

지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향*

김 정 속

국문요약

최근 지방자치단체들은 지방재정에서 세외수입이 갖는 중요성이 높아짐에 따라 지방자치단체의 실행가들뿐 아니라 연구자들 사이에서도 지방세외수입에 관한 관심이 높아졌다. 본 연구는 세외수입의 증감에 영향을 미치는 요인을 규명하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 지방자치단체장의 정치적 동기와 환경이라는 정치적 동학을 중심으로 영향요인을 살펴보았다.

지방세외수입 증감의 영향요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체장의 정치적 동기가 지방세외수입과 징수율에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 지방자치단체가 처한 정치적 환경 역시 지방세외수입과 징수율에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 단체장의 정치적 동기와 정치적 환경 간 상호작용을 분석한 결과, 정치적 환경인 지역장악력이 단체장의 이념 성향의 효과를 좀 더 증폭시키는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체의 자주재원인 세외수입을 확보하기 위해서는 지역주의 정당 경향을 약화할 수 있는 선거제도 개선 등이 요구된다.

주제어: 지방세외수입, 지방자치단체장의 정치적 동학, 정치적 동기, 정치적 환경

I. 서론

지방정부의 재정은 지속적인 재원을 확충하고 안정적인 운영 기반을 마련하는 데에서 중요한 사안이었다. 지방자치가 실현된 이후, 지방자치단체는 자주적으로 재원을 마련하여 자치의 가능성을 높이고자 노력하여 왔다. 그러나 지방정부의 재정은 출처가 정해져 있기 때문에 재원의 한계성을 가지고, 법적으로 명시되어 있다는 점에서 경직성을 띤다. 따라서 이제까지 지방정부들은 세수입을 늘리고자 노력하였으나 일정한 정도 이상으로 증가시키는 데에는 한계가 있었다(이상엽·함우식, 2001). 따라서 아직까지 재정자립도가 낮은 지방정부가 많고 이들은 대부분 중앙정부의 재원에 의존하고 있다.

중앙정부 차원의 재정 건전성 문제가 부상함에 따라, 기존의 지방 세수입을 좀 더 높여 독립적인 운영의 가능성을 높일 것이 요구되고 있다. 특히 기존의 지방 세수입은 앞서 언급한 법적 경직

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).

성과 재원의 한계성으로 인하여 단기간에 큰 효과를 거두기 어렵기 때문에 지방 세수입 이외의 재원 출처에 관한 관심이 높아졌다. 가장 대표적인 지방 세수입 이외의 재원 출처로는 세외수입이 있고, 중앙정부나 광역 자치단체에서는 지방세외수입을 높이기 위해 우수 지자체 선발 및 표창, 담당 공무원 역량 강화 및 전담 부서 신설 등이 노력을 기울이고 있다.¹⁾ 지방정부는 현재까지 재산임대 수입, 사용료, 수수료, 징수교부금 수입, 사업장 수입, 이자수입 등의 경상적 세외수입과 재산매각 수입, 이월금, 순세계잉여금, 전입금, 과년도 수입, 부담금 수입 등의 임시적 세외수입을 징수하였다. 이에 따라 2016년 기준으로 전국 지방세외수입 총계는 약 12조원, 경상적 수입은 약 5조원, 임시적 수입은 약 6조원에 달하고 있다.

지방재정에서 세외수입이 갖는 중요성이 높아짐에 따라 지방정부의 실행가들뿐 아니라 연구자들 사이에서도 지방세외수입에 관한 관심이 높아졌다(이상엽, 함우식, 2001; 이환범, 권오규, 2002; 안성수, 2002; 이수범, 2002; 이세구, 2005; 이태종 외, 2007; 주운현, 2008; 조임곤, 2013). 지방세외수입은 지방자치단체의 재정건전성과 연관되기 때문에 지방자치단체의 재정자립도와 함께 중요한 연구대상이 되어 온 것이다. 실제 지방세외수입에 관한 연구에서도 이러한 중요성을 강조하고 있으나, 선행연구들이 주로 살펴본 내용은 효율화방안이나 제도적 실태 및 개선방안 등에 머물러있다는 점에서 한계를 갖는다.

따라서 이 연구에서는 지방세외수입에 영향을 주는 요인을 규명하는 것이 향후 지방정부의 자주재원 확보에서 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 지방세외수입은 지방자치단체가 자주재원으로서 유연하게 확보할 수 있는 재원이면서 세금으로서 가지는 특성을 동시에 갖기 때문이다. 실제 지방세외수입의 증감은 기존의 세금 관련 이론으로 설명할 수 있는 측면과 함께 지방세외수입만의 고유한 특성이 함께 혼합되었을 것으로 예상할 수 있다.

그렇다면 지방세외수입을 증가시키는 데에서 중요한 영향요인은 무엇인가? 기존의 세금 수입과 관련한 선행연구들에서는 세금과 정치의 연계성에 대하여 꾸준히 밝혀왔다(Borge, 1995; Nordhaus, 1975). 지방자치단체장은 현직 관료이자 정치인으로서 지방자치단체에 필요한 세수 확대를 목표로 함과 동시에 정치인으로서 선거 집권을 위해 대중의 지지율을 관리하는 목표를 갖는다. 이러한 특성은 정치적 경기순환 이론과 합리적 당파성 경기순환이론으로 설명되어 왔다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 세외수입 증감의 영향요인을 지방자치단체장의 정치적 동기와 정치적 환경의 정치적 동학 차원에서 논의를 이어가고자 한다. 지방정부 내에서 고위 관료의 경우, 세수 확대, 교부금 증액, 핵심 정책 집행 등 다양한 분야에서 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 지방세외수입과 관련하여 지방선거에서 재선이라는 정치적 동기와 함께 개인의 경제적 효용과도 맞물려 있어, 고위 관료의 동기를 파악하는 것은 향후 다양한 조세, 세액, 교부금, 조세지출 등과 관련한 연구에서 시사하는 바가 클 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 지방세외수입 현황과 특성을 살펴볼 계획이다. 둘째, 지방세외수입과 관련한 선행연구를 검토하고 이를 토대로 지방세외수입 증감에 대한 이론적 배경을 제시하고자 한다. 셋째, 지방세외수입에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 규명하고, 그 분석

1) 세종신문. 2015. 11. 06. 『「지방세외수입 우수사례」-인천광역시·김해시 선정』

결과를 토대로 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

II. 지방세외수입의 현황과 특성

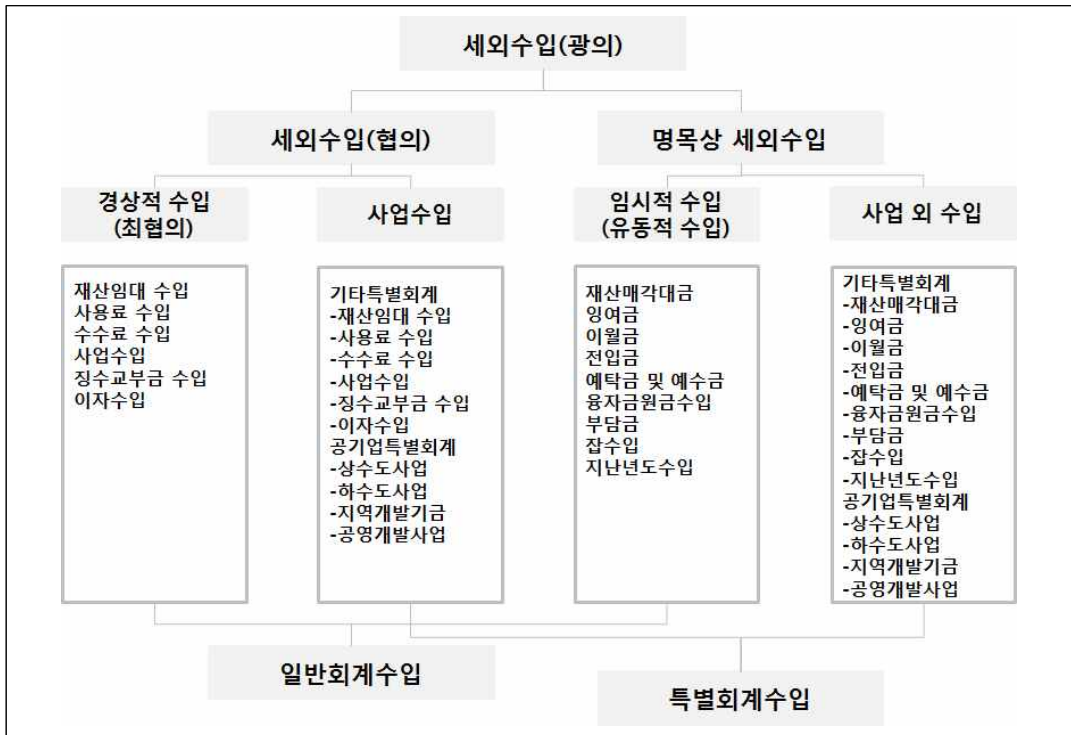
1. 지방세외수입의 정의

지방세외수입은 지방재정의 자주재원 중 하나로 지방자치단체의 독자적인 노력에 따라 세수 증대가 가능한 자주재원이다. 따라서 지방세와 함께 행정의 자율성과 안정적 재정기반을 확보할 수 있는 수단이며, 비교적 국가 통제 영역에서 벗어나 지방자치단체의 노력을 통해 지속적인 개발이 가능한 지방자치단체의 잠재적인 수입원으로 분류된다(김재진, 2013).

지방세외수입은 범위에 따라 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 광의의 세외수입은 지방재정수입 중 자체수입에서 지방세를 제외한 나머지 일체의 수입을 총괄한 개념으로 지방예산의 세입구조는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등으로 분류한다. 둘째, 협의의 세외수입은 광의의 세외수입 중 명목적 수입과 당해 연도에만 특별한 요인으로 세입이 이루어지는 잡수입, 과년도 수입 등과 같은 임시적 수입을 제외한 실질적 세외수입을 말한다. 협의의 세외수입은 일반회계의 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입 등 경상적 수입과 특별회계의 사업수입, 즉 경영수입만을 지칭한다. 셋째, 가장 좁은 의미의 세외수입은 협의의 세외수입에서 상수도사업, 주차장 관리사업, 공영개발사업 등과 같은 특별회계의 사업수입을 제외한 수입을 말하는 것으로 일반회계의 경상적 수입만을 지칭할 때 사용되는 개념이다.

「지방재정법시행령」 제47조 1항에서 “세입예산의 과목은 세입의 원천을 감안하여 지방세수입·세외수입·지방교부세·조정교부금·재정보전금·보조금·지방채 및 예치금회수 등으로 구분한다.”고 규정하고 3항에서는 “세입예산 및 세출예산의 과목 구분에 관한 세부사항은 안전행정부 장관이 정한다.”고 규정하고 있다. 세입예산 등의 과목구분에 관한 세부사항을 “지방자치단체예산편성운영기준”에 따라 세외수입의 종류를 구분하여 정리하면 다음의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 지방세외수입의 구분



출처: 안전행정부, 「지방세외수입 실무편람」, 2009

지방세외수입은 지방자치단체의 자주재원으로서 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 세외수입은 법령에 의해 제한되지 않아 세원 개발이 비교적 용이하다. 둘째, 세외수입은 종류가 다양하고, 그 수입 근거와 형태가 다양하다는 특징을 갖는다. 셋째, 세외수입은 지방자치단체의 노력에 따라 발굴할 수 있으나, 수입원의 법적 근거에 따라 지출처가 정해진 경우가 있어 그 용도가 제한적이라고 할 수 있다. 넷째, 세외수입의 징수형태가 현금이나 수입증지, 금권²⁾ 등 다양하다. 다섯째, 세외수입은 수익자 부담으로 주로 특정인의 공물사용 및 역무제공 등에 대한 반대급부 또는 대가이므로 조세와는 달리 국민저항이 비교적 적어 지방자치단체의 노력 여하에 따라서 세수 증대가 어느 정도까지 가능한 자주재원이라 할 수 있다.

2. 지방세외수입 현황

지방세외수입은 지난 6년 간 큰 폭으로 증감하였다. 2010년 약 30조 5천억원에서 2012년 약 50조 5천억까지 크게 증가하다가 다음 해부터는 큰 폭으로 감소하여 2016년에는 약 12조 7천억원으로 줄었다. 이러한 급격한 변화는 경상적 수입과 임시적 수입 모두 동일한 패턴으로 경상적 수입

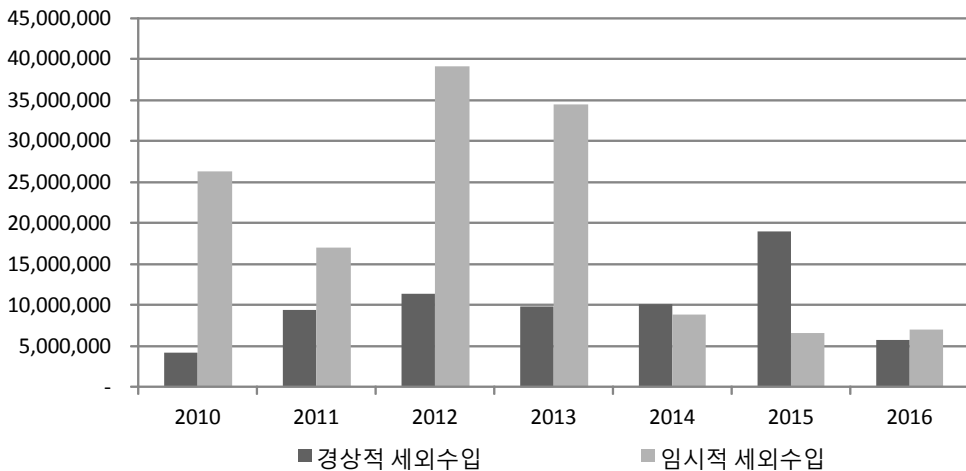
2) 금전의 대용이 되는 증권으로 증권 자체가 표시된 금액의 금전적 가치를 법률상 인정받는 증권임(김재진, 2013).

의 경우 2010년 기준 약 4조 2천억원에서 2015년 약 19조로 급격히 증가하다가, 2016년에는 약 5조 7천억원으로 급감하였다. 임시적 수입의 경우 2010년 기준 약 26조 2천억원에서 2012년 약 39조 1천억원으로 크게 증가하다가, 다음 해부터 다시 급감하여 2016년 기준 약 6조 9천억원으로 줄어들었다.

본 통계는 공기업 및 기타수입을 포괄하는 특별회계를 제외한 통계로서, 2013년까지는 일반회계 내에서는 경상적 수입보다 임시적 수입의 비중이 훨씬 높았으나, 이후로는 경상적 수입이 임시적 수입에 비해 높다가 이후 2016년에는 큰 차이를 보이지 않았다. 이와 같은 현황을 통해 확인할 수 있는 바는 세외수입이 전반적으로 큰 폭으로 증감을 반복한다는 점이다. 지방자치단체의 주 재원인 지방세 및 지방교부세와 비교할 때, 전자가 안정적이고 지속적인 재원이라면 후자인 세외수입은 유연성과 임시성이 강한 재원이라고 할 수 있다. 이를 통해 확인할 수 있는 바는 지방자치단체의 노력 하에 어느 정도는 유연하게 세수 증대를 할 수 있는 자주적 재원의 특성이다.

〈표 1〉 지방세외수입 추세

(단위: 백만원)



		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
일반회계 (징수액)	경상적 수입	4,231,322	9,392,226	11,442,244	9,781,411	10,165,718	19,045,345	5,717,413
	임시적 수입	26,289,079	16,975,387	39,103,709	34,416,276	8,882,116	6,589,685	6,997,599
합계		30,520,401	26,367,613	50,545,953	44,197,687	19,047,834	25,635,030	12,715,012

출처: 국가통계포털. 2018. 06. 01일 기준

Ⅲ. 이론적 배경

1. 선행연구 검토

우리나라의 지방정부는 지방자치제 도입 이후 꾸준히 지방정부의 자율성을 확보하여 재정적 안정성과 사업의 지속성을 유지하고자 노력하여 왔다. 그 중에서도 법적 경직성과 재원의 한계를 갖는 지방세 징수의 경우, 지방정부의 노력에도 불구하고 단기간에 재정 확보를 이루기는 어려웠다. 특히 지방세 징수는 법적 경직성뿐만 아니라 조세 저항 또한 존재하기 때문에 지방세 수입보다 지방세의 수입이 유연하게 대응할 수 있다.

지방재정이 중앙정부에 의존적이라는 점은 우리나라 지방재정이 지니는 가장 큰 특징이자 문제점 중의 하나로, 실제 지방 공공서비스 공급에 필요한 재원의 많은 부분을 의존재원, 즉 중앙정부로부터의 교부금에 의존한다. 이같은 문제는 공공서비스의 가격 및 질에 영향을 미치는 것은 물론, 공공서비스에 대한 과도한 공공지출을 야기하여 자원배분의 비효율성을 낳게 된다. 따라서 지방정부는 중앙정부에 대한 의존성을 최소화하고자 하는 노력으로, 지방세외수입의 합리성을 제고하고 수입의 확대를 위해 노력하여 왔다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 지방세외수입의 합리화와 확대를 위한 학문적 논의에서는 영향요인에 관한 연구는 상대적으로 부족했던 것이 사실이다. 이제까지 지방세외 수입에 관한 연구는 세외수입의 결정요인(이상엽·함우식, 2001; 함우식, 1999), 지방세외수입의 실태 및 개선방안(최근열, 1998; 김태복·이효, 2002), 세외수입 징수 통합법 제정(정지선·여은정·최천규, 2007) 등에 그치고 있다.

선행연구들에서 지방세외수입의 영향요인으로 꼽는 것은 정치적 요인(선거년도, 공화국 차이), 경제적 요인(개인가처분소득, 실업률), 재정적 요인(재정수지, 조세부담률), 인구·사회적 요인(인구 규모, 시·읍 수)이다(이상엽·함우식, 2001). 그러나 이같은 요인들은 전체적인 지방세외수입의 증가경향에 대해서 설명할 수 있으나, 개별 지방정부들 간의 지방세외수입의 증감의 차이에 대해서는 설명하지 못한다는 데에서 한계를 갖는다.

2. 지방자치단체의 정치적 동학

이제까지 세금과 정치, 세금과 정책 산출에 관한 연구들은 정치적 경기순환론과 정당이념이론 등에 의해 설명되었다. 두 가지 이론들은 공통적으로 정부의 정책 집행자들이 정치인으로서 선거당선을 목표로 지지율을 고려한다는 점을 설명하고 있다. 전자의 경우, 선거를 통해 집권하거나 선출되는 정당과 정치인들이 당선이라는 정치적 목적을 두고 세금 정책을 시행한다고 설명하고 있고, 후자의 경우, 정당의 이념을 중심으로 주로 집중하는 정책에 차이가 있다는 내용을 담고 있다(Nordhaus 1975; Borge 1995; Alesina et al., 1997; Hibbs 1977).

Nordhaus(1975)는 정치적 경기순환론을 통해 정부의 세입 및 세출 규모와 선거 기간의 관계를

설명한 바 있다. 이 이론에 따르면 정부는 복지정책 등 다양한 정책을 집행하는 세출 규모를 선거 이전에 줄였다가 선거 이후에 다시 증가시키는 패턴을 확인하였다. 이는 대통령이나 지방정부의 장이 현직 정치인으로서 선거 지지율을 의식하여 보이는 행태로 설명되고 있다. Alesina와 그의 동료들은(1997) 합리적 당파성 경기순환이론을 통해 정당의 성향에 따라 좌파 정당은 고용 문제에, 우파 정당은 물가 안정에 좀 더 관심을 갖는다고 설명하고 있다.

이러한 이론적 논의는 중앙정부와 지방자치단체 모두에 합리적인 설명을 제공하고 있다. 다양한 선행연구에서도 선거 주기, 정당 이념, 유권자 지지율 등의 사안들로 인하여 조세 및 재정 지출에 변화가 이루어지고 있음을 설명하고 있다(유금록 1996; 권혁용·김항기 2015; 김미경 2010; 이은국 1999). 유금록(1996)과 이은국(1999)은 조세순환과 관련한 스펙트럼 분석을 통해 실질적인 정치적 조세주기를 산출하였으며, 이 과정에서 정치적 요인이 조세정책에 중대한 영향을 미치고 있음을 규명하였다.

이 연구에서는 선행연구들을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 지방자치단체에게서도 정치적 요인이 세금 수입에 중요한 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다. 다만, 정치적 요인이 앞서 언급한 이론에서 보는 바와 같이 선거 시기, 정당 이념, 지지율 등의 요인들만이 아니라 정치적 환경 및 제도적 요소와 결합되었을 때 일어날 수 있는 결과에도 주목하였다. 이는 주로 한국의 특수한 지역주의 특성과 선거 제도에서 연원한다. 한국의 경우 지방자치단체 선거가 이른바 지역주의 성향에 따라 크게 좌우되는 특성을 갖는다. 또한 지방자치단체 선거의 경우 3선 제한이라는 제도가 있기 때문에 모든 현직 정치인들에게 동일한 정치적 동기가 있다고 가정하기 힘든 조건이다. 따라서 한국의 지방자치단체는 Nordhaus(1975)와 Alesina와 그의 동료들(1997)이 설명한 정치적 요인 이외에도 정치적 환경과 제도를 고려할 필요가 있다.

선행연구들에서는 지방정부의 예산 분야에서는 특별교부세와 같이 재량 재원인 경우 다양한 정치적 요인에 의해 영향을 받을 수 있다는 연구 시사점을 얻기도 했다(김상현·배병돌, 2001; 최연태·김상현, 2008). 따라서 지방정부의 리더로서 지방자치단체장이 지방세외수입에 대한 정치적 동기를 갖고, 이를 실현하고자 하는 과정에서 정치적 환경 및 제도의 영향을 받는지에 따라서 지방세외수입의 증감에 영향을 줄 것으로 가정할 수 있다. 종합하면 본 연구는 지방자치단체장이 갖는 정치적 동학이 지방세외수입에 영향을 미칠 것으로 보고 지방자치단체장의 정치적 동학을 정치적 동기와 정치적 환경으로 구분하여 논의하고자 한다.

1) 지방자치단체장의 정치적 동기

Nordhaus(1975)는 정당이나 정치인이 선거를 앞두고 득표율에 도움이 되는 정책으로서 실업률, 가처분소득, 복지 수혜 등의 경제경기를 부양하거나 가시적인 효과를 드러낼 수 있는 정책을 펼치는 반면, 선거를 통해 집권한 후에는 선거 전의 팽창정책으로 인해 발생하는 경제적 문제를 해결하기 위하여 긴축정책을 실시하는 패턴이 반복되는 정치적 경기순환주기(Politically Induced Business Cycle)를 주장하였다. 이같은 Nordhaus의 이론은 이제까지 복지정책과 정치, 세금과 정

치의 관계를 설명하는 데에서 자주 활용되어 왔다.

이와 달리 제도적 측면에서는 정치제도의 특성과 차이에 따라 세금의 규모, 형태, 대상이 달라질 수 있다고 본다. 이는 주로 앞서 언급한 정당과 정치인들이 선거에서의 당선이라는 정치적 동기를 갖는다는 것을 부정하기보다는, 그들의 정치적 동기가 실현되는 방식으로서 정치 제도의 중요성을 강조한다. 즉, 의원내각제나 대통령제와 같은 권력구조의 차이, 비례대표제나 단순다수제와 같은 선거제도 등은 정당과 정치인이 대상으로 하는 유권자와 그들의 선호를 반영할 수 있는 정책의 내용에 영향을 미치기 때문에 결과적으로 다른 세금 정책을 시행한다고 볼 수 있다(임성학 2007).

지방세외수입의 경우, 지방자치단체 선거를 앞두고 당선을 목적으로 하는 정당과 정치인들이 세금을 줄임으로써 유리한 결과를 가져올 것이라는 점을 가정할 수 있다. 문제는 모든 지방자치단체들에서 동일한 선거 제도를 통해 단체장이 선출되기 때문에 의원내각제나 대통령제, 비례대표제나 단순다수제와 같은 제도주의의 설명력이 그리 크지 않다는 것이다. 오히려 지방자치단체장들이 3선 이상인 경우 선거에 나서지 못하도록 제한하는 한국 특유의 선거법으로 인하여 3선 이상 정치인들에게 정치적 동기가 존재하지 않을 수 있다는 점이 당선을 염두에 두고 있는 지방자치단체장들의 정치적 동기에 영향을 미칠 수 있다.

또한 지방자치단체장은 중앙정부라는 상위기관과의 정치적 관계를 함께 고려할 필요가 있다. 한국과 같이 대통령을 중심으로 정당 내부에 강한 결집력을 가진 정치 문화에서는 여당에 속한 지방자치단체장들은 상대적으로 야당에 비해 중앙정부에 대해 강한 결집력을 가질 수 있다(강원택 2005). 실제로 다양한 선행연구에서는 지방자치단체의 복지정책, 재정지출, 조례통과 등 다양한 정책 및 서비스 산출의 경우 단체장의 여당 소속 여부가 중요한 요인으로 다뤄지고 있다(김성희 2017; 김범수·노정호 2014; 김승연·홍경준 2011). 지방자치단체장이 여당 소속일 경우 중앙정부가 주요한 정책으로 다루는 사안을 통일감있게 추진하기 위한 동기가 부여되는 것이다.

권력자원이론에 따르면 지방자치단체장의 이념 성향 역시 세외수입과 같은 조세 제도 및 세금 수입에 영향을 미친다(Korpi 1978; 1983; Esping-Andersen 1990). 즉, 단체장이 좌파일 경우 복지 정책을 시행하기 위해 조세를 강화하고 지출을 확대하는 노선을 취한다고 보는 것이다(권혁용·김항기, 2015). 미국이나 스웨덴에서 진행된 선행연구에서는 민주당이 집권하거나 사회민주당이 집권할 때 소득세 비율이 높아지거나 세입·세출이 높아진다고 보고하고 있다(Alt and Lowry 1994; Petterson-Lindbom 2008; 권혁용·김항기, 2015;재인용). 또한 Berry와 Berry는 정부의 새로운 세금 제도 도입이 리더가 속한 정당의 이념과 같은 요인에 따라 좌우된다고 설명하였다(1994).

따라서 본 연구에서는 지방자치단체장이 갖는 정치적 동기에 따라 지방세외수입 규모가 달라질 것으로 보고, 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 1. 지방자치단체장의 정치적 동기에 따라 지방세외수입은 달라질 것이다.

가설 1-1. 지방자치단체장이 3선인 경우에 비해 초선이나 재선인 경우 지방세외수입은 감소할 것이다.

가설 1-2. 지방자치단체장이 여당 소속일 경우 지방세외수입은 증가할 것이다.

가설 1-3. 지방자치단체장이 진보적인 성향일 경우 지방세외수입은 증가할 것이다.

2) 지방자치단체장의 정치적 환경

한국은 대표적으로 지역주의와 당파주의가 강한 특성을 가지기 때문에 선행연구들에서는 유권자들의 투표 행태가 기존의 이론들에서 언급한 팽창정책이나 수혜에 기반한 선심성 예산의 영향을 받기보다는 지역주의와 당파주의에 의해 더 큰 영향을 받는다고 보았다(김철희 2005). 세금과 밀접한 관련을 갖는 예산 관련 선행연구들에서는 예산을 둘러싸고 원내정당을 중심으로 의원들을 결집하고 당파심을 고취시키는 정당의 영향력이라는 동학이 있기 때문에(David & Oleszek, 2013: 273~274), 한국에서 의원들의 행태는 다분히 당파성을 띤다고 보았다.

또한 한국에서는 1987년 민주화 이후 사실상 대부분의 선거 결과를 설명하는 요인으로서 지역주의를 들고 있다(강원택, 2000). 이러한 지역주의는 지방자치단체의 자율성을 저해하고 정당들 간의 정책 경쟁을 약화시키는 결과를 불러왔다(황아란, 2002). 이같은 논의에 따르면 사실상 지방자치단체장들은 지역주의와 당파주의라는 정치적 환경의 영향을 받을 가능성이 높다. 이는 현실에서는 지역 정당과 이의 공천을 받아야 하는 단체장이 개인의 정치적 동기보다는 소속 정당의 집권을 위한 행태로의 유인이 클 것으로 보여진다.

한편 지방자치단체가 갖는 분절성은 단체장의 정책적 의지를 제한하는 하나의 요소로서 강력하게 작용한다. 다양한 선행연구에서는 지방자치단체와 의회 다수당의 소속이 서로 다른 분점 정부일 경우 단체장의 소속 정당과 의회 다수당이 서로 경쟁을 벌이는 구도가 되기 때문에 복지 지출, 정책, 조세 제도 등을 시행 및 도입하기 어려운 상황이 된다(김성희 2017; 최성락·노우영 2005). Berry와 Berry는 조세 확대의 정치성으로서 단체장과 의회 사이의 분절성 여부를 들어 정치적 환경이 분절될 경우 세금 확대가 쉽지 않음을 규명하였다(1994).

따라서 이같은 논의를 종합하여 지방자치단체의 정치적 환경에 따른 세외수입 증감에 대한 가설을 정리하면 아래와 같다.

가설 2. 지방자치단체장의 정치적 환경이 우호적일수록 지방세외수입은 감소할 것이다.

가설 2-1. 지방자치단체장의 정당이 지역주의 정당 소속일수록 지방세외수입은 감소할 것이다.

가설 2-1. 지방자치단체가 분점정부일 경우 지방세외수입은 감소할 것이다.

3) 정치적 동기와 정치적 환경의 상호작용

그렇다면 지방자치단체장의 정치적 동기와 그들이 처한 정치적 환경은 어떠한 영향을 주고 받을까? 지방정부의 정책 산출을 대상으로 한 연구에서는 정치체계를 구성하는 구성원들이 정책 산출에 자신들의 선호를 반영할 수 있는 자율적 존재라고 보는 관점과 행위자의 의지보다는 사회경제적 변수의 영향이 더욱 크다고 보는 관점의 두 가지 흐름으로 나뉜다고 설명하였다(지병문, 김용철 1999). 전자의 논리라면 정치체계의 구성원으로서 지방자치단체장은 그들이 소속된 정당이 나 선거에 그들의 선호와 동기를 반영시키고자 할 것이고, 충분히 가능할 수 있다. 그러나 후자의 논리라면 지방자치단체장은 일방적으로 정치적 환경의 영향을 받을 것이다.

지방자치단체장이 처한 정치적 환경은 이렇듯 그들이 가진 정치적 동기를 제한하거나 증폭할 가능성이 있다. 이창원(1999)은 지방자치단체장이 처한 상황에 따라 리더십 행태가 달라진다는 점을 규명하였다. 구체적으로 재정자립도 및 선거 득표율이 높은 단체장 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 '영향력 행사 행동', '관계형성 행동', '변혁적 리더십' 행태를 더욱 드러내는 것을 확인하였다(이창원, 1999). 이처럼 재정자립도와 같은 재정적 요인이나 선거 득표율과 같은 정치적 요인에 따라 그들의 행태가 달라진다는 것은 정치적 환경에 의해 지방자치단체장 개인의 정치적 동기가 제한될 수 있음을 의미한다.

특히 앞선 논의에서도 언급된 바와 같이 선거를 앞둔 정치인의 정치적 동기는 정치적 환경에 의해 영향을 받을 가능성이 높다. 한국의 경우 지역주의와 당파성에 의해 선거 결과에 큰 영향을 받는 특성을 가지기 때문에(김철희 2005), 지방자치단체장이 소속된 정당이 지역주의 정당인지에 따라서 세금을 징수하는 행태에 영향을 받을 가능성이 높다. 이런 때에는 지역주의 정당으로의 소속감과 결집력이 크게 작용하여 정치적 동기보다 지역주의 정당의 영향력을 더욱 크게 받을 수 있다.

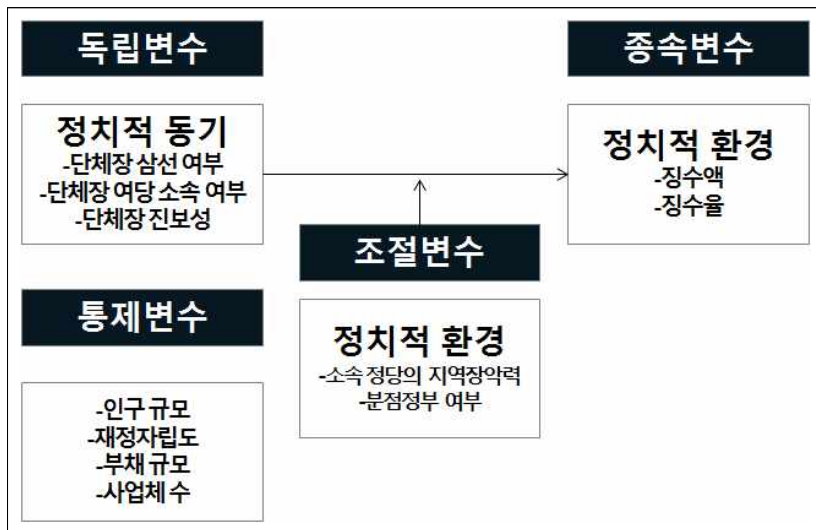
권혁용·김항기는 이에 관한 흥미로운 실증 연구를 발표한 바 있다(2015). 그들은 OECD 국가를 대상으로 기존의 정당 이념성향과 선거 집권이라는 두 가지 목표 하에서 선거에서 어렵게 집권한 정당의 경우 기존의 정당 이념 노선을 취하기 어렵다는 점을 실증적으로 규명한 것이다(2015). 이는 정당이 정책, 집권, 득표라는 세 가지 목표 하에 활동하지만, 근본적으로는 집권 가능성을 근거로 존재할 수 있다는 데에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 즉, 정당은 자신들이 가진 이념에 따른 정책을 추구하기도 하지만, 핵심지지층의 경제적 이익과 선거 승리를 위해 활동한다는 것이다(권혁용·김항기, 2015). 이처럼 소속 정당의 이념성향과 선거 집권 사이의 충돌과 관련하여 김재한은 현직 효과와 이념 효과로 구분하여 설명한다(2006). 즉, 단체장은 선거를 고려하여 세금을 줄이고자 하는 현직 효과와 정책 이념에 따라 세금을 늘리고자 하는 이념 효과의 두 가지를 동시에 갖는다는 점이다. 따라서 두 가지 선행연구를 종합할 때 단체장이 진보적인 이념 성향을 가지고 있다 하더라도 선거 집권을 고려하여 지역주의 정당의 영향력 하에 놓인다면 증세보다는 감세를 선택할 것으로 가정할 수 있다.

따라서 이같은 논의를 토대로 정치적 환경으로서 지방자치단체장이 속한 지역주의 정당 여부가 단체장의 진보성을 조절할 것으로 보고 가설을 정리하면 다음과 같다.

가설 3. 지방자치단체장이 속한 정당의 지역 장악력이 높을수록 단체장이 진보적이어더라도 지방세외수입은 감소할 것이다.

위의 논의를 토대로 연구의 분석틀을 구성하면 아래의 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 연구의 분석틀



IV. 연구 방법

1. 연구대상과 방법

본 연구는 현재 248개 자치단체 가운데 세종자치시를 제외한 247개 자치단체를 대상으로 하였다. 분석기간은 독립변수의 경우 2008년부터 2015년까지, 종속변수인 지방세외수입의 경우 2009년부터 2016년까지로 설정하였다. 2009년 지방자치단체 통합과 2016년 제주도의 세외수입 징수율에 결측치가 발생하여 총 관측치는 1,917개 지방자치단체이다.

연구방법은 패널회귀분석 고정효과모형을 활용하였다. 일반적으로 통합회귀모형에서 횡단면적 교란요인과 시계열적 교란요인의 통제는 모형에 포함된 통제변수들에 의해 이루어진다. 지방세외수입의 영향요인에 관한 선행연구에서는 다중회귀분석을 활용하여 추정하였다(이상엽·함우식, 2001; 함우식, 1999). 그러나 이런 경우 통제변수를 통해 횡단면적 교란요인이 적절하게 통제되지 않고 시계열적 변화 추정에서 편의(bias)를 가져오는 경우가 많다. 또한 지방자치단체들 간의 횡단면적 차이를 통제하는 데에서 인구, 재정력 변수들을 통제하는 경우가 많은데, 이러한 변수들이 실질적으로 횡단면적 교란을 완전히 통제한다고 보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 패널회귀분석 고정효과모형을 활용하여 연구분석을 시행하고자 한다. 패널회귀분석 고정효과모형(fixed effects)은 횡단면적 교란과 시계열적 교란을 통제하여, 종속변수값의 횡단면적 차이만을 허용하는 모형이다(김태일, 2001). 따라서 지방자치단체 247개를 대상으로 8년동안의 자료를 분석하기 때문에 횡단면적 교란을 통제하는 방법으로서 패널회귀분석 고정효과모형이 적절할 것으로 판단된다.

2. 변수측정

1) 종속변수

종속변수는 2009년부터 2016년까지의 지방정부의 세외수입을 징수율과 금액으로 나누어 두 가지 모두 살펴보았다. 구체적으로 세외수입 징수율은 지방세외수입연감에 기재되어 있는 징수액/징수결정액을 통해 산출한 징수율을 활용하였고 금액은 재정고와 행정안전부에서 공개하는 지방세외수입통계연감에서 얻은 세외수입 징수액을 활용하였다. 지방정부의 세입 중 세외수입은 2012년 기준으로 20.4%에 해당하고, 이같은 수치는 지난 1998년 이후로 계속해서 증감하는 양상을 보이고 있다. 지방세외수입은 지방세 수입과 동일하게 지방간 편차가 있는 자료로 광역시·도, 시·군·구에 따른 편차도 있으나 실제 지역의 규모에 따라 그 편차가 클 것으로 예상된다.

2) 독립변수

지방자치단체의 정치적 동향이 지방세외수입에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해서는 정치적 동기와 정치적 환경으로 구분하여 변수를 구성하였다. 정치적 동기 중 첫 번째 변수인 지방자치단체장의 삼선 여부는 삼선인 경우를 0, 초선과 재선인 경우 1의 이항변수로 만들어 측정하였다. 둘째, 지방자치단체장의 여/야당 소속은 단체장이 중앙정부와 비교했을 때 야당인 경우 0, 여당인 경우 1로 코딩하여 변수화하였다. 마지막으로 지방자치단체장의 진보적 성향은 소속 정당을 기준으로, 민주당, 열린우리당, 민주노동당은 1로, 이외의 정당은 0으로 코딩하였다.

다음으로 정치적 환경 변수는 지방자치단체장의 소속 정당이 같은 지역 내에서 얼마나 장악력을 가지는지를 측정하였다. 즉, 지역 내 단체장이나 시군구의 장이 소속된 정당이 같은 지역 내에서 당선된 비율을 산출하여, 이를 변수로 활용하였다. 마지막으로 분점정부(divided government) 여부는 지방자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당을 비교하여 일치하는 경우 0, 일치하지 않는 경우 1로 코딩하여 변수화하였다.

3) 통제변수

통제변수로는 이제까지 세금 수입과 관련된 변수로서 다루어진 인구 규모, 재정자립도, 부채 규모, 사업체 수를 측정하였다. 인구 규모는 지방자치단체의 역량 및 규모를 의미하는 변수로서 인구의 편차를 감안하여 자연로그화하여 활용하였다. 또한 재정자립도는 지방자치단체의 재정 역량을 드러내는 변수로서 재정고에 기재된 자료를 활용하였다. 부채 규모는 지방자치단체가 얼마나 많은 부채를 갖고 있는지를 나타내는 변수로서 지방정부가 가진 예산대비 부채비율을 활용하였다. 부채비율이 높을 경우 지방세외수입을 증가시키는데 대한 동기가 높을 것으로 보아 통제하였다. 마지막으로 사업체 수는 지역의 경제적 상황을 파악할 수 있는 지표로서, 사업체 수가 증가하면 그 지방자치단체의 경기가 활성화되고 발전된 것으로 해석할 수 있다. 사업체 수 역시 자연로

그값을 취하였다.

〈표 2〉 변수 요약

변수		측정 방안	
종속변수	세외수입		
	세외수입 징수율 (징수액/징수결정액) 세외수입 금액의 자연로그값		
독립변수	정치적 동기	단체장의 재선 가능성	지방자치단체장의 재선 여부 (3선: 0, 초선과 재선: 1)
		단체장의 여당 소속	지방자치단체장 여/여당 소속 (야당인 경우 0, 여당인 경우 1)
		단체장의 진보성	지방자치단체장 진보성 (민주당, 열린우리당, 민주노동당은 1, 이외의 정당은 0)
	정치적 환경	소속 정당의 지역장악력	지방자치단체장의 소속 정당의 지역장악력 (지역 내 단체장이나 시군구의 장의 정당이 소속 지역 내에서 당선된 비율)
분점정부 여부		분점정부 여부 (지방자치단체장의 소속 정당과 지방의회 다수당을 비교하여 일치하는 경우 0, 일치하지 않는 경우 1)	
통제변수	인구 규모	인구수의 자연로그값	
	재정자립도	재정자립도	
	부채 규모	예산대비 부채비율	
	사업체 수	사업체 수의 자연로그값	

V. 분석 결과

1. 변수 간 기술통계

지방세외수입에 영향을 미칠 것으로 보이는 변수들의 현황을 파악하기 위하여 다음과 같이 기술통계를 실시하였다. 세외수입의 경우 평균 2억여원이나, 표준오차가 약 4억 9천만원에 달하며, 최소 약 432만원에서 최대 약 88억원까지 분포해 지방자치단체 간 편차가 매우 크다는 점을 알 수 있다.

독립변수인 정치적 동기인 삼선, 초선과 재선의 경우 평균적으로 0.62로 초선과 재선의 비율이 비교적 3선에 비해 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체장의 소속 정당의 경우 평균 0.54로 여당 소속이 야당에 비해 좀 더 많은 것을 확인할 수 있다. 지방자치단체장의 진보적 성향은 평균 0.35로 민주당, 열린우리당, 민주노동당 소속 지방자치단체장은 전체의 35%를 차지하는 것을 확인할 수 있다.

정치적 환경 중 단체장 소속정당의 지역장악력의 경우 평균 59.06이며, 최소 3.23%에서 100%까지 분포하고 있어 단체장의 소속정당이 지역주의 정당인 경우와 그렇지 않은 경우 간 편차가 극명

함을 알 수 있다. 마지막으로 지방자치단체의 분점정부 여부는 평균 0.37로 약 37% 가량이 분점정부에 해당하는 것을 알 수 있다.

통제변수인 인구 규모는 자연로그값을 활용하여 0.01에서 1.35까지 평균 0.15의 값을 보이고 있고, 재정자립도는 비율을 활용하여 7.15에서 90.44까지 평균 29.16%를 보이고 있다. 부채 비율은 평균 0.07로 가장 많은 경우 0.43에 이른다. 사업체 수의 경우 자연로그값을 활용하여 평균 9.40이며 최소 6.94에서 최대 13.66까지 분포하고 있다.

〈표 3〉 변수 간 기술통계

변수명		관측치	평균	표준오차	최소값	최대값	
종속 변수	세외수입 금액	금액	1943	200,360	490,586	4,327	8,887,742
		자연로그	1943	11.46	1.11	8.37	16.00
	세외수입 징수율		1943	83.61	14.81	29.1	99.9
독립 변수	정치적 동기	단체장의 재선 가능성	1940	0.62	0.49	0	1
		단체장의 여당 소속	1945	0.54	0.50	0	1
		단체장의 진보성	1945	0.35	0.48	0	1
	정치적 환경	소속 정당의 지역장악력	1943	59.06	26.17	3.23	100
		분점정부 여부	1942	0.36	0.48	0	1
통제 변수	인구 규모		1939	12.01	1.23	9.21	16.36
	재정자립도		1942	28.33	16.23	7.15	90.44
	부채 규모		1944	2.87	5.17	0	37.53
	사업체 수		1947	9.40	1.20	6.94	13.66

2. 변수 간 상관관계

지방세외수입과의 상관성을 파악하기 위하여 앞서 살펴본 변수들과 지방세외수입 간의 상관관계 분석을 시행하였다. 그 결과, 지방세외수입과 상관성을 갖는 독립변수들에는 정치적 동기 변수 중 단체장의 재선 가능성, 단체장의 진보성이 있고, 정치적 환경 변수 중 소속 정당의 지역장악력과 분점 정부 여부를 들 수 있다. 이들 중 지방세외수입과 양(+)의 방향으로 상관성을 갖는 변수는 단체장의 진보성, 분점 정부 여부이고, 나머지 변수들은 모두 음(-)의 방향으로 상관성을 갖는 것을 확인할 수 있다. 또한 통제변수들의 경우 모두 지방세외수입 금액과 양(+)의 방향으로 상관성을 갖는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 상관관계 분석 결과

	세외수입 금액	세외수입 징수율	단체장의 재산 가능성	단체장의 여당 소속	단체장의 진보성	소속 정당의 지역장악력	분점부 여부	인구 규모	재정자립도	부채 규모	사업체 수
세외수입 금액	1										
세외수입 징수율	0.3660**	1									
단체장의 재산 가능성	-0.2367**	-0.1008**	1								
단체장의 여당 소속	-0.0057	-0.0132	0.0193	1							
단체장의 진보성	0.0732**	-0.0824**	-0.0543*	-0.7785**	1						
소속 정당의 지역장악력	-0.2108**	-0.3334**	0.0003	0.2052**	0.0529*	1					
분점부 여부	0.0473*	0.0739**	-0.0535*	-0.2842**	0.0151	-0.4593**	1				
인구 규모	0.5266**	-0.3229**	-0.0830**	0.0065	0.1551**	0.0496*	-0.0012	1			
재정자립도	0.4987**	-0.2529**	-0.0944**	0.0768**	0.0551*	-0.0113	0.0105	0.6679**	1		
부채 규모	0.2391**	0.1059**	0.0858**	-0.0378	0.0374	-0.1570**	-0.0024	0.2410**	0.1623**	1	
사업체 수	0.4932**	-0.3604**	-0.0476*	0.0303	0.1282**	0.0577*	-0.0226	0.9726**	0.6879**	0.2587**	1

* p<0.5, ** p<0.01

3. 지방세외수입 영향요인

앞서 분석방법에서 논의한 것처럼 지방세외수입에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하기 위하여 패널회귀분석 고정효과모형을 실시하였다. 분석모형은 종속변수를 지방세외수입 금액과 징수율의 두 가지로 하여, 통제모형인 (1) 모형, 정치적 동기만을 확인한 (2) 모형, 정치적 환경만을 확인한 (3) 모형, 정치적 동기와 환경을 모두 확인한 (4) 모형으로 구성하였고, 각각 분석결과는 아래의 <표 5>와 같다.

전체 독립변수의 영향을 살펴본 모델 (4)를 보면, 첫째, 지방자치단체장의 정치적 동기는 세외수입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장이 초선이나 재선인 경우는 유의수준 99% 수준에서 지방세외수입 금액에 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 세외수입 금액에 대한 회귀계수는 0.320이고 징수율의 경우 3.867로 나타났다. 다음으로 단체장이 여당 소속일 경우 지방세외수입 금액에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여당 소속은 유의수준 90% 수준에서 회귀계수 0.165를 나타내고 있다. 마지막으로 단체장의 진보성은 지방세외수입 금액에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유의수준 99% 수준에서 세외수입 금액에 대한 회귀계수는 0.226이고 징수율의 경우 3.861로 나타났다. 이같은 결과는 가설 1-1, 1-2, 1-3을 충족하는 것이다.

둘째, 지방자치단체장의 정치적 환경 중 소속정당의 지역장악력은 지방세외수입 금액에 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소속정당의 지역장악력은 유의수준 99% 수준에서 세외수입에 대한 회귀계수 0.006이고, 징수율에 대한 회귀계수는 0.0816임을 확인할 수 있다. 이같은 결과는 가설 2-1을 충족하는 것으로, 지방자치단체장의 소속정당이 지역장악력이 높을수록 선거 집권과 정당 영향력으로 인하여 세외수입이 감소하는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 본 모델에서 통제된 변수들 중 인구 규모, 재정자립도, 부채 규모는 지방세외수입과 징수율에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구 규모가 큰 지방자치단체일수록, 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록, 부채 규모가 높은 지방자치단체일수록 세외수입이 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 다만 사업체 수는 지방세외수입과 징수율에 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 이는 지방자치단체의 경기가 좋아질수록 세외수입이 감소하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5〉 지방세외수입 영향요인 분석결과 - 패널 고정효과모형

세외수입		(1)		(2)		(3)		(4)			
		금액	징수율	금액	징수율	금액	징수율	금액	징수율		
독립 변수	정치적 동기	단체장의 재선 가능성		-0.314*** (-9.58)	-3.926*** (-8.48)			-0.320*** (-9.76)	-3.867*** (-8.42)		
		단체장의 여당 소속		-0.00480 (-0.08)	-1.651** (-2.06)			0.165** (2.54)	1.681* (1.85)		
		단체장의 진보성		0.130** (2.16)	1.713** (2.03)			0.226*** (3.55)	3.861*** (4.32)		
통제 변수	정치적 환경	소속 정당의 지역장악력						-0.005*** (-5.56)	-0.075*** (-6.35)		
		분점정부 여부						-0.0298 (-0.71)	0.735 (1.26)		
		인구 규모		2.108*** (9.98)	4.034 (1.36)	1.861*** (9.01)	1.164 (0.40)	2.046*** (9.77)	2.981 (1.02)	1.756*** (8.59)	-0.588 (-0.20)
		재정자립도		-0.002 (-0.50)	0.287*** (4.88)	-0.003 (-0.75)	0.286*** (4.90)	0.000 (0.10)	0.322*** (5.55)	-0.001 (-0.23)	0.318*** (5.54)
		부채 규모		0.014*** (4.18)	-0.050 (-1.06)	0.013*** (3.85)	-0.089* (-1.91)	0.013*** (3.75)	-0.074 (-1.58)	0.012*** (3.59)	-0.102** (-2.23)
		사업체 수		-6.654*** (-35.19)	-47.67*** (-17.91)	-6.079*** (-30.87)	-40.54*** (-14.60)	-6.591*** (-35.01)	-46.25*** (-17.63)	-5.949*** (-30.31)	-38.45*** (-13.96)
_cons		48.71*** (19.48)	475.4*** (13.50)	46.46*** (18.92)	445.5*** (12.87)	49.09*** (19.79)	477.8*** (13.82)	46.66*** (19.21)	448.0*** (13.15)		
N		1928	1928	1920	1920	1920	1920	1917	1917		
R ²		0.441	0.214	0.476	0.258	0.454	0.244	0.491	0.285		
F		331.1	114.4	216.7	82.86	231.1	90.01	178.0	73.71		
Rho		0.991	0.991	0.991	0.991	0.992	0.992	0.991	0.991		

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.

4. 정치적 환경의 조절효과

앞서 이론적 논의에서 언급한 바와 같이 지방자치단체장의 정치적 환경인 단체장 소속 정당의 지역장악력이 단체장의 정치적 동기인 진보성을 조절하는지에 대하여 알아보기 위하여 상호작용항을 추가하여 분석하였다. 분석 결과는 아래의 <표 6>과 같다. 지방세외수입 징수액과 징수율을 종속변수로 하여 분석한 결과, 정치적 동기인 단체장의 진보성과 정치적 환경인 지역장악력의 상호작용항이 신뢰수준 99% 수준에서 정(+)의 방향으로 유의미한 결과를 나타내었다. 이같은 분석 결과는 앞서 <표 5>와 달리 단체장의 소속정당 지역장악력이 높으면서 단체장의 정치적 성향이 진보적인 경우 세외수입과 징수율이 더욱 증가한다고 볼 수 있다.

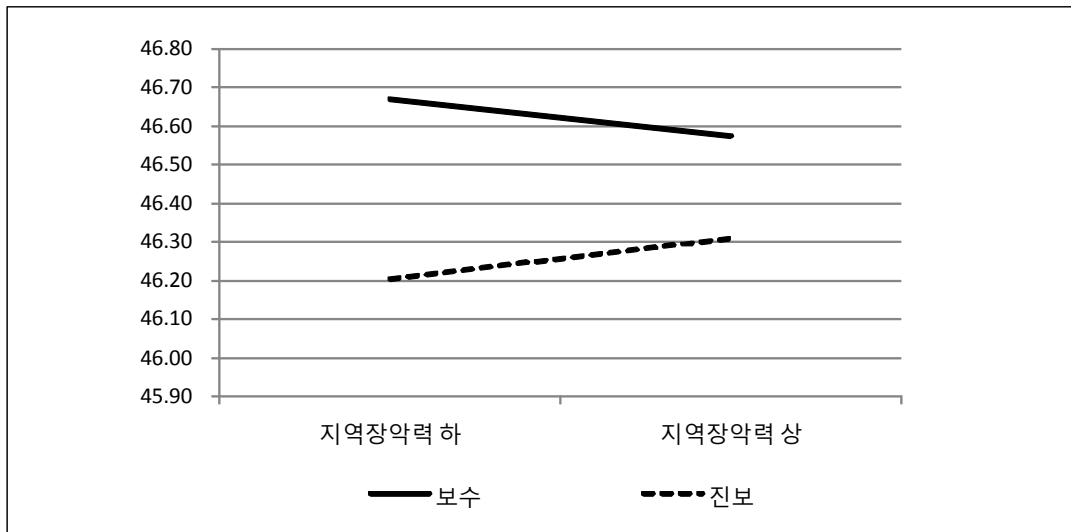
〈표 6〉 정치적 환경의 조절효과 분석결과

세외수입			(1)	
			금액	징수율
독립 변수	정치적 동기	단체장의 재선 가능성	-0.322*** (-9.87)	-3.959*** (-8.74)
		단체장의 여당 소속	0.204*** (3.10)	2.915*** (3.20)
		단체장의 진보성	0.00416 (0.04)	-3.153** (-2.36)
	정치적 환경	소속 정당의 지역장악력	-0.007*** (-7.15)	-0.120*** (-9.14)
		분점정부 여부	-0.046 (-1.09)	0.738 (1.26)
상호 작용항	단체장의 진보성*지역장악력		0.004*** (3.07)	0.141*** (6.99)
통제 변수	인구 규모		1.766*** (8.66)	-0.271 (-0.10)
	재정자립도		0.001 (0.21)	0.375*** (6.56)
	부채 규모		0.012*** (3.57)	-0.105** (-2.33)
	사업체 수		-5.940*** (-30.33)	-38.16*** (-14.05)
_cons			46.44*** (19.16)	441.1*** (13.12)
N			1,917	1,917
R ²			0.493	0.306
Rho			0.991	0.964

* p< 0.10, ** p< 0.05, *** p< 0.01.

이같은 정치적 환경의 조절효과를 그래프로 나타내면 아래의 <그림 3>과 같다. 지역장악력이 높은 집단과 낮은 집단으로 나누어 살펴보면, 실선으로 표시된 것은 단체장이 보수적인 경우이며 점선으로 표시된 것은 단체장이 진보적인 경우를 뜻한다. 조절효과 그래프 결과에 따르면 단체장이 보수적인 경우 지역장악력이 높아질수록 세외수입이 줄어드는 양상을 보이지만, 단체장이 진보적인 경우 반대로 지역장악력이 높아질수록 세외수입이 증가하는 양상을 보인다. 이같은 결과는 단체장의 정치적 성향에 따른 세외수입 액수 간 편차가 줄어드는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 단체장이 보수적일 때 지역장악력이 높아진다면 지방세외수입은 낮아지는 반면, 단체장이 진보적일 때 지역장악력이 높다면 지방세외수입이 증가하는 것이다.

<그림 3> 세외수입에서 정치적 환경(지역장악력)이 정치적 동기(단체장의 진보성)에 갖는 조절효과



VI. 결론

본 연구는 지방세외수입의 영향요인으로서 지방자치단체장의 정치적 동학을 규명하는 연구이다. 기존의 선행연구들에서 사회경제적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인에 따라서 그 영향요인을 살펴보았다면, 본 연구에서는 지방자치단체장의 정치적 동기와 환경이라는 정치적 동학을 중심으로 영향요인을 살펴보았다.

본 연구의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체장의 정치적 동기가 지방세외수입과 징수율에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 중에서도 단체장이 초선이나 재선일 경우, 삼선에 비해 세외수입이 더 낮다는 점을 확인할 수 있었고, 선행연구에서 밝히는 바와 같이 단체장이 여당 소속이거나 진보적일 경우 그렇지 않은 경우에 비해 세외수입이 증대되는 것을 알 수 있었다.

둘째, 지방자치단체가 처한 정치적 환경 역시 지방세의 수입과 징수율에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장 소속 정당의 지역장악력이 높아질수록 세외수입을 낮추는 것으로 나타나 선거 집권과 관련한 지역 다수당의 영향력이 강하다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 한국이 가진 지역주의 정당의 특성이 지방자치단체 내 정치적 동학에게 강하게 작용하고 있음을 의미한다.

마지막으로 단체장의 정치적 동기와 정치적 환경 간 상호작용을 분석한 결과, 정치적 환경인 지역장악력이 단체장의 이념 성향의 효과를 좀 더 증폭시키는 것으로 나타났다. 단체장의 성향이 진보적이면서 지역 다수당인 경우 세외수입은 증가하는 추세를 보였고, 단체장의 성향이 보수적이면서 지역 다수당인 경우 세외수입은 감소하는 추세를 보였다. 이같은 결과는 한국에서 선거와 세금의 관계는 관련 선행연구나 이론적 논의와 부합하되, 지역주의 정당으로 인해 이러한 경향이 좀 더 강화되고 있다고 해석할 수 있다.

이와 같은 분석결과는 지방자치단체가 자주재원으로서 세외수입을 확보하기 위해서는 한국에서 오래 지속되어 온 지역주의 정당 경향의 개선이 필요함을 의미한다. 실제 몇몇 선행연구들에서는 지역주의 정당이나 정당의 대립적 구도가 정책 발전은 물론 사회복지 지출에 부정적인 영향을 미치고 있음을 보고하고 있다(강운호 2008; 김만홍 1995). 따라서 기존의 지역주의 정당을 더욱 강화하는 소선거구제와 같은 선거제도 보완을 고려할 필요가 있다.

본 연구는 비교적 연구가 이루어지지 않은 세외수입의 영향요인으로서 지방자치단체장의 정치적 동학을 토대로 이론적 논의를 거쳐 실증적으로 분석한 연구라는 점에서 의의를 지닌다. 특히 이제까지 세금과 정치로서 설명되어온 사회경제적 요인, 제도적 요인이 아닌 정치적 요인을 중점적으로 살펴보았다는 점에서 다른 연구와의 차별되는 특성을 갖는다.

그러나 지방자치단체장이 세외수입 증대에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 인과 관계에 대한 논리적 연관성이 부족하다는 점이 연구의 한계이다. 즉, 선거와 세금 사이의 관계를 설명할 수 있는 이론을 통해 지방자치단체장의 정치적 동학을 들었지만, 실질적으로 지방자치단체장이 어떠한 현실적 노력 하에 세외수입을 증가시킬 수 있는지에 대한 설명이 부족하다. 향후 이러한 지점을 보완하고자 지방자치단체장의 정치적 동학과 세외수입 간 블랙박스를 보충한 후속 연구를 수행할 계획이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강운호. (2008). 지역경제 성장의 영향요인 분석. 『한국행정학보』, 42(1): 365-381.
 강원택. (2000). 지역주의 투표와 합리적 선택. 『한국정치학회보』, 34(2): 51-67.
 고경훈. (2003). 자치단체장의 정책형성 동기에 관한 연구. 『한국행정연구』, 12(3): 208-240.

- 권태욱·전영한. (2013). 한국 공무원의 정치적 태도와 행태: 일반 시민과의 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 12(2): 163-189.
- 권혁용·김항기. (2015). 소득세의 정치경제학. 「한국정당학회보」, 14(3): 119-151.
- 김대영·강민구·김민정. (2013). 연구보고서 요약: 기타 연구; 지방세외수입 징수체계 효율화 방안. 「한국지방세연구원 연차보고서」, 단일호: 162-164.
- 김만홍. (1995). 정치균열, 정당정치 그리고 지역주의. 한국정치학회보, 28(2), 215-237.
- 김미경. (2010). 조세구조의 정치경제학. 한국정치학회보, 44(4), 189-211.
- 김범수·노정호. (2014). 지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」, 48(2): 57-78.
- 김상헌·배병돌. (2001). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 「한국행정학회 추계학술대회논문집」: 731-742.
- 김성희. (2017). 지방정부의 정당구도가 공공지출에 미치는 영향: 기초자치단체를 중심으로. 한국지방자치연구, 18(4), 33-54.
- 김승완. (2011). 지방자치단체의 환경정책 의지와 역량의 비교분석. 「한국정책연구」, 11(3): 61-78.
- 김승연·홍경준. (2011). 지방정부의 정부간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지연구」, 42(3): 207-231.
- 김재한. 2006. 조세정책의 정치적 고려 - 현직 효과 vs 이념 효과. 국가전략 12(4): 37-56.
- 김태복·이효. (2002). 지방재정 확충을 위한 지방세외수입의 개선방향. 「한국토지행정학회보」, 9(2): 51-63.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.
- 김행범. (1998). 예산 지출 관료의 행동모형에 관한 공공선택론적 연구. 「한국행정학보」, 32(1): 45-63.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역사회민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.
- 박석희. (2006). 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석. 「한국행정학보」, 40(3): 219-244.
- 임상수·최원구·박지현. (2014). 세외수입 운영진단제도 도입 방안. 「한국지방세연구원」
- 소순창. (2006). 지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 117-138.
- 신종국. (2001). 캐나다정부의 역량중심 인사관리. 「인사행정」, 6: 64-67.
- 안성수. (2002). 지방재정에서의 세외수입의 역할-경상남도 시, 군을 중심으로. 「지역발전연구」, 2(2): 173-191.
- 오성호. (2000). 광역자치단체의 지방세외수입 분석. 「사회과학연구」, 13: 80-95.
- 유금록. (1996). 정치적 조세순환의 스펙트럼분석. 한국행정학보, 30(2), 33-47.
- 이상엽·함우식. (2001). 지방세외수입의 결정요인에 관한 분석. 「한국지방자치학회보」, 13(1): 105-123.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치(Pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.

- 이세구. (2005). 지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색-재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향. 「한국조세연구원」
- 이수범. (2002). 지방세외수입의 확충방안. 「지방재정」, 5-15.
- 이은국. (1999). 정치적 경기순환주기설의 스펙트럼분석. 한국행정학보, 33(3), 177-193.
- 이태종·송건섭·이재호. (2007). 장사시설 수급규모 추정을 통한 사용료의 적정성 분석. 「한국사회와 행정연구」, 17(4): 171-191.
- 이창원. (1999). 지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 273-286.
- 이환범·권오규. (2002). 지방자치단체 자주재원 확충을 위한 경상적 세외수입 증대 방안. 「한국사회와 행정연구」, 12(4): 121-141.
- 임성학. (2007). 선거와 세금의 경제정치. 「한국정치외교사논총」, 28(2): 139-166.
- 임승빈·이재성. (2005). 지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성-민선 10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로. 「한국행정논집」, 17(3): 857-878.
- 정지선·여은정·최천규. (2007). 세외수입 징수 통합법의 제정방안에 관한 연구. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2: 259-286.
- 주운현. (2008). 지방자치단체 세외수입정책의 쟁점과 운영방향에 대한 소고(小考). 「한국정책과 학회회보」, 12(1): 71-93.
- 조임근. (2013). 지방세외수입 확대 방안. 「한국지방세연구원」
- 안종석. (1997). 지방세외수입의 현황 및 정책시사점. 「한국조세재정연구원」
- 김재진. (2013). 지방재정 건전화를 위한 지방세외수입 증대방안. 「한국조세재정연구원」
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 「한국동북아논총」, 26: 265-286.
- 최근열. (1998). 지방세외수입의 실태와 확충방안. 「한국사회와 행정연구」, 9(1): 229-248.
- 최연태·김상현. (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 42(2): 283-304.
- 하상우. (2014) 지방자주재원 확충을 위한 지방세외수입 발전방향. 「지방세포럼」, 16: 47-55.
- 함우식. (1999). 지방세외수입의 결정요인 연구. 「한국자치행정학보」, 13: 313-353.
- 황아란. (2002). 지역주의와 지방자치. 「한국행정학보」, 36(2): 129-143.

2. 해외문헌

- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini, and Gerald D. Cohen. (1997). Political cycles and the macroeconomy. MIT press.
- Allan, Curtis., Lockwood, Michael., & MacKay, Jacinta. (2001). Exploring landholder willingness and capacity to manage dryland salinity in the Goulburn Broken Catchment. Australian Journal of Environmental Management, 8(2): 79-90.
- Alt, James E., and R. C. Lowry. (1994). Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. American Political Science Review, 88(4): 811-828.

- Anderson, Michael, et al. (2005). Measuring capacity and willingness for poverty reduction in fragile states. *Poverty Reduction in Difficult Environments, Working Paper*(6).
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. (1994). The politics of tax increases in the states. *American Journal of Political Science*, 38(3): 855-859.
- Borge, Lars-Erik. & Rattsø, Jørn. (1993). Dynamic responses to changing demand: A model of the reallocation process in small and large municipalities in Norway. *Applied Economics*, 25(5): 589-598.
- Borge, Lars-Erik. (1995). Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments. *Public Choice*, 83(3): 353-373.
- Dunleavy, Patrick. (1992). Democracy, bureaucracy and public choice. *Public Administration*, 70(1): 136-153.
- Eberwein, Wolf-Dieter., & Chojnacki, Sven. (1999). The capacity and willingness to act: two constitutive elements of strategy design. Discussion papers//Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Beim Präsidenten: Arbeitsgruppe Internationale Politik, 99-303.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fiszbein, Ariel. (1997). The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World Development*, 25(7): 1029-1043.
- Giovanni. Dosi., Pavitt, Keith., & Soete, Luc. (1990). *The economics of technical change and international trade*. LEM Book Series.
- Hibbs, Douglas. (1977). Political Parties and Macroeconomic Theory. *American Political Science Review*, 71(4): 1467-87.
- Johnson, Paul, Frances Lynch, and John Geoffrey Walker. (2005). Income tax and elections in Britain, 1950-2001. *Electoral studies*, 24(3): 393-408.
- Korpi, Walter. (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*. London, England: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, Walter. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London, England: Routledge and Kegan Paul.
- Lester, James. (1990). A New Federalism? Environmental Policy in the States, In Norman Vig & Michael E. Kraft (eds.) *Environmental Policy in the 1990s*. Washington D.C. CQ Press.
- Letts, C. W., W. Ryan, & A. Grossman. (1997). Virtuous capital: What foundations can learn from venture capitalists. *Harvard Business Review*, 75(2): 36-44.
- Niskanen, William A. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers: New York.
- Nordhaus, William D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(4): 169-190.
- Pettersson-Lidbom, P. (2008). Do Parties Matter for Economic Outcomes? A Regression-

Discontinuity Approach. *Journal of the European Economic Association* 6(5): 1037-1056.

Prahalad, Coimbatore K., & Hamel, Gary. (1994). Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?. *Strategic Management Journal*, 15(S2): 5-16.

Schneider, F. (1984). Public attitudes toward economic conditions and their impact on government behavior. *Political Behavior*, 6(3): 211-227.

김정숙(金正淑): 2018년 2월 '법정협회의 책임성 영향요인 연구'라는 제목으로 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사학위를 취득함. 현재 연세대 SSK 미래정부연구센터 전임연구원 재직 중. 비영리조직·지방재정·거버넌스 등을 연구함. 『해외원조 NGO의 협력네트워크와 조직성과(한국행정학보)』, 『국제개발 비영리조직의 역량과 재정투명성이 재정지원금에 미치는 영향 분석(한국사회와 행정연구)』, 『Insights from Experiments with Duopoly Games: Rational Incremental Decision-making(Public Management Review)』. 전주대·연세대·한성대 시간강의(sida9800@gmail.com).

〈논문접수일: 2018. 4. 17 / 심사개시일: 2018. 4. 20 / 심사완료일: 2018. 7. 6〉

Abstract

The Impact of the Political Dynamics of the Chiefs of Local Governments on Non-Tax Revenue

Kim, Jungsook

In recent years, local autonomous entities have become increasingly interested in local tax revenue, not only among executives of local governments but also among researchers. The purpose of this study is to identify factors affecting the increase and decrease of income. For this purpose, I examined the influences of the political motives of the local governments and the political dynamics of the environment.

The results of analyzing the factors influencing the increase and decrease of local tax revenue are as follows. First, the political motivation of the heads of local autonomous governments has a significant effect on the local tax revenue and the collection rate. Second, the political environment of local autonomous entities also has a significant effect on the local income and collection rate. Finally, analyzing the interactions between the political motivation and the political environment of the head of the organization, it is found that the political environment, the territorial governance, amplifies the effect of the ideological tendency of the head of the organization. Therefore, in order to secure the self-funded income of local autonomous entities, it is necessary to improve the electoral system which can weaken the tendency of localism parties.

Key Words: Local non-tax revenue, Political Dynamics of the chief executives of local government, Political motivation, Political environment