

지방자치단체 재정 지출의 경쟁과 확산에 관한 연구: 경기도 재난기본소득 사례를 중심으로

정재진*

지금까지 경험해 보지 못했던 코로나19의 확산은 정부차원의 재정지원 요구를 확대시켰다. 재정 지원의 필요성이 인정됨에도 불구하고, 지원대상과 방법 등이 구체화되지 않은 상황에서 경기도는 전 도민에게 1인당 10만원을 지원하는 재난기본소득을 발표하였다. 당초 경기도내 31개 시·군은 재난기본소득 지원에 부정적인 입장이었으나, 약 한 달여만에 모든 시·군이 동참하게 되었다. 이 연구는 경기도 재난기본소득이 시·군으로 급격하게 확산된 이유를 재정경쟁과 정책 확산 이론을 통해 분석하였다. 분석결과, 내부적 측면에서는 경제적 특성 보다는 31명의 시장·군수 중 29명이 동일 정당이라는 구성적 특성과 정치적 이념의 통일성, 21대 국회의원 선거를 앞둔 특수 상황 등 정당 이념과 선거 변수가 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 정책시행에 따른 정치적 유용성과 행정실행의 용이성 등 인지적 특성도 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다. 외부적 측면에서는 정책실패 최소화를 위해 상급기관이 추진한 정책의 적극적 학습, 인접한 자치단체간 정책채택과 유사규모 지원을 위한 경쟁, 재난기본소득에 대한 정당 차원의 암묵적 지원과 정당화에 따른 모방, 경쟁중인 유사단체와의 동형화 등 수평적 요인이 강한 영향을 미친 것으로 나타났다. 마지막으로 경기도의 재정적 유인과 강제, 눈치 보기 등 수직적 요인도 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다.

주제어: 재난기본소득, 재정경쟁, 정책확산

1. 서론

코로나19의 전 세계적 확산은 국내외 경제성장의 발목을 잡았다. 골목상권과 소상공인들의 매출이 감소하였고, 프리랜서, 비정규직 노동자가 해고 되었다. 수출·입이

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원시 재정전문관으로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 지방재정, 성과관리 등이다(cjj1382@korea.kr).

감소되다 보니 정규직도 무급 휴가를 가야 하는 상황이었고, 국제통화기금(IMF)은 우리경제가 마이너스 성장할 것이라 전망하였다. 그동안 경험해 보지 못했던 위기에 직면하여 중앙-광역-기초자치단체는 지역경제 활성화와 세계보전을 위한 다차원의 재정 지원 방안을 고민하였다.

그러나 한정된 자원과 정치적 손익, 자치단체간 재정경쟁 등이 복잡하게 얽혀 서로의 눈치를 보는 상황이었다. 이러한 여건에서 경기도는 3월 24일 전 도민에게 10만원씩 지원하는 내용을 골자로 한 재난기본소득 지원 계획을 발표하였다. 그러나 같은 날 전국 시장군수구청장협의회에서는 보편적 지원 보다는 선별적 지원이 타당하다는 설문조사 결과를 발표하였다. 기초자치단체는 무분별한 현금성 복지 지원을 경계하고, 복지의 새로운 틀을 만들고자 복지대타협위원회를 운영해 왔기 때문에 재난기본소득에 대한 입장이 긍정적이지 않았다. 그러나 경기도 재난기본소득이 발표된 이후 한 달여 만에 도내 31개 시·군 모두 동참하게 되었다. 일반적으로 자치단체는 재정을 둘러싼 경쟁관계에 놓여 있다. 경쟁상황에서 자치단체는 비용과 편익을 비교해 최적의 대안을 선택하여 재정운용 계획을 수립한다. 그런데 경기도의 사례에서는 기초자치단체의 당초 가치와 일치되지 않는 정책이 급격하게 수용되고 확산되었다.

지금까지 지방자치단체들은 국가적 재난 상태에 직면하여 다양한 방식으로 재정을 투입해 왔다. 재정지원의 방식은 재난에 의해 경제적 손실이 발생한 집단을 대상으로 한 저리 융자, 시설개선비 지원 등이 다수를 차지한다. 코로나19가 발생하기 전까지만 해도 현금성 재정 지원 사례는 성남시를 시작으로 한 “청년기본 소득”, 서울시와 경기도가 추진한 “일하는 청년통장” 등이 대표적이다. 그러나 이들 정책은 특정 계층을 대상으로 한다는 측면에서 보편적 현금지원 정책인 재난기본소득과 차이를 갖는다. 재난기본소득의 지원은 지방재정의 역사에서 한 획을 그을만한 매우 이례적인 정책이다. 혁신이 성공을 담보할 수 없듯이 아직도 재난기본소득에 대한 논쟁은 지속되고 있고, 재정의 측면에서 볼 때 한번 지원된 사례가 있는 이상 앞으로 보편적 현금지원이 지방재정을 악화 시킬 수도 있다는 우려가 많이 있다. 그만큼 재난기본소득 지원은 지방재정 분야에서 연구될 가치가 있는 주제이다. 재난기본소득이 경제정책으로 정의된 만큼 지역경제활성화에 미친 영향을 분석하는 것은 매우 필요하다. 한편 재난기본소득의 결과뿐만 아니라 정책의 수용과 확산의 이유도 분석할 가치가 있다. 아직 경제적 효과를 분석하기에는 이른 시점에서 어떠한 조건에서 정책이 채택되는지에 대한 과정을 분석하여 함의를 제시하는 연구가 필요하다.

지금까지 지방재정 지출의 확산에 대한 연구들은 대부분 확산의 결과를 연역적으로 검증하는 방식을 취해왔다. 이들 연구들은 특정분야 재정지출의 증감은 인접한 자치단

체의 재정지출에 영향을 미친다는 결과를 도출하고 있다(배상석·김대진, 2007; 황소하·엄태호, 2012; 김용욱·이영성, 2013; 박경돈, 2018; 김동현·전희정, 2019). 선행연구는 우리나라에서도 자치단체간 재정지출을 둘러싼 경쟁이 나타나고 있고, 이웃한 자치단체간 재정정책의 결정 등이 상호 영향을 받는다는 것을 경험적으로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 이는 이 연구가 사례 분석을 하기 위해 필요한 기준과 가정을 보완해 준다. 그러나 현실에서 지방재정지출의 결정은 보다 복잡한 과정을 거친다. 많은 경우 재정지출 결정이론으로 설명 가능하긴 하지만 이론적으로 검증 또는 설명하기 힘든 분위기, 정향, 인식수준 또는 비공개문서, 비공개지시, 비공개회의 등에 의한 역동적인 과정을 거치게 된다. 즉, 계량화 하여 측정하기 어려운 변수들이 재정정책의 결정에 많은 영향을 미친다.

이 연구는 지방재정분야에서 이슈로 등장한 재난기본소득을 대상으로 재난기본소득이 확산되는 과정을 중심으로 확산의 특징과 이유를 분석하는데 목적을 둔다. 2장에서는 사례 분석을 위한 이론을 도출하고, 분석 방법과 가정을 제시하며, 3장에서는 경기도 재난기본소득의 확산사례를 제시한다. 4장에서는 주어진 분석 기준에 따라 재난기본소득의 확산 이유를 도출하고 5장에서 연구결과와 함의 그리고 연구의 한계와 향후 연구 과제를 제시하고자 한다.

II. 재정지출의 경쟁·확산에 관한 이론과 연구 방법

1. 지방재정의 경쟁과 파급

지방자치단체간에는 재정적 경쟁관계가 형성된다. 자치단체 재정구조가 자주재원에 의존하든지, 이전재원에 의존하든지에 관계없이 보다 많은 세입을 확보해 선호하는 정책 사업에 투자하고자 노력한다. 자치단체간 재정경쟁에 대한 대표적인 연구로는 재정지출에 대한 연구, 재정분권에 대한 연구, 그리고 비교경쟁 연구 등을 들 수 있다.

재정지출 분야에서는 Peterson(1981)의 연구를 들 수 있다. Peterson은 자치단체의 재정지출을 재분배정책, 개발정책, 할당정책으로 구분하여 재정지출 결정 조건을 분석하였다. 지역경제가 성장하는 자치단체는 재분배정책을 확대하는 반면 재정력이 열악한 자치단체에서는 개발정책을 확대하고자 한다. 그리고 자치단체는 재분배정책을 확대할 경우 사회적 약자의 진입으로 인해 지역경제의 발전이 저해될 수 있다는 점을 감안하여, 투자적 지출을 증가시키기 위해 노력한다. Peterson의 연구는 재정지출이

결정되는 조건으로 자치단체간 경쟁적 상황을 설명하고 있는데 이와 유사한 사례로 2004년 서울시 자치단체간 재산세율을 둘러싼 경쟁을 들 수 있다¹⁾.

자치단체간 재정경쟁을 보다 다양하게 연구한 분야로 재정분권 이론을 들 수 있다. 재정분권이론은 자치단체간 경쟁을 통해 경제적 효율이 달성될 수 있음을 가정한다. 1세대 재정분권 이론으로서 Tiebout(1956)는 공공재 공급의 효율성을 증진시킬 수 있는 대안으로서 분권화된 배분체계를 제시하였다. 분권화된 상태에서 자치단체들간 경쟁이 이루어지기 때문에 시장메커니즘과 같은 수준의 효율성을 도모할 수 있고, 시장실패 또한 예방·개선할 수 있다고 가정한다²⁾. 한편 Oates(1972)는 재정연방주의(fiscal Federalism)를 제시하였다³⁾. 연방을 형성하여 각 층의 정부수준에서 가장 효율적으로 공공재를 공급할 수 있는 것이 무엇인지 찾아내고, 이를 각 급 정부에 배분하여 운영하는 것이 가장 바람직하다고 가정한다. 한편 1세대 재정분권 이론은 재정 운용 주체와 자치단체장은 재정상황을 충분히 파악하고, 시민들의 요구에 대응해 효율적인 재정 운용 수단을 선택할 수 있다고 가정한다. 그러나 현실에서의 재정정책은 효율성뿐만 아니라 정치적 선호도 큰 영향을 미친다는 점을 충분히 설명하지 못한다는 비판을 받게 된다.

재정정책 결정에 있어 정치적인 속성까지 고려한 이론으로 비교경쟁 이론(yardstick competition)이 있다. 이에 따르면 지역주민들은 재정정책에 대해 판단할 수 있는 정보가 부족하기 때문에 이웃 지방자치단체의 성과를 잣대로 소속 자치단체장을 평가하게 된다. 이러한 시민들의 특성에 의해서 자치단체장은 이웃 지방자치단체의 성과에 민감하게 반응하고, 그보다 더 나은 성과를 내기 위해 재정정책을 결정함에 있어 경쟁을 하게 된다(Besley & Case, 1995; Revelli, 2006, 황소하·엄태호, 2012)⁴⁾. 여기서 이웃 지방자치단체는 공간적인 속성으로 자치단체간 거리와 경제 수준 등으로 정의된다. 지리적으로 가까운 이웃 자치단체들은 주민의 속성과 세원의 분포가 유사하며, 재정운용 방식도 유사할 가능성이 높기 때문이다(배상석·김대진, 2007; Salmon,

-
- 1) 2004년 부동산시장 안정화 대책의 일환으로 중앙정부는 재산세 과표를 상승시켰으나 서울 시내 자치구들은 탄력세율 제도를 활용하여 재산세율을 낮추는 사례가 있었다.
 - 2) 우리나라의 경우 기업이나 생산적 자본이동은 많은 비용을 수반하고, 정주권의 개념이 상대적으로 강해 Tiebout 모형의 적용은 일정부분 한계를 갖는다(유재원, 1999).
 - 3) Oates(1972)는 공공재 공급에 있어 동일한 비용이 소요된다면 중앙정부 보다 지방정부가 적절한 양을 공급하게 하는 것이 더욱 효율적이거나 최소한 동일한 정도의 효율성을 갖는다고 가정한다.
 - 4) Ladd(1992)는 이웃한 지방정부의 세금 부담액이 1달러 증가할 경우 근처 카운티의 세금 부담액은 0.5달러가 증가하는 결과를 도출하였다.

1987).

인접한 자치단체간 재정경쟁은 두 개 이상의 자치단체가 상호 작용한다는 점을 감안할 때 특정 자치단체의 재정정책은 다른 지방자치단체의 재정정책에 영향을 미치게 된다. 경쟁 과정에서 재정정책의 파급 효과에 대해 Revelli(2006), Case, Rosen & Hines(1993) Murdoch, Rahmatian & Thayer(1993), Brueckner(1999), Besley and Case(1995), 김용욱·이영성(2013)은 지역주민의 선호와 재원의 이동 그리고 비교라는 세 가지 이유를 들어 설명하고 있다. 먼저 우리나라 기초자치단체와 같이 자치단체의 구역이 작고 최소한 2개 이상의 자치단체가 경계를 마주하고 있을 경우 특정 자치단체의 정책 추진은 다른 자치단체에 살고 있는 주민의 선호에까지 영향을 미칠 가능성이 크다. 두 번째로 인접해 있는 특정 자치단체의 재정 지출은 해당 지역에만 국한되지 않고, 인접한 다른 자치단체에까지 파급효과를 발생시켜서 인접한 자치단체의 동의 여부에 관계없이 재정규모에 영향을 미치게 된다. 마지막으로 지역주민들은 해당 자치단체 정책의 성과를 인접한 자치단체와 비교하여 평가하게 된다. 그리고 선호와 재원의 이동, 비교는 단일방향으로만 진행되지 않고 상호간에 진행 된다.

재정정책의 파급효과를 실증적으로 분석한 김동현·전희정(2019)은 지방자치단체의 산업진흥예산 증가는 이웃한 지방자치단체의 산업진흥예산 증가에 영향을 미친다는 결과를 도출하였고, 황소하·엄태호(2012)는 이웃한 자치단체의 행사·축제 경비 지출이 인접한 자치단체의 지출에 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 배상석·김대진(2007)은 서울시 자치구의 재산세 탄력세율 결정에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데 특정 자치구의 세율인하는 이웃한 자치구의 세율 인하에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

자치단체간 재원을 둘러싼 경쟁과 그 파급효과에 대한 연구들을 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 자치단체간 재정경쟁은 재원의 확보와 효율적 운영이라는 재정운용의 근본 이념과 자치단체장의 연임이라는 정치적 요인에 의해 발생 된다. 그리고 경쟁을 통한 파급효과도 지역주민의 선호, 재원의 이동, 비교라는 특성에 의해 나타나게 된다. 그러나 보다 구체적으로 특정 재정정책이 경쟁 상황에서 확산되는 이유를 설명하는 데에는 보완적인 이론이 필요하다.

2. 재정정책의 확산

정책확산이란 혁신이 특정한 채널을 통해 구성원과 사회시스템 사이에 소통되는 과정(Christian, 2008)으로 특정 자치단체가 새로운 정책을 개발·채택한 이후 그 정책을 수용하여 도입하는 자치단체의 수가 증가하는 것을 말한다(Eyestone, 1977;

Meseguer & Gilardi, 2009; 오영단, 2019: 5). 정책확산에 대해 이정철·허만형(2016)은 특정한 사회문제에 대한 해결책으로 정책을 채택한 지역과 인접한 다른 지역들이 동일한 정책을 채택하는 현상으로 정의한다. 김대진(2010)은 한 자치단체의 경험에 입각한 정책의 도입 및 집행이 다른 자치단체에 전이되어 자치단체의 경험으로 바뀌는 과정이라고 정의하였다.

정책확산의 원인은 크게 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분할 수 있다(Walker, 1969; Elkin & Simmons, 2005; Wyland, 2005; Berry & Berry, 2007). 내부적 요인으로 Berry & Berry(2007)는 자치단체의 정치적·경제적·사회적 특성으로 설명하고 있는데, 정치적 요소는 자치단체장의 정당 이념과 같은 정치적 이데올로기를 말한다. 정치인의 재선 추구활동과 관련된 정치적 요인과 정부의 정책적 개입을 요구하는 문제 상황은 확산을 유도하는 동기로서 작용한다. 지지율이 낮고, 선거 시기가 가까울수록 유권자에게 인기 있는 정책의 도입 가능성은 매우 크다(Berry & Berry, 2007; Walker, 1969), 경제적 요소는 세입·재정규모 등과 같은 재정여력을 말한다. 재정규모가 크고, 여유가 있는 자치단체라면 기회비용에 대한 부담이 상대적으로 적기 때문에 혁신적인 정책을 채택하는 경향이 강하다(Walker, 1969). 반면 정책을 도입함에 따라 부담해야 하는 비용을 극복하기 어렵거나 자치단체 내부에서 정치적으로 의견일치를 보기 어려울 경우 정책채택은 어려워지게 된다(Allard, 2004; Lowry, 2005; Brooks, 2007). 마지막으로 사회적 요소는 인구통계학적 속성으로 인구규모, 구성 등이 포함된다. 만약 고 소득층이 다수인 지역에서 소득세율을 인상하고자 하는 정책은 채택되기 어렵다.

그러나 내부결정요인모형은 새로운 정책의 채택에 대해 설명은 가능하나 정책이 어떻게 확산되는지는 충분히 설명하지 못한다(이석환, 2013). 확산은 커뮤니케이션 및 정보의 이동 등을 거치게 되는데 확산이 시작되기 이전에는 혁신정책을 받아들일 것인지 말 것인지에 대한 내부의 인지적 판단이 있어야 한다. 이를 설명할 수 있는 이론으로 수용을 들 수 있다. 수용은⁵⁾ 무언가를 받아들이는 의지로 정의되며 수용의 조건은 혁신정책의 도입에 따른 편익과 비용에 대한 자치단체의 반응이다(Wildavsky & Dake, 1990; Sokolowska & Tyszka, 1995). 편익과 비용의 대비는 특정 정책을 수용함으로써 얻게 되는 유용성을 의미한다. 유용성은 이웃한 자치단체의 혁신정책을 활용하여 재정성과를 증진시키거나 정치적으로 투표율의 향상을 이끌고자 투입되는 요소 대비 얻게 되는 성과가 상대적으로 높아질 것이라는 가정을 의미한다(Davis, 1989;

5) 수용성은 기술, 위험, 경제, 정치적 수용성과 같이 다차원적인 맥락에서 연구되어 왔다(정주용, 2008).

김태구, 2006; 박정주, 2007). 또한 자치단체가 혁신정책을 수용하는 것은 새로운 기술을 받아들이는 것으로써 자치단체의 입장에서 볼 때 생소하며 기존 자치단체의 관성에 대치될 수도 있다(Botner, 1987). 자치단체는 이웃한 자치단체의 혁신정책이 아무리 바람직하다 할지라도 그것이 기존의 체계를 흐트러트릴 위험성이 있다고 판단하거나 정책을 실행하는 과정이 어려울 것이라고 인식하면 혁신정책에 대한 용이성이 낮다고 판단한다. 유용성과 용이성은 추상적인 개념으로 제한된 합리성 하에서 불확실한 결과에 대한인지(recognition)에 의존하게 된다(Agarwal & Karahana, 2000; Kim & Chung, 2008; 이철주, 2009: 49)⁶⁾. 그리고 인지는 주관성에 의존하기 때문에 상황에 따라 변화된다는 특성을 갖는다.

외부적 요인은 학습, 모방, 경쟁, 동형화, 강제, 재정적 지원 등을 들 수 있다(Elkins & Simmons, 2005; Dobbin et al., 2007; Meseguer & Gilardi, 2009; Berry and Berry, 2007; 박경돈, 2018). 이석환(2013), 김동현·전희정(2019)은 이를 다시 수평적 확산과 수직적 확산으로 재분류해 제시하였다. 수평적 확산은 주로 자치단체의 자발적 의지에 의해 확산되는 특성이 강한 반면, 수직적 확산은 우리나라와 같이 중앙정부-광역-기초자치단체간 위계적 구조 속에서 확산되는 것으로 수평적 확산에 비해 상대적으로 자발성 수준이 낮다.

수평적 확산 요인으로는 학습, 경쟁, 모방, 동조화 등이 있다. 학습은 정책결정자의 제한된 합리성 하에서의 선택을 가정한다. 자치단체가 주어진 사회문제를 해결하기 위하여 가장 좋은 사례를 참조해 정책을 도입하는 것을 말한다. 이는 정책실패의 가능성을 줄이는 정책접근 방식으로 비용을 최소화 하며 성공적인 대안을 실현하고자 하는 방식이다(Weyland, 2005). 경쟁은 특정 정책영역에서 인접 자치단체와 비교하여 보다 우월적인 정책을 도입하는 행동을 말한다. 예를 들어 현금성 복지와 같이 직접적으로 지역주민에게 혜택이 부여되는 정책에 대해서는 인접한 자치단체에 뒤처지지 않고자 노력한다. 모방은 단체장의 야망, 규범, 정치적 이념 등에 기반하여 비교적 수용할 만한 수준의 사회를 조성하는 과정에서 정책이 확산되는 방식이다. 모방은 정당성과도 연계가 되는데 자치단체가 정책의 효율성에 상관없이 무엇이 적절하고, 정당한지에 대한 정보를 제공 받는 과정 속에서 모방하게 된다(Walker 1969; DiMaggio & Powell, 1983). 마지막으로 지리적 인접성에 더하여 구성적으로 유사한 자치단체의 혁신 정책을 따라함으로써 동형화를 꾀할 수 있다. 지리적으로 인접해 있음으로 정책

6) Rogers(1983)도 정책이 확산되는 요소로 인지와 규범체제를 강조한다. 혁신 프로그램에 대한 수요가 크고 실제 해당 프로그램의 도입에 따른 적합성이 클수록 확산의 효과는 크게 나타난다(오영란, 2019).

에 대한 정보를 교류할 수 있다는 점에서 이데올로기나 정치적 성향이 비슷하고, 예산 규모의 유사함, 문화적 동일성, 역사적 경로의 동일함 등이 더해져 정책결과를 예측할 수 있게 된다(이정철·권혁준, 2015).

수직적 확산은 확산의 방향에 따라 하향적 확산과 상향적 확산으로 구분하는데 우리나라의 지방자치단체 구조상 대부분의 경우 하향적 확산이 이루어지게 된다⁷⁾. 우리나라의 지방자치단체는 중층형 구조로서 기초자치단체에 대한 정책방향 설계, 조례나 지침 등 규범의 마련, 재정적인 지원 등의 방식을 통한 광역자치단체의 관여가 일상화되어 있다. 하향적 정책확산을 유도하는 대표적 기제로는 강제와 재정적 지원 등을 들 수 있다. 강제는 권력의 비대칭 상황에서 발생된다. 광역자치단체는 중앙정부와의 관계에서, 기초자치단체는 광역자치단체와의 관계에서 발생하는 것으로 상급기관의 강요, 지원, 유인 등을 통해 정책이 도입되는 특성을 갖는다. 재정적 지원은 광역자치단체가 수행하고자 하는 사업의 효과적 시행을 위해 재정 지원을 동원하는 방식으로 정책을 확산시키는 경우를 들 수 있다(Light, 1978; DiMaggio & Powell, 1983).

3. 연구의 범위와 방법

전술한 이론과 선행연구들을 통해 도출된 공통의 함의는 우리나라에서도 자치단체 간 재정을 둘러싼 경쟁이 일상화 되어 있으며, 경쟁을 통해 이웃한 자치단체간 재정정책의 결정이 상호 영향을 받는다는 것이다.

이 연구의 공간적 범위는 경기도 본청과 경기도내 31개 시·군이며, 시간적 범위는 경기도가 재난기본소득지원을 결정한 3월 24일부터 남양주시가 마지막으로 지원을 결정한 4월 28일 까지 약 한 달여 기간 이다.

연구 수행 방법은 문헌연구와 사례연구 방법을 주로 이용 하였다. 문헌연구를 통해 정책의 경쟁과 확산의 요인들을 추출하고, 이를 기반으로 분석의 방법과 기준을 마련해 사례에 대입하였다. 사례연구는 코로나19가 확산되면서 중앙정부-경기도-경기도내 시·군이 재난기본소득 지원여부를 두고 긴밀하게 협조, 경쟁, 지원, 결정하는 전 과정을 포함하여 분석한다. 사례의 해석은 재난기본소득 결정과정에 참여하여 얻게 된 자치단체별 내부 정책분석자료, 상황, 분위기 등을 근거로 하였다. 한편, 각 자치단체별 입장과 전략, 재난기본소득 지원과 연관된 통계 자료 등에 대한 취합은 각 자치단체별

7) Giladi & Waserfalm(2017)은 강력한 타 국가에 의해 어쩔 수 없이 정책이 도입되는 강압을 국가 간 상호의존적 정책수립의 과정인 확산과는 구별하였다. Jorgens(2004)은 정책도입 과정에서 강제적 도입과 그에 대한 의무와 보상이 있는 강요(imposition)를 확산(diffusion)과는 다른 유형으로 보았다.

담당자와의 인터뷰 등을 통해 구득하였고, 회의시 발언내용, 인터뷰 내용 등은 각주로 처리하였다.

경기도 재난기본소득지원의 결정과 확산은 자치단체의 내부적 요인과 외부적 요인에 의해 종합적으로 영향을 받는다. 내부적 요인은 구조적 특성과 인지적 특성이 포함되는데, 구조적 특성에는 정치, 경제, 사회적 특성이 포함되며, 인지적 특성에는 용이성과 유용성이 포함된다. 정치적 특성은 정당의 이념, 그리고 선거 시기에 임박해 국민의 정책적 지원 요구 확산 등이 정책 결정에 영향을 미칠 수 있음을 가정한다. 우리나라 기초자치단체장은 정당의 공천을 받아 선거를 치르기 때문에 재선을 추구하는 대부분의 단체장들은 정당의 이념을 따르고자 한다. 따라서 단체장이 소속된 정당의 이념이 재난기본소득 지원에 긍정적이거나 공감대가 형성될 경우 정책은 빨리 수용될 수 있다. 또한 선거를 앞두고 시민들의 정책지원 요구가 확산되면 표를 의식해 보다 탄력적으로 대응정책이 마련될 수 있다. 경제적 특성은 자치단체의 재정여력과 부담 수준에 따라 재난기본소득의 지원 결정 시기와 규모가 달라질 수 있다는 점을 가정한다. 재정여력을 대표하는 지수는 다양하나 일반적으로 자치단체 예산 총 규모에서 자체세입이 차지하는 비중인 재정자립도가 많이 활용된다. 한편 재정부담 수준은 재난기본소득을 지원함으로써 부담하는 재원의 비중으로 일반회계 예산에서 재난기본소득 지원액이 차지하는 비중을 의미한다. 이 두 변수는 정책결정에 다른 방향으로 작용하게 된다. 재정력이 높은 자치단체는 재난기본소득 지원규모가 클 가능성이 높고, 지원결정이 보다 빨리 이루어질 가능성이 크다. 반면 재난기본소득 지원을 위해 부담해야 하는 재정규모가 큰 자치단체는 재난기본소득 지원액이 적고 지원결정이 늦어질 가능성이 크다. 마지막으로 사회적 특성은 인구 규모와 구성 비율 등을 의미하는데, 인구규모가 클 경우 재난기본소득 지원을 위해 투입되어야 하는 재원 총량이 증가하기 때문에 정책의 채택 속도가 더딜 가능성이 크다. 인구의 구성은 소득, 민족(외국인) 등 지역을 구성하는 인구학적 특성에 의해 재난기본소득의 수용과 확산의 속도가 달라 질수 있다는 것을 의미한다. 인구의 구성 중 소득 수준은 앞에서 논의한 경제적 특성과 유사한 결과가 도출될 가능성이 크다. 한편 우리나라는 인적 구성의 특이성이 크지 않다. 다만, 최근 들어 다문화 가정이 증가추세에 있기 때문에 외국인 인구 구성 비율이 높은 자치단체에서 외국인에 대한 배려가 포함된 재난기본소득의 지원이 이루어질 것이라고 가정한다.

인지적 특성은 용이성과 유용성을 포함한다. 용이성은 정책이 선택될 수 있는 여건을 의미하는데, 재난지원을 둘러싼 선별적 지원과 보편적 지원 중 행정비용이 크지 않고, 실행이 용이한 재정정책이 선택될 가능성이 높을 것이라 가정한다. 유용성은 정책

을 선택함으로써 얻게 되는 효익의 크기에 따른 결정인데, 정치적으로나 경제적으로 단체장에게 도움을 줄 수 있을 것이라고 판단될 경우 재난기본소득의 도입과 확산이 영향을 받을 것이라고 가정한다. 용이성이 정책을 실행하는 실무적 관점이 크게 투영된다면 유용성은 정책을 결정하는 단체장의 관점이 크게 투영된다.

외부적 요인은 수평적 요인과 수직적 요인으로 구분하며, 수평적 요인으로는 학습, 경쟁, 모방, 동형화가, 수직적 요인으로는 강제와 유인이 포함된다. 수평적 요인 중 학습은 정책실패의 최소화를 위한 벤치마킹이 이루어질 수 있는 조건 속에서 정책의 확산이 빨리 이루어질 수 있다고 가정한다. 자치단체 입장에서 볼 때 상급기관 또는 동급기관에서 재난기본소득의 지원을 결정하는 것은 정책실패를 최소화 할 수 있고, 실패가 되더라도 회피할 수 있는 근거가 되기 때문에 재난기본소득 지원 결정 및 확산에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 경쟁은 인접한 자치단체의 정책결정이 해당 자치단체의 정책결정에 영향을 미칠 수 있다는 점을 가정한다. 또한 재난기본소득 지원 계획을 나중에 발표할수록 재난기본소득의 규모가 더 커질 가능성이 크다. 모방은 정책의 효과보다는 자치단체장을 둘러싼 정치적 규범, 이념 등에 기반한 정책 결정을 의미하며 정당성에 기반한 정책선택을 강조한다. 정당정치의 성격이 강한 우리나라는 정당의 규범이 강하게 연계되어 있고, 기초-광역-중앙으로 연결된 정당의 정치적 이념이 일치되는 경향이 강하다. 이러한 상황에서 재난기본소득을 지원하는 것이 정당화 되는 분위기가 형성되거나 암묵적으로 지원의 정당성이 인정받게 될 때 정책의 확산속도가 높을 것임을 가정한다. 이는 앞의 내부적 요인인 정치적 특성과 차별화되는 부분인데, 정치적 특성이 주로 자치단체장 개인의 소속감과 자치단체장의 정당 분포 등에 초점을 둔다면 모방은 단체장을 둘러싼 주변-상급 기관의 규범과 정당성부여 등에 초점을 둔다. 동형화는 자치단체간 특별히 경쟁관계에 있는 자치단체간에는 상호 동형화를 통해 정책이 확산될 가능성이 높다는 것을 가정한다. 예를 들면 자치단체들은 정책을 결정할 때 경쟁상대라고 판단되는 자치단체와의 비교를 통해 해당 자치단체의 정책적 우월성을 강조하는데, 대부분의 경우 인구 규모를 기준으로 비교를 많이 하게 된다.

수직적 요인은 상급기관인 경기도 또는 중앙정부와의 관계 속에서 기초자치단체의 재정 정책 결정에 영향을 미치는 요인으로 강제와 유인을 들 수 있다. 강제는 상급기관의 정책결과와 더불어 제도적 측면에서의 지원이 있을 경우 재정정책의 결정은 더욱 빨라지고 확산되기 쉽다. 특히 우리나라와 같이 정부간 재정관계가 매우 강하게 연계되어 있는 상황에서 상급기관의 정책은 하위기관입장에서는 무언의 압력으로 받아들이기 쉽다. 유인책은 기초자치단체의 정책결정에 가장 직접적으로 영향을 미치게 된다. 특히 기초지방자치단체의 재정상태가 광역에 비해 열악한 현실⁸⁾에서 상급기관의 재정

적 유인은 재난기본소득 지원 결정에 큰 영향을 미칠 것이다.

제시된 가정들을 중심으로 정책 확산 요인 분석 기준을 요약하면 다음과 같다.

〈표 1〉 분석 기준

변수		분석의 주요 내용	
내부적 요인	구조	정치적 특성 (정당이념, 선거)	- 재난기본소득을 찬성하는 정당 소속의 단체장 구성이 정책 결정과 수용에 미치는 영향 - 선거 쟁점과 시민 요구에 따른 대응이 정책의 결정과 수용에 미치는 영향
		경제적 특성 (재정여력, 부담수준)	- 재정여력(재정자립도)이 정책 확산 속도와 지원 규모에 미치는 영향 - 재난기본소득으로 인한 재정부담수준이 정책 확산 속도와 지원 규모에 미치는 영향
		사회적 특성 (인구규모, 인구구성)	- 자치단체 인구수가 정책 확산과 지원규모에 미치는 영향 - 외국인 인구비중에 따른 차별화된 정책 도입 여부
	인지	용이성 (정책도입의 부담완화)	정책수단 선택의 비용(행정비용, 업무량 등)에 대한 인식이 정책수용에 미치는 영향
		유용성 (정책도입의 편익)	정책도입에 따른 효익에 대한 정책결정자의 기대감이 정책 수용에 미치는 영향
외부적 요인	수평	학습 (정책실패 최소화)	상급 또는 동급 자치단체에 대한 벤치마킹의 가능성이 정책확산에 미치는 영향
		경쟁 (인접자치단체와 경쟁)	자치단체간 재난기본소득 지원(시기와 규모)의 경쟁이 정책확산에 미치는 영향
		모방 (정치적 정당성의 부여)	기초-광역-중앙간 연계된 정치적 이념과 정당성 부여, 암묵적 동의 등이 정책확산에 미치는 영향
		동형화 (유사단체 모방)	비교경쟁 대상 자치단체의 정책 도입을 보고 따라하는 행태가 정책확산에 미치는 영향
	수직	강제 (제도, 강요)	상급단체의 제도개선수준, 선제적 추진 사례 등이 정책 확산에 미치는 영향
유인 (재정적 지원)		재정지원이 정책확산에 미치는 영향	

8) 2020년 경기도 예산개요에 따르면 경기도 본청의 재정자립도는 51.2%이고, 시 평균 재정자립도는 36.5%, 군 평균 재정자립도는 18.2% 수준이다.

Ⅲ. 경기도 재난기본소득 사례

1. 긴급재난지원 논의의 확산

2020년 1월부터 코로나19가 국내에 확산됨에 따라 감염에 대한 국민적 위기의식이 높아졌다. 3월부터는 전 세계적으로 코로나19 확진자 수가 증가하였고, 3월 12일 세계보건기구는 코로나19 팬데믹을 선언하였다.

개인간 거리두기가 확산되고, 외출이 최소화 되면서 소비가 감소되었고 지역내 소상공인의 매출이 하락되는 등 골목상권을 시작으로 지역경제가 위축되기 시작하였다⁹⁾. 3월부터는 세계교역 급감, 대외 변동성 및 불확실성의 급증, 인적·물적 자원의 국가간 이동 단절 및 제한 등에 의해 경기침체가 본격화 되었다¹⁰⁾. 이와 함께 경제 전문가들 또한 마이너스 성장을 예측하는 등 경제와 민생 부문에서 국가의 적극적 지원의 필요성이 대두되었다¹¹⁾.

정부는 1월부터 대통령주재 비상경제회의를 소집해 대응 방안을 모색하였고, 국회는 구체적 대안 마련을 정부에 요구하였다. 재정당국인 기획재정부는 소상공인·중소기업 회복, 민생·고용안정을 위해 11.7조원 규모의 제1회 국가 추경 편성 계획을 발표하였다.

제1회 추경이 편성되는 동안 김경수 경남지사는 3월 8일 모든 국민에게 100만원을 지급하자고 정부에 건의하였다¹²⁾. 이에 이재명 경기지사와 박원순 서울시장도 동조하면서 재난지원금지급이 코로나19의 주요 쟁점으로 부각하였다. 여당은 지역경제 회복과 내수경제 활성화를 위해 소비 진작 정책이 필요하다고 하였고, 야당은 포퓰리즘이라고 반대하였다¹³⁾. 청와대는 제1회 추경에 재난지원금을 검토하지 않는다고 발표하였고, 기획재정부도 예결산특별위원회에서 “선택하기 어려운 옵션”이라고 답변하였다. 재

- 9) 소비자 심리지수와 제조업 경기지수가 동반 하락하였다. 소비자 심리지수는 메르스 때와 유사한 -7.3%, 제조업 경기지수는 세계금융위기 수준인 -11.0%의 낙폭이 발생되었다.
- 10) 현대경제연구원은 코로나19 확산이 중국내에 집중할시 경제성장률은 연간 0.1%p 하락하며, 대한민국에서도 확산될시 연간 0.2%p 하락 할 것으로 예측하였다.
- 11) 3월 들어서면서 경제 전망 기관들이 마이너스 성장을 예측하였다. 대표적으로 골드만삭스와 S&P는 각각 -0.6%를, 캐피털 이코노믹스는 -1.0%를 전망하였다.
- 12) 김경수 경남지사의 공식 건의가 있기 전 2월 29일 쓰카 이재용 대표가 1인당 50만원의 지원을 건의하였고, 3월 3일에 김민석 더불어민주당 위원장도 더불어민주당 위원장도 긴급생활자금 50만원의 지급을 국민청원 한바 있다.
- 13) 심재철 미래통합당 원내대표는 3월 10일 “기본소득은 민주당 소속 광역단체장들이 떠벌리는 포퓰리즘의 전형이며 재난 대비라고 하지만 충선용 현금 살포”라고 비판한바 있다.

난지원금의 규모, 지원대상 등이 구체화 되지 않은 채 이슈가 확산되는 상황에서 지방자치단체는 중앙정부 차원의 지침이 시달되기를 기다리고 있었다.

자치단체간 눈치 보기가 진행 중이던 3월 10일 전국 최초로 전주시가 재난기본소득 지급을 발표하였고, 이를 뒤인 3월 12일 화성시가 재난생계수당을 지급하기로 결정하였다¹⁴⁾. 지방자치단체 수준에서 긴급 생활지원을 위한 현금성 복지사업 추진 계획이 발표되자 국가 차원에서도 이를 둘러싼 논쟁이 가열되었다.

그러나 코로나19 확산 속도에 맞는 긴급 재정지원방안은 쉽게 결정되지 못하였다. 가장 큰 이유는 재난지원의 목표가 불분명 하다는 점에 있었다. 경제 살리기가 목표인지, 긴급구원이 목표인지에 따라서 정책 집행의 절차가 바뀌게 된다. 만약 긴급구원이 목표일 경우 이는 사회보장제도의 범주에 포함되어 긴급한 재정지원은 불가능하게 된다. 사회보장기본법¹⁵⁾ 사회보장제도의 신설 및 변경은 사전에 보건복지부와 협의하여야 한다. 사전에 협의 없이 재정을 집행할 경우 지방교부세 감액과 중앙부처 공모사업에서 제외되는 부담이 있다. 사전 절차뿐만 아니라 재원 확보도 어려운 상황이었다. 몇몇 지방자치단체를 제외하고 대부분의 지방재정은 열악하다. 이전재원에 크게 의존하기 때문에 재난지원금을 지급할 여력이 크지 않다. 이에 많은 자치단체가 재난관리기금을 활용해 코로나19에 대응할 수 있도록 중앙에 건의하였고, 행정안전부는 이에 적합한 제도적 장치를 만들어 주었다¹⁶⁾. 이후 3월 30일에 들어 정부는 「긴급재난지원금」 도입방안을 발표하였다.

2. 경기도 재난기본소득의 확산

중앙정부가 선별적으로 재난지원금을 지급할 계획을 마련하는 사이 경기도는 전 국민을 대상으로한 재난기본소득의 지급을 공식 요청하였다. 코로나19에 직면해 지금까지의 주요 쟁점은 재정지원의 정당성에 있었으나 경기도의 공식 요청이 있은 후, 재정지원의 방식을 둘러싼 쟁점이 주요 이슈로 부상하게 되었다¹⁷⁾. 경기도는 중앙정부의

14) 전주시는 실업자, 비임금 근로자, 비정규직 근로자 등에 대해 1인당 50만원씩 지원하고, 화성시는 중위소득 100%이하 모든 가구에 현금 50만원을 지원하는 것을 골자로 정책설계를 하였다.

15) 사회보장기본법 제25조 제2항에는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의하여야 한다”고 명시되어 있다.

16) 3월 5일 행정안전부 재난관리정책과는 재난관리기금 용도와 관련하여 자치단체에서도 조례를 개정하여 코로나19 대응에 만전을 기할 것을 지침으로 시달하였다.

17) 광역자치단체별 구상도 다른데 경남은 전 국민에게 100만원을 지원하되, 고소득층에 대해서는 환수하는 방법을, 서울은 기존제도로 지원 받지 못하는 계층에게 인당 30만원씩 2개월

긴급재난지원금과 구분하여 재난기본소득에 대해 차별화된 정의를 부여함으로써 재정 지원의 정당성을 얻고자 하였다. 경기도는 재난기본소득이 복지정책이 아니라 보편적 경제정책이라는 프레임을 만들었다¹⁸⁾. 프레임의 변화는 크게 두 가지 측면에서 함의를 갖는다. 첫째, 적시성 있는 재원투입이 가능하다. 선별지급 방식은 분류의 기준도 난해하고, 가구별 소득에 대한 자료를 자치단체가 보유하고 있지 않아 국민건강보험 공단 및 국세청을 통해 자료를 받아야 한다. 지원 대상자를 선별하는 데에만 2개월 이상이 걸린다. 둘째, 사전 절차의 이행 없이 적법한 재원의 활용이 가능하다. 복지정책일 경우 사회보장기본법에 의거하여 사전협의의를 받아야 하는데, 경제정책일 경우 이 절차를 이행하지 않아도 된다.

경기도는 3월 24일 전 도민 1인당 10만원을 지원하는 내용의 재난기본소득 지원 계획을 발표하였다. 그러나 경기도내 31개 시·군은 복지대타협¹⁹⁾을 구축해 왔기 때문에 재난기본소득 참여여부를 놓고 고민하고 있었다. 기초자치단체가 눈치 보기를 할 수 밖에 없었던 또 다른 이유로 경기도가 재난기본소득을 발표하던 날 전국시장군수구청장협의회에서 발표한 설문결과를 들 수 있다. 전국 시장군수구청장을 대상으로 설문한 결과 선별적으로 지원해야 한다는 응답이 62.2%였고, 보편적으로 지원해야 한다는 응답은 29.9%밖에 되지 않았다. 이에 전국시장군수구청장협의회는 지자체별 지원 편차가 발생하는 점을 고려해 중앙정부가 통일된 기준을 마련할 것을 제안하였다. 기초자치단체의 고민이 깊어지는 과정에서 이재명 지사는 3월 30일에 경기도내 시·군이 재난기본소득에 동참할 경우 특별조정교부금을 1인당 1만원씩 추가 지원하겠다고 참여를 유도하였다.

재난기본소득 지원 계획 발표일자별로 시·군별 참여 현황을 보면 경기도가 재난기본소득 지원을 발표한 이후 26일까지 증가하다가 27일을 기점으로 다시 감소하는 모습을 보였다. 막대한 재원과 지금껏 해보지 못한 정책이기 때문에 30일까지 과반수 이상의 자치단체가 눈치를 보았다. 이후 경기도가 1인당 1만원의 특별조정교부금을 추가 지원하겠다고 발표할 날부터 4월 2일까지 꾸준히 증가되는 모습을 보였다. 3월 28일 까지 재난기본소득을 지원하겠다고 발표한 시·군의 누적 숫자는 12개였는데,

을 지급하는 방식이다.

- 18) 경기도는 재난기본소득 지원의 정당성을 첫째, 선택적 혜택이 조세·정책에 대한 저항을 불러 사회통합에 역행하고, 둘째, 세금을 많이 낸 사람의 혜택을 박탈하는 이중차별이라는 점을 들었다.
- 19) 복지대타협은 염태영 수원시장이 전국시장군수구청장협의회 회장으로 취임하면서 구축되었는데 선심성·현금성 재정지출을 최소화 하고, 복지분야의 질서를 만들어 재정낭비를 막는 데 목적을 둔다

30일 경기도의 인센티브 지원 내용이 발표되자 18개 시·군이 추가로 참여의사를 밝혔다. 한편 4월 8일에 남양주시는 31개 시·군 중 유일하게 소득하위 70%에 대해서만 1인당 15만원을 차등 지급하기로 결정하였다. 그러나 시민과 노조의 반발 등으로 4월 28일에 모든 시민을 대상으로 보편적 지급을 하겠다는 정정발표를 함으로써 경기도내 31개 시·군 모두가 재난기본소득을 지급하게 되었다.

〈표 2〉 일자별 재난기본소득 지원 확정 자치단체 현황

구분	3월						4월				
	25일	26일	27일	28일	30일	31일	1일	2일	3일	7일	28일
	2	5	4	1	2	5	3	6	1	1	1
자치 단체	여주 광명	이천 양평 군포 안양 의왕	포천 화성 과천 시흥	의정부	파주 김포	양주 용인 평택 광주 연천	성남 하남 가평	안성 동두천 수원 오산 안산 고양	부천	구리	남양주
누적	2	7	11	12	14	19	22	28	29	30	31

3. 경기도 재난기본소득의 지원 규모와 지급 방식

경기도는 1,329만명 전체 도민을 대상으로 1인당 10만원씩 지원하게 됨으로써 총 1조 3,289억원을 부담하며, 재원은 재난관리기금과 재해구호기금 그리고 지역개발기금을 활용하였다.

시·군은 다양한 조건 속에서 차별화된 규모의 재난기본소득을 지급하였다. 포천시가 1인당 40만원으로 가장 큰 규모를 지원하였고, 안양시, 김포시, 군포시 등 10개 시·군은 가장 적은 규모인 5만원만 지급하였다. 1인당 평균 지급 규모는 10.8만원이고, 1인당 10만원을 지급하는 자치단체수가 10개로 가장 많은 비중을 차지한다. 시·군이 재난기본소득 지원을 위해 투입한 재원은 1조 2,631억원 규모이다. 재난기본소득 지원을 위한 재원 마련은 다양한 방법을 통해 이루어졌다. 초과세입이 1건, 순세계영금이 14건, 재난관리기금이 17건, 통합관리기금이 3건, 재정안정화기금이 6건, 세출구조조정이 14건, 예비비를 활용한 것이 3건인 것으로 나타났다.

경기도 재난기본소득의 지급 방식은 현금, 지역화폐, 신용카드, 선불카드 등이 활용되었다. 지급 수단 선택내역을 살펴보면 현금으로 지원하는 자치단체가 2곳, 지역화폐

로 지원하는 자치단체가 22곳, 신용카드로 지원하는 자치단체가 17곳, 선불카드로 지원하는 자치단체가 23곳 이다. 초기에 재난기본소득에 동참한 시·군은 주로 경기도와 같은 방식으로 지급 수단을 선택하는데 반해 중반 이후에 지급을 결정한 시·군은 경기도 지급 방식에 더해 시·군의 상황에 맞는 수단을 선택하였다.

재난기본소득 지원관련 재정 여건을 살펴보면 시·군의 재정자립도 평균은 34.7%이다. 화성시가 66.3%로 가장 높고, 동두천시가 14.4%로 가장 낮다. 재난기본소득을 지원할 경우 지원액이 일반회계 예산에서 차지하는 부담 수준의 평균은 3.5%인 것으로 나타났다. 가장 많은 규모의 재정을 지원하는 포천시의 재정자립도는 22.1%이고, 재정 부담수준은 8.3% 이다.

〈표 3〉 경기도 31개 시·군별 재난기본소득 지원액, 지원방법, 재정여력 현황

번호	시군 ¹⁾	대상수 (만명)	소요예산(억원)		1인당지급액(만원)		재원 조달 ²⁾	지급 방식 ³⁾	재정 자립도	부담 비중 ⁴⁾
			도	시군	도	시군				
1	포천	14.8	147.9	591.4	10	40	②⑦	②	22.1	8.3%
2	안성	18.4	183.8	459.4	10	25	②③⑤	②③④	27.6	5.9%
3	화성	82.8	827.6	1,655.2	10	20	②④	②③④	66.3	8.8%
4	연천	4.4	43.6	87.1	10	20	⑤	④	18.3	2.1%
5	이천	21.6	216.4	324.6	10	15	②	②③④	43.9	4.2%
6	동두천	9.4	94.2	141.4	10	15	⑥	②③④	14.4	3.5%
7	여주	11.1	111.1	111.1	10	10	②③⑤	②③④	23.9	1.8%
8	양평	11.7	117.0	117.0	10	10	②③⑤	②③④	18.3	2.0%
9	과천	5.8	58.3	58.3	10	10	②③⑥	②③④	40.8	2.1%
10	시흥	47.7	477.4	477.4	10	10	②⑥	③④	43.1	4.6%
11	파주	45.4	454.5	454.5	10	10	②	④	33.5	3.8%
12	양주	22.4	223.7	223.7	10	10	③⑥	②③④	26.8	2.9%
13	용인	106.6	1,065.6	1,065.6	10	10	②⑤	②③④	50.2	5.0%
14	평택	51.9	519.1	519.1	10	10	④	②③④	41.5	3.6%
15	성남	94.2	941.7	941.7	10	10	②③	③④	60.5	4.4%
16	가평	6.2	62.3	62.3	10	10	⑥	②	18.0	1.5%
17	수원	119.3	1,192.8	1,192.8	10	10	②③④	①②	45.9	5.0%
18	오산	22.7	227.1	227.1	10	10	⑥	②	30.4	4.2%
19	안산	65.3	652.8	652.8	10	10	①⑥	②	37.8	4.4%
20	남양주	70.5	705.3	705.3	10	10	②⑥	②	30.1	4.7%
21	구리	19.9	199.1	179.2	10	9	③⑥	①	31.1	3.8%

번호	시군 ¹⁾	대상수 (만명)	소요예산(억원)		1인당지급액(만원)		재원 조달 ²⁾	지급 방식 ³⁾	재정 자립도	부담 비중 ⁴⁾
			도	시군	도	시군				
22	광명	31.6	316.2	158.1	10	5	③	②	34.0	2.2%
23	군포	27.6	276.0	138.0	10	5	③⑥⑦	④	32.0	2.3%
24	안양	56.2	562.0	281.0	10	5	③	④	37.8	2.4%
25	의왕	16.5	164.6	82.3	10	5	③	②③④	36.2	2.1%
26	의정부	45.4	453.7	226.8	10	5	②③⑤	②③④	25.0	2.4%
27	김포	44.3	443.1	221.5	10	5	⑥	③④	35.4	2.1%
28	광주	37.5	374.9	187.5	10	5	③⑥	②④	39.9	2.1%
29	하남	27.7	277.4	138.7	10	5	③	②③④	45.7	2.5%
30	고양	107.3	1,072.9	536.5	10	5	③⑥⑦	④	33.8	2.5%
31	부천	82.7	827.1	413.6	10	5	③⑥	②③④	30.9	2.5%
합계(평균)		1,329	13,289	12,631	310	324			(34.7)	(3.5%)

출처: 경기도(2020) 재난기본소득 지원계획 및 시·군별 담당자 대상 인터뷰·전화조사를 통해 취함

주1) 시·군 순번은 1인당 재난기본소득 규모에 따라 하향 정렬하되 동일 규모일 경우 확정일자별 정렬

주2) ①초과세입 ②순세계잉여금 ③재난관리기금 ④통합관리기금 ⑤재정안정화 기금 ⑥세출구조조정 ⑦예비비

주3) ①현금, ②지역화폐, ③신용카드, ④선불카드

주4) 부담비중은 2020년 본예산 일반회계 에서 시·군 재난기본소득 지원액이 차지하는 비중

Ⅳ. 재난기본소득 확산 요인 분석

1. 내부적 요인

1) 구조적 특성

경기도 재난기본소득이 확산되게 된 구조적 요인 중 정치적 특성을 살펴보면 경기도내 31명의 시장·군수 중 29명이 더불어민주당 소속이다. 연천군과 가평군만 미래통합당 소속이다. 더불어민주당은 코로나19 위기 극복을 위해 재난지원금 지급이 필요하다는 입장이었고, 미래통합당은 포퓰리즘적 사고라며 반대의 입장을 견지하고 있었다. 더불어민주당 소속 자치단체장의 수가 절대 다수인 상태에서 재난기본소득 지원 결정은 빨리 확산될 수 있었다. 한편 언론 등을 통해 정부의 재난지원금 지급에 대한 논의가 확산되고 국민들의 정책적 지원 요청이 확대되었다. 자치단체장 입장에서는 당

론을 따름과 동시에 같은 당 소속의 국회의원이 당선될 수 있도록 해야 한다. 총선이 끝나고 2년 뒤에는 자치단체장 선거가 있는데 자치단체장에 대한 공천 과정에서 지역구 국회의원의 영향력은 매우 크기 때문이다. 최대한 득표율을 높여야 당선가능성이 높아지는 만큼 재난기본소득은 선거의 주요 전략으로 활용되었다. 한편 연천군과 가평군은 각각 3월31일과 4월1일에 재난기본소득 지원에 참여하게 되었다. 당론과 현실과의 차이에서 고민을 하고 있는 사이 더불어민주당이 다수당이자 의장을 역임하고 있는 의회의 적극적 요청에 의해 재난기본소득이 지원되었다²⁰⁾. 재난기본소득의 지원여부만을 가지고 총선결과와 연계시키는 것은 논리적으로 무리가 있을 수 있으나 20대 총선과 21대 총선 결과를 비교해 보면 더불어민주당의 득표율은 7.8%p가 증가된 반면 미래통합당의 득표율은 5.4%p가 감소되었다. 또한 더불어민주당 소속의 당선자는 전체 59명중 51명으로 86.4%를 차지해 20대 총선시 40명인 66.7% 대비 19.8%p가 증가되었다²¹⁾.

〈표 4〉 경기도 31개 시·군별 단체장 정당 현황 및 총선결과

구분	단체장 수	20대총선		21대총선		차이	
		의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율
더불어민주당	29	40	47.6	51	55.4	11	7.8%
미래통합당	2	19	58.2	7	52.8	-12	-5.4%

출처: 중앙 선거관리위원회 홈페이지(www.nec.go.kr) 인용 및 재구성

주1) 20대 총선의 경기도 의석수는 60석, 21대 총선의 경기도 의석수는 59석

주2) 20대와 21대 총선중 당선된 정의당 1석은 제외

주3) 자세한 내용은 부록 1 참조

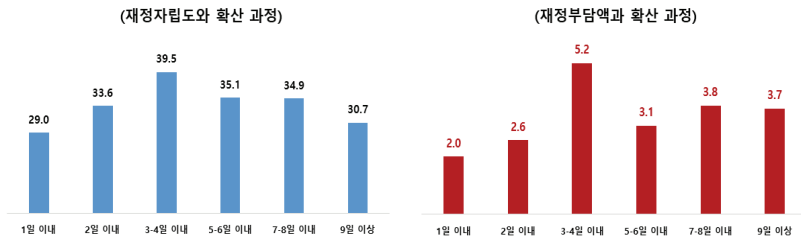
경제적 기반과 재정 여력은 가정과 다른 결과가 나타났다. 재정력이 양호하고, 재난기본소득 지원 부담수준이 낮은 자치단체가 지급을 빨리 결정할 것이라고 가정하였다. 재정자립도와 확산의 속도를 비교한 결과 가장 먼저(1일 이내) 재난기본소득 지원을 발표한 자치단체의 평균 재정자립도는 29.0% 수준으로 가장 낮다. 3일-4일 이내에 지원을 결정한 자치단체의 평균 재정자립도가 39.5%로 가장 높고 이후에 발표하는 자치

20) 연천군(남성, 50대, S탑장)과 가평군(여성, 30대, H주무관) 관계자는 의회의 강력한 요청으로 지원되었다 답변 하였다. 연천군은 7명의 의원 중 더불어민주당 소속이 4명이고 의장과 부의장이 모두 더불어민주당이다. 가평군은 7명의 의원 중 더불어민주당 소속이 4명이고 의장이 더불어민주당 소속이다.

21) 재난기본소득이 20대 총선에 미친 영향은 이 연구의 범위를 넘어서는 큰 연구 주제이기 때문에 이 연구에서는 실태수준만 설명하고자 한다.

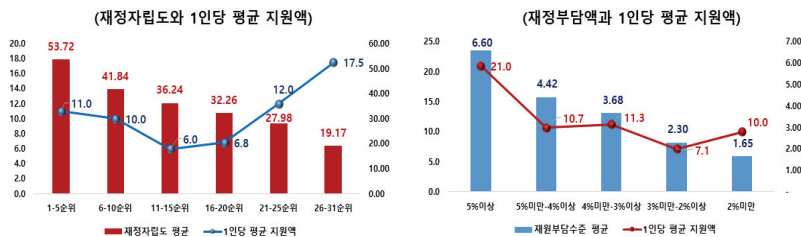
단체의 평균 재정자립도는 지속적으로 하락하는 모습을 보인다. 한편 재정부담 수준과 확산속도를 비교하면 재정자립도와 달리 평균 재정부담 수준이 가장 낮은 자치단체가 가장 빨리 지원을 결정하였고 그 다음으로 평균 재정부담이 작은 자치단체가 지원을 결정하였다. 그러나 3-4일 이내에 지원을 결정한 자치단체의 평균 재정부담액은 5.2%로 가장 높은 것으로 나타났다. 종합하면 재정자립도와 재정여력은 재난기본소득지원의 확산에 일관된 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다

〈그림 1〉 재정여력과 재난기본소득 확산 속도



재정력이 양호하고, 재정부담이 작은 자치단체가 더 많은 규모의 재난기본소득을 지급할 것이라는 가정과도 다른 결과가 도출되었다. 재정자립도 순위를 기준으로 6개 그룹을 나누어 1인당 평균 재난지원금을 살펴보면 재정자립도 순위가 가장 낮은(26위-31위 / 평균재정자립도 19.17) 집단의 평균 지원액이 17.5만원으로 가장 많았다. 재정부담액과 1인당 평균 지원액 역시 재정부담 수준이 가장 높은 구간(5%이상)에 해당되는 자치단체가 21만원을 지원하여 가장 높았고, 재정 부담수준이 가장 낮은 구간(2%미만)에 해당되는 자치단체는 1인당 평균 10만원만 지급하는 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 경제적 특성과 1인당 평균 지원액 관계



이러한 결과는 현재의 지방재정 구조에서 기인한다고 보여진다. 중앙과 지방간 세입 비중은 중앙이 8 지방이 2 수준이나 지출의 비중은 중앙이 4 지방이 6이다. 2만km의 세입으로 6만km의 일을 하기 위해서는 최소한 4만km에 해당되는 이전재원이 필요하다. 2020년 기준 지방교부세는 69조가, 지방교육재정 교부금은 54조가, 국고보조금과 교육재정보조금은 62조가 지방으로 이전되었으며, 이전된 규모만 해도 185조로 자체세입의 약 2배에 해당한다.

〈표 5〉 중앙-지방간 재정 구조

국세와 지방세 비중1)			국가와 지방의 재정 사용액2)		
구분	세입액(조원)	비중	구분	세입액(조원)	비중
국가	291	76.2	국가	216	40.6
지방	91	23.8	지방	315	59.4

출처: 행정안전부(2020) 자치단체 통합재정개요

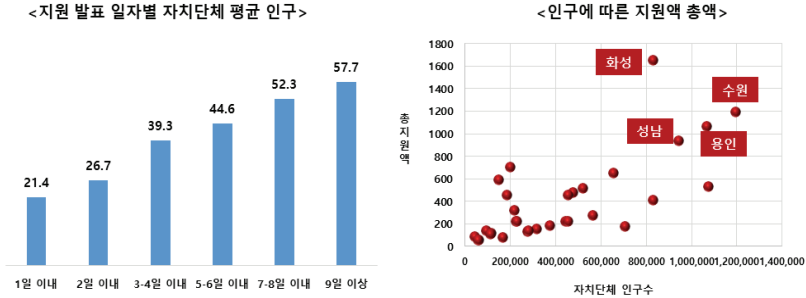
주1) 순수 지방세와 국세만을 의미하며, 세외수입, 지방채, 보전수입 및 내부거래 등은 미포함

주2) 재정사용액 중 “지방”의 범위에는 지방교육재정을 포함함

또한 자치단체가 적극적으로 세입을 확대할 수도 없고, 세입을 확대할 경우 기준재정수입의 증가를 가져와 지방교부세를 적게 받는다. 이러한 지방재정의 구조상 보다 효율적으로 재정을 운용하도록 만드는 유인이 적어 자치단체의 재정여건이나 세입 등과 같은 경제적 특징은 재난기본소득 확산에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

마지막으로 인구 규모는 재난기본소득 확산에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 만약 31개 시·군이 동일한 규모의 1인당 재난기본소득을 지원한다고 가정할 경우 인구수가 많은 자치단체는 부담 총액이 증가된다. 따라서 인구규모가 큰 자치단체는 부족한 재원을 확보하느라 재난기본소득 지원을 늦게 결정할 가능성이 크다. 분석결과 가장 빨리 재난기본소득 지원을 발표한 자치단체의 평균 인구는 21.4만명이며, 발표일이 늦어질수록 자치단체의 평균 인구 규모는 증가된다. 1인당 40만원을 지원하는 포천시 591억원만 부담하면 되지만 1인당 10만원을 지원하는 수원시는 1,192억원을 부담해야 하기 때문이다.

<그림 3> 인구규모와 정책 확산 속도 및 총 부담액



한편, 2020년 2월 기준 경기도 1,329만명 중 외국인인 42만명으로 전체의 3.2%를 차지하며 가장 큰 비중을 차지하는 자치단체는 포천시로 8.5% 수준이다. 경기도 평균 보다 외국인 비중이 높은 자치단체는 포천시를 포함 안산시, 시흥시 등 14개 자치단체가 해당된다. 만약 인구통계학적 요소를 고려한다면 외국인 비중이 평균 이상되는 자치단체에서 외국인에 대한 별도의 지원이 가능할 것이라고 가정하였다. 그러나 경기도 31개 시·군 중 안산시만 외국인에게 1인당 7만원의 재난기본소득 지원을 결정하는 등 인구 구조적 특성이 정책 선택에 직접적인 영향을 주지 못하고, 인구구조를 고려한 정책의 분화 역시 이루어지지 못한 것으로 나타났다.

2) 인지적 특성

코로나19 초기에만 해도 선별적으로 재난지원금을 지급하겠다는 의견은 쉽게 동의되지 못했다. 현 행정 체계상 소속 주민을 중위소득 기준 몇 %를 나누는 작업이 현실적으로 쉽지 않았고 공무원들은 이를 추가되는 업무로 인식하였다²²⁾. 지원대상을 선별하지 않고 보편적으로 지원해 주자는 재난기본소득도 쉽게 동의되지 못하였다. 왜냐하면 재난기본소득은 복지정책의 일부이며, 새로운 현금성 복지 정책을 추진하기 위해서는 보건복지부와 사전에 협의해야 하는 일이 생기기 때문이다. 그러나 경기도가 재난기본소득을 보편적 경제정책으로 정의하고 지원 계획을 만들어 시·군에 시달하자 시·군에서도 재난기본소득의 지원이 가능할 수도 있다는 입장으로 선회하였다. 복지부와의 협의를 하지 않아도 되고, 선별지원방식이 아니기 때문에 업무가 추가되는 양이 감소되었기 때문이다. 그 결과 당초에는 용이성이 낮다고 판단하였으나 경기도의

22) 화성시는 재난기본소득 지원계획 발표 이전에 재난생계수당지원계획을 발표하였다. 그러나 당시까지도 중위소득 100%이하 대상 집단을 선별하지 못해 지원을 하지 못하고 있었다.

선제적 지원계획에 의해 정책을 도입해도 큰 무리가 따르지 않는다는 쪽으로 인식이 변화되었다.

유용성도 초기에는 낮다고 인식되었다. 현금성 복지라는 인식이 컸고, 복지대타협위원회 방침에 의해 재난기본소득을 지급하는 것 자체에 대한 우려가 많았다. 예산부서장을 대상으로 한 긴급회의²³⁾에서는 코로나19가 언제 종식될지도 모르고, 조만간 장마와 태풍 등이 발생하면 재난관리기금을 활용해야 하는데 재난지원금의 지급은 타당하지 않다는 의견이 다수였다²⁴⁾. 그러나 국회의원 선거에 직면하여 선거 승리를 위한 대안으로 재난기본소득의 적극 지원의 필요성이 대두되었다. 경기도내 더불어민주당 소속 국회의원들은 자치단체장을 만나 재난기본소득의 적극적 지원을 요청하였다. 이제 재난기본소득의 지원은 경제적으로 얼마나 효과가 있을 것인지에 대한 논의를 넘어 정치적으로 더 큰 효과를 가져다 줄 수 있을 것이라고 판단하게 되었다. 특히 특정 집단만을 대상으로 재정지원을 할 경우 재정지원을 받지 못하는 집단의 저항이 클 것이기 때문에 모든 주민을 대상으로 재정지원을 하는 것이 투입 대비 효과가 크다고 판단하였다.

2. 외부적 요인

1) 수평적 요인

자치단체가 재정분야의 정책을 추진함에 있어 가장 많이 사용하는 전략중 하나는 바로 벤치마킹이다. 제한된 합리성으로 인해 현 시점에서 정책의 성공을 기대할 수 없기 때문에 막대한 재원이 투입되는 정책은 대부분 벤치마킹을 통해 추진된다. 특히 어떠한 자치단체도 해 보지 않은 새로운 정책일 경우 대부분의 자치단체는 누군가가 먼저 그 정책을 추진해 주길 기대한다. 재난기본소득도 마찬가지이다. 재난기본소득지원 은 지방자치 역사상 사례가 없고, 지원을 해 줄 경우 기초자치단체 입장에서는 큰 부담이 될 수밖에 없기 때문이다. 위험 부담이 크고, 해보지 않은 정책일 경우 상급 자치단체가 추진해 주는 것을 선호한다. 왜냐하면 광역 또는 중앙의 정책설계가 기초자치단체의 정책보다 우월할 것이라는 기대감과 자칫 문제가 생겼을 경우 또는 상급기관

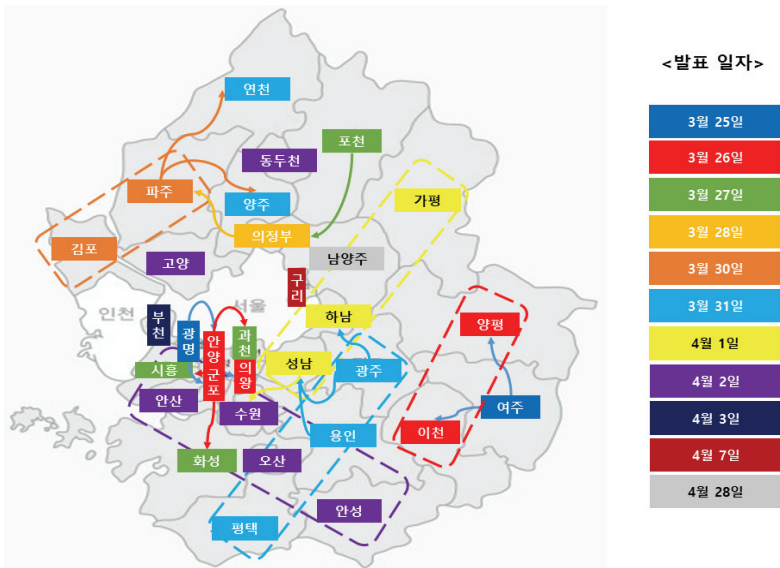
23) 3월부터 4월 까지 코로나19 대응관련 행안부 주관 전국 부단체장 및 기초실장 영상회의가 거의 매일 진행되었고, 재난기본소득 관련 경기도 주관 예산부서장회의가 지속적으로 열렸다.

24) 재난기본소득은 한번 주게 되면 유사시에 계속 주게 되는 문제가 있다(광주시, 50대, 남성, C과장), 보편지원보다 선별지원이 정당하다(수원시, 50대, 남성, Y과장), 코로나가 언제 끝날지 모르는데 밀 빠진 독에 물을 붓는 것 같다(용인시, 50대, 여성, O과장)

감사시 책임회피가 가능하기 때문이다. 서로 눈치를 보던 가운데 경기도가 먼저 3월 24일 재난기본소득의 도입을 발표하였고, 다음날부터 도내 시·군의 참여가 이어졌다. 이후 3월 28일 까지 재난기본소득지원계획을 발표한 12개 자치단체 중 8개 자치단체가 경기도 모델과 동일한 방법으로 재난기본소득 지원모델을 결정하였다.

재난기본소득의 지원계획이 자치단체별로 발표되자 지역주민들의 관심과 지원 요청이 증가하였다. 재난기본소득 도입 여부에 대한 판단이 재정적으로 경쟁하고 있는 이웃한 자치단체간에 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴보면 다음과 같은 두 가지 특성이 도출된다. 첫째, 특정 자치단체가 재난기본소득 지원계획을 발표하면 다음날 이웃한 자치단체도 지원을 결정한다. 처음 경기도 재난기본소득에 동참한 여주시는 양평군과 이천시와 경계하고 있는데 여주시가 지원계획을 발표하자 바로 다음날 양평군과 이천시가 지원 계획을 발표하였다. 같은 날 광명시도 지원계획을 발표하자 경계를 두고 있는 안양시와 군포시가 바로 다음날 지원계획을 발표하였다. 둘째, 재난기본소득 지원의 발표도 지리적으로 연계되어 있는 자치단체끼리 묶어서 발표하는 특성을 보인다. 지리적으로 인접한 광주-용인-평택이 동일한 시기에 지원 계획을 발표 하고, 안산-수원-오산-안성, 양평-이천, 파주-김포 등 지리적으로 인접한 자치단체끼리 묶어서 지원을 결정하는 특성이 발견된다.

〈그림 4〉 재난기본소득 발표일자와 확산 경로



기존의 경쟁을 논의한 연구들에서는 최소한 인접한 자치단체와는 같거나 더 큰 규모의 재정지원을 할 것으로 예상하였다. 이를 검증하기 위하여 다음 두 가지 측면을 검토하였다. 첫째, 지리적으로 인접한 자치단체간에 재난기본소득지원금의 규모, 둘째, 인접한 자치단체간 발표시기가 늦은 자치단체의 기본소득지원 규모를 검토하였다. 먼저 1인당 10만원 이상을 지급하는 6개 자치단체 중 3개 단체가 북부에 위치한다. 북부지역인 포천-연천-동두천은 모두 지리적으로 인접해 있다. 지리적으로 인접한 자치단체들이 모두 평균 이상의 재난기본소득을 지급하는 것으로 나타났다. 평균 수준만큼을 지급하는 자치단체도 여주-양평, 용인-평택, 안산-수원-오산 등과 같이 지리적으로 인접해 있다. 평균 수준 이하 만큼 지급하는 자치단체도 지리적으로 인접한 경우가 있는데 광명-군포-안양-의왕을 들 수 있다. 이들 자치단체는 지리적으로 인접해 경쟁 과정에서 최소한 인근 자치단체와 동일하거나 또는 유사한 수준으로 재정지원 규모를 설계하고자 한 것으로 판단된다. 그러나 시차적으로 나중에 재난기본소득 지원을 발표하는 자치단체의 재정지원 규모가 클 것이라는 가정은 많이 발견되지 않는다. 여주시가 10만원을 지원한다고 발표하자 다음날 이천시가 15만원을 지원하겠다고 발표한 사례, 의정부시가 5만원을 지원한다고 발표하자 다음날 파주시가 10만원을 지원한다고 발표한 사례, 광주시가 5만원을 지급한다고 발표하자 다음날 성남시가 10만원을 지원한다고 발표한 사례만 눈에 띈다. 그 이유는 기초자치단체의 재정 압박과 더불어 이미 경기도가 10만원을 지원하기로 결정한 이후이기 때문에 최소한 경기도만큼 만 배분해도 된다는 인식이 지배적이었기 때문이다.

재난기본소득 지원에 있어 모방도 명확하게 나타난다. 청와대-더불어민주당으로 연계된 정당의 이념이 광역-기초자치단체장으로 연계되었고, 당 차원에서 결정한 정책이 매우 빠른 속도로 확산되었다. 시기적으로 볼 때 중앙 차원에서 구체적인 모델을 만들기 위해 고심하고 기재부와 당-정청간 이견이 오가는 사이 경기도가 대안을 내었고, 더불어민주당과 청와대는 반대하지 않음으로써 암묵적으로 정당성을 부여하였다. 4.15 총선이 가까워지면서 더불어민주당은 기재부가 제안한 증위소득 이하의 선별 지급이 아닌 전 국민을 대상으로 한 보편적 지급을 당론으로 결정, 선거운동에 돌입하였다. 재정지출에 따른 효과 보다는 바람직한 사회의 건설을 위한 수단으로 보편적 재난지원금 지급이 필요하다는 입장이었다. 경기도내 31개 자치단체장중 94%가 더불어민주당 소속인데, 자치단체장들은 당 차원에서 정당성을 부여한 재난기본소득 지원에 긍정적이었으며, 당의 가치와 규범을 위해 적극적인 지원책을 모색하였다.

일반적으로 자치단체들은 인구나 재정 규모가 유사한 자치단체와 비교를 많이 한다. 수원-용인-고양-성남은 인구 100만 수준으로 상호간 비교를 많이 한다. 인구 50만을

기준으로 이상 자치단체와 이하 자치단체로 구분되어, 50만 내에서도 인구나 재정 규모에 따라서 소규모로 두 개 또는 세 개 정도의 자치단체간 비교를 많이 한다. 자치단체들은 최소한 자기 단체와 비교되는 자치단체보다 우월한 성과를 내길 희망한다. 수원-용인-성남은 특히 인접해 있어 비교의 수준이 강한데 수원과 용인, 성남 모두 1인당 10만원을 지원한다. 50만 이상 자치단체에서도 인접한 안산-평택-시흥이 10만원으로 동형화 되었고, 50만 미만 자치단체에서도 양평-여주-가평 등 지리적으로 인접한 자치단체가 10만원으로 동형화 되는 모습을 보였다.

2) 수직적 요인

수직적 요인으로는 크게 제도의 정비 및 상급 기관의 시행과 일정부분 강제가 포함 된 유인책이 활용되었다.

현행 지방재정법상 개인에 대한 직접적인 재정지원을 할 수 있는 근거는 없다. 지방보조금은 민간경상 및 사업 그리고 자본보조에 한하여 재정을 지원해 줄 수 있으나, 엄밀히 말해 이도 사업을 시행하는데 필요한 재원의 보전 차원이다. 이에 중앙정부는 개인에게 직접적인 긴급생계 지원이 가능하도록 제도를 개정하였다. 행정안전부는 「재난 및 안전관리 기본법」 제74조 재난관리기금의 용도를 개정하였다. 재난관리기금 사용에 대한 자율성을 보장하기 위해 재난관리기금을 사용할 수 없는 경우만 최소한으로 규정함으로써 지방자치단체가 재난관리기금을 활용하여 신속히 코로나19에 대응할 수 있도록 하였다. 재난관리기금을 통해 긴급생계 지원이 가능해지자 경기도는 재난기본소득 지원을 위해 재난관리기금을 활용하였고, 상급기관인 경기도의 재난관리기금 활용은 기초자치단체에서도 재난관리기금의 활용이 적법하다는 신호를 주었다. 이에 기초자치단체는 재난관리기금과 순세계잉여금 등을 활용하여 재원을 확보·집행하였다. 특히 경기도가 재난기본소득을 추진함에 있어 강성으로 추진한 부천시 사례²⁵⁾를 목격한 기초자치단체 입장에서는 경기도 재난기본소득에 적극적으로 참여할 수 밖에 없었다. 경기도 재정에 대한 눈치 보기의 사례는 경기도 이재명지사가 약속한 특별조정교부금 지원결정을 보면 쉽게 이해할 수 있다. 경기도 재난기본소득 지원이 완료되자 경기도는 당초 약속한 특별조정교부금 지원계획을 수립하였는데, 수원시와 남양주시는

25) 부천시장은 3월 25일 SNS에 재난기본소득 지급보다는 소상공인에 대한 선별적 지원이 타당하다는 의견을 게재하였다. 경기도는 즉각 부천시를 빼고 재난기본소득을 지원하겠다고 발표하였다. 부천시민은 경기도에서 1인당 10만원씩 지원해 주는 재난기본소득을 받지 못하는 상황에 처해졌다. 결국 부천시장은 이를 만에 재난기본소득에 대한 이해가 부족했고, 지원이 타당하다고 발표하였다.

제외한다고 발표하였다. 제외 이유는 수원시와 남양주시가 경기도와 다른 방식인 현금으로 지급 하였기 때문이다. 경기도의 결정에 수원시와 남양주시는 서로 다른 대응양상을 보이게 되는데, 수원시는 특별조정교부금 배분이 전적으로 도지사의 권한이기 때문에 무대응하는 반면, 남양주시는 지사의 과도한 자치재정권 침해로 규정, 권한쟁의 심판을 추진하고 있다. 여기서 눈여겨 볼 것은 수원시는 경기도에서 가장 규모가 크고, 도내 재정여력이 4위에 해당된다. 그럼에도 수원시가 무대응을 하는 이유는 혹시 모를 재정상의 불이익이 있을까 염려해서 이다²⁶⁾

법률의 개정과 더불어 경기도는 도내 31개 시·군의 적극적 참여를 유도하기 위해서 특별조정교부금을 활용해 경기도와 함께 재난기본소득을 지원하는 시·군에 대해 1인당 1만원을 추가 지원하겠다고 밝혔다. 특별조정교부금은 조정교부금 총 재원의 10%에 해당하는 재원이다. 2020년 경기도 특별조정교부금 규모는 약 3,500억원에 달하는데 특별조정교부금은 특수한 사안 및 현안 그리고 도지사가 필요하다고 인정하는 사업에 대해 지원해 주는 재원이다. 즉 재정력이 상대적으로 열악한 자치단체는 특별조정교부금을 더 많이 받기 위해 적극적으로 참여할 수밖에 없는 상황이다.

3. 재난기본소득 확산 요인 종합

경기도내 기초자치단체의 재정여건이 상이하고, 재정적 부담이 크에도 불구하고 재난기본소득이 확산된 이유를 요약하면 다음과 같다.

내부적 요인 중 구조적 요인으로는 31개 시·군 중 더불어민주당 소속 단체장이 29명으로 절대 다수인 상황에서 더불어민주당의 당론인 재난기본소득 지원 정책이 확산될 수 있었다. 또한 국회의원 선거에 직면해 선거 승리를 이끌기 위한 중요 수단으로 재난기본소득이 쟁점화 되면서 보다 빠른 속도로 확산될 수 있었다. 재정여력의 좋고 나쁨과 재난기본소득 지원에 따른 재정부담의 과소 수준은 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 재정여력이 낮은 자치단체들이 가장 빨리 재난기본소득을 지원하였고, 재정부담이 적은 자치단체들이 가장 빨리 정책을 결정하는 등 일관된 특성이 도출되지는 못하였다. 또한 재정여력이 낮고, 재정부담이 큰 자치단체들이 지원하는 1인당 평균 지원금이 오히려 큰 것으로 나타났다. 마지막으로 인구 규모가 클수록 재정부담의 총량이 커지기 때문에 확산의 속도는 더딘 것으로 나타났다. 이는 1인당 지원액이 클수록 인구규모가 큰 자치단체가 부담하는 수준은 급격히 커지기 때문이다. 인

26) 수원시 예산부서(여성, 50대, K팁장)은 “솔직히 억울한 면도 많지만 경기도와 각을 세워서 좋을 것이 없으니 무대응하는 것이 좋다고 판단한 것”이라고 답했다.

구통계학적 속성을 감안한 재난기본소득이 지원되는지에 대해 검증한 결과 안산시만 외국인을 대상으로 한 재난기본소득을 지원하는 등 인구통계학적 속성이 정책확산에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

인지적 요인과 관련하여 초기에는 용이성과 유용성이 높지 않다고 인식하였으나, 경기도의 선제적 계획 추진과 추가적 행정업무의 축소, 정치적 이익극대화가 가능하다는 인식에 의해 용이성과 유용성이 높아지는 결과가 나타났다. 경기도의 정책설계에 따라 재난기본소득이 보편적 경제정책으로 정의되고, 모든 시민을 대상으로 지원하는 것이기 때문에 사전협약의 선별과정이라는 행정비용이 추가로 발생하지 않게 되었다. 대부분의 자치단체장들이 초기에는 현금성 지원에 대해 반대했지만 국회의원 선거에서의 승리를 하는 것이 경제적 효율성 보다 더 크다는 인식하에 재난기본소득은 매우 매력적인 수단으로 인식되었다. 특히 지역주민을 구분하여 재정지원을 하는 것 보다 전 시민을 대상으로 지원하는 것이 타당하고 인식하였다.

외부적 요인 중 수평적 요인으로는 정책실패를 최소화 하고 향후 감사원 감사 등에 지적되지 않기 위해서 상급정부인 도의 정책을 받아들이는 벤치마킹과 학습이 나타났다. 또한 시간이 지날수록 경기도 정책의 한계를 보완하기 위한 대안들을 추가하여 재난기본소득 지원을 발표하게 되었다. 인접 자치단체간 재정경쟁도 나타나는 것으로 파악되었다. 특히 인접한 자치단체간에는 경쟁을 통해 정책결정이 이루어지고 있으며, 최소한 동일 수준의 재정지원 규모가 결정되는 것으로 나타났다. 그러나 시차적으로 지원계획을 늦게 발표하는 자치단체의 재정지원 규모가 증가되지는 않는 것으로 나타났다. 또한 평등을 강조하는 더불어민주당의 이념이 기초단체장-도시사-중앙간 매우 강하게 연계되어 있고, 경기도의 선제적 재난기본소득에 대해 중앙이 암묵적으로 승인을 함으로서 재난기본소득에 대한 정당성이 확보되었다. 여기에 더해 4.15총선의 핵심 공약으로 전 국민 재난지원금 지급이 선정되면서 정책에 대한 적극적 모방이 이루어 졌다. 마지막으로 기초자치단체간 유사한 규모 끼리 지원규모가 일치되는 동형화 현상도 나타났다.

외부적 요인중 수직적 요인은 매우 강하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재난기본소득이 지원 가능하도록 재난관리기금을 활용할 수 있게 중앙정부가 제도를 개편하였고, 이 범위 내에서 경기도가 정책을 시행하였다. 기초자치단체는 경기도의 의견에 따르지 않을 때 발생 가능한 특별조정교부금 등의 차별을 미연에 방지하기 위해 경기도 재난기본소득지원에 적극 동참하게 되었다. 유인 역시 매우 강한데, 경기도가 경기도 제도에 동참하면 1인당 1만원을 추가 지원하겠다고 발표를 하였는데, 재정여건이 양호하지 못한 기초자치단체의 입장에서는 적극적으로 참여할 수 밖에 없는 유인으로

작용하였다.

〈표 5〉 경기도 재난기본소득 확산 요인 종합

구분	내용	영향	
내부적 요인	구조	- 31명의 단체장 중 29명이 재난기본소득에 찬성하는 더불어민주당 소속	매우 강함
		- 선거에서 승리를 위한 대안으로 재난기본소득 지원 필요성 증대	
	인지	- 재정여력과 재정부담 수준이 정책결정에 일관되게 영향을 미치지 못함	약함
		- 재정여력과 재정부담 수준이 낮은 자치단체가 더 큰 규모로 지원	
외부적 요인	수평	- 인구 규모가 클수록 자치단체 총 재정부담 증가로 확산이 늦음	중간
		- 인구구성에 대응한 정책확산 사례는 안산시 1건	
	수직	- 초기에는 행정부담 증가 우려로 갈등하나 행정비용이 적고, 추가적인 업무가 발생되지 않는 대안인 재난기본소득(보편적 지원)에 동참	강함
		- 초기에 재정부서는 재정운용의 원칙에 반하는 것으로 인식하나 선거에 서의 승리로 인한 편익이 크다는 단체장의 적극적 의지로 동참	강함
	수평	- 경기도의 재난기본소득 지원계획이 시·군에 지침으로 작용, 경기도 지 원 사례를 근거로 학습을 통해 정책에 동참	매우 강함
		- 인접한 자치단체간 재난기본소득 지원 확정 일정, 지원 규모 등을 두고 경쟁, 직접적인 영향을 미치고 있음.	강함
		- 더불어민주당 정당 이념과 일치되는 재난기본소득에 대한 정당성의 부 여와 중앙의 암묵적 지원, 경기도의 적극적 시행이 큰 영향을 미침	매우 강함
		- 비교 대상 자치단체간 재난기본소득 지원 확정 일정, 재정지원 규모 등 을 비교하여 따라감.	강함
수직	- 중앙정부의 제도 개선, 경기도의 지원 계획이 암묵적 지침으로 작용, 기 초자치단체의 경기도 따라 하기 행태 발생	매우 강함	
	- 1인당 1만원 추가 지원이라는 경기도의 직접적 유인과 향후 특별조정교 부금을 통해 차등 지원할 것이라는 우려	매우 강함	

V. 결론

미증유의 코로나19 사태에 직면하여 경기도는 이슈의 전환과 확산을 통해 재난기본
소득을 지원하였다. 중앙정부 차원에서도 구체적인 대안이 만들어지지 못했고, 서울·
대구·광주광역시 등 동급의 특·광역시도 선택적 지원방안을 고민하는 사이 경기도는
모든 도민을 대상으로 1인당 10만원의 재난기본소득을 지원하였다.

경기도의 재난기본소득 지원에 당초 부정적 입장을 갖고 있던 시·군들도 불과 한 달여 만에 재난기본소득 지원에 모두 참여하였다. 재정의 지출은 이웃한 지방자치단체와 경쟁적으로 실현된다. 재정의 총량이 유한하기 때문에 최소의 비용으로 편익이 큰 공공재를 공급해야 하고, 지역주민들이 이웃한 자치단체와 비교를 하기 때문에 자치단체는 지역주민의 요구에 맞는 차별화된 정책을 추진한다. 그러나 경기도 시·군은 제반 여건과 재정력 수준 등이 다양함에도 31개 시·군 모두가 재난기본소득 지원에 참여하고, 31개 시·군 중 19개 시·군이 경기도와 최소한 같거나 큰 규모의 재난기본소득을 지원하겠다고 발표하였다.

이 연구는 경기도 재난기본소득의 확산 과정과 원인을 분석하는데 목적을 두었다. 정책의 확산은 내부적 요인과 외부적 요인 등이 종합적으로 영향을 미치는데, 내부적 요인으로는 구조적 요인과 인지적 요인으로, 외부적 요인은 수평적 요인과 수직적 요인으로 구분하여 분석하였다.

분석결과 구조적 요인으로는 재난기본소득 지원에 찬성한 더불어민주당 소속 단체장이 전체 31명 중 29명으로 압도적으로 많은 상황과 총선이라는 정치적 변수가 재난기본소득 지원에 매우 강한 영향을 미친 것으로 나타났다. 경제 및 재정 여건은 재난기본소득의 확산 속도와 규모에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 재정 여력이 낮은 자치단체들이 가장 먼저 재난기본소득 지원을 확정하였으며, 1인당 지원 규모도 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 세입과 세출의 불일치, 이전재원에 대한 의존성이 강한 지방재정의 특징을 반영하는 것으로, 정책도입에 따른 재정적 부담보다는 상급단체가 시행한 정책에 동조함으로써 재정적 불이익을 최소화하기 위한 판단의 결과로 해석된다. 마지막으로 인구 규모가 큰 자치단체일수록 재정부담의 총액이 증가하기 때문에 정책결정의 시간이 지연되는 것으로 나타났고, 인구 통계적 다양성이 상대적으로 낮은 우리나라의 특성상 외국인과 같이 특정 집단을 배려한 정책은 재난기본소득 지원에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

인지적 요인으로는 초기에 용이성과 유용성이 낮다고 판단되었으나 상급 기관에 의해 재난기본소득에 대한 정의가 구체화 되면서 추가적인 행정부담이 감소되고, 정책시행을 위한 사전협의 절차 이행 의무가 사라지면서 용이성이 높아지게 되었다. 또한 초기에 재정부서를 중심으로 정책실행의 유용성이 낮다고 판단되었으나 단체장의 정치적 이해에 따라 유용성이 향상되었다. 특히 국회 의원 선거에 직면하여 지원 대상자를 차별화 하는 선택적 지원 보다 모든 시민을 대상으로 한 지원이 유권자의 만족도를 향상시킬 수 있다고 판단하였다.

외부적 요인중 수평적 요인으로는 지방자치 25년 동안 한 번도 해 보지 않았던 재

정정책이기 때문에 기초자치단체 스스로 시행하기에는 위험부담이 컸으나 경기도의 계획을 지침 삼아 학습하여 수용하는 것으로 나타났다. 또한 이웃한 자치단체간 재정정책의 결정 시기가 경쟁되는 모습이 나타났다. 특히 지역주민들이 인접한 지역과의 비교를 통해 민원을 제기하면서 인접한 자치단체들은 가급적 빨리 유사한 재난기본소득을 지원하고자 하였다. 그리고 중앙정부와 경기도간 동일한 이념을 가진 상황에서 중앙정부가 경기도의 재난기본소득을 암묵적으로 지원하였고, 재난기본소득을 지원하는 것에 대한 정당성을 부여하게 되면서 시·군에서도 경기도를 모방하여 재난기본소득의 지원에 적극 동참하는 것으로 나타났다. 마지막으로 자치단체의 규모가 유사할 경우 동조화 현상이 발생하는 것으로 나타났다. 수원-용인-성남 등 100만 규모의 인접 자치단체간, 안산-평택-시흥 등 50만 이상 인접 자치단체간, 양평-여주-가평 등 50만 미만 인접 자치단체간 재난기본소득의 규모가 동형화 되는 것으로 나타났다. 마지막으로 수직적 측면에서 재난관리기금 활용이 가능하도록 중앙정부가 법령을 개정하고, 자치단체에 조례를 개정하도록 지침을 시달하는 등 적극적 제도개선 및 유인이 있었고, 경기도 재난기본소득에 동참하지 않을 경우 발생가능한 경기도의 강력한 제재와 특별조정교부금 1만원 추가지원 등의 유인이 종합적으로 영향을 미친 것으로 나타났다.

이 연구는 매우 짧은 기간 동안 경기도 재난기본소득이 확산된 이유를 재정경쟁 및 정책 확산 이론의 측면에서 살펴보았다. 지방재정 역사상 처음 실행된 보편적인 현금 지원 정책을 주제로 정책의 결정 배경과 과정 등을 분석하고, 그 원인을 제시한다는 측면에서 지방재정분야에서의 함의를 갖는다. 그러나 사례의 내용, 자료 등이 충분히 공개되지 못한 상태라는 한계가 있어 보다 다양한 분석과 논리구조를 마련하는데 어려움이 따른다. 한편 경제정책으로 명명된 재난기본소득은 그 효과를 분석할 필요가 있다. 또한 재난기본소득의 지원논의는 지금도 진행 중이며 중앙정부 차원에서도 2차 지급을 고민하고 있는 상황이다. 이러한 현실을 감안할 때 재난기본소득 추진의 영향 및 확산요인을 경험적으로 분석하는 연구는 반드시 필요하다고 판단된다. 코로나19가 종료되는 시기에 맞추어 분석할 필요가 있는 전술한 연구과제는 다음 연구로 남겨두고자 한다.

▣ 참고문헌

- 김대진. 2010. “정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래”. 《한국정책학회보》. 19(4): 75-114.
- 김동현·전희정. 2019. “지방정부 산업진흥예산결정의 공간적 상호작용”. 《한국행정학보》. 53(4): 177-211.
- 김용욱·이영성. 2013. “이웃한 지방정부들의 비교경쟁과 사회개발비 지출의 동조화”. 《지역연구》. 29(3): 3-18.
- 김태구. 2006. “비자발적 수용환경의 호텔 프론트오피스시스템 이용 예측: FIDELO를 대상으로 한 정보시스템 품질, 직무관련성, 지각된 가치와 기술수용모델의 적용”. 《관광학연구》, 30(1): 129-150.
- 박경돈. 2018. “복지수준에 대한 지역간 정책확산의 영향력 연구”. 《지방정부연구》. 22(2): 23-49.
- 박정주. 2007. 《학교조직의 교육행정정보시스템(NEIS) 수용 요인에 관한 구조적 분석》. 고려대학교 일반대학원 박사학위 논문
- 배상석·김대진. 2007. “지방자치단체간 재산세율경쟁에 관한 경험적 연구”. 《정책분석평가학회보》. 17(1): 85-109
- 오영란. 2019. “한국 가족계획정책 도입과정 분석: 정책확산이론을 중심으로”. 《한국사회정책》. 26(3): 195-223.
- 유재원. 1999. “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증”. 《한국정책학회보》. 8(3): 79-98.
- 이석환. 2013. “한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산”. 《한국행정학보》. 47(3): 239-359.
- 이정철·허만영. 2016. “주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로”. 《정책분석평가학회보》. 26(2): 29-58.
- 이정철·권혁준. 2015. “정책확산모형의 적용 가능성에 대한 연구: 주민참여예산제도의 확산사례를 중심으로”, 《정부회계연구》, 13(1): 87-112.
- 이철주. 2009. “공공부문 구성원의 정보시스템 수용과 활용에 미치는 영향요인 분석: 조직구조, 과업에 대한 이해 그리고 의사소통기제를 중심으로”. 《한국정책학회 하계학술대회 발표논문집》
- 정주용. 2008. 《정책수용성 급반전현상에 관한 연구: 방사성폐기물처리장 입지정책을 중심으로》. 고려대학교 일반대학원 박사학위 논문
- 현대경제연구원. 2020. “신종 코로나바이러스 감염증의 한국 경제 파급 영향”. 《경제

- 주평». 20(4).
- 행정안전부. 2020. <<2020년도 지방자치단체 통합재정 개요>>. 행정안전부
- 황소하·엄태호. 2013. “지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁”, <<한국행정학보>>. 46(1): 313-344.
- 경기도. 2020. <<재난기본소득 지원계획 및 기자회견문>>. 경기도 내부자료
- _____. 2020. <<2020 경기도 예산개요>>. 경기도
- Agarwal Ritu. & Karahana Elena. 2000. “Time files when you’re having fun: Cognitive absorption and beliefs about technology usage”, *MIS Quarterly*, 24(4): 665-694.
- Allard, Scott W. 2004. “Competitive Pressures and the Emergence of Mothers’ Aid Program in the United States”, *Policy Studies Journal*, 32: 521-544.
- Berry, Frances Stokes. & Berry, William D. 2007. *Innovation and Diffusion Models in Policy Research*, in Paul A. Sabatier(eds), *Theories of the Policy Process*, 230-260, Boulder, CO: Westview Press.
- Besley, Timothy & Case, Anne. 1995. “Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition”, *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
- Botner, Stanley B. 1987. “Utilization and Impact of Microcomputers in State Central Budget Office”. *Public Budget & Finance*. 7: 9-108.
- Brooks, Sarah M. 2007. “When Dose Diffusion Mater? Explaining the Spread of Structural Pension Reforms Across Nations”, *The Journal of Politics*, 69(3): 701-715.
- Brueckner, Jan K. 1998 “Testing for strategic interaction among local governments: The case of growth controls”, *Journal of Urban Economics*, 44(3): 438-467.
- Case, Anne C., Harvey S. Rosen. and James R. Hines Jr. 1993. “Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states” *Journal of Public Economics*, 52(3): 285-307.
- Davis, Fred D. 1989. “Perceived usefulness, Perceived ease of use, and User acceptance of Information Technology”, *MIS Quarterly*, 19(2): 319-340.
- DiMagio, Paul J. & Powell, Walter W. 1983. “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational

- fields". *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Dobbin, F., Simmons, B. and Garrett, G. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?". *Annal Review of Sociology*, 3: 449-472.
- Elkins, Zachary. & Simmons, Beth. 2005. "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework", *ANNALS, AAPSS*, 598(1): 33-51.
- Eyestone, Robert. 1977. "Confusion, diffusion, and innovation". *American Political Science Review*, 71: 41-47.
- Gernet, Christian. 2008. *Globalization and diffusion of gender policy reforms in latin America*. Dublin City University.
- Gilardi, Fabrizio. & Waserfalen, Fabio. 2017. "Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications". *Governance Design Network(GDN) Workshop, Singapore*, February(17-18). 1-21.
- Jorgens, Helge. 2004. *Governance by diffusion: implementing global norms through cross-national imitation and learning*. Laferty, W. ed., Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function Edward Elgar Publishing.
- Kim Youngpyoung & Jaejin Chung. 2008. *Governing the Public Acceptability of Risk and Risk-related Policy: The Korean Adoptions of Risk-informed/Performance Based Nuclear Regulation*. Liangzhu Forum.
- Ladd, Helen F. 1992. "Mimicking of Local Tax Burdens Among Neighboring Counties," *Public Finance Quarterly* 20: 450-467
- Light, Alfred R. 1978. "Intergovernmental sources of innovation in state administration". *American Politics Quarterly*, 6: 147-165.
- Lowry, William R. 2005. "Policy Reversal and Changing Politics: State Governments and Dam Removals", *State Politics and Policy Quarterly*, 5: 394-419.
- Meseguer, Covadonga. & Gilardi, Fabrizio. 2009. "What is New in the Study of Policy Diffusion?". *Review of International Political Economy* 16(3): 527-543
- Murdoch, James C., Rahmatian, Murdoch and Thayer, Mark A. 1993. "A spatial autoregressive median voter model of recreation

- expenditures”, *Public Finance Review*, 21(3): .334-350.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Boston. Little&Brown.
- Revelli, Federico. 2006. “Spatial interactions among governments”,
Forthcoming in Ahmad E. and G. Brosio, eds., *Handbook of fiscal federalism*, Massachusetts : Edward Elgar publishing.
- Rogers, Everett M. 1983. *The Diffusion of Innovations*, New York: The Free Press.
- Salmon, Pierre. 1987. “Decentralization as an Incentive Scheme,” *Oxford Review of Economic Policy*, 3: 24-43.
- Sokolowska, Joana & Tyszka, Tadeusz. 1995. “Perception and Acceptance of Technological and Environmental Risk: Why Poor Countries Less Concerned?”, *Risk Analysis*. 15(6): 73-43.
- Tiebout, Charles M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424.
- Walker, Jack L. 1969. “The Diffusion of Innovation Among the American States”, *American Political Science Review*, 63: 80-89.
- Weyland, Kurt. 2005. “The Theories of Policy Diffusion: Lesson from Latin American Pension Reform”, *World Politics*, 57(2): 262-295
- Wildavsky, Aaron & Dake, Karl. 1990. *Theories of Risk Perception: Who Fears What and Why?*, DAEDALUS. Cambridge: the American Academy of Arts and Science.
- 《중앙선거관리위원회》. 2020. 선거통계시스템
<http://info.nec.go.kr/>

〈부록 1〉 경기도내 31개 시·군별 자치단체장 당적 및 총선 결과

구분	단체장 당적	20대 총선		21대 총선		차이 ³⁾
		당적 동일률 ¹⁾	득표율 ²⁾	당적 동일률	득표율	
수원	더불어민주당	100%	49.3%	100%	57.1%	7.9%
성남	더불어민주당	75%	43.8%	75%	54.3%	10.5%
의정부	더불어민주당	50%	42.8%	100%	54.5%	11.7%
안양	더불어민주당	66%	47.7%	100%	54.4%	6.6%
부천	더불어민주당	100%	43.0%	100%	58.2%	15.2%
광명	더불어민주당	100%	53.8%	100%	55.9%	2.1%
평택	더불어민주당	0%	48.0%	50%	64.1%	
양주	더불어민주당	100%	61.4%	100%	62.6%	1.3%
동두천	더불어민주당	0%	52.5%	0%	53.6%	1.1%
안산	더불어민주당	50%	36.4%	100%	55.9%	19.4%
고양	더불어민주당	75%	46.4%	75%	53.4%	7.0%
과천	더불어민주당	100%	41.4%	100%	43.4%	2.0%
의왕	더불어민주당	100%	41.4%	100%	43.4%	2.0%
구리	더불어민주당	100%	46.6%	100%	58.6%	12.1%
남양주	더불어민주당	100%	39.4%	100%	55.7%	16.4%
오산	더불어민주당	100%	50.5%	100%	56.7%	6.2%
화성	더불어민주당	66%	51.6%	100%	59.5%	7.9%
시흥	더불어민주당	50%	47.0%	100%	59.4%	12.4%
군포	더불어민주당	100%	41.2%	100%	57.4%	16.2%
하남	더불어민주당	0%	50.6%	100%	50.8%	
파주	더불어민주당	100%	49.3%	100%	57.6%	8.3%
여주	더불어민주당	0%	63.5%	0%	55.0%	-8.5%
이천	더불어민주당	0%	51.0%	0%	52.0%	1.0%
용인	더불어민주당	50%	53.4%	75%	55.0%	1.6%
안성	더불어민주당	0%	50.2%	100%	51.4%	
김포	더불어민주당	50%	59.3%	100%	53.4%	-5.9%
광주	더불어민주당	100%	53.9%	100%	56.5%	2.7%
포천	더불어민주당	0%	62.2%	0%	50.3%	-12.0%
양평	더불어민주당	0%	63.5%	0%	55.0%	-8.5%
연천	미래통합당	100%	52.5%	100%	53.6%	1.1%
가평	미래통합당	100%	62.2%	100%	50.3%	-12.0%
	더불어민주당	60.0%	47.6%	78.0%	55.4%	7.8%
	미래통합당	100.0%	58.2%	100.0%	52.8%	-5.4%

출처: 중앙 선거관리위원회 홈페이지(www.nec.go.kr) 인용 및 재구성

주1) 하나의 자치단체 내 당선된 국회의원의 당적 동일성이며, 두명 이상의 국회의원 선출될 경우 단체장과의 당적을 가진 국회의원의 비중

주2) 자치단체장과 같은 당적을 가진 국회의원 당선자의 득표율 평균, 단, 단체장과 다른 당적을 가진 국회의원만 선출된 지역의 경우는 다른당 국회의원의 득표율

주3) 21대 총선 득표율 대비 20대 총선 득표율 차이

A Study on the Competition and Diffusion of Local Government's Financial Expenditures: Focused on Disaster Basic Income in Gyeonggi Province

Jaejin Chung

This study analyzed the reasons for the rapid diffusion of Disaster basic income from Gyeonggi Province to local governments through fiscal competition and policy diffusion theory. The analysis showed that the party's ideology and election variables, such as the compositional characteristics of the mayor and county governor, the unity of political ideology, and the 21st National Assembly election, had significant impacts on the internal aspects, rather than the economic characteristics. It was also found that cognitive characteristics such as political usefulness and the ease of administrative execution due to the implementation of policies had significant impacts. On the external side, horizontal factors such as policy learning to minimize policy failures, competition among local governments, imitations based on implicit support and justification at the party level, and homogenization of competing similar organizations were found to have strong impacts. Finally, vertical factors such as financial inducements and coercion of the Gyeonggi Province also had strong impacts.

※ Key Words: Disaster Basic-income, Fiscal Competition, Policy Diffusion