



## 저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 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](#) 

국회의원 복합선거구 소속  
기초자치단체의 인구가 특별교부세  
배분에 미치는 영향

서울대학교 대학원

행정대학원 정책학 전공

2017-31067

이 윤 규

국회의원 복합선거구 소속  
기초자치단체의 인구가 특별교부세  
배분에 미치는 영향

지도교수 권 일 응

이 논문을 정책학 박사 학위논문으로 제출함  
2023년 4월

서울대학교 대학원  
행정학과 정책학 전공  
이 윤 규

이윤규의 박사 학위논문을 인준함  
2023년 6월

위원장	<u>김상헌</u>	(인)
부위원장	<u>이진수</u>	(인)
위원	<u>박재영</u>	(인)
위원	<u>송병권</u>	(인)
위원	<u>권일응</u>	(인)

## 국 문 초 록

본 연구는 두 개 이상의 기초자치단체가 합쳐져 이루어진 국회의원 복합선거구에 소속된 기초자치단체의 인구가 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 통해 국회의원 의정 활동이 같은 복합선거구에 소속된 기초자치단체들의 이익을 동일한 수준으로 대표하도록 수행되는지를 살펴보고, 선거구 획정시 수반되는 ‘인구대표성 대(對) 지역대표성’ 논쟁과 관련된 함의를 도출하였다.

매 국회의원 선거의 선거구 획정에 있어, 인구대표성과 지역대표성으로 대립되는 가치 중 어느 가치를 우선적으로 반영해야 하는지에 대한 논쟁이 되풀이된다. 그리고 지역대표성은 현실적으로는 인구가 많은 수도권 지역의 대표성과 대비하여 ‘비수도권 대표성’ 혹은 ‘농어촌 대표성’으로 이해된다. 이와 같은 논의는 특정 선거구는 다른 선거구와 대비되어 내부적으로 그 이익이 동질적이며, 국회의원은 지역의 대표자로서 선거구 내 지역들의 이익을 동일하게 대표할 것이라고 전제한다. 그러나 선거구 내 소지역주의라는 개념이 존재하는 것에서 알 수 있듯이, 이러한 전제가 적절한지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 본 연구는 복합선거구 소속 기초자치단체를 대상으로 특별교부세의 분배 양상에 대해 분석함으로써, 해당 의문에 대해 나름의 대답을 제시한다.

지방자치단체에 대한 예산 배분과 관련된 기존의 연구는 주로 선거구 간(間) 연구, 혹은 지방자치단체 간(間) 연구가 주를 이루었다. 즉 어떤 선거구/지방자치단체가 어떤 요인의 영향을 받아 다른 선거구/지방자치단체보다 더 많은 예산을 배분받았는지에 대한 관심이 주를 이루었다. 특별교부세와 관련된 연구의 경우, 국회의원이 정치적 영향력을 동원하여 한 푼이라도 더 많은 특별교부세를 확보하도록 노력함으로써 재선 가능성을 극대화할 것이라고 보았다. 그리고 어떤 지방자치단체에서 지역구 국회의원이 보유한 정치적 자원의 영향을 받아 더 많은 특별교부세를 확보하는지에 관심을 가졌다.

본 연구는 관심의 초점을 선거구 내(內)로 돌려, 복합선거구 내에서의 특별교부세 배분 양상을 분석했다. 같은 복합선거구 내에서도 소지역주의 정서의 영향을 받아 기초자치단체별로 구분되는 정체성이 형성되어 있다. 그러한 상황에서, 특별교부세 배분에 영향을 미친다는 점에서 일정 부분 분배자로서의 역할을 담당하는 국회의원은 기초자치단체별로 특별교부세를 차별적으로 배분하여 그에 따른 정치적 효과를 극대화하고자 하는 유인을 가질 수 있다. 행정구역 간에도 인구수의 차이에 따른 득표력 차이가 존재한다는 점을 고려한다면, 정치적 지지 획득을 대가로 예산 배분상 혜택을 제공할 유인이 있는 집단은 특정 행정구역 그 자체일 수 있는 것이다.

이를 실증적으로 분석하기 위해 본 연구는 고정효과모형을 활용하여 2011년~2021년 사이에 복합선거구에 소속된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 하여 다음의 분석을 수행하였다. 이때 특별교부세를 구성하는 항목 중에서도 그 배분 과정에서 정치성이 두드러지게 나타난다고 연구된 바가 있는 지역현안수요 항목의 배분을 분석하였다.

첫째, ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향을 분석하였다.

둘째, 지역 출신 국회의원이 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향을 매개하는지를 분석하였다. 구체적으로는 소지역주의 정서의 영향을 받아 인구수가 많은 기초자치단체 출신의 국회의원이 배출되고, 해당 국회의원이 자신에 대한 지지에 부응하여 출신 지역에 예산 배분상 혜택을 제공하는 메커니즘이 나타나는지를 분석하였다.

셋째, 인구 규모가 큰 기초자치단체를 대상으로 예산 배분상 혜택이 제공된다면, 그에 따른 정치적 효과를 극대화하고자 하는 유인이 있을 것이다. 이에 ‘선거구 내에서 다른 기초자치단체와 구분되어 존재하는 각 기초자치단체별 동질성의 정도가 클수록’ 그 정도가 강화되는지를 분석

하였다. 이를 위해 ‘선거구 면적’이 클수록, 그리고 ‘기초자치단체가 광역시에 소속되어있지 않은 경우’ 기초자치단체별 동질성의 정도가 커진다고 보고, 각 변수의 조절효과를 살펴보았다.

이상의 내용을 확인하기 위하여 한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 1,342개의 기초자치단체를 대상으로 기초자치단체 더미를 제외한 최소자승법(POOLED OLS) 모형을 추정한 후, 같은 표본들을 대상으로 고정효과모형으로 추정하였다. 그 후 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 1,045개의 기초자치단체를 대상으로 고정효과모형을 활용하여 추정하였다.

본 연구의 독립변수인 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’의 의미 있는 변화는 총선 때마다 있는 선거구 재조정의 결과 발생한다. 이에 고정효과모형을 활용하여 인구 비중의 변화에 따른 효과를 추정함으로써, 연구 대상인 기초자치단체의 시간불변의 이질성을 통제한 상태에서 분석을 수행할 수 있었다.

선거구 구성은 2014년 헌법재판소가 기존에 3:1까지 허용되던 선거구 간 인구 편차를 2:1 이하로 맞추는 것을 요구한 결정에 의해 비교적 큰 폭으로 변화했다. 그 외에도 선거구획정위원회라는 독립적 기구의 제안 및 그에 따른 국회 의결이라는 ‘외생적인 요인’에 의해 변화한다. 만약 선거구가 외생적 요인이 아니라, 당사자인 자치단체 또는 해당 지역의 지역구 국회의원들의 자율적인 결정에 의해서 변화한다면 선거구를 통폐합했던 이유가 특별교부세 배분에 영향을 줄 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 그 결과 ‘인구’가 특별교부세 배분에 미치는 영향을 추정한 결과에는 내생성이 있을 수도 있다. 그러나 선거구 구성의 외생적 변화로 인해 내생성의 문제를 어느 정도 해결한 상태에서 ‘개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’의 변화에 따른 결과를 추정하는 것이 가능했다.

분석 결과 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의한 영향을 미쳤

다. 단일 선거구 내에서도 인구수의 영향을 받아 기초자치단체별로 차별적인 예산 배분이 이루어지는 것이다. 또한 분석 방법 및 분석의 대상이 되는 기초자치단체를 달리하더라도 통계적 유의성은 변하지 않아 분석 결과의 강건성이 확인되었다.

지역 출신 국회의원 보유 여부가 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향은 예상했던 바와는 달리 통계적으로 유의하지 않았다. 지역 출신 국회의원이 인구가 많은 기초자치단체에 제공되는 예산 배분상 혜택을 매개한다는 증거는 발견되지 않은 것이다. 이는 국회의원이 복합선거구에 소속된 기초자치단체 중 어느 지역 출신인지와 상관없이, 인구 규모가 큰 기초자치단체에 편중된 의정활동을 할 가능성이 높다는 사실을 보여준다. 특히 일정한 수준 이상의 인구를 보유하지 못한 기초자치단체에서 지역 출신 국회의원을 배출했다라도, 작은 인구 규모로 인해 여전히 예산 배분상 불이익을 당할 가능성이 높다. 분석 결과는 규모가 작은 기초자치단체는 지역 출신 국회의원에 의해 오히려 역차별을 당할 수 있음을 보여준다는 점에서 의미가 있다.

마지막으로 ‘선거구 면적’이 넓어질수록 / ‘기초자치단체가 광역시에 소속되어있지 않은 경우’ ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영향을 완화하는 것으로 나타났다. 이를 통해 정치인은 기본적으로 인구 규모가 큰 기초자치단체에 예산 배분상 혜택을 제공하려고 하지만 선거구 내 균형발전 요구로부터 완전히 자유로운 것은 아니며, 그러한 요구는 선거구의 면적이 커지면서 선거구 내부에서 생활권이 나뉘수록 강해진다는 사실을 추론할 수 있다. 또한 생활권과 거주지역이 일치하지 않는 특성상, 광역시에 속한 기초자치단체들은 그렇지 않은 자치단체들에 비해 지역 균형발전에 대한 요구가 상대적으로 작을 수 있음을 추론할 수 있다. 다만 ‘선거구 면적’ 및 ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’의 조절효과는 표본을 달리하여 분석한 두 경우 중 한 가지 경우에만 통계적으로 유의한 결과가 도출되었다. 즉 분석 결과가 강건했다고 말하기는 어렵기 때문에, 이를 감안하여 결

과 해석에 주의할 필요가 있다.

그간 인구는 예산에 대한 행정수요적 요인으로 이해되는 경향이 있었다. 본 연구의 결과는 ‘선거구 내에서 특정 행정구역이 다른 행정구역과 구별되는 정체성을 가진 경우’에는 인구가 국회의원의 정치적 판단을 이끌어냄으로써 예산 배분에 영향을 미친다는 것을 보여준다. 따라서 현재의 선거구 제도는 인구가 작은 기초자치단체가 예산 배분상 불리한 대우를 받을 가능성을 구조적으로 내재하고 있다고 해석할 수 있다. 또한 특정 기초자치단체가 ‘단독으로 선거구를 구성하는 경우’와 ‘다른 기초자치단체와 합쳐져 복합선거구를 구성하는 경우’를 비교했을 때, 복합선거구를 구성하는 경우에는 예산 배분상 손해를 본다는 것을 확인할 수 있다. 복합선거구에 소속되었다는 사실 자체가 기본적으로 불리한 상황을 만들어내고, 그 안에서도 인구수에 따른 정치적 논리가 작동한 결과 상대적으로 더 소외된 지역이 생기게 되는 것이다.

이상의 연구 결과를 통해 여러 기초자치단체를 합쳐 한 개의 선거구를 만듦으로써 대표되는 지역의 행정적 범위가 지나치게 커질 때, 즉 지역 대표성이 약화되었을 때 발생하는 문제점을 확인할 수 있다. 복합선거구에 포함된 기초자치단체의 주민들은 국회의원 선거에서 1인 1표를 행사한다는 점에서 형식적으로는 선거구의 대표 선출을 위해 동일한 권리를 행사한다. 그러나 실제로는 국회의원이 동일한 수준으로 그들의 이익을 대변하지는 않는 기제가 발견되었다. 인구 규모가 작을수록 지방소멸 위험이 가중된다고 본다면, 선거구 내 인구 비중의 영향을 받아 지역구 의정 활동에 편향이 나타날 수 있다는 사실을 보여주는 본 연구의 결과는 인구 규모가 적어 소멸위기에 처한 지역의 위기를 가속하는 방향으로 의정활동이 이루어질 우려가 있음을 보여준다. 이는 지역대표성을 갖는 단위로 선거구를 상정하고 있는 것에서 나아가, ‘선거구 내에서의 지역대표성’, 즉 복합선거구를 구성하는 기초자치단체들의 대표성에 대한 관심과 논의가 필요하다는 것을 시사하고 있다.

주요어 : 지방재정, 인구, 정치경제학, 특별교부세, 선거 제도



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경과 목적 .....	1
제2절 연구의 제도적 함의 .....	7
<b>제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토</b> .....	<b>11</b>
제1절 선거제도와 대표성에 대한 논의 .....	11
제2절 분배 정치 .....	17
제3절 소지역주의와 지역출신 정치인 보유 효과에 대한 논의 .....	21
1. 소지역주의 개관 .....	21
2. 지역 출신 정치인 보유의 정치적 효과에 대한 논의 .....	25
제4절 특별교부세 관련 논의 .....	29
1. 제도의 내용과 현황 .....	29
2. 특별교부세 배분의 정치성에 대한 논의 .....	31
제5절 인구가 특별교부세에 미치는 영향에 대해 다룬 기존 연구들의 추정 방식과 본 연구의 방법론적 차별성 및 기여 .....	38
제6절 본 연구의 이론적 차별성 및 기여 .....	49
<b>제3장 연구 설계</b> .....	<b>54</b>
제1절 연구가설 및 모형 .....	54
1. 연구가설 1 .....	54
2. 연구가설 2 .....	56
3. 연구가설 3 .....	60
제2절 분석기간 및 연구대상 .....	66

1. 분석기간 .....	66
2. 연구대상 .....	67
제3절 분석방법 .....	76
제4절 변수 설명 .....	77
1. 종속변수 - Ln(주민 1인당 현안수요 배분액+1)(원) .....	77
2. 독립변수- 선거구 내 인구 비중 .....	79
3. 매개변수 - 지역 출신 국회의원 보유 여부 .....	80
4. 조절변수 .....	81
5. 통제변수 .....	81
제5절 자료 수집 방법 .....	90
<b>제4장 분석 결과 및 논의 .....</b>	<b>92</b>
제1절 기술통계 .....	92
1. 종속변수 .....	92
2. 독립변수 .....	94
3. 매개변수 .....	97
4. 조절변수 .....	98
5. 통제변수 .....	99
제2절 분석 결과 .....	102
1. ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향 .....	103
2. ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’의 매개효과 검정 .....	113
3. 조절효과 검정 .....	119
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>132</b>
제1절 연구 결과의 요약 .....	132

제2절 연구의 함의 .....	135
제3절 연구의 한계 및 향후 연구를 위한 제언 .....	140
<b>참고문헌</b> .....	<b>144</b>
<b>&lt;부록&gt;</b> .....	<b>158</b>

## 표 그림 목차

<표 2-1> 특별교부세 제도 변천사 .....	30
<표 2-2> 연도별 지방교부세(특별교부세) 현황 (단위: 백만원, 당초예산 기준) .....	31
<표 2-3> 특별교부세 관련 선행연구 정리 .....	36
<표 3-1> 복합선거구를 구성하는 기초자치단체에 변화가 있었던 복합선거구 .....	68
<표 3-2> 4번의 총선 동안 그 구성에 변화가 없던 복합선거구 .....	71
<표 3-3> 특수한 형태의 복합선거구 분류 (구성에 변화가 있었던 경우) .....	74
<표 3-4> 특수한 형태의 복합선거구 분류 (구성에 변화가 없었던 경우) .....	75
<표 3-5> 총선 당해연도 지역 현안수요 첫 배분일 .....	78
<표 3-6> 본 연구에 활용된 변수 정리 .....	87
<표 4-1> ‘기초자치단체의 주민 1인당 현안수요 배분액’+1 (단위: 원) .....	92
<표 4-2> 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중 .....	94
<표 4-3> 지역 출신 국회의원 보유 여부 (단위: %) .....	97
<표 4-4> 선거구 면적 (단위: $km^2$ ) .....	98
<표 4-5> 통제변수 (정치적 요인: 2011~2021년 합동, 경제적 행정적 요인 : 2010~2020년 합동) .....	100
<표 4-6> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 $\ln$ ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (POOLED OLS 추정) .....	103
<표 4-7> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 $\ln$ ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정) .....	105
<표 4-8> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 $\ln$ ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정) .....	109
<표 4-9> ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’의 매개효과 검정 (고정효과모형 추정) .....	113

<표 4-10> 선거구 면적의 조절효과 검증 .....	119
<표 4-11> ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’의 조절효과 검증 .....	126
<그림 3-1> 분석의 틀 .....	89
<그림 4-1> 선거구 면적의 조절효과 그래프 .....	125
<그림 4-2> ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’의 조절효과 그래프 .....	129
<부표 1> ‘주민 1인당 재난안전수요 배분액 +1’ 기초통계 (단위 : 원) .....	158
<부표 2> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 Ln‘주민 1인당 재난안전수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정) .....	159
<부표 3> 전체 기초자치단체 대상 변수 (2011~2021년 합동, 단 경제적, 행정적 요인의 통제변수 : 2010~2020년 합동) (관측치 : 2,486개) .....	160
<부표 4> ‘각 기초자치단체의 인구대표성’(RRI를 통해 측정)이 Ln‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (전체 기초자치단체 대상, 고정효과모형 추정) .....	161
<부표 5> 선거구를 이루는 기초자치단체의 수가 Ln‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정) .....	162

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

우리나라는 1987년 개헌에 따라 대통령 선거를 직선제로 실시하였고, 대선 이후인 1988년 3월에는 선거법 개정을 통해 국회의원 소선거구제를 도입한 이래 현재에 이르렀다.<sup>1)</sup> 한 때 소선거구제는 대통령 직선제와 함께 권위주의 시대에서 민주주의 시대로의 이행을 상징하는 제도로 평가받기도 했다(한겨레, 2015.07.29.).<sup>2)</sup> 그러나 정당의 득표율과 실제 의석 점유율간의 괴리가 크다는 점에서 민의를 반영하는 비례성의 정도가 낮고, 지역에 지지 기반을 가진 정당을 중심으로 한 지역 분할 구도를 고착화한다는 비판 또한 지속적으로 제기된다(선학태, 2013). 이러한 비판적 의견은 선거제도 개혁에 대한 논의로 이어졌고, 22대 총선을 1년여 앞두고 있는 2023년에는 국회 정치개혁특별위원회에서 3개의 선거제도 개선안을 의결하고 본격적인 논의를 앞두고 있다.

소선거구제에서 나타나는 문제를 완화하기 위해 선거제를 개혁하고, 그에 따라 선거구를 획정할 때 논의의 축은 크게 2가지로 정리된다.

첫째, 선출된 국회의원들의 대표성, 즉 득표율과 의석 점유율간의 비례성을 제고할 수 있는 대표자 선출 방식에 대한 논의이다(안승국, 2010). 이 논의는 선거의 결과 구성된 의회가 민의를 정확히 반영하는지에 대해서 관심을 갖는다. 둘째, 앞선 첫번째 논의와 연동하여 선거구를 획정하는 과정에서 인구 대표성과 지역 대표성 중 어느 가치를 우선시해야 하는지가 논의된다.

득표 1위 후보자만 당선되기 때문에 2위 이하 후보자를 선택한 민의는 의석 구조에 전혀 반영되지 않는다는 점은 소선거구제의 가장 큰 문제로

---

1) 제도 변화 이전에는 1선거구당 2인의 국회의원을 선출하는 중선거구제를 실시하고 있었다.

2) 성한용. (2015.07.29.). “소선거구제, 87년 민주화운동의 산물”. 한겨레. [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/702375.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/702375.html) (검색일 2023.01.16.)

거론된다(정준표, 2014). 나아가 소선거구제 하에서 유권자의 선택권이 제한받는다고 보는 입장은 소선거구제와 양당제의 제도적 친화성으로 인해 발생하는 문제에 관심을 가진다(Duverger, 1951; Benoit, 2006에서 재인용). 이 관점에 의하면 소선거구제 하에서 유권자의 사표 방지 심리가 작동할 경우, 투표는 양당 후보 중 한 명에게 향할 수밖에 없다. 따라서 유권자의 투표는 사실상 선택권이 제한된 상황에서 이루어지며, 결과적으로 의석구조뿐만 아니라 실제 득표조차 민의를 완전하게 반영하는 것은 아닐 수 있다.

본 연구는 소선거구제와는 조금 다른 방식으로 유권자 선택권의 제약 문제가 발견되는 ‘복합선거구’<sup>3)</sup>, 그리고 국회의원의 정치적 노력에 따라 그 배분 양상이 달라진다고 연구된 바가 있는 특별교부세를 대상으로 하여 기초자치단체의 인구가 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 통해 동일한 복합선거구에 소속된 기초자치단체들이 지역구 국회의원에 의해 실질적으로 동일한 수준으로 대표되고 있는지를 살펴보고, 선거구 획정시 수반되는 ‘인구대표성 대(對) 지역대표성’ 논쟁과 관련된 함의를 도출하고자 한다.

정당을 중심으로 한 우리나라의 정치적인 지역분할 구도를 고려할 때, 지역주의의 영향을 받는 지역에서는 후보자의 소속 정당이 당선자를 결정짓는 결정적인 요인으로 작용한다. 그 결과 예외적인 경우를 제외하고는 지역 지배 정당이 아닌 정당을 지지하는 유권자의 표심은 지역구 의원을 선출하는데 반영되지 않으며, 정당 득표율과 의석 점유율간의 비례성을 저하시킨다(노병만, 1998).

그런데 복합선거구라는 동일 선거구 내에도 기초자치단체 간 지역주의와 그에 따른 투표 행태를 의미하는 일명 ‘소지역주의’가 존재한다. 이러한 사실을 고려한다면, 복합선거구에서도 그것이 ‘정당 요인’이 아닐 뿐, ‘후보자의 출신 지역’이라는 요인이 당선자를 결정하는 주된 구조적 요인으로 작용할 수 있다(중도일보, 2020.03.12).<sup>4)5)</sup> 유권자들이 본인과 동일

3) 두 개 이상의 기초자치단체가 합쳐져 이루어진 국회의원 선거구

4) 경선이 이루어지는 경우에는 경선에 참여하는 당원이나 주민이 소지역주의적 투표를 할 것이고, 하향식 공천이 이루어지는 경우에도 유력 정당은 본 선거에서의 소지역주

한 지역 출신 후보자에 투표하려는 소지역주의적 투표 행태가 본선거뿐만 아니라 정당의 내부적인 후보 선출 과정에서부터 나타날 수 있기 때문에(강원일보, 2012.03.16.),<sup>6)</sup> 복합선거구 내에서 인구 규모가 큰 기초자치단체 출신의 후보가 유력 정당의 후보로 선거에 나설 가능성이 높은 것이다. 또한 유력 정당을 지지하지만 지역출신 후보자를 배출하지는 못했다는 점에서 결과적으로 선택권이 제한된 작은 규모의 기초자치단체 주민들의 고른 지지까지 받아 당선되는 경우가 빈번하게 발생할 수 있다. 이는 유력 정당의 후보 선출 과정까지 고려하지 않는 이상 선거 결과에 대한 분석만으로는 민의의 반영 정도와 선거제도 개선 방안에 대해서 논하기 어렵게 만든다. 이러한 특성은 ‘득표율 2위 이하를 한 후보를 지지하는 민의가 의석구조에 반영이 되지 않는’ 소선거구제의 문제를 득표율과 의석수간의 비례성이라는 ‘선거 결과’를 통해 비교적 명확하게 파악할 수 있는 것과 대비된다.

21대 총선을 기준으로 우리나라에 있는 226개의 기초자치단체 중 절반이 넘는 117개의 기초자치단체가 복합선거구에 포함되어 있을만큼 복합선거구에 소속되어있는 기초자치단체의 비중이 몹시 크다. 또한 그 중 대부분의 지역들이 소멸 위기에 처한 지방에 위치해있다. 따라서 복합선거구 내에서 대표자를 선출하는 과정과 그 영향에 대해서 다양한 논의가 필요함에도 불구하고, 앞선 문단에서 살펴본 특성은 관련 논의를 진전시키지 못하는 요인으로 작용했다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 복합선거구에 소속된 적이 있는 기초자치단체들을 대상으로 인구수가 특별교부

---

의적 투표를 고려하여 인구규모가 큰 자치단체 출신의 후보를 선출할 유인이 있다.

- 5) 권명오. (2020.03.12.). “영양·봉화·울진 군민, “영주시 출신만 국회의원 하나”... 인구수 적은 지역 소외 불만 증폭”. 중도일보. <http://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20200312010004979> (검색일 2022.09.08.)
- 6) 민왕기. (2012.03.16.). “복합선거구 5곳 소지역주의 최대변수”. 강원일보. <https://www.kwnews.co.kr/page/view/2012031500000000177> (검색일 2023.02.18.)
- 7) 어떤 기준을 적용하여 분류하는지에 따라 이 숫자는 다르게 집계될 수 있다. 본 연구에서는 <춘천,철원,화천,양구 읍> 선거구에서 춘천은 복합선거구에 포함되어있지 않다고 분류하며, 이와 유사한 특수한 형태의 복합선거구에서 가장 인구가 많은 기초자치단체는 복합선거구에서 소속되어 있지 않다고 분류한다. 따라서 본 연구의 기준에 의하면 117개의 기초자치단체가 복합선거구에 포함되어있다. 자세한 내용은 특수한 형태의 복합선거구에 대해서 논의하는 3장에서 확인 가능하다.



세 배분에 미치는 영향을 살펴보고, 이를 통해 국회의원이 지역구 내의 기초자치단체들을 동일한 수준으로 대표하고 있는지를 살펴보고자 한다.

그간 특별교부세는 ‘지역구 국회의원의 성적표’로 언론에서 계속해서 거론될 정도로 지역구 국회의원의 정치적인 노력과 영향력에 의해 그 배분 금액이 좌우되는 대표적인 예산으로 거론되어왔다(대구신문, 2015.10.13.).<sup>8)</sup> 이는 국회의원의 영향으로 특별교부세의 배분을 설명하려는 여러 연구들을 통해 실증적으로 규명되어왔다. 해당 연구들은 정치적인 요인 중에서도 선수(選數), 당적, 소속 정당에서 주요 당직 재임 여부, 소속 국회 상임위원회 등 지역구 국회의원의 정치적 자원에 집중하여 그것이 특별교부세 배분에 미치는 영향을 연구하였다(김석태, 2001; 김상헌·배병돌, 2002; 최연태·김상헌, 2008; 허석재·권혁용, 2009; 이재완·최연태, 2011; 이상일·최근호·엄태호, 2014; 유보람·조정래, 2014; 박윤희·장석준, 2015; 최정우·강국진·배수호, 2016; 허원제·김영신, 2017; 유제웅, 2020; 김백현, 2022). 이 연구들은 국회의원은 다른 선출직 정치인과 마찬가지로 재선의 유인을 가지기 때문에(석호원, 2016) 소위 말하는 ‘지역구 관리’ 차원에서 가용 자원을 최대한 동원하여 자신의 지역구를 위한 예산을 한 푼이라도 더 배분받고, 이에 따른 유권자의 지지를 확보하여 재선 가능성을 극대화하려고 노력할 것이라는 전제를 바탕으로 한다(허석재·권혁용, 2009: 121). 그리고 어떤 정치적 자원을 가진 국회의원이 더 많은 특별교부세를 확보하는지를 실증적으로 분석함으로써 특별교부세가 국회의원의 영향력이라는 요인에 의해 정치적으로 배분된다고 주장한다.

그런데 특별교부세가 정치적으로 결정되는 속성이 있다는 것은 정치인인 국회의원의 입장에서 볼 때, 필요한 경우에는 특별교부세 확보를 위한 노력과 영향력 발휘에 있어 정치적인 판단을 할 수도 있음을 의미한다. 이러한 문제의식을 특별교부세 배분 방식에 적용한다면, 국회의원은 중앙부처로부터 예산을 확보하는 수령자로서의 역할과 동시에 정치적인 자원을 동원하여 예산 배분에 영향을 미친다는 측면에서는 분배자로서의 역할도 일정 부분 담당하고 있다(박찬영, 2017). 이러한 국회의원의 입장

---

8) 대구신문 사설. (2015.10.13.). “특별교부세는 지역 국회의원들의 성적표”. <https://www.idaegu.co.kr/news/articleView.html?idxno=177789>. (검색일 2022.10.14.)

에서는 자신의 득표 활동에 가장 도움이 될 것이라고 판단되는 집단에 예산을 분배함으로써 그에 따른 정치적인 효과를 극대화하고자 할 가능성이 있다(Livert & Gainza, 2018). 특히 특별교부세의 자의적 배분에 대한 비판적 목소리와 이에 대한 감시와 제도적 통제의 필요성이 지속적으로 제기됨에 따라, 정치적인 영향력을 동원하여 특별교부세를 확보하더라도 그 액수에는 한계가 존재할 수밖에 없다는 점을 고려하면 더욱 그렇다(최정우·강국진·배수호, 2016). 국회의원의 입장에서 ‘선택과 집중’을 통해 예산을 확보하여 그 효과를 극대화할 필요가 있는 것이다(박준덕, 2021). 이는 곧 국회의원의 특별교부세 확보를 위한 노력과 영향력 발휘의 정도에는 ‘언제’, ‘누구에게’, ‘어떻게’ 배분하는 것이 그에 따른 정치적 효과를 극대화할 수 있을지에 대한 정치적인 판단이 개입될 가능성이 있음을 의미한다. 그리고 이는 현실적으로 국회의원 지역구 내(內)에서의 차별적인 예산 분배로 이어질 수밖에 없다.

본 논문은 분석기간인 2011~2021년 사이에 ‘복합선거구’에 소속된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 하여, 전체 선거구 인구 중에서 특정 기초자치단체의 인구가 차지하는 비중의 영향을 받아 차별적인 예산 배분이 나타나는지, 그리고 그러한 현상을 매개하는 요인이 존재하는지를 살펴보고자 한다. 또한 선거구 내부적으로 인구의 영향을 받아 불평등한 예산 배분이 이루어진다면, 어떤 특성을 가진 선거구에서 그와 같은 현상이 더욱 두드러지는지를 살펴보고자 한다. 앞서 살펴본 문제의식의 연장선상에서, 국회의원은 차기 선거에서 득표력을 극대화하고자 하는 목적에서 상대적으로 좀 더 많은 득표력을 가진 집단에 자원배분상 혜택을 제공할 유인을 가지고 있다. 이때 행정구역간에도 인구의 차이에 따른 득표력 차이가 존재한다면, 혜택을 제공할 유인이 있는 집단은 특정 행정구역 그 자체일 수 있다. 또한 특정 시점의 선거에서 단독으로 국회의원 선거구를 구성했던 기초자치단체가 또다른 특정 시점의 선거에서는 다른 기초자치단체와 함께 묶여서 복합선거구를 구성하게 되었다면,<sup>9)</sup> 비록 복합선거구 내에서 인구의 비중이 큰 기초자치단체라고

9) 예를 들어 20대 총선 당시 단독으로 선거구를 구성했던 안동시는 21대 총선에는 예천군과 함께 복합선거구를 구성했다.

하더라도 단독선거구를 이루었을 당시와 비교했을 때 다른 기초자치단체와 연동되어서 정치적인 판단의 대상이 되었다는 자체가 예산 배분상 불이익을 가져다줄 수 있다. 반대로 특정 시점의 선거에서는 다른 기초자치단체와 함께 묶여서 복합선거구를 구성했던 기초자치단체가 또다른 특정 시점의 선거에서는 단독선거구를 구성하게 되었다면<sup>10)</sup>, 복합선거구를 이루었을 당시와 비교했을 때 국회의원이 정치적인 고려없이 해당 기초자치단체만을 위해 예산 확보에 힘쓸 수 있는 대상이 되었다는 자체가 예산 배분상 이익을 가져다줄 수 있다.

특별교부세는 기초자치단체를 단위로 배분된다.<sup>11)</sup> 따라서 만약 그것이 실제로 존재하는 현상이라면, ‘복합선거구를 구성하는 기초자치단체들의 전체 인구 중에서 개별 기초자치단체가 차지하는 인구의 비중’의 영향을 받아 기초자치단체 간 자원배분에 차별이 존재하는지를 비교적 명확하게 파악할 수 있다. 이 경우 이해관계나 이념, 혹은 집단의 정체성에 있어 어느 정도 동질적인 집단이어야 특정 집단에 혜택을 주는 것이 정치적으로 의미가 있기 때문에(Cox, 2009), 기초자치단체가 의미 있는 혜택 제공의 단위가 될 수 있는지에 대해서 의문을 제기할 수도 있다. 그러나 국회의원 선거마다 복합선거구의 선거지형과 판세를 논의함에 있어 빠지지 않는 이슈가 ‘소지역주의’라는 점을 생각해볼 필요가 있다. 이를 고려한다면, 적어도 선거와 관련해서는 복합선거구 내 다른 기초자치단체와 구분하여 각 기초자치단체별로 일정 수준의 동질성은 존재하며, 이는 정치인들로 하여금 특정한 정치적 판단을 하게 만드는 구조로 작용한다고 볼 수 있다.

그간 지방자치단체에 대한 예산 배분과 관련된 기존의 연구는 주로 선거구 간(間) 연구, 혹은 지방자치단체 간(間) 연구가 주를 이루었다. 즉 어떤 선거구, 혹은 전국에 있는 지방자치단체 중 어떤 지방자치단체가 어떤 요인의 영향을 받아 더 많은 예산을 배분 받았는지에 대한 관심이

---

10) 예를 들어 18대 총선 당시 연기군과 함께 복합선거구를 구성했던 공주시는 19대 총선에는 단독선거구를 구성했다.

11) 광역지방자치단체를 대상으로 분배되기도 하나, 본 연구의 관심 대상은 아니기에 논의에서 제외할 것이다.

주를 이루었다. 본 연구는 관심의 초점을 ‘선거구 내(內)’로 돌려 선거구 내에서의 예산 배분에 대해 살펴보고자 한다. 선거구 간 연구는 본인의 지역구가 더 많은 예산을 확보할 수 있도록 영향력을 발휘하는 의원의 ‘파워’에 관심을 갖는다. 반면 선거구 내 연구는 의원의 ‘행태와 전략적 선택’에 관심을 가지며, 이는 개인의 파워와 상관없이 재선을 목표로 하는 의원 모두에게 비슷한 양상으로 나타날 것이라고 예상할 수 있다.

본 연구를 통해 그간 인구가 예산에 대한 ‘행정수요적 요인’으로 이해되는 경향이 있었던 것과는 달리, 선거구 내에서 특정 행정구역이 다른 행정구역과 구별되는 동질성을 가진 경우에는 행정구역의 인구가 예산 배분에 영향을 미치는 ‘정치적 요인’이 될 수 있음을 밝힐 것이다. 이를 통해 복합선거구 소속 기초자치단체들이 동일하게 대표되지 않는 것은 아닌지에 대해 문제를 제기하고자 한다.

## 제2절 연구의 제도적 함의

우리나라의 공직선거법 25조 2항은 “국회의원 지역구의 획정에 있어서는 제1항 제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.”고 규정한다. 또한 같은 법 25조 1항 2호에서는 인구범위가 “인구비례 2:1의 범위를 말한다”고 명시함으로써, 국회의원 선거구 중 인구가 가장 많은 선거구의 인구가 인구가 가장 적은 선거구 인구의 2배를 넘지 않도록 규정하고 있다. 도시 지역에 비해 상대적으로 인구가 적은 농산어촌의 대표성을 반영하기 위해서는 인구가 적은 행정구역이라고 하더라도 국회의원 선거구를 최대한 배정해주어야 하는데, 이 경우 인구 대표성을 훼손할 수 있어 이를 인구비례 2:1의 범위 내에서만 하도록 제한한 것이다(김감영, 2021).

이처럼 공직선거법 25조는 다소 상충되는 가치를 절충하여 추구할 것을 요구하고, 동시에 구체적인 절충 기준을 제시하는 법 조항이라고 할

수 있다(김감영, 2021). 2014년 10월 헌법재판소에서 기존에 국회의원 선거구 간 인구편차를 최대 3:1까지 허용한 조항에 대해 헌법불합치 결정을 내리고 다음 총선인 2016년 총선부터는 인구편차를 2:1 이하가 되도록 요구함에 따라 법 개정이 이루어졌고, 그에 따라 인구편차가 3:1이었던 기존의 방식과 비교했을 때 인구대표성의 가치가 좀 더 중시되는 방향으로 선거구가 재획정되었다(김정도, 2015).

이러한 변화는 인구대표성과 지역대표성이라는 다소 상충되는 가치와 관련된 이론적 논쟁을 수반한다(강우진, 2015). 또한 현실적으로는 이미 결정된 인구 편차 2:1 기준을 구체적으로 적용하여 선거구를 획정하는 과정에서 발생하는 정치적인 갈등이 매 선거마다 반복되는 모습을 관찰할 수 있다(강휘원, 2015). 인구 기준에 따라 선거구 통폐합이 불가피한 경우, 인구가 적은 농어촌 지역이 통폐합 대상이 되어야한다는 입장과 농어촌 지역의 대표성을 반영하기 위해 농어촌보다 인구가 다소 많더라도 도시 지역이 통폐합 대상이 되어야한다는 입장이 대립하는 것이다. 또한 이러한 갈등은 인구가 도시와 수도권으로 집중되어 있는 현실을 고려했을 때, 사실상 ‘도시 대 농어촌’ 혹은 ‘수도권 대 지방’의 대립구도로 이해되기도 한다(헤럴드경제, 2023.03.29.).<sup>12)</sup>

이상의 논의는 선거구별로 각 선거구만의 이익이 있으며, 국회의원은 지역의 대표자로서 다른 지역과는 구분되는 지역구의 이익을 대변할 것이라는 전제를 바탕으로 이루어진다(조원용, 2019). 또한 선거구 이해관계의 동질성을 선거구 획정의 기준 중 하나로 꼽는 원칙상 동일 선거구의 이해관계는 동질적일 것이라고 이해된다(조소영, 2015). 그러나 지역의 이익과 지역 대표성을 반영하는 단위로 선거구를 상정하는 논의에 대해서는 다음과 같은 의문을 제기할 수 있다.

*‘동일 선거구 내에서의 이익은 동질적인가?’*

*‘국회의원은 지역의 대표자로서 선거구 내 지역들의 이익을 동일하게 대표하는가? 다시 말해 동일 선거구 내에 소속된 지역들은 동일하게 대표되고 있는가?’*

---

12)이세진·신현주. (2023.03.29.). ““지방 소멸 막을 선거제 개혁, 반드시 이뤄낼 것””. 헤럴드경제. <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20230329000416>(검색일2023.05.30.)

본 연구에서는 선거구 획정상의 주요 쟁점이 되는 ‘지역 대표성 대(對) 인구 대표성’ 논쟁에서는 위에서 제기한 의문에 대한 고민이 상대적으로 부족하다는 점을 지적하고, 위에서 살펴본 의문 중 두 번째 의문에 대한 나름의 대답을 제시하고자 한다. 현실적으로 선거구 획정과 관련한 논쟁은 의석수 배분의 ‘총량’과 관련하여 ‘도시 대 농어촌’ 혹은 ‘수도권 대 지방’의 대결구도로 이해된다. 선거구가 일단 획정이 되고 난 후에 발생하는 선거구 내의 문제는 주된 논의 사항이 아닌 것이다. 그 결과 선거구 획정과 관련된 논쟁은 자칫 선거구 간의 수(數)적 대표성(descriptive representation)의 문제에만 관심이 치중되어 ‘동일 선거구, 나아가 농어촌이나 지방’은 ‘다른 선거구 혹은 수도권’과 구분하여 그 이익이 비교적 동질적이라고 전제한다. 선거구 내부 지역들의 실질적 대표성(substantive representation), 즉 이해관계나 정책적인 선호가 비슷한 수준으로 반영되고 있는지(Pitkin, 1967)의 문제와 관련해서는 상대적으로 관심이 부족한 것이다. 이러한 경향은 기존 선행연구들에서도 크게 다르지 않았다. 예산 배분의 정치성에 대한 기존 연구 대부분은 복합선거구 소속 기초자치단체에는 국회의원의 정치적 영향력이 동일하게 미칠 것이라고 가정한다.<sup>13)</sup>

본 연구에서는 동일 선거구 내에서도 지역 대표성의 문제에 대해서 다룰 필요가 있다는 문제의식에 기반하여 ‘선거구 내 지역대표성’이 실질적으로 확보되고 있는지의 문제에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 분석의 대상과 관련하여 생각해보았을 때, 동일 선거구 내에서 가장 낮은 단위의 행정구역인 읍면동별로도 각 지역의 이익이 동질적이지 않을 수 있다. 그러나 선거구 획정시 예외적인 경우를 제외하고 하나의 기초자치단체를 분할하여 다른 선거구에 속하게 할 수 없게 하는 공직선거법 25조 2항의 규정상 지역 대표성은 사실상 기초자치단체라는 행정구역의 대표성으로 이해될 필요가 있다(박대규, 2016). 즉 기초자치단체를 지역 대표성을 지닌 최소한의 행정 단위로 보는 것이 타당하다는 것이다. 이를 고려했을 때 ‘선거구 내 지역대표성’은 ‘복합선거구 내 각 기초자치단

13) 구체적인 내용에 대해서는 2장 4절에 다루었다.

체의 대표성'이라는 의미로 이해할 수 있다.

앞서 언급했듯이 지역대표성은 지역구 국회의원이 지역의 이익을 대표할 것이라는 전제 하에 논의되며, 나아가 지역의 이익이 지역구 국회의원의 의정 활동을 통해 반영되는 것을 정당화하는 논리적인 근거로 활용된다(조원용, 2019). 같은 선거구에 소속되어 있는 기초자치단체는 동일하게 1명의 지역구 국회의원을 보유하고 있다는 점에서 수적 대표성은 동일하게 보장받고 있다고 할 수 있다. 그러나 수적인 대표성이 반드시 실질적인 대표성을 담보하는 것은 아니다(박상현·진영재, 2017). 이러한 문제의식 하에서, 본 연구는 복합선거구에 소속된 기초자치단체의 이익이 정치적인 논리에 의해 과소 대표될 위험성은 없는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 복합선거구에 소속된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 하여, 국회의원의 정치적인 노력과 영향력에 의해 그 배분 금액이 좌우되는 대표적인 예산으로 거론되는 특별교부세의 배분 양상에 대해 분석할 것이다.

국회의원 선거구 간 인구비의 범위를 2:1 이내로 맞출 것을 요구한 2014년 헌법재판소의 결정은 향후 선거에서도 선거구가 인구 기준에 맞추어 지속적으로 재조정되도록 만들 것이다(송병권, 2018: 63). 현실적으로 지방 소멸 시대를 맞이하여 농어촌 지역의 인구수가 계속해서 줄어들 것으로 예상되는 상황에서, 헌법재판소의 결정은 소위 '농어촌 지역구'의 수가 계속해서 감소하도록 만들 수밖에 없다. 실제로 복합선거구에 소속되어 있는 기초자치단체의 수는 선거마다 계속해서 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이런 상황에서 선거구 내에서의 예산 배분이 인구 규모의 영향을 받아 불균등하게 이루어지는 현상이 실제로 존재하는지를 살펴보는 것은 지방소멸 시대를 맞아 현재의 상황을 정확히 진단하고, 나아가 매 국회의원 선거를 앞두고 반복되는 선거제도 개혁과 선거구 획정을 논의함에 있어 시사하는 바가 있을 것으로 기대된다.

## 제2장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제1절 선거제도와 대표성에 대한 논의

서론에서 살펴보았듯이, 소선거구제와 병립형 비례대표제<sup>14)</sup>를 기본으로 하는 현행 선거제도로는 민의를 정확하게 반영하는데 한계가 있다는 공감대가 형성되고 있어 매 선거마다 선거제 개혁에 대한 논의가 반복되고 있다(이정섭·조한석·지상현, 2020).

선거제도개혁과 관련된 논의에서는 소선거구제의 한계점에 대한 공통된 인식을 토대로 중대선거구제의 도입이나 의원정수와 비례대표제의 확대 운용을 비롯한 다양한 대안이 검토되는데, 민의 왜곡을 최소화하여 민의를 온전하게 반영하는 선거제도를 도입하는 것을 궁극적인 목표로 한다(강민제·윤성이, 2007). 이론적으로는 국회의원 전원을 비례대표 의원으로 선출할 경우 정당의 득표율과 실제 의석 점유율간의 비례성이 극대화될 것이다. 그러나 지역구 의석을 줄이는 과정에서 예상되는 현역 국회의원들의 저항을 논외로 하더라도 지역 대표자로서 지역 고유의 이슈와 이익을 대표할 의원을 선출할 필요가 존재하기에 지역구 의원이 존재한다(황아란, 2015). 즉 지역구 국회의원은 ‘지역을 대표’하여 ‘국가를 대표’하는 역할을 담당하도록 선출되는 것이다.

이 과정에서 지역(권역이라고 표현되기도 한다)별로 국회의원을 할당할 필요가 있고, 선거구를 획정하는 과정에서 인구 규모 외에도 지역 대표성, 행정구역, 생활권, 면적, 앞서 언급한 사항들의 영향을 받아 형성되는 지역 공동체성 등 다양한 사항을 고려할 필요가 있기 때문에(강휘원, 2015) 현실적으로 선거구마다 인구의 수가 다를 수밖에 없다. 21대 총선을 기준으로 선거구당 인구수가 139,000명~278,000명의 범위 내에 있을 것을 규정하고 있는데, 해당 인구 규정의 범위 내에서 각 지역의 대표성 또한 보장될 필요가 있는 것이다. 요컨대 정당의 득표율과 실제 의석 점

14) 21대 총선에서는 준연동형 비례대표제를 실시하였으나 주요 양당의 위성정당 창당으로 사실상 병립형 비례대표제와 같은 형태로 선거가 치러졌다.



유율 간의 비례성을 높여 궁극적으로 대표자인 국회의원 개인, 나아가 국회 전체가 민의에 대해 갖는 대표성을 확보하면서도 동시에 지역대표성과 인구대표성이라는 상충되는 가치 사이에서 균형점을 찾는 것이 과제가 된다.

지역구 국회의원 선출 방식은 소선거구제와 중선거구제 중 한 가지 방식을 따른다. 따라서 국회가 민의에 대해 갖는 대표성에 대하여 논의하기 위해서는 우선 소선거구제와 중선거구제 두 개의 제도와 대표성의 관련성에 대해 논의할 필요가 있다.

먼저 소선거구제의 문제와 관련하여 살펴보자면, 2020년 총선에서 위성정당을 포함하여 양당의 정당득표율은 79.4%였음에도 불구하고 국회에서의 의석점유율은 94.3% 수준을 나타낸다(경향신문, 2023.01.13.).<sup>15)</sup> 이처럼 1위 후보만 당선될 수 있어 양당 후보가 아닌 경우에는 당선 가능성이 매우 떨어져 사표 방지 심리를 유발하는 소선거구제의 제도적 특성은 우리나라의 정치문화와 결합되어 실제 민의 이상으로 양당제 구조를 지속하는 요인으로 작용한다고 논의되어 왔다(문용직, 1995).

그러나 소선거구제에 비해 중선거구제에서 민의의 반영 정도가 높아진다는 일반적인 인식(정용하, 2010)에 대해서는 반론 또한 존재한다. 이 주장은 중선거구제가 반드시 소선거구제에 비해 민의를 온전하게 반영하는 것은 아니라는 것을 근거로 한다. 강원택(2023)의 논리를 빌려 이에 대해 설명하면, 4명을 선출하는 중선거구제에서 당선자의 득표율이 각각 50%, 30%, 5%, 3%이고, 50%와 30%를 득표한 후보가 A당, 5%와 3%를 득표한 후보가 B당 소속이라면 A당은 80%, B당은 8%의 지지를 받았음에도 불구하고 두 당은 동일한 의석을 얻을 수 있다. 결과적으로 80%와 8%가 동일하게 대표되는 것이다. 이는 극단적인 상황에 대한 가정이기기는 하나, 제도상 실제로 발생이 가능한 일이다. 그런 점에서 민의를 온전하게 반영할 수 있는 제도라고 말하기에는 중선거구제 역시 불완전함이 있다는 사실을 보여준다. 또한 2022년 지방선거에서 3~5인의

---

15) 박상인. (2023.01.13.). “선거제도 개편의 목적”. 경향신문. <https://m.khan.co.kr/opinion/column/article/202301130300085#c2b> (검색일 2023.02.16.)

기초의원을 뽑는 중대선거구를 시범 실시한 결과 30개 선거구 중 소수정당 소속의 당선자는 전체의 3.9%였는데, 이는 결과적인 측면에서도 중대선거구제 도입의 효과는 크지 않을 수 있음을 보여준다(이정진, 2022).

다만 앞서 살펴본 논의 중, 소선거구제와 중대선거구제 각각의 대표성에 대한 논의는 현실적으로 본 논문에서 연구대상으로 삼는 복합선거구와의 관련성은 상대적으로 크지 않다고 판단된다. 많은 복합선거구들이 면적이 큰 농어촌 지역들로 구성되어있는 상황에서 중대선거구제를 도입하더라도 이를 도시 지역에 한정해서 도입하는 것이 적절하며, 농어촌 지역들을 대상으로 도입하는 것은 현실적으로 어렵다는 논의가 주를 이루고 있기 때문이다. 이는 지역대표성의 중요성을 강조하는 입장에도 맞닿아있다. 구체적으로는 ‘국회의원이 관할하는 지역구가 지나치게 넓어질 경우 넓은 지역 내에 존재하는 다양한 층위의 이익을 대표하기에는 물리적인 한계가 있다’는 점, 그리고 이에 따라 “*공직선거법 제25조 제1항에 선거구 구획을 위한 기준으로 제시된 “생활문화권”과 거리가 멀어진다*” (성중탁, 2020; 김감영, 2021; 303)는 점을 주요 근거로 삼는다. 도시 지역에 있는 선거구는 중대선거구를 채택하더라도 면적이 지나치게 넓어진다는 문제에 직면하지 않지만, 현재도 이미 서울 면적의 9배에 달하는 소위 ‘공룡 선거구’<sup>16)</sup>의 문제가 존재하는 농어촌 지역을 대상으로 선거구의 면적을 더 넓히기에는 어려움이 있다는 것이다.

이에 대해 조기숙(2023)은 중대선거구 하에서는 관할하는 지역구의 면적이 지나치게 넓어질 경우 지역주민들에 대한 국회의원의 대응성(responsiveness)이 떨어진다고 지적한다. 책임성(responsibility)의 관점에서 지역민의 압박으로부터 상대적으로 자유로운 입장에서 소신껏 의정활동을 하는 정치인이 될 수 있다는 장점이 있지만, 지역대표자로서의 역할에는 소홀하게 될 가능성이 높다는 것이다. 손형섭(2012) 역시 이와 유사한 관점을 공유한다. 소선거구제의 문제를 해결하기 위해 대도시에는 중대선거구제를 도입하되, 선거구 면적이 지나치게 커지는 것을 방지하고자 농어촌 지역에는 소선거구제를 유지하는 일명 ‘도농복합선거구’ 선거 제

---

16) 21대 총선(2020년 실시) 당시의 강원도 홍천·횡성·영월·평창 선거구

도를 제안한다. 이상의 논의를 통해 살펴보았듯이, 복합선거구에 소속되어있는 농어촌 지역들에 중대선거구제를 도입하는 것에 반대하는 의견은 ‘선거구 면적’이라는 현실적인 장벽을 주요 근거로 삼는다.

이에 복합선거구를 주요 논의 대상으로 하는 본 연구에서는 인구대표성 대(對) 지역대표성의 논쟁에 초점을 맞추고자 한다. 정당 득표율과 의석 점유율의 비례성이라는 ‘선거 결과’를 토대로 한 논의와는 달리, 인구대표성과 지역대표성이라는 상충된 가치를 놓고 벌어지는 논쟁에서는 선거구의 ‘사전적인’ 설계가 중요한 이슈가 된다. 이는 비례대표와 지역구 의원의 수 외에도, 권역별로 몇 석의 의석이 배분되는지, 의석 수 배정의 기준이 되는 권역을 나누는 기준을 무엇으로 할 것인지, 이를 통해 한 명의 의원이 몇 명의 주민을 대표하도록 할 것인지 등의 이슈와 관련되어있다. 선거의 결과 어차피 누군가는 지역 혹은 지역주민의 대표자로 당선될 것이라는 점에서 볼 때, 선거 결과와 상관없이 사전적으로 의석수가 인구수와 지역(권역)을 적절하게 대표하도록 분배되어있는지의 이슈에 관심을 갖는 것이다.

지역대표성의 중요성을 강조하는 주장은 “인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려”해야한다는 공직선거법 25조 1항과 “인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다”는 공직선거법 25조 2항에 법적인 근거를 둔다. 요컨대 인구 외에도 다양한 비인구적인 요소들을 복합적으로 고려하여 선거구를 획정해야한다는 것이다.

이와 같은 주장은 인구수만을 기준으로 하여 선거구를 획정할 경우 그 수가 많아진 수도권 의원들이 수도권의 배타적 이익을 대변하여 결과적으로 수도권-지방 격차가 가속화될 수 있다는 우려에 기반한다(이상학·이성규, 2017). Ansolabehere & Snyder(2008: 15)에 의하면 “인구대표성의 중요성을 지나치게 강조할 경우 다수에 의한 지배가 고착화하여 사회적 불평등이 확대될 수 있다는 우려”가 존재해왔다는 것이다. 이러한 우려는 선거제 개혁의 주요 목표 중 하나가 지방소멸을 방지하는 것에 있어야하며, 이를 위해 현실적인 기준으로 선거구의 면적을 고려하거나(김

종갑·허석재, 2020), 각 선거구의 인구를 계산할 때 농촌인구에 가중치를 부여해야한다(김정도, 2015)는 다양한 아이디어로 이어진다.

인구대표성의 중요성을 강조하는 주장은 선거구별 인구편차가 클 경우, 표의 등가성이 훼손된다는 문제의식을 가진다. Ansolabehere & Snyder(2008)는 1인 1표(One person One vote) 원칙을 단순히 1인이 1표를 행사하는 평등 선거 원칙으로 해석하는데 머무르지 않고, 대표자를 선출하는데 있어 한 표의 가치가 동일해야한다는 원칙으로 좀 더 적극적으로 해석한다. 저자들에 의하면 선거구 간의 인구편차가 지나치게 크면 한 표의 가치가 동일하지 않으므로 이는 민주주의의 원리를 훼손하고 대의제 하에서 유권자의 의사를 왜곡할 수 있다. 이 관점에 의하면 농어촌 지역에 인구수에 비해 더 많은 의석수를 배정하는 것은 표의 가치를 다르게 만드는 방식을 통해 불평등을 시정하려는 노력의 일환으로 이해될 수 있으나, 이는 또 다른 불평등을 야기하는 미봉책에 불과하다. 요컨대 유권자의 1표가 대표를 선출하는데 동일한 정도로 기여해야 각 지역이 인구수에 비례해서 정치적인 영향력을 가지게 될 것이고, 이를 통해 공공 의지(Public will)의 왜곡을 방지할 수 있다.

나아가 저자들은 ‘선거구의 인구대표성’과 ‘선거구에서 수령한 보조금’의 관계에 대한 분석을 통해 인구대표성의 중요성을 실증적으로 규명한다. 저자들에 의하면 미국에서 1960년대 이전에는 도심 지역에 비해 농촌 지역의 선거구당 인구수가 훨씬 적어, 농촌이 정치적으로 과대 대표되어있었다. 저자는 인구 1인당 국회의원의 수가 많을수록, 즉 정치적으로 과대대표된 카운티일수록 주정부로부터 받은 1인당 보조금이 많았음을 보인다. 소수의 인구가 다수의 의석을 차지한 결과 자원배분 기제, 나아가 공공 의사결정 기제가 다수결의 원칙에 반하는 방향으로 왜곡되었던 것이다. 이와 같은 불균형은 미국에서 Baker v. Carr 판결 이후 선거구 간의 인구편차 문제가 완화되고 나서야 해결되었다.

이와 관련하여 Hauk & Wacziarg(2007)은 2005년 미국의 고속도로 법안(Highway Bill)을 분석하여 인구수가 작은 주일수록 더 많은 1인당 교통 예산을 수령한다는 것을 보인다. 저자들은 인구수에 비례하여 의원들

이 선출된 하원이 아닌 주별로 똑같이 2인이 선출되는 상원이 역할을 하여 인구수가 작은 주가 혜택을 본다고 주장한다. 즉 상원의원 1인당 인구수가 적어 정치적으로 과대대표될수록 혜택을 보았다는 것이다. 이 외에도 Rodden(2002)은 유럽연합, Porto & Sanguinetti(2001)는 아르헨티나를 대상으로 하여 의회에서 과대대표된 선거구, 즉 대표자(국회의원) 1인당 인구수가 적은 선거구가 예산 배분상 이득을 본다는 사실을 보인다. 이와 같은 연구들은 공통적으로 인구대표성의 중요성을 강조한다.

그러나 민보람(2018)에 의하면 우리나라를 연구대상으로 했을 경우에는 선거구의 인구대표성과 보조금 수령의 관계는 통계적으로 유의하지 않게 나타난다. 저자는 2012년과 2016년 당시의 자료를 대상으로 국회의원의 인구대표성이 지방교부세와 국고보조금에 미치는 영향을 횡단 분석했는데, 두 변수 사이의 통계적 관계가 유의하지 않게 나타난다.<sup>17)</sup> 이와 같은 분석 결과는 다른 나라를 대상으로 한 선행연구에서 밝혀진 것과는 달리 우리나라는 선거구 간 인구편차가 자원배분에 미치는 영향이 크지 않으며, 결과적으로 선거구 간 인구 편차가 야기하는 문제에서 상대적으로 자유로움을 보여준다.

그런 점에서 볼 때, 복합선거구의 대표성과 관련하여 중요한 질문은 인구대표성의 차이로 인한 문제보다는 ‘선거구 내부에서의 역동과 그 의미’가 될 수 있다. 요컨대 소선거구제 및 중대선거구제와 관련된 논의, 그리고 지역대표성과 인구대표성의 논의에서도 선거구 내의 지역이 동일하게 대표되지 않을 수 있다는 문제의식에 기반한 논의는 부족한 것으로 보인다. 즉 대표의 단위는 ‘선거구’가 되고, 선거구 인구를 주된 기준으로 하여 ‘선거구’간 대표성에 차이가 있는지를 논의할 뿐, 선거구 내에서의 문제에 대한 논의는 부족한 것이다.

---

17) 저자(민보람)는 연구의 결론이 2012년과 2016년에 한정된 분석을 토대로 도출되었기 때문에 기간을 추가적으로 늘려 분석을 실시할 필요가 있다고 언급한다. 이에 본 연구(필자의 논문)에서는 기간을 추가하여 2011~2021년을 분석 기간으로 삼아 패널고정효과모형 추정을 통해 인구대표성이 특별교부세에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과 인구대표성이 지방교부세(본 연구에서는 특별교부세)에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않다는 결과는 동일하게 유지된다. 구체적인 분석 결과는 부록의 <부표 3, 4>에 제시되어있다.

## 제2절 분배 정치

앞서 1절에서 살펴보았듯이, 선거구 내의 지역이 동일하게 대표되지 않을 수 있다는 문제의식은 자원 분배의 정치에 대해 살펴보아야 할 필요로 이어진다. 선거구 내에서의 자원 분배 양상에 대한 분석을 통해 선거구 내에서 대표성의 차이가 나타나는지를 간접적으로 추론할 수 있기 때문이다.

후술할 4절에서 자세히 살펴볼 특별교부세와 관련된 연구는 공통적으로 특별교부세가 보통교부세와는 달리 분명하지 않은 기준에 의해 배분된다고 지적하며, 정치적인 요인을 통해 그 배분 양상을 설명한다. 이처럼 예산이 정치적인 메커니즘에 의해 분배된다고 보는 연구들은 예산이 객관성을 담보한 방식으로 측정된 수요에 의거하여 합리적으로 배분되기만 하는 것은 아니라고 본다(Stokes et al., 2013; 정설미, 2016). 요컨대 ‘예산이 왜 그런 식으로 배분되었는지’에 대해서 일반적인 공공재정 지출 요인만으로는 명확하게 설명할 수 없는 경우에 예산 배분에 정치적인 논리가 개입되었을 가능성이 크다는 것이다.

예산이 정치적으로 배분된다고 보는 입장은 정치시장(Political Market)론적 관점에서 예산이 시장에서 작동하는 메커니즘과 유사하게 거래와 협상을 통한 분배의 대상이 되며, 그와 관련된 정치적인 과정에서 지대를 추구(Rent Seeking)하는 당사자들이 있다고 본다(Scharfstein & Stein, 2000). 개인적인 이익을 추구하려는 주체들이 시장에 참여하고, 협상의 참여자가 누구이며 그들의 협상력이 어떤지에 따라 다양한 형태의 거래가 나타날 수 있는 것이다. 홍순규(2012)에 의하면 지대추구의 당사자는 예산 확보를 위해 노력하는 정치인과 상호거래하는 관료, 예산 배분상 혜택을 제공받는 것을 대가로 정치인에게 투표를 하는 지역 주민 및 정치인에게 조직적인 지원을 해 줄 수 있는 이익집단, 정치인들이 소속된 정당 등이 있다. 그 과정에서 정치인은 정치적 지지, 궁극적으로 재선이라는 개인적인 이익을 추구한다. 이때 자원배분에 대한 권한을 가지고 있는 현직 의원은 그 권한을 활용하여 재선 가능성을 극대화하고자한다.

따라서 현직 정치인은 도전자에 비해 우위에 있는 입장에서 차기 선거를 준비할 수 있는데, 이를 현직효과(Incumbency Advantage)라고 말할 수 있다(Matsubayashi & Wu, 2012).

이와 같은 예산의 정치적 속성과 정치인의 지대 추구는 예산의 배분을 둘러싼 분배정치(Distributive politics)에 대한 논의로 이어지며, 자원의 합리적 분배를 저해한다는 점에서 주로 부정적으로 다루어져 왔다. 가령 이종연(2014)은 특정 지역에 자원배분을 집중하는 분배정치는 경제적으로 자원배분을 왜곡시켜 효율성을 떨어뜨린다고 본다. 즉 지대 추구 과정에서 합리적 자원배분 기제가 약화됨에 따라 합리적 행정수요에 비해 더 많은 자원을 배분받는 지역과 그렇지 않은 지역이 나뉘고, 결과적으로 특정 지역의 이익이 과대 혹은 과소 대표되는 문제를 야기한다는 것이다.

정치인의 지대추구와 관련하여 Cox(2009)는 ‘Electoral Targeting’이라는 표현을 사용한다. 이는 정치인이 선거를 염두에 두고 최선의 결과인 재선에 성공할 수 있는 방향으로 자원을 분배한다는 것을 의미한다. 이와 유사한 관점에서 박찬영(2017: 15)은 ‘예산으로 대표되는 가용자원을 정치인 자신의 이익 극대화를 위하여 배분’하는 것을 분배정치라고 본다. 정치인이 지역에 예산을 배분할 것을 약속하거나 실제로 배분하면서 지지를 호소하면, 유권자는 이에 반응하여 해당 정치인에게 투표를 하는 식으로 선거를 매개로 하여 분배정치가 작동하는 것이다(허석재·권혁용, 2009).

Shepsle & Weingast(1981: 96)는 지역을 단위로 전략적인 판단을 하는 정치인들 간 제휴(coalition)의 결과, 특정 지역에 자원배분상 이득을 집중시키고 그에 따르는 비용은 전체를 대상으로 한 과세를 통해 충당하는 것을 분배정치라고 보았다. 이때 ‘어떤 지역’에 자원배분상 이득을 집중시켜야하는지와 관련하여, 분배정치와 관련된 기존의 연구들은 정치인이 이전 선거를 통해 나타난 ‘핵심지지층’과 ‘부동층’ 중 어느 집단을 우선하여 자원배분상 혜택을 제공하는지에 대해서 엇갈린 견해를 보여왔다. Cox & McCubbins(1986)은 정당과 유권자 간에 상당기간 지속되는

연합형성을 설명하기 위해 선거를 통해 자원배분과 지지를 교환하는 분배 모델을 제시한다. 그들의 설명에 따르면 위험 회피적인 성향을 가진 정치인은 위험을 감수하면서 부동층을 공략하려고 하지 않기 때문에, 정치인에게 더 많은 지지를 보낸 집단인 핵심지지층(Core Supporter)이 그렇지 않은 집단에 비해 더 많은 혜택을 누린다.

그러나 이와 반대로 정치인이 부동층(swing voters)을 중시한다는 입장도 존재한다. 이 입장은 매 선거마다 유권자는 정치인이 제시하는 정책에 대한 분석을 토대로 각 정치인이 집권할 경우 자신에게 제공할 것으로 기대되는 효용을 비교한 후, 가장 많은 효용을 제공할 것으로 예상되는 정치인에 투표를 한다고 보는 Downs(1957)의 공간모델(Spatial Model)을 이론적 기반으로 한다. 즉 유권자는 선거에서 정치인들이 제시하는 정책에 유동적으로 반응하기 때문에 정치인들은 득표를 극대화할 수 있는 최적의 위치를 찾아 정책이념 공간에서 끊임없이 움직인다고 본다(Cox, 2009). 이 관점에 의하면 자원배분상 혜택이 제공되지 않는다는 이유로 지지 정치인을 바꿀 유인이 작은 핵심 지지층과는 달리, 부동층은 그들에게 주어진 혜택에 따라 지지 정치인을 바꾸는 기회주의적인 면모를 보인다(Cox, 2009). 따라서 부동층 가설은 정치인의 입장에서는 부동층을 타겟으로 하여 자원을 배분하는 것이 차기 선거에서의 결과를 고려한다면 더 합리적인 선택이라고 주장한다(Ward & John, 1999).

허석재·권혁용(2009)은 핵심지지층 가설과 부동층 가설을 적용하여 선거구 내에서의 자원배분 양상에 대해 연구할 필요성을 제기한다. 이를 통해 정치적 지지와 자원배분의 교환관계를 분석할 경우, 같은 선거구 내에서 특정 집단은 많은 혜택을 받고 특정 집단은 소외되는 불평등한 자원배분 양상을 밝힐 수 있다고 주장한다. 이처럼 자원배분과 관련된 기존의 연구들은 선거경쟁과 자원배분의 관계에 주목하는 경향을 보인다. 정치인이 선거경쟁이 높은 지역과 낮은 지역 중 어느 지역을 타겟으로 자원배분상 혜택을 제공할지에 관심을 가지는 것이다. 즉 정치인이 선거경쟁의 정도라는 지표들 통해 본인의 지지세력 혹은 부동층을 포착하고, 이를 근거로 정치적인 판단을 한다고 본다.



본 연구에서는 복합선거구의 경우에는 ‘선거경쟁’과 별개로 ‘선거구 내 인구’를 통해 자원분배 양상을 설명할 수 있다고 판단한다. 정치인이 차기 선거에서의 재선 가능성이라는 정치인의 이익을 극대화하기 위한 목적에서 행하는 특정 집단에 대한 불균등한 자원배분은 선거경쟁의 결과에 따라 분배되는 것이 아니라 ‘인구’를 근거로 해서 이루어질 수 있다는 것이다.

다만 이와 관련된 내용은 구체적인 메커니즘은 국회의원의 출신지역과 관련지어서 이해될 필요가 있다. 자세한 내용은 다음 3절에서 다룰 것이다.

### 제3절 소지역주의와 지역출신 정치인 보유 효과에 대한 논의

#### 1. 소지역주의 개관

Key(1949)는 20세기 초반 미국 남부의 주들을 연구한 결과, 선거에 출마한 후보자가 본인의 출신지에서 다른 후보보다 많은 득표를 얻었음을 보인다. 그는 후보자가 친구로 표현되는 출신 카운티(County)에서 압도적인(Overwhelming) 표를 받고, 이웃이라고 표현되는 인접 카운티에서도 상당한(Heavy) 지지를 얻는다며 이를 ‘친구와 이웃에게 투표하기’(Friends and Neighbors Voting)라고 명명했다. 그리고 유권자들은 후보자의 능력과 상관없이 단지 거주지가 같아 더 잘 알고 친숙하게 느낀다는 것을 이유로 지역 출신 후보자에게 더 많은 투표를 한다고 보았다. 이와 같이 후보자가 출신 지역에서 더 많은 지지를 얻는 현상은 이후 여러 연구를 통해서 실증적으로 규명되어왔다. Lewis-Beck & Rice(1983)는 1884년부터 1980년까지 있었던 미국 대통령 선거를 분석한 결과, 대통령 후보자가 출신 주에서 그렇지 않았다면 얻었을 득표보다 4%p의 추가적인 득표를 얻었음을 보인다. Rice & Macht(1987)는 1976년부터 1982년까지 미국의 46개 주를 대상으로 분석한 결과, 주지사 및 상원선거 후보자가 출신 카운티에서 다른 카운티 출신의 후보자보다 3.66%p의 추가적인 득표를 얻었음을 보인다. 그 외에도 미시시피(Mississippi)주의 상원, 주지사, 부지사 선거(Tatalovich, 1975), 알라바마(Alabama) 주지사 선거(Black & Black, 1973)를 비롯하여 후보자가 출신 지역에서 더 많은 득표를 얻는다는 사실을 보이는 다양한 연구들이 존재한다.

‘친구와 이웃에게 투표하기’를 한국적인 맥락에서 이해하면, 전국을 단위로 나타나는 지역주의가 지역 단위의 선거구 내에서 발현되어 연고가 있는 후보에게 더 많은 정치적인 지지를 보내는 소지역주의와 유사하다. 따라서 먼저 지역주의에 대해 간단히 논할 필요가 있다.

지금까지 선거와 관련된 연구에서 지역주의는 대부분 지역 연고 정당

을 중심으로 한 지역 분할에 대해 연구해왔다. 그러한 맥락에서 지역주의에 대한 논의와 이해는 사실상 ‘영호남 지역주의’라는 말과 비슷한 맥락에서 이해되어온 측면이 있으며, 지역주의에 대한 논의는 영호남 갈등 및 그에 따른 투표 행태에 대한 논의를 직간접적으로 수반할 수밖에 없었다. 지역주의적 투표에 대해서는 그간 감정에 따른 투표행위(이갑윤, 2002)로 보는 견해와 개인의 합리적 선택의 측면에서 접근하는 견해(조기숙, 2000)가 주된 엇갈리는 견해였다. 그 외에는 권역별로 이념적 성향을 비롯한 전반적인 정치의식의 차이가 존재하며, 이것이 서로 다른 정당에 대한 투표 행위로 이어진다는 견해가 있다(김진하, 2006). 최영진(2001)은 3김 시대 지도자들의 정치적 동원에 의해 지역주의가 형성되었다는 점에서 ‘정치동원론’을 주장하기도 하나, 이 이론은 지지하는 정치인을 통해 지역발전을 추구하려는 기제와 영호남 간 정치적 경쟁의식의 결과 투표를 하는 기제를 모두 반영한다는 점에서 지역주의적 투표를 지역감정에 따른 투표행위로 보는 견해와 합리적인 선택으로 보는 견해를 절충하는 입장에 가깝다.

이 중 지역주의를 지역감정에 따른 투표행위로 해석하는 입장은 본인이 거주하는 지역의 지지를 기반으로 한 정권을 창출하겠다는 지역 패권주의적 태도, 그리고 상대방에 대한 경쟁심리, 심지어 적대적 감정이 지역주의적 투표를 결정한다고 본다. 이는 “*호남인과 영남인의 정치적 태도의 차이는 다른 이유가 아니라 바로 그들이 호남인과 영남인이기 때문에 발생한다*”(이갑윤, 2002: 168)는 표현에서 단적으로 드러난다. 즉 상대방과의 대결 구도 속에서, 자신들이 지지하는 후보자를 당선시키는 것을 곧 상대방에 대하여 승리하는 행위로 인식했던 것이다(이우정, 1999).

반면 개인의 합리적 선택이라는 측면에서 지역주의적 투표를 해석하는 견해는 거주지역에 정치경제적 자원을 분배할 것이라는 기대하에, 그 기대를 채워줄 후보에 대한 선택의 결과로 투표 행위를 해석한다(조기숙, 2000).

그런데 최지민·김순은·정광호(2014: 488)에 의하면 “*주거공간의 지리적 경계는 단순한 구획이 아니며, 그 속에 사는 시민들의 이해관계와 관심*

사를 포함하는 정치적이고 심리적인 경계이다.” 이러한 견해에 의하면 구분된 행정구역은 그 자체로 다른 지역과 구분되는 행정적·정치적 의미를 가지고, 지역주민들의 정치적 행태에도 영향을 미친다는 점에서 단순한 행정단위가 아닌 정치단위(polity)로서의 의미도 지닌다(최지민·김순은·정광호, 2014: 488).

가령 경남 하동군과 전남 광양시는 섬진강을 경계로 하여 지리적으로 맞닿아있고, 동일 생활권으로 분류된다(국민일보, 2011.11.08.).<sup>18)</sup> 그럼에도 불구하고 투표 성향에 있어서는 지역 지배 정당에 대한 지지가 매우 균건하며, 특히 하동군은 경남 지역에서도 보수적인 투표 성향이 가장 강하게 나타나는 경향을 보인다. 이는 행정 단위가 지역 주민들의 투표 행태에 중요한 요인으로 작용한다는 것을 보여준다. 물론 경남 하동군과 전남 광양시 주민들의 투표 행태를 결정짓는 주요 요인은 소속 기초자치단체가 아니라 광역자치단체, 더 넓게는 ‘영남’ 혹은 ‘호남’에 속해있다는 사실에서 기인하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 행정구역에는 광역자치단체만 있는 것이 아니라 기초자치단체, 그리고 가장 낮은 단위인 읍면동도 있다. 그리고 이들 행정 단위 또한 독자적인 정치단위로서의 의미를 가질 수 있을 것이다. 이러한 관점에 따르면 같은 광역자치단체 혹은 권역에 속해있는 경우에는 소속 기초자치단체가 독자적인 행정단위이자 정치단위로서의 의미를 가질 수 있다. 특히 그것이 복합선거구에서의 투표라면 복합선거구에 소속된 기초자치단체들은 동일한 광역자치단체에 속해있을 것이므로, 주민들에게 동질감을 주고 선거구 내 다른 주민들과 구분되는 단위로서의 정체성을 부여하는 것은 오히려 소속 기초자치단체가 될 수 있다.

김혁(2001: 421)은 “*혈연, 지연, 학연을 바탕으로 한 인간관계의 편향*”을 연고주의로 이해하고, 지역주의적 정서에 기반한 투표 행태는 연고주의가 확대된 결과 나타나는 것으로 보았다. 이 관점에 의하면 연고주의 정서는 후보자와 유권자의 거리가 대통령 선거에 비해 상대적으로 가까

---

18) 이상일. (2011.11.08.). “광양·하동 “공동번영” 손 잡았다”. 국민일보. <https://news.kmb.co.kr/article/view.asp?arcid=0005535877&code=1113142> (검색일 2023.03.28.)

은 지역 단위의 선거에서도 영향력을 발휘할 수 있다(김혁, 2001). 이때 저자는 국회의원 선거를 전국 선거로 규정하기 때문에 소지역주의적 투표는 지방선거에서만 나타난다고 본다. 그러나 관점을 달리한다면 국회의원 선거 역시 지역적 이슈를 다루고, 앞서 서론에서도 언급했듯이 지역 유권자의 선택을 받아 ‘지역을 대표’하여 ‘국가를 대표할 사람’을 선출하는 선거에 해당한다. 즉 총선은 전국 선거와 지역 선거의 특성을 동시에 지니는 이중적인 성격을 가지고 있는데, 이는 총선에서도 충분히 소지역주의적 투표 행태가 나타날 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 견해를 따르면 지역주의의 원리는 보다 규모가 작은 행정단위에도 적용될 수 있다. 읍면동별로도 소지역주의적 투표행태가 발견된다고 보는 김원동(2006)의 견해가 대표적이다. 이는 국가 내에서 나타나는 지역주의적 정서와 비교했을 때 다른 지역에 대한 배타적이고 적대적인 감정 혹은 이념적 지향에 기반한 것이라기보다는, 지역적 이익에 대한 기대에 기반한 것에 가깝다는 특징이 있다(정준표, 2007). 요컨대 김혁(2001)은 지역 출신이라는 이유로 후보에게 무조건적인 지지를 보내는 것에 대해 ‘비합리적 투표행태’라고 표현하며 비판적인 인식을 드러내나, 이는 조기숙(2000)의 주장에 의하면 지역 발전을 추동하기 위한 목적에서 이루어지는 합리적 선택의 결과일 수 있다. 이와 관련하여 영호남 사이의 지역갈등이 없어지더라도 후보자와의 학연이나 지연, 나아가 지역구 사업과 같은 비이념적인 쟁점을 중심으로 한 선거 경쟁이 존재할 것이라고 분석하는 문우진(2005)의 연구는 지역주의의 향후 전개 방향에 대한 예상을 담고 있기는 하나, 사실은 지역 간의 배타적 감정보다는 지역구 사업, 학연, 지연이 복합적으로 작용하여 발현되는 소지역주의의 본질을 보여준다고 생각된다.

그런데 영호남 갈등과 같이 권역별 지역주의에 대해 논하는 연구는 많지만 같은 선거구 내에서의 소지역주의에 대한 실증적인 연구는 매우 드물다. 특정 선거의 특정 지역을 대상으로 후보자들이 선거구 내에서 출신지역에서 더 많은 득표를 했다는 사실을 언급하고, 이를 선거구 내 소지역주의적 정서에 따른 결과라고 해석하는 정도다. 대표적으로 양창운

(2001)은 제주도의 9대~16대 국회의원 선거 결과에 대한 분석을 통해 후보자들이 출신 읍면에서 더 많은 득표를 했음을 보인다. 그리고 역사적 경제적 요인으로 인해 생활권을 단위로 다른 지역과 경쟁의식을 형성하고, 그것이 지역 출신 후보자에 대한 선호로 이어진 것을 그 원인으로 본다. 김혁(2001)은 영호남 및 충청지역과는 달리 특별한 지역 연고정당이 존재하지 않는다고 인식되는 경기도 안성시의 1995년부터 1999년까지 지방선거 결과에 대한 분석을 바탕으로, 안성시 내의 면(面)과 동(洞)별로 출신 후보자에게 더 많은 지지를 보내는 소지역주의적 투표 행태가 나타났으며, 그것이 선거 결과를 결정짓는 결정적인 요인으로 작용했음을 보인다. 비슷한 맥락에서 정준표(2007)는 2006년 대구경북 지역의 지방선거, 김원동(2006)은 2006년 춘천시의원 선거를 대상으로 하여 당선자들이 자신의 출신 지역에서 가장 높은 득표를 했음을 보이는 정도다.

이상 살펴본 연구들은 그 수가 많지 않고, 그마저도 대부분 지방의원 당선자의 득표 현황에 기반하여 그에 대한 해설을 곁들이는 방식을 위주로 이루어진다. 다만 본 연구와 관련해 주목할만한 사실은 해당 연구들이 공통적으로 유권자들이 지역연고 후보를 선호하는 투표 현상을 다룬다는 점이다. 이에 대해 김혁(2001: 422)은 선거구 내에서 유권자들이 정당에 대한 지지와 상관없이 지역 출신 후보에 지지를 보내 결과적으로 선거구 내에서 소지역들로 분할된 투표 결과가 나타나는 것을 소지역주의라고 규정한다.

## 2. 지역 출신 정치인 보유의 정치적 효과에 대한 논의

지역주의에 대한 논의가 각 지역을 대표하는 정치인을 거론하지 않고 이루어지기 어렵듯이(정태환, 2005), 앞서 ‘소지역주의 개관’에서도 살펴본 바와 같이 소지역주의에 대한 논의 또한 필연적으로 지역 출신 정치인에 대한 논의를 수반한다.

정치인 출신 지역의 정치적 효과와 관련하여, 기존의 연구는 크게 2가지 측면에 집중하고 있다. 첫째, 선거구 내 소지역주의적 투표 행태로 인

해 정치인은 출신 지역에서 더 많은 지지를 얻을 가능성이 높다는 점이다. 둘째, 정치인이 정치적 지지를 획득하고자 하는 목적에서 자신의 출신 지역에 자원배분상 혜택을 제공할 가능성이 높다는 점이다. 이 중 정치인이 출신 지역에서 더 많은 지지를 얻은 사례를 다른 연구들은 앞서 살펴보았으므로, 이어서 두 번째 측면에 대해 설명하고자 한다.

먼저 정치인이 출신 지역에 차별적 자원 분배 행태(Hometown/Birthplace Favoritism)를 보인다는 연구 결과는 다음과 같다.

Mattos et al.(2021)은 브라질 하원 의원들을 대상으로 한 연구를 통해 지역 출신 의원을 보유하고 있는 지방자치단체들이 그렇지 않은 자치단체에 비해 국회에서 1인당 수정 증액 예산이 많다는 사실을 밝힘으로써 의원이 자신의 출신지역에 더 많은 자원을 분배하는 출신 지역 편향(hometown bias)이 나타남을 보인다. 또한 차기 선거에서 출신 지역에서 단체장으로 출마하려는 의원의 유인이 출신 지역 편향에 영향을 미친다고 설명한다.

Fiva & Halse(2016)는 우리나라의 비례대표제와 같은 방식으로 운영되는 노르웨이의 폐쇄형 명부제 비례대표제(closed-list proportional representation system)에서는 소위 말하는 ‘지역구’의 개념이 없기 때문에 정치인이 자신의 출신지역에 더 많은 자원을 분배할 선거적인 유인이 크지 않음에도 불구하고, 실제로는 의원이 자신의 출신지역에 더 많은 자원을 분배하는 현상이 나타남을 보인다. 즉 선거에서의 정치적 유인이 자원배분의 유일한 요인인 것은 아니며, 정치인이 자신의 출신 지역에 대해 느끼는 사회적 유대와 집단 정체성이 중요한 역할을 한다는 것이다(Fiva & Halse, 2016: 25). 또한 정당의 비례대표 명부 상위 순번에 위치한 후보자가 자신들과 동일한 지역 출신일 때 유권자들이 해당 정당에 더 많은 투표를 한다는 사실을 밝히고, 이는 지역 출신 정치인이 지역 발전에 기여할 것이라는 유권자의 기대가 반영된 결과라고 본다.

김애진(2018)은 대통령의 출신 지역이 대한민국이라는 선거구 내의 예산 배분에 미친 영향에 대해 분석한다. 분석 결과 대통령이 해당 지역에서 획득한 득표가 특별교부세 배분에 미치는 영향이 통계적으로 유의하

지 않지만, 대통령의 정치적 기반 지역 여부는 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 국가 전체를 단일 선거구라고 생각했을 경우, 즉 대한민국 전체를 지역구로 보유한 정치인이라고 할 수 있는 대통령을 분석의 대상으로 삼을 경우에도 선거구 내 자원배분에 있어 지역 출신 정치인 보유의 효과가 나타남을 의미한다.

그 외에 교육감 또한 선출직이라는 점에서 정치인의 속성을 가지고 있다고 본다면, 교육감 역시 출신 지역에 더 많은 자원을 배분하는데 영향을 미칠 수 있다. 특히 지역교육현안수요 특별교부금은 교육감의 심사를 거쳐 최종적으로 교육부에 신청되는데, 이 과정에서 교육감의 정치적인 영향력이 개입될 수 있다고 지적된다(박은진, 2010; 신가희, 2018). 박은진(2010)과 신가희(2018)의 실증 연구 결과, 기초자치단체에 교육감의 출신 학교가 소속되어 있는지의 여부는 해당 기초자치단체에 배분되는 특별교부금에 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 지역에서 현직으로 재직 중이지 않더라도, 정치인이 향후 출마를 염두에 두고 출신 지역에 더 많은 자원을 배분을 하기 위해 노력한다는 것을 보여주는 연구들도 존재한다.

사창우(2012)는 행정자치부 장관, 국무조정실장 및 차장, 대통령 비서실장, 기획예산처 장관을 분석대상으로 하여, 해당 정부 고위 정무직 공직자들이 임기가 종료된 후에 출신 지역에서 선출직으로 출마한 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 출신 지역에 더 많은 특별교부세가 배분되었음을 밝힌다. 비슷한 맥락에서 유보람·조정래(2014) 역시 안전행정부 장관의 출신 지역에 더 많은 특별교부세가 배분되었음을 밝힌다. 이는 자원배분에 영향을 미칠 수 있는 자리에 재직 중이라면, 현직 정치인뿐만 아니라 출마를 염두에 두고 있는 예비 정치인 또한 출신 지역에 더 많은 자원을 배분한다는 것을 보여주는 연구라고 할 수 있다.

Carozzi & Repetto(2016)는 국회의원 출신지역(birthplace)에 중앙정부의 재원이 더 배분되는지를 분석한 결과, 국회의원들이 자신의 출신지역에 더 많은 재원을 배분받는 것을 확인하였다. 흥미로운 것은 지역의 재원 증가가 해당 지역 국회의원이 아닌, 그 지역 출신이지만 지역구는 다



른 지역에 있는 국회의원들에 의해서 설명되고 있다는 사실이다. 특히 해당 국회의원이 다음 지방선거에서 본인의 출신 지역에서 출마한 경우에는 의원직 재임시 출신 지역에 더 많은 자원을 분배하는 경향이 있다는 연구 결과는 자원배분 정치는 정치인이 동일 지역구 내에서 재선에 성공하겠다는 동기뿐만 아니라 향후 다른 지역구에서 당선되겠다는 동기에 의해서도 설명될 수 있음을 보여준다.

이상 1. 소지역주의 개관 2. 지역출신 정치인 보유의 정치적 효과에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다. 먼저 우리나라를 대상으로 한 연구에서는 소지역주의 정서의 영향을 받아 지역 출신 정치인을 선호하는 투표 행태가 발견된다. 선행연구들은 이를 최소한 다른 지역에 비해 차별받지는 않으려는 심리, 나아가 정치인이 출신 지역의 발전을 견인할 것이라는 적극적 기대가 반영되어 나타난 결과로 해석한다. 다음으로 현직 정치인은 재선의 유인, 그리고 현직자가 아닌 경우에는 차기 선거에서 자신의 출신지에서 당선되려는 유인이 출신 지역에 더 많은 자원을 배분하도록 영향을 미친다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 정치인이 향후 선거에서 출신 지역의 지지에 기반하여 안정적으로 재선에 성공하려는 욕구에 기반하여 출신 지역에 예산 배분상 혜택을 제공한다고 보는 본 연구의 논리와 유사한 점이 있다.

## 제4절 특별교부세 관련 논의

### 1. 제도의 내용과 현황

특별교부세는 중앙정부가 지방자치단체<sup>19)</sup>에 교부하는 지방교부세의 한 종류로, “보통교부세 산정 시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요를 고려하여 교부”(행정안전부, 2022)한다. 이러한 특별교부세의 취지를 반영하여 교부세법 제 10조는 ‘교부세는 1년을 4기(期)로 나누어 교부한다. 다만, 특별교부세는 예외로 할 수 있다.’고 규정함으로써, 기타 교부세와는 달리 특별교부세는 필요에 따라 연중 상시 교부될 수 있도록 하고 있다. 「지방교부세법」 제9조(특별교부세의 교부)에 따르면 특별교부세는 ① 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액), ② 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우(특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액), ③ 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적에 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우(특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액)에 교부한다.

특별교부세는 2014년 법 개정<sup>19)</sup>에 의해 교부대상 사업유형이 지역현안수요(40%), 재난안전수요(50%), 시책수요(10%)로 변경되었고, 2017년에 지방교부세법 개정으로 인해 ‘시책수요’의 명칭이 ‘국가지방협력수요’로 변경된 것을 제외하면 현재까지 특별교부세의 구성 항목과 비중은 동일하게 이어지고 있다(유제웅, 2020). 구체적인 제도 변천사는 이어지는 <표2-1>에 제시된 바와 같다. 행정안전부에서 발간하는 <지방교부세 운영보고>와 <지방교부세 산정 해설> 자료를 참고하면 현행 체계의 틀은 200

19) 이때 특별교부세를 신청하고 교부받는 행정 단위는 기초자치단체와 광역자치단체 모두 해당한다.

5년 지방교부세법 개정으로 인해 마련되었음을 확인할 수 있다. 2009년 이후에는 시책수요가 새로 생기고 2014년 이후에는 인센티브 성격으로 부여된 우수자치단체 재정지원분이 시책수요에 통합된 것을 제외하면 특별교부세를 구성하는 항목은 용어 변경을 제외하고는 큰 틀에서 유지되고 있다.

<표 2-1> 특별교부세 제도 변천사

2005년 이전	2005년~2008년	2009년~2013년	2014년 이후
시책사업 재정보전 재해대책 지역개발 특정현안수요	지역현안수요(50%) 재해대책수요(50%) 우수자치단체 재정지원	지역현안수요(30%) 시책수요(20%) 재해대책수요(50%) 우수자치단체 재정지원	지역현안수요(40%) 재난안전수요(50%) 국가지방협력수요/시책수 요(10%)

출처: 박윤희·장석준(2015)를 참고하여 재구성

주: 2017년 지방교부세법 개정으로 인해 ‘시책수요’의 명칭이 ‘국가지방협력수요’로 변경되었으며, 행정안전부 발간 자료를 보았을 때 용어만 변경되었을 뿐 그 내용에서 실질적인 차이는 없음.(유제웅, 2020)

특별교부세의 재원은 지방교부세의 4%에 해당하던 것을 2014년부터는 그 규모를 3%로 조정하였으며, 지방교부세는 내국세의 19.24%로 정해져 있어 특별교부세 재원의 규모는 국세 세입에 따라 자동으로 정해진다. 행정안전부에서 발표한 2021년 지방교부세 운영사항 보고에 따르면 2021년 전체 특별교부세는 총 15,876억원<sup>20)</sup> 정도의 규모로, 지역현안수요(6,350억원, 40%), 재난안전수요(7,938억원, 50%), 국가지방협력수요(1,588억원, 10%)으로 구성되어 있다. 구체적인 연도별 배부 금액은 아래의 <표 2-2>와 같다.

20) 당초 13,775억+정산분 334억+2회 추정1,767억

<표 2-2> 연도별 지방교부세(특별교부세) 현황 (단위: 백만원, 당초예산 기준)

연도	지방교부세총액	보통교부세	특별교부세	분권교부세
2011	29,833,227	27,274,652	1,101,027	1,457,548
2012	33,064,835	30,191,425	1,257,977	1,615,433
2013	34,561,586	31,558,105	1,314,921	1,688,560
2014	34,559,080	31,884,524	986,119	1,688,437
2015	33,163,592	32,176,185	987,407	-
2016	36,106,867	35,023,661	1,083,206	-
2017	42,301,304	41,032,266	1,269,038	-
2018	46,610,147	45,211,842	1,398,305	-
2019	54,229,719	52,602,827	1,626,892	-
2020	46,315,997	44,926,519	1,389,478	-
2021	45,915,141	44,537,686	1,377,455	-

출처: 행정안전부 「지방교부세현황」.

주: 지방교부세총액은 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세의 총합을 의미. 지방교부세 중 부동산교부세와 소방안전교부세는 별도의 재원을 통해 운영됨. 분권교부세는 2015년부터 폐지됨.

이와 같이 재원규모가 정해져있기 때문에 특별교부세를 우선적으로 교부받기 위한 자치단체 간 경쟁이 유발되고, 특별교부세 확보액이 지역구 국회의원의 성과로 인식됨에 따라 국회의원의 입장에서 정치적 자원을 동원하여 특별교부세 확보 경쟁에 나설 유인이 있다. 그에 대한 구체적인 내용은 아래에서 이어가고자 한다.

## 2. 특별교부세 배분의 정치성에 대한 논의

지방교부세 중 행정 수요를 반영한 나름의 산정 공식을 거쳐 배분된다는 점에서 비교적 객관적인 기준을 통해 배분된다고 알려진 보통교부세와는 달리, 특별교부세는 자치단체를 대상으로 한 나눠먹기식 소규모 단위사업 예산의 속성을 지니고 배분 과정의 자의성, 주관성, 불투명성이 나타남에 따라 재원간의 중복과 배분의 지역편중, 과도한 지대추구를 야기한다고 연구되어 왔다(김상현·배병돌, 2002; 최연태·김상현, 2008 등). 지방교부세법 제 9조는 ‘행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 제1항 각 호에 따른 특별교부세의 교부를 신청하는 경우에는 이를 심사하여 특

별교부세를 교부한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부세를 교부할 수 있다.'고 규정하여, 특별교부세의 주무 부처가 행정안전부임을 명시함과 동시에 엄격한 절차를 거치지 않고도 비교적 유연하게 배분될 수 있는 가능성을 열어두었다. 기존의 지방교부세법 제 15조는 '행정안전부장관은 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 보통교부세의 배분기준, 배분내용, 집행실적, 그 밖에 보통교부세의 운영에 필요한 주요 사항을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.'고 규정하였으나, 특별교부세에 대해서는 별도의 법 조항을 마련하지 않아 특별교부세의 구체적 집행 내역에 대해서는 알 수가 없었다.

이에 대해 김석태(2001)의 문제제기 이후 김상헌·배병돌(2002)이 자료에 기반한 최초의 실증 연구를 통해 특별교부세의 분배 기준과 의사결정 과정이 불투명하고, 이로 인해 자의적이고 정치적으로 결정되는 속성이 있음을 지적한 이래 동일한 문제의식에 기반한 연구가 계속되었다. 또한 일명 '신정아 사건'을 비롯해 특별교부세가 공정하지 못한 방식으로 배분된다는 비판을 야기한(박윤희·장석준, 2015) 몇 차례의 사건을 거쳐 2009년 2월의 법 개정을 통해 '특별교부세의 보고에 관하여는 제15조를 준용'한다고 규정함으로써 특별교부세 또한 보통교부세와 동일하게 국회에 보고하도록 규정하였다. 이는 특별교부세에 대한 최소한의 제도적 통제 장치로 이해될 수 있고, 실제로도 이러한 제도의 도입에 따른 변화를 살펴보기 위한 연구들이 시행되었다. 관련된 분석들은 이전과 비교해서 특별교부세의 배분을 합리적인 행정수요 요인에 의해 설명할 수 있음을 보이기도 했으나, 여전히 정치적인 요인의 영향이 강한 것으로 나타났다(유보람·조정래, 2014; 최정우·강국진·배수호, 2016). 특별교부세의 정치성은 특히 지역현안수요 항목에서 두드러지게 나타난다. 지역현안수요는 '지역현안에 대한 특별한 재정수요'가 발생한 경우에 배분한다는 행정안전부(2022)의 설명에서 드러나듯이 재난이라는 비교적 명확한 기준을 설정한 재난안전수요, 그리고 시책수요에 비해 그 배분 기준을 명확하게 정리하지 않았다. 기초자치단체에 배분된 특별교부세를 분석한 구체적인 연구

들은 다음과 같다.

김상헌·배병돌(2002)의 연구는 특별교부세의 배분에 대해 실증적으로 분석한 최초의 연구에 해당한다. 이 연구는 특별교부세의 배분 기준이 투명하지 않고 자의적인 성격이 강하며, 특별교부세 배분이 정치적인 요인에 의해 결정되는 면이 크다고 보았다. 이는 분석 결과 지역구 국회의원이 소속 정당에서 당 4역(당대표, 원내대표, 사무총장, 정책위의장)을 역임하는지의 여부, 국회상임위원회 중 행정자치위원회나 건설교통위원회에 소속되었는지의 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미친다는 결과도 도출되었다는 점에서 그렇다.

최연태·김상헌(2008)는 특별교부세 총액에서 지역별재해대책수여분과 우수단체재정지원분을 차감한 값을 종속변수로 활용하여 분석을 하였다. 분석 결과 기초자치단체에 있는 지역구 의원의 수와 지역구 의원의 국회 행정자치위원회 소속 여부, 인구, 행정구역(시군구 여부)이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타나 이전 연구와 마찬가지로 특별교부세 배분에 정치적인 요인의 영향이 강하게 나타나는 것을 밝혔다.

허석재·권혁용(2009)은 ‘국회의원 선수’와 ‘여당 소속 여부’의 상호작용을 활용하여 특별교부세 배분의 정치적 성격에 대해 좀 더 다차원적인 분석을 시도한다. 야당 의원의 경우에는 선수가 높을수록 지역구에 특별교부세 배분이 많았던 반면 여당은 그렇지 않았다는 점에서 여당 의원의 경우에는 대통령의 최측근 여부 등과 같이 선수 외에 다른 정치적인 요소가 특별교부세 배분에 영향을 미친다는 사실을 밝혔다.

최연태·이재완(2011)은 ‘단체장의 행정자치부 공무원 출신 여부’ 변수를 분석에 포함시켜, 행정자치부 공무원 출신 단체장의 존재 여부와 국회의원의 행정자치위원회 소속 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미친다는 것을 보임으로써 행정자치부 관료들의 지대추구 행위가 특별교부세 배분에 영향을 미칠 수 있음을 밝혔다.

사창우(2012)는 ‘정부 고위 정무직 공직자’ 요인이 특별교부세 배분에 미친 영향을 분석한 연구에서, 국무총리 및 국무조정실장과 차장의 출신 지역여부가 특별교부세 배분에 양(+)의 영향을 미쳤음을 밝힌다. 또한

정부 고위 정무직 공직자 중 행정자치부 장관, 국무조정실장 및 차장, 대통령 비서실장, 기획예산처 장관이 임기가 종료된 후에 출신 지역에서 선출직으로 출마한 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 출신지역에 더 많은 특별교부세가 배분됐음을 밝힌다.

유보람·조정래(2014)는 이전의 연구와는 달리 단체장 특성에도 주목해서 특별교부세 배분의 영향 요인을 파악하였다. 분석 결과 단체장이 안전행정부 관료 출신인지의 여부와 지역구 국회의원이 안전행정위원회 소속인지의 여부, 안전행정부 장관의 출신 지역 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미친다는 사실을 밝혔다. 이 연구는 단체장 또한 특별교부세와 관련된 분배 정치의 직접적인 당사자가 될 수 있음을 보였다는 점에서 의미가 있다.

이상일·최근호·엄태호(2014)는 선심성 정치(pork-barrel)가 특별교부세 배분에 미치는 영향을 살펴보기 위해 단체장과 지역구 국회의원의 여당 소속 여부를 기준으로 지방자치단체를 4가지 유형으로 나누고, 단체장이 당선되었을 때 차점자와의 득표차를 선거경쟁 독립변수로 활용하여 분석을 하였다. 분석 결과 자치단체장과 국회의원 모두 야당 소속이고 단체장의 득표차가 적을수록 더 많은 특별교부세가 배분되는 것으로 확인되었다.

박윤희·장석준(2015)은 열린우리당이 집권 여당이었던 2005년 17대 국회와 한나라당이 집권 여당이었던 2009년 18대 국회를 비교하여 집권 여당의 정치 성향이 달랐던 두 국회에서 특별교부세 배분에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는지를 분석하였다. 분석 결과 17대 국회에서는 지역구 국회의원의 행정자치위원회 소속 여부와 차점자와의 득표율 차이가, 18대 국회에서는 국회의원의 여당 소속 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 저자는 이를 두고 특별교부세 배분에 영향을 미치는 정치적 변수가 일부 다르기는 했지만 특별교부세 배분에 정치적인 요인이 고려되었다는 사실 자체는 정권과 상관없이 같다고 보았다. 또한 이전 연구와는 다르게 분석 단위에 대한 고민을 했다는 특징이 있는데, 선거구를 단위로 분석을 수행했을 때와 행정구역을 단위로 분석을

수행했을 때 비슷한 결과가 도출됨을 보임으로써 연구 결과의 강건성을 확인시켰다.

최정우·강국진·배수호(2016)는 특별교부세와 관련된 제도적 변화에 따라 특별교부세 배분에 있어서의 정치적 성격이 약화된 측면이 있음을 보인다. 이 연구는 특별교부세의 자의적 배분에 대한 비판적인 인식이 강해짐에 따라 2009년부터 그 배분 내역을 국회에 보고하도록 하고, 2011년부터는 특별교부세를 용도 외에 사용하지 못하도록 하는 제도적 변화에 따라 행자부의 통제 기제가 강화되어 이전과 비교해 특별교부세 배분이 보다 합리적으로 이루어졌을 것이라는 가설을 세운다. 그리고 이중차분법(difference in difference estimation)을 활용하여 선거 후에 국회의원의 안전행정위원회 소속 여부와 단체장의 여당 소속 여부에 변화가 생겼을 때 특별교부세 배분에 변화가 생겼는지를 분석하였다. 분석 결과 국회의원이 안전행정위원회에서 다른 상임위원회로 소속이 변경되는 경우와 자치단체장의 여당 소속 여부에 변화가 생기는 경우 모두 특별교부세 배분액에 영향을 미치지 않음을 확인하였다. 이는 특별교부세의 배분에 있어 정치적 성격이 약화되고 합리성이 강화된 측면이 있음을 보이는 바, 본 연구에서도 이에 착안하여 연구기간을 설정하였다.(자세한 내용은 3장 2절에 제시되어 있다)

허원제·김영신(2017)은 이전의 연구가 국회의원 선거구 혹은 기초자치단체를 대상으로 한 특별교부세의 배분 양상에 대해 분석한 것과는 달리 광역지방자치단체를 대상으로 한 특별교부세 배분에 대해 연구했다. 연구 결과 광역자치단체장의 여당 소속 여부, 재선 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 광역지방자치단체의 경우에도 정치적인 논리에 의해 특별교부세 배분액이 달라질 수 있음을 보였다는 점에서 의미가 있다.

김애진(2018)은 자치단체장 또는 국회의원 요인 위주로 특별교부세 배분의 정치성을 설명하려고 한 이전 연구들과는 달리 대통령 요인을 고려한 연구를 했다는 특징이 있다. 분석 결과 대통령의 정치적 기반 지역에 더 많은 특별교부세가 배분되었음이 확인되어 결과적으로 대통령 또한



특별교부세 배분의 당사자가 될 수 있음을 보였다.

유제웅(2020)은 특별교부세를 국회의원이 지급받는 의정활동 비용에 따른 산출물로 보고 독립변수로 국회의원의 의정활동 비용을 활용한 분석을 하였다. 분석 결과 국회의원의 의정활동 비용이라는 투입이 증가할수록 국회의원이 더욱 성실하고 최선을 다하여 정치력을 발휘하고, 그에 따라 특별교부세 확보라는 산출이 증가하는 것으로 나타났다. 유제웅(2020)의 연구는 재선의 목적을 가진 국회의원이 한푼이라도 더 많은 특별교부세를 확보하기 위해 최선을 다한다고 보는 기존 연구들의 관점과는 다소 다르게 국회의원이 정치력을 발휘하는 정도가 투입에 따라 달라질 수 있다고 본다는 점이 특이하며, 정치력 발휘의 정도가 주어진 조건에 따라 달라질 수 있다고 보는 본 연구(필자의 연구)와 유사한 부분이 있다.

마지막으로 김백현(2022)은 전국에 배분될 특별교부세의 전체 총액이 증가할수록 개별 기초자치단체에 배분되는 특별교부세가 증가하며, ‘기초자치단체 혹은 선거구 내에서 여당에 소속된 지역구 국회의원의 비율’이 증가할수록 그 정도가 강화된다고 밝혔다.

이상의 내용을 간략하게 정리하면 아래의 <표 2-3>과 같다. 이때 본 절에서는 구체적으로 논하지 않았지만, 후술할 5절 <연구의 차별성 및 기여> 부분에서 관련된 내용에 대해서 설명하기 위해 각 연구에서 사용한 분석방법이 무엇이었는지에 대한 내용을 첨부한다.

<표 2-3> 특별교부세 관련 선행연구 정리

연구자	분석 방법	연구의 차별성
김상헌·배병돌 (2002)	OLS, GLS	최초의 실증 연구 특별교부세가 국회의원의 당4역 여부, 소속 국회상임위원회 등 정치적 요인의 영향을 받아 배분 된다는 사실을 밝힘
최연태·김상헌 (2008)	OLS	지역현안수요분과 시범사업재정지원분만을 종속변수 로 활용하여 분석의 엄밀성 보완

연구자	분석 방법	연구의 차별성
허석재·권혁용 (2009)	OLS	‘국회의원 선수’와 ‘여당 소속 여부’의 교차항을 활용하여 정치성을 다차원적으로 분석
최연태·이재완 (2011)	OLS	행정자치부 공무원 출신 단체장 요인을 고려하여 연구
사창우 (2012)	OLS	정부 정무직 공직자 요인을 고려하여 연구
이상일·최근호·엄태호(2014)	OLS	선거경쟁 변수를 활용하여 선심성 정치에 대해 연구
유보람·조정래 (2014)	Fixed effect	자치단체장 요인을 고려하여 연구
박윤희·장석준 (2015)	OLS	선거구를 단위로 분석했을 때와 행정구역(기초자치단체) 단위로 분석했을 때 비슷한 결론이 도출됨을 보임
최정우·강국진·배수호(2016)	DID, Fixed effect	특별교부세 관련 제도적 변화에 따라 특별교부세의 정치성에 변화가 나타났는지를 분석
허원제·김영신 (2017)	PCSE	광역단체장 요인을 고려하여 연구
김애진(2018)	GLS	대통령 요인을 고려하여 연구
유제웅(2020)	OLS	특별교부세를 국회의원의 의정활동 비용에 따른 국회의원의 산출물로 보고, 독립변수로 국회의원의 의정활동 비용을 활용
김백현(2022)	Fixed effect	전국에 지급되는 특별교부세 전체 총액이 증가할수록 각 지역에 교부되는 특별교부세가 증가할 것이라고 보고, ‘분석 단위 내에서 여당 소속 국회의원이 차지하는 비율’을 조절변수로 활용

## 제5절 인구가 특별교부세에 미치는 영향에 대해 다른 기존 연구들의 추정 방식과 본 연구의 방법론적 차별성 및 기여

본 연구는 기존 연구들에 비해 인구가 예산 배분에 미치는 영향을 좀 더 엄밀하게 추정하도록 기여할 수 있다. 선거구 내에서의 자원배분을 살펴본 본 연구와는 달리, 앞서 살펴본 특별교부세 관련 선행연구들은 선거구 간 자원배분에 대해 연구했다는 차이가 존재하기는 하나 대부분 특별교부세 배분에 영향을 미치는 통제변수로 ‘인구’ 변수를 사용하였다. 또한 앞선 선행연구에서 살펴본 바와 같이, 대부분 최소자승법(POOLED OLS: Ordinary Least Squares : 이하 논문에서는 POOLED OLS라고 표시) 회귀분석을 활용하여 수행되었다. 그런데 패널자료를 통합해서 활용하여 POOLED OLS 추정을 실시하면, 특별교부세 배분에 영향을 미치는 지방자치단체의 관측 불가능한 시불변의 이질성을 통제하지 못하게 되고, 이로 인해 추정량에 편의가 발생할 수도 있다. 이는 POOLED OLS를 활용하여 ‘인구’가 특별교부세 배분에 미치는 영향을 추정한 결과에는 내생성이 있을 수도 있음을 의미한다.

POOLED OLS 추정법을 활용한 선행연구에서는 인구규모가 특별교부세 배분에 음(-)의 영향을 미친다는 연구(최연태·김상헌, 2008)와 유의한 영향을 미치지 않는다는 연구(이재완·최연태, 2011)도 존재하기는 하나, 양(+)의 영향을 미친다는 연구(김상헌·배병돌, 2002; 허석재·권혁용, 2009; 이상일·최근호·엄태호, 2014; 박윤희·장석준, 2015; 최정우·강국진·배수호, 2016; 김애진, 2018)가 대다수를 이룬다.<sup>21)</sup> 그러나 인구규모가 특별교부세 배분에 미치는 영향이 유의하게 나타난다고 하더라도 이는 자치단체 간 차이가 반영된 결과일 수 있다. 또한 인구 규모가 큰 기초자치단체의 관측불가능한 시불변의 요인, 예를 들어 사회경제적 중요성이 크기

---

21) 이상일·최근호·엄태호(2014), 박윤희·장석준(2015)의 연구에서는 연구의 결과의 강건성(robustness)을 확인하기 위해 여러 모형에 대한 분석을 수행한다. 그 중 인구의 영향이 유의하지 않게 나타나는 일부 모형도 존재하기는 하나 대체로 양(+)의 영향을 미치는 결과가 도출된다.

때문에 발생한 결과일 가능성을 배제할 수 없다.

이와 관련하여 Parr(1999)는 동원 가능한 자원이 한정되어있는 중앙정부의 입장에서 볼 때, 효율적인 방식으로 지역을 개발하기 위해 전략적으로 특정 지역을 우선하여 성장시키는 거점성장전략(Growth Pole Strategy)을 채택하려는 유인이 존재한다고 본다. 자원의 집중적인 투자를 통해 거점지역을 성장시키고 난 후, 그 파급효과가 주변으로 확산되기를 기대한다는 것이다.

Parr(1999)의 이론은 주로 국가 전체를 단위로 하여 중앙정부의 주도하에 이루어지는 대도시권의 개발과 성장을 설명하는 이론으로 활용되지만, 지역 단위의 지역개발을 설명할 때도 적용될 수 있다. 농촌지역(Rural regions)의 개발에 대해서 연구한 Moseley(1973)는 집중적인 개발의 대상이 될 거점지역을 선정하는 기준 중 하나로 ‘주변지역과 비교했을 때 상대적으로 인구가 많거나 인구 증가율이 높은 지역인지의 여부’를 제시한다. 이는 우리나라의 지역개발에서도 크게 다르지 않은데, 김성길(2007)은 2000~2020년의 국토개발전략을 담은 <제4차 국토종합계획 수정계획>(2007년 국토교통부 발간)에는 ‘대도시를 중심으로 한 개발 전략’에서 ‘주변에 위치한 농촌 배후지역들의 중심이 될 수 있는 중소도시를 중심으로 한 개발 전략’으로의 전환 계획이 담겨있다고 소개한다. 그리고 충청남도 내에서 상대적으로 인구가 많아 주변 지역들의 개발 거점이 될 수 있는 도시로 천안시, 아산시, 공주시, 서산시 등을 꼽으며 해당 지역에 대한 재정적인 지원이 집중될 것이라고 예상한다.

이상 살펴본 내용을 통해 우리나라의 경우에도 특정 권역 혹은 지역을 단위로 하여, 지역 내에서 상대적으로 기존의 개발 정도가 높고 유동인구가 많은 지역을 중심으로 하여 거점지역이 만들어질 가능성이 있다는 사실을 유추할 수 있다. 이는 특정 거점지역을 중심으로 하여 인근 생활권 주민들에게 각종 편의시설을 비롯한 기반 시설을 제공하려는 개발 전략이 실행되어, 해당 지역에 대한 우선적인 재정적 지원이 이루어질 수 있음을 의미한다.

정리하자면, 기초자치단체 고유의 특성이 통제되지 않는다면 추정에

편향이 유발될 수 있다. 따라서 관측되지 못한 누락변수와 본 연구의 독립변수 간 상관관계로 발생하는 내생성(endogeneity) 문제를 보완할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 고정효과모형을 활용하고자 한다. 고정효과모형은 연구 대상이 스스로에 대한 통제적 기능을 갖도록 하는 추정방법이다(강철희·정승화, 2007). 이 방법은 연구 자료에서 관측하기 어려운 변화하지 않는 속성을 통제함으로써 편의를 제거하는 원리가 적용된다. 즉 분석대상의 개체 간 차이(between-unit variation)를 제거하고, 개체 내의 차이(within-unit variation)에만 초점을 맞추는 방식인 것이다. 이러한 원리로 개체효과를 제거함으로써 내생성 문제를 어느 정도 해결하고, 회귀계수에 대한 일치추정치를 구할 수 있게 된다(이시균, 2006).

고정효과모형은 개체 내 변이의 효과를 추정하기 때문에, 고정효과모형을 활용하기 위해서는 연구 기간 동안 개체 내의 변이가 그에 따른 변화를 추정할 수 있을 정도로 충분히 커야한다. 이는 개체 내 변이가 작은 경우에는 분석 결과가 도출되더라도 결과의 신뢰성과 효율성에 문제가 생길 수 있음을 의미한다(Beck, 2001; 박민정·권순만, 2014: 54에서 재인용).

그러나 자치단체나 동일 선거구 단위에서는 시간의 흐름에 따른 인구 규모의 변화가 충분히 크기 어렵다. 따라서 충분히 큰 시간적 범위를 설정하지 않는 이상 고정효과모형을 활용한 일부 연구에서도 독립변수인 인구 규모의 변화에 따른 특별교부세 배분의 변화를 추정하는데 어려움이 있을 수 있다.

실제로 고정효과모형을 활용한 연구에서 인구 규모가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대해 상반된 결과가 도출된다. 2005, 2007, 2009, 2011년의 자료를 분석한 유보람·조정래(2014)의 연구, 2007~2013년의 자료를 활용한 최정우·강국진·배수호(2016)의 연구에서는 인구 규모가 특별교부세 배분 총액에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 반면 2016~2019년을 분석한 김백현(2022)의 연구에서는 그 영향이 유의하지 않은 것으로 나타난다. 2008~2015년을 분석한 김택규·박수현(2017)의 연구에서도

인구 규모는 특별교부세 배분 총액과 1인당 특별교부세 배분액에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 같은 기초자치단체 내에서 단시간 내에 시간의 흐름에 따른 인구 규모의 변화가 충분히 나타나기 어렵다는 점을 고려한다면, 위 연구들의 결과는 충분히 긴 기간을 연구의 시간적 범위로 설정하지 않고 인구 규모의 영향을 추정할 경우 분석 결과의 강건성(robustness)이 부족할 수 있음을 보여준다.

이에 반해 본 연구에서는 선거마다 선거구를 구성하는 기초자치단체들에 변화가 생긴 상황을 이용하여 인구의 효과를 추정할 것이다. 즉 개별 기초자치단체의 인구는 일정한 수준에서 큰 변화가 없이 유지되더라도, 그 구성에 변화가 있었던 선거구의 경우에는 선거구에 포함된 인구의 총합이 변화할 수 있다. 이에 따라 선거구 내에서 개별 기초자치단체의 인구가 차지하는 비중은 시간의 흐름에 따라 충분한 ‘개체 내의 차이’를 보일 수 있다.

이어서 특별교부세 배분과 관련하여 고정효과모형을 활용할 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

특별교부세는 지방자치단체에서 행정안전부에 교부 신청을 하면, 그 후에 심사를 거쳐서 배분된다는 특징이 있다. 이때 국가균형발전특별회계 중 지역개발계정을 대상으로 하여 지방자치단체별로 신청한 예산의 사업 유형을 분석한 결과 지역 여건에 따라 선호하는 사업 유형과 기피하는 사업 유형이 달랐다는 사실을 밝힌 강현수(2005)의 연구에 주목할 필요가 있다. 이 연구는 특별교부세의 경우에도 오랜 시간을 거치면서 지속적으로 누적된 산업적인 필요, 지리적 입지의 특성, 사회문화적 맥락과 선호, 기타 도시의 특성, 그리고 앞서 언급한 요인들의 영향을 받아 형성된 지역 주민들의 선호 등이 반영된 결과 신청 주체인 자치단체별로 중점적으로 신청하는 분야가 다를 수 있으며, 이는 결과적으로 특별교부세 배분액의 차이에 영향을 미치게 될 수 있음을 시사한다. 또한 지역의 산업적 특성, 각종 인프라의 구축 정도는 특별교부세를 비롯한 전반적인 지방교부세의 배분 내역에 체계적인 영향을 미칠 수 있다(김정주, 2020). 이 외에 국회의원의 국회 소속 상임위원회가 달라지더라도 지역구에 배

분되는 특별교부세가 달라지지 않는다는 실증분석 결과를 제시하고, 이는 특별교부세 배분에 영향을 미치는 “포착할 수 없는 자치단체의 특수한 사정, 지속적인 예산확보 전략”(최정우·강국진·배수호, 2016: 191)에 의해 나타난 결과라고 보는 연구도 존재한다.

다음으로 유권자 구성 및 선호의 동질성 등에 따라 큰 사업 하나보다는 작은 사업 여러개를 수행하기 위한 예산을 확보하는 것을 선호하는 자치단체(Stein & Bickers, 1994: 380; 허석재·권혁용, 2009 재인용), 반대로 파급효과가 큰 소수의 대형 사업을 유치하는 것을 선호하는 자치단체가 있을 수 있다. 이와 같은 명확한 선호가 있으면 다소 적은 예산을 확보하는 것을 감수하고서라도 개별 자치단체의 선호에 맞는 방식으로 예산을 확보하려고 할 수도 있으므로, 이 또한 특별교부세 배분에 영향을 미칠 수 있다.

한편 지역별로 각종 인프라와 관련된 객관적 여건 및 이에 따른 지역 주민의 인식과 요구에 차이가 있다는 것은 지역별로 국회의원이 소속되기를 원하는 국회 상임위원회가 다르다는 사실을 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. Shepsle & Weingast(1987)에 의하면 국회의원의 선호 상임위원회는 국회의원이 주민의 요구에 반응하여 관심을 가지고 정치적 자원과 역량을 집중할 의사가 있는 영역을 보여주며, 국회의원은 지역구의 이익을 반영하기에 가장 용이한 국회 상임위원회에 소속되기를 희망한다. 이때 지역구의 핵심 이익은 지역구의 특성에 따라 다르므로 국회의원의 선호 상임위 역시 자신의 지역구에 따라 달라질 수밖에 없다. 구체적으로 우리나라의 경우 일반적으로 국토교통위원회가 가장 많은 국회의원들이 배치되기를 희망하는 상임위원회로 알려져있기는 하나 사회간접자본(SOC) 확충의 필요성이 큰 지방 국회의원들이 좀 더 선호하고, 교육 이슈에 좀 더 민감한 수도권에서는 교육위원회를 선호하는 것으로 알려져 있다(이데일리, 2020.05.28.)<sup>22)</sup>. 심지어 지역구 예산 확보에는 불리한 지점이 있음에도 불구하고 금융, 기업 이슈를 다룰 수 있는 정무위

---

22) 김겨레. (2020.05.28.). “상임위의 정치학..국토·산자 ‘지원자 쇄도’ 환노·국방 ‘찬밥.’” 이데일리. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03775286625773512&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> (검색일 2023.01.21.)

원회를 선호하는 수도권 국회의원들도 있다(한국경제, 2022.05.06.)<sup>23)</sup>는 사실은 지역구 예산 확보의 중요성이 상대적으로 떨어질 정도로 인프라가 고도화된 지역도 있음을 보여준다.

이처럼 지역마다 다른 고유한 특성의 영향을 받아 개별 기초자치단체에 배분될 특별교부세, 나아가 지방교부세 전반이 달라질 수 있다. 이와 같이 기초자치단체별로 상이한 특성은 단순히 분석모형에서 국회의원의 소속 상임위를 통제하는 것을 넘어, 전반적인 기초자치단체 고유의 특성을 통제할 분석을 수행할 필요성을 보여준다.

다음으로 본 연구의 독립변수인 ‘선거구 내에서 기초자치단체가 차지하는 인구의 비중’은 ‘외생적 변화’에 의해 매 총선마다 변할 가능성이 있다. 본 연구에서 관심을 가지는 선거구 내에서 기초자치단체가 차지하는 인구 비중의 의미 있는 변화는 결국 선거구 구성의 변화에 따라 만들어진다. 그런데 선거구는 2014년 헌법재판소가 선거구 간 인구 편차 2:1 기준을 요구한 결정에 의해 비교적 큰 폭의 변화가 생겼고, 그 외에도 선거구획정위원회라는 독립적 기구의 제안<sup>24)</sup> 및 그에 따른 국회 의결을 거쳐 확정된다.

만약 선거구 구성의 변화를 결정하는 주체가 헌법재판소나 선거구획정위원회라는 독립적인 기구, 혹은 국회 전체가 아닌 문제의 당사자라고 할 수 있는 자치단체 또는 해당 지역의 지역구 국회의원들이라고 가정해보자. 이 경우, 선거구를 통폐합했던 이유가 특별교부세 배분에 영향을 줄 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 이는 내생성 문제를 통제하기 어렵게 만든다. 각 지역의 자체적인 결정에 의해 국회의원 선거구가 결정된다면, 선거구 변경을 통해 중앙정부를 상대로 하여 자원배분에서의 정치적 협상력을 극대화하고자 하는 의도가 있는 경우, 아예 사전적으로 자원배분과 관련해 중앙정부와 협상을 거친 결과 선거구를 변경하려는 경우, 선거구 변경을 통해 자원배분에 있어 영향력을 발휘할 수 있는 유력

---

23) 전범진. (2022.5.6.). “‘기재위 줄게, 정무위 다오’...‘상임위 빅3’ 자리다툼 치열”. 한국경제. <https://www.hankyung.com/politics/article/2022050680401> (검색일 2023.01.21.)

24) 공직선거법 제 24조 2항 : 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가진다.



정치인의 지역구로 편입되어 자원배분상 이득을 보려는 기초자치단체의 의도가 있는 경우, 그 외 선거구 획정에 영향을 미칠 수 있는 지역 정치인들의 정치적 동기가 기초자치단체의 이해관계와 일치하는 경우 등 내생성의 문제가 생기는 다양한 경우를 생각해볼 수 있다.

이런 경우 선거구 변경에 따라 선거구 구성이 변하고, 그에 따라 복합 선거구 내 기초자치단체들의 인구 비중이 변한다고 하더라도 특별교부세 배분의 변화는 사실은 인구 비중의 변화로 인한 결과가 아닐 수 있다. 또한 선거구 획정 결과를 미리 예측하는 것이 가능하다면, 국회의원은 그에 대비하여 자신의 재선 성공 가능성을 극대화하는 방향으로 예산 배분 방식을 변경할 수 있다. 예를 들어 현직 국회의원은 재임 기간 중이라고 하더라도 분구(선거구가 분리됨)가 예상되어 다음 선거부터는 자신의 지역구가 아닐 것으로 예상되는 지역에는 예산 배분 활동을 중지할 수도 있고, 현재는 자신의 지역구가 아니지만 합구(지역구가 합해짐)가 예상되어 다음 선거부터는 자신의 지역구로 편입될 것으로 예상되는 지역을 대상으로는 선제적으로 적극적인 예산 배분에 나설 수 있다. 즉 선거구 변화를 미리 예측할 수 있는 순간부터 국회의원이 선출된 공식적 지역구와 국회의원이 지역구 활동을 하는 실질적 지역구가 달라지는 것이다. 이 경우 ‘선거구 내 인구 비중의 변화에 따른 결과’에 주목하는 본 연구의 취지와는 다르게 시간적으로 ‘인구 비중의 변화 이전’에 나타난 결과까지도 분석 모형에 반영되는 문제가 발생할 수 있다.

그러나 앞서 언급했듯이 선거구 구성의 변화는 2014년 헌법재판소가 선거구 간 인구 편차 2:1 기준을 요구한 결정, 선거구획정위원회라는 독립적 기구의 제안 및 그에 따른 국회 의결이라는 외생적인 요인에 의해 발생한다. 따라서 앞서 언급한 내생성의 문제가 발생할 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 물론 선거구 획정이 정치권으로부터 완전히 독립되어 있는 상태에서 이루어진다고 볼 수 있는지에 대해서는 논쟁이 존재한다(강휘원, 2004; 최경옥, 2012). 선거구획정위원 9인 중 8인은 국회의 추천을 받아 구성된다는 점<sup>25)</sup>, 선거구는 선거구획정위원회의 제안 후에 국회

25) 공직선거법 제 24조 4항 : 국회의 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회(이하 이 조 및 제24조의2에서 "위원회"라 한다)는 중앙선거관리

의결을 거친 후에 최종적으로 확정되기 때문에 선거구획정위원회의 제안이 그 자체로 강제성을 지니는 것은 아니라는 점에서 그렇다.

이처럼 국회 의결을 거쳐야 선거구가 최종적으로 확정된다는 사실은 의회로부터의 선거구 획정의 독립성에 의문을 제기하는 근거로 작용한다. 그럼에도 불구하고, 선거구 획정을 둘러싼 이해관계가 같은 정당 내에서조차 다를 정도로 치열한 상황에서 전체 국회의원 300명 중 개별 지역구 국회의원 1명이 지역구 획정에서 갖는 영향력은 크다고 보기 어렵다. 이러한 특성은 주의회가 주에 할당된 연방 하원 의석에 맞추어 선거구의 경계를 정하는 주가 다수라는 점에서 현직 의원의 영향을 받아 주에서 스스로의 선거구를 정한다는 문제가 끊임없이 제기되는 미국의 사례와 대비하여 더욱 두드러진다(서복경, 2015). 전체 국회의원들의 총의가 모여야 하는 국회 의결을 거친다는 것은 적어도 개별 지역, 혹은 지역의 정치인 개인이 스스로의 선거구를 결정할 여지가 매우 적다는 것을 의미하는 것이다.

실제로 지역의 정치인 개인이 스스로의 선거구를 결정할 여지가 매우 적기 때문에 선거구 획정 결과에 대한 예측 가능성이 떨어지는 모습이 발견되는데, 이는 선거구 획정의 외생적 성격을 보여준다. 현행 공직선거법 24조 2항은 국회의원 선거일 1년 전까지 선거구를 확정할 것을 규정하고 있다. 그러나 실제로는 매 선거마다 선거구는 법정 기한을 훨씬 넘어 선거일이 임박해서야 확정되어왔다. 예를 들어 가장 최근인 2020년 21대 총선에서는 예비후보의 선거운동 가능 기한이 훨씬 지난 선거일 39일 전이 되어서야 선거구가 확정되었는데, 이로 인해 잠정적인 선거구 조정 대상 지역에서 활동하던 예비후보들은 자신의 선거구가 정확히 어떻게 확정될지도 모르는 상태에서 선거운동에 임해야했다(서울경제, 2019.12.17.)<sup>26)</sup>. 심지어 예비후보자의 공천이 확정된 후에야 선거구가 확정되어, 후보자가 공천이 확정될 당시에 선거구를 구성하던 기초자치단체와

---

위원회위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 10일까지 중앙선거관리위원회위원장에게 통보하여야 한다.

26) 하정연. (2019.12.17.). “오늘부터 21대 총선 예비후보 등록, 깜깜이 선거로 시작”. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/1VS3YB2B42> (검색일 2022.11.09.)

실제 선거에 돌입했을 때 선거구를 구성하던 기초자치단체가 달라지기도 했다.<sup>27)</sup>

또한 선거마다 여야협상과 본회의 표결 과정에서 이전까지 거론되었던 것과는 전혀 다른 방향으로 선거구가 확정되는 경우가 많다. 대표적으로 2020년 21대 총선 당시 강원 춘천시와 전남 순천시의 사례를 꼽을 수 있다(강원일보, 2020.03.07.)<sup>28)29)</sup>. 즉 선거구를 최종적으로 확정짓기 위해 국회의원의 총의가 모이는 과정에서 최종적으로 어떤 결론이 도출될지 예상하기 어렵다. 그리고 그에 따라 예상하지 못했던 기이한 형태의 선거구가 탄생하기도 하는 것이다.

‘개인’의 재산 동기를 중요시하는 공공선택론적 관점에 의거하면, 선거구제 개편 논의를 “한 표의 가치를 제대로 반영해야 한다는 ‘명분’과 ‘지역구 지키기’ 속내가 따로 노는 ‘연극판’”(중앙일보, 2023.01.06.)<sup>30)</sup>으로 표현하는 것에서 단적으로 드러나듯이 국회의원의 입장에서는 선거구 획정 시 자신이 계속해서 활동하고 관리해왔다는 점에서 현직 효과를 누릴 수 있는 지역구를 안정적으로 지키는 것이 가장 중요할 것이다. 그리고 이는 자신의 소속 정당에 유리하도록 선거구를 획정하는 것보다 우선하는 논리로 작용할 것이라고 예상할 수 있다. 요컨대 선거구 획정과 관련된

---

27) 당시 민주당의 후보자는 2020년 2월 24일에 20대 총선의 선거구였던 <태백,횡성,영월,평창,정선> 선거구의 후보자로 공천이 확정된 후, 3월 7일에 있었던 선거구 획정의 결과 자신의 출신 지역인 정선군이 제외된 <홍성,횡성,영월,평창> 선거구의 후보자로 선거에 출마했다.

28) 인구가 많아져 자치단체 단독으로 선거구 분할이 예상되던 전남 순천시는 막상 선거가 임박하여 이루어진 여야 협상 결과 해룡면만을 떼어내어 인접한 광양시, 곡성군, 구례군과 합쳐 <순천,광양,곡성,구례 읍>이라는 기이한 형태의 선거구를 구성하여 지역주민들과 선거 후보자들의 반발을 불러일으켰다. 단독 분할 대상이었던 강원 춘천시 또한 순천시와 비슷한 방식으로 선거구가 나누어졌는데, 춘천시의 일부 읍면동이 인접한 철원군, 화천군, 양구군과 합쳐 <춘천,철원,화천,양구 읍>이라는 선거구를 구성하여 반발을 불러일으켰다.

(참고: 형민우. (2020.03.10.). “‘선거구 쪼개기’ 순천 시민단체·정치권 반발 ‘확산’”. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200310126300054> (검색일 2023.02.13.)

29) 이하늘. (2020.03.07.). “누더기 선거구 획정에 총선 주자들 강력 반발”. 강원일보. <https://m.kwnews.co.kr/page/view/2020030600000000006> (검색일 2023.02.13.)

30) 민병기. (2023.01.06.). “선거구 획정 시한도 지키라”. 문화일보. <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2023010601033030123001> (검색일 2023.02.16.)

국회의원 개인의 이익은 소속 정당의 이익과 일치하지 않을 수도 있고 (김육, 2015), 그에 따라 다수당의 당파적인 이익이 형성되어 선거구 획정에 작용할 가능성이 상대적으로 낮을 것이다.

만약 선거구 획정에 당파적인 이익의 논리가 작동한다면, 국회 의결에서의 최종적인 결정권을 지닌 다수당에 유리한 방향으로 차기 선거의 선거구가 확정될 것이다. 그리고 그 과정에서 다수당에 속한 국회의원 개인의 지역구가 유지되도록 함으로써 다수당의 당파적인 이익을 형성하고 공유하는 개인들의 이익을 보호할 가능성이 높을 것이다. 이 경우, 당파적인 이익의 논리에 의거하여 어느 정도 차기 선거구를 예측하는 것이 가능할 것이다. 그러나 송병권(2018)의 연구는 20대 총선 당시 선거구가 특정 정당에 유리하도록 확정된 것은 아니었다는 것을 밝힌다. 또한 21대 총선을 앞두고 합구된 1군데와 20대 총선을 앞두고 합구된 2군데<sup>31)</sup>의 선거구는 모두 당시 다수당이었던 같은 정당 소속 현역의원들의 선거구를 합구한 것으로, 다수당이었던 같은 정당 소속 현역 의원끼리의 경선으로 이어졌다. 이상의 내용은 선거구 확정 과정에서 정당 전체, 그리고 다수당의 이익을 구성하는 국회의원 개개인의 이익을 극대화하려는 당파적인 논리가 개입될 여지가 적다는 것을 보여준다.

선거제도 개혁이 내생적으로 이루어진다고 보는 Benoit(2004)의 관점에 의하면, 선거제도 개혁 논의는 국회의원들이 기존의 방식과 다른 선거제도를 채택할 때 그에 따른 정치적인 보상이 있다는 당파 간 합의에 도달할 때 비로소 시작된다. 이는 국회의원들의 집단적 합의에 의해 단일한 이익이 형성된 경우에는 선거제도 개혁이 내생적으로 이루어질 수 있음을 의미한다. 그러나 ‘선거제도 개혁’과는 달리 정해진 선거제도 내에서의 ‘선거구 확정’을 예상하기 위해서는 작게는 2개(양당을 상정하여 생각할 경우), 크게는 3~5개(소수 정당을 포함하여 생각할 경우) 정도의 당파적 이익만을 분석하는 것으로는 부족하고, 복잡하게 얽혀있는 국회

---

31) 두 개의 선거구로 나뉘어져있던 <군포 갑>과 <군포 을>선거구가 21대 총선을 앞두고 <군포>선거구로 합구. 마찬가지로 두 개의 선거구로 나뉘어져있던 <상주> 선거구와 <군위.의성.청송> 선거구가 20대 총선을 앞두고 <상주.군위.의성.청송> 한 개의 선거구로 합구. 20대 총선에서 <홍천.횡성>과 <철원.화천.양구.인제>선거구가 <홍천.철원.화천.양구.인제> 선거구로 재조정

의원 300명 각자의 개인적인 이익을 분석해야 선거구 획정을 예상할 수 있다.

그런 점에서 선거구 획정은 국회의 최종적인 의결을 거치기 전까지는 그 결과를 예단하기 어려우며, 다수당 소속의 의원이라고 하더라도 국회의원 300명 중 지역구 의원 1명의 이해관계가 최종결과에 미치는 영향 또한 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 이와 같이 선거구 획정과 관련한 법정 기한을 준수하지 않기 때문에 야기되는 소위 ‘깜깜이 선거’에 대한 지적은 선거 때마다 동일한 양상으로 반복되어왔다. 그리고 그로 인해 후보자의 충분한 선거운동 기한을 보장하지 않고, 유권자에게도 후보자를 선별할 충분한 시간을 제공하지 않는 결과로 이어지는만큼 언론에서도 비판적인 논조로 다루어진다. 그러나 역설적이게도 본 연구와 관련해서는 선거구 획정의 예측 불가능성을 보여준다는 점에서 국회의원이 선거구 변화에 미리 대비하고 준비하기 어렵게 만들고, 결과적으로는 선거구 재조정의 외생적인 성격을 강화하는 기제로 작용한다.

위의 논의를 종합하면, 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중의 변화로 이어지는 선거구 구성의 변화는 국회의원이나 기초자치단체의 자의가 아니라 헌법재판소의 요구나 선거구획정위원회의 제안이라는 외생적 요인의 영향을 받아 그 변화에 대한 논의가 시작된다. 그리고 국회 표결을 거쳐 최종적으로 확정된다고 하더라도 국회의원 1명이 최종결과에 미칠 수 있는 영향력은 매우 제한적이며, 그에 따라 세부적인 선거구 형태에 대한 예측 가능성 또한 떨어진다. 이는 동일한 기초자치단체 내에서도 선거구 내에서 차지하는 인구 비중의 변화를 발생시키고 내생성의 문제를 어느 정도 해결한 상태에서 그에 따른 변화를 관측할 수 있게 해준다.

## 제6절 본 연구의 이론적 차별성 및 기여

앞서 1절에서 살펴보았듯이, 그간 특별교부세 배분에 정치적인 성격이 있음을 확인한 다수의 연구가 있었다. 그리고 특별교부세 배분에 정치적 영향을 미치는 주체로 국회의원, 기초자치단체장, 대통령, 광역자치단체장 등 지방의원을 제외한 사실상 모든 선출 직위의 정치인들에 더해, 향후 선거에서 출마한 잠재적 정치인들까지 주요 행위자로 상정한 연구가 진행되었다. 또한 정치인들이 동원할 수 있는 측정 가능한 정치적 자원들 또한 특별교부세 배분의 영향 요인으로 충분히 연구되었다고 판단된다.

그런데 해당 연구들은 모두 선거구 간, 혹은 자치단체 간 연구에 해당한다는 공통점을 가진다. 즉 기존의 연구에서는 어떤 선거구, 혹은 전국에 있는 지방자치단체 중 어떤 지방자치단체가 더 많은 예산을 배분 받았는지에 대한 관심이 주를 이루었다. 이는 결과적으로 선거구 내에서의 예산 배분 문제에 대해서는 큰 관심을 기울이지 못했음을 의미한다. 본 연구에서는 복합선거구에 소속된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 하여 복합선거구라는 선거구 내에서의 예산 배분에 대해서 연구하고자 한다.

다음으로 그간 특별교부세를 다룬 연구들은 복합선거구와 관련해서는 공통적으로 선거구와 특별교부세 지급 행정단위의 불일치 문제에 직면하였다. 특별교부세는 기초자치단체를 단위로 지급되는데, 특별교부세 확보에 영향력을 발휘하는 주체인 국회의원은 선거구를 단위로 존재하는 것이다. 그 결과 연구의 분석 대상을 행정단위인 기초자치단체로 했을 경우, 선거구에서 그 존재가 한 명뿐인 국회의원의 정치적 영향력이 각 기초자치단체마다 어떻게 작용하는지를 판단해야하는 문제에 직면하였다. 이와 관련하여 국회의원 정치적 영향력의 척도로서 국회의원의 선수를 활용하는 경우, 이를 각 기초자치단체에 적용하는 대표적인 방식들에 대해서 설명하면 다음과 같다.

대부분의 연구는 같은 복합선거구에 소속되어 있다면 국회의원이 각

기초자치단체를 위해 동일한 정도로 영향력을 발휘할 것이라고 가정하고 예산 배분의 영향 요인인 국회의원 선수를 동일하게 코딩한다.<sup>32)</sup> 다음으로 조정교부금의 분배에 대해서 연구하는 박찬영(2017)은 ‘국회의원의 선수’를 ‘복합선거구를 구성하는 기초자치단체의 수’로 나눈 수를 소속 기초자치단체 모두에 동일하게 코딩한다.<sup>33)</sup> 앞선 연구와 다른 코딩 방식이기는 하지만, 서로 다른 기초자치단체가 같은 복합선거구에 소속되었을 경우에는 국회의원이 동일한 정도로 소속 기초자치단체들을 위해 노력할 것이라고 본다는 점에서는 동일하다. 다음으로 민보람(2018)은 복합선거구에 소속된 각 기초자치단체마다 몇 명의 국회의원이 존재한다고 보아야 하는지와 관련하여, 복합선거구 전체 인구 중에서 각 기초자치단체의 인구가 차지하는 비중만큼 국회의원의 수가 존재한다고 본다. 그리고 복합선거구를 지역구로 둔 국회의원은 1명이므로 결국 개별 기초자치단체마다 존재하는 국회의원은 1 이하의 소수점으로 나타난다.<sup>34)</sup> 그러나 각 기초자치단체들이 수적으로 대표되는 정도를 나타내는 지표로 상대적 대표 지수(Relative Representation Index)<sup>35)</sup>를 활용함으로써, 결국 수적으로는 해당 기초자치단체들이 동일하게 대표되어있다고 본다는 점에서는 앞선 연구들과 유사한 관점을 공유한다. 결론적으로 앞선 연구들은 모두 국회의원이 동일한 정도로 지역구 소속 기초자치단체들을 위해 노력할 것이라고 ‘전제’한다. 본 연구는 국회의원이 본인의 정치적 배경을 비롯한 정치적인 요소를 고려하여 특정 지역에 치중된 의정활동을 할 가능성을 배제할 수 없다고 보고 그 ‘전제’의 적절성에 대해서 살펴보고자 한

32) 예를 들어 기초자치단체 A,B,C가 묶여서 복합선거구를 구성하고 해당지역의 국회의원이 1선이었다면 세 지역 모두 국회의원의 선수가 1이라고 본다.

33) 예를 들어 기초자치단체 A,B,C가 묶여서 복합선거구를 구성하고 해당지역의 국회의원이 1선이었다면 세 지역 모두 국회의원의 선수가 1/3이라고 본다.

34) 예를 들어 복합선거구 내에서 차지하는 인구의 비율이 각각 2:3:5인 기초자치단체 A,B,C가 묶여서 복합선거구를 구성하면, 국회의원이 1명이므로 세 지역의 국회의원 수는 각각 0.2명, 0.3명, 0.5명이라고 본다.

35) (해당 기초자치단체를 지역구로 둔 국회의원의 수를 해당 기초자치단체의 인구수로 나눈 값)을 (전국 전체 지역구 국회의원 수를 전국 인구로 나눈 값)으로 나눈 값. 이 식에서 분모의 값은 전국에 있는 모든 기초자치단체들이 동일할 것이고, 같은 복합선거구에 소속되어있는 기초자치단체들은 분자의 값이 같다. 결과적으로 같은 복합선거구에 소속되어있는 기초자치단체들의 RRI 값은 같아진다.

다.

다음으로 본 연구는 ‘선거구 내’의 경우라면 행정구역의 인구가 갖는 정치적 의미가 무엇인지 밝히는데 기여할 수 있다. 예산의 정치성에 대한 연구의 대부분은 ‘인구’를 예산 배분에 영향을 미치는 정치적인 요인이 아닌 행정수요를 나타내는 대표적인 변수로 파악한다. 즉 인구는 예산의 합리적 배분을 설명하는 변수로 이해되었기 때문에 예산의 정치성을 밝히는 연구에서는 주로 통제변수로 사용되는 경우가 대부분이었다. 이는 특별교부세 관련 연구에서도 마찬가지였다. 특별교부세 관련 최초의 실증 연구인 김상현·배병돌(2002)의 연구에서 인구는 예산 배분을 설명하는 사회경제적 변수로 사용되었고 그 이후에도 인구 변수는 예산에 영향을 미치는 정치적인 요인과 구분되어 사용되었다. 나아가 예산에만 국한하지 않고, 전반적인 자원배분의 메커니즘을 밝히는 연구들에서 인구는 자원을 배분하기 위한 ‘합리적인 행정수요’의 대리변수(proxy)로 사용되었다. 가령 자원배분이 정치적 거래가 아니라 행정수요를 반영하는 공식에 따라 합리적으로 결정된다고 보는 대표적인 연구인 Mladenka(1980)의 연구는 분배 기제의 변화를 설명하는 주요 요인 중 하나가 인구 변화임을 보이고, 이를 통해 예산 배분이 행정수요라는 합리적 기준에 의거하여 분배된다고 주장한다.

물론 선거구의 인구 대표성이 예산 배분에 미치는 영향에 대해서 분석한 연구들(Porto & Sanguinetti, 2001; Rodden, 2002; Dragu & Rodden, 2011; 민보람, 2018)은 선거구 내 인구가 예산 배분에 영향을 미치는 변수로 작용할 수 있다고 본다. 그러나 동일한 대표자 수를 확보했다면 인구수가 적은 선거구, 즉 과대대표된 선거구에서 더 많은 예산을 배분받는다라는 연구 결과는 ‘인구수’ 그 자체가 정치적인 고려의 대상이 되었기 때문에 생긴 결과라기보다는 선거구 간(間) 인구대표성의 차이, 즉 ‘국회의원 1인당 인구수’ 및 그 차이를 만들어내는 선거구 획정 방식에 따른 결과에 가깝다. 뿐만 아니라 본 연구는 국회의원이 정치적 판단에 따라 지역구 내 차별적 예산 배분을 할 유인이 존재한다는 문제의식 하에 ‘선거구 내’에서 발생하는 대표성의 문제를 다룬다. 따라서 ‘선거구 간’ 예산



배분에 대한 논의를 복합선거구 소속 기초자치단체들에 적용하여 같은 선상에서 논의하기는 어렵다. 이러한 사항을 고려해볼 때, 본 연구는 새로운 관점에서 선거구 내 ‘인구’의 의미에 접근하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 본 연구는 인구대표성 대 지역대표성 논쟁 중 지역대표성에 대한 논의에 시사하는 바가 있다는 점에서 궁극적으로 선거제 개편에 대해 시사하는 바가 있을 것으로 기대된다. 지역대표성은 현실적으로는 인구가 많은 수도권의 대표성과 대비되어서 ‘비수도권 대표성’ 혹은 ‘농어촌 대표성’으로 이해된다. 본 연구는 복합선거구 내에서 소속 기초자치단체 간 인구 편차의 영향을 받아 차별적 예산 배분이 나타나는지를 분석함으로써 ‘지역 내 지역대표성’의 문제를 다룬다. 이를 통해 복합선거구 소속 기초자치단체들이 동일하게 대표되지 않을 수 있다는 문제의식을 바탕으로 복합선거구 내의 지역대표성에 대해 관심을 갖고, 이를 반영하여 선거제 개편 논의를 진행할 필요가 있음을 주장할 것이다.

마지막으로 우리나라에서 소지역주의에 대한 연구는 선거에서 후보자가 출신지역에서 더 많은 지지를 획득한 몇몇 지역의 사례를 소개하는데 그쳤다. 또한 대통령을 대상으로 한 연구(김애진, 2018)와 교육감을 대상으로 한 연구(박은진, 2010; 신가희, 2018)를 제외하면 지역 출신 정치인 보유 여부가 예산 배분에 미친 효과에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 특히 대통령은 재선의 유인이 존재할 수 없는 정치인이다. 따라서 대통령의 출신 지역에 더 많은 예산이 분배된다는 결론이 도출되었다고 하더라도 그것은 집권 세력 재선의 유인, 혹은 대통령의 퇴임 후 지위를 고려하는 유인 등 본질적으로 다른 종류의 유인으로 인한 결과에 가까울 것이다. 또한 다른 정치인과 마찬가지로 교육감에게는 재선의 유인이 존재하나, 교육감은 광역자치단체별로 선출되는 존재이기 때문에 지역구의 지역적 범위가 국회의원과 다르다. 요컨대 전국을 관할하는 대통령과 광역자치단체를 관할하는 교육감의 경우가 국회의원 선거구라는 상대적으로 좁은 지역적 범위를 관할하는 국회의원에게도 동일하게 적용될지는 예단할 수 없다.

정리하자면 지역 출신 국회의원을 보유한 지역에서 자원배분상 이익을 볼 것이라는 지역민들의 ‘기대’가 있을 뿐, 실제 결과가 지역민들의 기대에 부응하는 방향으로 나타났는지를 분석한 실증 연구는 부족하다. 이처럼 선행연구에서 다루지는 공간적 범위와 본 연구에서 다루는 공간적 범위는 다르다. 따라서 선행연구보다 공간적 범위가 작다고 할 수 있는 복합선거구를 대상으로 해도 지역 출신 정치인의 출신 지역 편향이 나타나는지를 실증적으로 분석해볼 필요가 있다.

다음으로 선행연구의 내용은 유권자의 지역 출신 후보자 선호 현상을 다룸으로써 인구가 많은 지역에서 지역 출신 정치인을 보유할 것이라고 간접적으로 추론할 수 있게 하고, 그와 별도로 자원배분에서 나타나는 정치인의 출신 지역 편향에 대해서 다룬다. 그러나 지역 출신 정치인이 특정 지역의 인구나 해당 지역에 행해지는 자원배분의 관계를 매개하는 지에 대해서는 다루지 않는다.<sup>36)</sup> 본 연구에서는 지역 출신 정치인이 선거구 내에서 인구 규모가 많은 지역에 제공되는 예산 배분상 혜택을 매개하는 역할을 수행하는지를 살펴볼 것이다.

---

36) 자세한 내용은 3장 연구 설계 부분에서 다룰 것이다.

## 제3장 연구 설계

### 제1절 연구가설 및 모형

#### 1. 연구가설 1

위에서 살펴본 내용을 바탕으로, 아래에서 이어지는 바와 같이 연구가설을 구성하였다. 먼저 <연구가설 1>은 다음과 같다. 이때 특별교부세 중 국회의원의 정치적 영향력에 따라 그 배분이 좌우되는 ‘지역현안수요’를 종속변수로 삼을 것이다. 자세한 이유는 후술할 ‘변수 설명’ 부분에서 언급할 것이다.

<연구가설 1> ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’은 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 특별교부세 중 (이하 연구문제들에서는 ‘특별교부세 중’이라는 용어 생략) 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

이에 따른 모형은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 * X_{1it} + \sum_{k=2} \beta_k X_{kit-1} + \sum_{j=1} \gamma_j X_{jit} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$Y$ : 해당 기초자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액

$X_1$ : ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’

$\sum_{k=2} X_{kit-1}$ : 경제적 행정적 요인을 나타내는 통제변수

$\sum_{j=1} X_{jit}$ : 정치적 요인을 나타내는 통제변수

$\mu_i$ : 관측되지 않는 기초자치단체의 특성 효과,  $\lambda_t$ : 시간효과

이와 관련하여 ‘선거구 내’에서 말하는 ‘선거구’의 범위를 국가 전체로 확대해서 생각해봄으로써 인구가 예산 배분에 미치는 영향에 대해 생각해볼 수 있다. 즉 대한민국이라는 선거구 내의 예산 배분 메커니즘에 대해 생각해봄으로써, 연구대상의 지역적 범위를 좁혀 그 메커니즘이 복합 선거구 내에서도 적용될지를 살펴보자는 것이다.

권위주위 정권 시절 영호남 지역에 대한 차별적 자원배분이 실재했다고 주장하는 입장에 의하면 대통령의 영호남 차별은 영호남의 인구 차이를 주요 정치적 고려 대상으로 삼은 결과이다(최장집, 1991; 최장집, 1993; 김만홍, 1994).<sup>37)</sup> 최장집(1993)은 지배 세력의 분할지배전략의 결과 지역주의가 확산되며, 이는 다수 연합을 형성하는 영남 지역에 대한 자원 배분상 혜택으로 이어진다고 본다. 저자에 의하면 지역주의는 물질적 토대에 기반한 지배 이데올로기라고 표현될 수 있다. 이는 호남 지방에 비해 인구수가 우세한 영남 지방에서 자원배분과 지지를 교환함으로써 인구의 우세에 바탕을 둔 영남지역 중심의 안정적 통치 연합을 형성하고, 이를 공고히 하는 과정에서 영호남 지역 분할 구도가 고착화되었다는 인식에 기반한다. 황태연(1996)은 이를 ‘영남 대 호남’이 아닌 ‘영남 대 비영남’의 문제로 표현한다. 영남 지방이 인구 규모 우세에 기반하여 자원 배분상 혜택을 제공받고, 결과적으로 경제적 토대까지 장악하는 지배블록을 형성한다고 본다는 점에서 최장집(1993)과 유사한 견해를 보인다.

이러한 논리는 추가적인 실증적 분석의 과정을 거쳐야한다고 판단되지만, 선거구 내 인구를 정치적 고려의 대상으로 삼았을 경우 발생할 수 있는 예산 배분 메커니즘에 대한 하나의 가설로서는 기능할 수 있다. 그리고 이러한 도식을 ‘대한민국’이라는 선거구가 아닌 ‘복합선거구’에 적용할 경우, 지역간의 적대적 감정이 나타날 가능성은 낮으나 자원배분 메커니즘과 그 결과는 비슷한 양상으로 나타날 수 있다. 이에 따라 선거구 내에서 특정 행정구역의 인구가 차지하는 비중이 예산 배분에 영향을 미칠 수도 있다는 논리에 근거하여 위의 연구가설을 설정할 수 있다.

37) 호남소외론에 대해서는 여러 엇갈린 견해들이 존재하나 본 논문에서는 논의의 흐름상 관련된 논의에 대한 자세한 소개는 생략할 것이다.

## 2. 연구가설 2

앞선 장에서 살펴본 연구에 의하면 소지역주의적 투표 행태는 영호남 갈등이 내포하는 적대적이고 배타적인 정서에 기반한다기보다는, 본인이 거주하는 지역이 발전하고 다른 지역에 비해 소외되지 않기를 바라는 마음에서 지역 출신의 후보자를 선호하는 것에 기반한다. 선거구 내에서 본인의 지역이 발전하기를 원하는 마음에서 본인의 지역 출신 후보자에 정치적 지지를 보내는 투표행태가 각 지역별로 이루어진다면, 결국 인구수가 많은 지역 출신의 후보자가 당선될 것이다. 그리고 소지역주의적 투표행태의 영향을 받아 선출된 정치인은 출신 지역 유권자들의 기대에 부응하여 인구수가 많은 지역에 자원배분상 혜택을 제공하는 역할을 할 것이라고 예상할 수 있다.

조기숙(2000)은 지역주의 구조에서 특정 지역에 대한 자원배분을 매개하는 행위자로서 정치인의 역할을 좀 더 적극적으로 해석한다. 저자는 지역주의적 투표행태가 지역 발전에 대한 기대에 의거하여 이루어진다고 본다. 저자는 지역주의 투표는 유권자가 전국적인 이익을 고려한 선택의 결과는 아니나, 출신지역의 이익을 고려한 합목적적인 선택이라는 점에서 지역주의 투표를 하는 유권자들의 합리성을 인정한다. 그리고 이러한 합목적성을 정치적으로 활용하는 존재로 지역 출신 유력 정치인의 역할에 주목한다. 즉 정치인은 선거전략의 하나로 본인의 출신 지역 유권자들에게 지역적 혜택을 약속하거나 이미 제공하고 있다는 것이다. 그리고 이에 반응하여 유권자들이 지역 출신 정치인에게 지지를 보내는 것이다. 이에 대해 저자는 유권자들이 후보자의 선거전략에 의해 동원된다고 표현하기도 하나, 지역주의 투표는 지역 발전 약속에 대한 유권자의 능동적인 반응이기도 하다는 사실을 강조한다.

조기숙(1997)은 이러한 상황에서 유권자들은 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)에 처하게 된다고 본다. 우리 지역에서 지역주의 투표를 그만두더라도 다른 지역에서 그만두지 않으면 결국 우리 지역만 손해를 보게 되니 지역주의 투표를 그만두기가 어렵다는 것이다. 그리고 지역주의를

선거전략으로 활용하는 정치인에 의해 이런 딜레마는 존속된다고 본다. 유권자의 입장에서 지역주의 투표는 기본적으로 지역의 이익을 고려한 합목적적인 선택이기는 하나, 설령 원하지 않더라도 지역주의 투표를 할 수밖에 없는 구조가 형성된다는 것이다.

조기숙(2000)의 논의를 정리하자면, 지역주의 투표의 결과 상대적 다수를 형성한 지역에서 대통령을 배출한다. 그리고 대통령은 출신지역에 자원배분상 혜택을 제공하면서 안정적 통치연합을 형성한다. 대통령은 지역주의 구도를 정치적으로 적절하게 활용하여, 상대적 다수를 차지한 지역에 제공되는 자원배분을 매개하는 적극적 행위자의 역할을 하는 것이다. 이처럼 저자는 당선 가능성이 있는 ‘현실적으로 설득력 있는 후보’가 존재하지 않는 이상 지역주의 투표는 발생하지 않을 것이며, 특정 지역에 행해졌던 자원배분상 혜택을 설명할 수 없다고 본다.

황태연(1996)은 지역주의를 각 지역의 유력 정치인을 중심으로 한 영남의 패권주의와 호남의 저항적 지역주의의 대결로 규정한다. 각 지역별로 지역출신 정치인에게 지지를 보내고, 결국 인구가 많은 영남 지역이 승리하여 더 많은 자원을 배분받는 구조라는 사실에는 인식을 같이한다.

이상 살펴본 논의의 지역적 범위를 좁혀서 복합선거구 내 예산 배분에 적용한다면, 인구가 많은 자치단체가 지역 출신의 국회의원을 배출하고, 그 국회의원이 고향 편향을 보일 것이라고 예상할 수 있다. 이와 같은 논리를 따른다면 지역 출신 국회의원이 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중과 지역현안수요 배분의 관계를 매개하는 역할을 하는지를 살펴볼 필요가 있다.

이는 앞서 <연구가설 1>에서 그랬던 것과 유사하게 대한민국이라는 선거구 내의 예산 배분 메커니즘에 대해 생각해봄으로써, 연구대상의 지역적 범위를 좁혀 그 메커니즘이 복합선거구 내에서도 적용될지를 검정하는 것이다. 앞서 언급했듯이 실제로 영남지역에 더 많은 자원배분상 혜택이 의미있는 수준으로 제공되었는지에 대해서는 좀 더 많은 실증적 분석이 필요해보인다. 그러나 관련 논의가 예산 배분 메커니즘에 대한 하나의 가설로서는 기능할 수 있다. 따라서 다음의 <연구가설 2>는 실

제로 대표자 선출과 그에 따른 자원배분 메커니즘이 존재하는지 확인한다.

<연구가설 2> ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’는 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영향을 매개할 것이다.

이에 따른 모형은 아래와 같다.

$$1\text{단계(모형1)} \quad Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 * X_{1it} + \sum_{k=2} \beta_k X_{k_{it-1}} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$$2\text{단계(모형2)} \quad D_{1it} = \alpha_0 + \alpha_1 * X_{1it} + \sum_{k=2} \alpha_k X_{k_{it-1}} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$$3\text{단계(모형3)} \quad Y_{it} = \beta'_0 + \gamma D_1 + \sum_{k=2} \beta'_k X_{k_{it-1}} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$$4\text{단계(모형4)} \quad Y_{it} = \beta''_0 + \beta''_1 * X_{1it} + \gamma' D_1 + \sum_{k=2} \beta''_k X_{k_{it-1}} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$Y$ : 해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액

$X_1$ : ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’

$\sum_{k=4} X_{k_{it-1}}$ : 경제적 행정적 요인을 나타내는 통제변수

$\sum_{j=1} X_{j_{it}}$ : 정치적 요인을 나타내는 통제변수

$D_1$ : 지역 출신 국회의원 보유 여부

$\mu_i$ : 관측되지 않는 기초자치단체의 특성 효과,  $\lambda_t$ : 시간효과

지역 출신 국회의원 보유 여부의 매개효과를 검정하기 위해, Baron & Kenny(1986)가 제시한 4단계 방법을 활용할 것이다. 이 방법은 다음 4가

지 조건이 충족되는지를 확인함으로써 매개효과의 존재여부를 검증한다.

첫째, 독립변수는 종속변수에 유의미한 영향을 미친다(모형1).

둘째, 독립변수는 매개변수에 유의미한 영향을 미친다(모형2).

셋째, 매개변수는 종속변수에 유의미한 영향을 미친다(모형3).

앞선 모든 조건이 충족되면, 4단계에서는 매개효과가 완전매개인지 부분매개인지를 확인한다.(모형4)

매개모형의 매개변수가 종속변수로 활용되는 모형2의 분석을 위해서 선형확률모형(LPM: linear probability model, 이하 LPM으로 표시)을 적용하였다. 본 연구에서의 매개변수는 지역출신 국회의원의 보유 여부로 이분형(binary) 변수에 해당한다. 그러나 분석결과와 해석이 용이하기 때문에 로짓모형이 아닌 회귀모형을 활용하였다. 로지스틱 회귀분석의 경우 승산비를 중심으로 해석을 해야하지만, “LPM의 경우 독립 변수가 한 단위 변화할 때 종속변수가 한 단위 변화할 평균적인 확률을 보여주어 보다 직관적이고 의미있는 해석이 가능”하다(정유진, 2017: 55). 정유진(2017)의 논의를 빌려 설명하면 실제로 표본의 사례수가 충분히 클 때 선형확률모형을 통해 추정되는 값이 일치추정량이 되며(Allison, 2003), 일반적으로 이러한 기준은 200 관측치 이상을 의미한다(김태근, 2006). 본 분석에서는 매개효과를 검증하기 위해 분석의 대상으로 각각 1,342, 1,045개의 관측치를 활용하였기 때문에 선형확률모형을 적용하여 분석하는 것이 가능하다고 판단하였다.



### 3. 연구가설 3

앞서 2장 2절에서 분배정치의 핵심은 정치인이 특정 집단에 자원배분상 혜택을 제공하고, 그것을 대가로 해당 집단으로부터 정치적 지지를 획득하는 것에 있다고 언급하였다.

분배정치와 관련된 기존의 연구들은 주로 정치인이 선거경쟁이 높은 지역과 낮은 지역 중 어느 지역을 타겟으로 자원배분상 혜택을 제공할지에 관심을 가진다. 그런데 흥미로운 것은 어느 경우든 자원배분상 혜택은 결과적으로 그 성격이 ‘동질적인 집단’에 제공되는 특성이 발견된다는 것이다.

먼저 핵심 지지층 가설과 관련하여, Ansolabehere & Snyder(2006)는 정치인이 핵심 지지층을 견고하게 유지하고 이들을 안정적으로 투표소로 동원하기 위한 목적에서 지지층이 많은 지역에 자원배분상 혜택을 제공한다고 본다. 그런데 선거경쟁이 낮은 지역은 그 자체로 정치적으로 동질적인 의견을 가진 지역이라고 볼 수 있다. 따라서 정치인이 선거경쟁이 낮은 지역을 타겟으로 자원배분상 혜택을 제공하는 현상을 통해 정치인이 동질적인 집단에 자원배분상 혜택을 제공하려는 경향성을 확인할 수 있다.

흥미로운 사실은 경합 지역을 대상으로 자원배분상 혜택이 제공되는 경우에도 선거구 내부적으로 추가적인 지지층 선별 작업을 거쳐 결국에는 핵심 지지층으로 표현되는 집단, 즉 정치적 동질성이 강한 집단이 타겟(target)이 될 수 있다는 것이다. 경합 지역 내에도 핵심 지지층(core voter)과 부동층(swing voter)이 모두 존재하는데, 그 중 핵심 지지층을 타겟으로 한다는 것이다. Cox(2009)는 2004년 미국 대선에서 대표적인 경합 지역이었던 Ohio 주(州)를 대상으로 한 선거 캠페인을 소개하면서, ‘Ohio 주 내에 거주하는 핵심 지지자’들을 타겟으로 하여 선거 캠페인이 전개되었다고 언급한다. 즉 경합 지역(swing district)을 대상으로 자원배분상 혜택을 제공한다고 하더라도, 경합 지역 내에 있는 유권자들 중에서 ‘부동층’이 아닌 ‘정치적 동질성을 가지고 있는 핵심 지지자 집단’을

타겟으로 하는 것이 그 집단을 투표소로 이끌어내어 결국 해당 주에서 승리하도록 하는데 효과적이라는 것이다. 비슷한 맥락에서 Costa(2016)는 현직 정치인이 부동층을 대상으로 같은 수준의 선심성 예산(pork)을 제공하더라도, 그것을 동질적인 집단(homogeneous groups)에 제공할 유인이 있다고 보았다. 그리고 그 이유는 이질적 집단보다는 동질적 집단을 설득하여 자신을 지지하도록 유도하는 것이 상대적으로 더 수월하기 때문이라고 보았다. 즉 정치적 지지의 획득이라는 목표를 가진 정치인의 입장에서 볼 때, 동질적인 집단을 대상으로 자원배분 혜택을 제공할 때 투입 대비 정치적 효과가 크다는 것이다.

이처럼 특정 집단에 제공하는 자원배분상 혜택이 효과적으로 정치적 지지로 연결되기 위해서는 해당 집단이 이해관계나 이념, 혹은 집단의 정체성에 있어 어느 정도 동질적이어야 한다(Cox, 2009). 즉 지역주민의 동질성이 강하지 않은 상태에서 이루어지는 자원의 차별적 배분은 상대적으로 그 효과가 작다. 따라서 차별적 예산 배분에 따른 효과를 고려해야 하는 국회의원의 입장에서 볼 때, 선거구 내에서 행정구역을 단위로 해서 형성되는 동질성의 정도가 강하다면 ‘인구수’를 정치적인 판단 기준으로 삼아 차별적 예산 배분을 할 유인이 더욱 커진다고 볼 수 있다.

본 연구는 복합선거구 내에서 기초자치단체를 단위로 하여 다른 기초자치단체와 구분되는 동질성이 형성된다고 본다. 같은 복합선거구에 소속되어 있다면 같은 광역자치단체에 소속되어 있을 것이기 때문에 구분되는 이념적 지향을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 소지역주의라는 개념에서 알 수 있듯이, 적어도 투표 성향과 관련해서는 복합선거구 내 다른 기초자치단체와 구분하여 각 기초자치단체별로 어느 정도의 동질성은 존재한다고 볼 수 있다. 그리고 서론에서 언급했듯이, 이는 정치인들로 하여금 인구 규모에 따른 차별적 예산 배분이라는 정치적 판단을 하게 만드는 구조로 작용한다.

앞서 2장 3절에서 행정구역을 구분하는 것 자체만으로도 공동체 의식에 기반한 정치 단위(polity)가 형성된다고 언급하였다(최지민·김순은·정광호, 2014: 488). 이때 행정구역의 구분 외에도, ‘다른 자치단체와 구분

되어 가지는 기초자치단체의 집단적 동질성'에 영향을 미치는 요인이 있다면 그것은 선거구 내 기초자치단체의 인구가 예산 배분에 미치는 영향을 조절할 수 있다. 그리고 본 연구는 그 요인으로 '선거구 면적'에 주목한다.

윤지성(2023)에 의하면, 선거구 면적이 넓어질수록 선거구와 생활권이 일치할 가능성이 작아지며, 함께 선거구를 이루는 기초자치단체들은 각각의 생활권이 따로 존재하기에 상호 교류 또한 적어질 수밖에 없다. 역사·문화적으로 동질적인 지역정체성이 존재할 가능성 역시 작기 때문에, 이는 선거구 내 갈등으로 이어질 수 있다. 요컨대 선거구 면적이 커질수록 복수의 생활권 형성과 그 분리에 따른 '선거구'의 내부적인 이질성은 커지는 반면, '기초자치단체' 내부의 동질성은 커진다(김감영, 2021). 실제로 제주도의 소지역주의에 대해 연구한 양창윤(2001)은 행정구역이 인접해있는 지역들의 생활권이 분리되어있을수록 소지역주의적 투표 성향이 강해졌음을 보이는데, 이는 생활권의 분리에 따라 '지역 간 이질성'이 커지고 '지역 내 동질성'이 커진 것에 따른 결과라고 해석한다.

선거구를 구성하는 기초자치단체들이 다른 자치단체와 구분하여 나름의 정치적 동질성을 형성하면 정치인은 그 중 인구수가 많아 득표력이 크다는 점에서 재선 성공에 가장 큰 도움이 될 기초자치단체와 정치적 거래관계를 형성하고 자원배분상 혜택을 집중할 유인을 가진다. 즉 정치인은 선거구의 면적이 커질수록, 인구수가 많아 승리 연합(winning coalition)을 안정적으로 지속시킬 수 있는 집단에 자원배분상 혜택을 제공함으로써 전략적 연합 관계를 형성하려고 시도할 가능성이 높아지는 것이다. 이는 앞서 Cox(2009)가 소개한 Ohio 주의 사례, 즉 전체적인 동질성이 낮은 경합 지역(swing district) 내부에서 동질적인 집단을 찾아서 자원배분을 하는 경우와 작동 원리가 유사하다.

다른 측면에서 접근하면 다음과 같이 생각해볼 수 있다. 개인이 가족 관계를 비롯하여 지역 내에서 맺고 있는 사회적 관계망은 정치적 동질성을 형성하고, 나아가 상호 영향을 주고받으면서 지역주의적 투표와 같이 정치적으로 동질적인 의사 표현을 하도록 만든다(정병은, 2005). 이 관점

에 의하면 선거구의 크기가 작다면 개인이 사회적 자분을 활용하여 발휘할 수 있는 영향력이 상대적으로 크며, 그에 따라 선거구의 내부적 이질성은 약화된다. 선거구 내 기초자치단체들이 생활권을 공유할 가능성이 높으며, 구성원들의 연고와 사회적 관계망이 기초자치단체를 넘나들며 중첩적으로 존재할 수 있기 때문이다. 이에 따라 다른 기초자치단체와 구분되어 같은 자치단체 내에서 형성되는 동질성의 정도는 다소 약화될 수 있다. 이 경우 그에 따른 정치적 효과가 작다는 점에서 정치인이 차별적으로 예산을 분배할 유인이 약해질 것으로 예상할 수 있다. 즉 선거구 내 특정 기초자치단체의 인구가 예산 배분에 미치는 영향의 정도가 완화되는 것이다.

이상의 논의 내용을 종합하여, <연구가설 3-1>을 설정한다. 가설의 구체적인 내용은 다음과 같다.

*<연구가설 3-1> ‘선거구 면적’이 넓어질수록 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+의 영향을 강화할 것이다.*

이에 따른 모형은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 * X_{1it} + \beta_2 * X_{2it} + \beta_3 * X_{1it} * X_{2it} + \sum_{k=3} \beta_k * X_{k_{it-1}} + \sum_{j=1} \gamma_j * X_{j_{it}} + \mu_t + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

$Y$ : 해당 기초자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액

$X_1$ : ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’

$X_2$ : 선거구 면적  $\sum_{k=4} X_{k_{it-1}}$ : 경제적 행정적 요인을 나타내는 통제변수

$\sum_{j=1} X_{j_{it}}$ : 정치적 요인을 나타내는 통제변수

$\mu_t$ : 관측되지 않는 기초자치단체의 특성 효과,  $\lambda_t$ : 시간효과

다음으로, 선거구 내 기초자치단체의 인구 규모가 예산 배분에 미치는 영향이 ‘해당 기초자치단체가 광역시라는 대도시권에 소속되어 있는지’의 여부에 따라 달라질 가능성에 대해서 생각해볼 필요가 있다. 이는 행정구역이라는 지리적 구획이 지역민들의 지역 공동체 의식에 미치는 영향은 대도시권과 그렇지 않은 지역에서 다르다는 의견에서 기인한다(곽현근, 2005). 양창윤(2001)은 생활권과 거주지역이 일치할 때 해당지역에 대한 애착관계가 형성되고 그것이 지역 공동체 의식으로 이어질 수 있다고 본다. 그런데 대도시권에서는 생활권과 거주지역이 일치하지 않고 하루 중 일과 시간을 밖에서 보는 유출 인구의 비중이 높다(곽한솔, 2017). 양창윤(2001)의 관점을 따르자면 생활권과 거주지역이 일치하지 않는 대도시권에서는 지역 공동체 의식이 형성될 가능성이 낮으며 지역 주민의 동질성 또한 강하지 않다. 예를 들어 부산시 중구에 거주하는 사람의 생활권이 중구에만 국한될 가능성은 매우 낮다. 따라서 같은 선거구에 속해 있고 인접한 부산시 영도구에 거주하는 주민과 구별되는 중구 주민으로서의 정체성이 형성될 가능성은 농어촌 지역에 속한 선거구의 경우와 비교했을 때 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 이는 선거구 내 타(他) 자치단체와 구분되는 지역적 동질성에 기반해 형성되는 소지역주의 개념이 도농복합 지역이나 농촌지역에 적용되어서 사용되는 경우가 대부분이고(김혁, 2001), 대도시권에서의 소지역주의에 대해서 논하는 경우는 매우 드물다는 점을 생각하면 좀 더 명확하게 이해 가능하다. 실제로 김원동(2006)은 2006년 춘천시의원 선거 결과에 대한 분석을 토대로 소지역주의적 투표 경향은 동보다는 읍면 지역에서 두드러지게 나타났다는 것을 보인다. 이는 같은 기초자치단체 내에서조차 지역 동질성에 따른 소지역주의적 투표 행태는 도시화 정도가 낮은 농촌 지역에서 더 두드러진다는 사실을 보여준다.

앞서 <가설 3-1>에서 언급했듯이, 지역주민의 동질성이 강하지 않은 상태에서 이루어지는 자원의 차별적 배분은 그 효과가 작다. 따라서 국회의원의 입장에서는 광역시 소속 기초자치단체들에 행정구역을 단위로 자원을 차별적으로 분배할 유인이 약할 것이다. 이를 정리하여 <연구가

설 3-2>를 아래와 같이 설정한다.

<연구가설 3-2> ‘기초자치단체가 광역시에 소속되어있을 경우’ ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영향을 완화할 것이다.

이에 따른 모형은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 * X_{1it} + \gamma_2 * D_{2it} + \gamma_3 * X_{1it} D_{2it} + \sum_{k=2} \gamma_k X_{k_{it-1}} + \sum_{j=1} \delta_j X_{j_{it}} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

Y: 해당 기초자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액

X<sub>1</sub>: ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’ D<sub>2</sub>: 광역시 소속 자치단체 여부

$\sum_{k=4} X_{k_{it-1}}$ : 경제적 행정적 요인을 나타내는 통제변수

$\sum_{j=1} X_{j_{it}}$ : 정치적 요인을 나타내는 통제변수

$\mu'_i$ : 관측되지 않는 기초자치단체의 특성 효과,  $\lambda'_t$ : 시간효과

## 제2절 분석기간 및 연구대상

### 1. 분석기간

본 연구는 2011년부터 2021년까지 11년에 걸친 기간 동안 기초자치단체가 교부받은 지역현안수요를 대상으로 분석을 실시하였다. 전국적인 선거구 구성은 총선이 있을 때마다, 즉 4년마다 변화가 발생한다. 이는 독립변수인 선거구 내 인구 비중의 의미있는 변이(variation)가 발생하기 위해서는 4년의 시간이 소요된다는 것을 의미한다. 즉 실제로 의미 있는 독립변수의 변이가 나타나는 기간은 연구에서 설정한 시간적인 범위에 비해 작을 수 있기 때문에, 충분히 긴 시간적 범위를 설정하여 연구를 수행할 필요가 있다.

특별교부세의 자의적 배분에 대한 비판적 견해가 표출됨에 따라 2번의 지방교부세법 개정을 통해 2009년부터 특별교부세의 배분 내역을 국회에 보고하도록 했고, 2011년부터는 행정안전부 장관이 그 용도를 제한할 수 있게 하고 장관의 승인이 없이는 용도 외에 사용하지 못하도록 함으로써 특별교부세에 대한 행정안전부의 통제가 강화되었다(최정우·강국진·배수호, 2016: 175). 실제로 최정우·강국진·배수호(2016)는 해당 법 개정을 계기로 이전과 비교했을 때 보다 합리적인 특별교부세 배분 기제가 나타난다는 사실을 실증적으로 규명한다.

이와 같이 합리적인 배분 기제가 강화된 상태에서는 국회의원이 정치적인 영향력을 동원하더라도 개인이 확보할 수 있는 특별교부세 액수에 한계가 존재할 수밖에 없다. 이는 합리적인 배분 기제가 강화된 2011년부터는 국회의원이 특별교부세 확보에 있어 그 정치적인 효과를 극대화하기 위하여 ‘선택과 집중’ 전략을 취했을 것이라고 추론할 수 있게 한다. 국회의원 개인이 확보할 수 있는 특별교부세 액수에 한계가 있을 수밖에 없는 만큼, 실질적으로는 한정된 몫을 국회의원의 판단에 따라 선거구 내에서 나누는 형태의 예산 배분 활동이 나타날 수밖에 없다는 것이다. 이는 선거구 내에서의 차별적인 예산 배분에 관심을 가지는 본 연

구의 목적상 2011년 이후의 기간을 분석하는 것이 적절하다는 결론으로 이어진다.

앞선 논의 사항을 종합하면 2011년 이후로 최대한 긴 기간을 연구의 분석 기간으로 설정할 필요가 있다. 연구가 수행된 시점을 기준으로 하여 2021년까지의 자료를 확보할 수 있었으므로, 2011~2021년 총 11년치의 자료를 활용하여 분석을 수행하였다.

본 연구가 분석하는 연도는 2011년부터 시작하지만, 2011년은 2008년에 있었던 총선 당시의 지역구를 유지하고 있었다. 따라서 결과적으로는 2008년, 2012년, 2016년, 2020년에 있었던 4번의 총선 당시의 선거구 구성과 관련한 정보가 연구에 반영되었다.

## 2. 연구대상

### 가. 전체 연구 대상

본 연구에서는 먼저 연구 문제에 답하기 위해 다음과 같은 3단계의 순서를 거칠 것이다. (3개의 단계를 거치는 이유는 후술할 것이다.)

1단계로 관측기간 동안 구성 기초자치단체에 변화가 없었던 복합선거구를 포함하여(이하 논문에서는 ‘관측기간 동안’ ‘구성 기초자치단체에 변화가 없었던 복합선거구를 포함하여’이라는 말 생략) 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 기초자치단체 더미를 제외한 POOLED OLS 추정을 시행한다.

2단계로 동일한 표본을 대상으로 하여 고정효과모형을 추정한다.

3단계로 관측기간 동안 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 고정효과모형을 추정한다.

이처럼 본 연구에서 분석의 대상이 되는 표본들은 분석마다 다른데, 이에 따라 구성 기초자치단체에 변화가 없었던 복합선거구와 변화가 한



번이라도 있었던 복합선거구를 살펴볼 필요가 있다.

먼저 <표 3-1>은 분석 기간인 2011~2021년에 있었던 4번의 총선 동안 한번이라도 복합선거구를 구성하는 기초자치단체에 변화가 있었던 복합선거구의 목록을 보여준다.

<표 3-1>에는 ‘분석 기간의 마지막 해였던 2021년을 기준으로 하여 전체 226개의 기초자치단체’ 중에서 ‘분석 기간동안 한번이라도 복합선거구에 소속된 적이 있었던 기초자치단체’ 중 ‘2008년, 2012년, 2016년, 2020년에 있었던 4번의 총선을 거치면서’ ‘1. 소속되어 있는 복합선거구를 구성하는 기초자치단체가 한번이라도 바뀐 적이 있거나’, ‘2. 단독선거구에서 복합선거구로 소속 선거구가 변한 적이 있거나’ ‘3. 복합선거구에서 단독선거구로 소속 선거구가 변한 적이 있는’ 기초자치단체가 포함되어 있다. 이때 2008년 18대 총선 당시에 공주시와 함께 복합선거구를 구성하였으나 행정구역이 세종특별시로 바뀌면서 더 이상 기초자치단체가 아니게 된 충청남도 연기군은 분석 대상에서 제외하였다.

<표 3-1>에 포함된 기초자치단체는 총 100개이며, 후술할 분류 기준에 따라 복합선거구 소속 기초자치단체로 분류하지 않은 5개를 제외하고 총 95개 기초자치단체가 연구 대상으로 활용되었다.

<표 3-1> 복합선거구를 구성하는 기초자치단체에 변화가 있었던 복합선거구

선거	세부 복합선거구
18대 총선  2008년 실시  연구 범위상 2011년 값에만 반영	강원: [철원.화천.양구.인제] [속초.고성.양양] [홍천.횡성] [동해.삼척] [태백.영월.평창.정선]
	경기: [양주.동두천] [포천.연천] [이천.여주] [양평.가평]
	경남: [산청.함양.거창] [의령.함안.합천] [밀양.창녕] [남해.하동]
	경북: [영양.영덕.봉화.울진] [문경.예천] [군위.의성.청송] [경산.청도]
	부산: [중.동] [해운대.기장 갑]&[해운대.기장 을]
인천: [중.동.옹진] [서.강화 갑]&[서.강화 을]	
전남: [담양.곡성.구례] [장흥.영암.강진] [고흥.보성] [무안.신안]	

선거	세부 복합선거구
	<p>[함평.영광.장성]</p> <p>전북: [고창.부안] [남원.순창] [진안.무주.장수.임실] [김제.완주]</p> <p>충남: [부여.청양] [공주.연기]</p> <p>충북: [증평.진천.괴산.음성] [보은.옥천.영동]</p>
<p>19대 총선 2012년 실시</p>	<p>강원: [철원.화천.양구.인제] [속초.고성.양양] [홍천.횡성] [동해.삼척]</p> <p>[태백.영월.평창.정선]</p> <p>경기: [여주.양평.가평] [포천.연천] [양주.동두천]</p> <p>경남: [산청.함양.거창] [의령.함안.합천] [밀양.창녕] [남해.하동.사천]</p> <p>경북: [영양.영덕.봉화.울진] [문경.예천] [군위.의성.청송] [경산.청도]</p> <p>부산: [해운대.기장 갑]&amp;[해운대.기장을] [중.동]</p> <p>인천: [중.동.옹진] [서.강화 갑]&amp;[서.강화 을]</p> <p>전남: [장흥.영암.강진] [고흥.보성] [곡성.순천] [무안.신안]</p> <p>[함평.영광.장성.담양] [구례.광양]</p> <p>전북: [고창.부안] [남원.순창] [진안.무주.장수.임실] [김제.완주]</p> <p>충남: [부여.청양]</p> <p>충북: [증평.진천.괴산.음성] [보은.옥천.영동]</p>
<p>20대 총선 2016년 실시</p>	<p>강원: [동해.삼척] [태백.횡성.영월.평창.정선] [속초.고성.양양]</p> <p>[홍천.철원.화천.양구.인제]</p> <p>경기: [동두천.연천] [포천.가평] [여주.양평]</p> <p>경남: [사천.남해.하동] [밀양.의령.함안.창녕] [산청.함양.거창.합천]</p> <p>경북: [영주.문경.예천] [영천.청도] [상주.군위.의성.청송]</p> <p>[영양.영덕.봉화.울진]</p> <p>광주: [동.남 갑]&amp;[동.남 을]</p> <p>부산: [중.영도] [서.동]</p> <p>인천: [중구.동구.강화.옹진]</p> <p>전남: [광양.곡성.구례] [함평.영광.장성.담양] [고흥.보성.장흥.강진]</p> <p>[영암.무안.신안]</p>

선거	세부 복합선거구
	전북: [정읍.고창] [남원.임실.순창] [김제.부안] [완주.진안.무주.장수] 충남: [공주.부여.청양] 충북: [보은.옥천.영동.괴산] [증평.진천.음성]
21대 총선 2020년 실시	강원: [춘천.철원.화천.양구 갑]&[춘천.철원.화천.양구 을] [동해.태백.삼척.정선] [속초.인제.고성.양양] [홍천.횡성.영월.평창] 경기: [동두천.연천] [포천.가평] [여주.양평] 경남: [사천.남해.하동] [밀양.의령.함안.창녕] [산청.함양.거창.합천] 경북: [안동.예천] [영주.영양.봉화.울진] [영천.청도] [상주.문경] [군위.의성.청송.영덕] 광주: [동.남 갑]&[동.남 을] 부산: [중.영도] [서.동] 인천: [중.강화.옹진] [동.미추홀 갑]&[동.미추홀 을] 전남: [순천.광양.곡성.구례 갑]&[순천.광양.곡성.구례 을] [함평.영광.장성.담양] [고흥.보성.장흥.강진] [영암.무안.신안] 전북: [정읍.고창] [남원.임실.순창] [김제.부안] [완주.진안.무주.장수] 충남: [공주.부여.청양] 충북: [보은.옥천.영동.괴산] [증평.진천.음성]

다음으로 아래에 제시된 <표 3-2>는 분석 기간인 2011~2021년에 있었던 4번의 총선 동안 복합선거구를 구성하는 자치단체가 계속해서 동일하게 이어진 복합선거구의 목록이다. <표 3-2>에 포함된 기초자치단체는 총 29개이며, 후술할 분류 기준에 따라 복합선거구 소속 기초자치단체로 분류하지 않은 2개를 제외하고 총 27개 기초자치단체가 연구 대상으로 활용되었다.

<표 3-2> 4번의 총선 동안 그 구성에 변화가 없던 복합선거구

4번의 총선 동안 구성에 변화가 없던 복합선거구
경기 : [의왕.과천]
경남 : [통영.고성]
경북 : [고령.성주.칠곡] [포항 남.울릉]
대구 : [중.남]
부산 : [북.강서 갑]&[북.강서 을]
전남 : [해남.진도.완도] [나주.화순]
충남 : [보령.서천] [논산.계룡.금산] [홍성.예산] [서산.태안]
충북 : [제천.단양]

결과적으로 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 분석을 수행할 경우, <표 3-1>에 있는 95개 기초자치단체와 <표 3-2>에 있는 27개 기초자치단체를 합한 122개의 기초자치단체의 11년치 자료인 총  $122 \times 11 = 1,342$ 개의 관측치가 분석의 대상이 된다. 그리고 그 구성에 한번이라도 변화가 있었던 복합선거구에 소속된 적이 있던 기초자치단체를 대상으로 분석을 수행할 경우, <표 3-1>에 있는 95개 기초자치단체의 11년치 자료인 총  $95 \times 11 = 1,045$ 개의 관측치가 분석의 대상이 된다.

한편 서울에는 20대 총선과 21대 총선 당시 [중구.성동구 갑]과 [중구.성동구 을] 선거구가 존재한다. 이 중 [중구.성동구 갑]은 성동구의 일부 지역으로 구성되어 있고, [중구.성동구 을]은 중구 전체와 성동구 일부로 구성되어 있다. 아래의 <나> 부분에서 자세히 설명할 특수한 형태의 복합선거구 기준에 따르면 <서울시 중구>는 복합선거구에 소속된 기초자치단체에 해당한다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 [중구.성동구 을] 선거구를 연구 대상에서 제외하였는데, 그 이유에 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

복합선거구는 인구가 적은 기초자치단체들이 합쳐져서 만들어졌기 때문에 흔히 놓여준 선거구와 사실상 동일한 맥락에서 이해되는 경우가 많다. 본 연구 역시 기초자치단체의 인구가 특별교부세 배분에 미치는 영

향을 분석함으로써 소멸 위험에 처한 지역에 위치한 선거구에서 ‘선거구 내 지역대표성’이 실질적으로 확보되고 있는지를 살펴본다. 그리고 분석 결과를 통해 매 국회의원 선거를 앞두고 인구대표성과 지역대표성이라는 상충된 가치를 둘러싸고 벌어지는 선거구 확정 논의에 있어 시사하는 바를 도출하고자 한다. 이와 같은 본 연구의 목적을 고려했을 때, 분석대상에 서울특별시에 위치한 선거구를 포함시키는 것은 연구의 정합성에 문제를 일으킨다고 판단하였다.

본 연구의 분석 대상에서 제외된 서울특별시 중구 외에도, 도시화 정도가 높은 광역시 소속의 기초자치단체들 또한 복합선거구를 이루는 경우가 있다. 이에 따라 농어촌 선거구와는 거리가 먼 해당 기초자치단체들을 도(道)에 속하고 농어촌적 성격이 강한 기초자치단체들과 동일선상에 놓고 분석을 하는 것이 적절한지에 대한 문제 제기가 있을 수 있다.

그러나 경기도는 수도권에 위치해 있기는 하지만 특별시나 광역시가 아닌 도(道)로서 도농복합의 성격을 가진 광역자치단체이고, 경기도에서 복합선거구에 소속된 기초자치단체들의 대부분은 도(都)보다는 농(農) 지역에 가깝다는 점을 고려하여 분석 대상에서 제외하지 않았다. 실제로 경기연구원에서 2023년 발간한 보고서에 의하면, 현재도 경기도 가평, 연천, 양평, 여주, 포천, 동두천 6개 기초자치단체가 소멸위험에 처해있는데, 해당 지역들은 모두 본 연구의 분석대상에 포함되어있다. 또한 2067년에는 화성시를 제외한 경기도 소속 모든 기초자치단체가 ‘인구소멸 고위험 지역’에 진입할 것이라는 분석(한겨레, 2023.05.25.)<sup>38)</sup>이 나오는 점을 고려했을 때, 경기도 소속 기초자치단체들 또한 연구 대상으로 포함시키는 것이 적절하다고 판단하였다.

같은 맥락에서 인천광역시 역시 수도권에 위치해 있기는 하지만, 인천에서 복합선거구에 소속된 기초자치단체들은 옹진군이나 강화군과 같이 농(農) 지역에 가까운 지역들이 많다. 이를 고려하여 인천광역시 소속 복합선거구에 소속된 기초자치단체들을 분석 대상에서 제외하지 않았다.

---

38) 김기성. (2023.05.25.). “1400만명 경기도마저…“2067년엔 30곳 인구소멸 고위험””. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1093248.html> (검색일 2023.05.16.)

## 나. 복합선거구 분류 기준에 대한 논의

다음으로 앞서 언급했던 바와 같이, 연구의 분류 기준에 따라 특정 기초자치단체를 복합선거구 소속 기초자치단체로 분류하지 않은 이유를 설명할 필요가 있다. 즉 특수한 형태의 복합선거구와 관련해서 어떤 기초자치단체를 복합선거구 소속 기초자치단체로 분류할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 아래의 <표 3-3>에 제시되어있는 선거구들은 선거법에 따른 인구 편차 기준을 충족하기 위해서 만들어진 특수한 형태의 복합선거구들이라고 할 수 있다. 주의해야할 것은 선거구 명칭이 마치 N<sup>39)</sup>개의 기초자치단체가 ‘1. 각각 분할된 후’ ‘2. 분할되어 있는 상태에서 또 다른 분할된 기초자치단체’와 합쳐져 2개의 선거구를 형성한다는 오해를 불러일으킬 수 있다는 것이다.

예를 들어 18대와 19대 총선 당시의 <해운대구·기장군 갑> 선거구와 <해운대구·기장군 을> 선거구는 명칭을 봤을 때 대략 ‘해운대구 절반+기장군 절반’, 그리고 ‘해운대구 나머지 절반+기장군 나머지 절반’으로 이루어진 선거구일 것이라고 오해할 소지가 있다. 그러나 실제로는 <해운대구·기장군 갑> 선거구는 해운대의 일부만으로 이루어진 <사실상 해운대 갑> 선거구에 해당하며, 해운대의 나머지가 기장군과 합쳐져서 <해운대구·기장군 을> 선거구를 이룬다는 것을 확인할 수 있다. 그 외에 특수한 형태의 복합선거구로 분류한 나머지 기초자치단체들도 모두 동일한 방식으로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 인구 규모가 큰 기초자치단체는 먼저 그 일부가 따로 분할되어 다른 기초자치단체와 합쳐지지 않은 채 독립적인 선거구를 구성하고, 인구 규모가 큰 기초자치단체의 나머지 행정구역들이 규모가 작은 기초자치단체(들)와 합쳐져서 선거구를 이루는 것이다. 따라서 규모가 크에도 불구하고 분할된 기초자치단체, 예를 들어 18대 총선 당시의 부산 해운대구는 1명을 초과하여 국회의원을 보유하고 있는 기초자치단체로 볼 수 있으므로 복합선거구 소속 기초자치단체로 분류하지 않았다. 아래 <표 3-3, 3-4>에서 확인할 수 있다.

39) 2개라고 표현하지 않고 N라고 표현한 이유는 21대 총선 당시의 순천시.광양군.곡성군.구례군을 선거구와 춘천시.철원군.화천군.양구군을 선거구의 존재 때문이다.

<표 3-3> 특수한 형태의 복합선거구 분류 (구성에 변화가 있었던 경우)

해당 선거	선거구 구성	단독선거구 분류 자치단체	복합선거구 분류 자치단체 (인구 비중 계산시 분자)	인구 비중 계산시 분모
18대, 19대 총선	(부산) 해운대구.기장군 갑 : 해운대구 일부 해운대구.기장군 을 : 기장군 + 해운대구 일부 (좌1~4동, 송정동, (중2동 : 19대 총선때 추가))	해운대구	기장군	기장군 + 해운대구 일부 (좌1~4동, 송정동(중2동 : 19대 총선때 추가))
18, 19대 총선	(인천) 서구.강화군 갑 : 서구 일부 서구.강화군 을 : 강화군 + 서구 일부 (검단1~5동)	서구	강화군	강화군 + 서구 일부 (검단1~5동)
20, 21대 총선	(광주) 남구.동구 갑 : 남구 일부 남구.동구 을 : 동구 + 남구 일부 (양림동, 사직동, 방림1,2동, 백운1,2동)	남구	동구	동구 + 남구 일부 (양림동, 사직동, 방림1,2동, 백운1,2동)
21대 총선	(전남) 순천시.광양군.곡성군.구례군 갑 : 해룡면 제외 순천시 전체 순천시.광양군.곡성군.구례군 을 : 광양군 곡성군 구례군 + 순천시 해룡면	순천시	광양시.곡성군.구 례군	광양시.곡성군.구례군 + 순천시 해룡면
21대 총선	(인천) 동구.미추홀구 을 : 미추홀구 일부 동구.미추홀구 갑 : 동구 + 미추홀구 일부 (도화1~3동, 주안1~8동)	미추홀구	동구	동구 + 미추홀구 일부 (도화1~3동, 주안1~8동)
21대 총선	(강원) 춘천시.철원군.화천군.양구군 갑 : 춘천시 일부 춘천시.철원군.화천군.양구군 을: 철원군.화천군.양구군 + 춘천시 일부 (신사우동, 신북읍, 사북면, 북산면, 동면, 서면)	춘천시	철원군.화천군.양 구군	철원군.화천군.양구군 + 춘천시 일부 (신사우동, 신북읍, 사북면, 북산면, 동면, 서면)

<표 3-4> 특수한 형태의 복합선거구 분류 (구성에 변화가 없었던 경우)

선거구 구성	단독선거구 분류 자치단체	복합선거구 분류 자치단체 (인구 비중 계산시 분자)	인구 비중 계산시 분모
(경북) 포항 남구.울릉군	포항시	울릉군	포항시 남구 + 울릉군
(부산) 북구.강서구 갑 : 북구 일부 북구.강서구 을 : 강서구 + 북구 일부 (덕천2동, 화명1~3동, 금곡동) (덕천 2동 : 20대, 21대 총선 당시에는 북강서을 선거구에서 제외)	북구	강서구	부산 강서구 + 북구 일부 (덕천2동, 화명1~3동, 금곡동) (덕천 2동 : 20대, 21대 총선 당시에는 북강서을 선거구에서 제외)



### 제3절 분석방법

본 연구에서는 연구 가설에 답하기 위해 2011년부터 2021년까지 복합 선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체들의 정보를 반영하여 패널자료를 구축했다. 본 연구는 추출된 표본이 아닌 모집단 전체를 대상으로 분석을 수행한다는 점에서 고정효과 모형을 사용하는 것이 적절하다(민인식·최필선, 2012).

앞서 2장에서 언급한 바와 같이, POOLED OLS 분석 방법을 활용할 경우 그 분석 결과는 분석모형을 통해서는 관측되지 않는 기초자치단체의 시간불변의 이질성에 따른 결과일 수 있다. 이와 같이 패널자료 및 분석모형에서 생략된 시간 불변의 변수가 존재할 경우 개체의 관측되지 않는 효과가 오차항에 영향을 미치고 이는  $corr(X, \epsilon) = 0$ , 즉 오차항이 설명변수와 상관관계가 존재하지 않는다는 회귀분석의 주요 가정이 위배되도록 만든다(권일웅, 2022). 이와 같은 누락변수(omitted variable)가 존재할 경우 분석 결과에 편의(bias)가 발생할 수 있다. 이 경우 오차항이 설명변수와 상관이 있다고 간주하고 고정효과모형을 채택하여 일치추정량을 얻을 수 있다. 이에 본 연구에서는 기초자치단체의 관측되지 않는 이질성이 특별교부세 배분에 영향을 미쳐 생기는 편의의 문제를 최소화시키기 위해 고정효과모형을 적용한 패널회귀분석을 통해 본 연구의 연구 질문에 답하고자 하였다.<sup>40)</sup>

---

40) 일반적으로 패널 자료에 대한 회귀분석을 실시할 경우 오차항을 추정해야 할 모수로 간주하면 고정효과모형을 활용하며, 오차항을 확률변수로 간주하면 확률효과모형을 활용한다. 그리고 일반적으로 하우스만 검정(Hausman test)의 결과를 따라 두 모형 중 하나를 선택한다. 하우스만 검정은 오차항이 설명변수와 상관관계가 존재하지 않는다는 귀무가설을 활용하나, 이 가정이 지나치게 강하기 때문에 현실적이지 않다는 것을 이유로 하우스만 검정의 유용성에 대해 회의적으로 보는 시각도 존재한다(Lee, 2002; 전승훈·강성호·임병인, 2004; 최정우·강국진·배수호, 2016). 최정우·강국진·배수호(2016: 178) 역시 이 견해를 받아들여 “특별교부세 배분에 대해 이 연구에서 다루지 못한 시간에 따라 변하지 않는 표본의 특성이 영향을 미칠 것으로 간주되기 때문에 고정효과 모형을 사용”하여 특별교부세 배분에 대해 분석한다. 본 연구 역시 앞서 살펴본 하우스만 검정에 대한 회의적인 견해, 그리고 이 견해를 받아들여 고정효과모형을 활용하여 특별교부세 배분에 대해 분석한 최정우·강국진·배수호(2016)의 연구 방식을 수용하여 고정효과모형을 활용할 것이다.

## 제4절 변수 설명

### 1. 종속변수 - $\ln(\text{주민 1인당 현안수요 배분액}+1)$ (원)

앞선 장에서 특별교부세의 정치적인 성격에 대해서 언급하였는데, 다수의 선행연구들은 특별교부세의 구성 항목 중 특히 지역현안수요 배분의 자의성과 정치적인 속성이 두드러지게 나타난다고 지적한다. 이에 대해 유보람·조정래(2014: 255)은 그 기준이 비교적 명확하여 배분이 행정수요에 따라 합리적으로 이루어질 가능성이 높은 재해대책수요와 시책수요에 비해, 지역현안수요는 배분 기준이 명확하지 않다는 비판이 지속적으로 제기된다고 지적한다.

실제로 특별교부세와 관련된 선행연구에서는 연구의 시간적 범위상 지역현안수요 자료를 분리하여 획득하기 어렵다는 현실적인 이유로 불가피하게 특별교부세 총액을 변수로 사용하거나(김상헌·배병돌, 2002; 박윤희·장석준, 2015) 재난안전수요도 정치적으로 결정될 수 있다고만 언급하고 그 이상의 설명을 덧붙이지는 않는 특수한 경우(김애진, 2018), 특별한 설명없이 특별교부세 총액을 사용한 경우(허원제·김영신, 2017), 그 외에 지역현안수요분에 시범사업재정 지원분(김상헌·최연태, 2008; 사창우, 2012) 시책수요분(유제웅, 2020; 이상일·최근호·엄태호, 2014)이라는 총액 대비 적은 비중을 차지하는 부분을 추가한 경우를 제외하고는 ‘특별교부세 중 지역현안 수요’를 정치적인 영향을 받아 그 배분이 결정된다고 보고 연구의 변수로 활용하여 특별교부세의 정치성을 밝히려고 한다.

본 연구 역시 다수 선행연구의 논리를 따라 지역현안수요 배분액을 종속변수로 활용하였다. 구체적으로 당해연도 12월의 인구를 기준으로 하여, (‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 1을 더한 값)에 자연로그를 취하여 종속변수로 사용하였다. 이때  $\log 0$ 은 정의가 되지 않기 때문에, 종속변수로  $\log(\text{주민 1인당 지역현안수요 배분액})$ 을 활용할 경우 특정 기초자치단체의 지역현안수요 배분액이 0원이었던 해에는 종속변수의 값을

정의할 수 없다는 문제가 생긴다. 이를 해결하기 위해 부득이하게 연구에서는 Log(‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 1원을 더한 값)을 활용하였다.

한편 측정상 쟁점으로는 총선이 있던 해인 2012년, 2016년, 2020년의 경우에는 선거가 4월에 열리고, 새로 당선된 국회의원의 임기 시작일은 이보다 더 늦은 5월 30일이라는 점에서 총선이 열린 해에 확보된 특별교부세는 새로 당선된 국회의원의 영향을 받아 확보되었다고 볼 것인지, 혹은 선거가 열리기 전에 재임 중이었던 국회의원의 영향을 받아 확보되었다고 볼 것인지를 쟁점이 존재한다. 이런 쟁점은 독립변수인 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중과의 매칭의 경우에도 마찬가지로여서 총선이 있던 해에 확보된 특별교부세는 ‘해당해 선거 이전’의 선거에서 구성된 선거구의 영향을 받아 확보되었는지 혹은 ‘해당해 총선 당시’ 구성된 선거구의 영향을 받아 확보되었는지가 쟁점이 될 수 있다.<sup>41)</sup>

그런데 이러한 쟁점은 총선이 있는 해에는 특별교부세 중 지역 현안수요 첫 배분일이 새로운 국회의원의 임기가 시작된 후부터라는 점에서 비교적 쉽게 해결된다. 자세한 내용은 이어진 <표 3-5>에 제시된 바와 같다. 따라서 본 연구에서 총선이 있는 해의 지역 현안수요 배분액은 새로운 당선자, 그리고 새로 구성된 선거구의 영향을 받은 것으로 보고 분석하였다.

<표 3-5> 총선 당해연도 지역 현안수요 첫 배분일

연도	첫 배분일
2012년	7월 23일
2016년	7월 8일
2020년	8월 5일

주: 국회의원 임기 시작일은 5월 30일

41) 예를 들면 여주시의 경우, 2008년 총선에서는 이천시와 함께 선거구를 구성하였고, 2012년 총선에서는 양평군, 가평군과 함께 선거구를 구성하였다. 이때 2012년 여주시의 특별교부세 확보는 2008년에 구성되었던 (이천시+여주시) 선거구의 영향을 받아 확보되었다고 볼 것인지 혹은 2012년 구성되었던 (여주시+양평군+가평군) 선거구의 영향을 받아 확보되었다고 볼 것인지가 쟁점이 될 수 있다는 뜻.

## 2. 독립변수- 선거구 내 인구 비중

본 연구의 독립변수로는 기초자치단체의 인구가 선거구 전체 인구 중에서 차지하는 비중을 활용하였다. 이는 아래와 같이 계산된다.

$$\text{독립변수} : \frac{\text{해당 기초자치단체인구}}{\text{기초자치단체가 소속된 선거구 전체인구}}$$

이때 인구수는 전년도 12월의 인구를 기준으로 하여 계산하였다. 우리나라의 자치단체별 인구는 월별로 집계되는데, 특별교부세의 배분은 연중 상시로 이루어진다. 이 때문에 연(年) 단위로 자료를 생성한 본 연구에서 당해연도 12월과 전년도 12월 중 어느 시점을 기준으로 해서 인구를 집계해야 하는지의 문제가 발생할 수 있다. 먼저 두 경우 모두를 변수화하여 분석을 진행했고 분석 결과는 거의 변하지 않음을 확인하였다. 다만 국회의원이 현재 시점에서는 알 수 없는 미래의 인구, 즉 당해연도 12월의 인구를 판단 기준으로 삼아서 정치적인 판단을 한다고 보고 분석을 수행하면 논리적으로 모순이 발생한다. 따라서 전년도 12월의 인구를 기준으로 변수를 설정하였다.

그 외에 18대 총선 당시 연기군과 함께 복합선거구를 구성했던 공주시가 19대 총선에는 단독선거구를 구성한 사례와 같이 연구 관측치 중에는 단독선거구가 포함된 경우가 있는데, 단독선거구의 경우에는 독립변수의 값이 1로 계산되었다. 다음으로 앞선 4장 1절에서 연구 대상을 설명하면서 특수한 형태의 복합선거구에 대해서 설명했는데, 그 중 복합선거구로 분류한 기초자치단체의 독립변수의 분모와 분자를 어떻게 생성하는지를 4장 1절에 있는 <표 3-3>의 오른쪽 부분에 함께 표기하였다. 자세한 설명은 지면 관계상 반복하지 않기로 한다.

### 3. 매개변수 - 지역 출신 국회의원 보유 여부

지역 출신 국회의원 보유 여부는 매개변수로 활용하여 매개효과를 검증하였다. 이때 지역 출신의 기준을 무엇으로 하는지가 쟁점이 될 수 있다. 본 연구에서는 출신지가 개인의 문화적 정체성에 영향을 미치고 그것이 지역주의로 이어진다는 점에서 개인의 출신지를 바탕으로 지역주의를 이해해야 한다는 보는 김성모·이현우(2015)의 논리, 그리고 지역 출신 정치인의 효과를 다룬 선행연구들에서 출신 지역을 출생지나 출신 학교로 분류한 것과 동일하게 기본적으로는 거주지가 아닌 출생지 혹은 출신 학교를 기준으로 지역 출신 여부를 판단하였다.

일부 복합선거구에서는 국회의원이 국회의원에 당선되기 전에 복합선거구 소속 기초자치단체 중 한 곳에서 단체장이나 지방의회 의원을 역임한 경우가 있었다. 그 경우에는 해당 기초자치단체가 국회의원의 정치적인 기반이 될 것이므로 출생 지역이나 출신 학교와 상관없이 국회의원의 출신 지역으로 분류하였다.

이상 살펴본 분류 기준을 채택한 이유는 현실적인 측정 및 분류의 문제와도 관련이 있다. 먼저 거주지를 기준으로 출신지역을 구분할 경우 현재의 거주지와 과거의 거주지가 다를 경우 둘 중 무엇을 기준으로 해야 하는지 혹은 둘 모두를 거주지로 분류할 것인지의 문제가 존재한다. 그 외에도 몇 년 동안 거주한 것을 거주지의 기준으로 삼을 것인지의 문제가 존재하는데, 특히 규모가 작은 자치단체에서 태어나고 성장한 후보가 선거를 앞두고 인구 규모가 큰 지역으로 주소지를 이전하는 경우에도 거주지를 출신지로 분류하는 것이 적절한지와 관련한 쟁점이 있을 수 있다. 마지막으로 현실적으로 국회의원이 그동안 거주해왔던 지역을 모두 추적하여 자료화하기는 불가능하다는 점을 고려할 수밖에 없다.

한편 A, B 지역이 복합선거구를 이룰 때, 국회의원이 초등학교는 A지역에서 졸업하고 고등학교는 B지역에서 졸업하는 경우와 같이 두 지역 모두에서 성장한 경우가 있다. 이 경우에는 A, B 두 지역 모두 지역 출신 국회의원을 보유하고 있는 것으로 분류하였다. 따라서 복합선거구 내

에서 지역 출신 국회의원을 보유하고 있는 기초자치단체가 반드시 1 군데인 것은 아니다.

#### 4. 조절변수

‘선거구 면적’, ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’ 두 가지 조절변수를 활용하여 조절효과를 검정하였다. 먼저 ‘선거구 면적’은 선거구를 구성하는 기초자치단체들의 면적의 총합을 의미한다. 다음으로 우리나라에 있는 광역시 중 광주광역시, 대구광역시, 부산광역시, 인천광역시 소속 기초자치단체들이 복합선거구를 이루는 경우가 있다. ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’는 기초자치단체가 광역자치단체 중 ‘도(道)’가 아닌 ‘광역시’에 소속되었는지의 여부에 따라 분류된다.

#### 5. 통제변수

통제변수는 특별교부세의 영향 요인을 다룬 선행연구를 참고하여 정치적 요인, 경제적·행정적 요인으로 구성하였다. 정치적 요인은 당선 횟수를 의미하는 국회의원 (누적) 선수(이상일·최근호·엄태호, 2014) 및 단체장의 (누적) 선수(유보람·조정래, 2014), 기초자치단체가 대통령의 출신 광역자치단체에 속해있는지의 여부(김애진, 2018), 국회의원의 국회 행정안전위원회 소속 여부(김상헌·배병돌, 2002; 최연태·김상헌, 2008; 유제웅, 2020), 당 4역이라고 일컫는 국회의원의 당내 주요 보직(당대표, 원내대표, 정책위의장, 사무총장) 재임 여부(김상헌·배병돌, 2002), 국회의원의 여당 소속 여부(유보람·조정래, 2014), 기초자치단체장의 정치인 출신 여부(유보람·조정래, 2014), 기초자치단체장의 여당 소속 여부(김애진, 2018), 선거경쟁도(박윤희·장석준, 2015)에 해당된다.

이 중 당 4역 재임 여부의 경우 재임 기간이 2개월 이상인 경우만 재임을 했다고 분류하였다. 당 4역 중 사무총장은 당대표에 의해 임명되고, 정책위의장은 당대표에 의해 임명되는 경우와 당내 선출 절차를 거치는

경우가 있다. 두 경우 모두 당대표에 의해 임명되는 경우에는 당대표의 교체와 함께, 혹은 당대표의 판단에 따른 교체가 빈번하게 일어나 재임 기간이 매우 짧은 경우가 빈번하다. 따라서 단 며칠만 해당 직위를 역임 했더라도 당 4역에 재임했다고 분류해야하는지의 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 김백현(2022)은 행정안전부 특별교부세 담당자와의 통화를 통해 특별교부세 신청부터 교부까지의 절차가 2개월 정도 소요되었음을 확인했다. 이에 따라 본 연구에서도 최소 2개월은 주요 당직에 재임해야 특정 시기에 교부되는 특별교부세의 배분 과정에 전반적으로 영향력을 행사하여 결과적으로 의미 있는 변화를 만들어낼 수 있다고 보고 2개월을 기준으로 당 4역 재임 여부를 판단하였다.

총선에서의 기초자치단체별 선거경쟁도는 박윤희·장석준(2015)의 연구와 동일한 방식으로 변수화하였다. 구체적으로는 아래의 식과 같이 측정하였으며, 그 값이 작을수록 선거 경쟁이 치열했음을 의미한다.

$$\frac{\text{직전총선1위 후보 득표율} - \text{2위 후보 득표율}}{\text{직전총선1위 후보 득표율} + \text{2위 후보 득표율}} \quad (42)$$

복합선거구는 2개 이상의 기초자치단체로 이루어져 있으므로 같은 선거구 내에서도 기초자치단체별로 득표수 1위를 차지한 후보자와 2위 이하를 차지한 후보자가 다를 수 있다. 이때 ‘기초자치단체별 득표를 합산한 선거구 전체’에서 득표율 1위를 기록한 후보자와 2위를 한 후보자가 각 기초자치단체에서 획득한 득표율을 활용하려 할 경우, 선거구 전체에서 득표율 1위 혹은 2위를 차지한 후보자가 개별 기초자치단체에서는 3위 이하의 득표를 한 경우가 존재한다. 이 경우 변수를 구성하는 것이 불가능하기 때문에, 본 연구에서는 ‘각 기초자치단체별로 1위를 기록한 후보자와 2위를 한 후보자의 득표율’을 기반으로 하여 선거경쟁을 측정하였다. 따라서 선거경쟁도 변수가 반드시 선거구 전체에서 합산 득표율

42) 박찬영(2017)의 연구와 같이 이 변수를 two party margin이라고 표현하는 경우도 있다. 본 연구는 박윤희·장석준(2015)의 연구를 따라 이 변수를 ‘선거경쟁도’라고 표현할 것이다.

을 기반으로 결정된 최종 당선자 및 차점자의 득표율을 반영하는 것은 아니다.

선거경쟁은 이상일·최근호·엄태호(2014) 등의 방법을 따라 1위 후보의 득표율과 2위 후보의 득표율 차이로 측정할 수도 있다. 그러나 박찬영(2017)은 이 수치가 3위 이하를 한 후보들의 득표 정보를 반영하지 않기 때문에 선거의 전체적인 경쟁 정도를 정확히 보여주기 어렵다는 한계가 존재한다고 지적한다. 이 지적에 의하면 1위와 2위 후보자의 득표율 차이가 같더라도, 3위 이하 후보자들의 득표율에 따라 그 경쟁의 정도는 다르다고 판단할 수 있다. 즉 1위 후보자와 2위 후보자의 득표율 차이가 똑같이 10%p라고 하더라도, 1위 후보자와 2위 후보자가 각각 55%와 45%를 득표한 선거는 1, 2, 3위 후보자가 각각 45%, 35%, 20%를 득표한 선거와는 그 경쟁의 정도가 다르다고 해석할 필요가 있다. 이에 본 연구에서 활용한 선거경쟁도 변수는 3위 이하 후보자들의 득표율 정보까지 반영하기 위한 목적에서 측정 식에서 분모로 ‘1위 후보자와 2위 후보자의 득표율을 합한 값’, 다시 말해 ‘전체 득표율 100%에서 3위 이하 후보자들의 득표율을 제한 값’을 활용한다. 3등 이하 후보자들의 득표율이 커지면 분모의 값이 작아져 선거경쟁도의 값이 커지고, 결과적으로 선거경쟁의 정도가 덜 경쟁적이었다고 측정하는 것이다.

대통령의 출신 지역은 그것이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대해서 분석한 김애진(2018)의 분류와 본 연구에서의 출신지 분류 기준을 적용하여 분류하였다. 이와 관련하여 본 연구와 동일한 기준을 적용하여 출생지와 출신 학교를 기준으로 출신지를 분류하면 박근혜 대통령의 경우 계속해서 국회의원직을 역임하며 정치적 기반을 쌓은 대구 외에도 일반적으로 특별한 정치적 연고가 없다고 인식되는 서울 또한 출신 지역으로 분류해야하는 문제가 생긴다. 이는 박근혜 대통령이 출생지역은 대구이지만 출신 학교는 서울에 있기 때문이다. 반면 이명박 대통령은 서울이 출신 지역은 아니지만 서울시 종로구 국회의원과 서울시장을 역임한 적이 있어 정치적인 기반은 오히려 서울에 있다고도 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서 서울 지역은 연구 대상에 해당하지 않기 때문에 해당 문제



들을 따로 고려할 필요는 없었다. 따라서 이명박 대통령의 출신지역은 경북, 박근혜 대통령의 출신 지역은 대구로 분류하였다. 그 외에 문재인 대통령의 출생지역은 경남 거제시이고 출신 학교는 부산에 위치해 있어 경남과 부산을 출신 지역으로 분류하였다.

특별교부세의 배분은 본예산과는 달리 전년도에 일괄적으로 결정되는 것이 아니라 연중 수시로 배분된다. 즉  $t$ 년도의 자원배분에는 동일한 시기인  $t$ 년도의 정치적인 자원이 영향을 미친다고 볼 수 있다. 따라서 정치적 요인은  $t$ 년도의 자료를 반영하는 종속변수에 대응하여  $t$ 년도의 자료를 반영하였다.

한편 재보궐 선거로 인해 재임 중인 국회의원이거나 단체장이 교체되었을 경우에는 새로 당선된 사람의 정보를 반영하였고, 선거경쟁 역시 재보궐 선거 당시의 득표율을 반영하였다. 다만 재보궐 선거가 있었던 해당 연도에는 기초자치단체에 두 명의 국회의원 혹은 단체장이 재임하는 경우가 생기는데, 이 경우에는 두 명 중 재임 기간이 더 길었던 사람의 정보를 반영하였다. 마찬가지로 입당 혹은 탈당으로 인해 국회의원이거나 단체장의 당적에 변화가 있을 경우에도 해당 정보를 반영하였다. 이 경우에는 국회의원의 당내 주요 보직 재임 기간이 2개월 이상인 경우에 재임을 했다고 분류한 것과 동일한 기준을 적용하여, 해당 해에 여당 당적을 2개월 이상 보유했다면 특정 시기에 교부되는 특별교부세의 배분 과정에 전반적인 영향력을 행사할 수 있었다고 보고 여당 소속 단체장으로 재임한 것으로 분류하였다.

정치적 요인과 관련된 통제변수에 대해 마지막으로 논의할 쟁점은 다음과 같다. 지방선거가 있었던 해(2014년, 2018년)에는 선거결과에 따라 단체장의 교체로 인해 두 명의 단체장이 재임하거나 기존 단체장의 재선(2선에 성공했다는 뜻이 아닌 다시 한번 당선되었다는 뜻) 성공으로 인해 단체장의 선수가 증가하는 경우가 있다. 그런데 단체장의 새로운 임기는 그 해 7월 1일에 공식적으로 시작하게 되어, 정확히 1년의 절반 동안 재임하게 된다. 이 경우 단체장의 교체가 발생했다면 두 명의 단체장 중 어느 단체장의 정보를 반영해야하는지, 그리고 단체장이 재선에 성공

했다면 해당 단체장이 해당 연도에는 몇 선이었다고 보아야하는지에 대해 논의할 필요가 있다.

이에 대해 본 연구에서는 해당 해의 지방선거에서 단체장의 교체가 있었을 경우에는 새로 당선된 단체장의 정보를 반영하였고, 기존의 단체장이 재선에 성공했을 경우에는 선거를 통해 도달하게 된 선수(예 : 2선에 성공했다면 2선으로 분류, 3선에 성공했다면 3선으로 분류)를 반영하였다. 그 이유는 실제 단체장으로서 권한을 행사한 기간에 조금이라도 차이가 존재한다고 보았기 때문인데, 그 이유는 다음과 같다.

먼저 기존 단체장이 재선에 성공했을 경우를 생각해 보면, 재선에 성공했다는 것은 해당 단체장이 그 해에 있었던 선거에 출마를 했다는 것을 의미한다. 그런데 2002년 지방선거부터 현직 단체장이 재선에 도전하기 위해 선거에 출마할 시 단체장으로서의 권한이 일시 정지되는 직무 정지 상태에 놓이게 된다. 물론 이 제도의 실효성에 대해서는 의문을 제기하는 견해가 있지만(경북신문, 2022.04.26.)<sup>43)</sup>, 단체장 권한의 행사에는 매우 작은 수준으로라도 제약이 있을 것이다. 이는 다음 임기가 시작되어 7월 1일부터 1년의 절반 동안 단체장으로서의 권한을 온전하게 행사하는 경우와 비교해 단체장 권한을 행사하는 실제 기간이 더 짧다는 것을 의미한다. 따라서 선거를 통해 새로 도달하게 된 선수를 반영하는 것이 적절하다고 판단하였다.

다음으로 기존 단체장의 교체가 발생했을 경우를 생각해 보면, 새로운 단체장의 임기가 시작하기 전, 즉 기존 단체장의 임기 중에 인수위원회가 활동한다. 인수위원회 시기를 권력의 이행기로 보는 Kumar et al.(2000)의 입장에 의하면 이 시기는 새로운 당선자가 취임 이후를 준비하면서 단체장에 준한 권한을 행사한다. 따라서 1년 중 정확히 절반을 나눠서 재임한다고 하더라도, 인수위원회 기간을 거치는 새로운 당선자의 실질적 권한 행사 기간은 1년의 절반 이상이기 때문에 새로운 당선자의 정보를 반영하는 것이 적절하다고 판단하였다.

다음으로 경제적·행정적 요인을 반영한 통제변수 또한 선행연구를 참

---

43) 남보수. (2022.04.26.). “지방 소통령 허술한 직무정지.. 개선방법 없나”. 경북신문. <http://www.kbsm.net/news/view.php?idx=347418> (검색일 2023.03.11.)

고하여 활용하였다. 구체적으로는 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product) 자료 활용의 필요성을 언급한 허석재·권혁용(2009)<sup>44)</sup>의 의견을 따라 지역내총생산에 자연로그를 취한 값, 재정자립도(허원제·김영신, 2017; 김애진, 2018), 지역현안수요 중 많은 예산이 문화복지 시설에 투입되고 있다는 점에서 ‘인구 10만명당 문화기반시설 수’를 활용한 최정우·강국진·배수호(2016: 183)의 연구를 따라 ‘인구 10만명당 문화기반 시설 수’, 모든 연구에서 행정수요의 대리변수로 활용된 ‘인구’에 자연로그를 취한 값(김상현·배병돌, 2002 등), 인구밀도(박윤희·장석준, 2015)를 사용하였다.

정치적인 요인과는 달리 경제적·행정적 요인을 반영한 통제변수는 (t-1)년도의 통제변수가 t년도의 종속변수에 영향을 미치는 것으로 모형을 설정하였다. 경제적·행정적 요인은 특별교부세 배분시 고려되어야 할 행정수요와 관련되는데, 행정당국에서는 관측 대상 연도를 기준으로 하여 그들이 보유하고 있는 가장 최신의 자료인 전년도에 관련 자료를 고려할 것이기 때문이다.

한편 충남, 경남에 소속된 기초자치단체의 2020년 지역내총생산 자료가 아직까지 공개되지 않아 불가피하게 문창용·박소정(2021)의 연구와 동일한 방식으로 광역자치단체의 지역내총생산을 기반으로 기초자치단체의 지역내총생산을 추정해서 활용하였다. 구체적으로는 기초자치단체별 자료가 존재하는 연도 중 2020년과 가장 가까운 연도인 2019년을 기준으로 하여 ‘2019년에 특정 기초자치단체의 지역내총생산이 소속 광역자치단체의 전체 지역내총생산에서 차지하는 비중’을 ‘2020년도의 광역자치단체 전체 지역내총생산’에 곱한 값을 활용했다.<sup>45)</sup>

이상의 내용을 정리하여 본 연구에 활용된 변수를 표로 정리하면 아래의 <표 3-6>에 제시된 바와 같다.

44) 허석재·권혁용(2009)은 연구 당시에는 기초자치단체별 자료 구축의 미비함으로 인해 지역내총생산 자료를 활용하지 않았으나, 자료가 구축된다면 연구의 변수로 활용될 필요가 있다고 하였다.

45) 예를 들어 2019년 충남 청양의 지역내총생산이 3이고 충남 전체 지역내총생산이 10이었다면, 충남 청양의 2020년 지역내총생산은 ‘2019년 충남 전체 지역내총생산 곱하기 0.3’으로 추정했다.

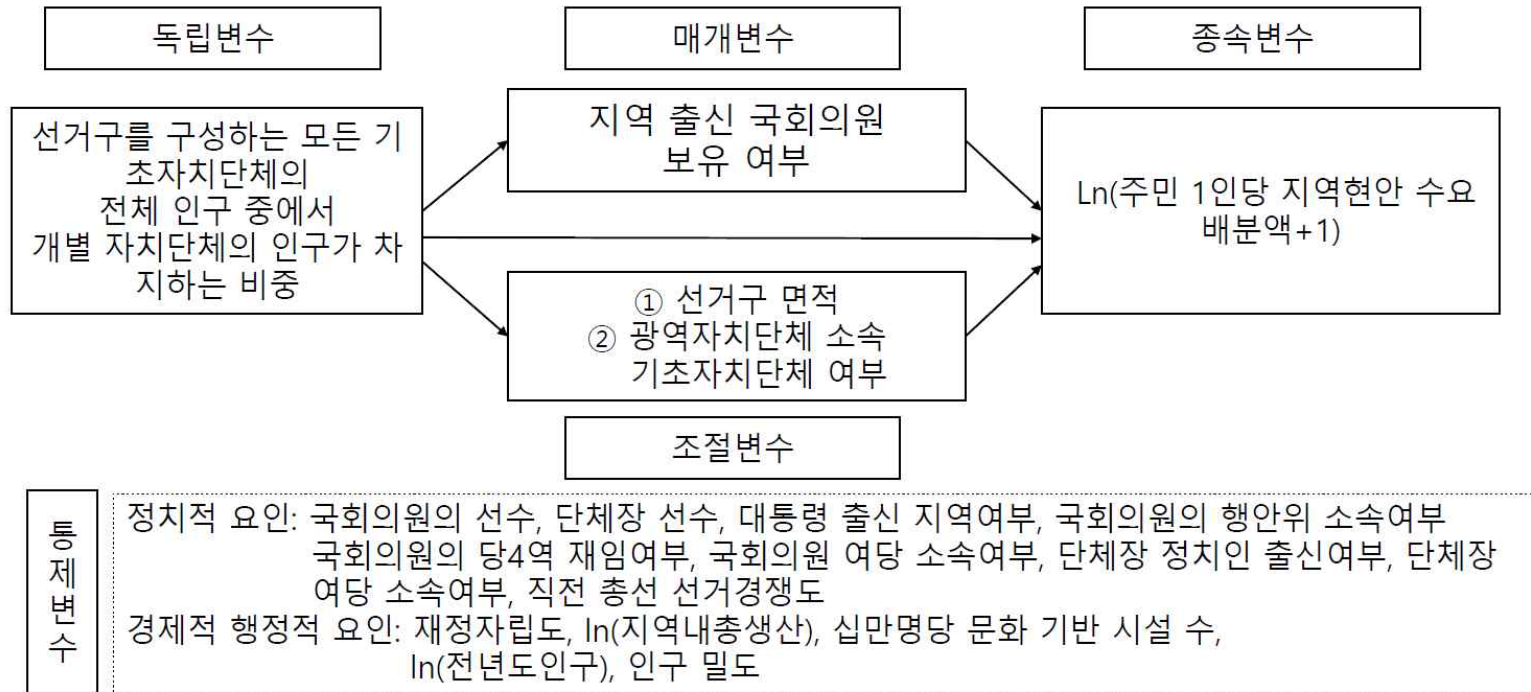
<표 3-6> 본 연구에 활용된 변수 정리

구분	변수명	변수 설명 (단위)	
종속변수	ln(주민 1인당 지역현안수요 배분액)	$\ln\left(\frac{\text{기초자치단체 지역현안수요 배분액}}{\text{기초자치단체 인구}} + 1\right)$ (원)	
독립변수	선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 기초자치단체의 인구가 차지하는 비중	$\frac{\text{해당 기초자치단체인구}}{\text{기초자치단체가 소속된 선거구 전체인구}}$	
매개변수	지역 출신 국회의원 보유 여부	미보유: 0, 보유: 1	
조절변수	광역시 소속 기초자치단체 여부	광역시 소속 기초자치단체가 아님 : 0 광역시(연구에서는 광주, 대구, 부산, 인천) 소속 기초자치단체 : 1	
	ln(선거구 면적)	$\ln(\text{선거구를 구성하는 기초자치단체들의 면적의 합계})(km^2)$	
통제변수	정치적요인	국회의원 (누적) 선수	
		단체장 (누적) 선수	
		대통령 출신 지역 여부	이명박 대통령(2011,2012년) : 경북 소속 기초자치단체  박근혜 대통령 (2013~2016년) : 대구 소속 기초자치단체  문재인 대통령 (2017~2021년) : 경남, 부산 소속 기초자치단체  해당없음 : 0 대통령 출신 지역 : 1
		국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	해당 없음: 0, 행정안전위원회 소속: 1
		국회의원의 당4역 재임여부	당대표, 원내대표, 정책위의장, 사무총장 해당 없음: 0, 해당 : 1
		국회의원 여당 소속 여부	해당 없음: 0, 여당: 1
		단체장 정치인 출신 여부	해당 없음: 0, 정치인 출신:1
		단체장 여당 소속 여부	해당 없음: 0, 여당: 1
		(국회의원) 선거 경쟁	$\frac{\text{직전 선거 1위 후보 득표율} - \text{2위 후보 득표율}}{\text{직전 선거 1위 후보 득표율} + \text{2위 후보 득표율}}$

구분	변수명	변수 설명 (단위)
경제적요인 행정적요인	재정자립도	지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원의 비율 (%)
	ln(지역내총생산)	지역내총생산에 자연로그를 취한 값 (백만원)
	인구 십만명당 문화기반 시설 수 (개)	
	ln(인구)	기초자치단체의 전년도 인구에 자연로그를 취한 값 (명)
	인구 밀도	기초자치단체의 인구 (명) / 면적( $m^2$ )

이상 살펴본 변수들에 대한 논의를 반영하여 연구의 <분석의 틀>을 정리하면 이어지는 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 분석의 틀



## 제5절 자료 수집 방법

본 연구는 각종 정보공시 사이트와 뉴스 검색 등을 병행하여 분석을 위한 데이터를 구축하였다.

종속변수인 ‘특별교부세 중 지역 현안 수요’의 경우 2015년 이후의 자료는 행정안전부 홈페이지에 공개되어있는 파일을 통해 확보하였고, 2011년부터 2014년까지의 자료는 행정안전부에 정보공개 청구를 통해 확보하여 활용하였다.

그 외에 중앙선거관리위원회 선거통계 시스템 및 대한민국 헌정회 홈페이지를 통해 국회의원과 단체장의 소속 정당과 선수, 그리고 기초자치단체별 득표율 1위 후보자와 차순위자의 득표율을 파악하였다. 임기 중 탈당과 입당으로 인해 소속 정당이 변화가 생긴 경우에는 뉴스 교차 검색을 통해 자료에 반영하였다. 다음으로 인구는 KOSIS 국가통계포털에서 제공하는 행정안전부의 「주민등록인구현황」 자료를 기반으로 구축하였다. 그리고 국가통계포털의 e-지방지표를 통해 인구 십만명당 문화기반 시설 수, 기초자치단체의 면적 및 지역내총생산 자료를, 중앙선거관리위원회의 입후보 등록 정보와 포털 사이트 인물 검색을 통해 단체장의 경력에 대한 자료를 구축하였다. 또한 국회의원의 당4역 재임 여부는 당 공식 홈페이지를 기본으로 참고하고, 당 홈페이지에 게시되지 않은 부분에 대해서는 언론 보도 교차 검색을 통해 자료를 보완하였다. 국회의원의 행정안전위원회 소속 여부는 행정안전위원회 홈페이지와 언론 보도를 참고하여 자료를 구축하였다.

국회의원의 출신지역과 관련된 자료는 그것이 한 곳에 모여져 있는 데이터베이스가 존재하지 않아 다양한 출처의 자료를 활용하였다. 기본적으로는 가장 정확한 정보가 담겨져 있다고 판단하여, 국회의원의 선거 공보물과 포스터에 기재된 자료를 활용하였다. 국회의원의 선거 공보물과 포스터에 허위 정보를 기재할 경우에는 공직선거법 제250조 제1항에 의거하여 허위사실공표죄의 문제가 생길 수 있으며, 이는 심지어 당선무효형의 판결로도 이어질 수 있다. 그런 점에서 허위 정보 기재에 대해서

국회의원에게 매우 엄격한 책임을 묻는다고 할 수 있기에 가장 신뢰할 수 있는 정보가 담겨있는 자료라고 판단하였다. 따라서 선거 공보물이나 포스터에 기재된 자료는 추가적인 교차검증 없이 분석을 위한 자료로 활용하였다. 다음으로 선거 공보물과 포스터에 관련된 정보가 기재되어 있지 않은 경우에는 국회 홈페이지, 포털사이트 네이버와 다음의 인물 검색, 국회의원 공식 홈페이지, 뉴스 검색 등을 교차검증하여 정보의 비어 있는 부분을 보완하였다.



## 제4장 분석 결과 및 논의

### 제1절 기술통계

본 절에서는 2011년부터 2021년까지 11개년의 자료를 바탕으로 기술통계량을 제시하였다. 본 연구는 관측기간 동안 1. 한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 한 분석 (관측치: 1,342개) 2. ‘구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구’에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 한 분석 (관측치: 1,045개)을 수행한다. 따라서 각각의 경우를 나누어서 이어지는 내용과 같이 기초통계량을 제시하였다.

#### 1. 종속변수

‘기초자치단체의 주민 1인당 현안 수요 배분액’에 Log0이 정의되지 않는 문제를 해결하고자 ‘1원’을 더한 값을 도출한 기초통계량은 아래의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> ‘기초자치단체의 주민 1인당 현안수요 배분액’+1 (단위: 원)

연도	한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체(B) (N=1,045)			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
2011	17,157	13,559	1	63,239	17,153	13,901	1	63,239
2012	18,821	18,536	1	114,603	19,669	18,836	1	114,603
2013	22,636	20,394	1	161,537	23,895	16,187	1	81,982
2014	19,673	17,215	1	97,429	19,938	15,672	1	73,015
2015	20,902	24,749	1	246,234	20,370	14,521	1	70,464
2016	29,079	27,628	1	239,977	29,430	20,461	1	92,189

연도	한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체(B) (N=1,045)			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
2017	24,706	20,865	1	140,352	25,171	17,925	1	85,818
2018	25,747	20,407	1	101,710	24,801	18,794	1	92,188
2019	31,605	26,381	3,724	176,771	31,226	23,728	4,502	105,927
2020	36,439	32,394	2,148	264,406	37,491	26,578	2,148	119,819
2021	33,853	29,315	1	203,001	34,874	26,393	3,727	138,960
합동	25,516	24,208	1	264,406	25,826	20,732	1	138,960

‘한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(이하 A)’와 ‘구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체’들의 연도별 증감 추세가 크게 다르지 않아 (A)에 대한 설명만 서술하도록 할 것이다.

<표 4-1>에서 살펴본 바와 같이 (A)를 대상으로 도출한 2011~2021년까지의 평균 ‘1인당 현안수요 배분액에 1원을 더한 값’은 25,516원이다. 연도별로 살펴보았을 때 2011년 평균 17,157원이었던 수치가 2019년부터는 평균 31,605원(2019년), 36,439원(2020년), 33,853원(2021년)으로 3만원 수준을 넘어선 것으로 나타난다. 이는 특별교부세 및 그에 따른 ‘특별교부세 중 지역현안수요’ 재원의 규모가 국세 세입에 연동되어 자동으로 정해지도록 되어있다는 점을 감안한다면 국세 세입 규모의 증가에 따른 현상으로 보인다.<sup>46)</sup>

세부적으로 살펴보면 2011년 평균 17,157원이었던 ‘1인당 현안수요 배분액에 1원을 더한 값’이 2012년에는 18,821원, 2013년에는 평균 22,636원까지 증가하였다가 2014년에는 평균 19,673원으로 하락하였는데, 이는 2013년까지는 특별교부세의 규모가 지방교부세의 4%로 정해져있던 규정이 2014년부터는 지방교부세의 3%로 변경됨에 따른 결과로 해석된다.

46) 지방교부세 규모는 내국세의 19.24%, 특별교부세는 지방교부세의 3%(2014년 이전에는 4%), 지역현안수요는 특별교부세의 40%로 정해져있다.

그 후 ‘1인당 현안수요 배분액에 1원을 더한 값’은 2015년 평균 20,902원, 2016년 29,079원으로 상승하였다가 2017년에 24,706원으로 하락한 후에 2018년부터 다시 상승하였다. 특별교부세 중 지역현안수요 배분액 규모는 국세 세입 규모에 연동되어있기 때문에 전국적으로 배분되는 지역현안수요 배분액은 2017년에도 증가했지만, 본 기초통계량은 복합선거구에 소속된 적이 있던 기초자치단체들만을 대상으로 한 값을 보여주기 때문에 그 값이 반드시 증가하지는 않을 수도 있다.

한편 최소값과 최대값의 차이가 해마다 매우 큰 것을 확인할 수 있다. 2019년과 2020년을 제외하고는 지역현안수요를 아예 배분받지 않았던 기초자치단체가 매해 있었던 것에 비해, 가장 많은 액수의 지역현안수요를 배분받았던 기초자치단체는 ‘1인당 현안수요 배분액에 1원을 더한 값’이 해마다 적게는 2011년의 63,239원에서 많게는 2020년의 264,406원을 나타냈다.

## 2. 독립변수

‘선거구 내에서 해당 기초자치단체가 차지하는 인구의 비중’에 대한 기초통계량은 아래의 <표 4-2>에 제시된 바와 같다.

<표 4-2> 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중<sup>47)</sup>

연도	한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체(B) (N=1,045)			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
2011	0.4491	0.2429	0.0408	1.0000	0.4572	0.2527	0.0980	1.0000
2012	0.4356	0.2487	0.0407	1.0000	0.4400	0.2602	0.1016	1.0000
2013	0.4357	0.2491	0.0404	1.0000	0.4401	0.2603	0.1013	1.0000
2014	0.4362	0.2494	0.0398	1.0000	0.4404	0.2606	0.1011	1.0000

47) 본 연구에서 활용된 인구 자료는 행정안전부의 「주민등록인구현황」 자료를 활용함.

연도	한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체(B) (N=1,045)			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
2015	0.4367	0.2496	0.0396	1.0000	0.4406	0.2610	0.0998	1.0000
2016	0.3781	0.2291	0.0393	1.0000	0.3648	0.2338	0.0760	1.0000
2017	0.3785	0.2297	0.0395	1.0000	0.3647	0.2337	0.0775	1.0000
2018	0.3790	0.2303	0.0394	1.0000	0.3647	0.2337	0.0777	1.0000
2019	0.3793	0.2310	0.0392	1.0000	0.3647	0.2342	0.0755	1.0000
2020	0.3762	0.2251	0.0379	1.0000	0.3615	0.2266	0.0835	1.0000
2021	0.3763	0.2257	0.0370	1.0000	0.3615	0.2274	0.0835	1.0000
합동	0.4055	0.2386	0.0370	1.0000	0.4000	0.2465	0.0755	1.0000

선거구는 총선때마다 재획정의 과정을 거치고 기초자치단체의 인구는 큰 폭으로 변하지는 않는다. 따라서 의미 있는 독립변수 수치의 변동은 총선이 있었던 해에만 발생할 수 있다. 즉 총선이 있었던 해에 독립변수의 값에 의미 있는 변동이 생기고 해당 값이 다음 총선이 있기 전까지는 비슷하게 유지되다가, 다음 총선이 있을 때 다시 변동이 발생하는 패턴을 보일 것이라고 예상할 수 있다.

즉 본 연구에서는 2008년에 있었던 총선의 선거구 구성이 유지된 2011년 당시의 ‘선거구 내에서 기초자치단체가 차지하는 인구 비중’이 2012년 총선을 계기로 변했다가 2012년에 있었던 총선 당시의 선거구 구성이 유지된 2012~2015년에는 비슷한 수치를 보이고, 다시 2016년 총선을 계기로 변했다가 2016년에 있었던 총선 당시의 선거구 구성이 유지된 2016~2019년에는 비슷한 수치를 보이고, 다시 2020년 총선을 계기로 변했다가 2020년에 있었던 총선 당시의 선거구 구성이 유지된 2020~2021년에는 비슷한 수치를 보일 것이다. 또한 2016년 총선부터 헌법재판소의 결정에 따라 기존에 3:1까지 허용되던 선거구 간 인구편차가 2:1 이하가 되도록 변경되어, 다른 선거에 비해 선거구 재조정의 폭이 컸다는 점을 고려한다면 총선이 있던 해 중에서도 2016년에 생긴 변동폭이 가장 클 것이라

고 예상할 수 있다.

이는 실제 수치로도 확인된다. 먼저 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(이하 A)를 대상으로 한 값을 확인하면, 2015년 0.4367였던 ‘선거구 내에서 기초자치단체가 차지하는 인구 비중’은 2016년 0.3781으로 변한다. 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체들(이하 B)을 대상으로 한 값을 확인하면, 2015년 0.4406의 수치가 2016년 0.3648로 변한다. 이처럼 (A),(B) 두 가지 경우 모두 2016년에 연구기간을 통틀어 가장 큰 변화율을 보였음을 확인할 수 있다.

2016년 외에 총선이 있었던 해와 그 전 해, 즉 2011년과 2012년, 2019년과 2020년 사이에 나타난 수치의 변화폭은 (A)에 속한 기초자치단체들의 경우 각각 0.0135과 0.0031, (B)에 속한 기초자치단체들의 경우 각각 0.0172과 0.0032이었다. 총선이 없었던 해에 비해서는 상대적으로 큰 변화폭을 보였으나, 2016년 총선 당시의 변화와 비교했을 때 그 정도가 작다는 사실을 확인할 수 있다.

마지막으로 각 연도의 최소값과 최대값은 큰 변화를 보이지 않고 일정한 것을 확인할 수 있다. 이는 최대값의 경우 연구기간인 2011~2021년의 기간 동안 복합선거구에 포함된 적이 있었지만 관측 해 당시에는 자치단체 단독으로 선거구를 구성했던 경우에는 그 값이 1로 측정되었기 때문이다. 그리고 최소값의 경우, (A)를 대상으로 살펴볼 경우에는 선거구 구성의 변화 없이 계속해서 포항 남구와 함께 복합선거구를 이루었던 울릉군이 ‘선거구 내에서 기초자치단체가 차지하는 인구 비중’이 항상 가장 낮은 수치를 보였기 때문에 그 값이 일정하였다. (B)를 대상으로 최소값을 살펴볼 경우에는 그 값이 울릉군이 포함되어 있는 (A)의 경우와 비교해서는 상대적으로 컸다.

### 3. 매개변수

본 연구의 매개변수인 ‘지역 출신 국회의원의 보유 여부’를 도출한 기초통계량은 아래의 <표 4-3>에 제시된 바와 같다.

<표 4-3> 지역 출신 국회의원 보유 여부 (단위: %)

연도	한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(A) (N=1,342)		변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체(B) (N=1,045)	
	비해당	해당	비해당	해당
2011	58.2	41.8	55.79	44.21
2012	59.02	40.98	58.95	41.05
2013	59.84	40.16	60	40
2014	59.84	40.16	60	40
2015	60.66	39.34	61.05	38.95
2016	68.03	31.97	70.53	29.47
2017	68.03	31.97	70.53	29.47
2018	68.03	31.97	70.53	29.47
2019	68.03	31.97	70.53	29.47
2020	63.93	36.07	64.21	35.79
2021	63.93	36.07	64.21	35.79
합동	63.41	36.59	64.21	35.79

지역 출신 국회의원 보유 여부와 관련해서, 선거구 간 인구편차 허용 범위를 2:1로 규정하는 선거구 제도의 변화 결과 2016년을 기준으로 지역 출신 국회의원을 보유하지 못한 기초자치단체의 비율이 다른 연도의 변화와 비교해 상대적으로 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 선거구 내에서 지역출신 국회의원을 보유하고 있는 기초자치단체는 보통 하나인데, 2016년을 기준으로 좀 더 엄격해진 인구 기준을 맞추기 위해 복합선거구를 구성하는 기초자치단체의 수가 증가함에 따라 지역 출신 국회의원을 보유하지 못한 기초자치단체의 수도 더불어 증가한 결과로 해석된다.

앞서 언급했듯이 복합선거구에서 초등학교는 A지역에서 졸업하고 고등학교는 인접한 B지역에서 졸업하는 경우와 같이 출신 지역이 반드시 한 군데인 것은 아니다. 그러나 보통은 출신 지역이 한 기초자치단체에만 해당하는 경우가 대부분이므로, 복합선거구를 구성하는 기초자치단체의 수가 증가함에 따라 자연스럽게 지역 출신 국회의원을 보유하지 못한 기초자치단체의 수가 증가했다고 볼 수 있다.

#### 4. 조절변수

본 연구의 첫 번째 조절변수인 ‘선거구 면적’을 도출한 기초통계량은 아래의 <표 4-4>에 제시된 바와 같다.

<표 4-4> 선거구 면적 (단위:  $km^2$ )

연도	한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체 (A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체 (B) (N=1,045)			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
2011	1553.7	1032.1	12.6	4114.1	1697.4	1088.3	12.6	4114.1
2012	1605.5	1038.6	12.6	4113.9	1763.9	1086.9	12.6	4113.9
2013	1605.7	1038.8	12.6	4114.4	1763.6	1087.2	12.6	4114.4
2014	1607.5	1041.8	12.6	4114.5	1766.0	1090.5	12.6	4114.5
2015	1607.6	1041.7	12.6	4114.6	1766.0	1090.5	12.6	4114.6
2016	1971.0	1436.1	17.0	5925.3	2232.7	1499.6	17.0	5925.3
2017	1971.7	1435.8	17.0	5925.6	2233.2	1499.3	17.0	5925.6
2018	1972.1	1435.8	17.0	5925.7	2233.3	1499.3	17.0	5925.7
2019	1972.4	1435.8	17.0	5925.6	2233.6	1499.3	17.0	5925.6
2020	1902.7	1194.4	17.0	5409.6	2143.9	1215.2	17.0	5409.6
2021	1902.9	1194.4	17.0	5409.7	2143.9	1215.3	17.0	5409.7
합동	1788.4	1232.8	12.6	5925.7	1997.9	1288.9	12.6	5925.7

선거구 면적은 선거구를 구성하는 각 기초자치단체의 면적의 합을 의미하는바, 선거구를 구성하는 기초자치단체의 수가 늘어날수록 그 면적이 커질 수밖에 없다. 2016년 총선부터 좀 더 엄격해진 인구 기준을 맞추기 위해 복합선거구를 구성하는 기초자치단체의 수가 증가함에 따라, 2016년을 기준으로 선거구의 면적이 커진 것을 확인할 수 있다.

다음으로 본 연구의 두 번째 조절변수인 ‘각 기초자치단체의 광역시 소속 여부’에는 변화가 없으므로 (예를 들어 인천 중구는 계속해서 인천 광역시 소속이므로 시간의 흐름에 상관없이 계속해서 광역시에 소속되어 있다.) 연도와 상관없이 ‘한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 총 1,342개의 기초자치단체’ 중에서 143개의 기초자치단체가 광역시에 소속되어 있고, ‘변화가 있었던 복합선거구에 소속된 적이 있었던 총 1,045개의 기초자치단체’ 중에서 110개의 기초자치단체가 광역시에 소속되어 있다.

## 5. 통제변수

통제변수에 대한 기초통계는 아래의 <표 4-5>와 같다.

특이사항으로는 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(이하 A)를 대상으로 하여 도출한 선거경쟁도의 최소값은 0.0013715이었고, 최대값은 1이었다는 점이 있다. 이는 2016년 총선에서 경남 통영시, 고성군 선거구에서 무투표 당선인 있었기 때문이다. 이 경우 박찬영(2017)의 연구를 따라 무투표 당선인 경우에는 당선자가 100%를 득표했다고 분류하였기 때문에 선거경쟁도의 최대값이 1로 분류되었다.



<표 4-5> 통제변수 (정치적 요인: 2011~2021년 합동, 경제적 행정적 요인 : 2010~2020년 합동)

변수명 (단위)		한 번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체(A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구 소속 기초자치단체(B) (N=1,045)							
		평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값				
정치적 요인	국회의원 선수 (선)	2.03	1.15	1.00	6.00	2.05	1.10	1.00	6.00				
	선거경쟁도	0.31	0.24	0.00	1.00	0.31	0.24	0.00	0.91				
	단체장 선수 (선)	1.70	0.79	1.00	4.00	1.69	0.78	1.00	4.00				
	대통령 출신 지역 여부	비해당 (오른쪽 칸이 비해당 의 비율)	89.49%	해당 (오른쪽 칸이 해당의 비율)	10.51%	비해당 (오른쪽 칸이 비해당의 비율)	89.47%	해당 (오른쪽 칸이 해당의 비율)	10.53%				
	국회의원의 행정안전위 소속 여부		93.14%		6.86%		91.67%		8.33%				
	국회의원의 당4역 재임여부		97.17%		2.83%		97.61%		2.39%				
	국회의원 여당 소속 여부		51.64%		48.36%		53.01%		46.99%				
	단체장 정치인 출신 여부		47.47%		52.53%		47.27%		52.73%				
	단체장 여당 소속 여부		47.92%		52.08%		50.14%		49.86%				
경제적 행정적 요인	재정자립도 (%)		18.94		9.18		6.70		70.70	18.01	8.31	6.70	56.80
지역내총생산 (백만원)	2,509,105		2,714,017		211,695		24,800,000		2,295,008	2,487,000	316,173	24,800,000	
십만명당 문화기반시설수(개)	13.92		9.11		1.40		74.90		14.36	9.32	1.40	74.90	
인구 (명)	73,085	48,014	9,077	282,189	70,279	48,992	16,692	282,189					
인구밀도 (명/m <sup>2</sup> )	0.001	0.002	0.000	0.018	0.001	0.002	0.000	0.018					

한편 경남 통영시, 고성군 선거구는 그 구성에 변화가 없었던 복합선거구에 해당한다. 따라서 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체들(이하 B)을 대상으로 한 선거경쟁도의 최대값이 0.91로 변함을 확인할 수 있다.

경제적·행정적 요인을 나타내는 통제변수의 경우, t년도의 종속변수에 대응하여 (t-1)년도의 통제변수가 영향을 미친다고 보았기 때문에 기초통계량은 본 연구의 종속변수인 2011~2021년의 자료에 대응하여 2010~2020년의 값을 합동으로 도출하였다.

경제적·행정적 요인과 관련된 통제변수는 모든 변수에서 최소값과 최대값의 차이가 매우 크다는 사실을 확인할 수 있다. 예를 들어 (A)에 속한 기초자치단체들의 재정자립도의 최소값과 최대값은 각각 6.7%와 70.7%로 그 차이가 몹시 큰 것을 확인할 수 있다. 그 외에도 지역내총생산, 십만명당 문화기반시설 수, 인구, 인구밀도의 최소값과 최대값의 차이가 몹시 큰 것을 확인할 수 있다.

이는 복합선거구에는 우리나라에서 가장 도시화가 덜 된 지역들과 상대적으로 도시화가 많이 진행된 광역시에 소속된 기초자치단체들이 같이 포함되어있기 때문으로 해석된다.

## 제2절 분석 결과48)

제2절에서는 본 연구의 모형에 대한 분석 결과를 첨부하고 그에 대한 해석을 덧붙일 것이다. 먼저 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 기초자치단체 더미를 제외한 POOLE D OLS 추정을 시행한 후, 동일한 표본을 대상으로 한 고정효과모형을 추정할 것이다. 그 후 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 고정효과모형을 추정할 것이다. 이처럼 분석 방법과 대상을 달리하여 차례로 분석함으로써, 분석 결과의 강건성(robustness)를 확인할 것이다.

48) 본 연구에서 수행한 분석에 대해서는 다음과 같은 지적이 있을 수 있다.

먼저 ‘여러개의 기초자치단체들로 이루어진 복합선거구’에 소속된 기초자치단체들의 독립변수(=선거구 내 인구 비중) 값은 작을 수밖에 없다. 또한 이 지역들은 인구 규모가 작고 대체로 농어촌에 위치해있어 경제적인 측면에서 상대적으로 낙후되어있다. 이와 같은 선거구, 그리고 이 선거구를 구성하는 기초자치단체들에는 특별교부세(중 지역현안수요)가 적게 배분되었을 수도 있다. 실제로 그렇다면, 이어서 살펴볼 연구의 분석 결과(선거구 내 인구 비중이 지역현안수요에 양(+))의 영향을 미침)는 선거구 내 예산 배분 불균형이 아니라 선거구 간 차이에 의해서 발생했을 가능성이 있다.

이를 확인해보기 위해 먼저 본 연구의 통제변수이기도 한 재정자립도와 지역내총생산(GRDP)이 ‘주민 1인당 지역현안수요’에 미치는 영향을 고정효과모형을 통해 추정하고, 변수간 상관관계를 확인했다.(구체적인 고정효과모형 추정 결과는 이어지는 표 5-6, 5-7에 제시되어있다.) 재정자립도는 지방자치단체가 경제적으로 낙후되어있을수록 그 수치가 낮고, 지역내총생산은 특정 지역의 경제 개발 정도를 직접적으로 측정하는 지표에 해당한다. 따라서 해당 분석을 통해 경제적인 측면에서 상대적으로 낙후된 선거구에 실제로 특별교부세(중 지역현안수요)가 적게 배분되었는지를 확인할 수 있다. 분석 결과 ‘재정자립도’와 ‘지역내총생산’은 ‘주민 1인당 지역현안수요’에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

또한 재정자립도와 ‘주민 1인당 지역현안수요’, 그리고 지역내총생산과 ‘주민 1인당 지역현안수요’는 모두 음(-)의 상관관계를 나타냈다. 구체적으로 재정자립도와 ‘주민 1인당 지역현안수요’의 상관계수는 -0.3125, 지역내총생산과 ‘주민 1인당 지역현안수요’의 상관계수는 -0.3325이었다.(두 상관계수 모두 한번이라도 복합선거구에서 포함되었던 1,342개 기초자치단체를 대상으로 도출된 계수) 이는 낙후된 지역에 더 적은 특별교부세가 배분되는 것은 아니라는 것을 보여준다.

다음으로 ‘선거구를 이루는 기초자치단체의 수’가 ‘주민 1인당 지역현안수요’에 미치는 영향을 분석하였다. 만약 ‘선거구를 이루는 기초자치단체의 수’가 ‘주민 1인당 지역현안수요’에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타난다면, 본 연구의 분석 결과는 선거구 간 차이에 의한 것일 가능성이 있다. 그러나 분석 결과, ‘선거구를 이루는 기초자치단체의 수’는 ‘주민 1인당 지역현안수요’에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. (구체적인 분석 결과는 부록의 <부표 5>에 제시되어있다.)

이상 살펴본 분석 결과는 본 연구의 분석 결과가 선거구 간 차이에 의한 것일 수도 있다는 우려를 어느 정도 해결한다고 생각된다.

1. ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향

가. 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 한 POOLED OLS 추정

먼저 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 하여 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향을 분석하기 위해 기초자치단체 더미를 제외한 POOLED OLS 추정을 시행한 결과는 아래의 <표 4-6>에 제시되어있다.

<표 4-6> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 Ln‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (POOLED OLS 추정)

변수명	
선거구 내 인구 비중	1.0505** (0.5101)
국회의원 선수	0.0473 (0.0500)
단체장 선수	-0.0664 (0.0717)
대통령 출신 지역 여부	0.1502 (0.1868)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.4115* (0.2215)
국회의원의 당4역 재임여부	-0.0349 (0.3388)
국회의원 여당 소속 여부	0.1711 (0.1430)
단체장 정치인 출신 여부	-0.1832 (0.1146)
단체장 여당 소속 여부	0.1643 (0.1299)

변수명	
선거경쟁도	0.5340** (0.2380)
재정자립도	-0.0515*** (0.0087)
ln(지역내총생산)	0.1216 (0.1683)
십만명당 문화기반시설수	0.0197** (0.0080)
ln(전년도인구)	-0.7815*** (0.2849)
인구밀도	1.1130 (23.7483)
상수	15.4547*** (2.4086)
관측치	1,342

주1: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

주2: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음

분석결과, ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’은 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 구체적으로는 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 1%포인트 증가하면 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 1.0505% 증가하는 것은 나타났다.

통제변수 중에서는 국회의원이 행정안전위원회에 소속되어 있을 경우, 십만명당 문화기반시설수가 많을수록 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 선거경쟁도의 값의 클수록 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 증가하는 것으로 나타나, 선거경쟁의 정도가 ‘덜’ 치열할수록 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 증가하는 것으로 나타났다. 또한 재정자립도가 높을수록, 전년도 인구가 많을수록 주민 1인당 지역현안수요 배분이 감소하는 것으로 나타났다.

#### 나. 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초 자치단체를 대상으로 한 고정효과모형 추정

앞선 POOLED OLS 추정을 통해, ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영향의 통계적 유의성을 확인할 수 있었다.

그런데 패널자료를 통합해서 활용하여 POOLED OLS 추정을 실시하면, 앞선 장에서 언급한 바와 같이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 지방자치단체의 관측 불가능한 시간불변의 이질성을 통제하지 못하게 되고, 이로 인해 추정량에 편의가 발생할 수도 있다. 이는 인구 규모가 특별교부세 배분에 미치는 영향이 유의하게 나타난다고 하더라도 이것은 실제로는 인구 규모가 큰 기초자치단체의 관측불가능한 시간불변의 요인으로 인한 결과일 수 있음을 의미한다. 예를 들어 인구규모가 큰 기초자치단체를 인근 배후지역들의 거점으로 개발하려는 목적에서 발생한 결과일 수도 있는 것이다. 따라서 동일한 기초자치단체들을 대상으로 하여, 고정효과모형 추정을 통해 연구 대상인 기초자치단체의 시간불변의 이질성을 통제한 상태에서 분석을 수행해도 통계적 유의성이 확인되는지를 확인할 필요가 있다. 분석 결과는 아래의 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 Ln‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정)

변수명	
선거구 내 인구 비중	1.4220* (0.8026)
국회의원 선수	0.0500 (0.0545)
단체장 선수	-0.1175 (0.0974)
대통령 출신 지역 여부	-0.0750 (0.1721)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.5848**

변수명	
	(0.2323)
국회의원의 당4역 재임여부	0.0606 (0.4272)
국회의원 여당 소속 여부	-0.0114 (0.2261)
단체장 정치인 출신 여부	0.0744 (0.1986)
단체장 여당 소속 여부	0.4232** (0.1768)
선거경쟁도	-0.1992 (0.3506)
재정자립도	0.0372 (0.0293)
ln(지역내총생산)	0.3853 (0.9178)
십만명당 문화기반시설수	0.0556* (0.0323)
ln(전년도인구)	-2.0515 (1.8990)
인구밀도	-14.2044 (371.6355)
상수	23.6345 (24.0674)
관측치	1,342
F	5.572

주1: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

주2: 괄호 내 숫자는 기초자치단체별 군집표준오차(clustered standard errors)

주3: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음

분석결과, 고정효과모형으로 추정하더라도 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’은 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 구체적으로는 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 1%포인트 증가하면 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 1.422% 증가하는 것은 나타났다.

이와 같은 분석 결과는 앞서 살펴본 POOLED OLS 추정에서 나타난 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단

체의 인구가 차지하는 비중'의 통계적 영향이 인구 규모가 큰 기초자치단체의 관측불가능한 시간불변 요인의 영향을 받아 나타난 것은 아니었음을 추론할 수 있게 한다.

다음으로 독립변수의 통계적 유의성에 대한 해석을 덧붙이면 다음과 같다. 분석 결과는 인구가 예산 배분에 영향을 미치는 정치적인 판단의 근거로 작용한 결과, 인구 규모가 작은 기초자치단체가 예산 배분에 있어서 불이익을 받고 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다. 또한 복합선거구에 소속되었을 경우 선거구 내에서 특정 기초자치단체가 차지하는 인구의 비중은 기초자치단체 단독으로 선거구를 이루었을 때의 값인 1보다 작을 수밖에 없다는 점을 생각해본다면, 복합선거구에 포함되었다는 사실 자체가 단독선거구를 구성했을 때와 비교해 기초자치단체의 입장에서는 예산 배분상 손해로 이어지고 있음을 의미한다. 즉 복합선거구에 소속되었다는 사실 자체가 기본적으로 불리한 상황을 만들어내고 그 안에서도 인구 수에 따른 정치적 논리가 작동한 결과 상대적으로 더 소외된 지역이 생기게 되는 것이다. 이는 지역대표성과 인구대표성의 논쟁 중, 동일 선거구 내에서의 지역대표성에도 관심을 가져야한다는 것을 의미한다.

흥미로운 것은 고정효과모형을 활용하여 추정했을 경우, 이전의 선행연구에서 특별교부세 배분에 통계적으로 유의한 영향을 미친다는 것이 밝혀져 본 연구에서 통제변수로 활용된 대다수 변수들의 통계적 유의성이 확인되지 않았다는 사실이다. 구체적으로 살펴보면, 십만명당 문화기반시설수, 국회의원의 행정안전위원회 소속 여부, 단체장의 여당 소속 여부 3개의 통제변수만이 '주민 1인당 지역현안수요 배분액'에 양(+)의 방향으로 유의한 영향을 미쳤다.

이는 국회의원의 정치적 자원 중 '국회의원의 행정안전위원회 소속 여부' 외에는 그 영향을 발견하기 어렵게 만들 정도로 선거구 내 인구 비중의 영향이 매우 강하게 작용하여 지역현안수요가 배분된 결과라고 해석할 수 있을 것이다. 이는 선거구 간 자원배분에 영향을 미치는 요인과



선거구 내 자원배분에 영향을 미치는 요인이 다를 수 있음을 의미한다. 지역구 국회의원을 중앙정부로부터 특별교부세를 배분받는 ‘수령자’라고 본다면, 국회의원의 선수나 주요 당직 역임 여부와 같은 정치적 자원이 중앙정부를 대상으로 한 협상력을 높여주어 더 많은 특별교부세를 배분받는데 영향을 미칠 수 있다. 그러나 그것이 선거구 내에서의 특별교부세 배분이라면, 국회의원은 중앙정부로부터 특별교부세를 배분받는 수령자인 동시에 간접적으로는 ‘분배자’로서의 역할을 수행한다고 볼 수도 있다. 이 관점에서 볼 때, 선거구 내부 예산 분배는 국회의원 본인의 정치적 자원과 상관없이 이루어질 수 있다. 즉 개인이 보유하고 있는 정치적 자원 및 영향력과 상관없이, 모든 국회의원은 ‘재선 확률의 극대화’라는 동일한 정치적 목표를 가지고 있다. 재선을 목표로 하는 의원이라면 ‘기초자치단체가 선거구 내에서 차지하는 인구의 비중’을 정치적인 판단의 근거로 하여 내부적으로 예산을 분배한다고 볼 수 있는 것이다.

다만 단체장의 여당 소속 여부가 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미친 양(+)의 영향은 그 통계적 유의성이 확인되었다. 이는 단체장이 여당 소속일 경우 국회의원과는 상관없이 중앙정부를 상대로 한 독자적 협상력을 발휘한 것에 따른 결과로 해석할 수 있다. 이를 통해 국회의원과 함께 지방 정치의 또 다른 축인 단체장은 국회의원의 역할과는 독립적으로 예산 수령자로서의 역할을 수행하고 있음을 추론할 수 있게 한다.

한편 본 분석의 대상에는 ‘그 구성에 변화가 없이 계속해서 같은 기초자치단체로 구성되었던 복합선거구’에 소속된 기초자치단체들, 즉 연구기간 동안 시간의 흐름에 따라 독립변수인 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’의 변화가 충분히 크지 않았던 기초자치단체들<sup>49)</sup>이 포함되어있음에 유의할 필요가 있다. 물론 그 구성에 변화가 없이 같은 기초자치단체들이 계속해서 복합선거구를 유지하고 있더라도 ‘개별 기초자치단체의 인구 변화’에 따른 ‘복합선거구 내 기초자치단체의 인구 비중의 변화’는 미세하게 존재할 수 있다. 따라서 이러한 변화를 통해 종속

49) 예를 들어 <충북 제천시, 단양군> 선거구는 18대 총선부터 21대 총선까지 계속해서 변화없이 유지되었다.

변수의 변화를 설명하는 것이 통계적으로 불가능한 것은 아니다. 그러나 앞서 2장 5절에서 언급했듯이, 고정효과모형은 개체 내 변이의 효과를 추정하기 때문에, 개체 내 변이가 작은 경우에는 분석 결과가 도출되더라도 결과의 신뢰성과 효율성에 문제가 생길 수 있다(Beck, 2001; 박민정·권순만, 2014: 54에서 재인용). 따라서 독립변수의 변화가 크지 않은 기초자치단체들이 분석의 대상으로 포함되었다는 점을 감안하여, 그 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 하여 고정효과모형을 추정하고, 분석 결과가 일관되게 나타나는지를 확인할 필요가 있다.

#### 다. ‘구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구’에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 한 고정효과모형 추정

구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 한 고정효과모형 추정 결과는 아래의 <표 4-8>와 같다.

<표 4-8> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 Ln‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정)

변수명	
선거구 내 인구 비중	1.5901** (0.7855)
국회의원 선수	0.0319 (0.0698)
단체장 선수	-0.0533 (0.1156)
대통령 출신 지역 여부	-0.1638 (0.2066)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.5406** (0.2444)
국회의원의 당4역 재임여부	-0.0859

변수명	
	(0.5880)
국회의원 여당 소속 여부	-0.2926 (0.1830)
단체장 정치인 출신 여부	0.0529 (0.2091)
단체장 여당 소속 여부	0.4879** (0.1870)
선거경쟁도	-0.1801 (0.3837)
재정자립도	0.0241 (0.0298)
ln(지역내총생산)	0.7097 (1.1236)
십만명당 문화기반시설수	0.0664** (0.0329)
ln(전년도인구)	-2.3379 (2.1730)
인구밀도	125.6821 (392.6877)
상수	21.9917 (29.8029)
관측치	1,045
F	4.990

주1: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

주2: 괄호 내 숫자는 기초자치단체별 군집표준오차(clustered standard errors)

주3: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음

분석 결과, ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’은 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다.

구체적으로는 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 1%포인트 증가하면 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 1.5901% 증가하는 것으로 나타났다.

이와 같은 분석 결과는 분석 대상을 달리하여 동일한 분석을 수행하더라도, 본 연구의 관심사인 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체

인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'이 지역현안수요에 양(+)의 영향을 미친다는 분석 결과가 달라지지 않았음을 보여준다.

또한 앞선 분석과 동일하게 십만명당 문화기반시설수, 국회의원의 행정안전위원회 소속 여부, 단체장의 여당 소속 여부 3개의 통제변수만이 '주민 1인당 지역현안수요 배분액'에 양(+)의 방향으로 유의한 영향을 미쳤고, 그 외에는 통제변수로 활용된 변수들의 통계적 유의성이 확인되지 않았다. 독립변수 및 통제변수에 대한 해석은 앞선 분석과 동일하므로 반복하지 않는다.

마지막으로 본 연구의 종속변수인 (Ln)'주민 1인당 지역현안수요 배분액+1'을 대신하여 (Ln)'주민 1인당 재난안전수요 배분액+1'을 종속변수로 활용한 분석을 실시하였다.(참고: '재난안전수요'는 2013년까지는 '재해대책수요'라는 이름으로 배분됨) 특별교부세 총액의 50%를 차지하는 재난안전수요는 배분 원인과 기준이 '재난'으로 명확하여 배분에 정치적인 요인이 작용할 여지가 적다고 알려져있다(허석재·권혁용, 2009; 유보람·조정래, 2014: 251). 따라서 종속변수로 (Ln)'해당 자치단체의 주민 1인당 재난안전수요 배분액'을 사용했을 경우, 분석 결과가 어떻게 달라지는지 확인할 필요가 있다. 분석 결과 '선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'이 '해당 자치단체의 주민 1인당 재난안전수요 배분액'에 미치는 영향은 유의하지 않은 것으로 나타났다. 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체를 대상으로 분석했을 경우, '선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'의 회귀계수는 0.9931로 양(+)의 부호를 보였으나, 표준오차가 0.7455으로 크게 나타나 통계적인 유의성을 가진 수치는 아니었다. 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 분석했을 경우에도 비슷한 결과가 도출되었다. '선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'의 회귀계수는 0.8527로 양(+)의 부호를 보였으나, 표준오차가 0.6963으로 크게 나타나 통계적인 유의성을 가진 수치는

아니었다. 이는 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 재난안전수요에 영향을 미친다는 통계적 근거를 확인할 수 없었다는 것으로, 정치적 판단의 결과 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 지역현안수요에 통계적으로 유의한 영향을 미친다는 결과와 상반된다. 재난안전수요의 기초통계와 구체적인 분석 결과표는 부록의 <부표 1>에서 확인할 수 있다.

이상 분석 대상과 방법을 달리하여 분석한 결과를 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 분석의 대상과 방법을 달리하더라도 독립변수인 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 안정적으로 양(+)의 방향으로 유의한 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 복합선거구 내 인구규모의 영향을 받아 자원분배상 차별이 존재한다는 사실을 보여준다. 그리고 이는 같은 선거구 내에서 발생한 현상인만큼, 같은 선거구에 소속된 기초자치단체라고 하더라도 국회의원에 의해 동일한 수준으로 대표되지 않을 수 있음을 보여준다. 따라서 지역대표성을 논할 때 선거구 내에서의 지역대표성에 대해서도 논의할 필요성이 있음을 보여준다.

둘째, 전반적으로 통제변수의 영향력은 이전의 선행연구와 비교해 제한적인 것으로 나타났다. 이는 중앙정부를 상대로 특별교부세를 분배받을 때와 선거구 내에서 분배가 이루어질 때는 그 메커니즘이 다른 양상으로 작동함을 보여준다. 다만 고정효과모형을 활용했을 경우에는 분석대상을 달리하더라도 단체장의 여당 소속 여부가 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향은 양(+)의 방향으로 유의하게 나타났다. 이는 국회의원과 독립된 단체장의 독자적인 영역을 확인시켜주는 결과로 해석이 가능하다.

## 2. ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’의 매개효과 검증

다음으로 ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’가 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향을 매개하는지를 고정효과모형으로 추정하였다. 분석 결과는 <표 4-9>와 같다. ‘한번이라도 복합선거구에 포함되었던 모든 기초자치단체’와 ‘변화가 있었던 복합선거구에 포함된 기초자치단체’로 분석 대상을 달리하더라도 주요 변수의 회귀계수의 부호 및 크기와 통계적 유의성에 큰 차이가 발견되지 않아 분석 결과에 대한 해석은 통합해서 할 것이다.

<표 4-9> ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’의 매개효과 검증 (고정효과모형 추정)

변수명	전체 복합선거구(A)		변화가 있었던 복합선거구(B)	
	X->M	M->Y	X->M	M->Y
선거구 내 인구 비중	0.5769*** (0.1831)		0.5356*** (0.1817)	
지역 출신 국회의원 보유 여부		-0.0377 (0.2158)		0.0358 (0.2610)
국회의원 선수	-0.0016 (0.0167)	0.0388 (0.0546)	-0.0014 (0.0218)	0.0244 (0.0699)
단체장 선수	0.0056 (0.0175)	-0.1142 (0.0976)	-0.0021 (0.0221)	-0.0482 (0.1160)
대통령 출신 지역 여부	0.0313 (0.0486)	-0.0812 (0.1794)	0.0260 (0.0563)	-0.1519 (0.2154)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.0521 (0.0558)	0.5928** (0.2377)	0.0646 (0.0570)	0.5576** (0.2483)
국회의원의 당4역 재임여부	-0.0063 (0.0551)	0.0525 (0.4323)	0.0086 (0.0742)	-0.0834 (0.5983)
국회의원 여당 소속 여부	0.0356 (0.0405)	-0.0039 (0.2303)	0.0333 (0.0487)	-0.2799 (0.1836)
단체장 정치인 출신 여부	-0.0318 (0.0373)	0.0678 (0.1991)	-0.0417 (0.0428)	0.0506 (0.2089)

변수명	전체 복합선거구(A)		변화가 있었던 복합선거구(B)	
	X->M	M->Y	X->M	M->Y
단체장 여당 소속 여부	-0.0037 (0.0319)	0.4284** (0.1768)	0.0085 (0.0374)	0.5035*** (0.1874)
선거경쟁도	0.1191 (0.1165)	-0.1877 (0.3551)	0.1299 (0.1290)	-0.1814 (0.3912)
재정자립도	-0.0026 (0.0043)	0.0372 (0.0295)	-0.0054 (0.0049)	0.0254 (0.0298)
ln(지역내총생산)	0.3659** (0.1570)	0.4694 (0.9253)	0.3649** (0.1656)	0.7897 (1.1256)
십만명당 문화기반시설수	-0.0023 (0.0065)	0.0560* (0.0325)	-0.0025 (0.0070)	0.0666** (0.0332)
ln(전년도인구)	-0.0425 (0.2952)	-1.2155 (1.8102)	-0.0360 (0.4424)	-1.0362 (2.1512)
인구밀도	-154.6457** (72.6996)	15.7987 (374.2551)	-178.2025** (77.6060)	151.8403 (409.8825)
상수	-4.4014 (3.4750)	13.8680 (23.6368)	-4.3205 (4.6091)	7.2271 (29.4961)
관측치	1,342	1,342	1,045	1,045
F	1.617	5.574	2.059	4.972

주1: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

주2: 괄호 내 숫자는 기초자치단체별 군집표준오차(clustered standard errors)

주3: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음

분석결과를 종합하면, 예상했던 바와는 달리 지역 출신 국회의원의 매개효과는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

먼저 분석대상을 달리하더라도 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’은 ‘지역출신 국회의원 보유 여부’에 1%의 유의수준에서 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 복합선거구 내에서 인구 규모가 큰 지역이 지역출신 국회의원을 보유할 가능성이 높다는 것을 보여준다. 즉 소지역주의 정서의 영향을 받아 지역 출신 국회의원이 지역 발전을 견인할 것이라는

‘기대’에 의거하여 지역 출신 후보자를 선호하는 투표 행태가 나타난 결과, 인구 규모가 큰 기초자치단체에서 지역출신 국회의원을 배출하게 될 가능성이 높다는 사실을 추론할 수 있게 한다.

그럼에도 불구하고 지역 출신 국회의원의 보유 여부가 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았다는 사실은 그러한 지역 주민들의 기대가 실제로 이루어졌다는 증거는 발견되지 않았음을 보여준다. 이는 정치인이 본인의 출신 지역에 자원배분상 혜택을 제공하는 출신 지역 편향(hometown/birthplace Favoritism)이 나타났다는 앞선 선행연구와는 반대되는 결과로, 국회의원이 특별히 자신의 출신지역을 고려하기보다는 인구 규모가 큰 기초자치단체에 편중된 의정활동을 할 가능성이 높다는 사실을 보여준다. 즉 인구 규모가 큰 기초자치단체가 지역 출신 국회의원을 보유하고더라도 예산 배분상 혜택은 해당 자치단체가 지역 출신 국회의원을 보유하고 있기 때문이 아니라 인구 규모가 큰 지역이기 때문에 발생하는 현상이라는 것이다.

이를 인구 규모가 작은 기초자치단체의 관점에서 해석하자면, 인구 규모가 작은 기초자치단체는 인구 규모가 작기 때문에 선거 때마다 선거구 간 인구 편차를 조정하기 쉽게 만들어준다는 이유<sup>50)</sup>로 소위 ‘이리저리 떼었다가 붙여지는’ 대상이 되고, 이에 따라 지역 출신 국회의원을 배출하기 더욱 어려운 상황에 놓인다는 불만을 표현하는 경우가 많다(중도일보, 2020.03.12.)<sup>51)</sup>. 그런데 <연구가설 2>를 검증하기 위해 실시된 분석 결과는 소규모 지역은 지역 출신의 국회의원을 보유하고는지의 여부와 상관없이 인구 규모가 작기 때문에 불이익을 당할 가능성이 높다는 사실을 보여준다. 그리고 이러한 분석 결과는 인구규모가 작은 기초자치단체 출신의 국회의원이 이어지는 설명과 같은 행태를 보일 가능성이 높기 때문에 나타났을 수 있다고 판단된다.

---

50) 인구 규모가 큰 기초자치단체를 다른 선거구에 편입시키면 해당 선거구는 인구 상한선을 넘겨버릴 가능성이 높게 되기 때문에, 인구 규모가 작은 기초자치단체를 다른 선거구로 옮기면서 선거구 간 인구 편차를 조정하는 경우가 많다.

51) 권명오. (2020.03.12.). “영양·봉화·울진 군민, “영주시 출신만 국회의원 하나”... 인구수 적은 지역 소외 불만 증폭”. 중도일보. <http://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20200312010004979> (검색일 2022.09.08.)



인구 규모가 작은 기초자치단체가 지역 출신의 국회의원을 배출하기가 상대적으로 어려운 것은 사실이지만 그렇다고 해서 불가능한 것은 아니며, 실제로도 국회의원이 인구 규모가 작은 기초자치단체 출신인 경우를 적지 않게 확인할 수 있다.<sup>52)</sup> 그러나 지역출신 국회의원의 매개효과가 발견되지 않는 것은 작은 규모의 기초자치단체에서 출신 국회의원을 배출하는 경우라도 하더라도 그 국회의원이 본인의 출신 지역에 자원배분상 혜택을 제공하지 않고, 오히려 인구 규모가 큰 지역에 자원배분상 혜택을 제공하기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 이와 관련해서는 향후 연구 대상이 축적될 시 추가적인 연구가 필요하다고 판단된다.

정리하자면 인구 규모가 적은 기초자치단체에서 국회의원을 배출한다고 하더라도, 본인의 출신 지역에 자원배분상 혜택을 제공할 것이라는 지역주민의 기대와는 달리 국회의원은 선거구 내 각 기초자치단체들의 인구 규모의 영향을 받아 지역구 활동을 한다. 결과적으로 인구 규모가 적은 본인의 출신 지역을 오히려 역차별하는 기제가 나타나는 것이다. 이는 국회의원이 본인의 출신 지역에만 혜택을 제공한다는 비판에 직면하여 차기 선거에서 인구 규모가 큰 지역으로부터 지지를 잃을 수 있다는 점을 의식하고, 동시에 본인의 출신 지역에서는 일종의 맹목적 기대에 의거하여 실제 자원배분과는 상관없이 자신에게 변함없는 지지를 보내줄 것이라고 믿기 때문에 나타난 결과로 추론이 가능하다.

이와 관련하여, 대통령 선거의 경우에 본 연구에서 살펴보고자 하는 지역 출신 정치인 보유의 매개효과가 나타날 것으로 예상하는 조기숙(2000)의 연구를 참고할 필요가 있다. 저자는 1997년 김대중 대통령의 당선은 김대중,김종필(이하 DJP)연합의 결과 인구 규모에 있어 소수에 속했던 호남지역이 충청 지방과의 연합에 기반하여 다수 연합을 형성하게 된 것에 힘입은 바가 크다고 본다. 저자에 의하면 당시 호남인들은 자신들이 영남에 비해 객관적인 차별을 당하고 있다고 인식하고 있었으며, 김

---

52) 단적인 예로 위 각주의 사례에서 영주와 묶여 한 선거구를 이룬 영양·봉화·울진 군민들이 불만을 토로하는 것으로 보도되었지만 막상 선거에 돌입해보니 울진 출신의 후보가 당선되었다. 이처럼 작은 규모의 기초자치단체에서 지역 출신 당선자를 배출하는 것이 불가능한 것은 결코 아니다.

대중 후보가 대통령이 될 시 이러한 균형을 시정해줄 것이라는 기대하에 호남 출신인 김대중 후보를 열렬히 지지하였다. 즉 김대중 대통령은 DJ P연합을 통해 다수연합을 형성하는데 성공했던 호남지역에 대한 자원배분을 매개할 수 있는 인물로 기대되었던 것이다. 그러나 저자는 그러한 기대가 실제로 이루어졌는지에 대해서는 따로 논의하지 않으며, 다만 DJ P연합이 붕괴되면서 호남 지역이 다시 정치적으로 소수지역이 되었다고 언급한다. 이는 당선 당시와는 달리 김대중 대통령이 다시 인구규모가 작은 지역(호남) 출신의 정치인이 되었음을 의미한다. 이와 관련하여 전상경(2012)의 연구는 김대중 정부 집권 이후에 호남 지방에 대한 국고보조금의 증가는 나타나지 않았음을 보인다. 이는 인구규모가 작은 지역 출신의 정치인이 출신 지역 주민들의 기대에 부응하기 어려울 수 있음을 의미하며, 본 연구의 분석 결과와도 유사한 자원배분 메커니즘을 보여준다.

다음으로, 선행연구에서 살펴본 출신 지역 편향은 정치인이 본인의 출신 지역에 제공하는 자원배분상 혜택이 본인의 출신 지역이 아닌 곳의 손해로 이어질 가능성이 복합선거구의 사례보다는 상대적으로 작을 가능성이 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 출신지역인 곳과 출신지역이 아닌 곳의 자원배분상 ‘제로섬’적인 성격이 상대적으로 작다는 것이다. 이는 선행연구들에서 상정하는 지역적 범위가 대부분 ‘전국을 단위로 보았을 때 그 중 본인의 출신 지역에 제공하는 혜택’이고, 그보다는 범위가 좁은 경우라고 하더라도 광역자치단체별로 선출되는 교육감이 ‘광역자치단체를 단위로 보았을 때 그 중 본인의 출신 지역에 제공하는 혜택’이기 때문이다. 즉 선행연구에서 살펴본 ‘전국 혹은 광역자치단체 중 본인의 출신지역’은 그 비중상 규모가 작은 지역이기 때문에 본인의 출신지역에 제공하는 혜택이 다른 지역에 미칠 영향은 적다. 반면, ‘선거구 내 본인의 출신지역’은 그 비중상 규모가 큰 지역이기 때문에 본인의 출신지역에 제공하는 혜택이 다른 지역에 미칠 영향이 크다는 것이다. 이러한 점을 인식하여 본인의 출신지역에 자원배분상 혜택을 제공하는 행위에 대해 소극적으로 나설 가능성이 높다.

위의 논의를 종합하면, 통계 분석을 통해 나타난 결과는 어느 기초자치단체에서 국회의원을 배출하든 상관없이 국회의원은 인구 규모가 큰 기초자치단체에 유리한 방향으로 지역현안수요 배분에 나선다는 사실을 보여준다. 이는 일정한 수준 이상의 인구를 보유하지 못한 기초자치단체에서 지역 출신 국회의원을 배출했을 경우, 작은 인구 규모로 인해 여전히 예산 배분상 불이익을 당할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 그리고 결과적으로는 자신들의 지역 출신 국회의원에 의해 오히려 역차별을 당할 수 있음을 보여준다는 점에서 흥미롭다.

### 3. 조절효과 검증

#### 가. '선거구 면적'의 조절효과 검증

'선거구 면적'이 '선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'이 '해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액'에 미치는 양(+)의 영향을 조절하는지를 고정효과모형으로 추정하였다. 분석 결과는 이어지는 <표 4-10>에 제시된 바와 같다.

<표 4-10> 선거구 면적의 조절효과 검증

변수명	전체 복합선거구(A)			변화가 있었던 복합선거구(B)		
	모델 (1)	모델 (2)	모델 (3)	모델 (1)	모델 (2)	모델 (3)
선거구 내 인구 비중	1.4220* (0.8026)	1.2023 (1.0024)	5.3594* (2.8079)	1.5901** (0.7855)	1.2318 (0.9350)	4.1457 (2.5768)
ln(선거구 면적)		-0.1284 (0.3543)	0.0833 (0.3811)		-0.2104 (0.3482)	-0.0564 (0.3708)
선거구 내 인구 비중*ln(선거구 면적)			-0.6901* (0.4070)		0.0288 (0.0694)	-0.4867 (0.3923)
국회의원 선수	0.0500 (0.0545)	0.0491 (0.0544)	0.0401 (0.0541)	0.0319 (0.0698)	-0.0532 (0.1154)	0.0240 (0.0690)
단체장 선수	-0.1175 (0.0974)	-0.1175 (0.0973)	-0.1209 (0.0971)	-0.0533 (0.1156)	-0.1449 (0.2045)	-0.0579 (0.1156)
대통령 출신 지역 여부	-0.0750 (0.1721)	-0.0675 (0.1709)	-0.0360 (0.1739)	-0.1638 (0.2066)	0.5426** (0.2460)	-0.1182 (0.2053)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.5848** (0.2323)	0.5865** (0.2336)	0.5912** (0.2315)	0.5406** (0.2444)	-0.1023 (0.5913)	0.5504** (0.2450)

변수명	전체 복합선거구(A)			변화가 있었던 복합선거구(B)		
	모델 (1)	모델 (2)	모델 (3)	모델 (1)	모델 (2)	모델 (3)
국회의원의 당4역 재임여부	0.0606 (0.4272)	0.0531 (0.4273)	0.0637 (0.4297)	-0.0859 (0.5880)	-0.2981 (0.1817)	-0.0904 (0.5942)
국회의원 여당 소속 여부	-0.0114 (0.2261)	-0.0145 (0.2258)	-0.0035 (0.2256)	-0.2926 (0.1830)	0.0477 (0.2094)	-0.2867 (0.1828)
단체장 정치인 출신 여부	0.0744 (0.1986)	0.0710 (0.1985)	0.0653 (0.1979)	0.0529 (0.2091)	0.4901** (0.1879)	0.0420 (0.2086)
단체장 여당 소속 여부	0.4232** (0.1768)	0.4241** (0.1771)	0.4250** (0.1754)	0.4879** (0.1870)	-0.1852 (0.3859)	0.4926*** (0.1862)
선거경쟁도	-0.1992 (0.3506)	-0.2019 (0.3510)	-0.1587 (0.3615)	-0.1801 (0.3837)	0.0243 (0.0300)	-0.1459 (0.3992)
재정자립도	0.0372 (0.0293)	0.0373 (0.0294)	0.0360 (0.0297)	0.0241 (0.0298)	0.7206 (1.1303)	0.0229 (0.0303)
ln(지역내총생산)	0.3853 (0.9178)	0.3953 (0.9146)	0.4659 (0.9235)	0.7097 (1.1236)	0.0675** (0.0325)	0.7848 (1.1466)
십만명당 문화기반시설수	0.0556* (0.0323)	0.0562* (0.0320)	0.0539* (0.0321)	0.0664** (0.0329)	-2.1870 (2.1969)	0.0657** (0.0327)
ln(전년도인구)	-2.0515 (1.8990)	-1.9818 (1.8935)	-1.8918 (1.8849)	-2.3379 (2.1730)	185.9097 (340.2817)	-2.0762 (2.2158)
인구밀도	-14.2044 (371.6355)	16.5484 (347.5037)	-270.6689 (408.0856)	125.6821 (392.6877)	21.7793 (30.1912)	-39.7364 (401.2764)
상수	23.6345 (24.0674)	23.6853 (24.1698)	20.7311 (24.4005)	21.9917 (29.8029)	1,045 95	18.9595 (30.8434)
관측치	1,342	1,342	1,342	1,045	5,037	1,045
F	5.572	5.610	5.511	4.990	5.223	4.982

주1:\* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01, 주2: 괄호 내 숫자는 기초지자체별 군집표준오차, 주3: 연도 더미는 표에 제시하지 않음

위의 분석 결과에서 모델 (1)은 조절변수, 그리고 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입하지 않은 모형으로, 앞서 <가설 1>에서 활용한 것과 동일하다. 다음으로 모델 (2)는 모델 (1)에 조절변수를 추가한 모형이다. 마지막으로 모델 (3)은 모델 (2)의 모형에 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 추가로 투입하여 분석한 모형이다. 이 중 ‘한번이라도 복합 선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체’(관측치 1342개)들을 분석 대상으로 한 경우에만 상호작용항이 유의한 것으로 나타났으므로, 해당 경우에 대한 해석만을 서술하도록 할 것이다.

분석 결과, <가설 1>에서 살펴보았듯이 모델 (1)에서는 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다.

다음으로 조절변수인 ‘선거구 면적’을 추가한 모델 (2)에서는 독립변수 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’의 계수는 양(+)의 값을 나타냈으나, 그 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 조절변수인 ‘선거구 면적’까지 함께 고려할 시 독립변수의 유의성에 변화가 생겼음을 보여주는 결과는 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 영향은 ‘선거구 면적’과 관련지어서 이해할 필요가 있음을 보여준다.

마지막으로 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 추가한 모델 (3)에서 도출된 결과는 다음과 같다. ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치고, 조절변수인 ‘선거구 면적’과의 상호작용항의 계수가 음(-)의 값을 가지며 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 ‘선거구 면적’이 증가할수록 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’

에 미치는 양(+의 영향을 ‘완화’한다는 것을 의미한다.

이때 각주에 서술되어있는 분석모형<sup>53)</sup>을 정리할 경우, 독립변수인  $X_1$ 의 회귀계수는  $(\beta_1 + \beta_3 X_2)$ 임을 알 수 있다. 그리고 위의 <표 4-10>에 제시되어 있는 계수값을 대입하면  $(\beta_1 + \beta_3 X_2) = (5.3594 - 0.6901 X_2)$ 가 된다. 따라서 선거구의 면적을 나타내는  $X_2$ 의 값이 약 7.766 이상일 때  $X_1$ 의 회귀계수는 음(-)의 값을 가진다. 이는  $X_2$ 의 값이 약 7.766 이상일 때, 그리고 이를 다시 계산해보면 선거구의 면적이 약  $2359.3km^2$  <sup>54)</sup> 이상일 때 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 음(-)의 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이는 선거구 면적에 따라 본 연구의 독립변수가 종속변수에 미치는 영향의 부호가 달라질 정도로 선거구 면적이 선거구 내 예산 배분에 있어 매우 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 구체적으로  $2359.3km^2$ 는 전체 선거구 중 78백분위수(percentile)(상위 22%)에 해당하는 것으로, 선거구 면적이 전체 선거구 중에서 78백분위수 이상일 경우에는 해당 선거구에 속한 기초자치단체의 인구가 많을수록 오히려 예산 배분에서 손해를 본다는 것을 의미한다.

아래 <그림 4-1>에 제시되어 있는 조절효과 그래프를 통해 이를 다시 한번 파악할 수 있다. 이 그래프는 선거구 면적이 25백분위수, 50백분위수, 75백분위수인 경우에 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’과 ‘해당 기초자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’의 관계를 보여준다. 그래프를 통해 선거구 면적의 백분위수가 증가할수록 그래프의 기울기가 완만해지며, 78백분위수에 가까운 75백분위수에서는 기울기가 0에 가까워진다는

53)

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 * X_{1it} + \beta_2 * X_{2it} + \beta_3 * X_{1it} * X_{2it} + \sum_{k=3} \beta_k X_{k, it-1} + \sum_{j=1} \gamma_j X_{j, it} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

Y: 해당 기초자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액

$X_1$ : ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’  $X_2$ : 선거구 면적

54) 분석 모형에서  $X_2$ 는  $\ln(\text{선거구 면적})(\text{단위} : km^2)$ 을 의미한다.  $\ln(2359.3) = 7.766$

것을 알 수 있다.

정리하자면 선거구 면적의 조절효과는 <연구 가설 3-1>에서 예상했던 것과는 반대되는 방향으로 나타났으며, 해당 가설을 기각하는 결과에 해당한다. 이와 같은 분석 결과가 나타난 이유에 대한 해석을 덧붙이자면 다음과 같다.

먼저 선거구 면적이 작아질수록 선거구 내에 단일 생활권이 형성될 가능성이 높다. 이때 규모가 큰 기초자치단체를 거점으로 집중적인 투자가 이루어져 해당 거점을 중심으로 ‘중심지-배후지’ 관계를 형성할 경우, 인구 규모가 작은 기초자치단체는 인구 규모가 큰 기초자치단체와 함께 기초 수요가 충족되는 나름의 경제적 공생 관계를 형성할 수 있다(주성재, 2015: 125-127). 배후 농촌지역은 중심 도시지역에 노동력과 수요를 제공하고, 중심 도시지역은 배후지역에 물자와 서비스를 제공하는 기능적인 분화가 이루어지며, 그 과정에서 나름의 경제 생태계가 형성되는 것이다(이성우, 2009: 28). 또 그 생태계 내에서 기반 시설을 구축하여 공동으로 활용하는 과정에서 규모의 경제로 인한 이점을 누릴 수도 있다(주성재, 2015: 128). 요컨대 선거구의 면적이 작은 경우, 선거구 내에서 기반 시설(지역현안수요는 주로 기반시설 구축을 위해 활용됨)의 지역적 편중이 어느 정도 있더라도 그것을 공유할 수 있기에 내부로부터 제기되는 균형발전 요구가 다소 완화될 수 있다.

그런데 선거구 면적이 일정 수준 이상으로 커지면 선거구가 지역주민들의 생활권과 일치할 가능성이 낮아지며, 선거구 내에 복수의 생활권이 생길 수밖에 없다. 이 경우 앞서 살펴본 중심지-배후지 생태계가 만들어지기 어렵고, 선거구 내 균형발전에 대한 요구가 커질 수 있다. 즉 선거구에서 ‘예산 배분상 혜택을 제공받으며, 인구 규모가 큰 기초자치단체’를 중심으로 거점 지역을 형성하는 것으로 인구가 적은 기초자치단체 주민들의 지역 발전 요구에 대응하는 것이 어려워진다.

또한 인구 규모가 작은 기초자치단체에 거주하는 주민들의 입장에서 볼 때, 인구 규모가 큰 타(他) 자치단체에 배분되는 자원배분상 혜택은 자신의 생활권 밖에 배분되는 혜택일 가능성이 높을 것이다. 거점 지역



에 있는 기반 시설은 선거구 내에서 공유되는 것이 아니라 인구 규모가 큰 기초자치단체에 배타적으로 제공되는 것이다. 이는 불균등한 예산 배분에 따라 생활권 개발 정도의 격차가 커지고, 공간적 분절에 따라 그 정도가 뚜렷하게 대비되어 예산 배분으로부터 소외받는 지역에서 예산 배분상 차별을 체감하는 정도가 커질 수밖에 없음을 의미한다. 그 결과 선거구 내부에서 제기되는 균형발전에 대한 요구가 매우 강해지는데, 분석 결과는 국회의원의 입장에서 그 요구를 어느 정도 수용하지 않을 수 없을 정도로 그 압박의 정도가 커지는 것에 따른 결과라고 해석할 수 있다. 심지어 선거구 크기에 따라 인구가 많은 지역이 오히려 예산 배분상 손해를 보는 경우로까지 이어지기도 한다는 점에서 균형발전 요구는 매우 강하다는 것을 알 수 있다.

이승우(2018: 37-38)는 인프라가 적정 수준에 이르렀다는 중앙정부의 판단과 달리 특정 지역들을 중심으로 각 지역에서 목표로 하는 발전 수준을 달성하기 위한 필수 인프라가 여전히 부족하며, 인프라의 차이는 같은 권역 내에서도 심각한 것으로 드러났다고 지적한다. 또한 주민들을 대상으로 한 인식 조사 결과 지역별로 인프라 부족을 체감한다는 응답 비율이 다른 것으로 나타났으며, 특히 수도권보다는 지방에서 인프라 부족을 체감한다는 응답 비율이 높은 것으로 나타났다. 이때 선거구 면적이 커지면 ‘선거구 내에 위치한 소규모 기초자치단체’는 ‘같은 선거구에 속해있으면서 상대적으로 개발의 정도가 커 중심지 역할을 수행하는 기초자치단체’와 생활권을 공유하지 않을 가능성이 높아지며, 이 경우 인프라 부족을 더 크게 체감할 수밖에 없다. 요컨대 선거구 면적이 커짐에 따라 선거구 내에서 생활권이 분절되고, 그에 따라 소규모 기초자치단체가 중심지의 배후지로서의 기능조차 수행하지 못하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 인프라와 관련된 주민들의 요구가 좀 더 절실하고 강해질 수 있는데, 분석 결과는 정치인이 해당 요구를 외면하기 어려울 정도로 그 요구의 정도가 커질 수 있다는 사실을 보여준다.

마지막으로 ‘구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체(관측치 1,045개)’를 대상으로

한 분석에서는 상호작용항의 영향이 유의하지 않은 것으로 나타난다. 이는 선거구 면적의 조절효과가 강건하지 않다는 것을 보여주므로, 선거구 면적이 가지는 중요성에 대해 해석할 시 주의할 필요가 있다. 선거구 면적이 인구 규모가 예산 배분에 미치는 영향을 완화하는 효과를 가진다고 단정적으로 얘기할 수는 없다는 것이다. 따라서 선거구 면적이 인구 규모가 예산 배분에 미치는 영향을 완화할 ‘가능성’이 있다는 점을 염두에 두고 향후 추가적인 검증을 거쳐야한다고 판단된다.

<그림 4-1> 선거구 면적의 조절효과 그래프



## 나. '광역시 소속 기초자치단체 여부'의 조절효과 검증

'광역시 소속 기초자치단체 여부'가 '선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'이 '해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액'에 미치는 양(+)의 영향을 조절하는 지를 고정효과모형으로 추정하였다. 분석 결과는 이어지는 <표 4-11>에 제시된 바와 같다.

<표 4-11> '광역시 소속 기초자치단체 여부'의 조절효과 검증

변수명	전체 복합선거구(A)		변화가 있었던 복합선거구(B)	
	모델 (1)	모델 (2)	모델 (1)	모델 (2)
선거구 내 인구 비중	1.4220*	0.7419	1.5901**	1.1645
	(0.8026)	(0.7148)	(0.7855)	(0.7607)
선거구 내 인구 비중*광역시 소속 여부 (기준 변수 : 광역시에 소속되어 있지 않다)		3.8604*		2.4859
		(2.0275)		(1.8521)
국회의원 선수	0.0500	0.0514	0.0319	0.0358
	(0.0545)	(0.0542)	(0.0698)	(0.0695)
단체장 선수	-0.1175	-0.1239	-0.0533	-0.0625
	(0.0974)	(0.0970)	(0.1156)	(0.1153)
대통령 출신 지역 여부	-0.0750	-0.0776	-0.1638	-0.1702
	(0.1721)	(0.1658)	(0.2066)	(0.1992)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.5848**	0.6185***	0.5406**	0.5661**
	(0.2323)	(0.2209)	(0.2444)	(0.2352)
국회의원의 당4역 재임여부	0.0606	0.0446	-0.0859	-0.1042

변수명	전체 복합선거구(A)		변화가 있었던 복합선거구(B)	
	모델 (1)	모델 (2)	모델 (1)	모델 (2)
	(0.4272)	(0.4269)	(0.5880)	(0.5878)
국회의원 여당 소속 여부	-0.0114 (0.2261)	-0.0003 (0.2239)	-0.2926 (0.1830)	-0.2822 (0.1821)
단체장 정치인 출신 여부	0.0744 (0.1986)	0.0774 (0.1974)	0.0529 (0.2091)	0.0499 (0.2086)
단체장 여당 소속 여부	0.4232** (0.1768)	0.4252** (0.1745)	0.4879** (0.1870)	0.4846** (0.1860)
선거경쟁도	-0.1992 (0.3506)	-0.1475 (0.3628)	-0.1801 (0.3837)	-0.1343 (0.4003)
재정자립도	0.0372 (0.0293)	0.0356 (0.0292)	0.0241 (0.0298)	0.0227 (0.0302)
ln(지역내총생산)	0.3853 (0.9178)	0.4212 (0.9232)	0.7097 (1.1236)	0.7302 (1.1305)
십만명당 문화기반시설수	0.0556* (0.0323)	0.0540* (0.0325)	0.0664** (0.0329)	0.0657* (0.0331)
ln(전년도인구)	-2.0515 (1.8990)	-2.5949 (1.8826)	-2.3379 (2.1730)	-2.7620 (2.1406)
인구밀도	-14.2044 (371.6355)	-370.8593 (471.0613)	125.6821 (392.6877)	-131.9870 (446.1991)
상수	23.6345 (24.0674)	29.5260 (24.2866)	21.9917 (29.8029)	26.6246 (30.1069)
관측치	1,342	1,342	1,045	1,045
F	5.572	122	4.990	4.901

주1:\* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01 주2: 괄호 내 숫자는 기초지자체별 군집표준오차 주3: 연도 더미는 표에 제시하지 않음

위의 분석 결과에서 모델 (1)은 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입하지 않은 모형으로, 앞서 <가설 1>에서 검정한 것과 동일하다. 다음으로 모델 (2)는 모델 (1)에 조절변수를 추가한 모형이다. 앞서 살펴본 ‘선거구 면적’의 조절효과와 마찬가지로 ‘한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 모든 기초자치단체’(관측치 1,342개)들을 분석 대상으로 한 경우에만 상호작용항이 유의한 것으로 나타났으므로, 해당 경우에 대한 해석만을 서술하도록 할 것이다.<sup>55)</sup>

분석 결과, <가설 1>에서 살펴보았듯이 모델 (1)에서는 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다.

다음으로 조절변수를 추가한 모델 (2)에서는 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미치고, 조절변수인 ‘광역시 소속 기초자치단체’ 여부와의 상호작용항의 계수가 양(+)의 값을 가지며 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

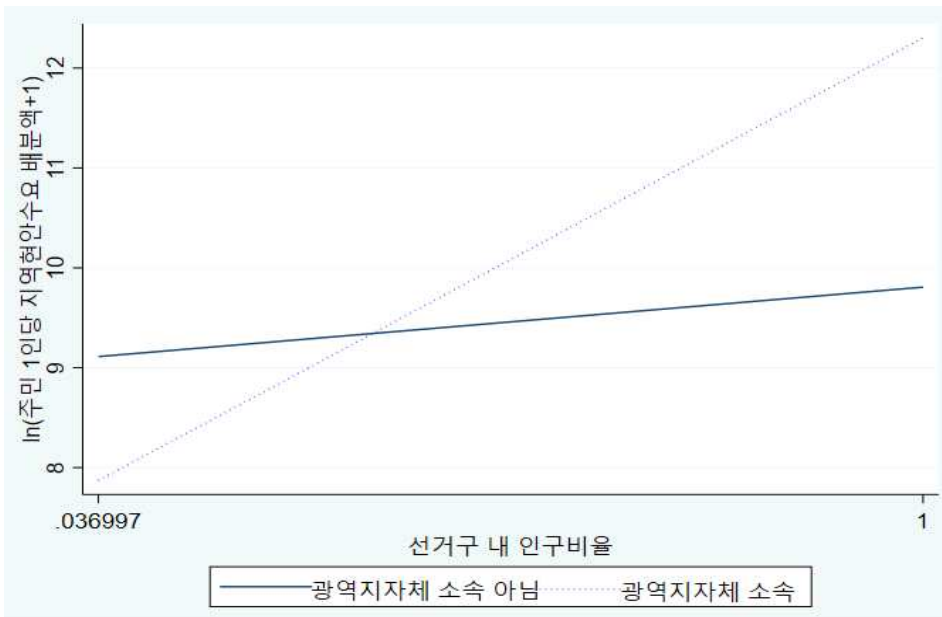
이때 위에 제시되어있는 <표 4-11>에 의하면 상호작용항의 계수는 3.8604이다. 기준(reference)변수가 ‘광역시에 소속되어있지 않다’이므로, ‘광역시에 소속되어있지 않은 경우’에는 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 1% 포인트 증가하면 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 1.422% 증가하는 반면, ‘광역시에 소속되어있을 경우’에는 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 1% 포인트 증가하면 ‘주민 1인당 지역현안수요 배분액’이 (1.422+3.8604)% 증가한다는 것을 의미한다. 즉 독립변수가 1% 포인트 증가할

55) 각 기초자치단체의 광역시 소속 여부에는 변화가 없으므로(예를 들어 인천 중구는 계속해서 인천광역시 소속이므로 시간의 흐름에 상관없이 계속해서 광역시에 소속되어 있다.) ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’ 변수는 그 값에 변화가 없다. 따라서 고정효과모형을 활용하여 추정하는 본 분석에서는 조절변수의 계수값을 추정할 수 없다. 이를 고려하여 조절변수만을 따로 추가로 투입하는 모델은 제시하지 않고 상호작용항을 포함하지 않은 모델 (1)과 상호작용항을 포함한 모델 (2)의 분석결과를 제시했다.

때마다 상호작용항의 계수인 3.8604%만큼 추가적으로 ‘주민 1인당 지역 현안수요 배분액’이 증가한다는 것이다.

아래 <그림 4-2>에 제시되어 있는 조절효과 그래프를 통해 이를 다시 한번 파악할 수 있다. 이 그래프는 기초자치단체가 ‘광역시에 소속된 경우’와 ‘광역시에 소속되어 있지 않은 경우’를 나누어서 ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’과 ‘해당 기초자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’의 관계를 보여준다. 그래프를 통해 기초자치단체가 광역시에 소속되어 있는 경우 기울기가 급해지는 것을 확인할 수 있다.

<그림 4-2> ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’의 조절효과 그래프



정리하자면 본 분석 결과는 광역시에 소속되어있는 기초자치단체일 경우 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영향을 ‘강화’한다는 것을 의미하므로, 양

(+)의 영향을 완화할 것이라고 예상한 <연구가설 3-2>를 기각하는 결과이다.

예상과 반대되는 분석 결과가 도출된 것에 대해, 다음과 같은 추론이 가능하다고 판단된다.

앞서 광역시라는 대도시권에 거주하고 있는 주민들은 동질성에 기반한 지역 공동체 의식을 형성할 가능성이 상대적으로 낮다고 언급하였다. 따라서 해당 기초자치단체들을 대상으로 인구 규모에 따라 차별적으로 예산을 배분하더라도 그 효과가 크지 않을 것으로 예상했다. 그런데 차별적 예산 배분에 따른 정치적 효과가 크지 않더라도, 차별적 예산 배분에 따라 예산 배분상 손해를 보는 기초자치단체의 반발 역시 크지 않을 수 있다. 앞서 <가설 3-1>을 검정한 분석 결과는 선거구의 면적이 커질수록 선거구 내 균형발전에 대한 정치적 요구와 압박이 커지고, 국회의원이 그것을 어느 정도 수용한 결과 나타났다고 해석하였다. 그런데 광역시에 속한 기초자치단체들은 그렇지 않은 자치단체들에 비해 지역 균형발전에 대한 요구가 상대적으로 작을 수 있다. 이는 생활권과 거주지역이 일치하지 않고, 심지어 광역자치단체를 하나의 생활권으로 분류하기도 하는 대도시권의 특성(신진, 2012)에서 비롯되었다고 추론할 수 있다. 대도시권에서 주민들은 본인들이 거주하는 지역에 예산 배분상 혜택이 제공되지 않아 기반시설의 구축 정도에서 다소 손해를 보더라도 생활권을 공유하는 인근 기초자치단체의 기반시설을 활용하는 것이 상대적으로 용이하다. 따라서 광역시가 아닌 기초자치단체에서 발생했을 것과 비교해 손해를 경험했을 때의 반발 정도가 적다고 생각할 수 있다.

본 분석의 결과는 ('광역시 소속이 아닌 기초자치단체'에 거주하는 주민들)에 비해 ('광역시 소속 기초자치단체'에 거주하는 주민)들은 (본인의 지역이 경험하는 예산 배분상 손해에 대한 '반발이 적은 기제')가 (본인의 지역이 제공받는 예산 배분상 이익에 반응해 '정치적 지지를 보내는 기제') 보다 강하기 때문에 나타난 것으로 추론할 수 있다. 광역시에서는 차별적 예산 배분의 결과 규모가 작은 기초자치단체 주민들이 손해를 보게 되더라도 그 반발의 정도가 상대적으로 작은 결과, 정치인들은 주민

들의 반발이라는 정치적인 부담에서 상대적으로 자유로운 상태에서 기초자치단체의 인구 규모에 따른 예산 배분 활동을 더욱 강하게 수행한다는 것이다.

마지막으로 <가설 3-1>의 검정 결과와 마찬가지로, <가설 3-2>의 검정 결과에서도 ‘구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 기초자치단체(관측치 1,045개)’를 대상으로 한 분석에서 상호작용항의 영향이 유의하지 않은 것으로 나타난다. 이는 ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’의 조절효과가 강건하지 않음을 보여주므로, 해석에 주의할 필요가 있다. 따라서 <가설 3-1>에 대한 해석과 마찬가지로 ‘광역시 소속 기초자치단체 여부’가 인구 규모가 예산 배분에 미치는 영향을 강화할 ‘가능성’이 있다는 점을 염두에 두고 향후 추가적인 검증을 거쳐야한다고 판단된다.



## 제5장 결론

### 제1절 연구 결과의 요약

본 연구는 2011~2021년 사이에 복합선거구에 소속된 적이 있었던 기초자치단체를 대상으로 하여 선거구 내에서 기초자치단체가 차지하는 인구의 비중이 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하고, 이것을 매개하는 변수, 그리고 조절하는 변수의 영향을 살펴본다.

이를 확인하기 위하여 한번이라도 복합선거구에 포함된 적이 있었던 1,342개의 기초자치단체를 대상으로 기초자치단체 더미를 제외한 POOLED OLS 모형을 추정한 후, 같은 표본들을 대상으로 고정효과모형을 추정하였다. 그 후 구성 기초자치단체에 변화가 한 번이라도 있었던 복합선거구에 포함된 적이 있었던 1,045개의 기초자치단체를 대상으로 고정효과모형을 추정하였다. 본 연구의 가설 검정 결과를 정리하면 다음과 같다.

<연구가설 1> ‘선거구를 구성하는 모든 기초자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’은 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 특별교부세 중 지역현안수요 배분액’에 양(+)의 영향을 미칠 것이다. (지지)

<연구가설 2> ‘지역 출신 국회의원 보유 여부’는 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영향을 매개할 것이다. (기각)

<연구가설 3-1> ‘선거구 면적’이 넓어질수록 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)의 영

향을 강화할 것이다. (기각)

<연구가설 3-2> ‘기초자치단체가 광역시에 소속되어있을 경우’ ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중’이 ‘해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액’에 미치는 양(+)<sup>1)</sup>의 영향을 완화할 것이다. (기각)

먼저 <연구가설 1> 검정 결과 분석 방법과 분석의 대상이 되는 기초자치단체를 달리하더라도 본 연구의 주요 관심사였던 ‘선거구 내 자치단체의 인구 비중이 예산 배분에 미치는 양(+)<sup>1)</sup>의 영향’의 통계적 유의성이 일관되게 나타남을 확인함으로써 분석 결과의 강건성(robustness)을 확인할 수 있었다.

다음으로 <연구가설 2> 검정 결과 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중이 지역 출신 국회의원 보유 여부에 양(+)<sup>1)</sup>의 방향으로 통계적으로 유의한 영향을 미쳤다는 사실은 복합선거구 내에서 인구 규모가 큰 지역이 지역 출신 국회의원을 보유할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 이는 소지역주의적 정서에 기반하여 지역 출신 국회의원이 지역 발전을 견인할 것이라는 ‘기대’가 실제 투표 행태로 나타난 결과로 해석이 가능하다. 그러나 지역 출신 국회의원의 보유 여부가 기초자치단체의 특별교부세 배분에 미치는 영향의 통계적 유의성을 확인할 수 없었다는 사실은 실제로는 그러한 지역 주민들의 기대가 현실로 나타났다는 증거를 발견할 수 없었다는 사실을 보여준다. 이는 복합선거구의 국회의원이 복합선거구에 소속된 기초자치단체 중 어느 지역 출신인지와는 상관없이, 인구 규모가 큰 기초자치단체에 편중된 의정활동을 할 가능성이 높다는 사실을 보여준다.

마지막으로 <연구가설 3-1>과 <연구가설 3-2> 검정 결과, 예상했던 바와는 다른 분석 결과가 도출되었다.

<연구가설 3-1> 검정 결과, ‘선거구 면적’이 넓어질수록 ‘선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지

하는 비중'이 '해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액'에 미치는 양(+)'의 영향을 완화하는 것으로 나타났다. 이를 통해 정치인은 기본적으로 인구 규모가 큰 기초자치단체에 자원배분상 혜택을 제공하려고 하지만 선거구 내 균형발전 요구로부터 완전히 자유로운 것은 아니며, 그러한 요구는 선거구의 면적이 커질수록 강해진다는 사실을 확인할 수 있다. 선거구 면적이 커지면 선거구 내부에서 생활권이 나뉘고, 인구 규모가 작은 기초자치단체의 생활권에서 제기되는 기반시설 구축 요구를 외면하기 어려운 것이다.

이어서 <연구가설 3-2> 검정 결과, '기초자치단체가 광역시에 소속되어 있을 경우' '선거구를 구성하는 모든 자치단체의 전체 인구 중에서 개별 자치단체의 인구가 차지하는 비중'이 '해당 자치단체의 주민 1인당 지역현안수요 배분액'에 미치는 양(+)'의 영향을 강화하는 것으로 나타났다.

그러나 연구가설 <3-1>과 <3-2>를 검정한 결과, 표본을 달리하여 분석한 두 경우 중 한 가지 경우에만 통계적으로 유의한 결과가 도출되었다. 즉 분석 결과가 강건했다고 말하기는 어렵기 때문에, 이를 감안하여 결과 해석에 주의할 필요가 있다.

Ansolabehere & Snyder(2008: 278)는 선거구 간 인구편차를 최소화하면 그 후 입법부 내부에서의 정치적인 역동을 거쳐 결과적으로 자원배분이 평등하게 이루어질 것이라고 본다. 그러나 본 연구의 분석 결과는 적어도 복합선거구의 경우에는 선거구 간 인구편차의 문제와 상관없이 선거구 내부에서 인구편차에 따른 정치적 역동 또한 복잡하게 전개될 수 있으며, 이는 선거구 내 자원배분의 불균형으로 이어질 수 있음을 보여준다.

연구 결과를 통해 예산 배분 측면에서 볼 때 현재의 선거구 제도는 인구가 작은 기초자치단체가 불리한 대우를 받을 가능성이 구조적으로 내재되어있는 제도임을 확인할 수 있다. 복합선거구에 속해있는 기초자치단체들은 기본적으로 규모가 작은 기초자치단체들이며 보통 소멸 위험에 처한 지역에 해당하는데, 그 안에서도 인구 수에 따른 정치적 논리가 작동한 결과 예산 배분에서 더욱 소외된 지역이 나타나게 되는 것이다.<sup>56)</sup>

이는 국회의원이 자신의 지역구의 이익을 위해 활동한다는 단순한 전제가 복합선거구에는 현실적으로 조금 다르게 적용될 수도 있음을 의미한다.

## 제2절 연구의 함의

일반적으로 국회의원은 국가적 이익의 대표자이자 지역구에서 지역 이익의 대표자로서 이중적 역할을 수행하는 존재로 인식된다. 그리고 지역구 국회의원 제도는 253개(2020년에 실시된 21대 총선 기준) 지역구 이익의 총합이 결국 국가적 이익과 어느 정도 일치할 것이라는 기대 하에 운용된다고 할 수 있다. 그러나 조원용(2019)은 253개 지역구 이익의 총합이 국가적 이익을 이룬다는 전제가 무분별한 지역적 이익의 추구에 따른 자원배분의 왜곡과 지역 불균형의 문제를 은폐한다는 비판적 인식을 드러낸다. 본 연구는 이와 같은 전제, 그리고 이에 대한 비판이 복합선거구를 대상으로 해서도 유사하게 적용될 수 있다는 인식에서 출발한다. 즉 복합선거구를 이루는 기초자치단체의 이익의 합이 선거구의 이익과 일치할 것이라는 전제는 선거구 내 자원배분의 왜곡과 지역 불균형의 문제에 대해서 도외시하는 문제를 야기할 수 있다는 것이다.

요컨대 동일한 액수의 예산이라고 하더라도, 이를 ‘언제’, ‘누구에게’ 배분하는지에 따라 그에 따른 정치적 효과의 크기는 다르게 나타날 수 있으며, 이에 대해서 이론적인 설명을 제시하려는 것은 분배정치, 나아가 정치경제학의 오랜 주제였다(Golden & Min, 2013). 인구 규모의 영향을 받은 자원배분의 불균등함이 존재한다는 것을 보인 본 연구의 분석 결과는 복합선거구 내 특별교부세 배분에 있어 각 기초자치단체의 ‘인구’가 국회의원의 정치적 판단을 이끌어내는 기제로 작용한다는 추론을 가능하

---

56) ‘선거구 면적’의 조절효과 검정을 통해 선거구 면적이 전체 선거구 중에서 78백분위수(상위 22%)에 속할 경우에는 오히려 인구가 많은 기초자치단체가 예산 배분상 손해를 볼 수도 있다는 결과가 도출되었다. 그러나 앞서 언급했듯이 분석 대상을 달리하는 경우에는 이러한 조절효과가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났으므로, 이를 강건한 결론이라고 보기는 어렵다.

게 한다. 즉 선거구 내 예산 배분에는 인구가 예산 배분을 결정하는데 있어서 단순한 행정수요적 요인이 아니라 정치적 요인으로도 작용할 수 있는 것이다.

특별교부세의 지역현안수요 중 많은 예산이 문화복지 시설을 비롯한 사회간접자본에 투입된다(최정우·강국진·배수호, 2016). 이러한 점을 고려할 때, 본 연구의 분석 결과는 복합선거구 내 기초자치단체 간 인구격차가 지방 소멸 위험에 처한 기초자치단체 간 기반 시설 격차를 야기할 수 있음을 보여준다. 그리고 이는 다시 인구 이탈 요인으로 작용하여 지방 소멸 위기를 가속화할 우려가 있다. 나아가 특별교부세 배분을 통해 복합선거구를 지역구로 둔 국회의원의 의정활동 양상과 각 자치단체의 이익을 대변하는 정도를 파악할 수 있다고 본다면, 복합선거구 내 인구 비중이 지역현안수요 배분액에 양(+)의 영향을 준다는 분석 결과는 복합선거구 내 인구 비중이 높은 기초자치단체의 이익이 인구 비중이 낮은 기초자치단체의 이익에 비해 과대 대표되는 현상을 보여준다는 해석이 가능하다. 다시 말해 복합선거구 내에서 작은 인구 비중을 차지하는 소규모 기초자치단체의 소외 현상이 관찰된 것이다. 특히 자치단체의 인구 규모가 작을수록 지방소멸 위험에 취약하다고 본다면, 본 연구의 결과는 선거구 내 인구 비중의 영향을 받아 지역구 의정 활동에 편향이 나타날 수 있다는 사실을 보여준다. 인구 규모가 적어 소멸위기에 처한 지역의 위기를 가속하는 방향으로 의정활동이 수행될 우려가 있는 것이다.

이때 반드시 짚고 넘어가야 할 사실은 복합선거구에 포함되었다는 사실 자체가 기초자치단체가 단독으로 선거구를 구성했을 때와 비교해 불이익이 발생하는 일이라는 것이다. 본 연구의 독립변수이기도 한 선거구 내 기초자치단체의 인구 비중은 0부터 1까지의 값을 가지는 바, 복합선거구에 소속되었을 경우 복합선거구 내에서 특정 기초자치단체가 차지하는 인구의 비중은 단독선거구를 이루었을 때의 값인 1보다 작을 수밖에 없기 때문이다.

정리하자면, 복합선거구에 소속되었다는 사실 자체가 기본적으로 불리한 상황을 만들어내고 그 안에서도 인구 수에 따른 힘의 논리가 작동한

결과 상대적으로 더 소외된 지역이 생기게 되는 것이다. 이를 통해 복합 선거구에 포함된 자치단체의 주민들은 국회의원 선거에서 1인 1표를 행사한다는 점에서 형식적으로는 선거구의 대표 선출을 위한 동일한 권리를 행사했으나 실제로는 선출된 국회의원이 동일한 수준으로 그들의 이익을 대변하지는 않았다는 것을 유추할 수 있다. 더 나아가 복합선거구에 소속된 모든 기초자치단체들이 실질적 대표성에서 불이익을 받고 있음을 유추할 수 있다.

이는 대표성에 대해서 논의할 때 단순히 수적 대표성에 대해 논의하는 것을 넘어서서 기초자치단체별 실질적 대표성에 대해서도 관심을 가질 필요가 있음을 보여준다. 물론 국회의원이 지역대표자로서 수행하는 의정활동은 지역구 예산 확보 외에도 입법 활동, 민원 처리 활동 등 다양할 수 있기에, 특별교부세 하나만으로 국회의원의 지역구 활동 전체를 평가할 수는 없을 것이다. 그러나 ‘자원배분의 불균등함’을 곧 ‘대표성 문제가 발생했다’고 바로 이해하기에는 무리가 있을 수 있을지라도, 인구수가 작은 지역은 단순히 특별교부세를 적게 배분받는 차원의 문제를 넘어서서 지역구 국회의원을 통해서 그 지역의 전반적인 이해관계를 반영하는데 있어 상대적으로 불리한 처지에 놓여있을 가능성이 높다고 주장할 수는 있다. 즉 단일 지역구 내에서도 국회의원의 의정 활동이 특정 지역에 더 많은 관심을 쏟으면서 차별적으로 이루어진다는 것이다. 이는 적어도 복합선거구 내에서는 선거를 통해 지역을 대표하는 정치인을 선출하고, 그 정치인을 통해 지역의 요구를 반영하는 대의 민주주의의 원리가 제대로 작동하지 않고 있다는 신호일 수 있다. 즉 본 연구의 분석 결과는 복합선거구 내 기초자치단체 간 대표성의 문제가 있을 수 있음을 인지하고 해당 문제에 관심을 가질 필요가 있음을 보여주는 하나의 실증적 증거에 해당한다고 말할 수 있다.

그간 ‘지역 대표성 대(對) 인구 대표성’ 논쟁에서 선거구 내의 대표성 문제에 대한 관심은 상대적으로 적었다. 즉 선거구 획정에 대한 논의는 선거구 확정 이후 선거구 내에서의 자원배분에 대해서는 크게 관심을 두지 않은 채 선거구 획정에 대해서만 관심을 집중한 측면이 있었다. 그러

나 본 연구 결과에 의하면, 선거구 획정 이후에도 선거구 내에서 발생하는 문제에 대해 관심을 기울일 필요가 있다. 선거구제 개편 논의에서 제기되는 지역 대표성에 대한 논의를 단순히 수도권과의 대립 구도 속에서 ‘지방 전체’ 혹은 ‘농어촌 지역구 전체’의 지역 대표성으로 한정할 경우, 그 내부에서의 동학에 대해서 도외시하게 될 우려가 있는 것이다. 이는 지역대표성에 대해 논의함에 있어서 대표성을 가지는 단위로 선거구로 상정하고 있는 것에서 나아가, ‘선거구 내에서의 지역 대표성’, 즉 복합선거구를 구성하는 기초자치단체들의 대표성에 대한 관심과 논의가 필요하다는 것을 시사한다.

선거구 간 인구편차 허용 범위를 2:1 이내로 규정하는 헌법재판소의 판결 이후 상대적으로 인구대표성이 강화되고 지역대표성이 약화되었다. 그 결과 헌법재판소의 판결을 전후로 해서 선거구 획정에서 인구대표성의 관점에서 표의 증가성이 확보되었는지, 그럼에도 불구하고 여전히 존재하는 한계는 무엇인지와 관련된 논의가 이어졌다(김정도, 2015; 이상학·이성규, 2016; 2020; 김감영, 2021) 이와 같은 다양한 논의가 가능한 이유는 선거구당 인구수를 통해 인구대표성을 명확하게 측정할 수 있기 때문이다. 반면 지역대표성의 경우 그것을 측정할 수 있는 방법이 구체적으로 존재하지 않아 그간 관련된 논의가 부족하였고, 그마저도 주관적인 관점에 의거하여 이루어진 경향이 있었다(이정섭·지상현, 2021: 443-444). 따라서 지역대표성과 관련된 실증적인 근거에 기반한 논의가 이루어지는데 어려움이 있었으며, 그 과정에서 지역대표성을 보장해야 한다는 주장은 실증적 근거가 아닌 ‘정서적 호소’에 의존한다는 비판을 받기도 했다(이상학·이성규, 2017).

본 연구는 지역대표성을 측정할 수 있는 방법이나 기준을 제시하지는 않는다. 다만 많은 기초자치단체를 묶어 한 개의 선거구로 만듦으로써 대표되는 지역의 행정적 범위가 지나치게 커질 경우, 즉 지역대표성이 약화되었을 때 발생할 수 있는 문제점에 대해서 지적하고 있다. 요컨대 ‘선거구 내에서의 지역 대표성’에 문제가 발생할 수 있음을 보임으로써 간접적으로 지역대표성 보장의 중요성을 보여준다.

앞서 2장 1절에서 살펴보았듯이, Ansolabehere & Snyder(2008)를 비롯한 일련의 연구들은 대표자(국회의원) 1인당 인구수가 많은 선거구가 예산 배분상 손해를 본다는 사실을 실증적으로 규명하고, 이를 근거로 하여 인구대표성의 중요성을 강조한다. 그러나 같은 방식으로 수행된 민보람(2018)의 연구는 우리나라에서는 그와 같은 문제가 발견되지 않음을 보인다. 추가적으로 본 연구는 민보람(2018)이 본인 연구의 결론이 2012년과 2016년에 한정된 분석을 토대로 도출되었기 때문에 기간을 추가적으로 늘려 분석을 실시할 필요가 있다고 언급한 점에 착안하여, 분석 기간을 2011~2021년으로 늘려 패널고정효과모형 추정을 통해 인구대표성이 특별교부세에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과 인구대표성이 지방교부세(본 연구에서는 특별교부세)에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않다는 민보람(2018)의 연구 결과는 동일하게 유지된다. (인구대표성을 측정하기 위해 사용된 변수와 구체적인 분석 결과는 부록의 <부표 3, 4>에 제시되어있다.)

이상 살펴본 민보람(2018)의 연구, 그리고 이를 보완한 본 연구의 분석은 우리나라의 경우에는 지역대표성의 문제에 대해 좀 더 많은 관심을 가져도 된다는 실증적 근거로 기능할 수 있다. 단순히 선거구 간 수적 대표성에 대해 논의하는 것을 넘어서서 복합선거구 내 기초자치단체별 실질적 대표성에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다는 것이다. 다시 말해 선거구 간 인구편차 허용 범위를 2:1 이내로 규정하는 틀 내에서 지역대표성을 최대한 보장하여 기타 기초자치단체와 함께 묶여 복합선거구를 이루는 기초자치단체를 최소화하고, 이를 통해 가능한 선에서 기초자치단체별로 지역대표성을 지닐 수 있도록 관련된 논의에 나설 필요가 있다.



### 제3절 연구의 한계 및 향후 연구를 위한 제언

본 연구는 인구 규모가 특별교부세 중 지역현안수요의 배분에 미치는 영향을 분석하고, 분석 결과를 근거로 국회의원의 지역구 활동이 편향적으로 이루어진다고 주장한다. 그러나 앞서 언급했듯이 국회의원의 역할과 활동은 다양하다. 그러므로 지역현안수요의 배분만으로 국회의원의 행태에 대해 단정적으로 결론을 내릴 수는 없다. 따라서 입법 활동, 민원처리 활동 등 국회의원이 수행하는 다양한 활동에 접근함으로써 국회의원의 행태를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 다른 방식으로 접근하더라도 인구 규모가 작은 기초자치단체가 국회의원에 의해 불이익을 겪는다는 본 연구의 결론이 유지되는지 살펴보아야 한다. 요컨대 국회의원의 지역구 활동이 편향적으로 이루어진다는 본 논문의 ‘결론의 강건성’을 확인하기 위해 추가적인 검증을 거쳐야 할 필요가 있다.

이와 같은 추가적인 분석이 가능하기 위해서는 다음 두 가지 사항에 대해서 나름의 대답을 찾는 과정이 선행되어야 한다. 먼저 국회의원의 노력과 영향력 발휘의 정도를 적절하게 측정할 수 있는 대리변수가 무엇인지를 고민할 필요가 있다. 다음으로 그것이 선거구 내에 있는 다른 기초자치단체와 구분되어 특정 기초자치단체의 배타적인 몫으로 주어지는 것인지를 확인할 필요가 있다.

다음으로 본 연구에서 조절변수로 활용되는 ‘선거구 면적’ 외에도 다양한 변수를 활용하여 선거구의 지리적 형태와 분포를 측정할 필요가 있다. 강휘원(2006)은 선거구의 지리적 형태와 분포를 파악하기 위해서 선거구의 면적보다는 선거구의 형상, 즉 조밀성을 살펴보아야한다고 주장한다. 그리고 선거구의 면적을 ‘선거구의 둘레’와 ‘선거를 가로지는 축 중 가장 긴 축의 길이’와 함께 고려하여 조밀성을 측정한다. 향후 연구에서는 선거구의 면적뿐만 아니라 선거구의 조밀성을 측정할 수 있는 다양한 지표를 활용할 필요가 있다. 나아가 선거구 내부에 있는 기초자치단체간 교통망, 통신망, 물리적 왕래 정도 등 생활권을 측정하는 다양한 지표를 활용하여 선거구가 생활권과 불일치하는 정도를 수치화할 수 있는 변

수를 구성할 필요가 있다. 그 후 이를 연구 모형에 반영하여 분석을 실시함으로써 선거구와 생활권의 불일치 정도가 예산 배분에 미치는 영향을 확인할 필요가 있다.

본 연구의 결론을 해석할 때 유의해야 할 사항은 다음과 같다.

본 연구는 선거구 내부에서 인구 규모가 작은 기초자치단체가 예산 배분상 불이익을 겪는다고 주장한다. 그러나 본 연구의 결론을 선거구 내부의 예산 배분을 설명하는 일반적인 이론으로 확장시켜 이해하기에는 어려움이 있다. 본 연구는 우리나라에서 ‘복합선거구에 소속된 적이 있는 기초자치단체’를 분석 대상으로 하였기 때문이다. 따라서 선거구 내의 지역들이 행정적으로 명확하게 구분되며, 기타 지역과 구분되는 지역적 정체성과 동질성을 가져 차별적인 예산 배분의 효과가 클 것으로 기대되는 경우에 본 논문의 결론을 적용하는 것이 적절하다.

마지막으로 향후 연구를 위한 제언은 다음과 같다.

소멸 위험에 처한 지방을 관심 대상으로 할 경우, 정치적·정책적 판단이 작용한 결과 인구가 예산을 비롯한 전반적인 자원배분에 어떤 영향을 미치는지에 대해서 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다. 앞서 2장 5절에서 언급했듯이, 그동안 예산 배분에 대해 다른 대부분의 선행연구에서 인구는 합리적 행정수요를 나타내는 변수로 사용되었다. 가령 Hofferbert (1970)는 예산이 정치적 이해관계로부터 중립적인 관료 집단이 운용하는 합리적 측정 산식에 의거하여 배분된다고 보는데, 이러한 관점에 의하면 예산 배분에 정치적 판단이 개입될 여지는 크지 않다.

그러나 우리나라가 지방소멸 위험에 직면함에 따라 지방 살리기, 나아가 균형발전 요구에 대응하여 국가가 개입할 필요성이 제기된다(김형빈, 2008). 이는 균형발전이라는 목표를 이루기 위해 국가가 인위적으로 개입하는 과정에서 다양한 정치적·정책적 판단이 있을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이러한 관점에 의하면 예산 배분을 결정하기 위한 측정 산식은 그 존재 자체만으로 객관성을 담보하는 것은 아니며, 국정 기조에 맞추어 특정 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용될 수 있다. 즉 정치적·정책적 판단이 개입되어 예산 측정산식을 구성하는 방식이 달라질

수 있으며, 이에 따라 인구가 예산을 비롯한 전반적인 자원배분에 미치는 영향이 달라질 수 있는 것이다.

이때 문제 상황으로 인식되는 것은 “지방소도시의 성장에 양극화 현상이 나타나고 있으며 소수의 성장하는 소도시와 정체하거나 쇠퇴하는 다수의 소도시로 불균형이 심화”(임석희, 2019: 365)되는 경향이 발견된다는 점, 심지어 비수도권에 있는 대도시의 쇠퇴가 진행(구양미, 2021)되고 있을 정도라는 점, 그리고 국가적인 인구 감소 추세 또한 명확한 상황이라는 점이다.

이러한 현실을 감안할 때 현실적으로 모든 지방 도시를 살리기는 어려우며, 지방 거점 도시를 중심으로 지방 살리기에 나섬으로써 지방-수도권 격차를 줄여야 한다는 불균형성장전략이 주장된다(오수미·정홍상·하혜수, 2022). 이는 특정 권역 내에서 특정 지역에 자원배분상 혜택을 제공함으로써 소수의 몇 지역이라도 생존시키지 않으면 지방이 전체적으로 소멸할 수 있다는 위기감에서 비롯되는 주장이라고 할 수 있다. 또한 그것이 불균형성장전략에 의한 것은 아니라고 하더라도, 현재 우리나라에서 성장하는 지방소都市는 공공기관 이전과 같은 외생적 요인에 의해 성장하고 있다고 연구된다(임석희, 2019). 이는 우리나라 중소도시의 경우, 이미 자생적 노력보다는 상위정부의 정책적 결정에 따라 자원배분상 혜택을 제공받는 도시로 선정되었는지에 따라 그 성장 여부가 결정되는 국면에 진입했음을 보여준다. 그리고 자원배분상 혜택을 제공받는 도시로 선정되는 과정에서 권역별 생활권, 특정 도시가 배후 도시들의 거점으로서의 기능을 수행할 수 있도록 적정 인프라가 구축되어있는지의 여부, 그 외에도 해당 지역의 인구 등이 종합적으로 고려되어 정책적·정치적 판단이 개입될 것이다(김성길, 2007). 다시 말해 본 연구에서 검정된 것과 유사하게 여러 요인 중 인구 요인이 중요한 기준으로 작용하여 불균등한 자원배분이 결정될 수 있으며, 그 과정에서 정책적·정치적 판단이 개입되어 인구를 어느 정도로 고려할지가 결정될 수 있다.

이와 같이 우리나라가 지방소멸 문제를 이해하고 접근하는 방식, 이것의 영향을 받아 채택된 균형성장 및 지역발전 전략에 따라 인구가 자원

배분에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 인식하고, 이 문제에 대해서 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강민제·윤성이. (2007). 선거구획정과 선거결과의 왜곡: 2006 년 지방선거를 중심으로. 한국정당학회보, 6(2), 5-28.
- 강원택. (2023). 바람직한 선거제도 대안의 검토. 제 1059회 정책&지식포럼. 서울대학교 한국정책지식센터.
- 강우진. (2015). 선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제. 의정연구, 21(2), 5-32.
- 강철희·정승화. (2007). 기업사회공헌과 기업의 재무적 성과의 관계에 관한 연구-고정효과회귀분석 (fixed Effect Method) 에 의한 분석. 사회보장연구, 23(4), 29-56.
- 강현수. (2005). 국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선 방향. 공간과 사회, 24, 205-241.
- 강희원. (2004). 선거구획정 기준과 게리맨더링: 평택시 국회의원 선거구 사례연구. 대한정치학회보, 12(1), 321-342.
- \_\_\_\_\_. (2006). 제 17 대 국회의원 선거구의 조밀성 측정과 GIS. 한국정치학회보, 40(2), 99-123.
- \_\_\_\_\_. (2015). 제 20 대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안. 한국정치연구, 24(2), 121-149.
- 곽한솔. (2017). 무엇이 개인지지투표에 대한 인센티브에 영향을 미치는가. 사회과학연구, 56(2), 267-291.
- 곽현근. (2005). 동네조직 참여의 영향요인 및 심리적 효과. 지방정부연구, 8(4), 381-404.
- 구양미. (2021). 인구 변화와 도시 쇠퇴의 지역 불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점. 국토지리학회지, 55(3), 301-320.

- 권일웅. (2022). ODA 효과성과 공여국 재정투명성, 서울대학교 행정대학원 지속가능 회계·재정 연구센터
- 김감영. (2021). 인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색. 한국지리학회지, 10(2), 293-308.
- 김만흠. (1994). 지방자치 논리의 역사적 배경과 한국의 지방정치. 동향과 전망, 24, 7-31.
- 김백현 (2022) 특별교부세 배분의 정치성에 대한 연구 : 정치적 요인의 조절효과를 중심으로. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김상헌·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 한국행정학보, 36(1), 159-171.
- 김석태. (2001). 특별교부세의 정체성. 한국행정논집, 13(2), 285-303.
- 김성길. (2007). 충남 성장거점도시와 주변지역의 연계발전전략. 열린충남, 40, 32-51.
- 김성모·이현우. (2015). 출신지 거주자와 비거주자의 지역주의 행태 비교 분석. 한국정치학회보, 49(5), 243-266.
- 김애진. (2018). 대통령의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대한 연구: 노무현 정부부터 박근혜 정부를 중심으로. 한국지방재정논집, 23(1), 57-99.
- 김육. (2015). 국회의원 선거구 획정과 의원 정수. 고시계, 60(9), 2-4.
- 김원동. (2006). 춘천시 읍면지역의 사회적 현실과 5·31 지방선거. 농촌사회, 16(2), 213-259.
- 김종갑·허석재. (2020). 제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제. 국회입법조사처 이슈와 논점, 1700, 1-4.
- 김정도. (2015). 표의 등가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 합의. 한국정치학회보, 49(4), 267-299.
- 김정주. (2020). 노후 인프라 투자 촉진을 위한 지역개발기금 활용 방안.

- 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 김진하. (2006). 정치의식의 지역차이: 지역주의에 대한 새로운 접근. 한국정당학회보, 5(1), 199-234.
- 김태근. (2006). u-can 회귀분석. 서울: 인간과 복지.
- 김택규·박수현. (2017). 정치성 및 지대추구가 지방재정조정제도 운영에 미치는 영향: 특별교부세를 중심으로. 한국정책학회 동계학술발표논문집, 1-24.
- 김혁. (2001). 지방선거에서 나타나는 투표행태로서의 지역연고주의에 대한 연구: 안성시장 선거과정을 중심으로. 한국행정논집, 13(2), 419-442.
- 김형빈. (2008). 참여정부 국가균형발전정책 성과 분석. 한국행정학보, 42(3), 313-332.
- 노병만. (1998). 지역할거주의 정치구조의 형성과 그 원인 분석: 지역감정·지역갈등 개념을 대신하여. 한국정치학회보, 32(1), 59-85.
- 문용직. (1995). 한국의 선거제도와 정당제: 소선거구제와 양당제. 한국정치학회보, 29(1), 243-264.
- 문우진. (2005). 지역본위투표와 합리적 선택 이론: 공간모형 분석. 한국과 국제정치, 21(3), 151-186.
- 문창웅·박소정. (2021). 지방재정투자심사를 대상으로 한 정치적 경기순환에 관한 연구: 서울시 자치구의 자체심사를 중심으로. 지방정부연구, 25(3), 81-103.
- 민보람. (2018). 국회의원의 인구대표성과 지방교부세 및 국고보조금의 관계 분석. 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 민인식·최필선. (2009). STATA 패널데이터 분석. 서울: 한국 STATA 학회.
- 박대규. (2016). 선거구 획정의 기준으로서 인구편차. 국회정치개혁특별위

원회 활동결과보고서, 112-121

- 박민정·권순만. (2014). 한방외래의료 이용의 사회경제적 결정요인 연구: 의료패널자료를 이용한 고정효과모형과 합동 Ordinary Least Square 모형의 비교. 보건행정학회지, 24(1), 47-55.
- 박상현·진영재. (2017). 국회 여성의원의 여성 관련 의제에 대한 투표행태: 제 17·18·19대 국회 성평등 관련 법안을 중심으로. 21세기정치학회보, 27(2), 111-136.
- 박윤희·장석준. (2015). 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구: 17대~ 18 대 국회를 중심으로. 선거연구, 6(1), 147-168.
- 박은진(2010). 교육과학기술부 특별교부금 배분의 정치성에 관한 실증연구 :지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 박찬영. (2017). 지방재정조정제도 운영에서의 분배정치에 관한 연구: 광역-기초자치단체 간 조정교부금을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 사창우. (2012). 특별교부세 배분의 결정요인에 관한 실증연구 : 정부 정부직 공직자가 미치는 영향을 중심으로, 서울대 대학원 석사학위논문.
- 서복경. (2015). 선거구획정: 해외 제도와 적용 사례. 입법과 정책, 7(1), 27-55.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 한국행정학보, 50(2), 71-96.
- 선학태. (2013). 현안과 이슈 1: 한국 정치패러다임의 전환: 국회의원 선거제도의 비례성 확대. 계간 민주, 6, 166-185.
- 성중탁. (2020). 우리나라 선거구 획정제도의 쟁점과 개선방안. 인권과 정의, 490, 25-47.



- 손형섭. (2012). 선거구제도에 관한 새로운 시론 (試論)—소위 도농복합 선거구제의 수용가능성 논의—. 세계헌법연구, 18(1), 27-57.
- 송병권. (2018). 컴퓨터 시뮬레이션을 사용한 당파적 게리맨더링 분석: 20대 국회의원 선거를 중심으로. 한국정당학회보, 17(4), 43-67.
- 신가희. (2018). 지방교육재정교부금 배분의 영향요인 분석: 지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 25(2), 123-148.
- 신진. (2012). 한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성. 대한정치학회보, 19(3), 49-70.
- 안승국. (2010). 국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과: 선거구제와 비례대표제를 중심으로. 한국정치외교사논총, 32(1), 259-288.
- 양창윤. (2001). 지역 정치문화와 선거: 제주도 국회의원선거를 중심으로. 한국정치학회보, 35(3), 173-196.
- 오수미·정홍상·하혜수. (2022). 지역균형발전 정책 전환의 지역 격차 해소 효과 추정-시스템 다이내믹스를 활용하여. 한국지방자치학회보, 34(1), 245-275.
- 유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 정부학연구, 20(3), 247-278.
- 유제웅. (2020). 지역구 국회의원의 산출물로서의 특별교부세 발행에 관한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤지성. (2023). 제 대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가: 인구대표성과 지역대표성을 중심으로. 현대정치연구, 16(1), 89-117.
- 이갑윤. (2002). 지역주의의 정치적 정향과 태도. 한국과 국제정치, 18(2), 6-178.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치 (Pork-barrel politics) 가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로. 국가정책연구, 28(3), 299-322.

- 이상학·이성규. (2016). 20대 국회의원 선거구획정의 측정과 평가. 의정논  
총, 11(1), 69-91.
- \_\_\_\_\_. (2017). 선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰. 입법과 정책,  
9(1), 79-105.
- \_\_\_\_\_. (2020). 21대 국회의원 선거구획정의 왜곡도에 대한 측정과  
평가. 제도와 경제, 14(3), 1-21.
- 이성우. (2009). 미국의 광역경제권과 생활권: 한국의 광역경제권 및 농  
촌지역생활권 구축에 대한 함의. 농촌경제연구원, 1-95.
- 이승우. (2018). 지역 인프라 실태와 향후 정책 방향. 건설관리, 19(5), 37  
-40.
- 이시균. (2006). 패널자료를 이용한 학력의 임금효과 추정. 노동리뷰, 33-  
42.
- 이우정. (1999). 지역갈등의 심화와 정치구조의 개편방안. 한국동북아논  
총, 11, 179-206.
- 이정섭·조한석·지상현. (2020). 제 21대 총선의 준연동형 비례대표제의  
비판적 검토: 선거제도 개혁의 실패와 선거구제 논의의 실종. 국토지  
리학회지, 54(4), 519-529.
- 이정섭·지상현. (2021). 국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에  
대한 연구. 국토지리학회지, 55(4), 431-445.
- 이재완·최연태. (2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영  
향에 관한 연구. 한국정책학회보, 20(4), 189-219.
- 이정진. (2022). 제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시의 효과와 한  
계. NARS 입법정책, 123, 1-39.
- 이종연. (2014). 공공인프라 투자의 지역안배와 포크배럴. 한국개발연구원  
정책연구시리즈, 2014(10), 1-101.
- 임석희. (2019). 지방소도시의 인구감소 및 성장과 쇠퇴의 특성. 대한지리

- 학회지, 54(3), 365-386.
- 전상경. (2012). 정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구. 지방정부연구, 16(1), 121-145.
- 전승훈·강성호·임병인. (2004). 선형패널자료 분석방법에 관한비교연구. 통계연구, 9(2), 1-24.
- 정병은. (2005). 유권자의 사회자본과 지역주의에 대한 연구: 17 대 총선의 두 지역구 사례 비교. 한국사회학, 39(5), 83-118.
- 정설미. (2016). 기초자치단체별 교육기관 보조금에 대한 공공선택론적 분석. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 정용하. (2010). 선거제도와 지역성: 중선거구제를 통한 지역성의 발견. 한국민족문화, 37, 3-38.
- 정유진. (2017). 빈곤의 세대 간 이전: 부모의 빈곤지위가 자녀의 빈곤지위에 미치는 영향. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 정준표. (2007). 5·31 기초의원선거에서 나타난 선거제도의 효과: 도시와 농촌의 차이. 한국정당학회보, 6(2), 29-63.
- \_\_\_\_\_. (2014). 한국 국회의원선거를 통해 본 선거제도와 지역주의의 효과. 한국정치연구, 23(2), 129-160.
- 정태환. (2005). 김영삼 정권의 등장배경과 주요 정치 세력의 역학. 한국학연구, 22, 237-266.
- 조기숙. (1997). 지역주의 논쟁: 비판이론적 시각에 대한 비판. 한국정치학회보, 31(2), 203-232.
- \_\_\_\_\_. (2000). 지역주의 선거와 합리적 유권자. 서울 : 나남출판.
- \_\_\_\_\_. (2023). 바람직한 선거제도 대안의 검토. 제 1059회 정책&지식포럼. 서울대학교 한국정책지식센터.
- 조소영. (2015). 선거구간 인구편차의 조정과 선거구 획정의 과제. 공법연구, 44(2), 49-68.

- 조원용. (2019). 국회의원의 지역대표성과 국가이익. 헌법학연구, 25(2), 259-278.
- 주성재. (2015). 공간구조의 형성과 지역생활권 정책. 이원중(편), 지역발전 정책론. 서울 : 울곡 출판사.
- 최경욱. (2012). 선거구획정의 문제점과 해결방안. 공법학연구, 13(4), 135-169.
- 최연대·김상헌. (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 한국행정학보, 42(2), 283-304.
- 최영진. (2001). 제16대 총선과 한국 지역주의 성격. 한국정치학회보. 35(1), 149-165.
- 최장집. (1991). 지역감정의 지배 이데올로기적 기능. 김종철 외. 지역감정연구. 학민사, 30-39.
- \_\_\_\_\_. (1993). 한국민주주의의 이론. 서울 : 한길사
- 최정우·강국진·배수호. (2016). 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 국회 안전행정위원회와 지방자치단체장 특성을 중심으로. 행정논총, 54(4), 169-168.
- 최지민·정광호·김순은. (2014). 정체 규모(polity size)의 정치적 효과. 지방정부연구, 17(4), 465-493.
- 행정안전부. (2012~2022). 2011~2021년 지방교부세 운영사항.  
\_\_\_\_\_. (연도별). 지방교부세 현황. [www.index.go.kr](http://www.index.go.kr).  
\_\_\_\_\_. (2022). 2022년 지방교부세 산정해설.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17 대 국회 특별교부금 배분 사례. 한국정치학회보, 43(2), 113-130.
- 허원제·김영신. (2017). 포크베럴식 예산배분의 정치경제학적 분석: 특별교부세를 중심으로. 재정학연구, 10(1), 151-184.

- 홍순규. (2012). 돼지여물통정치에 관한 실증적 연구 - 지방행정에 대한 정치적 영향을 중심으로, 공공행정연구, 12(2), 77-100.
- 황아란. (2015). 국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시. 21세기정치학회보, 25(4), 1-24.
- 황태연. (1996). 한국의 지역패권적 사회구조와 지역혁명의 논리. 정치비평, 1.
- 「지방교부세법」(법률 제17893호, 2021. 1. 12).

Allison, P. D. (2003). Logistic regression using SAS: Theory and application. Cary: SAS Institute.

Ansolabehere, S., & Snyder Jr, J. M. (2006). Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditure. Scandinavian Journal of Economics, 108(4), 547-569.

\_\_\_\_\_. (2008). The End of Inequality: One Person, One Vote and the Transformation of American Politics. New York: W.W. Norton.

Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator - mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. Journal of personality and social psychology, 51(6), 1173-1182.

Beck, N. (2001). Time series - cross section Data. Statistica Neerlandica, 55(2), 111-133.

Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. Electoral Studies, 23(3), 363 - 389.

\_\_\_\_\_. (2006). Duverger's law and the study of electoral systems. French Politics, 4, 69-83.

Black, E., & Black, M. (1973). The Wallace vote in Alabama: A multi

- ple regression analysis. *The Journal of Politics*, 35(3), 730–736.
- Carozzi, F., & Repetto, L. (2016). Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. *Journal of Public Economics*, 134, 42–52.
- Costa, H. (2016). Pork barrel as a signaling tool: the case of US environmental policy. Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper, 255, 1–36.
- Cox, G. (2009). Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics. In Ian Shapiro, Susan Stokes, Elisabeth Jean Wood, & Alexander S. Kirshner, eds., *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(2), 370–389.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135–150.
- Dragu, T., & Rodden, J. (2011). Representation and redistribution in federations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(21), 8601–8604.
- Duverger, M. (1951) *Les partis politiques*. 2. e'd. rev. et mise a' jour. ed. Paris: A. Colin.
- Fiva, J. H., & Halse, A. H. (2016). Local favoritism in at-large proportional representation systems. *Journal of Public Economics*, 143, 15–26.
- Golden, M., & Min, B. (2013). Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, 16, 73–99.
- Hauk Jr, W. R., & Wacziarg, R. (2007). Small states, big pork. *Quarterly Journal of Political Science*, 2(1), 95–106.

- Hofferbert, R. I. (1970). Elite influence in state policy formation: A model for comparative inquiry. *Polity*, 2(3), 316-344.
- Key, V.O., Jr. (1949). *Southern politics*. New York: Knopf.
- Kumar, M. J., Edwards, G. C., Pfiffner, J. P., & Sullivan, T. (2000). The contemporary presidency: Meeting the freight train head on: Planning for the transition to power. *Presidential Studies Quarterly*, 30(4), 754-769.
- Lee, M. J. (2002). *Panel Data Econometrics : Methods-of-moments and Limited Dependent Variables*. San Diego : Academic Press
- Lewis-Beck, M. S., & Rice, T. W. (1983). Localism in presidential elections: The home state advantage. *American journal of political science*, 27(3), 548-556.
- Livert, F., & Gainza, X. (2018). Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*, 52(3), 403-415.
- Matsubayashi, T., & Wu, J. D. (2012). Distributive politics and voter turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(2), 167-185.
- Mattos, E., Politi, R., & Morata, R. (2021). Birthplace favoritism and the distribution of budget amendments in Brazil: Evidence from nondistrict elections. *European Journal of Political Economy*, 68, 1-17.
- Mladenka, K. R. (1980). The urban bureaucracy and the Chicago political machine: Who gets what and the limits to political control. *American Political Science Review*, 74(4), 991-998.
- Moseley, M. J. (1973). The impact of growth centres in rural regions –I. An analysis of spatial “patterns” in Brittany. *Regional Studies*

- s, 7(1), 57-75.
- Parr, J. B. (1999). Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view: Part 2. Implementation and outcome. *Urban studies*, 36(8), 1247-1268.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Politi, R. B., Mattos, E., & Picin, E. (2021). Public input and business tax competition in local communities in Brazil. *The Annals of Regional Science*, 67(3), 799-824.
- Porto, A., & Sanguinetti, P. (2001). Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina. *Economics & Politics*, 13(3), 237-256.
- Rice, T. W., & Macht, A. A. (1987). Friends and neighbors voting in statewide general elections. *American Journal of Political Science*, 31(2), 448-452.
- Rodden, J. (2002). Strength in numbers? Representation and redistribution in the European Union. *European Union Politics*, 3(2), 151-175.
- Scharfstein, D. S., & Stein, J. C. (2000). The dark side of internal capital markets: Divisional rent seeking and inefficient investment. *The journal of finance*, 55(6), 2537-2564.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1981). Political preferences for the pork barrel: A generalization. *American journal of political science*, 25(1), 96-111.
- \_\_\_\_\_. (1987). The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 81(1), 85-104.
- Stein, R. M., & Bickers, K. N. (1994). Congressional elections and the



- pork barrel. *The Journal of Politics*, 56(2), 377-399.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tatalovich, R. (1975). "Friends and Neighbors" Voting: Mississippi, 1943-73. *The Journal of Politics*, 37(3), 807-814.
- 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.

## 기타

- 권명오. (2020.03.12.). "영양·봉화·울진 주민, "영주시 출신만 국회의원 하나"... 인구수 적은 지역 소외 불만 증폭". *중도일보*. <http://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20200312010004979>
- 김겨레. (2020.05.28.). "상임위의 정치학..국토·산자 '지원자 쇄도' 환노·국방 '찬밥.'" *이데일리*. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03775286625773512&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>
- 김기성. (2023.05.25.). "1400만명 경기도마저...“2067년엔 30곳 인구소멸 고위험”". *한겨레*. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1093248.html>
- 남보수. (2022.04.26.). "지방 소통령 허술한 직무정지.. 개선방법 없나". *경북신문*. <http://www.kbsm.net/news/view.php?idx=347418>
- 대한민국 헌정회 홈페이지 (<https://www.rokps.or.kr>)
- 대구신문. (2015.10.13.). "특별교부세는 지역 국회의원들의 성적표". <http://www.idaegu.co.kr/news/articleView.html?idxno=177789>.
- 민병기. (2023.01.06.). "선거구 획정 시한도 지키라". *문화일보*. <https://www.culture.go.kr/news/articleView.html?idxno=177789>

www.munhwa.com/news/view.html?no=2023010601033030123001

민왕기. (2012.03.16.). “복합선거구 5곳 소지역주의 최대변수”. 강원일보.

<https://www.kwnews.co.kr/page/view/2012031500000000177>

박상인. (2023.01.13.). “선거제도 개편의 목적”. 경향신문. <https://m.khan.co.kr/opinion/column/article/202301130300085#c2b>

성한용. (2015.07.29.). “소선거구제, 87년 민주화운동의 산물”. 한겨레. [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/702375.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/702375.html)

이상일. (2011.11.08.). “광양·하동 “공동번영” 손 잡았다”. 국민일보. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0005535877&code=1113142>

이세진·신현주. (2023.03.29.). ““지방 소멸 막을 선거제 개혁, 반드시 이뤄낼 것””. 헤럴드경제. <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20230329000416>

이하늘. (2020.03.07.). “누더기 선거구 획정에 총선 주자들 강력 반발”, <강원일보>. <https://m.kwnews.co.kr/page/view/202003060000000000006>

전범진. (2022.05.06.). ““기재위 줄게, 정무위 다오”...’상임위 빅3’ 자리다툼 치열.” 한국경제. <https://www.hankyung.com/politics/article/2022050680401>

하정연. (2019.12.17.). “오늘부터 21대 총선 예비후보 등록, 깜깜이 선거로 시작”. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/1VS3YB2B42>

형민우. (2020.03.10.). “‘선거구 쪼개기’ 순천 시민단체·정치권 반발 ‘확산’”. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200310126300054>

논평

박춘덕. (2021.12.07.) “창원시 2022년 국비 확보, 특별교부세 선택과 집중

이 필요하다”. 코리아이글뉴스. <https://www.koreaeaglenews.com/news/articleView.html?idxno=36222>.

## 〈부록〉

<부표 1> '주민 1인당 재난안전수요 배분액 +1' 기초통계 (단위 : 원)

연도	전체 복합선거구(A) (N=1,342)				변화가 있었던 복합선거구(B) (N=1,045)			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
2011	31,611	22,760	1	121,021	33,926	22,047	3,234	100,672
2012	34,507	36,705	1	151,399	33,924	34,022	438	151,399
2013	51,688	38,025	1,120	185,292	56,041	37,902	5,523	171,118
2014	26,365	28,303	1	194,857	26,759	24,028	1	113,889
2015	25,680	21,810	1	177,289	26,254	17,817	1	98,801
2016	25,915	22,704	2,902	217,979	26,099	15,295	2,902	73,959
2017	30,330	23,588	1,284	130,327	31,778	23,016	1,284	96,935
2018	33,704	29,719	1	204,945	34,943	29,057	1	204,945
2019	43,692	53,008	4,403	339,693	46,463	53,873	4,403	339,693
2020	43,100	78,925	1	690,152	49,219	85,644	1	690,152
2021	50,638	35,625	1,824	205,144	52,417	33,009	5,156	169,119
합동	36,112	40,063	1	690,152	37,984	40,415	1	690,152

<부표 2> ‘기초자치단체의 선거구 내 인구 비중’이 Ln‘주민 1인당 재난안전수요 배분액+1’에 미치는 영향 (고정효과모형 추정)

변수명	전체 복합선거구(A)	변화가 있었던 복합선거구(B)
선거구 내 인구 비중	0.9931 (0.7455)	0.8527 (0.6963)
국회의원 선수	0.0154 (0.0427)	0.0750 (0.0502)
단체장 선수	-0.0620 (0.0766)	-0.0058 (0.0811)
대통령 출신 지역 여부	0.0240 (0.1583)	0.1661 (0.1520)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	-0.0902 (0.1430)	0.0520 (0.1175)
국회의원의 당4역 재임여부	0.1730 (0.2263)	0.3138* (0.1843)
국회의원 여당 소속 여부	0.0597 (0.1267)	0.0588 (0.1269)
단체장 정치인 출신 여부	-0.1295 (0.1242)	-0.1212 (0.1511)
단체장 여당 소속 여부	0.0343 (0.0898)	0.0820 (0.0866)
선거경쟁도	-0.0644 (0.3450)	0.0481 (0.4034)
재정자립도	0.0130 (0.0167)	-0.0024 (0.0170)
ln(지역내총생산)	-0.5119 (0.5516)	-0.2773 (0.4602)
십만명당 문화기반시설수	-0.0100 (0.0173)	-0.0184 (0.0174)
ln(전년도인구)	-2.0972 (1.3492)	-0.1909 (1.6610)
인구밀도	205.2473 (317.7743)	-65.5581 (250.8410)
상수	39.7632** (16.1941)	15.9351 (18.1990)
관측치	1,342	1,045
F	122	95

주1: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

주2: 괄호 내 숫자는 기초자치단체별 군집표준오차(clustered standard errors)

주3: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음

<부표 3> 전체 기초자치단체 대상 변수 (2011~2021년 합동, 단 경제적, 행정적 요인의 통제변수 : 2010~2020년 합동) (관측치 : 2,486개)

변수명 (단위)		평균	표준편차	최소값	최대값		
종속변수	'기초자치단체의 주민 1인당 현안수요 배분액'+1 (원)	16541.05	20431.48	1	264405.5		
독립변수	Relative Representation Index	1.1133	0.2900	0.3703	2.1205		
정치적요인 통제변수	국회의원 선수 (선)	2.3443	1.2797	1.0000	8.0000		
	단체장 선수 (선)	1.6762	0.7949	1.0000	4.0000		
	여당 소속 국회의원 비율 (%)	0.5087	0.4733	0	1		
	대통령 출신 지역 여부	비해당 (오른쪽 칸이 비해당의 비율)	93.6	해당 (오른쪽 칸이 해당의 비율)	6.4		
	국회위원의 행정안전위 소속 여부		89.3		10.7		
	국회위원의 당4역 재임여부		93.9		6.1		
	단체장 정치인 출신 여부		46.7		53.3		
단체장 여당 소속 여부	44.7		55.3				
경제적행정적요인 통제변수	재정자립도 (%)		26.6		14.3	6.7	82.9
지역내총생산 (백만원)	7,161,342		9,363,921		211,695	81,900,000	
십만명당 문화기반시설수(개)	9	9	1	75			
인구 (명)	223532.5	218153	9077	1202628			
인구밀도 (명/ $m^2$ )	0.004	0.006	0.000	0.029			

주1: RRI 계산식 =(해당 기초자치단체를 지역구로 둔 국회의원의 수를 해당 기초자치단체의 인구수로 나눈 값)을 (전국 전체 지역구 국회의원 수를 전국 인구로 나눈 값)으로 나눈 값. 이 식에서 분모의 값은 전국에 있는 모든 기초자치단체들이 동일할 것이므로 각 기초자치단체의 인구대표성의 차이는 RRI 계산식의 분자, 즉 (해당 기초자치단체를 지역구로 둔 국회의원의 수를 해당 기초자치단체의 인구수로 나눈 값)의 차이로 인해 나타난다.

주2: RRI의 값이 클수록 해당 기초자치단체는 과대표되었음을 의미한다.

<부표 4> ‘각 기초자치단체의 인구대표성’(RRI를 통해 측정)이 Ln‘주민 1인당 지역현안수요 배분액+1’에 미치는 영향 (전체 기초자치단체 대상, 고정효과모형 추정)

변수명	
RRI	0.1381 (0.2271)
기초자치단체 최다선 국회의원의 당선 횟수	0.0833** (0.0376)
단체장 선수	-0.1201* (0.0645)
대통령 출신 지역 여부	0.0259 (0.1318)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.7057*** (0.1422)
국회의원의 당4역 재임여부	0.1460 (0.1824)
기초자치단체 국회의원 중 여당 소속 의원의 비중	0.1904 (0.1552)
단체장 정치인 출신 여부	0.1936 (0.1449)
단체장 여당 소속 여부	0.3589*** (0.1263)
재정자립도	-0.0133 (0.0190)
ln(지역내총생산)	0.7418* (0.3872)
십만명당 문화기반시설수	0.0458 (0.0300)
ln(전년도인구)	-1.0400 (0.6702)
인구밀도	-142.6295 (224.0149)
상수	9.1776 (9.8187)
관측치	2,486
F	226

- 주1: RRI의 값이 클수록 해당 기초자치단체는 과대대표되었음을 의미한다.
- 주2: 복합선거구 소속 기초자치단체가 보유한 국회의원의 수는 민보람(2018)의 연구와 동일한 방식으로 계산하였다. 즉 복합선거구 전체 인구 중에서 각 기초자치단체의 인구가 차지하는 비중만큼 국회의원의 수가 존재한다고 계산하였다. 예를 들어 복합선거구 내에서 차지하는 인구의 비율이 각각 2:3:5인 기초자치단체 A,B,C가 묶여서 복합선거구를 구성하면, 국회의원이 1명이므로 세 지역의 국회의원 수는 각각 0.2명, 0.3명, 0.5명으로 계산된다.
- 주3: <부표4>의 분석은 전국에 있는 기초자치단체를 대상으로 한다. 그런데 전국에는 두 명 이상의 국회의원이 존재하는 기초자치단체가 다수 존재한다. (예를 들어 서울특별시 관악구에는 관악 갑, 관악 을에 총 2명의 국회의원이 존재한다) 따라서 이를 반영하여 패널회귀식을 구성하는 변수에 변화가 있다. 먼저 복합선거구를 대상으로 분석을 했을 때 활용된 ‘국회의원의 선수’ 변수 대신 최연태·김상헌(2008)의 연구를 따라 ‘기초자치단체 내 최다선 국회의원의 선수’ 변수를 활용하였다. 다음으로 ‘국회의원의 여당 소속 여부’ 변수 대신 김백현(2022)의 연구를 따라 ‘기초자치단체 국회의원 중 여당 소속 의원의 비율’ 변수를 활용하였다. 다음으로 최연태·김상헌(2008)의 연구를 따라 기초자치단체 내에 있는 국회의원 중 국회 행정안전위원회 소속 국회의원 혹은 당4역 재임 국회의원이 한 명이라도 있을 경우, 해당 기초자치단체는 각각 ‘국회 행정안전위원회 소속 국회의원’ 혹은 ‘당4역 재임 국회의원’을 보유하고 있다고 분류하였다.
- 주4: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01
- 주5: 괄호 내 숫자는 기초자치단체별 군집표준오차(clustered standard errors)
- 주6: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음

<부표 5> 선거구를 이루는 기초자치단체의 수가 Ln'주민 1인당 지역현안수요 배분액+1'에 미치는 영향 (고정효과모형 추정)

변수명	전체 복합선거구(A) (N=1,342)	변화가 있었던 복합선거구(B)
선거구를 이루는 자치단체 수	-0.0876 (0.1237)	-0.1258 (0.1232)
국회의원 선수	0.0435 (0.0545)	0.0280 (0.0703)
단체장 선수	-0.1121 (0.0976)	-0.0432 (0.1151)
대통령 출신 지역 여부	-0.0700 (0.1773)	-0.1360 (0.2134)
국회의원의 행정안전위원회 소속 여부	0.5882**	0.5505**

변수명	전체 복합선거구(A) (N=1,342)	변화가 있었던 복합선거구(B)
	(0.2347)	(0.2445)
국회의원의 당4역 재임여부	0.0398 (0.4333)	-0.1161 (0.5967)
국회의원 여당 소속 여부	-0.0078 (0.2276)	-0.2847 (0.1823)
단체장 정치인 출신 여부	0.0661 (0.1997)	0.0419 (0.2073)
단체장 여당 소속 여부	0.4273** (0.1769)	0.4986*** (0.1880)
선거경쟁도	-0.1997 (0.3547)	-0.1846 (0.3909)
재정자립도	0.0378 (0.0296)	0.0258 (0.0299)
ln(지역내총생산)	0.4521 (0.9170)	0.7959 (1.1178)
십만명당 문화기반시설수	0.0569* (0.0321)	0.0681** (0.0329)
ln(전년도인구)	-1.3847 (1.8330)	-1.4116 (2.1534)
인구밀도	45.8289 (354.0479)	198.2523 (387.9395)
상수	16.1300 (23.7839)	11.5417 (29.7628)
관측치	1,342	1,045
F	122	95

주1 : 주1: \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

주2: 괄호 내 숫자는 기초자치단체별 군집표준오차(clustered standard errors)

주3: 연도 더미는 분석에 포함하였으나, 표에 제시하지 않음



## Abstract

# The Effect of the Population of Primary Local Governments in Complex National Assembly Electoral Districts on the Distribution of Special Grants

Lee, Yoon Q  
Department of Public Administration  
The Graduate School  
Seoul National University

This study examines the effect of the population of primary local governments in complex National Assembly election districts--electoral district formed by merging two or more primary local governments-- on the distribution of Special Grants. This study empirically examines whether National Assembly members equally represent the interests of the primary local governments in the same complex electoral districts, and derive implications related to the debate on 'population representation versus regional representation' principle in regards to electoral redistricting.

With each National Assembly election, a recurring debate arises over which value--population representation or regional representation--should be prioritized when redistricting electoral districts. Moreover, regional representation is realistically understood as 'non-Metropolitan area representation' or 'rural area representation' in contrast to

the representation of the densely populated Metropolitan area. Such discussions assume that the interests within a specific electoral district are homogeneous when compared to other districts, and as representatives of the region, members of the National Assembly are expected to equally represent the interests of the areas within their constituency. However, given the existence of the small-regionalism concept, such assumptions can be questioned. This study provides an answer to this question by analyzing the distribution patterns of Special Grants, focusing specifically on complex electoral districts.

So far, previous studies related to budget allocation has mainly focused on inter-electoral district or inter-local government allocations. In other words, the primary interest has been in identifying which electoral district or local government received more budget allocation due to the influence of certain factors.

In studies related to Special Grants, there has been a discussion regarding the role of National Assembly members as distributors to some extent, exerting their political influence on the distribution of the Special Grants. Additionally, it has been assumed that they would maximize the chances of re-election by securing as much of Special Grants as possible.

This study shifts the focus to within the electoral district and analyzes the distribution patterns of Special Grants within complex electoral districts. Even within the same complex electoral district, distinct identities are formed for each primary local government due to the influence of small-regionalism. Therefore, members of the National Assembly may have an incentive to maximize the political effect by allocating Special Grants differentially among the primary local governments. Considering that political power varies due to population differences among primary local governments, specific local govern

ments and politicians may engage in a trade-off between political support and benefits in budget allocation.

This study conducts the following analysis using a fixed-effects model, targeting primary local governments that were part of complex electoral districts between 2011 and 2021.

Firstly, this study examines the effect of 'the proportion of an individual local government's population within the total population of all primary local governments that make up a constituency(IV, hereafter)' on 'the allocated amount of local issue demand per resident in the respective local government(DV, hereafter).'

Secondly, this study examines whether the local National Assembly member mediate the effect of IV on DV. Specifically, it examines whether National Assembly members from primary local governments, based upon small-regionalism voting behavior, provide larger budget allocation benefits to his/her home regions in response to their support.

Lastly, if budget allocation benefits are provided to large primary local governments in terms of population size, this study examines whether 'the more significant the degree of homogeneity within each primary local government that exists distinctively from other primary local governments in the constituency, the stronger the effect becomes.' It is assumed that as the 'constituency area' grows larger, and when the 'primary local government is not in a provincial government,' the degree of homogeneity within each primary local government increases. This study also examines the moderating effects of each variable.

A pooled OLS (Ordinary Least Squares) model, excluding primary local government dummies, was estimated for 1,342 primary local governments that have been included in a complex electoral district

at least once. Then, a fixed-effects model was estimated for the same sample groups, followed by estimating a fixed-effects model for 1,045 primary local governments that have been included in a complex electoral district with at least one change in their composing primary local governments.

The significant change in the independent variable of this study, 'IV(refer to above),' ultimately occurs as a result of electoral redistricting at each General Election. As a result, by using the fixed-effects model to estimate the effects of changes in population proportion, it was possible to conduct an analysis controlling for the time-invariant heterogeneity of the primary local governments.

In accordance with the 2014 decision by the Constitutional Court, which required the population deviation between electoral districts to be reduced from the previously allowed 3:1 to within 2:1, the composition of electoral districts underwent relatively significant changes. Additionally, the composition of electoral districts changes due to 'external factors,' such as proposals from an independent body called the 'The Redistricting Commissions', and the subsequent decisions made by the National Assembly.

If the constituencies change not due to exogenous factors but according to the autonomous decisions of the concerned local governments or the district's National Assembly members, we cannot rule out the possibility that the reason for merging and dissolving constituencies could have an effect on the distribution of Special Grants. Consequently, there could be endogeneity in estimating the effect of 'population' on the distribution of Special Grants. However, the exogenous changes in constituency composition help resolve the issue of endogeneity, allowing us to estimate the effect of the changes in 'the proportion of an individual local government's population.'

The result of the analysis showed that 'IV' has a statistically significant positive (+) effect on 'DV'. Even within a same constituency, the budget allocation varies among primary local governments based on population size. Moreover, the statistical significance did not change when using different analysis methods or targeting different primary local governments, confirming the robustness of the analysis results.

Contrary to expectations, the presence of National Assembly member from a particular primary local government did not have a statistically significant effect on 'DV'. This indicates that there was no evidence found to support the hypothesis that local-born National Assembly members mediate the budget allocation benefits provided to primary local governments with larger populations. This finding demonstrates the likelihood that National Assembly members will engage in activities biased towards larger primary local governments, regardless of which region they originated from within the complex electoral district. Especially in local governments that fail to maintain a certain level of population, even if a member of the National Assembly is born from the region, the small population size still leaves them at a higher risk of facing disadvantages in budget allocation.

Lastly, it was found that as the 'constituency area' becomes larger and when the 'primary local government is not in a primary metropolitan City,' the positive(+) effect of 'IV' on 'DV' weakens.

The results suggest that while politicians fundamentally aim to provide budget allocation benefits to primary local governments with larger populations, they are not completely free from the demands for balanced development within the constituency. Furthermore, these demands become stronger as the constituency area expands and as living spheres within the constituency become more divided. Moreover,

since living areas and residential areas do not align, primary local governments in provincial governments can be seen to have relatively less demand for balanced regional development compared to those that are not in provincial governments. However, the moderating effects of 'electoral district area' and 'whether the primary local government belongs to a provincial government' were found to be statistically significant in only one of the two sample analyses. Therefore, since the analysis results are not robust, caution is needed when interpreting these results.

So far, population has tended to be understood as an administrative demand factor affecting the budget. However, the results of this study show that when 'a specific administrative area within an electoral district has a distinct identity from other administrative areas,' the population affects the political judgment of members of the National Assembly, thereby influencing the budget allocation. That is, the current electoral district system structurally includes the possibility of small primary local governments being disadvantaged in terms of budget allocation. Moreover, when comparing cases where a specific local government 'forms an electoral district alone' and cases where 'it forms a complex electoral district by merging with other primary local governments,' it is confirmed that forming a complex electoral district results in a disadvantage in budget allocation. Being in a complex electoral district inherently creates an unfavorable situation, and within that, the political logic based on population leads to more marginalized areas.

Overall, we can confirm the issues that arise when the administrative scope of the represented region becomes excessively large by combining several local governments to form a single electoral district, that is, when regional representation is weakened. Residents of basic

c local governments in the complex electoral district exercise the same rights in electing representatives for the electoral district by having one vote per person in the National Assembly elections. However, in reality, it was found that members of the National Assembly do not represent their interests at an equal level. The findings of this study demonstrate that bias can occur in assembly members activities due to the influence of population proportion within the electoral district. Considering that small population regions are vulnerable to the risk of regional extinction, these findings indicate there is a concern that assembly activities may accelerate the crisis for regions with smaller populations and are at risk of extinction. This suggests that, attention and discussion need to be given to the 'regional representation within the electoral district,' in other words, the representation of primary local governments that make up complex electoral districts.

Keywords : Local Finance, Population, Political Economy, Special Grants, Electoral System

Student number : 2017-31067