

지방자치단체 사회복지 세출예산의 정치성에 관한 연구

: 선거주기와 국회의원-단체장의 정치적 영향력을 중심으로*

A Study on Politics of Local Government's Social Welfare Expenditures Budget

: Focusing on Electoral Cycles and Political Influence of
a Local Government Head and the National Assembly Member

이 윤 규**

Lee Yoon Q

■ 목 차 ■

- I. 연구의 배경 및 필요성
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 연구는 기초지방자치단체 중 216개 자치단체를 대상으로 하여, 선거주기가 사회복지 세출 예산에 미치는 영향을 '선수(選數)로 대표되는 기초자치단체장 및 같은 당 지역구 국회의원의 정치적 영향력'이 어떻게 조절하는지를 살펴보았다. 분석 결과 두 정치 주체는 3선 단체장을 제외하고는 선수가 증가할수록 '지방정치의 다른 정치인의 이익과 상충되는 본인의 정치적 이익'을 추구하려는 기제가 강해지는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 연구는 지방 정치의 주요한 주체인 단체장과 국회의원에게는 소속 정당과 상관없이 정치인 개인으로서 각자의 이익이 있다는 가정에서 출발한 것으로, 그동안 기존의 정치적 예산순환 연구, 나아가 지방자치단체의 재정지출 연구에서 상대적으로 조명을 덜 받았던 지역구 국회의원이라는 새로운 행위자, 그리고 총선이라

* 따뜻한 마음으로 날카로운 심사평을 해주신 익명의 심사위원분들께 깊이 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 박사 수료

논문 접수일: 2022. 8. 12. 심사기간: 2022. 8. 12. ~ 2022. 9. 21. 게재확정일: 2022. 9. 21.

는 새로운 선거를 연구의 대상으로 포함시킴으로써 관련 연구에 대해서 좀 더 다양한 차원에서 접근하는데 일조할 것으로 기대된다.

□ 주제어: 지방재정, 정치적 예산순환, 사회복지 지출, 사회복지 재정

Targeting 216 municipal governments this study aims to examine how the political influence of a local government head and the National Assembly member moderates the impact of the election cycle on the social welfare expenditures budget. This study concludes that the two political actors except the local government head who was elected the third time have a growing tendency to pursue their own political interests in conflict with the interests of other local politicians as the number of being elected increases. This study is based upon the assumption that a local government head and the National Assembly member, who are the main players of local politics, pursue their own interests as individual politicians regardless of their party affiliation. As a result, this study claims to contribute to the study of local government expenditure by including the general election and National Assembly members, which have been rarely discussed in the existing political budget cycle research.

□ Keywords: Local Finance, Political Budget Cycle, Social Welfare Expenditure, Social Welfare Finance

I. 연구의 배경 및 필요성

정치적 예산순환(Political Budget Cycles: 이하 PBC) 이론에 따르면 집권 세력 혹은 현역 정치인은 선거와 가까운 시기에 유권자가 선호하는 재정·경제 정책을 채택함으로써 경제적인 환경이 자신들에게 유리한 선거 국면을 조성하여 재집권, 혹은 재선 가능성을 높이려고 한다. 본 연구는 선거를 앞두고 유권자의 지지를 얻기 위한 목적에서 그 지출이 늘어난다고 연구된 바가 있는 사회복지 세출예산을 대상으로 하여, 선거주기가 사회복지 세출예산에 미치는 영향을 ‘선수(選數)로 대표되는 기초자치단체장 및 같은 당 지역구 국회의원의 정치적 영향력’이 어떻게 조절하는지를 살펴보고자 한다.

이러한 연구는 지역 정치의 주요한 주체인 단체장과 국회의원에게는 소속 정당과 상관없이 정치인 개인으로서 각자의 이익이 있다는 가정에서 출발한다. 같은 당 소속의 단체장과 지역구 국회의원에게는 같은 정당에 소속되어 있다는 점에서 ‘지역 단위에서의 정권 창출’이라는 공동의 정파적인 이익이 있다(석호원, 2016: 79). 그러나 정치시장론(Political Market Theory)이 공공선택론적 시각에서 주장한 바와 같이 이들에게는 독립된 개별 정치인으로서 ‘재선 성공’이라는 개인적인 정치적 이해관계 또한 존재하며(허성욱, 2009), 이는 소속 정당이 지역에서 정권을 재창출하는 것보다 우선하는 논리일 수도 있다. Breton & Wintrobe(1975: 206)에 의하면 관료는 예산을 결정하고 공공 서비스를 공급하는 권한을 독점한 채 자신들의 이익을 극대화하는 것으로 보이지만, 실제로는 이런 행위에 대해서 정치인들에 의한 통제가 이루어진다. 정치인들 역시 재선 성공이라는 개인적인 목적을 염두에 두고 자신들의 권한을 활용하여 예산에 그들의 선호를 반영하기 때문이다. 이 같은 관점을 따르면 정치인인 동시에 자치단체 관료들을 이끄는 행정관료의 장(長)으로서 예산 편성과 집행의 권한을 가진 단체장은 예산에 자신의 이해관계를 반영(김정숙, 2018)하지만, 이에 대해서는 지역 내의 또 다른 정치인인 지역구 국회의원에 의한 통제가 일정 부분 존재한다고 생각할 수 있다. 이처럼 지방정부의 예산 편성과 집행에는 단체장뿐만 아니라 국회의원의 이해관계가 직간접적으로 반영됨에도 불구하고, 기존의 PBC 관련 연구는 주로 단체장의 이익과 영향을 고려했을 뿐 국회의원의 이익과 영향을 고려한 연구는 부족한 편이다. 이는 지방예산 편성과 집행의 권한을 가진 주체가 단체장이라는 점에서는 자연스러운 것으로 보이나 예산 지출에 영향을 미치는 단체장 주변의 요인을 고려하지 않는다는 문제를 발생시킨다. 정치인이 선거를 앞두고 지역 주민이 선호하는 예산 지출의 증가를 통해 재선 가능성을 높이고자 하는 개인적인 이익이 있다는 PBC의 기본적인 전제는 단체장과 같은 지역구 내의 국회의원이라는 두 정치인 모두에게 해당함에도 불구하고 PBC와 관련된 이해 당사자를 단체장으로 한정짓는 것

이다. 같은 맥락에서 기존의 PBC 연구에서는 지방선거와 총선을 동시에 고려하여 선거주기의 기준으로 삼는 연구가 부족하다. 대부분의 PBC 관련 연구는 단체장이 선출되는 지방선거를 기준으로 하여 선거주기에 따른 PBC가 나타나는지를 본다(Shi & Svensson, 2006; Drazen & Eslava, 2010; 박고운·박병헌 2007; 김병규·이근수·조덕호, 2012; 권승·차재권, 2012; 전병힐·송호신, 2014; 유지연·김나영, 2020 등). 물론 일부 연구는 지방선거와 총선 변수를 동시에 연구에 포함시킨다(이서희, 2020; 문병근 외, 2003). 그러나 이는 지방선거와 총선의 실시 여부가 예산에 미치는 영향을 각각 '따로' 추정한 것으로, 각 기능별 예산의 지출이 안정적으로 유지되는 점증주의적인 성격(윤성채, 2014)상 지방선거를 앞둔 시기의 지출과 총선을 앞둔 시기의 지출 비율이 동시에 늘어나기는 어렵다는 점에서 지방선거 시기의 지출과 총선 시기의 지출을 서로 독립된 별개의 영역으로 보기에는 무리가 있다고 보는 본 연구와는 논의의 초점이 다르다.

2년마다 지방선거와 총선이 있음을 고려한다면, 재정여력이라는 관점에서 각 선거 시기마다 있었던 예산 지출은 2년 후에 있을 선거 시기의 재정 여력에 영향을 미칠 가능성이 높다. 즉 단체장과 국회의원은 '본인이 선출되지 않는 선거가 있는 해'와 '그 전년도'의 예산이라고 하더라도 2년 후에 있을 '본인의 선거가 있는 해'와 '그 전년도'의 예산을 염두에 두고 자신의 이해관계를 반영하여 자신에게 유리한 방향으로 지출이 이루어지도록 만들 유인을 가지고 있다.¹⁾ 지방선거 시기의 예산 지출과 총선 시기의 예산 지출은 서로 무관하지 않으며, 특정 자치단체가 선거를 앞두고 표심(票心)을 염두에 두고 유권자가 선호하는 예산의 지출 비중을 늘릴 의도가 있다면 지방선거와 총선의 두 선거 중 상대적으로 어느 선거에서 그 비중이 늘어날 것인지는 각 선거에 출마하는 당사자인 단체장과 국회의원의 정치적인 이익을 조정하는 과정을 통해 결정될 수밖에 없다. 지방선거와 총선에서 국회의원 혹은 단체장의 이해관계는 같은 당 소속이라고 하더라도 다르다는 점을 고려한다면, 선거주기가 예산 지출에 미치는 영향이 단체장과 국회의원의 정치적 영향력에 따라 어떻게 달라지는지 연구해볼 필요가 있는 것이다.

정리하자면, 일반적으로 PBC가 발생했다는 것은 정치인 개인의 이해관계에 의해 최적의 사회적 자원 배분이 왜곡되고 예산에 대한 예측 가능성이 감소되며, 그에 따라 사회적 후생의 손실이 발생했다는 것으로 받아들여진다(강대오, 2006). 그리고 본 연구는 어떤 조건과 상황 속에서 그러한 왜곡이 더 심화되는지를 지방정치에서의 두 주체에 대한 분석을 통해 규명하

1) 지방선거와 총선은 2년의 시차를 두고 계속된다는 점에서는 둘 중 어떤 선거와 관련되어있었지만 다를 뿐 기본적으로 모든 연도는 선거 당해 연도 또는 선거 전년도에 해당하며, 4년을 주기로 하여 지방선거 전년도, 지방선거 당해연도, 총선 전년도, 총선 당해연도의 사이클이 계속해서 이어진다. (예를 들어 2013년: 지방선거 전년도, 2014년: 지방선거 당해 연도, 2015년: 총선 전년도, 2016년: 총선 당해 연도, 2017년: 지방선거 전년도, 2018년: 지방선거 당해 연도, 이후 사이클이 계속)

고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정치적 예산순환(Political Budget Cycle) 이론과 정치시장론(Political Market Theory)

정치적 예산순환 이론의 시작은 정치적 경기순환 이론에서 찾을 수 있다. Nordhaus(1975)에 의해 초창기 연구가 시작된 정치적 경기순환 이론은 정부가 선거를 앞둔 시기에 물가-실업률의 조합과 같은 거시경제 지표의 조정을 통해 유권자들이 선호하는 경제 환경을 인위적으로 조성함으로써 다가올 선거에서 유리한 위치에 서려는 유인이 있다고 보았다. Nordhaus는 ‘기회주의적 모형(Opportunistic Model)’을 통해 유권자는 정보가 비대칭적인 상황에서 정부가 자신에게 제공했던 경제적인 혜택이나 자신이 인식하고 있는 경제적인 상황에 근거하여 회고적인 투표를 하며, 경제에 대한 근시안적인 태도를 지니기 때문에 선거를 앞둔 시기의 경제적인 상황에 근거하여 현직자의 경제적인 성과를 판단한다고 가정한다. 또한 각 정당 사이에는 정책적으로 두드러지는 선호의 차이는 없으며, 정치인은 공익과는 상관없이 재선을 달성하기 위해 유리하도록 경제 상황을 인위적으로 통제 및 조작한다고 가정한다. 기회주의적 모형은 후에 Rogoff(1990)가 합리적인 유권자에 대한 가정을 더해 제시한 합리적 기회주의적 모형(Rational Opportunistic Model)으로 이어졌다. 이 모형에 따르면 정부의 능력에 대한 정보 비대칭이 존재하는 상황에서 유권자들은 ‘자신들이 선호하는 경제정책의 실시’와 같이 정부의 제한적인 활동을 근거로 정부의 유능함에 대해서 판단한다. 따라서 정부 역시 이에 부응하여 그들의 능력을 보여줄 수 있는 선에서 경제 상황에 개입한다고 본다. 이와 같이 정치적 경기순환 이론이 가정하는 정치인의 행태 및 유권자와의 상호작용은 정치시장론(Political Market Theory)을 통해 보다 명확하게 이해할 수 있다. 정치시장론은 공공선택론의 시각을 수용하여, 합리적인 개인이 본인의 이익을 극대화하기 위해 행동한다는 가정을 정치의 영역에서도 적용할 수 있다고 본다(남궁근, 2012). 이 관점에 의하면 정책적인 의사결정은 소위 정치시장(Political Market)에서 이루어지는데, 이는 정치인과 유권자를 비롯한 다양한 이해관계자들이 자신들의 이익을 극대화하기 위한 목적의식 하에 정치적인 거래와 협상이라는 시장 메커니즘을 통해 의사결정을 한다는 점에서 그렇다(유동상·박상철, 2010: 429). 즉 정치인은 재선, 유권자는 각자의 정치적 효능감의 극대화, 이익집단은 집단 이익의 극대화라는 다양한 동기를 가지고 있으며, 이들 간의 협상의 결과를 토대로 정책적인 의사결정이 이

루어지는 것이다(남궁근, 2012). 이처럼 정책 의사결정 과정에서 참여자들의 동기는 다양할 수 있기 때문에, 시장 메커니즘을 활용한 거래가 처음에 목표로 했던 바와는 달리 정치시장론에서 가정하는 협상의 결과가 반드시 최적의 자원 배분을 담보하는 것은 아니다. 예를 들어 공기업을 효율적인 기업 운영의 논리가 아니라 공기업 외부의 정치적 압력에 의해 부여된 정치적 논리에 의해 운영될 수 있고, 그에 따라 최적규모에 비해 과도한 고용 등이 발생할 수도 있다(강진아, 2004). 또한 정치시장에서 가정하는 '임명직 공무원과는 다른 선출직 정치인의 행태'는 지지세력의 요구에 부응하고 본인의 정치적 업적을 과시하기 위해 단기적 관점에서 정부 정책을 운용하고 정책을 시행하는 것이다(윤태섭·박상철·이건형, 2012: 170). 정치적 경기순환 이론 또한 선거를 매개로 한 유권자와 정치인의 정치적 상호작용에 대해 연구하고 선거를 앞둔 시기의 정치인의 단기적 재정 운용과 정책 시행에 관심을 기울이는 이론이라고 본다면, 정치시장론을 통해 정치적 경기순환 이론에 대한 이해의 폭을 심화시킬 수 있는 것이다.

거시경제 지표 관련 연구가 주를 이루었던 정치적 경기순환 이론의 초기연구(Nordhaus, 1975; 이은국, 1992; Alesina et al., 1992 등)는 이후 현직에 있는 단체장들이 다음 선거에서의 재선 성공 가능성을 높이기 위해 어떻게 재정지출을 조절하는지를 연구하는 정치적 예산순환(Political Budget Cycles: 이하 PBC)에 대한 연구로 확대되어 논의되었다. 그러나 국내에서 재정지출을 주제로 한 초기 PBC 관련 연구에서는 선거주기가 재정지출에 영향을 미친다는 증거를 발견할 수 없다는 연구가 주를 이루었다(김충환·원동철, 2001; 박기백, 2002; 권선주, 2001). 권승·차재권(2012: 61)은 이에 대해 선진국에서 일반화된 이론을 정치경제적인 맥락이 다른 우리나라에 그대로 적용했기 때문에 생긴 문제일 수 있다고 지적하였다. 이에 최근의 PBC 관련 연구는 국가발전의 정도, 정부투명성 등 PBC를 조절하는 다양한 조절변수를 찾고(유지연·김나영, 2020: 216-217), 지방자치 발전의 흐름을 따라 지방정부를 단위로 해서 PBC가 어떻게 나타나는지를 분석하는 방향으로 활발히 이루어지고 있다(문창웅·박소정, 2021: 87).

지방정부에서 사회복지 지출 혹은 전체 재정지출을 대상으로 하여 정치적 예산 순환이 어떻게 나타나는지에 대한 연구는 다음과 같다. 이 중 사회복지 지출과 관련된 연구들은 지방선거를 앞둔 시기에는 유권자의 지지를 얻기 위한 목적에서 사회복지 예산 지출이 대체로 증가하는 경향이 있음을 보인다. 이 때 후술할 이유로 각 연구가 PBC의 기준으로 삼은 선거가 어떻게 되는지에 대한 설명을 포함하고자 한다.

문병근 외(2003)는 대선과 총선, 지방선거를 변수화한 모형을 따로 만들어 각 선거를 앞두고 재정지출이 어떻게 변화했는지를 연구했다. 분석 결과 대선을 앞두고는 오히려 정부지출이 감소하는 것으로 드러나 일반적인 PBC와는 다른 결과가 도출되었으나, 지방선거와 총선

을 앞두고는 경제성장 및 물가상승에 조응하여 정부지출이 늘어나는 것으로 나타났다. 이를 두고 저자는 선거 자체가 아닌 선거 당시의 경제적 환경에 따라 정부지출이 달라질 수 있다고 결론내렸다.

Shi & Svensson(2006)의 연구는 지방선거가 진행된 해에는 GDP 대비 정부 적자가 1% 증가하며 이는 선진국보다 개발도상국에서 더욱 두드러지게 나타나는 현상임을 밝힌다. 그리고 그 이유로 선진국이 유권자간 정보 공유의 정도가 높고 정치인의 지대 추구 행위를 제도적으로 제약하는 요소가 강한 점을 꼽았다.

박고운·박병현(2007)는 기초지방자치단체를 대상으로 하여 사회복지재정의 영향 요인을 밝히는 연구에서 노령인구 비율, 지방선거 당해연도 여부, 전년도의 사회복지 예산 등이 사회복지재정에 양(+)의 영향을 미침을 밝혔다.

김병규·이곤수·조덕호(2009)의 연구는 경상북도 지역을 대상으로 진행한 연구에서 선거경쟁의 치열함, 지방선거 실시 당해 연도 여부 등이 사회복지비 지출에 양(+)의 영향을 미친다는 것을 밝혔다.

권승·차재권(2012)의 연구는 지역의 특성이 지방선거 당해연도와 전년도의 사회복지비 및 경제개발비 지출의 비중에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과 단점정부, 지역주의 구도의 영향을 받는 지역일수록 사회복지비 지출의 비중, 분점정부일수록 경제개발비 지출의 비중에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

전병힐·송호신(2014)의 연구는 정치적인 요소들이 지방 예산에 미치는 영향을 연구했다. 분석 결과 지방선거 당해연도는 자치단체의 전체 지출에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 기초단체장의 여당 소속 여부 및 소속 정당의 성향, 선거 경쟁도가 예산 지출에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Garmann(2017)의 연구에 의하면 지역 내에서 재정적으로 보수적인 태도를 지닌 유권자들의 비율은 선거를 앞둔 시기에 재정지출에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 지방선거를 앞둔 시기의 사회복지예산 증가는 유권자의 특성에 따라 달라질 수 있음을 보였다.

강희수(2018)의 연구는 3선 단체장의 행태에 대해 연구했다. 연구 결과 연임 도전 제한 규정에 따라 다음 선거에서 출마가 불가능한 단체장은 지방선거를 앞두고 재정지출을 늘리지 않는 것으로 나타났다.

유지연·김나영(2020)은 이전재원인 지방교부세 및 보조금이 기능별 세출결산의 PBC 효과를 조절하는지를 분석한 결과 과학기술, 국토 및 지역개발, 농림해양수산, 사회복지, 산업중소기업 항목에 대해 지방선거 전년도에 그 액수가 증가함을 밝혔다. 그러나 연구 가설과는 달리 특정 기능별 예산의 경우에는 이전재원이 그 정도를 완화하는 경우도 있음을 밝혀냈다.

이서희(2020)는 총선과 지방선거를 동시에 고려한 분석을 수행하였다. 분석 결과 지방선거

시행연도 및 전년도에는 복지 및 문화 예산 배분이 증가했다. 또한 총선이 영향을 미치지 않았던 것과는 달리 지방선거 실시 여부는 1차 추경예산 비율의 변화에 양(+)의 영향을 미침을 밝힘으로써 총선과 지방선거의 차별적 영향을 밝혔다.

2. 단체장-국회의원 관계와 국회의원이 지방예산에 미치는 영향

단체장과 기타 정치인의 당적이 일치하는지의 여부를 변수화했던 기존 연구들은 정치인의 당적이 일치할 경우 협력적인 관계가 형성된다는 것을 전제한다(박찬영, 2017; 이서희, 2020 등). 그러나 공공선택론적 관점에서 같은 당 단체장과 국회의원이 개인의 정치적인 이익을 추구한다고 보는 본 연구에서는 당적 일치 여부는 단체장과 국회의원 사이에 공천권을 매개로 한 관계가 형성되는지의 차원에서 주된 의미가 있다. 따라서 본 절에서는 공천권을 매개로 하여 단체장과 국회의원의 관계가 어떻게 형성되는지에 대한 논의를 주로 다룰 것이다.

Hazan & Rahat(2010: 전용주, 2014: 474에서 재인용)은 공천 과정을 분권화해 선거가 치러지는 각 지역 단위에서 경선을 통해 자체적으로 후보를 선출하고, 동시에 후보 선출 과정에의 참여를 확대하면 정당 지도자의 영향력이 감소하게 될 것이라고 주장한다. 그러나 우리나라의 경우, 상향식 공천을 공천제도를 실시하려는 여러 노력에도 불구하고 여전히 국회의원 위주로 공천권이 행사된다는 지적이 끊이지 않는다(최준영, 2012). 공천권을 매개로 한 단체장과 국회의원의 관계는 2005년 정당법의 개정에서 그 시작을 찾을 수 있다. 정당법의 개정은 지구당 제도의 폐지를 핵심 내용으로 한다. 이로 인해 중앙당의 지구당에 대한 통제 수준은 약화된 반면 당비를 납부하는 정당원이 부족한 우리 현실에서 이와 맞물려 진행된 당협위원장(현 국민의힘은 당협위원장, 민주당의 경우에는 지역위원장이라고 지칭)으로의 지방선거 공천권 이양은 지방정치에 대한 유력인사의 통제권이 강화되는 결과를 초래하였다는 비판도 제기되었다(이상목, 2007: 66-67).

우리나라에서 지역구의 현역 국회의원은 사실상 당연직으로 자신의 지역구의 정당에 관한 사무를 책임지는 당협위원장(지역위원장)으로 재임하는데, 지방선거에 있어서는 자신이 관할하는 지역에서 기초단체장뿐만 아니라 지방 의회 의원들에 대한 공천권까지 행사한다(문상석 외, 2017). 물론 공식적으로 광역자치단체 단위의 정당 관리기구인 시당(혹은 도당)에서 공천에 관한 상황을 관리하기는 하지만²⁾ 사실상 당협위원장(지역위원장) 역할을 겸하는 국회의원이 책임을 지고 해당 지역에 대한 공천권을 행사하는 것으로 알려져있다. 그리고 공천권을 행

2) 이는 공천에서 배제된 현역 자치단체장이 장(長)으로 재임 중인 자치단체를 지역구로 둔 국회의원이 공천 배제는 자신의 소관 사항이 아니었음을 주장하는 근거로 사용된다고 알려진 논리이기도 하다.

사하는 국회의원은 공천배제와 같은 노골적인 방식으로 단체장에 대한 통제권을 행사하는 경우도 있고, 경선의 형식을 거친다고 하더라도 ‘조직 동원’에 의하여 경선의 결과가 결정되고, 지역 내에서 조직을 동원할 수 있는 국회의원의 의중에 따라 경선 결과가 뒤바뀌는 일이 자주 벌어지고 있다(이동운, 2020).

특히 지역주의의 영향이 강한 지역에서는 해당 지역 지배정당의 공천을 받은 후보자는 다른 정당의 공천을 받았거나 무소속으로 출마한 후보자 보다 유리한 상황에서 선거운동을 전개(최창수·박충훈, 2017: 342)하게 되는데, 이러한 이유로 지역에서 공천권을 행사하는 국회의원이 단체장과의 수직적 관계를 형성한다는 논의가 주를 이루어왔다. 이에 대해 최창수(2012)는 2005년의 정당공천 확대로 인해 단체장이 지역구 국회의원을 우회하여 중앙 무대에서 활동하는 실세 정치인과 후견 관계를 맺지 않는 이상 국회의원-단체장-지방의원 또는 토호세력을 위계적으로 연결짓는 지방 정치문화 특유의 후견주의(Clientelism)적 정치구조에서 자유로울 수 없다고 보았다.

한편 고경훈(2013)은 지방선거에서 국회의원이 행사하는 공천권으로 인해 선거시기뿐만 아니라 지방선거가 끝난 후에도 지방정치가 국회의원에게 종속된다고 지적한다. 이에 대해 김순양(2020)은 공천권뿐만 아니라 예산을 통해서도 일상적으로 국회의원과 단체장의 수직적 관계가 형성된다고 본다. 단체장은 국회의원이 사업 예산을 확보하거나 각종 공모 사업에 선정되도록 적극적으로 도와주어야 본인이 관심있는 사업을 원활하게 추진할 수 있기 때문에 국회의원에 대한 의존과 종속이 심화된다는 것이다. 저자는 그 결과 자치단체에 대한 국회의원의 간섭과 개입이 가능해지고 도움에 대한 보답 차원에서라도 국회의원에게 유리한 정책을 집행하게 된다고 본다. 실제로 단체장과 지역구 국회의원은 비공식적인 접촉의 방식 외에도, 지방의원 및 자치단체의 주요 공무원과 함께 ‘예산협의회’라는 지역 내 의견 교환의 장에 정기적으로 참여해서 자치단체에서 중점을 두고 추진할 주요 사업을 발굴하고 이에 수반되는 예산 확보 방안 등 지역 예산 현안에 대해서 종합적으로 논의한다고 알려져 있다(경기일보 2019.8.27. 기사)³⁾. 그리고 연구를 위해 수행한 한 지방의원과의 인터뷰에 의하면 (인터뷰 일자: 2022년 8월 10일) 이 자리에서 예산에 대해 협의를 하는 과정에서 국회의원의 의중이 직간접적으로 예산안에 반영된다. 국회의원은 전체적인 예산안의 편성에 대해서 일일이 지시하지는 않지만 본인이 관심있는 정책 사업들이 지방의 예산안에 반영될 수 있도록 요구하고, 추후에 본인의 의중을 대리하는 보좌진이나 지방의원을 통해 비공식적으로 필요한 후속 조치에 대해 협의하는 경우가 대부분이라고 한다.

3) 민주당 경기도당, 기초단체 제2차 예산정책협의회 개최...경기 국회의원·기초단체장 국비 확보 맞춘. <경기일보>. 2019.8.27. <http://www.kyeonggi.com/2154918> (검색일 2022.09.07.)

물론 국회의원이 관심을 가지는 지역구 사업과 단체장이 관심을 가지는 사업이 반드시 일치하는 것은 아니며 사업 우선순위에 대해서 다른 판단을 할 수도 있기 때문에 국회의원과 단체장간에 갈등이 발생할 수도 있다. 자치단체의 자체 예산만으로 시행되는 사업이라면 당연히 사업의 필요성에 대해 다른 판단이 있을 수 있고, 그 외에도 사업이 상당부분 국비 지원을 받아 시행될 수 있더라도 자치단체의 예산을 일정 부분 보태야하는 경우에는 국회의원이 국비 지원을 확보하더라도 자치단체장이 자치단체 예산을 부담하기를 거부해 사업이 시행될 수 없는 상황도 생긴다(경인일보 2015.5.11. 기사).⁴⁾ 요컨대 전체 총액이라는 관점에서 봤을 때는 더 많은 지방 예산을 확보하기를 바라는 국회의원과 단체장의 마음은 같겠지만, 매칭 사업의 특성상 자치단체에서 일정 비율로 예산 부담을 져야하는 상황에서는 ‘어떤 사업’을 ‘언제’ 유치해야하는지에 대해서는 의견이 다를 수 있다. 그런 경우에는 국회의원과 단체장의 영향력에 의해 시행되는 사업이 달라지고, 그에 따라 자치단체의 예산 편성, 그리고 기능별 예산의 비중이 달라질 수 있을 것이다.

3. 새로운 연구의 필요성 및 본 연구의 차별성

앞서 살펴본 PBC 관련 연구는 대부분 지방선거라는 단일 선거를 통해 PBC 현상에 대해 분석한다. 이는 지방선거를 통해 선출되는 것은 아니지만 여전히 지방정치의 주요 주체인 지역구 국회의원의 역할을 제대로 포착하지 못하는 문제를 발생시킨다. 실제로 국회의원은 특별교부세나 조정교부금 등의 예산과 관련해서 주로 예산 ‘확보’의 주체이자 배분정치의 당사자로 연구될 뿐 예산 ‘지출’의 직간접적 당사자로 연구되지는 않는다(김상현·배병돌, 2002; 박찬영, 2017 등). 물론 단체장과 달리 국회의원이 직접적으로 예산을 지출하는 주체가 아닌 것은 분명하지만, 영향을 미치는 존재일 수는 있다. 이는 지금까지 예산 확보이자 배분정치의 주체로만 국회의원을 다루었던 연구에서 나아가, 국회의원이 지역을 대표하는 중앙 정치인이기 이전에 지방정치의 당사자로서 예산의 배분뿐만 아니라 지출과 관련해서도 나름의 이해관계와 역할이 있음을 인정해야 한다는 것을 의미한다. 소속 정당이 같다고 하더라도 국회의원에 대한 지지와 단체장에 대한 지지는 엄연히 다른 정치인에 대한 지지에 해당하며, 그 지지가 반드시 일치할 것이라는 보장은 없다. 따라서 중앙정부로부터 예산을 배분 받을 때와는 달리, 예산 지출에 있어서는 단체장과 국회의원이 각자의 이익을 위해 행동할 유인이 크다는 점을 전제한 연구가 필요하다.

4) 선출직간(국회의원-단체장) 정치 갈등도 원인 ‘주민 이익’ 집중해야. <경인일보>. 2015.5.11.
<https://www.kyeongin.com/main/view.php?key=965987> (검색일 2022.09.07.)

다음으로 국회의원-단체장 관계에 대한 연구는 공천권을 매개로 한 후견주의나 공천권의 의미와 행사과정에 대해 논의하는 연구가 대부분이다. 국회의원-단체장의 관계에 따라 무엇이 달라지는지를 실증적으로 분석한 연구는 드문 것이다. 따라서 국회의원, 단체장의 정치적 영향력과 역학관계가 기초자치단체 단위의 예산 지출에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석할 필요가 있다고 생각된다.

이러한 필요에 대응하여 본 연구에서는 지방선거 시기에 국한하여 자치단체장의 영향만을 분석했던 선행연구들과는 달리 연구 모형에 국회의원 요인까지 반영함으로써 자치단체장 외에도 해당 지역의 국회의원이 자신의 지대를 추구하는 과정에서 예산에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하고, 총선 또한 지방선거와 마찬가지로 PBC가 발견되는 선거가 될 수 있음을 규명하고자 한다. 즉 지역구 국회의원이라는 새로운 행위자, 그리고 총선이라는 새로운 선거를 연구의 대상으로 포함시킴으로써 기존의 PBC 연구, 나아가 지방자치단체의 재정 지출 연구에 대해서 보다 다양한 관점에서 접근하고 논의할 수 있는 계기를 마련하고자 한다. 또한 단체장-국회의원 관계에 대해 이론적인 논의 위주로 접근했던 선행연구들과는 달리 그것에 따른 실제 결과에 대해서도 실증적으로 분석함으로써 지방정치에 대한 이해의 폭을 넓히는데 작게나마 기여하고자 한다.

III. 연구 설계

1. 연구 질문

선거를 앞두고 PBC가 발생할 가능성에 대해서 회의적으로 보는 연구는 예산의 점증주의적인 속성상 지출 총액을 획기적으로 늘리기 어려우며, 특히 재량예산이 적은 우리나라에서는 그런 속성이 두드러진다고 본다(모지환·이중섭, 2010). 이에 대해 Drazen & Eslava(2010)는 현직 정치인이 선거 전에 총 정부지출을 증가시키는 대신 정부지출의 구성을 변화시킴으로써 유권자가 선호하는 분야의 지출을 늘릴 유인이 있다고 보았다. 실제로 국내 연구에서는 권승·차재권(2012: 64)이 단체장이 자신의 정치적인 입지를 강화하기 위한 목적에서 자신에게 부여된 예산 관련 재량권을 활용하여 재정지출의 구성을 시기별로 달리한다고 보았다. 요컨대 지출의 비중을 변화시키는 것은 재량권이 제한된 가운데서도 단체장이 선거를 앞두고 선택할 수 있는 방안이 될 수 있다.

단체장과 국회의원은 각각 본인이 선출되는 선거인 지방선거와 총선을 앞두고 득표에 도움

이 되는 예산을 증가시키는 것이 개인의 정치적 이익에 부합하는 바, '선수가 증가함에 따라 본인의 선거를 앞두고 유권자가 선호하는 예산의 지출 비중을 늘림으로써 개인의 정치적 이익을 위한 영향력을 더욱 강하게 발휘하는지'를 연구 질문으로 삼고자 한다. 황영배(1996: 131)는 선거를 앞두고 집권당의 자의적 경제조작은 선거의 시기뿐만 아니라 그들이 발휘할 수 있는 정치적 영향력의 정도에 따라 결정될 것이라고 보았다. 선수는 정치인의 영향력의 크기를 나타내는 가장 대표적인 변수로 사용되어온 바(김상현·배병돌, 2002; 박찬영, 2017 등) 본 연구에서도 이를 동일하게 활용하여 선수에 따른 조절효과를 보고자 한다. 이에 대해 허석재·권혁용(2009: 125)은 특별교부세 배분에 대한 연구 결과를 토대로, 여당 의원의 경우에는 초선이어도 대통령의 최측근일 수 있는 등 선수가 영향력의 척도로 제한이 있다고 보기도 한다. 그러나 본 연구는 지역 내에서의 정치를 설명하므로 대통령과의 거리가 예산 배분 과정에 서보다는 그 중요성이 덜하기에 다수 선행연구의 논리를 따르고자 한다.

이 때 국회의원이 같은 당 소속 단체장을 대상으로 행사하는 영향력은 결국 공천권으로부터 나온다는 점을 고려하여 단체장과 같은 당 소속의 지역구 국회의원이 없는 경우에는 같은 당 의원의 선수를 0선으로 분류하여 같은 당 소속 의원의 압력이 없을 때의 단체장에 대한 분석을 포함시켰다. 그리고 종속변수로는 '전체 14개의 기능별 세출예산의 총합에서 사회복지 세출예산이 차지하는 비중'을 활용했다. 구체적인 질문은 아래와 같다.

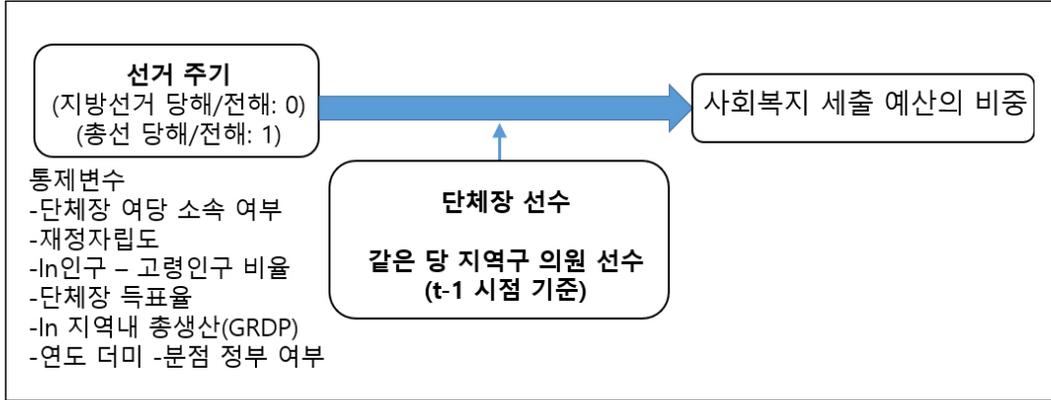
연구질문 1 : 지역구 국회의원의 선수는 총선(지방선거) 전년도와 당해 연도의 사회복지 세출예산 비중을 조절하는 효과가 있는가?

연구질문 2 : 단체장의 선수는 총선(지방선거) 전년도와 당해 연도의 사회복지 세출예산 비중을 조절하는 효과가 있는가?

2. 분석의 틀과 모형 및 연구질문 설명

연구 질문에 답하고자 본 연구에서 활용하는 분석의 틀과 회귀식은 <그림 1>과 같다. 구체적으로는 (t-1)년도에 t년도의 예산이 결정되므로 t년도의 종속변수에 (t-1)년도의 조절변수가 영향을 미치는 것으로 모형을 설정했다.

〈그림 1〉 분석의 틀



이에 따른 회귀식은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 * D_{1it} + \beta_2 * X_{1it-1} + \beta_3 * X_{2it-1} + \gamma_1 * D_{1it} * X_{1it-1} + \gamma_2 * D_{1it} * X_{2it-1} + \mu_i + \lambda_{t-1} + \beta \sum_{k=3} X_{kit-1} + \epsilon_{it-1}$$

〈변수 설명〉

D_1 : 선거주기(지방선거 당해연도/전년도: 0 총선 당해연도/전년도: 1)

X_1 : 단체장 선수 X_2 : 국회의원 선수 ϵ : 오차항 $\sum_{k=3} X_k$: 통제변수

μ_i : 관측되지 않는 지자체의 특성 효과 λ_{t-1} : 시간 효과

분석을 위해 단체장의 선수는 더미변수로 코딩하여 초선과 재선, 그리고 3선이라는 3개의 범주로 구분하여 그 영향을 살펴보았다. 이는 초선과 재선, 그리고 3선 단체장은 선수에 따라 각각의 정치적 입장이 있기 때문에 국회의원과 달리 영향력의 크기가 선수에 따라 비례해서 증가한다고 단정짓기는 어렵다고 보았기 때문이다. 이는 단체장 선수를 초선과 재선 이상으로 나누어서 구분한 선행연구(석호원, 2016; 박찬영, 2017 등) 및 단체장의 선수와 영향력은 비례한다고 보고 단체장의 선수를 연속형 변수로 활용한 선행연구(김상헌·배병돌, 2002; 박찬영, 2017 등)와는 구분된다. 단체장 선수와 정치력 영향력이 비례한다고 보는 입장은 단체장의 선수가 쌓이면서 자치단체를 운영하는 노하우가 쌓이고 활용할 수 있는 인적 네트워크의 폭도 넓어져 본인 주도의 행정을 펼 가능성이 높아진다고 본다(권경환, 2005). 또한 지역주민과의 관계에 있어서도 재선 이상의 단체장은 초선 단체장과 비교해서 상대적으로 안정

적인 지지를 얻고 있다고 본다(권경환, 2005; 김준호·김나영·김상현, 2020: 204). 이 관점에 의하면 재선 단체장은 외부의 간섭으로부터 보다 자유로운 상태에서 본인의 소신과 의지에 따라 행정을 펴고, 주민의 안정적인 지지를 공고히 하고자 할 수 있다. 그러나 단체장이 본인의 선수에 따라 ‘공천권을 행사하는 국회의원’과의 관계에 있어서 고려해야할 정치적 사항이 다르다는 점에 주목한다면 단체장의 영향력이 선수에 비례하는 현상이 국회의원과과의 관계에 있어서도 동일하게 나타날 것이라고 쉽게 단정짓기는 어렵다.

먼저 재선 단체장의 경우, 재선에 성공함과 동시에 국회의원이 자신의 3선 단체장으로의 진출을 달가워하지 않는 상황에 직면하게 된다. 이는 국회의원 입장에서 다음 선거에서 재출마가 불가능한 단체장을 공천권을 통해 통제하기 어려운 상황과도 관련이 있고, 3선 단체장이 임기를 끝내고 난 후 당의 국회의원 후보로 공천을 받기 위해 자신에게 도전할 수도 있기 때문이다. 따라서 2선 단체장의 재출마에 대한 견제가 심해질 수 있다. 실제로 황아란(2014: 30)에 의하면 대다수 2선 기초단체장이 재출마를 꺼리는데, 이는 3선 도전을 위한 공천을 다시 받기 어려운 상황과도 관련이 있다고 이해할 수 있다. 재선 단체장은 재선 단체장으로 재임할 시기에 국회의원과과의 관계에서 문제가 생기면 3선 도전을 위한 당의 공천을 받는데 문제가 생길 수 있다는 사실을 인지하고 있기에 자신에 대한 공천권을 쥐고 있는 같은 당 국회의원과과의 협력적 관계에 문제가 생기는 것을 원하지 않을 수 있다. 만약 이런 영향이 초선에 비해 상대적으로 안정된 지역 내 정치 기반의 영향보다 더 강하다면 재선 단체장은 초선~3선 단체장 중 국회의원의 압력에 가장 취약하다고 볼 수 있고, 그 결과 예산 지출에 국회의원의 영향이 강하게 반영될 수 있다.⁵⁾

이와 같은 복잡한 사정은 3선 단체장의 경우에도 크게 다르지 않다. 이는 지방자치법상 3선 단체장은 동일 지역 내 재출마가 불가능하다는 특성에서 비롯된다. 이 상황이 예산에 어떤 영향을 미칠지와 관련된 경쟁 가설을 보면 다음과 같다.

먼저 3선 이후 재출마가 불가능한만큼 정치적인 고려와 외부요인의 간섭없이 본인의 평소 소신에 따른 행정이 가능하다는 점에서 선거를 앞두고 예산 지출에 유의미한 변화가 없을 것으로 예상할 수 있다. 강희수(2018)에 의하면 3선 단체장의 경우 다음 선거에 당선되겠다는 유인이 존재하지 않기 때문에 선거를 앞두고 예산 지출 구성에 변화를 보이지 않는다. 다음으

5) 국회의원들이 자신의 지역구에 3선 단체장이 탄생하는 것을 견제한다는 사실은 여러 신문기사를 통해서 확인 가능하다. 대표적으로 지난 2018년 지방선거 당시 한 지역에서는 정당의 (광역자치단체)도당에서 공천을 관리하는 국회의원이 3선 도전 단체장들에 대해 ‘당 충성도가 낮아 물갈이가 필요하다’고 발언한 적이 있었고, 그 후에 실제로 3선 도전 단체장들이 대거 공천 배제가 된 후에 무소속으로 출마하는 일이 있었다. (‘컷오프’ 권영세·이현준 “탈당” 등 강력 반발. <뉴스1>. 2018.4.2. <https://www.news1.kr/articles/?3288086> 검색일 2022.6.23.)

로 재직하고 있는 기초자치단체를 기반으로 하여 향후에 있을 총선이나 광역지방단체장 선거에 출마할 가능성이 있기 때문에 이를 염두에 둔 예산 지출을 한다면 PBC가 극대화될 수 있다고 생각할 수 있다. Besley & Case(1995)에 의하면 미국에서 연임 도전이 제도적으로 불가능한 주지사의 경우에는 연임 도전이 가능한 주지사와는 달리 선거 주기와 상관없이 재임 전체 기간 동안 재정지출을 증가시킨다는 사실을 밝혔다.

이처럼 재선과 3선 단체장의 영향에 대해서는 그 내용이 상반된 가설이 존재하는 바, 본 연구의 분석을 통해 그 내용에 대해 실증적으로 검토해볼 필요가 있다고 판단된다.

3. 변수의 설명 및 자료 수집 방법

1) 독립변수 및 종속변수

본 연구에서는 독립변수로 특정 해가 지방선거와 관련한 선거주기인지 혹은 총선과 관련한 선거주기인지를 구분하였다. 지방선거 전년도와 당해연도를 지방선거 관련 선거주기로 분류하여 0으로 코딩했고, 총선 전년도와 당해연도를 총선 관련 선거주기로 분류하여 1로 코딩했다. 종속변수로는 전체 14개⁶⁾의 기능별 세출 예산의 총합에서 사회복지 세출예산(이상 일반회계 기준)이 차지하는 비중을 사용했다. 이 때 총계 기준의 수치를 활용할 경우 동일한 재원이 내외부거래로 인해 중복되는 문제가 있음을 지적한 강화수(2018: 10)의 연구를 따라 순계 기준의 수치를 활용하였다.

2) 조절변수

조절변수로는 단체장의 선수, 그리고 단체장이 장(長)으로 재직하고 있는 기초자치단체를 지역구로 두고 있는 같은 정당 소속 국회의원의 선수를 활용하였다.

단체장과 같은 정당 소속의 국회의원이 2명 이상인 경우에는 단체장에 가장 큰 압력을 행사할 수 있다고 보아 국회의원들 중에서 가장 선수가 높은 국회의원의 선수를 해당 자치단체의 국회의원 선수로 파악했다. 또한 국회의원의 선수가 4선 이상인 경우에는 4선으로 분류하여 코딩하였다. 4선 이상은 국회 상임위원장을 넘어서 국회부의장에까지 도전할 수 있을 정도로 당에 몇 명 없는 중진 국회의원에 해당된다는 점에서 4선 이상에서는 국회의원이 선수

6) 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 기타.

만으로 발휘할 수 있는 영향력에는 큰 차이가 없을 정도로 그 영향력이 충분히 크다고 보았기 때문이다.

단체장의 선수는 더미변수로 코딩하여 초선, 재선, 3선의 범주로 구분하였다. 전임자의 사퇴나 당선무효로 재보궐선거가 있었던 경우에는 재보궐 선거의 결과를 반영하여 동일한 방식으로 코딩했다. 단체장이 낙선이나 불출마로 인해 한 번의 임기를 건너뛴 후 다음 선거에서 다시 당선된 경우에는 초선으로 분류하였다. 즉 '누적 당선(재임) 횟수'가 아니라 '재직 당시를 기준으로 한 연임 횟수'를 기준으로 선수를 파악하였다. 이는 단체장이 재직 당시를 기준으로 해서 앞으로 몇 번 더 연임에 도전할 수 있는지의 여부가 국회의원과 관계에 있어서 중요하다고 보았기 때문이다. 임기 중에 사퇴나 당선무효로 인해 단체장이 공석이 되었을 경우에는 국회의원과 단체장 권한대행의 관계를 분석하는 것은 본 연구의 목적을 고려했을 때 큰 의미가 없다고 보았기 때문에 부득이하게 해당 연도를 분석의 대상에서 제외했다.

3) 통제변수

본 연구는 선행연구를 통해 지방자치단체의 복지지출에 영향을 미친다고 밝혀진 변수들을 통제변수로 활용했다. 구체적으로 지역의 재정적 여건을 나타내는 '재정자립도'와 '지역내 총생산(GRDP)에 자연로그를 취한 값'(김나영·유지연, 2020), '고령인구 비율'과 '인구에 자연로그를 취한 값'(김나영, 2020), 단체장의 여당 소속 여부(김나영, 2020), 자치단체의 '분점정부 여부'(김범수·노정호, 2014)를 활용했다. 이 때 2012~2014년 경북, 경남, 대전, 부산, 울산, 인천, 충남의 경우에는 광역자치단체 총 지역내 총생산(GRDP) 자료만 존재하고 각 광역자치단체의 소속 기초자치체별로는 GRDP 자료가 존재하지 않아 '2015년에 특정 기초자치단체의 GRDP가 소속 광역자치단체 총 GRDP에서 차지하는 비중'을 '2012~2014년 각 연도의 광역자치단체 총 GRDP'에 곱한 값을 2012~2014년 각 기초자치단체의 GRDP로 추정했다.⁷⁾ 그 외에 단체장의 득표율이 지역 내에서의 지지와 안정적인 입지를 대표하는 변수라고 본 김준호·김나영·김상현(2020) 등의 연구를 따라 단체장의 득표율을 활용했고, 박찬영(2017)의 연구를 따라 무투표 당선이 있었던 지역은 100퍼센트 득표로 처리했다. 지금까지 살펴본 변수를 정리하면 <표 1>과 같다.

7) 예를 들어 2015년 인천 동구의 GRDP가 2 인천 전체 GRDP가 10이었다면 (2015년부터는 각 기초자치단체별 GRDP 자료가 존재한다.), 인천 동구의 2012년 GRDP는 '2012년 인천 전체 GRDP 곱하기 0.2', 2013년 GRDP는 '2013년 인천 전체 GRDP 곱하기 0.2' 2014년 GRDP는 '2014년 인천 전체 GRDP 곱하기 0.2'로 추정했다.

〈표 1〉 본 연구에 활용된 변수 정리

구분	변수	변수 설명
독립변수	선거주기	0 (지방선거 전년도, 지방선거 해당연도) 1 (총선 전년도, 총선 해당연도)
조절변수	단체장 선수 (더미변수)	1(선), 2(선), 3(선)
	단체장과 같은 당 소속의 지역구 국회의원 선수	0 (같은 당 국회의원 없을 경우) 1(선), 2(선), 3(선), 4(선 이상)
종속변수	사회복지 세출예산의 비중	전체 14개의 기능별 세출예산의 총합에서 사회복지 세출예산이 차지하는 비중
통제변수	단체장 득표율	단체장 득표율
	재정자립도	재정자립도 : 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원의 비율
	ln(인구)	인구에 자연로그를 취한 값
	고령인구 비율	고령인구 비율 : 총인구에 대한 고령인구 (65세이상인구)의 비중
	ln(지역내총생산:GRDP)	지역내총생산에 자연로그를 취한 값
	분점 정부 여부	0 (단점 정부) 1 (분점 정부)
	단체장 여당 소속 여부	0 (야당) 1(여당)
	연도 더미	각 연도

4. 자료 수집 방법

본 연구를 수행하기 위한 자료는 각종 웹사이트에 공개되어있는 자료를 결합해 구축했다. 재정 관련 자료는 재정 365, 선수·득표율·당적 등 단체장 및 국회의원 관련 각종 자료와 분점 정부 여부는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 탈당 및 복당 등 단체장의 당적 변화는 뉴스교차 검색, 인구·고령인구 비율·GRDP 자료는 국가통계포털 e-지방지표를 통해 구축했다.

5. 연구의 대상과 방법

본 연구는 226개의 기초자치단체 중 특례시로 지정되었거나 특례시로의 지정이 거론되었을 정도로 인구 규모가 크고, 그에 따라 지역구 내 소수의 국회의원이 공천에 관한 사항을 결정하기에는 정치적인 중요성이 커 중앙당에서 직접 공천에 관한 사항을 관리한다고 알려져 있는 10개의 기초자치단체를 제외한 216개의 기초자치단체를 분석의 단위로 삼았다.⁸⁾ 또한

⁸⁾ 안산, 수원, 안양, 부천, 용인, 성남, 고양, 창원, 청주, 전주. 실제로 2018년 지방선거에서 당시 제 1야당이었던 자유한국당은 수원·고양·용인·성남·창원 중점전략지역으로 선정하여 중앙당에서 직접 공천권을 행사할 것임을 공식화하였다.(한국당, 수원·고양·용인·성남·창원 중점전략지역 선정.

시간적으로는 2013~2020년도의 관련 예산 정보를 분석의 대상으로 포함시키되 (t-1)년도에 t년도의 예산이 결정되므로 그보다 1년 전인 2012~2019년의 국회의원과 단체장 선수, 그리고 통제변수와 관련된 정보를 분석의 대상으로 삼았다.

한편 정치인의 영향력과 사회복지 세출 예산의 관계에는 지방자치단체의 사회경제적, 정치적 환경 등 관측되지 않는 지방자치단체 고유의 특성이 영향을 미칠 수 있다. 따라서 고정효과 모형을 사용하여 이를 통제하여 내생성 문제를 어느 정도 해결하고, 동일한 지방 내에서 국회의원과 단체장의 선수의 변화에 따른 순수한 효과를 추정하는 것이 필요하다. 하우스만 검정 (Hausman Test) 시행 결과 귀무가설을 기각 ($p=0.0000$)하여 고정효과 모형을 활용하는 것이 적합하다는 것이 통계적으로 확인되어, 고정효과 모형을 활용하여 추정한 결과를 활용하여 분석을 진행하였다.⁹⁾

IV. 분석 결과

1. 기술통계

분석을 위해 사용된 변수들의 기술 통계는 아래의 표들에 제시되어 있다. 앞선 장에서 언급했듯이 임기 중에 사퇴나 당선무효로 인해 단체장이 공석이 되었을 경우에는 해당 연도를 분석의 대상에서 제외하였다. 주요 변수들의 분석 결과를 간단하게 살펴보면, 사회복지 세출예산의 비중은 합동 기준으로 최소 6.2%에서 최대 69%까지로 그 범위가 매우 넓은 것으로 나타났다. 조절변수인 단체장 및 단체장과 같은 정당 소속인 국회의원의 선수의 경우 2018년 지방선거를 계기로 평균적인 선수가 다소 줄어드는 경향을 보였다. 또한 전체 자치단체의 평균적인 선수의 차이가 연도마다 크게 두드러지지 않는 것으로 나타났으나, 패널고정효과 모형을 사용하여 '지방자치단체 내'에서의 선수의 변화를 살펴보는 본 연구의 분석 방법상 크게 문제가 되는 사항은 아니라고 판단된다. 마지막으로 종속변수의 연도별 관측치는 조절변

〈한국일보〉. 2018.3.12. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201803121553812805> 검색일 2022.6.23.) 그 외 안산, 안양, 부천은 규모면에서 앞선 5곳과 큰 차이가 없기 때문에 마찬가지로 분석 대상에서 제외시켰다. 청주와 전주 역시 규모면에서는 물론이고 지방 거점 도시로서 지역정치에서 차지하는 위상이 매우 크다고 판단하여 동일하게 처리하였다.

9) 회귀계수의 강건성을 확인하기 위해 통제변수를 한 개씩 제외한 모형2와 3에서도 동일하게 귀무가설이 기각되었다. ($p=0.0000$)

수, 통제변수들의 연도별 관측치와는 1년의 시차를 두고 동일하다. 이는 앞서 언급했듯이 (t-1)년도에 t년도의 예산이 결정되므로 (t-1)년도의 변수들이 t년도의 종속변수에 영향을 미치는 것으로 분석 모형이 만들어졌기 때문이다. 즉 단체장의 공식으로 조절변수의 (t-1)년도의 관측치가 연구 대상에서 제외될 경우에는 그와 함께 종속변수의 t년도 관측치가 연구 대상에서 제외되기 때문이다.

〈표 2〉 기술통계: 종속변수

(계산 방법: 사회복지 세출예산/세출예산 총액)

사회복지 세출 예산 비중					
연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
2013	216	0.271	0.141	0.062	0.635
2014	212	0.299	0.147	0.066	0.648
2015	216	0.312	0.150	0.074	0.690
2016	212	0.308	0.146	0.077	0.668
2017	213	0.302	0.143	0.078	0.670
2018	213	0.315	0.143	0.083	0.651
2019	216	0.324	0.147	0.091	0.647
2020	211	0.332	0.147	0.078	0.667
합동	1,709	0.308	0.146	0.062	0.690

〈표 3〉 기술통계 : 조절변수

(단위: 선)

연도	단체장 선수 (최소값:1 최대값:3)			단체장과 같은 당 소속의 지역구 국회의원 선수 (최소값:0 최대값:4)		
	관측치	평균	표준편차	관측치	평균	표준편차
2012	216	1.47	0.63	216	1.61	1.29
2013	212	1.45	0.63	212	1.66	1.28
2014	216	1.77	0.74	216	1.63	1.25
2015	212	1.76	0.74	212	1.65	1.25
2016	213	1.71	0.73	213	1.76	1.43
2017	213	1.71	0.73	213	1.77	1.43
2018	216	1.47	0.72	216	1.25	1.33
2019	211	1.47	0.73	211	1.23	1.33
합동	1,709	1.60	0.72	1,709	1.57	1.34

주1: 0선은 지역에 같은 당 소속 국회의원이 없다는 뜻

주2: 앞서 언급하였듯이 4선 이상의 국회의원은 4선으로 분류

〈표 4〉 기술통계: 독립변수

선거주기	관측치	비중
총선 주기	854	49.97
지방선거 주기	855	50.03
합동	1,709	100

〈표 5〉 기술통계: 통제변수 (연속형 변수인 경우)

구분	연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
득표율 (%)	전체	1,709	53.82068	11.70507	24.73	100
	2012	216	52.04088	13.3726	31.65	100
	2013	212	52.17726	13.42497	31.65	100
	2014	216	54.78616	11.60396	24.73	100
	2015	212	54.86283	11.67698	24.73	100
	2016	213	54.81836	11.67824	24.73	100
	2017	213	54.81836	11.67824	24.73	100
	2018	216	53.54505	9.679039	25.65	85.02
	2019	211	53.5263	9.685375	25.65	85.02
재정 자립도 (%)	전체	1,709	25.52157	13.15589	7.25	81.45
	2012	216	26.3712	15.01394	7.79	81.45
	2013	212	25.66571	14.16453	7.25	75.87
	2014	216	25.03722	13.47856	7.63	71.55
	2015	212	24.55972	12.64604	7.41	66.22
	2016	213	25.32362	12.3615	9.64	65.17
	2017	213	26.21845	12.8088	8.58	68.46
	2018	216	25.7681	12.29628	8.55	67.92
	2019	211	25.21318	12.30133	7.74	68.86
인구수 (명)	전체	1,709	193980.9	165767	9617	815396
	2012	216	192167.9	163810.1	10673	673115
	2013	212	193259.3	163774.6	10524	668415
	2014	216	193169.4	165065.1	10264	664738
	2015	212	194327.1	166622.9	10153	660302
	2016	213	194919.3	166914.7	10001	662154
	2017	213	194376.8	166665.2	9975	691086
	2018	216	194399.3	168335.8	9832	758722
	2019	211	195269.4	167610.6	9617	815396

구분	연도	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
고령 인구 비율 (%)	전체	1,709	19.05693	7.911182	5.6	39.9
	2012	216	17.07824	7.552017	5.6	33.8
	2013	212	17.64057	7.641162	5.9	34.6
	2014	216	18.16806	7.693667	6.1	35.7
	2015	212	18.59198	7.781079	6.4	36.6
	2016	213	19.16338	7.811401	6.6	37.5
	2017	213	19.95305	7.901072	7	38.2
	2018	216	20.5588	7.976111	7.3	38.9
	2019	211	21.33318	8.084479	7.6	39.9
지역내 총생산 (백만원)	전체	1,709	6595578	8817239	252696.4	77700000
	2012	216	5652457	7304203	252696.4	51000000
	2013	212	5900853	7576740	264170.5	53800000
	2014	216	6066039	7842063	281196.1	57500000
	2015	212	6455138	8496883	280227	62300000
	2016	213	6781387	8906189	271259	63900000
	2017	213	7090569	9582445	287017	68100000
	2018	216	7359605	10171786	318439	77700000
	2019	211	7472877	10121292	305661.3	74500000

주: 무투표 당선 지역의 득표율을 100으로 계산

〈표 6〉 기술통계: 통제변수 (더미변수인 경우)

구분	연도	관측치	분점정부		단점정부	
			개수	비중	개수	비중
분점정부 여부	전체	1709	1,013	59.27	696	40.73
	2012	216	100	46.3	116	53.7
	2013	212	98	46.23	114	53.77
	2014	216	129	59.72	87	40.28
	2015	212	128	60.38	84	39.62
	2016	213	128	60.09	85	39.91
	2017	213	127	59.62	86	40.38
	2018	216	153	70.83	63	29.17
	2019	211	150	71.09	61	28.91

구분	연도	관측치	야당		여당	
			개수	비중	개수	비중
단체장 야당 소속 여부	전체	1709	790	46.23	919	53.77
	2012	216	112	51.85	104	48.15
	2013	212	105	49.53	107	50.47
	2014	216	99	45.83	117	54.17
	2015	212	97	45.75	115	54.25
	2016	213	95	44.6	118	55.4
	2017	213	137	64.32	76	35.68
	2018	216	75	34.72	141	65.28
	2019	211	70	33.18	141	66.82

2. 분석 결과 및 논의

본 연구의 회귀분석 결과는 <표 7>과 같다. 모형1에는 앞서 제시된 통제변수들을 모두 포함했고, 모형2와 3에서는 회귀계수의 강건성(robustness)를 확인하기 위한 목적에서 통제변수를 하나씩 제외하였다. 분석 결과 모형 1, 2, 3 모두 변수의 회귀계수 부호와 통계적 유의성은 변하지 않는 것으로 나타났다.

먼저 선거주기 변수와 관련해서는 지방선거 전년도와 당해연도에 비해 총선 전년도와 당해연도에는 사회복지 세출예산의 비중이 증가하는 것으로 확인되었다.

다음으로 본 연구에서 관심 있는 조절변수인 단체장과 국회의원의 선수는 단독으로는 사회복지 예산의 비중에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았지만 선거주기와의 상호작용에서는 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 단체장과 국회의원이 본인의 선수 증가로 더 강하게 정치적인 영향력을 발휘할 수 있는 여건이 되었다고 해서 재임기간 전반에 걸쳐 사회복지 세출예산의 비중을 늘리는 것이 아니라 선거주기를 고려해서 영향력을 발휘한다는 것으로, 현직에 있는 정치인이 ‘재임 기간 내내’가 아닌 ‘선거를 앞둔 시기에’ 유권자가 선호하는 예산의 지출을 늘린다는 PBC 이론의 기본 전제와 일치하는 분석 결과이다.

상호작용항을 구체적으로 살펴보면, 상호작용항(국회의원 선수*선거주기)의 계수의 부호는 양(+)이고 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이를 통해 국회의원의 선수가 증가할수록 총선 선거주기가 사회복지 세출예산 비중에 미치는 양(+)의 영향을 강화함을

확인할 수 있었다. 이는 국회의원이 본인의 재선에 유리하도록 총선을 앞둔 시기에는 사회복지 세출예산의 비중을 증가시키도록 영향력을 발휘할 유인이 있는 상황에서, 실제로 선수로 대표되는 정치적 영향력이 증가할수록 총선을 앞둔 시기에 사회복지 세출예산의 비중을 더욱 증가시키는 방향으로 영향력을 발휘했음을 의미한다. 다음으로 더미변수인 선거주기의 기준 변수(reference group)를 지방선거 전년도와 당해연도를 나타내는 기존의 0에서 총선 전년도와 당해연도를 나타내는 1로 변화시킨 후에 동일한 분석을 수행한 결과, 독립변수인 선거주기와 상호작용항(국회의원 선수*선거주기) 둘 다 계수의 부호가 반대 방향인 음(-)으로 바뀐 것을 확인할 수 있었다. 즉 국회의원의 선수가 증가할수록 지방선거 선거주기가 사회복지 세출예산 비중에 미치는 음(-)의 영향을 강화함을 확인할 수 있었다. 국회의원은 본인의 선거인 총선을 앞두고 사회복지 세출예산의 비중을 늘리기 위해서는 재정여력을 고려하여 자신의 선거가 아닌 지방선거를 앞두고는 그 비중을 줄이고자 하는 유인이 있는 상황에서, 실제로 본인의 선수가 증가할수록 지방선거를 앞둔 시기에 사회복지 세출예산의 비중을 더욱 감소시키는 방향으로 영향력을 발휘했음을 의미한다.

다음으로 <표6>에서 제시된 바와 같이 더미변수인 단체장 선수의 기준변수를 1로 하여 단체장의 선수가 2선일 때와 비교했을 때 상호작용항(단체장 선수*선거주기)의 계수의 부호는 음(-)이고 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 다만 단체장의 선수가 3선일 때와 비교했을 때는 상호작용항(단체장 선수*선거주기)이 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 재선 단체장과 3선 단체장의 차이를 알아보기 위해서 단체장 선수의 기준변수를 2선으로 바꿔서 수행한 분석 결과, 상호작용항(단체장 선수*선거주기)이 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.($p=0.268$) 이 같은 분석 결과는 단체장은 재정여력을 고려하여 자신의 선거가 아닌 총선을 앞둔 시기에는 사회복지 세출예산의 비중을 감소시키도록 영향력을 발휘할 유인이 있는 상황에서, 실제로 초선과 비교했을 때 선수가 높은 재선 단체장은 총선을 앞둔 시기에 사회복지 세출예산의 비중이 증가하는 양(+)의 영향을 완화하는 방향으로 영향력을 발휘하고, 3선 단체장의 경우에는 초선이나 재선 단체장과 비교했을 때 통계적으로 그 영향력의 발휘가 관측되지 않음을 의미한다.

또한 선거주기의 기준변수를 0에서 1로 변화시킨 후에 동일한 분석을 수행한 결과 독립변수인 선거주기의 계수의 부호는 반대 방향인 음(-)으로 바뀌고, 상호작용항(단체장 선수*선거주기)의 계수의 부호는 반대 방향인 양(+)으로 바뀐 것을 확인할 수 있었다. 이는 단체장이 본인의 재선에 유리하도록 지방선거를 앞둔 시기에는 사회복지 세출예산의 비중을 증가시킬 유인이 있는 상황에서, 실제로 초선과 비교했을 때, 선수가 높은 재선 단체장은 지방선거를 앞둔 시기에 사회복지 세출예산의 비중이 감소하는 음(-)의 영향을 완화하는 방향으로 영향력을 발휘했음을 의미한다.

앞선 장에서 본 경쟁 가설을 통해 재선 단체장은 자신에 대한 공천권을 행사하는 국회의원과 협력적 관계와 주민과의 정치적 유대 관계 중에서 어떤 측면의 영향을 더 강하게 받을지 예상할 수 없기 때문에 재선 단체장의 행태를 선제적으로 예측하기는 어렵다고 설명한 바가 있다. 분석 결과는 재선 단체장은 국회의원과 관계에 있어서는 초선 단체장과 비교했을 때 오히려 불리한 지점이 있음에도 불구하고, 같은 당 국회의원과 협력적 관계를 유지하기 위해 예산 편성에 있어 국회의원의 이해관계를 따르기보다는 자신의 선거를 앞두고 주민이 선호하는 사회복지예산의 지출 비중을 증가시킴으로써 지역 내에서 정치적인 지지기반을 공고히 하려는 기제가 더 강하다는 사실을 보여주는 결과로 추측할 수 있다.

3선 단체장의 경우에도 다음 선거 재출마가 제도적으로 불가능한 상황이 예산 행태에 미칠 영향에 대한 경쟁 가설을 앞선 장에서 살펴본 바가 있었다. 본 연구의 분석 결과에 따르면 3선 단체장의 영향은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 3선 단체장은 동일 직위에서의 재출마가 불가능한 상황에서 개인의 나이와 정치적 야심, 그리고 개인이 처한 정치적 상황 등에 따라 임기가 끝난 후에 있을 또다른 선거인 광역단체장이나 국회의원 선거 출마와 관련한 정치적 동기가 각자 다를 수밖에 없고, 그에 따라 3선 단체장의 재임 중 행태가 일관되지 않을 가능성이 높은 것에 따른 결과로 해석할 수 있다.

마지막으로 선거주기와 상관없이 본 연구의 통제변수들이 사회복지 세출예산의 비중을 미치는 영향을 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 먼저 ln(인구수)가 증가할수록 사회복지 세출예산의 비중을 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 자치단체의 재정자립도, ln(GRDP)가 증가할수록 사회복지 세출예산의 비중을 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 고령인구비율, 득표율, 분점정부 여부(모형 1과 2에만 포함), 단체장의 여당 소속 여부(모형 1과 3에만 포함)는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 회귀분석 결과

사회복지 세출예산 비중		모델1	모델2	모델3
선거주기 (ref. 지방선거 전년도, 당해연도)	총선	0.0613*** (0.0032)	0.0613*** (0.0032)	0.0614*** (0.0032)
	2선	-0.0004 (0.0017)	-0.0003 (0.0017)	-0.0003 (0.0017)
단체장 선수 (ref. 1선)	3선	-0.0001 (0.0026)	-0.0001 (0.0026)	-0.0001 (0.0026)

사회복지 세출예산 비중		모델1	모델2	모델3
단체장선수*선거주기	2선*선거주기	-0.0044*	-0.0041*	-0.0044*
		(0.0023)	(0.0023)	(0.0023)
	3선*선거주기	-0.0008	-0.0009	-0.0009
		(0.0032)	(0.0032)	(0.0032)
국회의원 선수		-0.0007	-0.0007	-0.0007
		(0.0006)	(0.0006)	(0.0006)
국회의원 선수*선거주기		0.0022***	0.0022***	0.0022***
		(0.0008)	(0.0008)	(0.0008)
득표율		-0.0001	-0.0001	-0.0001
		(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)
재정자립도		-0.0011***	-0.0011***	-0.0011***
		(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)
ln(인구수)		0.1164***	0.1162***	0.1165***
		(0.0114)	(0.0114)	(0.0114)
고령인구 비율		0.0001	0.0001	0.0001
		(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)
ln(지역내총생산:GRDP)		-0.0193**	-0.0202***	-0.0193**
		(0.0078)	(0.0077)	(0.0078)
분점 정부 여부 (ref. 단점 정부)		-0.0003	-0.0001	모형에서 제외
		(0.0014)	(0.0013)	
단체장 여당 소속 여부 (ref. 야당 소속)		-0.0012	모형에서 제외	-0.0012
		(0.0012)		(0.0011)
상수		-0.7725***	-0.7593***	-0.7737***
		(0.1485)	(0.1479)	(0.1483)
관측치		1709	1709	1709

주: 괄호없이 제시된 값은 계수, 괄호 안의 값은 표준오차를 나타냄

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 (지면 제약상 연도 더미는 생략)

V. 결론

Saporiti & Streb(2008)은 현직 단체장이 예산에 대해 가진 재량권이 강할수록 지출 구성을 바꾸는 방식으로 PBC가 발생하고 그 재량권을 제약하는 법적·제도적 구속이 강할수록 그 정도는 약화된다고 보았다. 본 연구는 단체장의 예산 재량권을 제약하는 요인으로 법적·제도적인 구속뿐만 아니라 다른 정치인에 의한 구속도 존재할 수 있다고 보고, 단체장의 선수뿐만 아니라 제약요인에 해당한다고 볼 수 있는 국회의원의 선수 또한 정치적 영향력의 척도로서 선거를 앞둔 시기의 사회복지 세출예산의 비중을 조절하는지를 실증적으로 분석하였다. 본 연구의 분석 결과를 간단하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역구 국회의원의 선수가 증가함에 따라 총선 전년도와 당해연도에 사회복지 세출예산의 비중이 증가하는 정도를 ‘강화’하고, 지방선거 전년도와 당해연도에 사회복지 세출예산의 비중이 감소하는 정도를 ‘강화’하는 방향으로 정치적 예산순환이 발생했다.

둘째, 단체장의 선수가 초선일 때와 비교해서, 재선 단체장은 총선 전년도와 당해연도에 사회복지 세출예산의 비중이 증가하는 정도를 ‘완화’하고, 지방선거 전년도와 당해연도에 사회복지 세출예산의 비중이 감소하는 정도를 ‘완화’하는 방향으로 정치적 예산순환이 발생했다. 단 3선 단체장은 초선 및 재선 단체장과 비교해서 유의미한 차이를 보이지는 않았다.

이와 같은 분석 결과는 3선 단체장을 제외한 단체장뿐만 아니라, 지역구 국회의원의 경우에도 선수로 대표되는 정치인의 영향력이 강해질수록 ‘지방정치의 다른 정치인의 이익과 상충되는 본인의 정치적 이익’을 추구하려는 기제가 더욱 강해지고, 이것이 지방의 예산에 영향을 미침을 보여준다.

예산의 정치성에 관한 연구는 예산이 여러 주체간의 협상을 통해 정치적으로 결정된다고 보는 것에서 출발하며, 그 과정에서 의사결정자의 개인적 지대(rent) 추구 행위가 수반될 수 있다고 본다(강신택, 2000). 이 같은 맥락에서 기존의 PBC 관련 연구는 선출직 자치단체장이 자신의 지대를 추구하는 과정에서 예산의 편성에 어떤 영향을 미치는지를 밝힘으로써 지방정치 수준에서의 예산의 정치성을 설명해왔다. 본 연구는 자치단체장뿐만 아니라 해당 지역의 국회의원 또한 예산 정치의 참여자로서 자신의 지대를 추구하는 과정에서 예산에 미치는 영향을 실증적으로 분석했다. 이를 위해 기존의 PBC 연구, 나아가 지방자치단체의 재정지출 연구에서 상대적으로 조명을 덜 받았던 지역구 국회의원이라는 새로운 행위자, 그리고 총선이라는 새로운 선거를 연구의 대상으로 포함시켰는데, 이를 통해 관련 연구에 대해서 좀 더 다양한 차원에서 접근할 필요성을 제기하고 보다 풍부한 논의가 가능하도록 하는데 일조할 것으로 기대한다. 또한 본 연구는 단체장-국회의원 관계에 대해 이론적인 논의 위주로 접근했던

연구 경향에서 나아가, 그 관계에 따른 실제 결과에 대해서 실증적으로 분석하고자 했다.

본 연구를 통해 지역적 특성과 지역 주민의 요구에 민감하게 반응하는 생활정치를 구현하겠다는 지방자치의 취지(고경훈, 2013)와는 다르게 지방 정치의 두 거대한 축인 국회의원과 단체장의 이익이라는 정치적인 논리에 의해 사회복지 예산이 영향을 받고, 결과적으로는 최적의 사회적 자원 배분이 왜곡될 가능성이 높아지고 있음을 확인할 수 있었다. 다른 정책과 비교해 일반 주민, 특히 그 중에서도 정책에 대한 수요가 큰 취약 계층의 삶에 직접적인 영향을 미치는 사회복지 정책은 ‘필요한 지원이 필요한 사람에게 필요한 시기’에 전달되는 적시성과 반응성(responsiveness)이 무엇보다 중요하다(이은혜·홍영준, 2019). 본 연구의 분석 결과는 사회복지 예산이 ‘복지정책에 대한 필요’가 아닌 ‘정치 논리’에 의해 시기마다 달라져 시급한 정책적 지원을 필요로 하는 정책대상자의 입장에서 볼 때 적절한 지원을 적시에 전달받지 못할 가능성이 높아지고, 행정의 반응성이 저하될 우려가 있다는 것을 확인하는 결과라고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 지방자치단체 본예산을 분석의 대상으로 삼고 있는데, 향후 연구에서는 추경 예산을 분석의 대상으로 포함시켜 분석할 것을 제안한다. 이서희(2020)에 의하면 관료는 의무지출의 비율이 높은 본예산에 비해 상대적으로 통제 가능성이 낮다는 특성을 활용하여 추경을 예산 재량성을 확보하기 위한 도구로 전략적으로 활용한다. 이처럼 재량적 요소가 더 강한 추경 예산에서는 정치적인 요인의 영향이 상대적으로 더 크게 작용할 여지가 있는바, 추경 예산을 대상으로도 단체장과 국회의원의 영향이 어떻게 나타나는지를 분석해보고, 필요하다면 그 결과를 본예산을 대상으로 한 분석 결과와 비교해볼 필요가 있다고 판단된다.

【참고문헌】

- 강대오. (2006). 「지방자치와 재정」. 서울: (주)한국학술정보.
- 강신택. (2000). 「재무행정론: 예산과정을 중심으로(전정판)」. 서울: 박영사.
- 강진아. (2004). 사기업화: 재산권론과 정치시장론을 통한 과도기적 분석. 「경영학연구」, 33(6), 1689-1709.
- 강희수. (2018). 「선거경쟁과 지방재정: 연임제한이 정치적 예산순환에 미치는 효과」. 석사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원.
- 권경환. (2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향 분석. 「지방정부연구」, 9(3): 291-308.
- 권승·차재권. (2012). 지방정부 재정운용과 정치적 경기순환에 관한 연구: 사회복지비와 경제개발비 지출을 중심으로. 「한국사회복지행정학」, 14(4): 53-80.
- 권선주. (2001). 한국의 정치구조가 재정지출에 미치는 영향: 이론 및 실증 분석. 「재정논집」, 16(1): 87-109.
- 고경훈. (2013). 한국 지방선거의 정당공천제의 문제점 및 개선방안 연구. 「한국자치행정학보」, 27(3), 387-414.
- 김나영. (2020). 「지방정부의 경쟁과 재정지출에 관한 연구: 이웃효과와 정치적 요인의 상호작용을 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 김범수·노정호. (2014). 지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」, 48(2): 57-78.
- 김병규·이근수·조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석:경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1): 129-147.
- 김상헌·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 36(1): 159-171.
- 김순양. (2020). 지방공무원의 정치적 중립 저해요인에 관한 고찰. 「국정관리연구」, 15(4), 69-116.
- 김정숙. (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 22(2): 51-75.
- 김준호·김나영·김상헌. (2020). 지방자치단체의 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지방선거를 중심으로. 「행정논총」, 58(3): 197-215.
- 김충환·원동철. (2001). 한국의 정치적 예산순환. 「재정논집」, 16(1): 151-172.
- 남궁근. (2012). 「정책학」. 서울: 법문사.
- 모지환·이중섭. (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」,

- 37(4): 49-73.
- 문병근·정진현·하중원. (2003). 정치가 재정에 미치는 영향에 관한 연구. 「재정정책논집」, 5(1): 63-83.
- 문상석·김범수·서정민. (2017). 정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰: 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 51(1): 129-152.
- 문창웅·박소정. (2021). 지방재정투자심사를 대상으로 한 정치적 경기순환에 관한 연구: 서울시 자치구의 자체심사를 중심으로. 「지방정부연구」, 25(3): 81-103.
- 박고운·박병현. (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 「사회복지정책」, 31(1): 423-451.
- 박기백. (2002). 선거가 재정지출에 미친 영향. 「재정논집」, 16(1): 89-117.
- 박찬영. (2017). 「지방재정조정제도 운영에서의 분배정치에 관한 연구: 광역-기초자치단체 간 조정교부금을 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 71-96.
- 유동상·박상철. (2010). 지방 정치와 다세대 주택 관계에 관한 연구: 정치 시장론을 중심으로. 「지방행정연구」, 24(4): 423-448.
- 유지연·김나영. (2020). 지방정부 재정지출과 정치적 경기순환: 이전재원의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 58(4): 213-241.
- 윤성채. (2014). 정부예산결정이론의 적합성 검증. 「한국행정논집」, 26(2): 135-162.
- 윤태섭·박상철·이건형. (2012). Factor Affecting The Adoption of Tax Incentive Programs Related to Economic Development: The Case of Florida Counties. 「지방행정연구」, 26(1): 161-192.
- 이동윤. (2020). 한국의 정당공천제도: 정당의 국회의원 후보는 누가 결정하는가?. 「정치정보연구」, 23(2): 265-290.
- 이상묵. (2007). 지방선거제도 변화의 정치적 효과 분석: 경기도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 53-70.
- 이서희. (2020). 「지방정부 추가경정예산 결정에 미치는 영향요인 연구」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이은국. (1992). 정치유인경기 이론의 스펙트럼 분석-미국의 사례. 「한국행정학보」, 26(4): 1145-1164.
- 이은혜·홍영준. (2019). 조례안 처리 소요기간에 대한 영향요인 분석: 제 7·8·9 대 경기도의회 보건복지 분야 조례안을 중심으로. 「사회과학연구」, 26(4): 293-318.
- 전병렬·송호신. (2014). 정치적인 요인이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향. 「재정학연구」, 7(3): 1-31.

- 전용주. (2014). 상향식 공천 방식은 민주주의를 진전시키는가?: 2014 년 지방선거를 중심으로. 「21세기 정치학회보」, 24(3): 457-483.
- 최준영. (2012). 한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제. 「한국정당학회보」, 11(1): 59-85.
- 최창수. (2012). 한국 지방정치에서의 후견주의 구조의 변화. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 1480-1501.
- 최창수·박충훈. (2017). 선거규칙의 변화와 지방의원 부패의 관계에 관한 실증 연구. 「한국공공관리학보」, 31(4): 325-348.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17 대 국회 특별교부금 배분 사례. 「한국정치학회보」, 43(2): 113-130.
- 허성욱. (2009). 공법이론과 공공정책 (1): 공법이론 연구방법론으로서 공공선택이론. 「법경제학연구」, 6(2): 123-181.
- 황아란. (2014). 현직후보의 선거경쟁력 분석: 2010년 기초단체장선거를 중심으로. 「한국과 국제정치」, 30(4): 63-93.
- 황영배. (1996). 정치적 경기변동과 집권당의 상대적 정치능력. 「한국정치학회보」, 30(3): 123-142.
- Alesina, A., Cohen, G. D., & Roubini, N. (1992). Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. *Economics & Politics*, 4(1): 1-30.
- Besley, T., & Case, A. (1995). Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 769-798.
- Breton, A., & Wintrobe, R. (1975). The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy. *Journal of Political Economy*, 83(1): 195-207.
- Drazen, A., Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 9(2): 39-52.
- Garmann, S. (2017). Political budget cycles and fiscally conservative voters. *Economics Letters*, 155: 72-75.
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2): 169-190.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycle, *American Economic Review*, 80(1): 21-36.

- Saporiti, A., & Streb, J. M. (2008). Separation of powers and political budget cycles. *Public Choice*, 137(1): 329-345.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why?. *Journal of public economics*, 90(8-9): 1367-1389.
- 이현준·김주엽. (2015.5.11.). 선출직간(국회의원-단체장) 정치 갈등도 원인 '주민 이익' 집중해야. 경인일보. <https://www.kyeongin.com/main/view.php?key=965987>(검색일: 2022.9.7.)
- 피재윤, (2018.4.2.). '컷오프' 권영세·이현준 "탈당" 등 강력 반발. 뉴스1. <https://www.news1.kr/articles/?3288086> (검색일: 22.6.23.)
- 오대근. (2018.3.12.). 한국당, 수원·고양·용인·성남·창원 중점전략지역 선정. 한국일보. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201803121553812805> (검색일: 2022.6.23.)
- 송우일. (2019.8.27.). 민주당 경기도당, 기초단체 제2차예산정책협의회 개최...경기 국회의원·기초단체장 국비 확보 맞손. 경기일보. <http://www.kyeonggi.com/2154918> (검색일: 2022.9.7.)

이 윤 규: 서울대학교 행정대학원 박사과정을 수료했다. 주요 관심사는 지방재정, 지방행정, 환경행정이다. 최근 논문으로는 "네트워크 거버넌스 수준이 정책 효과에 미치는 영향: '서울시 원전 하나 줄이기' 정책에 대한 참여자들의 인식을 중심으로"(2022)가 있다. (yqllee@snu.ac.kr)

