

# KERI Insight

## 지역구 선심성 예산배분의 경제적 비합리성 : 특별교부세를 중심으로



허원제  
한국경제연구원 연구위원  
(wonjea.huh@keri.org)



김영신  
한국경제연구원 부연구위원  
(ykim@keri.org)

지방정부의 중앙정부 의존도가 갈수록 높아지는 가운데, 정치인들의 해당 지역구 사업예산을 확보하기 위한 정치적 영향력의 행사로 중앙정부의 예산이 비효율적으로 사용될 가능성이 높다. 현재, 지자체 간 세원 규모 차이에 따른 재정력의 격차를 조정하기 위한 취지로 중앙정부에서 배분하고 있는 특별교부세는 특정 기준에 준한 산정방법에 포착할 수 없는 시급한 재정 수요를 담당하고, 재정보전수요가 발생할 때마다 수시로 배정되는 가운데 배분내역도 제한적으로 공개되어 자의성과 비공개성을 지니고 있다. 이에 따라 전 국민의 조세부담을 통해 마련된 특별교부세가 정치적 인센티브와 영향력에 의해 특혜적으로 배정량이 결정될 수 있다는 것은 큰 문제이다. 이미 재정여력에서의 격차로 경제성장 및 지역발전에서 큰 차이를 겪고 있는 우리나라 지자체들에게 이는 또 하나의 커다란 장애물이 될 것이다.

본 연구는 중앙정부로부터의 이전재원인 특별교부세가 본래의 취지에서 벗어나 정치적 영향에서 자유롭지 않았는지를 점검한다. 이를 위해 2005~2012년까지의 전국 15개 광역시도별 자료를 이용하여 특별교부세 배분과정에서 경제적 요인 이외에 비경제적 요인이 작용했는지를 실증분석한다. 실증분석 결과에 따르면, 광역지자체에 배분되는 특별교부세는 해당 지자체장의 여당 소속 여부 또는 재선 여부에 따라 달라졌다. 실제, 특별교부세가 원칙적으로만 배분되는 것은 아니라는 것을 의미하는

것으로, 특별교부세가 정치적으로 영향을 받기 때문에 지역 간 발전에 왜곡되게 이용될 수 있음을 나타낸다. 현행 지자체에 배분되는 특별교부세의 근본적인 개혁의 필요성이 드러나는 대목이다. 정치적 영향을 최소화하여 특별교부세의 합리적 배분과 사용을 이뤄내고 재정의 효율적인 지출에 기반한 지방공공재의 원활한 공급이 가능하도록 하기 위해선, 관료출신의 지자체장과 해당 지역에 대한 특별교부세 감득 프로그램 가동 등 중앙정부의 자의적 재량권을 견제·축소하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 특별교부세의 배분 및 사용 내역을 국회의원의 정보공개 청구 시로만 제한하기보다는 정기적으로 공개토록 하는 적극적인 방식으로 전환하여 배분 방식의 투명성을 강화할 필요가 있다.

자율성에 입각한 지방자치제도하에서 지자체들의 불균등 성장은 자연스러운 현상이지만, 경제적 비합리성을 가진 정치적 영향력에 의해 성장 체력이 왜곡되는 것은 바람직하지 못하다. 정치적 고려에 따른 자원배분 메커니즘이 우선시되는 '권위적인 배분'은 경제학적 효율성을 저해하여 향후 지자체의 성장과 지역발전에 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 투명하고 합리적인 재원이전은 '비정상'의 정상화를 달성하고 지방선거 후 '재원배분의 왜곡 가능성'을 차단하여 능률적인 지역경제 발전의 초석이 될 것이다.

## I. 서론

적 비합리성을 가진 정치적 영향력에 의해 성장 체력이 왜곡되는 것은 바람직하지 못함.

### 1. 논의배경

□ 우리나라 GDP 대비 정부의 재정지출 비율은 OECD 국가들에 비해 낮은 편이지만, 중앙정부에서 지방정부로의 이전재원 규모는 높은 수준임.

- 2011년 기준 OECD 국가의 GDP 대비 정부지출 비율은 약 46.3%에 비해 우리나라는 32.3%임.<sup>1)</sup>
- 같은 해, OECD 국가들의 지방정부로의 이전재원은 평균 6% 수준인 것에 반해 우리나라는 약 8%로 높은 수준임.<sup>2)</sup>

□ 지방정부에 대한 중앙정부의 재정지원이 높은 가운데, 정치인들의 해당 지역구 사업예산을 확보하기 위한 정치적 영향력의 행사로 중앙정부의 예산이 비효율적으로 사용될 가능성이 높음.

- 중앙정부로부터 이양되는 교부세나 국고보조금 규모는 정치인들의 차기 선거에 영향을 주고, 지역 간 발전 수준 차이의 원인이 되기도 함.

□ 이미 재정여력에서의 격차로 경제성장 및 지역발전<sup>3)</sup>에서 큰 차이를 겪고 있는 우리나라 지방자치단체들에게 이는 또 하나의 커다란 장애물이 될 것임.

- 행정단위별 지자체들 간의 재정자립도<sup>4)</sup>(〈표 1〉 참조) 격차에서도 알 수 있듯이, 중앙정부의 이전재원을 이양받기 전(前) 지자체들은 지역경제 성장과 사회 발전의 본원적인 경쟁력인 자체재원 여력에서 큰 폭의 편차를 보임.
- 자율성에 입각한 지방자치제도하에서 지자체들의 불균등 성장은 자연스러운 현상이지만, 경제

<표 1> 2013년도 지자체별 재정자립도(%) 비교

시도별	시도별 평균 (순계규모)	특별시·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별평균	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
서울	88.8	87.7	-	-	-	41.8
부산	56.6	51.8	-	-	37.4	26.3
대구	51.8	46.5	-	-	36.6	25.1
인천	67.3	64.6	-	-	13.5	35.2
광주	45.4	40.1	-	-	-	19.3
대전	57.5	52.2	-	-	-	23.7
울산	70.7	62.7	-	-	45.7	36.3
세종	38.8	38.8	-	-	-	-
경기	71.6	-	60.1	51.3	28.2	-
강원	26.6	-	21.7	23.6	14.5	-
충북	34.2	-	27.4	27.5	21.4	-
충남	36.0	-	29.4	32.4	14.8	-
전북	25.7	-	19.1	21.2	14.4	-
전남	21.7	-	16.3	26.2	11.8	-
경북	28.0	-	22.1	25.6	12.7	-
경남	41.7	-	34.4	35.7	14.1	-
제주	30.6	-	30.0	-	-	-

자료: 안전행정부 재정고

□ 현재, 지자체 간 재정여력차를 완화하도록 일정 부분 재정결함을 보전하고, 지역발전 수준을 증진하기 위한 지역현안개발사업·국가시행사업·재해대책 수요에 대응코자 지자체별로 특별교부세가 배분되고 있음.

- 특별교부세는 지방자치단체 간 세원 규모 차이에 따른 재정력의 격차를 국가가 조정하기 위한 취지에서 마련한 지방교부세의 한 항목

□ 그러나 특별교부세의 배분이 취지에 맞게끔 합리적으로 이루어지고 있는지에 대한 논란이 여전히 제기되고 있음.

- 특별교부세는 시급성을 요하는 지역현안사업 등 기준재정수요액<sup>5)</sup>을 활용한 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요를 담당하고, 재정보전수요가 발생할 때마다 수시로 배정되는 가운데 배분

1) 멕시코, 칠레, 터키에 대한 자료가 없어 이들 국가와 우리나라를 제외한 평균치임.

2) 김현아(2014, 98쪽)는 우리나라의 GDP 대비 이전재원 비중이 앞으로도 더욱 확대될 뿐만 아니라 주요국가와의 차이도 더욱 벌어질 것이라고 전망함.

3) 지역내총생산(GRDP), SOC(도로, 항만, 공항, 철도, 교량 등), 지역공공시설 등

4) 재정자립도는 지방자치단체의 일반회계 세입 중에서 자체재원(지방세+세외수입-지방채)이 차지하는 비율로서 지방자치단체의 재정적 독립수준을 나타냄.

5) 기준재정수요액은 각 지방자치단체가 기본행정수준을 유지하고 존립하는 데에 필요한 최소한의 재정수요를 의미. 지방교부세법 제7조에 근거하여, 매년마다 각 지자체의 재정수요액 대비 재정수입액의 과부족을 합리적으로 측정하기 위한 기준으로 활용되고 있음.

내역도 제한적으로 공개되어 자의성과 비공개성을 지님.<sup>6)</sup>

- 이에 따라 정치적 인센티브와 영향력에 의해 배정량이 결정될 수 있는 특혜적 배분행태의 발생 가능성이 큼.<sup>7)</sup>

□ 전(全) 국민의 조세부담을 통해 마련한 특별교부세가 특정 지역구에 선심성 예산으로 사용되어 자원배분을 왜곡할 뿐만 아니라 비효율을 발생시킬 수 있다는 것은 큰 문제

- 적지 않은 지역사업이, 실제 지역주민의 필요에 의해서가 아니거나, 또는 필요 우선순위에 서 떨어짐에도 불구하고 일단 예산을 배정받고 보자는 식으로 진행되기 때문임.

□ 투명하고 합리적인 재원이전은 능률적인 지역경제 발전의 초석으로서, 이에 대한 면밀한 점검과 저해 요인 해소는 재차 강조해도 지나침이 없을 것임.

- 이는 '비정상의 정상화' 달성과 지방선거 후 '재원배분의 왜곡 가능성' 차단에 기여할 수 있음.

## 2. 기존 연구의 특징 및 본 연구의 차별성

□ 지역 선거구에 대한 선심성 예산배분에 따른 사회적 비효율과 낭비가 발생한다는 다수의 이론적·실증적 해외연구가 있음.

- Freejohn(1974)는 연방예산을 사용해 각 지역에서 건조된 다리와 항구와 같은 SOC사업에 대해 포크베럴식 예산배분의 관점에서 분석함.
  - 다리 및 항구의 건조에 사용된 연방예산의 분배를 결정했던 정치적 과정과 제도를 서술하며 경제적으로 비효율적인 지역사업에 연방예산이 왜 지출되는지 실증분석을 통해 설명

- Shepsle and Weingast(1981a,b)는 지역구 선심성 예산배분에 대한 정의와 이론적 근거를 제시함.

- 예산배분 과정에서 정치적 목적으로 대다수 의원들의 모든 지역구에 포크베럴식 예산배분을 할 수밖에 없음을 밝힘.
  - 이로 인해 경제적 비효율성이 발생하고 국가 재정에 부담이 되는 문제를 야기함을 설명

- Muller(2003)는 미국의 경우 의회가 입법권, 예산의 최종 배분권, 감사권 등 막강한 영향력을 갖고 있고 이로 인해 의원이 소속한 상임위원회와 해당 지역에 배분된 연방정부의 지원금 간의 관계를 밝힌 연구를 소개함(Goss, 1972; Strom, 1975; Arnold, 1979; Holcombe and Zardkoohi, 1981; Rich, 1989; Cohen and Noll, 1991; Alvarez and Saving, 1997; Kroszner and Stratmann, 1988).

- Costa-I-Font et al.(2003)은 공공투자 명목의 중앙정부로부터의 지역 예산배분이 지방선거 경쟁에 미치는 영향을 분석함.

- 1990~1995년 사이에 멕시코 선거에 관한 자료를 사용하여 실증 분석한 결과, 중앙정부에 의한 공공투자에 대한 지역배분이 '정치적 기회주의'와 '지방 포크베럴 정치'를 야기한다는 가설을 지지한다고 주장

- 공공투자에 대한 지역배분과 중앙 집권당의 지원 사이에 양의 상관관계가 나타나며, 이것은 당의 재임을 위한 특정 당에 대한 지지가 지방 지출의 비능률을 어느 정도 설명할 수 있음을 나타냄.

- 이를 통해, 지역 사이의 공공투자의 배분이 국가 계획이 제안한 대로 재분배 목적에 응하지 않을 수 있다는 것을 시사하고 있음.

6) 허석재·권혁용(2009)은 다른 이전재원에 비해 특별교부세의 산정방식이 자의적이라 중앙정부의 재량이 크고 그만큼 정치적 영향력에 노출될 여지가 있음을 지적함.

7) 허석재·권혁용(2009)

- Yi(2005)는 일본을 배경으로 하여 중앙정부가 지방정부에 배분하는 정치 자금의 정도가 각 지역의 인구 증가로 완벽히 설명되지 않음을 지적하고, 지역의 물리적 크기 변화에 상응하지 않는 분배에 상당한 영향을 끼치는 요소로서 포크베럴 정치를 지적하고 있음.
- 단일 비양도 투표 시스템하의 1960~1993년도 일본의 지방행정구역 자료를 이용하여 이 기간의 일본의 주요 정치당이었던 자유민주당의 재임에 대한 분석을 실시
- 분석을 위해 종속변수를 지방지출금(national disbursement)으로, 독립변수로는 각 지방행정구역의 경제적 상황, 물리적 크기와 이전 선거의 결과에 대한 자료를 사용하여 OLS 회귀 분석과 로짓분석을 시행
- 이전 선거 결과와 중앙정부에서 지방행정으로 보내지는 자금과의 관계를 살펴보면, 재임당은 이전 선거의 결과를 신호로 중앙정부로부터 자금을 더 혹은 덜 구할지 정치적 결정이 일어나는 것으로 나타남.
- Lazarus and Reilly(2010)는 1984~2002년까지 미국 의회의 지방예산 배분을 통한 선거에서 얻는 이익을 분석한 결과, 민주당은 이른 바 포크베럴 정책에서 직접적 편익을 얻는 반면 공화당은 우발부채(contingent liabilities)<sup>8)</sup> 관련 사업을 통해 정치적 지지를 얻는다는 것을 실증적으로 보여줌.
- 예산배분에서 포크베럴식 정치의 영향을 실증 분석한 기존 문헌들도 다수 존재하며 주로 중앙정부로부터의 특별교부세와 선거 결과 등 국회의원의 정치적 특성을 중심으로 한 분석을 시행함.
- 김상헌·배병돌(2002)은 특별교부세의 배정기준이 불투명하고 자의적이라 정치적 영향에서 자유로울 수 없다는 것을 실증적으로 분석함.
  - 1996~1999년의 특별교부세를 종속변수로, 보통교부세, 재정자립도, 선수 총합, 당4억 여부, 국회상임위원회 등을 설명변수로 통상회귀분석을 통해 정치적 변수들이 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 밝힘.
- 최연태·김상헌(2008)은 김상헌·배병돌(2002)의 기본적 아이디어를 원용하여 분석기간을 2003~2006년으로 업데이트하고 정치적 설명변수를 수정·확장하여 분석한 결과 행정구역, 지역인구와 같은 사회지리적 변수들뿐만 아니라 행정자치위원회 소속 지역구 의원 포함여부, 지역구 의원 수와 같은 정치적 변수들도 특별교부금 배분과정에 영향을 주는 것으로 나타남.
- 허석재·권혁용(2009)은 국회 특별교부금 배분 사례를 통해 한국의 국회의원 선거와 자원배분과의 관계를 분석하였음.
  - 한국의 자원배분 정치에 대한 이해를 도모하고자, 17대 국회 특별교부금 배분사례를 중심으로 의석수를 늘리고자 하는 정당과 자신의 지역구에 많은 재원을 유치하고자 하는 현역 의원의 인센티브구조를 분석
  - 각 시·군·구에 배정된 특별교부금의 평균을 종속변수로 하고 총선 1위와 2위 간 득표율 차를 핵심 설명변수로, 특별교부금의 배분에 고려대상이 될 수 있는 경제적, 인구학적 지표들은 통제변수로 선정하여 회귀 분석을 시행
  - 분석 결과, 집권당의 경우 득표율 차이는 특별교부금 배분에 아무런 영향이 없었지만, 야당의 경우에는 득표율의 차이가 적은 승리를 장담할 수 없는 부동층 지역에 더 많은 특별교부금을 배분하는 것으로 나타남.
  - 또한, 국회의원이 행정자치 상임위원회에 속한 경우, 그 의원의 지역구에는 더 많은 특별교부금이 배분되는 것으로 분석됨.

8) 정부가 지역사업을 주로 하는 민간사업자의 금융재정적 위험에 대해 보증함으로써 발생할 수 있는 부채

- 김지윤(2010)은 국회의원이 선거에서의 승리를 위해 지역에 더 많은 자원을 분배하고자 하는 것과 과반수 의석을 확보하고자 하는 정당 차원의 자원 배분이 어떠한 관계를 이루는지 살펴봄.
  - 정부 간 보조금과 각 지역의 재정자립도 등의 정보가 포함된 2002~2006년까지의 정부 재정 데이터를 사용하여 선거구를 분석 단위로 하여 분석
  - 종속변수로 중앙정부에서 각 선거구로 배분된 일인당 보조금을 차용하고, 주요 독립변수는 선거구의 선거경쟁수준을, 이외의 통제변수로 인구경제학적인 변수를 포함함.
  - 분석 결과는 여당이 이긴 선거구에서 승리한 여당후보와 차점자의 득표율 차이가 커질수록 그 선거구는 중앙정부로부터 낮은 액수의 보조금을 지급받는 것으로 나타남.
  - 또한, 지역구의 투표율이 높을수록 더 많은 액수의 보조금을 받았고, 여당이 선두 1, 2위 그룹에 속하지 않는 경우에는 확연히 적은 보조금을 지급하는 것으로 조사됨.
- 최연태·이재완(2010)은 특별교부세 배분에 행정자치부 관료들의 지대추구행위를 분석한 결과, 행정자치부와 행정자치부 관료 출신 지방자치단체장 간의 긴밀한 유착관계, 즉 전관예우의 존재와 영향력을 분석함.
  - 전국 234개 시·군·구의 2005~2006년 특별교부세 세부 내역별 자료를 이용하여 행정구역, 재정자립도와 같은 사회경제적 변수들과 더불어 행정자치부 관련 정치적 변수들을 포함하여 실증 분석함으로써 행정자치부 관료 출신 지방자치단체장이 특별교부세 배분에 특혜를 누린 것을 보임.

- 이에 본 연구는 중앙정부로부터 교부받는 지역예산(특별교부세) 규모를 결정하는데 해당 지역의 경제적 여건 및 재정적 상황은 물론 정치적 요인까지 총체적으로 고려하여 엄밀히 검토한다는 측면에서 기존 연구와는 차별화함.
  - 기존 연구가 2005~2007년 국회의원 지역구별 특별교부세에 대한 실증분석이 대부분인 것에 비해, 본 연구는 우리나라 광역지자체 선거구의 예산배분 과정에서도 정치적 영향력이 존재할 수 있음을 2005~2012년간 광역지자체 선거 자료를 이용하여 실증적으로 보이고자 함.
  - 본 연구에서는 광역지자체장과 관련된 정치적 영향력을 측정함에 있어서 여·야당 소속 여부 및 재선, 그리고 당내에서의 정치적 입지 등을 고려할 것임.
  - 분석 결과를 바탕으로 광역지자체 선거구 예산 배분에 정치적 요인으로 인한 비효율성이 나타나고, 그에 따른 지방재정 및 지역발전의 문제점을 지적하고 관련된 정책적 시사점을 도출할 것임.

## II. 특별교부세의 특성 및 현황

### 1. 특별교부세의 개념 및 역할

- 특별교부세는 지자체 간 세원 규모 차이에 따른 재정력 격차 조정을 위한 지방교부세<sup>9)</sup>의 일종으로서, 보통교부세 산정 시 반영할 수 없었던 예기치 못한 재정수요 및 지방재정 여건의 변동 등에 대응하여 중앙정부로부터 교부되는 이전재원임.
- 특별교부세는 객관성과 통일성을 중시하는 보통교부세의 산정 과정에서 필연적으로 초래될 수밖에 없는 확일성 및 시기성을 보완하여 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보<sup>10)</sup>

9) 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세라는 성격이 다른 네 가지 유형으로 구성

10) 안전행정부(2014)

<표 2> 보통교부세와 특별교부세의 비교

구분	보통교부세	특별교부세
성격	지방자치단체의 기본적인 행정수준 확보를 위하여 재정 부족분을 보전하는 일반 재원	지역현안사업·재해발생 수요 등 지방 자치단체의 특별한 재정수요를 보전하는 특별 재원
재원	(해당연도 내국세 수입에 상충액 × 19.24% + 전년도 지방교부세 정산액·분권교부세액)의 97/100	(해당연도 내국세 수입에 상충액 × 19.24% + 전년도 지방교부세 정산액·분권교부세액)의 3/100
교부요건	기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 단체를 대상으로 교부	보통교부세 산정방식으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요 발생 시 교부
기타	용도제한	불가
	배정시기	전년도 말일까지 결정

자료: 안전행정부(2014)

□ 특별교부세의 교부 수요는 지역현안수요와 시책 수요, 재해대책수요의 세 가지 형태로 구분됨.

- 지역현안수요는 지방재정결합보전, 지방재정부담수요, 지방공공시설의 신설·복구·확장 등의 시·군·구별 지역현안사업<sup>11)</sup> 재정수요에 해당
- 시책수요는 국가적 행사, 국가 장려사업, 지방행정기능 강화 등의 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역경제 활성화, 서민생활 안정 등의 지역역점 시책사업 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에의 재정 지원 등과 같은 특별한 재정수요에 해당
- 재해대책수요는 수해·태풍 등의 응급 및 항구 복구사업의 재원보전, 재해예방사업수요에 해당

<표 3> 특별교부세 제도의 변화

구분	2005년 이전	2005-2008년	2009년 이후
교부 수요	시책사업, 재정보전, 재해대책, 지역개발, 특정현안수요	지역현안수요, 재해대책수요, 우수자치단체 재정지원	지역현안수요, 시책수요, 재해대책수요

자료: 행정안전부(2009), 최연태·이재완(2011)

□ 특별교부세는 보통교부세와는 달리, 교부 시 교부할 비도(丕圖)를 제한하거나 조건을 붙여 교부할 수 있으며 당해 재정보전수요가 발생할 때마다 수시 배정됨.

- 특별교부세 재원을 고려하여 사업수행에 필요

한 적정한 범위 내에서 신청액을 조정·교부하는 방식

- 공식에 의해 일률적으로 배분되는 보통교부세와는 달리, 법령에 의해 정해진 규모 내에서 교부 책임부처 장관의 재량에 따른 배정이 가능
- 예컨대, 지자체 사업추진의 시급성을 요하는 지역현안사업을 ‘건의’하는 경우 ‘심사’ 후 ‘조정(제한 및 조건부여)’을 거쳐 지원

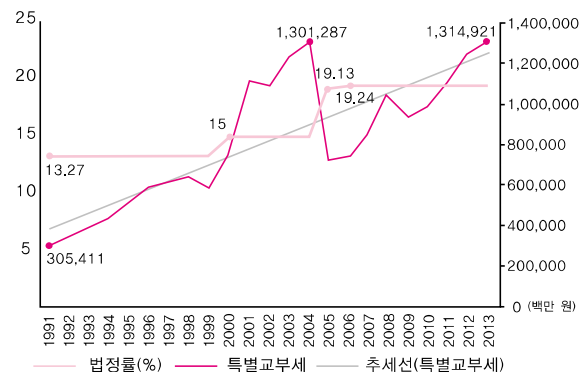
- 아울러 불가피한 사유 발생으로 인하여 사전 승인을 얻은 경우에는 비도변경 가능
- 집행과정과 사용내역에 관한 공개 의무 없음.

## 2. 우리나라 특별교부세 배분 현황

□ 최근 우리나라 특별교부세는 지속적인 증가 추세를 보임.

- 2004~2005년 전·후로 특별교부세는 뚜렷한 증가 양상을 시현(<그림 1> 참고)
- 2005년, 그 이전까지 지방교부세 항목에 포함되던 증액교부금이 폐지되고 두 가지 유형의 교부세(부동산교부세, 분권교부세)가 신설되면서 특별교부세 규모에 큰 폭의 변화가 발생

<그림 1> 특별교부세 현황



자료: 행정안전부(2011), 안전행정부(2014)

11) 지역현안사업의 구체적인 예로서 도로교량사업, 하천관리사업, 지방상수도사업, 지방하수도사업, 도시개발사업, 교통관리사업, 사회복지사업, 보건위생사업, 공해방지사업, 농업진흥사업, 수산진흥사업, 문화예술사업, 문화재보존사업, 공공체육사업, 그 밖의 주요 정책사업이 있음.

<표 4> 전국 광역단체의 연도별 특별교부세 배분 현황

(단위: 백만 원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전체	465,610	493,400	625,340	1,039,411	924,254	992,882	1,101,029	1,257,977
서울	12,120	22,570	17,960	27,315	44,440	46,460	37,604	42,980
부산	22,550	19,640	39,820	71,592	66,245	53,930	55,403	46,265
대구	12,490	10,340	16,180	52,582	41,041	40,636	41,520	44,493
인천	8,530	11,340	23,900	41,609	35,731	41,344	30,723	41,494
광주	13,090	13,170	14,960	35,090	35,144	26,055	30,384	26,968
대전	8,690	5,730	13,620	32,453	33,581	26,927	22,157	26,164
울산	7,410	8,390	12,840	27,034	16,418	17,946	22,113	19,295
경기	45,590	39,450	59,720	76,823	126,357	109,642	193,766	137,323
강원	47,090	105,240	61,700	86,678	58,377	87,401	84,241	68,411
충북	37,290	27,550	43,120	63,736	48,215	49,834	58,728	51,891
충남	41,590	30,760	41,580	84,323	54,309	98,294	90,464	72,476
전북	60,110	32,470	50,950	74,236	62,057	99,166	78,720	89,695
전남	43,240	51,150	80,700	116,980	84,352	93,510	108,190	209,027
경북	58,420	41,580	68,480	129,578	82,944	87,719	121,325	176,247
경남	47,400	74,020	79,810	97,952	122,957	98,941	109,786	175,826
제주	0	0	0	21,430	12,086	15,077	15,905	20,112
세종	0	0	0	0	0	0	0	9,310

자료: 국회 국정감사 자료종합

- 이러한 증가 추세는 지자체의 중앙정부 의존도가 높아지고 있어, 중앙정부의 대(對) 지방정부 영향력이 점진적으로 증가하고 있는 것으로 해석할 수 있음.
- 2005~2012년 동안 전국 16개 광역단체 특별교부세는 2005년도에 4,656억 원에서 2012년도에 1조 2,580억 원으로 약 2.7배 증가함(<표 4> 참고).<sup>12)</sup>
- 분석기간 동안 특별교부세가 가장 많이 증가한 지역은 전남(1,657억 원)이고, 가장 적게 증가한 지역은 울산(11억 900만 원)임.
  - 2012년 기준, 특별교부세를 가장 많이 받은 지역은 전남으로 2,090억 원, 가장 적게 받은 지역은 세종시로 약 93억 원임.

의 2.8%이자, 지자체 총 재정규모 163조 6,000억 원의 0.61%에 해당하는 크기

- 특별교부세가 지자체의 총 재정규모에서 차지하는 비중은 낮지만, 최근 5년간(2009~2013년) 그 비중이 점진적인 확대를 거듭하는 추세
  - 당초예산 기준인 2014년도를 제외하면, 최종예산 기준의 이전 최근 5개 연도에 걸친 지자체 총 재정 규모 대비 특별교부세의 비중 변화는 2009년 0.59%에서 2013년 0.74%로 0.15%p 증가해 특별교부세의 역할이 지속적으로 커짐.
  - 특별교부세 비중이 증가했다는 것은 이를 지자체에 배분해 주는 중앙정부에 대한 지자체의 의존도 역시 높아졌다는 것을 의미

### 3. 지자체 재정에서의 특별교부세 비중

<표 5> 최근 5년간(2009~2013년) 지자체 최종예산 대비 특별교부세의 비중 비교

(단위: 백만 원, % 순계 기준)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
특별교부세액(A)	924,253	992,880	1,101,027	1,257,977	1,314,921	986,119
지자체 총 재정규모(B)	156,702,876	149,779,701	156,256,793	167,015,291	176,992,047	163,579,329
비중(A/B)	0.59	0.66	0.70	0.75	0.74	0.60
비고	최종예산					당초예산

자료: 안전행정부(2014), 안전행정부 재정고

- 2014년도 지방자치단체의 총 재정규모(당초예산·순계 기준)는 163조 6,000억 원(일반회계 134조 6,000억 원, 특별회계 29조 원)<sup>13)</sup>
- 2014년도 특별교부세(당초예산·순계 기준)는 9,900억 원으로, 당해연도 지방교부세 총액 35조 7,000억 원

12) 2005~2011년 세종시 자료는 부재로 인하여 계산에서 제외함.

13) 지방재정 규모는 국가예산 274조 7,000억 원을 포함한 전체 재정규모 438조 3,000억 원의 37.3%에 해당(안전행정부, 2014)

### III. 우리나라 특별교부세 배분에 대한 정치적 영향력

#### 1. 우리나라 지자체 간 특별교부세 배분 차이에서의 특징

□ 분석기간 동안 특별교부세가 지자체 간 주요 경제적 요인들과 큰 상관성 없이 배분되었다고 볼 수 있음.

- 광역단체 기준, 일인당 특별교부세 규모는 2005년 약 21만 원에서 2012년 54만 원으로 증가함.
  - 2005년에 인구 일인당 특별교부세를 가장 많이 받은 지역은 전북으로 약 31,883원이고, 가장 적게 받은 지역은 서울로 1,192원으로 약 26.7배 차이가 남.
  - 2012년 기준, 인구 일인당 특별교부세를 가장 많이 받은 지역은 전남으로 약 109,460원이고, 가장 적게 받은 지역은 서울로 4,216원으로 약 26배 차이가 남.<sup>14)</sup>

- 그러나 중앙정부가 지자체에 배분하는 특별교부세의 정도는 각 지자체의 인구학적 특성뿐만 아니라 재정여건, 지역발전 수준과 같은 그 외의 경제적 요인들과의 상관성이 매우 적은 편
  - 2005~2012년의 전체 분석기간 동안 지자체의 경제적 요인과 특별교부세액은 많아야 20%가량에 이르는 매우 적은 상관관계를 보임(<표 7>의 마지막 열 참고).
- 예컨대 2005~2012년에 걸친 8년간의 전국 240여 개 지자체의 특별교부세와 재정자립도의 상관관계를 분석해 본 결과, 이들의 상관도(-0.219)는 역방향성을 띄지만 그 크기가 약 22%에 불과함.
  - 이는 특별교부세의 배분과 재정자립도 간의 상관도가 매우 낮은 것으로 봤을 때, 단정지을 수는 없지만 정치적 영향력에 의한 왜곡의 여지를 배제할 수 없으며 이에 따라 보다 엄격한 분석의 필요성을 시사함.

<표 6> 전국 광역단체의 연도별 일인당 특별교부세 배분 현황

(단위: 원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	1,192	2,217	1,762	2,678	4,353	4,505	3,669	4,216
부산	6,198	5,437	11,100	20,084	18,697	15,115	15,602	13,075
대구	4,974	4,142	6,489	21,094	16,484	16,179	16,560	17,757
인천	3,280	4,321	8,970	15,453	13,182	14,989	10,968	14,590
광주	9,338	9,355	10,584	24,664	24,514	17,912	20,762	18,355
대전	5,974	3,908	9,230	21,914	22,626	17,908	14,619	17,161
울산	6,813	7,680	11,673	24,302	14,726	15,934	19,474	16,818
경기	4,262	3,617	5,377	6,803	11,025	9,302	16,232	11,355
강원	31,121	69,907	41,029	57,457	38,587	57,132	54,828	44,462
충북	25,047	18,434	28,621	41,943	31,565	32,161	37,576	33,144
충남	21,191	15,579	20,837	41,774	26,654	47,359	43,052	35,724
전북	31,883	17,379	27,359	40,003	33,463	53,059	42,006	47,880
전남	21,980	26,326	41,817	60,959	44,094	48,742	56,516	109,460
경북	21,730	15,465	25,539	48,460	31,067	32,610	44,949	65,317
경남	14,998	23,329	24,964	30,370	37,831	30,068	33,180	52,971
제주	0	0	0	38,226	21,480	26,393	27,605	34,455

주: 광역시도별 특별교부세를 해당 지역 인구수로 나누어 계산  
 자료: 국회 국정감사 자료종합

14) 전남과 서울의 재정자립도 격차가 이러한 일인당 특별교부세의 격차를 온전히 설명하기에는 한계가 있음.



<표 7> 특별교부세액과 지자체 경제적 요인들 간의 상관관계 분석

상관관계	특별교부세액								
	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'05~'12
주민등록인구수	-0.063	-0.119	-0.166	-0.235	0.062	-0.147	-0.044	0.172	-0.066
인구증가율	-0.106	-0.117	-0.087	-0.117	0.003	-0.032	0.155	0.104	-0.025
고령인구비율	0.246	0.127	0.258	0.322	0.009	0.189	0.092	-0.038	0.178
일반회계 복지예산비중	-0.219	-0.233	-0.170	-0.185	0.041	-0.238	-0.220	0.083	-0.110
노인(60세 이상) 1,000명당 노인여가복지시설수	0.371	0.136	0.330	0.355	0.128	0.302	0.131	-0.019	0.206
인구 10만 명당 문화기반시설수	0.206	0.150	0.142	0.143	-0.054	0.168	0.035	-0.163	0.105
재정자립도	-0.261	-0.193	-0.336	-0.422	-0.161	-0.266	-0.146	0.001	-0.219
상하수도보급률	-0.015	-0.058	-0.236	-0.347	-0.061	-0.279	-0.219	0.066	-0.117
인구 1,000명당 중사자수(전(全) 산업)	-0.150	-0.067	-0.197	-0.195	-0.149	-0.223	-0.175	-0.099	-0.128
일인당 자동차등록대수	0.099	0.159	0.059	0.222	0.162	0.221	0.259	-0.052	0.220

주1: 분석대상을 지역구로 하여, 각 년도 지역구별 특별교부세 배분액과 해당 항목들 간의 상관도를 분석한 것임.

주2: 복지예산 비중은 세출항목상 사회복지장비의 비중을 해당

자료: e-지방지표, 국회 국정감사 자료종합

## 2. 정치적 영향력의 작용과 메커니즘

- 앞서 살펴본 우리나라 특별교부세의 실제적 배분 행태가 경제적 비합리성의 모습을 띠는 데에는 다양한 정치적 요인들의 작용을 고려할 수 있음.
  - 국회의 핵심적인 통제수단인 예산 심의·확정권, 입법권, 감사권, 청문회 등이 특별교부세에 정치적 영향력을 미치게 하는 매개로 작용<sup>15)</sup>
  - 특별교부세는 배분 기준의 자의성과 불투명성으로 인해 정치적 영향에서 자유로울 수 없음.<sup>16)</sup>
  - 주요 정치인들의 영향력과 함께 관료들의 지대 추구 행위도 특별교부세 배분 과정에 영향을 미침.
  - 관료들은 지역구 사업들에 대한 예산 배정 등을 통해 해당 지역구 국회의원의 재선을 돕고,

이에 대한 보답으로 지역구 의원들은 해당 부처의 예산안 등을 지지해 주는 정치적 거대가 발생하게 되는 메커니즘임.<sup>17)</sup>

- 중앙정부 관료들이 자신의 재량으로 자기 부처의 이해와 관련된 의원들의 지역구에 각종 숙원사업 해결을 위한 특별교부세를 배분해 주고, 이에 대해 지역구 의원들은 자신들의 재선 가능성을 높여주는 데에 대한 보답으로 국정감사 등에서 해당 관료들의 부처에 대한 신랄한 비판이나 정치적 책임 수행의 요구를 자제하게 됨을 피력함(김석태, 2001).
- 실제 행정자치부와 행정자치부 관료 출신 지자체 단체장 간의 긴밀한 유착관계, 즉 전관 예우가 존재했으며, 행정자치부 관료 출신 지자체 단체장이 특별교부세 배분에서 특혜를 누린 바 있음(최연태·이재완, 2010).

15) 이는 공공선택론(Public Choice)의 의회중심모형(Congressional dominance model)에 기반함(최진욱, 2002; 최연태·김상헌, 2008).

16) 김상헌·배병돌(2002)

17) Arnold(1979), 최연태·김상헌(2008)

- 외국의 경우에도 지역 민원 해결이나 지역개발 프로그램 추진 등의 과정에서 서로의 이익을 추구하고자 현직 국회의원들과 관료집단 간에 상호협력적 관계가 형성된 바 있음 (Fiorina and Noll, 1978).

□ 특별교부세 배분에 대한 지역 간 격차에 대해서는 지자체장의 소속 정당과도 관련이 있는 것으로 나타남.

- 광역시도별 일인당 특별교부세 차이가 해당 자치단체장의 여·야당 소속 여부에 따라 달라질 수 있음.
  - 2005~2012년까지의 전국 15개<sup>18)</sup> 광역시도별 일인당 특별교부세 평균은 네 곳을 제외한 모든 지역에서 해당 지자체장이 여당 소속일 때 더 많은 특별교부세액을 받은 것으로 나타남.
  - 특별시·광역시의 경우는 도(道)의 경우보다 여당 소속 여부에 따른 격차가 더 큰 편임.

<표 8> 소속 정당에 따른 시도별 일인당 특별교부세 평균액 비교(2005~2012년 평균액)

(단위: 원)

구분	여당	야당
서울	4,509	2,001
부산	19,172	8,798
대구	20,449	6,039
인천	16,621	11,051
광주	11,330	24,659
대전	25,854	13,312
울산	21,188	10,125
경기	12,705	5,130
강원	55,749	57,752
충북	42,668	33,857
충남	39,720	35,551
전북	25,517	43,310
전남	34,875	74,245
경북	51,638	24,276
경남	39,588	24,492
제주	-	-
세종	-	-

주: 연도별 특별교부세액을 비교하기 위해 소비자물가지수(2010년=100) 기준을 이용하여 계산함.

□ 실제, 우리나라의 특별교부세가 배분의 잣대인 지자체의 재정여력 및 발전 정도의 높고 낮음에 대해 약한 상관성을 가지고 배분되고 있음에도 불구하고 배정량이 지속적으로 확대되고 있는 데에는 국회예산결산특별위원회(이하 '예결특위')의 구성 인원수 및 임기와 관련이 있는 것으로 보임.

- 특별교부세 배분에 영향을 줄 수 있는 예결특위<sup>19)</sup> 위원들은 일반 상임위원들보다 구성 인원수가 많을 뿐만 아니라 임기가 짧음.
  - 예결특위 구성 인원은 50명이고 임기는 1년인 반면, 일반 상임위원회의 구성 인원은 보통 20여 명 내외이고 임기는 2년임.
- 이는 예결특위 위원의 예산을 심의할 수 있는 전문성을 축적하는 데 한계로 작용할 수 있음.<sup>20)</sup>
- 다른 한편으로는, 지역구 선심성 예산배분에 참여하는 기회로 오용될 소지가 있음.
  - 지역구 선심성 예산배분이 효과적으로 진행되기 위해서는 의원 상호 간 협력관계(cooperative logrolling)가 요구됨.
  - 이는 민주주의 국가에서는 다수결 의사결정을 채택하고 있기 때문에 반대표를 최소화하기 위한 전략으로 볼 수 있음.

### 3. 특별교부세 배분의 정치적 영향력에 관한 실증분석

□ 상술한 국내외 선행 연구에서 지적한 것처럼, 특별교부세의 배분이 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 요인들과 관련될 수 있다는 가정을 바탕으로 계량모형을 상정함.<sup>21)</sup>

$$\ln Allocation_{it} = \alpha + \beta_1 * OR_{it} + \beta_2 * CF_{it} + \beta_3 * WF_{it} + \beta_4 * FIR_{it} + \beta_5 * W_{it} + \beta_6 * C_{it} + X'_{it} * \beta_7 + \mu_i + \tau_t + e_{it}$$

18) 제주와 세종시 제외

19) 국회 예산안을 최종심의·확정하는 기구

20) 예결특위 위원들은 다른 상임위원회 위원을 겸직함.

21) 특별교부세는 시급한 재정수요를 담당하고 재정보전수요가 발생할 때마다 수시로 배정되는 특징을 지니고 있기 때문에 모형상의 종속변수와 설명변수 사이에 시차를 두지 않았음. 그럼에도 불구하고 내생성을 고려하여 1차년도 시차를 두었을 시에도 분석 결과에서 큰 차이를 보이지 않음.

- 여기서,  $\ln Allocation_{it}$ 는 광역지방자치단체의 특별교부세의 로그값이며,  $OR_{it}$ 는 고령인구비율,  $CF_{it}$ 는 인구 10만 명당 문화기반시설수,  $WF_{it}$ 는 노인(60세 이상) 1,000명당 노인여가복지시설수,  $FIR_{it}$ 는 재정자립도,  $W_{it}$ 는 상하수도보급률,  $C_{it}$ 는 일인당 자동차등록대수,  $X'$ 는 정치적 요인들(벡터),  $\alpha$ 는 상수항,  $\beta$ 는 추정계수,  $\mu_i$ 는 지역더미,  $\tau_t$ 는 시계열더미, 그리고  $e_{it}$ 는 오차항을 나타냄.

- <표 9>에서 알 수 있듯이, 특별교부세가 원래의 취지와 목적에 맞게 배분된다면 재정자립도와는 음의 관계를 가져야 함.

- 특별교부세에 영향을 미칠 수 있는 지역 문화기반시설수와 노인여가복지시설수, 자동차등록대수에 관한 변수들은 광역지자체의 재정상태가 비교적 양호함을 나타내기 때문에 음의 부호가 기대됨.
- 한편, 상하수도보급률의 경우에는 특별교부세의 취지인 상하수도 시설의 점검·관리 등 재해대책수요의 증가로 인해 우선적으로 양의 관련성이 기대됨.<sup>22)</sup>
- 높은 고령인구비율은 상대적으로 경제활동인구의 비중이 낮아, 재정수입 측면에서 불리하지만, 청년실업률이 높거나 고령인구의 재산보유가 많다면 부호는 사전적으로 예상하기 어려움.

- 한편, 광역지자체장이 여당 소속인 경우 상대적으로 행정부와의 우호적인 관계를 유지할 수 있어 특별교부세 유치에 도움이 될 수 있음.

- 당내의 네트워크를 적극 활용하여 행정부의 지원을 이끌어 내는 데 상대적으로 유리함.

- 또한 광역지자체장이 재선(再選) 이상인 경우 재량적 권한 및 대외적 인지도를 활용하여 더 많은 특별교부세를 유치할 가능성이 높음.

- 특별교부세를 이용하여 지역현안수요에 발 빠르게 대응하고 관련 지역단체에 재정지원을 함으로써 차기 지자체선거에 대비할 유인이 강함.

<표 9> 변수 설명

변수명	정의	예상부호
OR	고령인구비율	?
CF	인구 10만 명당 문화기반시설수	-
WF	노인(60세 이상) 1,000명당 노인여가복지시설수	-
FIR	재정자립도	-
W	상하수도보급률	?
C	일인당 자동차등록대수	-
X	여·야당, 재선 등	+

- 위의 선형회귀분석 모형에 따른 특별교부세에 관한 실증분석 결과(<표 10> 참고)는 특별교부세가 배분과정에서 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 요인들과 관련되어 있음을 나타냄.

- 설명변수의 부호는 대체로 예상했던 대로 나타남.

- 고령인구비율은 음의 부호를 나타냈으며 통계적으로 유의한 것으로 나타난 것으로 볼 때 65세 이상의 인구비중이 높을수록 특별교부세 배분이 더 적은 것으로 해석될 수 있음.
- 인구 10만 명당 문화기반시설수가 상대적으로 많다는 것은 이미 지방의 인프라시설이 확충되었다고 볼 수 있으므로 이와 관련한 특별교부세를 유치하는 데 장애요인으로 나타남.
- 노인(60세 이상) 1,000명당 노인여가복지시설수는 문화기반시설수와 유사하게 작용할 수 있을 것으로 예상되었는데, 실제로 양의 부호를 나타냈으나 통계적으로 유의하지 않음.
- 문화기반시설에 비해 노인여가복지시설이 상대적으로 최근에 증가해 오고 있기 때문인 것으로 파악됨.
- 재정자립도는 예상했던 바와 같이 음의 부호를 나타내었으며 통계적 유의성도 높은 것으로 분석됨.
- 재정자립도의 계수값이 낮은 것으로 볼 때,

22) 특별교부세와 상하수도보급률은 역의 인과관계가 성립할 수도 있음. 추후 연구에서 이에 대한 엄밀한 분석이 필요함.

<표 7>에서의 이에 대한 상관관계 분석 결과와 부합된다고 볼 수 있음.

- 상하수도보급률은 특별교부세와 양의 관계로 나타났지만 통계적 유의성은 그리 높지 않음.
- 일인당 자동차등록대수는 해당 지역의 부(富)의 정도를 대리할 수 있으므로 음의 부호로 나타났음.

<표 10> 특별교부세 배분에 관한 실증분석 결과

설명변수	종속변수		(1)	(2)	(3)	(4)
	In_Allocation	In_Allocation	In_Allocation	In_Allocation	In_Allocation	In_Allocation
상수항	11.4109*** (1.4547)	12.3180*** (1.3114)	11.9968*** (1.2754)	11.9479*** (1.2167)		
OR	-0.1749** (0.0859)	-0.1827** (0.0851)	-0.2059** (0.0877)	-0.1865** (0.0830)		
CF	-0.1741*** (0.0631)	-0.1400** (0.0591)	-0.1421** (0.0587)	-0.1187** (0.0555)		
WF	0.2028 (0.1515)	0.1031 (0.1347)	0.1492 (0.1467)	0.1417 (0.1398)		
FIR	-0.0192** (0.0096)	-0.0185* (0.0100)	-0.0199** (0.0096)	-0.0190** (0.0086)		
W	0.0360** (0.0183)	0.0298* (0.0175)	0.0319* (0.0169)	0.0319* (0.0163)		
C	-5.2011** (2.6073)	-4.4113* (2.6611)	-4.2434 (2.7490)	-5.3334* (2.9325)		
Party	0.0722* (0.0382)		0.0463 (0.0387)	0.1388** (0.0566)		
Reelection		0.1295*** (0.0425)	0.1211*** (0.0435)	0.2127*** (0.0530)		
Party*Reelection				-0.2226*** (0.0836)		
지역 더미	포함	포함	포함	포함		
연도 더미	포함	포함	포함	포함		
관측 수	120	120	120	120		

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 추정계수가 통계적으로 유의함을 나타냄.

- 모형 (1)의 'Party'는 정치적 설명변수로서 광역지자체장이 여당 소속일 경우를 의미하는데, 통계적으로 유의하고 양의 부호를 나타냄.
  - 광역지자체장은 대개 당내에서 비중 있는 인물이 추천되므로 당내에서의 지지 기반과 행정부에 대한 정치력이 크기 때문인 것으로 해석될 수 있음.<sup>23)</sup>
  - 실증분석 결과, 설명변수 'Party'의 통계적 유

의성이 다소 떨어지지만 양의 부호가 나온 것으로 볼 때 정치적 역학관계에서 집권당에게 유리한 자원배분이 나타남.

- 모형 (2)의 'Reelection'은 특별교부세 배분에 대한 또 다른 정치적 설명변수로서 재선인 광역지자체장이 정치적 영향력이 있음을 상징한 것임.
  - 실증분석 결과, 재선인 광역지자체장과 특별교부세와의 관계는 양의 부호를 가지고 통계적 유의성도 매우 높은 것으로 나타남.<sup>24)</sup>
- 모형 (3)은 'Party'와 'Reelection' 각각의 경우를 함께 고려하지만 여당소속인이 재선까지 되는 상호작용항(interaction term)은 제외한 실증분석 결과를 나타냄.
  - 특별교부세에 대해 두 설명변수 모두 양의 부호를 나타냈으나 'Party'의 통계적 유의성이 감소한 것으로 볼 때 'Reelection'의 영향력이 더 큰 것으로 추정됨.
- 모형 (4)는 'Party'와 'Reelection', 그리고 이 두 변수의 상호작용항을 추가하여 분석한 결과임.
  - 'Party'와 'Reelection'의 설명변수가 양의 부호를 나타내고 통계적으로 유의한 것으로 분석됨.
  - 그러나 상호작용항은 통계적으로는 유의하지만 음의 부호를 나타냄.
    - 이는 재선이고 여당 소속 지자체장인 경우 당내의 인지도뿐만 아니라 해당 선거지역구에서의 입지가 안정적이므로, 당 관점에서는 추가적인 특별교부세 배정에 따른 한계편익이 크지 않을 것이라고 유추할 수 있음.<sup>25)</sup>
    - 따라서 당 입장에서 보면, 안정적인 득표(得票)가 가능한 지역보다는 박빙(薄氷)인 접전 지역에 특별교부세를 정략적으로 배분하고자 하는 유인이 강함.<sup>26)</sup>

23) 이는 선행연구들에서의 당대표, 원내대표, 정책위의장, 사무총장 등과 같은 당내에서 중요 역할을 하는 국회의원들의 지역구에 더 많은 특별교부금이 배정된다는 분석에 부합하는 결과임.

24) 국회의원 선거의 경우는 이와 다르게 나타날 수 있음. 초선의원이라 할지라도 대통령의 측근인 경우에는 정치적 영향력이 강하므로 더 많은 특별교부세를 유치할 수 있음.

25) 정치적 지지가 월등히 앞선 지역이라면 재량적 지원을 집중할 유인이 약함.

#### IV. 결론 및 시사점

- 본 연구는 중앙정부로부터 이전되는 재원인 특별교부세가 본래의 취지에서 벗어나 정치적 영향에서 자유롭지 않았는지를 점검함.
  - 기존 연구와 달리 광역지자체의 경우에도 포크 배럴식 선심성 예산배분이 나타났음을 밝히는 것은 본 연구의 차별성임.
  - 지방재정의 취약한 부분을 보완하는 목적으로 중앙정부로부터 교부되는 특별교부세가 지속적으로 증가함에도 불구하고 지방재정의 건전성은 제고되지 않고 있음.
  - 2005~2012년까지의 전국 15개 광역 시도별 자료를 이용하여 특별교부세 배분과정에서 경제적 요인 이외에 비경제적 요인이 작용했는지를 실증 분석함.
  - 광역지자체에 배분되는 특별교부세가 해당 지자체장의 여·야당 소속 여부 또는 재선 여부에 따라 달라질 수 있다는 실증분석 결과는 실제 특별교부세가 원칙적으로만 배분되는 것은 아니라는 것을 의미함.
  - 특별교부세가 정치적으로 영향을 받기 때문에 지역 간 발전에 왜곡되게 이용될 수 있음.
  - 따라서 본 연구는 현행 지자체에 배분되는 특별교부세의 문제점을 지적하고 근본적인 개혁의 필요성을 제시하고 있음.
- 정치적 고려에 따른 자원배분 메커니즘이 우선시되는 ‘권위적인 배분’은 경제학적 효율성을 저해하게 될 것임.<sup>26)</sup>
  - 특별교부세는 예산편성 단계에서 별도의 시스템으로 배정되기 때문에 지대추구(rent-seeking) 활동을 야기할 가능성이 높음.

- 대리인들인 관료와 정치인들이 국민의 선호에서 벗어나 사적 편익을 추구할 유인이 존재
- 현재와 같은 특별교부세의 배분은 향후 지자체의 성장과 지역발전에 걸림돌로 작용
- 또한 지방정부의 재정건전성 악화로 중앙정부 이전재원 확대의 유인이 더욱 강화될 것으로 예상됨에 따라 특별교부세를 보다 많이 교부받기 위한 지자체의 정치적 노력이 지자체의 독립성에 장애요인으로 작용할 수 있음.
  - 지방정부는 세목 및 세율 조정에 대한 독립적인 권한이 없어 추가세수 확보가 용이하지 않은 상황
  - 아울러 부동산 경기가 위축되어 있는 데다가 부동산 세제 감면으로 주요 지방세수인 부동산 취득세가 감소할 전망
- 따라서 정치적 영향을 최소화한 특별교부세의 대칭적인 배분과 합리적인 사용을 위한 방안을 모색할 필요
  - 중앙정부의 지방정부에 대한 자의적 재량권 축소 방안 구축 필요
    - 정부 관료와 관료출신 지자체장 간의 유착관계(전관예우 등)에 대한 불필요한 의혹을 사전에 차단할 수 있도록 정부 퇴직관료 지자체장의 해당 지역에 대한 특별교부세의 모니터링 프로그램(관할: 감사원)을 가동할 필요
  - 재정의 효율적인 지출과 지방공공재의 원활한 공급을 위해서라도 특별교부세의 사용내역을 공개함으로써 배분 방식의 투명성을 강화할 필요
    - 현재의 국회의원 정보공개 청구 시 특별교부세 배분내역 공개가 이뤄지는 수동적인 방식에서, 정보공개 요구가 없더라도 정기적으로 국회에 공개 또는 일반에 공개하는 적극적인 방식으로 전환할 필요

26) 허석재·권혁용(2009)은 선거결과 1위와 2위의 득표차가 작은 지역구라면 당 입장에서 보다 많은 관심을 가질 것이라고 가정함.

27) Lasswell(1990)

- 
- 특별교부세액이 교부 수요에 합당하고 배정액 또한 합리적이라면 배분 근거 및 내역 제시를 회피할 이유가 없을 것임.

□ 지나친 선심성 공약 경쟁은 특별교부세 배분을 왜곡시키는 단초를 제공하므로, 비능률적이고 왜곡된 지역발전을 개선하기 위해선 포퓰리즘적 공약 경쟁은 최우선적으로 견제·지양해야 할 중요 요소임.

- 포퓰리즘 공약 경쟁을 차단함으로써 불투명하고 비합리적인 행태로 이루어져 온 정부의 예산편성과 소위 ‘쪽지예산’ 등 지역 선심성 예산 낭비를 축소해 나갈 수 있음.

□ 후속 연구에서는 국고보조금을 포함하여 국회의원들의 지역구 선심성 예산배분을 분석할 필요성이 있음.<sup>28)</sup>

- 특히, 특별교부세 배분과정에서 국회예산결산특별위원회의 정치적 영향력이 작용했는지를 살펴보는 것은 매우 유용한 시사점을 제공할 것임.

---

28) 지역구 선심성 예산배분은 중앙정부의 관점인 것임. 이와 달리 지방자치 관점에서는 중앙정부의 국고보조금이나 지방교부세보다는 자체재원 증가를 통해 재정을 확보하고자 하는 유인이 강함.

## <참고 문헌>

### <국문자료>

- 김상헌·배병돌, “특별교부세 배분에 관한 실증적 연구”, 『한국행정학보』, 제36(1)권, 2002.
- 김석태, “특별교부세의 정체성”, 『한국행정논집』, 13(2): 285-303, 2001.
- 김현아, “중앙과 지방정부간 보조금제도 현황과 개편방향: 지방교부세 VS 국고보조금”, 2014년도 한국제도·경제학회 하계학술대회 『정부보조금의 정치경제학』, 2014.
- 안전행정부, 「2014년도 지방교부세 산정해설」, 2014.
- 전국공무원노동조합, 「지방교부세 백서」, 2007.
- 최연태·김상헌, “특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구”, 『한국행정학보』, 제42(2)권, 2008.
- 최연태·이재완, “관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제20(4)권, 2011.
- 최진욱, “제도적 제약하의 규제정책결정: 미국 증권거래위원회의 규제집행 활동”, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 2002.
- 행정안전부, 「2009년도 지방교부세제도 운영」, 2009.
- 행정안전부, 「2010년도 지방자치단체 통합재정개요」, 2011.
- 행정안전부, 「국회 행정안전위원회 국정감사요구자료」, 2012.
- 행정자치부, 「지방교부세 현황」, 2006.
- 허석재·권혁용, “한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례”, 『한국정치학회보』, 제43(2)권, 2009.

### <영문자료>

- Arnold, R. Douglas, “Congress and the Bureaucracy: A Theory of Influence”, New Haven: Yale University Press, 1979.
- Choi, Jea-in and Won-ho Park, “Conditional Pocketbook Voting and Clarity of Responsibility in Korea: Electoral Responses to the New Town Renovation Project”, 『Korean Political Science Review』, Vol.46, No.6:85~107, 2012.
- Cohen, Linda R. and Roger G. Noll, The Technology Pork Barrel, Washington DC: Brookings Institution 1991.
- Costa-I-Font, Joan, Eduardo Rodriguez-Oreggia and Dario Lunapla, “Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico”, 『Public Choice』, Vol.116, No. 1/2:185~204, 2003.
- Ferejohn, John A. Pork Barrel Politics, Stanford: Stanford University Press 1974.
- Fiorina, P. Morris and Roger G. Noll, “Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector”, The American Economic Review, 68(2): 256-260, 1978.
- Holcombe, R. Randall G. and Asqhar Zardkoochi, “The Determinants of Federal Grants”, Southern Economic Journal 48, October 1981, 393-9.
- Kroszner, Randall S. and Thomas Stratmann, “Interest-group competition and the organization of congress: theory and evidence from financial services’ political action committees”, The American Economic Review 88, 1998, 1163-1187.
- Lasswell, Harold, “Politics: Who Gets What, When and How”, Peter Smith Publisher, 1990(1936).
- Mueller, Dennis, Public Choice III. Cambridge University Press, 2003.
- Rich, M. J., “Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants”, The American Political Science Review 83, 1989, 193-213.
- Shepsle, A. Kenneth and Barry R. Weingast, “Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization”, American Journal of Political Science, 1981, 96-111.
- Shepsle, A. Kenneth and Barry R. Weingast, “Structure-induced equilibrium and legislative choice”, Public Choice 37(3), 1981, 503-19.
- Strom, K., “Congressional Policy Making: A Test of Theory”, Journal of Politics 37, 1975, 711-35.
- Yi, Okyeon, “An Empirical Discourse on Pork Barrel Politics, the Japanese Style: Exploring Cases of a Systematic Difference between the ‘Desperado’ and ‘Relaxed’ Incumbents”, 『The Korean Journal of International Relations』, Vol.45, No.5: 181~202, 2005.

**keri** 한국경제연구원

발행일 2014년 8월 12일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI Tower 45층 | 전화 3771-0060 | 팩스 785-0270~3

