 연구들을 활용하여 심도 있는 검토를 하였다. 이익 집단을 대표하는 로비스트들과 그들 자신 및 더 큰 시민사회를 대표하는 의원들 간의 교환 (cf. Salisbury (1969))을 바탕으로 하여, 정책과 서비스에 대한 수요와 공급 이론을 제시하는 것이 특징이다.

<표 2-1> 수령자와 교부자: 선행연구

연구자	대상	수령자	교부자	특징
Salisbury (1968)	배분적 정책	이익 집단	의회	주요 정치적 행위자들의 협력
Ohls and Wales (1972)	지방 정부 지출 결정 요인	연방 정부 교부금		
Hayes (1981)	정치적 시장	로비스트(이익 집단)	의원	교환
Stein (1981)	기존 연구	간과	수요 생략의 문제점	신규 수령자의 필요가 더 큼
LeLoup (1988)	예산 편성	각 부처	행정수반	미시·거시
Rich (1989)	미 연방 교부금	지방정부 수요, 역량	연방의회, 관료제	'project' program의 정치성
Treisman (1996)	정부 간 교부금	지방정부 로비력	중앙정부의 관심(PBC 등)	
Fisher and Papke (2000)	교육 보조금	지방 정부, 학교	연방 정부	
Mikesell (2003)				
Calvo and Murillo (2004)	구유통 정치	부조금에 대한 투표자의 의존	정당의 자원에의 접근	정실성과 당파성

이 책의 부제는 '정치적 시장의 이론(a theory of political markets)'인데, 정치적인 환경에서 주요 수요자와 공급자를 다룬 의회 관련 연구들을 소개하고 있기 때문이다. 첫째, 수요 측면이다. Hayes는 집단이 지니는 합의(consensual)와 충돌(conflictual) 유형을 구별한 다음, 이익 집단을 정부 지도층에 대한 합법적인 접근 정도에 따라 분류한다. 이익 집단이 지닌 자원 기반(resource base) 역시 이익 집단의 전략적인(tactical) 결정에 영향을 미칠 것으로 보고 있다.

둘째, 공급 측면이다. Hayes는 의원들을 이른바 '재선을 위한 존재들(reelection creatures)'이라고 규정짓고, 의원들의 행태에 재선에 대한 계산을 확고하게 반영시키고 있다. 혜택의 집중(concentrated benefits) 및 납세자들에 의한 비용의 분산(diffuse costs borne by taxpayers)으로 특징지어지는 유형은 의원들에 의한 자원의 배분으로 귀결된다는 것이다.

결국 본 연구가 Hayes의 저서에서 활용할 수 있는 부분은 '집단 간의 상호작용'에 대한 통찰이라고 판단된다. 즉, 집단 간 상호작용은 재정보전금 교부가 이루어지는 정치적 시장에서 기초자치단체장이나 국회의원의 요구와 광역자치단체장의 배분이라는 분석틀에 차용할 수 있는 부분으로 보인다.

Stein (1981)은 기존의 연구들이 연방 정부의 지원금 분배(distribution of federal aid monies)를 교부자(donor), 즉 연방 정부의 관점에서만 다루었다고 지적하였다.[16] 물론 지원금 배분이 정치적인 영향력에 의하여 결정된다는 연구들도 있었으나, 마찬가지로

16) 그 이후의 연구이기는 하나 Grossman (1994: 295)도 수령자(연방 정치인)의 자기이익(self-interest)에 의한 교부금 분배를 설명하였다.

수령자의 입장에서 검토하지는 않았다는 것이다. 그는 “수요 관점을 생략해버리면 모든 정부 기관들이 연방의 도움에 바라는 정도가 동등하고 연방 지원금 분배와 관련된 어떠한 문제들도 모두 공급 측면에 의해서만 발생한다고 보는 문제가 있다 (Stein, 1981: 334)”고 지적한다.

Stein (1981: 341)은 필요(need)와 재정 역량(fiscal capacity) 간의 관계도 분석하였는데, 일례로 새롭게 연방 지원 시스템에 진입한 커뮤니티들이 기존 수령자들에 비하여 지원을 더 필요로 하는 것으로 나타났다. 연방 지원금 배분을 결정하는 수요 측 요인과 공급 측 요인을 통합하여 분석함으로써 수령자의 관점까지도 고려했다는 점이 이 연구의 가장 큰 기여라고 하겠다. 본 연구 역시 재정보전금을 받고자 하는 기초자치단체장의 관점을 명시적으로 고려하였다.

그러나 Stein (1981)은 연방 정부와 지방 정부 간의 지원금 관계를 분석한 것이지 지방 정부의 여러 계층(level) 사이에서 주고받는 교부금을 다루지 않았을 뿐더러, 교부금의 배분 과정에서 나타나는 교부자-수령자의 정치전략적 상호작용을 선심성 정치 및 선거 경쟁으로써 동시에 분석하지도 않았다. 본 연구는 바로 이러한 점에서 차별성을 갖는다.

끝으로 살펴볼 연구는 Rich (1989)이다. 그는 분배 정치(politics of policy distribution)를 파악하기 위하여 사용된 개념적 모형과 조사된 현상이 서로 잘 맞지 않기 때문에 연방 교부금 분배에 대한 실증연구 결과가 모호하다고 지적하였다 (Rich, 1989: 194). 특히 기존 대다수의 연구들이 중앙정부(연방의회나 관료제)의 역할(top-down view of policy distribution)만을 강조한 나머지 교부금을 수령하는 주 정부 혹은 지방 정부(recipient jurisdictions)의 역할

을 간과하고 있다고 보면서, 정부 간(intergovernmental) 관점에서 교부금 배분을 분석할 필요성을 역설하였다. 그는 교부금 배분이 의회(유권자의 대표)로부터의 지지를 얻기 위해 전략적으로(strategically) 이루어진다고 보았다 (Rich, 1989: 202).

분석 결과, 연방 교부금이 배분되는 많은 프로그램에서 지방 정부의 수요(demand) 및 역량이 중요한 요소인 것으로 드러났다. 일례로 도시계획에 대한 교부금 배분은 지방 정부 차원에서의 프로젝트 규모에 따라 결정되었고, 교부금을 받으려는 노력을 더 많이 할수록 교부금의 양도 늘어났다는 것이다 (Rich, 1989: 208). 또한 Rich (1989: 207)는 주어진 요건에 따라(formula) 교부되는 프로그램에서보다는 교부금이 프로젝트의 특성에 따라 맞추어(project) 교부되는 프로그램에서 정치적 요인이 더 분명하게 영향을 미친다는 것을 보였다.[17]

2. 선심성 정치(pork barrel politics)

1) 개관

'구유통 정치 (이원희, 2003; 이상일 외, 2014; Ferejohn, 1974; 1986)' 혹은 '나눠 먹기식 정치 (윤영진, 2008)'로도 표현되는 선심성 정치는, 이원희 (2003: 230)에 따르면 특정 지역(locale)에 혜택을 주거나 그 지역의 정치적 대표자가 자신의 지지자들에게 대가로써 지

17) 저자는 formula program의 예로 모든 도시가 일률적으로 배분을 받은 프로그램들을, project program의 예로 정치적 혜택과 보다 밀접한 프로그램들을, 각각 들고 있다 (Rich, 1989: 202).

원(patronage opportunities)해 주는 정부의 사업(예산) 책정(appropriation)으로 정의된다. 다시 말하여, 정치인 입장에서는 자신의 지역구 지지 기반을 유지하기 위하여 다른 지역구의 정치인들과 협력하여 각각의 지역구 예산을 확보하려는 유인이 있는데, 이러한 현상을 가리키는 것이다 (윤영진, 2008: 257). 이와 관련하여 미국 의회의 국방위원회(defence committee)에서 의원들의 선심성 활동이 단순다수결제(majority rule, first-past-the-post) 때문이라고 본 연구 (Stratmann and Baur, 2002: 506)도 있으나, 일반적으로 선심성 정치는 현실에서 나타나는 대부분의 의회 활동이 단순다수결제만으로는 설명되기 어렵다는 점에서 나타난, 단순다수결제에 대한 수정된 모형의 의의를 갖는다고 보아야 할 것이다 (Shepsle and Weingast, 1981: 97).

Weingast et al. (1981: 662)는 공공 의사 결정에서 나타나는 선심성 정치로 인한 비효율성이 경제적 혜택 및 비용을 체계적으로 바꾸어버린다고 보았다. 정치적 제도가 혜택 및 비용에 대한 인식을 근본적으로 바꾸어버리기 때문에, 효율적인 결과물(outcomes)을 달성하기가 어려워진다는 것이다. 그리고 비효율성의 정도는 지배적인(dominant) 집단의 규모에 따라 달라질 것으로 분석되었다 (Shepsle and Weingast, 1981: 109).

실제의 지방재정 연구에서 선심성 예산으로 지목되는 것은 지방자치단체의 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금, 민간자본보조금 및 민간대행사업비 (정재호・김상헌, 2014: 184) 혹은 예산결산특별위원회에서 증액된 사업 (이원희, 2003: 8) 등이 있다. 본 연구는 지방자치단체장 및 국회의원의 선수와 교부 과정 주체들 간의 정치적 연계로 선심성 예산을 설명하고자 하였다.

2) 내용 및 본 연구의 가설

먼저, 선수(選數. seniority)를 다룬 연구들이다.[18] 단체장이나 국회의원의 선수는 해당 지역에서의 네트워크와 업무추진력 등에 직접적인 영향을 미치기 때문에, 선심성 예산의 교부 과정에서 중요한 역할을 할 수가 있다. 동일한 법적 권한을 갖는 동일 수준(광역/기초)의 단체장이라 하더라도 선수가 많아질수록 정치적 권력은 다르기 때문이다 (참고: Holcombe, 1989: 286). 권경환 (2005)은 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향을 분석하였는데, 재선단체장의 경우 정치경험을 바탕으로 지방의회의 통제가 상대적으로 약한 특별회계를 전략적으로 활용할 수 있는 점 및 초선단체장에 비해 지역주민들로부터 비교적 높은 지지율을 확보하고 있기 때문에 지방의회의 영향력에서 벗어나 자신감을 바탕으로 정책을 추구할 가능성이 높다는 점 등이 특징이라고 해석하였다. 지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향을 본 정재호・이성우 (2016)는 초선 지방자치단체장일수록 연임・중임 지방자치단체장에 비하여 지방자치단체의 1인당 민간이전경비를 늘린다는 것을 확인하였다.

Roberts (1990: 53)는 하나의 상임위원회에서 얼마나 오래 활동했는지를 기준으로 삼는 미국 의회의 상임위원회 리더십(committee leadership)을 분석하였다.[19] 그 결과, 상임위 서열(seniority)이 높을

---

18) 윤종빈 외 (2015)는 제19대 총선에 재출마한 현직의원을 분석대상으로 하여, 그들의 득표율 변화에 영향을 미친 요인을 검증하였다. 그 결과, 현직의원의 선수는 득표율 변화에 미치는 영향이 미약하거나 거의 없는 것으로 분석하였다. 황아란 (2014)은 2010년 기초단체장선거를 대상으로 현직의 재출마 여부의 결정요인을 분석하였는데, 초선보다 2선 단체장의 불출마율이 훨씬 높은 이유로 세대교체의 압력을 들고 있다.

수록 자신의 지역구 이익을 더 챙길 기회가 생긴다고 보았다 (seniority/benefit relationship). 리더십의 자리가 배분적인 목적으로 사용된다는 것이다 (Roberts, 1990: 33). Nalbandian (2004)은 의회-지배인제 정부(council-manager government)를 분석한 결과, 8년 이상 재직한 선출직(local elected officials)이 초선에 비하여 전문직 업관료(professional civil service staff)를 더 존중하고 자신의 역할을 더 잘 이해했으며 동료들과의 팀워크에 대한 가치를 더 높게 평가하였다고 주장하였다.

미국 연방 경비(經費)의 선거구별(district-level)・카운티별(county-level) 교부를 분석한 Berry et al. (2010: 797)은 의원들이 어렵게 당선되었을수록 더 많은 재원을 확보하였고, 초선 의원을 배출한 곳에서는 경비를 덜 받았다고 결론짓고 있다. 주(州) 상・하원의 고참 의원이 없을 때 신진 의원이 없을 때에 비하여 냉전 기간 동안의 방위 지출(계약)이 더 크게 감소했음을 보인 Rundquist et al. (1996: 275)의 연구도 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다.

반면 Levitt and Poterba (1999: 185)는 선수가 더 많은 의원들이 있는 주일수록 경력이 더 짧은 의원들이 있는 주보다 경제성장률이 더 높았으나, 선수와 연방 재원의 지역적 배분 간에는 중요한 관계가 없다고 분석하였다.

---

19) 홍정규・서혜림 (2016). “상임위원장 '감투' 또 나눠먹나…"경험·전문성 중심으로"”. 연합뉴스. (검색일: 2016. 11. 18)

<표 2-2> 분배 정치: 선심성 정치(선수)

연구자	분석 수준	분석 대상	내용	비고
권경환 (2005)	기초단체장	세출예산 지출	재선단체장의 정치경험, 지지율	
Roberts (1990)	미국 상임위	지역구에의 혜택	상임위 활동 기간	+
Rundquist et al. (1996)	미국 의회	방위 지출(계약)	고참 의원 존재 여부	+
Levitt and Poterba (1999)	미국 주	연방 재원의 지역적 배분	의원의 선수	무관
Nalbandian (2004)	미국 지방정부	의회-지배인제	8년 이상 선출직>초선	
Berry et al. (2010)	미국 선거구	연방 경비 교부	초선 의원	-

끝으로, 공무원 간의 로비(lobby) 노력에 따라 교부금 배분이 영향을 받는다고 본 연구들도 있다. Borck and Owings (2003: 139, 154-155)는 여타 연구들이 지적했던 것처럼 효율성과 형평성이라는 이유만으로는 교부금 이전 과정을 충분하게 설명할 수 없다고 보았다. 그들은 로비를 수행하는 데에 따른 한계비용이 중앙정부 자본으로부터의 지리적이고 '정치적인' 거리에 따라 증가하기 때문에, 자본으로부터의 거리가 멀어질수록 교부금이 감소한다는 것을 캘리포니아 주 카운티에 대한 실증분석을 통하여 보였다. 한편 Wildashin (1997: 22-23)은 경성·연성예산제약(hard and soft budget

constraints)의 개념을 통하여 각 지방을 대표하는 정치인의 로비 모두가 교부금에 영향을 미친다고 보았다. 작은 행정구역일수록 경성에 가까운 교부가 이루어지나, 여전히 정치인의 로비가 작동할 수는 있다는 것이다.[20]

본 연구는 Roberts (1990), Rundquist et al. (1996) 및 Berry et al. (2010)의 연구결과와 같이, 재임기간과 교부금 교부·수령 역량 사이에 정의 관계가 있다고 보고 초선단체장보다 재선 이상의 단체장이 재정보전금을 더 잘 교부하고 교부받을 것으로 보았다. 또한 본 연구의 기본적인 틀인 상호작용을 반영하여, 재정보전금을 받는 입장인 기초단체장의 선수가 갖는 영향력이 광역단체장의 선수에 따라 다르게 나타날 것으로 보았다. 이는 지역구 국회의원의 선수가 재정보전금에 미치는 영향을 광역단체장의 선수가 조절할 것이라는 가설로도 검증하였다. 마지막으로 재정보전금을 주고받는 과정에서 나타나는 협상력이 양측 모두 재선 이상일 때 가장 잘 나타날 것으로 보았다.

가설 1-1: 지방자치단체장의 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 1-2: 기초단체장의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.

가설 1-3: 기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

---

20) 정치인들의 로비는 선심성 예산을 결정하는 주요한 요소이나, 본 연구에서는 단체장이나 국회의원의 로비를 별도로 측정하지는 않았다. 대신 선수, 정치적 연계, 선거 경쟁 등 다양한 분배 정치의 양상으로써 '정치적인' 거리를 복합적으로 대리(proxy)하여 분석하였다.

가설 1-4: 기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원의 총 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 1-5: 지역구 국회의원의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.

다음으로, 교부금을 교부하는 주체와 교부받는 주체가 정치적으로 어떠한 관계에 있는지(political alignment)에 따라 지원이 달라진다고 보는 연구들이다. 재정 지원을 다룬 것은 아니나 국내 연구로는 유승원・조필규 (2015: 10, 15)가 관련이 있는데, 이들은 지방자치단체장과 중앙정부・지방의회・국회 다수당 간의 정치적 협력이 지방자치단체 재정평가 점수에 미치는 영향을 분석하였다. 정치적 협력은 지방자치단체장과 대통령의 소속 정당이 같은지 혹은 의회(국회)의 다수당과 소속 정당이 같은지로 측정하였는데, 그 결과 지방의회와의 협력만이 유의미한 (+) 방향을 나타냈다.

Grossman (1994: 301)은 미국 연방 정치인과 주 정치인 간의 정당 지지(party affiliation)가 유사할 때 더 많은 교부금이 분배된다고 하였다. 또한 Larcinese et al. (2006: 454)은 대통령과 소속 정당이 같은 주지사가 있는 주에서 더 많은 연방 재원을 받는 반면, 의회 선거에서 대통령 소속 정당과 다른 정당을 지지한 주들은 불이익을 받는(penalized) 것으로 나타났다.[21] 비슷한 맥락에서 Arulampalam et al. (2009: 103)은 인도의 과거 주 정부 선거에서 해당 주가 중앙정부와 정치적으로 연동이 되어 있고(aligned) 스윙 주였을 경우에,

21) 결국 Larcinese et al. (2006)은 예산 배분에서의 당파적 이론을 지지하는 연구이다.

그렇지 않은 주에 비하여 16% 더 높은 이전소득을 받는다고 주장하였다.

<표 2-3> 분배 정치: 선심성 정치(정치적 연계)

연구자	분석 수준	분석 대상	관계	방향성
유승원・조필규 (2015)	광역자치단체장	재정평가 점수	단체장-지방의회 다수	+
Grossman (1994)	미국 정치인	연방 교부금	연방 v. 주 정치인	+
Rogers and Rogers (2000)	미국 주 선거	주 정부 지출・수입	민주당 소속 주지사, 민주당이 다수 당인지	+
Larcinese et al. (2006)	미국 대통령 선거	연방 재원 배분	대통령 v. 주지사,의회	+
Solé-Ollé and Sorribas-Navarro (2008)	스페인 선거	교부금	상위 정부 v. 지자체	+(40%)
Arulampalam et al. (2009)	인도 주 정부 선거	이전소득	중앙정부 v. 주	+(16%)
Berry et al. (2010)	미국 선거	연방 경비	대통령 v. 의회	+(4-5%)
Brollo and Nannicini (2012)	브라질 선거	기반시설 이전소득	대통령 v. 시장	+(33%)

Rogers and Rogers (2000: 17)는 민주당 소속의 주지사일 때 지출이나 수입으로 측정한 주 정부의 규모가 더 커진다는 것을 보였다. 그러나 이는 하원에서 민주당 의원이 다수일 때만 그러했기 때

문에, 주지사의 소속(affiliation)보다는 의회의 구성(make-up)이 보다 중요한 요소라고 판단하고 있다. 결국 이 연구에 따르면 받는 입장, 즉 주 내의 여러 지역을 대표하는 의원들의 역할이 보다 강조된 것으로 볼 수 있다.

특히 주는 쪽인 상위 정부를 3가지로 나누어 본 연구가 있는데 Solé-Ollé and Sorribas-Navarro (2008: 2302)는 이러한 특징이 정당 일치 여부(party alignment)에 많은 변화(variation)를 주는 장점을 활용하여 DID 추정(differences-in-differences estimates)을 하고 있다. 그들은 스페인 지방자치단체(municipalities)가 받는 교부금의 양에 정당 일치 여부가 상당한 수준에서 정의 효과를 미친다고 결론 내렸다. 상위 정부와 같은 정당에 의하여 통치되는 지방자치단체가 그렇지 않은 곳에 비하여 40% 넘는 교부금을 더 받는다는 것이 그 예이다.

Berry et al. (2010: 797)은 특정 지역을 대표하는 의회의 다수당이 대통령의 소속 정당과 일치할 때 그 지역은 다른 지역에 비하여 더 많은(4-5%) 연방 경비(outlays)를 받는다는 것을 보였다. Brollo and Nannicini (2012: 759-760)는 불연속 회귀 설계(regression discontinuity design)를 통하여 브라질의 경합적인 선거 경쟁에서 이루어지는 정부 간 이전의 배분에 대한 정치적인 근거를 찾고 있다. 그 결과, 선거 이전의 기간에 정당으로 대표되는 대통령의 정치적 연합(coalition)과 시장(mayor)이 연계되어 있는(affiliated) 지방자치단체에서 기반시설(infrastructure)를 위한 재량적인 이전소득을 대략 33% 정도 더 받는 것으로 나타났다. 그들은 이러한 현상이 나타난 이유로, “가까스로 이겼던 반대 측 정당 소속의 시장이 운영하는 지방자치단체에 대하여 연방 정부가 불이익을 주어 다음 선거에

서 꼼짝 못하도록(tying your enemy's hands. 논문의 제목이기도 함) 하기 때문"인 것으로 파악하였다.

본 연구에서는 광역단체장-기초단체장의 정치적 기반이 동일할 때 더 많은 재정보전금이 교부되는지를 검증해보고자 하였다. 이와 관련하여서는 전술한 Grossman (1994), Larcinese et al. (2006), Solé-Ollé and Sorribas-Navarro (2008), Arulampalam et al. (2009) 및 Brollo and Nannicini (2012)를 참고하였는데, 특히 지방자치단체장이 여당 소속인지 야당 소속인지에 따라 재정보전금이 영향을 받는지를 분석해보고자 하였다. 재정보전금은 중앙정부가 명시적으로는 개입하지 않는 지방자치단체 간(광역-기초)에 교부되는 지방교부금이기는 하나, 보통교부세가 교부되지 않는 지방자치단체에 특별재정보전금이 교부되는 것을 고려할 필요가 있었다. 재정보전금이 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 특별교부세와도 관련이 있다는 점 및 후술할 국회의원이 재정보전금 교부 과정에 개입하고 있는 현실 등을 감안했을 때, 단체장이 여당인지 야당인지에 따라 교부 양상이 달라질 것으로 보았다.

한편 특별교부세 교부에 국회의원이 개입하는 것과 같이 재정보전금 교부에 개입하는 광역의회(시・도의회)를 분석해볼 필요는 있으나 본 연구에서 광역단체장과 광역의회의 관계를 별도의 가설로 분석하지 않은 것은 다음과 같은 이유에 따른다. 예컨대 A도지사의 소속 정당이 a당이고, A도의회(광역의회)의 다수당도 a당이라고 할 때, 이를 A도에 있는 모든 기초자치단체에 적용한다고 하여도 재정보전금을 수령하는 경쟁적 관계인 A도 내의 기초자치단체별 변이(variation)가 존재하지 않는다. 또한 A도의회에는 기초자치단체별로 선출된 광역의원들이 있을 것인데, 각 기초자치단체 출신별로 다수

당을 별도로 파악(예: ㄱ시에서 선출된 광역의원의 다수는 a당, ㄴ시에서 선출된 광역의원의 다수는 b당)한다고 하여도 A도지사가 ㄴ시보다는 ㄱ시에 더 많은 재정보전금을 교부할 것으로 보는 것에는 무리가 있다고 판단하였다. 표결을 비롯한 광역의회의 활동은 결국 ㄱ시, ㄴ시 출신 광역의원을 비롯한 A도 내의 모든 광역의원이 함께 하는 것이기 때문이다.

광역단체장 입장에서는 재정보전금을 받아가려는 국회의원의 수에 따라서도 교부에 영향을 받을 수 있다. 정치적 연계의 관점에서 예컨대 국회의원이 많은 기초자치단체일수록 요구하는 입장의 (집합적인) 협상력이 강하게 나타날 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 지역구 국회의원의 수가 선심성 예산에 미치는 영향을 다룬 연구들에서는 상이한 결론이 도출되고 있다. 최연태・김상헌 (2008)은 국회의원 수가 특별교부세에 유의미한 (+)의 영향을 미친다고 보았으나, 최연태・이재완 (2011) 및 이상일 외 (2014)에서는 국회의원 수가 유의미한 영향력을 갖지 못하였다. 본 연구에서는 국회의원 수만으로 교부 과정을 분석하면 재정보전금을 교부하는 입장이 반영되지 않는다는 점을 감안하여, 광역단체장의 소속 정당과 동일한 정당에 소속된 국회의원의 비율로도 재정보전금에 미치는 영향을 검증하였다.

가설 2-1: 지방자치단체장이 여당 소속일 때 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 2-2: 기초단체장의 여야 여부는 광역단체장의 여야 여부에 따라 영향력이 다르게 나타날 것이다.

가설 2-3: 기초단체장과 광역단체장이 모두 여당인 경우에 가장

많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 2-4: 지역구 국회의원이 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 2-5: 광역단체장의 소속 정당과 동일한 정당에 소속된 국회의원의 비율이 높은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

3. 선거 경쟁

선거 경쟁이 교부금을 위시한 재정 지원(fiscal support)에 미치는 영향을 다룬 연구는 다양하고, 특히 어떠한 방향으로 작동할 것인지에 대한 연구 역시 잘 이루어진 상태이다. 또한 정치인들이 교부금 등의 예산을 재선(reelection)을 위하여 사용한다는 결론 자체에서는 대부분의 연구가 일치된 입장을 보이고 있고, 본 연구에서도 빈번하게 언급된 바 있다.

예산 배분이 순수하게 사회 후생 극대화를 추구하지 않고 선거 경쟁이라는 분배정치에 의하여 결정될 수 있음을 보인 가장 대표적인 연구들로는 Cox and McCubbins의 1986년 연구(Electoral politics as a redistributive game)와 Lindbeck and Weibull의 1987년 연구(Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition)가 있다 (Larcinese et al., 2006: 448).

Cox와 McCubbins는 투표자와 후보자 간의 이데올로기적 관계 때문에 정책형성자들이 더 많은 지지를 받은 곳에 더 많은 재원이 배분되어야 한다고 보았다. 특히, 충성스러운(loyal) 투표자들에 초점

을 맞추는 것이 부동층(후술)에 집중하는 것보다 더 안전한 투자(investment)로 여겨질 수 있음을 강조하였다 (Cox and McCubbins, 1986: 385-386). 이들은 특히 전통적인 공간 모형이 선거 정치의 분배적인 측면을 간접적으로만 다룬다고 지적하였다 (Cox and McCubbins, 1986: 385).[22]

반면 Lindbeck과 Weibull은 동일한 금액인 경우 다수에 대한 작은 세금 인상으로 표를 잃는 것보다는 소수에게 큰 이전을 해줌으로써 얻는 표가 더 많다는 것을 보여주는 이론적인 모형을 제시한 점이 가장 큰 공헌이다 (Lindbeck and Weibull, 1987: 289-291). 그들은 특히 근소한 득표 차로 당락이 좌우되고(marginal) 경합적인(swing) 주가 그 소수가 되어야 함을 보였다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

1) 기존의 주요 가설

분배정치의 작동 방식 중 하나인 선거 경쟁이 예산을 비롯한 자원 배분에 어떠한 영향을 미치는지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이에 대해서는 크게 세 가지의 가설이 제시되고 있는 것을 볼 수 있는데, Larcinese et al. (2013: 845-846)의 연구를 주로 참고하였다.

첫째, '부동층(swing voter)' 가설이다. 부동층이란 특정 정당이

22) 부동층 가설은 Downs (1957)의 공간 모형(spatial model)에 이론적인 기반을 두고 있다 (허석재・권혁용, 2009: 115; 이상일 외, 2014: 304). 이 모형은 선거 때마다 후보자가 제시하는 정책과 그에 대한 유권자의 반응이 완전한 이동성(mobility)을 갖는다고 가정하면서, 유권자들이 직선인 척도에 균일하게 분포되어 있기 때문에 정당이 득표극대화를 추구하기 위하여 중간에 위치해 있는 결정적 다수인 부동층 유권자들의 지지를 받으려 할 것으로 예측한다.

아닌 이슈나 인물 등에 따라 지지를 달리하는 계층[23]으로 floating voter라고도 부르는 유권자들을 일컫는 용어이다. 이 가설에 따르면 정치인들은 이념적인 정당들 간의 차이에 대해서는 무차별하게 느끼는 유권자들의 비중이 높은 지역일수록 더 많은 분배 몫을 배분할 것으로 예측한다. 어차피 지지 정당이 확고한 계층은 다른 정당에 투표하는 경향이 거의 없다는 사실을 아는 상황에서, 표를 "얻으려고(buy)" 할 때 부동층에 대하여 공적 재원을 제시하는 편이 더 저렴하기 때문이다.

둘째, '선거 전쟁터(electoral battleground)' 가설이다. 이 가설은 분배가 되는 자원이 다른 지역보다는 양당 모두의 지지가 50%에 가까운 지역에 불균형적으로(disproportionally) 배분이 되어야 한다고 보는 견해로, 공공 정책과 선거 자원 배분 모두에서 전쟁터 지역이 각광받는다는 것이다 (Snyder, 1989). 각 지역구별로 1명만을 뽑는 단순다수제(first-past-the-post) 하에서의 양당제인 경우에 특히 적절하다고 볼 수 있다. 승자 독식(winner-takes-all) 체제에서는 가장 핵심적(pivotal)일 것 같은 선거구민(constituencies)에 초점을 맞출 유인이 생기기 때문이다 (Persson and Tabellini, 2004).

셋째, '열렬한 지지자(partisan supporters)' 가설이다. 정치인들이 자신들의 핵심 지지자들 비중이 높은 지역을 선호할 것으로 추측하는 가설로, 그 이유로는 더 높은 득표율을 이끌어 내거나 과도한 자중 비용(deadweight costs)을 피하기 위하여 유권자들에게 명확한 신호를 보내는 행동이 꼽히기도 한다. Larcinese et al. (2013: 849-850)은 이 가설이 투표율이 낮은 선거에서 합리적인 전략일 수

23) 최신형 (2015). "박근혜 대통령 수도권 지지율, 전체 하회…왜?". 아주경제. (검색일: 2015. 9. 1)

있다고 보았다. 또한 그들은 “어느 한 정당이 득세하는 지역에서는 그 지역의 좋은 자산(good fortune)에 대하여 누가 책임이 있는지를 판별하기가 쉬운 반면, 치열한(marginal) 지역에서는 불분명하다”고 하였다. 즉, 후자 지역에서는 순득표(net vote)로부터 별 이득을 얻지 못한다는 것이다.

위 세 가지 가설 모두 정치인들이 선거에서 이기는 것에 주된 관심이 있고, 유권자들에게 어필하기 위하여 정부 간 이전(transfer)을 제공한다는 가정에 입각하고 있는 것은 공통적인 사항이다.[24]

2) 실증 분석 및 본 연구의 가설

본 연구는 전술한 선심성 정치나 여기서 논의하는 선거 경쟁을 모두 상호작용의 관점에서 접근하고 있다. 따라서 구체적으로 살펴볼 부동층 가설이나 열렬한 지지자 가설에 따른 가설을 세우기에 앞서, 기초단체장의 선거 경쟁과 광역단체장의 선거 경쟁 간 상호작용이 있는지, 있다면 어떻게 나타나는지를 먼저 검증하고자 하였다.

가설 3-1: 기초단체장 선거 경쟁이 재정보전금에 미치는 영향을 광역단체장 선거 경쟁이 증대시키는 방향으로 조절할 것이다.

---

24) 한편 지방 예산 결과물(local budget outcomes)과 정당 경쟁(party competition)의 집약도(지난 선거에서의 승리 마진에 의하여 측정됨) 간의 연계에 대하여 Solé-Ollé (2006: 145)는 두 가지 가설을 검증하고 있다. 첫째, ‘리바이어던(Leviathan) 정부 가설’은 권력을 잡은 정당의 이데올로기와 무관하게 정당 경쟁이 약할수록 지방 공공 부문의 증가가 더 많이 나타난다고 본다. 둘째, ’파르티잔(partisan) 정부 가설‘은 재직 중인 지도자 입장에서는 경쟁의 정도가 낮을 때 자신의 정강(platform)을 추진하기가 더 쉽다고 본다. 파르티잔 가설의 경우 상대방으로부터의 도전 강도가 약할 때 좌파 정당은 공공 부문을 키울 것이고 우파 정당은 줄일 것으로 예측한다.

이하에서는 기존의 연구들이 위 세 가지 가설(부동층, 선거 전쟁터, 열렬한 지지자)에 대하여 어떠한 실증적인 결과를 내놓았는지를 정리한 후 본 연구의 가설이 어떻게 차별화되는지를 보이고자 한다. 먼저 부동층 가설을 지지하는 연구들이다. 특히 미국 뉴딜 프로그램(the New Deal program)에서 대통령의 영향력이 지역별로 나누어지는 연방 재원에 미치는 영향을 다루는 연구들에 주목할 필요가 있는데 대표적으로 Wright (1974), Wallis (1987) 및 Fleck (1999)을 들 수 있다.

Wright (1974: 30, 37)는 대통령 선거에서 높은 득표 불안정성(high volatility of presidential vote)을 보인 주에서 더 많은 연방의 지원을 받았음을 보이면서, 치열한 경쟁이 이루어진(close presidential races) 주가 더 많은 뉴딜 지출을 받지 않는다고 주장하였다. 이는 부동층 가설을 지지하는 연구에 해당한다. Wallis (1987: 517-518)도 Wright가 개발한 'political productivity' 지수[25]를 활용한 연구에서 이를 검증하였다. 마찬가지로 Fleck (1999: 377)은 민주당이 지배하는 정권에서 경합 주(swing states)에 많은 혜택을 제공하고 전통적으로 민주당을 지지하는 남부에 훨씬 덜한 혜택을 제공한다는 것을 보였다.

Diaz-Cayeros (2008: 129)는 선거 리스크(electoral risk)의 효과를 보여주기 위하여 멕시코의 한 지방(Pronasol)과 미국의 뉴딜 지출을 함께 비교하고 있다. 그 결과, 두 나라 모두에서 연방 행정부가 체

25) Wright (1974)는 과거의 선거로부터 민주당 후보의 기대 득표율과 각 주에서 민주당 몫의 분배를 계산하였다. 그리고 동등한 양의 국가적인 교부금이 각 주에서 민주당 후보에 대한 투표를 1% 바꿀 것으로 가정하였다. 투표 분포의 변화가 주어졌을 때 민주당 후보의 승리 가능성 변화를 측정한 것이 바로 정치적 생산성 지수이다.

계적인(systematic) 선거 리스크에 반응하는 것으로 나타났다. 즉, 리스크가 있는(risky) 투표자에 대한 지출 다양화(분산, diversification)는 선거를 질 수 있다는 가능성에 대한 합리적인 반응이라고 판단하고 있다. 결국 선거의 불안정성(electoral volatility)과 재분배적 지출 간의 연결고리를 찾고 있는 것이 본 연구의 주제이다.

뉴딜 정책을 다룬 연구 외에 Dahlberg and Johansson (2002: 37-38)은 현 정부가 부동층이 많은 지방자치단체에 투자하여 표를 산다(purchase votes)는 것을 보임으로써, Lindbeck and Weibull (1987) 및 후술할 Dixit and Londregan (1996) 모형에서 도출된 예측을 강하게 지지하였다 (동지: Johansson, 2003: 905-906). Kwon (2005: 339-340)은 국고보조금 항목의 시・도별 배분양상을 분석하였는데 득표차가 작을수록 더 많은 자원이 할당되었음을 보임으로써 부동층 가설을 지지하였다. 이상일 외 (2014: 316-317)에서도 부동층 가설을 지지하는 결과가 나타났다.

그러나 주 고정 효과(state fixed effects)를 적용한 패널 데이터 기법을 사용하는 경우 위 결과들이 더 이상 robust하지 않다는 것이 Strömberg (2004: 215-217)에 의하여 밝혀졌다. 또한 Larcinese et al. (2006: 454)는 과거의 대통령 선거에서 현직 대통령에 대한 높은 지지를 보낸 주들이 더 많은 재원을 받은 반면, 치열하고 경합하는 (marginal and swing) 주들은 보상을 받지 못한다는 것을 보였다.

본 연구는 먼저 부동층 가설에 따른 가설을 설정하였다. Ward and John (1999)은 1994~1995년 잉글랜드의 큰 지방자치단체(local authorities)[26]에 대한 중앙정부의 교부금(grant)이 어떠한 방식으로

26) 런던 자치구(boroughs), 메트로폴리탄 지구(metropolitan districts) 및 비대도시

배분되는지에 대한 가설을 세웠다. 집권 정당은 유권자의 선호를 확실히 알 수는 없으나 재선의 가능성은 높이려는 상황에 놓여 있다. 이 때 Ward and John (1999: 32)은 “합리적인 정부라면 아슬아슬하게 승패가 결정 난 선거구(marginal constituencies)에 추가적인 자원을 배분할 것이고, 특히 아깝게 패배한 선거구(opposition-held marginals)에 배분하는 것을 목표로 할 것”이라고 예측하였다.

그 결과, 당시의 집권당이었던 보수당(the Conservatives)은 실제로 공적 자원을 치열했던 선거구에 투입하였고 그들을 대표하는 주력 지역(flagship local authorities)에 지원한 것으로 나타났다. 예컨대, 치열했던 선거구가 있는 지방자치단체에 무려 5억 파운드나 더 많은 금액이 배분되었다는 것이다. 그러나 단지 보수당(Tory)이 통치하고 있다고 하여 보상을 한 것은 아니라는 것이 그들의 주장이다 (Ward and John, 1999: 49).

Ward와 John의 연구는 정치인들의 득표극대화에 대한 함의를 주고 있다. 저자들에 의하면, “정치인들은 전체적인 정책 선정에 영향을 미치려는 일은 수고스럽고 비용도 많이 들기 때문에 꺼리는 대신, *자신들이 통제하는 재량적인 정책 분야에 집중한다* (Ward and John, 1999: 51)”고 한다. “치열한 지역에 사는 유권자들과 그 외의 유권자들이 다른 정책을 선호한다면 정부가 PBC를 보다 정밀하게 이용(manipulate)할 수 있다”는 것이다. Marginality를 중시한다는 점에서 이 연구는 부동층 가설을 지지한다고 할 수 있다.

허석재・권혁용 (2009)도 Ward and John (1999)이 주장한 바와 유사한 논지를 언급하고 있다.

자치주(shire counties) 등이 그 예인데, 저자들은 이러한 지역을 중심으로 분석하는 근거로 배분액수의 크기와 정치적으로 민감한 기능 수행 등을 들고 있다 (Ward and John, 1999: 40).

어느 정당이나 득표차가 작아 선거경쟁에서의 승리가 불확실한(uncertain) 지역구에 자원을 배분해야 실효가 있다. 월등히 앞선 지역이라면 자원을 굳이 집중하지 않더라도 다음 선거에서 이길 수 있는 가능성이 크기 때문이다 (허석재・권혁용, 2009: 125-126).

이 연구에서는 자신의 지역구가 불안정한 국회의원이 안정적인 지역구의 국회의원에 비하여 더 적극적으로 특별교부세를 획득하려 한다는 결론을 내리고 있는데, 분석 기간에서 야당(당시 한나라당 등)에서만 그러했다는 점이 특징이다. 김상은・엄기홍 (2013)은 과거 국회의원 선거의 높은 선거경합도가 현재 국회의원 선거에서의 재선에 부정적으로 기여하는 것을 보인 바 있는데, 이 논지는 본 연구에서도 활용이 가능하다고 판단된다. 선거경합도가 높을수록 재선이 어려워지기 때문에 추가적인 자원을 교부하거나 교부받으려고 할 유인이 생기기 때문이다.

그러나 이러한 연구들은 선거 경쟁이 이루어지는 선거구 혹은 지역 단위별로 선거 경쟁의 의의 자체가 다를 수 있음을 간과하고 있다. 사실 선거 경쟁이 갖는 의미는 선거 경쟁의 양상에 따라 다르게 나타날 수 있다고 가정해볼 수 있는데, 실질적인 경쟁이 일어난 곳과 그렇지 않은 곳, 혹은 정당 간의 경쟁이 일어난 곳과 후보자 간의 경쟁이 일어난 곳이 그 예이다. 이에 본 연구는 기존의 연구들과는 다르게 부동층 가설이 적용될 수 있는 지역만을 대상으로 분석을 하고, 후술하는 바와 같이 열렬한 지지자 가설이 적용될 수 있는 지역만으로도 별도의 분석을 하였다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 먼저 다음과 같은 가설을 세

웠다.

가설 3-2: 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서는, 선거 경쟁의 정도가 높은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금 교부가 이루어질 것이다.(부동층 가설)

가설 3-2-a: 기초단체장 선거의 당선자는 선거 경쟁이 더 치열했을수록 재정보전금을 더 교부받으려고 할 것이고, 덜 치열했을수록 재정보전금을 교부받으려는 유인이 감소할 것이다.

가설 3-2-b: 광역단체장 선거의 당선자는 패배한 기초자치단체의 경우 근소한 격차로 패배했을수록 더 많은 재정보전금을 교부할 것이고, 승리한 기초자치단체의 경우 넉넉한 격차로 승리했을수록 더 적은 재정보전금을 교부할 것이다.

가설 3-2-a는 기초단체장 선거의 경우 선거 경쟁과 재정보전금 간 '-'의 관계가 나타날 것으로 예측한 것이고, 가설 3-2-b는 광역단체장 선거에서 선거 경쟁과 재정보전금 간 '∩'의 관계가 나타날 것으로 예측한 것이다.[27] 광역단체장은 자신이 선출된 광역자치단체에 속한 기초자치단체별로 득표가 계산되기 때문에, 광역단체장 선거의 경우 승리한 기초자치단체(격차>0)와 패배한 기초자치단체(격차<0)로 구분할 수 있다. 예컨대, 서울시장은 관악구에서는 이기고 강남구에서는 질 수 있다. 이에 불확실한 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금을 교부할 것이라는 가정에 입각한 가설이다.

다음으로 선거 전쟁터 가설을 지지하는 연구들이다. Colantoni et

27) 1차식이 아닌 2차식으로 가설을 세우면 수집되는 지식의 양이 더 많을 수 있다는 장점이 있다 (김병섭, 2008: 174).

al. (1975: 141)은 미국 선거인단(electoral college)의 캠페인 자원 배분을 다룬 연구에서, 각 주의 경쟁력을 통제하더라도 캠페인 배분이 더 큰 주를 선호한다는 것을 보였다.[28] Nagler and Leighley (1992: 319)는 미국 연방통신위원회(federal communication commission) 데이터를 사용하여 대통령 후보자들이 더 치열하고 더 핵심적일 것 같은 주에서 지출을 더 많이 했음을 보였다. 중심적인 행위자가 자원 배분 결정을 하는 게임 이론 모형을 활용했다는 점이 특징이다. 또한 Strömberg (2008: 798)는 미국 선거인단 싸움에서 결정적이고 치열한 경쟁이 벌어질 것 같은 주[29]에 더 많은 자원이 투입되어야 한다고 주장하였다.

그러나 '선거 전쟁터 가설'은 치열한 경쟁이 이루어지는 곳에 보다 많은 자원이 투입된다고 본다는 점에서 부동층 가설과 흡사하기 때문에 본 연구에서는 '부동층 가설'과 함께 다루었다. 양당의 지지가 공히 50%에 가까운 지역에서는 부동층 가설에서와 마찬가지로 이기기 위해 필요한 일정 수준까지만 더 지원을 해줄 필요가 있기 때문이다.

끝으로 충성스럽고 자신을 열렬히 지지해주는 집단에게 더 많은 자원이 배분된다는 가설이다.[30] 여기에서도 1930년대가 분석의 대상이 되는데 Anderson and Tollison (1991) 및 Couch and Shughart (1998)에 따르면 1932년 대통령 선거에서 루즈벨트 대통령(Franklin

---

28) 동 연구는 특히 대의원의 모든 투표는 과반수가 지지하는 후보에게 전원 투표한 것으로 간주하는 제도인 선거인단의 단위 선출제(unit rule)를 강조하고 있다. 단위 선출제란 대의원의 모든 투표는 과반수가 지지하는 후보에게 전원 투표한 것으로 간주하는 제도 (동아영어사전)로, 미국 대통령 선거의 선거인단이 대표적인 사례이다.

29) 저자는 이를 'decisive swing states'라고 부르고 있다.

30) Kramer (1966)는 정치적인 선거 운동에서 나타나는 이러한 현상을 수학적으로 분석한 바 있다.

Roosevelt)이 얻은 득표와 주 단위에서의 지출 간에 정의 관계가 나타났다고 한다 (Larcinese et al., 2006: 448).

Dixit and Londregan (1996: 1132)은 '선심성 정치(pork-barrel politics)'를 재분배의 정치로 규정하고 경쟁 가설인 부동층 가설과 열렬한 지지자 가설을 비교하고 있다. 만약 양당(兩黨)이 각 정당에 대한 지지 집단(support groups)과 무관하게 이전소득을 제공하는 데에 똑같이 효과적이면, 결과는 부동층 가설을 따른다고 한다. "양당 모두 정치적으로 중앙에 있는 집단에게 구애(woo)한다"는 것이다. 그러나 집단들이 정당에 대하여 친밀감(affinities)이 있고 각 정당이 자신만의 지지 집단 선호에 더 잘 부응을 한다면, 각 정당이 자신들의 핵심 지지 집단(core support group)을 선호하는 소위 "파벌 정치(machine politics)"에 따른 결과가 나타날 것으로 예측하였다.

Dixit and Londregan (1996)은 부동층과 충성스러운 투표자 각각에 집중할 만한 유인이 있는 두 가지 모형을 제시하였는데, 중도(moderate) 투표자는 끌어오기가(be bought) 더 쉽다는 점이, 핵심 지지자들은 더 효율적으로 상대할 수 있다는 점이, 각각 특징으로 꼽힌다. Khemani (2004: 134-135, 151-152)는 인도에서 선거가 열리는 연도에 특수 이익 집단(special interest groups)의 지지를 얻기 위하여 그들에 초점을 두는 정책 조종(manipulation) 패턴을 검증하였다. 특히 헌법상으로 미리 계획된 선거와 내생성(endogeneity)이 있는 중간 선거를 구분하고, 정책 선택에 외생적인(exogenous) 선거 시기를 위한 도구(instrument)를 정의내린 점이 특징이다.

<표 2-4> 분배 정치: 선거 경쟁

가설	연구자	대상	종속변수	독립변수	내용
부동층(swing voter)	이상일 외 (2014)	한국 지방선거	특별교부세	득표 차	-
	Wright (1974), Wallis (1987)	미국 대통령 선거	연방 재원(뉴딜 지출)	득표 불안정성	+
	Lindbeck and Weibull (1987)	marginal, swing	소수 이전 득표>다수 증세 실표		모형 제시
	Fleck (1999)	미국 대통령 선거	연방 재원(뉴딜)	경합 주	+
	Dahlberg and Johansson (2002), Johansson (2003)	스웨덴 선거	교부금	부동층 많은 지방자치단체	+
	Kwon (2005)	한국 대통령 선거	국고보조금	득표 차	-
	Diaz-Cayeros (2008)	멕시코 선거, 뉴딜	재분배적 지출	선거 불안정성	+
부동층 반대	Strömberg (2004)	뉴딜 연구			not robust
	Larcinese et al. (2006)	미국 대통령 선거	연방 재원 배분	치열한 경합 주	-
선거	Colantoni et al.	미국 선거인단	캠페인 자원 배분	주 규모	+

전쟁터(electoral battleground)	(1975)				
	Nagler and Leighley (1992)	미국 FCC, 대선	지출	치열하고 핵심적인 주	+
	Strömberg (2008)	미국 선거인단	자원	결정적이고 치열한 주	+
열렬한 지지자(partisan supporters)	Cox and McCubbins (1986)	선거 정치의 분배적 측면 강조	안전 투자: 충성>부동		모형 제시
	Levitt and Snyder (1995)	미국 지출 프로그램	일부 지역에만 혜택주는 작은 프로그램	민주당 득표	+
	Anderson and Tollison (1991), Couch and Shugart (1998)	미국 대통령 선거	뉴딜 지출	득표	+
	Khemani (2004)	인도 선거	선거 연도 정책 조종	특수 이익 집단	+
	Horiuchi and Lee (2008)	한국 대통령 선거	선심성 혜택	텃밭 지역	+
불확실	Dixit and Londregan (1996)	동일, 용이 v. 특화, 효율	부동층과 열렬지지자 대조		모형 제시

	Fleck (2001)	미국 대선, 뉴딜	부동층이 중요	치열해질수록	모형 제시 (v.v.)
	Fishback et al. (2003)	미국 대선, 뉴딜	지출	치열한 지역	+. 재선의 근거
	Crampton (2004)	캐나다 선거	지출	선거 경쟁	+. 非진보에서만
	Milligan and Smart (2005)	캐나다 선거	자원 배분	경합성	?
	Larcinese et al. (2013)	미국 선거	연방 지출 배분	부동층(poll)/치열	?

Horiuchi and Lee (2008: 876-877)는 지방교부세, 국고보조금 및 지방양여금을 모두 포괄하여 부동층 가설과 핵심 지지층 가설을 검증한 결과, 현직 대통령이 자신의 텃밭(turf)은 물론 상대 후보를 적극 지지한 지역에도 많은 선심성(pork-barrel) 혜택을 부여한 반면,[31] 양당 간 지지가 거의 균등하게 갈린 지역에는 더 적은 양을 분배했음을 보였다. 즉, 득표율과 재원 간 ∪형의 형태가 나타난 것인데, 부분적으로 핵심 지지층 가설을 지지한 연구에 해당한다.

충성스러운 투표자들이 보상받는다는 연구 중에는 한 지역에서 특정 정당의 득표와 연방 정부의 지출 간의 관계를 밝힌 경우도 있다. Levitt and Snyder (1995: 973-976)에 따르면 수령자가 넓은 지역에 퍼져있는 것에 비하여 지리적으로 일부 지역에만 혜택의 분배가 이루어지는 작은 규모의 지출 프로그램은 민주당을 더 선호하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 그리고 공식에 따라 지출이 배분되는 프로그램은 행정 기관(bureaucratic agencies)에 더 많은 재량이 부여된 경우에 비하여 민주당 쪽에 좀 더 치우쳐져 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 전술한 바와 같이 동일한 선거에서라도 지역에 따라 부동층 가설이 아닌 열렬한 지지자 가설이 적용될 수 있다고 보았다. 열렬한 지지자 가설은 정치인들이 자신들의 핵심 지지자들 비중이 높은 지역을 선호할 것으로 추측하는 가설이기 때문에, 부동층 가설과는 예측하는 방향이 상이하게 나타난다. 우리나라는 영호남의 많은 지역 및 기타 일부 지역에서 어느 한 정당이 절대적으로 우세한 지지를 받는 경우가 존재한다는 점에서, 열렬한 지지자 가설도

31) 이에 대해서는 “자신의 임기 동안 국정 운영에 방해를 받지 않기 위함”이라고 설명하고 있다 (Horiuchi and Lee, 2008: 861)..

검증할 필요가 있다.

첫째, 기초단체장 선거에서는 2위를 차지한 후보자의 정치적 성향(소속 정당 관점)이 당선자와 흡사한 경우가 많은데, 기초단체장 당선자가 A당 소속이고 2위가 A당 공천경쟁에서 탈락한 후 탈당하고 무소속으로 출마하는 경우(혹은 그 반대)가 그 예이다. 이러한 지역에서는 당선자 입장에서 인식하는 선거 경쟁이 양자(양당) 대결 혹은 3자(3당) 대결에서와는 다를 수가 있다. 기초단체장 선거 입후보자 입장에서 당선을 위한 최종 관문인 지방선거보다는, 공천권을 따내려는 동일 정당 소속의 다른 경쟁자를 견제하는 것이 더 중요하게 인식될 수 있는 것이다. 동일 정당 소속의 다른 경쟁자의 지지기반 역시 당선자의 그것과 같은 거의 같은 상황에서, 효과적인 견제가 이루어지려면 '현직 프리미엄'의 활용 또는 다음 선거의 공천권 경쟁에서 유리해지기 위하여 더 확실히 이기는 것에 자원을 더 배분하려는 현상이 발생할 수가 있다. 따라서 '+'의 관계가 나타날 것으로 예측하였다.

둘째, 이와 같이 선거 경쟁이 정당 간의 경쟁이라기보다는 후보자 간의 경쟁으로 나타난 기초자치단체일수록 광역단체장 입장에서는 자신이 쉽게 승리했을수록 '안전하게' 그 지역에 더 많은 자원을 투입할 수 있다. 해당 지역은 partisan의 성격을 지닌 유권자의 비중이 높은 지역이기 때문에 기초단체장 선거에서 경쟁한 후보자들과 동일한 정치적 기반을 가진 광역단체장은 앞에서 설명한 논리와 동일한 여건이 적용될 수 있다. 또한 기초단체장 선거에서 경쟁한 후보자들과 정치적 기반이 같지 않더라도 자신에 대한 지지가 높았을수록 자신이 속한 정당이 아닌 인물을 중시한 투표라고 인식할 수 있다. 따라서 열렬한 지지자 가설에 따르면 광역단체장의 선거 경쟁

과 재정보전금 교부 간 '+'의 관계가 나타날 것으로 예측된다.

가설 3-3: 기초자치단체장 선거에서 당선자와 2위 모두 동일한 정치적 기반을 가진 후보자들이 출마한 기초자치단체에서는, 선거 경쟁의 정도가 낮은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금 교부가 이루어질 것이다.(열렬한 지지자 가설)

가설 3-3-a: 기초단체장 선거의 당선자는 자신에 대한 지지가 높았을수록 더 많은 재정보전금을 교부받으려고 할 것이다.

가설 3-3-b: 광역단체장 선거의 당선자는, 기초단체장 선거에서 정당 간의 경쟁이 아닌 후보자 간의 경쟁이 발생한 기초자치단체에서는, 광역단체장 선거 경쟁이 덜 할수록 더 많은 재정보전금을 교부할 것이다.

기초단체장 선거의 특성을 기준으로 가설 3-3을 검증하는 이유는 광역단체장 선거의 경우 분석 기간 동안 공천 경쟁에서 탈락한 후 무소속으로 출마한 후보자와 공천을 받은 후보자끼리 경쟁한 경우가 없었기 때문이다.

결론적으로 선거 경쟁과 재원 지원 간의 관계는 어느 한 모형만으로 설명되기는 어려워 보인다는 점에서도, 본 연구에서와 같이 선거 경쟁이 갖는 의의를 어느 한 쪽에서만 파악하기보다는 상황에 맞게 여러 관점에서 포착해보는 것의 의의를 찾을 수 있다. Fleck (2001: 77)은 충성적인 투표자와 부동층 모두 설명력이 있다고 하면서, 선거 경쟁이 치열해질수록 부동층의 영향력이 충성적인 투표자의 그것에 비하여 더 커진다고 보았다. Fishback et al. (2003: 302-303) 역시 두 가설 모두를 지지하는 증거를 보여주고 있으면서,

루즈벨트 대통령이 재선될 수 있었던 것은 치열한 지역(margin)에 더 많은 지출을 했기 때문인 것으로 주장하고 있다. Crampton (2004)은 진보적인 정당이 지배하지 않는 캐나다 지역에서만 선거 경쟁과 지출 사이에 정의 관계가 있음을 밝혔다. 또한 Milligan and Smart (2005)도 캐나다 선거의 경합성(closeness)이 일부 지역에서는 정의 효과를 보인 반면 연방 내각의 구성원에 의하여 대표되는 지역에서는 부의 효과를 보였다고 하여, 선거 경쟁과 자원 배분 간 명확한 관계가 있는 것은 아니라는 결론을 내렸다.

Ansolabehere and Snyder (2006: 547)는 "통치하는 정당이 선거에서 자신들에게 가장 강한 지지를 보내줬던 지역에 유리하도록 재원의 분배를 왜곡(skew)한다"고 보면서, 이는 다음의 두 가지 형태로 인하여 발생한다고 주장하였다. 첫째, 원래부터 통치하는 정당에 가장 높은 득표를 몰아준 지역(counties)은 이전소득 분을 더 많이 받는다는 것이다. 둘째, 주 정부에서 정권 교체가 일어난 경우 새로운 통치 정당이 지향하는 방향으로 재원 배분의 방향이 바뀐다는 것이다. 그러나 이들은 정당이 선거 상으로 중핵적인(pivotal) 지역을 보상(reward)해준다는 것을 지지할 근거는 약하다고 하였다.

또한 Larcinese et al. (2013: 845, 874)에 따르면 "주 정부에 대한 연방 지출의 배분이 선거에서의 지지를 얻기 위한 전략적인 조작에 의하여 왜곡된다는 주장에 대한 어떠한 증거도 찾을 수 없다"고 하고 있다. 부동층이 많은 주라고 하여 충성스러운 투표자가 많은 지역에 비하여 더 유리한 것도 아니고, '치열한 경쟁이 일어나는 주(battleground states)' 역시 다른 주에 비하여 더 유리한 것도 아니라는 것이다. 또한 이들은 충성스러운 투표자들에게 더 많은 지원을 해주는 것이 반드시 부동층 가설과 배치되는 것도 아니라고 한다.

“정치인들이 최소한 어느 정도까지 정책 지향적(policy oriented)이라는 점에서는 자신들을 지지해주는 유권자들에게 유익한 정책에 지출하는 것을 선호할 수 있는데” 이때는 상대 정당에 대한 충성스러운 지지자만 아니라면 동등한 처우를 받을 수 있기 때문이라는 것이다.[32)]

한편 선거 경쟁은 선거에 출마한 후보자의 수로도 파악될 수 있다. 선거에 출마한 정치인은 유권자들이 후보자들의 수에 따라 투표 전략을 바꾸기 때문에 당연히 자신과 경쟁하는 후보자의 수를 신경 쓰게 된다 (Cox, 1999: 160). 이에 기존 연구들은 후보자 수를 분석에 반영하고 있다 (류재성, 2009; 한정훈・강현구, 2009; 윤성호・주만수, 2010; 김태완, 2012; Endersby et al., 2002; Stratmann, 2005; Burden, 2007; 등). 그런데 이 연구들은 후보자의 수가 투표율에 어떠한 영향을 미쳤는지를 보거나 후보자의 수에 영향을 미치는 요인을 보고 있고, 본 연구가 주목하는 후보자 수와 선거 경쟁 간의 관

---

32) 선거 경쟁과 정부지출 간의 관계를 다룬 연구들을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 지병문・김용철 (2003: 265)에 따르면 “지방정부 간 1인당 사회개발비의 격차가 크게 줄어들었는데, 이는 1998년 정권교체에 따른 '정당효과'에 기인된 것으로 분석된다”고 한다. 또한 “지방선거의 경쟁도가 증가할수록 지방정부의 사회개발비가 증가하였는데, 이러한 사실은 '선거경쟁도'가 지방정부지출에 영향을 미치고 있음을 보여준다”는 것이다.
Rogers and Rogers (2000: 17-18)는 미국 주지사 선거에서 대부분의 경우 선거 경쟁이 심할수록 오히려 지출이나 수입 측면에서 측정한 주 정부의 규모가 더 작아짐을 보였다. 또한 주 정부가 연방 정부로부터 교부금을 더 받을수록 재정 적자가 더 커지는 것으로 나타났다. 즉, 동 연구에서는 교부금을 1인당 소득이나 제도적 특징 등과 같이 정부 규모에 영향을 미치는 통제변수로 보고 있다 (Rogers and Rogers, 2000: 9).
Besley et al. (2010: 1329)은 정치적 경쟁이 부족한 주가 反성장(anti-growth) 정책과 관련이 있음을 보이면서 정책의 예로 더 높은 세금과 더 낮은 자본 지출을 들었다. 또한 이들은 낮은 정치적 경쟁과 낮은 소득 성장 간 강한 연계를 입증하고 있는데, 여기서도 정치적 경쟁 자체가 갖는 긍정적인 의미를 찾을 수 있다고 본다. 이와 관련하여 Ashworth et al. (2006: 23-24)은 선거에서의 정치적 경쟁이 플란다스(Flanders) 지방 성과의 효율성에 이로운 역할을 한다고 보았다. 물론 경쟁에 의하여 더 분절적인 정부 형태가 되는 데에 따른 부작용이 있기는 하나, 장점이 더 크다고 결론지었다.

계에 대해서는 논하고 있지 않다.

후보자 수와 선거 경쟁 간의 관계는 단순하게 접근하기 어려운 부분이 있다. 모든 후보자의 경쟁력이 동일하다고 가정하면 후보자가 늘어날수록 당선 가능성이 낮아지기 때문에 후보자 수와 선거 경쟁 간에는 (+)의 관계가 성립된다. 그러나 예컨대 3위 이하의 후보자들이 지닌 정치적 성향이 2위의 정치적 성향과 유사하다면 당선자 입장에서는 그런 후보자들이 많이 출마할수록 당선이 용이해지게 되므로 이 경우에는 후보자 수의 증가를 선거 경합도 증가로 볼 수 없다.

본 연구에서는 유효후보자 수(후술)가 많을수록 선거 경쟁이 치열해진다는 접근 하에 가설을 세웠고, 특히 득표율 격차를 기준으로 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 곳에서는 유효후보자의 수의 영향력이 더 커질 것으로 보았다.

가설 3-4-1: 유효후보자의 수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 3-4-2: 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서는 유효후보자 수가 재정보전금에 미치는 영향이 커질 것이다.

제2절 이론적 배경

재정보전금은 기초자치단체의 세입예산을 구성하는 재원의 하나로서, 재정보전금의 정치적 교부 과정을 분석하는 본 연구는 기본적으로 예산이 어떻게 결정되는지를 다루는 예산이론의 일반적인 논의에 바탕을 두고 있다. 따라서 이하에서는 본 연구가 검증할 가설과 직결되는 분배정치의 바탕이 되는 예산결정에 대한 정치적 접근인 정치경제학, 대의민주주의 하에서의 공공 의사 결정 및 정치적 경기 순환에 대하여 살펴보고자 한다. 아울러 분석의 대상인 재정보전금에 대하여 설명하고, 특별교부세의 정치성을 다룬 국내의 연구들을 소개하면서 본 연구가 갖는 차별점을 다시 강조하고자 한다.

1. 예산의 정치적 결정

본 연구는 기본적으로 지방자치단체 예산의 배분을 주로 정치적인 관점에서 접근하는 입장인 정치경제학(political economy)에 바탕을 두고 있다. 경제학에서 말하는 자원의 희소성(scarcity)은 공공부문의 예산에도 동일하게 적용된다. 이러한 점에 비추어 보면 예산의 배분이 예산이론에서 가장 중요한 부분을 차지한다고 볼 수 있다 (윤영진, 2008; Parsons, 1956; Mikesell, 2003). 실제로 예산 배분과 관련한 지방 정부의 역할, 방법 및 효과성을 다룬 연구가 하나의 흐름을 형성하고 있다는 점은 이를 반영한다고 하겠다. 이러한 예산의 배분에 대하여 그 과정을 경제적인 요소와 정치적인 요소로 나누어 보는 견해가 지배적인데 (윤영진, 2008; Pfeffer and Salancik,

1974; Romer and Rosenthal, 1978), 본 연구에서 주로 다루고자 하는 측면은 후자이다.

강신택 (2000)에 따르면 예산은 결과물로서의 성격을 갖고 있는데, 특히 여러 결정자들의 복잡한 '협상'과 타협을 거쳐 이루어지기 때문에 집단적 선호가 반영된 하나의 정치과정이라고 한다 (윤영진 2008: 79). 또한 현실적으로 "예산배분 과정의 참여자들은 서로 많은 예산상의 이득을 획득하기 위해 영향력을 발휘하게 되는데, 몫의 배분(distribution of shares)은 '협상'과 타협을 특징으로 하는 '정치과정'을 통해 이루어진다 (윤영진, 2008; 90)"는 것이다. 이는 전술한 분배정치라는 개념으로 정치학 분야에서 활발하게 논의되고 있는 분야이기도 하다.[33]

이와 같이 정치적 합리성[34]을 중시하는 예산배분 결정을 대변하는 것이 바로 점증주의이다. 점증주의는 예산의 주된 과정이 정치적 전략에 따라 이루어진다고 보는 견해를 견지한다 (Mikesell, 2003: 38, 59). 본 연구는 점증주의의 산출적인 측면인 '예산의 소폭적 변화'를 검증한다기보다는, Lindblom (1965)이 언급한 '당파적 상호 조정(partisan mutual adjustment)'이라는 과정적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 다시 말해 본 연구는 예산과정을 정치과정으로 본 Wildavsky (1964)의 주장에 입각하여 논의를 진행하고자 한다.

하나 짚고 넘어갈 부분은 본 연구에서 분석의 대상이 되는 지방자치단체장이, 윤영진 (2008: 246)에서 분류한 예산과정 참여자 중 전문직업적 역할과 대조되는 정치적 역할을 담당한다고 가정하지는

33) 다수결제 하에서는 다수가 '사회 정의(social justice)'의 기반 없이도 소득 재분배를 결정할 수 있다고 본 Hillman (2003: 393)의 논의도 같은 맥락이다.

34) Diesing (1962)은 정치적 합리성이란 정책결정 구조의 보존 및 개선을 다루고, 결정구조는 모든 결정의 근원이기 때문에 이성의 기본 유형이라고 주장한다 (윤영진, 2008: 90-91).

않는다는 것이다. 윤영진 (2008: 246)에 따르면 전문직업주의(professionalism)에 입각한 예산과정의 폐해(지엽주의, 협소한 관심분야 등)를 해소하기 위한 것이 정치적 역할인데, 동 역할은 전문성을 통합하는 광의의 관점을 가진 통합자(integrators)에 해당된다고 한다. 그러나 본 연구에서는 이러한 의미에서의 정치적 역할은 논의되지 않는다.

2. 정치가 예산에 영향을 미치는 근거: 대의민주주의에서의 공공 의사 결정을 중심으로

정치경제학에서는 직접민주주의가 구성원들의 선호를 집합적 행위(collective action)로 전환하는 과정과, 이와는 다르게 대의민주주의에서 선출된 대표가 개인들 대신에 결정을 하는 경우에 있어 발생하는 문제를 다룬다 (Rosen, 2005: 112). 그런데 본 연구에서 다룰 우리나라의 지방자치단체를 포함한 대부분의 현대 국가들은 대의민주주의 체제를 채택하고 있기 때문에, 본 연구에서는 대의민주주의에서의 의사결정 및 행태에 대하여 논의를 집중하기로 한다.

본 연구에서 대의민주주의의 의사 결정을 먼저 다루는 것은 논리적인 흐름상 그럴 필요가 있다고 판단하였기 때문이기도 하고, 한편으로는 대의민주주의에서 나타난 특성이 실제로 정부 간 교부금에 미친 영향을 분석한 연구가 있기 때문이기도 하다. Porto and Sanguinetti (2001: 237)는 아르헨티나 국회가 대표(representation)하는 각각의 관할구역(jurisdiction)별로 연방 교부금이 어떻게 분배되는지를 분석한 결과, 상원과 하위 의회 모두에서 과다하게 대표된

지방(overrepresented province)에서 평균적으로 더 많은 자원을 받은 것을 발견하였다. 결국 인구가 더 많은 지방에서는 덜 받은 것이다.

이러한 맥락 하에서 보면 시민들의 선호로부터 사회적 결정을 이끌어낸다는 공공 의사 결정(public decision making) 논의 중에, 현실적으로는 주로 통치(govern)하는 사람들의 목표와 행태를 연구해야 한다는 견해 (Rosen, 2005: 122)를 눈여겨 볼 필요가 있어 보인다. 이 견해는 "정부에서 일하는 정치인 및 관료들도 다른 개인들과 마찬가지로 자기 이익(self-interest)의 극대화를 시도한다"고 가정하는데, 본 연구에서 가장 기본이 되는 배경이라 할 수 있다. Khemani (2003: 25)는 정치인들이 지역 자원 배분(regional resource allocation)에 대한 의사결정 시 형평성과 효율성과 같은 규범적인 고려 외에 선거 목표(electoral objectives)의 최적화를 고려한다고 주장하였다. 본 연구 역시 지방자치단체장 및 국회의원과 같은 정치인의 행태 및 이들의 자기 이익 극대화에 초점을 두는 관점에 입각하고 있다.

이와 비슷한 논지를 주장한 연구로는 Salisbury (1969), Grossman (1994), Sørensen (1995) 및 Larcinese et al. (2006)이 있다. Salisbury (1969: 1)에 따르면 집단을 조직하는 자들(group organizers)은 잠재적인 구성원들이 집단에 가입(joining group)하도록 일련의 혜택에 투자한다고 한다. 물론 Salisbury의 연구는 이익집단(interest groups)을 다룬 연구(후술)이기는 하나, 이를 본 연구에 적용시켜 볼 여지가 있다고 본다. 즉, 광역단체장과 기초단체장/국회의원은 각각의 이유에서 기초자치단체의 주민들이 자신에게 유리한 편이 되도록 재정보전금을 교부해주려 하고 교부받으려 하는

것으로 볼 수 있는 것이다. Grossman (1994: 301)은 미국 주 단위에 분배되는 연방 교부금에 대한 정치적인 사리 추구(편의주의, expediency)를 분석하였는데, 연방 정치인들이 자기 이익을 위한 득표극대화를 달성하려고 교부금을 분배한다는 결론을 내렸다.

또한 Sørensen (1995: 138)은 대표자들(representatives)의 선호가 지방 자원 배분(local resource allocation)과 직결되어 있다고 주장하고 있다. Larcinese et al. (2006: 447)도 대통령이 연방 재원을 전략적(tactical)으로 분배한다는 것을 보였다. 이 역시 본 연구에서 다루는 내용과 맥락이 같은 부분이다.[35]

Rosen (2005)의 논의에 따를 때, 대의민주주의에서 정치인의 행태를 설명하는 모형이 무엇이 있는지를 생각해 볼 필요가 있다. 직접민주주의 하에서의 공공 선택(public choice)을 설명하는 이론 중에, 단봉형 선호(single-peaked preferences)[36]의 경우 투표자들 사이에서 가운데 정도의 선호 수준을 지닌 사람의 선호가 다수결 투표(majority voting)의 결과로 반영된다는 중위투표자이론(median voter theorem)이 있다 (Hillman, 2003; Gruber, 2005; Rosen, 2005; Fisher, 2007). 동 이론은 대의민주주의에도 적용이 될 수 있는데, 득표를 극대화하는(vote-maximizing) 정치인들이 당연히 중위투표자의 선호를 반영하는 결과물(outcome)을 고를 것이라는 것이다 (Downs, 1957; Hillman, 2003: 191; Gruber, 2005: 228; Rosen, 2005: 122; Fisher, 2007: 61). 예컨대, Stratmann (2000: 665)은 미국 상·하원 의원들이 선거구 재획정(redistricting) 전후로 어떻게 반응하는

35) 개인들의 집합적인 의사결정 차원에서 언급된 것이기는 하나, Fisher (2007: 54)는 지방 정부의 핵심적인(fundamental) 재정 결정이 이루어지는 중요한 방법의 하나로 투표를 꼽고 있다.

36) 대안들이 연속적으로 분포되어 있을 때 이에 대한 투표자들의 선호 비율을 그림으로 그려서 그 봉우리가 하나만 나타나는 체계이다.

지를 살펴본 결과, 변경되고 난 선거구의 유권자 선호(constituency preference)에 더 부합하는 의원 표결(congressional voting)로 행태를 바꾼 것을 발견하였다.

이는 본 연구의 배경과도 직결되는 문제이다. Fisher (2007: 62)에 따를 때, "지방 정부의 재정적인 결정을 분석하기 위하여 중위투표자이론을 적용할 때, 동 결정이 마치 주민들의 직접적인 다수결 투표에 의하여 이루어진 것으로 종종 상정된다"고 한다. 그런데 Fisher는 결국 지방재정에서 중위투표자이론이 갖는 가장 핵심적인 특징은 '정치적 경쟁의 정도 혹은 부재(amount or absence of political competition)'라고 보고 있다 (Fisher, 2007: 68). 유효한 정치적 경쟁의 정도가 낮거나 없는 경우 정치인들은 권력을 유지(stay in power)하기 위하여 중위자의 선택 쪽으로 치우치게 될 수 있다는 것이다.[37]

> 현직으로 재직 중인 정부 공무원(government officials. 長을 뜻하는 것으로 보인다)이 회귀(reversion) 수준의 지출로 투표자들을 위협하여 결국 투표자들의 선호와는 무관한 행태(예: 과다한 정부지출)를 보일 경우, 새롭게 선거에 도전하는 반대 측 입후보자에게도 기회가 생긴다. 반대 측 도전자가 (더 낮은 정부지출을 제시하면서) 유권자들의 중위수를 차지(select)할 수 있기 때문이다. (Fisher, 2007: 68)

다른 말로 하면 "단일의 정당이 지배하는 정부는 효과적인 경쟁이 부재한 상황이므로 중위투표자모형이 가장 잘 적용될 만한 경우로 보인다"는 것이다. 본 연구는 바로 이러한 논의와도 일정 부분 관련이 있다. 위의 인용에서 정부지출 대신 가용재원 확보를 반대로

37) Fisher (2007: 62)는 이러한 경쟁이 기업들로 하여금 최저 평균 비용에서 가격을 설정하고 생산하게 만드는 시장 경쟁과 병렬적인(parallel) 것으로 보고 있다.

대입해보아도 무방하기 때문이다.

중위투표자모형에서 추가적으로 논의할 부분은 유권자의 '기권(abstention)'과 3명 이상의 후보자가 있는 경우 균형의 존재 여부이다. 먼저, 기권 문제이다. 후보자 2명이 모두 중위투표자의 지지를 얻기 위하여 가운데(호텔링 균형(Hotelling equilibrium))로 수렴해가는 상황에서 양쪽 극단에 가깝게 위치해 있는 유권자들은 소외되어(alienated) 기권할 수 있다 (Hillman, 2003: 191). 만약 후보자들이 이러한 사정을 알고 있다면 유권자 집단을 새롭게 정의하여 "중위투표자 역시 좌측 혹은 우측으로 더 이동시키게 되는 효과"를 주게 된다. 결국 균형을 결정하는 중위투표자의 위치가 기권자들이 선호하는 정책으로부터 더 멀어지게 된다는 것이다. 그러나 Hillman은 기권이 임의로 일어나고 선거 전까지 후보자들이 이를 알 수가 없는 경우에는 여전히 전체 유권자를 기준으로 한 중위투표자 우선 정책을 공표할 것으로 보았다.

다음으로, 후보자가 3명 혹은 그 이상일 경우에 과연 정치적 균형이 존재하는지 여부에 대한 논의이다. 결론부터 말하자면 후보자가 3명인 경우에는 정치적 경쟁에 따른 균형이 존재하지 않는다. 중위투표자가 선호하는 정책에 위치한 각 후보자들이 좌측 혹은 우측으로 이동할 유인이 생기게 되는데 이는 선거에서 이기려면 단지 중위투표자의 지원 이상이 필요하기 때문이라는 것이다 (Hillman, 2003: 192). 오히려 중위투표자 선호를 고수하는 전략은 다른 후보자들이 중위투표자를 향해 수렴해오는 상황에서는 패배로 직결된다.[38]

지금까지 중위투표자이론에 대하여 살펴보았는데, 중위투표자이

38) 그러나 후보자가 4명 이상인 경우에는 내쉬 균형(Nash equilibrium)이 존재함을 Selten (1979)이 보인 바 있다.

론이 대의민주주의 하의 정치인들의 행태를 항상 설명하는 것은 아니다. 우선 동 이론은 매우 엄격한 가정 하에서만 적용이 되는 한계가 있다. Gruber (2005: 230-231)와 Rosen (2005: 124-125)에 따르면, “하나의 이슈에 대해서만 투표를 해야 하고,[39] 두 명의 후보만이 있어야 하며, 정치인들은 득표극대화에만 관심이 있어야지 이데올로기나 단순히 선거를 이기는 것에만 관심이 있어서는 안 되고, 정치인들이 시민들의 선호에 영향을 끼치는 리더십을 발휘해서는 안 된다는 등의 가정이 필요하다”는 것이다.

그러나 현실에서는 정확히 두 명만 출마한 경우도 많지 않고,[40] 정치인들은 중위득표자와 무관하게 재선(re-elected)에만 관심이 있는 경우가 많으며,[41] 정치인이 오히려 해당 지역구의 투표자들을 자신의 이데올로기적 확신(ideological conviction)이 지향하는 방향으로 끌어들이는 경우도 분명 존재한다. Washington (2006: 19)은 의원 표결에서 10대들의 낙태를 금지하는 법안에 반대하는 등의 재생산권(reproductive rights)에 보다 진보적으로 투표할 경향이 의원 자녀 중 딸의 비율에 의하여 유의미하게 증가하는 것을 발견하였다. 정치인의 개인적인 경험과 같은 이데올로기가 분명히 중요하게 작동한다는 연구 결과이다.

종합하여 보면 현실 정치에서 중위투표자이론은 그 적용이 제한

---

39) Sørensen (1995: 121)도 중위투표자모형은 미국의 학교 지출과 같이 하나의 서비스만이 관련되어 있을 때나 적용이 가능하다고 보고 있다.

40) 본 연구의 데이터 상 유효후보자(후술)로 범위를 한정하더라도 광역단체장 선거는 2명 출마인 경우가 42.4%, 기초단체장 선거는 2명 출마인 경우가 24.0%에 불과하다.

41) 득표를 극대화하면 자연스럽게 재선의 가능성이 높아짐에도 불구하고 이러한 표현을 쓰는 이유는, 아마 득표극대화 경로 외에 자신의 지위(position)나 이데올로기에 보다 집중하여 선거를 이기는 경로에 더 초점을 맞추는 실태를 강조하기 위함인 것으로 판단된다.

적이라고 보는 것이 타당하다고 판단된다 (Inman, 1978: 45; 1979; Gruber, 2005: 244; Rosen, 2005: 140). 본 연구도 지방단체장들이 중위투표자이론에서 예측하는 득표극대화 행태를 보일 것으로만 가정하지는 않는다. 물론 여전히 자기 이익을 극대화하는 행태를 보일 것으로 가정하되, 자기 이익이 재선을 위시한 자신의 정치적 지위 강화로 표출된다고 볼 것이다. 이는 한 지역(county)에 대하여 지출을 늘린 경우 다음 선거에서 득표율이 상승함을 보여준 Ansolabehere and Snyder (2006)에 의해서도 뒷받침되고 있다.

정치인의 행태를 결정함에 있어서 중위투표자뿐만 아니라 소위 '핵심 지지기반(core constituency)' 역시 중요하다는 연구도 존재한다. 핵심 지지기반이란 정치인의 신념에 특별히 동의를 해주는 소수의 투표자 집단을 뜻하는데, 정치인의 생존을 위해 그들의 지속적인 지지가 절대적이라는 점에서 가장 중요한 집단으로 정의된다 (Gruber, 2005: 234; Wiktionary). LeVeaux and Garand (2003: 48-49)는 중위투표자이론이 전적으로 옳다면 선거구 재획정으로 흑인들의 비중이 증가할 때 소속 정당을 불문하고 미국의 모든 정치인들이 흑인들의 정치적인 성향을 감안하여 더 민주당원처럼 표결에 참가해야 하나, 현실은 그렇지 않다는 점을 지적하였다. 그들은 민주당 의원들은 흑인 비중 증가에 강하게 반응한 반면, 공화당 의원들은 약간만 그러했다는 것을 보였다. 민주당과 공화당은 자신들의 핵심 지지기반이 다르기 때문에 선거구민 집단에 다르게 반응한다는 것이다. 핵심 지지기반 모형은 선거 경쟁이 재원에 미치는 영향에 대한 가설 중 '열렬한 지지자' 가설과 흡사하다고 할 수 있다.

3. 정치적 경기 순환

Nordhaus (1975: 181-185)는 단기(short-term)의 경우 당선자가 선거 직후 인플레이션을 억제하기 위하여 즉시 실업률을 상승시킬 것으로 보았다. 그리고 다음 선거가 다가올수록 실업률을 '전적으로 근시안적인(purely myopic)' 수준까지 낮출 것으로 보았는데, 이는 선거를 앞두고는 선거에서 승리하기 위하여 경기부양정책을 쓰고 선거가 끝나면 곧바로 물가 상승을 억제하기 위한 긴축정책을 쓰는 형태로, 이를 정치적 경기 순환(political business cycle; PBC)이라고 부른다. 미국 레이건(Ronald Reagon) 대통령의 첫 번째 임기 등 여러 국가에서 그 실증적 증거가 발견된 바 있으나, PBC가 실제로 존재하는지에 대해서는 여전히 혼재된 결과들이 존재한다 (Gruber, 2005: 236-237).

PBC는 공공선택론(public choice theory)에서와 마찬가지로 정책을 결정하는 목적이 재선 확률의 극대화에 있음을 주된 가정으로 삼고 있다 (Rosenberg, 1992: 71). 본 연구에서 PBC를 이론적 배경에서 논하는 이유는 PBC가 기본적으로 '정치인들이 재선(재집권)을 위하여 경제적인 상황을 조종(manipulate)하고자 하는 시도'라는 뜻으로 쓰인다는 점 (Gruber, 2005: 236) 및 지방자치단체 수준에서의 PBC (local PBC. Rosenberg, 1992; Baleiras and Costa, 2004; Aidt et al., 2011)를 검증하기 위함에 있다. 실제로 PBC는 연방 정부가 주 정부에 주는 교부금에서 나타나는 현상이다 (Rich, 1989: 195). 이에 따르면 지방자치단체장이 재선을 위시한 자신의 정치적 기반 강화를 위하여 재정을 자신에게 유리한 방향으로 관리한다고 보는 본 연구의 연구방향도 기본적으로 PBC에 기반을 두고 있다. 이는

호주의 연방 정부 정치인들[42]이 재선의 가능성을 높이기 위하여 교부금을 이용한다고 본 Worthington and Dollery (1998: 310) 및 선출되기 위하여 교부금이 이용된다고 본 Johansson (2003)에 의해서도 지지된 사실이다. 실제로 선거 결과는 지방 수준에서의 경제적 여건에도 영향을 받기 때문이다 (Veiga and Veiga, 2010).

Aidt and Shvets (2012: 23)는 미국 7개 주의 600개 선거구에서 주 정부의 재원(state funding) 흐름을 분석한 결과, 하원 의원들이 더 이상 선거에 출마할 수 없는 마지막 임기일 때 자신의 지역구에 선심성 예산을 덜 가져온다는 것을 보였다. 그들은 이를 "last-term effect"라고 부르고 있는데, 결국 재선에 대한 유인이 선심성 예산을 추가적으로 더 가져오도록 만든다고 주장하고 있다.

Rosenberg (1992: 79-80)는 선거가 열리기 전의 기간(pre-election periods)에 지방 정부의 개발 지출(development expenditures)이 정상 수준에 비하여 약 20% 늘어났음을 보였다. 그런데 재선을 노리지 않는 재직자가 있는 곳에서는 47%이었던 반면, 재선을 노리는 재직자가 있는 곳에서는 12%로 나타나서 일반적인 이론과는 부합하지 않는 결과가 나타났음을 지적하였다. 정부지출이 기간에 따라 비대칭적으로 나타나는 것은 근시안적(myopic)이거나 비합리적(irrational)인 유권자로부터 재직자들이 정치적 지지(재선)를 얻기 위하여 시도한 결과라고 보는 것이 (당시) 기존의 일반적인 이론이었기 때문이다. 이에 대하여 Rosenberg는 합리적 전략으로써 PBC를 설명하고 있다. 즉, 불확실한 선거 결과를 감안했을 때 재선을 위해서만 굳이 PBC를 활용한다기보다는, 오히려 재선에 실패했을 때를 대비하여 선거 이전에 미리 지출을 늘릴 수 있다는 것이다

42) 저자들은 이들을 'Downsian'으로 표현하고 있다.

(Rosenberg, 1992: 72). 이러한 지출 증대는 선거 이후의 가용 자원을 끌어다 쓴 것으로 설명되고 있다.

Baleiras and Costa (2004: 669) 역시 PBC가 반드시 유권자의 근시안(shortsightedness) 혹은 정치인들의 재선 추구와 같은 기회주의적이고 비합리적인 결과물이라고 볼 이유가 없다고 주장하였다. 재직자의 효용은 선거 전후로 다를 수밖에 없고 이로 인하여 선거 전후의 지출 수준에 비대칭성이 나타난다는 것이다.[43]

Aidt et al. (2011: 41)은 포르투갈 지방 선거에 대한 패널 자료를 가지고 PBC 모형을 검증하였다. 그 결과, 승리 마진(win-margin)이 작을수록, 재직자가 다음 선거에 출마할 때, 재직자가 진보 정당(left-wing party)에 속해 있을 때, 각각 기회주의적 행태(opportunistic distortion)가 더 많이 나타났음을 보였다. 또한 선거가 있는 연도에 지출을 늘릴 때 그 선거에서 2위와의 득표 격차를 벌린 것으로 나타났다 (동지: Veiga and Veiga, 2010).

4. 정부 간 교부금: 재정보전금을 중심으로

1) 개관

Fisher (2007: 198)에 따르면, 정부 간 교부금(intergovernmental grants, grants-in-aid)이란 "(연방 체계에서[44]) 높은 단계의 정부로

43) 그러나 그들은 지출 변동이 사회에는 해롭기 때문에, 변동을 최소화할 수 있는 유인 설계가 필요하다고 제언하고 있다.

44) 미국은 보통 정부의 계층(level)을 '연방정부-주정부-지방정부'으로 분석하는 경우가 많은데, 그러한 이유에서 미국 저서들은 정부 간 교부금을 연방 체계라는 큰 틀에서 다루는 경우가 대부분인 것으로 보인다 (Mikesell, 2003; Aronson and Schwartz, 2004; Fisher, 2007)

부터 낮은 단계의 정부들로 이전되는 재원"을 뜻한다. 물론 낮은 단계에서 높은 단계로의 방향도 있기는 하나 대부분의 경우 하향식(top-down)이다. 교부금은 하나의 정부로부터 다른 정부로 지출 여력(spending power)을 이전시키는데 (Mikesell, 2003: 519), 본 연구에서는 교부금의 목적(근거)과 종류에 대하여 간략하게 짚고 넘어가되, 목적과 종류는 결부되어 있는 측면이 있으므로 함께 논의하기로 하겠다.

교부금의 목적을 중심으로 살펴보면 다음과 같다 (Aronson and Schwartz, 2004: 45-49; Fisher, 2007: 201-203). 첫째, 외부 효과(external effects)의 교정(경감)이다. 지방 정부의 구획에 따른 납세 주체와 공공 서비스 제공에 따른 편익의 향유 주체가 일치하지 않을 때 나타나는 현상이라는 의미에서 '누출 효과(spillover effect)'라고도 한다. 이는 비효율성을 수반하는데 이 때 상급 정부가 나서서 비용에 대한 적절한 보상을 해줌으로써 유인 구조(incentive structure)를 바로 잡으려고 할 때 쓰이는 수단이다 (이준구, 2006: 693).[45] 외부 효과가 발생하는 경우에 적합한 형태는 조건부(conditional) 혹은 범주적(categorical)[46] 교부금에 속하는 대응 교부금(matching grant)으로, 특정 활동을 위하여 사용되어야 하기 때문이다.

둘째, 재정 형평화(fiscal equalization)이다. 지역 간에 필연적으로 발생하는 자원의 불균형을 해소하기 위하여 명백한 재분배 수단으로써 사용하는 것이다.[47] Inman (1988: 51)은 "연방으로부터의 지원

45) 외부 효과가 큰 지방 공공재의 과소 공급을 방지하는 취지라고 이해해도 된다.
46) 상위 정부가 재원을 주면서 사용의 범주를 정해주었다는 뜻이다.
47) 그러나 교부금 자체만으로 개인 간의 소득 분배까지 달성할 수 있는 것은 아니다 (Aronson and Schwartz, 2004: 47; Fisher, 2007: 203).

금(aid)은 거의 항상 주(州) 소득 수준과 역의 관계가 있고, 거의 대부분의 연방 지원금은 형평화 효과를 지닌다"고 주장하였다. 동시에 상품평등주의(commodity egalitarianism)에 따르면 지방 정부가 공급하는 공공 서비스에 대해서 모든 사람이 평등한 기회를 가지고 소비를 해야 하기 때문에, 재정능력의 평준화가 필요하다고 보는 견해도 있다 (이준구, 2006: 694). 재정 형평화가 목적이라면 가장 적합한 것은 이론적으로 무조건부(unconditional) 교부금 혹은 정액(lump-sum) 교부금으로, 실제로 본 연구에서 분석하는 재정보전금 역시 여기에 속한다.

셋째, 과세와 세입 공유(taxation and revenue sharing)이다. 이는 연방 조세 체계가 지방의 그것에 비하여 더 형평성에 맞고 덜 왜곡적이라는 주장에 기반을 하고 있는 부분이다. 조세 징수(tax collection)에서의 규모의 경제(economies of scale)가 존재하기 때문에 더 높은 계층의 정부가 일단 세금을 걷은 다음 이를 다시 아래 계층 정부에 배분하는 것이 낫다는 것이다. 이 목적에 따른 교부금 역시 무조건부가 더 적합하다. 특정 기능을 위한 지출을 촉진하기보다는 전반적인 세입 체계를 바꾸는 데에 목적이 있기 때문이다.

본 연구에서 다루는 재정보전금은 해당 지방자치단체 주민의 소득이라기보다는 외부 재원이므로, 더 많은 재정보전금을 확보하는 것은 '끈끈이 효과(flypaper effect)[48]'에 따를 때 (추가적인 과세 행위 없이도) 상대적으로 더 많은 정부지출로 이어지기 때문에 (Boyne, 1998: 476) 유권자들의 선호에 부합할 수 있게 된다. 교부금

48) 이준구 (2006: 701)에 따르면, 지방 정부가 소득보고의 형태로 얻은 추가적인 재원 중 공공 서비스의 추가적 생산에 사용하는 부분의 비율은 주민 소득 증가분 중에서 공공 서비스의 추가적 생산에 투입되는 부분의 비율보다 일반적으로 더 높게 나타나는 현상을 일컫는 용어이다.

을 받게 되면 그 지방 정부가 더 많은 지출을 하게 된다는 사실 자체는 명백하다 (Craig and Inman, 1982; Husted and Kenny, 1997; Fisher and Papke, 2000; Rogers and Rogers, 2000; Aronson and Schwartz, 2004: 53; Solé-Ollé, 2006).

본 연구는 정부 간 교부금이 결정되는 '과정'에 초점을 맞추고 있는데, 정부 간 교부금에 따른 '효과(예: 교부금이 교부금을 받는 정부의 수입이나 지출에 미치는 효과)'를 실증 분석한 연구들은 Boadway and Shah (2007: 238-244)에 정리되어 있다.

2) 재정보전금

(1) 내용

재정보전금이란 동일한 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체들 간의 재정 격차를 해소하기 위하여 기초자치단체가 징수한 광역시세・도세[49]를 상급 광역자치단체가 다시 기초자치단체에 배분해 주는 재원이다 (한경 경제용어사전, 2013).[50][51] Musgrave (1959)는 재정의 3대 기능으로 자원배분, 소득재분배 및 경제안정화을 꼽았는데, 재정보전금은 이 중에서 소득재분배와 직결되는 재원이다. 이때 적용되는 규범은 형평성(equity)으로서 (윤영진, 2008: 101), 과거

49) 취득세가 대표적이다.

50) 학자마다 provincial revenue sharing (최병호・정종필, 2013; 최병호, 2014), local compensatory grant (조기선・김대성, 2014), local fiscal compensation (이승모・유재원, 2006; 2007; 김종희・김혜정, 2008) 등 다양한 영문 명칭으로 활용하고 있다.

51) 한편 서울특별시와 소속 자치구는 별도로 2002년부터 당시 행정자치부 예산편성지침에 따라 교부를 시행한 후, 2008년부터는 재산세 공동과세 제도에 의거하여 교부하고 있다 (이청수, 2010: 82).

광역자치단체와 기초자치단체 간 수직적 형평성을 목표로 운용된 '도세징수교부금' 제도를 개편하여, 기초자치단체 간 수평적 형평성을 꾀하는 방향으로 역할이 확대된 제도라고 평가되고 있다 (전지성 외, 2014: 63). 본 연구는 현 조정교부금의 명칭이 바뀌기 전인 2014년까지를 분석의 대상으로 하고 있으므로, 재정보전금에 대한 실정법령의 규정 내용 역시 2014년 이전의 지방재정법 및 동법 시행령을 참고하였다.[52)]

---

52) 지방재정법(법률 제10219호, 제10439호, 제10991호) 제29조(시·도의 시·군에 대한 재정보전 등) ① 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금의 재원으로 확보하여야 한다.
1. 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액
2. 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액
② 시·도지사는 제1항에 따른 재정보전금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세는 제외한다), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분한다.
지방재정법 시행령(대통령령 제22532호, 제23121호, 제23645호) 제36조(재정보전금의 종류와 배분) ① 법 제29조의 규정에 의한 재정보전금의 종류는 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 보전금(이하 "일반재정보전금"이라 한다)과 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 보전금(이하 "시책추진보전금"이라 한다) 및 「지방교부세법」 제6조제1항의 규정에 의한 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 보전금(이하 "특별재정보전금"이라 한다)으로 한다.
②일반재정보전금의 재원은 재정보전금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 시책추진보전금의 재원은 재정보전금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 하며, 특별재정보전금의 재원은 일반재정보전금의 일부 금액으로 하되, 경기도의 경우에는 일반재정보전금의 100분의 25에 해당하는 금액으로 하고, 광역시 및 경기도 외의 도의 경우에는 행정안전부장관이 정하는 범위 안에서 시·도의 조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 한다.
③일반재정보전금을 배분함에 있어서는 일반재정보전금 총액에서 제2항의 규정에 의하여 산정된 특별재정보전금을 공제한 총액의 100분의 50에 해당하는 금액은 당해 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 100분의 40에 해당하는 금액은 당해 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 100분의 10에 해당하는 금액은 재정력지수(「지방교부세법」에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 말한다)가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 당해 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분하고, 특별재정보전금은 당해

재정보전금은 형평성 제고라는 '바람직한 예산' (윤영진, 2008: 98)을 달성하기 위한 제도인 바, 국내의 많은 연구들이 재정보전금과 형평성 간의 관계를 분석하고 있다 (이승모・유재원, 2006; 김종희・김혜정, 2008; 이현우, 2010; 고경훈・박용진, 2011; 최병호・정종필, 2013; 전지성 외, 2014; 조기선・김대성, 2014 등) 그런데 재정보전금의 형평성은 정치적으로 설명되는 부분이다. "형평성 개념은 누가 비용을 부담하고 누가 편익을 향유하는지의 문제이기 때문에 기본적으로 정치적인 성격을 갖게 되며, 형평성이 높을수록 정치적 정당성도 높아진다 (윤영진, 2008: 101)"는 것이다. 따라서 재정보전금을 종속변수로 볼 수 있는 근거가 여기에서도 나타난다.

한편 재정보전금과 유사한 기능을 하는 교부금으로 조정교부금(2014년 11월 29일 이전의 개념)이 있다. 조정교부금은 지방자치법 제173조에 근거한 재원의 한 종류로서, 특별시나 광역시의 조례에 따라 자치구에 지원된다.[53] 2014년 11월 29일부터는 지방재정법에서 관리되고 있다.

행정자치부는 예전에 재정보전금을 지방교부세와 조정교부금과 함께 묶어서 '자주재원'이라고 일컬었다 (e-나라지표). 세 가지의 재원이 지방자치단체 입장에서 볼 때 자주적으로 혹은 자율적으로 사용할 수 있는 부분이라는 점이 반영된 것으로 보인다.

본 연구의 분석 대상이 되는 재정보전금은 지방재정법(법률

시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분하되, 인구가 20만 미만인 시·군의 재정결함금액의 70퍼센트를 우선 배분하여야 한다.

④일반재정보전금·시책추진보전금 및 특별재정보전금의 구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도의 조례로 정한다.

53) 지방자치법 제173조(자치구의 재원) 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다. (법률 제10219호, 제10827호, 제11399호)

12687호) 및 동법 시행령(대통령령 제25781호)이 개정되어 2014년 11월 29일부터 시행됨에 따라 그 명칭이 조정교부금으로 바뀌었다.[54] 또한 종류도 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 이원화되었다. 즉, 후술할 시책추진보전금이 현재 특별조정교부금으로 바뀐 것을 알 수 있다.

(2) 시책추진보전금

재정보전금 중 본 연구가 정치적인 상호작용 및 협상력에 의하여 결정될 것으로 보는 대표적인 부분인 시책추진보전금은 지방재정법 시행령 제36조에 명기된 바와 같이 '시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원'하기 위하여 지급되는 재정보전금이다. 일반재정보전금 및 특별재정보전금이 재정보전금 본래의 취지에 맞게 '보전(compensation)'을 목표로 지급되는 반면, 시책추진보전금은 그렇지 않다는 점이 특징이다. 소진광 외 (2008: 293)도 일반재정보전금 및 특별재정보전금은 지정된 용도 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용되나, 시책추진보전금은 기초단체장이 '요청'하는 사업 혹은 광역단체장이 필요하다고 '인정'하는 사업에 사용된다고 하여 두 가지 보전금의 성격을 분명하게 구분 짓고 있다.

그런데 지방재정법(법률)이나 동법 시행령(대통령령)과 같이 법적

54) 지방재정법 시행령 제36조(시·군 조정교부금의 종류와 배분) ① 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금의 종류와 용도는 다음 각 호와 같다.
1. 일반조정교부금: 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금
2. 특별조정교부금: 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금

인 기속력이 가장 높은 법령에는 시책추진보전금의 배분 기준이 언급되어 있지 않고, 시행령에서도 구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도의 조례로 정한다고 규정하고 있다. 그렇다면 각 시·도의 조례에서는 시책추진보전금의 배분기준이 어떻게 규정되고 있는지를 알아볼 필요가 있다. 규정 내용이 대체적으로 대동소이하기 때문에 여기서는 대표적으로 '대구광역시 재정보전금 배분에 관한 조례(일부개정 2010-06-30. 조례 제4162호)' 및 '충청북도 재정보전금 배분조례(일부개정 2010-12-31. 조례 3303호)'의 관련 규정을 확인해보고자 한다.

대구시 조례 제6조(시책추진보전금의 배분방법) ①시책추진보전금은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에 배분한다.

1. 군이 추진하는 지역개발사업

2. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있는 경우에 예비비를 포함한 군의 재원만으로 충당하기 어려운 사업

3. 기타 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있는 경우

②시장은 제1항 각호에 의한 사유로 군수가 시책추진보전금을 신청하는 경우에 이를 심사하여 배분한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 배분할 수 있다.

③시장은 제1항의 규정에 의한 시책추진보전금의 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.

④군수는 제3항의 규정에 의한 배분조건이나 용도를 변경하여 시책추진보전금을 사용하고자 할 때에는 시장의 승인을 얻어야 한다.

충북도 조례 제6조(재정보전금의 산정·배분방법) ② 시책추진보전금은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에 배분한다.

1. 시·군이 추진하는 지역개발사업이나 2개 시·군이상이 연관되어 광역행정차원에서 추진하는 사업.

2. 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 당해 시·군의 재원만으로 충당하기 어려운 사업

3. 도세징수율이 우수한 시·군에서 필요로 하는 사업

4. 낙후지역개발사업 및 균형발전 지원 사업

5. 기타 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있는 경우와 도지사가 특별히 필요하다고 인정하는 사업

③ 도지사는 제2항 각호에 의한 사유로 시장·군수가 시책추진보전금을 신청하는 경우에 이를 심사하여 배분한다. 다만, 도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 배분할 수 있다.

④ 도지사는 제2항의 규정에 의한 시책추진보전금의 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.

⑤ 시장·군수는 제4항의 규정에 의한 배분조건이나 용도를 변경하여 시책추진보전금을 사용하고자 할 때에는 도지사의 승인을 얻어야 한다.

조례의 규정[55]을 보면 알 수 있듯이 배분 과정에 지방자치단체장의 재량이 개입될 여지가 충분하고, 본 연구에서는 그 재량을 결정하는 요소가 바로 지방단체장 선거에 따른 지방자치단체장들의 행태라고 보는 것이다.

시책추진보전금의 크기가 얼마나 되는지도 중요할 수 있다. 시책추진보전금 금액은 광역지방자치단체에서 확보하는 시책추진보전금 재원이 재정보전금 총액의 100분의 10이라는 점을 감안하면 대략 재정보전금 전체의 10% 정도라고 잠정적으로 말할 수 있다. 제4장 제1절 기술통계에 따르면 재정보전금 총액이 10억 원 이상인 경우(합동 자료 기준)가 전체의 87.46%이고 100억 원 이상인 경우도 전체의 40.70%나 된다는 점을 생각해 보면 시책추진보전금의 크기는 절대 작지 않음을 알 수 있다.

55) 사실 이러한 규정 내용은 후술할 지방교부세법의 특별교부세 규정 내용과 거의 같음을 알 수 있다.

5. 특별교부세 결정요인

특별교부세 결정요인에 대한 연구를 이론적 배경에서 먼저 검토하는 이유는 특별교부세가 정부 간(중앙행정기관과 지방자치단체 간) 교부금에 해당하면서 정치성을 갖기 때문이다 (김석태, 2001). 또한 재정보전금에 대한 본 연구의 구체적인 가설을 제시하기에 앞서, 본 연구가 특별교부세에 대한 기존의 연구와 어떻게 차별화되는지를 강조하기 위하여 특별교부세를 다룬 선행연구를 여기에서 다루었다.

우리나라는 "지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 하기 위하여 (지방교부세법 제1조)" 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 '지방교부세'를 교부한다. 지방교부세의 종류별 재원으로는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세[56] 및 부동산교부세가 있는데 본 연구에서 관심을 갖는 부분은 특별교부세이다.[57]

---

56) 분권교부세는 2014년 12월 31일에 삭제되었다. (법률 제12854호)

57) 지방교부세법 제9조(특별교부세의 교부) ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다.

1. 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우: 특별교부세 재원의 100분의 30에 해당하는 금액
2. 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해를 복구하거나 재해예방을 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우: 특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액
3. 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우: 특별교부세 재원의 100분의 20에 해당하는 금액

② 행정안전부장관은 제1항제2호에 따라 교부한 금액이 사용하고 남을 것으로 예상되면 그 잔액을 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정지원을 하기 위한 재원으로 사용할 수 있다. 이 경우 우수한 지방자치단체의 선정 기준은 대통령령으로 정한다.

③ 특별교부세의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. (법률 제9925호, 제10434호)

실제로 특별교부세[58]는 그 동안 여러 학자들에 의하여 배분과정에서의 정치성이 논의된 바 있다 (김상헌・배병돌, 2002; 최연태・김상헌, 2008; 허석재・권혁용, 2009; 최연태・이재완, 2011; 이상일 외, 2014; 박윤희・장석준, 2015). 이하에서는 이에 대해 살펴보기로 한다.

김상헌・배병돌 (2002: 169)은 특별교부세의 배분이 정치적으로 이루어진다는 주장을 실증적으로 보인 최초의 연구에 해당한다.[59] 그들은 기초자치단체의 특별교부세를 결정할 만한 변수들을 설명변수로 활용하여 최소자승법(OLS) 및 GLS 방법으로 추정한 결과 인구, 보통교부세, 연도・지역 가변수는 물론 해당지역 국회의원의 소속 당에서의 당4역 여부나 소속 국회상임위원회 등의 정치적 변수 역시 유의한 영향을 미친다는 것을 보였다. 결론적으로 이 연구는 배정기준이 불투명한 문제가 있다는 점에서 특별교부세가 정치적으로 결정되는 것을 부정적으로 보고 있다.

김상헌・배병돌 (2002)의 연구에서는 특별교부세 총액을 종속변수로 활용하고 있는데, 2006년 당시 특별교부세 중 재해대책수요분 및 그 잉여분을 이용한 우수단체재정지원분은 정치적 변수들과 무관하게 우연적 요인에 의하여 결정된다는 점을 그 이후 연구에서 보완하고 있다. 최연태・김상헌 (2008: 288, 299)은 이에 지역현안수요분 및 시범사업재정지원분만을 종속변수로 활용하였다. 2002년 연구와 마찬가지로 사회경제적 변수 및 정치적 변수를 활용하여 다중회귀분석한 결과, 인구와 행정구역 외에 지역구 의원 수와 행자위

58) 연구에 따라서는 특별교부금이라는 용어를 사용하고 있기도 하다.

59) 김석태 (2001)도 지방정부의 의존재원인 특별교부세의 배분이 명확하지 않은 정치적 결정에 의하여 자의적으로 이루어지고 있다고 지적하였으나, 이는 실증적인 자료 없이 이루어진 연구이다 (김상헌・배병돌, 2002: 160-161).

소속 여부가 유의미한 변수들로 나타났다. 특히 행자위 소속 여부는 행정자치부와 행자위 소속 국회의원들 간의 긴밀한 유착관계를 실증적으로 보인 것으로 평가된다.

정당과 국회의원 개개인의 유인 구조에 보다 중점을 두어야 한다고 본 연구도 존재한다. 허석재・권혁용 (2009: 124-128)에 따르면 제17대 국회 당시 여당(열린우리당)에서는 선수(選數, seniority)가 높을수록 특별교부세 배분이 적었던 반면, 야당(한나라당 등)에서는 그 반대였다. 이는 여당의 초선의원이어도 대통령의 최측근일 수도 있는 등의 이유 때문인 것으로 설명되고 있다.[60] 또한 득표율 차가 작을수록 더 많은 재원이 배분되었는데 야당에서만 그러했다는 점을 주목해보아야 한다.[61] 이에 대해서는 야당의 경우 의사결정의 채널이 단일화되어 있으나, 여당은 그렇지 않은 점(예: 대통령, 청와대, 장관 또는 고위 공직자에 대한 직접적인 영향력 발휘)을 들고 있다. 끝으로 특별교부세 배분을 심의하는 해당 상임위원회 소속 의원이 자신의 지역구에 더 많은 금액을 배분한 것으로 나타났다.

최연태・이재완 (2011: 211)의 연구는 최초로 행정자치부 공무원들의 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석한 점이 특징이다. 이 연구에서도 정치적 변인들의 영향력이 검증되고 있는데, 행정자치위원회 소속 지역구 의원 존재 여부 및 행정자치부 관료 출신의 지방자치단체장 존재 여부 등이 매우 유의미한 영향요인으로 드러났다.

---

60) 허석재・권혁용 (2009: 125)은 선수와 득표율 차의 교호항(interaction term)을 포함했을 때 유의미한 결과가 나오지 않은 점을 들어 선수가 영향력의 척도로서 제약이 있다고 보았다.

61) 이를 저자들은 “자원배분의 정치적 합리성이 야당에서만 관철되었다”고 표현하고 있다.

<표 2-5> 특별교부세 결정요인: 선행연구

연구자	범위	종속변수	독립변수(정치적 유의미)	특징, 방법론
김상헌・배병돌 (2002)	1996-1999. 기초단체.	특별교부세	당 4역, 국회 상임위	OLS, GLS
최연태・김상헌 (2008)	2005-2006. 기초단체.	특별교부세 (일부)	지역구 의원 수, 행자위 소속	다중회귀분석
허석재・권혁용 (2009)	2005-2007. 기초단체	특별교부세 (일부) 평균	선수(-/+), 득표차(・/-), 상임위	OLS, robust, 교호항
최연태・이재완 (2011)	2005-2006. 기초단체	특별교부세 (일부)	행자위, 행자부 관료 출신	다중회귀분석
이상일 외 (2014)	2008-2012. 기초단체	특별교부세 (일부)	득표차(단체장 및 의원 모두 야당)	다중회귀분석
박윤희・장석준 (2015)	2005, 2009. 기초단체	특별교부세 총액	득표차(+), 집권당 정당 득표율(+), 행자위 / 집권당 승리 선거구	OLS (횡단면분석)

최근의 연구로는 이상일 외 (2014)의 연구가 대표적인데, 이들은 선심성(pork-barrel) 정치가 특별교부세 배분에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 지방자치단체장과 국회의원 소속 정당의 집권

여부를 구분하여 총 4가지의 지역으로 분류한 결과, 단체장 및 의원 모두가 야당인 지역에서 1위-2위 득표 차로 측정된 지지안정성(support stability)이 낮을수록 특별교부세 획득에 더 적극적이라는 사실을 보여주었다.

박윤희・장석준 (2015)은 국회의원 선거가 2005년 및 2009년의 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 선거 경쟁(득표율 차이, 집권당 정당 득표율) 및 국회의원이 행정자치위원회에 소속되어있는지 여부 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

여기까지 살펴본 연구들은 모두 교부금이 정치적으로 결정된다는 결론을 내린다는 점에서는 본 연구의 가설과 다르지 않다. 그러나 특별교부세를 다룬다는 점에서 대부분의 연구가 주로 국회의원의 특성에만 초점을 맞추고 있는 점, 국회의원은 자신의 지역구에 특별교부세를 받아오는 수령자임과 동시에 국회 상임위원회의 소속에 따라 특별교부세를 결정할 수 있는 교부자의 역할이 중첩되어 있다고 보는 경우 본 연구와는 다르게 교부자와 수령자 간의 상호작용 및 협상력을 볼 수 없다는 점, 수령자의 역할만을 강조하는 경우 교부자(대통령이나 행정안전부(現 행정자치부) 장관)의 선출(elected) 내지 피임명(appointed) 과정이나 정치적 특성은 보지 않은 점, 지방교부세법에서 특별교부세를 신청하는 주체는 지방자치단체장이나 이에 대하여 대부분 다루지 않은 점, 선심성 예산이라는 틀에서 분배 정치를 분석하고 있으나 선거 경쟁도 분배 정치의 한 양상이라는 점, 대부분 내부 자료를 활용하고 있는 점 등이 본 연구와의 차별점이라고 판단된다. 물론 이상일 외 (2014)는 지방자치단체장 선거(득표차)도 명시적으로 고려하였고 정부의 공식 자료(국회 안전행

정위원회에 제출한 안전행정부의 ‘지방교부세 운영사항 보고’)를 활용한 측면은 인정되나, 본 연구가 다루고자 하는 교부금 과정에 있어서의 상위(광역지방자치단체)기관-하위(기초지방자치단체)기관 간 상호작용 및 협상력을 분석하고 있지는 않다. 또한 재정보전금이 아닌 특별교부세를 분석하였고, 여전히 교부하는 쪽의 분배 정치(임명 과정, 정치적 특성 등)를 분석하고 있지 않으며, 유효후보자(2% 이상을 득표한 출마자) 수를 고려하고 있지 않은데 이는 선거 경쟁 변수로 고려할 필요가 있다.

제3장 연구 설계 및 방법론

제1절 연구의 대상과 범위

본 연구는 2011년부터 2014년 사이에 광역자치단체(시・도)가 기초자치단체(시・군・자치구)에 교부하는 재정보전금(現 조정교부금)을 분석하는 것이므로 분석의 단위(unit of analysis)는 전국 228개 기초자치단체가 된다. 광역자치단체장 선거는 광역자치단체 선거에서 투표한 모든 사람의 표를 거주하는 기초자치단체와 무관하게 합산하여 당락을 결정하기는 하나, 광역자치단체의 관할구역인 시・군・자치구별로 선거 결과가 별도로 계상되고 있고(따라서 광역단체장은 선거 결과에 따라 패배한 기초자치단체와 승리한 기초자치단체로 나눌 수 있음) 이는 동시에 기초자치단체장 선거의 공간적 범위와 정확하게 일치하기 때문에 이와 같은 분석이 가능한 것이다. 따라서 본 연구의 분석 단위인 기초자치단체는 국회의원 선거에서의 선거구 개념과 구별된다. 또한 시간적 범위를 이렇게 잡은 이유는 제5회 지방선거가 2010년 6월에 열렸기 때문에 시간적인 선후관계를 감안하여 선거 이후의 상황을 분석하기 위함이다. 몇 가지 특이사항을 살펴보면 다음과 같다.

- 인천광역시에 속한 8개의 자치구(계양구, 남구, 남동구, 동구, 부평구, 서구, 연수구, 중구)는 2010년부터 2014년까지 재정보전금을 받지 않았으므로 재정보전금 비중의 변화율/변화분이 결측치가 된다. 따라서 실제 분석에 활용된 관측치는 기본적으로 220개이다.

- 충청남도 연기군은 2012년 7월 1일부터 세종특별자치시에 속하게 되었으므로 2013년에는 219개의 관측치만이 존재한다.
- 충청남도 당진시는 2012년 1월 1일부로 시로 승격되었기에 2011년은 군으로 측정되었다.
- 충청북도 청원군은 2014년 7월 1일부로 청주시와 통합되었으므로 2014년에는 218개의 관측치만이 존재한다.

분배 정치 중 선거 경쟁은 기본적으로 2010년 6월 제5회 지방선거의 단체장 선거 결과로 측정하였다. 또한 2010년 6월 이후 2014년 3월까지의 재·보궐선거 및 단체장의 입당(복당)·탈당 현황을 추적하여 데이터에 반영시켰다. 선거 자료는 중앙선거관리위원회 웹 사이트를, 입당 및 탈당 현황은 인터넷 기사를 각각 참고하였다. 재·보궐선거는 <표 3-1>에 정리되어 있다.

또한 단체장의 입당(복당)·탈당도 활발하게 이루어졌는데, 여기에서는 이를 소개하기로 한다. 2012년 총선 출마를 위하여 단체장직을 사임한 후 정당에 입당하거나 탈당한 경우는 제외한다.

충북 옥천군수(자유선진당): 2011년 2월 민주당 입당
강원 삼척시장(무소속): 2011년 4월 한나라당 입당
충북 영동군수(자유선진당): 2011년 12월 민주당 입당
경남 통영시장(무소속): 2011년 12월 새누리당 입당
충북 보은군수(무소속): 2012년 2월 민주당 입당
경북 영양군수(무소속): 2012년 2월 새누리당 복당
충남 공주시장(자유선진당): 2012년 3월 탈당
경북 울진군수(무소속), 울릉군수(무소속): 2012년 7월 새누리당 복당
광주 서구청장(무소속): 2012년 10월 민주당 복당
충남 공주시장(무소속): 2012년 10월 새누리당 입당
경북 상주시장(무소속): 2012년 10월 새누리당 복당

충남 보령시장(무소속): 2012년 11월 민주통합당 입당

대구 달성군수(무소속): 2012년 11월 새누리당 입당

경북 경산시장(무소속): 2013년 4월 새누리당 복당

충북 보은군수(민주당): 2013년 7월 탈당

경남 합천군수(무소속): 2013년 7월 새누리당 입당

경북 영주시장(무소속): 2013년 7월 새누리당 복당

충북 옥천군수(민주당): 2014년 2월 새누리당 입당

전남 신안군수(무소속): 2014년 3월 민주당 입당

<표 3-1> 재・보궐선거 현황(2010. 10~2013. 10)

	광역단체장 선거(3)	기초단체장 선거(29)
2010년 10월		광주 서구, 경남 의령군
2011년 4월	강원도	서울 중구, 울산 동구・중구, 강원 양양군, 충남 태안군, 전남 화순군
2011년 10월	서울특별시	서울 양천구, 부산 동구, 대구 서구, 강원 인제군, 충북 충주시, 충남 서산시, 전북 남원시・순창군, 경북 울릉군・칠곡군, 경남 함양군
2012년 4월		인천 강화군, 전남 순천시・강진군・무안군, 경북 문경시,
2012년 12월	경상남도	인천 중구, 광주 동구, 경북 경산시
2013년 4월		경기 가평군, 경남 함양군
2013년 10월		

제2절 변수의 설명

1. 종속변수: 재정보전금

1) 개관

Fisher (2007: 283)는 지방 정부가 정부 간 지원(aid)에 상당 부분 의존하고 있다고 주장하였다. 이러한 논의를 언급하지 않더라도 우리나라의 지방자치단체들은 대체적으로 재원 조달능력이 미약한 상황이다. 일례로 세입(稅入)의 징수기반 상황을 보여주는 재정자립도를 보면, 2000년대 중반 평균적으로 50% 초반에 머무르다가 2014년 44.8%로 급감하였다 (e-나라지표). 특히 일부 기초자치단체들은 자신의 일반회계 예산규모 중 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체수입의 비율이 10%에도 못 미치고 있는 실정이다.[62] 이에 상급 정부로부터 재원을 지원받는데, 광역지방자치단체의 경우 중앙정부로부터 '지방교부세'를 교부받고, 기초지방자치단체의 경우 마찬가지로 중앙정부로부터 지방교부세를 받으면서 동시에 2011년부터 2014년까지 광역자치단체로부터 '재정보전금(現 조정교부금)' 및 '조정교부금(자치구의 경우)'을 받는다. 본 연구에서는 이 중에서 광역단체장이 기초자치단체에 교부하는 재정보전금을 분석의 대상으로 삼았다.

62) 2014년 재정자립도의 경우 예컨대 전북 무주군은 7.7%, 전남 강진군은 6.5%, 경북 봉화군은 5.2%, 경남 산청군은 9.2%에 불과한 실정이다.

2) 내용

앞서 살펴본 재정보전금을 본 연구의 종속변수로 활용한다. 구체적으로는 각 기초자치단체의 일반회계 세입결산에서 재정보전금이 차지하는 비율이 2010년 대비 2011년·2012년·2013년·2014년 각각의 연도에 얼마나 증가 혹은 감소했는지를 변화율(%)로 측정한 수치 및 변화분(%p)으로 측정한 수치를 쓰기로 한다. 재정보전금 비율 자체는 특정 연도를 기준으로 하여 A단체와 B단체 간 달리 나타나는 정치적 경쟁이 재정보전금 비율에 어떠한 영향을 미치는지를 포착할 수는 있다. 예컨대, A단체에서 2010년 지방선거에서의 득표 격차가 3%p이고 B단체에서는 20%p일 때 2011년 A단체의 재정보전금 비중이 15%이고 B단체의 비중이 5%라면 정치적 경쟁과 재정보전금 간 일련의 인과관계가 형성될 수 있는 것이다.

그러나 좀 더 엄밀하게 생각해 보면 위와 같은 방식은 정치적 경쟁의 영향력을 제대로 파악해내지 못하는 문제가 있음을 알 수 있다. 예컨대, 2010년 A단체의 재정보전금 비중이 12%였고 B단체는 3%였다면 사실 정치적 경쟁에 의하여 재정보전금이 더 큰 비율로 증가한 단체는 B단체이다.(A단체 증가율: 25%, B단체 증가율: 60%) 또한 기준년도 대비 변화한 정도를 종속변수로 보는 경우 그 자체로 고정효과(fixed effect) 모형의 기능을 갖게 되는 장점도 있다 (민인식·최필선, 2010: 151-156). 재정보전금을 원래부터 많이 혹은 적게 받아온 기초자치단체의 특성을 통제할 수 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 재정보전금 비율의 2010년 대비 변화율/변화분 수치를 활용하였다.[63] 비율의 절대 차이분(%p)으로도 분석하

63) 유권자 1인당 재정보전금을 기준으로 하여 비율 및 변화율을 측정하는 방법도

는 이유는 비율의 변화율에 극단치(outlier)로 분류될 만한 수치가 일부 존재하기 때문이다.

2. 독립변수: 선심성 정치 및 선거 경쟁

1) 선심성 정치: 선수 및 정치적 연계

선수는 단체장이나 국회의원이 당선된 횟수로 측정하였다. 단체장의 경우 극히 일부를 제외하고는 대부분 초선·재선·삼선에 해당하였는데, 재선 이상은 초선에 비하여 협상력 측면에서 우월하다고 판단하여 함께 다루었다.[64] 국회의원의 선수는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 선수를 합한 총 수치를 활용하였다.

정치적 연계에 대하여 기존의 연구들은 교부하는 측과 교부받는 측이 동일한 정당에 소속되어 있는지를 위주로 분석한 경우가 많으나, 본 연구는 동일 정당 소속일 때를 분석한 연구들이 많고 그로부터 도출된 결과들도 대체적으로 일치한다는 점을 감안하여, 여야 여부라는 보다 세부적인 기준에 따라 정치적 연계를 판단하였다. 또한 기초자치단체를 대표하는 국회의원(지역구)이 그 기초자치단체가 속한 광역자치단체의 장과 정치적 소속이 어느 정도로 동일한지의 비율로도 측정하였다.

생각해볼 수 있으나, 2010년 지방선거를 제외하고는 2011년~2013년의 유권자 수를 파악하기 어렵다는 점, 분석모형에 인구수를 통제하였다는 점 등을 감안하여 본 연구에서는 일반회계 세입결산 대비 수치를 활용하였다.

64) 재선과 삼선은 다음 선거에서 당선되고자 하는 동기 측면에서 차이가 있을 수 있으므로 별도로 다루어야 한다고 볼 수도 있으나, 삼선 단체장은 국회의원 등 단체장 외의 정치 경력을 좇는 경우가 일반적이기 때문에 본 연구에서는 재선 이상을 함께 다루었다.

2) 선거 경쟁: 선거 경합도 및 유효후보자 수

선거 경쟁은 '선거 경합도(당선 경쟁도, election closeness)'로 설명된다. 이와 관련하여 선거 경합도 측정 방법을 제안하는 수많은 연구가 있으나, 본 연구는 선거 경합도가 투표율(turnout)에 미치는 영향을 보는 연구들처럼 전적으로 선거만을 다루는 것은 아니다. 따라서 대표적인 몇 가지 방법을 소개하고자 한다.

먼저, 득표율 차이를 활용하는 방법이다. 선거에서 경합도가 높다는 것은 당선자가 힘들게 당선되었다는 것인데, 이는 결국 2위와의 격차가 작다는 의미이다. 당선자와 2위와의 득표율 격차를 득표 마진(vote margin)이라고 한다. 득표 마진은 가장 흔히 사용되는 선거 경합도 지표로서, 지병문・김용철 (2003), 황아란 (2008), Gray (1976), Patterson and Caldeira (1983), Cox and Munger (1989), Berch (1993) 등이 활용하고 있다.[65] (당선자 득표율-2위 득표율)로 측정되고 값이 작을수록 선거 경합도가 높다.

한편 단순 득표율 차이를 1위와 2위의 득표율을 합한 값으로 나눈 것을 사용하기도 한다. 이를 two-party margin이라고도 부르는데, 1위-2위 간 득표율 차이가 같더라도 득표율 수준에 따라 당선 경쟁도가 달리 인식될 수 있음을 고려한 것으로 (황아란, 2011: 292), 황아란 (2011), Matsusaka (1993) 등이 활용하고 있다. (당선자 득표율-2위 득표율)/(당선자 득표율+2위 득표율)로 측정되고 값이 작을수록 선거 경합도가 높다.

---

65) 참고로 당선자의 득표율 그 자체를 경합도 측정의 요소로 사용하는 경우도 있다. 단 득표율 자체로만 하는 경우는 드물고 (Barzel and Silberberg, 1973), 득표 마진 등 다른 요소와 함께 지수화되는 것을 알 수 있다. 강주현 (2007), Holbrook and Van Dunk (1993), Barrilleaux et al. (2002) 등이 이를 활용한다.

이 두 가지 방법은 2명만이 출마한 선거가 아니면 동일한 선거 결과에 대하여 다른 해석을 가져올 수 있다. 예컨대 vote margin에 따른다면, 당선자가 40%를 득표하고 2위가 30%를 득표한 선거와, 당선자가 45%를 득표하고 2위가 35%를 득표한 선거는 동일한 선거 경쟁 정도를 갖는 것으로 해석된다. 그러나 two-party margin에 따른다면 후자의 선거 경쟁을 더 치열하게 보게 된다.[66]

득표율 격차는 가장 활발하게 활용되는 선거 경합도 지표인데, Cox (1988)의 비판도 뒤따른다. 하나는 총 투표수가 종속변수인 투표율 및 독립변수인 경합도에 동시에 사용되어 발생하는 허위적(spurious) 관계이다 (한정훈・강현구, 2009: 68-69; 윤성호・주만수, 2010: 227). 그러나 본 연구에서 이러한 허위적 관계는 발생하지 않는다. 또 하나는 동일한 격차에 대하여 다양한 해석이 가능할 수 있는 부분이다. 예컨대, 2명만이 출마한 선거에서 당선자가 53%를 득표하고 낙선자가 47%를 득표했을 때 단순 득표 마진은 6%p가 된다. 한편 4명이 출마하여 득표율이 순서대로 38%, 32%, 25%, 5%인 경우에도 마찬가지로 단순 득표 마진은 6%p로 나타난다. 물론 two-party margin에 의하면 다른 결과가 나오기는 하나, 기본적으로 득표 마진만으로는 3위 이하의 득표율 등 전체적인 선거의 경합 양상을 정확히 보여주기 어렵다는 문제가 있다.

한편 득표율 격차가 아닌 득표수 격차를 득표 마진으로 보는 경우도 있다. raw vote margin이라고도 불리는데, 한정훈・강현구(2009)와 Cox (1988) 등이 활용하고 있다. 단 이 방식은 매우 제한적인 상황에서만 적절하고 현실적으로 우리나라와 같이 후보자가

66) 물론 이는 다른 측정 방법에 따른다면 전자의 경쟁을 더 치열하게 볼 수도 있다.

난립하고 선거구별로 선거인단 숫자가 다른 정치 상황에서는 쓰기 어렵다고 주장된다 (윤성호・주만수, 2010: 227).

이와 같이 득표 격차는 전적으로 양자 대결인 경우에만 온전하게 선거 경합도를 나타내는 것처럼 보인다. 따라서 3자 이상의 다자 대결 시 선거 경합도를 엄밀하게 나타내주는 지표가 필요한데, Kirchgässner and Schimmelpfennig (1992)가 고안한 '엔트로피(Entropy)' 및 Endersby et al. (2002)이 개발한 '경쟁도(competitiveness)지수'가 있다.

엔트로피는 득표율 격차가 작을수록 결과의 안정성이 낮아지는 특성을 활용한 것으로, 3위 이하를 포함한 특정 순위의 후보자까지 선거 경쟁에 반영한다는 특징이 있다 (윤성호・주만수, 2010: 228). 마찬가지로 경쟁도지수도 득표율 격차가 작을수록 득표율 곱의 크기는 증가하는 성질을 활용하여 3명 이상의 후보자를 고려하는 장점이 있다 (윤성호・주만수, 2010: 229).

그러나 이 지수들은 선두권 경쟁과 그 외의 경쟁을 동일하게 중시하는 문제가 있다. 예컨대, 40%, 40%, 20%인 선거와 3명 모두 33.3%를 득표한 선거가 있다고 하자. 이에 대하여 엔트로피 및 경쟁도지수는 후자를 더 치열한 것으로 판단하나, 1위만 하면 당선이 되는 선거라는 점을 감안했을 때는 전자를 더 치열한 것으로 판단할 수도 있다 (윤성호・주만수, 2010: 229).

결국 윤성호・주만수 (2010: 226)에 따르면 경합도를 측정하는 다양한 방법들 간에는 서로 장단점이 있고 어느 하나가 절대적으로 우위에 있는 것은 아니라고 한다. 이에 본 연구에서는 득표율 격차 및 robustness 검정을 위하여 two party margin을 활용하였고, 3명 이상이 경쟁하는 경우에 대한 고려를 해주고자 다음에서 설명할 유

효후보자 수도 모형에 반영하였다.

본 연구에서는 일정 수준(2%) 이상을 득표한 후보자(이하 유효후보자) 수로도 선거 경쟁을 파악하고자 하였다. 윤성호·주만수(2010: 228)와 Malhotra (2008: 271)도 (유효)후보자 수를 고려해야 함을 강조하고 있다.

그렇다면 유효후보자 여부를 2%로 결정한 근거에 대하여 설명이 필요해 보인다. 윤성호·주만수 (2010: 228)는 1% 또는 3% 이상의 득표율을 기록한 후보자를 지칭하였으며, Malhotra (2008: 271)는 기존에 입법부에서 재직한 경력에 주목하였다.[67] 결국 절대적인 기준은 없는 것인데, 본 연구에서는 10%p 미만의 격차로 1위와 2위가 경쟁하는 경우(광역단체장 선거: 약 35%, 기초단체장 선거: 약 47%) 2% 이상을 득표한 후보자의 수가 적지 않은 영향력을 지닐 것으로 판단하여 2%로 결정하였다. 물론 5%나 10%를 기준으로 삼을 수도 있으나, 변수의 변이(variation)가 더 다양하다는 측면에서 2%로 결정하였고, 5% 이상을 득표한 출마자 수로 대신 통제하더라도 분석 결과에는 별 차이가 없었다.

끝으로 가설 3-3-a 및 가설 3-3-b, 즉 열렬한 지지자 가설을 검증하기 위해서는 당선자 및 차점자의 정치적 성향을 측정하는 기준이 있어야 한다. 본 연구에서는 정당공천에서 탈락한 후 탈당하여 무소속으로 출마한 후보자는 해당 정당의 후보자로 출마한 후보자와 정치적 성향이 같다고 판단하였다. 실제로 경선 불복 후 무소속으로 출마하여 당선된 후보자는 다시 복당하는 경우가 매우 많다.

67) 참고로 공직선거법(법률 제13497호) 제57조를 보면 지방단체장의 경우 '유효투표총수의 10% 이상'을 득표한 경우에만 기탁금을 반환하고 있다. 또한 2014년 1월에 위헌으로 결정되기는 하였으나 그 전까지 정당법 제44조 제1항 제3호는 정당이 선거관리위원회에 의하여 등록이 취소되는 경우 중의 하나로 총선에 참여하여 '유효투표총수의 2% 이상을 득표하지 못한 때'라고 규정하였다.

이에 당선자와 2위가 특정 정당의 공천을 받은 자와 탈당한 자로 구성된 경우를 선거 경쟁에서 고려하였다.

3. 통제 변수

본 연구에서는 지방재정법 시행령의 일반재정보전금 배분기준에 있는 인구수(ln), 광역시세・도세 징수실적(%),[68] 재정력지수(%), 재정력지수 100 미만(역재정력지수. dummy) 및 특별재정보전금 배분기준인 인구 20만 명 미만(dummy)을 재정보전금에 대한 기본적인 설명변수로 포함시켰다. 이러한 변수들은 기존의 연구들이 통제변수로 활용했던 사회경제학적(socioeconomic) 특징을 포착하고 있기도 하다.

정치적 대표성(political representation)에 주목한 연구들은 유권자 1인당 대표 수준이 높을수록 1인당 정부 간 교부금의 수준도 더 높다는 것을 보여주고 있다. 예컨대, 전술한 Porto and Sanguinetti (2001)는 교부금 배분이 1인당 국회의원 수에 따라 달라진다고 보았고, Boex and Martinez-Vazquez (2005: 15)는 지방 정부의 지출 필요와 재정 역량뿐만 아니라, 행정구역(jurisdictions) 및 인구 규모로 설명되는 선거 경쟁과는 다른 의미에서의 정치적 힘(political power)도, 정치적 목적에서 비롯된 교부금 교부에 영향을 미친다고 단언하였다. 본 연구에서의 인구는 이러한 점을 포착하고 있기도 하다.

---

68) 예컨대 A광역시의 광역시세 중 A광역시에 속해 있는 자치구들이 징수한 총액(즉, 광역시청이 징수하는 부분 제외)이 8,000억 원이고 a자치구가 1,600억 원을 징수했다면 a자치구의 징수실적 값은 20%가 된다.

법령상으로 주어진 요소 외에도 지역 자체가 갖는 특성을 통제하기 위하여 시·군 dummy를 포함시켰다. 이는 전술한 바와 같이 자치구의 경우 재정보전금을 받는 근거 규정이 시·군이 그것과 다를 뿐더러, 특별시·광역시로부터 (舊)조정교부금이라는 유사한 재원을 추가적으로 받는다는 점에 따른 것이다. 또한 재정보전금은 기본적으로 광역지방자치단체별로 해당 광역지방자치단체에 속한 기초지방자치단체에 배분되기 때문에 광역지방자치단체 dummy도 활용하였다.

제3절 분석방법

본 연구는 우리나라의 기초자치단체를(동일한 관측치를) 4년간 반복적으로 관찰했기 때문에 패널 데이터(panel data)를 활용하고 있다. 그런데 패널 데이터는 기본적으로 횡단면 데이터(cross-sectional data)와 시계열 데이터(time-series data)의 특성을 동시에 가지고 있다는 점에서 최소자승(ordinary least squares; OLS)에 따른 추정은 문제가 있을 수 있다. 패널 데이터의 특성 상 OLS의 가정에 위배되는 오차항의 이분산성(heteroskedasticity)이나 자기상관(auto correlation)이 존재할 수 있기 때문이다 (민인식・최필선, 2010: 90). 오차항의 이분산성이나 자기상관이 존재할 때 OLS 추정은 효율적인(efficient) 추정량을 도출할 수 없다.

이에 따라 본 연구는 오차항에 이분산성이 존재하는 경우 효율적인 추정량을 도출하는 generalized least squares(GLS) 방법을 사용하였다.[69] 본격적인 분석에 앞서 회귀모형에 이분산성(모든 시점 t에서 $var(\epsilon)=\sigma_i^2$)이 존재하는지를 확인해보고자 우도비(likelihood; LR) 검정을 실시하였다. 제약(restricted) 모형 및 비제약(unrestricted) 모형을 각각 추정한 후, 구 결과에 대한 LR 검정을 실시한 결과, 0.1%의 유의수준에서 귀무가설(오차항의 동분산성)이 기각되었다. 따라서 본 연구에서는 이분산성을 가정한 분석을 실시

69) 본 연구의 패널 데이터는 모집단에서 추출된 표본의 일부가 아니라 기초자치단체 전체를 대상으로 했기 때문에, 고정효과 모형으로 간주하는 것이 적절할 수 있다 (민인식・최필선, 2010: 193). 그러나 독립변수인 선거 및 정치적 변수의 경우 4년 간 변이(variation)가 상대적으로 작기 때문에 고정효과 모형을 사용하는 경우 예컨대 재보궐선거가 열렸던 일부 자치단체의 변화 혹은 단체장의 탈당・복당이 발생한 일부 자치단체의 변화만으로 전체를 설명하게 되는 문제가 있다. 이에 본 연구는 고정효과 모형을 사용하지 않았음을 밝혀둔다.

하였다.

아울러 오차항에 자기상관이 있는지에 대한 검정을 실시하였다. 자기상관은 $cov(\epsilon, \epsilon_{is}) \neq 0$으로 표현되는데, 이를 검정하기 위해서 Wooldridge 검정을 사용하였다. 그 결과 귀무가설((1계) 자기상관이 존재하지 않는다.)을 0.1%의 유의수준에서 기각할 수 있었다. 따라서 본 연구는 1계 자기상관을 가정한 분석을 실시하였다.

<표 3-2> 분석 모형

재정보전금 비율의 변화율(%) 또는 재정보전금 비율의 변화분(%p) =상수항+β_1 · $\ln pop_{t-1}$+β_2 · cor_{t-1}+β_3 · $idex_{t-1}$+β_4 · $rvex_{t-1}$+β_5 · $prior_{t-1}$+β_6 · gwang+β_7 · city+β_8 · goon+β · year+β · 선심성 정치 또는 선거 경쟁 변수

lnpop: 인구수에 자연로그를 취한 값, cor: 광역시세 · 도세 징수실적(%)[70], idex: 재정력지수(%), rvex: 재정력지수 1미만(dummy), prior: 인구수 20만 명 미만인 기초자치단체(dummy), gwang: 광역지방자치단체 dummy(기준: 서울특별시), city, goon: 시 dummy, 군 dummy(기준: 자치구), year: 연도 dummy(기준: 2011년), t: 2011~2014

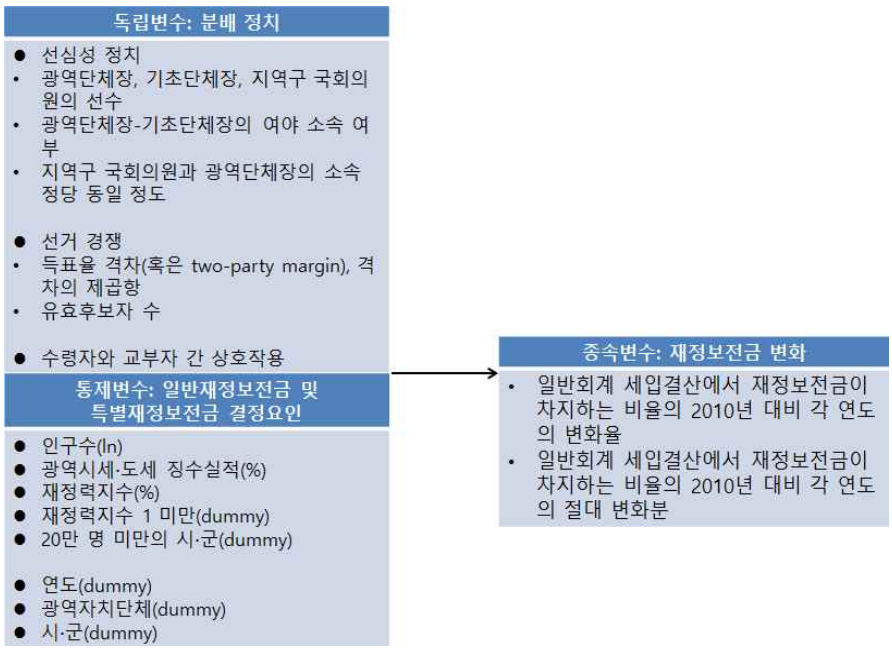
제2장에서 제시한 가설에 따라 분배 정치를 설명하는 변수가 다양하게 측정되었다. 이에 각 가설 검정에 필요한 변수별로 통제변수와 함께 각각 분석을 실시한 후, 득표율 격차 및 유효후보자 수를

70) 이는 조정된 값임을 알려둔다. 예컨대, 25개의 자치구가 있는 서울시에서 전체 징수액의 10%를 차지하는 것과 8개의 기초자치단체가 있는 대구시에서 전체 징수액의 10%를 차지하는 것은 그 의미가 완전히 다르다. 따라서 본 연구에서는 각 기초자치단체가 차지하는 광역자치단체의 세금 징수 실적 비중을 100으로 나눈 후 해당 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 수를 곱한 값을 모형에 산입하였다. 물론 이러한 조정 과정을 거치지 않은 원래 값을 사용하여도 분석 결과는 거의 변하지 않았음을 밝혀둔다.

제외한 모든 분배 정치 변수를 하나의 회귀식에 포함시킨 분석을 실시하였다.

광역자치단체 dummy를 포함한 것은 재정보전금 교부의 공간적 범위가 광역자치단체라는 점을 감안한 것이다. 또한 시·군 dummy는 자치구가 교부받는 재정보전금이 시·군의 재정보전금과 근거법령이 다르다는 점 및 자치구는 2014년까지는 지방자치법에 근거하여 (舊)조정교부금을 별도로 교부받았다는 점에 따른 것이다.

<표 3-3> 연구의 분석틀



제4장 분석 결과 및 논의

제1절 기술통계

1. 종속변수

앞에서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 재정보전금을 두 가지 방법으로 측정하였다. ‘일반회계 세입결산 대비 재정보전금 비율의 각 년도 변화율(2010년 대비’ 및 ‘동 비율의 각 년도 변화분(2010년 대비)’인데 이하에서는 연도별 및 합동(pooled) 자료의 기술통계량을 정리하였다.

4년 동안 재정보전금을 전혀 받지 못한 기초자치단체는 총 13곳(인천시 자치구, 대전시 자치구)이었고, 광주 광산구도 2012년에는 받지 못하였다. 이들을 제외하고 가장 적게 받은 곳은 부산 중구로 평균적으로 약 1억 8,000만 원을 교부받았다. 가장 많이 받은 곳은 2014년 성남시(2,460억 6,300만 원)였다. 합동 자료 기준 10억 원 이하를 교부받은 경우는 전체의 12.54%였고, 100억 원 이상을 교부받은 경우는 전체의 40.70%였다. 1,000억 원 이상을 교부받은 경우는 2.75%로 나타났다.

전반적인 추세를 보면 분석 대상 기간 중 2011년에 재정보전금 비율이 절대적으로나 상대적으로 가장 많았음을 알 수 있다. 변화율의 경우 2010년에 비하여 비율이 거의 20배 가까이 증가한 기초자치단체(서울시 중구)도 있는 등, 비율 그 자체에 비하여 왜도가 훨

씬 크게 나타났다.[71]

<표 4-1> 기술통계: 재정보전금

절대액(백만 원)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	228	18,006	7,521	31,926	0	213,688	4.01
2012년	228	19,060	6,820	34,857	0	235,056	3.95
2013년	227	17,017	6,739	29,584	0	202,322	3.87
2014년	226	20,170	7,170	37,623	0	246,063	3.89
합동	909	18,561	7,187	33,594	0	246,063	3.99
비율(%)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	228	3.19	2.19	3.61	0	32.97	3.46
2012년	228	3.04	1.83	3.73	0	37.22	4.23
2013년	227	2.57	1.62	3.11	0	33.22	4.77
2014년	226	2.83	1.78	3.56	0	32.33	3.48
합동	909	2.91	1.85	3.51	0	37.22	3.94
비율의 변화율(%)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	220	35.15	6.02	147.78	-100	1,605.21	6.47
2012년	220	19.41	7.83	135.74	-100	1,856.54	11.39
2013년	219	-1.15	-9.12	117.32	-100	1,628.27	12.27
2014년	218	-6.95	-1.12	38.79	-100	103.06	-0.40
합동	877	11.78	1.98	118.94	-100	1,856.54	10.45
비율의 변화분(%p)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	220	0.34	0.11	1.13	-4.44	6.31	1.45
2012년	220	0.17	0.15	1.08	-5.63	7.05	1.53
2013년	219	-0.30	-0.16	1.23	-6.56	6.18	-1.00
2014년	218	-0.03	-0.03	0.94	-5.07	4.67	-0.08
합동	877	0.04	0.04	1.12	-6.56	7.05	0.33

71) 100% 이상(2배 이상) 증가한 경우는 전체 관측치의 4.9%를 차지하였다. 1,000% 이상 증가한 경우는 3번(전체 관측치의 0.34%) 있었다.

2. 독립변수

1) 지방자치단체장

(1) 선심성 정치: 선수

기초단체장의 선수는 초선이 49.8%, 재선이 38.2%, 삼선 이상이 12.0%인 것으로 나타났고, 광역단체장이 초선인 기초자치단체는 40.6%, 재선인 기초자치단체는 37.5%, 삼선인 기초자치단체는 21.9%인 것으로 나타났다. 기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우는 전체의 31.6%, 기초단체장만 재선 이상인 경우는 전체의 18.6%, 광역단체장만 재선 이상인 경우는 전체의 27.8%인 것으로 나타났다.

(2) 선심성 정치: 정치적 연계

분석 기간인 2011년~2014년에 여당 소속인 기초단체장은 전체의 47.1%였고, 광역단체장이 여당 소속인 기초자치단체는 전체의 46.0%였다. 기초단체장과 광역단체장이 모두 여당인 기초자치단체는 29.5%, 기초단체장만 여당인 곳은 17.6%, 광역단체장만 여당인 곳은 16.4%, 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당인 곳은 36.5%인 것으로 나타났다.

(3) 선거 경쟁

기초단체장 선거에서 득표율 격차가 한 자릿수인 경우(선거 경쟁이 강한 경우)는 전체의 46.5%를 차지하였고 광역단체장 선거에서 득표율 격차가 한 자릿수인 경우(선거 경쟁이 강한 경우)는 전체의 33.8%를 차지하였다. 두 선거 모두에서 경쟁이 강하게 나타난 경우는 전체의 19.4%, 기초단체장 선거 경쟁만 강하게 나타난 경우는 전체의 27.1%, 광역단체장 선거 경쟁만 강하게 나타난 경우는 전체의 14.4%, 두 선거 모두 경쟁이 강하지 않았던 경우는 전체의 39.1%로 각각 나타났다.

<표 4-2> 기술통계: 득표율 격차(%p) (광역선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	22.05	13.07	26.62	-34.31	74.39
2011년 재보궐선거까지 반영	228	22.65	13.29	25.96	-34.31	74.39
2012년 재보궐선거까지 반영	227	25.04	16.92	25.76	-34.31	74.39
2013년 재보궐선거까지 반영	226	25.04	16.92	25.72	-34.31	74.39
합동	909	23.70	14.38	26.00	-34.31	74.39

다음으로 득표율 격차이다. 먼저 광역단체장 선거에서의 '1위와 2위 간 득표율 격차(gap)'에 대한 기술통계량이다. <표 4-2>에 따르면 광역단체장선거에서 1위-2위 간 득표율 격차의 평균은 약 23.7%p로 나타났고, 중위수는 약 14.4%p로 나타났다. 전체 지역에서

최솟값은 -34.31%p(인천 강화군), 최댓값은 74.39%p(경북 영덕군)이다.

다음으로 기초단체장 선거에서의 '1위와 2위 간 득표율 격차(gap)'에 대한 기술통계량이다. 일단 격차 자체만 비교해보면 광역단체장 선거에 비하여 기초단체장 선거의 값이 더 작다는 것을 알 수 있다(광역 평균: 23.70, 광역 중위수: 14.38). 전체 지역에서 최솟값은 0.19%p(경기 남양주시), 최댓값은 100%p(무투표당선)이다.

<표 4-3> 기술통계: 득표율 격차(%p) (기초선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	17.54	10.34	20.25	0.19	100
2011년 재보궐선거까지 반영	228	17.77	10.88	20.19	0.19	100
2012년 재보궐선거까지 반영	227	17.81	10.54	20.31	0.19	100
2013년 재보궐선거까지 반영	226	17.68	10.40	20.33	0.19	100
합동	909	17.70	10.54	20.24	0.19	100

한 가지 짚고 넘어가야 할 부분은 100%p가 갖는 의미이다. 이는 단독으로 출마하여 무투표당선으로 단체장 직을 맡게 된 경우를 뜻하는데, 결측으로 처리한 연구 (이상일 외, 2014: 313)도 있기는 하나, 본 연구는 선거 경쟁의 경합도에 초점을 두고 있으므로 이를 그대로 사용하였다. 출마한 후보가 한 명 뿐이라는 것은 해당 기초자치단체에서 단체장 경쟁이 전혀 일어나지 않았다는 의미이기 때문이다. 무투표당선 기초자치단체는 총 8곳인바, 사실 이를 제외한 분

석에서도 결과가 거의 달라지지 않았다. 참고로 무투표당선을 제외할 경우 최댓값은 59.15%p(강원 강릉시)이다.

기초단체장 선거에서 정치적 성향이 동일한지 여부를 무소속(탈당)으로만 판단했을 경우 전체 관측치의 약 34.2%가 그러한 것으로 나타났다. 한편 정당의 정치적 성향까지를 감안하여 후보자들의 정치적 성향 동일 여부를 판단하면 약 44.8%의 기초자치단체에서 당선자와 2위의 정당이 유사했던 것으로 나타났다.

유효후보자 수는 광역선거와 기초선거 모두 대략 3명인 것으로 파악되었다.

<표 4-4> 기술통계: 유효후보자 수 (광역선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	3.03	3	0.99	2	5
2011년 재보궐선거까지 반영	228	2.91	3	0.97	2	5
2012년 재보궐선거까지 반영	227	2.91	3	0.97	2	5
2013년 재보궐선거까지 반영	226	2.91	3	0.97	2	5
합동	909	2.94	3	0.98	2	5

<표 4-5> 기술통계: 유효후보자 수 (기초선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	3.14	3	1.04	1	6
2011년 재보궐선거까지 반영	228	3.18	3	1.10	1	8
2012년 재보궐선거까지 반영	227	3.20	3	1.13	1	8
2013년 재보궐선거까지 반영	226	3.21	3	1.13	1	8
합동	909	3.18	3	1.10	1	8

2) 국회의원

국회의원의 선심성 정치와 관련된 기술통계는 <표 4-6>에 정리되어 있다. 국회의원 수는 다음과 같이 계산하였다. 예컨대, 금천구 국회의원이 1명이면 금천구는 1명, 강남구 국회의원이 갑・을로 2명이면 강남구는 3명, 고양시 국회의원이 갑・을・병・정으로 4명이면 고양시는 4명으로 계산하였다. 반면, 2개 이상의 기초자치단체를 지역구로 하는 국회의원이 있는 경우 0.5명, 0.33명, 0.25명 등으로 계산하였다.(예: 강원도 속초・고성・양양군은 도합 1명의 국회의원이 있으므로 이들 기초자치단체의 국회의원 수는 0.33명) 국회의원의 수는 1명 혹은 0.5명인 경우가 가장 많았고, 영호남지역의 영향으로 기초자치단체를 대표하는 국회의원 모두가 광역단체장 소속 정당에 소속된 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 총 선수는 다양하게 나타났는데, 국회의원의 숫자를 반영한 동 수치가 1 이하인 경우가 전체의 48.3%를 차지하였고, 4선 이상인 경우는 전체의 21%에 해당하였다.

<표 4-6> 기술통계: 국회의원

국회의원 수	비중	광역단체장 소속 정당 국회의원 비율	비중	국회의원 총 선수	비중
0.25명	10.5%	0	31.5%	0.25	5.5%
0.33명	15.5%	0.25	1.0%	0.33	5.6%
0.5명	23.2%	0.33	0.8%	0.5	11.2%
1명	24.3%	0.5	6.2%	0.67	5.5%
1.5명	0.8%	0.67	0.9%	1	20.5%
2명	19.8%	0.75	0.1%	1.33	1.0%
3명	3.2%	1	60.0%	1.5	5.0%
4명	2.3%			1.67	0.7%
5명	0.5%			2	13.7%
				2.5	0.9%
				3	9.4%
				4	7.8%
				4.5	0.3%
				5	4.1%
				6	3.2%
				7	1.6%
				8	1.0%
				9	0.7%
				10	1.6%
				11	0.2%
				12	0.2%
				13	0.3%
	100%		100%		100%

3. 통제변수

법령의 규정, 즉 본 연구의 통제변수에 대한 기술통계는 <표 4-7>과 같다. 인구수가 가장 적은 기초자치단체는 2014년 울릉군, 가장 많은 기초자치단체는 2014년 수원시였다. 징수실적이 가장 낮은 기초자치단체는 2010년 울릉군, 가장 높은 기초자치단체는 2011년 창원시였다. 재정력지수가 가장 낮은 기초자치단체는 2014년 인제군, 가장 높은 기초자치단체는 2011년 서울 강남구였다. 재정력지수가 1(100%)이 되지 않는 기초자치단체가 절대 다수라는 것은, 현

재 대한민국의 기초자치단체 대부분이 자체 수입으로 복지 수요나 인건비 등의 행정수요를 충당하지 못한다는 의미이다.

<표 4-7> 기술통계: 기타 변수

변수	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
인구 (명)	909	220,709	140,195	212,859	10,524	1,148,157
인구 (ln)	909	11.83	11.85	1.03	9.26	13.95
광역시세・도세 징수실적(%)	909	6.58	3.47	7.58	0.22	40.78
광역시세・도세 징수실적(조정, %)	909	1.00	0.62	1.03	0.05	7.34
재정력지수 (%)	908[72]	39.48	31.73	28.16	3.18	176.71
역재정력지수 (dummy)	909	0.96	1	0.19	0	1
인구 20만 명 미만(dummy)	909	0.58	1	0.49	0	1
시 (dummy)	909	0.33	0	0.47	0	1
군 (dummy)	909	0.37	0	0.48	0	1

72) 2011년 울주군의 재정력지수는 자료가 부재하였다.

제2절 분석 결과

1. 기초단체장-광역단체장의 상호작용과 재정보전금

1) 지방자치단체장의 선수(選數)가 재정보전금에 미치는 영향

먼저, 지방자치단체장의 선수(選數)가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석하였다. <표 4-8>에서 열 [1] 및 열 [4]는 재정보전금을 교부받는 입장인 기초단체장의 선수(dummy)만을 반영한 분석인데, 공히 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 그러나 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 선수(dummy)까지 반영한 분석인 열 [2] 및 열 [5]에 따르면, 광역단체장이 초선이 아닌 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체에 더 많은 재정보전금이 교부되는 것으로 나타났다. 이는 단체장의 협상력을 선수로써 파악할 때 광역단체장에서만 협상력의 영향이 나타났다는 것인데, 다른 조건이 동일할 때 재선 이상인 광역단체장이 있는 기초자치단체에 보다 많은 재정보전금이 교부되었다는 뜻이다.

단, 하나의 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체들은 모두 동일한 광역단체장의 영향에 놓여있으므로, 광역자치단체와 기초자치단체 간에 교부되는 재정보전금이라 할지라도 재정보전금 가용 총액 혹은 재정보전금 활용의 결정요인에 광역단체장의 선수가 영향을 미친다는 의미로 해석된다. 초선인 광역단체장보다는 재선 이상인 광역단체장이 소속 기초자치단체에 재정보전금을 보다 적극적으

로 교부할 수 있다는 것이다. 따라서 단체장의 선수와 재정보전금 간 (+)의 관계가 있을 것으로 본 가설 1-1은 광역단체장의 경우에 지지되는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 단체장의 초선 여부와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)			비율의 변화분(%p)		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
재선 以上 (기초)	-0.9147 (2.176)	-1.4716 (1.630)		-0.0105 (0.030)	-0.0062 (0.026)	
재선 以上 (광역)		188.7118*** (17.189)			1.5170*** (0.109)	
모두 재선 以上			187.7410*** (17.284)			1.5073*** (0.112)
기초만 재선 以上			0.6224 (2.931)			0.0191 (0.044)
광역만 재선 以上			190.0256*** (17.249)			1.5292*** (0.111)
인구	-7.3286* (4.022)	-11.6884*** (2.909)	-11.3046*** (2.950)	-0.0898* (0.048)	-0.0972** (0.041)	-0.1000** (0.041)
징수실적	1.1147 (2.003)	4.3837*** (1.577)	4.3188*** (1.584)	0.0156 (0.038)	0.0246 (0.035)	0.0251 (0.034)
역재정력 (dummy)	-22.3878 (15.014)	-35.2147*** (13.278)	-34.3885*** (13.252)	0.2508 (0.368)	0.2232 (0.411)	0.2281 (0.412)
재정력 지수	0.1255 (0.101)	0.0241 (0.084)	0.0306 (0.085)	0.0035* (0.002)	0.0024 (0.002)	0.0025 (0.002)
20만 미만	2.9426 (4.053)	6.0027** (3.019)	6.0235** (3.046)	0.071 (0.064)	0.0639 (0.056)	0.0621 (0.056)
관측치	876	876	876	876	876	876

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

열 [3] 및 열 [6]은 광역단체장의 선수와 기초단체장의 선수를 동

시에 고려한 dummy를 활용한 분석이다. 그 결과, 열 [2] 및 열 [5]에서와 같이 광역단체장이 재선 이상일 때만 재정보전금 비율이 유의미하게 상승한 것으로 나타났다. 기초단체장이 재선 이상인 경우 광역단체장이 재선 이상인지 여부는 재정보전금 교부에 유의미한 차이를 가져왔고, 기초단체장이 초선인 경우에도 역시 광역단체장이 재선 이상인지 여부는 재정보전금 교부에 유의미한 차이를 가져왔다. 따라서 광역단체장의 재선 이상 여부가 기초단체장 선수의 영향력을 조절할 것으로 본 가설 1-2 역시 지지되었다.

그러나 광역단체장이 초선인 경우 기초단체장이 초선인지 재선 이상인지는 재정보전금에 영향을 미치지 못하였고, 광역단체장이 재선 이상인 경우에도 기초단체장의 초선 여부가 큰 차이를 가져오지는 못하는 것으로 나타났다. 또한 기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우보다 광역단체장만 재선 이상인 경우에 재정보전금 비율이 가장 많이 상승했기 때문에 가설 1-3은 지지되지 않았다.[73] 그러나 모두 재선 이상인 경우와 광역단체장만 재선 이상인 경우에 있어 계수값에 거의 차이가 없었다는 점을 감안하면 가설 1-3도 어느 정도의 설명력은 있다고 판단된다.

결국 광역단체장 및 기초단체장 선수 간의 상호작용이 재정보전금 교부에 영향을 미치나, 협상력의 관점에서 봤을 때 광역단체장의 선수가 유의미한 영향력을 갖는다고 해석해볼 수 있다.

---

73) 이는 재정보전금 교부가 광역단체장과 수령자(기초단체장)의 '양자' 간 협상력에 따라 결정되기 때문에 나타난 현상인 것으로 보인다. 모두 재선 이상일 때 재정보전금이 가장 많이 교부되었다면 이는 추가적인 player(예: 중앙정부)를 뒷받침할 만한 이론에 대한 고려가 필요함을 시사한다.

2) 지방자치단체장의 여야 소속 여부가 재정보전금에 미치는 영향

<표 4-9>에서 열 [1] 및 열 [4]는 재정보전금을 교부받는 입장인 기초단체장의 여당 여부(dummy)만을 반영한 분석인데, 공히 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 그러나 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 여당 여부(dummy)까지 반영한 분석인 열 [2] 및 열 [5]에 따르면, 기초단체장이 여당인 지역에는 야당인 지역에 비하여 재정보전금이 덜 교부되고, 광역단체장이 여당인 지역에서는 야당인 지역에 비하여 재정보전금이 더 교부되는데, 절대적인 크기는 후자가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체장이 여당 소속일 때 더 많은 재정보전금이 교부될 것으로 본 가설 2-1은 광역단체장의 경우에 지지되는 것으로 나타났다.

기초단체장이 여당인지 여부의 계수가 광역단체장 변수까지 포함했을 때 비로소 유의미하게 나타났다는 것은 광역단체장과의 상호작용이 있을 수 있음을 보여주는 것으로, 이에 대해서는 열 [3] 및 열 [6]에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

열 [3] 및 열 [6]은 광역단체장과 기초단체장의 여당 소속 여부를 동시에 고려한 dummy를 활용한 분석이다. 이에 따르면 열 [2] 및 열 [5]와 동일하게 광역단체장이 여당이 경우 더 많은 재정보전금이 교부되었는데, 기초단체장이 여당이라고 하여 재정보전금이 덜 교부되었다는 앞의 분석결과는 광역단체장이 여당일 때만 유효한 것으로 나타났다. 즉, 선수에서와 마찬가지로 재정보전금 교부의 당사자들 간 상호작용이 존재하는 것으로 분석되었다. 따라서 가설 2-2는 지지되었다.

<표 4-9> 단체장의 여야 여부와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)			비율의 변화분(%p)		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
기초단체장=여당	-2.0707 (2.139)	-4.7268* (2.491)		-0.0658 (0.041)	-0.0930* (0.041)	
광역단체장=여당		56.3038*** (6.289)			0.9130*** (0.071)	
모두 여당			53.0444*** (6.299)			0.8180*** (0.083)
기초만 여당			6.322 (4.169)			0.079 (0.049)
광역만 여당			65.7811*** (7.219)			1.0808*** (0.078)
인구	-6.7434* (3.972)	-11.2130** (4.366)	-10.8195** (4.424)	-0.0782* (0.047)	-0.0754 (0.049)	-0.0745 (0.049)
징수실적	0.5567 (1.950)	4.0262* (2.181)	4.0327* (2.199)	0.0198 (0.038)	0.0119 (0.038)	0.0182 (0.036)
역재정력(dummy)	-22.0452 (14.909)	-25.7706* (14.764)	-24.506 (15.110)	0.1786 (0.349)	0.2025 (0.399)	0.2936 (0.371)
재정력지수	0.1333 (0.097)	0.0684 (0.113)	0.0231 (0.120)	0.0028 (0.002)	0.0031* (0.002)	0.0029* (0.002)
20만 미만	2.6853 (3.968)	3.2756 (4.563)	1.5222 (4.820)	0.0816 (0.063)	0.0674 (0.065)	0.06 (0.064)
관측치	876	876	876	876	876	876

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

<표 4-9>의 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당인 경우 재정보전금이 가장 적게 증가(가장 크게 감소)했다는 것은,[74] 광역단체장과 기초단체장의 소속 정당이

74) 기초단체장만 여당인 경우 유의미하지는 않으나 부호가 (+)를 보인다는 점도 감안할 필요가 있다.

여당이 아닌 야당 정당으로 같은 경우 선행연구들에서처럼 자원이 더 잘 교부되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 물론 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당이라고 하여 이를 바로 소속 정당이 일치한 경우로만 볼 수는 없으나, 지방교부금을 주는 쪽과 받는 쪽의 소속 정당이 일치하더라도 여야 여부에 따라 그것이 갖는 영향력은 상이할 수 있다는 근거가 된다는 점에서 중요한 발견인 것으로 판단된다.

실제로 광역단체장과 기초단체장의 소속 정당이 동일한지 여부를 dummy로 하여 재정보전금에 미치는 영향을 분석해보면 부호가 유의미하게 (-)값을 보인다.[75] 이는 두 단체장의 소속이 모두 야당일 때 상대적으로 재정보전금을 많이 못 받은 결과가 반영된 것으로 분석된다. 분석의 대상인 기초자치단체를 4가지(광역-기초: 여-여, 야-여, 여-야, 야-야)로 나누었을 때 '야-야'인 지역이 전체의 약 37%로 가장 많다는 점도 이를 뒷받침한다.

둘째, 재정보전금은 기초자치단체가 징수한 광역시세·도세를 광역자치단체가 취합한 후 이를 다시 기초자치단체에 교부하는 지방교부금으로, 특정 광역자치단체별로만(예: 경기도는 경기도내의 시·군에만, 전라북도는 전라북도내의 시·군에만) 교부가 결정되기 때문에 대통령의 소속 정당으로 판단되는 여야 여부가 영향을 미칠 여지가 거의 없는 지방교부금이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여야 여부에 따라 교부 양상이 달라진다는 것은, 특별교부세와 같이 명백하게 중앙정부(장관)의 영향력이 미치는 지방교부금뿐만 아니라 지방자치단체의 계층 간 교부되는 교부금인 재정보전금에서도 중앙

75) 광역단체장이 초선인 지역에 한하여 기존 대다수의 연구처럼 부호가 (+)로 나타났다.

정부의 행태에 지대한 영향을 미치는 대통령의 (단체장에 대한) 영향력이 발견된다는 근거가 될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 분석의 대상인 기초자치단체를 4가지(광역-기초: 여-여, 야-여, 여-야, 야-야)로 나누었을 때 광역단체장이 여당이고 기초단체장이 야당인 지역에서 재정보전금이 가장 많이 늘어난 것의 의미이다(가설 2-3 기각). 이에 대해서는 Horiuchi and Lee (2008)의 논지를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 현직 대통령이 상대 후보를 적극 지지한 지역에도 많은 선심성 혜택을 부여한 것처럼, 협상력이 기초단체장에 비하여 우월한 광역단체장은 해당 기초자치단체의 장이 야당 소속이라 하더라도 4년간의 광역시정·도정 운영의 원활함을 위하여 해당 지역에 재정보전금을 적극적으로 교부하는 것으로 판단된다.

2. 국회의원-광역단체장의 상호작용과 재정보전금

1) 국회의원의 수/비율이 재정보전금에 미치는 영향

재정보전금을 받아오려는 수령자의 입장에는 기초단체장 외에 해당 기초자치단체가 자신의 지역구인 국회의원도 있다. 실제로 지역구 국회의원이 광역자치단체로부터 시책추진보전금(현 특별조정교부금)을 확보했다는 언론 보도를 자주 접할 수 있다. 이에 본 연구는 국회의원의 역할도 수령자의 입장으로 분석하였다.

먼저, 기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원 수가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 열 [1] 및 열 [3] 모

두 국회의원 수의 계수가 유의미하지 않았다(가설 2-4 기각). 이는 최연태・이재완 (2011)의 분석결과를 지지하는 것으로, 지역구 국회의원의 수는 재정보전금을 받아오는 데에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 잠정적인 결론을 내릴 수 있다.

<표 4-10> 국회의원의 수/비율과 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)		비율의 변화분(%p)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
국회의원 수	-2.814 (2.859)		-0.0619 (0.046)	
광역단체장의 정당 소속 의원 비율		7.0654*** (2.1211)		0.1424** (0.058)
인구	-6.4186 (4.164)	-11.7517*** (4.028)	-0.0337 (0.053)	-0.0877* (0.047)
징수실적	2.8038 (2.017)	3.6935* (1.98)	0.018 (0.036)	0.0073 (0.038)
역재정력 (dummy)	-26.7890* (14.086)	-24.736 (15.489)	0.2284 (0.38)	0.1818 (0.352)
재정력 지수	0.0714 (0.099)	0.0749 (0.1)	0.0034* (0.002)	0.0034* (0.002)
20만 미만	3.5565 (3.82)	1.2566 (4.011)	0.063 (0.065)	0.0564 (0.063)
관측치	876	876	876	876

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

그러나 지역구 국회의원과 광역자치단체 간의 상호작용을 감안했을 때는 다른 결과가 도출되었다. 열 [2] 및 열 [4]에 따를 때, 광역단체장이 소속된 정당에 소속된 지역구 국회의원의 비율이 높을수록 더 많은 재정보전금이 교부되는 것으로 나타났기 때문이다. 따라서 가설 2-5가 지지되었는데, 이에 따르면 해당 기초자치단체의 이

익을 대변하는 국회의원의 단순 숫자가 중요하다기보다는, 재정보전금을 교부하는 주체인 광역단체장이 지역구 국회의원과 갖는 정치적 연계(political alignment)의 크기가 재정보전금 교부에 유의미한 영향력을 미친다고 볼 수 있다.

2) 국회의원의 선수가 재정보전금에 미치는 영향

국회의원의 총 선수는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 선수를 모두 합한 것으로, 앞에서 분석한 국회의원의 단순 숫자에 seniority를 설명할 수 있는 선수를 곱한 변수이다. 즉, 초선 의원이 2명인 기초자치단체와 재선 의원이 2명인 기초자치단체는 협상력이 다르게 나타날 것으로 가정한 변수라고 할 수 있다.

<표 4-11>의 열 [1] 및 열 [3]에서는 재정보전금을 교부받는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 총 선수가 재정보전금에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 유의미한 결과가 도출되지 못하여 가설 1-4는 지지되지 못하였다. 그러나 광역단체장이 재선 이상인지에 대한 dummy 및 동 dummy와 총 선수 간 교호항(interaction term)을 포함한 열 [2]에서는 교호항 계수가 유의미하게 (+)의 값을 보였다. 이는 광역단체장이 재선 이상인 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 국회의원 총 선수는 더 많은 재정보전금을 교부받는 데에 역할을 한다는 의미가 된다(가설 1-5 지지). 그러나 비율의 변화분을 종속변수로 사용한 열 [4]에서는 교호항의 계수가 유의미하지 않았음을 유의할 필요가 있다.

<표 4-11> 국회의원의 총 선수와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)		비율의 변화분(%p)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
국회의원 총 선수	-0.7305 (0.685)	-1.7385 (1.150)	-0.0136 (0.011)	-0.0118 (0.019)
재선 이상 광역단체장(dummy)		178.4724*** (18.348)		1.4405*** (0.147)
총 선수 × 재선 이상(dummy)		2.1770* (1.225)		0.0207 (0.021
인구	-9.0533** (3.835)	-11.9216*** (2.975)	-0.0673 (0.047)	-0.0981** (0.039)
징수실적	3.29 (2.065)	5.3780*** (1.629)	0.0138 (0.037)	0.0406 (0.034)
역재정력 (dummy)	-25.1625 (15.494)	-34.5706*** (12.792)	0.2671 (0.369)	0.2608 (0.410)
재정력 지수	0.0514 (0.107)	0.0197 (0.080)	0.0035** (0.002)	0.0021 (0.002)
20만 미만	2.8904 (4.012)	6.3433** (3.122)	0.0675 (0.063)	0.0931* (0.056)
관측치	876	876	876	876

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

3. 지방자치단체장 선거 경쟁과 재정보전금

1) 선거 경쟁의 상호작용이 재정보전금에 미치는 영향

단체장 선거에서 1위와 2위 간 득표율 격차가 한 자릿수인 경우를 선거 경쟁이 강하게 나타난 지역이라고 분류하였다. 기초자치단체를 기준으로 기초단체장의 선거 경쟁과 광역단체장의 선거 경쟁을 함께 분석하는 것은 선거 경쟁이라는 상황을 통해 본 양자의 협

상력이 어떻게 나타나는지, 협상력 간의 상호작용이 있는지를 파악하기 위함이다. <표 4-12>에서는 크게 두 가지의 결론이 도출된다. 먼저, 열 [1] 및 열 [3]을 통하여 기초단체장의 선거 경쟁이 강했던 기초자치단체는 광역단체장의 선거 경쟁이 강했던 경우에만 선거 경쟁의 정도가 재정보전금 교부에 유의미한 (+)의 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 재정보전금을 교부해주는 광역단체장의 영향력까지 고려해야만 비로소 재정보전금을 교부받는 기초단체장의 영향력이 나타났다는 점에서 기초자치단체와 광역자치단체 간 상호작용이 존재한다는 또 하나의 근거가 된다.

다음으로, 열 [4](열 [5]) 및 열 [6]에 대한 해석이다. 종속변수를 재정보전금 비율의 변화분으로 하면 기초단체장의 선거 경쟁이 강한 기초자치단체에서 재정보전금이 더 많이 교부된 것으로 나타났는데, 광역단체장의 선거 경쟁도 강했을 때 그 효과는 더 커진 것으로 나타났다. 즉, 광역단체장의 선거 경쟁이 기초단체장의 선거 경쟁과 재정보전금 간의 관계를 조절(moderate)하는 것으로 나타났다(가설 3-1 지지).

<표 4-12> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 경쟁 양상

종속변수:	비율의 변화율(%)			비율의 변화분(%p)		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
기초가 강한 경우	1.1991 (2.301)	1.9896 (2.586)		0.0888** (0.035)	0.0868** (0.035)	
광역이 강한 경우		5.3738 (3.355)			0.049 (0.049)	
모두 강한 경우			7.1975* (4.045)			0.1419* (0.060)
기초만 강한 경우			3.6267 (3.141)			0.0708* (0.043)
광역만 강한 경우			8.0732* (4.328)			0.022 (0.059)
인구	-6.341 (4.107)	-8.4741* (4.384)	-8.5438* (4.395)	-0.0816 (0.051)	-0.0839* (0.051)	-0.0873* (0.051)
징수실적	0.4326 (1.999)	3.2803 (2.119)	3.468 (2.117)	0.0282 (0.039)	0.0304 (0.039)	0.0297 (0.039)
역재정력 (dummy)	-21.5704 (15.112)	-20.8872 (16.245)	-21.7176 (16.227)	0.2424 (0.348)	0.2251 (0.343)	0.2432 (0.343)
재정력 지수	0.1315 (0.096)	0.0384 (0.100)	0.0329 (0.100)	0.003 (0.002)	0.0028 (0.002)	0.003 (0.002)
20만 미만	2.6123 (4.026)	2.3326 (4.388)	2.88 (4.459)	0.0802 (0.066)	0.0763 (0.066)	0.0713 (0.066)
관측치	876	876	876	876	876	876

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

2) 득표율 격차에 따른 협상력이 재정보전금에 미치는 영향

<표 4-13>의 열 [1] 및 열 [3]은 광역단체장 선거에서 득표율 격

차가 20%p 미만으로 나타난 지역을 대상으로 분석한 것이다. 20%p[76]라는 특정한 수준을 기준 미만의 지역만을 분석한 것은 선거 경쟁이 실질적으로 나타난 지역만을 분석의 대상으로 삼고자 했기 때문이다. 광역단체장 선거에서의 득표율 격차가 30%p, 40%p인 기초자치단체는 사실상 실질적인 경쟁이 이루어지지 않은 곳이라고 판단하였다. 한편 열 [2] 및 열 [4]는 기초단체장 선거에서 1위와 2위가 모두 동일한 정당을 기반으로 한 후보자인 지역만을 대상으로 한 분석이다.

먼저 광역단체장 선거 경쟁이 상대적으로 치열했던 지역에서는 '∩'형 관계가 나타나서, 가설 3-2-b가 지지되었다. 득표율 격차가 (-)인(패배한) 기초자치단체에도 재정보전금을 더 교부한 것은 1991년 러시아 대통령 선거에서 옐친(Yeltsin)의 득표율이 낮은 지방일수록 정부 간 이전(移轉)에서의 협상력이 다른 지방에 비하여 높아졌다(더 많은 교부금을 받았다)고 분석한 Treisman (1996: 299)의 연구결과와 흡사한 결과이다. 또한 열 [2] 및 열 [4]를 통해 가설 3-3-b도 지지됨을 확인하였다.

기초단체장 선거의 경우 득표율 격차를 기준으로 실질적인 경쟁이 이루어졌다고 판단되는 지역 여부로 나누어 분석을 하였으나, 가설 3-2-a는 지지되지 못하였다. 그러나 당선자와 차점자의 정치적 기반이 동일한 지역에서는 득표율 격차와 재정보전금 간 (+)의 관계가 나타났다.[77] 즉, 가설 3-3-a가 지지되었는데 본 연구는 지방선거

76) 득표율 격차의 중위수인 14.38%p까지 기준을 낮추어도 결과에는 차이가 없었다.

77) <표 4-14>는 단순 득표율 격차 대신 two party margin 변수를 활용한 것으로, 열 [1] 및 열 [3]은 광역단체장 선거에서 two party margin이 0.36 미만으로 나타난 지역을 대상으로 분석한 것이다. 0.36(two party margin의 중위수인 0.17까지 기준을 낮추어도 결과에는 차이가 없었음)라는 특정한 수준을 기준 미만의

라는 최종 선거 경쟁 이전에 발생하는 또 다른 형태의 경쟁이 이 지역에서 확연하게 다르게 나타날 수 있다는 점에 주목해보려 한다.

<표 4-13> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 득표율 격차

종속변수:	비율의 변화율(%)		비율의 변화분(%p)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
득표율 격차 (기초)	-0.0731 (0.180)	0.2023** (0.099)	-0.0013 (0.002)	0.0042** (0.002)
득표율 격차 제곱(광역)	-0.1425*** (0.041)		-0.0013*** (0.000)	
득표율 격차 (광역)		0.2847*** (0.102)		0.0052*** (0.002)
인구	-8.7546 (11.886)	-6.2724** (2.499)	-0.004 (0.122)	-0.2393*** (0.041)
징수실적	3.0576 (4.875)	3.3605** (1.514)	-0.0666 (0.069)	0.1626*** (0.041)
역재정력 (dummy)	-24.6937 (22.540)	-6.3445 (11.081)	-0.4782 (0.345)	3.4546** (1.466)
재정력 지수	0.189 (0.222)	-0.0222 (0.068)	0.0058** (0.003)	0.0028 (0.002)
20만 미만	1.5086 (10.907)	3.0832 (3.656)	0.0455 (0.161)	0.1489* (0.076)
관측치 수	478	307	478	307

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

지역만을 분석한 것은 선거 경쟁이 실질적으로 나타난 지역만을 분석의 대상으로 삼고자 했기 때문이다. 광역단체장 선거에서의 two party margin이 0.5, 0.7 등인 기초자치단체는 사실상 실질적인 경쟁이 이루어지지 않은 곳이라고 판단하였다. 한편 열 [2] 및 열 [4]는 기초단체장 선거에서 1위와 2위가 모두 동일한 정당을 기반으로 한 후보자인 지역만을 대상으로 한 분석이다. 결과는 <표 4-13>과 동일하게 나타났다.

<표 4-14> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: two party margin

종속변수:	비율의 변화율(%)		비율의 변화분(%p)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
two party margin (기초)	6.6391 (15.595)	16.8736** (8.551)	-0.0808 (0.148)	0.3651*** (0.131)
two party margin (광역)	-79.2461** (34.291)	23.0206** (10.406)	-1.4067*** (0.370)	0.4388** (0.190
인구	-6.1754 (9.638)	-6.6855*** (2.501)	-0.0612 (0.105)	-0.2388*** (0.039)
징수실적	3.1115 (4.929)	2.9792** (1.503)	0.0067 (0.066)	0.1554*** (0.038)
역재정력 (dummy)	-13.0603 (22.268)	-3.6543 (10.896)	0.0448 (0.402)	3.4008** (1.372)
재정력 지수	0.0513 (0.196)	-0.0362 (0.066)	0.0026 (0.003)	0.0021 (0.002)
20만 미만	1.2483 (10.553)	2.7266 (3.643)	-0.0379 (0.148)	0.1451** (0.072)
관측치 수	540	307	540	307

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

격차가 상대적으로 크거나 작다는 것은 유권자들이 기초단체장 후보자에게 투표를 할 때 지니는 입장 차이에 따른 것일 수 있다. 특정 정당을 지지하는 유권자 집단의 비중 자체가 높은 지역에서 2위와의 격차가 높아질수록 유권자들이 특정 인물에 대한 선호를 표명한 것으로 해석될 수 있다. 따라서 당선자 입장에서는 다음 선거에서 공천만 받으면 재선될 가능성이 높기 때문에 현직에 있을 때보다 많은 재원을 끌어오려고 하는 것으로 볼 수 있다. 기초단체장 당선자 입장에서는 다음 선거를 대비할 때 당선을 위한 최종 관문인 지방선거보다는 오히려 공천권을 따내려는 동일 정당 소속의 다른 경쟁자를 견제하는 것이 더 중요하게 인식될 수 있는 것이다. 동

일 정당 소속의 다른 경쟁자의 지지 기반 역시 당선자의 그것과 같은 거의 같은 상황에서, 효과적인 견제가 이루어지려면 지방선거에서 그냥 이기는 것보다는 지지 기반을 더 많이 확보할수록 '현직 프리미엄'의 활용 또는 다음 선거의 공천권 경쟁에서 유리해지기 때문에 더 확실히 이기는 것에 자원을 더 배분하려는 현상이 발생하는 것으로 볼 수 있는 것이다. 집무 기간 동안 유권자들에게 최대한 성과를 더 보여주기 위한 여러 수단 중 재량적인 재정보전금도 이에 해당될 수 있는 것이다. 결국 공천 경쟁의 결과가 선거 경쟁에도 영향을 미쳐서 정치적 경쟁의 구조 자체가 변화한 양상을 포착한 것으로 해석된다.

따라서 이러한 지역은 본 연구의 이론적 배경에서 살펴 본 '핵심 지지기반(core constituency)' 혹은 '충성스러운(loyal) 혹은 열렬한(partisan) 지지자'로 설명이 가능하다. 이 지역의 경우 자신의 소속 정당을 지지하되 자신은 지지해주지 않았던 일부 집단까지 확보하는 것이 해당 지역에서 독점적 지위를 유지해 나가는 데에 절대적이라는 점에서 이들('집토끼')이 핵심 지지기반으로 인식될 수가 있다. 그렇다면 격차가 40%p가 되도록 지원을 늘려주는 현상이 계속되는 현상이 설명될 수 있다.

이러한 내용은 정치 현실에 비추어보았을 때도 해석이 가능하다. 현실의 정치권에서는 선거 때마다 소위 '집토끼/산토끼' 논쟁이 일어나곤 한다.[78] 정치인들이 유권자의 지지성향을 속된 말로 표현하는 방식인데, 집토끼란 자신이 속한 정당을 지지하는 유권자를 의미하는 반면, 다른 정당을 지지하거나 부동층인 유권자들을 함께 산토끼라고 일컫는다. 이 논의를 본 연구에 적용해볼 여지가 있다고 생각

78) 민동용 (2015). "진보? 중도?… 상식!". 동아일보. (검색일: 2015. 9. 5)

한다. 정치적 기반이 동일한 후보자들끼리 1위-2위 다툼을 한 지역에서 당선된 기초단체장은 전체 유권자 집단에 '집토끼'의 비중이 매우 높다는 사실을 잘 알고 있을 것이다. 이 경우 격차가 커졌다는 것은 해당 기초자치단체에서 부동층으로 바뀌어버리거나 중위투표자이론에 의할 때 기권할 지도 모르는 '집토끼' 집단이 줄어들고 동시에 이들이 자신에 대한 지지를 확실하게 표명한 것으로 해석이 가능해진다. 이 지역에서는 양당 구조에서 언제나 상대 정당만을 지지하는 고정적인 유권자 집단이 상대적으로 적고, 원래부터 부동층인 집단도 적은 편이기 때문이다. 즉, 격차 증대 시 재정보전금이 늘어나는 현상은 '집토끼' 집단을 확실히 끌어오기 위하여 지원을 늘리는 것으로 설명될 수 있다. 자신이 아닌 동일 소속 정당의 다른 후보를 지지하는 (광의의) '집토끼' 확보가 중요한 것이다.

3) 유효후보자 수에 따른 협상력이 재정보전금에 미치는 영향

유효후보자 수로 선거 경쟁을 분석한 결과, 기초단체장 선거의 유효후보자 수만으로는 재정보전금에 미치는 유의미한 영향력이 발견되지 않다가, 광역단체장 선거의 유효후보자 수까지 고려할 때 유의미한 결과가 도출되었다. 광역단체장 선거의 유효후보자 수가 유의미하게 재정보전금에 영향을 미치는 것으로 드러났고, 특히 열 [3] 및 열 [6]과 같이 실질적인 선거 경쟁이 있는 곳(광역단체장 선거의 득표율 격차가 20%p 미만)만을 대상으로 분석하면 유효후보자 수의 의미가 더 커지는 현상이 나타났다. 즉, 광역단체장 선거에서는 가설 3-4-1 및 가설 3-4-2가 모두 지지되었다. 그러나 기초단체장 선

거에서는 가설 3-4-1이 지지되지 않았다. 결국 유효후보자 수로 선거 경쟁 및 교부 과정의 협상력을 판단해본다면 광역단체장의 영향력만이 나타났고, 상호작용은 나타나지 않은 것으로 보인다.

별도의 가설을 세우지는 않았으나 유효후보자 수에 비추어봤을 때 중위투표자이론의 적용 가능성도 검토해볼 수 있다. Fisher (2007)의 논의에 비추어 보면, 영호남지역은 실질적으로 단일의 정당이 지배하고 있고 유효한 정치적 경쟁이 낮다고 할 수 있기 때문에, 일단 중위투표자이론의 적용가능성이 있다고 할 수 있다.

그러나 영호남지역의 광역단체장 선거 유효후보자 수의 평균이 3.42(중위수 4)라는 점을 위시하여 중위투표자이론의 여러 가정에 비추어 보면 영호남지역에 동 이론을 적용하는 것은 쉽지 않아 보인다. 특히 진보 성향의 유권자를 좌측에 보수 성향의 유권자를 우측에 각각 놓고 분포를 그려 보면 영호남지역의 경우 왼쪽 꼬리가 긴(left-skewed) 개형이 나타나는데, 이 경우 중위투표자의 위치 역시 이론 본래의 설정에서보다 우측으로 치우치게 된다. 그런데 영호남지역 광역자치단체장의 경우 약 67%의 득표율의 지지를 받은 것으로 나타났는바, 이들은 중위투표자가 선호하는 쪽으로 이동할 유인이 전혀 없다. 또한 중위투표자이론에 대한 대안적인 가설인 '핵심 지지기반'이 영호남지역에서 나타나는 현상에 대한 설명인 '열렬한 지지자' 가설과 직결된다는 점도 이를 반증한다.

<표 4-15> 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 유효후보자 수

종속변수:	비율의 변화율(%)			비율의 변화분(%p)		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
유효후보자 수(기초)	0.1061 (0.888)	-1.2084 (0.793)	-2.1611 (2.490)	0.0027 (0.014)	-0.0051 (0.013)	0.0287 (0.028)
유효후보자 수(광역)		43.1875*** (6.214)	57.6689*** (6.460)		0.4868*** (0.047)	0.5901*** (0.049)
인구	-7.5891* (3.914)	-10.3895*** (3.546)	-8.0106 (9.289)	-0.0806* (0.047)	-0.0757* (0.045)	0.0252 (0.097)
징수실적	1.308 (1.967)	5.6314*** (1.772)	0.5704 (4.315)	0.0147 (0.038)	0.0457 (0.040)	-0.1084* (0.061)
역재정력 (dummy)	-24.0298 (14.753)	-31.5222** (13.737)	-17.8111 (20.934)	0.2471 (0.362)	0.3112 (0.425)	-0.2788 (0.363)
재정력 지수	0.1148 (0.097)	0.0099 (0.089)	0.2425 (0.201)	0.0034* (0.002)	0.0026 (0.002)	0.0052* (0.003)
20만 미만	3.0061 (3.918)	4.2077 (3.540)	2.722 (9.610)	0.0816 (0.063)	0.0585 (0.062)	0.0402 (0.127)
관측치 수	876	876	478	876	876	478

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

반면 非영호남지역에서는 부동층 확보에 사활을 거는 현실의 선거를 놓고 보더라도 부동층이 핵심적인 유권자 계층이라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 이들의 표를 살 수 있는(buy, purchase) 일정

격차까지만 확보하면 필요한 부동층을 충분히 끌어왔다는 판단 하에 그 이후의 격차 증가에 대해서는 대응을 반대로 하는 것으로 판단된다. 이는 치열한(marginal) 지역에서는 순득표(net vote)로부터 별 이득을 얻지 못할 것이라고 본 Larcinese et al. (2013: 849-850)의 연구 결과를 지지하는 것이다. 즉, '부동층 가설'이 적용될 수 있는 것이다.

덧붙이자면 非영호남지역은 유효후보자 수 평균이 2.48명(중위수 2명)이라는 점, 유권자들의 분포가 영호남지역보다는 정규분포에 더 가깝다는 점 등을 고려한다면, 중위투표자이론은 오히려 非영호남지역에서 설명력을 가질 수 있다고 본다.

<표 4-16> 분배 정치와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)	비율의 변화분(%p)
	[1]	[2]
모두 재선 以上	151.9973*** (18.851)	0.9482*** (0.197)
기초만 재선 以上	1.7372 (3.656)	0.0295 (0.053)
광역만 재선 以上	154.7867*** (18.671)	0.9473*** (0.193)
모두 여당	17.3683*** (4.610)	0.3767*** (0.111)
기초만 여당	23.6572*** (5.154)	0.5309*** (0.116)
광역만 여당	0.6395 (3.453)	0.0082 (0.056)
광역단체장의 정당 소속 의원 비율	3.6109 (2.863)	-0.0113 (0.058)
국회의원 총 선수	-1.9293* (1.076)	-0.0072 (0.021)
재선 이상 광역단체장(dummy)	0 .	0 .
총 선수 × 재선 이상(dummy)	2.0869* (1.191)	0.009 (0.024)
경쟁이 모두 강한 경우	-0.4708 (3.598)	0.0096 (0.060)
기초만 경쟁이 강한 경우	4.032 (2.737)	0.0528 (0.043)
광역만 경쟁이 강한 경우	2.8594 (3.479)	-0.066 (0.059)
관측치 수	876	876

주1: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01. 괄호 안은 표준편차

주2: 법령 규정 변수, 광역자치단체, 시・군, 연도 dummy 통제

주3: 재선 이상 광역단체장 변수는 공선성으로 제외되었다.

지금까지 분석한 분배 정치의 다양한 양상을 하나의 회귀식에 포함하여 분석하면 <표 4-16>과 같다. 선수와 정치적 연계의 경우 대체적으로 개별 분석에서와 동일한 결과가 도출되었음을 알 수 있다.

단, 이 경우 평균 VIF(uncentered) 값이 17.5로 높게 나타났다는 점에서 다중공선성(multicollinearity)의 문제가 있음을 주지할 필요가 있다.

4. 분석결과 종합

지금까지 재정보전금 교부 과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 상호작용 및 협상력을 선심성 정치와 선거 경쟁이라는 분배정치로써 검증해보았다. 그 결과를 가설별로 종합해 보면 <표 4-17>와 같다.

<표 4-17> 가설 검증: 종합

가설	내용	검증	비고
선심성 정치: 선수			
가설 1-1	지방자치단체장의 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	△	광역단체장이 재선 이상일 때(협상력)
가설 1-2	기초단체장의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.	○	상호작용 有
가설 1-3	기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	단, 광역단체장만 재선 이상인 경우(가장 많이 교부됨)와 계수값 거의 차이 없음
가설 1-4	기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원의 총 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	교부받는 입장만으로는 설명되지 않음
가설 1-5	지역구 국회의원의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.	○	종속변수가 비율의 변화율일 때. 상호작용 有
선심성 정치: 정치적 연계			
가설 2-1	지방자치단체장이 여당 소속일 때 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	△	광역단체장이 여당 소속일 때(협상력)
가설 2-2	기초단체장의 여야 여부는 광역단체장의 여야 여부에 따라 영향력이 다르게 나타날 것이다.	○	상호작용 有
가설 2-3	기초단체장과 광역단체장이 모두 여당인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	여(광역)-야(기초)인 경우. Horiuchi and Lee (2008)
가설 2-4	지역구 국회의원이 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	교부받는 입장만으로는 설명되지 않음
가설 2-5	광역단체장의 소속 정당과 동일한 정당에 소속된 국회의원의 비율이 높은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이	○	상호작용 有

	다.		
선거 경쟁			
가설 3-1	가설 3-1: 기초단체장 선거 경쟁이 재정보전금에 미치는 영향을 광역단체장 선거 경쟁이 증대시키는 방향으로 조절할 것이다.	○	상호작용 有
가설 3-2-a	선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서, 기초단체장 선거의 당선자는 선거 경쟁이 더 치열했을수록 재정보전금을 더 교부받으려고 할 것이고, 덜 치열했을수록 재정보전금을 교부받으려는 유인이 감소할 것이다.	×	
가설 3-2-b	선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서, 광역단체장 선거의 당선자는 패배한 기초자치단체의 경우 근소한 격차로 패배했을수록 더 많은 재정보전금을 교부할 것이고, 승리한 기초자치단체의 경우 넉넉한 격차로 승리했을수록 더 적은 재정보전금을 교부할 것이다.	○	부동층 가설
가설 3-3-a	기초자치단체장 선거에서 당선자와 2위 모두 동일한 정치적 기반을 가진 후보자들이 출마한 기초자치단체에서, 기초단체장 선거의 당선자는 자신에 대한 지지가 높았을수록 더 많은 재정보전금을 교부받으려고 할 것이다.	○	열렬한 지지자 가설
가설 3-3-b	광역단체장 선거의 당선자는, 기초단체장 선거에서 정당 간의 경쟁이 아닌 후보자 간의 경쟁이 발생한 기초자치단체에서는, 광역단체장 선거 경쟁이 덜 할수록 더 많은 재정보전금을 교부할 것이다.	○	열렬한 지지자 가설
가설 3-4-1	유효후보자의 수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	△	광역단체장 선거(협상력)
가설 3-4-2	선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서는 유효후보자 수가 재정보전금에 미치는 영향이 커질 것이다.	○	광역단체장 선거

제5장 결론

제1절 연구결과 요약

본 연구는 선심성 정치 및 선거 경쟁을 통해 본 지방자치단체장의 분배 정치가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체장의 선수(選數)가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석하였다. 재정보전금을 교부받는 기초단체장의 선수만을 반영했을 때는 유의미한 결과가 도출되지 않았으나 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 선수까지 반영한 분석에 따르면, 광역단체장이 초선이 아닌 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체에 더 많은 재정보전금이 교부되는 것으로 나타났다. 이는 단체장의 협상력을 선수로써 파악할 때 광역단체장에서만 협상력의 영향이 나타났다는 것인데, 다른 조건이 동일할 때 재선 이상인 광역단체장이 있는 기초자치단체에 보다 많은 재정보전금이 교부되었다는 뜻이다. 단, 하나의 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체들은 모두 동일한 광역단체장의 영향에 놓여있으므로, 광역자치단체와 기초자치단체 간에 교부되는 재정보전금이라 할지라도 재정보전금 가용 총액 혹은 재정보전금 활용의 결정요인에 광역단체장의 선수가 영향을 미친다는 의미로 해석된다. 초선인 광역단체장보다는 재선 이상인 광역단체장이 소속 기초자치단체에 재정보전금을 보다 적극적으로 교부할 수 있다는 것이다.

광역단체장의 선수와 기초단체장의 선수를 동시에 고려한 dummy를 활용한 분석 결과 광역단체장이 재선 이상일 때만 재정보전금 비율이 유의미하게 상승한 것으로 나타났다. 기초단체장이 재선 이상인 경우 광역단체장이 재선 이상인지 여부는 재정보전금 교부에 유의미한 차이를 가져왔고, 기초단체장이 초선인 경우에도 역시 광역단체장이 재선 이상인지 여부는 재정보전금 교부에 유의미한 차이를 가져왔다. 그러나 광역단체장이 초선인 경우 기초단체장이 초선인지 재선 이상인지는 재정보전금에 영향을 미치지 못하였고, 광역단체장이 재선 이상인 경우에도 기초단체장의 초선 여부가 큰 차이를 가져오지는 못하는 것으로 나타났다. 결국 광역단체장 및 기초단체장 선수 간의 상호작용이 재정보전금 교부에 영향을 미치나, 협상력의 관점에서 봤을 때 광역단체장의 선수가 유의미한 영향력을 갖는다고 해석해볼 수 있다.

둘째, 재정보전금을 교부받는 입장인 기초단체장의 여당 여부만을 반영한 분석에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았으나 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 여당 여부까지 반영한 분석에 따르면, 기초단체장이 여당인 지역에는 야당인 지역에 비하여 재정보전금이 덜 교부되고, 광역단체장이 여당인 지역에서는 야당인 지역에 비하여 재정보전금이 더 교부되는데, 절대적인 크기는 후자가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 기초단체장이 여당인지 여부의 계수가 광역단체장 변수까지 포함했을 때 비로소 유의미하게 나타났다는 것은 광역단체장과의 상호작용이 있을 수 있음을 보여주는 것이다. 실제로 광역단체장과 기초단체장의 여당 소속 여부를 동시에 고려한 dummy를 활용한 분석에 따르면 광역단체장이 여당이 경우 더 많은 재정보전금이 교부되었는데, 기초단체장이 여당이라고 하여 재정보

전금이 덜 교부되었다는 앞의 분석결과는 광역단체장이 여당일 때만 유효한 것으로 나타났다. 즉, 선수에서와 마찬가지로 재정보전금 교부의 당사자들 간 상호작용이 존재하는 것으로 분석되었다.

단체장의 여야 여부에 대한 분석 결과는 다음과 같이 정리된다. 먼저, 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당인 경우 재정보전금이 가장 적게 증가(가장 크게 감소)했다는 것은, 광역단체장과 기초단체장의 소속 정당이 여당이 아닌 야당 정당으로 같은 경우 선행연구들에서처럼 자원이 더 잘 교부되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 물론 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당이라고 하여 이를 바로 소속 정당이 일치한 경우로만 볼 수는 없으나, 지방교부금을 주는 쪽과 받는 쪽의 소속 정당이 일치하더라도 여야 여부에 따라 그것이 갖는 영향력은 상이할 수 있다는 근거가 된다는 점에서 중요한 발견인 것으로 판단된다.

실제로 광역단체장과 기초단체장의 소속 정당이 동일한지 여부를 dummy로 하여 재정보전금에 미치는 영향을 분석해보면 부호가 유의미하게 (-)값을 보인다. 이는 두 단체장의 소속이 모두 야당일 때 상대적으로 재정보전금을 많이 못 받은 결과가 반영된 것으로 분석된다. 분석의 대상인 기초자치단체를 4가지(광역-기초: 여-여, 야-여, 여-야, 야-야)로 나누었을 때 '야-야'인 지역이 전체의 약 37%로 가장 많다는 점도 이를 뒷받침한다.

다음으로, 재정보전금은 기초자치단체가 징수한 광역시세·도세를 광역자치단체가 취합한 후 이를 다시 기초자치단체에 교부하는 지방교부금으로, 특정 광역자치단체별로만 교부가 결정되기 때문에 대통령의 소속 정당으로 판단되는 여야 여부가 영향을 미칠 여지가 거의 없는 지방교부금이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여야

여부에 따라 교부 양상이 달라진다는 것은, 특별교부세와 같이 명백하게 중앙정부(장관)의 영향력이 미치는 지방교부금뿐만 아니라 지방자치단체의 계층 간 교부되는 교부금인 재정보전금에서도 중앙정부의 행태에 지대한 영향을 미치는 대통령의 (단체장에 대한) 영향력이 발견된다는 근거가 될 수 있을 것으로 보인다.

끝으로, 분석의 대상인 기초자치단체를 4가지(광역-기초: 여-여, 야-여, 여-야, 야-야)로 나누었을 때 광역단체장이 여당이고 기초단체장이 야당인 지역에서 재정보전금이 가장 많이 늘어난 것의 의미에 대해서는 Horiuchi and Lee (2008)의 논지를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 현직 대통령이 상대 후보를 적극 지지한 지역에도 많은 선심성 혜택을 부여한 것처럼, 협상력이 기초단체장에 비하여 우월한 광역단체장은 해당 기초자치단체의 장이 야당 소속이라 하더라도 4년간의 광역시정·도정 운영의 원활함을 위하여 해당 지역에 재정보전금을 적극적으로 교부하는 것으로 판단된다.

셋째, 기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원 수가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석한 결과, 국회의원 수의 계수가 유의미하지 않았다. 이는 지역구 국회의원의 수는 재정보전금을 받아오는 데에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 잠정적 결론으로 이어질 수 있다. 그러나 지역구 국회의원과 광역자치단체 간의 상호작용을 감안했을 때, 광역단체장이 소속된 정당에 소속된 지역구 국회의원의 비율이 높을수록 더 많은 재정보전금이 교부되는 것으로 나타났다. 이에 따르면 해당 기초자치단체의 이익을 대변하는 국회의원의 단순 숫자가 중요하다기보다는, 재정보전금을 교부하는 주체인 광역단체장이 지역구 국회의원과 갖는 정치적 연계(political alignment)의 크기가 재정보전금 교부에 유의미한 영향력을 미친다고 볼 수

있다.

넷째, 재정보전금을 교부받는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 총 선수가 재정보전금에 미치는 영향을 분석한 결과, 유의미한 결과가 도출되지 못하였다. 그러나 광역단체장이 재선 이상인지에 대한 dummy 및 동 dummy와 총 선수 간 교호항(interaction term)을 포함한 분석에서는 교호항 계수가 유의미하게 (+)의 값을 보였다. 이는 광역단체장이 재선 이상인 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 국회의원 총 선수는 더 많은 재정보전금을 교부받는 데에 역할을 한다는 의미가 된다. 그러나 비율의 변화분을 종속변수로 사용한 경우에는 교호항의 계수가 유의미하지 않았음을 유의할 필요가 있다.

다섯째, 기초단체장의 선거 경쟁이 강했던 기초자치단체는 광역단체장의 선거 경쟁이 강했던 경우에만 선거 경쟁의 정도가 재정보전금 교부에 유의미한 (+)의 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 재정보전금을 교부해주는 광역단체장의 영향력까지 고려해야만 비로소 재정보전금을 교부받는 기초단체장의 영향력이 나타났다는 점에서 기초자치단체와 광역자치단체 간 상호작용이 존재한다는 또 하나의 근거가 된다. 아울러 종속변수를 재정보전금 비율의 변화분으로 하면 기초단체장의 선거 경쟁이 강한 기초자치단체에서 재정보전금이 더 많이 교부된 것으로 나타났는데, 광역단체장의 선거 경쟁도 강했을 때 그 효과는 더 커진 것으로 나타났다. 즉, 광역단체장의 선거 경쟁이 기초단체장의 선거 경쟁과 재정보전금 간의 관계를 조절(moderate)하는 것으로 나타났다.

여섯째, 광역단체장 선거 경쟁이 상대적으로 치열했던 지역에서는 득표율 격차와 재정보전금 간 '∩'형 관계가 나타나서 부동층 가

설이 지지되었으나(변곡점에서 경쟁이 가장 치열함), 기초단체장 선거의 경우 득표율 격차를 기준으로 실질적인 경쟁이 이루어졌다고 판단되는 지역 여부로 나눈 분석에서는 유의미한 결과가 도출되지 못하였다. 그러나 당선자와 차점자의 정치적 기반이 동일한 지역에서는 기초단체장 선거 및 광역단체장 선거 모두에서 득표율 격차와 재정보전금 간 (+)의 관계가 나타나서 열렬한 지지자 가설이 지지되었다. 이에 대해서는 후보자 간 경쟁, 공천 경쟁, 현직 프리미엄, 소위 '집토끼' 등으로 해석을 시도하였다.

일곱째, 유효후보자 수로 선거 경쟁을 분석한 결과, 기초단체장 선거의 유효후보자 수만으로는 재정보전금에 미치는 유의미한 영향력이 발견되지 않다가, 광역단체장 선거의 유효후보자 수까지 고려할 때 유의미한 결과가 도출되었다. 광역단체장 선거의 유효후보자 수가 유의미하게 재정보전금에 영향을 미치는 것으로 드러났고, 특히 실질적인 선거 경쟁이 있는 곳만을 대상으로 분석하면 유효후보자 수의 의미가 더 커지는 현상이 나타났다.

제2절 연구의 함의

분배정치는 기존의 연구에서 다양한 내용으로 다루어져 왔다. 본 연구는 국내의 연구들이 주로 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 특별교부세를 국회의원 선거를 통하여 분석한 것과는 다르게, 지방자치단체의 수준에서 지방자치단체의 계층(level) 간 교부되는 재정보전금(現 조정교부금)을 상호작용 및 협상력으로써 분석했다는 것에 차별점이 있다. 본 연구의 분석을 미국의 상황에 적용해 본다면 주지사와 시장을 지방교부금 배분과정에 함께 반영을 한 것인데, 물론 정치인들 간의 로비(lobby)에 주목한 연구들은 있어 왔으나 선심성 정치 및 선거 경쟁이라는 정치적 특성을 가지고 본 연구의 시도를 한 연구는 아직 없는 것으로 판단된다. 지방교부금은 필연적으로 교부자와 수령자가 존재하기 때문에, 본 연구에서와 같이 양측을 같은 기준(예: 정치적 연계)에 따라 분석하는 것은 의의가 있다고 본다. 해당 선거구의 의원 선수나 선거 경쟁으로 지방교부금을 분석한 국외의 연구들은 결국 수령자 측면에만 초점을 두고 있는 것이다.

분석 결과에 따르면 재정보전금을 교부받고자 하는 입장인 기초자치단체(단체장, 국회의원)의 정치적 특성이 교부과정에서 단독으로 영향력을 갖는 경우는 많지 않았다. 재정보전금을 교부받는 쪽의 입장은 주로 법령상 주어진 기준에서만 반영이 될 뿐 본 연구가 주목한 분배정치의 특성이 단독으로는 잘 나타나지는 않은 것이다.[79]

---

79) 이는 단순하게 접근하면 다음과 같은 이유에 따른 현상일 수 있다. 재정보전금은 광역단체장이 재원 확보의 주체이기 때문에 소위 '돈줄'을 쥐고 있는 쪽의 힘이 더 셀 것이라는 점, 지역구에 해당 기초자치단체가 속해있는 국회의원들이나 광역의회 의원들이 실제로 재정보전금을 받아오는 역할을 하고 있기 때문에 기초단체장의 역할은 간접적이거나 덜 할 수 있다는 점, 우리나라에서 광역-기초자치단체 간의 관계가 수직적이라는 점 등이 그것이다.

따라서 재정보전금을 포함한 지방교부금에서 정치적인 영향을 받는 부분을 파악하려면 교부하는 주체의 정치적 특성까지를 고려해야 한다는 주장이 가능하다. 이러한 내용에 따르면 기초단체장이 특별한 필요가 있을 때 재정보전금(특별조정교부금)을 신청할 수 있다고 규정한 조례가 실질적으로는 작동하고 있지 않다는 의미이기 때문에, 재정보전금을 교부받는 입장도 재정보전금 교부과정에 실효적으로 반영이 될 수 있도록 실정법을 개정할 필요가 있다. 조례에 따르면 광역단체장은 기초단체장의 신청 없이도 필요하다고 인정하는 경우 재정보전금을 배분할 수 있는데, 이러한 규정은 배분과정에서의 비대칭성을 야기할 수 있고 실제로 그럴 수 있다는 것이 본 연구의 분석결과로도 실증적으로 설명된 것이다.

결국 재정보전금을 교부받는 입장만으로는 재정보전금 교부과정을 온전하게 설명하기 어렵고,[80] 재정보전금을 교부하는 입장의 분배정치까지 함께 고려해야만 재정보전금의 정치적인 교부과정이 설명된다고 볼 수 있다.[81] 수령자의 입장만 놓고 보면 영향력이 없어

또한 기초단체장은 같은 광역자치단체에 속한 다른 기초단체장들과 고정된 재정보전금 재원을 두고 경쟁을 해야 하는 상황에 처해 있다(일종의 제로섬(zero-sum) 게임). 이러한 상황을 광역단체장은 겪지 않는데, 일종의 관할구역 간 경쟁(jurisdictional competition) (Bardhan, 2002: 202)이라고도 볼 수 있다. 무엇보다 기초자치단체장은 재정보전금을 교부받는 과정에서 본 연구의 이론적 배경인 '분배정치(distributive politics)'보다는 단순히 다른 기초자치단체를 의식하는 행태가 더 크게 영향을 미칠 수도 있다고 본다.

80) 이러한 점에서는 특별교부세의 정치성을 다룬 기존의 연구들이 수령자만으로 교부과정의 정치성을 설명한 것과도 구별되는 부분이 있다.

81) 참고로 OLS 분석에 따를 때 법령상 주어진 기준 및 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy만으로 재정보전금 비율의 변화율을 설명하는 경우 조정된 R^2값은 0.2663이었고, 분배정치 변수를 모두 포함하는 경우 조정된 R^2값은 0.3075로 나타났다. 본문에서는 활용하지 않았던 재정보전금 비율을 종속변수로 사용하는 경우 전자의 조정된 R^2값은 0.7696이었고, 후자의 조정된 R^2값은 0.7922로 나타났다. 조정된 R^2값은 추가적인 설명변수(독립변수)가 적합할 때만 상승하므로, 재정보전금 배분에 분배정치가 영향을 미친다는 것은 이러한 결과를 통해서

보이나, 교부자와의 상호작용까지를 고려하면 수령자의 정치적 특성도 교부 과정에 영향을 미치는 것이다.[82]

사실 광역단체장이 관할 기초자치단체에 재정보전금을 교부해주는 것은 선심성 예산에 해당할 가능성이 높고 (박종명, 2010; 정재호・김상헌, 2014: 184) 수평적 재정형평화를 위해 존재하는 재정보전금이 선심성 정치로 결정되는 것은 부정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 기초자치단체 입장에서 재정보전금을 더 받으려고 하는 것은 단체장의 의무일 수가 있고, 반드시 선심성 예산으로만 접근할 이유는 없다. 따라서 최근 개정된 지방재정법 및 동법 시행령과 같이 인구・징수실적・재정력지수의 영향력을 재정보전금의 취지(수평적 재정형평화)에 맞게 조정하는 것도 중요하나, 동시에 정치적으로 결정될 수 있는 부분(現 특별조정교부금)을 규정하는 조례도 위에서 논의한 내용을 반영하여 개정될 필요가 있다고 보인다.

또한 기존의 연구들이 선거 경쟁에 대하여 부동층 가설이나 열렬한 지지자 가설을 지지하는 상반된 결과를 내놓았거나 결론이 불확실하다고 보고 있는 것에 반하여, 본 연구는 동일한 선거라 하더라도 선거 경쟁의 양상 자체에 따라 선거 경쟁이 갖는 영향력이 달라질 수 있는 근거를 제시했다는 점에 의의가 있다. 예컨대, 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역과 사실상 선거 경쟁이 없는 지역 간에는 득표율 격차로 대표되는 선거 경합도가 분배 정치의 관점에서

도 그 근거를 찾아볼 수 있다.

82) 기존의 연구들은 수령자 역할만으로 지방교부금(특별교부세) 교부과정이 설명된다고 보았는데, 본 연구와 다른 결론이 도출된 이유 중의 하나는 국회의원과 지방자치단체장의 영향력 차이 때문일 수 있다. 즉, 국회의원이 상대적으로 big-sized player라고 했을 때 지방자치단체장은 그에 비하면 medium-sized player일 수 있고 이로 인하여 교부과정의 영향력이 다르게 나타난 것일 수 있다.

정치인에게 각각 다른 의미가 될 수 있다는 것을 본 연구에서 일정 부분 보였다고 본다. 아울러 정당 간의 경쟁이 아닌, 동일한 정파에 해당하는 후보자들끼리의 경쟁만을 별도로 파악한 것 역시 기존의 연구들과 구별되는 점이라고 본다.

본 연구에서 분석한 단체장 및 국회의원의 분배정치는, 법령 등 주어진 공식에 따라 결정되는 재정보전금의 교부율이 낮은 상황에서도 적용이 될 수 있을 것이다. 2010년 대전광역시의 5개 자치구는 재원 부족액이 884억 원에 달했는데, 대전시가 이 중 200억 원(재정보전금은 155억 원)만을 지원하기로 하자, 자치구들의 불만이 나온 적이 있었다.[83] 이러한 상황에서는 정치적으로 결정되는 부분은 물론이거니와, 법령에 따라 의무적으로 배분이 되어야 하는 부분 중 미교부액이 발생했을 때 이에 대한 기준으로서 정치적 특성이 작동할 수 있는 가능성이 있다고 판단된다.

83) 임정재 (2010). “대전 자치구, 긴급재정보전금 축소 반발”. 세계일보. (검색일: 2015. 8. 21)

제3절 한계 및 향후 진행방향

분배정치는 정치인의 자기 이익 극대화에 따른 자원 배분에 주목하고 있다. 본 연구에서는 특히 재선에의 동기가 중요하다는 판단하에 다음 선거(2014년 지방선거)에 출마한 현직 단체장의 경우 더 많은 재정보전금을 교부하고 교부받으려고 했는지를 분석했으나, 다음 선거에 출마했다고 하여 재정보전금으로 대표되는 예산을 추가적으로 확보한 것은 아니었다. 물론 이 결과만으로 재선 동기가 작동하지 않는다고 보기는 어려우나, 선거 경쟁에 따른 재정보전금 배분도 결국 재선을 위한 것이라고 보는 본 연구의 주장이 보다 설득력이 있으려면 단체장들의 재선 동기가 자원 배분에 미치는 영향을 다른 방식으로 측정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 다음 선거에 출마하지 못했어도 재임 기간 동안 다음 선거에 다시 출마하기 위한 노력은 했을 수 있고 본 연구는 이러한 부분은 분석에 반영하지 못한 점이 있다.

분배정치의 내용을 정치적 경기 순환(PBC)의 관점에서 볼 때 선거주기(election cycle)에 따른 재정보전금 배분 양상도 중요할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 지방단체장의 임기와 회계연도가 일치하지 않는 문제로 인하여 이에 대한 검증을 못하였다. 재량적인 재정보전금도 PBC에서 일반적으로 논의되는 것처럼 선거가 가까워질수록 더 적극적으로 배분되고, 선거 직후에는 덜 배분되는지를 파악해볼 필요가 있다.

또한 기초단체장 입장에서는 재정보전금 확보에 따른 실익이 있는 것이 분명하나 광역단체장은 그렇지 않을 수도 있다는 점을 고

려할 필요가 있어 보인다. 이를 보다 면밀하게 파악하기 위해서는 단체장에 대한 인터뷰나 추가적인 문헌연구가 있어야 할 것이다. 아울러 광역단체장 인터뷰에서는 실제로 득표율 격차가 재량적인 재정보전금 교부과정에 영향을 미치는 경로가 있을 수 있는지를 파악해야 할 것이다. 최근 정보공개가 활발해지면서 광역단체장들 입장에서는 자신의 정치적 이로움을 위해 재정보전금을 임의로 교부하기가 어려워진 부분이 있기 때문이다.

재정보전금 교부 기준인 특별한 재정수입의 감소나 특별한 재정수요를 계량적으로 측정하지 못한 것도 한계이다. 이를 계량적으로 측정하여 통제했다면 본 연구가 주목한 분배정치의 변수들이 갖는 설명력이 보다 강조될 수 있었을 것으로 본다. 또한 우리나라의 국회의원선거가 지방선거 사이에 열린다는 점을 감안하여, 국회의원선거의 영향력을 도구변수 등의 관점에서도 반영해볼 필요가 있다.

향후 연구에서는 분배정치가 재정보전금의 목적인 수평적 재정형평화에 어떠한 영향을 미치는지가 분석되어야 할 것이다. 서두에서 언급한 것처럼 재정보전금의 기능이 형평성에 있다는 점에서 본 연구는 재정보전금의 결정과정을 분배정치로 분석했는데, 분배정치로 대표되는 정치성이 수평적 재정형평화에 영향을 미치는지, 미친다면 이를 규범적으로 어떻게 판단해야 하는지(예: 정치적 경쟁이나 정치인들 간의 협상이 갖는 순기능에 주목하여 재정보전금이 정치적 특성에 따라 배분되는 것은 바람직하다, 형평성이 담보되어야 하는 재정보전금에 정치성이 개입되어서는 안 된다)에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

국내 문헌

강신택 (2000). 『재무행정론: 예산과정을 중심으로(전정판)』. 서울: 박영사.

강주현 (2007). 선거 경합도와 정당 파워가 정부정책에 미치는 영향에 대한 연구: 미국 보육정책 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 41(3): 99-120.

고경훈・박용진 (2011). 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(3): 929-951.

권경환 (2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 「지방정부연구」, 9(3): 291-308.

김병섭 (2008). 『편견과 오류 줄이기』. 법문사.

김상은・엄기홍 (2013). 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향 - 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석. 「현대정치연구」, 6(2): 69-93.

김상헌・배병돌 (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 36(1): 159-172.

김석태 (2001). 특별교부세의 정체성. 「한국행정논집」, 13(2): 285-303.

김성철・박기묵 (2004). 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 「한국행정논집」, 16(2):

265-286.

김종희 (2003). 조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 255-271.

김종희・김혜정 (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 327-345.

김태완 (2012). 19대 총선 집합자료를 이용한 당선 가능성 예측과 투표율의 상관관계 분석. 「21세기 정치학회보」, 22(3): 153-181.

류재성 (2009). 지역구 선거경쟁과 국회의원 선거 투표율: 제14~18대 총선. 「대한정치학회보」, 17(1): 235-261.

민인식・최필선 (2010). 『STATA 패널데이터 분석』. 서울: 한국STATA학회

박윤희 (2015). 국회의원의 현직효과가 재당선에 미치는 효과 분석 : 제18대 국회의원 입법활동을 중심으로. 「의정논총」, 10(1): 37-64.

박윤희・장석준 (2015). 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구: 17대~18대 국회를 중심으로. 「선거연구」, 6: 147-168.

박재영 (2016). 『지방재정개편안에 대한 토론: 조정교부금 개편 관련』. 제838회 정책&지식 포럼. 서울대학교 정책지식허브연구센터.

배인명 (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 「정부학연구」, 9(2): 183-212.

소진광・권영주・오재일・최호택・채원호 (2008). 『한국 지방자치

의 이해』. 서울: 박영사.

신태곤 (2007). 부산시 조정교부금제도의 기준재정수요산정의 문제점과 개선방향. 「지방정부연구」, 11(3): 181-200.

유승원・조필규 (2015). 지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 1-21.

윤광재・김윤수 (2009). 특별・광역시 재원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 121-145.

윤성호・주만수 (2010). 투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석. 「경제학연구」, 58(2): 221-254.

윤영진 (2008). 『새재무행정학(제4판)』. 서울: 대영문화사.

윤종빈・김윤실・정회옥 (2015). 현직의원의 득표율 증감 분석. 「사회과학연구」, 26(1): 23-47.

윤주철 (2012). 『정부 조직개편에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 한국의 중앙행정조직 실증분석(1948-2010)』. 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사학위논문.

이갑윤・이현우 (2000). 국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력. 「한국정치학회보」, 34(2): 149-170.

이동옥 (2016). 『지방재정의 현황과 전망』. 제851회 정책&지식 포럼. 서울대학교 정책지식허브연구센터.

이상수 (2014). 『특별교부세 배분에 미치는 영향요인 분석』. 성균관대학교 국정관리대학원 행정학과 석사학위논문.

이상일・최근호・엄태호 (2014). 구유통 정치(Pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을

중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.
이승모・유재원 (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.
이승모・유재원 (2007). 재정보전금의 수평적 재정형평화 제고방안. 「정책분석평가학회보」, 17(1): 61-83.
이승종 (2014). 『지방자치론-정치와 정책-(제3판)』. 서울: 박영사.
이승종・윤두섭 (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 5-24.
이원희 (2003). Analysis of Pork Barrel in the Korean Legislature. 「한국행정논집」, 15(1): 225-240.
이준구 (2006). 『재정학(제3판)』. 서울: 다산출판사.
이창원 (2000). 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 34(2): 139-160.
이철수 (공저) (2009). 『사회복지학사전』. 비상.
이청수 (2010). 『지방예산론』. 서울: 브렌즈.
이현우 (2010). 특집: 시,군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안 -재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로-. 「지방재정과 지방세」, 36: 20-39.
전지성・이용환・정재진 (2014). 재정보전금 제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석: 경기도 변화에 따른 전국 변화 효과 분석. 「한국지방재정논집」, 19(3): 61-88.
정재호・김상헌 (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(3): 175-201.

정재호・이성우 (2016). 지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전 경비에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 28(3): 41-66.

조기선 (2005). 대도시와 자치구간 특별교부금제도 개선방안에 관한 연구-광주광역시를 중심으로-. 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 77-97.

조기선・김대성 (2014). 일반재정보전금 제도 개선안의 문제점과 개선방안. 「한국거버넌스학회보」, 21(1): 303-324.

주만수 (2012). 특별・광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가. 「서울도시연구」, 13(2): 17-43.

주만수 (2013). 조정교부금 배분방식에 따른 재정형평화 효과 비교 분석. 「재정학연구」, 6(1): 177-207.

지병문・김용철 (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 「한국동북아논총」, 26: 265-286.

최병호 (2014). 재정보전금제도의 개편과 자치단체 간 재원배분에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 169-192.

최병호・정종필 (2013). 재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의. 「한국지방재정논집」, 18(2): 27-56.

최연태・김상헌 (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 42(2): 283-304.

최연태・이재완 (2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 189-218.

한상철 (2001). 『시민행정론: 시민활동의 전개와 행정』. 법문사.

한정훈・강현구 (2009). 유권자의 합리적 선택과 정치엘리트의 전략

적 행위가 투표율 변화에 미치는 영향: 제18대 국회의원 선거 사례분석. 「한국정치연구」, 18(1): 51-82.

허석재・권혁용 (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치. 「한국정치학회보」, 43(2): 113-130.

황아란 (2008). 선거환경 변화가 당선경쟁과 투표율에 미친 영향: 제18대 총선에서 영남의 경우. 「한국정당학회보」, 7(2): 83-109.

황아란 (2011). 광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 283-299.

황아란 (2014). 현직 기초단체장의 재출마 결정요인 분석: 2010년 지방선거를 중심으로. 「한국정치연구」, 23(3): 29-53.

국외 문헌

Ahmad, E., & Craig, J. (1997). Intergovernmental Transfers. in Ter-Minassian, T. (ed.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF.

Aidt, T. S., Veiga, F. J. & Veiga, L. G. (2011). Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model. *Public Choice*, 148(1): 21-44.

Anderson, G. M., & Tollison, R. D. (1991). Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933-1939. *JL & Econ.*, 34: 161.

Ansolabehere, S., & Snyder, J. M. (2006). Party Control of State

Government and the Distribution of Public Expenditures. *The Scandinavian Journal of Economics*, 108(4): 547-569.

Anton, T. J., Cawley, J. P., & Kramer, K. L. (1980). *Moving Money: An Empirical Analysis of Federal Expenditure Patterns*. Cambridge: Oelgschalger, Grinn, and Hain.

Aronson, J. R. & Schwartz, E. (2004). *Management policies in local government finance*. Published for the ICMA Training Institute by the International City Management Association.

Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1): 103-119.

Ashworth, J., Geys, B., Heyndels, B., & Wille, F. (2006). *Political Competition and Local Government Performance: Evidence from Flemish Municipalities*. Paper presented at the annual meeting of the European public choice society, Turku.

Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.

Barrilleaux, C., Holbrook, T., & Langer, L. (2002). Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy. *American Journal of Political Science*, 415-427.

Barzel, Y., & Silberberg, E. (1973). Is the Act of Voting Rational? *Public Choice*, 16(1): 51-58.

Berch, N. (1993). Another Look at Closeness and Turnout: The Case of the 1979 and 1980 Canadian National Elections. *Political Research Quarterly*, 421-432.

Berry, C. R., Burden, B. C., & Howell, W. G. (2010). The President and the Distribution of Federal Spending. *American Political Science Review*, 104(4): 783-799.

Besley, T., Persson, T., & Sturm, D. M. (2010). Political Competition, Policy and Growth: Theory and Evidence from the US. *The Review of Economic Studies*, 77(4): 1329-1352.

Boadway, R. W., & Shaw, A. (eds.) (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices*. The World Bank.

Boex, J., & Martinez-Vazquez, J. (2005). The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience. *Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series*, No. 06-52: 1-21.

Borck, R., & Owings, S. (2003). The Political Economy of Intergovernmental Grants. *Regional Science and Urban Economics*, 33(2): 139-156.

Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in US Local Government. *Public Administration Review*, 474-484.

Brollo, F., & Nannicini, T. (2012). Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(04): 742-761.

Burden, B. C. (2007). Ballot Regulations and Multiparty Politics in

the States. *PS: Political Science & Politics*, 40(4): 669-673.

Calvo, E., & Murillo, M. V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4): 742-757.

Colantoni, C. S., Levesque, T. J., & Ordeshook, P. C. (1975). Campaign Resource Allocations under the Electoral College. *American Political Science Review*, 69(01): 141-154.

Couch, J. F., & Shughart, W. F. (1998). *The Political Economy of the New Deal*. Edward Elgar Pub.

Cox, G. W. (1988). Closeness and Turnout: A Methodological Note. *The Journal of Politics*, 50(03): 768-775.

Cox, G. W. (1999). Electoral Rules and Electoral Competition. *Annual Review of Political Science*, 2: 145-161.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 48(2): 370-389.

Cox, G. W., & Munger, M. C. (1989). Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 US House Elections. *American Political Science Review*, 83(01): 217-231.

Craig, S. G., & Inman, R. P. (1982). Federal Aid and Public Education: An Empirical Look at the New Fiscal Federalism. *The Review of Economics and Statistics*, 541-552.

Crampton, E. (2004). *Distributive Politics in a Strong Party System: Evidence from Canadian Job Grant Programs*. Paper presented at the The Public Choice Society Annual

Meeting.

Dahlberg, M., & Johansson, E. (2002). On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments. *American Political Science Review*, 96(01): 27-40.

Diaz-Cayeros, A. (2008). Electoral Risk and Redistributive Politics in Mexico and the United States. *Studies in Comparative International Development*, 43(2): 129-150.

Diesing, J. (1962). *Reason in Society*. Urbana.

Dixit, A., & Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58: 1132-1155.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. NY: Harper & Row.

Endersby, J. W., Galatas, S. E., & Rackaway, C. B. (2002). Closeness Counts in Canada: Voter Participation in the 1993 and 1997 Federal Elections. *The Journal of Politics*, 64(02): 610-631.

Ferejohn, J. A. (1974). *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford University Press.

Ferejohn, J. A. (1986). *Incumbent Performance and Electoral Control*. Public Choice, 50(1): 5-25.

Fisher, R. C. (2007). *State & Local Public Finance(3rd edition)*. Thomson South-Western.

Fisher, R. C., & Papke, L. E. (2000). Local Government Responses to Education Grants. *National Tax Journal*,

153-168.

Fleck, R. K. (1999). Electoral Incentives, Public Policy, and the New Deal Realignment. *Southern Economic Journal*, 377-404.

Fleck, R. K. (2001). Inter-Party Competition, Intra-Party Competition, and Distributive Policy: A Model and Test Using New Deal Data. *Public Choice*, 108(1-2): 77-100.

Gray, V. (1976). Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analyses. *American Journal of Political Science*, 235-256.

Grossman, P. J. (1994). A Political Theory of Intergovernmental Grants. *Public Choice*, 78(3-4): 295-303.

Gruber, J. (2005). *Public Finance and Public Policy*. NY: Worth Publishers.

Hayes, M. T. (1981). *Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets*. New Brunswick: NJ: Rutgers University Press.

Hillman, A. L. (2003). *Public Finance and Publci Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Holbrook, T. M., & Van Dunk, E. (1993). Electoral Competition in the American States. *American Political Science Review*, 87(04): 955-962.

Holcombe, R. G. (1989). A Note on Seniority and Political Competition. *Public Choice*, 61(3): 285-288.

Holcombe, R. G., & Zardkoohi, A. (1981). The Determinants of

Federal Grants. *Southern Economic Journal*, 48(2): 393-399.

Horiuchi, Y., & Lee, S. (2008). The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea. *Comparative Political Studies*, 41(6): 861-882.

Husted, T. A., & Kenny, L. W. (1997). The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 54-82.

Inman, R. P. (1978). Testing Political Economy's 'as if' Proposition: Is the Median Income Voter Really Decisive? *Public Choice*, 33(4): 45-65.

Inman, R. P. (1979). The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review. *Current issues in urban economics*, 270-321.

Inman, R. P. (1987). *Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order*. National Bureau of Economic Research.

Khemani, S. (2003). Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India. *Policy Research Working Paper 3016*. The World Bank Development Research Group.

Khemani, S. (2004). Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States. *Journal of Development Economics*, 73(1): 125-154.

Kirchgässner, G., & Schimmelpfennig, J. (1992). Closeness Counts if It Matters for Electoral Victory: Some Empirical Results for the United Kingdom and the Federal Republic of

Germany. *Public Choice*, 73(3): 283-299.

Kramer, G. H. (1966). A Decision-Theoretic Analysis of a Problem in Political Campaigning. *Mathematical Applications in Political Science*, 11: 137-160.

Kwon, H. Y. (2005). Targeting Public Spending in a New Democracy: Evidence from South Korea. *British Journal of Political Science*, 35(2): 321-341.

Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2006). Allocating the US Federal Budget to the States: The Impact of the President. *The Journal of Politics*, 68(2): 447-456.

Larcinese, V., Snyder, J. M., & Testa, C. (2013). Testing Models of Distributive Politics Using Exit Polls to Measure Voters' Preferences and Partisanship. *British Journal of Political Science*, 43(04): 845-875.

LeLoup, L. T. (1988). From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice. in Rubin, I. S. (eds.). *New Directions in Budget Theory*. State University of New York.

LeVeaux, C., & Garand, J. C. (2003). Race Based Redistricting, Core Constituencies, and Legislative Responsiveness to Constituency Change. *Social Science Quarterly*, 84(1): 32-51.

Levitt, S. D., & Poterba, J. M. (1999). Congressional Distributive Politics and State Economic Performance. *Public Choice*, 99(1): 185-216.

Levitt, S. D., & Snyder Jr, J. M. (1995). Political Parties and the Distribution of Federal Outlays. *American Journal of*

Political Science, 958-980.

Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1987). Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52(3): 273-297.

Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Free Pr.

Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.

Malhotra, N. (2008). The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine. *State Politics & Policy Quarterly*, 8(3): 263-281.

Matsusaka, J. G. (1993). Election Closeness and Voter Turnout: Evidence from California Ballot Propositions. *Public Choice*, 76(4): 313-334.

Mikesell, J. L. (2003). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Publci Sector(Sixth edition)*. CA: Wadsworth/Thomson.

Milligan, K., & Smart, M. (2005). *Regional Grants as Pork Barrel Politics*.

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of Public Finance; A Study in Public Economy*.

Nagler, J., & Leighley, J. (1992). Presidential Campaign Expenditures: Evidence on Allocations and Effects. *Public Choice*, 73(3): 319-333.

Nalbandian, J. (2004). Politics and Administration in

Council-Manager Government: Differences between Newly Elected and Senior Council Members. *Public Administration Review*, 64(2): 200-208.

Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 169-190.

Ohls, J. C., & Wales, T. J. (1972). Supply and Demand for State and Local Services. *The Review of Economics and Statistics*, 424-430.

Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I. *Administrative Science Quarterly*, 63-85.

Patterson, S. C., & Caldeira, G. A. (1983). Getting Out the Vote: Participation in Gubernatorial Elections. *American Political Science Review*, 77(03): 675-689.

Persson, T., & Tabellini, G. (2004). Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes. *American Economic Review*, 25-45.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1974). Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget. *Administrative Science Quarterly*, 135-151.

Porto, A., & Sanguinetti, P. (2001). Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina. *Economics & Politics*, 13(3): 237-256.

Rich, M. J. (1989). Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants. *American Political Science Review*, 83(1): 193-213.

Roberts, B. E. (1990). A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits. *American Journal of Political Science*, 34(1): 31-58.

Rogers, D. L., & Rogers, J. H. (2000). Political Competition and State Government Size: Do Tighter Elections Produce Looser Budgets? *Public Choice*, 105(1-2): 1-21.

Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. *Public Choice*, 33(4): 27-43.

Rosen, H. (2005). *Public Finance(Seventh edition)*. NY: McGraw-Hill.

Rosenberg, J. (1992). Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government. *Public Choice*, 73: 71-81.

Rundquist, B., Lee, J.-H., & Rhee, J. (1996). The Distributive Politics of Cold War Defense Spending: Some State Level Evidence. *Legislative Studies Quarterly*, 21(2): 265-281.

Sørensen, R. J. (1995). The Demand for Local Government Goods. *European Journal of Political Research*, 27(1): 119-141.

Salisbury, R. H. (1968). The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. *Political Science and Public Policy*, 151-175.

Salisbury, R. H. (1969). An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, 1-32.

Selten, R. (1979). Anwendungen der Spieltheorie auf die politische Wissenschaft Ökonomische Theorie der Politik (pp. 262-283):

Springer.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1981). Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science*, 96-111.

Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why? *Journal of Public Economics*, 90(8): 1367-1389.

Snyder, J. M. (1989). Election Goals and the Allocation of Campaign Resources. *Econometrica*, 637-660.

Solé-Ollé, A. (2006). The Effects of Party Competition on Budget Outcomes: Empirical Evidence from Local Governments in Spain. *Public Choice*, 126(1-2): 145-176.

Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2008). The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers. Differences-in-Differences Estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92(12): 2302-2319.

Solon, J. O. C., Fabella, R. V., & Capuno, J. J. (2009). Is Local Development Good Politics? Local Development Expenditures and the Re-Election of Governors in the Philippines in the 1990s. *Asian Journal of Political Science*, 17(3): 265-284.

Sørensen, R. L. (1995). The Demand for Local Government Goods: The Impact of Parties, Committees, and Public Sector Politicians. *European Journal of Political Research*, 27(1): 119-141.

Stein, R. M. (1981). The Allocation of Federal Aid Monies: The

Synthesis of Demand-Side and Supply-Side Explanations. *American Political Science Review*, 75(02): 334-343.

Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.

Stone, C. N., & Sanders, H. T. (1987). Reexamining a Classic Case of Development Politics: New Haven, Connecticut. in Stone, C. N., & Sanders, H. T. (eds.). *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas.

Stratmann, T. (2005). Ballot Access Restrictions and Candidate Entry in Elections, *European Journal of Political Economy*, 21(1): 59-71.

Strömberg, D. (2004). Radio's Impact on Public Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 189-221.

Strömberg, D. (2008). How the Electoral College Influences Campaigns and Policy: The Probability of Being Florida. *The American Economic Review*, 98(3): 769-807.

Stratmann, T. (2000). Congressional Voting over Legislative Careers: Shifting Positions and Changing Constraints. *American Political Science Review*, 94(03): 665-676.

Stratmann, T., & Baur, M. (2002). Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems. *American Journal of Political Science*, 506-514.

Treisman, D. (1996), The Politics of Intergovernmental Transfers

in Post-Soviet Russia. *British Journal of Political Science*, 26(3): 299-335.

Wallis, J. J. (1987). Employment, Politics, and Economic Recovery during the Great Depression. *The Review of Economics and Statistics*, 516-520.

Ward, H., & John, P. (1999). Targeting Benefits for Electoral Gain: Constituency Marginality and the Distribution of Grants to English Local Authorities. *Political Studies*, 47(1): 32-52.

Washington, E. (2006). *Female Socialization: How Daughters Affect Their Legislator Fathers' Voting on Women's Issues*. National Bureau of Economic Research.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *The Journal of Political Economy*, 642-664.

Wildavsky, A. B. (1964). *Politics of the Budgetary Process*.

Worthington, A. C., & Dollery, B. E. (1998). The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia. *Public Choice*, 94(3-4): 299-315.

Wright, G. (1974). The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 30-38.

기타

김동수 (2016). “윤화섭 도의원, ‘경기도로부터 시책추진보전금 7천만원 확보’”. 경기일보.
(http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1105195)
나호용 (2012). “무소속 김문오 달성군수, 새누리당 입당”. 뉴시스.
(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004815876)
동아영어사전
(http://endic.naver.com/enkrEntry.nhn?sLn=kr&entryId=618982b3e4a84111a63de3df7770544e)
민동용 (2015). “진보? 중도?… 상식!”. 동아일보.
(http://news.donga.com/3/all/20150902/73380292/1)
박상욱 (2014). “경기도-용인시, 시책추진보전금 남용 ‘심각’”. Y사이트저널.
(http://blog.daum.net/ysidej/1470)
박성원 (2010). ““새정치연합은 사회민주주의 근처도 못가는 보수정당””. 동아일보.
(http://news.donga.com/3/all/20150803/72835967/1)
박종명 (2010). “道, 시책추진 보전금 ‘배분의혹・증폭’”. 경기경제신문.
(http://blog.daum.net/pjm6047/3)
시사상식사전 (2015)

(http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2569944&cid=43667&categoryId=43667)
임정재 (2010). “대전 자치구, 긴급재정보전금 축소 반발 ”. 세계일보.
(http://www.segye.com/content/html/2010/11/23/20101123004030.html)
조준영 (2015). “윤홍창 충북도의원 “李 지사 시책추진보전금 남용 심각””. 충청투데이.
(http://www.cctoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=888255)
중앙선거관리위원회
(http://www.nec.go.kr/)
최신형 (2015). “박근혜 대통령 수도권 지지율, 전체 하회…왜?”. 아주경제.
(http://www.ajunews.com/view/20150529110505780)
최종복 (2015). “김태원 의원, 행신도서관 증축 예산 10억원 확보. 아주경제
(http://www.ajunews.com/view/20150729170009185)
한경 경제용어사전 (2013)
(http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2067530&cid=50305&categoryId=50305)
홍정규・서혜림 (2016). “상임위원장 '감투' 또 나눠먹나…"경험·전문성 중심으로"”. 연합뉴스.
(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0008401342)

e-나라지표
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458)
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2857)
Wiktionary
(https://en.wiktionary.org/wiki/core_constituency)

Abstract

Distributive Politics in Managing Intergovernmental Fiscal Coordination System

: Focusing on the Fiscal Equalization Grant between Metropolitan Autonomy and Local Autonomy

ChanYoung Park
Department of Public Administration
The Graduate School
Seoul National University

This study empirically examines political interactions and bargaining powers between granters and recipients of Fiscal Equalization Grant(FEG, hereafter) which head of Metropolitan Autonomy(MA, hereafter) grants to Local Autonomy(LA, hereafter), using concepts of 'distributive politics'. Previous studies dealing with political determination of local grants mostly

focused on Special Revenue Sharing(which is a part of Provincial Revenue Sharing. SRS, hereafter). SRS flows from Central Governments(Ministers) to Local(both Metropolitan and Local) Autonomous Entities. Previous studies put emphasis on congressmen who stand for their constituencies. Congressmen are both recipients and granters of SRS. They are recipients since they try to get more SRS for their constituencies. At the same time, they could be granters depending on which permanent committee in the National Assembly they belong to. In previous studies, therefore, it is difficult to separate roles of recipients and granters, as well as to figure out interactions between two players.

For this reason, this study focuses on FEG which is granted between MA and LA. FEG is granted by head of MA to LA, which makes it possible to analyze interactions between recipients and granters in the granting process. Moreover, heads of autonomies as well as congressmen are important in the field of local government studies. Previous studies did not take this approach into account, which differs from this study.

Four research topics are examined to figure out distributive politics in FEG process. First, I deal with seniority of politicians(heads, congressmen) to understand pork barrel politics. Second, I also deal with political alignment between recipients and granters in the context of the pork barrel politics. Third, I deal with electoral competition in various methods. Fourth and

lastly, I deal with interactions and bargaining powers using three research questions aforementioned.

Results are as in the following. First, seniorities of heads of LA(recipients) did not significantly affected FEG by themselves. Including seniorities of heads of MA(granters) into the regression, however, changed this result. LAs that belonged to MA which heads were elected as heads more than once received more FEG. Second, whether heads of LA belonged to the ruling party did not significantly affected FEG by themselves. Including whether heads of MA belonged to the ruling party into the regression, however, changed this result. More FEG was granted to LAs where the head of MA belonged to the ruling party, and LAs where heads were not in the ruling party received more FEG. This is another proof that interactions exist in the granting process. Third, numbers of congressmen which stand for LA did not significantly affected FEG by themselves. However, regarding the ratio of congressmen that belong to the same party which heads of MA belong to significantly affected FEG in a positive way. Fourth, total seniorities of congressmen which stand for LA did not significantly affected FEG by themselves. But when I included dummies whether heads of MA were elected as heads more than once and interaction terms between dummies and total seniorities, interaction terms were positively significant. Fifth, strong competition in the LA election significantly affected FEG only when electoral competition was strong in the MA election.

This, again, means that interactions exist between MAs and LAs. Sixth, swing voter hypothesis was supported only in the MA election, since the relationship between electoral competition and FEG turned out to be an inversed-U shape. If narrowing down the observations that where winner and runner-up in th LA election belong to the same political background, then partisan hypothesis was supported in both elections, since the relationship between electoral competition and FEG was positively significant. Competition between candidates, nomination competition(in contrast to electoral competition), so-called 'tamed rabbits(conventional supporters)' were used to explain this phenomenon. Seventh, influence of effective candidates was positively significant only when regarding numbers of candidates in the MA election.

It is important to analyze both recipients and granters in the granting process, since every local grants necessarily have recipients and granters. In this study, political characteristics of recipients(heads of LA, congressmen) did not affect FEG by themselves. Previous studies argue that political characteristics of recipients were effective by themselves, which differs from this study's findings. To explain distributive politics in FEG process thoroughly, both recipients and granters should be considered. Moreover, in many cases influences of recipients were significant only when granters were considered together.

This study also finds out that influences of electoral

competition could be complex even in a same election, due to different aspects among autonomies. For instance, some autonomies have an actual competition, while others do not. And this might change viewpoints of politicians to the closeness of elections, leading to different behaviors in the field of distributive politics.

keywords : distributive politics, Fiscal Equalization Grant(Metropolitan Adjustment Grant), pork barrel, electoral competition, intergovernmental fiscal coordination system, interaction

Student Number : 2012-31213