

# 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 국회 안전행정위원회와 지방자치단체장 특성을 중심으로\*

최정우\*\*

강국진\*\*\*

배수호\*\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 고찰

III. 연구설계

IV. 실증분석 결과

V. 결 론

## 〈요 약〉

특별교부세 배분과정에서의 정치적 영향력에 대한 선행연구는 제한된 자료 활용과 분석방법의 한계가 존재한다. 특히 2009년부터 특별교부세의 투명성과 절차적 합리성이 강화되면서 특별교부세 배분과정에서 나타나는 정치적 영향력을 재검토할 필요성이 높아지게 되었다. 이 연구는 2007년부터 2013년까지 특별교부세 배분 내역을 대상으로 특별교부세 배분에서 가장 중요한 요인으로 평가받는 국회 안전행정위원회 소속 여부와 지방자치단체장의 여당 소속 여부를 중심으로 정치적 영향력을 검증하였다. 분석결과에 따르면, 지역구 국회의원의 안전행정위원회 소속 여부와 자치단체장의 여당 소속 여부만으로는 특별교부세 배분에 유의미한 증액이 나타나지 않았다. 이러한 결과는 특별교부세 배분에 대한 정치적 영향력이 기존 연구에 비해 낮아졌고, 보다 합리적인 배분이 이루어지고 있음을 의미할 수 있다.

【주제어: 특별교부세, 이전재원, 정치적 예산 배분】

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016 S1A3A2925463).

\*\* 제1저자, 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료(jungwoo1088@kpfis.kr)

\*\*\* 공동저자, 성균관대학교 국정전문대학원 박사예정(2017년 2월), 서울신문 기자(betulo@seoul.co.kr)

\*\*\*\* 교신저자, 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수(baes@skku.edu)

논문접수일(2016.10.11), 수정일(2016.12.11), 게재확정일(2016.12.17)

## I. 서론

대표적인 지방재정조정제도 가운데 하나인 지방교부세는 국가가 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 것으로, 지방행정운영에 필요한 재원을 보충하는 재원보장기능과 지방간 재정 불균형을 시정하는 재정 형평화 기능을 수행한다. 지방교부세는 자치단체의 고유재원이자, 지방의 일반재원이며, 국가와 지방의 세원 불균형을 보완하는 성격을 갖고 있다(행정자치부, 2015). 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세는 특정 지표를 활용하여 일정한 공식을 통해 부족한 행정수요를 보완해주기 때문에 이 과정에서 각 자치단체마다 존재하는 구체적인 재정여건, 보통교부세 배분이후 야기된 급격한 재정여건 변화 등에 기민하게 대응하지 못한다는 한계를 지닌다. 이러한 보통교부세의 한계를 보완하기 위하여 행정자치부(이하 행자부)는 지방교부세의 3%를 특별교부세로 운영하고 있다.

보통교부세 배분에 반영되지 않았던 행정수요를 행자부가 판단하여 특별교부세를 배분해주고 이를 통해 자치단체는 도로 건설, 복지시설 건립, 지역역점시책 등을 추진할 수 있기 때문에 자치단체는 특별교부세를 교부받기 위해 많은 노력을 기울인다. 하지만 행자부가 자치단체의 사업계획을 심사하여 특별교부세를 배분하기 때문에 행자부가 과도한 재량성을 갖고, 이 때문에 자의적으로 배분된다는 비판이 계속됐다(김석태, 2001; 김상헌·배병돌, 2002; 국회예산정책처, 2008; 최연태·김상헌, 2008; 허석재·권혁용, 2009). 언론에서도 이 문제가 여러 차례 보도되면서 특별교부세에 대한 부정적 여론이 널리 확산되어 있는 실정이다.

이제까지 선행연구는 특별교부세의 정치성을 규명하려는 연구에 중점을 두었고 실제 교부세 배분에 정치적 변수들이 영향을 준다는 연구결과도 도출되었다(김상헌·배병돌, 2002; 허석재·권혁용, 2009; 유보람·조정래, 2014). 하지만 자료획득 문제 등으로 비교적 짧은 기간만을 대상으로 하거나, 분석방법상 한계를 지녔다. 특히 국회가 2009년 「지방교부세법」을 개정해 배분기준을 보완하고 배분내역을 국회에 공개하도록 했다는 데 주목할 필요가 있다. 이러한 제도 변화가 특별교부세 배분에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석이 필요하다.

이 연구에서는 2007년부터 2013년까지 7년간 특별교부세 배분자료를 활용하여 선행 연구에서 특별교부세 배분에 가장 중요한 정치적 변수로 파악되는 행자부 소관 국회 상임위원회인 안전행정위원회와 자치단체장이 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 그 동안 선행연구는 분석기간 및 분석방법상의 한계를 지니고 있어 이를 보

완한 보다 면밀한 분석이 요구된다. 따라서 이 연구는 정치적 영향력의 유·무와 정치적 변수의 변화 전·후를 동시에 고려하는 준실험설계(quasi-experimental design)방식의 이중차감차이분석(difference-in-difference: DID)을 활용하여 특별교부세 배분의 정치적 영향력을 보다 면밀히 분석하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 이전재원으로서 특별교부세 배분의 정치성

예산에서의 정치성은 “예산결정과정에 참여하는 참여자들이 자기의 선호와 가치를 반영하기 위하여 서로 영향력을 동원하는 행위”로 정의할 수 있다(홍순규, 2011: 80). 예산결정과정은 단순히 합리적으로 필요한 곳에 예산을 배분해주는 과정이라기 보다는 예산을 통해 관련된 이해관계자에게 이득을 향유할 수 있도록 하는 가치배분의 과정이므로(신가희·하연섭, 2015: 529), 예산결정과정과 관계되는 다양한 행위자들은 “예산의사결정에 영향을 미치기 위한 모든 공식적, 비공식적 정치행위”를 하게 되며(홍순규, 2011: 81), 이러한 공식적·비공식적 정치행위를 통해 예산의사결정에 미치는 영향력을 정치적 영향력으로 이해할 수 있다. 예산결정에 대한 정치적 접근은 의사결정 주체에 대한 이해관계자들의 거래, 교섭, 압력, 타협, 협상 혹은 설득 등으로 이루어지는데(양정숙, 2009: 183) 이를 위해서는 의사결정 주체들과의 접근성이 전제되어야 한다. 의사결정 주체에 대한 접근성이 확보되어야 예산 필요성에 대한 의견 피력이 가능하며, 이 과정에서 예산 확보를 위한 다양한 전략을 구사할 수 있기 때문이다. 결과적으로 예산편성과정과 예산심의과정에서 선호와 가치를 반영하기 위한 다양한 행위들은 의사결정 주체에 대한 접근성에 기초하는 것이다. 정치적 영향력의 크기는 이러한 접근성과 긴밀한 관계를 갖는다.<sup>1)</sup>

공공선택론 관점에서 보면, 예산결정은 관료와 정치인의 사익 극대화를 통해 이루어진다(박민정, 2011: 57). 즉, 예산은 “예산 개입 주체들 간의 교환 행위의 산물

1) 정치적 영향력에 있어 의사결정자와의 접근성이 극명하게 나타나는 것이 정부부처에서의 예산확보 전략이다. 정부부처는 예산확보를 위해 인맥연결 전략과 발품팔기 전략을 활용한다(양정숙, 2009: 190~191). 인맥연결 전략은 학연, 지연, 혈연 등 인간관계를 최대한 활용하는 것이며, 발품팔기 전략은 의사결정자에게 예산이 필요한 사업의 정보를 제공하고 예산 필요성을 피력하기 위해 지속적으로 찾아다니는 것을 의미한다. 결국 영향력 있는 사람을 통한 의사결정자에 대한 접근과 지속적인 접촉 모두 의사결정자에 대한 접근성을 확보하기 위한 전략이다.

(Buchanmn & Tullock, 1962; 박민정, 2011에서 재인용)”로서, 다양한 행위자들의 이익을 확보하기 위해 타협과 협상 속에서 결정되는 것으로 설명된다. 특히 예산결정의 주요 행위자인 관료나 정치인은 그들의 이익이 최대화되는 방향으로 예산을 배분하기 위하여 지대추구행위(rent-seeking)를 한다. 따라서 예산결정과정에 참여하는 행위자들은 자신의 사익을 최대화하기 위하여 노력하나 사회적으로는 최소의 비용으로 최대의 효과를 달성하는 방향으로 예산이 결정되지 못하게 된다. 달리 말하면, 공공선택론 관점에서 예산결정에 참여하는 행위자들은 환경적 요인이나 행정수요보다는 그들의 사익을 추구하는 방향으로 예산결정이 이루어지도록 노력한다. 구체적으로 예산결정과정에서 로그롤링(log-rolling)이나 나눠먹기식 정치(pork-barrel politics) 등을 활용하여 지대를 추구할 수 있도록 노력한다.

특히 중앙정부로부터 자치단체로 지급되는 이전재원의 경우, 다른 예산결정과정에 비해 보다 정치적이 될 수 있다(이상일·최근호·엄태호, 2014). 이는 열악한 재정여건 속에서 한정된 재원을 배분받기 위하여 많은 자치단체들이 경쟁하고 심사자의 주관성이 개입하기 때문이다(전상경, 2012: 126). 특히 이전재원인 보조금의 배분액은 해당지역의 정치인에게 있어서는 하나의 치적으로 인정되고 선거과정에서 더 많은 표를 유인할 수 있으므로 이전재원 배분에 많은 정치적 노력을 기울일 유인이 발생한다(전상경, 2012: 126).

공공선택론에서 보면, 결국 자치단체장과 국회의원은 정치인으로서 득표극대화 경향을 지니며 재선이라는 목표 달성을 위하여 예산배분과정에 개입하며 보다 많은 예산을 확보하기 위하여 노력한다. 그리고 이전재원은 자치단체 간 예산 배분 경쟁, 한정된 재원, 배분과정의 불투명성으로 인해 다른 예산 배분 결정에서보다 높은 수준의 정치적 개입이 가능하다.

이러한 논의를 종합하면, 특별교부세라는 이전재원을 자신의 자치단체에 더 많이 확보하기 위하여 해당 지역구 국회의원과 자치단체장은 다른 이해관계자에 비해 더 많은 노력을 기울이게 된다(신가희·하연섭, 2013: 530). 관료조직의 특성상 예산을 편성하고 집행하는 행자부는 자신들의 조직발전을 위해 보다 업무와 밀접한 관련을 갖는 자치단체의 이익을 지지하는 경향을 지니고(홍순규, 2011: 87), 이는 예산편성을 통해 표출된다. 결국 대다수의 자치단체가 특별교부세의 배분을 원하는 상황에서, 사업의 타당성과 필요성 외에도 행자부에 대한 정치적 영향력이 강한 자치단체에 특별교부세가 배분될 개연성을 갖게 된다. 하지만 특별교부세에 대한 정치적인 배분 논란으로 촉발된 2009년의 제도 개편으로 기존과는 다르게 배분과정에서의 정치성이 약화되었을 수 있다.

## 2. 특별교부세 배분의 결정방식

지방교부세 중 보통교부세는 자치단체의 수입(기준재정수입액) 대비 지출액(기준재정수요액)이 많을 경우, 그 차액을 보전해주는 제도이다. 자치단체별 수입과 지출을 예측하기 위하여 인구, 면적, 공무원 수 등 다양한 변수들을 사용한다. 이러한 변수를 통한 측정방식은 공통 기준을 적용하여 행수요와 이를 충당할 수 있는 재정력을 추정한다는 점에서 타당성을 지닌다. 그러나 변수를 통해 측정하기 어려운 행정수요를 제대로 반영하지 못할 가능성이 존재한다. 이를 보완하고자 하는 것이 바로 특별교부세이다. 특별교부세는 “보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 자치단체별 구체적인 사정, 지방재정 여건 변동, 예기치 못한 재정수요에 충당하기 위한 교부세”를 말한다(행정자치부, 2015). 특별교부세의 재원은 내국세의 19.24%인 지방교부세 중 3%에 해당한다. 특별교부세는 세부적으로 지역현안수요, 시책수요, 재난안전수요<sup>2)</sup>로 구분되어 각각의 목적에 부합하도록 재원이 배분된다. 각 세부항목별 운영내역은 아래 <표 1>과 같다.

특별교부세는 그 재원의 규모가 내국세 세입에 의해 자동으로 정해진다. 이렇게 한정된 재원규모와 낮은 예측가능성은 특별교부세를 우선적으로 교부받기 위한 자치단체 간 경쟁을 유발한다. 특히 지역현안수요의 경우, 중앙정부가 지원 필요성을 심사하게 되는데 심사과정에서 지급여부에 대한 행자부의 판단 재량이 존재한다. 행자부의 재량성은 특별교부세 결정과정에서 자의적인 판단을 할 가능성에 대한 논란을 유발한다.

특별교부세에 대한 기존 연구가 가장 중점적으로 문제를 제기했던 부분은 특별교부세의 교부심사과정에서 나타나는 심사자의 주관성과 자의성이다(김상현·배병돌, 2002; 최연태·김상현, 2008; 허석재·권혁용, 2009; 유보람·조정래, 2014). 지역현안수요는 행자부가 자체적으로 판단해서 결정하며, 시책수요 역시 행자부가 공모를 신청한 자치단체 중에서 선정하기 때문에 이 과정에서 행자부의 재량 범위가 크다는 것은 정치적 개입의 요인으로 인식되어왔다. 특히 지역현안수요의 경우 행자부가 정확한 판단기준을 제시하지 않는다는 이유로 시책수요나 재난안전수요보다 상대적으로 애매한 기준을 지니고 있다는 비판이 꾸준히 제기되었다(유보람·조정래, 2014: 251). 일부 국회의원의 지역구에 특별교부세가 많이 배분되었다는 기사들이 이어지면서 특별교부세 배분의 정치성 논란은 보다 부각되었다.<sup>3)</sup>

2) 특별교부세 중에서도 절반은 지역현안수요와 시책수요로 행자부가 관리하고, 나머지 절반인 재난안전수요에 대해서는 2015년부터 국민안전처에서 별도로 관리한다.

3) 2001년에는 여권 실세의원 등 유력 국회의원의 지역구 중심으로 배정되었다는 기사가 나왔으며(동아일보, 2001.05.22.), 노무현 정부에서 청와대 정책실장을 지냈던 변양균이 행자부에 영향력을 행사해

〈표 1〉 특별교부세 세부항목별 운영내용

	지역현안수요	시책수요	재난안전수요
교부대상	도로, 복지시설 등 지방공공시설의 설치 등	국가적 장려사업, 국가와 자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 및 지역 역점시책, 지방행·재정 운용 우수단체 인센티브 등	재난의 복구, 재난 및 안전관리를 위한 사업
특별교부세 내 비중 (2016년 예산)	40% (4,113억 원)	10% (1,028억 원)	50% (5,141억 원)
선정 절차	해당 자치단체의 사업계획 수립 ↓ 광역자치단체장 타당성 검토 ↓ 행정자치부 심사 ↓ 교부	〈국가적 장려사업〉 관계부처 및 행자부 실국과 사업신청 ↓ 특별교부세 사업심의위원회 심의 ↓ 자치단체 공모 ↓ 자치단체 선정 ↓ 교부	해당 자치단체의 사업계획 수립 ↓ 광역자치단체장 타당성 검토 ↓ 국민안전처 심사 ↓ 교부
소관부처	행정자치부	행정자치부	국민안전처

\*자료: 행정자치부(2016) 재구성.

기존 논의는 특별교부세가 사익을 추구하는 공직자와 정치인 개인의 이익 극대화를 위한 수단으로만 운영되기에는 그 규모와 작동방식이 복잡한 제도라는 점을 간과한 측면에서 한계를 갖는다. 그리고 특별교부세의 정치성에 대한 비판이 2000년대 초반부터 지속되었던 것에 대응하여 특별교부세의 배분방식과 기준에 있어서도 정치성을 제약하고 경제적 합리성에 따른 예산결정이 이루어지도록 제도적 장치의 보완이 지속적으로 이뤄졌다는 점 역시 고려되어야 한다.

2007년 당시 변양균 청와대 정책실장이 경북 울주군에 특별교부세를 교부하도록 압력을 행사했다는 사실은 특별교부세에 대한 정치적 개입 논란을 증폭시켰다. 국회 등에서 제기하는 다양한 비판은 폭넓은 제도 변화로 이어졌다.<sup>4)</sup> 특별교부세 배분의 투명성

경북 울주군 흥덕사에 특별교부세 10억원을 지원하도록 했다는 사실이 언론보도로 드러났다(서울신문, 2007.09.20). 2015년에는 국회 여야 지도부 지역구의 특별교부세 배부액 등이 기사화되면서(머니투데이, 2015.10.08.) 특별교부세의 정치성 논란은 계속되었다.

4) 가령, 국회예산정책처는 「재정관련 법률 개선과제」 보고서에서 특별교부세 배분에 재량의 여지가 크며, 배분내역은 공개되지 않아 특별교부세의 배분과 집행의 불투명성 문제가 지속적으로 제기되고

을 확보하기 위하여 2009년부터 특별교부세 배분내역을 국회에 매년 보고하도록 하면서 자연스럽게 외부통제 효과가 발생한 것이 대표적이다. 또한 2011년에는 특별교부세를 용도 외에 사용하지 못하도록 제재할 수 있는 법적 근거가 마련되어 특별교부세에 대한 행자부의 내부 통제가 강화되었다. 특히 기존에는 교부받은 특별교부세를 자치단체가 임의로 사용할 수 있었지만 체계적인 계획을 마련하고 목적에 부합하게 특별교부세를 사용하지 않을 경우 이를 반납하거나 차년도 지방교부세 배분에서 감액하여 지급하도록 함으로써 자치단체의 사전계획 없이 정치인의 노력만으로 특별교부세가 배분되는 상황을 방지하는 제도적 근거도 마련되었다. 또한 자치단체장-국회의원 선거 등 주요 선거일 3개월 전부터 지역현안수요 교부를 제한하며, 특별교부세 지급과 관련하여 효과가 저조한 경우에도 교부를 제한하고 있다.<sup>5)</sup> 결과적으로 2009년과 2011년의 지방교부세법 개정을 통해 특별교부세 배분에 대한 정치적 영향력은 감소하였다고 판단할 수 있으며, 이에 따라 경제적 합리성에 따른 배분이 강화되었다고 볼 수 있다.

특별교부세의 제도 변화에도 불구하고 기존 연구는 특별교부세가 강한 정치성을 띠며 정치적으로 배분이 이루어지는 제도로 평가하였다. 그런데 이러한 결과는 특별교부세와 관련된 자료 구득의 한계로 인해 제한된 정보를 바탕으로 연구가 진행될 수밖에 없었기 때문으로 보인다.<sup>6)</sup> 따라서 제도 변화 이후 특별교부세 배분에 관해 정치적 합리성이 주요한 결정요인인지에 대한 보다 면밀한 검토와 분석이 요청된다.

### 3. 선행연구 검토

특별교부세와 관련된 연구는 자료 구득의 한계로 사실상 다른 재정제도보다 연구가 활발히 이루어지지 못했다. 특별교부세 관련 선행연구는 크게 특별교부세 제도의 문제

있다고 설명한 뒤, 특별교부세 배분내역을 국회에 보고하도록 제안하였다(국회에산정책처, 2008).

- 5) 특별교부세 배분과 관련하여 사업의 효과성, 필요성, 시급성 등을 기준으로 타당성 검토가 이루어지고 있으며, 이 과정에서 자치단체의 재정여건, 자치단체간 형평성 등이 종합적으로 고려되고 있다. 구체적으로 투자 우선순위, 사업성과(수혜도), 정책체감도가 높은 사업위주로 우선적인 교부가 이루어지고 있으며 자원 배분에 있어서도 배분시기에 따른 회계연도 내 집행가능성 등을 고려하여 교부가 이루어지고 있다. 또한 소규모 민원성 사업의 분산투자는 지양되고, 원칙적으로 자치단체마다 5개 사업 이내로 사업신청이 제한된다.
- 6) 특별교부세의 교부내역은 2009년부터 국회에 보고되고 있다. 이와 관련하여, 전국공무원노조가 2005년~2008년의 특별교부세 배분내역을 공개한 바 있고, 많은 연구들은 이 자료를 대상으로 실증 연구를 시행하였기 때문에 제도 변화 이후의 변화양상에 대한 연구가 이루어지기 어려운 환경이다. 특히 특별교부세 배분내역은 국회 보고 외에 대국민 공개가 이루어지지 않는다는 점도 관련 실증연구가 부족한 원인이다.

점을 검토하고 제도의 개선방안을 제시하는 연구(김석태, 2001; 박완규, 2003)와 특별교부세 자료를 바탕으로 실제로 정치성을 규명하거나 영향요인을 파악하는 연구(김상현·배병돌, 2002; 최연태·김상현, 2008; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·이재완, 2011; 유보람·조정래, 2014; 이상수, 2014)로 구분된다.

김석태(2001)는 특별교부세가 지역안배 차원(pork barrel)에서 소규모 단위사업에 ‘웃돈’ 형태로 지원된다면서, 이 때문에 중복과 지역편중, 특혜추구(rent seeking)가 나타난다고 비판하며, 박완규(2003) 역시 특별교부세의 투명성이나 배분과정에서의 객관성 부족을 지적한다. 다만 박완규(2003)는 특별교부세 제도에 지속적인 비판이 제기됨에 따라 교부대상 사업과 교부기준 및 교부방법의 명시를 통해 제도가 보완되었음을 인정한다.

이상수(2014)를 제외한 대다수 실증분석 결과는 특별교부세가 배분기준이 모호하고, 지역간 형평성보다는 지역간 경쟁과 지대추구에 따라 불투명하게 배분된다는 점을 지적한다(김석태, 2001; 김상현·배병돌, 2002; 박완규, 2003; 최연태·김상현, 2008; 최연태·이재완, 2011). 물론, 특별교부세 배분에서 정치적 영향력이 절대적 요인이 아니라는 것은 선행연구에서도 지적한 바 있다. 가령, 행정수요를 나타내는 대표적인 지표인 인구(김상현, 2002; 최연태, 2008; 허석재·권혁용, 2009; 유보람, 2014), 재정자립도(허석재·권혁용, 2009; 최연태, 2011), 보통교부세 교부액(김상현, 2002; 유보람·조정래, 2014) 등도 특별교부세 배분에 영향을 미치는 주요한 변수라고 할 수 있다. 하지만 선행연구에선 이러한 부분은 상대적으로 경시되어왔다.

선행연구는 현재 제도적 보완을 반영하지 못한다는 한계와 분석방법상의 한계도 지적할 수 있다. 특히 시간적 범위와 관련하여, 실증연구 대부분이 2009년부터 이루어진 특별교부세 제도 운영의 투명성 강화라는 제도 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다. 2009년 이후에 이루어진 실증연구 중 최연태·이재완(2011)은 2005~2006년 2개년을 대상으로 연구를 수행하였고, 유보람·조정래(2014)는 2005년부터 2011년까지 6년간을 대상으로 했지만 실제로는 2005년, 2007년, 2009년, 2011년 등 4개년 자료를 분석하였다. 선행연구가 분석대상으로 삼은 시기가 특정 정당이 다수당이거나 집권당인 시기와 겹치는데서 발생할 수 있는 ‘착시효과’ 가능성도 존재한다. 또한 방법론적 측면에서 패널분석을 실시한 연구는 유보람·조정래(2014)가 유일하며 나머지는 패널데이터를 사용하더라도 패널분석을 수행하지 않고 통합(pooling)하여 다중회귀분석을 수행하여 분석대상의 시간적 특성을 반영하지 못하였다. 그리고 회귀분석에서 정치성의 유·무에만 초점을 두어 연구를 진행하였기 때문에 특별교부세에 영향을 미치는 정치성이 존재하였다가 선거 등의 사유로 정치성이 사라져 버리는 경우나 그 반대의 경우, 즉 정치성의 변화에 대해서는 고려할 수 없었다. 예를 들면, 기존 연구에서는 소관 상임위 국회의원이 있는 지역과 없는 지역 간 특별교부세 배분액 차



이를 분석하였으나 분석모형에서 통제하지 못한 요인으로 인해 발생하는 즉, 시간의 변화에 따라 유발되는 특별교부세 변화를 제대로 포착하지 못하여 분석결과의 오차가 발생할 수 있다. 보다 정확한 결과를 얻기 위해서는 정치성의 유무와 함께, 정치성의 전·후 변화, 정치성이 강화된 지역과 약화된 지역의 변화를 종합적으로 고려하여 분석할 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 DID방법을 활용하여 선행연구에서 가장 중시한 정치적 요인을 중심으로 좀 더 면밀한 실증분석을 수행하고 선행연구의 한계를 보완하고자 한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구가설 및 연구모형

선행연구의 한계를 반영하여 특별교부세 배분에 정치적 특성이 미치는 영향을 분석하고자 하는 이 연구에서는 기본적으로 기존의 선행연구와 반대되는 연구가설을 채택하고자 한다. 기존의 선행연구에서는 “정치적 요인이 강할 경우 특별교부세의 배분액이 증가할 것이다.” 라는 가설을 검증하였지만, 이 연구에서는 정치적 요인이 강하더라도 특별교부세의 배분액이 증가하지 않을 것이라는 견지에서 연구가설을 세우고자 한다. 이는 2009년의 특별교부세 제도의 개편, 타 재원에 비해 상대적으로 작은 재원 규모, 그리고 배분과정의 복잡성과 언론의 부정적 인식으로 인해 특별교부세 배분을 통한 정치인과 관료의 지대추구 행위가 감소했을 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 실증분석을 통해 확인하고자 하는 연구가설을 제시하면 아래와 같다.

가설 1. 자치단체의 정치적 영향력의 변화가 전년 대비 특별교부세 배분액의 변화를 야기하지 않을 것이다.

- 1-1. 선거로 인한 지역구 국회의원의 안행위 소속 여부의 변화는 선거 전·후 특별교부세 배분액 차이를 유발하지 않을 것이다.
- 1-2. 선거로 인한 자치단체장의 여당 소속 여부의 변화는 선거 전·후 특별교부세 배분액 차이를 유발하지 않을 것이다.

이론적 고찰에서 제시하였듯이, 공공선택론적 관점에서 특별교부세를 관장하는 행자부와 행자부를 감독하는 국회의원, 그리고 행자부와 지속적인 협력관계가 요구되는 여당 소속의 자치단체장은 특별교부세 배분을 통해 자신의 이익을 추구할 수 있다. 소관 상임위 국회의원과 자치단체장은 자신의 지역에 특별교부세를 더 많이 지원받음으로써

지역주민들로부터 정치적 지지를 확보하고, 이를 바탕으로 선거에서 당선될 수 있을 것이다. 한편 행자부는 특별교부세를 매개로 국회의원과 자치단체장의 협조를 확보하고 행자부의 예산·조직 확대와 자치단체에 대한 정책추진을 보다 용이하게 이끌 수 있다. 그럼에도 특별교부세의 정치적 배분 행태에 대한 언론의 주목, 제도 개편을 통한 특별교부세 배분체계의 합리성 강화, 상임위 내에서의 교부세 배분내역 공개 등으로 말미암아 특별교부세 배분이 보다 경제적 합리성에 기반을 두고 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 기존 선행연구와는 반대로 특별교부세 배분에 정치적 영향력여거의 영향을 미치지 않을 것을 가정하여 실증연구를 진행한다. 만약 특별교부세 배분 결정이 정치적 요인에 의해 이루어진다면, 선거를 통한 자치단체장이나 국회의원의 변화에 따라 교부액이 변화할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 교부액이 정치적 요인에 의해 영향을 받지 않는다면 선거를 통해 자치단체의 국회의원과 자치단체장이 바뀌더라도 특별교부세 배분액은 달라지지 않을 것으로 예상할 수 있다.

자치단체장과 국회의원의 정치성이 특별교부세 배분에 미치는 효과를 분석하기 위해 이 연구는 이중차감차이분석(Difference in Difference: DID)과 패널회귀모형을 사용하고자 한다. 정치성을 검정하는 패널회귀분석에서는 선행연구를 바탕으로 하여 자치단체장의 여당 소속 여부, 지역구 국회의원의 국회 안행위 소속 여부를 가변수(dummy variable)로 구성하여 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 또한 행정수요 변수, 재정역량 변수를 분석모형에 포함하여 분석결과와 타당성과 신뢰성을 확보하고자 한다. 기본모형을 제시하면 수식 (1)과 같다. 이 연구에서 포함시키지 못한 자치단체의 특성들을 고려하고자 오차항은 고정효과(fixed effect)로 가정한다.<sup>7)</sup> 일반적으로 고정효과 모형은 시간에 따라 변하지 않는 관찰되지 않는 설명변수와 분석에 사용되는 설명변수 간 상관관계가 존재하더라도 일치추정량을 얻을 수 있다는 장점을 지닌다(민인식·최필선, 2012: 3).

특별교부세의 배분이 전년도의 행정수요를 기반으로 이루어진다는 점을 고려하여 행정수요와 재정능력은  $t-1$ 년의 시차를 갖도록 구성하였으며, 정치성은 시차를 갖지 않고

7) 일반적으로 패널자료를 통한 회귀분석은 오차항의 특성에 대한 가정에 따라 확률효과(random effect)와 고정효과(fixed effect)로 구분한다. 일반적으로 Hausman 검정을 통해 확률효과와 고정효과 모형을 선택한다. Hausman test는 오차항과 설명변수 간 상관관계가 존재하지 않는다는 가정을 전제로 하나 실제 분석에서 오차항에 포함된 표본의 관찰되지 않은 특성이 설명변수와 무관하다는 가정을 충족시키기 어렵다는 한계로 인해 Hausman 검정 방식에 회의론을 갖는 견해도 있다(Lee, 2002; 전승훈·강성호·임병인, 2004; 유경준·강창희, 2009 등). 이 연구에서의 표본은 기초자치단체 전체를 대상으로 하며, 특별교부세 배분에 대해 이 연구에서 다루지 못한 시간에 따라 변하지 않는 표본의 특성이 영향을 미칠 것으로 간주되기 때문에 고정효과 모형을 사용하고자 한다.

교부세 배분이 이루어지는 시기와 같도록 구성하였다. 이는 교부세 배분 당시의 자치단체장과 지역구 국회의원의 특성이 교부세 배분에 영향을 미친다고 가정하기 때문이다. 또한 이 연구에서는 정치적 영향력을 크게 상임위원회와 자치단체장의 특성으로 구분하고 있는 바, 두 변수가 복합적으로 작용할 경우, 즉 자치단체장이 여당 소속이고 지역구 국회의원이 안행위 소속일 경우, 특별교부세 배분에 미치는 영향을 분석하기 위하여 상호작용항(interaction term)을 분석모형에 포함하였다.

$$\text{특교세액}_{it} = B_0 + B_1 \sum \text{정치적 영향력}_{it} + B_2 \sum \text{행정수요}_{it-1} + B_3 \sum \text{재정능력}_{it-1} + \mu_i + e_{it} \quad (1)$$

$$t = 2007 - 2013, \quad i = 1.2.3 \dots 226$$

이 연구에서는 정치성의 변화가 예산배분에 미치는 영향을 보다 정교하게 확인하기 위하여 이중차감차이분석(DID)을 활용하고자 한다. 이중차감차이분석은 실험집단과 비교집단을 구성하여 제도의 도입 여부에 따라 실험집단과 비교집단이 갖는 차이가 어떻게 변화하는지를 분석하여 제도의 효과를 파악하는데 활용되는 준실험설계 분석방법이다.

선행연구에서 활용한 회귀분석에서는 정치적 변수들을 가변수로 구성하여 변수의 유무에 따른 영향력을 검증하였다. 그러나 이러한 방식의 분석에 있어서는 정치적 변수의 유무로 구분되기 전에 지니고 있던 집단 간 구조적 차이를 반영하지 못한다는 한계를 지닌다. 예를 들어, 지역구 국회의원이 안행위에 속한 자치단체와 그렇지 않은 자치단체를 가변수로 구분할 경우, 상임위라는 특성 외에 다른 변수들이 양 집단을 구분하는데 영향을 미칠 경우에는 집단 간 특별교부세 배부액에는 정치적 요인 외에도 통제하지 못한 다른 특성이 내재되어 있을 수 있다. 이로 인해 특별교부세액에 구조적인 차이가 유발되고 있다면 실제 회귀분석에서 도출되는 결과는 정치적 요인으로 야기된 순수한 효과로 인식될 수 없게 된다. 이러한 집단 간 체계적 차이(systematic difference)를 해결하기 위해서는 2시점 패널데이터의 모형 구성이 필요하며, 이를 위해 DID방법을 활용한다. DID방법을 통해 각 집단별 시점 간 평균차이를 구한 후, 이를 다시 차분하여 실증분석에서 순수한 효과를 추정할 수 있다(민인식·최필선, 2012: 39). 따라서 실험집단과 비교집단에 미치는 다양한 변수를 통제한다면, 제도 도입 여부에 따른 집단 간 차이의 변화를 분석하여 제도의 순수한 효과를 도출해낼 수 있을 것으로 판단한다.

DID 모형에서는 정책 개입 또는 정책 변화에 따른 수혜집단과 그 외의 집단 간 종속 변수 변화의 차이를 파악한다. 이 연구에서는 정책 개입을 특별교부세 변화에 영향을

미치는 정치성으로 본다. 즉, 행자부의 소관 상임위원 안행위 소속 국회의원의 지역구 여부와 자치단체장의 여당 소속 여부가 정책 개입으로 볼 수 있다. 이에 따라 특별교부세 배분액이 정치성의 변화가 발생하지 않은 자치단체에 비해 증가하거나 감소하는지를 분석하여 정치성이 특별교부세에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 수식으로 표현하면 아래 수식 (2)와 같다.

$$[\text{교부세증감액}]_i = B_0 + B_1 \text{정치적 영향력}_i + B_2 \text{선거여부}_i + B_3 (\text{정치적 영향력} \times \text{선거여부}) + B_4 \sum \text{행정수요}(t-1)_i + B_5 \sum \text{재정능력}(t-1)_i + e_i \quad (2)$$

$i = 1, 2, 3, \dots, 226$

DID를 통한 정치성 변화에 따른 특별교부세액 변화는 정치성이 변하지 않는다면 특별교부세액이 변하지 않는다는 것을 기본전제로 한다. 구체적으로 설명하면, 선거를 통해 새롭게 국회 안행위에 속하거나 여당 소속 자치단체장이 선출될 경우 정치성이 변하기 때문에 특별교부세액에 차이가 나타날 수 있다. 반면, 기존의 안행위원이 총선에서 승리하여 동일 상임위원회에 속하거나 혹은 지방선거 전에도 자치단체장이 여당 소속이었다면 정치성의 변화가 발생하지 않아 특별교부세액이 변하지 않을 것으로 예상된다. 또한 선거 전에는 안행위에 속하였으나 선거 이후 다른 상임위로 이동한 경우와 여당 소속이었던 자치단체장이 선거 이후 야당으로 바뀌게 된 경우에도 정치성이 약화되어 교부세액이 달라질 수 있다. 따라서 교부세의 증감액을 절대값으로 측정하여 정치성이 강화된 자치단체와 약화된 자치단체 모두를 분석대상으로 정치성과 교부세액의 관계를 분석하고자 한다. 특히 특별교부세 배분에 영향을 미치는 다양한 변수들을 통제하여 분석결과의 정확성을 기하고자 한다.

〈표 2〉 선거에 따른 정치적 요인 변화

		선거 후	
		안행위/여당	그 외
선거 전	안행위/여당	정치적 요인 변화 없음	정치적 요인 변화(약화)
	그 외	정치적 요인 변화(강화)	정치적 요인 변화 없음

## 2. 변수설정

실증분석의 종속변수가 되는 특별교부세액은 특별교부세의 정치성을 분석하기 위한 대표적인 측정변수로 활용한다. 선행연구에서는 구체적인 특별교부세 자료가 공개되지 않아 교부세액 총액에서 보통교부세를 제외하여 특별교부세로 사용하기도 했다(김상헌·배병돌, 2002). 하지만 대부분은 특별교부세 중 상대적으로 합리적인 배분기준을 통해 결정되는 우수단체 재정지원이나 재해대책수요 등을 제외하고, 정치적 배분이 강하다고 평가되는 지역현안수요(유보람·조정래, 2014)만을 사용하거나 시범사업재정지원 등을 포함하여 분석하는 것(최연태·김상헌, 2008; 최연태·이재완, 2011)이 일반적이다.

이 연구에서는 특별교부세 중 지역현안수요만을 종속변수로 활용하기로 한다. 왜냐면 재해대책수요와 시책수요는 교부기준과 배분방법이 명확하여 행정수요에 따른 합리적인 배분이 이루어질 가능성이 높으나, 지역현안수요는 다소 모호한 교부기준에 따라 배분이 이루어진다는 비판이 지속되기 때문이다(유보람·조정래, 2014: 255). 패널회귀분석에서는 특별교부세액을 종속변수로 활용하며, DID 분석에 있어서는 특별교부세액의 증감액을 절대값으로 취하여 활용한다. DID 분석에서는 정치성이 감소한 집단과 증가한 집단을 대상으로 하기 때문에 절대값을 통해 정치성 변화에 따른 특별교부세의 변화량을 확인하고자 하기 위함이다. 또한 정치성이 변화되지 않은 집단(비교집단)은 정치성이 강한 집단과 약한 집단이 모두 포함되기 때문에, 특별교부세액의 증가와 감소가 혼재되어 특별교부세의 평균 교부액이 상쇄될 우려가 있어, 이 연구에서는 교부액 대신에 교부증감액을 활용하였다.

한편 독립변수는 자치단체의 정치적 영향력으로 설정했다. 예산 배분을 설명하기 위한 정치적 관점에 따르면, 예산 배분은 합리적 모형과는 무관한 정치적 요인이 예산 배분을 결정짓는다고 인식한다(Wong, 1988; 김은주·최정우·배수호, 2014). 이러한 관점에서 보면, 예산 배분을 이끌어내기 위한 정치적 특성이 결국 자치단체의 특별교부세액을 결정짓게 되는데, 이것은 결국 자치단체가 중앙정부로부터 필요한 재정지원을 확보하기 위한 유리한 협상을 이끌어내는 능력(임수복, 2002; 정준표, 2006)을 의미한다고 볼 수 있다. 특별교부세와 관련하여, 자치단체의 정치적 영향력은 자치단체가 더 많은 재원을 확보할 수 있도록 하는 자치단체의 정치적 특성으로 볼 수 있다.

특별교부세의 배분과 관련된 선행연구에서는 자치단체 정치성의 특성을 국회의원의 정치성(김상헌·배병돌, 2002; 최연태·김상헌, 2008)과 자치단체장의 정치성(최연태·이재완, 2011; 유보람·조정래, 2014)으로 접근한다. 왜냐하면 지역구 국회의원과 자치단체장은 추후 선거에서의 당선을 위한 지대추구행위의 유인을 가지고서 예산과정에 참여하

며, 자치단체의 정책행위자 중 중앙정부와의 관계에서 가장 긴밀한 협상의 당사자로 볼 수 있기 때문이다. 이 연구에서는 선행연구에서 제시된 다양한 정치적 변수 중에서 공통적으로 유의미한 영향이 있는 것으로 실증된 국회의원의 행자부 소관 상임위 소속 여부와 자치단체장의 여당 소속 여부를 중심으로 분석하고자 한다.

먼저 특별교부세는 행자부가 관리하는 재원이기 때문에 행자부를 관할하는 안행위 소속 국회의원은 다른 상임위원회에 비해 특별교부세 배분에 끼치는 영향력이 더 클 수밖에 없다(홍순규, 2011: 87). 또한 소관 상임위는 소관 공공재에 대해 가장 높은 관심을 갖는 의원들이기 때문에(양경숙, 2009: 184), 공공재인 특별교부세에 대한 요구가 클 것으로 판단할 수 있다.<sup>8)</sup> 선행연구에서도 공통적으로 안행위에 소속된 국회의원이 특별교부세 배분에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타나(김상헌·배병돌, 2002; 최연태·김상헌, 2008; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·이재완, 2011) 독립변수로서 타당성을 지닌다고 볼 수 있다. 그리고 자치단체장이 여당 소속일 경우 여당과의 당정협의를 좀 더 원활할 것으로 볼 수 있으며, 여당 소속 국회의원들을 통해 행자부와 협력관계를 형성하는데 좀 더 유리할 수 있다. 선행연구에서도 자치단체장의 정치성을 측정함에 있어서 여당 소속 여부를 지표로 활용하고 있다(김지경·정윤미, 2014; 유보람·조정래, 2014; 허원제·김영신, 2014). 자치단체의 정치성이 증가하면 특별교부세의 배분액은 증가할 수 있으므로 정치성의 변화는 특별교부세 증감을 유발하리라 예측할 수 있다.

다른 예산과정처럼 특별교부세 배분에서도 다양한 변수가 영향을 미친다. 예산배분을 설명하는 관점은 사회·경제적 모형, 정치적 모형, 재정능력이론 등으로 구분할 수 있다(김은주·최정우·배수호, 2014: 137-138). 사회·경제적 모형은 자치단체의 환경적 변화에 따라 합리적인 예산 배분이 이루어지는 것을 가정하며, 정치적 모형은 정치적 타협의 산물로서 예산이 결정된다고 본다. 그리고 재정능력이론은 자치단체의 재정능력에 따라 예산 배분이 달라질 수 있음을 의미한다. 따라서 이 연구에서는 예산배분에 영향을 설명하는 다양한 이론을 기반으로 독립변수인 정치적 영향력을 제외한 행정수요, 재정능력 변수를 통제변수로 포함한다. 이 연구는 선행연구에서 제시된 통제변수 외에 예산 지출에 영향을 미치는 변수들을 추가로 고려하였다. 행정수요는 주민이 자치단체로부터 제공받기를 원하는 공공서비스의 수요를 의미한다. 이러한 행정수요 변수는 보통교부세

8) 특별교부세와 유사한 특성을 지니는 교육부의 특별교부금을 확보하기 위해서 교육부를 소관하는 상임위원회가 인기를 갖는 사례(시사인, 2015.01.12.)도 소관 공공재에 따라 의원들의 선택이 달라지는 현상을 나타내는 사례로 볼 수 있다. 이와 관련, 구체적인 특별교부금 지원내역을 처음으로 분석한 강국진(2009)은 연말 집중교부에 따른 적시성 부족, 합목적성 결여, 형평성 훼손과 함께, 국회 상임위원 여부가 특별교부금 배분에서 매우 뚜렷한 영향을 미친다는 점을 밝히고 있다.

산정에 있어 기준재정수요액 추정에 활용된다. 대표적인 행정수요 변수는 인구이다. 인구가 많은 지역은 그렇지 않은 지역보다 더 다양한 행정수요가 존재한다. 따라서 인구가 많다는 것은 보다 많은 행정수요가 요구되고, 이는 특별교부세의 예산 배분을 증가시킬 것으로 예상할 수 있다.

한편 특별교부세 중 지역현안사업의 내용을 보면 도로 정비, 공원시설 확충, 문화복지 시설 구축 등에 많은 예산이 투입되고 있다. 따라서 이 연구에서는 도로 포장률, 상하수도 보급률, 문화기반시설 수를 통제변수로 활용하여 행정수요를 실증분석에 반영하고자 한다. 이러한 인프라이가 상대적으로 많이 갖추어져 있다면 특별교부세의 배분액은 감소할 것으로 예상된다. 이 외에 재정능력을 측정하기 위한 변수로 재정자립도를 활용한다. 재정자립도는 자치단체의 순수한 지방세입원을 파악할 수 있기 때문에 재정능력을 평가하는 지표로 선행연구에서도 널리 활용되고 있다. 재정자립도의 증가는 특별교부세 배분액의 감소를 야기할 것으로 예상된다.

〈표 3〉 변수 및 지표의 구성

구분		측정지표(단위)	출처
종속 변수	특별교부세	·특별교부세 중 지역현안분 예산액(백만원)	행자부의 국회 보고자료
		·특별교부세 중 지역현안분 예산 증감액의 절대값(백만원)	행자부의 국회 보고자료
독립 변수	정치적 영향력	·지역구 국회의원의 안행위 소속 여부(1=소속)	국회 홈페이지
		·자치단체장의 여당 소속 여부(1=소속)	중앙선관위
	정치적 영향력의 변화	·선거 이후 안행위에 소속되는 경우=1 ·선거로 인해 안행위에서 다른 상임위로 옮기는 경우=1	국회 홈페이지
		·선거 전에는 야당 단체장이었으나 선거 이후 여당 단체장으로 바뀐 경우=1 ·선거 전에는 여당 단체장이었으나 선거 이후 야당 단체장으로 바뀐 경우=1	중앙선관위
통제 변수	행정수요	·인구(명)(t-1년)	내고장알리미
		·도로 포장률(%) (t-1년)	국가통계포털
		·상하수도 보급률(%) (t-1년)	국가통계포털
		·인구 10만명당 문화기반시설 수(개)(t-1년)	국가통계포털
	재정역량	·재정자립도(%) (t-1년)	행자부 재정고

### 3. 기술통계

실증분석에 활용되는 변수들 중 가변수를 제외하고 기술통계를 정리한 결과는 아래 〈표 4〉와 같다. 국회의원의 안행위 소속 여부와 자치단체의 여당 소속 여부로 구분하여

기술통계 결과를 살펴보면, 특별교부세 중 지역현안사업 예산액은 안행위에 소속된 국회의원의 자치단체가 상대적으로 높았으나 자치단체장이 야당일 경우 예산이 더 높게 나타났다. 이러한 결과는 지역구 국회의원이 안행위 소속일 경우 보다 많은 특별교부세를 배분받을 수 있음을 시사한다. 반면 자치단체장의 정치적 특성에 따라 특별교부세 배분액의 차이가 크지 않아 자치단체장의 특성은 특별교부세 배분에 큰 영향을 미치지 못할 수 있음을 예상할 수 있다.

지역구 국회의원이 안행위 소속인 자치단체는 문화기반시설을 제외한 모든 변수에서 그렇지 않은 자치단체에 비해 높은 평균값이 나타났다. 이러한 결과는 자치단체장이 여당 소속인 경우에도 동일하게 나타나고 있다. 한편 다른 변수와는 달리 문화기반시설이 다른 경향을 보이는 이유는 문화기반시설의 개수가 아닌 인구 10만명당 문화시설 수라는 점에 유의해야 한다. 자치단체의 문화시설은 계속 확충할 수 있는 시설이 아니고, 인구가 적은 자치단체에서도 최소한의 행정서비스 공급을 위하여 일정 수준을 확보하고 있다. 따라서 인구가 증가하면 상대적으로 인구 10만명당 문화시설 수는 감소하게 된다. 결국 안행위 소속 국회의원이 있는 자치단체와 여당 소속의 자치단체장이 있는 자치단체의 인구가 많기 때문에 상대적으로 문화기반시설이 부족한 결과가 도출된 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4〉 기술통계 결과

측정지표(단위)	전체	국회 소속 상임위		단체장 여당 소속 여부	
		안행위	그 외	여당	그 외
· 특별교부세 중 지역현안사업 예산액(백만원)	1,290.9 (1,177.3)	1,813.3 (1,143.9)	1,229.7 (1,165.5)	1,288.0 (1,121.8)	1,292.9 (1,213.6)
· 인구(t-1년)(명)	213,397.3 (200,719.5)	321,088.6 (250,479.0)	200,867.0 (190,470.1)	223,485.9 (193,676.2)	206,632.6 (205,130.3)
· 도로 포장률(t-1년)(%)	83.4 (14.4)	85.7 (15.2)	83.2 (14.3)	84.6 (14.6)	82.6 (14.2)
· 상하수도 보급률(t-1년)(%)	78.4 (22.0)	85.3 (19.7)	77.6 (22.1)	81.0 (21.8)	76.6 (22.0)
· 인구 10만명당 문화기반 시설 수(t-1년)(개)	7.1 (7.0)	4.5 (4.7)	7.4 (7.2)	7.0 (7.8)	7.2 (6.5)
· 재정자립도(t-1년)(%)	28.1 (16.1)	33.6 (16.4)	27.4 (16.5)	29.2 (16.4)	27.3 (16.5)
표본 수	1,582	166	1,416	635	947



## IV. 실증분석 결과

### 1. 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향 분석 : 패널회귀분석 모형

〈표 5〉는 자치단체의 정치적 영향력이 지역현안수요에 따른 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다. 분석결과에 따르면, 지역구 국회의원이 국회 안행위에 속한다면, 해당 지역구에 속한 자치단체는 더 많은 특별교부세를 교부받는 것으로 나타났다. 이것은 선행연구에서 제시하는 결과와 동일하다. 하지만 자치단체장이 여당 소속인 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 특별교부세 배분액이 유의미하게 크지 않은 것으로 나타났다.

또한 지역구 국회의원의 안행위 소속 여부와 자치단체장의 여당 소속 여부를 복합적으로 고려하기 위하여 두 변수의 상호작용항(interaction term)을 포함한 모형2를 분석한 결과를 보면, 자치단체장이 여당 소속이고 국회의원이 안행위 소속인 지자체는 그렇지 않은 지자체와의 특별교부세 배분액의 차이가 유의미하게 나타나지 않았다. 한편 통제변수 중에서 인구의 증가는 특별교부세 배분액을 증가시키는 것으로 나타났는데(부록 〈표 1〉 참조) 이는 인구가 많은 지역이 좀 더 다양한 행정수요를 갖고 있어 보통교부세에 반영되지 않은 행정수요가 많을 수 있기 때문이다.

〈표 5〉 패널회귀분석 결과

변수		모형1	모형2 (정치적 특성 상호작용 포함)
		회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
지역구 국회의원 안행위 소속 여부		615.558** (110.253)	600.719** (149.280)
자치단체장 여당 소속 여부		70.691 (74.737)	66.079 (80.992)
정치적 특성 상호작용		-	30.445 (206.410)
R <sup>2</sup>	within	0.096	0.096
	between	0.162	0.162
	overall	0.087	0.087
F값		10.99***	10.20***
n		1582	1582

주) \* p < 0.01 / \*\* p < 0.05

패널분석 결과를 종합하면, 지역현안수요는 제도운영과정에서 활용되는 배분기준에 따라 합리적인 예산 배분이 이루어지는 것으로 보기 어렵다. 국회의원의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나 배분을 위한 평가기준 외에 비평가적 요인이 특별교부세 배분에 영향을 미치기 때문이다. 이러한 결과는 특별교부세 배분에 대한 신뢰를 떨어뜨릴 수 있다. 그런데 이와 관련하여 특별교부세 배분에 대한 국회의원의 영향력을 다시 한 번 검토할 필요가 있다. 자치단체가 지역현안사업을 위해 특별교부세를 배정받는 것은 안행위에 지역구 국회의원이 있어서가 아니라, 자치단체에 특별교부세를 통해 해결해야 하는 지역적 특수성이 반영된 행정수요가 있기 때문은 아닌지에 대해서 검증할 필요가 있다.

## 2. 정치적 영향력 변화에 따른 특별교부세 배분액 변화 분석 : DID 분석모형

국회의원의 정치적 영향력이 변화함에 따라 특별교부세 배분액이 바뀌는지 분석하기 위하여 이 연구에서는 선거 전에는 안행위에 속해 있었지만 선거 이후 다른 상임위원회로 옮긴 경우와 선거 전에는 다른 상임위원회에 있었지만 선거 이후 안행위에 소속된 경우를 정치적 영향력이 변화한 것으로 인식하였다. 그리고 선거 전후로 안행위에 속해 있어 정치적 영향력의 변화가 없는 지역과 그 외의 상임위에 계속 속하여 정치적 영향력이 변화하지 않은 집단을 비교집단으로 설정하여 두 집단을 선거를 기점으로 선거가 있기 전년도(2011년)와 선거 당해연도(2012년), 그리고 선거 이후 1년이 경과한 시점(2013년)을 대상으로 이중차감차이분석(DID)을 수행했다.

〈표 6〉의 분석결과에 따르면, 19대 총선을 기점으로 나타난 안행위 소속 변화는 특별교부세 배분액 변화에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 국회의원이 19대 총선 이후에 안행위에 소속되거나 혹은 기존에 소속되었던 국회의원이 다른 상임위원회로 옮기더라도 자치단체가 지원받는 특별교부세는 통계적으로 유의미한 수준으로 증가하거나 감소하지 않는다는 것을 의미한다.

한편 통제변수와 관련해서 보면(부록 〈표 2〉 참조), 인구는 2011년과 2012년을 대상으로 한 모형과 2011년과 2013년을 대상으로 한 모형 모두에서 특별교부세의 변화에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 다만 종속변수인 특별교부세액 변화 규모는 특별교부세의 증가액과 감소액을 각각 절대값으로 처리한 값이므로 독립변수가 종속변수에 미치는 영향의 방향성은 파악할 수 없는 한계를 지닌다.

〈표 6〉 상임위원회 소속 변화에 따른 특별교부세 배분액의 변화 규모 분석결과

변수	2011년 대비 2012년	2011년 대비 2013년
	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
국회의원 기수 변화	-59.614 (166.607)	47.940 (149.968)
국회의원 정치성 변화 여부	-495.073 (306.506)	-222.187 (274.262)
국회기수 및 정치성 변화 상호작용 변수	185.422 (416.742)	-35.633 (372.828)
R <sup>2</sup>	0.115	0.041
F값	7.26**	2.38*
n	452	452

주) \*  $p < 0.01$  / \*\*  $p < 0.05$

추가로 자치단체장의 소속 정당 변화가 특별교부세 배분액 변화에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과는 〈표 7〉과 같다. 2010년 지방선거를 기점으로 선거가 있기 전년도인 2009년, 그리고 선거 당해연도부터 3년 후인 2013년까지를 비교한 분석결과에 따르면, 자치단체장의 여당 소속 변화는 특별교부세 배분액 변화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 전술하였던 회귀분석 결과와 맥을 같이한다. 덧붙이자면, 선거를 계기로 여당 소속 자치단체장에서 야당 소속 자치단체장으로 바뀐 경우와 선거 전에는 야당이었으나 선거 이후 여당으로 정치적 영향력이 바뀐 경우에도 특별교부세 배분액 변화는 유발되지 않는 것으로 이해할 수 있다.

한편 통제변수와 관련된 분석결과에서는(부록 〈표 3〉 참조) 인구, 도로포장률, 그리고 재정자립도가 특별교부세 배분액의 변화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 2009년 대비 2010년 분석결과에서는 민선거수 변화가 특별교부세 배분액 변화를 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 선거 이전에 비해 선거가 있는 해에는 특별교부세 배분에 있어 선거가 이루어지기 전의 배분수준과 유사하게 배분하고자 하는 경향이 크다는 것을 시사한다. 하지만 국회의원의 상임위 소속 변화를 대상으로 한 실증분석 결과(〈표 6〉)에서 이미 언급하였듯이, 실증분석에서 활용된 종속변수는 특별교부세의 증가액과 감소액의 절대값이므로 변화의 방향성을 설명하기에는 제한적인 결과임에 유의해야 한다.

〈표 7〉 자치단체장의 정치성 변화에 따른 특별교부세 배분액의 변화 규모 분석결과

변수	2009년 대비 2010년	2009년 대비 2011년	2009년 대비 2012년	2009년 대비 2013년
	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
민선기수 변화	-327.587** (107.615)	-307.433 (210.317)	-211.484 (206.856)	-54.165 (160.419)
단체장 정치성 변화 여부	157.848 (97.954)	93.278 (191.030)	85.787 (187.135)	162.876 (144.173)
민선기수 및 정치성 변화 상호작용 변수	-188.548 (134.767)	28.619 (262.893)	2.853 (257.534)	-284.798 (198.554)
R <sup>2</sup>	0.145	0.060	0.062	0.046
F값	9.43**	3.54**	3.68**	2.71**
n	452	452	452	452

주) \* p < 0.01 / \*\* p < 0.05

### 3. 분석결과의 종합

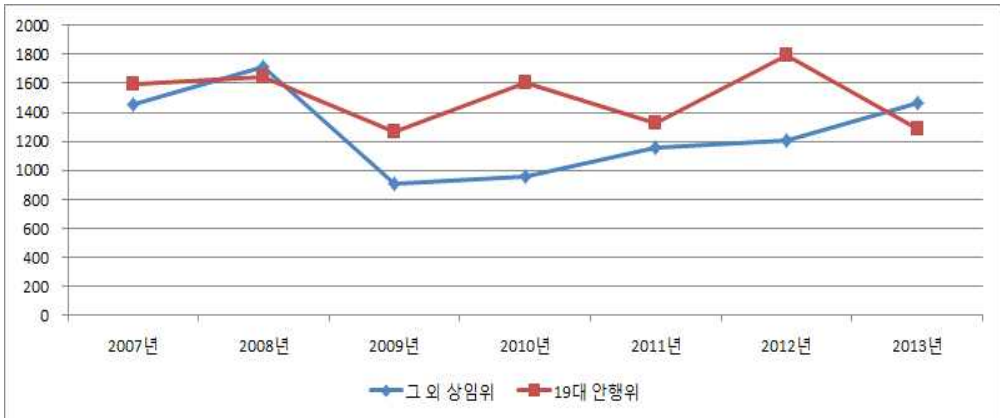
지금까지 분석결과를 종합하면, 자치단체장의 정치적 요인인 여당 소속 여부는 특별교부세 배분에 영향을 미치지 못하는 반면, 지역구 국회의원이 안행위 소속 여부는 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만 소속 상임위원회가 바뀌더라도 특별교부세 배분액 변화는 나타나지 않았다. 이는 박윤희·장석준(2015)에서 상임위가 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치지 못하는 결과와 동일하다. 이것은 정치성 요인이 큰 지역이 다른 지역보다 특별교부세 배분을 많이 받는 것은 사실이나, 특별교부세 배분액 증감은 정치성이 아니라 다른 요인에 의한 것일 수 있음을 시사한다. 선행연구를 비롯한 이 연구에서도 정치성을 대리하는 변수는 가변수로 처리되었다. 따라서 정치성의 변화가 발생하면 특별교부세 배분 또한 변화해야 한다. 하지만 그 가변수를 결정하는 다른 요인이 있다면, 정치성의 변화에도 불구하고 특별교부세의 배분액은 변하지 않을 수 있는 것이다. DID 분석결과에서 정치성의 변화가 특별교부세 배분액의 증감으로 나타나지 않았다는 점이 이를 시사한다.

일례로 경남 창원시는 특별교부세 배분액이 2014년, 2015년 모두 가장 많은 것으로 언론에 언급되었고, 지역구 국회의원이 대통령과 친분이 있기 때문이라는 해석이 많았지만, 실제로는 창원시가 특별법에 따라 더 많은 특별교부세를 교부받았기 때문이다.<sup>9)</sup>

9) 창원시는 마산시, 창원시, 진해시가 통합하면서 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제 35조에 따라 추가적인 재정지원을 10년간 받을 수 있으며, 동법 시행령 제15조에 따라 중앙정부가 지원하는 재정지원 중 50%를 특별교부세로 지원받게 된다.

또한 19대 국회에서 지역구 국회의원이 안행위에 속하였던 자치단체들의 특별교부세 배분액 평균과 그 외 지역의 평균을 비교하면, 전자(前者)의 자치단체들은 후자(後者)의 자치단체들에 비해 19대 국회 이전에도 더 많은 특별교부세를 배분받고 있었던 것으로 나타난다. 이러한 결과는 결국 해당 자치단체의 특별교부세에 대한 수요가 다른 자치단체에 비해 많았음을 시사한다.

〈그림 1〉 19대 안행위 소속 의원의 자치단체 특별교부세 배분액 변화 (단위 : 백만원)



특히 특별교부세 배분에 있어 정치적인 요인의 영향력을 부정하거나 혹은 정치적 영향력이 강하더라도 배분을 받지 못하는 사례들이 이 연구의 실증분석 결과와 맥을 같이 한다. 먼저 자치단체장과 국회의원 간 갈등이 발생하지 않은 상태에서는 특별교부세 배분이 국회의원의 노력으로 인정되지만, 자치단체장과 국회의원이 갈등을 겪는 곳에서는 국회의원의 노력을 부정하는 사례가 발생하기도 한다.<sup>10)</sup> 또한 자치단체에 영향력 있는 국회의원이 존재하더라도 특별교부세를 전혀 배분받지 못하는 사례도 발견된다.<sup>11)</sup> 이러한 사례들은 결국 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 결정적 요인이 아닐 수도 있음을 시사한다. 뿐만 아니라 특별교부세의 문제점이 지속적으로 노정되면서 특별교부세 규모

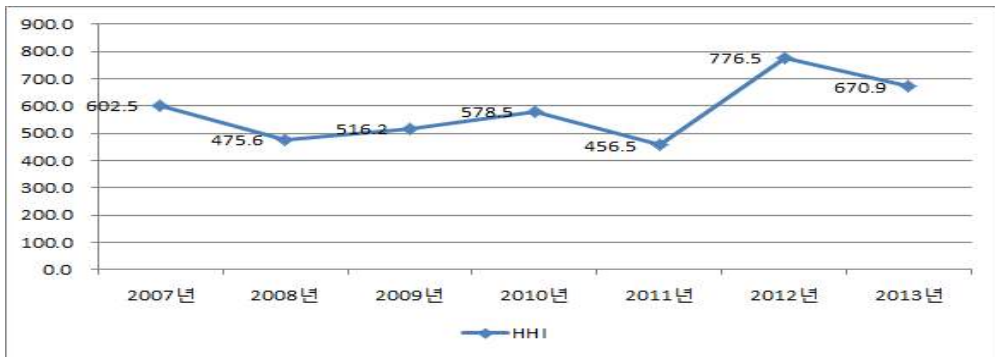
10) 전남 영암군의 경우, 2006년부터 2011년까지 약 200억 원의 특별교부세가 배분되었으나 해당 자치단체장은 2011년에 국회의원의 교부세 확보 노력이 없었음을 주장하였고(한국일보, 2011.12.11.), 광주 서구에서도 특별교부세 배분액의 공적과 관련하여 구청장이 지역구 국회의원을 비난하고 이에 국회의원이 반박 보도자료를 내자 재차 “지난 3년간 특별교부세 지원 내용을 보내달라… 구보(區報)에 실겠다.”고 요구해 논란이 되기도 했다(국민일보, 2011.01.05.; 경향신문, 2011.01.07).

11) 강원도 삼척시의 경우, 2013년부터 2016년 6월까지 특별교부세 중 지역현안수요 배분액이 0원이었다(강원일보, 2016.06.17.). 같은 기간 동안 19대 국회의원은 2014년부터 2016년 5월까지 새누리당 원내부대표를 역임했다.

가 점차적으로 감소하는 추세는 정치적 요인들만으로 특별교부세를 확보하기 어려운 상황을 야기한다고도 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

이러한 결과들을 종합할 때, 특별교부세 배분에서 정치적 요인의 영향력은 소관 상임위와 자치단체장 특성에 있어서만큼은 통계적으로 유의미한 수준은 아니라는 것을 확인할 수 있다. 선행연구와 달리 이러한 결과가 도출된 근본적인 이유는 2009년 이후 특별교부세 제도 개선이 미친 영향에서 찾을 수 있다. 이제는 안행위 위원은 물론 안행위에 속하지 않은 국회의원들도 특별교부세 지역별 배분액을 손쉽게 확인할 수 있게 됐다. 이러한 상황에서 특정 의원의 지역구에 합리적이지 않은 사유로 더 많은 예산을 배분할 경우 예산을 적게 배분받은 의원과 부처 간 갈등의 소지가 될 수 있기 때문이다. 집단 내의 자원 배분의 편중을 살펴보기 위한 HHI지수<sup>13)</sup> 분석결과에 따르면, 제도 개편 이후 특별교부세 배분의 집중도가 높아진 것으로 나타났다. 달리 설명하면, 기존에는 상임위 내 의원들에게는 비슷한 수준의 특별교부세를 배분받았지만 19대 국회가 출범하고 2012년 특별교부세 배분액부터는 상임위 내에서 특별교부세 배분액의 차이가 기존에 비해 높아졌다. 이러한 결과를 통해 기존의 나눠먹기식 배분이 보다 완화된 것을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 안행위 내 특별교부세 배분액 HHI 변화



12) 일례로 2013년 특별교부세 지역현안수요 교부액이 두 번째로 많았던 지역은 충북 증평군·진천군·음성군이었으며 새누리당 경대수 의원은 그 곳의 초선의원으로 소속 상임위원회는 농림축산식품해양수산위원회이었다. 반면 4선인 원유철 의원의 지역구(경기 평택시)에서 지역현안수요 배분액은 250백만원에 불과하였으며, 이재오 의원도 행자부 소관 상임위에 속해 있으나 자신의 지역구(서울 은평구)에서 지역현안수요 배분액은 550백만원에 불과하였다(머니투데이, 2014.11.25.). 이러한 사례는 지금까지의 선행연구에서 중요시되었던 정치적 요인과는 달리 다른 요인들이 중요하게 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

13) 허핀달지수는 원래 산업 내 모든 기업의 시장점유율을 자승하여 합계한 값을 의미하며 이를 통해 자원의 집중도와 불균등을 측정할 수 있다

전체적인 예산규모가 줄어들고 배분 절차가 강화되면서 예산 배분을 위한 자치단체와 국회의원 간 긴밀한 협력을 바탕으로 한 ‘발품팔기 전략’ 등 적극적인 예산 확보 전략이 필요한 것도 기존 소관 상임위와 자치단체장의 특성이 약화되었기 때문으로 해석할 수 있다. 이것은 결국 특별교부세 배분에 있어 기존의 정치적 요인만으로 배분이 이루어지지 않을 수 있음을 시사한다. 또한 특별교부세 배분을 원하는 자치단체가 정치적 요인을 중심으로 한 전략보다는 특별교부세 배분의 당위성을 확보하는 다양한 사업의 추진과 이를 통한 교부 노력을 기울일 필요가 있음을 의미한다. 나아가서는 예산 결정에 있어 경제적 합리성을 보완하는 제도적 노력이 공공선택론의 관점에서 나타나는 정치적 예산 결정을 방지할 수 있음을 시사하고 있다.

## V. 결 론

특별교부세는 그 동안 지자체 간 배분에 있어 정치적인 요인이 많이 작용한다는 비판을 받았다. 이에 특별교부세 제도는 명확한 배분기준의 마련, 절차적 합리성 보완, 국회에 대한 배분내역 공개 등을 통해 배분의 투명성을 지속적으로 보완해 왔다. 하지만 배분내역의 대국민 공개가 이루어지지 않아 그 동안 심화된 연구가 진행되지 못하고 특별교부세 제도의 부정적인 측면만 상대적으로 부각되었다. 이러한 상황에서 2009년 이후 특별교부세 배분에 대한 정치적 요인의 영향력을 분석한 이 연구는 특별교부세 배분과 관련한 제도 보완의 효과성을 간접적으로나마 확인하고 특별교부세 배분에서 경제적 합리성이 고려될 수 있음을 제시하였다는 점에서 의의를 지닌다.

분석결과에 따르면, 특별교부세 배분과 관련하여 가장 정치적 요인이 강한 것으로 선행연구에서 언급되었던 지역현안수요 특별교부세의 경우 안행위에 속한 의원의 지역구에 배분되는 특별교부세가 다른 상임위에 속해있는 의원의 지역구보다 더 많은 것으로 나타났다. 하지만 의원의 상임위 소속이 바뀌더라도 그 지역이 교부받는 특별교부세의 증감은 나타나지 않았다. 이는 특별교부세 배분이 지역구 의원이 누구인지, 자치단체장이 어떠한 정치성을 지니고 있는지와 같이 단순히 특별교부세를 결정하는 의사결정자에 대한 정치적 영향력을 행사할 수 있는 요인보다는 지역의 행정수요, 포착할 수 없는 자치단체의 특수한 사정, 지속적인 예산 확보 전략 등에 기인한다고 해석할 수 있는 대목이다. 그리고 2009년 이후 특별교부세 제도에 대한 투명성 강화로 인해 소관 상임위원 간 교부세 배분을 확인하게 되어 서로 견제가 가능하게 된 점 또한 영향을 미친 것으로 판

단된다. 이러한 결과는 특별교부세 제도가 정치적 결정요인들에 의해 전적으로 배분되는 것이 아닐 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다(허석재·권혁용, 2009; 박윤희·장석준, 2015).

이 연구는 DID 분석방법을 적용하고 보다 최신 패널자료를 구축하여 정치성의 변화를 통해 특별교부세 배분의 특성을 규명하였다는 시사점을 지니지만, DID 방법을 수행하는 과정에서 정치성이 변하지 않은 집단과 정치성이 변한 집단 간 존재하는 특성의 차이를 보정하지 못했다. DID는 기본적으로 비교집단과 실험집단 간 동질성을 가정하지만, 이 연구에서는 자치단체 수의 제한으로 정치성 변화집단(실험집단)의 표본수에 맞춰 동질성 있는 집단(비교집단)을 도출하지 못하였다. 또한 포착하지 못한 개체적 특성을 모형으로 보정하였으나 통제변수가 많이 포함되지 않아 보다 효과적인 통제변수를 구성하지 못했다. 뿐만 아니라 이 연구는 선행연구에서 가장 중요한 정치적 요인이었던 소관 상임위원회의 영향력과 자치단체장의 특성에 대해서만 규명하였고, 그 외의 다양한 변수들에 대한 복합적인 특성을 고려하지 못했다는 한계를 지닌다. 따라서 이 연구의 결과는 특별교부세 배분이 전적으로 경제적 합리성에 따라 결정된다는 것을 의미하지는 않으며, 언론에서 지속적으로 문제제기가 이루어지는 것처럼 비합리적인 특별교부세 배분이 존재하나 통계적으로 포착되지 못하는 부분도 존재할 수 있다. 올해부터 특별교부세 배분내역이 공개되고 있으므로 추후 연구에서는 특별교부세에 대한 다양하고 심화된 연구들이 이루어지기를 바란다.

## 참고문헌

- 강국진. (2009). 특별교부금 배분의 적절성에 관한 연구. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 국회예산정책처. (2008). 「재정관련 법률 개선과제」. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처 (2015). 「2015 대한민국 재정」. 서울: 국회예산정책처.
- 김상헌·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 36(1): 159-171.
- 김석태. (2001). 특별교부세의 정체성. 「한국행정논집」, 13(2): 285-303.
- 김은주·최정우·배수호. (2014). 재정압박이 자치단체 재정지출에 미치는 영향분석. 「정책분석평가학회보」, 24(3): 135-161.
- 김지경·정윤미. (2014). 지방정부 청소년정책예산에서의 국고보조금 결정요인 분석. 「청소년학연구」, 21(6): 369-391.



- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 고급패널데이터 분석」. 지필미디어.
- 박민정. (2011). 국책사업의 예산낭비에 관한 공공선택론적 접근-지방공항 건설을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 18(1): 55-84.
- 박완규. (2003). 특별교부세제도의 개편방안. 「지방재정」, 2003(5): 30-38.
- 박윤희·장석준. (2015). 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구: 17대~18대 국회를 중심으로. 「선거연구」, 2015(6): 147-168.
- 신가희·하연섭. (2015). 예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 24(2): 527-563.
- 양경숙. (2009). 한국 예산결정기관의 전략과 상호작용 분석. 「사회과학연구」, 25(2): 179-211.
- 유경준·강창희. (2009). 직업훈련의 임금효과 분석: 경제활동인구조사를 중심으로. 「한국개발연구」, 32(2): 27-53.
- 유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 「정부학연구」, 20(3): 247-278.
- 이상수. (2014). 특별교부세 배분에 미치는 영향요인 분석. 성균관대 국정관리대학원 석사학위논문.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치(Pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.
- 임수복. (2002). 자치단체장의 역할확인 및 정립방안에 관한 연구: 주민 및 공무원의 의식조사를 바탕으로. 경기대학교 박사학위논문.
- 전상경. (2012). 정치적 환경변화와 국고보조금배분의 연관성에 관한 실증연구. 「지방정부연구」, 16(1): 121-145.
- 전승훈·강성호·임병인. (2004). 선형패널자료 분석방법에 관한 비교연구. 「통계연구」, 9(2): 1-24.
- 정준표. (2006). 대구·경북 광역단체장의 리더십: 기업가 혹은 정치가? 「한국지역혁신논집」, 1(1): 61-77.
- 최연태·김상현. (2008). “특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 42(2): 283-304.
- 최연태·이재완. (2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 189-218.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례. 「한국정치학회보」, 43(2): 113-130.
- 허원제·김영신. (2014). 지역구 선심성 예산배분의 경제적 비합리성: 특별교부세를 중심으로. 「KERI 정책제언」, 14(11): 1-15.
- 홍순규. (2011). 돼지여물통정치(pork barrel politics)에 관한 실증적 연구-지방재정에 대한 정치적 영향을 중심으로-. 「공공행정연구」, 12(2): 77-100.
- 행정자치부. (2015). 「2015년도 지방교부세 설명자료」.

- 행정자치부·국민안전처. (2016). 「2016년도 특별교부세 교부·운영 지침». 서울: 행정자치부, 국민안전처.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan.
- Lee, Myoung-jae. (2002). *Panel Data Econometrics*.
- Wong, K. (1988). Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking. *American Journal of Political Science*, 32(1): 1-18.
- 경향신문. (2011). “구청장 의원님 예산 따온 실적 내놓으세요”. 01.07.
- 강원일보. (2016). “4년간 0원, 지역현안수요 교부세 요청”. 06. 17.
- 국민일보. (2011). “구청장이 공천권 쥔 의원 질타”. 01.05.
- 동아일보. (2001). “작년 지방특별교부세 '實勢의원' 지역구에 집중”. 05. 22.
- 머니투데이. (2015). “與野지도부, '특교세' 누가 째짤했나 살펴보니”. 10. 08.
- 머니투데이. (2014). “정치인·장관 삼짓돈 '특별교부금' 뜯어보니...”. 11.25.
- 서울신문. (2007). “변씨, 흥덕사 10억 지원 압력”. 09.20.
- 시사인. (2015). “우리가 몰랐던 예산 정치의 맨얼굴”. 01. 12.
- 연합뉴스. (2010). “방원예산, 구청장-국회의원 공방 가열”. 12. 30.
- 한국일보. (2011). “군수-국회의원 갈등 '꼴불견’”. 12. 11.

## 〈부록〉

### 1. 패널회귀분석 결과

〈표 1〉 패널회귀분석 결과

변수		모형1	모형2 (정치적 특성 상호작용 포함)
		회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
지역구 국회의원 안행위 소속 여부		615.558** (110.253)	600.719** (149.280)
자치단체장 여당 소속 여부		70.691 (74.737)	66.079 (80.992)
정치적 특성 상호작용		-	30.445 (206.410)
ln인구(t-1년)		0.065* (0.002)	0.065* (0.002)
도로 포장률(t-1년)		-0.702 (7.697)	-0.726 (7.701)
상하수도 보급률(t-1년)		-8.930 (6.626)	-8.953 (6.630)
문화기반시설 수(t-1년)		0.056 (15.533)	0.238 (15.533)
재정자립도(t-1년)		-13.657 (9.402)	-13.703 (9.410)
상수		1135.324 (906.209)	1135.324 (906.209)
R <sup>2</sup>	within	0.096	0.096
	between	0.162	0.162
	overall	0.087	0.087
F값		10.99***	10.20***
n		1582	1582

2. DID 분석 결과

〈표 2〉 상임위원회 소속 변화에 따른 특별교부세 배분액의 변화 규모 분석결과

변수	2011년 대비 2012년	2011년 대비 2013년
	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
국회의원 기수 변화	-59.614 (166.607)	47.940 (149.968)
국회의원 정치성 변화 여부	-495.073 (306.506)	-222.187 (274.262)
국회기수 및 정치성 변화 상호작용 변수	185.422 (416.742)	-35.633 (372.828)
인구(t-1년)	0.003** (0.000)	0.002** (0.000)
도로 포장률(t-1년)	-2.540 (6.411)	-2.016 (5.831)
상하수도 보급률(t-1년)	-6.922 (5.551)	-5.474 (5.081)
문화기반시설 수(t-1년)	13.659 (12.795)	4.403 (11.158)
재정자립도(t-1년)	-8.472 (6.314)	-7.409 (5.776)
상수	832.987 (615.831)	1016.658 (565.867)
R <sup>2</sup>	0.115	0.041
F값	7.26**	2.38*
n	452	452

주) \* p < 0.01 / \*\* p < 0.05

〈표 3〉 자치단체장의 정치성 변화에 따른 특별교부세 배분액의 변화 규모 분석결과

변수	2009년 대비 2010년	2009년 대비 2011년	2009년 대비 2012년	2009년 대비 2013년
	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)	회귀계수 (표준오차)
민선기수 변화	-327.587** (107.615)	-307.433 (210.317)	-211.484 (206.856)	-54.165 (160.419)
단체장 정치성 변화 여부	157.848 (97.954)	93.278 (191.030)	85.787 (187.135)	162.876 (144.173)
민선기수 및 정치성 변화 상호작용 변수	-188.548 (134.767)	28.619 (262.893)	2.853 (257.534)	-284.798 (198.554)
인구(t-1년)	0.000 (0.000)	0.021** (0.000)	0.002** (0.000)	0.000 (0.000)
도로 포장률(t-1년)	-8.251** (2.708)	-8.471 (5.295)	-8.511 (5.138)	-8.259* (4.023)
상하수도 보급률(t-1년)	1.333 (2.223)	-3.067 (4.360)	-2.416 (4.334)	-1.220 (3.391)
문화기반시설 수(t-1년)	-8.289 (5.838)	-2.436 (11.279)	1.841 (11.135)	-7.785 (8.316)
재정자립도(t-1년)	-8.738** (2.666)	-11.811* (5.216)	-11.102* (5.285)	-8.528* (4.153)
상수	1721.618** (245.360)	1803.275** (482.246)	1684.598** (474.765)	1891.544** (373.062)
R <sup>2</sup>	0.145	0.060	0.062	0.046
F값	9.43**	3.54**	3.68**	2.71**
n	452	452	452	452

## ABSTRACT

### The Effects of Political Power on the Allocation of Special Revenue Sharing among Local Jurisdictions in Korea

Jung-Woo Choi, Kuk-Jin Kang & Suho Bae

The influence of political power on the allocation of Special Revenue Sharing (SRS) has been analyzed by previous studies over years but some limitations still exist for generalizing those findings. Thus, further research needs to be conducted for better understanding of the effects of political factors on SRS allocation, because Korean government has strengthened procedural rationality and transparency in SRS allocation since 2009.

This paper examines the effects of political power on the allocation of SRS, using the panel data covering 2007 to 2013. Especially, it pays more attentions to the characteristics of mayors in local jurisdictions and the Security & Public Administration Committee in National Assembly, which have been recognized as crucial factors in previous research. According to empirical results, the political power of the committee and mayors does not statistically affect SRS allocation among local jurisdictions. Consequently, our findings imply that SRS might be distributed on more rational basis than on political basis.

【Keywords: Special Revenue Sharing, Intergovernmental Transfers, Political Budget Allocation】