

## 재정 투명성과 정부 간 자원배분: 특별교부세 지역현안수요분을 중심으로\*

유 보 람\*\*

조 정 래\*\*\*

### 국문요약

본 연구의 목적은 재정 투명성 강화가 정부 간 자원배분에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 이를 위하여 특별교부세를 중심으로 2009년 지방교부세법 개정 및 배분 내역 정보공개가 정부 간 자원배분 결정요인의 변화를 가져왔는지 확인해 보았다. 특별교부세는 배분 공식 부재로 배분 과정에서 자의성이 높아 합리적 배분 기준보다 정치권의 선심성 예산으로 이용된다는 비판이 높았다. 이러한 이유로 2009년 지방교부세법 개정 및 배분 내역 정보공개라는 재정 투명성 강화 노력이 제도적으로 이루어졌다.

실증분석을 위하여 재정 투명성 강화가 이루어진 2009년을 중심으로 이전과 이후에 정부 간 자원배분 메커니즘의 변화를 고찰하였다. 분석 대상은 224개 기초자치단체이며, 고정효과모형(fixed effect model)을 이용하여 2005, 2007, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019년 패널자료를 분석하였다. 이 기간 동안 각 자치단체로 배분된 특별교부세(지역현안수요분)를 종속변수로 하고 자치단체의 정치 요인과 사회·경제적 요인을 독립변수로 하여 분석모형을 구성하였다. 정치 요인의 하위변수로 국회의원의 선출 차수, 정당, 소속 상임위원회, 그리고 단체장의 정당, 재선여부, 출신 지역, 지지율을 사용하였고 사회·경제적 요인의 하위변수로 재정자립도, 인구수, 고령인구 비중, 주민 1인당 재산세 부담액을 사용하였다.

분석 결과 2009년 재정 투명성이 강화된 이후 정부 간 자원배분에 있어 기초자치단체장의 역할은 감소한 반면 국회의원의 역할은 강화된 것으로 나타났으며 보다 다양한 사회·경제적 요인이 자원배분에 고려되는 것으로 나타났다. 결론적으로 재정 투명성 강화가 정부 간 자원배분에 있어 정치적 요인을 배제 시키지는 못하였지만 자치단체의 재정적 수요를 대변하는 사회·경제적 요인이 더욱 적극적으로 고려되고 있음을 경험적으로 확인할 수 있었다.

주제어: 재정 투명성, 재정정보 공개, 정부 간 자원배분, 특별교부세, 정치 요인, 사회·경제 요인

\* 본 논문은 2022년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 '재정 투명성 강화에 따른 정부 간 이전 재원 결정요인 변화'를 수정·보완한 것이다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

## I. 서론

1970년대와 1980년대 석유파동과 경제 침체를 경험하면서 세계 각국 정부는 시장경제에 기초한 정부 운영을 골자로 하는 정부 개혁을 추진하였다(권남호, 2021). 특히 자율, 책임, 성과와 아울러 재정 투명성을 강조하는 정부 개혁이 이루어지고 있다(권익환·김정부, 2020). IMF(International Monetary Fund), OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) 같은 국제기구는 공공부문 개혁의 필수요소로 재정 투명성을 강조하면서 국가의 재정 투명성을 측정할 수 있는 평가 기준을 제시하고 있다(권남호, 2021; 이효, 2013). IMF와 OECD에서 제시한 재정 투명성 평가 기준은 국가의 재정 제도 발전 수준을 비교, 평가하는 기준으로 사용되고 있으며 대표적으로 1997년에 설립된 IBP(International Budget Partnership)는 IMF와 OECD의 재정 투명성 평가 기준을 적용하여 2006년부터 2-3년 주기로 국가별 예산 투명성 지수를 발표하고 있다(글로벌 과학기술정책 정보서비스, 2015).

국제기구의 이러한 노력에 발맞추어 미국, 영국, 프랑스 등 세계 주요 국가들은 자국법 개정을 통해 재정 투명성을 제고하기 위한 노력을 경주하고 있다. 우리나라도 2000년에 IMF에 정부 재정 투명성 평가를 의뢰하였고, 2013년에는 정부에서 생산하는 공공데이터 공개와 관련하여 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」을 제정하였다. 구체적으로 각 정부 부처와 공공기관, 지방자치단체는 기관 대표 사이트를 통해 재정정보를 공개하고 있으며, 열린재정(기획재정부), 지방재정365(행정안전부)와 같은 통합 시스템을 통하여 공공 재정 데이터를 공개하고 있다.

재정 투명성에 대한 개념 정의는 다양하게 이루어지고 있으나 핵심적 내용은 정부의 재정 활동 전반에 관한 정보의 개방 및 공유로 요약할 수 있다. 재정공시를 통한 재정 운영 투명성 제고는 정부의 재정 활동에 대한 감시와 견제를 가능하게 하고, 그 결과 재정 운영의 책임성을 확보할 수 있다(연훈수·최정우, 2018; 임성일, 2006). 이러한 이유로 세계 주요국을 비롯한 우리나라 정부는 재정정보 공개를 통한 재정 투명성 강화를 점차 확대해 나가고 있다. 우리나라의 경우 재정정보 제공 채널을 확대하여 정보에 대한 시민의 접근성을 보다 용이하게 하고, 기존에 공개되지 않았던 주요 재정정보의 공개 범위도 점차 확대하고 있는 상황이다.

재정 투명성이 확대·강화되고 있는 이러한 상황을 배경으로 본 연구는 정부의 재정정보 공개를 통한 재정 투명성 강화가 재정 운영에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 구체적으로 본 연구에서 고찰하고자 하는 대상은 특별교부세이다. 특별교부세는 중앙정부에서 지방자치단체로 이전 되는 자원으로 지방자치단체에 특별한 재정수요가 발생한 경우 지방자치단체가 신청하며 중앙정부가 재정수요의 필요성, 시급성, 적절성을 평가하여 배분한다. 특별교부세는 지방자치단체의 특별한 재정수요가 발생한 경우에 배분이 이루어지므로 특별히 정해진 예산 신청 기간이 없으며, 이러한 이유로 국회나 감사원의 예산심의·감사 대상에서 제외되었다. 뿐만 아니라 2009년 이전까지 특별교부세의 세부 배분 내역이 전혀 공개되지 않았다. 그 결과 특별교부세 배분이 합리적으로 이루어지고 있는지에 대한 의문이 지속적으로 제기되었다. 실제로 2007년 특별교부세 배분 과정에서 나타난 고위 관료의 정치적 개입은 특별교부세 배분의 문제점에 사회적 관심을 집중시켰다.

자원 배분이 정치적 목적에 의하여 이루어져 배분 과정에 지방자치단체의 재정수요가 제대로 반영되지 못한다는 비판이 쏟아졌다. 특별교부세 폐지 및 축소 여론이 비등하면서, 특별교부세 교부율을 하향 조정하고, 특별교부세 배분의 투명성을 높이려는 다양한 노력이 이루어졌다.

현재 특별교부세는 초기 도입 당시와 비교했을 때 지방교부세에서 차지하는 비중이 상당히 축소된 상태이다(민기 외, 2021). 구체적으로 2004년 이전에는 특별교부세가 지방교부세 총액에서 차지하는 비중이 10%였으나, 2004년에서 2013년까지는 4%, 2014년 이후 3%로 하향 조정되었으며(「지방교부세」 제4조, 제9조), 2009년 이후 특별교부세 배분 내역에 관한 국회 보고를 의무화하는 법률개정이 이루어졌다(「지방교부세법」 제9조의5). 또한 2013년부터는 지방교부세 백서를 통해 특별교부세 배분 내역을 상세하게 공개하고 있다.

본 연구는 특별교부세 제도에 있어 감시 체계 강화, 배분 내역의 국회 보고 의무화를 통한 재정 투명성 강화가 특별교부세 배분에 어떤 영향을 미쳤는지 고찰하고자 한다. 중앙정부의 지방정부에 대한 자원 배분과정의 투명화가 자원 배분에 어떤 영향을 미쳤는지 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위하여 특별교부세 배분 내역에 대한 국회 보고를 의무화한 2009년 지방교부세법 법률개정 시점을 중심으로 그 이전과 이후에 특별교부세 배분 과정에 어떤 변화가 발생하였는지 실증적으로 살펴볼 것이다.

## II. 재정 투명성에 관한 이론적 논의

### 1. 재정 투명성 개념

재정투명성 개념을 정의하는 것은 쉽지 않지만 일반적으로 '정보공개' 측면에서 재정투명성을 이해할 수 있다. 재정정보의 공개나 대중의 재정정보 이용 가능성을 강조하는 내용으로 재정투명성이 논의된다. 구체적으로 Kopits & Graig(1998)은 정부 조직과 기능, 재정 정책 의도, 공공분야 회계와 전망에 관한 정보의 개방을 재정 투명성으로 정의하였고, Premchand(1993)는 정부의 의사결정 과정과 절차에 관한 정보를 대중이 이용 가능하도록 하는 것을 투명성이라 설명하였다. 개별 국가의 재정 투명성 평가 기준을 제시한 OECD(2001)도 재정정보에 관한 정보를 체계적인 방식으로 공개하는 것을 재정 투명성으로 정의하고 있다. 국내에서도 1990년대 후반 이후 재정투명성이 강조되기 시작하면서 재정투명성 강화를 위한 제도적 변화와 함께 학문적 논의가 시도되었다. 박관환(2006)은 정부에서 생산하는 주요 재정정보의 공개를 재정 투명성으로 정의하였고, 권익환·김정부(2020)는 공공분야의 재정활동 정보에 대한 국민의 접근 가능성을 높이는 것이 재정 투명성의 핵심적 요소라고 주장하였다.

하지만 단순히 정보의 '개방'에 초점을 둔 재정 투명성에 대한 논의는 재정 투명성을 단편적으로 이해한 것으로 보다 본질적인 측면에서 재정 투명성의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 많은 선행 연구에 의하면 재정 투명성은 재정정보의 단순한 공개 이상의 것을 요구한다. 이들은 공통적으로

재정 투명성의 주요 요인으로 정보의 제공 범위와 시기, 정보의 신뢰성을 지적한다. Alt & Lassen(2006)은 재정정보공개 시점이 시의적절하고, 독립된 검증 시스템을 통해 신뢰할 만한 정보를 제공하는 것이 재정 투명성 수준을 결정하는데 있어 중요하다고 설명하고 있다. IMF(2007)는 네 가지 평가원칙을 중심으로 재정투명성 개념을 정의하는데 평가원칙의 내용을 요약하면 첫째, 공개된 재정정보에 정부의 역할과 책임이 명확하게 드러나야 하고 둘째, 예산 과정이 구체적으로 공개되어야 하며 셋째, 채무 정보를 포함한 모든 예산 정보가 국민에게 적시에 제공되어야 하고 넷째, 공개되는 재정 데이터는 공인된 회계기준을 준용해야 하며, 독립적인 감사기관을 통해 정부의 예산 활동과 재정 상태에 대한 감시·감독이 이루어져야 한다(이효, 2013; IMF, 2007).

재정 투명성을 위해서 주민의 참여를 강조하는 연구도 있는데 임성일(2006)은 신뢰할 만한 정보가 적시에, 공정한 방식으로 공개되는 것을 넘어 주민의 능동적인 참여기회(예산 과정의 직간접적 참여와 정보공개 청구 통로 마련 등)가 보장되어야 한다고 설명한다. 이창균(2015) 역시 예산 운영의 전 과정(편성, 집행, 피드백)에 대한 재정정보의 공개와 예산 과정에 행정부와 의회를 비롯한 주민의 감시, 견제 시스템이 작동하는 상태를 재정 투명성으로 정의한다.

재정투명성에 관한 이상의 논의를 종합하면 재정 투명성은 재정정보에 대한 단순한 공개를 넘어 신뢰할 만한 가치 있는 정보가 시의적절하게, 공정한 방식으로 공개된 상태, 나아가 공개된 재정정보를 통해 정부의 예산 활동과 재정 상태에 대한 판단과 예측이 가능한 상태를 의미한다고 할 수 있다.

2007년 특별교부세는 교부 과정의 정치성이 사회적 문제를 발생시켰고 이러한 이유로 2009년 「지방교부세법」 개정을 통하여 특별교부세 배분 내역을 국회에 보고하도록 하고, 정보공개 청구 시 국민에게도 교부 내역을 공개하도록 하였다. 이후 2016년 행정안전부는 정부3.0의 가치를 바탕으로 집행 내역 공개, 민간위원 심의위원회 신설을 통해 특별교부세 공정성과 투명성을 확보하겠다고 밝히기도 하였다.

따라서 본 연구는 2009년 법률 개정을 통하여 비공개 데이터를 공개할 수 있는 근거를 마련한 시점을 재정 투명성이 높아진 시점으로 보고자 한다. 법률 개정 이후 매년 교부 내역에 관한 정보를 공개하고 있고, 세부 항목별·지역별 배분 내역과 배분 내역별 사업 내용의 공개를 통해 정부의 재정 활동 투명성이 강화된 것으로 보았다.

## 2. 재정 투명성과 이전 자원 결정의 관계

재정정보 공개를 통한 투명성 강화는 재정에 관한 감시 기능을 확대하여 재정 책임성을 고양시키고 부패를 감소시킨다는 측면에서 중요한 의미를 가진다(이진영·조정래, 2021; 임성일, 2006). 특히 양질의 재정정보가 적시에 공개되면 정부의 예산 과정에 관한 정보공유 및 감시와 견제가 가능해지기 때문에 예산 과정에서 발생할 수 있는 부정·부패의 개입을 억제하는 효과가 있다(권남호, 2021; 임성일, 2006). 재정 투명성 강화를 통한 부패 감소는 실증 연구를 통해서도 확인되었다. Chen & Neshkova(2020)는 95개 국가를 대상으로 재정 투명성과 부패의 관계를 분석하였는데, 분

석 결과 재정 투명성이 높은 국가일수록 부패 수준이 낮은 것을 확인하였다. Reinikka & Svensson(2011) 연구에서도 교육보조금 운영에 관한 정보를 학교와 학부모에 공개하기 시작하면서 보조금 운영 과정에서 발생하는 부패가 감소하는 것으로 나타났다.

공공분야에서의 부패는 공직자가 공익이 아닌 개인의 사익을 추구하기 위하여 주어진 권한과 권력을 남용하는 행태를 의미하는데(이진영·조정래, 2021; 조수현, 2017; Gurgur & Shah, 2005), 공직자의 부패 행태는 예산 결정 과정에서도 나타난다. 공직자의 부패 행태에 대한 설명은 공공선택론에서 가정하는 합리적 개인에서 출발한다. 합리적 개인은 자신의 이익을 최우선으로 생각하므로 공공의 목적을 추구해야하는 관료나 정치인들조차도 결정 과정에 있어 자신의 이익을 최대한화할 수 있는 방향으로 행동하는 경향을 가진다. 전형적인 사례가 예산 결정 과정에 참여하는 공직자나 정치인이 국가 전체의 이익이 아니라 자신의 고객이나 지역주민에게 유리하게 예산을 배분하고 그 대가로 고객이나 지역주민으로부터 정치적 지지를 확보하는 것이다.

예산 결정 과정에서 발생하는 관료와 정치인의 사적 이익 추구는 정부 간 이전 자원 결정 과정에서도 쉽게 발견된다. 특히 이전 자원의 배분 공식이 명확히 규정되어 있지 않고, 감시기구를 통한 재정 감시가 제대로 이루어지지 않으며, 자원 배분 관련 정보가 공개되지 않는 경우 이전 자원 배분 결정 과정에 직·간접으로 참여하는 관료와 정치인의 사적 이익 추구 행태는 강하게 작동할 수 있다. 이전 자원 배분 과정에서 나타나는 정치인의 행태를 연구한 선행연구들은 자원 배분이 이루어지는 정치 환경과 관련된 특성(이철수, 2013)을 중심으로 논의를 전개하거나, 또는 정치인 개인의 특성을 중심으로 논의를 전개한다(유보람·조정래, 2018).

정치 환경을 중심으로 정부 간 자원 이전 과정을 분석한 선행연구들은 주로 자원 배분 결정 과정에 참여하는 의사결정자의 행태 동기에 집중하는데 정치인들은 정치 환경에 따른 행동에 있어 전략적 선택을 하고 있다고 설명한다. 정치인(또는 정당)이 달성하고자 하는 궁극적인 목적은 선거에서의 승리이므로 선거에서의 득표 극대화를 위하여 자원 배분의 전략적 선택을 하게 된다. 선거 시점에 재정지출을 확대하거나, 정당 간 경쟁이 심한 지역에 더 많은 재정지출을 하는 사례는 이전 자원 배분에 있어 정치인들의 전략적 행태를 가장 잘 보여주는 사례라 할 수 있다(전병철·송호신, 2014; 신용무, 2011; 허석재·권혁용, 2009; Morjaria, 2012).

정부 간 이전 자원배분에 있어 정치인의 개인적 특성을 강조하는 선행연구는 정치인의 정치적 영향력과 관련된 인적 네트워크, 소속 정당, 정치경력과 같은 요인에 집중한다. 이전 자원의 배분 과정에서 자신의 지역구로 더 많은 자원을 배분하여 유권자들에게 자신의 정치적 영향력과 가시적 성과를 보여주어야 하는 정치인은 자신의 정치적 영향력을 자원 배분 과정에서 최대한 이용하려 한다. 따라서 정치인들은 정치적 네트워크 또는 자원 배분에 유리한 지위를 적극적으로 활용한다. 선행연구 결과를 살펴보면 정치인의 소속 정당이 집권당일 경우 중앙정부로부터 더 많은 이전 자원을 확보하는 것으로 확인되었고(박찬영, 2017; 신가희, 2018; 허원제·김영신, 2017; 신무섭, 2009; Veiga & Pinho, 2007; Larcinese, Rizzo & Testa, 2006), 국회의원 소속 상임위원회가 자원배분 최종결정에 영향을 미치는 상임위원회인 경우, 이전 자원 확보에 유리한 것으로 확인되었다(신가희, 2018; 윤희주, 2017; 최연태·김상현, 2008; Anderson & Tollison, 1991).

이전 자원 배분에 있어 정치 환경과 정치인의 영향력은 객관적 배분 공식이 부재하고, 배분 과정과 내역에 관한 정보가 공개되지 않을 경우 더욱 두드러지게 나타난다. 이와 관련된 대표적인 사례로 특별교부세를 들 수 있다. 특별교부세는 2008년까지 배분내역을 공개하지 않았고 이러한 이유로 자원 배분의 불투명성, 비합리성 문제가 지속적으로 제기되었으며 실제 2007년 말 특별교부세 배분 과정에서 정부 고위 관료의 정치적 개입이 큰 사회적 물의를 일으켰다<sup>1)</sup>. 이후 자원 배분의 투명성 확보를 통한 정치적 개입을 억제하고, 합리적 배분을 가능하게 하기 위한 목적으로 2009년부터 특별교부세의 세부 배분 내역을 국회에 보고하도록 하고, 필요시 일반 국민도 정보공개 청구를 통하여 관련 자료를 볼 수 있도록 제도가 개선되었으며, 2013년부터 지방교부세 백서 발간을 통하여 교부 내역을 전부 공표하기 시작하였다. 결과적으로 오랫동안 자원 배분 내역이 공개 되지 않았던 특별교부세는 2009년을 기점으로 점진적으로 공개가 이루어졌으며, 정보공개를 통한 재정 투명성이 제고되기 시작하였다.

재정 투명성 강화는 궁극적으로 재정 운영 감시기능 강화로 이어지기 때문에 자원 배분 과정에서 발생 할 수 있는 부정·부패 요소들이 상당 부분 개선되는 효과가 있다(임성일, 2006; Chen & Neshkova, 2020; Reinikka & Svensson, 2011). 특별교부세 배분에 있어서도 자원 배분을 국회에 보고하고 배분 관련 정보를 공개함으로써 재정 투명성 및 재정 운영 감시기능을 강화하고 이를 통하여 자원 배분 과정에 있어 관료 및 정치인의 부적절한 정치 개입을 억제하고자 한 것이다. 하지만 재정 투명성 강화를 통해 기대하는 효과가 실제 자원 배분 과정에서 실현되고 있는지는 경험적으로 확인되지 않았다. 이러한 연구 공백을 개선하기 위하여 본 연구는 특별교부세 배분 과정에서의 재정 투명성 강화가 정부 간 자원 배분 과정에 어떤 변화를 가져왔는지 실증 자료를 통하여 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 특별교부세 제도

#### 1. 특별교부세 제도 개요

특별교부세는 보통교부세 산정으로 포착하기 어려운 특별한 재정수요를 충당하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 재원으로 교부세(내국세의 19.24%)의 3%에 해당한다(「지방 교부세법」제9조). <표 1>을 통하여 확인할 수 있듯이 특별교부세는 배분 내용에 따라 지역현안수요, 국가시책수요, 재해대책수요로 구분된다<sup>2)</sup>. 지역현안수요는 특별교부세 재원의 40%에 해당하는 재원으로 보통교부세 산정 방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역 현안사업 수행을 위해 교부된다. 국가시책수

1) 변양균 전 청와대 정책실장(2007년)은 울주군 흥덕사에 특별교부세를 지원하도록 영향력을 행사한 것으로 알려졌다(한국경제, 2007.9.21.; 한국경제, 2007.9.20.; KBS뉴스, 2007.10.1.).

2) 특별교부세 항목별 교부요건과 배분방식에 관한 상세내용은 「지방교부세법」과 「지방교부세 운영사항 보고」(행정안전부, 2020)를 참고하여 작성하였다.

요는 특별교부세의 10%에 해당하는 재원으로 국가적 행사 및 장려 사업과 우수 지자체 재정지원을 위한 목적으로 교부된다. 마지막으로 재해대책수요는 특별교부세의 50%에 해당하는 재원으로 재난이 발생할 때 응급 복구 및 예방을 위한 안전관리 사업 시행을 위해 교부된다.

특별교부세는 교부 및 운영방식에 있어 일반적인 이전 자원과 달리 지방정부에 특별한 재정수요가 발생한 경우에 신청하도록 되어 있다. 특별한 재정수요 발생이라는 교부 조건으로 인하여 특별교부세는 자원 배분에 있어 공식적인 산정기준이 부재하며, 사업의 필요성, 시급성, 적절성 등을 교부기관에서 직접 심사하고 평가하는 방식으로 자원 배분이 이루어진다. 또한 정해진 예산 신청 기한이 없고, 국회의 예산심사나 감사원의 감사 대상에서 제외되며, 배분 내역이 공개되지 않아 특별교부세는 배분의 공정성과 객관성에 지속적으로 의문이 제기되어왔다.

〈표 1〉 특별교부세 교부요건 및 배분 방법

구분	국가시책수요	지역현안수요	재해대책수요
비율	10%	40%	50%
교부기준	국가장려·행사사업, 우수 지자체 재정지원	자치단체 지역현안	재난복구 및 예방사업
교부시기	수시		
교부방법	사업 관계 부처 및 행안부 실국 사업 신청 → 특별교부세 사업심의위원회 심의 및 사업 선정 → 행안부 교부  * 국가 행사사업 중 지자체 주관행사는 국무총리실 '국제 행사 심사위원회' 심의사업으로 제한(전국체전 제외)	지방자치단체장 신청 → 행안부 심사·교부  * 행정안전부 장관이 사업의 필요성을 인정하는 경우 별도의 신청 없이 직접 교부할 수 있음	지방자치단체장 신청 → 행안부 심사·교부  * 행정안전부 장관이 사업의 필요성을 인정하는 경우 별도의 신청 없이 직접 교부할 수 있음
근거법령	지방교부세법		

자료: 「지방교부세법」과 행정안전부(2020)의 「지방교부세 운영사항 보고」 재구성

특별교부세 항목 중 특히 지역현안수요는 국가시책수요나 재해대책수요와 비교하여 상대적으로 교부기준이 모호하다(유보람·조정래, 2014; 허석재·권혁용, 2009). 국가시책수요는 행정구역 개편이나 전국체전과 같이 국가적 차원에서 치러지는 행사 또는 국무총리실의 심의를 받은 자치단체 주관행사에 대해 사업비를 지원하고 있고, 행정 및 재정실적을 기반으로 평가 점수가 높은 자치단체에 재원을 지원한다. 재해대책 사업 역시 재해 발생이라는 분명한 근거에 기초하여 재원을 배분하고 있으며 최근 재해 전담 조직을 두어 자원 배분의 타당성 및 시의성을 확보하였다(행정자치부·국민안전처, 2016). 그러나 지역현안수요는 '특별한 재정수요'가 발생한 경우에 배분하도록 하는데 그 기준이 상대적으로 불분명하여 배분 과정의 공정성에 의문이 제기되었다.

## 2. 주요 쟁점 사항

특별교부세는 배분 기준의 모호성으로 인하여 배분을 둘러싼 논쟁이 많았는데, 이는 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 배분 과정에 있어 고위 관료와 정치인의 정치적 압력이며, 둘째는 예산 배분 자의성이다. 특히 2007년 특별교부세(지역현안수요) 배분에 있어 정부 고위 관료의 부적절한 영향력이 언론에 보도되면서 특별교부세 운영의 문제점들이 구체적으로 제기되기 시작하였다. 언론을 통해 보도된 특별교부세 관련 쟁점 사항은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 언론에 보도된 특별교부세 관련 쟁점 사항

〈특별교부세 배분과 정치적 영향력1〉	
주요 내용	2007년 변양균 전 청와대 정책실장은 울주군 흥덕사에 특별교부세를 지원하도록 영향력 행사.
해당 사례	• 이 사건은 2009년 「지방교부세법」 개정에 영향을 미쳤으며 개정을 통하여 특별교부세 배분의 국회 보고를 의무화하고 특별교부세 지역현안수요분을 50%에서 30%로 하향 조정함.
〈중앙부처의 특별교부세 배분 결정 자의성 ①2〉	
주요 내용	전국공무원 노조는 2005-06년 특별교부세 예산 배분 내용을 최초 공개 분석하여 지방교부세 백서를 발간하였는데, 분석 결과 특정 지역으로 예산 배분이 편중되었음을 발견함.
해당 사례	• 234개 지자체로 교부된 평균 지역현안수요 배분액은 14억원 정도이나 대통령 고향에 약 64억원의 예산이 배분된 것을 확인. • 행정자치부의 결정은 특별교부세 배분 취지에 부합하지 않으며 정치적 목적으로 특별교부세가 이용되고 있다는 비판에 직면.
〈중앙부처의 특별교부세 배분 결정 자의성 ②3〉	
주요 내용	행정안전부는 전국공무원노조의 노조 활동을 묵인한 지자체에 대해 특별교부세를 삭감하도록 결정함으로써 특별교부세 배분 목적과 용도에 맞지 않는 결정이라는 비판이 제기됨.
해당 사례	• 행정자치부는 공무원노조의 노조 활동을 묵인한 4개 지자체에 특별교부세를 삭감하고, 노조 활동을 적극적으로 제지한 3개 지자체에 특별교부세 교부. • 행정자치부의 결정은 특별교부세 배분 취지에 부합하지 않으며 정치적 목적으로 특별교부세가 이용되고 있다는 비판에 직면.
〈특별교부세 배분과 국회의원의 정치적 영향력4〉	
주요 내용	국회의원의 선출 차수, 행정안전위원회 소속, 여당 의원이 있는 지역구에 더 많은 특별교부세가 배분되고 있다는 사실 확인.
해당 사례	• 19대 국회(2012-15년)의 국회의원 활동 기간 동안 특별교부세(지역현안수요) 배정 내역을 선거구별로 살펴본 결과 선출 차수가 높고, 행정안전위원회에 소속되어 있으며, 여당 국회의원의 지역구에 더 많은 특별교부세가 배정된 것으로 알려짐.

자료: 1) KBS뉴스(2007.10.1.), 한국경제(2007.9.20.), 한국경제(2007.9.21.) & 「지방교부세법」, 2) MBC 뉴스(2007.10.7.), 3) 연합뉴스(2010.4.28.), 4) SBS뉴스(2016.9.15.)

특별교부세 배분의 자의성, 배분 결정 과정에서 나타난 정치적 영향력은 언론을 비롯한 관료나 학계에서도 중요한 문제로 인식되었으나 특별교부세 세부 항목별 배분 내역이 오랫동안 공개되지 않았기 때문에 명확한 사실관계를 파악하는 것이 용이하지 않았다. 그러나 2007년 특별교부세 배

분에 관한 문제가 공론화되면서 「특별교부세 교부·운영지침」을 마련하여 시행하고 있으며, 2009년 「지방교부세법」을 통하여 특별교부세 교부 내용 국회 보고 의무화, 그리고 2016년에는 교부 내용의 민간 공개에 이르게 되었다(행정안전부, 2016.03.01.). 이러한 제도적 노력에도 불구하고 특별교부세 배분에 있어 정치인들의 영향력 행사는 지속되고 있으며 정치인들은 특별교부세가 자신의 지역구에 배분되는 경우 이를 자신의 정치적 성과로 지역 주민들에게 홍보하고 있다(프레시안, 2021.05.26.; 국제뉴스, 2017.6.30.; 중도일보, 2017.6.18.). 또한 특별교부세 배분 결정요인을 실증적으로 분석한 선행연구들도 특별교부세 배분이 정치적 목적으로 이용되고 있음을 지적하고 있다(김택규·박수현, 2017; 허원제·김영신, 2017).

### 3. 특별교부세 배분에 관한 선행연구

특별교부세 배분 결정요인은 기본적으로 정치적 요인과 사회·경제적 요인을 중심으로 논의된다. 특별교부세 선행연구에서 주목하여야 할 점은 데이터가 공식적으로 공개되기 이전 실증분석을 시도한 초기 연구<sup>3)</sup>와 데이터가 공식적으로 공개되기 시작한 후기 연구<sup>4)</sup>의 분석 결과가 상이하다는 점이다. 특별교부세 결정요인을 분석한 초기 연구 대부분은 배분 과정의 정치성을 강조하면서 자원 배분 과정의 정치성을 부정적으로 보고 있고(김상헌·배병돌, 2002; 김택규·박수현, 2017; 최연태·김상헌, 2008; 최연태·이재완, 2011), 후기 연구들은 자원 배분 과정의 사회·경제적 특성의 중요성을 발견하고 정치성과 사회·경제적 특성의 상호작용을 강조한다(김애진, 2018; 이상일·최근호·엄태호, 2014; 유보람·조정래, 2014).

먼저 정치적 요인의 중요성을 강조한 선행연구를 살펴보면 공통적으로 지역을 대표하는 정치인들의 개인적 특성과 정치 환경적 특성을 강조하고 있는데, 김상헌·배병돌(2002), 최연태·김상헌(2008)은 각각 1996-99년 특별교부세 총액 자료와 2005-06년 특별교부세 세부 항목(지역현안수요) 자료를 이용하여 특별교부세 배분 영향요인을 분석하였다. 분석 결과 두 연구 모두 국회의원의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 즉, 국회의원 소속 상임위원회와 국회의원 선출 차수, 국회의원의 정당 주요 보직이 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

최연태·이재완(2011)은 2005-06년 특별교부세 자료를 이용하여 특별교부세 배분 과정에서 관료의 지대추구 행위를 분석하였다. 이를 위하여 행정자치부 출신 단체장이 있는 지역에 더 많은 특별교부세가 배분되었는지 고찰하였는데, 분석 결과 행정자치부 출신 단체장 존재 여부가 유의미한 영향을 주는 것으로 분석되었다.

김택규·박수현(2017)은 2008-15년 동안 기초자치단체 27개의 특별교부세 총액을 대상으로 대

3) 초기 연구의 대부분은 전국공무원 노조에서 비공식적으로 발간한 2005, 2006년 지방교부세 백서에 기록된 데이터를 중심으로 실증분석을 시도하였다.

4) 후기 연구는 데이터가 공식적으로 공개된 2009년 이후의 연구를 의미하며, 추가적으로 전국공무원 노조에서 발간한 지방교부세 백서 자료(2005-2006년)와 함께 실증분석을 시도하였다.

통령과 단체장의 정당 일치 여부, 행정자치부 경력 여부가 특별교부세 배분에 미치는 영향력을 검증하였다. 분석 결과 대통령과 단체장의 정당이 일치하고, 행정자치부 경력이 있는 단체장 소속 지역에 더 많은 특별교부세가 배분되는 것으로 나타났다.

다음으로 지방자치단체의 사회·경제적 요인을 강조하는 연구는 정치인 개인의 특성을 강조했던 기존의 지배적인 관점에서 벗어나 사회·경제적 특성의 중요성을 새롭게 조망했다고 볼 수 있다. 이러한 연구들은 자치단체의 재정력 지표와 인구학적 요인 등 지역 특성이 특별교부세 배분을 결정하는 주요 요인임을 강조한다.

구체적으로 김애진(2018)은 2005-16년 동안 대통령 정권별 특별교부세 배분 결정요인을 분석하였다. 분석 결과 모든 정권에서 사회·경제적 특성(인구수, 재정자립도, 채무비중, 지역규모)과 환경적 특성(선거, 지방교부세법 개정)이 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

유보람·조정래(2014)는 2005-11년 지역현안수요 자료를 중심으로 특별교부세 결정요인 분석을 시도하였는데, 특별교부세 배분 과정에서 단체장의 역할을 새로 조명하고, 지역의 인구학적 특성과 재정적 특성, 지역 규모 등 사회·경제적 특성들이 특별교부세 배분의 주요 요인으로 고려되고 있음을 확인하였다.

이상일·최근호·엄태호(2014)는 2008-12년 지역현안수요와 시책수요분을 대상으로 이전 자원 결정요인을 분석하였고, 5가지 연구 모형을 설정하여 분석을 시도하였다. 분석 결과 인구수, 재정자립도, 지역 규모 변수가 5개 모형에서 일괄적으로 유의미한 것으로 나타나 지역의 사회·경제적 특성의 중요성을 확인하였다.

마지막으로 허석재·권혁용(2009)은 특별교부세 영향 요인을 분석한 초기 연구 중 유일하게 사회·경제적 특성의 중요성을 논의한 연구이다. 그들은 2005-07년 지역현안수요 데이터를 이용하여 특별교부세 배분 과정을 분석하였다. 분석 결과 인구수, 재정자립도와 같은 사회경제적 변수가 특별교부세 배분에 영향을 주는 것으로 확인되었으며 분석 결과를 통해 특별교부세 배분 과정에는 정치적 요인 외에도 지역의 인구학적 특성과 재정 여건이 중요한 자원 결정요인으로 고려되고 있음을 강조한다.

특별교부세 결정요인 선행연구는 정치적 특성과 사회·경제적 특성을 면밀히 검토하여 자원 배분 과정의 결정요인을 고찰하였다는 점에서 의미가 있다. 다만, 방법론적 측면에서 몇 가지 한계점을 가지고 있어 이러한 한계점을 보완할 필요가 있다.

첫째, 일부 연구는 특별교부세를 구성하는 세부 항목을 구분하지 않고, 특별교부세 총 예산을 종속변수로 이용하고 있다. 하지만 특별교부세 배분과 관련한 쟁점을 분석한 결과 특별교부세 배분 과정에 관한 논의는 주로 지역현안수요분과 관련된다. 둘째, 특별교부세 자료의 비공개로 인하여 일부 실증 연구는 전국공무원노조에서 비공식적으로 발간한 2005-07년 특별교부세 데이터를 이용하고 있는데 이 데이터의 경우 시간적 범위가 충분하지 않다는 단점이 있다. 따라서 본 연구는 특별교부세 중, 특히 배분 과정의 논란을 야기하는 지역현안수요분을 별도로 추출하여 종속변수로 이용하고, 분석의 시간적 범위를 2019년도까지 확대하여 패널분석을 시도하였다.

## IV. 연구설계

### 1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 특별교부세 중 지역현안수요분이다. 특별교부세는 배분 대상에 따라 지역현안수요, 국가시책수요, 재해대책수요로 구분되는데, 그 중 지역현안수요분을 분석대상으로 선정한 이유는 크게 두 가지이다.

첫째, 특별교부세 배분 과정에 있어 정치성 논란의 핵심이 된 자원이 지역현안수요분이다. 국가 시책사업과 재해대책사업의 교부요건과 배분 방식은 대체적으로 교부기준이 분명하다. 국가시책사업의 경우 행정구역 개편이나 전국체전과 같이 국가적으로 치러지는 행사 또는 국무총리실의 심의를 받은 자치단체 주관행사에 대해 사업비를 지원하고 있고, 국가와 지방정부 간 협력이 필요한 장려사업이 있는 경우 외부의원으로만 구성된 심의위원회를 통해 사업의 적절성 평가 및 사업 선정 과정을 거치고 있다. 또한 행정 및 재정실적을 기반으로 평가 점수가 높은 자치단체에 재원을 지원한다. 재해대책 사업 역시 재해 발생이라는 분명한 근거에 기반하여 예산을 배분하고 있으며 최근 재해 전담 본부를 편성하여 예산 배분의 타당성 및 시의성을 확보하였다.

그러나 지역현안수요의 경우 다른 재원과 달리 교부기준이 모호하다. 지역현안수요는 지방 공공시설과 관련한 특별한 재정수요가 발생한 때 배분하도록 하는데 '특별한 재정수요'의 기준이 상대적으로 불분명하다. 이러한 이유로 지역현안수요는 배분권자의 재량이나 자의성이 작동할 여지가 높은 재원으로 논의되고 있다(유보람·조정래, 2014; 최연태·이재완, 2011; 최연태·김상헌, 2008). 또한 앞의 <표 2>에 기술하였듯이 2007년 특별교부세(지역현안수요) 배분에 있어 정부 고위 관료의 부적절한 영향력이 행사되었다는 내용이 언론에 보도된 바 있고, 대법원 판결에서도 특별교부세 배분 과정에 직권남용이 있었음을 지적하고 있다<sup>5)</sup>.

둘째, 2009년을 기점으로 특별교부세 교부내역 공개가 의무화되면서 정치적 논란의 대상이 되었던 지역현안수요분에 관한 데이터 접근이 가능해졌다. 2009년 이전까지 특별교부세 배분 내역은 사실상 비공개로 관리되었다. 이러한 이유로 특별교부세 배분 기준의 비객관성, 예산배분의 불투명성은 특별교부세 배분에 관한 논란을 지속적으로 야기했다. 그러나 2009년 지방교부세법 개정을 통해 특별교부세 배분 내역에 대한 국회 보고가 의무화 되었고, 2011년 국회에 제한적으로

5) 판결문의 내용은 다음과 같다. “정책실장인 피고인이 행정자치부 및 울주군과 과천시의 특별교부세 담당 공무원으로 하여금 특별교부세 교부대상이 아닌 흥덕사와 보광사의 증·개축사업에 특별교부세를 교부하기 위하여 교부요건에는 해당하나 이미 예산이 확보된 다른 공공사업에 특별교부세를 신청하여 교부된 금액 상당액에 해당하는 지방자치단체의 재원으로 흥덕사와 보광사의 증·개축사업을 지원하도록 특별교부세 교부 신청 및 교부결정을 하도록 하게 한 행위가 대통령비서실 정책실장으로서의 직권을 남용하여 행정자치부 및 울주군과 과천시의 특별교부세 담당공무원으로 하여금 의무 없는 일을 한 것이라고 한 원심의 판단은 정당하고 거기에 이른바 피고인의 상고이유 주장과 같은 헌법상 통치행위 및 특별교부세에 관한 법리오해의 위법이 없다.” (대법원 재판 주요판결, [09.1.30. 중요판결] 1. 제3자뇌물공여죄에서의 ‘부정한 청탁’ 유무의 판단 방법 2. 구 개인채무자회생법의 사기개인회생죄에서의 ‘재산의 은닉’의 의미)

예산 공개가 이루어졌으며, 2016년 이후 민간에 전면 공개되었다(행정안전부, 2016.03.01.).

그동안 데이터의 접근이 어려워 특별교부세 배분 메커니즘을 분석한 실증연구는 그 수가 제한적이고, 실증연구 조차도 주로 특별교부세 총액을 이용하고 있는 경우가 많으며(김애진, 2018; 김택규·박수현, 2017; 허원제·김영신, 2017; 김상현·배병돌, 2002). 지역현안수요를 이용한 일부 연구도 특정 연도(2005-2007년)를 중심으로 수행되고 있다(최연태·이재완, 2011; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008). 따라서 본 연구는 이러한 기존 연구의 문제점을 보완하기 위하여 지역현안수요를 별도로 추출하여 종속변수로 사용하였으며 분석자료도 2005-2019년으로 분석 결과의 내·외적 타당성 제고를 위해 노력하였다.

## 2. 설명변수

본 연구의 주요 목적은 2009년 「지방교부세법」 개정을 통한 특별교부세 배분 내용의 국회 보고 의무화가 특별교부세 배분 결정 과정에 미친 영향을 고찰하는 것이다. 즉 재정 투명성 강화가 중앙정부의 자원 배분 과정의 변화에 미친 영향을 살펴보는 것이다.

특별교부세 배분 결정 과정에 관한 선행연구에 의하면 중앙정부의 자원배분 과정에 영향을 미치는 변수는 크게 정치적 요인과 지자체의 사회경제적 요인으로 구분된다. 앞서 설명하였듯이 특별교부세는 공식에 의한 일률적 배분이 아닌 교부기관의 심사·판단을 통해 결정되는 이전 자원이다. 이러한 이유로 특별교부세는 수여 기관의 재량권이 높아 정치적 성질이 강한 자원으로 설명되어왔다(박승규, 2018). 그러나 최근 특별교부세 배분 결정요인을 분석한 실증연구들은 특별교부세 배분 과정의 정치적 외에도 사회·경제적 요인의 중요성을 함께 강조한다(김애진, 2018; 유보람·조정래, 2014; 이상일 외, 2014; 최정우 외, 2016; 허석재·권혁용, 2009). 특별교부세는 정치적 요인에 의해서만 결정되는 것은 아니며 사회·경제적 특성 및 지역 수요가 모두 고려되어 배분이 결정된다고 보는 것이다. 이를 바탕으로 본 연구에서도 특별교부세 배분의 영향요인을 크게 정치적 요인과 사회경제적 요인으로 구분하여 살펴보고자 한다.

### 1) 정치적 요인

특별교부세 배분 과정에서 발생 되는 정치적 영향력은 언론을 비롯한 감사원, 국민권익위원회와 같은 공적 기관에 의해서도 지적된 바 있다. 특별교부세의 경우 2007년 전 청와대 정책실장의 지시로 특정 지역에 특별교부세가 지급된 사실(KBS뉴스, 2007.10.1.; 한국경제, 2007.9.20.)이 있었고, 한국행정연구원에서 실시하는 ‘정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사’ 실시 결과 1999년, 2002년 2008년, 2021년 평균 응답률에서 ‘자의적으로 운영된다’라고 평가한 비중이 50% 이상으로 높게

6) 특별교부세 중 국가시책수요나 재해대책수요는 비교적 배분 기준이 명확하므로 자원 배분의 투명성이 어느 정도 확보된다고 볼 수 있다. 따라서 국가시책수요분, 재해대책수요, 지역현안수요가 모두 포함된 특별교부세 총액을 종속변수로 사용하는 것보다 지역현안수요분을 따로 떼어내어 종속변수로 사용하는 것이 재정투명성 강화가 자원 배분의 정치성과 자의성에 미치는 영향을 고찰하기에 적절하다고 판단하였다.

나타나고 있다<sup>7)</sup>.

특별교부세를 포함한 정부 간 이전 자원 결정 과정의 주요 정치요인으로 논의되어 온 변수는 지역 정치인의 소속 정당, 단체장의 재선 여부, 선출 차수(seniority), 지지율, 출신 지역, 소속 상임위원회 등이다. 각 변수에 대한 논의 내용을 살펴보면 먼저 소속 정당은 중앙정부로부터 예산확보 과정에 영향을 줄 수 있는 대표적 정치 변수로 다수의 선행연구에서 고려되고 있다(김애진, 2018; 허원제·김영신, 2017; 최정우 외, 2016; 유보람·조정래, 2014; Larcinese, Rizzo, & Testa, 2006). 선행연구는 지역을 대표하는 정치인들의 정책 정향(policy orientation)이 중앙정부와 일치하는 경우 정치적 협력 관계가 형성되어 자원 배분 결정에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 설명하면서 정치인의 정당과 이전 자원 결정과의 관계를 분석한다. 즉, 지역 정치인이 집권 여당 소속일 경우 자치단체는 특별교부세 확보에 유리할 것이다.

두 번째로 선출 차수(seniority)는 관료집단과 협력적 네트워크 형성에 중요한 요인이 되며(Fiorina & Noll, 1978), 정책 수립에 유용한 지식·기술·전략 확보에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 논의된다(권경환, 2005). 이전 자원 결정요인을 분석한 실증 연구 결과에서도 선출 차수는 중요한 영향요인으로 설명되며, 정치인의 선출 차수가 높은 지역에 더 많은 이전 자원이 배분된 것으로 확인된다(김애진, 2018; 허원제·김영신, 2017; 유보람·조정래, 2014; 이상일·최근호·엄태호, 2014; 허석재·권혁용, 2009; 권경환, 2005; Berry et al., 2010; Roberts, 1990; Rundquist et al., 1996).

세 번째로 지지율은 유권자의 정치인에 대한 지지율과 예산 배분의 관계를 살펴보기 위한 것이다. 지지율과 예산 배분의 관계에 관한 기존 연구 결과는 혼재되어 있다. 정치인에 대한 유권자의 지지 안정성이 높은 지역일수록 더 많은 예산이 배분된다고 보기도 하고, 정치인에 대한 유권자의 지지 안정성이 낮은 지역일수록 더 많은 예산이 배분된다고 보기도 한다. 전자는 유권자의 지지 안정성을 정치인에 대한 정치적 지지로 보고 있으며, 정치인은 유권자의 지지에 대한 보답으로 해당 지역에 더 많은 예산을 배분하고 있다고 설명한다(유보람·조정래, 2018). 반면 후자는 부동층(swing voter) 유권자가 많은 지역일수록 해당 지역에 더 많은 예산을 배분하는 전략적 선택을 한다고 설명한다(Dixit & Londregan, 1996). 즉, 부동층 유권자들은 지지층과 비교했을 때, 보다 기회주의적 행태를 나타내기 때문에 정치인은 그들에게 집중할 자원배분 전략을 선택한다는 것이다(허석재·권혁용, 2009; Dixit & Londregan 1996; Morjaria, 2012).

선행연구 검토 결과 유권자 지지율이 특별교부세 배분에 미치는 영향의 방향은 단정하기 어려우나 영향을 미치는 주요한 변수인 것으로 고려된다. 따라서 당선인과 2순위 후보자와의 득표차를 통해 유권자의 지지도를 살펴보고자 하며, 당선자의 득표차가 큰 지역일수록 지지층이 많은 지역으로 보고, 득표차가 작을수록 부동층이 많은 지역으로 보아 유권자 지지율이 특별교부세 배분에 미치는 영향력을 살펴보고자 한다.

네 번째로 정치인 출신 지역 변수는 학연, 지연과 같은 인적 네트워크를 증시하는 한국 사회의 구

7) 한국행정연구원 「정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사」에서 “특별교부세 배분 자의성에 관한 공무원 인식 조사” 결과 1999년, 2002년 2008년, 2021년 평균 53.28%로 나타났다.

조직 특성을 반영한 변수이다. 자원 배분에 있어 사업의 타당성이나 필요성을 강조하기 보다는 자신의 학연과 지연으로 연결된 출신 지역에 더 많은 자원을 배분하려는 경향을 보인다(홍순규, 2011; 신무섭, 2009). 즉, 자원 배분의 필요성을 심사·평가하는데 있어 사업과 관련된 객관적 기준보다 학연·지연과 같은 사적 채널을 통한 비공식적 정치 행위가 중요하게 작동할 수 있다는 것이다.

마지막으로 국회의원의 소속 상임위원회 변수는 국회의 특정 상임위원회의 정치적 영향력을 살펴보기 위한 것으로, 실제 특별교부세 배분에 관한 실증 연구를 살펴보면 자원 배분의 결정권한이 있는 국회의 행정안전위원회 소속 의원의 지역구에 더 많은 자원이 배분되는 것으로 나타나고 있다(이상일·최근호·엄태호, 2014; 유보람·조정래, 2014; 최연태·이재완, 2011; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008).

이상의 논의에 따라 본 연구는 특별교부세 배분과 관련된 정치인의 소속 정당, 선출 차수(seniority), 지지율, 출신 지역, 상임위원회 변수를 정치적 요인으로 선정하여 재정 투명성이 강화되기 이전(2009년 이전)과 이후(2009년 이후) 정치적 요인들의 자원 배분에 있어 영향력의 변화가 나타나는지 살펴보고자 한다<sup>8)</sup>.

다만, 출신 지역, 지지율 변수는 자원 배분 과정에 중간 심사자의 정치적 영향력을 보기 위한 것으로 광역단체장의 특성을 검토하였다. 광역단체장은 기초자치단체에서 신청한 특별교부세를 중앙정부(행정안전부)에 제출하는 역할을 담당하는데 그 과정에서 기초자치단체에서 제출한 사업 신청서와 사업계획의 검토의견서를 작성하여 제출한다(행정자치부·국민안전처, 2016). 결과적으로 광역자치단체장의 최종 승인 이후 중앙부처에 제출되기 때문에 중간 심사자인 광역자치단체장의 영향력을 배제할 수 없다.

특히, 광역단체장 입장에서 자신을 지지해준 지역이나 출신 지역에 대한 관심이 다른 지역보다 높을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 출신지역과 지지율의 경우 광역단체장의 특성을 반영하고자 한다.

〈가설 1〉 2009년 이전과 이후로 나누어 볼 때 2009년 이후로 특별교부세 배분 과정에 있어 정치적 요인의 영향에 변화가 나타날 것이며 정치적 요인의 영향력이 감소 될 것이다.

8) 몇 가지 주요 정치변수를 중심으로 지역현안수요분 평균 차이 분석을 실시하였으며, 그 결과는 아래와 같다. 이러한 결과를 통하여 정치적 요인이 지역현안수요분 배분에 있어 영향을 미칠 것으로 예상해 볼 수 있다.

변수명	집단	표본	평균	표준오차	표준편차	t
기초단체장 정당	야당(0)	1,002	1435.13	34.09	1079.14	-5.5585***
	여당(1)	566	1791.44	60.27	1433.96	
기초단체장 재선	초선(0)	802	1611.64	46.20	1308.45	1.5777***
	재선이상(1)	766	1513.59	41.27	1142.35	
행안위 소속 여부	미소속(0)	1,418	1468.98	29.200	1099.60	-9.6461***
	소속(1)	150	2459.58	153.552	1880.63	

\*P<.05, \*\*P<.01, \*\*\*P<.001

## 2) 사회·경제적 요인

지역의 사회·경제적 특성은 지역의 행정수요나 재정 능력을 반영하기 때문에 정부 간 이전 자원 결정의 중요한 기준이 된다(강문희, 2007; 유보람·조정래, 2018). 지역의 지리적 특성을 비롯한 주민들의 연령과 소득수준이 자치단체별로 차이가 나기 때문에 재정력이 풍부한 지역과 그렇지 않은 지역이 존재한다. 지출 수요에 있어서 어떤 지역은 빈민, 노약자, 학생 비중이 높아 관련 정부 지출 규모가 증가할 수 있고, 어떤 지역은 범죄율이 높아 치안 관련 지출 규모가 증가할 수 있다(박정수, 1997). 이처럼 지역별 특성에 따라 지방자치단체의 재정력과 행정수요에 차이가 나타나므로 정부 간 이전 자원의 배분에 있어 지역의 사회·경제적 특성이 고려된다.

지방자치단체 간 재정 격차가 큰 우리나라의 경우 지방재정조정제도의 역할이 중요한데 대표적으로 지방교부세를 살펴볼 수 있다. 기본적으로 지방교부세 배분은 지역의 사회·경제·재정 수준을 모두 고려하여 산식을 통해 배분된다(조창현·강태구, 1998). 그러나 본 연구의 분석 대상인 특별교부세(지역현안수요분) 경우 산식을 통해 배분이 이루어지고 있지는 않다. 그러나 「2019년도 지방교부세 운영사항」에 따르면 지역 공공시설 사업(도로·교통사업, 상하수도사업 및 하천 관리사업, 사회복지사업, 농업·수산 진흥사업, 문화예술 및 체육 사업, 도시개발 및 환경사업)에 지역현안수요분을 교부하고 있음을 확인할 수 있다<sup>9)</sup>. 상하수도 및 하천 관리 사업이나 도로·교통사업, 복지사업 등은 주민들의 기본적인 일상생활과 밀접한 연관이 있는 분야이기 때문에 지방자치단체 인구수가 많거나 지역별 인구학적 특성이 다양한 경우 더 많은 재정수요가 발생할 수 있다.

따라서 자치단체의 행정 및 재정수요가 높은 곳에 특별교부세가 배분될 가능성이 높다는 점을 고려하여 자치단체의 행정 및 재정수요를 반영할 수 있는 자치단체의 사회·경제적 요인을 연구모

9) 지역현안수요 항목별 사업 내용은 아래 표와 같다.

구분	신설	시설개선 및 증축
도로·교통사업	육교 신설, 신규 도로·인도 개설 등	노후 시설 및 노후 도로 정비, 상습 정체 구간 개선 등
상하수도 및 하천 관리사업	상·하수도시설 및 송수관로 설치, 수변공간 조성, 공공동물장묘 시설 설치	공공하수처리시설 악취개선, 하수관로 정비, 노후관 교체, 노후 정수장 정비
사회복지사업	경로당, 복지센터, 장애인센터, 어린이집, 창업지원 시설, 도서관, 복합문화센터 등 건립	게이트볼장 정비, 구(시)민회관 시설 현대화, 휴식공간 정비, 경로당, 복지센터 등 리모델링
농업·수산 진흥사업	농산물 유통센터 시설 확충, 향토식품 판매센터 건립 등	향토 음식 박물관 시설개선, 지역특산물 축제장 인프라 구축 등
문화예술 및 체육 사업	체육센터·문화복합센터 건립, 다목적 운동장·족구장·배드민턴장·축구장 등 건립	아트홀 및 문화예술회관 리모델링, 운동장 및 체육시설 개선
도시개발 및 환경개선사업	문화예술 거리 및 아트센터 조성, 주차장 건립, 산책로 조성, 숲길 조성, 캠핑장 조성, 골프장 조성 등	공원 정비, 공원 내 노후 시설물 정비, 거리환경 개선, 전통시장 시설 현대화, 보행환경 개선 등
기타	공무원 사택 및 복합청사 건립 등	주민 센터 및 청사 증축

자료: 행정안전부(2020), 「2019년도 지방교부세 운영사항」 특별교부세 시도별 자료 재구성

형에 포함시켰다. 사회·경제적 요인으로 재정자립도, 인구수, 고령인구 비율, 1인당 재산세 부담액을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저 재정자립도는 지역의 재정력을 나타내는 변수로 이전 자원 결정요인에 관한 연구에서 가장 많이 사용된다. 특히 특별교부세는 지방정부 간 재정 격차 완화를 위한 목적으로 배분되고 있다. 따라서 재정자립도가 낮은 지역은 자체 수입이 충분하지 않은 지역이기 때문에 특별교부세와 같은 이전 자원에 대한 필요성과 의존도가 높고 이는 더 많은 특별교부세 배분으로 이어질 것이라 예상한다.

두 번째로 인구수는 정부의 지출 수준을 결정하는 가장 중요한 변수이다(Zhao & Coyne, 2011). 인구수가 많은 정부는 더 많은 공공서비스를 생산해야하므로 지출 수준이 높은 것은 당연하다. Jones & Walker(2007)의 연구에 의하면 상주인구가 많은 경우 운송시설이나 자본시설의 유지·보수를 위한 필요 경비로 인해 지방정부의 지출 부담이 크다고 한다. 실제 인구수에 따른 중앙정부의 지방정부에 대한 보조금 변화를 분석한 연구에서도 인구수가 보조금의 증가에 영향을 미치고 있다고 설명한다(임상수, 2013).

인구수가 많을수록 더 많은 지역현안 수요가 발생 될 수 있고, 특별교부세 배분이 지역별 수요를 고려하여 합리적으로 결정된다면 지역별 인구학적 특성은 자원 배분에 주요한 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 따라서 본 연구도 자치단체별 인구수의 차이가 특별교부세 배분에 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

세 번째로 자치단체별 고령인구 비중을 고려하였다. 고령인구의 확대는 노동생산성의 감소를 의미하는 것으로 경제성장의 둔화를 야기하며 특히 근로소득 계층의 인구 감소에 따른 세수 부족이 야기되어 재정적 어려움에 직면할 수 있다(하능식·임성일, 2007). 뿐만 아니라 고령인구의 증가는 노인 복지예산의 증가로 연결되기 때문에 고령인구 증가는 세입의 감소와 함께 세출의 증가로 이어져 지방자치단체의 재정 부족이 가중되고 그 결과 정부 간 이전 자원의 필요성이 증가할 것이다. 실제로 2019년 특별교부세(지역현안수요) 배분 내용을 살펴본 결과 복지와 관련된 지역현안사업의 수가 많았고, 노인과 관련된 지역사업들이 있음을 확인할 수 있었다<sup>10)</sup>.

마지막으로 주민의 재산세 부담 정도를 연구모형에 포함시켰다. 재산세는 다른 세금과 비교하여 납세자의 세금 부담이 가시적이라는 특징이 있다(김미림·유보람, 2020). 따라서 재산세 부담이 높은 자치단체의 주민들은 자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 기대가 높으며 이러한 높은 기대감을 충족시키기 위하여 자치단체의 공공지출이 확대되어야 할 것이다. 공공지출의 확대는 자치단체의 재정 부족으로 연결되어 특별교부세 필요성을 증가시킬 것으로 예상할 수 있다.

이상의 논의에 따라 재정자립도, 인구수, 고령인구 비율, 1인당 재산세 부담액을 자치단체의 행정 및 재정수요를 반영하는 대표적인 사회·경제적 요인으로 고려하였으며, 재정 투명성 강화 이전과 이후로 이들의 영향력에 주목할 만한 변화가 나타나는지 살펴보고자 한다. 재정 투명성이 낮았던 2009년 이전 시기에는 특별교부세 배분에 있어 자치단체의 정치적 요인이 행정 및 재정수요보다 영향력이 컸으나(SBS, 2016.9.15.; 석호원, 2016; 중앙일보, 2014.11.25.; 유보람 조정래, 2014) 재정 투명성이 강화된 2009년 이후에는 사회·경제적 요인의 영향력이 증가하였을 것으로 예상할 수 있다.

10) <각주 9> 내용 참고.

〈가설 2〉 2009년 이전과 이후로 나누어 볼 때 2009년 이후로 특별교부세 배분 과정에 있어 자치단체의 사회·경제적 요인의 영향력에 변화가 나타날 것이며 사회·경제적 영향력이 증가할 것이다.

### 3. 분석모형 및 변수의 조작적 정의

〈그림 1〉 특별교부세 배분 결정요인 모형



정부 간 이전 자원 배분에 있어 정치적 요인과 사회·경제적 요인의 영향에 대한 논의를 바탕으로 특별교부세 배분 결정요인 분석모형을 〈그림 1〉과 같이 구성하였다. 분석은 두 개의 연구 모형으로 구분하였다.

본 연구의 주요 목적은 특별교부세의 투명성이 강화된 이후 자원 배분 결정 과정에 어떠한 변화가 발생하였는가를 살펴보는 것이다. 따라서 지방교부세법 개정을 통해 특별교부세 배분 내역에 대한 국회 보고가 의무화된 시점인 2009년을 중심으로 특별교부세 결정 과정에서 영향 요인 변화가 나타나는지 살펴보고자 한다. 따라서 〈모형 1〉은 지방교부세법 개정 이전으로 2005부터 2007년의 배분 결정요인을 분석한 것이고 〈모형 2〉는 지방교부세법 개정 이후로 특별교부세 배분의 투명성이 강화된 2011년부터 2019년까지의 배분 결정요인을 분석한 것이다. 연구 모형에 포함된 변수에 관한 상세 설명은 〈표 3〉에 정리하였다.

〈표 3〉 특별교부세 결정요인 모형 변수의 조작적 정의

변수명		조작적 정의	
종속변수	지역현안수요	지역현안수요 교부금액(백만원)	
설명 변수	정치적 특성	기초단체장 정당	여당(1) 야당(0)
		기초단체장 재선	재선 (1) 그 외(0)
		광역단체장 출신지역	출신 지역 (1) 그 외(0)
		광역 단체장 지지율	당선인 - 2순위(득표율)(%)
		국회의원 선출 차수	최고 당선 횟수
		국회의원 정당	집권 여당 의원 수
	사회 · 경제적 특성	국회의원 소속 상임위원회	행정안전위원회 소속(1) 그 외(0)
		재정자립도	[(지방세+세외수입) / 지자체 예산규모] × 100
		인구수	주민등록인구 수(명)
		고령인구비중	(65세 이상 인구수 ÷ 전체 인구수)×100
	주민 1인당 재산세 부담액	재산세(천원)/인구수(명)	

#### 4. 자료 및 분석 방법

본 연구의 분석대상은 224개 기초자치단체<sup>11)</sup>이며 분석 기간은 2005년, 2007년, 2011년, 2013년, 2015년, 2017년, 2019년으로 총 7개 연도이다. 해당 연도를 선별한 이유는 특별교부세 배분 내역에 관한 자료의 접근이 2005년부터 가능하며, 국회의원 선거와 지방선거가 있던 해를 분석 대상에서 제외하였기 때문이다. 구체적으로 2006년, 2010년, 2014년, 2018년은 전국동시지방선거가 있던 해로 이 시기는 임기 말 단체장과 임기 초 단체장이 중복된다. 또한 2008년, 2012년, 2016년은 국회의원 선거가 있던 해로 이 시기 또한 선거 이전의 국회의원과 새로 선출되는 국회의원이 중복되는 시기이다. 즉, 선거가 있는 해는 두 명의 단체장과 두 명의 국회의원이 존재하게 되며 이 시기는 어떤 정치인의 영향력이 자원 배분에 영향을 미쳤는지를 알기 어렵기 때문에 분석에 포함하지 않았다. 또한 2009년은 특별교부세의 국회 보고가 법률로 개정된 시점이다. 따라서 2009년을 기준으로 2009년 이전과 2009년 이후 특별교부세 배분 결정요인에 차이가 있는지 살펴보기 때문에 2009년은 분석대상에 포함하지 않았다.

그 결과 224개 기초자치단체의 7개 연도 데이터를 결합하여 패널데이터를 구성하였고 이를 분석하였다. 패널데이터 분석은 개체별 오차의 성격에 따라 고정효과(fixed effect)모형 또는 확률효과(random effect)모형을 사용할 수 있으며, 패널데이터라 하더라도 오차항의 특성을 따로 고려할 필

11) 데이터 문제로 2개의 기초자치단체는 분석에서 제외되었다. 특별교부세 교부대상은 기초 및 광역자치단체인데 기초자치단체만을 분석대상으로 선정한 이유는 본 연구의 주요 설명변수인 국회의원의 특성 때문이다. 만약 광역자치단체를 포함할 경우, 하나의 광역자치단체에 소속된 국회의원 숫자가 너무 많아 특별교부세 배분에 영향을 주는 국회의원의 특성을 명확히 파악하기 어려우며 정치인의 영향력을 고찰하기에는 기초자치단체가 보다 적절한 연구대상이다.

요가 없다면 통합(pooled) OLS로 분석할 수 있다(권정주 외, 2017; 조일형 외, 2013). 분석방법을 결정하기 위하여 먼저 Chow Test를 통해 오차항의 특성을 고려할 필요가 있는지 검정하였고, 두 번째로 우도비(LR, Likelihood Ratio)검정을 통해 잔차의 이분산성이 존재하는지 검정하였다. 세 번째로 Wooldridge 검정을 통해 데이터의 자기상관성 여부를 확인하였다. 마지막으로 Hausman Test를 통해 고정효과모형 또는 확률효과모형 중 어느 모형이 보다 분석에 적합한 모형인지를 검증하였다. 이상의 검정을 통해 본 연구는 최종적으로 고정효과(fixed effect)모형을 분석에 이용하였다.

## V. 분석결과

### 1. 기술통계 분석결과

〈표 4〉는 분석모형에 사용한 변수들의 기술통계량(descriptive statistics)을 정리한 것이다. 먼저 국회의원 선출 차수를 제외한 모든 변수의 관측치는 총 1,568개이다<sup>12)</sup>.

〈표 4〉 기술통계 분석 결과

구분		관측치	평균	표준 편차	최소값	최대값
종속 변수	지역현안수요 (백만원)	1,568	1,563.74	1,230.70	0	14,662
정치적 특성	기초단체장 여당 여부	1,568	0.36	0.48	0	1
	기초단체장 재선 여부	1,568	0.49	0.50	0	1
	광역단체장 출신 지역	1,568	0.05	0.22	0	1
	광역단체장 지지율(%)	1,568	27.42	24.27	-34.31	80.79
	국회의원 선출 차수	1,564	2.31	1.25	1	8
	국회의원 정당 (여당의원 수)	1,568	0.68	0.80	0	5
	국회의원 행정안전위원회 소속 여부	1,568	0.10	0.29	0	1
사회 경제적 특성	재정자립도(%)	1,568	27.50	15.27	6.90	92.60
	인구수(천명)	1,568	221.54	212.12	9.54	1202.63
	고령인구 비중(%)	1,568	17.15	7.97	3.80	39.90
	주민 1인당 재산세 (천원)	1,568	111.91	91.96	10.63	857.08

12) 224개 기초자치단체의 7개 연도 데이터를 사용하였으므로 1,568(224\*7)개의 관측치가 사용되었고 국회의원 선출 차수 관측치가 1,564개인 이유는 2019년 경상북도 경산시, 고령군, 성주군, 칠곡군 4개 기초자치단체 국회의원 자리가 공석이어서 4개 지역을 결측치 처리하였기 때문이다.

본 연구의 종속변수인 특별교부세 지역현안수요는 평균 약 15억6천4백만원, 최소 0원, 최대 146억6천2백만원으로 지역현안수요를 전혀 배분받지 못한 자치단체가 존재하며, 지역별 자원 배분 격차가 큰 것을 확인할 수 있다. 지역현안수요 평균액은 기초자치단체의 전체 예산에 비하여 그다지 큰 액수는 아니지만, 기초자치단체 간 차이, 즉 이를 전혀 받지 못하는 기초자치단체가 존재하는 반면 약 147억을 배분 받는 기초자치단체가 존재하다는 점을 고려할 때 더 많은 지역현안 수요분을 배정 받기 위해 기초자치단체가 노력을 경주할 것으로 사료된다.

다음으로 정치적 특성 변수를 살펴보면 기초단체장의 정당은 더미 변수로 여당 출신 기초단체장은 전체 단체장의 36%를 차지하고 있으며, 재선 이상의 경력을 가진 기초단체장이 49%를 차지하는 것으로 나타났다. 광역단체장 출신 지역은 해당 기초자치단체가 광역자치단체장의 고향 또는 초·중·고등학교 졸업지역인지를 나타내는 변수로 5%의 기초자치단체가 광역자치단체장과 연고가 있는 것으로 나타났다. 기초자치단체별 광역단체장 지지율을 살펴보면 광역자치단체장이 선거에서 평균적으로 자신의 지역에 있는 기초자치단체로부터 약 27%의 지지를 받았으며, 최소 -34.31%, 최대 80.79%로 나타나 기초자치단체별로 광역자치단체장에 대한 지지율 격차가 상당히 큰 것으로 확인되었다. 즉, 광역자치단체 선거에서 당선인을 지지하지 않고 경쟁 상대인 다른 후보자를 지지하는 기초자치단체가 존재하는 반면 당선인을 압도적으로 지지하는 기초자치단체도 존재하는 것으로 나타났다.

국회의원의 선출 차수는 평균 2.3, 최소 초선, 최대 8선으로 확인되었다. 현재 국회의원의 동일 지역구 연임을 4선으로 제한하고 있으나 연속적으로 당선되는 것이 아니라면 전체 선출 차수에 제한이 없다. 분석 데이터에 포함된 8선 국회의원은 20대 국회의 경기 화성갑 선거구 당선자로 1985년부터 2020년 4월 20대 국회까지 역임한 것으로 확인되었다. 국회의원 정당 변수를 살펴보면 기초자치단체 내 여당 국회의원은 평균 0.68명이며, 가장 많은 경우 최대 5명으로 확인되었다. 다수 여당 의원이 포함된 지역은 19대 국회(2013, 2015년 자료)의 경상남도 창원시와 20대 국회(2017, 2019년 자료) 경기도 수원시로 5개 선거구에서 모두 여당 후보자가 당선된 것으로 확인된다. 마지막으로 행정안전위원회 소속 국회의원을 가진 기초자치단체는 전체 기초자치단체 중 10%에 해당하는 것으로 나타났다.

사회·경제적 특성을 살펴보면 재정자립도는 평균 27%, 최소 6.9%, 최대 92.6% 수준으로 기초자치단체별로 재정 격차가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 인구수는 평균 22만1천명, 최소 9천5백명, 최대 1백2십만2천명으로 경상북도 울릉군은 국내 기초자치단체 중 가장 적은 인구가 거주하는 것으로 확인되었으며, 경기도 수원시에 가장 많은 인구가 거주하는 것으로 확인되었다. 고령인구비중은 전체인구 대비 65세 이상 노인인구 비중을 계산한 값으로 평균 17.15%, 최소 3.8%, 최대 39.9%로 기초자치단체별 고령인구비중의 격차가 크다. 주민 1인당 재산세 부담액은 평균 11만1천원으로 확인되었고, 재산세 부담액이 가장 적은 지역은 약 1만원, 가장 많은 지역은 85만7천원인 것으로 나타났다. 재산세는 부동산 가격에 비례하여 부과되는 세금으로 재산세가 높은 지역은 부동산 가격이 높다는 것을 의미한다. 따라서 기초자치단체별로 주민 1인당 재산세의 편차가 큰 이유는 기초자치단체 간 부동산 가격의 차이가 심하기 때문이다.

## 2. 연구모형 분석결과

본 연구의 목적은 특별교부세 배분 과정의 투명성 강화가 특별교부세 배분 메커니즘에 미친 영향을 살펴보는 것이다. <표 5>의 분석 결과에서 <모형 1>은 지방교부세법 개정 이전인 2005년부터 2007년의 배분 결정요인을 분석한 결과이며 <모형 2>는 지방교부세법 개정 이후로 특별교부세 배분의 투명성이 강화된 2011년부터 2019년까지의 배분 결정요인을 분석한 결과이다. <모형 1>과 <모형 2>의 분석 결과를 비교함으로써 재정 투명성 강화가 특별교부세 배분에 미친 영향을 확인할 수 있다.

<모형 1>과 <모형 2>의 분석 결과를 비교하면 먼저 정치적 특성의 변화를 발견할 수 있다. 구체적으로 기초자치단체장의 역할은 감소한 반면 국회의원의 역할은 강화된 것을 발견할 수 있다. 기초자치단체장의 여당 여부와 재선 여부가 <모형 1>에서는 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났으나 <모형 2>에서는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<모형 1>에서는 기초자치단체장이 여당인 경우와 초선인 경우 특별교부세를 더 많이 배분받는 것으로 나타났으나 <모형 2>에서 이러한 영향력이 사라졌다. 반면 국회의원의 경우 국회의원의 선출 차수, 국회의원 중 여당 소속 의원 수가 <모형 1>에서는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나 <모형 2>에서는 국회의원의 차수가 높은 기초자치단체일수록 그리고 여당 국회의원 수가 많은 기초자치단체일수록 많은 특별교부세를 배분받는 것으로 나타났다. 국회의원의 행정안전부 소속 여부는 <모형 1>과 <모형 2> 모두에서 영향을 미치는 것으로 나타났다.

국회의원의 경우 특별교부세의 신청과 운영에 직접적인 관여를 하지는 않지만 중앙정부가 지방정부에 자원을 배분함에 있어 영향력은 행사할 수 있다. 국회의원은 중앙부처와의 정치적 협력 또는 협상을 통하여 특별교부세 같은 이전 자원 배분 결정이 자신에게 유리하게 배분되도록 배분 과정에서 영향력을 행사한다. 특히 제도 개선이 이루어진 2009년 이후, 국회 보고가 의무화되면서 국회의원 특성이 자원 배분과정에서 더 강하게 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 5〉 특별교부세 결정요인 분석 결과

		모형 1 (2005-2007년)	모형 2 (2011-2019년)
구분		계수 (표준오차)	계수 (표준오차)
정치적 특성	기초단체장 여당 여부	304.86** (150.76)	61.12 (69.73)
	기초단체장 재선 여부	-137.92* (80.88)	-54.94 (60.82)
	광역단체장 출신지역	246.58 (199.87)	-72.85 (156.00)
	광역단체장 지지율	-2.7 (3.50)	3.87* (2.18)

		모형 1 (2005-2007년)	모형 2 (2011-2019년)
구분		계수 (표준오차)	계수 (표준오차)
	국회의원 선출 차수	98.29 (172.23)	98.58*** (30.65)
	국회의원 정당 (여당의원 수)	28.55 (269.65)	350.94*** (48.00)
	국회의원 행정안전위원회 소속 여부	603.77*** (184.44)	694.18*** (104.71)
사회 경제적 특성	재정자립도	-50.47*** (12.54)	-19.13** (9.61)
	인구수	7.79 (5.18)	5.27*** (1.79)
	고령인구 비중	197.32*** (50.84)	143.82*** (21.92)
	주민 1인당 재산세 부담액	-3.65 (2.54)	5.46*** (1.43)
상수		-1558.34 (1585.53)	-3040.48*** (611.60)
$R^2$	within	0.24	0.28
	between	0.11	0.20
	overall	0.10	0.20
모형 적합도		F(11,213) = 6.16***	F(11,881) = 31.79***

\* p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

이처럼 특별교부세 배분에 있어 정치적 영향력의 축이 기초자치단체장에서 국회의원으로 변화된 것은 특별교부세 배분 내역을 국회에 보고하고 특별교부세 배분 관련 정보를 공개하게 한 제도 변화의 결과인 것으로 이해할 수 있다. 특별교부세 배분 내역의 국회보고는 특별교부세 배분에 관한 국회의원들의 관심을 자극 또는 유도하였을 수 있다. 국회의원 자신의 지역구가 속한 기초자치단체가 얼마만큼의 특별교부세를 배분받았는지가 국회의원의 관심 대상이 되었고, 더 많은 특별교부세 배분이 자신의 정치적 역량 또는 성과로 주민들에게 인식될 수 있으므로 특별교부세 배분에 더 많이 관여하였을 것으로 추측된다.

다음으로 사회경제적 특성을 살펴보면 사회경제적 특성은 <모형 1>과 <모형 2>를 비교하면 <모형 1>에서는 재정자립도와 고령인구비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자립도가 낮을수록, 고령인구 비중이 높을수록 더 많은 특별교부세가 기초자치단체에 배분되는 것으로 나타났다. 그러나 <모형 2>에서는 재정자립도와 고령인구 비중뿐만 아니라 인구수, 주민 1인당 재산세 부담도 영향을 미치는 것으로 나타나 모형에서 사용한 자치단체의 사회경제적 특성 모두가 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구수에 있어서는 인구수가 많을수록, 주민 1인당 재산세는 재산세 부담이 높은 기초자치단체에서 더 많은 특별교부세를 배분받은 것으로 나타났다.

지방교부세법 개정 이후로 특별교부세 배분에 있어 사회경제적 요인이 더 많이 고려된 것으로 추측된다. 따라서 지방교부세법 개정 이후 보다 다양한 사회경제적 요인을 고려하여 특별교부세 배분이 이루어짐을 알 수 있다.

## VI. 연구의 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 특별교부세 재정 투명성 강화가 배분 결정 메커니즘에 변화를 가지고 왔는가에 대한 연구 질문에서 시작되었다. 2009년 지방교부세법 개정에 따른 특별교부세 배분 내용의 국회 보고와 관련 정보공개가 특별교부세 배분 결정에 미친 영향을 살펴보았다. 구체적으로 배분 과정에 있어 정치적 요인과 사회경제적 요인의 영향이 지방교부세법 개정을 전후하여 변화하였는지를 패널 데이터 분석을 통하여 고찰하였다.

패널데이터 분석 결과 크게 두 가지 변화를 발견할 수 있다. 첫째, 특별교부세 배분에 영향을 미치는 정치적 요인의 변화이다. 지방교부세법 개정 이전의 경우 기초자치단체장의 정치적 역할이 중요하였으나 개정 이후에는 기초자치단체장의 영향력이 더 이상 유효하지 않은 것으로 나타났다. 기초자치단체장의 여당 여부나 재선 여부와 같은 단체장의 특성이 특별교부세 배분에 영향을 미치지 않았다. 그러나 지방교부세법 개정 이후로 국회의원의 정치적 영향력이 강화된 것으로 나타났다. 특별교부세 배분 내용의 국회보고 및 정보공개가 국회의원으로 하여금 특별교부세 배분에 더 많은 관심을 가지게 한 것으로 사료된다. 중앙정부로부터의 예산확보가 지역주민들에게 국회의원의 성과로 홍보되는 주요 수단이라는 점에서(프레시안, 2021.05.26.; 국제뉴스, 2017.6.30.; 중도일보, 2017.6.18.)<sup>13)</sup> 특별교부세 배분에 국회의원의 관심과 영향력이 더욱 강하게 작동하는 것으로 보인다.

둘째, 지방교부세법 개정 이후 특별교부세 배분 과정에 더 많은 사회경제적 특성이 반영되고 있는 것으로 보인다. 지방교부세법 개정 이전에는 재정자립도와 고령인구 비중이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났으나 지방교부세법 개정 이후에는 재정자립도, 고령인구 비중에 더하여 인구수, 주민 1인당 재산세 부담액도 영향을 미치는 것으로 나타나 자원배분에 있어 사회경제적 요인이 더 많이 고려되는 것으로 이해된다.

이상의 두 가지 변화가 제시하는 바는 지방교부세법 개정을 통한 재정 투명성 강화가 비록 특별교부세 배분에 있어 정치적 요인의 영향력을 배제 또는 약화시키지는 못했지만 적어도 사회경제적 요인을 더 많이 고려하는 방향으로 자원배분 메커니즘이 변화되었음을 알 수 있다. 재정 투명성 강화에도 불구하고 중앙정부의 지방정부에 대한 자원배분에 있어 정치적 영향력은 계속되고 있다. 영향력을 행사하는 정치력의 축이 기초자치단체장에서 국회의원으로 변화되었을 뿐 정치적 영향력은 지속되고 있다. 자원배분이 지방정부의 행정 및 재정수요에 의해서 이루어져야 한다는

13) 프레시안과 중도일보는 단체장과 지역구 의원의 치적으로 특별교부세를 홍보하고 있으며 국제뉴스에서는 특별교부세 확보를 통해 A시의 복지시설이 증축되었다고 홍보하였다.

것은 자원배분의 규범적인 측면이며 현실적으로는 자원배분의 정치성이 지속되고 있다. 그러나 지방교부세법 개정 이후 더 많은 사회경제적 특성이 특별교부세 배분에 영향을 미치고 있다는 점은 제도 개선의 목적이 특별교부세 제도 운영에 어느 정도 반영되어졌다고 볼 수 있을 것이다.

한정된 자원을 배분하는 곳에는 항상 정치가 일정 부분 역할을 한다. 정치 자체가 자원배분이기 때문이다. 그러나 자원이 효율적으로 사용되기 위해서는 필요한 곳에 자원이 배분되어야 할 것이다. 정치성과 효율성은 자원배분을 결정하는 두 개의 상반되는 힘이라고 할 수 있다. 규범적으로는 필요한 곳에 자원이 배분되어 자원이 효율적으로 사용되어야 하지만 실제 배분에 있어서는 정치적 영향이 작용할 수밖에 없는 것이 현실이다. 지방교부세법 개정을 통한 재정 투명성 강화 노력이 중앙정부의 자원배분에 있어 정치적 영향력을 배제 또는 약화시키지는 못했지만 적어도 사회경제적 요인이 더 많이 반영되어졌다는 점에서 의미를 찾을 수 있을 것이다.

이러한 연구 결과를 통해서 제시할 수 있는 정책적 제언은 중앙-지방 간 자원 배분 과정의 투명성 제고를 강화하여 자치단체의 재정부족분을 보완해주는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다는 것이다. 특별교부세, 특히 지역현안수요분은 지역의 특별한 재정수요가 발생한 곳에 자원을 배분함으로써 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 바가 크다. 그러나 특별교부세는 수혜 대상의 행정 및 재정수요를 객관적으로 반영하기 어렵고, 공식적인 감사체계가 존재하지 않아 정치적 목적이 강하며 비효율성이 높은 자원으로 인식되는 경향이 있다. 그 결과로 특별교부세의 폐지 필요성까지 제기된 바 있다(민기 외, 2021).

그러나 특별교부세 결정요인을 살펴본 결과 기존의 부정적 논의와 달리 지역의 행정 및 재정수요가 반영되고 있는 것으로 확인되었으며 2009년 특별교부세 배분의 투명성이 강화된 이후로 배분 과정에서 지역의 행정 및 재정적 측면이 더 많이 반영되어지는 것으로 나타났다. 결과적으로 지역의 재정 수준이 좋지 않고, 행정수요가 많은 자치단체는 특별교부세를 통하여 특별한 지역현안에 대한 최소한의 대응이 가능할 수 있을 것이다. 따라서 향후 특별교부세의 비중을 축소 또는 폐지하는 방향보다 자원배분의 투명성, 자원의 사후 관리 또는 감시 체계 정비를 강화하는 방향으로 정책을 보완하여 자치단체의 재정 부족분을 보완해주는 방향으로 제도를 개선해 나가는 것이 필요하다.

## 참고문헌

- 강문희. (2007). 지방재정지원금 배분의 결정요인: 이론모형 및 실증연구에 관한 비판적 고찰. 「지방정부연구」, 10(4): 7-39.
- 곽관훈. (2006). 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 「지방자치법연구」, 6(2): 191-213.
- 권경환. (2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석, 「지방정부연구」, 9(3): 291-308.
- 권남호. (2021). 재정투명성: 국가 간 비교분석과 정책적 시사점, 「국가정책연구」, 35(2):

185-207.

- 권익환·김정부. (2020). 주민참여예산제도가 재정결과에 미치는 영향에 관한 연구: 재정투명성의 관점에서, 「한국행정논집」, 32(4): 667-699.
- 권정주·황희연·박기용. (2017). 도시재생 거버넌스 참여주체의 의사결정 영향력 분석: 청주시 중앙동 도시재생사업 추진과정을 대상으로, 「Journal of Korea Planning Association」, 52(2): 5-20.
- 글로벌 과학기술정책정보서비스 (2015), 과학기술 & ICT 정책·기술 동향, 주요통계 54호.
- 김미림·유보람. (2020). 주택분 재산세의 가격기능에 관한 연구: 서울시 25 개 자치구 공공서비스를 대상으로, 「한국행정학보」, 54(3): 167-196.
- 김상현·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구, 「한국행정학보」, 36(1): 159-171.
- 김애진. (2018). 대통령의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 대한 연구: 노무현 정부부터 박근혜 정부를 중심으로, 「한국지방재정논집」, 23(1): 57-99.
- 김택규·박수현. (2017). 정치성 및 지대추구가 지방재정조정제도 운영에 미치는 영향: 특별교부세를 중심으로, 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 1-24.
- 민기·강윤호·전상경. (2021). 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 패널데이터분석」. 서울: 지필미디어.
- 박승규. (2018). 문화균형교부세 도입의 경제적인 효과 및 법령개정 방안연구. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 박정수(1997). 광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구. 한국조세연구원 연구보고서.
- 박찬영. (2017). 「지방재정조정제도 운영에서의 배분정치에 관한 연구: 광역-기초자치단체 간 조정교부금을 중심으로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 백연기·배정아. (2020). 지방교육재정 특별교부금 배분의 결정 요인으로서의 정치성과 합리성. 지방정부연구, 23(4): 49-70.
- 석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 71-96.
- 신가희. (2018). 지방교육재정교부금 배분의 영향요인 분석: 지역교육현안수요 특별교부금을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(2): 123-148.
- 신무섭. (2009). 지방자치단체의 국가예산 증대노력과 그 결과-전북을 중심으로 한 예비적 연구. 「한국자치행정학보」, 23(2), 1-21.
- 신용무. (2011). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구. 「전남대학교 대학원 박사학위 청구논문」.
- 연훈수·최정우. (2018). 재정정보 활용 현황 및 개선방안 분석, 「한국재정정보원 연구보고서」.
- 유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 「정부학연구」, 20(3): 247-278.
- 유보람·조정래. (2018). 정부 간 자원배분 구조: 시·군 조정교부금 배분에 나타난 정치 요인과 행정수요 요인. 「한국지방자치학회보」, 30(3): 81-101.

- 윤홍주. (2017). 지역교육현안수요 특별교부금 배분의 공정성 및 영향요인 분석, 「교육재정경제 연구」, 26(4): 163-185.
- 이건영·조정래. (2021). 주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 33(3): 97-123.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치 (Pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.
- 이창균. (2015). 지방재정투명성 제고에 관한 연구, 「정부회계연구」, 13(1): 59-86.
- 이철수. (2013). 「사회복지학사전」. 서울: 해민북스.
- 이효. (2013). 지방자치단체 재정운영의 관리통제: 지방자치단체 결산체계의 개편방안, 「지방재정」, 2013(5): 56-72.
- 임상수. (2013). 국고보조금이 재정 효율성과 불균형에 미치는 영향: 로짓과 프로빗 모형을 중심으로. 「대구경북개발연구」, 12(2): 1-16.
- 임성일. (2006). 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 「지방재정」, 2006(2): 13-29.
- 임찬수. (2017). 시도별 패널데이터를 이용한 경유제품 수요함수 추정, 「에너지공학」, 26(2): 80-92.
- 전병힐·송호신. (2014). 정치적인 요인이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향. 「재정학연구」, 7(3): 1-31.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 「지방행정연구」, 23(2): 101-131.
- 조일형·정성영·권기현. (2013). 정부간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level) 별 인식 차이를 중심으로, 「정부학연구」, 19(3): 245-283.
- 최연태·김상현. (2008). 특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구. 「한국행정정보」, 42(2): 283-304.
- 최연태·이재완. (2011). 관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 189-218.
- 최정우·강국진·배수호. (2016). 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 국회 안전행정위원회와 지방자치단체장 특성을 중심으로, 「행정논총」, 54(4): 169-198.
- 하능식·임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. 「한국지방재정논집」, 12(1): 77-98.
- 허석재·권혁용. (2009). 한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17 대 국회 특별교부금 배분 사례, 「한국정치학회보」, 43(2): 113-130.
- 허원제·김영신. (2017). 포크배럴식 예산배분의 정치경제학적 분석. 「한국재정학회」, 10(1): 151-184.
- 홍순규. (2011). 돼지여물통정치(pork barrel politics)에 관한 실증적 연구-지방재정에 대한 정치적 영향을 중심으로-. 「공공행정연구」, 12(2): 77-100.

- US states. IMF Staff papers, 53(1), 30-57.
- Anderson, G. M., & Tollison, R. D. (1991). Congressional influence and patterns of New Deal spending, 1933-1939. *Journal of Law and Economics*, 34(1): 161-175.
- Berry, C. R., Burden, B. C., & Howell, W. G. (2010). The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, 104(4): 783-799.
- Chen, C., & Neshkova, M. I. (2020). The effect of fiscal transparency on corruption: A panel cross-country analysis. *Public Administration*, 98(1), 226-243.
- Craig, M. J., & Kopits, M. G. (1998). Transparency in government operations. International Monetary Fund.
- Dixit, A., & Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interests in redistributive politics. *The Journal of Politics*, 58(4): 1132-1155.
- Fiorina, M. P., & Noll, R. G. (1978). Voters, bureaucrats and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy. *Journal of Public Economics*, 9(2): 239-254.
- Gurgur, T., & Shah, A. (2005). Localization and corruption: panacea or pandora's box?. World Bank Publications.
- IMF. (2007). Code of good practice on fiscal transparency. IMF Policy Papers.
- Jones, S., & Walker, R. G. (2007). Explanators of local government distress. *Abacus*, 43(3): 396-418.
- Larcinese, V., Rizzo, L. and Testa, C. (2006). Allocating the US federal budget to the states: The Impact of the president. *The Journal of Politics*. 68(2): 447-456.
- Morjaria, A. (2012). Electoral competition and deforestation: Evidence from Kenya. In paper for the World Bank's 2012 Annual Bank Conference on Development Economics.
- OECD(2001). OECD best practices for budget transparency. Paris: OECD.
- Premchand, A. (1993). Public expenditure management. International Monetary Fund.
- Reinikka, R., & Svensson, J. (2011). The power of information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 956-966.
- Roberts, B. E. (1990). A dead senator tells no lies: Seniority and the distribution of federal benefits. *American Journal of Political Science*, 34(1): 31-58.
- Rundquist, B., Lee, J-H., & Rhee, J. (1996). The distributive politics of cold war defense spending: Some state level evidence. *Legislative Studies Quarterly*, 21(2): 265-281.
- Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007). The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice*, 133(3): 457-477.
- Zhao, B., & Coyne, D. (2011). Designing formulas for distributing reductions in state aid. New England Public Policy Center. Federal Reserve Bank of Boston.

「KBS뉴스2007」. 검찰, 오늘 변양균·신정아 소환. 10.1

「MBC 뉴스. 2007」. 특별교부세 편중. 10.7

- 「SBS뉴스. 2016」. [마부작침] 돈은 힘 있는 곳으로 흐른다...강자의 생태계 국회. 9. 15  
국가법령정보센터, 지방교부세법(www.law.go.kr)  
「국제뉴스. 2017」. 용인시, 수지노인복지관 증축..道 특별교부세 5억 확보. 6.30  
「연합뉴스. 2010」. 공무원노조 불법 묵인 지자체 4곳에 교부세 삭감. 4.28.  
「중도일보. 2017」. 성일중 의원, 서산·태안 재난안전특별교부세 확보. 6.18.  
「중앙일보. 2014」. 정치인·장관 째짓돈 '특별교부금' 뜯어보니...11.25.  
「프레스이안. 2021」. 송귀근 고흥군수 현안사업 해결 '국비 확보'에 진력. 5.26.  
「한국경제. 2007」. 신정아 채용대가 10억원 지원 ... 변양균-영배스님 '뒷거래' 확인. 9.20.  
「한국경제. 2007」. 변양균씨 행자부 반대에도 흥덕사지원 지시. 9.21.  
「한국행정연구원(각 년도), 「정부간 관계에 관한 공무원 인식조사」  
행정안전부 보도자료. 2016. 특별교부세 집행내역 대국민 전면 공개. 3.1.  
행정안전부(2020), 지방교부세 운영사항 보고.  
행정자치부·국민안전처. (2016). 2016년도 특별교부세 교부·운영 지침.  
대한민국법원(<https://www.scourt.go.kr/scourt/index.html>)

---

유보람: 이화여자대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부 간 관계론과 지방재정이다. 주요 논문으로는 “주택분 재산세의 가격기능에 관한 연구: 서울시 25 개 자치구 공공서비스를 대상으로(2020)”, “특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로(2014)” 등이 있다(boram3884@krila.re.kr).

조정래(趙貞來): University of North Carolina at Chapel Hill에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론이다. 주요 논문으로는 “Subnational Investment Promotion Agencies and Foreign Direct Investment in South Korea: A District-Level Analysis(2021)”, “정부 간 로비(Intergovernmental Lobby): 자치단체 서울사무소 운영 영향요인에 관한 탐색적 연구(2020)”, “분할정부, 정책정향, 의정활동: 수평·수직적 분할정부가 지방정부의 정책정향과 의정활동에 미치는 영향에 관한 연구(2016)” 등이 있다(clcho@ewha.ac.kr).

## Abstract

### Fiscal Transparency and Intergovernmental Resource Allocation: Focusing on Special Revenue Sharing

Yoo, Boram  
Cho, Chung-Lae

This study examined the impact of enhancing fiscal transparency on intergovernmental resource allocation. To do so, it investigated whether the revision of the Local Subsidy Act of 2009 and the disclosure of allocation information, focusing on the allocation of Special Revenue Sharing (SRS), brought about changes in the determinants of intergovernmental resource allocation. The SRS had faced criticism for having been arbitrarily distributed in the absence of reasonable allocation criteria. For this reason, efforts were made to enhance fiscal transparency through the 2009 revision of the Local Subsidy Act and the disclosure of allocation information.

For empirical analysis, this study examined the changes in the mechanism of intergovernmental resource allocation before and after 2009 when fiscal transparency was enhanced. The analysis included 224 local governments, and a fixed effect model was used to analyze panel data of 2005, 2007, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019. During this period, the amount of SRS allocated to each local government was used as the dependent variable, while political and socio-economic factors of each local government were employed as independent variables in the analytical model. As political factors this study used the number of terms, political parties, committee affiliations of members of National Assembly and the political party, reelection status, hometown, and approval rating of the heads of local governments. Fiscal self-reliance, population, the proportion of elderly population, and per capita property tax burden were used as socio-economic factors.

The analysis results showed that after the enhancement of fiscal transparency in 2009, the role of local government heads decreased, while the role of members of National Assembly strengthened in intergovernmental resource allocation. It also revealed that a wider range of socio-economic factors were considered in resource allocation. In conclusion, while fiscal transparency did not exclude political influence from intergovernmental resource allocation, it

empirically confirmed that socio-economic factors representing the financial demands of local governments were being considered more actively.

Key Words: Fiscal Transparency, Disclosure of Allocation Information, Intergovernmental Resource Allocation, Special Revenue Sharing, Political Factor, Socio-Economic Factor.