

# 지방자치단체장의 선거 경쟁이 특별조정교부금 배분에 미치는 영향

: 정당 간 경쟁과 후보자 간 경쟁이 갖는 차이를 중심으로\*

The Effect of Electoral Competition on Special Fiscal Equalization Grant  
: Focusing on the Difference between Party Competitions and Candidate Competitions

박 찬 영\*\*

Park, Chan-Young

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 연구의 가설
- III. 연구 설계 및 방법론
- IV. 분석 결과 및 논의
- V. 결론

선거 경쟁과 분배정치의 관계는 부동층이 많은 지역에 더 많은 자원을 투입할 것으로 예측하는 부동층 가설과 자신을 지지하는 세력이 확고하게 자리 잡은 지역에 더 많은 자원을 투입할 것으로 예측하는 파르티잔 가설로 주로 설명이 되나, 연구들마다 결론은 다르게 도출된다. 본 연구는 지역의 특성에 따라 선거 경쟁의 의미 자체가 달라질 것으로 보고, 지방자치단체장 선거에서 정당 간의 경쟁이 실질적으로 발생했는지 여부 및 당선자와 차점자의 정치적 성향에 주목하였다. 분석 결과, 광역단체장 선거 경쟁이 실질적으로 이루어진 지역에서는 득표율 격차와 특별조정교부금 간 '∩'형 관계(어렵게 이겼거나 아깝게 진 기초단체에 특별조정교부금을 더 교부함)가 나타나서

\* 이 논문은 저자의 박사학위논문 중 일부 내용을 활용한 것으로, '2017년 제2회 차세대행정학자 세미나 (주최: 한국행정학회)'에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

이 논문은 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924563)

\*\* 저자약력: 서울대학교 커뮤니티웰빙연구센터 전임연구원

논문 접수일: 2017. 11. 15, 심사기간: 2017. 11. 15~2017. 12. 6, 게재확정일: 2017. 12. 6

부동층 가설이 지지되었으나, 기초단체장 선거에서의 1위와 2위의 정치적 기반이 동일한 지역에서는 기초/광역단체장 선거 공히 득표율 격차와 특별조정교부금 간 (+)의 관계(쉽게 이겼을수록 조정교부금이 더 교부됨)가 나타나서 파르티잔 가설이 지지되었다. 이는 정당 간 경쟁이 실질적으로 일어난 지역과 후보자 간 경쟁이 일어난 지역 간에는 선거 경쟁에 따른 분배정치의 양상 자체가 다를 수 있음을 보여주는 것으로, 유효후보자 수로 선거 경쟁을 분석한 결과에서도 동 결과는 지지되었다.

□ 주제어: 선거 경쟁, 정치적 경쟁, 부동층, 파르티잔, 특별조정교부금, 분배정치

The relationship between electoral competition and distributive politics can be mainly explained by Swing Voter Hypothesis(more resources to the battleground) and Partisan Hypothesis(more resources to her/his political homeland). This study focuses on the different political characteristics among autonomies, to approach two hypotheses from a new angle. Using gubernatorial·mayoral election data, Swing Voter Hypothesis was supported in autonomies(more special grants in battlegrounds) where the competition was substantial(vote margin smaller than 20%p) between different parties. However, Partisan Hypothesis was supported in autonomies(more special grants in autonomies where more support was shown) where winner and runner-up in the mayoral election belonged to the same political background(A candidate: got party nomination, B candidate: defected from that party and run for office without being registered to that party). This study finds out that influences of electoral competition could be diverse even in a same election, owing to different conditions of competitions(party competitions which could be regarded as a normal feature of electoral competition, candidate competitions) among autonomies. Thus, this may alter politicians' point of view to the closeness of elections, bringing different behaviors to politicians in the domain of distributive politics.

□ Keywords: electoral competition, political competition, swing voter, partisan, special fiscal equalization grant, distributive politics

## I. 서론

정치인들은 자원 배분에 대한 의사결정 시 형평성과 효율성과 같은 규범적인 고려 외에, 선거와 관련된 목표(electoral objectives)의 최적화를 고려한다(Khemani, 2003: 25-26). 이 중 가장 핵심적인 것은 재선으로, 박윤희(2015)와 Solon et al.(2009) 등 기존의 연구에 따르면 정치인들은 선거에서 (다시) 이기기 위하여 자신을 선출시켜주는 지역의 유권자들에게 편익을 제공하려고 한다. 지방교부금은 정치인들이 제공하는 대표적인 편익 중의 하나인데, Grossman(1994)에 따르면 정치인들은 득표극대화를 달성하려고 지방교부금을 배분하고, Sørensen(1995: 138)도 정치인들의 선호가 지방교부금 배분과 직결되어 있다고 주장하였다.

교부금을 어떠한 유권자 집단에게 배분하는 것이 재선에 가장 효과적인 것인지와 관련하여 기존의 이론들은 크게 부동층(swing voters)에게 더 많은 재원을 주는 것이 낫다는 주장(부동층 가설)과, 확실한 지지를 보내준 충성스러운 집단(loyal voters, 파르티잔(partisan))에게 더 많은 재원을 주는 것이 낫다는 주장(파르티잔 가설)으로 구분된다. 부동층이나 파르티잔은 선거에서 나타난 경쟁의 양상에 따라 구분되기 때문에 이는 기존 연구에서 선거 경쟁(electoral competition)으로 논의되어 왔다. 그러나 선거 경쟁과 예산 배분 간의 관계는 어느 지역(국가)을 대상으로 했는지, 어떠한 선거로써 분석했는지, 예산의 종류는 무엇인지 등에 따라 다양하게 설명되고 있을 뿐, 전술한 두 입장 중 하나만으로 보편타당하게 설명할 수는 없다고 보아야 한다(Fleck, 2001: 77).<sup>1)</sup>

따라서 본 연구는 지방자치단체장의 선거 경쟁이 특별조정교부금 배분에 미치는 영향을 분석하면서, 기존의 연구들에서 선거 경쟁이 이루어지는 지역의 특성에 따라 선거 경쟁의 의의 자체가 다를 수 있음을 간과하고 있는 점에 주목하였다. 동일한 선거경합도(closeness)라 하더라도(예컨대 A시와 B시 모두 당선자와 차점자 간의 득표율 격차가 5%p로 동일하더라도) 두 시의 선거에서 드러난 정치적 특성에 따라 그 의미가 다를 것이라는 것이 요지로서, 일반적인 선거 경쟁의 모습으로 인식되는 서로 다른 정치적 기반을 가진 정당 출신의 후보자끼리 경쟁이 이루어진 곳과 서로 같거나 유사한 정당 출신의 후보자끼리 경쟁이 이루어진 곳의 차

<sup>1)</sup> Dixit and Londregan(1996: 1132)은 경쟁 가설인 부동층 가설과 파르티잔 가설을 비교하고 있다. 만약 양당(兩黨)이 이전소득을 제공함에 있어 각 정당에 대한 지지 집단과 무관하게 똑같이 효과적이면, 결과는 부동층 가설을 따른다고 한다. 그러나 집단들이 정당에 대하여 친밀(affinities)하게 느끼고 각 정당이 지지 집단에 더 대응을 해준다면, 각 정당이 핵심 지지집단(core support group)을 선호할 것으로 예측하였다. 저자들은 중도 투표자는 끌어오기(be bought) 더 쉽다고 본 반면, 핵심 지지자들은 더 효율적인 방법으로 대응할 수 있다고 하였다.

이, 다른 말로는 선거 경쟁 관점에서 흔히 생각할 수 있는 경쟁이 일어난 곳과 실질적인 정당 간 경쟁이라고 보기 어려운 경쟁이 일어난 곳의 차이를 분석하고자 하였다. 구체적으로, 정당 간의 실질적인 경쟁이 일어난 곳에서는 중도층을 공략하기 위한 부동층 가설이, 특정한 정치적 성향을 가진 정치인들(C정당의 공천을 받은 후보자와 C정당의 공천에서 탈락한 후 무소속으로 출마한 후보자)끼리만 경쟁한 곳에서는 핵심 지지층을 보상해주기 위한 파르티잔 가설이, 각각 적용될 것으로 보았다.

지방자치단체장은 조정교부금을 교부하고 교부받는 주요 행위자인데, 광역/기초단체장이 내리는 임의의 판단에 따라 조정교부금(특별조정교부금)<sup>2)</sup>이 정해지는 부분이 존재하고 본 연구는 재선으로 대표되는 단체장들의 정치적 동기가 이를 설명할 것으로 보았다. Grossman(1994: 301)은 더 잘 사는 지역에서 더 많은 교부금을 받은 현상에 대하여, 지방교부금 배분이 효율성이나 형평성보다는 정치적 편의(便宜)(political expediency) 기준에 따라 결정된 경우라고 보았다. 이처럼 시책추진보전금이 선거 경쟁의 영향을 받는다면, 형평성 차원 혹은 효율성 차원에서 정작 꼭 필요한 곳에 보전금이 배분되지 못할 수도 있는 것이다.

기존의 국내·외 연구들도 지방교부금(주로 특별교부세) 결정을 선심성 정치(pork barrel politics)로 대표되는 정치적인 요소로써 고려하였고 정치적인 요소들이 배분의 정치성을 설명하는 중요한 설명요인이라는 것은 확실하다. 그러나 기존의 연구들은 선거 경쟁을 반영하지 않은 경우가 많은데,<sup>3)</sup> 선거 경쟁의 조건 및 결과는 다른 정치적 특성보다 가장 정치인들의 행태를 잘 설명해준다고 판단된다. 본 연구에서는 분석 대상을 연방정부(중앙정부)와 지방정부가 아닌 지방자치단체 계층(upper/lower level) 간의 교부금으로 삼았다는 것이 기존 연구와 다르다. 또한 제2장에서 논의될 분배정치 중 선거 경쟁에 대한 주요 가설인 부동층 가설 혹은 파르티잔 가설이 실제로 어떠한 경로로 그리고 어떠한 이유로 적용될 수 있는지를 구체적으로 검토할 것이다. 이는 선거에 출마한 후보자 수로 선거 경쟁을 측정하여 동 경쟁 정도가 시책추진보전금에 미치는 영향을 통해서도 검증하고자 한다.

2) 본 연구에서 활용하고 있는 재정보전금 및 시책추진보전금이라는 명칭은 2014년 11월 이후 조정교부금 및 특별조정교부금으로 각각 명칭이 바뀌었다. 본 연구의 분석기간이 2014년까지인 점을 감안하여 이하에서는 재정보전금 및 시책추진보전금이라는 용어를 그대로 사용하였음을 밝혀둔다.

3) 이상일 외(2014)는 단체장 선거에서의 경합 정도를 분석하고는 있으나, 분석의 대상이 특별교부세이고 특별교부세를 '교부받는' 입장으로만 접근하고 있다.

## II. 이론적 배경 및 연구의 가설

### 1. 부동층 가설과 파르티잔 가설: 가설의 이론적 배경

선거 경쟁의 논의는 대부분 정치인의 자기이익 추구에 따른 자원 배분과 관련된다는 점에서 기본적으로 분배정치(distributive politics)의 내용으로써 설명된다.<sup>4)</sup> 예산 배분이 순수하게 사회 후생 극대화를 추구하지 않고 선거 경쟁이라는 분배정치에 의하여 결정될 수 있음을 보인 가장 대표적인 연구들로는 Cox and McCubbins의 1986년 연구(Electoral politics as a redistributive game)와 Lindbeck and Weibull의 1987년 연구(Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition)가 있다(Larcinese et al., 2006: 448).

Cox와 McCubbins는 투표자와 후보자 간의 이데올로기적 관계 때문에 정책형성자들이 더 많은 지지를 받은 곳에 더 많은 재원이 배분되어야 한다고 보았다. 특히, 충성스러운(loyal) 투표자들에 초점을 맞추는 것이 부동층에 집중하는 것보다 더 안전한 투자(investment)로 여겨질 수 있음을 강조하였다(Cox and McCubbins, 1986: 385-386).<sup>5)</sup>

반면 Lindbeck과 Weibull은 동일한 금액인 경우 다수에 대한 작은 세금 인상으로 표를 잃는 것보다는 소수에게 큰 이전을 해줌으로써 얻는 표가 더 많다는 것을 보여주는 이론적인 모형을 제시한 점이 가장 큰 공헌이다(Lindbeck and Weibull, 1987: 289-291). 그들은 특히 득표 차가 거의 나지 않는(marginal, swing) 주에 이전을 해야 한다고 주장하였다.

이하에서는 서론에서 언급한 바와 같이 ‘부동층 가설’ 및 ‘파르티잔 가설’을 개관한 후, 두 가설을 지지하는 주요 연구들을 살펴보고자 한다.

첫째, ‘부동층(swing voter, floating voter) 가설’이다. 부동층이란 선거에서 특정 정당을 (일관되게) 쫓는 대신 상황에 따라 지지대상을 달리하는 유권자들을 일컫는 용어이다. 정치인

4) 분배정치는 주로 정치적 연계나 상호결탁(logrolling)으로 이해되는 것이 일반적이기는 하나, 선거 경쟁 등 다양한 양상으로 접근할 필요가 있다. Rich(1989: 199)는 연방 지출의 분배정치가 다면적이고 복잡하며 활발하게 이루어진다고 하였고(multifaceted, complex, and dynamic), Stokes et al.(2013)은 혜택이 유권자의 정치적 지지에 따라 결정되면 매표나 후원주의의 ‘클리엔텔리즘(clientelism, 후원주의)’으로, 결정되지 않으면 선심성 정치(pork barrel politics) 등의 ‘당파적 편익(partisan bias)’로, 각각 분류하였는데, 본 연구는 매표에 주목하고 있다.

5) 부동층 가설은 Downs(1957)의 공간 모형(spatial model)에 이론적으로 기반하고 있다(허석재·권혁용, 2009: 115; 이상일 외, 2014: 304). 공간 모형은 후보자가 제시하는 정책과 유권자의 반응이 완전한 이동성을 갖는다고 가정하면서, 직선 척도에 균일하게 분포되어 있는 유권자를 감안하여 정당이 득표극대화를 위하여 중간에 위치해 있는 부동층 유권자들의 지지를 얻으려 할 것으로 보았다.

들은 선거의 조건이나 후보자와 무관하게 지지 정당이 거의 변하지 않는 유권자들은 그 정당 외의 정당에 투표하는 경우가 극히 드물다는 사실을 안다. 이에 표를 ‘얻으려고(buy)’ 할 때 부동산에게 혜택을 제공하는 편이 정치적 비용이 덜 든다는 점에서, 부동산 가설은 부동산 비중이 높은 지역에 더 많은 몫을 배분한다는 것이 요지이다.

‘부동산 가설’과 유사한 개념으로써 ‘선거 전쟁터(electoral battleground) 가설’이 있다. 이 가설은 분배가 되는 자원이 다른 지역보다는 양당 모두의 지지가 50%에 가까운 지역에 불균형적으로(disproportionally) 배분이 되어야 한다고 보는 견해이다(Snyder, 1989). Nagler and Leighley(1992)는 대통령 후보자들 간의 경쟁이 더 치열한 주에서 지출을 더 많이 한 것을 발견하였다. 또한 Strömberg(2008: 798)는 이기는 자가 모든 선거인단을 확보하게 되는 미국 선거의 특성상 부동산이 많아서 판도를 가름할 결정적인 주(decisive swing states)에 더 많은 재원이 투입되어야 한다고 역설하였다. 본 연구에서는 ‘선거 전쟁터 가설’이 지니는 의미를 감안하여 ‘부동산 가설’과 구별하지 않았다.

부동산 가설을 지지하는 연구들은 다음과 같다. Wright(1974)는 대통령 선거에서 더 불안하게 이긴 주에 더 많은 연방지원이 지급되었다고 하였다. Fleck(1999: 377)은 민주당이 지배하는 정권에서 경합 주(swing states)에 많은 혜택을 제공하고 전통적으로 민주당을 지지하는 남부에는 훨씬 덜한 혜택을 제공한다는 것을 보였다. Diaz-Cayeros(2008)는 선거 결과가 불안했을수록 재분배적 지출이 늘어났음을 보였다 Dahlberg and Johansson(2002)도 부동산이 많은 지역의 표를 사려는(purchase) 경향이 나타난다고 하여, Lindbeck and Weibull(1987) 및 Dixit and Londregan(1996) 모형을 지지하였다. Kwon(2005)은 국고보조금 분석에서 득표차가 작을수록 더 많은 보조금이 배분되는 것을 보였다. 이상일 외(2014: 316-317)도 야당 지역에서 지지가 불안정할수록 특별교부세를 더 적극적으로 획득한다는 것을 보였다.

둘째, ‘파르티잔(partisan supporters) 가설’이다. 핵심적인 지지자들의 비중이 높은 지역에 더 많은 신경을 쓸 것으로 보는 가설로, 여러 이유가 있는데 그 중 하나는 유권자들에게 확실한 신호(signal)를 전송하는 행동이 거론된다. Larcinese et al.(2013)은 이 가설이 투표율이 낮은 선거에서 합리적인 전략일 수 있다고 보았다. 또한 그들은 “어느 한 정당이 득세하는 지역에서는 그 지역의 좋은 자산(good fortune)에 대하여 누가 책임이 있는지를 판별하기가 쉬운 반면, 치열한(marginal) 지역에서는 불분명하다”고 하였다. 즉, 후자 지역에서는 순득표(net vote)로부터 별 이득을 얻지 못한다는 것이다.<sup>6)</sup>

6) 정치인의 행태를 결정함에 있어서 소위 ‘핵심 지지기반(core constituency)’이 중요하다는 연구도 존재한다(LeVeaux and Garand, 2003). 핵심 지지기반이란 정치인의 신념에 특별히 동의를 해주는 소수의 투표자 집단을 뜻하는데, 정치인의 생존을 위해 그들의 지속적인 지지가 절대적이라는 점에서 가장 중요한 집단으로 정의된다(Gruber, 2005: 234). 핵심 지지기반 모형은 선거 경쟁이 재원에 미치는

Anderson and Tollison(1991) 및 Couch and Shughart(1998)에 따르면 1932년 대통령 선거에서 루즈벨트 대통령(Franklin Roosevelt)이 얻은 득표와 주 단위에서의 지출 간에 정의 관계가 나타났다고 한다(Larcinese et al., 2006: 448). Horiuchi and Lee(2008)는 한국의 다양한 지방교부금(지방교부세, 지방양여금 등)을 가지고 부동층 및 핵심 지지층 가설을 검증한 결과, 대통령이 자신과 경쟁한 후보자를 더 지지한 지역에도 많은 선심성 혜택을 제공한 반면, 7) 양당 간 지지가 거의 균등하게 갈린 지역(부동층이 많다고 볼 수 있는 지역)에는 덜 제공했음을 보였다. 동 연구는 파르티잔(핵심 지지층) 가설을 부분적으로 지지하고 있는 연구로 해석된다.

## 2. 선거 경쟁: 개념 정의

분배정치에서 활발하게 논의되는 선거 경쟁은 선거에서의 경합 정도((election) closeness)로 설명된다. 이와 관련하여 경합 정도를 측정하는 많은 연구가 있는데 대표적인 몇 가지 방법을 소개하고자 한다.

먼저, 득표율 차이를 활용하는 방법이다. 경합도가 높다는 것은 1위가 어렵게 당선되었다는 것인데, 이는 결국 차점자와의 득표율 차이가 작다는 의미이다. 당선자의 득표율과 차점자의 득표율 차이를 표 마진(vote margin)이라고 부른다. 간단하기 때문에 선거 경합도를 측정하기 위해 가장 자주 사용되는 개념으로서(예: 황아란(2008), Patterson and Caldeira(1983), Berch(1993))<sup>8)</sup>, (당선자 득표율-2위 득표율)로 측정되기 때문에 값이 작을수록 경합도가 높은 것으로 해석된다.

한편 득표율 차를 득표율 합으로 값으로 나눈 것도 경합도를 측정하는 방법이다. 이를 '1위-2위 간 당선경쟁도(two-party margin)'이라고도 부르는데, 1위-2위 간 득표율 차이가 같더라도 득표율 수준에 따라 경쟁도가 달리 인식될 수 있음을 고려한 것으로(황아란, 2011: 292), 황아란(2011), Matsusaka(1993) 등이 활용하고 있다. (당선자 득표율-2위 득표율)/(당선자 득표율+2위 득표율)로 측정이 되고 득표율 차이와 동일하게 해석된다.

영향에 대한 가설 중 '파르티잔 가설'과 흡사하다고 할 수 있다.

7) 이에 대해서는 "자신의 임기 동안 국정 운영에 방해받지 않기 위함"이라고 설명하고 있다(Horiuchi and Lee, 2008: 861).

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

득표 마진 방법과 당선경쟁도 방법은 같은 선거에서 다른 해석을 가져올 수 있다(2명만 출마했다면 해석이 같음). 예컨대 득표 마진 방법에 따르면, 당선자가 42%를 득표하고 2위가 32%를 득표한 선거와, 당선자가 45%를 득표하고 2위가 35%를 득표한 선거는 동일한 선거 경쟁 정도를 갖는 것으로 해석된다. 그러나 '1위-2위 간 당선경쟁도'에 따르면 당선자가 45%를 득표한 경우를 더 치열하게 해석한다.<sup>9)</sup>

Cox(1988) 등 득표 마진 방법에 대한 비판도 있다. 첫째, 총 투표수가 투표율 및 경합도에 같이 사용되는 데에 따른 허위적인 관계가 있을 수 있는데(한정훈·강현구, 2009), 본 연구에서는 동 관계가 나타나지 않는다. 둘째, 동일한 마진에 대한 다양한 해석이 가능하다는 점이다. 예컨대, 2명만이 출마한 선거에서 당선자가 52%를 득표하고 낙선자가 48%를 득표했을 때 득표율 마진은 4%p이다. 한편 4명이 출마하여 득표율이 순서대로 37%, 33%, 25%, 5%인 경우에도 동일하게 단순 득표 마진은 4%p이다. 물론 '1위-2위 간 당선경쟁도'에 의하면 다른 결과가 나오기는 하나, 득표 마진만으로는 전반적인 선거의 경쟁 양상(3위 이하의 득표율 등)을 온전하게 파악하기가 어렵다는 한계가 있다.

한편 득표율 격차가 아닌 득표수 격차(raw vote margin)를 득표 마진으로 보는 경우도 있다. 한정훈·강현구(2009) 및 Cox(1988) 등이 활용하고 있는 이 방법은 매우 제한적인 상황에서만 적절하고 현실적으로 우리나라와 같이 후보자가 난립하고 선거구별로 선거인단 숫자가 다른 정치 상황에서는 쓰기 어렵다고 주장된다(윤성호·주만수, 2010: 227).

세 명 이상이 출마한 경우의 선거 경합도를 정확하게 보여주는 지표도 필요한데, 먼저 Kirchgässner and Schimmelpfennig(1992)가 고안한 '엔트로피(Entropy)'이다. 엔트로피는 득표율 격차가 작을수록 결과의 안정성이 낮아지는 특성을 활용한 것으로, 3위 이하를 포함한 특정 순위의 후보자까지 선거 경쟁에 반영한다는 특징이 있다(윤성호·주만수, 2010: 228). Endersby et al.(2002)이 개발한 '경쟁도(competitiveness)지수'도 득표율 격차가 작을수록 득표율 곱의 크기는 증가하는 성질을 활용하여 3명 이상의 후보자를 고려할 수 있다(윤성호·주만수, 2010: 229).

그러나 이 지수들은 선두권 경쟁과 그 외의 경쟁을 동일하게 중시하는 문제가 있다. 예컨대, 40%, 40%, 20%인 선거와 3명 모두 33.3%를 득표한 선거가 있다고 하자. 이에 대하여 엔트로피 및 경쟁도지수는 후자를 더 치열한 것으로 판단하나, 1위만 하면 당선이 되는 선거라는 점을 감안했을 때는 전자를 더 치열한 것으로 판단할 수도 있다(윤성호·주만수, 2010: 229). 결국 선거 경합도를 측정하는 방법들은 모두 장단점이 있는 것으로 판단된다(윤성호·주만수, 2010: 226).

9) 물론 더 치열한 경쟁이 발생한 곳으로 전자를 꼽는 측정 방법도 있다.



본 연구에서는 후보자(유효후보자) 수로도 선거 경쟁을 파악하려고 하였다. 윤성호·주만수(2010: 228. 1%/3% 이상의 득표율을 기록한 후보자) 및 Malhotra(2008: 271. 입법부에서 재직했던 기존 경력)도 후보자 수를 고려해야 한다고 강조하였다.<sup>10)</sup>

### 3. 재정보전금 배분의 제도적·현실적 배경

지방재정법 제29조제1항·제2항 및 동법 시행령 제36조에 따르면 광역단체장은 인구, 광역시세·도세 징수실적, 해당 시·군·자치구의 재정사정(재정력지수) 등의 기준에 따라 일반재정보전금(現 일반조정교부금)을 관할구역의 시·군·자치구 간 재정력 격차를 조정하기 위하여 배분한다. 다만 본 연구의 분석기간이 2014년까지인 점을 감안하면, 특별시·광역시 재정보전금과 도의 재정보전금을 정의를 구분할 필요가 있다. 2014년 11월 29일 이전에는 특별시·광역시에 속한 자치구의 경우 지방자치법 제173조에 의거하여 (舊)조정교부금을 교부받은 반면,<sup>11)</sup> 시나 군의 경우 현재와 같이 지방재정법 제29조에 의거하여 재정보전금을 교부받았다. 따라서 자치구와 시·군은 (現)조정교부금을 교부받는 법적 근거가 달랐으나, 구체적인 사항(배분기준·산정방법 및 배분시기 등)을 단체장의 재량이 개입되는 시·도의 조례로 정한다는 점에서는 동일하였기 때문에, 선심성 정치를 활용하는 본 연구에서는 양자를 구별하지 않기로 한다(제3장의 통제 변수에서 다시 논의함). 2014년 11월 29일부터는 지방자치법 제173조가 개정되어,<sup>12)</sup> (現)조정교부금은 시·군·자치구 모두에 적용되고 있다. 일반재정보전금은 광역단체장이 법령에 정해진 기준에 따라 배분한다는 점에서 본 연구의 주제인 선거 경쟁과 분배정치의 관계가 나타나기 어렵다고 볼 수 있으나, 서론에서 언급한 바와 같이 본 연구는 재정보전금 중 시책추진보전금(現 특별조정교부금)에 초점을 맞추고 있다.<sup>13)</sup> 시책추진보전금은 지방재정법 시행령 제36조제5항에 따라 시·도의 조례로 배분기준을 정하는데, 재정보전금 배

10) 공직선거법 제57조에 따르면, 지방단체장의 경우 10% 이상을 득표했을 때에만 기탁금을 반환해준다. 또한 정당법 제44조제1항제3호에 따르면 정당이 선거관리위원회에 의하여 등록이 취소되는 경우 중의 하나로 총선에 참여하여 '유효투표총수의 2% 이상을 득표하지 못한 때'라는 규정이 있었다(2014년 1월 위헌결정).

11) 특별시장이나 광역시장은 시세(市稅) 수입 중의 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.

12) 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.

13) 일반조정교부금: 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금 / 특별조정교부금: 시·군의 지역개발사업과 같이 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금

분조례의 규정을 살펴보면 ‘특별한 재정수입의 감소나 특별한 재정수요’, ‘광역단체장이 필요하다고 인정하는 경우 기초단체장의 신청 없이도 배분할 수 있다’와 같이 단체장의 재량이 개입될 수 있음을 확인할 수 있고, 본 연구는 재량에 영향을 미치는 요인으로 선거결과에 따른 단체장의 행태를 분석하는 것이다.

재정보전금은 광역단체장이 광역시세·도세의 일부를 財源으로 확보하여 관할 기초자치단체에 배분하는 지방교부금이므로, 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 이해관계가 존재한다. 광역단체장이 기초단체장의 신청을 심사하여 배분하고, 신청이 없는 경우에도 배분할 수 있으며, 시책추진보전금 사용에 용도를 제한하거나 조건을 붙일 수 있는 조례 규정을 통해서도 양자 사이의 이해관계가 잘 드러나고 있다. 광역단체장은 교부하는 입장에서 관할 기초자치단체별로 다르게 나타나는 선거 경쟁의 양상<sup>14)</sup>이 재선으로 대표되는 자신의 정치적 동기에 어떻게 작용할지를 판단할 것이고, 이에 대한 상세한 내용은 다음 절에서 가설로써 살펴볼 것이다.

#### 4. 연구의 가설

본 연구는 정당 간의 실질적인 경쟁이 발생한 지역을 중심으로 먼저 부동층 가설을 검증하기 위한 연구가설을 설정하였다. Ward and John(1999)은 1994~1995년 잉글랜드의 큰 지방자치단체(local authorities)<sup>15)</sup>에 대한 중앙정부의 교부금이 어떠한 방식으로 배분되는지에 대하여 “합리적인 정부라면 아슬아슬하게 승패가 결정 난 선거구(marginal constituencies)에 추가적인 자원을 배분할 것이고, 특히 아깝게 패배한 선거구(opposition-held marginals)에 배분하는 것을 목표로 할 것”이라고 예측하였다. 그 결과, 치열했던 선거구가 있는 지방자치단체에 5억 파운드<sup>16)</sup>가 더 배분되었음을 보였다. 허석재·권혁용(2009: 125-126)도 “어느 정당이나 득표차가 작아 선거경쟁에서의 승리가 불확실한(uncertain) 지역구에 자원을 배분해야 실효가 있다. 월등히 앞선 지역이라면 자원을 굳이 집중하지 않더라도 다음 선거에서 이길 수 있는 가능성이 크기 때문이다.”라고 하여, Ward and John(1999)과 거의 유사한 입장을 보이고 있다.

그러나 이러한 연구들은 선거 경쟁이 발생하는 지역별로 선거 경쟁의 의미 자체가 다르게 보여질 수 있음을 포착하지 못하고 있다. 본 연구는 선거 경쟁의 의미가 선거 경쟁의 조건이

14) 예컨대, 경기도지사는 도지사 선거에서 기초자치단체별로 득표 결과를 계산하는 경우, 수원시에서는 이기고 성남시에서는 질 수 있고, 안양시에서는 겨우 이기고 고양시에서는 아깝게 질 수 있다.

15) 런던 자치구(boroughs), 메트로폴리탄 지구(metropolitan districts) 및 비대도시 자치주(shire counties) 등이 그 예인데, 저자들은 이러한 지역을 중심으로 분석하는 근거로 배분액수의 크기와 정치적으로 민감한 기능 수행 등을 들고 있다(Ward and John, 1999: 40).

나 양상에 따라 달리 보여질 수 있다고 가정하여, 일반적인 선거 경쟁의 모습으로 인식되는 서로 다른 정치적 기반을 가진 정당 출신의 후보자끼리 경쟁이 이루어진 곳과 서로 같거나 유사한 정당 출신의 후보자끼리 경쟁이 이루어진 곳으로 나누었다. 그리고 기존 연구들과는 달리 부동층 가설이 적용될 수 있는 지역만을 대상으로 별도의 분석을 하고, 파르티잔 가설이 적용될 수 있는 지역만을 대상으로도 별도의 분석을 하였다.

본 연구는 먼저 부동층 가설을 검증하기 위한 연구가설을 다음과 같이 수립하였다.<sup>16)</sup>

*가설 1: 다른 정당 출신의 후보 간 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서는, 선거 경쟁의 정도가 높은 기초자치단체일수록 더 많은 시책추진보전금 교부가 이루어질 것이다.(부동층 가설)*

*가설 1-1: 기초단체장 선거에서 더 힘들게 당선됐을수록 시책추진보전금을 더 교부받으려고 할 것이고, 덜 치열했을수록 시책추진보전금을 교부받으려는 유인이 감소할 것이다.*

*가설 1-2: 광역단체장 선거의 당선자는 이기지 못한 기초자치단체의 경우 아깝게 졌을수록 더 많은 시책추진보전금을 교부할 것이고, 이긴 기초자치단체의 경우 쉽게 이겼을수록 더 적은 시책추진보전금을 교부할 것이다.*

가설 1-1은 기초단체장 선거의 경우 득표율 격차로 측정한 선거 경쟁과 시책추진보전금 간 負(-)의 관계가 있을 것으로 본 것이고, 가설 1-2는 광역단체장 선거에서 득표율 격차로 측정한 선거 경쟁과 시책추진보전금 간 ‘역 U자형(∩)’의 관계가 있을 것으로 본 것이다.<sup>17)</sup> 광역단체장은 해당 광역단체에 있는 모든 기초자치단체의 득표를 합하여 당락이 결정되는데, 이긴 기초자치단체(2위와의 격차=+)와 진 기초자치단체(2위와의 격차=-)로 구분할 수 있다. 예컨대, 서울시장은 성동구에서는 이기고 중랑구에서는 질 수 있다. 이에 확실한 지지를 보내주지 않은 기초자치단체일수록 더 많은 시책추진보전금을 교부할 것이라는 가정에 입각한 가설이다.

다음으로, 파르티잔 가설은 정치인들이 자신들의 텃밭을 더 중시할 것으로 추측하는 가설이기 때문에, 부동층 가설과는 예측하는 방향이 상이하게 나타난다. 우리나라는 대부분의 영·

16) 가설 1 및 가설 2는 모두 재정보전금을 받고자 하는 기초단체장의 입장을 반영한 가설(1-1, 2-1) 및 시책추진보전금을 교부하는 광역단체장의 입장을 반영한 가설(1-2, 2-2)로 나누어서 검증하였다(따라서 실제로 검증된 가설은 1-1, 1-2, 2-1, 2-2임). 단, 두 가설을 각각의 회귀식으로 검증한 것이 아니고, 기초단체장의 선거 경쟁 변수 및 광역단체장의 선거 경쟁 변수가 하나의 회귀식에 함께 포함되어 있음을 미리 밝혀둔다.

17) 1차식이 아닌 2차식으로 가설을 세우면 수집되는 지식의 양이 더 많을 수 있다는 장점이 있다(김병섭, 2008: 174).

호남지역 및 일부 지역(예: 인천 강화, 경기 여주 등)에서 특정 정당이 지속적으로 많은 지지를 받는 경우가 나타나고 있다는 점에서, 파르티잔 가설도 검증할 필요가 있다.

기초단체장 선거에서는 당선자와 차점자의 정치적 성향(소속 정당 관점)이 거의 같은 경우가 많은데, 당선자가 B당 소속이고 차점자가 B당 공천을 받지 못하고 탈당 후 무소속으로 출마하는 경우(혹은 당선자가 무소속이고 차점자가 공천받은 후보자)가 대표적인 예이다. 이러한 지역에서는 1위로 당선된 단체장이 인식하는 선거 경쟁이 통상적인 선거 경쟁으로 이해되는 양당 출신의 후보자 간 대결 또는 3자 대결에서와는 같지 않다고 보아야 할 것이다. 기초단체장 선거에 출마하는 후보자는 본 경기인 지방선거보다는, 오히려 예비 경기에서 공천경쟁의 당사자인 자신과 같은 정당 소속의 다른 공천신청자를 견제하는 것이 더 중요할 수 있다. 다른 공천신청자와 자신의 정치적 기반이 거의 같은 여건에서, 견제를 효과적으로 하려면 소위 ‘현직 프리미엄’의 활용 또는 차기 선거의 공천경쟁에서 유리한 고지를 선점하기 위하여 보다 안정적으로 이기는 것에 재원을 더 끌어오려는 현상이 발생할 수 있다. 따라서 正(+)의 관계가 나타날 것으로 보았다.

*가설 2: 기초단체장 선거에서 1위와 2위의 정치적 기반이 같은 경우, 선거 경쟁이 덜 했던 기초자치단체일수록 더 많은 시책추진보전금 교부가 이루어질 것이다.(파르티잔 가설)*

*가설 2-1: 기초단체장 선거의 당선자는 쉽게 당선되었을수록 더 많은 시책추진보전금을 교부받으려고 할 것이다.*

*가설 2-2: 광역단체장 선거의 당선자는 쉽게 당선되었을수록 더 많은 시책추진보전금을 교부할 것이다.*

광역단체장 선거에서는 제5회 지방선거에서 공천을 받지 못한 후 탈당하여 무소속으로 출마한 후보자가 없었기 때문에, ‘기초’단체장 선거의 특성을 기준으로 가설 2를 검증하였다.

한편 선거 경쟁은 선거에 출마한 후보자의 수로도 파악될 수 있다. 선거에 출마한 정치인은 유권자들이 후보자들의 수에 따라 투표 전략을 바꾸기 때문에 당연히 자신과 경쟁하는 후보자의 수를 신경 쓰게 된다(Cox, 1999: 160). 이에 기존 연구들은 후보자 수를 분석하고 있다(류재성, 2009; 김태완, 2012; Stratmann, 2005; Burden, 2007; 등). 그런데 이 연구들은 본 연구처럼 후보자 수를 선거 경쟁 자체로 연결시키고 있지는 않고, 후보자 수가 투표율에 미치는 영향 등만을 분석하고 있다.

후보자 수와 선거 경쟁 간의 관계는 단순하게 접근하기 어렵다. 먼저, 후보자가 많아질수록 당선 가능성이 낮아지기 때문에 후보자 수와 선거 경쟁 사이에는 正(+)의 관계가 있는 것으로

보일 수 있다. 그러나 만약 3위 이하 후보자들의 정치적 성향이 2위의 그것과 비슷하다면 당선자 입장에서는 오히려 당선이 더 쉬워지기 때문에 이러한 상황에서는 후보자 수가 늘어나는 것을 선거 경합도가 올라가는 것으로 볼 수 없다.

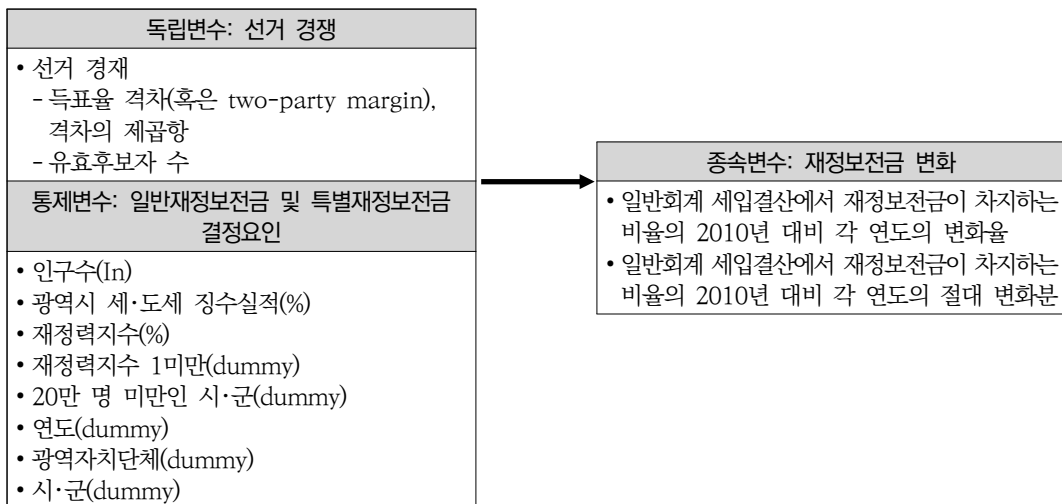
본 연구에서는 우리나라 지방선거에서 전통적으로 서너 개의 서로 다른 정치적 세력들이 있어왔다는 판단 하에,<sup>18)</sup> 첫 번째 입장에 따른 가설을 수립하였다. 특히 득표율 격차를 기준으로 정당 간의 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 곳에서는 유효후보자의 수의 영향력이 더 커질 것으로 보았다.

*가설 3-1: 유효후보자의 수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 시책추진보전금이 교부될 것이다.*

*가설 3-2: 다른 정당 출신 후보자 간의 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서는 유효후보자 수가 시책추진보전금에 미치는 영향이 커질 것이다.*

지금까지의 가설들은 아래의 <표 1>로 정리되어 있다.

<표 1> 연구의 분석틀



18) 예: 한나라당, 새천년민주당, 자유민주연합(2002년), 한나라당, 민주당, 열린우리당, 국민중심당(2006년), 민주당, 한나라당, 자유선진당, 민주노동당(2010년).

### Ⅲ. 연구 설계 및 방법론

#### 1. 연구의 대상 및 범위

본 연구는 2011년~2014년 광역자치단체장(시·도지사)이 기초자치단체(시·군·행정구가 아닌 자치구)에 교부하는 시책추진보전금(現 특별조정교부금)을 분석하고자 하는 것이므로 분석 단위(unit of analysis)는 전국의 모든 기초자치단체이다(228개). 따라서 본 연구의 분석단위인 기초자치단체는 국회의원 선거에서의 선거구 개념과 구별된다. 또한 제5회 지방선거가 2010년 6월에 있었다는 점에서 인과관계를 감안하여 2011년~2014년 시책추진보전금을 분석의 대상으로 하였다.

#### 2. 변수의 설명

##### 1) 종속변수: 재정보전금

재정보전금을 본 연구의 종속변수로 활용한다.<sup>19)</sup> 구체적으로는 각 기초자치단체의 결산(일반회계, 세입)에서 재정보전금의 비율이 2010년 대비 2011년~2014년 각각의 연도에 얼마나 변화했는지를 측정할 변화율(%) 및 변화분(%p)을 활용하였다.<sup>20)</sup> 기준년도 대비 변화한 정도를 종속변수로 보는 경우 그 자체로 고정효과(fixed effect) 모형의 기능을 갖게 되는 장점도 있다(민인식·최필선, 2010: 151-156). 관측되지 않는 기초자치단체의 특성(예: 원래부터 재정보전금을 많이/적게 받아 온 추세)을 통제할 수 있는 것이다. 비율의 차이분(%p)으로도 분석하는 이유는 비율의 변화율(%)에 이상치(outlier)로 볼 수 있을 만한 수치가 일부 관측되기 때문이다.

##### 2) 독립변수: 선거 경쟁

본 연구에서는 ‘득표율 격차’ 및 분석의 강인성(robustness) 확보를 위하여 ‘1위-2위 간 당선경쟁도’를 독립변수로 활용하였고, 유효후보자 수도 분석에 반영하였다. 그렇다면 유효후보자 여부를 2%로 결정한 근거에 대하여 설명이 필요한데, 제2장에서 정리한 바와 같이 결국 절대적인 기준은

19) 시책추진보전금 분석을 위한 처리는 후술할 ‘통제변수’에서 논의하였다.

20) 1인당 재정보전금을 기준으로 하여 비율과 변화율을 측정하는 방법도 생각해볼 수 있으나, 매년의 유권자 수를 꾸준히 파악할 수는 없는 점, 회귀식에 인구수를 통제하였다는 점 등을 감안하여 본 연구에서는 결산 대비 수치를 사용하였다.

없는 것으로 보인다. 본 연구에서는 10%p 미만의 득표율 차이로 1위와 2위가 경쟁하는 경우(광역 단체장 선거: 전체의 약  $\frac{1}{3}$ , 기초단체장 선거: 전체의 약 절반) 2% 이상을 득표한 후보자의 수가 상당한 영향력을 가질 것으로 보고 2%로 결정하였다. 다른 득표율(예: 5%나 10%)을 기준으로 할 수도 있겠으나, 변수의 변이(variation)가 더 크다는 측면에서 2%로 결정하였고, 5% 이상을 득표한 유효후보자 수를 대신 반영하더라도 분석 결과는 대동소이했다.

〈표 2〉 기술통계: 재정보전금

절대액(억 원)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	228	180	75	319	0	2,137	4.0
2012년	228	191	68	349	0	2,351	4.0
2013년	227	170	67	296	0	2,023	3.9
2014년	226	202	72	376	0	2,461	3.9
합동	909	186	72	336	0	2,461	4.0
비율(%)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	228	3.2	2.2	3.6	0	33.0	3.5
2012년	228	3.0	1.8	3.7	0	37.2	4.2
2013년	227	2.6	1.6	3.1	0	33.2	4.8
2014년	226	2.8	1.8	3.6	0	32.3	3.5
합동	909	2.9	1.9	3.5	0	37.2	3.9
비율의 변화율(%)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	220	35.2	6.0	147.8	-100	1,605.2	6.5
2012년	220	19.4	7.8	135.7	-100	1,856.5	11.4
2013년	219	-1.2	-9.1	117.3	-100	1,628.3	12.3
2014년	218	-7.0	-1.1	38.8	-100	103.1	-0.4
합동	877	11.8	2.0	118.9	-100	1,856.5	10.5
비율의 변화분(%p)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	220	0.34	0.11	1.1	-4.4	6.3	1.5
2012년	220	0.17	0.15	1.1	-5.6	7.1	1.5
2013년	219	-0.30	-0.16	1.2	-6.6	6.2	-1.0
2014년	218	-0.03	-0.03	0.9	-5.1	4.7	-0.1
합동	877	0.04	0.04	1.1	-6.6	7.1	0.3

끝으로 가설 2-1 및 가설 2-2, 즉 파르티잔 가설을 검증하기 위해서는 1위와 2위의 정치적 성향을 판단하는 근거가 있어야 한다. 본 연구에서는 특정 정당의 공천을 받지 못한 후 탈당하여 정당 소속 없이 출마한 후보자는 해당 정당의 공천을 받고 출마한 후보자와 정치적 성향이 동일하다고 판단하였다. 실제로 우리나라에서는 특히 지방단체장 선거에서 경선 결과에 승복하지 않고 무소속으로 출마하여 당선된 후보자가 재입당·복당하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 기초단체장 선거에서 당선자와 차점자의 정치적 성향이 동일한 경우는 전체 관측치의 약 34%인 것으로 나타났다.

### 3) 통제 변수

본 연구에서는 종속변수인 재정보전금 중 시책추진보전금만을 논의의 대상으로 삼고자 하는 것이므로 지방재정법 시행령의 일반재정보전금 배분기준인 인구수(자연로그),<sup>21)</sup> 광역시·도·세 징수실적(%), 재정력지수(%), 재정력지수 100 미만(역재정력지수, 가변수) 및 특별재정보전금 배분기준인 20만 명 미만의 인구(가변수)을 기본적인 설명(통제)변수로 반영하였다. 이러한 변수들은 본 연구의 통제변수임과 동시에 사회경제적(socioeconomic) 특징을 담고 있기도 하다.

또한 지역 고유의 특성을 통제하기 위하여 시·군 가변수를 포함시켰다. 이는 자치구의 경우 재정보전금을 교부받는 근거가 시·군의 그것과 다를 뿐만 아니라, 특별시·광역시로부터(舊)조정교부금이라는 성격이 비슷한 지방교부금을 추가적으로 교부받는다든가 점을 고려한 것이다. 또한 재정보전금은 기본적으로 광역지방자치단체별로 해당 광역지방자치단체에 속한 기초지방자치단체에 배분되기 때문에 광역지방자치단체 dummy도 활용하였다.

## 3. 분석방법

본 연구는 우리나라 228개 기초자치단체를 2011년~2014년간 반복하여 관찰했다는 점에서 패널 데이터(panel data)를 활용하고 있다. 그런데 패널 데이터는 횡단면 데이터 및 시계열 데이터의 성격을 모두 지니고 있기 때문에 최소자승(ordinary least squares; OLS) 추정에는 문제가 있을 수 있다. 데이터에 오차항의 이분산성(heteroskedasticity)이나 자기상관

21) 정치적 대표성에 주목한 연구들은 유권자 1인이 대표하는 수준이 높을수록 1인당 정부 간 교부금이 더 많이 교부된다고 보고 있다. 예컨대, Porto and Sanguinetti(2001)는 1인당 국회의원 수가 교부금 배분에 영향을 미친다고 하였고, Boex and Martinez-Vazquez(2005)는 선거 경쟁과는 다르게 행정구역 및 인구 규모와 같은 정치적 힘도 정치적 목적에서 비롯된 교부금 교부에 영향을 미친다고 주장하였다. 본 연구에서의 인구는 이러한 점을 포착하고 있기도 하다.



(auto correlation)이 존재할 수 있는데(Gillion, 2012: 956-957), 이 경우 OLS 추정은 효율적인 추정량을 도출할 수 없다.

이에 본 연구는 generalized least squares(GLS) 방법을 활용하였다(Hoechle, 2007: 285; Sattler, 2013: 348-350).<sup>22)</sup> Kostelka(2017: 8-10)는 65개 국가에서 열린 453번의 선거(1939년~2015년)를 분석하면서, 데이터가 지나는 시계열 및 횡단면 특성으로 인한 이분산성과 자기상관이 존재할 때의 문제점을 해소하는 GLS를 활용하고 있다. 분석에 들어가기 전에 먼저 이분산성이 존재하는지를 확인하기 위하여 우도비(likelihood; LR) 검정을 실시하였다. restricted 모형 및 unrestricted 모형을 각각 추정한 후, LR 검정을 실시한 결과 귀무가설(오차항의 동분산성)이 기각되었다(0.1%의 유의수준). 따라서 본 연구에서는 이분산성을 가정한 분석을 실시하였다.

또한 오차항의 자기상관 유무에 대한 울드리지(Wooldridge) 검정을 사용하였다. 그 결과 귀무가설(1계) 자기상관이 존재하지 않는다.)을 기각할 수 있었다(0.1%의 유의수준). 따라서 본 연구는 분석 시 1계 자기상관을 가정하였다. Gillion(2012: 957)도 시계열 및 횡단면 특성을 모두 지니고 있는 데이터를 OLS로 분석할 때 발생하는 문제에 대한 예방책으로써 GLS AR(1)을 활용하고 있다.

〈표 3〉 분석 모형

$$\begin{aligned} & \text{재정보전금 비율의 변화율(\%) 또는 재정보전금 비율의 변화분(\%p)} \\ & = \text{상수항} + \beta_1 \cdot \lnpop_{t-1} + \beta_2 \cdot cor_{t-1} + \beta_3 \cdot idex_{t-1} + \beta_4 \cdot rve_{t-1} + \beta_5 \cdot prior_{t-1} + \beta_6 \cdot gwang + \beta_7 \cdot \\ & \text{city} + \beta_8 \cdot goon + \beta \cdot \text{year} + \beta \cdot \text{선거 경쟁 변수} \end{aligned}$$

lnpop: 인구수에 자연로그를 취한 값, cor: 광역시·도·세 징수실적(%)<sup>23)</sup>, idex: 재정력지수(%), rve: 재정력지수 1미만(dummy), prior: 인구수 20만 명 미만인 기초자치단체(dummy), gwang: 광역 지방자치단체 dummy(기준: 서울특별시), city, goon: 시 dummy, 군 dummy(기준: 자치구), year: 연도 dummy(기준: 2011년), t: 2011~2014

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

23) 이는 조정된 값을 알려준다. 예컨대, 서울시(25개 자치구)에서 전체 징수액의 20%를 차지하는 것과 5개의 기초단체가 있는 대전광역시에서 전체 징수액의 20%를 차지하는 것은 그 의미가 전혀 다르다. 따라서 본 연구에서는 각 기초단체가 담당한 광역단체의 징세 실적 비중을 100으로 나누어 해당 광역단체에 속한 기초단체의 수를 곱한 값을 모형에 산입하였다. 물론 이러한 조정 과정을 거치지 않은 원래 값을 사용하여도 분석 결과는 거의 변하지 않았음을 밝혀둔다.

광역자치단체 가변수를 포함한 것은 재정보전금 교부의 공간적 범위가 광역자치단체라는 점을 감안한 것이다. 또한 시·군 가변수는 전술한 바와 같다.

## IV. 분석 결과 및 논의

### 1. 기술통계

〈표 4〉 기술통계: 득표율 격차(%p)(광역선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	22.1	13.1	26.6	-34.3	74.4
2011년 재보궐선거까지 반영	228	22.7	13.3	26.0	-34.3	74.4
2012년 재보궐선거까지 반영	227	25.0	16.9	25.8	-34.3	74.4
2013년 재보궐선거까지 반영	226	25.0	16.9	25.7	-34.3	74.4
합동	909	23.7	14.4	26.0	-34.3	74.4

제3장에서 살펴본 변수들에 대한 기술통계는 다음과 같다. 〈표 4〉에 따르면 광역단체장선거에서 당선자-차점자 간 득표율 격차의 평균은 약 24%p로 나타났고, 중위수는 약 14%p로 나타났다. 〈표 5〉는 기초단체장 선거에서의 '당선자와 차점자 간 득표율 격차'에 대한 기술통계량이다. 광역단체장 선거에 비하여 기초단체장 선거의 격차 값이 더 작음을 알 수 있다(광역 평균: 24%p, 광역 중위수: 14%p).<sup>24)</sup>

유효후보자 수는 광역선거와 기초선거 모두 대략 3명인 것으로 파악되었다.

본 연구의 통제변수에 대한 기술통계는 〈표 8〉과 같다. 재정력지수가 1(100%) 미만인 기초자치단체가 대다수라는 것은, 최근 대부분의 기초자치단체가 자체적인 수입만으로는 복지수요나 인건비 등의 행정수요에 부응하지 못한다는 뜻이다.

<sup>24)</sup> 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분은 100%p가 갖는 의미이다. 이는 단독으로 출마하여 무투표당선으로 단체장 직을 맡게 된 경우를 뜻하는데, 결측으로 처리한 연구(이상일 외, 2014: 313)도 있기는 하나, 본 연구는 선거 경쟁의 경합도에 초점을 두고 있으므로 이를 그대로 사용하였다. 출마한 후보가 한 명 뿐이라는 것은 해당 기초자치단체에서 단체장 경쟁이 전혀 일어나지 않았다는 의미이기 때문이다. 무투표당선 기초자치단체는 총 8곳인바, 사실 이를 제외한 분석에서도 결과가 거의 달라지지 않았다.

〈표 5〉 기술통계: 득표율 격차(%p)(기초선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	17.5	10.3	20.3	0.2	100
2011년 재보궐선거까지 반영	228	17.8	10.9	20.2	0.2	100
2012년 재보궐선거까지 반영	227	17.8	10.5	20.3	0.2	100
2013년 재보궐선거까지 반영	226	17.7	10.4	20.3	0.2	100
합동	909	17.7	10.5	20.2	0.2	100

〈표 6〉 기술통계: 유효후보자 수(광역선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	3.0	3	1.0	2	5
2011년 재보궐선거까지 반영	228	2.9	3	1.0	2	5
2012년 재보궐선거까지 반영	227	2.9	3	1.0	2	5
2013년 재보궐선거까지 반영	226	2.9	3	1.0	2	5
합동	909	2.9	3	1.0	2	5

〈표 7〉 기술통계: 유효후보자 수(기초선거)

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
2010년 지방선거	228	3.1	3	1.0	1	6
2011년 재보궐선거까지 반영	228	3.2	3	1.1	1	8
2012년 재보궐선거까지 반영	227	3.2	3	1.1	1	8
2013년 재보궐선거까지 반영	226	3.2	3	1.1	1	8
합동	909	3.2	3	1.1	1	8

〈표 8〉 기술통계: 기타 변수

변수	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
인구(천 명)	909	2,207	1,402	2,129	105	1,148
인구(ln)	909	11.8	11.9	1.0	9.3	14.0
광역시세·도세 징수실적(%)	909	6.6	3.5	7.6	0.2	40.8
광역시세·도세 징수실적(조정, %)	909	1.00	0.62	1.03	0.05	7.34
재정력지수(%)	908 <sup>25)</sup>	39.5	31.7	28.2	3.2	176.7
역재정력지수(dummy)	909	1.0	1	0.2	0	1
인구 20만 명 미만(dummy)	909	0.6	1	0.5	0	1
시(dummy)	909	0.3	0	0.5	0	1
군(dummy)	909	0.4	0	0.5	0	1

25) 2011년 울주군의 재정력지수는 자료가 부재하였다.

## 2. 득표율 격차에 따른 협상력이 시책추진보전금에 미치는 영향

〈표 9〉의 열 [1] 및 열 [3]은 광역단체장 선거에서 득표율 격차가 20%p 미만으로 나타난 지역을 대상으로 분석한 것이다. 20%p<sup>26)</sup> 미만의 지역만을 분석한 것은 선거 ‘경쟁’이 실제로 있었다고 할 수 있는 지역만을 대상으로 하려고 했기 때문이다. 광역단체장 선거에서의 득표율 격차가 예컨대 30%p 이상으로 벌어진 기초자치단체는 사실상 ‘경쟁’이 발생하지 않은 곳으로 판단하였다. 한편 열 [2]·[4]는 기초단체장 선거에서 당선자와 차점자의 정치적 성향이 동일한 지역만을 대상으로 한 분석이다(파르티잔 가설 검증).

〈표 9〉 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 득표율 격차

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

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

주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

먼저 광역단체장 선거 경쟁이 실질적으로 이루어진 지역에서는 ‘역 U자형(∩)’ 관계가 나타나서, 가설 1-2가 지지되었다.<sup>27)</sup> 득표율 격차가 음(-)인, 즉 진 기초자치단체에도 더 많은 재

26) 득표율 격차의 중위수인 14%p까지 기준을 낮추어도 결과는 다르지 않았다.

정보전금을 교부한 것은 옐친(Yeltsin) 대통령의 득표율이 낮은 지방일수록 정부 간 이전(intergovernmental transfer)이 더 높아졌다고 분석한 Treisman(1996)과 흡사한 결과이다. 그러나 기초단체장 선거에 대한 가설 1-1은 기각되었다.

〈표 10〉 단체장 선거 경쟁과 재정정보전금: 1위-2위 간 당선경쟁도

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

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

주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

그러나 1위와 2위의 정치적 성향이 같았던 지역에서는 득표율 격차와 재정정보전금 간 正(+)의 관계가 나타났다.<sup>28)</sup> 즉, 또한 열 [2]·[4]를 통해 가설 2-1 및 가설 2-2가 모두 지지됨을

27) '∩'형 관계에 대한 시각적 표현은 부록에서 그래프로 표현하였다.

28) 〈표 10〉은 '단순 득표율 격차' 대신 '1위-2위 간 당선경쟁도' 변수를 활용한 것으로, 열 [1]·[3]은 광역단체장 선거에서 '1위-2위 간 당선경쟁도'가 0.36 미만으로 나타난 지역을 대상으로 분석한 것이다. 0.36('1위-2위 간 당선경쟁도'의 중위수인 0.17까지 기준을 낮추어도 결과에는 차이가 없었음)이라는 기준 미만의 지역만을 분석한 것은 부동산 가설 검증을 위하여 일부 지역만을 분석의 대상으로 삼으려 했기 때문이다. 광역단체장 선거에서의 '1위-2위 간 당선경쟁도'가 0.5, 0.7 등인 기초자치단체는 사실상 실질적인 경쟁이 이루어지지 않은 곳이라고 판단하였다. 한편 열 [2]·[4]는 파르티잔 가설 검증을 위하여 기초단체장 선거에서 당선자와 차점자가 모두 동일한 정당을 기반으로 한 후보자인 지역만을 대상으로 한 분석이다. 결과는 〈표 9〉와 동일하게 나타났다.

확인하였는데, 본 연구는 지방선거라는 최종 라운드 이전에 발생하는 통상적이지 않은 경쟁이 이 지역에서 나타날 수 있다는 점에 주목하였다.

득표율 격차의 상대적 대소는 유권자들의 입장 차이 때문일 수 있다. 어떤 한 정당을 지지하는 유권자의 비율이 원래 높은 지역에서는 당선자와 차점자 간의 격차가 커질수록 유권자들이 특정 인물에 대한 강한 선호를 나타낸 것으로 해석이 가능하다. 이러한 지역에서 당선된 단체장은 차기 선거에서 다시 공천만 받으면 재선될 가능성이 매우 높기 때문에 보다 많은 보전금을 받아오려고 하는 것일 수 있다. 마지막 시합인 지방선거보다는 오히려 공천경쟁자를 견제하는 것이 단체장에게 더 중요한 일이 될 수도 있는 것이다. 공천경쟁자의 지지 기반층 역시 현직 단체장의 그것과 같은 거의 동일한 상황에서, 지지 기반층을 더 확실하게 확보할수록 유리해지기 때문에 더 크게 이길 수 있는 지역에 재량적인 시책추진보전금 등의 재원을 더 배분하려는 현상이 발생하는 것으로 해석된다. 결국 예비 라운드인 공천경쟁이 본 라운드의 정치적 경쟁 구조 자체에 영향을 미친 상황을 본 연구가 밝힌 것으로 판단된다.

이러한 상황은 본 연구의 이론적 배경에서 살펴 본 ‘핵심 지지기반(core constituency)’으로도 접근해 볼 수 있다. 이 지역의 경우 자신의 기반이 되는 특정 정당을 지지하되 자신에게 표를 던지지는 않았던 집단까지 확보하는 것이 그 지역에서 절대적인 지위를 독점적으로 유지하는 데에 필수적이라는 점에서 동 집단이 핵심 지지기반으로 인식될 수가 있다. 그렇다면 득표율 격차가 30%p~40%p가 되도록 교부를 오히려 더 해주는 현상이 설명될 수 있다.

정치권에서는 선거를 대비할 때마다 소위 ‘집토끼냐 산토끼냐’의 논쟁이 일어나곤 하는데, 이 논쟁을 본 연구에도 적용해볼 수 있다고 판단된다. 정치적 성향이 동일한 후보자들끼리 경쟁을 한 지역에서 당선된 기초단체장은 전체 유권자에서 ‘집토끼’가 차지하는 비중이 매우 높다는 것을 알고 있을 것이다. 이 때 2위와의 격차가 크다는 것은 해당 기초자치단체에서 부동층(‘산토끼’)으로 입장을 바꾸거나 기권할 수도 있는 ‘집토끼’ 집단이 줄어들고 동시에 이들이 자신을 확실하게 지지해준 것으로 해석해 볼 수 있다. 이 지역에서는 항상 그 지역에서 소수의 지지를 받는 정당만을 지지하는 유권자의 비중이 낮고, 원래부터 부동층인 집단도 적은 편이기 때문이다. 즉, 격차 증대 시 시책추진보전금으로 대표되는 재정보전금 교부가 많아지는 현상은 ‘집토끼’ 집단의 확보에 따른 것으로 설명이 가능하다고 판단된다. (광의의) ‘집토끼’(= 자신을 지지한 집토끼+정치적 성향이 동일한 상대 후보자를 지지한 집토끼) 확보가 중요한 것이다.

## 3. 유효후보자 수로 측정한 선거 경쟁이 재정보전금에 미치는 영향

〈표 11〉 단체장 선거 경쟁과 재정보전금: 유효후보자 수

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

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

주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

유효후보자 수로 선거 경쟁을 분석한 결과, 기초단체장 선거의 유효후보자 수만으로는 후보자 수가 유의미한 설명력을 보이지 않다가, 광역단체장 선거의 유효후보자 수까지 고려할 때 광역 후보자 수가 유의미하였다. 특히 열 [3]·[6]처럼 서로 다른 정당 출신의 후보자 간 실질적인 선거 경쟁이 있는 곳(광역 격차 20%p 미만)만을 대상으로 분석하면 유효후보자 수가 갖는 설명력이 더 높아지는 것으로 나타났다. 즉, 광역단체장 선거에서는 가설 3-1 및 가설 3-2가 모두 지지되었다. 그러나 기초단체장 선거에서는 가설 3-1이 지지되지 않았다. 결국 유효후보자 수 분석에서는 광역단체장 선거만이 영향력이 있는 것으로 나타났다.

#### 4. 분석 결과: 종합

지금까지의 분석 결과를 가설별로 종합해 보면 <표 12>와 같다.

<표 12> 가설 검증: 종합

가설	내용	검증	비고
선거 경쟁			
가설 1-1	선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서, 기초단체장 선거에서 더 힘들게 당선됐을수록 시책추진보전금을 더 교부받으려고 할 것이고, 덜 치열했을수록 시책추진보전금을 교부받으려는 유인이 감소할 것이다., 덜 치열했을수록 시책추진보전금을 교부 받으려는 유인이 감소할 것이다.	×	
가설 1-2	선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서, 광역단체장 선거의 당선자는 이기지 못한 기초자치단체의 경우 아깝게 졌을수록 더 많은 시책추진보전금을 교부할 것이고, 이긴 기초자치단체의 경우 쉽게 이겼을수록 더 적은 시책추진보전금을 교부할 것이다.	○	부동층 가설
가설 2-1	기초자치단체장 선거의 당선자와 차점자의 정치적 기반이 같은 곳에서, 기초단체장 선거의 당선자는 쉽게 당선되었을수록 더 많은 시책추진보전금을 교부받으려고 할 것이다.	○	파르티잔 가설
가설 2-2	기초자치단체장 선거의 당선자와 차점자의 정치적 기반이 같은 곳에서, 광역단체장 선거의 당선자는 쉽게 당선되었을수록 더 많은 시책추진보전금을 교부할 것이다.	○	파르티잔 가설
가설 3-1	유효후보자의 수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 시책추진보전금이 교부될 것이다.	△	광역단체장 선거(협상력)
가설 3-2	다른 정당 출신 후보자 간의 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역에서는 유효후보자 수가 시책추진보전금에 미치는 영향이 커질 것이다.	○	광역단체장 선거



## V. 결론

본 연구는 기존의 국내연구들이 주로 국회의원 선거를 통하여 중앙-지방 간 특별교부세를 다루어 온 것과는 구별되게, 지방(광역)-지방(기초) 간 재정보전금(現 조정교부금)을 분석하였다. 이를 미국과 비교해 본다면 주지사(governor)와 시장(mayor) 각각이 겪은 선거 경쟁을 지방교부금 교부과정에 함께 적용한 것인데, 정치인들의 로비(lobby)에 초점을 둔 연구들은 있어 왔으나 선거 경쟁으로써 본 연구와 같은 시도를 한 경우는 아직 없는 것으로 판단된다. 반드시 교부자(grantor)와 수령자(recipient)가 존재하는 지방교부금에서, 본 연구처럼 두 행위자를 동일한 기준에 따라 분석하는 것은 의의가 있다. 해당 선거구를 대표하는 의원의 선거 경쟁으로만 지방교부금을 분석한 국외의 연구들은 결국 수령자의 분배정치만을 보고 있는 것이다.

본 연구는 기존의 연구들과는 달리, 동일한 선거에서라 하더라도 선거 경쟁의 조건 및 상황에 따라 선거 경쟁이 갖는 의의 자체가 다를 수 있는 근거를 보였다는 점에 의의가 있다. 예컨대, 선거 경쟁이 실질적으로 발생한 지역과 사실상 선거 경쟁이 없는 지역 간에는 득표율 격차로 대표되는 선거 경합도가 분배 정치의 관점에서 정치인에게 각각 다른 의미가 될 수 있다는 것을 본 연구에서 보였다고 본다. 아울러 정당 간의 경쟁이 아닌, 동일한 정치적 성향을 가진 후보자들끼리의 경쟁만을 새롭게 파악한 것 역시 기존의 연구들과 구별된다.

2016년 8월 29일 조정교부금 배분과 관련된 지방재정법 시행령이 개정되었는데, 그 내용은 공식적으로 결정되는 일반조정교부금의 배분 기준(징수실적 하향, 재정력지수 상향)에 대한 것이었다. 특별조정교부금을 중심으로 조정교부금이 정치적으로 결정되고 있다는 본 연구의 결론에 따를 때, 특별조정교부금의 배분 기준 역시 대통령령(시행령)으로 규정해야 할 근거가 될 수 있다. 주민에 대한 부응성(responsiveness) 차원에서 조정교부금의 정치적 결정이 갖는 순기능에 주목한다면, 배분 기준을 지금의 시·도 조례가 아닌 보다 명확하고 일관되며 기속력 있는 법령으로 규정할 필요가 있기 때문이다.

본 연구에서 분석한 단체장의 분배정치는 일반재정보전금의 교부율이 낮은 상황에서도 적용될 여지가 있어 보인다. 7년 전 대전광역시의 5개 자치구는 재원이 884억 원이나 부족한 상황이었는데, 대전시가 200억 원(이 중 재정보전금은 155억 원)만을 지원하기로 하여 논란이 된 사건이 있었다(임정재, 2010). 이러한 상황에서는 정치적으로 결정되는 부분(예: 시책추진보전금)은 물론이거니와, 법령(시행령)에 따라 기계적으로 배분이 되는 부분(예: 일반재정보전금) 중 교부가 불완전하게 이루어졌을 때 정치적 특성이 작동할 수 있는 가능성이 있는 것이다.

본 연구에서는 차기 선거(2014년 지방선거)에 다시 출마한 현직 단체장이 그렇지 않은 단체장에 비하여 더 많은 시책추진보전금을 교부하고 교부받으려고 했는지를 분석했으나, 유의미한 결과를 도출하지는 못하였다. 물론 이 결과만을 가지고 재선에의 동기가 보전금 배분과정에서 작동하지 않는다고 보기는 어려우나, 본 연구의 주장이 보다 설득력이 있으려면 단체장들의 재선 동기가 보전금 배분에 미치는 영향을 새롭게 방향에서 추가적으로 고려해 볼 필요가 있다. 차기 선거에 출마하지 않았다 하더라도 이는 다양한 이유에 따른 것일 수 있다. 다음 선거에 다시 출마하기 위한 노력은 기울였으나 공천경쟁에서 탈락했을 수도 있고 다른 이유로 출마하지 못했을 수도 있기 때문이다. 본 연구는 이러한 부분까지는 분석에 반영하지 못하였다.

또한 기초단체장은 재정보전금 확보에 따른 이득이 분명하게 존재하나 보전금을 교부하는 광역단체장은 아닐 수도 있다는 점을 염두해 둘 필요가 있다. 이를 위해서는 단체장 인터뷰나 문헌연구가 뒷받침되어야 할 것이다. 특히 광역단체장의 경우 득표율 격차가 실제로 재량적인 시책추진보전금 교부과정에 영향을 미치는 경로(channel)가 있을 수 있는지를 인터뷰를 통하여 파악해야 할 것이다. 최근 정보공개가 활발해지면서 광역단체장들 입장에서는 자신의 정치적 이로움을 위해 시책추진보전금을 임의로 교부하기가 어려워진 부분이 있기 때문이다.

## 【참고문헌】

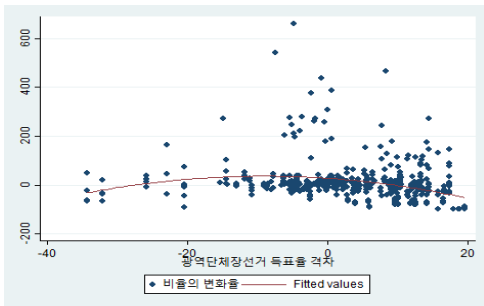
- 강주현. (2007). 선거 경합도와 정당 파워가 정부정책에 미치는 영향에 대한 연구: 미국 보육정책 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 41(3): 99-120.
- 김병섭. (2008). 「편견과 오류 줄이기」. 법문사.
- 김태완. (2012). 19대 총선 집합자료를 이용한 당선 가능성 예측과 투표율의 상관관계 분석. 「21세기 정치학회보」, 22(3): 153-181.
- 류재성. (2009). 지역구 선거경쟁과 국회의원 선거 투표율: 제14~18대 총선. 「대한정치학회보」, 17(1): 235-261.
- 민인식·최필선. (2010). 「STATA 패널데이터 분석」. 서울: 한국STATA학회.
- 박윤희. (2015). 국회의원의 현직효과가 재당선에 미치는 효과 분석: 제18대 국회의원 입법활동을 중심으로. 「의정논총」, 10(1): 37-64.
- 윤성호·주만수. (2010). 투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석. 「경제학 연구」, 58(2): 221-254.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치(Pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.
- 임정재. (2010). 「대전 자치구, 긴급재정보전금 축소 반발」. 세계일보.
- 한정훈·강현구. (2009). 유권자의 합리적 선택과 정치엘리트의 전략적 행위가 투표율 변화에 미치는 영향: 제18대 국회의원 선거 사례분석. 「한국정치연구」, 18(1): 51-82.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치. 「한국정치학회보」, 43(2): 113-130.
- 황아란. (2008). 선거환경 변화가 당선경쟁과 투표율에 미친 영향: 제18대 총선에서 영남의 경우. 「한국정당학회보」, 7(2): 83-109.
- \_\_\_\_\_. (2011). 광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로. 「한국행정학보」, 45(4): 283-299.
- Anderson, G. M., & Tollison, R. D. (1991). Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933-1939. *JL & Econ.*, 34: 161.
- Barrilleaux, C., Holbrook, T., & Langer, L. (2002). Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy. *American Journal of Political Science*, 415-427.
- Barzel, Y., & Silberberg, E. (1973). Is the Act of Voting Rational? *Public Choice*, 16(1): 51-58.

- Berch, N. (1993). Another Look at Closeness and Turnout: The Case of the 1979 and 1980 Canadian National Elections. *Political Research Quarterly*, 421-432.
- Boex, J., & Martinez-Vazquez, J. (2005). The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience. *Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series*, No. 06-52: 1-21.
- Burden, B. C. (2007). Ballot Regulations and Multiparty Politics in the States. *PS: Political Science & Politics*, 40(4): 669-673.
- Couch, J. F., & Shughart, W. F. (1998). *The Political Economy of the New Deal*. Edward Elgar Pub.
- Cox, G. W. (1988). Closeness and Turnout: A Methodological Note. *The Journal of Politics*, 50(03): 768-775.
- \_\_\_\_\_. (1999). Electoral Rules and Electoral Competition. *Annual Review of Political Science*, 2: 145-161.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 48(2): 370-389.
- Dahlberg, M., & Johansson, E. (2002). On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments. *American Political Science Review*, 96(01): 27-40.
- Diaz-Cayeros, A. (2008). Electoral Risk and Redistributive Politics in Mexico and the United States. *Studies in Comparative International Development*, 43(2): 129-150.
- Dixit, A., & Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58: 1132-1155.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. NY: Harper & Row.
- Endersby, J. W., Galatas, S. E., & Rackaway, C. B. (2002). Closeness Counts in Canada: Voter Participation in the 1993 and 1997 Federal Elections. *The Journal of Politics*, 64(02): 610-631.
- Fleck, R. K. (1999). Electoral Incentives, Public Policy, and the New Deal Realignment. *Southern Economic Journal*, 377-404.
- \_\_\_\_\_. (2001). Inter-Party Competition, Intra-Party Competition, and Distributive Policy: A Model and Test Using New Deal Data. *Public Choice*, 108(1-2): 77-100.
- Gillion, D. Q. (2012). Protest and Congressional Behavior: Assessing Racial and Ethnic Minority Protests in the District. *The Journal of Politics*, 74(4): 950-962.
- Grossman, P. J. (1994). A Political Theory of Intergovernmental Grants. *Public Choice*,

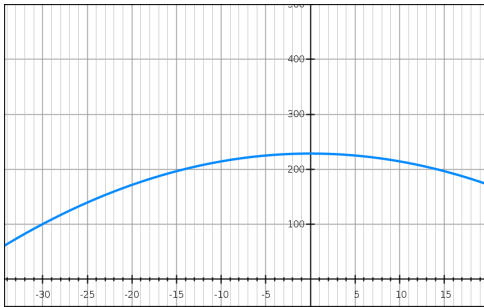
- 78(3-4): 295-303.
- Gruber, J. (2005). *Public Finance and Public Policy*. NY: Worth Publishers.
- Hoechle, D. (2007). Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence. *The Stata Journal*, 7(3): 281-312.
- Holbrook, T. M., & Van Dunk, E. (1993). Electoral Competition in the American States. *American Political Science Review*, 87(04): 955-962.
- Horiuchi, Y., & Lee, S. (2008). The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea. *Comparative Political Studies*, 41(6): 861-882.
- Khemani, S. (2003). Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India. *Policy Research Working Paper 3016*. The World Bank Development Research Group.
- Kirchgässner, G., & Schimmelpfennig, J. (1992). Closeness Counts if It Matters for Electoral Victory: Some Empirical Results for the United Kingdom and the Federal Republic of Germany. *Public Choice*, 73(3): 283-299.
- Kostelka, F. (2017). Does Democratic Consolidation Lead to a Decline in Voter Turnout? Global Evidence Since 1939. *American Political Science Review*, 1-15.
- Kwon, H. Y. (2005). Targeting Public Spending in a New Democracy: Evidence from South Korea. *British Journal of Political Science*, 35(2): 321-341.
- Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2006). Allocating the US Federal Budget to the States: The Impact of the President. *The Journal of Politics*, 68(2): 447-456.
- Larcinese, V., Snyder, J. M., & Testa, C. (2013). Testing Models of Distributive Politics Using Exit Polls to Measure Voters' Preferences and Partisanship. *British Journal of Political Science*, 43(04): 845-875.
- LeVeaux, C., & Garand, J. C. (2003). Race-Based Redistricting, Core Constituencies, and Legislative Responsiveness to Constituency Change. *Social Science Quarterly*, 84(1): 32-51.
- Lindbeck, A., & Weibull, J. W. (1987). Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52(3): 273-297.
- Malhotra, N. (2008). The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine. *State Politics & Policy Quarterly*, 8(3): 263-281.
- Matsusaka, J. G. (1993). Election Closeness and Voter Turnout: Evidence from California Ballot Propositions. *Public Choice*, 76(4): 313-334.
- Nagler, J., & Leighley, J. (1992). Presidential Campaign Expenditures: Evidence on

- Allocations and Effects. *Public Choice*, 73(3): 319-333.
- Patterson, S. C., & Caldeira, G. A. (1983). Getting Out the Vote: Participation in Gubernatorial Elections. *American Political Science Review*, 77(03): 675-689.
- Porto, A., & Sanguinetti, P. (2001). Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina. *Economics & Politics*, 13(3): 237-256.
- Rich, M. J. (1989). Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants. *American Political Science Review*, 83(1): 193-213.
- Sattler, T. (2013). Do Markets Punish Left Governments?. *The Journal of Politics*, 75(2): 343-356.
- Sørensen, R. J. (1995). The Demand for Local Government Goods. *European Journal of Political Research*, 27(1): 119-141.
- Snyder, J. M. (1989). Election Goals and the Allocation of Campaign Resources. *Econometrica*, 637-660.
- Solon, J. O. C., Fabella, R. V., & Capuno, J. J. (2009). Is Local Development Good Politics? Local Development Expenditures and the Re-Election of Governors in the Philippines in the 1990s. *Asian Journal of Political Science*, 17(3): 265-284.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.
- Stratmann, T. (2005). Ballot Access Restrictions and Candidate Entry in Elections. *European Journal of Political Economy*, 21(1): 59-71.
- Strömberg, D. (2008). How the Electoral College Influences Campaigns and Policy: The Probability of Being Florida. *The American Economic Review*, 98(3): 769-807.
- Treisman, D. (1996). The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. *British Journal of Political Science*, 26(3): 299-335.
- 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.
- Wright, G. (1974). The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 30-38.

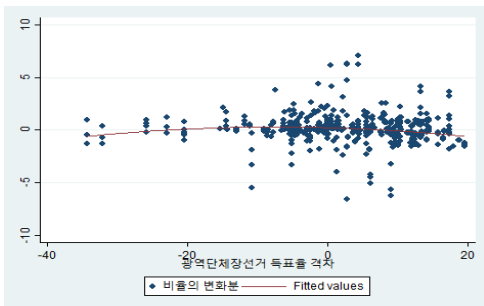
## 부록



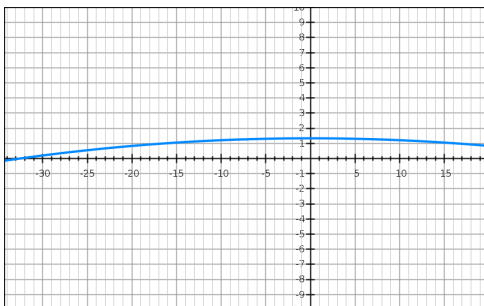
좌측 그래프는 [표 9]의 열 [1]에서 나타난 ‘ $\cap$ ’형 관계를 단순하게 광역단체장선거 득표율 격차(X축)와 재정보전금 비율의 변화율(Y축) 사이의 관계만으로 표현한 scatterplot 및 fitted line이다.



좌측 그래프는 [표 9]의 열 [1]에서 나타난 광역단체장선거 득표율 격차(X축)와 재정보전금 비율의 변화율(Y축) 사이의 관계를, 회귀식에서와 같이 다른 변수들을 통제한 상태에서 표현한 2차 함수 그래프이다. ‘ $\cap$ ’형이 나타남을 알 수 있다.



좌측 그래프는 [표 9]의 열 [3]에서 나타난 ‘ $\cap$ ’형 관계를 단순하게 광역단체장선거 득표율 격차(X축)와 재정보전금 비율의 변화분(Y축) 사이의 관계만으로 표현한 scatterplot 및 fitted line이다.



좌측 그래프는 [표 9]의 열 [3]에서 나타난 광역단체장선거 득표율 격차(X축)와 재정보전금 비율의 변화분(Y축) 사이의 관계를, 회귀식에서와 같이 다른 변수들을 통제한 상태에서 표현한 2차 함수 그래프이다. ‘ $\cap$ ’형이 나타남을 알 수 있다.

---

**박 찬 영:** 서울대학교에서 행정학박사학위(논문명: 지방재정조정제도 운영에서의 분배정치에 관한 연구: 광역-기초자치단체 간 조정교부금을 중심으로, 2017)를 취득하고, 현재 서울대학교 커뮤니티웰빙연구센터에서 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 커뮤니티웰빙, SNS 등이다. 최근 논문으로는 '조정교부금 배분에서의 선심성 정치에 대한 연구: 교부자와 수령자 간의 상호작용을 중심으로(2017)', '재난관리 정부조직개편이 자연재해피해 경감에 미치는 영향(2016)' 등이 있다(khan2040@snu.ac.kr).