

재정규모의 정치적 결정요인: 의회의 정치적 집중도*

신 봉 호**

논문초록

이 논문은 정부 재정규모와 정치구조 특히, 의회의 정치적 집중도와의 관계를 분석한다. 경제적 렌트를 추구하는 로비 그룹과 당선가능성과 정치적 렌트를 동시에 고려하는 정치인의 상호작용에 의하여 정부지출 규모가 결정되는 정치경제 모델을 고려하였다. 렌트추구 경제(rent-seeking economy)에서는 정치구조가 압력 단체의 정치적 렌트추구 행위에 영향을 미치고 렌트추구 행위는 정치인이 결정하는 정책변수인 재정규모에 영향을 미친다.

모델의 결론은 다음과 같다. 첫째, 의회의 정치적 집중도가 클수록 재정규모가 커진다. 둘째, 로비시장이 경쟁적일수록 재정규모가 증대한다. 실증분석에서는 우리나라 광역자치단체 의회의 정치적 집중도가 높을수록 광역자치단체의 재정적 자율은 높아지는 경향이 있다는 것을 발견했다. 그리고 정치적 경기변동(political business cycle)이 우리나라 지방재정에도 존재함을 확인하였다.

핵심 주제어: 재정규모, 정치적 집중도, 렌트추구 경제, 재정적자율

경제학문헌목록 주제분류: H6

투고 일자: 2014. 4. 10. 심사 및 수정 일자: 2014. 8. 7. 게재 확정 일자: 2014. 9. 10.

* 이 논문은 2013년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 연구되었다. 익명의 심사위원들의 논평에 감사드린다. 그리고 실증분석에 도움을 주신 송헌재 교수께도 고마움을 표한다.

** 서울시립대학교 경제학부 교수, e-mail: bhshin@uos.ac.kr

I. 서론

1973년 이래 OECD 각국의 재정규모나 재정적자의 증가 추세를 보면 나라마다 크게 다르고 동일한 나라도 연도 별로 큰 차이가 있다. 이와 같은 정부재정규모나 적자재정을 경제변수만으로 설명할 수 없다는 주장은 일반적으로 받아들여지고 있다.¹⁾ 경제변수만으로 재정규모 확대를 제대로 설명할 수 없다는 주장이 설득력을 얻으면서 정치적, 제도적 요인으로 정부지출 규모나 적자재정을 설명하는 정치경제 모델이 개발되었다.

재정규모를 설명하는 기존의 정치경제 모델에는 크게 두 가지 접근법이 있다.

첫째, 공공선택 접근법이다. [Niskanen, 1975; Buchanan and Wagner, 1977; Buchanan, 1987; Persson, Roland and Tabellini, 2000] 공공선택 접근법은 간접 민주주의 하에서 정치인의 대리인 문제 (agency problem) 를 강조한다. Buchanan (1987) 에 의하면 재정정책에 관한 헌법적 제약이 없을 경우 대의 민주주의 정부는 과다지출과 재정적자 성향을 갖게 된다. 이러한 결론은 유권자의 조세부담에 대한 체계적 환상을 갖고 있다는 재정환상 (fiscal illusion) 을 전제한다. Buchanan과 Wagner (1977) 에 의하면 재정환상의 정도는 조세제도나 재정제도에 따라 달라진다. Persson, Roland과 Tabellini (2000) 은 내각제 하에서 정부지출 규모가 대통령제 하에서의 정부지출 규모보다 크다는 점을 지적하였다. 공공선택 접근법은 동일한 정치제도나 조세제도를 갖고 있는 나라의 재정규모가 시기별로 달라지는 이유를 충분히 설명하지 못한다.

둘째, 연립정부 모델 (model of coalition government) 이다. [Roubini and Sachs, 1989a, 1989b; Alesina and Tabellini, 1990; Alesina and Drazen, 1991; Edin, P.A., and H. Ohlsson, 1991; Roubini, 1991; Volkerink, 2001; Borge, 2005; Falco-Gimeno, 2011] 연립정부 모델은 재정규모나 적자재정의 정치적 결정요인으로서 연립정부 내의 파트너 간 갈등 구조에 초점을 맞춘다. 연립정부 모델은 나아가 세대 간 그리고 동일한 세대의 서로 다른 그룹 간 갈등이 재정규모나 적자재정에 미치는 영향을 분석한다. Roubini와 Sachs (1989a, 1989b) 에 의하면 연립내각 (coalition government) 내에 권력의 분산이 클수록 적자재정이 나타날 가능성이 커진다. 정치

1) 이러한 주장에 관해서는 N. Roubini (1991, p. 904), Volkerink (2001, p. 221) 을 참조하라.

적 갈등을 해소하기 어렵기 때문이다. 또 Sachs(1989)는 라틴 아메리카와 같이 심한 사회 계층 간 갈등 혹은 소득격차가 결국 정치적 불안을 초래하여 적자재정을 만들어낸다는 점을 밝혔다. Alesina와 Tabellini(1990)에 의하면 양당의 정치적 이념이 극단적으로 대립될수록 그리고 재집권의 불확실성이 클수록 재정규모가 증대된다. 이는 직관적으로 재집권이 불확실한 상황에서는 적자재정의 비용을 현 정권이 모두 부담하지 않고 일부는 미래정권이 부담하기 때문이다.

기존의 정치경제 모델은 동일한 정치제도 및 경제 제도 하에서도 재정규모나 재정 적자율(혹은 흑자율)이 달라지는 현상을 설명하지 못하고 있다. 우리나라의 지방정부 재정적자율을 보면 동일한 연도에도 자치단체마다 크게 다르다. 예컨대 2001년의 경우 대구광역시의 일반회계 흑자율은 32.7%인데 대전시의 일반회계 흑자율은 40.1%이다. 같은 해에 경기도의 일반회계 흑자율은 63.3%, 경상남도의 흑자율은 56.8%이다. 이러한 차이는 정치제도나 조세제도 등의 차이로는 설명할 수 없다.

이 논문의 목적은 두 가지이다. 첫째, 동일한 정치제도 및 경제제도 하에서 달라 나타나는 재정행태를 설명하고자 한다. 이를 위해 정치구조, 구체적으로 의회의 정치적 집중도의 차이가 재정규모에 영향을 미치는 정치경제 모델을 개발한다. 둘째, 실증분석을 통해서 의회의 정치적 집중도가 재정규모의 결정 요인 중의 하나라는 명제를 검증하고자 한다.

이 논문의 기본 생각은 렌트추구 경제(rent-seeking economy) 하에서의 재정규모는 로비에 의해 영향을 받을 것이고 로비 유인은 정치구조에 따라 달라질 것이라는 점이다. 렌트추구 경제에서 의회의 정치적 집중도가 높아지면 로비 비용이 감소하고 따라서 로비 규모가 늘어난다. 로비 규모가 커지면 정치인은 확대된 재정규모를 선택할 것이다.

이 논문 모델의 특징을 요약하면 다음과 같다. 기본적으로 Stigler 모델에 입각하되 압력단체의 렌트추구 행위를 고려한다.²⁾ 의회를 대표하는 정치인과 유권자가 존재하는 단순 정태모형(static model)이다.

정치인은 재정규모를 결정한다. 정치인은 당선가능성과 현직에서 얻는 금전적, 비금전적 소득을 동시에 고려한다. 유권자는 두 유형이다. 정부지출이 늘면 이익을

2) Stigler Model에 관해서는 Peltzman(1976)을 참고하라.

보는 수혜 그룹과 자산이 감소하는 피해 그룹이다. 각 그룹의 유권자 수는 외생적으로 정해져 있다. 각 그룹 내 유권자는 동질적이다. 수혜 그룹은 소그룹으로서 정치적 압력단체로 조직화되어 있다. 압력단체는 재정지출에서 발생하는 경제적 렌트를 극대화하기 위해 정치인에게 로비한다. 경제적 렌트의 크기는 재정규모에 따라 달라진다. 동일한 로비의 정치적 영향력은 정치구조, 구체적으로 의회의 정치적 집중도가 클수록 커진다. 의회의 정치적 집중도가 높아질수록 로비 비용이 감소하기 때문이다. 정치인의 최적 조건과 이익단체의 렌트 극대화 조건이 동시에 달성될 때 정치적 균형이 성립한다.

모델의 결론은 다음과 같다. (i) 의회의 정치적 집중도가 클수록 재정규모가 커지는 경향이 있다. (ii) 로비시장이 경쟁적일수록 재정규모가 증대한다. 실증분석에서는 광역자치단체 의회의 정치적 집중도가 높을수록 광역자치단체의 재정흑자율이 낮아진다는 인과관계를 발견했다. 그리고 정치적 경기변동(political business cycle)이 우리나라 지방재정에도 존재함을 확인하였다.

논문은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장은 모형을 논의한다. 제Ⅲ장은 정치적 균형과 비교정확 분석을 논의한다. 제Ⅳ장은 제Ⅲ장에서 도출된 핵심 명제에 관한 실증분석 결과를 논의한다. 제Ⅴ장은 결론 및 정책적 시사점을 논의한다.

Ⅱ. 모형

1. 가정

(1) 의회는 예산규모를 결정한다. 의회는 동일한 정치적 선호를 갖는 정치인으로 구성되어 있다.

(2) 정치인의 선호는 준-선형(quasi-linear) 효용함수로서 다음과 같이 주어진다.³⁾

$$U(V, G, X) = V + \Phi(G, X) \quad (1)$$

3) 준선형 효용함수를 가정한 것은 정치구조와 압력단체의 로비가 정치인의 의사결정에 미치는 영향에 초점을 맞추기 위함이다.

V 는 득표이다. V 는 개선 되었을 경우 정치인이 얻는 효용으로서 미래 소득의 현재가치를 반영한다. G 와 X 는 정부 재정규모와 압력단체의 로비지출액이다. ϕ 는 정부재정(G)과 압력단체의 로비지출액(X)에서 정치인이 얻는 효용으로서 정치인이 얻는 금전적 비금전적 이득을 나타낸다.⁴⁾

(3) 정치인의 득표함수는 다음과 같이 주어진다.

$$V = V(W_1, W_2) \tag{2}$$

여기서 V 는 정치인의 득표, W_1 , W_2 는 각각 그룹 1과 2가 인식하는 자산을 말한다. 그룹 1은 정부 예산(G)이 증가할 때 렌트를 얻는 유권자이다.⁵⁾ 그룹 2는 정부 예산(G)이 증가할 때 조세 부담 증가 등으로 순 자산이 감소하는 유권자이다. 각 그룹은 동질적이고 유권자 수는 주어져 있다.

득표수(V)는 해당 그룹의 자산이 증가하면 증가하되 증가 속도는 감소한다. 즉,

$$V_1 > 0, \quad V_2 > 0 \tag{2}'$$

$$V_{11} < 0, \quad V_{22} < 0, \quad V_{12} = 0 \tag{2}''$$

$V_{11} < 0$ 과 $V_{22} < 0$ 은 각 그룹에 대한 정치적 한계수확체감(diminishing political returns)을 의미한다. $V_{12} = 0$ 의 가정은 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단 간 상호 의존성(inter-group dependence)이 없다는 것을 전제하고 있다.⁶⁾

(4) 정치인이 금전적, 비금전적 이득에서 얻는 효용은 정부 예산규모(G)가 커질수록 증가하고 그 증가율은 감소한다. 또, 로비 투자액이 늘어나면 정치인의 효

4) 금전적 이득은 정치 후원금, 직접적 뇌물 등을 말한다. 비금전적 이득은 현직이 갖는 사회적 특권, 자유로운 근무시간, 다른 사람들의 존중 및 배려 등을 포함한다.
 5) 정부지출이 증가할 때 수혜층과 피해층이 있다고 가정하는 것은 두 그룹의 유권자가 이질적 선호를 가지고 있거나 소득의 초기 조건이 다르다는 것을 의미한다.
 6) 정치적 한계수확체감과 집단 간 상호 의존성 부재를 가정하는 득표함수에 관해서는 G. Stigler (1971), S. Peltzman (1976)을 참고하라.

용은 증가하고 그 증가율은 감소한다.⁷⁾ 로비지출로부터 정치후원금 혹은 뇌물 등 금전적, 비금전적 이익이 증가할 수 있기 때문이다. 예산규모가 늘어날 때 정치인이 얻는 한계효용은 로비투자액이 증가하면 증가한다. 이러한 특성을 반영하는 정치인의 효용함수는 다음과 같이 주어진다. 즉,

$$\Phi = \Phi(G, X) \quad (3)$$

$$\Phi_G > 0, \Phi_X > 0, \Phi_{GG} < 0, \Phi_{XX} < 0, \Phi_{GX} \geq 0, \quad (3)'$$

여기서 Φ 는 정치인이 현직에서 누리는 금전적, 비금전적 이득에서 얻는 효용을, G 와 X 는 각각 정부 예산 규모와 이익단체의 로비투자액을 나타낸다.

정치인이 누리는 금전적, 비금전적 효용(Φ)이 정부 예산규모가 커질수록 증가한다는 가정($\Phi_G \geq 0$)은 정부 예산규모가 증가할수록 정치인의 예산관련 재량권이 증대되고 예산을 집행·기획하는 공무원 및 이익단체로부터의 정치인에 대한 존중 및 배려가 증가하는 현실을 말한다. 예산규모의 한계효용(Φ_G)이 로비투자액(X)이 클수록 증가한다는 가정($\Phi_{GX} \geq 0$)은 주어진 예산규모 하에서 로비투자액(X)이 늘면 정치후원금 혹은 뇌물 등이 증가할 것이라는 점을 반영하고 있다.

(5) 총조세 수입(Z)은 정부지출 수준과 무관한 수입(Θ)과 정부지출에 비례해서 늘어나는 수입으로 구성된다. 정부지출 수준에 따라 증가하는 한계조세수입은 1보다 작다.⁸⁾ 즉,

$$Z = \Theta + T(G) \quad (4)$$

7) 정치인이나 관료의 효용을 금전적 이익과 비금전적 이익을 함수로 정의한 논문은 Niskanen (1975, p.619)과 Persson et al. (2000, pp.1127-1130)을 참조하라. Niskanen은 정치인의 효용을 금전적 이익과 비금전적 이익으로, Persson은 당선가능성과 정치인이 얻는 렌트를 함수로 정의한다. 렌트는 정치인의 의사결정 과정에서 예산의 유용 가능성(diversion of resources) 등을 통해서 얻는다.

8) 이는 조세 수입은 재정수요와 무관하게 결정되는 부분과 재정수요에 비례해서 늘어나는 부분이 있다는 현실을 말한다. 예컨대, 지방자치단체의 경우 세입은 지방세 수입과 중앙정부로부터 받는 교부세나 보조금 수입으로 구성된다. 이 중 부동산 취득세, 등록세 및 자동차세 수입 등으로 구성되는 지방세 수입은 지방재정수요와 무관한 부분이고 교부세나 보조금 수입은 재정수요에 비례해서 중앙정부가 일정 부분 지원한다.

$$0 < \Theta, 0 \leq T_G < 0 \quad (4)'$$

여기서 Z 는 총조세수입을, Θ 와 G 는 각각 정부지출 수준과 무관한 조세수입과 정부 재정규모를 나타낸다.

(6) 총조세 수입(Z)은 두 그룹이 분담한다. 수혜 그룹의 조세 부담 비율은 $1 - \alpha$, 피해 그룹의 조세 부담 비율은 α 이다. 두 그룹의 조세 분담 비율은 외생적으로 주어져 있다.

(7) 로비 그룹이 추구하는 정치적 렌트(R)는 재정지출 규모(G)가 증가하면 증가하되 증가속도는 감소한다.⁹⁾ 이러한 특성을 반영하는 렌트 생산함수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$R = R(G), \quad (5)$$

$$R_G > 0, R_{GG} < 0 \quad (5)'$$

(8) 개별 이익단체의 로비 영향력은 정치인에 대한 로비 투자액이 커질수록 커지고 한계수확은 체감한다. 그리고 동일한 로비 투자액의 로비 영향력은 의회의 정치적 집중도(H)가 높을수록 커진다.¹⁰⁾ 이러한 특성을 반영하는 개별 이익단체 t 의 로비 영향력, $f_t(x_t)$ 는 다음과 같은 함수 형태로 나타낼 수 있다.¹¹⁾

$$f_t(x_t) = (x_t)^{rH} \quad (6)$$

$$0 < r < 1, 0 < H \leq 1 \quad (6)'$$

9) 정치적 렌트를 발생하기 위해 정부지출이 반드시 이전지출일 필요는 없다. 정부가 불완전 경쟁 시장에서 생산요소를 구입하되 수요 독점자로서 독점력을 행사하지 않는 경우에도 렌트는 발생한다.

10) 의회의 정치적 집중도로서 적자재정을 설명한 논문으로는 Falcó-Gimeno (2011)을 참조하라.

11) $f = (x_t)^k$ 형태의 로비 영향력 함수의 정당화에 대해서는 Tullock (1980, pp. 99-101) 혹은 Mueller (2003, p. 335)를 참조하라.

여기서 $f_t(x_t)$ 는 로비 영향력을, x_t 는 이익단체 t 의 로비지출액을 나타낸다. 지수(exponent) r 은 로비투자의 규모수확을 나타내고 H 는 의회의 정치적 집중도이다.

식 (6)에서 $r < 1$ 인 것은 로비투자의 규모수확 체감을 반영하고 있다. r 이 작을수록 로비투자의 규모수확이 감소한다. 식 (6)의 지수가 r 과 의회의 정치적 집중도(H)의 곱으로 표현된 것은 r 이 일정할 때 의회의 정치적 집중도(H)가 클수록 동일한 로비투자의 규모수확이 커지는 것을 나타낸다. 이는 의회의 정치적 집중도(H)가 클수록 예산의 결정과정에서 로비 비용이 저렴해지는 현실을 반영한 것이다.¹²⁾ 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 의회의 정치적 집중도가 높아지면 로비 창구가 단일화되어 로비 활동이 보다 용이해진다. 둘째, 의회의 정치적 집중도가 높아지면 예산결산특별위원회에서 예산 관련 프로그램의 조정이 보다 용이해진다. 강한 견제세력이 존재하지 않기 때문이다. 셋째, 의회의 정치적 집중도가 높을수록 의회의 본회의에서 다수표를 확보하기가 용이하다. 반면, 의회의 정치적 집중도가 낮을 경우 다수표를 확보하기 위해 더 많은 로비자금이 필요하다.

(9) 개별 이익단체가 정치적 렌트를 획득할 확률은 개별 이익단체의 정치적 영향력의 증가함수이다. 개별 이익단체의 정치적 영향력은 상대적 로비 영향력에 의해 결정된다.¹³⁾ 따라서 이익단체 t 의 렌트 획득 확률(p_t)은 다음과 같이 주어진다.

$$p_t(x_t) = f_t(x_t) / \sum_i f_i(x_i) \quad (7)$$

여기서 p_t 는 이익단체 t 의 렌트 획득 확률, x_t 는 이익단체 t 의 로비지출액을 나타낸다. $f_t(x_t)$ 는 이익단체 t 의 로비 영향력이고 $\sum_i f_i(x_i)$ 는 모든 이익단체(n 개)의 로비 영향력의 합이다.

(10) 정치인과 이익단체는 쿠르노(Cournot) 유형의 가정하에서 행동한다. 따라

12) 의회의 의석 구조가 로비 비용에 영향을 미친다는 논의는 McCormick and Tollison(1981, pp. 44-45)과 Campbell(1994, pp. 130-131)을 참조하라. 이 두 논문은 상원(senate)에 비해 하원의 의석 비율이 상대적으로 높을수록 로비 비용이 더 많이 소요될 것이라고 가정한다.

13) 정치적 영향력 함수(influence function of political pressure)에 관해서는 Becker(1983)을 참조하라.

서 개별 이익단체는 로비지출액(x_t)를 선택할 때 자신을 제외한 모든 이익단체의 로비지출액과 정부 재정규모(G)가 주어진 것으로 가정한다. 또한 정치인은 재정규모를 선택할 때 총로비지출액(X)을 주어진 것으로 보고 행동한다.

(11) 정치인이나 이익단체는 정치적 렌트를 추구하는 과정에서 발각되거나 처벌 받을 확률은 없다.¹⁴⁾

2. 이익단체의 최적화

재정규모가 확대될 때 정치적 렌트를 얻는 유권자 즉 수혜 그룹은 소 그룹으로서 정치적 압력단체를 형성한다. 반면 피해 그룹은 대 그룹으로서 정치적 압력단체를 형성하지 않는다.¹⁵⁾

개별 압력단체 t 는 정치적 로비지출액(x_t)을 투자하여 정치적 렌트를 추구한다.¹⁶⁾ 이익단체 t 의 렌트 획득 성공확률은 로비지출액이 커질수록 높아진다. 렌트를 추구하는 이익단체는 n (≥ 2) 개가 있다.¹⁷⁾ 이익단체는 가정 (10)에 의하여 꾸르노 유형의 가정 하에서 다른 이익단체의 로비지출액(x_i)과 재정규모(G)는 주어진 것으로 보고 행동한다. 이익단체의 최적화 문제는 기대 렌트를 극대화하는 로비

14) 이 가정은 분석의 편의를 위한 가정일 뿐이다.

15) 소그룹만 압력단체를 결성한다는 가정은 집단행동(collective action) 이론에 입각하고 있다. 집단행동 이론에 의하면 집단행동으로 성공한 수혜 그룹은 피해 그룹보다 그룹 구성원의 규모가 더 작고 일인당 기대 이득은 크다. 반면 피해 그룹은 그룹 구성원 규모가 크고 일인당 기대 손실은 작은 경향이 있다. 큰 규모 그룹이 로비에 실패하는 이유는 일인당 기대 이익이 그룹 구성원 규모가 늘면서 감소하지만 로비 단체의 조직화의 비용과 무임승차를 극복하기 위한 비용은 구성원 규모가 늘면서 체증하기 때문이다[집단행동 이론에 관해서는 Olson, 1965; Peltzman, 1976, pp.212-213; McKenzie and Tullock, 1978, pp.96-101; Becker, 1983, p.385를 참조하라].

16) 로비지출액은 정치인을 위한 정치후원금과 뇌물 등을 포함한다.

17) 분석의 편의상 이익단체의 개수(n)는 두 개 이상 즉, $n \geq 2$ 라고 가정한다. 이는 수혜 그룹 내에서 이익단체끼리 경합할 수 있음을 시사한다. 수혜 그룹이 동질적임에도 두 개 이상의 개별 이익단체가 경합할 수 있는 직관적인 이유는 첫째, 개별 로비 단체의 로비투자액이 증가할 때 식 (6)에 의해 한계수확이 체감하기 때문이다. 규모의 불경제가 존재한다. 둘째, 그룹 구성원 규모가 증가할 때 로비단체 조직화의 비용이 체증하고 일인당 기대이익이 감소하기 때문이다. 이익단체끼리 경합하는 상황($n \geq 2$)에서 로비시장 균형의 존재에 관한 보다 엄밀한 논의는 주석 19)를 참조하라.

지출액 (x_t) 을 선택하는 것이다. 18) 이러한 이익단체의 극대화 문제는 식 (5), (6), (7) 을 이용하여 다음과 같이 쓸 수 있다

$$Max_{x_t} E(R) = [x_t^{rH} / (x_t^{rH} + \Gamma)] R(G) - x_t \tag{8}$$

$$R_G > 0, R_{GG} < 0 \tag{5}'$$

$$0 < r < 1, 0 < H \leq 1 \tag{6}'$$

여기서 $E(\bullet)$ 는 기대 값을 나타낸다. R 과 x_t 는 각각 렌트와 이익단체 t 의 로비 투자액, r 과 H 는 각각 로비투자액의 한계수확 지수와 의회의 정치적 집중도를 나타낸다. $\Gamma = \sum_{i \neq t} x_i^{rH}$ 는 이익단체 t 를 제외한 $(n-1)$ 개 이익단체의 정치적 영향력 함수의 합이다.

식 (8) 을 x_t 에 관해 미분하여 일계조건을 구하면 다음 식을 얻을 수 있다.

$$r\Gamma H x_t^{rH-1} R(G) / (x_t^{rH} + \Gamma)^2 - 1 = 0 \tag{9}$$

식 (9) 의 첫 번째 항은 로비지출액의 한계 수익을, 두 번째 항은 로비지출액의 한계비용을 나타낸다. 한계비용은 1이다. 첫 번째 항을 보면 다른 이익단체의 로비 지출액이 일정할 때 $R(G)$ 가 클수록 로비지출액의 한계 수익이 증가한다는 것을 보여준다.

식 (9) 는 재정규모(G), 정치적 집중도(H) 등이 일정할 때 개별 이익단체 t 의 반응함수를 암묵적으로 나타내고 있다. 식 (9) 는 이익단체 간 대칭성(symmetry) 을 가정하면 다음과 같이 나타낼 수 있다. 19)

18) 이익단체는 위험 중립적이라고 가정한다.

19) 식 (10) 에서 수혜 그룹의 구성원이 동질적임에도 두 개 이상의 개별 이익단체가 결합할 수 있다는 것을 알 수 있다. 식 (10) 을 개별 로비단체의 로비투자액에 관해서 풀면 $x_t = (n-1) rHR(G)/n^2$ 이다. 이 해(解) 를 로비단체의 목적함수인 식 (8) 에 대입해서 개별 로비 단체가 영 이상(non-negative) 의 이윤을 얻을 진입조건을 구하면 $n/(n-1) \geq rH$ 이다. 그런데 $n \geq 2$ 인 경우 $n/(n-1) > 1$ 이 성립하고 가정 (6)' 에 의해 $rH < 1$ 이다. 따라서 두 개 이상($n \geq 2$) 의 로비 단체가 균형상태에서 존재할 수 있다.

$$(n-1)rHR(G)/[n(nx_t)] - 1 = 0 \quad (10)$$

식 (10)은 $nx_t = X$ 임을 이용하면 정치인에 대한 n 개 이익단체의 총로비지출액 (X)은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$X = (n-1)rHR(G)/n \quad (11)$$

식 (11)은 n 개 이익단체의 반응함수(reaction function)로서 정부 재정규모(G), 의회의 정치적 집중도(H), 로비투자의 한계생산력(r)와 로비 경쟁도(n)가 주어 져 있을 때 정치인에 대한 n 개 이익단체의 최적 로비지출액을 나타낸다. n 개 이익 단체의 반응함수는 다음과 같이 쓸 수 있다.²⁰⁾

$$X = X(G, H, r, n) \quad (12)$$

$$X_G > 0, X_H > 0, X_r > 0, X_n > 0 \quad (12)'$$

식 (12)는 정부 재정규모(G)가 클수록, 의회의 정치적 집중도(H)가 높을수록, 로비투자의 한계생산력(r)이 높을수록, 로비 경쟁(n)이 치열할수록 로비지출액 (X)이 늘어난다는 것을 말한다.²¹⁾

3. 정치인의 행동

정치인이 최적 예산규모를 어떻게 선택하는지를 보자. 재선가능성(득표)과 금전적, 비금전적 이득에서 오는 효용을 추구하는 정치인의 목적함수는 식 (1)에 의해 다음과 같이 주어진다.

20) 반응함수의 기울기를 나타내는 식 (12)'은 식 (11)을 각 독립변수에 대해 편미분하여 구할 수 있다.

21) 식 (12)'에서 $X_n > 0$ 은 즉 $nx_t(n)/dn > 0$ 임을 말한다. 반면 이익단체 개수(n)가 늘어나면 개별 로비단체의 지출액(x_t)은 감소한다. 즉, $dx_t/dn < 0$ 이다. $dx_t/dn < 0$ 임은 식 (10)에서 확인할 수 있다.

$$U(V, G, X) = V + \Phi(G, X) \quad (1)$$

여기서 V 는 정치인의 득표, W_1 , W_2 는 각각 그룹 1과 2의 자산을 말한다. 그리고 Φ 는 정부재정(G)과 압력단체의 로비지출액(X)에서 정치인이 얻는 효용을 나타낸다

그룹 1의 순자산(W_1)의 크기는 초기 자산(W_{10})에서 렌트추구로 늘어난 순소득을 더한 값이다. 렌트추구로 늘어난 그룹 1의 순소득은 렌트 R 에서 로비지출액(X)과 그룹 1의 조세부담액을 뺀 값이다.²²⁾ 따라서 그룹 1의 순자산(W_1)의 크기는 다음과 같이 나타낼 수 있다.²³⁾

$$W_1 = R(G) - X - (1 - \alpha)[\Theta + T(G)] \quad (13)$$

$$RG - (1 - \alpha)T_G > 0 \quad (13)'$$

그룹 2의 순자산(W_2)의 크기는 그룹 2의 초기 자산(W_{20})에서 그룹 2가 부담할 조세부담액 ($\alpha[\Theta + T(G)]$)을 뺀 값이다.²⁴⁾ 즉,

$$W_2 = -\alpha[\Theta + T(G)] \quad (14)$$

이러한 제약조건 하에서 정치인은 식 (1)을 극대화하는 재정규모(G)를 선택한다. 식 (13)과 (14)를 식 (1)에 대입하면 정치인의 극대화 문제는 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$\begin{aligned} \underset{G}{Max} \quad V = & V[R(G) - X - (1 - \alpha)\{\Theta + T(G)\}, \\ & -\alpha\{\Theta + T(G)\}] + \Phi(G, X) \end{aligned} \quad (15)$$

22) R 은 식 (4)에서 정의된 정치적 렌트 생성함수이다. 그룹 1의 조세부담 비중은 가정 (6)에 의해 $1 - \alpha$ 이므로 그룹 1의 조세부담액은 $(1 - \alpha)T$ 이다.

23) 일반성을 상실하지 않고 초기 자산(W_{10})을 0으로 가정하였다. 식 (14)'은 정부재정규모가 증가할 때 수혜 그룹(그룹 1)의 순자산이 증가할 조건이다.

24) 일반성을 상실하지 않고 초기 자산(W_{20})을 0으로 가정하였다. 각 그룹의 조세 부담액(T)은 식 (4)와 가정 (6)에 의해 주어진다.

G : 재정규모

R : 그룹 1이 얻는 정치적 렌트

X : 그룹 1의 로비지출액

T : 재정지출 수준과 관련된 조세수입

$1 - \alpha$: 수혜 그룹의 조세 부담 비율

α : 피해 그룹의 조세 부담 비율

Θ : 정부지출 수준과 무관한 조세수입

$$V_1 > 0, V_2 > 0, \tag{2}'$$

$$\Phi_G > 0, \Phi_X > 0, \Phi_{GG} < 0, \Phi_{LL} < 0, \Phi_{GX} \geq 0, \tag{3}'$$

$$V_{11} < 0, V_{22} < 0, V_{12} = 0, \tag{2}''$$

$$R_G > 0, R_{GG} < 0 \tag{5}'$$

식 (15)를 G 에 관해서 극대화하면 정치인의 최적 행동은 다음 일계조건으로 나타낼 수 있다.²⁵⁾

$$\begin{aligned} &V_1[R(G) - X - (1 - \alpha)\{\Theta + T(G)\}, -\alpha\{\Theta + T(G)\}]R_G - (1 - \alpha)T_G \\ &+ V_2[R(G) - X - (1 - \alpha)\{\Theta + T(G)\}, \\ &-\alpha\{\Theta + T(G)\}](1 - \alpha T_G) + \Phi_G(G, X) = 0 \end{aligned} \tag{16}$$

식 (16)의 첫 번째 항과 세 번째 항은 재정규모 증대의 한계 효용을, 두 번째 항은 한계 비효용을 나타낸다. 첫 번째 항을 보면 로비수준(X)이 일정할 때 경제적 한계렌트(R_G)가 클수록 재정지출 증대에서 얻는 정치인의 한계 효용이 증가한다. 세 번째 항을 보면 로비수준(X)이 일정할 때 정치인이 얻는 금전적, 비금전적 한계효용(Φ_G)이 클수록 재정지출에서 얻는 정치인의 한계효용이 증가한다. 반면 두 번째 항을 보면 로비투자액(X)이 일정할 때 재정지출 증대에 따른 피해그룹 2의 한계적 조세부담액(αT_G)이 클수록 재정지출 증대에서 오는 정치인의 한계 비효용

25) 식 (16)을 극대화할 이계충분조건(sufficient second order condition)은 충족된다고 가정한다. 따라서 $V_{GG} + \Phi_{GG} < 0$ 이다.

이 늘어난다. 직관적으로 피해그룹 2의 조세부담(α)이 클수록 그룹 2의 정치적 저항이 커진다는 것을 말한다.

식 (16)은 로비투자 수준(X)이 일정할 때 정치인의 반응함수를 암묵적으로 나타내고 있다. 식 (16)을 G 에 관해서 풀면 다음과 같은 정치인의 반응함수를 구할 수 있다.²⁶⁾

$$G = G(X, \alpha), \quad G_X > 0 \quad (17)$$

식 (17)은 압력단체의 로비지출액(X)이 늘어날수록 정치인이 선택하는 재정규모는 증대한다는 것을 말해준다.

III. 정치적 균형과 비교정학

1. 정치적 균형

정치적 균형(political equilibrium)은 압력단체의 반응함수인 식 (12)와 정치인의 반응함수인 식 (17)을 연립 방정식 체계로 풀어서 얻을 수 있다. 두 식을 G , X 에 관해서 풀면 정치적 균형점은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$X^* = X(H, r, n, \alpha) \quad (18)$$

$$G^* = G(H, r, n, \alpha) \quad (19)$$

여기서 H 와 r 은 각각 의회의 정치적 집중도 및 로비의 규모수확 지수를, n 과 α 는 로비경쟁도와 피해 그룹의 조세부담률을 나타낸다.

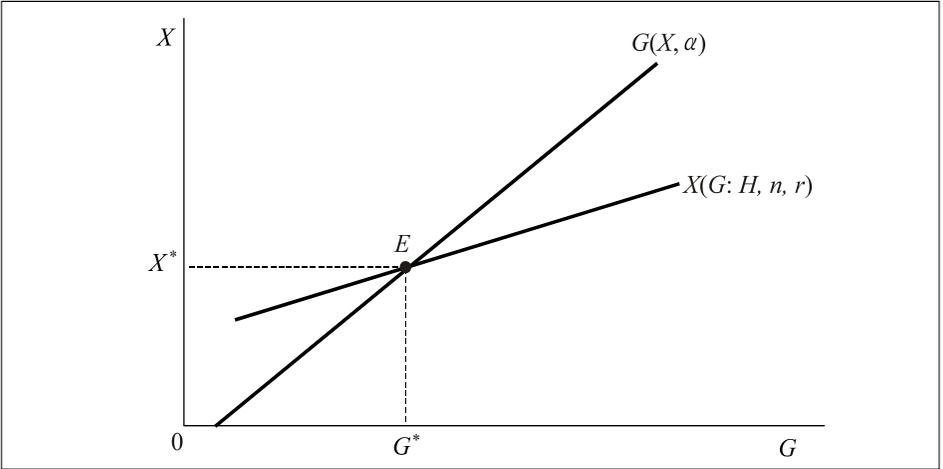
그래프로 설명하면 <그림 1>의 $G(X, \alpha)$ 와 $X(G, H, r, n)$ 의 교점인 $E(G^*, X^*)$ 점이 정치적 균형점이다. 그림에서 압력단체의 반응함수와 정치인의 반응함수는 모두 우상향한다. 이는 식 (12)와 (18)에서 확인할 수 있다.²⁷⁾ 안정적 균형을 갖도

26) 식 (17)의 증명은 부록 1을 참조하라.

27) 압력단체의 반응함수와 정치인의 반응함수가 모두 우상향한다는 것은 정치인과 압력단체의 선택변수가 전략적 보완관계(strategic complements)에 있음을 의미한다.

록 $G(X, \alpha)$ 가 $X(G, H, r, n)$ 보다 기울기가 크도록 그렸다.²⁸⁾

〈그림 1〉 정치적 균형



2. 비교정확분석

먼저, 정치적 집중도의 변화에 따라 정치적 균형점이 어떻게 변하는가를 그래프로 살펴보자. 의회의 정치적 집중도(H)가 증가하면 식 (12)에 의해 로비가 늘어난다. 로비가 늘어나면 〈그림 2〉에서 이익단체의 반응곡선이 $X(G, H_0)$ 에서 $X(G, H_1)$ 으로 위쪽으로 이동한다. 이에 따라 새로운 정치적 균형점은 E_0 에서 E_1 으로 이동하고 재정규모는 G_0^* 에서 G_1^* 로 증가한다.

명제 1: 의회의 정치적 집중도(H)가 증가하면 정부예산(G)은 증가한다.²⁹⁾

[증명] 부록 2를 보라.

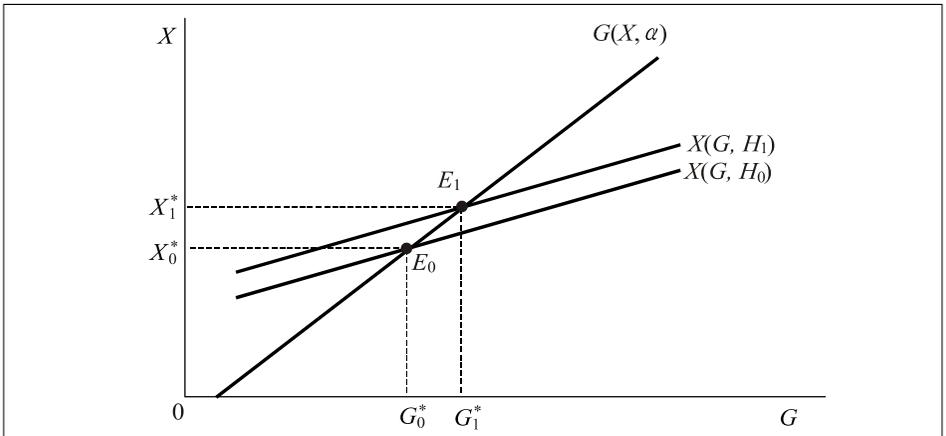
28) 정치적 균형이 안정적이라면 〈그림 1〉에서처럼 압력단체의 반응함수 기울기(dX/dG)가 정치인의 반응함수 기울기의 역수(dX/dG)보다 작아야 한다.

29) 명제 1은 부록 2의 증명에서 보듯이 안정적 균형하에서 성립한다. 즉, 로비단체의 반응함수의 기울기 $dX(G, H)/dG$ 가 정치인의 반응함수의 기울기의 역수, $dX/dG(X)$ 보다 작다는 조건하에서 성립한다.

직관적으로 명제 1은 다음과 같이 설명할 수 있다. 의회의 집중도(H)가 증가하면 로비 비용이 감소한다. 예산 조정과정이 용이해지기 때문이다. 로비 비용이 감소하면 로비 효율성이 높아지고 따라서 로비 규모가 늘어난다. 로비 규모가 커지면 정치인은 더 큰 재정규모를 선택한다.

최근 완공된 일부 지방자치단체의 신축 청사는 지나치게 호화롭다고 여론의 지탄을 받고 있다.³⁰⁾ 하지만 호화청사 건축 프로그램은 의회의 정치적 지지를 받기 쉬운, 의회의 정치적 집중도가 큰 지방자치단체가 채택할 것이라는 것을 이 명제는 시사한다. 호화청사가 건립될 당시 해당 광역의회는 모두 제1당이 90% 이상의 의석을 차지하고 있었다. 의회의 정치적 집중도가 낮은 광역자치단체에서의 호화청사 건설은 건설업자에게 수지가 맞지 않는 비싼 프로그램이었지만 의회의 정치적 집중도가 높은 자치단체에서의 호화청사 건설은 건설업자에게 수지가 맞는 프로그램이었다. 로비 비용이 상대적으로 싸기 때문이다.

(그림 2) 정치적 균형의 이동: 의회의 정치적 집중도(H) 증가



명제 2: 로비 경쟁(n)이 치열할수록 정부 재정규모는 증대하는 경향을 보인다. [증명] 부록 3을 보라.

30) 광주광역시청(2003년 완공), 전남도청(2005년 완공), 경기 용인시청(2005년 완공), 경북 포항시청(2007년 완공), 경기 성남시청(2009년 완공) 등은 호화청사의 예이다. 이들은 호화청사로 감사원의 지적을 받고 일정 기간 정부교부금을 삭감당한 바 있다.

명제 2는 직관적으로 로비 경쟁단체(n)가 증가하면 정치인에 대한 로비가 늘어나고 로비가 늘어나면 정치인은 로비 그룹의 이익을 반영하여 재정규모를 늘릴 것이라는 것을 말하고 있다. 이는 로비단체의 자격 요건을 강화함으로써 로비시장에 진입장벽을 높이는 정책은 사회적 관점에서 불필요한 재정이 늘어나는 것을 방지하고 경제효율을 높일 것이라는 점을 시사한다.³¹⁾

IV. 실증분석

1. 변수 및 자료

의회의 정치적 집중도가 높아지면 재정규모가 증대한다는 가설을 검증하기 위해 광역자치단체의 재정을 실증 분석하였다. 광역의회는 광역자치단체의 예산 결정에 중요한 역할을 한다. 의회의 행동에 따라 낭비적인 예산이 결정되기도 하고 경우에 따라서는 삭감되기도 한다. 앞서 말했듯이 호화청사로 비난 받고 있는 성남시청 청사, 호남지역 및 영남지역의 일부 도청 청사 건설이 가능했던 것도 광역의회의 예산 의결이 있었기 때문이다. 반면, 서울시 의회는 서해벚길사업과 한강 예술섬 조성공사사업 예산을 삭감한 바 있다.

의회의 정치적 집중도가 높아지면 재정규모가 증대한다는 가설을 검증하기 위해 독립변수로 사용된 의회의 정치적 집중도의 척도를 찾는 것이 중요하다. 의회의 정치적 집중도로 시장집중도의 개념을 원용한 제1당 의회집중도(concentration ratio: CR_1)와 허핀달(Herfindahl) 의회집중지수(H)를 대변수로 사용하였다.³²⁾ 제1당 의회집중도(CR_1)는 제1당의 의회점유율을 나타내고 허핀달 의회 집중지수는 각 정당의 의석 점유율의 제곱을 더한 값으로 정의된다. 의회의 정치적 집중도는 두 지표 중 어느 지표를 사용하든지 0에서 1까지의 척도로 계산된다. 1에 가까울수록 정치적 집중도가 높다는 것을 의미한다. 가장 정치적 집중도가 높은 광역지자체는 대구(1998년-2001년)로서 CR_1 은 0.966이고 가장 낮은 광역지자체는 대전(2002년

31) 로비 참여자 수를 제한 함으로써 렌트추구 행위로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있다는 논의는 Tullock(1980 p. 103)을 참조하라.

32) 의회의 정치적 집중도가 적자재정에 미치는 영향을 실증분석한 논문으로는 Falcó-Gimeno(2011)을 참조하라.

-2005년) 으로서 0.474이다. 지방의회 정당별 의석 점유율에 관한 자료는 전국동시 지방선거총람(중앙선거관리위원회)의 통계를 이용하였다. 제1당 의회집중율(CR_1)과 허핀달(Herfindahl) 의회 집중지수(H)는 지방의회 정당별 의석수에 관한 자료를 이용하여 직접 계산하였다.

종속변수로 사용된 재정규모의 지표로 일반회계 흑자율(BS)을 사용하였다.³³⁾ 일반회계 흑자율의 척도로서 세입대비 흑자비율 즉, (세입-세출)/세입을 사용하였다.³⁴⁾³⁵⁾ 일반회계 흑자율은 지방정부의 지출과 세입에 관한 통계로부터 계산하였다. 1998-2010년 사이의 15개 광역지자체의 패널 데이터를 이용하였다.³⁶⁾ 지방정부의 지출과 세입에 관한 통계는 지방재정연감에서 추출하였다. 이는 광역지방자치단체 등 지방자치단체 단위의 재정에 관한 통계로서 예산 흑자나 적자를 비교할 때 주로 사용하는 자료이다. 시작 시점을 1998년으로 잡은 것은 울산광역시를 포함시키지 데이터의 일관성을 유지하기 위함이다.³⁷⁾

그 밖의 독립변수로 광역자치단체-광역의회의 권력구조, 광역자치단체-중앙정부의 권력구조 더미, 선거해 더미, 그리고 지역별 실업률을 사용하였다. 광역자치단체-광역의회의 권력구조 더미(DGP)는 지방정부-지방의회의 협력관계가 재정규모에 미치는 영향을 통제하기 위해, 광역자치단체-중앙정부의 권력구조 더미(DGG)는 지방정부-중앙정부의 협력관계가 재정지원에 미치는 영향을 통제하기 위해 고려하였다. 선거해 더미변수(DYE)는 정치적 경기변동(political business cycle)을 통제하기 위해 사용하였다.

광역자치단체-광역의회 및 광역자치단체-중앙정부의 권력구조 및 선거해에 관한

33) 일반회계는 광역자치단체의 지출과 세입에 관한 통계이다. 공기업회계와 기타특별회계를 포함하지 않는다.

34) 일반회계 흑자율의 정의식 $BS \equiv (Z - G)/Z$ 에 식 (4)를 대입하면 $dBS/dG < 0$ 이 성립한다. 즉 재정규모가 증가하면 재정 흑자율이 감소한다.

35) 통상 중앙정부의 흑자를 다룰 때 GDP 대비 흑자율을 사용하지만 지방정부 세입은 GRDP와 무관하기 때문에 세입을 분모로 사용하였다. 광역자치단체의 세입 주요 원천은 중앙정부 보조금, 교통세와 부동산 취득세와 등록세로서 GRDP와 무관하다.

36) 우리나라 광역지방자치단체는 모두 16개이나 제주도는 제외하였다. 제주도는 명백한 특이 데이터(outlier)이다. 제주도는 2005년까지 광역지자체의 평균수준인 40%대의 흑자율을 보이다가 2006년에 제주특별자치도로 승격한 이후 줄곧 0% 대를 유지하고 있다.

37) 울산광역시 지방의회가 최초로 구성된 해가 1998년이다. 울산시는 1997년 광역지자체로 승격되었다.

더미변수는 전국동시지방선거총람의 통계를 이용하였다. 지역별 실업률은 지역별 경제상황이 지역별 예산 특히, 부동산 취득세 및 등록세 등 세입에 미치는 영향을 통제하기 위해 사용하였다.³⁸⁾ 지역 실업률에 관한 자료는 경제활동인구조사(통계청) 자료를 이용하였다.

이상에서 설명한 변수의 정의 및 출처를 요약하면 <표 1>과 같다. 각 변수의 기술 통계치를 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 1> 변수의 정의 및 출처

변수명	정의	비고	출처	
설명 변수	CR_1	광역의회 제1당의 의석 점유율	$CR_1 = s_1$ s_1 : 광역의회 제1당의 의석점유율	전국동시 지방선거총람, 중앙선거관리 위원회
	H	Herfindahl 의회 집중도	$\sum_{i=1}^n s_i^2$, $s_i = i$ 정당의 광역의회 의석점유율	
	DGP	광역자치단체-광역의회 정치구조 더미	광역자치단체장의 정당과 광역의회 과반을 점한 정당이 일치하는 경우=1, 그렇지 않은 경우=0	
	DGG	광역자치단체-중앙정부 정치구조 더미	광역자치단체장의 정당과 대통령의 소속 정당이 일치하는 경우=1, 그렇지 않은 경우=0	
	DYE	선거해 더미	지방선거해=1, 그렇지 않은 해=0	
	U	지역 실업률		경제활동인구조사, 각 연도, 통계청
종속 변수	BS	일반회계흑자율	흑자율 = $\frac{\text{세입} - \text{세출}}{\text{세입}} \times 100$	지방재정연감, 각 연도, 안전행정부

38) 실업률이 높은 불경기 때는 광역자치단체의 중요한 수입원인 부동산 취득세 및 등록세 수입이 감소하는 경향이 있다.

〈표 2〉 변수의 기술통계

	변수명	데이터 개수	평균	표준편차	최소값	최대값
설명변수	CR_1	210	0.816	0.135	0.474	0.966
	H	210	0.720	0.165	0.352	0.934
	DGP	210	0.895	0.307	0	1
	DGG	210	.343	.476	0	1
	DYE	210	0.286	0.453	0	1
	U	210	3.51(%)	1.556(%)	1.2(%)	9.1(%)
종속변수	BS	210	53.139(%)	13.086(%)	27.999(%)	77.809(%)

2. 추정 방법

추정을 위해 고정 효과 회귀분석(fixed effects regression)을 행하였다. 지역 고정 효과(fixed-region effects)를 고려한 것은 추정 모델의 독립변수가 설명하지 못한 지방자치단체 별 제도적 차이를 지역 고정 효과로 통제하기 위함이다. 고정효과를 고려할 경우에는 하우스만 테스트(Hauseman test)를 이용하여 확률효과(random effects)를 검증하였다. 그 밖에 시계열 문제를 통제하기 위해 연도 더미(year dummy)를 모든 추정 모델에 고려하였다.

3. 추정 방정식 및 실증분석 결과

핵심적 실증분석 결과는 두 가지이다. 첫째, 의회의 정치적 집중도가 높을수록 광역자치단체의 일반회계 흑자율은 감소한다. 정치적 집중도를 CR_1 지표로 사용하고 일반회계 흑자율을 추정할 경우 〈표 3〉의 추정 방정식 (1)부터 추정 방정식 (7)에서 보듯이 대체로 1% 혹은 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. 계수의 값도 상당하다. 또한, 계수의 부호나 크기는 독립변수를 추가하여도 크게 변하지 않는다. 〈표 3〉의 추정 방정식 (2)부터 추정 방정식 (7)에서 보듯이 설명변수로 광역자치단체-의회의 권력구조 더미(DGP), 광역자치단체-중앙정부의 권력구조 더미(DGG), 선거해 더미 및 실업률을 추가하여도 계수의 부호나 크기는 그다지 변하지 않는다. CR_1 이 표준편차만큼 높아지면 일반회계 흑자율은 0.96%까지 감소한다.

정치적 집중도 지표를 제1당집중도(CR_1) 대신 허핀달 지수(H)를 사용하여도

정치적 집중도와 일반회계 흑자율 간 통계적 유의성과 부호는 크게 변하지 않는다. <표 4>의 추정 방정식 (1)부터 추정 방정식 (7)에서 보듯이 대체로 1% 혹은 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. <표 4>의 방정식 (2)부터 추정방정식 (7)에서 보듯이 설명변수로 광역자치단체-의회의 권력구조 더미(DGP), 광역자치단체-중앙 정부의 권력구조 더미(DGG), 선거해 더미 및 실업률을 추가하여도 계수의 크기나 부호는 크게 변하지 않는다.

정치적 집중도와 재정적자율간 내생성(endogeneity) 문제를 완화하고 추정결과의 강건성(robustness) 검증을 위해 전체 표본 중에서 매 4년마다 관찰되는 선거해에 관한 자료(전체 표본 중의 25%)를 제거하고 추정해 보았다. 의회의 정치적 집중도는 선거해에 결정되면 차기 선거까지 4년 동안 변하지 않는 선결(predetermined) 지표이기 때문에 선거해에 관한 자료를 제거함으로써 내생성의 문제가 완화될 것으로 기대하였다. <표 5>와 <표 6>은 선거해에 관한 표본을 제거하고 추정한 추정결과이다. <표 5>는 정치적 집중도를 CR_1 지표로 사용하고 일반회계 흑자율을 추정할 결과이다. <표 5>의 추정 방정식 (1)부터 (4)에서 보듯이 통계적 유의성과 부호는 <표 3>과 거의 달라지지 않았다. 대체로 1% 혹은 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. <표 6>은 정치적 집중도를 허핀달 지수(H)로 측정한 경우이다. <표 6>의 추정 방정식 (1)부터 추정방정식 (4)에서 보듯이 통계적 유의성과 부호는 <표 4>와 거의 달라지지 않았다.

둘째, 정치적 경기변동이 존재한다. 정치적 경기변동은 선거해에 재정흑자율이 감소함을 의미한다. 정치적 집중도를 CR_1 지표로 사용한 경우 <표 3>의 방정식 (5)부터 방정식 (7)에서 보듯이 1% 수준에서 통계적으로 유의하다. 방정식 (5)에서 보듯이 선거해에 흑자율은 최대 11% 포인트까지 감소한다. 정치적 집중도를 허핀달 지수(H)를 사용한 경우에도 <표 4>의 방정식 (5)부터 방정식 (7)에서 보듯이 1% 수준에서 통계적으로 유의하다.

〈표 3〉 광역의회 정치적 집중도가 일반회계 흑자율에 미치는 영향: CR_1
 - 이용가능한 모든 표본을 사용한 경우

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
CR_1	-7.636*** (2.601)	-6.452** (3.150)	-7.097*** (2.579)	-6.499** (3.161)	-6.452** (3.150)	-7.097*** (2.579)	-6.499** (3.161)
DGP		-0.400 (1.231)		-0.406 (1.234)	-0.400 (1.231)		-0.406 (1.234)
DGG			0.248 (0.693)	0.251 (0.695)		0.248 (0.693)	0.251 (0.695)
DYE					-11.24*** (2.721)	-8.821*** (2.674)	-8.813*** (2.681)
U		1.644*** (0.607)	1.635*** (0.609)	1.626*** (0.611)	1.644*** (0.607)	1.635*** (0.609)	1.626*** (0.611)
상수항	57.88*** (4.000)	46.64*** (4.657)	46.78*** (4.656)	46.71*** (4.673)	57.88*** (2.772)	55.60*** (3.005)	55.52*** (3.023)
관측수	210	210	210	210	210	210	210
R^2	0.063	0.360	0.360	0.360	0.360	0.360	0.360
ρ	0.919	0.934	0.934	0.934	0.934	0.934	0.934

주: 1. 추정 방정식 (1)은 확률효과모형, 추정 방정식 (2)~(7)은 고정효과모형이다.
 2. 괄호 안의 수치는 Z값이며, ***, **, *는 두 집단의 평균값이 동일하다는 귀무가설이 1%, 5%, 10% 유의수준에서 기각된다는 것을 의미한다.

〈표 4〉 광역의회 정치적 집중도가 일반회계 흑자율에 미치는 영향: Herfindahl 지수
 - 이용가능한 모든 표본을 사용한 경우

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
H	-6.346*** (2.266)	-5.138** (2.578)	-5.942*** (2.241)	-5.154** (2.585)	-5.138** (2.578)	-5.942*** (2.241)	-5.154** (2.585)
DGP		-0.705 (1.159)		-0.715 (1.163)	-0.705 (1.159)		-0.715 (1.163)
DGG			0.207 (0.694)	0.220 (0.695)		0.207 (0.694)	0.220 (0.695)
DYE					-11.27*** (2.723)	-9.176*** (2.678)	-9.113*** (2.685)
U		1.665*** (0.608)	1.672*** (0.609)	1.650*** (0.611)	1.665*** (0.608)	1.672*** (0.609)	1.650*** (0.611)
상수항	56.14*** (3.740)	45.14*** (4.402)	44.98*** (4.394)	45.19*** (4.416)	56.42*** (2.357)	54.15*** (2.675)	54.30*** (2.691)
관측수	210	210	210	210	210	210	210
R^2	0.066	0.359	0.358	0.359	0.359	0.358	0.359
ρ	0.918	0.934	0.934	0.934	0.934	0.934	0.934

주: 1. 추정 방정식 (1)은 확률효과모형, 추정 방정식 (2)~(7)은 고정효과모형이다.
 2. 괄호 안의 수치는 Z값이며, ***, **, *는 두 집단의 평균값이 동일하다는 귀무가설이 1%, 5%, 10% 유의수준에서 기각된다는 것을 의미한다.

〈표 5〉 광역의회 정치적 집중도가 일반회계 흑자율에 미치는 영향: CR_1
- 선거해 표본을 제외한 경우

	(1)	(2)	(3)	(4)
CR_1	-10.75*** (2.683)	-9.663*** (3.261)	-10.77*** (2.649)	-9.942*** (3.279)
DGP		-0.575 (1.346)		-0.580 (1.347)
DGG			0.625 (0.701)	0.627 (0.703)
U		1.879*** (0.704)	1.835** (0.704)	1.823** (0.707)
상수항	60.72*** (3.968)	49.13*** (4.812)	49.58*** (4.812)	49.49*** (4.832)
관측수	150	150	150	150
R^2	0.081	0.471	0.473	0.474
ρ	0.934	0.949	0.948	0.948

- 주: 1. 추정 방정식 (1)은 확률효과모형, 추정 방정식 (2)~(7)은 고정효과모형이다.
 2. 선거해 표본을 제거했기 때문에 설명변수 DYE (선거해 더미)도 제거되었다.
 3. 괄호 안의 수치는 Z값이며, ***, **, *는 두 집단의 평균값이 동일하다는 귀무가설이 1%, 5%, 10% 유의수준에서 기각된다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 광역의회 정치적 집중도가 일반회계 흑자율에 미치는 영향: Herfindahl 지수
- 선거해 표본을 제외한 경우

	(1)	(2)	(3)	(4)
H	-8.736*** (2.354)	-7.397*** (2.677)	-8.806*** (2.319)	-7.561*** (2.688)
DGP		-1.139 (1.269)		-1.166 (1.271)
DGG			0.556 (0.705)	0.573 (0.705)
U		1.920*** (0.707)	1.904*** (0.710)	1.869*** (0.711)
상수항	58.14*** (3.698)	46.74*** (4.593)	46.64*** (4.591)	46.99*** (4.609)
관측수	150	150	150	150
R^2	0.084	0.466	0.465	0.469
ρ	0.933	0.949	0.948	0.948

- 주: 1. 추정 방정식 (1)은 확률효과모형, 추정 방정식 (2)~(7)은 고정효과모형이다.
 2. 선거해 표본을 제거했기 때문에 설명변수 DYE (선거해 더미)도 제거되었다.
 3. 괄호 안의 수치는 Z값이며, ***, **, *는 두 집단의 평균값이 동일하다는 귀무가설이 1%, 5%, 10% 유의수준에서 기각된다는 것을 의미한다.

V. 결론 및 시사점

이 논문은 동일한 정치 및 경제제도 하에서도 재정행태가 다양하게 나타날 수 있다는 것을 설명하려 하였다. 정치경제 모델을 구축하여 의회의 정치적 집중도가 클수록 그리고 로비시장이 경쟁적일수록 정부 재정규모가 커지는 경향이 있다는 명제를 도출하였다. 실증분석에서는 광역자치단체 의회의 정치적 집중도가 높을수록 광역자치단체의 일반회계 흑자율이 떨어진다는 명제를 확인하였다. 그리고 정치적 경기변동이 우리나라 지방재정에도 존재함을 확인하였다. 이러한 이 논문의 결론은 몇 가지 중요한 시사점을 갖는다.

첫째, 정치 제도가 재정규모에 미치는 영향을 논의할 때는 정치제도의 차이와 함께 정치적 렌트추구 가능성 여부를 동시에 고려할 필요가 있다. 렌트추구 경제의 경우 렌트추구 행위에 영향을 미치는 정치적 구조 및 제도에 분석의 초점을 맞추어 필요가 있다. 정치구조나 제도가 재정규모에 미치는 효과는 정치적 렌트추구 여부에 따라 크게 달라질 수 있기 때문이다. 예컨대 이미 누적적자가 심각한 경제라도 렌트추구 사회라면 정치적 렌트를 증대하는 방향(적자를 늘리는 방향)으로 정치인은 재정규모를 선택하려 할 것이다.

둘째, 지방재정 건전성을 확보하기 위해 정치적 렌트추구 행위를 제한하고 정치적 렌트추구 행위를 보다 넓게 해석할 필요가 있다. 정치인에게 특정한 대가를 바라는 뇌물은 물론 공식적인 대가성이 없더라도 정치인에게 제공되는 정치적 후원금과 로비 등을 뇌물과 동일시하여 제한할 필요가 있다. 우리나라 지방의회의 정치적 집중도는 평균 81%로 매우 높다는 점을 감안하면 로비로 인해 불필요한 재정이 늘고 지방 재정적자 문제가 심각해질 수 있기 때문이다.

셋째, 렌트추구가 가능한 경제에서는 의회의 정치적 집중도가 지나치게 높은 것은 바람직하지 않을 수 있다. 의회의 집중도가 높을수록 의회의 로비가 치열해지고 따라서 정치인의 대리인 문제가 심각해질 수 있기 때문이다. 따라서 렌트추구 사회의 경우 재정적자율을 낮추고 탄탄한 재정을 구축하는 정책 방향은 소수당이 다수당의 견제 역할을 제대로 할 수 있는 정치제도와 로비가 보다 힘들어지는 다양한 제도적 장치를 도입하는 것이다.

넷째, 우리나라 지방재정에 정치적 경기변동이 존재한다는 실증분석 결과는 선거 해에 지방재정이 남용될 가능성이 크다는 것을 시사한다. 따라서 재정건전성을 확

보하기 위해 선거해의 예산편성이나 집행에 관한 정보를 공개하고 예산 편성 절차의 투명성을 강화할 필요가 있다. 예산도 절약하고 공정한 선거도 치를 수 있을 것이다.

■ 참고 문헌

1. Alesina, A., and A. Drazen, "Why Are Stabilizations Delayed?," *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, 1991, pp.1170-1188.
2. Alesina, A., and G. Tabellini, "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt," *The Review of Economic Studies*, Vol. 57, No. 3, 1990, pp.403-414.
3. Becker, G. S., "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3, 1983, pp.371-400.
4. Borge, L-E., "Strong Politicians, Small Deficits: Evidence from Norwegian Local Governments," *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, No. 2, 2005, pp.325-344.
5. Buchanan, J. M., C. K. Rowley, and R. D. Tollison, *Deficits*, Blackwell Publishers, 1987.
6. Buchanan, J., and R. Wagner, "Democracy in Deficit," *New York: Academic Press*, 1977.
7. Campbell C. D., "New Hampshire's Tax-base Limits: An Example of the Leviathan Model," *Public Choice*, 78, 1994, pp.129-144.
8. Edin, PA., and H. Ohlsson, "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects Versus Minority Effects," *European Economic Review*, Vol. 35, No. 8, 1991, pp.1597-1603.
9. Falcó-Gimeno, A., and I. Jurado, "Minority Governments and Budget Deficits: The Role of the Opposition," *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, No. 3, 2011, pp.554-565.
10. McCormick, Robert E. and Robert D. Tollison, *Politicians, Legislation, and the Economy*, Boston: Martinus Nijhoff, 1981.
11. McKenzie R. B. and G. Tullock, *Modern Political Economy*, 1978, McGraw-Hill.
12. Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.
13. Niskanen, W. A., "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3, 1975, pp.617-643.

14. Olson, Mancur, Jr., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
15. Pelzman, S., "Towards a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, 1976, pp.211-240.
16. Persson, T., G. Roland, and G. Tabellini, "Comparative Politics and Public Finance," *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 6, 2000, pp.1121-1161.
17. Roubini, N., and J. D. Sachs, "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries," *Economic Policy*, Vol. 4, No. 8, 1989a, pp.99-132.
18. _____, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies," *European Economic Review*, Vol. 33, No. 5, 1989b, pp.903-933.
19. Roubini, N., "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 10, S. 1, 1991, pp.S49-S72.
20. Sachs, J. D., "Social Conflict and Populist Policies in Latin America," National Bureau of Economic Research Working Paper No. 2897, 1989.
21. Shapiro, C., "Theories of Oligopoly Behavior," *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 1 ed. Schmalensee R. & Willig R., North Holland, 1989.
22. Stigler, G. J., "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971, pp.3-21.
23. Tullock, G., "Efficient Rent Seeking," in J. M. Buchanan, R. D. Tollison, and G. Tullock, eds., 1980, pp.97-112.
24. Volkerink, B., and J. De Haan, "Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence," *Public Choice*, Vol. 109, No. 3-4, 2001, pp.221-242.

〈 부 록 〉

부록 1. 식 (17)의 $G_X > 0$ 의 증명

정치인의 제1계 조건($U_G = 0$)인 식 (16)을 F 라고 정의하자. 즉,

$$\begin{aligned}
 F \equiv U_G &= V_1[R(G) - X - (1 - \alpha)\{\Theta + T(G)\}, \\
 &\quad - \alpha\{\Theta + T(G)\}] \{R_G - (1 - \alpha)T_G\} \\
 &+ V_2[R(G) - X - (1 - \alpha)\{\Theta + T(G)\}, \\
 &\quad - \alpha\{\Theta + T(G)\}] (-\alpha T_G) + \Phi_G(G, X) = 0
 \end{aligned} \tag{16}$$

음함수 정리에 의해 $G_X = dG/dX = -F_X/F_G$ 이다.

이제 분모(F_G)와 분자(F_X)의 부호를 각각 확인해 보자.

(i) $F \equiv U_G$ 이니 $F_G = U_{GG}$ 이다. 그런데 2계 충분조건에 의해 $U_{GG} < 0$ 이다. 따라서 $F_G = U_{GG} < 0$ 이다.

$$\begin{aligned}
 \text{(ii) } F_X &= V_1[R(G) - X - (1 - \alpha)\{\Theta + T(G)\}, \bullet] \{R_{GX}(G) - (1 - \alpha)T_{GX}\} + \\
 &V_{11}\{R_X - 1 - (1 - \alpha)T_X\} \{R_G - (1 - \alpha)T_G\} + V_{22}(\bullet)(-\alpha T_X(G))(-\alpha T_G) + V_2 \\
 &(-\alpha T_{GX}) + V_{12}(\bullet) + \Phi_{GX}
 \end{aligned}$$

그런데 식 (5)에서 $R_{GX} = 0$, 식 (2)에 의해 $T_{GX} = 0$, 이니 $\{R_{GX}(G) - (1 - \alpha)T_{GX}\} = 0$ 이고 따라서 F_X 의 제1항은 0이다. 또 식 (5)에 의해 $R_X = 0$, 식 (4)에 의해 $T_X = 0$ 이니 $\{R_X - 1 - (1 - \alpha)T_X\} = -1$ 이다. 또, 식 (2)''에 의해 $V_{12} = 0$ 이니 $F_X = V_{11}(-1)\{R_G - (1 - \alpha)T_G\} + \Phi_{GX}$ 이다.

그런데 (2)''에 의해 $V_{11} < 0$ 이고 식 (14)'의하여 $\{R_G - (1 - \alpha)T_G\} > 0$, (3)'에 의해 $\Phi_{GX} \geq 0$ 이니 $F_X > 0$ 이다. (i)과 (ii)에 의해 $G_X = dG/dX = -F_X/F_G > 0$.

부록 2. 명제 1의 증명

정치적 균형점, (18), (19) 을 로비단체와 정치인의 일체조건인 (11) 과 (16) 에 대입하면 다음 두 개의 항등식을 얻을 수 있다.³⁹⁾

$$(n-1)rHR(G^*) - nX^* \equiv 0 \tag{A-1}$$

$$\begin{aligned} &V_1[R(G^*) - X^* - (1-\alpha)\{\Theta + T(G^*)\}, \\ &\quad - \alpha\{\Theta + T(G^*)\}] \{R_G - (1-\alpha)T_G\} \\ &+ V_2[R(G^*) - X^* - (1-\alpha)\{\Theta + T(G^*)\}, \\ &\quad - \alpha\{\Theta + T(G^*)\}] (-\alpha T_G) + \Phi_G(G^*, X^*) \equiv 0 \end{aligned} \tag{A-2}$$

두 개의 항등식 (A-1) 과 (A-2) 를 H 에 대해 전미분하면 다음 식을 얻을 수 있다.

$$(n-1)rHR_G(dG^*/dH) - n(dX^*/dH) \equiv -(n-1)rR(G^*) \tag{A-3}$$

$$\begin{aligned} &[V_{11}\{R_G - (1-\alpha)T_G\}(\alpha T_G) + V_1(\bullet)\alpha T_{GG} \\ &+ V_{22}(\bullet)(-\alpha T_G)(-\alpha T_G) + V_2(\bullet)(-\alpha T_{GG}) + \Phi_{GG}](dG^*/dH) \\ &+ [V_{11}(\bullet)(-1)\alpha T_G + V_{22}(\bullet)(-\alpha T_G) + \Phi_{GX}](dX^*/dH) \equiv 0 \end{aligned} \tag{A-4}$$

식 (A-3) 과 (A-4) 에서 dG^*/dH 를 구하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} dG^*/dH = &-(n-1)rR(G^*)[V_{11}(\bullet)(-1)\alpha T_G] \\ &+ [V_{22}(-\alpha T_G) + \Phi_{GX}]/M. \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{단 } M \equiv &-(n-1)HrR_G[V_{11}(-1)\alpha T_G] + [V_{22}(1)(-\alpha T_G) + \Phi_{GX}] \\ &+ n[V_{11}\{R_G - (1-\alpha)T_G\}(\alpha T_G) + V_1(\alpha T_{GG})] \\ &+ [V_{22}(-\alpha T_G)(-\alpha T_G) + V_2(-\alpha T_{GG})] \end{aligned}$$

이제 분모(M) 와 분자의 부호를 각각 확인해 보자.

39) $e^* = X^*$ 이니 3개의 방정식은 두 개로 압축된다.

(i) 안정조건 (stability condition) 에 의하여 $M < 0$ 이다. 40)

(ii) 분자 $= -(n-1)rR(G^*)[V_{11}(\bullet)(-1)\alpha T_G + V_{22}(\bullet)(-\alpha T_G) + \Phi_{GX}]$

그런데 식 (2)''에 의해 $V_{ii} < 0$ 이고 (4)'에 의해 $T_G \geq 0$ 이니 분자의 대괄호 속의 처음 두 항 $[V_{11}(-1)\alpha T_G] + [V_{22}(-\alpha T_G)] > 0$ 이다. 또한, (3)'에 의해 분자의 대괄호 속의 세 번째 항 $\Phi_{GX} \geq 0$ 이다. $-(n-1)rR(G^*) < 0$ 이니 분자 $= -(n-1)rR(G^*)[V_{11}(-1)\alpha T_G] + [V_{22}(-\alpha T_G)] < 0$ 이다.

(i) 과 (ii) 에 의해 $dG^*/dH > 0$.

부록 3. 명제 2의 증명

두 개의 항등식 (A-1) 과 (A-2) 를 n 에 대해 전미분하면 다음 식을 얻을 수 있다.

$$dG^*/dn = -(\{HrR(G^*) - X^*\})[V_{11}(\bullet)(-1)\alpha T_G + V_{22}(\bullet)(-\alpha T_G) + \Phi_{GX}] / M > 0$$

이제 분모(M) 와 분자의 부호를 각각 확인해 보자.

(i) 안정조건에 의하여 $M < 0$

(ii) 식 (1)''에 의해 $V_{ii} < 0$ 이고 (3)'에 의해 $\Phi_{GX} > 0$, (4)'에 의해 $T_G \geq 0$ 이니 $[V_{11}(\bullet)(-\alpha T_G)] + [V_{22}(-\alpha T_G)] > 0$ 이다. 그런데 식 (11)에서 $HrR(G^*) = (n/(n-1))X > X$ 이다. 따라서 $HrR(G^*) - X^* > 0$ 이다.

(i) 과 (ii) 에 의해 $dG/dn > 0$

40) 정치적 균형이 안정적일 조건은 $X(G)$ 즉, 로비단체의 반응함수의 기울기 dX/dG 가 즉 정치인의 반응함수의 기울기의 역수, dX/dG 보다 작을 조건이다. 이 때 $M < 0$ 이 성립한다. 안정적 조건에 관해서는 Shapiro (1989 p. 386) 를 참조하라.

Political Determinants of the Size of Government Expenditure in the Political Rent-seeking Economy: The Political Concentration*

Bong-Ho Shin**

Abstract

This paper analyzes a relationship between the size of government expenditure and political structure in the parliament. It considers a political rent-seeking economy in which the size of government expenditure is determined by the rent-seeking politicians and the lobbying groups of voters. The pressure groups seek economic rents to influence the choice of the politicians. According to the results of the model, the larger the political concentration in the parliament or the more competitive the lobby-market for political rents, the larger the equilibrium level of government expenditure.

The empirical results confirms that the political concentration in the local parliament affects the size of local government expenditure.

Key Words: the size of government expenditure, political concentration, rent-seeking economy

JEL Classification: H6

Received: April 10, 2014. Revised: Aug. 7, 2014. Accepted: Sept. 10, 2014.

* This work was supported by the 2013 Research Fund of the University of Seoul. I thank two anonymous referees for their helpful comments. I am also grateful to Professor Heonjae Song for helpful suggestions.

** Professor, Department of Economics, University of Seoul, 163 Seoulsiripdae-ro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-743, Korea, e-mail: bhshin@uos.ac.kr