「지방정부연구」 제21권 제2호(2017 여름): 129-152
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.6

조정교부금 배분에서의 선심성 정치에 대한 연구:
교부자와 수령자 간의 상호작용을 중심으로*

박 찬 영

국문요약

본 연구는 광역단체장이 기초자치단체에 교부하는 조정교부금을 대상으로 교부과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 정치적인 상호작용 및 협상력을 '선심성 정치(pork barrel politics)'를 통하여 실증적으로 검증하였다. 특별교부세를 분석한 기존의 연구들은 주로 국회의원에만 초점을 맞추고 있기 때문에 교부과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 역할을 구분하거나 양자의 상호작용을 파악하기 어려운 측면이 있다. 분석 결과 재선 이상의 광역단체장이 있는 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체에 더 많은 조정교부금이 교부되었고, 광역단체장이 소속된 정당에 소속된 지역구 국회의원의 비율이 높은 기초자치단체에 더 많은 조정교부금이 교부된 것으로 나타났으며, 광역단체장이 재선 이상일 때만 국회의원 총 선수가 유의미하게 조정교부금에 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 조정교부금을 교부받고자 하는 입장인 기초자치단체(단체장, 국회의원)의 정치적 특성만으로는 설명되지 않았다. 교부자인 광역단체장과의 상호작용을 감안하는 경우에만 수령자의 정치적 특성도 교부과정에 영향을 미친 것으로 나타났기 때문에, 지방교부금의 정치적 배분을 파악하려면 교부자와 수령자 간의 상호작용을 반드시 고려해야 할 것이다.

주제어: 선심성 정치, 분배정치, 조정교부금, 상호작용, 정치적 예산

Ⅰ. 서론

지방교부금을 비롯한 예산 배분에서 공식적인 기준 외에(혹은 기준보다) 정치적인 동기가 개입한다는 것은 주지의 사실이다(Holcombe and Zardkoohi, 1981: 399). 이로 인하여 예산과정을 흔히 예산정치(budget politics)로 일컫는데, 몫의 분배(distribution of shares)가 협상과 타협을 특징으로 하는 '정치과정'을 통해 상호 조정(mutual adjustment)되기 때문이다(윤영진, 2008: 244; Lindblom, 1965). 정치적으로 결정되는 지방교부금을 분석한 기존의 국내 연구들은 대부분 지방교부세인 특별교부세를 다루고 있다(예: 김석태, 2001; 김상헌·배병돌, 2002; 최연태·김상헌, 2008; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·이재완, 2011; 이상일 외, 2014; 박윤희·장석준, 2015; 등). 또한 교부과정의 행

* 이 논문은 저자의 박사학위논문 일부를 수정한 것으로서, 유익하고 세심한 논평을 해주신 익명의 심사위원께 감사드립니다.

위자로 해당 지역의 국회의원을 중시하고 있는데, 특별교부세를 다룬 연구들에서 국회의원은 특별교부세를 자신의 지역구에 받아오려는 수령자의 입장을 대표함과 동시에, 국회 내의 어떠한 위원회에 속해 있는지 혹은 특별교부세를 교부하는 행정자치부와 어떠한 관계에 있는지에 따라 특별교부세 결정 자체에 영향을 미친다는 점에서는 교부자의 입장도 반영하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 교부과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 역할을 구분하거나 양자의 상호작용을 파악하기 어려운 측면이 있다. 또한 수령자의 역할만을 강조하는 경우 교부자(행정자치부장관·국민안전처장관)의 정치적 특성(예: 피임명 과정)을 보지 못하게 되고, 특별교부세를 공식적으로 신청하는 주체는 지방자치단체장(지방교부세법 제9조)임에도 이에 대해서는 대부분 다루지 않고 있다.

이에 본 연구는 지방자치단체라는 동일한 기관의 상·하위 계층 간에 교부되는 조정교부금을 분석의 대상으로 하였다. 조정교부금은 교부하는 광역자치단체장과 교부받는 기초자치단체가 명확하게 구분되기 때문에, 교부과정에서 나타나는 교부금의 상호 조정을 '상호작용'으로써 명확하게 포착할 수 있다.[1] 교부금 이전 과정에서 교부자(donor)와 수령자(recipient) 간의 갈등이 있음을 감안한다면(Mikesell, 2003: 519), 양 측의 상호작용을 보다 세밀하게 관찰해 볼 필요가 있다고 본다. 이에 지방교부세(중앙정부-지방자치단체)가 아닌, 조정교부금(광역단체장-기초자치단체)을 분석의 대상으로 삼았다. 지방자치단체장은 실제로 조정교부금 배분에 주요 행위자로서 개입하고 있는데, 법령 및 실제로도 조정교부금(특별조정교부금)의 배분에 단체장 임의의 판단에 의하여 결정되는 부분이 존재한다.[2]

조정교부금을 분석한 기존의 연구들은 대부분 조정교부금(2014년 11월 29일 지방재정법 개정 이전의 재정보전금과 조정교부금)의 수평적 재정형평화(horizontal fiscal equalization)를 다루고 있다.[3] 그런데 재정형평화를 구성하는 개념인 형평성(equity)이 그 자체로 정치적인 성격을 갖는다(윤영진, 2008)는 점을 감안하여 조정교부금의 정치적 결정 과정 역시 본격적으로 분석해야 할 필요가 있다고 본다. 조정교부금 개편과 관련된 최근의 담론 역시 조정교부금의 기능인 재정형평화에만 초점이 맞추어져 있는데(박재영, 2016; 이동옥, 2016), 조정교부금도 국민이 납부하는 세금으로 조성되었다는 점에서 경제적 가치(value for money)를 확보하기 위해서는 결정과정의 정당성이 먼저 인정되어야 한다. 단, 조정교부금은 주어진 법령의 기준에 따라 배분되는 부분이 있고 그렇지 않은 부분이 있기 때문에, 본 연구는 교부과정의 정치성이 주로 후자를 결정하는 요소로 작동함을 보이는 것에 목적이 있다고 볼 수 있다.

---

1) 교부금 이전(transfer)에는 상위-하위 수준의 정부 간 '협상(bargaining)'에 의하여 결정되는 부분이 존재한다(Ahmad and Craig, 1997: 74).

2) "C도지사가 마음대로 시책추진보전금을 편성하여, 국민의 혈세가 지사의 쌈짓돈과 선심성 예산으로 낭비된 것은 아닌지 의심스럽다."(조준영, 2015)
"G도가 지역개발사업이나 재난복구 등에 써야할 도지사 시책추진보전금을 급조된 행사·축제성 경비에 수십억 원을 지원해 혈세를 낭비하고 있다는 지적이다."(박상욱, 2014)

3) 재정보전금(現 조정교부금): 이승모·유재원(2006); 김종희·김혜정(2008); 이현우(2010); 고경훈·박용진(2011); 최병호·정종필(2013); 전지성 외(2014); 조기선·김대성(2014); 등 / (舊)조정교부금: 김종희(2003); 배인명(2003); 김성철·박기묵(2004); 조기선(2005); 신태곤(2007); 윤광재·김윤수(2009); 주만수(2012; 2013); 등

기존의 국내·외 연구들은 예산 등의 가용자원이 정치인 자신의 이익극대화를 위하여 활용되는 '분배정치(distributive politics)', 구체적으로는 지방교부금 결정의 정치적 요인을 '선심성 정치(pork barrel politics)'로 분석하고 있다. 본 연구 역시 조정교부금이 교부되는 지방 정치 영역에서 행위자들의 선수(選數, seniority)나 정치적 연계(political alignment)를 바탕으로 선심성 정치가 조정교부금이라는 예산에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 구체적으로는 광역단체장 및 기초단체장의 재선 이상 여부, 광역-기초단체장의 여야 소속 일치 여부, 국회의원의 선수 및 광역단체장과의 정당 소속 일치 여부 등의 내용으로 교부자와 수령자 간의 상호작용을 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 연구의 가설

1. 선심성 정치와 연구의 가설

분배정치의 핵심은 Lowi(1964: 690)가 "patronage"라는 단어를 "distributive"에 대한 동의어라고 규정한 것에서 찾아볼 수 있다. Stokes et al.(2013: 7)은 분배를 정하는 규칙이 공개되지 않거나 알려진 규칙에 따라 실제의 분배가 이루어지지 않는 경우(nonprogrammatic politics)를 분배정치의 영역으로 보고 있다. 특정 지역에 혜택을 집중시키는 것을 분배정치라고 본 연구(Shepsle and Weingast(1981: 96); Hayes(1981))처럼, 분배정치에 따른 정책이 여타의 정책과 구별되는 것은 혜택이 '지역'을 목표로 하고 있다(geographically targeted)는 것인데(Weingast et al., 1981: 644), 본 연구는 기초자치단체별로 교부되는 조정교부금을 분석 단위로 보고 있기 때문에 분배정치의 틀에서 분석이 가능하다.

그러나 지방재정, 특히 상위 계층의 정부와 하위 계층의 정부 간 교부금을 주고받는 과정을 동시에 분석한 연구들은 많지 않은 것으로 보인다. Stein(1981)은 기존의 연구들이 연방 정부의 지원금 분배(distribution of federal aid monies)를 교부자, 즉 연방 정부의 관점에서만 다루었다고 지적하였다. 그러나 동 연구는 연방 정부와 지방 정부 간의 지원금 관계를 분석한 것이지 지방 정부의 여러 계층(level) 사이에서 주고받는 교부금을 다루지 않았을 뿐더러, 교부금의 배분 과정에서 나타나는 교부자-수령자의 정치전략적 상호작용을 선심성 정치로써 동시에 분석하지도 않았다. Treisman(1996: 300-302)은 정부 간 이전을 결정짓는 요인을 공급 측(supply-side. 중앙정부의 목표인 인구 변동, 고용 변화, PBC 등) 및 수요 측(demand-side. 중앙정부에 효과적으로 로비하는 지방정부의 역량)으로 나누어 보고 있는데, 여기서의 공급과 수요는 개념적인 분류에 지나지 않고 있다. 이는 기초단체장/지역구 국회의원 및 광역단체장에게 동시에 동일하게 적용되는 분배정치의 관점에서 교부과정을 분석하는 본 연구와는 구분되는 점이다.

정부 간(intergovernmental) 관점에서 교부금 배분을 분석할 필요성은 Rich(1989: 194)의 연구에 잘 나타나 있다. 기존 대다수의 연구들이 중앙정부의 역할(top-down view of policy distribution)만을 강조한 나머지 교부금을 수령하는 주 정부 혹은 지방 정부(recipient jurisdictions)의 역할을

간과하고 있다고 보면서, 교부금 배분이 유권자의 대표인 의회로부터의 지지를 얻기 위해 전략적으로(strategically) 이루어진다고 하였다(Rich, 1989: 202, 207).

Shepsle and Weingast(1981)는 분배정치의 핵심을 선심성 정치(pork barrel politics)로 보고 있다. '구유통 정치(이원희, 2003; 이상일 외, 2014; Ferejohn, 1974; 1986)' 혹은 '나눠 먹기식 정치(윤영진, 2008)'로도 표현되는 선심성 정치는, 이원희(2003: 230)에 따르면 특정 지역(locale)에 혜택을 주거나 그 지역의 정치적 대표자가 자신의 지지자들에게 대가로써 지원(patronage opportunities)해 주는 정부의 사업(예산) 책정(appropriation)으로 정의된다. 실제의 지방재정 연구에서 선심성 예산으로 지목되는 것은 지방자치단체의 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금, 민간자본보조금 및 민간대행사업비(정재호·김상헌, 2014: 184) 혹은 예산결산특별위원회에서 증액된 사업(이원희, 2003: 8) 등이 있다. 본 연구는 시책추진보전금(現 특별조정교부금)을 선심성 예산으로 보고, 선수와 정치적 연계로 대표되는 선심성 정치가 예산에 미치는 영향을 보고자 하였다.

먼저, 선수(選數. seniority)를 다룬 연구들이다. 단체장이나 국회의원의 선수는 해당 지역에서의 네트워크와 업무추진력 등에 직접적인 영향을 미치기 때문에, 선심성 예산의 교부 과정에서 중요한 역할을 할 수가 있다. 동일한 법적 권한을 갖는 동일 수준(광역/기초)에서의 단체장이라 하더라도 선수가 많아질수록 정치적 권력은 다르기 때문이다(참고: Holcombe, 1989: 286). 권경환(2005)은 재선 기초단체장이 정치경험 및 지역주민의 높은 지지율을 바탕으로 특별회계를 전략적으로 활용하고 자신 있는 정책을 추구한다고 보았다.

Roberts(1990: 33, 53)는 미국 의회의 상임위원회 리더십(committee leadership. 재직 기간)을 분석한 결과, 상임위 서열(seniority)이 높을수록 자신의 지역구 이익을 더 챙길 기회가 생긴다고 보았다(seniority/benefit relationship). Nalbandian(2004)은 8년 이상 재직한 선출직이 초선에 비하여 자신의 역할을 더 잘 이해했다고 주장하였다. 미국 연방 경비(經費)의 선거구별(district-level)·카운티별(county-level) 교부를 분석한 Berry et al.(2010: 797)은 초선 의원을 배출한 곳에서는 경비를 덜 받았다고 결론지었다. 주(州) 상·하원의 고참 의원이 없을 때 신진 의원이 없을 때에 비하여 방위 지출(계약)이 더 크게 감소했음을 보인 Rundquist et al.(1996: 275)의 연구도 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다. 반면 Levitt and Poterba(1999: 185)는 선수와 연방 재원의 지역적 배분 간에는 중요한 관계가 없다고 분석하였다.

〈표 1〉 선심성 정치: 선수(選數)

연구자	분석 수준	분석 대상	내용	비고
권경환(2005)	기초단체장	세출예산 지출	재선단체장의 정치경험, 지지율	
Roberts(1990)	미국 상임위	지역구에의 혜택	상임위 활동 기간	+
Rundquist et al.(1996)	미국 의회	방위 지출(계약)	고참 의원 존재 여부	+
Levitt and Poterba(1999)	미국 주	연방 재원의 지역적 배분	의원의 선수	무관
Nalbandian(2004)	미국 지방정부	의회-지배인제	8년 이상 선출직〉초선	
Berry et al.(2010)	미국 선거구	연방 경비 교부	초선 의원	-

본 연구는 Roberts(1990), Rundquist et al.(1996) 및 Berry et al.(2010)의 연구결과와 같이, 재임기간과 교부금 교부·수령 역량 사이에 정의 관계가 있다고 보고 초선단체장보다 재선 이상의 단체장이 재정보전금[4]을 더 잘 교부하고 교부받을 것으로 보았다. 또한 본 연구의 기본적인 틀인 상호작용을 반영하여, 재정보전금을 받는 입장인 기초단체장의 선수가 갖는 영향력이 광역단체장의 선수에 따라 다르게 나타날 것으로 보았다. 이는 지역구 국회의원의 선수가 재정보전금에 미치는 영향을 광역단체장의 선수가 조절할 것이라는 가설로도 검증하였다. 마지막으로 재정보전금을 주고받는 과정에서 나타나는 협상력이 양측 모두 재선 이상일 때 가장 잘 나타날 것으로 보았다.

가설 1-1: 지방자치단체장의 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.
가설 1-2: 기초단체장의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.
가설 1-3: 기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.
가설 1-4: 기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원의 총 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.
가설 1-5: 지역구 국회의원의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.

다음으로, 교부금을 교부하는 주체와 교부받는 주체가 정치적으로 어떠한 관계(정치적 연계)에 있는지(political alignment)에 따라 지원이 달라진다고 보는 연구들이다. 재정 지원을 다룬 것은 아니나 국내 연구로는 유승원·조필규(2015: 10, 15)가 관련이 있는데, 이들은 소속 정당 일치 여부로 측정한 지방자치단체장과 지방의회의 협력이 재정평가 점수에 유의미하게 (+)의 영향을 미친다는 것을 확인하였다.

Grossman(1994: 301)은 미국 연방 정치인과 주 정치인 간의 정당 지지(party affiliation)가 유사할 때 더 많은 교부금이 분배된다고 하였다. 또한 Larcinese et al.(2006: 454)은 대통령과 소속 정당이 같은 주지사가 있는 주에서 더 많은 연방 재원을 받는 반면, 의회 선거에서 대통령 소속 정당과 다른 정당을 지지한 주들은 불이익을 받는 것으로 나타났다. 비슷한 맥락에서 Arulampalam et al.(2009: 103)은 인도의 주 정부 선거에서 해당 주가 중앙정부와 정치적으로 연동이 되어 있고(aligned) 경합적인(swing) 주였을 경우에, 그렇지 않은 주에 비하여 16% 더 높은 이전소득을 받는다고 주장하였다.

Rogers and Rogers(2000: 17)는 민주당 소속의 주지사일 때 지출이나 수입으로 측정한 주 정부의 규모가 더 커진다는 것을 보였다. 그러나 이는 하원에서 민주당 의원이 다수일 때만 그러했기 때문에, 주지사의 소속(affiliation)보다는 의회의 구성(make-up)이 보다 중요한 요소라고 판단하고 있다.

4) 본 연구가 분석한 시간적 범위가 2011년부터 2014년까지라는 점을 감안하여 이하에서는 조정교부금의 예전(~2014년) 명칭인 재정보전금을 쓰기로 한다.

〈표 2〉 선심성 정치: 정치적 연계

연구자	분석 수준	분석 대상	관계	방향성
유승원·조필규 (2015)	광역자치단체장	재정평가 점수	단체장-지방의회 다수	+
Grossman(1994)	미국 정치인	연방 교부금	연방 v. 주 정치인	+
Rogers and Rogers(2000)	미국 주 선거	주 정부 지출·수입	민주당 소속 주지사, 민주당이 다수당인지	+
Larcinese et al. (2006)	미국 대통령 선거	연방 재원 배분	대통령 v. 주지사,의회	+
Solé-Ollé and Sorribas-Navarro (2008)	스페인 선거	교부금	상위 정부 v. 지자체	+(40%)
Arulampalam et al. (2009)	인도 주 정부 선거	이전소득	중앙정부 v. 주	+(16%)
Berry et al.(2010)	미국 선거	연방 경비	대통령 v. 의회	+(4-5%)
Brollo and Nannicini(2012)	브라질 선거	기반시설 이전소득	대통령 v. 시장	+(33%)

Solé-Ollé and Sorribas-Navarro(2008: 2302)는 스페인 지방자치단체(municipalities)가 받는 교부금을 분석하여, 상위 정부와의 정당 일치 여부가 상당한 수준에서 정의 효과(40% 이상)를 미친다고 결론 내렸다. Berry et al.(2010: 797)은 특정 지역을 대표하는 의회의 다수당이 대통령의 소속 정당과 일치할 때 그 지역은 다른 지역에 비하여 더 많은(4-5%) 연방 경비(outlays)를 받는다는 것을 보였다. Brollo and Nannicini(2012: 759-760)는 대통령의 정치적 연합(coalition)과 시장(mayor)이 연계되어 있는 지방자치단체에서 재량적인 이전소득을 대략 33% 정도 더 받는다고 보았다.

본 연구에서는 광역단체장-기초단체장의 정치적 기반이 동일할 때 더 많은 재정보전금이 교부되는지를 검증해보고자 하였다. 이와 관련하여서는 전술한 Grossman(1994), Larcinese et al.(2006), Solé-Ollé and Sorribas-Navarro(2008), Arulampalam et al.(2009) 및 Brollo and Nannicini(2012)를 참고하였는데, 특히 지방자치단체장이 여당 소속인지 야당 소속인지에 따라 재정보전금이 영향을 받는지를 분석해보고자 하였다. 재정보전금은 중앙정부가 명시적으로는 개입하지 않는 지방자치단체 간(광역-기초)에 교부되는 지방교부금이기는 하나, 중앙정부와 관련이 있는 보통교부세가 교부되지 않는 지방자치단체에 특별재정보전금이 교부되는 것을 고려할 필요가 있었다. 재정보전금이 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 특별교부세와도 관련이 있다는 점 및 후술할 국회의원이 재정보전금 교부 과정에 개입하고 있는 현실 등을 감안했을 때, 단체장이 여당인지 야당인지에 따라 교부 양상이 달라질 것으로 보았다.

광역단체장 입장에서는 재정보전금을 받아가려는 지역구 국회의원의 수에 따라서도 교부에 영향을 받을 수 있다. 정치적 연계의 관점에서 예컨대 국회의원이 많은 기초자치단체일수록 요구하는 입장의 (집합적인) 협상력이 강하게 나타날 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 지역구 국회의원의 수가 선심성 예산에 미치는 영향을 다룬 연구들에서는 상이한 결론이 도출되고 있다. 최연태·김상헌(2008)은 국회의원 수가 특별교부세에 유의미한 (+)의 영향을 미친다고 보았으나, 최연태·

이재완(2011) 및 이상일 외(2014)에서는 국회의원 수가 유의미한 영향력을 갖지 못하였다. 본 연구에서는 수령자인 국회의원 수와 더불어 광역단체장의 소속 정당과 동일한 정당에 소속된 국회의원의 비율로도 재정보전금에 미치는 영향을 검증하였다.

가설 2-1: 지방자치단체장이 여당 소속일 때 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.
가설 2-2: 기초단체장의 여야 여부는 광역단체장의 여야 여부에 따라 영향력이 다르게 나타날 것이다.
가설 2-3: 기초단체장과 광역단체장이 모두 여당인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

가설 2-4: 지역구 국회의원이 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.
가설 2-5: 광역단체장의 소속 정당과 동일한 정당에 소속된 국회의원의 비율이 높은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.

2. 재정보전금

재정보전금은 전술한 바와 같이 지방재정법(법률 12687호) 및 동법 시행령(대통령령 제25781호)이 개정되어 2014년 11월 29일부터 시행됨에 따라 그 명칭이 조정교부금으로 바뀌었다. 또한 종류도 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 이원화되었다. 즉, 후술할 시책추진보전금이 현재 특별조정교부금으로 바뀐 것을 알 수 있다.

재정보전금 중 본 연구가 정치적인 상호작용 및 협상력에 의하여 결정될 것으로 보는 대표적인 부분인 시책추진보전금은 지방재정법 시행령 제36조에 명기된 바와 같이 '시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원'하기 위하여 지급되는 재정보전금이다. 일반재정보전금 및 특별재정보전금이 재정보전금 본래의 취지에 맞게 '보전(compensation)'을 목표로 지급되는 반면, 시책추진보전금은 그렇지 않다는 점이 특징이다(소진광 외, 2008: 293).

지방재정법 시행령 제36조를 보면 '구체적인 배분기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도의 조례로 정한다'고 규정하고 있다. 재정보전금 배분조례의 규정에 따르면 '특별한 재정수입 감소·재정수요', '광역시장·도지사가 필요하다고 인정하는 경우'와 같이 배분 과정에 지방자치단체장의 재량이 개입될 여지가 존재하고, 본 연구에서는 그 재량을 결정하는 요소가 바로 지방자치단체장들의 정치적 행태라고 보는 것이다.

시책추진보전금 금액은 광역지방자치단체에서 확보하는 시책추진보전금 재원이 재정보전금 총액의 100분의 10이라는 점을 감안하면 대략 재정보전금 전체의 10% 정도라고 잠정적으로 말할 수 있다. 본 연구의 기술통계에 따를 때 재정보전금 총액이 10억 원 이상인 경우(합동 자료 기준)가 전체의 87.46%이고 100억 원 이상인 경우도 전체의 40.70%나 된다는 점을 생각해 보면 시책추진보전금의 크기는 작지 않음을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계 및 방법론

1. 연구의 대상과 범위

본 연구는 2011년부터 2014년 사이에 광역자치단체(시·도)가 기초자치단체(시·군·자치구)에 교부하는 재정보전금(現 조정교부금)을 분석하는 것이므로 분석의 단위(unit of analysis)는 전국 228개 기초자치단체가 된다. 광역자치단체장 선거는 광역자치단체 선거에서 투표한 모든 사람의 표를 거주하는 기초자치단체와 무관하게 합산하여 당락을 결정하기는 하나, 광역자치단체의 관할 구역인 시·군·자치구별로 선거 결과가 별도로 계상되고 있고(따라서 광역단체장 입장에서는 패배한 기초자치단체와 승리한 기초자치단체가 구분됨) 이는 동시에 기초자치단체장 선거의 공간적 범위와 정확하게 일치하기 때문에 이와 같은 분석이 가능한 것이다. 따라서 본 연구의 분석 단위인 기초자치단체는 국회의원 선거에서의 선거구 개념과 구별된다. 또한 시간적 범위를 2011년부터로 잡은 이유는 제5회 지방선거가 2010년 6월에 열렸기 때문에 시간적인 선후 관계를 감안하여 선거 이후의 상황을 분석하기 위함이다. 기본적으로 2010년 6월 제5회 지방선거의 단체장 선거 결과를 활용하였고, 2010년 6월 이후 2014년 3월까지의 재·보궐선거(국회의원 선거 포함) 및 단체장의 입당(복당)·탈당 현황을 추적하여 데이터에 반영시켰다. 선거 자료는 중앙선거관리위원회 웹사이트를, 입당 및 탈당 현황은 인터넷 기사를 각각 참고하였다.

2. 변수의 설명 및 기술통계

1) 종속변수: 재정보전금

재정보전금을 본 연구의 종속변수로 활용하였다. 구체적으로는 각 기초자치단체의 일반회계 세입결산에서 재정보전금이 차지하는 비율이 2010년 대비 2011년·2012년·2013년·2014년 각각의 연도에 얼마나 증가 혹은 감소했는지를 변화율(%)로 측정한 수치 및 변화분(%p)으로 측정한 수치를 활용하였다.[5)]

5) 재정보전금 비율 자체는 기준년도 대비 변화의 양상을 포착하지 못하므로 선심성 정치의 영향력을 제대로 파악해내지 못하는 문제가 있다. 또한 기준년도 대비 변화한 정도를 종속변수로 보는 경우 그 자체로 고정효과(fixed effect) 모형의 기능을 갖게 되는 장점도 있다(민인식·최필선, 2010: 151-156). 재정보전금을 원래부터 많이 혹은 적게 받아온 기초자치단체의 특성을 통제할 수 있는 것이다. 한편 비율의 절대 차이분(%p)으로도 분석하는 이유는 비율의 변화율에 극단치(outlier)로 분류될 만한 수치가 일부 존재하기 때문이다.

〈표 3〉 기술통계: 재정보전금

	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
비율의 변화율(%)							
2011년	220	35.15	6.02	147.78	−100	1,605.21	6.47
2012년	220	19.41	7.83	135.74	−100	1,856.54	11.39
2013년	219	−1.15	−9.12	117.32	−100	1,628.27	12.27
2014년	218	−6.95	−1.12	38.79	−100	103.06	−0.40
합동	877	11.78	1.98	118.94	−100	1,856.54	10.45
비율의 변화분(%p)							
	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max	왜도
2011년	220	0.34	0.11	1.13	−4.44	6.31	1.45
2012년	220	0.17	0.15	1.08	−5.63	7.05	1.53
2013년	219	−0.30	−0.16	1.23	−6.56	6.18	−1.00
2014년	218	−0.03	−0.03	0.94	−5.07	4.67	−0.08
합동	877	0.04	0.04	1.12	−6.56	7.05	0.33

〈표 3〉에서는 재정보전금 관련 연도별 및 합동(pooled) 자료의 기술통계량을 정리하였다. 합동 자료 기준 10억 원 이하를 교부받은 경우는 전체의 12.54%였고, 100억 원 이상을 교부받은 경우는 전체의 40.70%였다. 1,000억 원 이상을 교부받은 경우는 2.75%로 나타났다. 분석 대상 기간 중 2011년에 재정보전금 비율이 절대적으로나 상대적으로 가장 높았다. 변화율의 경우 2010년에 비하여 비율이 거의 20배 가까이 증가한 기초자치단체(서울시 중구)도 있는 등, 비율 그 자체에 비하여 왜도가 훨씬 크게 나타났다.[6]

2) 독립변수: 선심성 정치

선심성 정치는 선수 및 정치적 연계 두 가지로 측정하였다. 먼저, 선수는 단체장이나 국회의원이 당선된 횟수로 측정하였다. 단체장의 경우 극히 일부를 제외하고는 대부분 초선·재선·삼선에 해당하였는데, 재선 이상은 초선에 비하여 협상력 측면에서 우월하다고 판단하여 함께 다루었다.[7] 국회의원의 선수는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 선수를 합한 총 수치를 활용하였다.

기초단체장의 선수는 초선이 49.8%, 재선이 38.2%, 삼선 이상이 12.0%인 것으로 나타났고, 광역단체장이 초선인 기초자치단체는 40.6%, 재선인 기초자치단체는 37.5%, 삼선인 기초자치단체는 21.9%인 것으로 나타났다. 기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우는 전체의 31.6%, 기초단체장만 재선 이상인 경우는 전체의 18.6%, 광역단체장만 재선 이상인 경우는 전체의 27.8%인 것으로 나타났다.

6) 100% 이상(2배 이상) 증가한 경우는 전체 관측치의 4.9%를 차지하였다. 1,000% 이상 증가한 경우는 3번(전체 관측치의 0.34%) 있었다.

7) 재선과 삼선은 다음 선거에서 당선되고자 하는 동기 측면에서 차이가 있을 수 있으므로 별도로 다루어야 한다고 볼 수도 있으나, 삼선 단체장은 이후에도 국회의원 등 단체장 외의 정치 경력을 좇는 경우가 일반적이기 때문에 본 연구에서는 재선 이상을 함께 다루었다.

다음으로, 정치적 연계에 대하여 기존의 연구들은 교부하는 측과 교부받는 측이 동일한 정당에 소속되어 있는지를 위주로 분석한 경우가 많으나, 본 연구는 동일 정당 소속인 경우를 분석한 연구들이 많고 그로부터 도출된 결과들도 대체적으로 일치한다는 점을 감안하여, 여야 여부라는 보다 세부적인 기준에 따라 정치적 연계를 판단하였다. 또한 기초자치단체를 대표하는 국회의원(지역구)이 그 기초자치단체가 속한 광역자치단체의 장과 정치적 소속이 어느 정도로 동일한지의 비율로도 측정하였다.

분석 기간인 2011년~2014년에 여당 소속인 기초단체장은 전체의 47.1%였고, 광역단체장이 여당 소속인 기초자치단체는 전체의 46.0%였다. 기초단체장과 광역단체장이 모두 여당인 기초자치단체는 29.5%, 기초단체장만 여당인 곳은 17.6%, 광역단체장만 여당인 곳은 16.4%, 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당인 곳은 36.5%인 것으로 나타났다.

국회의원 수는 다음과 같이 계산하였다. 예컨대, 금천구 국회의원이 1명이면 금천구는 1명, 강남구 국회의원이 갑·을로 2명이면 강남구는 2명, 고양시 국회의원이 갑·을·병·정으로 4명이면 고양시는 4명으로 계산하였다. 반면, 2개 이상의 기초자치단체를 지역구로 하는 국회의원이 있는 경우 0.5명, 0.33명, 0.25명 등으로 계산하였다.(예: 강원도 속초·고성·양양군은 도합 1명의 국회의원이 있으므로 이들 기초자치단체 각각의 국회의원 수는 0.33명) 국회의원의 수는 1명(24.3%) 혹은 0.5명(23.2%)인 경우가 가장 많았고, 영호남지역의 영향으로 기초자치단체를 대표하는 국회의원 모두가 광역단체장 소속 정당에 소속된 경우(60%)가 가장 많은 것으로 나타났다. 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 총 선수는 다양하게 나타났는데, 총 선수가 1인 기초자치단체(20.5%) 및 2인 기초자치단체(13.7%)가 가장 많았다. 또한 총 선수가 1 이하인 단체가 전체의 48.3%를 차지하였고, 4선 이상인 경우는 전체의 21%에 해당하였다.

〈표 4〉 기술통계: 통제변수

변수	관측치	평균	중위수	표준편차	min	max
인구(명)	909	220,709	140,195	212,859	10,524	1,148,157
인구(ln)	909	11.83	11.85	1.03	9.26	13.95
광역시세·도세 징수실적(%)	909	6.58	3.47	7.58	0.22	40.78
광역시세·도세 징수실적(조정, %)	909	1.00	0.62	1.03	0.05	7.34
재정력지수(%)	908[8]	39.48	31.73	28.16	3.18	176.71
역재정력지수(dummy)	909	0.96	1	0.19	0	1
인구 20만 명 미만(dummy)	909	0.58	1	0.49	0	1
시(dummy)	909	0.33	0	0.47	0	1
군(dummy)	909	0.37	0	0.48	0	1

3) 통제변수

본 연구에서는 시책추진보전금에 초점을 맞추고 있기 때문에, 지방재정법 시행령의 일반재정

8) 2011년 울주군의 재정력지수는 자료가 부재하였다.

보전금 배분기준에 있는 인구수(ln), 광역시세·도세 징수실적(%), 재정력지수(%), 재정력지수 100 미만(역재정력지수. dummy) 및 특별재정보전금 배분기준인 인구 20만 명 미만(dummy)을 재정보전금에 대한 기본적인 설명변수로 포함시켰다. 이러한 변수들은 기존의 연구들이 통제변수로 활용했던 사회경제학적(socioeconomic) 특징을 포착하고 있기도 하다.

법령상으로 주어진 요소 외에도 지역 자체가 갖는 특성을 통제하기 위하여 시·군 dummy를 포함시켰다. 이는 전술한 바와 같이 자치구의 경우 재정보전금을 받는 근거 규정이 시·군이 그것과 다를뿐더러, 2014년까지 지방자치법에 근거하여 특별시·광역시로부터 (舊)조정교부금이라는 유사한 재원을 추가적으로 받는다는 점에 따른 것이다. 또한 재정보전금은 기본적으로 광역지방자치단체별로 해당 광역지방자치단체에 속한 기초지방자치단체에 배분되기 때문에 광역지방자치단체 dummy도 활용하였다.

3. 분석방법

본 연구는 패널 데이터의 특성 상 OLS의 가정에 위배되는 경우(오차항에 이분산성 존재) 효율적인 추정량을 도출하는 generalized least squares(GLS) 방법을 사용하였다.[9] 본격적인 분석에 앞서 회귀모형에 이분산성(모든 시점 t에서 $var(\epsilon)=\sigma_i^2$)이 존재하는지를 확인해보고자 우도비(likelihood; LR) 검정을 실시하였다. 제약(restricted) 모형 및 비제약(unrestricted) 모형을 각각 추정한 후, LR 검정을 실시한 결과, 0.1%의 유의수준에서 귀무가설(오차항의 동분산성)이 기각되었다. 따라서 본 연구에서는 이분산성을 가정한 분석을 실시하였다.

〈표 5〉 분석 모형

재정보전금 비율의 변화율(%) 또는 재정보전금 비율의 변화분(%p) =상수항+$\beta_1 \cdot \ln pop_{t-1}+\beta_2 \cdot cor_{t-1}+\beta_3 \cdot idex_{t-1}+\beta_4 \cdot rvex_{t-1}+\beta_5 \cdot prior_{t-1}+\beta_6 \cdot$ gwang+$\beta_7 \cdot$city+$\beta_8 \cdot$goon+$\beta \cdot$year+$\beta \cdot$선심성 정치 변수

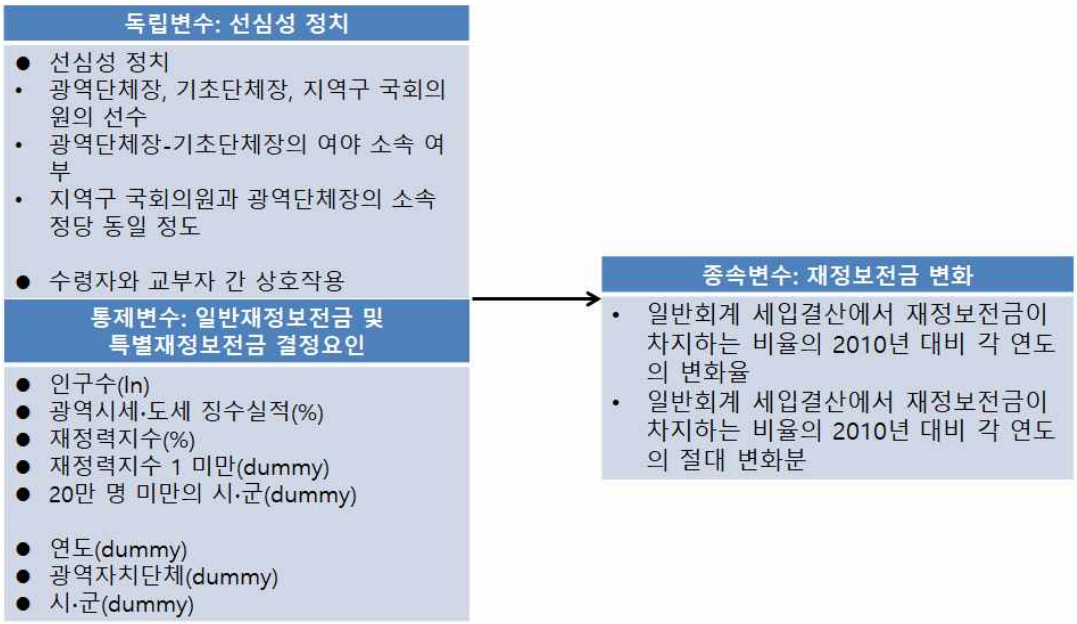
lnpop: 인구수에 자연로그를 취한 값, cor: 광역시세·도세 징수실적(%)[10], idex: 재정력지수(%), rvex: 재정력지수 1미만(dummy), prior: 인구수 20만 명 미만인 기초자치단체(dummy), gwang: 광역지방자치단체 dummy(기준: 서울특별시), city, goon: 시 dummy, 군 dummy(기준: 자치구), year: 연도 dummy(기준: 2011년), t: 2011~2014

9) 본 연구의 패널 데이터는 모집단에서 추출된 표본의 일부가 아니라 기초자치단체 전체를 대상으로 했기 때문에, 고정효과 모형으로 간주하는 것이 적절할 수 있다(민인식·최필선, 2010: 193). 그러나 독립변수인 선심성 정치의 경우 4년 간 변이(variation)가 상대적으로 작기 때문에 고정효과 모형을 사용하는 경우 예컨대 재보궐선거가 열렸던 일부 자치단체의 변화 혹은 단체장의 탈당·복당이 발생한 일부 자치단체의 변화만으로 전체를 설명하게 되는 문제가 있다. 이에 본 연구는 고정효과 모형을 사용하지 않았음을 밝혀둔다.

10) 이는 조정된 값임을 알려둔다. 예컨대, 25개의 자치구가 있는 서울시에서 전체 징수액의 10%를 차지하는 것과 8개의 기초자치단체가 있는 대구시에서 전체 징수액의 10%를 차지하는 것은 그 의미가 완전히 다르다. 따라서 본 연구에서는 각 기초자치단체가 차지하는 광역자치단체의 세금 징수 실적 비중을 100으로 나눈 후 해당 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 수를 곱한 값을 모형에 산입하였다. 물론 이러한 조정 과정을 거치지 않은 원래 값을 사용하여도 분석 결과는 거의 변하지 않았다.

아울러 오차항에 자기상관이 있는지에 대한 Wooldridge 검정을 실시한 결과 귀무가설((1계) 자기상관이 존재하지 않는다.)을 0.1%의 유의수준에서 기각할 수 있었다. 따라서 본 연구는 1계 자기상관을 가정한 분석을 실시하였다.

〈표 6〉 연구의 분석틀



Ⅳ. 분석 결과 및 논의

1. 기초단체장-광역단체장의 상호작용과 재정보전금

먼저, 지방자치단체장의 선수(選數)가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석하였다. 〈표 7〉에서 열 [1] 및 열 [4]는 재정보전금을 교부받는 입장인 기초단체장의 선수(dummy)만을 반영한 분석인데, 공히 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 그러나 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 선수(dummy)까지 반영한 분석인 열 [2] 및 열 [5]에 따르면, 광역단체장이 초선이 아닌 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체에 더 많은 재정보전금이 교부되는 것으로 나타났다. 이는 단체장의 협상력을 선수로써 파악할 때 광역단체장 협상력의 영향만이 나타났다는 것인데, 다른 조건이 동일할 때 재선 이상인 광역단체장이 있는 기초자치단체에 보다 많은 재정보전금이 교부되었다는 뜻이다(가설 1-1지지).

즉, 하나의 광역자치단체에 속해 있는 기초자치단체들은 모두 동일한 광역단체장의 영향에 놓여있으므로, 재정보전금 가용 총액 혹은 재정보전금 활용의 결정요인에 광역단체장의 선수가 영

향을 미친다는 의미로 해석된다. 초선인 광역단체장보다는 재선 이상인 광역단체장이 더 나은 업무 숙련도를 가지고 소속 기초자치단체에 재정보전금을 보다 적극적으로 교부할 수 있다는 것이다.

열 [3] 및 열 [6]은 광역단체장의 선수와 기초단체장의 선수를 동시에 고려한 dummy를 활용한 분석이다. 그 결과, 열 [2] 및 열 [5]에서처럼 광역단체장이 재선 이상일 때만 재정보전금 비율이 유의미하게 상승한 것으로 나타났다(가설 1-2지지).

〈표 7〉 단체장의 초선 여부와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)			비율의 변화분(%p)		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
재선 以上 (기초)	−0.9147 (2.176)	−1.4716 (1.630)		−0.0105 (0.030)	−0.0062 (0.026)	
재선 以上 (광역)		188.7118*** (17.189)			1.5170*** (0.109)	
모두 재선 以上			187.7410*** (17.284)			1.5073*** (0.112)
기초만 재선 以上			0.6224 (2.931)			0.0191 (0.044)
광역만 재선 以上			190.0256*** (17.249)			1.5292*** (0.111)
인구	−7.3286* (4.022)	−11.6884*** (2.909)	−11.3046*** (2.950)	−0.0898* (0.048)	−0.0972** (0.041)	−0.1000** (0.041)
징수실적	1.1147 (2.003)	4.3837*** (1.577)	4.3188*** (1.584)	0.0156 (0.038)	0.0246 (0.035)	0.0251 (0.034)
역재정력 (dummy)	−22.3878 (15.014)	−35.2147*** (13.278)	−34.3885*** (13.252)	0.2508 (0.368)	0.2232 (0.411)	0.2281 (0.412)
재정력 지수	0.1255 (0.101)	0.0241 (0.084)	0.0306 (0.085)	0.0035* (0.002)	0.0024 (0.002)	0.0025 (0.002)
20만 미만	2.9426 (4.053)	6.0027** (3.019)	6.0235** (3.046)	0.071 (0.064)	0.0639 (0.056)	0.0621 (0.056)
관측치	876	876	876	876	876	876

주1: * p〈0.1, ** p〈0.05, *** p〈0.01. 괄호 안은 표준편차
주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

그러나 광역단체장이 초선인 경우 기초단체장이 초선인지 재선 이상인지는 재정보전금에 영향을 미치지 못하였고, 광역단체장이 재선 이상인 경우에도 기초단체장의 초선 여부는 영향력이 미미하였다. 또한 기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우보다 광역단체장만 재선 이상인 경우에 재정보전금 비율이 가장 많이 상승했기 때문에 가설 1-3은 지지되지 않았다.[11] 그러나 모두 재선 이상인 경우와 광역단체장만 재선 이상인 경우에 있어 계수값에 거의 차이가 없었다는 점을 감안하면 가설 1-3도 어느 정도는 지지된다고 판단된다.

결국 선수로 측정한 광역단체장 및 기초단체장 간의 상호작용이 재정보전금 교부에 영향을 미

11) 이는 재정보전금 교부가 광역단체장과 수령자(기초단체장)의 '양자' 간 협상력에 따라 결정되기 때문에 나타난 현상인 것으로 보인다. 모두 재선 이상일 때 재정보전금이 가장 많이 교부되었다면 이는 추가적인 player(예: 중앙정부)를 뒷받침할 만한 이론에 대한 고려가 필요함을 시사한다.

치나, 협상력의 관점에서 봤을 때 광역단체장의 선수가 유의미한 영향력을 갖는다고 해석해볼 수 있다.

〈표 8〉에서 열 [1] 및 열 [4]는 재정보전금을 교부받는 입장인 기초단체장의 여당 여부(dummy)만을 반영한 분석인데, 공히 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 그러나 재정보전금을 교부하는 광역단체장의 여당 여부(dummy)까지 반영한 분석인 열 [2] 및 열 [5]에 따르면, 결과가 바뀐 것을 알 수 있다(광역단체장의 경우 가설 2-1 지지). 기초단체장이 여당인지 여부의 계수가 광역단체장 변수까지 포함했을 때 비로소 유의미하게 나타났다는 것은 광역단체장과의 상호작용이 있을 수 있음을 보여주는 것이다.

〈표 8〉 단체장의 여야 여부와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)			비율의 변화분(%p)		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
기초단체장=여당	−2.0707 (2.139)	−4.7268* (2.491)		−0.0658 (0.041)	−0.0930* (0.041)	
광역단체장=여당		56.3038*** (6.289)			0.9130*** (0.071)	
모두 여당			53.0444*** (6.299)			0.8180*** (0.083)
기초만 여당			6.322 (4.169)			0.079 (0.049)
광역만 여당			65.7811*** (7.219)			1.0808*** (0.078)
인구	−6.7434* (3.972)	−11.2130** (4.366)	−10.8195** (4.424)	−0.0782* (0.047)	−0.0754 (0.049)	−0.0745 (0.049)
징수실적	0.5567 (1.950)	4.0262* (2.181)	4.0327* (2.199)	0.0198 (0.038)	0.0119 (0.038)	0.0182 (0.036)
역재정력(dummy)	−22.0452 (14.909)	−25.7706* (14.764)	−24.506 (15.110)	0.1786 (0.349)	0.2025 (0.399)	0.2936 (0.371)
재정력지수	0.1333 (0.097)	0.0684 (0.113)	0.0231 (0.120)	0.0028 (0.002)	0.0031* (0.002)	0.0029* (0.002)
20만 미만	2.6853 (3.968)	3.2756 (4.563)	1.5222 (4.820)	0.0816 (0.063)	0.0674 (0.065)	0.06 (0.064)
관측치	876	876	876	876	876	876

주1: * p〈0.1, ** p〈0.05, *** p〈0.01. 괄호 안은 표준편차
주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

열 [3] 및 열 [6]은 광역단체장과 기초단체장의 여당 소속 여부를 '동시에' 고려한 dummy를 활용한 분석이다. 이에 따르면 열 [2] 및 열 [5]에서처럼 광역단체장이 여당이 경우 더 많은 재정보전금이 교부되었다. 즉, 선수에서와 마찬가지로 재정보전금 교부의 당사자들 간 상호작용이 존재하는 것으로 분석되었다(가설 2-2 지지).

〈표 8〉의 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당인 경우 재정보전금이 가장 적게 증가(가장 크게 감소)했다는 것은,[12] 광역단체장과 기초단체장의 소속 정당

12) 기초단체장만 여당인 경우 유의미하지는 않으나 부호가 (+)를 보인다는 점도 감안할 필요가 있다.

이 여당이 아닌 야당 정당으로 같은 경우 선행연구들에서처럼 자원이 더 잘 교부되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 물론 기초단체장과 광역단체장이 모두 야당이라고 하여 이를 바로 소속 정당이 일치한 경우로만 볼 수는 없으나, 지방교부금을 주는 쪽과 받는 쪽의 소속 정당이 일치하더라도 여야 여부에 따라 그것이 갖는 영향력은 상이할 수 있다는 근거가 된다는 점에서 중요한 발견인 것으로 판단된다.[13)]

둘째, 재정보전금은 기초자치단체가 징수한 광역시세·도세를 광역자치단체가 취합한 후 이를 다시 기초자치단체에 교부하는 지방교부금으로, 특정 광역자치단체별로만(예: 경기도는 경기도내의 시·군에만, 전라북도는 전라북도내의 시·군에만) 교부가 결정되기 때문에 대통령의 소속 정당으로 판단되는 여야 여부가 영향을 미칠 여지가 거의 없는 지방교부금이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여야 여부에 따라 교부 양상이 달라진다는 것은, 특별교부세와 같이 명백하게 중앙정부(장관)의 영향력이 미치는 지방교부금뿐만 아니라 지방자치단체의 계층 간 교부되는 교부금인 재정보전금에서도 중앙정부의 행태에 지대한 영향을 미치는 대통령의 (단체장에 대한) 영향력이 발견된다는 근거가 될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 분석의 대상인 기초자치단체를 4가지(광역-기초: 여-여, 야-여, 여-야, 야-야)로 나누었을 때 광역단체장이 여당이고 기초단체장이 야당인 지역에서 재정보전금이 가장 많이 늘어난 것의 의미이다(가설 2-3 기각). 이에 대해서는 Horiuchi and Lee(2008)의 논지를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 현직 대통령이 상대 후보를 적극 지지한 지역에도 많은 선심성 혜택을 부여한 것처럼, 협상력이 기초단체장에 비하여 우월한 광역단체장은 해당 기초자치단체의 장이 야당 소속이라 하더라도 4년간의 광역시정·도정 운영의 원활함을 위하여 해당 지역에 재정보전금을 적극적으로 교부하는 것으로 판단된다.

2. 국회의원-광역단체장의 상호작용과 재정보전금

재정보전금을 받아오려는 수령자에는 기초단체장 외에 해당 기초자치단체가 자신의 지역구인 국회의원도 있다. 실제로 지역구 국회의원이 광역자치단체로부터 시책추진보전금(現 특별조정교부금)을 확보했다는 언론 보도를 자주 접할 수 있다. 이에 본 연구는 국회의원의 역할도 수령자의 입장으로 분석하였다.

먼저, 기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원 수가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석한 결과, 열 [1] 및 열 [3] 모두 국회의원 수의 계수가 유의미하지 않았다(가설 2-4 기각. 최연태·이재완(2011)).

---

13) 본문에는 싣지 않았으나 광역단체장과 기초단체장의 소속 정당이 동일한지 여부를 dummy로 하여 재정보전금에 미치는 영향을 분석해보면 부호가 유의미하게 (-)값을 보이고, 광역단체장이 초선인 지역에 한하여 기존 대다수의 연구처럼 부호가 (+)로 나타났다. 이는 두 단체장의 소속이 모두 야당일 때 상대적으로 재정보전금을 많이 못 받은 결과가 반영된 것으로 분석된다. 분석의 대상인 기초자치단체를 4가지(광역-기초: 여-여, 야-여, 여-야, 야-야)로 나누었을 때 '야-야'인 지역이 전체의 약 37%로 가장 많다는 점도 이를 뒷받침한다.

그러나 지역구 국회의원과 광역자치단체 간의 상호작용을 감안한 열 [2] 및 열 [4]에 따를 때, 광역단체장이 소속된 정당에 소속된 지역구 국회의원의 비율이 높을수록 더 많은 재정보전금이 교부되는 것으로 나타났다(가설 2-5 지지). 이에 따르면 해당 기초자치단체의 이익을 대변하는 국회의원의 단순 숫자가 중요하다기보다는, 재정보전금을 교부하는 주체인 광역단체장이 지역구 국회의원과 갖는 정치적 연계(political alignment)의 크기가 재정보전금 교부에 유의미한 영향력을 미친다고 볼 수 있다.

〈표 9〉 국회의원의 수/비율과 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)		비율의 변화분(%p)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
국회의원 수	−2.814 (2.859)		−0.0619 (0.046)	
광역단체장의 정당 소속 의원 비율		7.0654*** (2.1211)		0.1424** (0.058)
인구	−6.4186 (4.164)	−11.7517*** (4.028)	−0.0337 (0.053)	−0.0877* (0.047)
징수실적	2.8038 (2.017)	3.6935* (1.98)	0.018 (0.036)	0.0073 (0.038)
역재정력 (dummy)	−26.7890* (14.086)	−24.736 (15.489)	0.2284 (0.38)	0.1818 (0.352)
재정력 지수	0.0714 (0.099)	0.0749 (0.1)	0.0034* (0.002)	0.0034* (0.002)
20만 미만	3.5565 (3.82)	1.2566 (4.011)	0.063 (0.065)	0.0564 (0.063)
관측치	876	876	876	876

주1: * p〈0.1, ** p〈0.05, *** p〈0.01. 괄호 안은 표준편차
주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

국회의원의 총 선수는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 선수를 모두 합한 것으로, 앞에서 분석한 국회의원의 단순 숫자에 seniority를 설명할 수 있는 선수를 곱한 변수이다. 즉, 초선 의원이 2명인 기초자치단체와 재선 의원이 2명인 기초자치단체는 협상력이 다르게 나타날 것으로 가정한 변수라고 할 수 있다.

〈표 10〉의 열 [1] 및 열 [3]에서는 재정보전금을 교부받는 기초자치단체를 대표하는 국회의원(들)의 총 선수가 재정보전금에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 유의미한 결과가 도출되지 못하였다(가설 1-4 기각). 그러나 광역단체장이 재선 이상인지에 대한 dummy 및 동 dummy와 총 선수 간 교호항(interaction term)을 포함한 열 [2]에서는 교호항 계수가 유의미하게 (+)의 값을 보였다. 이는 광역단체장이 재선 이상인 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 국회의원 총 선수는 더 많은 재정보전금을 교부받는 데에 역할을 한다는 의미가 된다(가설 1-5 지지).[14]

14) 그러나 비율의 변화분을 종속변수로 사용한 열 [4]에서는 교호항의 계수가 유의미하지 않았음을 유의할 필요가 있다.

〈표 10〉 국회의원의 총 선수와 재정보전금

종속변수:	비율의 변화율(%)		비율의 변화분(%p)	
	[1]	[2]	[3]	[4]
국회의원 총 선수	−0.7305 (0.685)	−1.7385 (1.150)	−0.0136 (0.011)	−0.0118 (0.019)
재선 이상 광역단체장(dummy)		178.4724*** (18.348)		1.4405*** (0.147)
국회의원 총 선수 × 재선 이상(dummy)		2.1770* (1.225)		0.0207 (0.021
인구	−9.0533** (3.835)	−11.9216*** (2.975)	−0.0673 (0.047)	−0.0981** (0.039)
징수실적	3.29 (2.065)	5.3780*** (1.629)	0.0138 (0.037)	0.0406 (0.034)
역재정력 (dummy)	−25.1625 (15.494)	−34.5706*** (12.792)	0.2671 (0.369)	0.2608 (0.410)
재정력 지수	0.0514 (0.107)	0.0197 (0.080)	0.0035** (0.002)	0.0021 (0.002)
20만 미만	2.8904 (4.012)	6.3433** (3.122)	0.0675 (0.063)	0.0931* (0.056)
관측치	876	876	876	876

주1: * p〈0.1, ** p〈0.05, *** p〈0.01. 괄호 안은 표준편차
주2: 광역자치단체, 시·군, 연도 dummy 통제

4. 분석결과 종합

지금까지 재정보전금 교부 과정에서 나타나는 교부자와 수령자 간의 상호작용 및 협상력을 선심성 정치로써 검증해보았다. 그 결과를 가설별로 종합해 보면 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 가설 검증: 종합

가설	내용	검증	비고
	선심성 정치: 선수		
가설 1-1	지방자치단체장의 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	△	광역단체장이 재선 이상일 때(협상력)
가설 1-2	기초단체장의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.	○	상호작용 有
가설 1-3	기초단체장과 광역단체장이 모두 재선 이상인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	단, 광역단체장만 재선 이상인 경우(가장 많이 교부됨)와 계수값 거의 차이 없음
가설 1-4	기초자치단체를 대표하는 지역구 국회의원의 총 선수가 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	교부받는 입장만으로는 설명되지 않음
가설 1-5	지역구 국회의원의 선수가 갖는 영향력을 광역단체장의 선수가 조절할 것이다.	○	종속변수가 비율의 변화율일 때. 상호작용 有
	선심성 정치: 정치적 연계		
가설 2-1	지방자치단체장이 여당 소속일 때 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	△	광역단체장이 여당 소속일 때(협상력)
가설 2-2	기초단체장의 여야 여부는 광역단체장의 여야 여부에 따라 영향력이 다르게 나타날 것이다.	○	상호작용 有

가설 2-3	기초단체장과 광역단체장이 모두 여당인 경우에 가장 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	여(광역)-야(기초)인 경우. Horiuchi and Lee(2008)
가설 2-4	지역구 국회의원이 많은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	×	교부받는 입장만으로는 설명되지 않음
가설 2-5	광역단체장의 소속 정당과 동일한 정당에 소속된 국회의원의 비율이 높은 기초자치단체일수록 더 많은 재정보전금이 교부될 것이다.	○	상호작용 有

V. 결론

본 연구는 선심성 정치를 통해 본 지방자치단체장의 분배정치가 재정보전금 교부에 미치는 영향을 분석하였다. 본 연구는 국내의 연구들이 주로 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 특별교부세를 국회의원 선거를 통하여 분석한 것과는 다르게, 지방자치단체의 수준에서 지방자치단체의 계층(level) 간 교부되는 재정보전금(現 조정교부금)을 상호작용 및 협상력으로써 분석했다는 것에 차별점이 있다. 본 연구의 분석을 미국의 상황에 적용해 본다면 주지사와 시장을 지방교부금 배분 과정에 함께 반영을 한 것인데, 물론 정치인들 간의 로비(lobby)에 주목한 연구들은 있어 왔으나 선심성 정치라는 정치적 특성을 가지고 본 연구의 시도를 한 연구는 아직 없는 것으로 판단된다. 지방교부금은 필연적으로 교부자와 수령자가 존재하기 때문에, 본 연구에서와 같이 양측을 같은 기준(예: 정치적 연계)에 따라 분석하는 것은 의의가 있다.

분석 결과에 따르면 재정보전금을 교부받고자 하는 입장인 기초자치단체(단체장, 국회의원)의 정치적 특성이 교부과정에서 단독으로 영향력을 갖는 경우는 많지 않았다. 재정보전금을 교부받는 쪽의 입장은 주로 법령상 주어진 기준에서만 반영이 될 뿐 본 연구가 주목한 분배정치의 특성이 단독으로는 잘 나타나지는 않은 것이다.[15] 따라서 재정보전금을 포함한 지방교부금에서 정치적인 영향을 받는 부분을 파악하려면 교부하는 주체의 정치적 특성까지를 고려해야 한다는 주장이 가능하다. 수령자의 입장만 놓고 보면 영향력이 없어 보일 수 있으나, 교부자와의 상호작용까지를 고려하면 수령자의 정치적 특성도 교부 과정에 영향을 미치는 것이다.[16] 이러한 내용에 따르면 기초단체장이 특별한 필요가 있을 때 재정보전금(특별조정교부금)을 신청할 수 있다고 규정한 조례가 실질적으로는 작동하고 있지 않다는 의미이기 때문에, 재정보전금을 교부받는 입장도 재정보전금 교부과정에 실효적으로 반영이 될 수 있도록 실정법을 개정할 필요가 있다. 조례에 따르

15) 이는 단순하게 접근하면 다음과 같은 이유에 따른 현상일 수 있다. 재정보전금은 광역단체장이 재원 확보의 주체이기 때문에 소위 '돈줄'을 쥐고 있는 쪽의 힘이 더 셀 것이라는 점, 지역구에 해당 기초자치단체가 속해있는 국회의원들이나 광역의회 의원들이 실제로 재정보전금을 받아오는 역할을 하고 있기 때문에 기초단체장의 역할은 간접적이거나 덜 할 수 있다는 점, 우리나라에서 광역-기초자치단체 간의 관계가 수직적이라는 점 등이 그것이다.

16) 기존의 연구들은 수령자 역할만으로 지방교부금(특별교부세) 교부과정이 설명된다고 보았는데, 본 연구와 다른 결론이 도출된 이유 중의 하나는 국회의원과 지방자치단체장의 영향력 차이 때문일 수 있다. 즉, 국회의원이 상대적으로 big-sized player라고 했을 때 지방자치단체장은 그에 비하면 medium-sized player일 수 있고 이로 인하여 교부과정의 영향력이 다르게 나타난 것일 수 있다.

면 광역단체장은 기초단체장의 신청 없이도 필요하다고 인정하는 경우 재정보전금을 배분할 수 있는데, 이러한 규정은 배분과정에서의 비대칭성을 야기할 수 있고 실제로 그럴 수 있다는 것이 본 연구의 분석결과로도 실증적으로 설명된 것이다.

사실 광역단체장이 관할 기초자치단체에 재정보전금을 교부해주는 것은 선심성 예산에 해당할 가능성이 높고 수평적 재정형평화를 위해 존재하는 재정보전금이 선심성 정치로 결정되는 것은 부정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 기초자치단체 입장에서 재정보전금을 더 받으려고 하는 것은 단체장의 의무일 수가 있고, 반드시 선심성 예산으로만 접근할 이유는 없다. 대응성(responsiveness) 차원에서 자연스러울 수 있는 현상이라는 점에서 본 연구결과는 배분규정의 투명성 강화가 필요하다는 근거로도 활용될 수 있다. 아울러 최근 개정된 지방재정법 및 동법 시행령과 같이 인구·징수실적·재정력지수의 영향력을 재정보전금의 취지(수평적 재정형평화)에 맞게 조정하는 것도 중요하나, 동시에 정치적으로 결정될 수 있는 부분(現 특별조정교부금)을 규정하는 조례도 위에서 논의한 내용을 반영하여 개정될 필요가 있다고 보인다.

본 연구에서는 지방단체장의 임기와 회계연도가 일치하지 않는 문제로 인하여 정치적 경기 순환(PBC)의 관점인 선거주기(election cycle)에 따른 재정보전금 배분 양상을 검증하지 못하였다. 재량적인 재정보전금도 PBC에서 일반적으로 논의되는 것처럼 선거가 가까워질수록 더 적극적으로 배분되고, 선거 직후에는 덜 배분되는지를 파악해볼 필요가 있다. 재정보전금 교부 기준인 특별한 재정수입의 감소나 특별한 재정수요를 계량적으로 측정하지 못한 것도 한계이다. 이를 계량적으로 측정하여 통제했다면 본 연구가 주목한 분배정치의 변수들이 갖는 설명력이 보다 강조될 수 있었을 것으로 본다.

아울러 선심성 정치가 수평적 재정형평화에 영향을 미치는지, 미친다면 이를 규범적으로 어떻게 판단해야 하는지(예: 정치인들 간의 협상이 갖는 순기능에 주목하여 재정보전금이 정치적 특성에 따라 배분되는 것은 바람직하다, 형평성이 담보되어야 하는 재정보전금에 정치성이 개입되어서는 안 된다)에 대한 연구도 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

고경훈·박용진. (2011). 재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구: 경기도를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(3): 929-951.

권경환. (2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 「지방정부연구」, 9(3): 291-308.

김상헌·배병돌. (2002). 특별교부세 배분에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 36(1): 159-172.

김석태. (2001). 특별교부세의 정체성. 「한국행정논집」, 13(2): 285-303.

김성철·박기묵. (2004). 조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구. 「한국행정논집」, 16(2): 265-286.

김종희. (2003). 조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 255-271.

김종희·김혜정. (2008). 재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 327-345.

민인식·최필선. (2010). 「STATA 패널데이터 분석」. 서울: 한국STATA학회.

박상욱. (2014). "경기도-용인시, 시책추진보전금 남용 '심각'". Y사이트저널. (http://blog.daum.net/ysidej/1470)

박윤희·장석준. (2015). 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구: 17대~18대 국회를 중심으로. 「선거연구」, 6: 147-168.

박재영. (2016). 「지방재정개편안에 대한 토론: 조정교부금 개편 관련」. 제838회 정책&지식 포럼. 서울대학교 정책지식허브연구센터.

배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 「정부학연구」, 9(2): 183-212.

소진광·권영주·오재일·최호택·채원호. (2008). 「한국 지방자치의 이해」. 서울: 박영사.

신태곤. (2007). 부산시 조정교부금제도의 기준재정수요산정의 문제점과 개선방향. 「지방정부연구」, 11(3): 181-200.

유승원·조필규. (2015). 지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 1-21.

윤광재·김윤수. (2009). 특별·광역시 재원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 121-145.

윤영진. (2008). 「새재무행정학(제4판)」. 서울: 대영문화사.

이동옥. (2016). 「지방재정의 현황과 전망」. 제851회 정책&지식 포럼. 서울대학교 정책지식허브연구센터.

e-나라지표
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458)
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2857)

이상일·최근호·엄태호. (2014). 구유통 정치(Pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로. 「국가정책연구」, 28(3): 299-322.

이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.

이원희. (2003). Analysis of Pork Barrel in the Korean Legislature. 「한국행정논집」, 15(1): 225-240.

이현우. (2010). 특집: 시,군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안 -재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로-. 「지방재정과 지방세」, 36: 20-39.

전지성·이용환·정재진. (2014). 재정보전금 제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석: 경기도 변화에 따른 전국 변화 효과 분석. 「한국지방재정논집」, 19(3): 61-88.

정재호·김상헌. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향

에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로.「한국지방재정논집」, 19(3): 175-201.
조기선. (2005). 대도시와 자치구간 특별교부금제도 개선방안에 관한 연구-광주광역시를 중심으로-.「한국거버넌스학회보」, 12(1): 77-97.
조기선·김대성. (2014). 일반재정보전금 제도 개선안의 문제점과 개선방안.「한국거버넌스학회보」, 21(1): 303-324.
조준영. (2015). "윤홍창 충북도의원 "李 지사 시책추진보전금 남용 심각"". 충청투데이. (http://www.cctoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=888255)
주만수. (2012). 특별·광역시별 조정교부금제도 비교 분석 및 적합성 평가.「서울도시연구」, 13(2): 17-43.
주만수. (2013). 조정교부금 배분방식에 따른 재정형평화 효과 비교 분석.「재정학연구」, 6(1): 177-207.
중앙선거관리위원회(http://www.nec.go.kr/)
최병호·정종필. (2013). 재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의.「한국지방재정논집」, 18(2): 27-56.
최연태·김상헌. (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.「한국정치학회보」, 43(2): 113-130.
Ahmad, E., & Craig, J. (1997). Intergovernmental Transfers. in Ter-Minassian, T. (ed.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF.
Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1): 103-119.
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.
Brollo, F., & Nannicini, T. (2012). Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(04): 742-761.
Ferejohn, J. A. (1974). *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford University Press.
Ferejohn, J. A. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50(1): 5-25.
Grossman, P. J. (1994). A Political Theory of Intergovernmental Grants. *Public Choice*, 78(3-4): 295-303.
Hayes, M. T. (1981). *Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets*. New Brunswick: NJ: Rutgers University Press.

Holcombe, R. G. (1989). A Note on Seniority and Political Competition. *Public Choice*, 61(3): 285-288.

Holcombe, R. G., & Zardkoohi, A. (1981). The Determinants of Federal Grants. *Southern Economic Journal*, 48(2): 393-399.

Horiuchi, Y., & Lee, S. (2008). The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea. *Comparative Political Studies*, 41(6): 861-882.

Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2006). Allocating the US Federal Budget to the States: The Impact of the President. *The Journal of Politics*, 68(2): 447-456.

Levitt, S. D., & Poterba, J. M. (1999). Congressional Distributive Politics and State Economic Performance. *Public Choice*, 99(1): 185-216.

Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Free Pr.

Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.

Mikesell, J. L. (2003). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Publci Sector(Sixth edition)*. CA: Wadsworth/Thomson.

Nalbandian, J. (2004). Politics and Administration in Council-Manager Government: Differences between Newly Elected and Senior Council Members. *Public Administration Review*, 64(2): 200-208.

Rich, M. J. (1989). Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants. *American Political Science Review*, 83(1): 193-213.

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.

Rogers, D. L., & Rogers, J. H. (2000). Political Competition and State Government Size: Do Tighter Elections Produce Looser Budgets? *Public Choice*, 105(1-2): 1-21.

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.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1981). Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science*, 96-111.

Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2008). The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers. Differences-in-Differences Estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92(12): 2302-2319.

Stein, R. M. (1981). The Allocation of Federal Aid Monies: The Synthesis of Demand-Side and Supply-Side Explanations. *American Political Science Review*, 75(02): 334-343.

Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press.

Treisman, D. (1996), The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. *British*

Journal of Political Science, 26(3): 299-335.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *The Journal of Political Economy*, 642-664.

박찬영(朴燦英): '지방재정조정제도 운영에서의 분배정치에 관한 연구: 광역-기초자치단체 간 조정교부금을 중심으로'로 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위(2017)를 받았다. 주요 관심분야는 지방재정, 정치경제, 커뮤니티웰빙 등이다. 최근 연구로는 '재난관리 정부조직개편이 자연재해피해 경감에 미치는 영향(2016)', '국무총리 임명 유형 연구: 정치적 환경과 대통령 선호의 균형역학(2016, 공저)' 등이 있다. 현재 서울대학교 커뮤니티웰빙연구센터(SSK) 전임연구원으로 재직 중이다(khan2040@snu.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 7. 9 / 심사개시일: 2017. 7. 17 / 심사완료일: 2017. 8. 9〉

Abstract

Pork Barrel Politics in Fiscal Equalization Grant: Focusing on the Interaction between Granters and Recipients

Park, Chan Young

This study empirically examines political interactions between granters and recipients of Fiscal Equalization Grant(FEG), using concepts of 'pork barrel politics'. Previous studies dealing with political determination of local grants focused on Special Revenue Sharing, mostly putting emphasis only on congressmen. It is, however, difficult to separate roles of recipients and granters, as well as to figure out interactions between two players in previous studies. For this reason, this study focuses on FEG, which makes it possible to analyze interactions between recipients and granters in the granting process. Local Autonomies that belonged to Metropolitan Autonomy which heads were elected more than once received more FEG. The ratio of congressmen, that belong to the same party which heads of Metropolitan Autonomy belong to, significantly affected FEG in a positive way. Total seniorities were positively significant only when regarding dummies(whether heads of Metropolitan Autonomy were elected more than once). Political characteristics of recipients(heads of Local Autonomy, congressmen) did not affect FEG by themselves. Previous studies argue that political characteristics of recipients were effective by themselves, which differs from this study's findings. To explain distributive politics thoroughly in granting process, both recipients and granters(interactions between them) should be considered.

Key Words: pork barrel politics, distributive politics, Fiscal Equalization Grant, interaction, political budget