

지방자치단체장의 정치적 특성과 지방보조금 배분 : 민간보조금을 중심으로

A Study on the Political Characteristics of
Local Government Heads and Distribution of Local Subsidies
: Focusing on private subsidies

최 정 열
Choi, Jeongyeol

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 연구의 함의

본 연구는 지방자치단체장의 정치적 특성이 지방보조금 배분에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 17개 광역자치단체를 대상으로 2021년부터 2026년까지를 분석 기간으로 하여 패널 분석을 실시하였다. 분석 결과 거시적 총규모 차원에서는 진보 성향 단체장이 재임할 때 보수 성향 단체장이 재임할 때보다 주민 1인당 지방보조금 총액이 감축된 반면, 세부 비목인 사회복지보조금, 민간자본보조금에서는 정치적 변수의 영향력이 제한되었다. 단체장과 지방의회 다수당의 정당 일치는 지방보조금 총규모와 그 외 일부 민간경상보조금에는 양(+)의 영향을 미친 반면, 사회복지보조금과 민간자본보조금에는 영향을 주지 않았다. 단체장과 중앙정부 집권당의 정당 일치는 지방보조금 총규모에 음(-)의 영향을 미친 반면, 세목별 보조금에는 영향을 주지 않았다. 본 연구는 이론적으로는 지방보조금 총규모에만 의존하던 기존 연구의 한계를 극복하여 보조금의 제도적·기능적 특성에 따라 정치가 분절적으로 작동함을 규명하였고, 정책적으로는 단편적인 총량 규제에서 벗어나 보조금 세목의 제도적 성격을 고려한 예산 관리 체계를 구축해야 함

* 서정대학교 조교수

논문 접수일: 2026. 8. 12. 심사기간: 2026. 8. 12. ~ 2026. 9. 22. 게재확정일: 2026. 9. 22.

을 제시하였다.

□ 주제어: 지방자치단체장, 정치적 이념, 정당 일치, 지방보조금, 민간보조금

This study empirically analyzed the impact of the political characteristics of local government heads on the allocation of local subsidies. To this end, a panel analysis was conducted on 17 metropolitan autonomous bodies for the period from 2021 to 2026. The results showed that, at the macro level of total volume, the total amount of local subsidies per resident decreased when a progressive-leaning head was in office compared to when a conservative-leaning head was in office; however, the influence of political variables was limited in specific categories such as social welfare subsidies and private capital subsidies. Horizontal party congruence between the local government head and the majority party of the local council had a positive (+) effect on the total amount of local subsidies and some private current subsidies, whereas it did not affect social welfare subsidies or private capital subsidies. Vertical party congruence between the local government head and the ruling party of the central government had a negative (-) effect on the total amount of local subsidies, but did not affect subsidies by specific category. Theoretically, this study overcame the limitations of existing research that relied solely on the total scale of local subsidies by identifying that politics operates in a fragmented manner according to the institutional and functional characteristics of subsidies. Policy-wise, it suggested establishing a budget management system that considers the institutional nature of subsidy items, moving away from fragmentary total volume controls.

□ Keywords: Local Government Head, Political Ideology, Party Congruence, Local Subsidies, Private Subsidies

I. 서론

1991년 민선 지방자치제가 부활한 이후 지방자치단체의 예산은 지역 주민의 삶의 질을 결정하고 지역 사회의 발전 방향을 좌우하는 핵심적인 정책 수단으로 기능해왔다. 전통적으로 예산 배분은 효율성과 형평성을 가치로 한 합리적 의사결정의 산물로 간주되어왔으나, 현실의 예산편성 과정, 특히 지방자치단체장이 바뀔 때마다 반복되는 예산 갈등은 재정 운용이 정치적 기제와 밀접하게 연관되어 있음을 단적으로 보여준다.

이러한 정치적 역동성이 가장 첨예하게 투영되는 예산 항목이 바로 지방보조금이다. 지방보조금은 지역 주민의 삶의 질 향상, 민간 부문의 자율적 공공서비스 공급 유도, 지역경제 활성화 등을 위해 활용되는 핵심적인 재정 수단이지만, 법적·제도적 경직성이 높은 복지나 법정의무 경비와 달리 단체장의 행정적 재량권이 크게 작용한다는 특징을 지닌다. 이로 인해 단체장의 정치적 지향이나 정권 교체에 따라 보조금 예산이 크게 변동하는 정치적 경향성이 나타난다. 대표적으로 서울시의 경우 오세훈 시장 취임 이후 전임 시장 시절 확대되었던 시민단체 및 마을공동체 관련 민간보조금 사업을 선심성·낭비성 사업으로 규정하고 대폭 삭감·정비한 바 있다.¹⁾ 반대로 지방자치단체장이 교체된 후 새로운 단체장의 공약 사업이나 우호적 이익 집단을 지원하기 위해 보조금이 대폭 증액되는 현상 역시 자주 관찰된다. 이처럼 지방보조금은 선심성 예산 편성 및 정당 정치와 맞물린 대표적인 ‘포크배럴(Pork-barrel)’²⁾적 수단이라는 비판을 끊임없이 받아왔다.

이를 반영하듯 그동안 학계에서는 지방정부의 예산 배분 결과가 단순히 인구 구조나 재정자립도와 같은 사회경제적 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 지방자치단체장을 중심으로 한 정치적 변수에 의해 크게 좌우된다는 점에 주목해왔다. 이러한 논리는 단체장의 재량권이 크게 작용하는 지방보조금 영역에서도 동일하게 적용될 수 있다. 그러나 현실에서의 높은 관심과 지방보조금을 둘러싼 정치적 역동성에도 불구하고 지방보조금에 초점을 맞춘 기존 연구들은 주로 정치적 예산주기 이론(Political Budget Cycle Theory)에 근거하여 선거 실시 여부에 따른 단편적인 예산 증감 분석에 치중해 온 한계가 있다. 단체장의 개인적 이념 성향, 지방의회와의 수평적 정당 일치, 중앙정부와의 수직적 정당 일치라는 정치적 특성이 지방보조금 배분에

1) 서울신문, “민간 보조금 절반 줄이고 ‘오세훈표 청년 지원’에 1조원 쏟아”, 2021. 11. 1.

2) 포크배럴(Pork-barrel)은 정치인이 지역구 표심을 얻거나 정치적 지지기반을 관리하기 위해 국가나 지방자치단체의 예산을 자의적으로 가져와 선심성·재량성 사업에 배분하는 정치적 예산 자원 배분 행위를 의미한다. 미국 남부에서 노예들에게 돼지고기를 소금에 절여 담은 통(Pork barrel)에서 고기를 나눠주던 관습에서 유래하였다.

미치는 복합적 영향을 다각도로 규명한 실증 연구는 극히 드문 실정이다. 이에 본 연구는 17개 광역자치단체를 대상으로 단체장의 정치적 이념, 수평적 정당 일치, 수직적 정당 일치라는 세 가지 차원의 정치적 특성이 지방보조금 배분에 미치는 영향을 종합적으로 분석하고자 한다.

본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위해 기존 선행연구와 구분되는 두 가지 측면의 분석적 정밀성을 기하였다. 우선 기존 연구들이 국비 매칭액이나 법정 의무 경비가 혼재된 총액 자료를 사용하여 단체장의 순수한 정치적 의지를 식별하는 데 한계를 보였던 점을 보완하였다. 그동안 주로 활용되었던 「지방재정연감」 등의 보조금 통계목별 총액 자료에는 국비 및 광역시·도비 등이 포함되어 있어 해당 예산은 지방자치단체의 자율적 재량권이 반영된 순지방비로 보기 어렵다. 나아가 지방보조금 순지방비 예산 중에서도 총액한도³⁾ 대상에서 제외되는 예산(일자리 직접 연계 사업, 국고보조(매칭)사업, 지방소멸대응기금, 전국 단위 정기 순회 행사 등)은 단체장의 정치적 의지보다는 중앙정부의 정책 기조나 법령에 따라 불가피하게 편성되는 성격을 지닌다. 이에 본 연구는 지방보조금 총액한도 내에서 단체장과 의회가 실질적인 재량권을 행사하여 배분한 순수 재량 보조금만을 정밀하게 구분함으로써 자치단체장의 정치적 의지와 성향이 지방보조금 배분에 미치는 순수한 인과효과를 식별하고자 하였다.

둘째, 지방보조금은 다양한 통계목이 혼재된 합산액이므로 단일 총액 분석만으로는 정치적 요인이 작용하는 구체적인 메커니즘을 규명하는 데 한계가 있다. 본 연구는 지방보조금을 단일한 총액 규모로 다루던 한계를 넘어 보조금 비목의 성격에 따라 사회복지보조금과 민간자본보조금으로 세분화하여 분석하였다. 두 보조금은 성장과 분배, 혹은 정부와 시장의 관점에서 수혜 대상과 예산의 정책적 지향점이 명확히 대비되는 대표적인 비목으로 복지 증진 목적의 사회복지보조금은 진보 성향 단체장이, 민간자본보조금은 보수 성향 단체장이 상대적으로 선호할 가능성이 높다. 따라서 두 유형을 구별하여 분석함으로써 정치적 이념과 정당 일치 여부에 따른 지출 우선순위의 차이가 보조금 비목별로 어떻게 차별적으로 나타나는지 입증하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 17개 광역자치단체를 대상으로 2021년부터 2026년까지를 분석 기간으로 하여 패널 분석을 수행하였다. 분석 대상을 광역자치단체로 한정된 이유는 기초자치단체에 비해 정당공천과 이념이 정책 결정에 집약적으로 반영되며, 단체장의 예산 배분권이 상대적으로 크기 때문이다. 또한 분석 기간을 2021년부터 2026년으로 설정한 것은 2021년 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」이 제정된 이후의 통제된 제도적 환경 내에서 민선 7기 후반기부터

3) 지방보조금의 무분별한 팽창과 선심성 예산 운용을 통제하기 위해 2015년에 지방보조금 총액한도제를 도입하였다. 지방자치단체는 전체 보조금 총액 한도 범위 내에서 사업별 우선 순위를 고려해 자율적으로 예산을 편성·운용한다. 2021년 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」이 제정되어 사후 관리가 한층 강화되었으나, 총액 한도 내에서는 단체장의 재량에 따른 보조금 대상 사업 및 지원 금액 결정의 자율성이 여전히 인정되고 있다.

민선 8기에 이르는 단체장 교체에 따른 재정 기초의 종단면적 변화를 관찰할 수 있는 최적의 시기이기 때문이다.

본 연구의 구성은 먼저 제2장에서 지방보조금에 대한 논의와 관련 문헌을 검토하고, 제3장에서는 실증분석을 위한 연구 설계로서 데이터 구축 과정과 구체적인 분석 방법을 설명하였다. 제4장에서는 연구설계를 토대로 도출된 실증분석 결과를 논의하고, 제5장에서는 본 연구의 결론과 함의를 제시하였다.

II. 이론적 논의

1. 지방보조금의 구조와 성격

지방보조금은 지방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 다른 지방자치단체, 법인(단체) 또는 개인이 추진하는 사무 등을 지원하기 위하여 교부하는 보조금을 말한다. 다만, 출자금 및 출연금과 국고보조 재원에 의한 것으로서 지방자치단체가 교부하는 보조금은 제외한다(「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1호).

즉 지방보조금은 지방자치단체가 재정상 원조를 하기 위해 교부하는 자금으로 보조금의 교부대상에 따라 공공보조와 민간보조로 구분된다. 공공보조는 자치단체, 공기관, 교육기관 등 공공단체에 대한 보조를 의미하는 한편, 민간보조는 민간이 행하는 사업이나 공익적 활동을 지원하기 위해 법인, 단체, 개인 등 민간 주체에 직접 교부하는 재원을 의미한다.

또한 재원의 성격에 따라 경상보조와 자본보조로 유형화할 수 있다. 경상보조는 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조, 자본보조는 보조사업자의 자본 형성을 위한 보조를 의미한다. 투자사업 성격이 아닌 경비는 민간자본사업보조가 아닌 민간경상사업보조에 편성하도록 하고 있다.

〈표 1〉 지방보조금의 유형

구분	지방보조금의 유형
보조금 교부 대상	• 공공보조: 자치단체, 공기관, 교육기관 등에 대한 보조 • 민간보조: 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조
재원의 성격	• 경상보조: 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조 • 자본보조: 보조사업자의 자본 형성을 위한 보조

이 중 정책결정권자인 지방자치단체장의 정치적 이념과 정책적 지향성이 가장 첨예하게 투영되는 영역은 민간보조영역이다. 공공단체 보조의 경우 법령에 명시된 공공기관의 유지나 공공서비스 공급을 위해 매년 경직적으로 편성되는 경향이 강한 반면, 민간보조는 지역 사회 내의 어떤 민간단체에 재원을 배분할 것인가에 대해 단체장의 정성적 판단과 재량권이 광범위하게 작용하기 때문이다. 실제 「지방보조금 예산편성 기준」에서도 지방보조금을 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 경비로 보고 있다. 따라서 실질적으로 지방보조금은 지역 내 사회적 수요를 충족하기 위한 공공서비스를 공급함에 있어 민간의 역량을 활용하여 효율적 운용을 목적으로 지원하는 재원이라 할 수 있다.⁴⁾

민간보조의 통계목은 민간이전과 민간자본이전으로 구분하고, 주요 세부 통계목은 민간경상사업 보조, 민간단체 법정운영비보조, 민간행사사업보조, 운수업계보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조(자체재원), 민간자본사업보조(이전재원)으로 분류하고 있다.

〈표 2〉 민간보조금의 통계목별 분류

그룹	편성목	통계목	내용
경상 이전 (300)	민간이전 (307)	민간경상사업보조 (307-02)	민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금
		민간단체법정운영비보조 (307-03)	「지방재정법」 제17조 및 「지방보조금법」 제6조 제2항 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비
		민간행사사업보조 (307-04)	민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금
		운수업계보조 (307-09)	에너지세제 개편에 따라 유류세액 인상분 보전을 위해 버스·택시·화물운송사업용 자동차운수업계에 지급되는 보조금
		사회복지시설법정운영비 보조 (307-10)	주민 복지를 위해 법령의 명시적 근거에 따라 사회복지시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성하는 보조금
		사회복지사업보조 (307-11)	주민 복지를 위해 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 또는 자치단체가 권장하는 다음 각 호의 사업을 위하여 지급하는 보조금으로서 자본적 경비를 제외한 경비
자본 지출 (400)	민간자본 이전 (402)	민간자본사업보조 (자체재원) (402-01)	민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 자치단체 자체 재원으로 직접 지급하는 보조금
		민간자본사업보조 (이전재원) (402-02)	민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 국비 또는 시도비를 시도 및 시군구에서 지급하는 보조금

출처: 행정안전부(2025)를 바탕으로 구성

4) 과거 예산 과목상 민간이전에 포함되었던 항목들이 2014년 지방재정법 개정을 통해 지방보조금이라는 명칭으로 체계화되었다. 본 연구에서도 공공보조를 제외한 민간보조를 대상으로 한다.

상기 통계목별 민간보조금 중 자치단체장의 예산 지향성을 가장 미시적으로 포착할 수 있으며 세출예산 성격이 명확히 대조되는 두 가지 핵심 통계목은 사회복지보조와 민간자본보조이다.

사회복지보조는 민간이 운영하는 사회복지 영역에 지원되는 대표적인 정상적 지출 항목으로 사회복지시설 법정운영비보조와 사회복지사업보조의 두 가지 세부 항목으로 구성되어 있다. 전자인 사회복지시설 법정운영비보조는 법령과 조례에 따라 지정된 민간 사회복지시설의 인건비, 관리비 등 경직성 운영을 지원하는 예산이며, 후자인 사회복지사업보조는 민간단체나 시설이 지역 주민을 대상으로 수행하는 구체적인 복지프로그램 및 사업비용을 지원하는 예산이다.

한편, 민간자본보조는 재원의 원천에 따라 민간자본보조(자체재원)(401-01)와 민간자본보조(이전재원)(401-02)로 구분되어 편제된다. 402-01(자체재원분)은 자치단체가 스스로 거둔 지방세 등의 자체수입을 재원으로 하여 단체장의 재량으로 민간에 지원하는 순지방비 자본보조예산이며, 402-02(이전재원분)는 국비, 시·도비 등을 지원하는 보조금이다.

지방보조금은 지방자치단체의 지역 운영 철학이 가미되어 있는 재원으로, 지급대상을 선정하는 과정에서 지방자치단체장의 판단이 중요한 역할을 하며⁵⁾, 지역 사회 내 다양한 이해관계자 및 단체와의 네트워크 형성에 활용된다. 그 결과 지방보조금은 지역의 민간 주체를 통해 지역 주민의 공공서비스 수요에 대응한다는 측면에서 긍정적인 측면이 있지만, 사업의 내용, 규모, 지급대상 등을 지방자치단체가 자율적으로 결정하고 반대급부 없이 특정 집단에게 지급된다는 측면에서 선심성으로 남용될 우려가 제기되기도 한다(윤태섭 외, 2016).

2. 지방자치단체장의 정치적 특성과 지방보조금의 배분 관계

지방정부의 예산 편성 및 배분 과정은 순수한 경제적·효율적 기준에만 의존하지 않는다. 한정된 자원을 두고 더 많은 이익을 확보하려는 정치적 주체들의 경쟁 과정, 즉 자원 배분 과정에서 발생하는 지대추구(rent-seeking) 활동이나 갈등은 예산의 정치성을 보여주는 대표적인 현상이다(Rubin, 1990).

특히 지방보조금은 지방자치단체가 예산 편성 과정에서 행사할 수 있는 재량권의 범위가 매우 넓기 때문에 이러한 정치적 역학관계의 영향을 강하게 받는다. 이에 본 연구에서는 재량

5) 「지방재정법」 제17조 제1항에 따르면 예외적으로 지출이 허용되는 경우는 “법률에 규정이 있는 경우”(제1호) 또는 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”(제4호) 등으로 한정된다. 이는 별도의 근거 규정이 없더라도 자치단체 차원에서 필요하다고 판단하는 권장 사업이라면 제4호를 근거로 보조금을 지원할 수 있음을 의미한다.

권이 집중된 지방보조금의 규모와 배분의 구성에 영향을 미치는 정치적 특성을 지방자치단체장의 정치적 이념 성향, 단체장과 지방의회와의 수평적 정당 일치, 단체장과 상위정부(중앙정부)와의 수직적 정당 일치라는 세 가지 차원으로 구체화하여 논의한다.

첫째, 지방자치단체장의 정치적 이념 성향이다. 정당 경쟁 이론(Partisan Theory)에 따르면 집권 정당의 정치적 이념은 정책 자원 배분의 우선 순위를 결정짓는 핵심 요인이다(Hibbs, 1977). 진보 성향의 정당은 소득 재분배, 사회복지 지출 확대, 공공부문의 역할 강화를 지향하는 반면, 보수 성향의 정당은 재정 건전성, 자본적 지출 및 경제 개발, 민간 자율성 확대를 선호하는 경향이 있다(Potrafke, 2017; Kang et al., 2025). 이러한 이념적 지향성은 지방보조금 예산 배분에서도 차별적으로 발현된다. 즉 진보 성향 단체장은 복지 및 수혜성 지출을 확대하려는 유인이 강한 한편, 민간단체에 대한 재량적 보조금 교부에 대해서는 사적 영역 지원으로 인식하여 재정 통제를 강화할 수 있다. 반면, 보수 성향 단체장은 지역 개발이나 민간 활성화를 목표로 민간 자본 형성 및 민간 단체 지원 성격의 보조금 편성을 선호할 수 있다. 즉, 단체장의 이념적 스펙트럼은 전체 보조금 규모뿐만 아니라 보조금의 통계목별 구성비를 변화시키는 실질적인 기전으로 작동한다.

둘째, 지방의회와의 수평적 정당 일치(Horizontal Party Congruence)이다. 지방자치단체장이 예산안 편성권을 독점하더라도 예산안의 심의·의결 및 삭감권은 지방의회에 분립되어 있으므로 예산 결정은 단체장과 의회 간 거래비용(Transaction Cost)의 산물이다. 즉 단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 ‘단점정부(Unified Government)’ 구조에서는 예산안을 둘러싼 정파적 갈등과 정치적 마찰 비용이 최소화된다. 특히 민간보조금과 같이 단체장의 행정적 재량권이 크게 작동하고 선심성 예산 논란이 수반되는 예산 항목일수록 여소야대 환경과 달리 의회의 견제망을 용이하게 통과할 수 있다. 소속 정당이 일치할 경우 의회 다수당은 단체장의 역점 사업 및 지역구 표심 관리용 보조금 예산을 적극적으로 지지·승인하게 되며, 이는 재량적 보조금의 확대로 이어진다. 반면 소속 정당이 불일치하는 ‘분점정부(Divided Government)’ 하에서는 의회의 엄격한 견제와 예산 삭감으로 인해 단체장의 재량적 보조금 예산 배분이 크게 제약받게 된다.

셋째, 상위정부(중앙정부) 집권당과의 수직적 정당 일치(Vertical Party Congruence)이다. 지방재정론 및 정치경제학 분야에서는 상위정부(중앙정부)와 자치단체 간의 정당적 연합 관계가 재정 이전에 미치는 영향에 주목해왔다. 정당이 정치적 견해를 공유하는 집단으로서 수직적 정당 일치가 형성될 경우 상위정부는 정치적 동반자 관계에 있는 하위 지방자치단체에 재정적 인센티브를 제공하고자 하는 유인이 발생한다(Berry et al., 2010). 이는 국고보조금이나 특별교부세 등 상위정부의 이전 재원 확보 과정에서 정치적으로 유리한 위치를 확보하며, 지방자치단체의 재정적 유연성을 제고시킨다(유지연·구혜림, 2016). 이러한 수직적 정

당 일치에 따른 상위 재원 확보의 용이성은 지방자치단체 자체 보조금 예산의 편성 여력을 확장하거나, 반대로 외부 재원 충당에 따른 자체 보조금 대체 효과(Substitution Effect)를 유발하는 등 지방보조금 배분 구조에 영향을 미친다.

종합하면 지방보조금 예산 배분은 단체장의 개인적 이념 성향이라는 내적 정책 지향성과 지방의회 및 상위정부(중앙정부)와의 소속 정당 일치 여부로 대변되는 외적 정치·제도적 구조가 상호작용하는 복합적인 정치적 의사결정의 결과물이라 할 수 있다. 결과적으로 지방보조금은 법적 경직성이 높은 예산에 비해 단체장의 재량성이 높게 작용하는 재원인 만큼, 이러한 세 가지 특성이 세목별 성격과 맞물려 작동함으로써 그 전체 규모와 배분 구조가 결정된다고 할 수 있다.

3. 선행연구 검토

지방보조금에 관한 선행연구는 크게 ‘제도 및 운영에 관한 연구’와 ‘지방보조금 지출의 결정요인에 관한 연구’로 구분할 수 있다. 먼저 제도 및 운영에 관한 연구는 주로 실태조사 또는 사례 분석 등을 통해 지방보조금 제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하는 데 주력해왔다(고승희·주운현, 2017; 김성주·윤태섭, 2018; 이지은, 2019; 류민정, 2022, 이현정, 2025). 다만, 본 연구는 실증 분석을 다루는 만큼 지방보조금 지출의 결정요인을 규명한 연구를 중심으로 검토하였다.

선행 연구들에 따르면 지방보조금의 지출 규모는 어느 단일 요인에 의해서만 결정되기보다는 지역의 인구·사회적 수요, 자치단체의 재정적 여건, 그리고 정치·제도적 유인이 복합적으로 작용한 결과로 이해된다. 이에 따라 지방보조금 지출 결정요인을 다룬 실증 연구들은 크게 단체장의 정치·개인적 특성, 재정적 여건 및 정부간 관계, 그리고 주민참여 등 제도적 요인을 중심으로 논의를 전개하였다.

첫째, 자치단체장의 정치적·개인적 특성이 지방보조금 지출에 미치는 영향을 검증한 연구들에 따르면, 단체장의 연령이나 교육수준 등 개인적 특성은 보조금 지출에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면, 단체장의 소속 정당, 이념 성향, 연임 여부, 지방의회와의 정당 일치 등 정치적 요인은 중요한 결정 요인으로 작용하는 것으로 나타났다(정재호·이성우, 2016; 김대연·석호원, 2017). 이는 명목상의 제도적 기준이 존재하더라도 지방보조금 지출에 단체장의 정치적 유인과 재량이 개입될 여지가 크다는 점을 보여준다.

둘째, 재정적 여건과 상위정부와의 재정지원 관계에 주목한 연구들은 자체재원의 성격과 의존재원 유입이 보조금 규모를 결정하는 기제를 밝혀냈다. 전영준·엄태호(2020)는 상위정부

의 일반보조금 유입이 지방보조금 지출을 자극하는 끈끈이효과(flypaper effect)를 확인하였으며, 또한 지방세 및 세외수입 비율 등 자체재원 구조와 지방교부세, 국고보조금의 비중 역시 보조금 지출 규모와 비효율성에 직간접적인 영향을 미치는 것으로 검증되었다(윤태섭, 2017; 배정아, 2024).

셋째, 주민참여예산제도와 같은 제도적 통제장치의 효과를 검증한 연구들에서는 참여 기제의 활성화 수준에 따라 보조금 지출 형태가 달라짐을 보여주었다. 주민참여예산위원회의 회의 개최 수가 많거나 주민참여 제안 사업 수 및 예산 반영이 높을수록 지방보조금 총액이 감소하는 등 제도적 견제 효과가 확인된 반면, 조례 유형이나 자치단체 특성에 따라 조절 효과가 다르게 발현되기도 하였다(윤태섭·배정아, 2016; 김애진, 2017; 이지은, 2019; 배정아, 2024).

이와 같이 본 연구와 직·간접적으로 관련된 주요 선행연구의 핵심 변수 구성 및 실증분석 결과를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 선행연구의 정리

	종속변수	독립변수	분석대상	분석 내용
조기현·하능식 (2008)	1인당 민간이전경비	1인당 세출결산액, 재정자립도, 사회보장비중	2004-2006 245개 지방자치단체	• 세출결산액과 사회보장비중이 클수록, 재정자립도가 낮을수록 민간이전경비 증가
정재호·이성우 (2016)	1인당 민간이전경비	단체장의 개인적 특성	2003-2013 225개 기초자치단체	• 자치단체장의 연령과 교육수준은 민간이전경비의 증감과 관련이 없음 • 자치단체장의 전문성이나 소속정당, 연임 여부 등은 민간이전경비 예산에 영향을 줌
윤태섭 (2017)	세출결산액대비 지방보조금, 1인당 지방보조금	수요자요인, 공급자요인, 정치적으로인	2007-2014 242개 지방자치단체	• 경제활동·인구규모, 자체재원, 행사축제·사회복지비중 증가시 보조금 증가(+), 지방세·고령인구·자체세입비율 증가시 감소(-) • 정치적 요인 영향 없음
김대연·석호원 (2017)	세출결산액대비 사회단체보조금	정치적 요인	2010-2014 경기도 31개 기초자치단체	• 자치단체장이 진보 성향인 경우, 비영리민간단체 활동 경험에 있는 경우, 지방의회와 정당이 일치하는 경우 사회단체보조금 증가
윤태섭·배정아 (2016)	민간이전경비	주민참여예산 제도	2014 전국지방자치단체 242개	• 주민참여예산제도 조례유형1,2의 경우 지방보조금 감소, 위원회수가 많을수록 지방보조금 증가
김애진 (2017)	지방보조금비중	주민참여예산 제도	2010-2015 전국 기초자치단체 226개	• 주민참여 제안 사업수가 많을수록, 주민참여예산 반영비율이 높을수록 보조금 감소 • 주민참여예산위원회의 회의 개최수가 많을수록 지방보조금 증가
이지은 (2019)	1인당 지방보조금	재정적요인, 정치적으로인	2004-2016 전국기초자치단	• 시·군의 경우 의존재원과 사회복지비, 고령인구비율, 지방선거는 정의 영향을 미침

	종속변수	독립변수	분석대상	분석 내용
	경상보조금, 자본보조금		체 221개	• 구의 경우 사회복지비가 정의 영향을 미침
전영준· 엄태호 (2020)	(1인당) 지방보조금, 자체보조사업액	정부 간 재정지원금	2015-2018 125개 시·군 기초자치단체	• 상위정부로부터의 일반보조금, 특정보조금 에서 끈끈이효과(flypaper effects)의 발생 을 확인
배정아 (2024)	지방보조금 증감률	자체재원비율	2017-2020 전국 243개 지방자치단체	• 지방세 비율이 높을수록 감소(-), 지방세외수 입비율이 높을수록 증가(+)

상기 선행연구에서 확인되듯이 그동안 지방보조금에 관한 연구는 주로 총액 규모를 대상으로, 분석에 사용된 지방보조금 예산은 순지방비 외에 국비와 광역시·도비 등을 포함하고 있어 단체장 재량의 순수한 지방보조금이라 보기 어렵다. 이에 본 연구는 이러한 선행연구의 한계를 극복하기 위해 지방보조금에서 국비와 광역시·도비 등을 제외한 순지방비만을 추출하였고, 순지방비라 하더라도 순지방비 내 국고보조(매칭)사업, 일자리 연계 사업, 지방소멸대응기금 등 지방보조금 총액한도 대상 제외 예산 등을 제거하였다. 이로써 본 연구에 사용된 지방보조금 예산은 자치단체 순지방비 중 자치단체의 순수한 재량이 반영된 예산에 해당한다.

또한 지방보조금이 다양한 통계목이 포함된 합산액이라는 측면에서 지방보조금을 단일한 총액 규모로만 다루던 한계를 넘어 지방보조금 비목의 기능적·제도적 성격에 따라 총액 규모, 사회복지보조금, 민간자본보조금으로 세분화하여 분석을 수행하였다. 이는 성장과 분배, 혹은 공공성과 시장성이라는 자원 배분의 핵심 가치에 있어 단체장의 정치적 특성이 보조금의 기능적 성격에 어떻게 차별적으로 작용하는지 규명하고자 하기 위함이다.

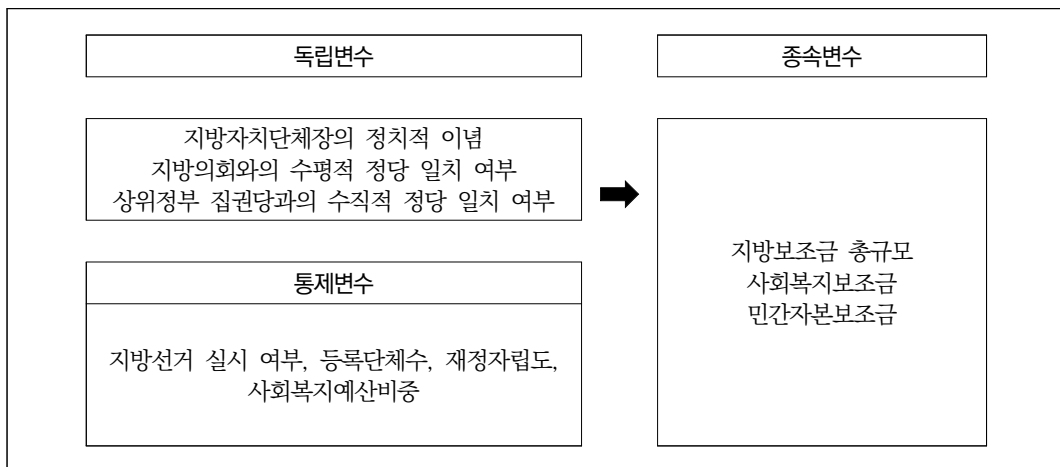
마지막으로 본 연구는 17개 광역자치단체를 분석 대상으로 하였는데, 이는 기초자치단체의 사업이 중앙정부 및 광역시·도의 매칭 비율이나 지침에 따라 수동적으로 결정되는 경향이 강한 반면, 광역자치단체의 지방보조금은 기초자치단체에 비해 자체재원의 규모가 클 뿐만 아니라 관내 독자적인 사업 기획 및 자체 보조사업 배분이 상대적으로 활발히 이루어지고 있기 때문이다. 또한 분석 기간은 2021년부터 2026년까지의 6개년으로 설정하였는데, 이는 2021년 「지방보조금 관리에 관한 법률」이 제정되어 지방보조금의 편성, 심의, 집행, 성과평가 및 사후 관리 등 제도적으로 크게 변화되어 2021년 이후만을 분석대상으로 한정하여 동일하고 통제된 제도적 틀 내에서 정치적 요인의 효과를 식별하고자 하였다. 게다가 이 시기는 제7기 및 제8기 지방자치단체와 중앙정부의 정권 교체가 집중적으로 이루어진 시기이기도 하다. 이에 본 연구는 2021년부터 2026년까지를 분석 기간으로 하여 2021년 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」이 제정·시행된 이후의 통제된 제도적 환경 하에서 민선 7기 후반기에서 민선 8기로 이어지는 정치 지형의 변화에 따른 결과를 제시하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 모형

본 연구는 지방자치단체장의 정치적 특성이 지방보조금의 총규모와 세부 배분 구조에 미치는 영향을 분석하기 위하여 다음 〈그림 1〉과 같이 연구 모형을 설정하였다. 본 연구의 종속변수는 지방보조금의 총규모와 보조금 비목별 세부 배분 구조를 파악하기 위한 사회복지보조금 및 민간자본보조금으로 설정하였다. 주요 독립변수는 지방자치단체장의 정치적 특성으로 단체장의 정치적 이념, 단체장과 지방의회의 정당 일치 여부(수평적 정당 일치), 그리고 상위정부(중앙정부) 집권당과의 정당 일치 여부(수직적 정당 일치)를 설정하였다. 마지막으로 통제변수로 지방선거 실시 여부, 등록단체수, 재정자립도, 사회복지예산비중 등을 설정하였다.

〈그림 1〉 연구 모형



2. 가설의 설정

정책 결정 및 예산 배분 과정에서 결정권자의 이념적 신념과 가치는 정책의 우선 순위를 규정하는 핵심 기제로 작동한다. 지방자치단체의 최고 정책결정자인 단체장은 특정 정당에 기반을 두고 있는 경우가 일반적이며, 이에 따라 정당이 추구하는 정체성과 정치적 이념에 따라 자원 배분 방향을 결정하게 된다. 일반적으로 정당의 이념적 성향을 크게 보수와 진보로

구분할 때, 보수 성향의 정당은 ‘작은 정부’를 지향한다. 그 결과 민간(시장)의 자율과 경쟁, 성장 중심의 개발정책을 선호하며 재정 지출의 자의적 확대나 과도한 예산 증액에 소극적이다. 이와는 반대로 진보 성향의 정당은 ‘큰 정부’를 지향함에 따라 분배와 평등의 가치를 중시하고, 이를 위해 사회복지 관련 예산 확충 등 복지정책을 우선하며 지출 증가에 적극적이다 (Pickering & Rockey, 2011; 김성희, 2017, 최정열, 2025).

나아가 이러한 정치적 이념 차이는 보조금의 규모뿐만 아니라 보조금의 공급 방식 및 전달 체계에 대한 선호 차이로도 나타난다. 즉 진보 성향의 단체장은 공공의 책임성을 강조하여 공공 주도의 복지 서비스 및 사회복지보조금 확대를 선호하는 반면, 보수 성향의 단체장은 민간의 자율성과 시장 효율성을 중시하여 민간위탁이나 자본 형성 지원의 성격이 강한 민간자본 보조금 형태의 공급 방식을 보다 선호하는 경향이 있다. 이러한 이념적 지향성에 따라 보조금의 총규모뿐만 아니라 보조금 세부 유형인 사회복지보조금과 민간자본보조금의 배분 역시 차이가 있을 것으로 추론할 수 있다.

가설 1-1: 자치단체장의 정치적 이념 성향(진보 vs 보수)에 따라 지방보조금 총규모에 차이가 있을 것이다.

가설 1-2: 자치단체장의 정치적 이념 성향(진보 vs 보수)에 따라 세부 유형별(사회복지보조금, 민간자본보조금) 배분 규모에 차이가 있을 것이다.

한편 현행 「지방자치법」 제118조는 지방자치단체장에게 예산안 편성 권한을, 지방의회에는 이를 심의하고 확정하는 권한을 각각 배분함으로써 양 기관 간 상호 견제와 균형 관계를 유지하고 있다. 그러나 의회의 실질적인 견제 수준은 단체장의 소속 정당과 의회 내 정당별 의석 분포 형태에 따라 상이하게 발현된다. 즉 자치단체장과 지방의회의원 과반수⁶⁾의 소속 정당이 일치하는 단점정부(수평적 정당 일치) 구도에서는 예산안을 둘러싼 정치적 마찰 비용과 삭감 리스크가 감소하게 된다. 단체장과 의회 다수당이 정당 결속을 통해 당파적 이익을 공유할 때 단체장의 주요 공약 및 보조금 사업 예산이 의회 심의 과정에서 원안 통과되거나 증액될 가능성이 커진다.

6) 국회나 지방의회의 심의·의결은 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 성립한다. 이에 따라 과반 의석을 점유한 다수당은 입법 및 예산 심의 과정에서 타 정당과의 연합 없이도 예산안 및 법안(조례안)의 단독 의결이 가능하다.

이러한 수평적 정당 일치는 지방보조금 총규모뿐만 아니라 세부 보조금 유형 전반에 걸쳐 원활한 예산 확보를 가능하게 한다. 단체장이 추진하는 사회복지사업 및 민간자본 지원 사업 역시 의회의 정치적 견제가 감소하여 보다 쉽게 예산이 확정될 수 있다. 반면 정당이 일치하지 않는 분점정부(여소야대) 상태에서는 의회의 강력한 견제와 예산 삭감 압력으로 보조금 확정에 제약을 받게 된다. 이와 같은 논리를 바탕으로 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 2-1: 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 지방보조금 총규모가 더 클 것이다.

가설 2-2: 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 세부 유형별(사회복지보조금, 민간자본보조금) 배분 규모가 모두 더 클 것이다.

또한 지방자치단체장은 예산 편성 과정에서 다양한 정치적·재정적 이해관계자들의 영향을 받게 된다. 특히 지방자치단체의 상위기관인 중앙정부(대통령 및 집권여당)와 광역자치단체장의 정당이 일치하여 정치적 이해관계가 일치하는 수직적 정당 일치가 형성될 경우 지방자치단체와 상위정부(중앙정부) 간 긴밀한 정책 협력관계를 구축하게 된다. 이처럼 수직적 정당 결속이 형성된다면 국고보조금, 특별교부세 등 이전 재원 확보를 위한 정책 협조 체계 구축이 원활해지고, 지방자치단체의 자체 재정 여력을 높여 결과적으로 지방보조금 총규모를 확대하게 된다.

나아가 이러한 이전 재원 확보의 이점은 특정 보조금 세목에 국한되지 않고, 지방자치단체가 자체적으로 편성하는 세부 보조금 전반으로 파급된다. 즉, 상위정부(중앙정부)와의 정당 결속을 통해 재정적 여유를 확보한 지방자치단체는 주민 복지 증진을 위한 사회복지보조금과 지역 개발 및 민간 지원을 위한 민간자본보조금 예산 모두를 보다 적극적으로 확장할 수 있게 된다.

가설 3-1: 자치단체장과 상위정부 집권당의 정당이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 지방보조금 총규모가 더 클 것이다.

가설 3-2: 자치단체장과 상위정부 집권당의 정당이 일치하는 자치단체는 그렇지 않은 자치단체보다 세부 유형별(사회복지보조금, 민간자본보조금) 배분 규모가 모두 더 클 것이다.

3. 변수의 선정

1) 종속변수

우선 연구의 분석 대상이 되는 지방보조금을 선정하기 위해 보조금의 성격과 재량성을 고려하여 지방보조금의 범위를 한정하였다. 보조금 교부대상 중 기관 간 보조 및 법령에 의한 보조사업의 성격이 강한 공공단체 보조를 제외한 민간보조금으로 대상을 한정하였다. 지방보조금 교부대상 중 민간보조금 중 운수업계 보조(307-09)는 유류세 인상에 대한 보전적 차원의 지원으로 지방보조금의 본래 목적과 부합하지 않아 제외하였고, 이전재원을 통한 민간자본사업보조(402-02) 역시 자치단체의 재량성이 제한되어 제외하였다. 결과적으로 본 연구는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 상 지방보조금 총액한도제의 대상이 되는 6개 과목인 민간경상사업보조(307-02), 민간단체법정운영비보조(307-03), 민간행사사업보조(307-04), 사회복지시설 법정운영비보조(307-10), 사회복지사업보조(307-11), 민간자본사업보조(402-01)를 최종 분석대상으로 선정하였다.

세 가지 종속변수의 세부적인 구성 및 측정 방식은 다음과 같다. 첫째, 지방보조금 총규모는 상기 총액한도제 대상 6개 세목의 합계액으로 측정하였다. 둘째, 사회복지보조금은 민간단체의 경상적 활동 및 운영 지원이라는 공통점이 있고 상호 유기적으로 연동되어 편성되는 경향이 강한 사회복지시설 법정운영비보조(307-10)와 사회복지사업보조(307-11)의 합계액으로 정의하였다. 셋째, 민간자본보조금은 민간의 자본 형성 지원 성격을 지닌 민간자본사업보조(402-01)로 측정하였다.

한편, 자치단체간 인구 및 재정 규모의 현격한 격차로 인한 통계적 왜곡을 방지하기 위해 단순 총액 대신 주민 1인당 지방보조금으로 측정하였다.⁷⁾ 또한 분석 시 변수의 왜곡(skewness) 가능성을 완화하기 위해 주민 1인당 금액에 자연로그(ln)를 취하여 분석 모형에 적용하였다.

7) 세출예산 대비 비율을 종속변수로 활용할 경우 대규모 재난·재해 복구비나 대형 국책사업 편성 등으로 총 세출예산(분모)이 급증하면 지방보조금 절대 액수가 증가했음에도 비율은 오히려 감소하는 통계적 착시가 발생한다. 정치적 요인이 보조금의 실질적 지출 규모에 미치는 직접적 영향을 측정하기 위해서는 비율보다 인구 단위당 실질 지출액을 사용하는 것이 적합하다고 판단하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 지방자치단체장의 정치적 특성으로 단체장의 정치적 이념, 단체장과 지방의회 다수당의 정당 일치(수평적 정당 일치), 단체장 소속 정당과 중앙정부 집권당 간의 정당 일치(수직적 정당 일치)의 세 가지 차원으로 구체화하여 설정하였다.

우선 정치적 이념은 단체장이 소속된 정당의 이념적 스펙트럼을 매개로 규정된다. 한국의 정당 정치에 이념적 정당이 부재하다는 과거의 논의와는 달리 2000년대 이후 정당 정치의 이념적·정책적 차별성이 한층 강화되었으며, 이에 따라 정당 정체성은 단체장의 정책 성향과 예산 배분 기조를 대변하는 핵심 지표로 기능한다. 물론 단체장 개인의 이념 성향을 연속형 지표로 정밀하게 측정하는 것이 이상적이나, 선행연구(이승중·강철구, 2006 ; 이내영, 2011)에 기반하여 대통령선거 및 지방선거 등 현실 정치의 일반적 구분 방식인 양대 이념 구도를 적용하였다. 이에 따라 본 연구는 제7회 및 제8회 지방선거에 출현한 정당 중 자유한국당, 국민의힘, 바른미래당 등을 보수 정당으로, 더불어민주당, 민주평화당, 정의당, 진보당 등을 진보 정당으로 분류하였다.

한편 종속변수인 당초예산은 원칙적으로 전년도 하반기에 편성·제출 및 의회 심의가 이루어진다. 따라서 해당 예산을 실제 편성·제출·심의한 시점인 전년도의 단체장 소속 정당, 지방의회 다수당, 상위정부 집권당을 기준으로 시점 정합성을 맞추어 측정하였다. 재·보궐선거 또한 선거가 실시된 일자를 고려하여 당초예산이 실제 편성 의결된 시점의 단체장, 지방의회 및 상위정부(중앙정부)의 정치적 상태를 기준으로 하였다. 따라서 정치적 변수의 측정 시점은 2020년부터 2025년으로 설정하였다.

구체적인 측정 방식으로 첫째, 정치적 이념은 자치단체장이 진보 성향인 경우 1, 보수 성향인 경우 0으로 가변수(Dummy variable) 처리하였다. 한편, 무소속 단체장의 경우에는 당선 당시의 정치적 성향 및 과거 당적 이력을 고려하여 분류하였다. 둘째, 자치단체장과 지방의회의원 과반수의 정당 일치 여부(수평적 정당 일치)이다. 본 연구에서는 단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 경우 1, 불일치하는 경우 0의 가변수로 처리하였다. 셋째, 자치단체장 소속 정당과 상위정부(중앙정부) 집권당의 정당 일치 여부(수직적 정당 일치)이다. 본 연구에서는 자치단체장 소속 정당과 상위정부(중앙정부) 집권당의 정당이 일치하는 경우 1, 불일치하는 경우 0의 가변수로 처리하였다.

3) 통제변수

또한 본 연구는 지방보조금 결정에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 외생적 요인들을 통제변수로 포함하였다.

먼저 지방선거 실시(선거 주기) 여부를 통제하였다. 지방자치단체장과 지방의회의원은 선거를 통해 정당성을 부여받게 되는데, 선거 시기에는 주민의 정치적 참여가 증대되고 여론에 대한 민감도가 높아진다. 이에 따라 재선을 염두에 둔 지방정부의 정치적 행위자들은 지역사회 득표를 극대화하는 방향으로 정책을 추진하여 선거가 임박한 시기에 비영리민간단체 등에 대한 보조금 지원을 늘릴 가능성이 존재한다. 이에 당해 연도에 지방선거가 실시된 경우 1, 그렇지 않은 경우 0의 가변수로 처리하였다.

다음으로 비영리민간단체수를 통제하였다. 지역 내 민간단체가 많을수록 환경, 인권, 복지 등 지역사회의 다양한 문제를 다루는 주체가 많다는 것을 의미하며, 지방자치단체가 직접 수행하기 어려운 사무를 민간에 위탁·지원하는 과정에서 지방보조금이 증가할 수 있다. 기본 재정 수요를 나타내는 인구 규모가 유사하더라도 보조금을 수용할 수 있는 민간 단체의 저변에 따라 지방보조금의 실질적 집행 규모가 달라질 수 있으므로 전년도($t-1$) 등록단체수에 자연로그($\ln$)를 취한 값을 모형에 적용하였다.

또한 재정자립도를 통제하였다. 재정자립도는 지방자치단체의 자율적 재정운영 능력, 즉 자립수준을 나타내는 지표로 재정자립도가 클수록 재원을 재량적으로 사용할 수 있는 여력이 크므로 지방보조금 규모에 양(+)의 영향을 줄 수 있다. 재정자립도 또한 예산 수립의 시차를 반영하여 전년도($t-1$) 재정자립도 지표를 적용하였다.

마지막으로 사회복지예산비중을 통제하였다. 사회복지예산비중은 지방자치단체의 구조적 복지 수요와 기본적 재정 지출 성향을 통제하기 위한 변수로 전체 보조금 예산 중 사회복지비목이 차지하는 비중이 압도적임을 고려할 때 사회복지예산비중은 지방자치단체의 전반적인 보조금 재정 체질을 대변하는 지표라 할 수 있다.

한편 지방보조금 관련 자료는 17개 광역시·도에 대한 정보공개청구를 통해 확보하였으며, 단체장 및 지방의회의 정치적 이념 등 선거 관련 자료는 중앙선거관리위원회 선거관리시스템에서 추출하였다. 재정자립도, 사회복지예산비중 등은 국가통계포털(KOSIS)과 지방재정365 등을 통해 확보하였고, 비영리민간단체수는 행정안전부 공시자료인 '비영리민간단체 등록현황'을 활용하였다.

〈표 4〉 변수의 구성과 측정지표

변수		측정지표	출처
종속 변수	지방보조금 총규모	$\ln(\text{지방보조금 총액한도 대상 편성액}/\text{인구수})$	광역시·도별 정보공개 청구
	사회복지보조금	$\ln(((\text{총액한도 대상 사회복지시설법정운영비보조금} + \text{사회복지사업보조금})/\text{인구수}))$	
	민간자본보조금	$\ln((\text{총액한도 대상 민간자본보조금}/\text{인구수}))$	
독립 변수	지방자치단체장의 정치적 이념	(t-1) 진보=1, 보수=0인 더미변수	중앙 선거관리 위원회
	지방의회와의 수평적 정당 일치 여부	(t-1) 일치=1, 불일치=0인 더미변수	
	상위정부 집권당과의 수직적 정당 일치 여부	(t-1) 일치=1, 불일치=0인 더미변수	
통제 변수	지방선거 실시 여부	2022, 2026년=1, 그 외=0인 더미변수	행정안전부
	등록단체수	$\ln((t-1) \text{ 비영리민간단체 등록수})$	
	재정자립도	$(t-1)[(\text{지방세} + \text{세외수입})/\text{세출결산액}] \times 100(\%)$	지방재정 365
	사회복지예산비중	$(\text{사회복지분야예산}/\text{세출예산액}) \times 100(\%)$	

주 1: 일자리와 직접 연계된 사업, 국고보조사업의 지방이양사업, 국제행사 및 전국(시·도) 단위 정기적인 순회 행사, 지방소멸대응기금 사업 등은 총액한도 대상에서 제외

주 2: 당초 예산 기준, 일반회계+기타특별회계

주 3: 단체장과 지방의회의 정당 일치 여부는 단체장의 소속 정당과 지방의회 과반 의석을 차지하는 다수당의 정당이 일치하면 1, 그렇지 않으면 0으로 처리함.

4. 분석 모형

본 연구의 분석 대상은 17개 광역자치단체이며, 분석 기간은 2021년에서 2026년까지의 6개 년이다. 본 연구가 구축한 데이터는 개체 간 이질성을 포착하는 횡단면 특성과 시간의 흐름에 따른 가변성을 포함하는 종단 시계열 특성을 동시에 지니므로, 이를 종합적으로 추정하기 위해 패널분석을 수행하였다. 패널 분석은 단순 횡단면 또는 시계열 분석에서 포착하기 어려운 개체 고유의 미관측 특성(Unobserved Heterogeneity)을 통제하고, 주요 변수 생략에 따른 추정 오차(Omitted Variable Bias)를 최소화할 수 있는 장점이 있다. 또한 모형 설정의 적합성과 분석 결과의 신뢰성을 확보하기 위하여 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하여 적합한 모형을 추정하였다. 이를 토대로 본 연구는 지방자치단체장의 정치적 특성이 지방보조금의 규모와 세부 배분에 미치는 영향을 분석하기 위한 구체적인 추정회귀방정식은 다음과 같다.

$$\ln(SUBSIDY_{it}) = \alpha + \beta_1 IDEOLOGY_{i,t-1} + \beta_2 ALIGN_COUNCIL_{i,t-1} \\ + \beta_3 ALIGN_UPPER_{i,t-1} + \beta_4 ELECTION_{it} + \beta_5 \ln(NPO_{i,t-1}) \\ + \beta_6 \ln(FINI_NDEP_{i,t-1}) + \beta_7 WELFARE_RATIO_{it} + \nu_i + \epsilon_{it}$$

$$\ln(WEL_SUB_{it}) = \alpha + \beta_1 IDEOLOGY_{i,t-1} + \beta_2 ALIGN_COUNCIL_{i,t-1} \\ + \beta_3 ALIGN_UPPER_{i,t-1} + \beta_4 ELECTION_{it} + \beta_5 \ln(NPO_{i,t-1}) \\ + \beta_6 \ln(FINI_NDEP_{i,t-1}) + \beta_7 WELFARE_RATIO_{it} + \nu_i + \epsilon_{it}$$

$$\ln(CAP_SUB_{it}) = \alpha + \beta_1 IDEOLOGY_{i,t-1} + \beta_2 ALIGN_COUNCIL_{i,t-1} \\ + \beta_3 ALIGN_UPPER_{i,t-1} + \beta_4 ELECTION_{it} + \beta_5 \ln(NPO_{i,t-1}) \\ + \beta_6 \ln(FINI_NDEP_{i,t-1}) + \beta_7 WELFARE_RATIO_{it} + \nu_i + \epsilon_{it}$$

여기서 종속변수인 $\ln(SUBSIDY_{it})$, $\ln(WEL_SUB_{it})$, $\ln(CAP_SUB_{it})$ 는 각각 i 지자체의 t 년도 주민 1인당 지방보조금총액, 사회복지보조금, 민간자본보조금(자연로그)을 나타낸다. 설명변수 중 $IDEOLOGY_{i,t-1}$ 는 정치적 이념 더미, $ALIGN_COUNCIL_{i,t-1}$ 는 단체장-지방의회 정당 일치 여부 더미(수평적 정당 일치), $ALIGN_UPPER_{i,t-1}$ 은 단체장과 상위정부(중앙정부) 집권당 간 정당 일치 여부 더미(수직적 정당 일치)를 나타낸다. 그리고 $ELECTION_{it}$ 는 지방선거 실시 여부 더미, 그리고 $\ln(NPO_{i,t-1})$, $FINI_NDEP_{i,t-1}$, $WELFARE_RATIO_{it}$ 는 각각 비영리민간단체수(자연로그), 재정자립도, 사회복지예산비율을 나타낸다. 또한 α 와 β 는 각각 상수와 계수이며, ν 는 관측되지 않는 지자체 고유의 고정효과(개체 특성), ϵ 는 나머지의 무작위 오차(random error)를 의미한다.

IV. 분석 결과

1. 기술적 통계

본 연구에 사용된 주요 변수들의 기술통계량 분석 결과는 <표 5>와 같다. 분석 대상은 2021년부터 2026년까지의 전국 17개 광역시·도 본청 패널 데이터로, 총 관측치는 102개이다.

먼저 종속변수의 경우 변수의 왜도(Skewness)⁸⁾를 완화하기 위해 주민 1인당 금액을 자연

8) 주민 1인당 지방보조금의 원 수치는 왜도(Skewness) 3.50, 첨도(Kurtosis) 14.01로 강한 우측 비대칭 분포를 나타냈다. 이는 분석 대상 중 제주특별자치도의 경우 특수한 단층제 행정체제와 광역-기초

로그 변환하여 분석에 활용하였다. 주민 1인당 지방보조금 총규모(자연로그)의 평균은 1.3833이며, 최댓값은 3.9456, 최솟값은 -0.3146으로 지자체 간 편차가 비교적 크게 나타났다. 세부 유형별로 보면 1인당 사회복지보조금(자연로그)의 평균은 -0.4931, 1인당 민간자본보조금의 평균은 -1.4685로 나타났다.

다음으로 단체장의 정치적 이념(보수/진보) 변수의 평균은 0.4706으로, 전체 분석 대상 기간 동안 진보 성향 단체장의 비중이 약 47.06%, 보수 성향 단체장의 비중이 약 52.94%로 비교적 균등하게 분포되어 있음을 보여준다. 지방의회와의 정당 일치 여부의 평균은 0.9412로 나타나 단체장과 지방의회 다수당의 정당이 일치하는 단점정부(여대야소) 구도가 전체 관측치의 94.12%를 차지하여 압도적으로 높았다. 반면, 상위정부(중앙정부)와의 정당 일치 여부의 평균은 0.6569로, 단체장과 중앙정부가 동일 정당인 경우가 전체 관측치의 약 65.69%로 나타났다.

〈표 5〉 변수의 기술적 통계

변수	관측치	평균	표준편차	최댓값	최솟값
지방보조금 총규모(자연로그)	102	1.3833	0.8482	3.9456	-0.3146
사회복지보조금(자연로그)	102	-0.4931	1.2707	3.0966	-2.3321
민간자본보조금(자연로그)	102	-1.4685	1.8024	2.4637	-5.8546
정치적 이념(진보=1)	102	0.4706	0.5016	1	0
수평적 정당 일치(일치=1)	102	0.9412	0.2365	1	0
수직적 정당 일치(일치=1)	102	0.6569	0.4771	1	0
지방선거 실시(2022, 2026년=1)	102	0.3333	0.4737	1	0
등록단체수(자연로그)	102	6.3564	0.8820	7.7807	3.4657
재정자립도	102	40.7393	14.1063	76.31	22.21
사회복지예산비중	102	37.3682	5.9268	47.15	22.05

한편 본 연구는 사전 분석으로 단체장의 정치적 특성(단체장 이념, 수평적 정당 일치, 수직적 정당 일치)에 따른 지방보조금 지출 규모의 집단 간 차이를 확인하기 위해 t-test를 실시하였다. 분석 결과는 다음 〈표 6〉과 같다.

사무 통합에 따른 예산 구조로 인해 주민 1인당 지방보조금이 약 51.7백만 원으로 전체 평균(6.63백만 원) 대비 현저히 높은 이상치(Outlier)를 보였기 때문이다. 이에 본 연구는 극단치 제거로 인한 표본 축소 및 편향을 방지하는 동시에 제주를 포함한 전체 패널 데이터의 정규성과 등분산성을 확보하고자 종속변수에 자연로그를 취하였다. 로그 변환을 통해 왜도를 3.50에서 1.22 수준으로 안정화함으로써 회귀모형의 통계적 엄밀성을 확보하고 분석을 진행하였다.

먼저 단체장의 정치적 이념 및 지방의회와의 수평적 정당 일치 여부에 따른 분석에서는 지방보조금 총액과 사회복지보조금, 민간자본보조금 모두에서 통계적으로 유의미한 차이가 나지 않았다. 다만, 수평적 정당 일치 분석의 경우 광역자치단체 분석의 특성상 정당 불일치 관측치(N=6)가 정당 일치 관측치(N=96)에 비해 현저히 적은 표본의 극심한 불균형에서 비롯된 기술적 한계일 수 있다.

반면 상위정부(중앙정부)와의 수직적 정당 일치 여부에 따른 분석에서는 상위정부와 정당이 불일치하는 지역의 1인당 지방보조금 총액 평균(1.7222)이 정당 일치 지역(1.2062)보다 통계적으로 유의하게 높게 나타났다($p=0.016$). 이러한 경향은 사회복지보조금($p=0.060$) 및 민간자본보조금($p=0.016$)에서도 유사하게 확인되었다.

〈표 6〉 지방자치단체장의 정치적 특성에 따른 지방보조금 차이 비교(t-test)

구분			관측치	평균	표준편차	차이	t-값	p-value
정치적 이념	지방보조금 총규모	진보	48	1.3673	1.0056	-0.0303	-0.175	0.861
		보수	54	1.3975	0.6884			
	사회복지 보조금	진보	48	-0.5402	1.3888	-0.0890	-0.351	0.726
		보수	54	-0.4513	1.1673			
	민간자본 보조금	진보	48	-1.1523	1.9948	0.5971	1.662	0.100
		보수	54	-1.7495	1.5783			
수평적 정당 일치	지방보조금 총규모	일치	96	1.3640	0.7666	-0.3281	-0.444	0.676
		불일치	6	1.6921	1.8028			
	사회복지 보조금	일치	96	-0.5388	1.1721	-0.7759	-0.781	0.469
		불일치	6	0.2371	2.4155			
	민간자본 보조금	일치	96	-1.5397	1.7666	-1.2113	-1.610	0.111
		불일치	6	-0.3284	2.1598			
수직적 정당 일치	지방보조금 총규모	일치	67	1.2062	0.5839	-0.5160	-2.515	0.016
		불일치	35	1.7222	1.1382			
	사회복지 보조금	일치	67	-0.6930	0.9832	-0.5826	-1.928	0.060
		불일치	35	-0.1104	1.6403			
	민간자본 보조금	일치	67	-1.8035	1.5908	-0.9763	-2.482	0.016
		불일치	35	-0.8272	2.0231			

주: p-value는 t-검정의 양측검정(two-tailed test) 유의확률을 의미함.

그러나 이러한 t-검정 결과는 자치단체의 재정자립도, 복지 수요 등 지방보조금 지출에 결정적 영향을 미치는 주요 외생변수들이 전혀 통제되지 않은 단순 평균 비교라는 근본적 한계가

있다. 이에 이러한 교란 요인들을 엄격히 통제하고 단체장의 정치적 특성이 지방보조금 배분에 미치는 순수한 효과를 검증하기 위해 외생변수를 통제한 상태에서 패널분석을 실시하였다.

2. 회귀분석 결과

먼저 지방자치단체장의 정치적 이념이 지방보조금 총규모에 미치는 영향을 분석하였다. 실증 분석에 앞서 패널 데이터의 특성을 고려한 고정효과모형(Fixed effect model)과 확률효과모형(Random effect model)의 적합성을 비교하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 수행하였다. 검정 결과 χ^2 값이 2.10($p=0.9541$)로 나타나 두 추정 모형 간 체계적 차이(systematic difference)가 없다는 귀무가설을 기각하지 못하여 확률효과모형이 고정효과모형보다 더 타당한 것으로 나타났다. 따라서 확률효과모형(RE)을 중심으로 해석하며, 분석의 신뢰성과 강건성(robustness) 확보를 위해 세 가지 모형(OLS, FE, RE)을 모두 제시하였다. 또한 설명변수 간 다중공선성에 대한 문제를 점검하기 위해 분산팽창지수(VIF, Variance Inflation Factor)를 측정한 결과 모든 독립변수의 VIF가 10 이하(Mean VIF: 1.39)로 나타나 다중공선성은 없는 것으로 나타났다.

먼저 지방자치단체장의 정치적 이념(보수/진보)은 1인당 지방보조금 총액(자연로그)에 통계적으로 유의한 음(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=-0.1380$, $p<0.01$). 이는 다른 조건이 동일할 때 진보 성향의 단체장이 재임하는 지방자치단체가 보수 성향 단체장 지역에 비해 주민 1인당 지방보조금 총액 예산 규모가 더 적은 수준임을 보여준다.

단체장과 지방의회와의 정당 일치 여부(수평적 정당 일치)는 1인당 지방보조금 총액에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=0.1433$, $p<0.05$). 이는 자치단체 수준에서의 단점정부 구도가 지방보조금 총액 예산의 편성 및 확장에 긍정적 영향을 미침을 의미한다.

또한, 상위정부(중앙정부) 집권여당과의 정당 일치 여부(수직적 정당 일치)는 지방보조금 총액에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다($\beta=-0.0788$, $p<0.05$). 즉, 단체장의 소속 정당이 상위정부(중앙정부) 집권여당과 일치할 때 오히려 지자체의 자체적인 1인당 지방보조금 지출 규모는 감소하는 경향을 보였다.

〈표 7〉 지방자치단체장의 정치적 특성이 지방보조금 총규모에 미치는 영향

변수	Pooled OLS		Fixed Effect Model		Random Effect Model	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	z-value
정치적 이념	-0.1678 (0.1239)	-1.35	-0.1051 (0.0395)	-2.66***	-0.1380 (0.0417)	-3.31***
수평적 정당 일치	0.2524 (0.2774)	0.91	0.1233 (0.0668)	1.84*	0.1433 (0.0718)	1.99**
수직적 정당 일치	-0.4999 (0.1354)	-3.69***	-0.0622 (0.0338)	-1.84*	-0.0788 (0.0370)	-2.13**
선거	-0.0575 (0.1275)	-0.45	0.0080 (0.0325)	0.25	0.0206 (0.0331)	0.62
등록단체수	0.0469 (0.0929)	0.50	0.1244 (0.1851)	0.67	-0.1589 (0.1319)	-1.20
재정자립도	0.0037 (0.0043)	0.85	-0.0180 (0.0120)	-1.50	-0.0046 (0.0084)	-0.55
사회복지예산 비중	-0.1030 (0.0135)	-7.64***	0.0002 (0.0079)	0.02	-0.0085 (0.0082)	-1.04
상수	4.9726 (0.5698)	8.73***	1.2921 (1.2968)	1.00	2.8743 (0.9277)	3.10***
R-squared	0.5595		0.2580		0.1948	
Model Test	F(7,94)=17.05		F(7,78)=3.87		Wald chi2(7)=23.66	
Prob	0.0000		0.0011		0.0013	
관측치	102		102		102	

주: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, 괄호 안의 수치는 표준오차를 나타냄.

한편 사회복지보조금과 민간자본보조금을 비교하기 위하여 두 변수를 종속변수로 분석한 결과는 다음 〈표 8〉과 같다. 마찬가지로 본 연구에 적절한 모형을 선택하기 위하여 하우스만 검정(Hausman test) 결과 χ^2 값이 각각 12.97($p=0.0729$), 3.66($p=0.8177$)로 나타나 두 모형의 추정값에 체계적 차이가 없다는 귀무가설을 기각하지 못하여 확률효과모형이 더 적합한 것으로 나타나 확률효과모형을 중심으로 해석하였다.

첫째, 단체장의 정치적 이념(보수/진보)은 사회복지보조금($\beta=-0.0450$)과 민간자본보조금($\beta=-0.0843$) 모두에서 통계적으로 유의하지 않았다. 둘째, 단체장과 지방의회와의 정당 일치 여부(수평적 정당 일치)(사회복지보조금: $\beta=0.0626$, 민간자본보조금: $\beta=0.0791$)와 중앙정부와의 정당 일치 여부(수직적 정당 일치)(사회복지보조금: $\beta=-0.0426$, 민간자본보조금: $\beta=-0.1703$) 역시 두 예산 항목에서 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 사회복지보조나 민간자본보조의 경우 상위 법령이나 국가사업과의 연계성,

투자 심사 등 강력한 제도적·기능적 통제장치가 존재하여 단체장의 정치적 재량권이나 이념적 지향성이 개입될 여지가 거의 없음을 보여준다. 순지방비라 할지라도 사회복지나 민간자본 보조금은 주민 복지 수혜 및 지역 이익집단과의 이해관계가 강하게 결부되어 있어 삭감하기는 행정적·정치적 부담이 매우 큰 것으로 보인다.

〈표 8〉 자치단체장의 정치적 특성이 사회복지보조와 민간자본보조에 미치는 영향

변수	사회복지보조			민간자본보조		
	추정치	S.E	z-value	추정치	S.E	z-value
정치적 이념	-0.0450	0.0447	-1.01	-0.0843	0.1927	-0.44
수평적 정당 일치	0.0626	0.0765	0.82	0.0791	0.3374	0.23
수직적 정당 일치	-0.0426	0.0393	-1.09	-0.1703	0.1742	-0.98
선거	0.0428	0.0357	1.20	-0.2060	0.1513	-1.36
등록단체수	-0.1966	0.1594	-1.23	0.2853	0.4126	0.69
재정자립도	0.0202	0.0102	1.98**	0.0023	0.0250	0.09
사회복지예산비중	-0.0015	0.0088	-0.16	-0.0980	0.0362	-2.71***
상수	-0.0378	1.1319	-0.03	0.4324	2.7884	0.16
R-squared	0.1640			0.2176		
Model Test	Wald chi2(8)=6.95			Wald chi2(8)=10.03		
Prob	0.4344			0.1866		
관측치	102			102		

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

앞선 분석을 통해 사회복지 및 민간자본 보조 영역에서는 정치적 변수의 영향력이 차단됨을 확인하였다. 그렇다면 거시적 총액 모형에서 관찰된 진보 성향 단체장의 보조금 감축 효과는 어느 예산 항목에서 구체화되는가? 본 연구는 단체장의 재량권과 정치적 유인이 상대적으로 크게 작동할 것으로 예상되는 지방보조금 세부 과목인 민간경상사업보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사사업보조 및 통합 합계(A+B+C)를 대상으로 추가 실증분석을 실시하였으며, 그 결과는 다음 〈표 9〉와 같다.⁹⁾

민간경상사업보조금과 민간행사사업보조금을 대상으로 한 분석 결과 단체장의 정치적 이념에 따른 음(-)의 영향이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉 진보 성향 단체장은 민간경상사

9) 본 분석에 적절한 모형을 선택하기 위하여 하우스만 검정(Hausman test) 결과 χ^2 값이 민간경상사업보조(A)는 14.84(p=0.0215), 민간단체법정운영비보조(B)는 42.61(p=0.0000), 민간행사사업보조(C)는 25.40(p=0.0006), 세 보조금의 합(A+B+C)은 16.93(p=0.0095)로 나타나 모두 고정효과모형을 적용하였다.

업보조금($\beta=-0.1481$, $p<0.01$)과 민간행사사업보조금($\beta=-0.2966$, $p<0.01$)을 통계적으로 유의미하게 감축시키는 것으로 나타났다. 민간경상보조금이나 민간행사보조금은 지방자치단체의 자체 예산 편성 시 선심성·관행적 예산으로 지적받기 쉬운 항목으로 단체장은 취임 후 세출 조정 시 지역 이익집단의 반발이 거센 자본 형성 예산이나 복지 예산보다는 행사성 사업비, 관행적 민간단체 사업비, 축제성 보조금 등의 항목을 우선적으로 삭감하거나 심사를 강화했음을 보여준다. 한편, 민간경상사업보조금에서는 지방의회와의 수평적 정당 일치 여부 역시 유의미한 양(+)의 영향($\beta=0.1755$, $p<0.05$)을 미쳐 단체장과 의회 간 정치적 결속에 따른 '포크배럴(Pork-barrel)' 메커니즘이 작동하고 있는 것으로 나타났다.

이와 달리 민간단체법정운영비보조금의 경우에는 단체장의 정치적 이념, 지방의회와의 수평적 정당 일치 여부, 중앙정부와의 수직적 정당 일치 여부 등 모든 정치적 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났는데, 이는 해당 보조금이 비록 민간단체를 대상으로 하나 「지방재정법」 및 지자체 조례 등에 지원 근거가 명시된 법정 경비로서의 성격이 강하여 단체장의 정치적 재량권이나 이념적 지향성이 개입될 여지가 극히 제한적임을 의미한다. 실증적으로도 복지예산 비중($p<0.01$)의 행·재정적 요인만이 유의미한 영향력을 미침으로써 법정운영비 예산 편성이 정당 정치나 선거 유인보다는 제도적·구조적 제약 하에서 기계적으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

민간보조금 3개 세목을 합산한 통합 모형(A+B+C) 분석 결과에서도 단체장의 정치적 이념($\beta=-0.1467$, $p<0.01$)과 수평적 정당 일치($\beta=0.1665$, $p<0.05$)가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있는데, 이는 민간단체법정운영비보조금과 같은 정치적 제약이 강한 예산에도 불구하고 단체장의 재량이 미치는 민간 지원 예산 전반에서 이념적 통제와 수평적 정치 연합의 메커니즘이 작용하고 있음을 보여준다.

〈표 9〉 지방자치단체장의 정치적 특성이 민간경상보조금에 미치는 영향

변수	민간경상사업 보조금(A)		민간단체법정운영비 보조금(B)		민간행사사업 보조금(C)		A+B+C	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
정치적 이념	-0.1481 (0.0419)	-3.53***	-0.0800 (0.0772)	-1.04	-0.2966 (0.0998)	-2.97***	-0.1467 (0.0374)	-3.92***
수평적 정당 일치	0.1755 (0.0709)	2.47**	0.0733 (0.1306)	0.56	0.1135 (0.1688)	0.67	0.1665 (0.0632)	2.63**
수직적 정당 일치	-0.0432 (0.0359)	-1.20	0.0306 (0.0660)	0.46	-0.0024 (0.0853)	-0.03	-0.0454 (0.0320)	-1.42
선거	0.0343 (0.0345)	0.99	0.0446 (0.0635)	0.70	0.0529 (0.0821)	0.64	0.0306 (0.0308)	1.00
등록단체수	-0.2522 (0.1966)	-1.28	0.0811 (0.3618)	0.22	-0.3636 (0.4678)	-0.78	-0.1840 (0.1752)	-1.05
재정자립도	-0.0266 (0.0127)	-2.09**	0.0102 (0.0235)	0.44	-0.0030 (0.0303)	-0.10	-0.0216 (0.0114)	-1.90*
사회복지예산 비중	-0.0146 (0.0084)	-1.74*	0.0563 (0.0154)	3.65***	-0.0291 (0.0200)	-1.46	-0.0029 (0.0075)	-0.38
상수	3.8572 (1.3769)	2.80***	-3.9293 (2.5343)	-1.55	1.6594 (3.2763)	0.51	3.0954 (1.2273)	2.52**
R-squared	0.3308		0.3356		0.1166		0.3807	
Model Test	F(7,78)=5.51		F(7,78)=3.30		F(7,78)=1.47		F(7,78)=6.85	
Prob	0.0000		0.0040		0.1901		0.0000	
관측치	102		102		102		102	

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 괄호 안의 수치는 표준오차를 나타냄.

본 연구에서 설정한 주요 가설들에 대해 지방보조금 총액 및 세부 보조금 유형별로 실증검증 결과를 요약·통합한 내역은 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉 연구 가설 검증 결과 요약

주요가설	총보조금	사회복지	민간자본	민간경상(A)	민간법정(B)	민간행사(C)	A+B+C
가설1 (정치적 이념)	채택 (-***)	기각	기각	채택 (-***)	기각	채택 (-***)	채택 (-***)
가설2 (수평적 일치)	채택 (+**)	기각	기각	채택 (+**)	기각	기각	채택 (+**)
가설3 (수직적 일치)	채택 (-*)	기각	기각	기각	기각	기각	기각

주: 괄호 안의 부호는 영향의 방향(+/-) 및 유의수준(*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01)을 나타냄.

가설 검증 결과를 종합해보면 정치적 변수의 영향력은 지방보조금의 세부 유형에 따라 뚜렷한 차별성을 보인다. 단체장의 정치적 이념(가설 1)은 총보조금과 민간경상사업보조금(A), 민간행사사업보조금(C), 그리고 통합 모형(A+B+C)에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미쳐 채택되었다. 지방의회와의 수평적 정당 일치(가설 2)는 총보조금과 민간경상사업보조금 및 통합 모형(A+B+C)에서 양(+)의 영향을 미쳐 부분적으로 채택된 반면, 상위정부와의 수직적 정당 일치(가설 3)는 총보조금 영역에서만 유의미한 영향이 확인되었다. 반면 사회복지보조금 및 민간자본보조금, 민간법정보조금에서는 정치적 변수의 영향력이 기각되는 등 보조금의 제도적·기능적 성격에 따라 정치적 기제의 작동 양상이 다르게 나타났다.

3. 실증분석 결과에 대한 종합적 논의

본 연구의 분석 결과를 종합하면 지방자치단체장의 정치적 특성이 지방보조금 예산에 미치는 영향은 보조금의 기능적·제도적 성격과 단체장의 재량권 범주에 따라 명확히 차별화되어 나타남을 알 수 있다.

먼저 진보 성향 단체장 재임 시 주민 1인당 지방보조금 총액 및 민간경상성 보조금이 통계적으로 유의미하게 적게 편성된 실증 결과는 진보 성향 단체장이 복지 및 공공서비스 확대를 추진한다는 일반적인 경향성과 대립되는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이는 재정 지출의 '규모'와 공공서비스의 '공급 방식'을 구분하여 접근할 필요가 있다. 진보 성향 단체장은 공공서비스의 확대 및 재정의 적극적 역할을 지향하지만, 이를 민간단체나 사적 영역에 위탁·보조하는 '민간보조(Grant-in-aid) 방식'보다는 지방정부가 직접 기구를 설립하고 인력을 고용하여 수행하는 '직접 공급 및 공공 직영 방식'을 강하게 선호한다. 따라서 진보 성향 단체장 집권 시 관행적으로 민간단체에 지급되던 민간경상보조금 예산이 축소된 것은 전체 공공서비스의 후퇴를 의미하는 것이 아니라 민간 단체에 대한 지원 예산을 지방자치단체 자체 사업이나 공공기관 직영 예산으로 전환하는 공급 주체 및 예산 과목의 구조적 재편 결과로 해석할 수 있다. 실제 문재인 정부 및 진보 성향 단체장이 재임하는 자치단체를 중심으로 적극적이고 광범위하게 추진된 '사회서비스원' 설립 정책이 대표적인 사례이다. 이는 기존 민간단체나 사회복지 법인에 지급되던 민간보조금을 공공 직영 체계로 전환함으로써 서비스 공급 규모는 유지·확대하면서도 통계상 민간보조금의 감축을 유발한 결과를 가져온 것이다. 또는 진보 성향 단체장이 지방보조금을 확장하기보다는 중앙정부의 복지 정책이나 국비 지원 사업을 적극 수용·연계함으로써 지방자치단체 자체 재정으로 충당하는 지방보조금 총액이 오히려 억제되었을 가능성도 뒷받침한다.

한편, 이러한 단체장의 정치적 이념에 따른 지방보조금 지출 양상은 모든 보조금 항목에 일률적으로 작용하는 것이 아니라 단체장의 재량권이 크게 미치는 영역을 중심으로 선택적으로 구체화된다. 실증분석 결과 진보 성향의 단체장은 민간경상사업보조금과 민간행사사업보조금을 유의미하게 감축시켰으나 사회복지보조금, 민간자본보조금, 민간단체법정운영비보조금 분석에서는 정치적 변수의 영향력이 제한되는 현상이 발견되었다.

사회복지보조금은 지역 주민의 후생과 직결된 제도적 예산이며, 민간자본보조금은 농어민·소상공인 등 지역 내 이익집단의 자산 형성과 강하게 결부되어 있어 이러한 경로의존성이 높은 세부 예산은 단체장의 정치적 성향과 무관하게 삭감에 따른 정치적·행정적 부담이 커 직접적인 축소를 시도하기 어려울 것으로 보인다. 법정운영비 역시 조례나 법령에 근거한 의무적 경비 성격이 강해 복지예산 비중과 같은 기계적·행정적 수요에 의해서만 예산이 결정되고 있다. 반면 관행적·선심성 예산으로 지적받아 온 민간경상보조금이나 지역 축제 및 행사 관련 보조금은 상대적으로 재량권 행사가 용이하다. 결국 진보 성향 단체장의 보조금 감축의 실체는 제도적 제약이 약하고 재량권이 높은 민간보조 영역에 대한 집중적인 재정 통제 및 심사 강화에서 비롯된 것으로 해석할 수 있다.

한편, 정치적 정당 일치가 보조금 예산에 미치는 영향 또한 수평적 차원과 수직적 차원에서 다르게 발현되는 다층적 구조를 보인다. 총보조금, 민간경상사업보조금 및 민간보조금 통합 모형(A+B+C)에서 관찰된 지방의회와의 수평적 정당 일치의 양(+)의 영향은 지방정부 차원의 정치적 결속이 보조금 예산 확대에 영향을 미치는 ‘포크배럴(Pork-barrel)’ 메커니즘의 작동 가능성을 시사한다. 즉 단체장과 지방의회의 정당이 일치할 경우 의회의 예산 심의 및 견제 기능이 약화되는 한편, 지역구 관리 및 이익집단 지원을 위한 재량적 보조금 예산 편성이 보다 쉽게 통과될 수 있음을 보여준다. 다만 이러한 수평적 정치 연합 효과 역시 제도적 제약이 강한 복지, 자본, 법정운영비 영역에서는 작동하지 않고, 단체장과 의회의 재량이 접치는 재량적 민간보조금 영역에서 집중적으로 발현되었다.

반면 중앙정부 집권여당과의 수직적 정당 일치가 보조금 총액에 유의미한 음(-)의 영향을 미친 점은 수직적 정치 연합이 반드시 지자체의 자체 보조금 지출 확대로 이어지지는 않음을 보여준다. 여당 소속 단체장은 중앙정부로부터 국고보조금이나 특별교부세 등 외부 재원을 우선적으로 확보할 수 있어 자체 재정에 의한 보조금 지원 유인이 감소하거나, 상위정부의 긴축 재정 기조를 선제적으로 이행하는 정치적 동기가 작동했기 때문으로 해석된다.

나아가 본 연구에서 통제변수로 투입된 정치적 예산주기 변수, 즉 지방선거 실시 여부가 총액 및 모든 세부 보조금 모형에서 통계적으로 유의하지 않게 나타난 점은 지방보조금 관리 제도의 정착 과정을 보여주는 중요한 결과이다. 이는 선거철 선심성 예산 편성을 방지하기 위해 도입된 지방보조금관리위원회의 사전 심사 의무화, 지방보조금 총액한도제, 지방재정 투·융

자심사 등 현행 법적·행정적 통제 기전이 성공적으로 작동하여 정치적 예산주기에 따른 예산 팽창을 효과적으로 차단하고 있음을 시사한다. 또한, 선거 임박 시점의 무분별한 보조금 증가는 오히려 선심성 예산이라는 비판과 공직선거법 위반 시비 등 정치적 역풍을 초래할 수 있어 단체장 및 예산 부서가 행정적 자제와 중립성을 유지한 결과로도 볼 수 있다.

종합하면, 지방보조금 예산 결정 구조는 거시적 총액 차원의 이념적 통제, 공공·의무 영역에서의 정치 차단, 그리고 재량적 민간 영역에서의 이념 및 수평적 정치 연합 작동이라는 차별화된 다층적 메커니즘을 가지고 있다. 이는 지방재정의 효율성과 투명성을 제고하기 위해서는 일률적인 보조금 통제 정책보다는 보조금의 세목별 제도적 성격과 정치적 재량권 발현 구조를 고려한 맞춤형 예산 심의 및 성과 관리 체계가 구축되어야 함을 시사한다.

V. 결론 및 연구의 함의

지방재정 운용의 핵심인 예산 배분은 다양한 정치적 이해관계가 교차하는 정치적 기제와 밀접하게 연계되어 있다. 특히 법적·구조적 경직성이 낮아 지방자치단체장의 자율적 재량권이 크게 작용하는 지방보조금 영역은 이러한 정치적 역동성이 선명하게 투영되는 대표적인 세출 분야이다. 실제로 지방보조금은 선심성 예산이라는 비판을 받아온 만큼 그 배분 과정에는 지방자치단체장과 지방의회, 그리고 상위정부(중앙정부) 간의 복합적 정치적 동기가 깊게 작용한다. 이에 본 연구는 2021년부터 2026년까지 17개 광역시·도의 6개년 패널 데이터를 바탕으로 지방자치단체장의 정치적 특성이 지방보조금 예산 배분에 미치는 영향을 거시적 총규모와 보조금 세목별 미시적 차원으로 구분하여 실증적으로 검증하였다.

분석 결과 먼저 거시적 총규모 분석 결과 진보 성향 단체장이 재임할 때 주민 1인당 지방보조금 총규모가 통계적으로 유의미하게 감축되는 경향이 확인되었다. 이는 진보 성향 단체장이 적극적 재정 확대를 선호할 것이라는 일반적 통념과 달리 민간 영역에 대한 보조금 교부를 통제하고 공공 중심의 재정 운용 기조를 견지하고 있음을 시사한다. 또한 보조금 세목별 성격에 따라 정치 변수의 영향력이 극명하게 대조되었다. 사회복지보조금, 민간자본보조금 및 법정 의무 경비 성격의 민간단체법정운영비보조금 모형에서는 단체장의 이념이나 정당 일치 등 정치적 변수의 영향력이 제한된 반면, 단체장의 행정적 재량권이 크게 작용하는 민간경상사업보조금과 민간행사사업보조금에서는 진보 단체장의 음(-)의 영향이 나타났다. 이는 단체장의 보조금 감축 효과가 일률적인 예산 삭감이 아닌 재량성이 높고 선심성·관행적 예산으로 지적받아 온 민간 지원 예산에 대한 선택적 세출 구조조정 및 재정 통제에서 비롯된 것임을

보여준다. 한편, 정치적 연합(정당 일치)의 작동 방식 또한 수평적 차원과 수직적 차원에서 상이하게 나타났다. 총보조금, 민간경상보조금 및 민간보조금 통합 모형에서 관찰된 지방의회의 수평적 정당 일치(단점정부)의 양(+)의 영향은 지방정부 차원의 정치적 결속에 따른 포크 배럴(Pork-barrel) 메커니즘을 보여준다. 반면 중앙정부 집권여당과의 수직적 정당 일치는 보조금 총액을 유의하게 감소시켰는데, 이는 여당 소속 단체장의 경우 중앙정부로부터 국고 보조금이나 특별교부세 등 수직적 재정 지원을 우선 확보함에 따라 자치단체 자체 보조금 재정을 무리하게 확장할 유인이 줄어들었기 때문으로 해석할 수 있다.

이러한 실증분석 결과는 학술적 측면에서 지방보조금 결정요인 분석에서 단일한 총규모에만 의존하던 기존 연구의 한계를 극복하고, 보조금의 제도적·기능적 특성에 따른 정당 정치의 차별적 작동 기전을 규명하였다는 점에 의의가 있다. 지방재정 운용에서 정치가 항상 작동하는 것이 아니라 법적·구조적 경직성이 높은 예산 영역에서는 정치가 차단되고 단체장의 재량이 미치는 재량적 예산 영역에서 정치가 집중적으로 발현되는 것으로 보인다. 정책적 측면에서는 지방재정의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 맞춤형 예산 관리 체계의 필요성을 제기한다. 일률적인 보조금 총량 규제나 단편적인 성과 관리는 제도적 제약이 강한 복지·자본 예산의 현실을 반영하지 못하거나 재량적 민간보조금의 선심성 팽창을 효과적으로 방어하지 못할 수 있다. 따라서 지방재정 통제 정책은 보조금 세목의 제도적 성격과 단체장·의회의 재량권 발현 구조를 고려하여 재량성이 높은 민간경상 및 행사성 보조금을 중심으로 한 사후 성과 평가와 일몰제, 그리고 지방의회의 예산 심의 견제 기능을 대폭 강화할 필요가 있다.

다만 본 연구는 여전히 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 공간적 분석 단위의 한계 및 표본 불균형이다. 본 연구는 17개 광역지자체 전수 데이터를 분석하는 과정에서 단체장과 지방의회의 정당 불일치 관측치(N=6)가 다소 적은 표본 불균형이 존재한다. 향후 연구에서는 분석 대상을 기초자치단체(시·군·구) 단위로 확장하여 보다 풍부한 분점정부 관측치를 확보함으로써 모형의 일반화 가능성을 높일 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 단체장-의회 및 중앙-지방간 정당 일치성을 나누어 분석하였으나 대통령-단체장-지방의회 3자 간의 복합적 상호작용에 따른 세부적 검증까지는 미치지 못하였다. 셋째, 본 연구는 패널 고정효과모형 및 확률효과모형을 통해 자치단체의 고유한 관찰되지 않은 특성을 통제하고자 하였으나 단체장 개인의 경력, 지방의회의 전문성 성향 등 세부적인 환경 요인을 변수화하여 완벽히 통제하지는 못하였다. 넷째, 정량적 패널분석의 특성상 예산 편성 과정에서의 구체적인 정책적 의도나 예산 과목 간의 실제 이동 경로를 직접 관찰하는 데는 한계가 있으며, 진보 성향 단체장의 지방보조금 감축을 공공 직영 체제로의 전환으로 해석한 것은 이론적 개연성에 기초한 학술적 추정에 해당한다. 따라서 후속 연구에서는 정량적 모형의 고도화와 더불어 예산 담당자에 대한 심층 면담이나 대표적 사업별 사례 연구 등 정성적 분석을 병행함으로써 미시적 행정·정치적 의사결정 기전을 더욱 정밀하게 규명할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 고승희·주운현. (2017). 기초자치단체 민간보조금의 전략적 운영방안에 관한 연구: 지방보조금 운영 담당자들에 대한 인식조사를 중심으로. 「국정관리연구」, 12(4): 83-113.
- 김대연·석호원. (2017). 지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미치는 영향. 「한국지방행정학보」, 14(1): 189-216.
- 김성주·윤태섭. (2018). 「지방보조금의 관리체계 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 김성희. (2017). 지방정부의 정당구도가 공공지출에 미치는 영향: 기초자치단체를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 18(4): 33-54.
- 김애진. (2017). 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 22(2): 95-140.
- 류민정. (2022). 지방보조금 관리운영 실태 및 개선방안. 「지방정부연구」, 26(3): 81-107.
- 배정아. (2024). 지방자치단체 자체재원과 지방보조금 지출규모의 관계에 관한 연구: 주민참여예산제도의 조절효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 31(1): 119-136.
- 유지연·구혜림. (2016). 재량적 국고보조금의 정치성에 관한 실증연구. 「한국사회와 행정연구」, 27(1): 45-63.
- 윤태섭. (2017). 지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구. 「정책분석평가학회보」, 27(2): 49-74.
- 윤태섭·배정아. (2016). 주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명. 「한국지방재정논집」, 21(1): 73-100.
- 윤태섭·이삼주·김성주. (2016). 지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언. 「지방정부연구」, 20(1): 161-187.
- 이내영. (2011). 한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가? 「한국정당학회보」, 10(2): 251-287.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과 학학회보」, 10(4): 117-135.
- 이지은. (2019). 지방보조금 지출요인에 관한 연구: 경상보조와 자본보조를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 29(1): 235-259.
- 이현정. (2025). 지방보조금 관리체계 개선에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 30(2): 71-102.
- 전영준·엄태호. (2020). 지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석: 정부간 재정지원금의 영향을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 32(2): 171-199.
- 정재호·이성우. (2016). 지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향에 관한 연

- 구. 「한국지역개발학회지」, 28(3): 41-66.
- 조기현·하능식. (2008). 지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석. 「한국지방자치학회 하계학술대회논문집」, 2008(2): 515-539.
- 최정열. (2025). 지방자치단체장의 정치적 특성과 예산 집행. 「지방행정연구」, 39(3): 93-122.
- 행정안전부. (2025). 「2026년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.
- Berry, C. R., Burden, B. C., & Howell, W. G. (2010). The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, 104(4): 783-799.
- Hibbs, D. A. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American political science review*, 71(4): 1467-1487.
- Kang Y., Lee D., & Min, S. (2025). Ideology, Intergovernmental Transfers, and Public Health Spending: Evidence from South Korea. *Regional Science & Urban Economics*, 110: 104074.
- Pickering, A., Rockey, J. (2011). Ideology and the growth of government. *Review of Economics and Statistics*, 93(3): 907-919.
- Potrafke, N. (2017). Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*, 45(4): 712-750.
- Rubin, Irene S. (1990). Budget Theory and Budget Practice: How Good The Fit?. *Public Administration Review*, 50(2): 179-189.

최 정 열: 연세대학교 행정학과 학사, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사 및 박사학위(논문제목: 재정분권과 경제성장에 관한 연구: 생산효율성의 매개효과를 중심으로(2014))를 취득하였다. 현재 서정대학교 조교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 외국인 정책 등이다. 주요 논문으로는 지방의회 예산심의액 증감의 영향 요인에 관한 연구(2022), 3기 교육국제화역량 인증제의 관리 성과에 관한 실증 연구(2024), 지방자치단체장의 정치적 특성과 예산 집행(2025) 등이 있다(heromjk@hanmail.net).