

특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로

유보람*
조정래**

본 연구는 특별교부세 배분에 영향을 미치는 요인에 관한 탐구이다. 특히 특별교부세 배분 연구에서 충분한 관심을 받지 못했던 자치단체장 특성에 연구 초점을 맞추었다. 자치단체장의 정치인 출신 여부, 당선횟수, 학력, 소속정당, 고위공무원단 상위 5개 대학교 출신 여부, 안전행정부 관료 출신 여부를 독립변수로 하고 자치단체의 정치·사회·경제적 요인을 통제변수로 하여 설명모형을 구성하였으며 2005, 2007, 2009, 2011년 특별교부세 배분 자료를 이용하여 모형을 검증하였다. 분석을 위하여 패널자료 분석에 적합한 패널 FGLS(feasible generalized least squares)모형, 고정효과모형(fixed effect model), 확률효과모형(random effect model)을 이용하였다. 분석결과 자치단체장의 당선횟수, 학력, 안전행정부 관료 출신 여부, 정치인 출신 여부, 집권여당 소속 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미치고 있으며 통제변수로 사용한 자치단체의 정치·사회·경제적 특성도 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 자치단체 국회의원의 역할이 중요한 요인으로 작용하고 있었다. 또한 자치단체의 인구가 많을수록 또는 재정자립도가 낮을수록 더 많은 특별교부세를 배분받고 있음을 확인하였다. 결론적으로 특별교부세 배분기제(allocation mechanism)에 있어 자치단체장이나 국회의원의 정치적 영향력, 그리고 자치단체의 실제적 재정수요가 중요한 요인임을 경험적으로 확인할 수 있었다.

주제어: 특별교부세, 자치단체장, 배분기제, 정치영향력, 재정수요

* 이화여자대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 단체장리더십, 정부간관계론 등이다(boram3884@gmail.com).

** 교신저자, 노스캐롤라이나대학(University of North Carolina at Chapel Hill)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론 등이다(clcho@cwha.ac.kr).

I. 서론

1991년 지방의회가 구성되고 1995년 민선 지방자치단체장이 선출되면서 본격적인 지방자치 시대가 시작되었다. 지방자치제도의 실시로 인하여 자치단체는 자체적으로 재원을 확보하고 스스로 행정사무를 관할 할 수 있는 자치권을 가지게 되었다. 그러나 2013년 지방자치단체 재정자립도 현황을 살펴보면 최고 87.7%(서울특별시)에서 최저 7.3%(전라남도 강진군)로 지방자치단체 간 재정자립도 편차가 매우 큰 것으로 나타난다. 행정구역별로 살펴보면 특별시 87.7%, 광역시 53.0%, 도 34.3%, 특별자치도 30.0%, 시 36.8%, 군 16.1%, 자치구 33.9%로 행정구역 간에 큰 차이를 보이고 있다(행정안전부, 2013). 중앙정부는 지방자치단체의 재정부족 및 재정불균형 현상을 해결하기 위하여 다양한 형태의 재정지원을 하고 있으며 대표적인 재정지원체도로 지방교부세가 있다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구분되며 세부 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방교부세 종류

구분	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세
목적	자치단체 재원보전, 재정불균형 시정	특별재정수요 대응	지방이양 대상사업 재원보전	재원감소보전, 지방재정균형
배분 방식	산정공식	심사 및 평가	산정공식	산정공식

자료: 안전행정부 2014년도 지방교부세 산정해설을 참조하여 재구성하였다.

지방교부세 배분방식은 산정공식방법과 심사 및 평가방법으로 구분된다. 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 경우 산정공식이 적용되고 있으며 특별교부세에는 심사 및 평가방법이 사용되고 있다. 교부세가 산정공식을 통하여 배분되는 경우 산정공식이 이미 알려져 있으므로 지방자치단체는 교부세 배분이 어떻게 이루어질지 예상할 수 있어 배분에 어느 정도 객관성을 담보할 수 있다. 그러나 교부세 배분이 심사 및 평가를 통하여 이루어지는 경우 심사자의 주관적

판단에 의하여 배분이 이루어질 수 있어 배분의 공정성 및 객관성에 의문이 제기 될 수 있다. 그뿐만 아니라 2008년 이전까지 특별교부세 배분 내역이 공개되지 않았다.

배분 방식의 주관성 및 배분 내역의 비공개는 특별교부세 배분에 관한 탐구심을 불러일으켰다. 특별교부세는 어떻게 배분되고 있는가? 배분과정의 문제점은 무엇이며 배분과정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 이와 같은 지적 호기심에서 특별교부세 배분에 관한 연구가 시작되었다. 특별교부세 배분에 관한 선행연구 중 경험적 데이터를 이용하여 배분과정을 분석한 연구로 최연태·이재완(2011), 허석재·권혁용(2009), 최연태·김상헌(2008), 김상헌·배병돌(2002)의 연구가 있다. 이 연구들은 공통적으로 정치적 요인이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관심을 가지고 있으며 특히 지역 국회의원의 역할에 연구 초점을 맞추고 있다. 그러나 정작 특별교부세 신청, 교부세 배분의 정치과정, 배분 받은 교부세 사용 및 관리 등 특별교부세와 관련된 모든 과정에 관여하고 영향을 미칠 수 있는 자치단체장의 역할에 대한 연구는 현저히 부족한 실정이다.

특별교부세는 각 자치단체가 필요하다고 판단하는 경우 자치단체장이 신청하여 교부받는 재원이다¹⁾. 자치단체장은 지역의 발전과 주민복지를 위하여 필요한 현안사업을 결정하고, 필요한 특별교부세를 중앙정부로부터 확보하여야 하며, 배분받은 특별교부세에 관한 관리 책임을 지게 된다(행정안전부, 2009). 이처럼 특별교부세와 자치단체장의 밀접한 관련성에도 불구하고, 지금까지 특별교부세 배분 영향요인에 관한 대부분의 연구는 지방자치단체장의 역할에 별로 관심을 가지지 않았다.

지난 20여 년 동안 지방자치제도는 지속적으로 발전하여 왔으며 그 과정에서 자치단체장의 역할과 역량은 지방자치제도의 실현 및 지역의 발전과 변화에 없어서는 안 될 중요한 요인이었다(김구, 2012; 김예승, 2010). 이처럼 지방자치에서 중요한 역할을 담당하고 있는 자치단체장이 특별교부세 배분과정에서 어떤

1) 특별교부세 신청은 광역자치단체의 경우 광역자치단체장(광역시장·도지사)이, 기초자치단체의 경우 기초자치단체장이 광역자치단체장을 통하여 안전행정부에 신청하고 안전행정부장관이 배분 여부를 최종 결정한다(행정안전부, 2013).

역할을 하고 있는지 경험적으로 탐구하는 것은 의미 있는 연구가 될 것이다.

II. 이론적 논의

1. 특별교부세 운영과 종류

특별교부세는 보통교부세의 부족한 부분을 보완하고 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대처하는 것을 목적으로 한다(서정섭·신두섭, 2008). 특별교부세는 교부대상에 따라 세 항목, 즉 지역현안수요분, 시책수요분, 재해대책수요분으로 구분된다. 각 항목에 대한 자세한 내용은 <표 2>에 정리하였다.

<표 2> 특별교부세 종류 및 교부방법

구분		비율	교부시기	교부기준
특별 교부세 항목	지역현안 수요	40%	해당 수요 발생시	·자치단체 지역현안사업 ·사업의 적정성 등을 고려하여 심사 후 지원
	시책수요	10%	해당 연도 초	·국가적 행사 및 장려사업 ·우수자치단체 재정지원 ·사업계획 심사 후 지원
	재해대책 수요	50%	재해 발생 및 예방 필요시	·재난복구 및 예방사업

자료: 2014 지방교부세법과 2014년 지방교부세 산정해설을 참조하여 재구성하였다.

특별교부세의 교부 시기는 구체적으로 정해져 있지 않으며, 일 년 중 특별한 현안이 발생한 경우 자치단체가 신청할 수 있도록 되어있다. 이러한 이유로 특별교부세는 국회 심의 대상에서 제외된다. 또한 특별교부세의 교부 기준 및 방법을 살펴보면 특별교부세 신청은 항목별로 이루어지며, 신청 후 중앙기관에서 특별교부세 필요성 및 적정성 등을 심사하여 교부한다. 산정공식을 통하여 재원이 배분되는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세와 비교하여 심사 및 평가를 통해 배분이 결정되는 특별교부세는 배분 과정에서 심사자의 주관성과 자의성이 개

입될 여지가 많다(허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008; 이원희, 2007; 전국공무원노조, 2007; 전상경, 2007; 김상현·배병돌, 2002).

특별교부세 항목 중에서 특히 지역현안수요분은 시책수요분이나 재해대책수요분과 비교하여 교부기준이 상대적으로 모호하다(허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008). 재해대책수요분의 경우 재해발생이라는 명확한 교부기준이 있고, 시책수요분의 경우 국가행사 및 국가장려사업, 실적 우수 지방자치단체라는 분명한 교부기준이 있다. 즉, ‘재난,’ ‘국가사업,’ ‘우수 지방자치단체’라는 객관적 교부기준이 마련되어 있다. 그러나 지역현안수요분의 경우 ‘지역 현안에 대한 특별한 재정수요’라는 교부기준이 마련되어 있지만 ‘지역 현안’은 각 자치단체별로 다양하며 어떤 사회문제가 그 지역의 ‘지역 현안’인지 판단하기가 쉽지 않다. 즉, 지역현안수요분의 교부 여부를 심사평가하는 데 있어 정책결정자의 주관적 판단이 작용할 여지가 크다고 할 것이다.

김석태(2001)는 중앙정부의 심사에 의해서 배분이 이루어지는 지역현안수요분은 다른 특별교부세 항목과 비교하여 중앙정부의 재량권이 개입될 여지가 많고, 자치단체에 대한 보상과 통제 수단으로 사용될 가능성이 높다고 한다. 지역현안수요분의 이러한 문제점으로 인하여 국회 및 언론에서는 특별교부세의 지역 편중화 현상을 지적하고 있으며(전상경, 2007), 특별교부세 관련 선행연구(최연태·이재완, 2011; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008)에서는 지역현안수요분의 배분 과정에 정치적 요인이 작용하고 있음을 강조한다. 이러한 특별교부세 운영의 문제점은 공무원의 인식 속에서도 반영되어 나타나고 있는데 기초자치단체 공무원 대부분은 특별교부세가 자의적으로 운영되고 있다고 인식하고 있다(서성아, 2008; 최유성, 2002).

2. 특별교부세 관련 선행연구

특별교부세에 관한 선행연구는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 특별교부세 교부대상 및 기준, 운영방법에 관한 문제점을 검토하고 정책적 개선안을 제시하는 연구(박완규, 2003; 김석태, 2001)와 둘째, 특별교부세 배분 영향요인에

관한 실증연구이다(최연태·이재완, 2011; 최연태·김상현, 2008; 김상현·배병돌, 2002).

먼저 김석태(2001)는 특별교부세를 다른 지방재정조정제도와 비교하면서 특별교부세가 갖는 역기능과 그에 따른 개선방안을 모색하고 있다. 특히 특별교부세가 지역 간 재정자원의 형평성을 목적으로 하고 있지만 배분방식의 모호성과 배분자료의 비공개로 지역 편중화 및 자의적 운영 가능성이 높다고 지적하면서 특별교부세 배분공식 명확화, 배분내역 공개, 사후 평가제도 실시를 주장한다. 박완규(2003)는 특별교부세 규모, 교부대상, 제도 운영상 문제점을 설명하면서 특별교부세제도개편이 필요하다고 주장한다. 특히 특별교부세 교부대상 및 교부기준이 구체적이지 않기 때문에 객관성과 투명성을 확보하기 어렵다고 주장한다. 또한 특별교부세 규모를 줄여 특별한 용도가 있는 경우에만 한정하여 사용하도록 해야 한다고 제언한다.

다음으로 특별교부세 배분 영향요인에 관한 실증연구로 최연태·이재완(2011), 허석재·권혁용(2009), 최연태·김상현(2008), 김상현·배병돌(2002) 연구가 있다. 이 논문들은 특별교부세 배분 과정에서 지역 국회의원의 영향력을 주요 연구대상으로 하고 있다. 먼저 김상현·배병돌(2002)은 1996-1999년 특별교부세 배분자료를 이용하여 특별교부세 배분과정에 영향을 미친 요인을 분석한다. 분석결과 지역 국회의원 당 4억 여부²⁾, 소속 상임위원회 같은 정치적 요인과 지역 인구수 같은 사회·경제적 요인이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 최연태·김상현(2008)은 2005-2006년 특별교부세 배분자료를 이용하여 특별교부세 배분과정의 영향요인을 분석하였다³⁾. 분석결과 특별교부세 배분과정에 국회의원 소속 상임위원회, 지역구 의원 수 같은 정치적 요인이 중요하게 작동하고 있음을 확인하였다.

허석재·권혁용(2009)은 2005-2007년 특별교부세 배분자료를 이용하여 17대 국회에서 정치적 요인이 특별교부세 배분에 영향을 미쳤는지 분석하였다. 분석

2) 당 4억은 당 대표, 원내대표, 정책위의장, 사무총장을 말한다.

3) 최연태·김상현(2008) 연구에서 특별교부세 배분 현황에 관한 내용은 2003-2006년 자료를 사용하였으나 회귀분석에서는 2005-2006년 자료를 이용하였다.

결과 국회의원 당선횟수, 득표 차이, 행정자치부 상임위원회 소속 여부 같은 요인이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 최연태·이재완(2011)은 2005-2006년 특별교부세 배분자료를 이용하여 배분과정에 나타난 관료의 지대추구 행위를 분석하였는데 분석결과 행정자치부 출신 자치단체장과 행정자치부 관료 간에 유대 관계가 존재하며 이러한 유대 관계가 특별교부세 배분에 영향을 미침을 확인하였다.

<표 3> 특별교부세 선행연구

저자(연도)	분석 내용
김석태 (2001)	다른 지방재정조정제도와의 비교를 통해 특별교부세 예산 중복 문제와 자료 비공개로 인한 운영의 자의성을 지적하면서 특별교부세 규모 축소, 배분공식의 명확화, 배분내역 공개, 사후 평가제도 실시를 주장.
김상현·배병돌(2002)	1996-1999년 특별교부세 자료를 이용하여 특별교부세 결정요인을 분석. 분석결과 인구, 보통교부세, 해당지역 국회의원의 당 4역 여부, 소속 국회 상임위원회 변수가 영향을 미치는 것으로 나타남.
박완규 (2003)	특별교부세 규모, 교부대상 및 교부기준의 명확성, 구체성, 객관성, 투명성 부족 등을 문제점으로 지적. 개선 방안으로 특별교부세 규모 축소, 교부과정의 객관성, 투명성, 명확성 제고를 제시.
최연태·김상현(2008)	2005-2006년 특별교부세 배분자료를 이용하여 특별교부세 배분의 정치적 요인을 회귀모형으로 분석. 분석결과 국회의원 소속 상임 위원회, 지역 국회의원 수, 인구수, 행정구역이 영향을 미치는 것으로 나타남.
허석재·권혁용(2009)	2005-2007년 특별교부세 배분자료를 이용하여 17대 국회의 특별교부세 배분 정치메커니즘을 분석. 분석결과 국회의원 당선횟수, 득표 차이, 소속 국회 상임위원회 같은 정치적 요인이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타남.
최연태·이재완(2011)	2005-2006년 특별교부세 배분자료를 이용하여 특별교부세 배분에서 관료의 지대추구 행위를 분석. 분석결과 자치단체장의 행정자치부 관료 출신 여부가 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타남.

지금까지 살펴 본 특별교부세 배분 영향요인에 관한 선행연구의 한계점을 지적하면 첫째, 특별교부세 신청, 특별교부세 사용 및 관리, 특별교부세 배분결정의 정치과정 등 특별교부세와 관련된 모든 과정에서 중요한 역할을 할 것으로 예상되는 지방자치단체장의 역할을 경시하고 있다는 것이다. 선행연구 대부분은 자치단체장보다 지역 국회의원이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 연구의 초

점을 맞추고 있다. 둘째, 실증분석에서 사용한 대부분의 자료가 몇 개의 인접한 연도에 한정되어 있다. 따라서 보다 폭넓은 시간범위를 가진 자료를 이용한 분석이 필요하다. 시간범위가 큰 자료는 정치·경제·사회적 설명변수의 변이(variation)를 충분히 확보할 수 있으므로 분석결과와 정확성과 신뢰성이 향상될 수 있을 것이다. 셋째, 선행연구에서 사용한 분석단위(unit of analysis)는 주로 지방자치단체가 아닌 지방자치단체와 국회의원 선거구를 혼합한 형태의 분석단위를 사용하고 있다. 자치단체와 국회의원 선거구가 일치하지 않기 때문에 이러한 방법을 사용하고 있으나 이럴 경우 설명변수들이 각 자치단체의 특별교부세에 미친 영향을 정확히 파악하기 어렵다⁴⁾.

따라서 본 연구는 이러한 선행연구의 한계점을 보완하기 위하여 기초자치단체를 분석단위로 2005, 2007, 2009, 2011년도 특별교부세 배분 자료를 이용하여 기초자치단체장의 다양한 특성을 독립변수로 하고 선행연구에서 사용하였던 정치·경제·사회적 변수를 통제변수로 하는 특별교부세 배분 설명모형을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 종속변수

특별교부세 배분 설명모형의 종속변수로 특별교부세 지역현안수요분을 사용

4) 예를 들어 강원도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군은 하나의 국회의원 선거구이다. 한 개의 국회의원 선거구에 4개의 기초자치단체가 포함되어 있다. 만약 국회의원 선거구를 분석단위로 사용한다면 기초자치단체가 받은 특별교부세 그리고 특별교부세에 영향을 미치는 기초자치단체의 특성을 분석모형에서 처리하는 데 어려움이 따른다. 위의 예처럼 4개의 기초자치단체가 하나의 분석단위로 사용될 경우 종속변수로 기초자치단체가 받은 특별교부세는 4개의 기초자치단체가 받은 특별교부세의 평균 또는 합을 사용하여야 할 것이며 설명변수로서 기초자치단체의 특성은 4개 기초자치단체의 특성의 평균 또는 합을 이용하여야 한다. 이럴 경우 각 기초자치단체의 특성이 특별교부세 배분에 미친 영향을 정확히 파악하는데 한계가 있다.

한다. 앞서 설명한 것처럼 지역현안수요분은 재해대책수요분, 시책수요분과 비교하여 교부기준이나 배분방법이 명확하지 못하다. 즉, 재해대책수요분과 시책수요분의 경우 ‘재해발생, 국가장려사업, 우수 자치단체’처럼 교부기준이 명확하지만 지역현안수요분의 경우 ‘지역현안사업’이라는 다소 모호한 교부기준에 따라 재원배분이 이루어진다. 그 결과 특별교부세 배분 과정에서 지역현안사업의 필요성 이외에 여러 정치·경제·사회적 요소가 개입될 가능성이 높다(최연태·이재완, 2011; 허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008; 김상현·배병돌, 2002). 따라서 각 자치단체가 배분받은 특별교부세 지역현안수요분을 종속변수로 하고 이에 영향을 미치는 자치단체장 특성 및 자치단체의 정치·경제·사회적 특성을 설명변수로 하여 특별교부세 배분 메커니즘을 분석하여 본다.

2. 독립변수로서 지방자치단체장의 개인적 특성

중앙정부로부터 예산을 확보하거나 지방자치단체의 사업을 추진하는 데 있어 자치단체장의 역할은 중요하다(신무섭, 2009; 박영규·김성준, 2008; 최향순, 2006; 임승빈·이재성, 2005; 이종수, 2004; 이광희, 2003; 하혜수·양기용, 2002).

정준표(2006)와 임수복(2002)의 연구에 의하면 중앙-지방정부 관계에 있어 자치단체가 중앙정부로부터 필요한 재정자원 또는 유리한 협상을 이끌어내는 데 단체장의 정치적 능력이 중요하다고 한다. 단체장의 정치인 출신 여부는 특히 중앙정치권력과 협력적 관계를 형성하고, 지역경제에 필요한 재정적 지원을 이끌어내는 데 중요한 역할을 한다(임수복, 2002).

특별교부세 확보에 있어서도 자치단체장은 자신의 정치력을 동원하여 중앙의 정치·행정 권력과 협력적 관계를 유지하려 할 것이다. 특별교부세의 경우 안전행정부의 심사와 평가에 의존하여 배분이 이루어지므로 단체장의 정치인 경력을 토대로 형성된 인적 네트워크는 특별교부세 배분 과정에서 유리하게 작용할 것이다.

1-1. 자치단체장이 정치인 출신일 경우 특별교부세 확보에 긍정적인 영향을 미칠 것이다⁵⁾.

단체장 당선횟수는 단체장의 정치·행정 경험정도를 측정할 수 있는 중요한 변수이다. 임승빈·이재성(2005)은 단체장 경험이 많을수록 정책형성 및 추진에 필요한 단체장의 업무역량이 높다고 한다. 최향순(2006)에 의하면 재선 이상 단체장의 경우 중앙정부로부터 재원을 확보하기 위하여 정책을 제안하거나, 관계부처를 수시로 방문하는 등 중앙정부를 상대로 보다 적극적인 정치활동을 한다고 한다.

단체장의 풍부한 정치·행정 경험은 특별교부세 확보에 필요한 전략이나 기술의 원천이 될 것이다. 예를 들면, 재선 단체장은 초선 단체장과 비교하여 특별교부세 확보에 유리한 지역현안사업 개발, 중앙 정치인들과의 협력적 관계형성, 특별교부세 신청과정의 효과적 관리 등 특별교부세 배분에 필요한 지식을 더 많이 소유하고 있을 것이다. 즉, 자치단체장의 당선횟수가 많을수록 특별교부세 확보에 유리한 경험과 지식을 더 많이 가지고 있을 것이다.

1-2. 자치단체장의 당선횟수는 특별교부세 확보에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

교육수준은 일반적으로 개인의 전문적 지식 정도를 측정하는 지표로 많이 사용된다. 단체장의 경우 학력이 높을수록 역할 수행에 필요한 지식과 기술이 풍부할 것이다. 선행연구에서도 단체장의 학력이 높을수록 업무수행 역량이 높으며, 높은 역량 수준은 지방자치단체의 성과와 밀접한 연관을 가지고 있다(최향순, 2006; 임승빈·이재성, 2005). 중앙정부를 상대로 한 예산확보에 있어서도 이러한 논리가 적용될 것이다. 즉, 단체장의 학력수준이 높을수록 보다 설득력 있는 지역현안사업의 발굴, 특별교부세 신청과정의 효과적 관리, 성공적인 예산확보 전략수립이 가능할 것이며, 이러한 단체장의 특성은 특별교부세 확보에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

5) 본 논문에서 특별교부세 배분에 긍정적인 영향을 미친다는 의미는 특별교부세를 더 많이 배분받는다라는 뜻이며 반대로 부정적인 영향을 미친다는 의미는 특별교부세를 더 적게 배분받는다라는 뜻으로 이해하면 될 것이다.

1-3. 자치단체장의 학력은 특별교부세 확보에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

자치단체장의 소속 정당은 자치단체가 중앙정부로부터 예산을 확보하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 정당은 정치이념이 같은 사람들이 자신들의 정치이념을 실현하기 위하여 조직한 단체이다(정명은·이중수, 2008). 따라서 같은 정당의 당원끼리는 정치이념의 동질성으로 인하여 협력적 유대관계를 형성할 가능성이 크다. 만약 자치단체장이 속한 정당이 집권여당일 경우 정치적 성향이나 정책방향(policy orientation)의 동질성으로 인하여 단체장과 중앙정부 사이에 협력적 관계가 형성될 가능성이 높을 것이며 그 결과 자치단체가 중앙정부로부터 예산을 확보하는 데 보다 유리할 것이다(신무섭, 2009; 최성락·노우영, 2004).

1-4. 자치단체장의 소속 정당이 집권여당일 경우 더 많은 특별교부세 확보가 가능할 것이다.

한국 사회는 혈연, 지연, 학연을 중요시 하는 사회 구조적 특징을 가지고 있다(신무섭, 2009; 나은영, 2001; 한규석, 2000; 문석남, 1999). 이러한 관계는 정부 간 관계에서도 중요하게 작용하는데 신무섭(2009)은 자치단체가 중앙정부로부터 예산을 확보하는 과정에서 학연이나 지연이 객관적이고 합리적인 예산배분기준보다 더 중요하게 작동한다고 한다.

특히 학연은 혈연이나 지연보다 사회적 영향력이 더 큰 것으로 설명되고 있는데(김용학, 2003) 특정 학교 출신들이 집단을 형성하여 사회 상부구조를 독점하고 있다(이중환, 1994). 중앙 행정기관 국장급 이상 고위공무원단의⁶⁾ 출신학교를 살펴보면 서울대 29.4%, 고려대 8.8%, 연세대 8.1%, 성균관대 5.9%, 한양대 4.7%로 고위공무원 50% 이상이 위의 다섯 학교 출신이다(아시아경제 2010). 따라서 만약 단체장이 위에서 언급한 대학교 출신이라면 중앙정부 고위직 공무원들과 견고한 학연 네트워크를 가지고 있을 것이며 이는 특별교부세 배분에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

6) 고위공무원단은 1급부터 3급까지의 공무원을 말한다.

1-5. 자치단체장의 고위공무원단 상위 5개 대학교 출신 여부는 특별교부세 확보에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

자치단체장의 중앙부처 관료 경험은 정부 간 관계에 있어 중요한 요소이다(하혜수·양기용, 2002). 단체장이 중앙부처 관료 경험이 있는 경우 단체장은 중앙정부와 지방정부 사이의 관계구조와 그 관계의 작동 메커니즘을 잘 알고 있을 것이다. 그뿐만 아니라 중앙정부 주요 인사들과의 인적 네트워크가 풍부하기 때문에 중앙정부로부터 필요한 자원을 확보하는 데 유리할 것이다. 하혜수·양기용(2002)의 연구에 의하면 중앙부처 공직 경험이 있는 자치단체장은 중앙정부로부터 재정자원을 확보하는 데 자신들의 중앙부처 공직 경험과 인적 네트워크를 적극 활용하고 있다.

특히 자치단체장이 안전행정부 출신 관료일 경우 그 자치단체는 특별교부세를 배분받는 데 훨씬 더 유리할 것이다(최연태·이재완, 2011). 안전행 정부는 특별교부세 배분을 담당하고 있기 때문에 만약 단체장이 안전행정부 관료 출신이라면 특별교부세 확보에 유용한 정보를 더 많이 가지고 있을 것이며, 특별교부세 배분에 영향을 미칠 수 있는 관료들을 더 많이 알고 있을 것이다. 따라서 단체장의 안전행정부 경력은 특별교부세 배분에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

1-6. 자치단체장의 안전행정부 관료 출신 여부는 특별교부세 확보에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3. 통제변수

1) 자치단체의 정치적 특성

우리나라 지방자치단체의 재정자립도 평균은 2005년 56.2%에서 2013년 51.1%로 중앙정부에 대한 재정의존도가 점차 심화되고 있는 실정이다⁷⁾. 평균적

7) e-나라지표(www.index.go.kr)에서 2014년 9월 10일 검색하였다.

으로 자치단체 예산의 절반이상을 중앙정부에 의존하고 있다. 따라서 자치단체장은 중앙정부로부터 예산을 확보하기 위하여 다양한 전략을 사용하고 있다. 특히 지역 국회의원을 통한 예산확보는 가장 잘 알려진 예산확보전략 중 하나이다.

국회의원과 중앙정부 관료는 공생관계에 있다(최연태·김상현, 2008). 중앙정부의 각 부처관료는 자신의 부처 예산이나 자신의 부처에서 상정한 법안이 국회 심의과정을 무사히 통과하기를 바란다. 이를 위하여 국회의원의 정치적 지원이 필요하다. 반면 국회의원은 자신의 지역구에 더 많은 예산이 중앙정부로부터 지원되기를 바란다. 이를 위하여 국회의원은 중앙정부 관료의 도움이 필요하다. 이처럼 중앙정부 관료와 국회의원 사이에는 주고받는 공생관계(give-and-take relationship)가 성립되며 지역 국회의원의 정치력, 즉 중앙정부 관료에 대한 영향력은 자치단체 예산확보에 중요한 요소로 작용한다.

이상에서 논의한 것처럼 자치단체 예산확보에 있어 국회의원의 역할은 매우 중요하다. 따라서 특별교부세 지역현안수요분 배분 설명모형에 있어 자치단체 국회의원의 정치력과 인적 네트워크를 대변할 수 있는 국회의원의 당선횟수, 안전행정위원회 소속 여부, 그리고 집권 여당의원 수를 통제변수로 사용하고자 한다. 각각에 대하여 살펴보면 첫째, 국회의원 당선횟수는 국회의원의 정치적 영향력을 측정하는 지표로 사용될 수 있다. 특별교부세와 같이 배분기준이 명확하지 않고, 배분과정이 투명하게 공개되어 있지 않을 경우 국회의원의 정치적 영향력이 특별교부세 배분에 작동할 여지가 상당히 크다(허석재·권혁용, 2009; 최연태·김상현, 2008; 이원희, 2007; 전국공무원노조, 2007; 전상경, 2007; 김상현·배병돌, 2002). 다선의원일수록 정치인 또는 관료와의 인적 네트워크가 풍부할 것이며 중앙부처와 유리하게 거래하는 방법을 잘 알고 있을 것이다. 즉, 국회의원의 당선횟수가 많을수록 정치적 영향력이 클 것이며 이러한 정치적 영향력은 특별교부세 배분에 영향을 미칠 것이다.

둘째, 안전행정부는 특별교부세 사업계획의 심사 및 결정 권한을 가지고 있는 중앙정부조직이다. 그리고 안전행정부 관련 정책을 심사하는 국회조직은 안전행정위원회이다. 안전행정위원회는 국회조직 중에서 안전행정부에 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 조직이다. 따라서 자치단체의 국회의원이 안전행정위원회에

소속되어 있을 경우 자신의 지역에 더 많은 특별교부세가 배분될 수 있도록 정치력을 발휘할 수 있을 것이다⁸⁾.

셋째, 자치단체 국회의원이 집권여당 소속일 경우 그 자치단체는 중앙정부 자원배분에 있어 유리한 입장에 있다고 할 것이다. 정부는 행정부 최고 책임자인 대통령의 정책이념을 실현하기 위해서 노력한다. 대통령 소속 정당인 집권여당도 대통령의 정책이 성공적으로 집행되도록 다양한 정치적 지원을 한다. 정부와 집권여당은 대통령 정책이념의 실현이라는 공동의 목표를 가지고 있으며 이는 정부와 집권여당의 협력적 관계의 토대가 된다. 정부와 집권여당의 이러한 협력적 관계를 고려해 볼 때 정부와 이해관계가 일치하는 집권여당의원이 많은 자치단체에 더 많은 특별교부세가 배분될 것이다.

마지막으로 자치단체 국회의원뿐만 아니라 자치단체가 중앙정부 고위관료와 ‘특별한 관계’를 가질 경우 특별교부세 배분에 유리할 수 있다. 지난 2008년 전(前) 교육과학기술부 장관·차관 및 고위급간부들이 자신들의 모교 또는 자신들의 자녀 학교에 특별교부금을⁹⁾을 부당하게 지원한 사실이 드러났다(감사원, 2009; 아시아경제, 2008.12.22; 서울신문, 2008.09.04). 교육과학기술부의 특별교부금과 마찬가지로 안전행정부의 특별교부세도 안전행정부 고위관료와의 ‘특별한 관계’가 특별교부세 배분에 영향을 미칠 수 있다. 자치단체가 안전행정부 고위관료와 ‘특별한 관계’를 가지고 있을 경우 특별교부세 확보에 유리할 것이다.

‘특별한 관계’의 대표적인 일례로 지연(地緣)을 들 수 있다. 자치단체가 중앙정부의 자원배분에 영향력을 미칠 수 있는 정치인이나 행정인 출신지역일 경우 그

8) 중앙SUNDAY(2007.10.7.)는 국회의원의 소속 상임위원회가 행정자치위원회이거나 예산결산위원회일 경우 그 지역에 더 많은 특별교부세를 교부받고 있다고 보도했으며, 부산일보(2008.08.22.)는 국회의원들이 행정자치위원회를 선호하는 목적이 특별교부세 확보라고 보도하였다. 또한 서울신문(2008.09.05.)은 교육과학기술부에서 배분하는 특별교부금의 경우 국회 교육위원회 소속 의원들의 선거구에 두 배정도 더 많은 특별교부금이 지원되었다고 보도하였다. 이와 같은 신문기사를 통해 예산배분 과정에 특정 상임위원회가 많은 영향력을 행사할 수 있음을 예측해 볼 수 있다.

9) 특별교부금은 지방교육재정교부금 중 4%를 재원으로 사용한다. 크게 국가시책수요(60%), 지역교육현안수요(30%), 재해대책수요(10%)로 구분되며 교육과학기술부의 사업부서 및 시·도교육청의 신청을 받아 장관 결재 하에 집행하고 있다(최준렬, 2009).

자치단체는 자원 확보에 유리한 위치에 있다고 할 것이다. 마찬가지로 자치단체가 안전행정부 장·차관 출신 지역일 경우 특별교부세 배분 과정에서 더 많은 특별교부세를 배분받을 것으로 기대할 수 있다. 이러한 논거를 바탕으로 안전행정부 장·차관 출신 지역을 설명모형의 통제변수로 사용한다.

2) 자치단체의 사회·경제적 특성

특별교부세 배분에 영향을 미치는 사회·경제적 특성으로 인구수와 재정자립도를 생각할 수 있으며 이 두 변수를 통제변수로 사용한다. 인구수는 행정수요를, 재정자립도는 재정수요를 나타내는 지표로 사용될 수 있다. 인구수가 많을수록 정부에 요구하는 주민들의 행정서비스 양도 증가할 것이며 그 종류도 다양할 것이다. 재정자립도는 자치단체의 정부 간 보조금(intergovernmental transfer) 필요정도를 보여주므로 재정자립도가 낮을수록 정부 간 보조금의 필요성이 증가할 것이다.

Holcombe & Zardkoohi(1981)는 합리적인 기준에 의해 중앙정부 보조금이 지방정부에 배분된다면 중앙정부 보조금은 행정수요가 많은 지역에 우선적으로 배분될 것이라고 설명한다. 임상수(2013)는 2002년부터 2010년까지 16개 시도별 국고보조금 연평균 증가율을 살펴보았는데 서울, 부산, 인천 같은 광역시 국고보조금이 도(道)에 비하여 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 인구수가 많은 광역시의 행정수요가 빠르게 증가하고 있기 때문이라고 설명한다. 특별교부세 지역현안수요분의 경우도 인구수가 많을수록 지역현안수요가 많을 것이며 그 종류도 다양할 것이다. 따라서 인구수가 많은 자치단체는 특별교부세를 더 많이 신청할 뿐만 아니라 그 내용도 다양할 것이다.

또한 재정자립도가 낮은 자치단체의 경우 재정지원 필요성이 높을 것이다. 지방정부의 부족한 재정을 충당하기 위하여 더 많은 특별교부세가 배분될 것이다. 따라서 재정자립도를 고려하여 특별교부세를 배분한다면 재정자립도가 낮은 지역에 더 많은 특별교부세가 배분될 것이다.

3) 자치단체 유형과 제도변화로써 지방교부세법 개정

특별교부세 배분 설명모형에서 자치단체 유형과 지방교부세법 개정을 통제변수로 사용한다. 먼저 자치단체 유형에 대하여 살펴보면 자치단체 유형은 특별교부세 배분에 있어 중요한 결정요인이 될 수 있다. 자치단체 유형은 자치단체의 정치·경제·사회적 특성을 결정한다. 시(市), 군(郡), 자치구(區)를 서로 비교하면 자치단체의 도시적 성격, 산업구조, 인구구성, 투표율 등 다양한 측면에서 차이가 나타난다. 즉, 자치단체 유형은 자치단체의 정치·경제·사회적 특성을 잘 반영하며 이러한 특성들은 특별교부세 배분에 영향을 미칠 것이다.

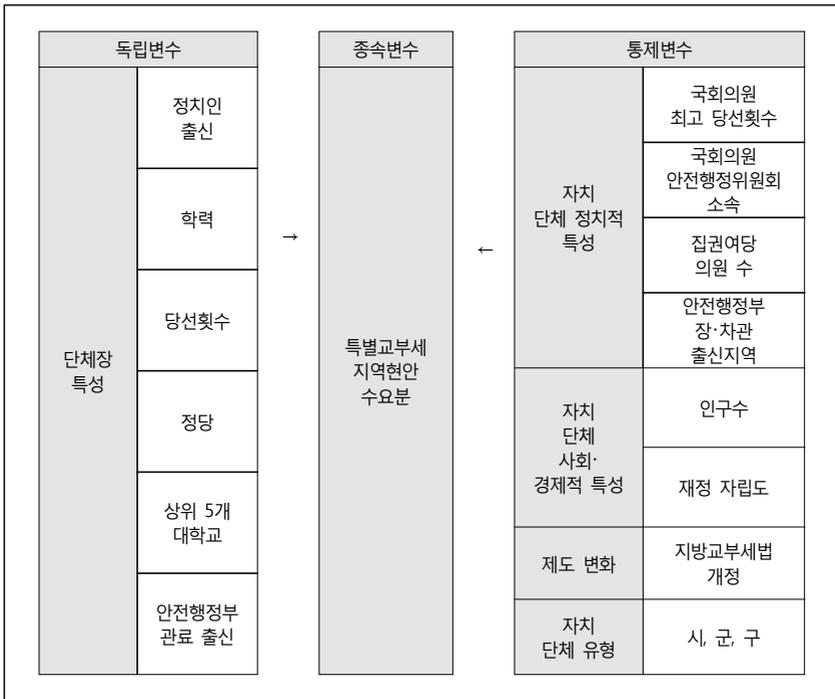
다음으로 지방교부세법 개정에 대해서 살펴보면 2007년 특별교부세와 관련된 사건으로 소위 ‘신정아·변양균 사건’이 발생하였다. 이 사건에서 전(前) 청와대 고위관료가 특정 지역에 특별교부세를 편법 지원한 사실이 드러났다. 그뿐만 아니라 2008년에는 전(前) 교육과학기술부 고위직 공무원들이 자신의 모교에 특별교부금을 편법으로 지원한 사실이 공개되면서 특별교부세 배분기준 및 배분절차가 사회적으로 큰 비판을 받게 되었다. 그 이후 정부는 특별교부세 교부기준과 배분내역의 비공개를 문제점으로 지적하면서 특별교부세 총액에서 지역현안수요분의 비중을 줄이고 특별교부세 배분내역을 공개하는 방향으로 제도를 수정하고자 하였으며 그 결과 2009년 지방교부세법이 개정되었다. 개정된 지방교부세법에서는 지역현안수요분이 특별교부세총액에서 차지하는 비율이 하향 조정되었으며 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 특별교부세 배분기준과 배분내용을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하였다(행정안전부, 2009; 지방교부세법 9조의4).

이러한 지방교부세법 개정은 정부의 특별교부세 배분행태에 변화를 초래하였을 것이다. 지역현안수요가 전체 특별교부세 총액에서 차지하는 비율이 하향 조정되고 배분내용이 국회에 보고됨으로써 지역현안수요분의 배분이 보다 신중해지고 교부액도 줄어들었을 것이다.

4. 연구 분석 모형 및 변수의 조작적 정의

지금까지의 논의를 토대로 특별교부세 배분 설명모형을 <그림 1>과 같이 구성하였다. 종속변수는 특별교부세 지역현안수요분이며 특별교부세에 영향을 미치는 요인으로는 자치단체장의 개인적 특성, 자치단체의 정치·사회·경제적 특성, 자치단체 유형, 제도변화를 사용하였다.

<그림 1> 연구 분석 모형



본 연구에서 사용하는 변수에 관한 설명은 <표 4>에 정리하였다.

<표 4> 변수의 조작적 정의

구분	변수명	변수설명	
종속 변수	특별교부세 지역현안수요분	특별교부세 중 지역현안수요분(백만원)	
독립 변수	단체장 특성	정치인 출신	정당인 또는 국회의원 (1); 기타 (0)
		학력	대학원 이상 (5); 대졸 (4); 고졸 (3); 중졸 (2); 초졸 (1)
		당선 횟수	지방선거에서 단체장으로 당선된 횟수
		정당 ¹⁰⁾	집권여당 소속 여부 집권여당 (1); 비집권당 (0)
		상위 5개 대학교	중앙부처 고위공무원 50%이상의 출신 대학교 졸업 여부. 서울대, 연세대, 고려대, 한양대, 성균관대 (1); 타 대학교 (0)
		안전행정부 관료 출신	안전행정부 출신인 경우 (1); 안전행정부 출신이 아닌 경우 (0)
통제 변수	자치단체 정치적 특성	국회의원 최고 당선 횟수	지역 국회의원 중 최다 당선자의 당선 횟수
		국회의원 안전행정위원회 소속 ¹¹⁾	자치단체 지역 국회의원의 안전행정위원회 소속 여부. 안전행정위원회 소속 (1); 그 외(0)
		집권여당 ¹²⁾ 의원 수	자치단체 지역 국회의원 중 집권여당 소속 의원 수
		안전행정부 장·차관 출신지역 ¹³⁾	안전행정부 장·차관 출신지역인 경우 (1); 그 외 지역 (0)
	자치단체 사회·경제적 특성	인구수	자치단체 주민등록 인구수
		재정자립도	자치단체 재정자립도
	제도변화	지방교부세법 개정	2009년, 2011년 (1); 2005년, 2007년 (0)
	자치단체 유형	시, 군, 구	시 (1), 그 외 (0); 군 (1), 그 외 (0)

10) 단체장 집권여당 소속 여부에서 2005년은 민주당, 2007년은 열린우리당, 2009년과 2011년은 한나라당을 집권여당으로 본다. 2005년은 노무현 대통령이 집권하고 있었던 해로 열린우리당이 집권여당이였다. 그러나 2005년에 재직하고 있었던 자치단체장은 노무현 대통령이 당선되기 이전인 2002년 제3회 동시지방선거에서 선출되었다. 2002년은 열린우리당이 창당하기 이전이며 민주당이 집권여당이었고 2002년 대통령 선거에서 노무현 대통령도 민주당 대통령 선거후보로 출마하여 당선되었다. 열린우리당은 2003년 11월에 창당되

5. 자료 및 분석방법

특별교부세 배분 영향요인 분석을 위하여 2005년, 2007년, 2009년, 2011년 기초자치단체에 배분된 특별교부세 지역현안수요분 자료를 통합하여 패널데이터를 구성하였다¹⁴⁾. 연구의 시간적 범위를 2005년, 2007년, 2009년, 2011년에 한정하는 이유는 두 가지이다. 첫째, 특별교부세 자료의 접근성(accessibility) 때문이다. 2007년 전국공무원노조에서 2005년 특별교부세 교부현황 자료를 공개하였는데 이것이 처음으로 공개된 특별교부세 배분 자료이다. 따라서 2005년 특별교부세 지역현안수요분부터 분석대상에 포함시켰다. 둘째, 2006년과 2010년은 동시지

였으므로 2005년 자치단체장 중에는 열린우리당 소속은 존재할 수 없다. 이러한 이유로 2005년 단체장 집권여당 여부에서 집권여당을 민주당으로 본다.

- 11) 국회법 40조 1항에 의하면 상임위원의 임기는 2년으로 규정되어있다. 이러한 이유로 국회 상임위원의 이동경로를 추적하는 연구들은 2년 주기로 위원 이동경로를 추적한다(이희철, 2013; 이현우, 2009). 그러나 상임위원의 이동성이 높기 때문에 2년 단위로 작성된 상임위원 명단을 통해 상임위원회 소속 국회의원을 파악하는 것은 데이터의 정확성에 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 본 연구에서는 매년 보고되고 있는 국회경과보고서 자료를 사용하여 안전행정위원회 소속 국회의원을 파악하였다.
- 12) 집권여당 소속 국회의원 수에서 2005년과 2007년은 열린우리당, 2009년과 2011년은 한나라당을 집권여당으로 본다. 2005년의 경우 단체장 집권여당 소속 여부와 달리 열린우리당을 집권여당으로 본다. 그 이유는 열린우리당은 2003년에 창당되었으며 2005년 당시 재직 국회의원은 2004년 제17대 국회의원선거를 통해서 선출되었다. 따라서 2004년 국회의원 선거에서 열린우리당은 국회의원 후보를 내놓았다. 그리고 2005년 당시 노무현 대통령은 열린우리당 소속이었기 때문이다.
- 13) 안전행정부 장·차관 출신지역은 장·차관의 출생지를 기준으로 하였으며 포털사이트의 인명검색을 통하여 자료를 수집하였다.
- 14) 본 연구에서는 지방자치단체 중 기초자치단체만을 연구대상으로 한다. 그 이유는 첫째, 통제변수로 사용되는 자치단체의 정치적 특성 중 지역 국회의원 변수 때문이다. 광역자치단체의 경우 지역 국회의원 숫자가 너무 많아 특별교부세 배분에 있어 어느 국회의원이 영향을 미쳤는지 알기 어렵다. 서울의 경우 약 50명에 가까운 국회의원이 있다. 둘째는 광역과 기초자치단체 국회의원의 중복이다. 지역구 국회의원은 기초자치단체 지역 국회의원이면서 동시에 광역자치단체 지역 국회의원이기도 하다. 셋째, 자치단체의 사회·경제적 특성의 경우 광역자치단체와 기초자치단체의 자료가 중복된다. 즉, 광역자치단체의 사회·경제적 통계자료는 그 광역자치단체에 속한 기초자치단체의 통계자료의 합이 된다. 이와 같은 분석상의 기술적 문제로 인하여 광역자치단체를 연구대상에서 제외하였다.

방 선거가 실시된 해로 선거를 전후하여 자치단체의 단체장이 다르며, 2008년은 국회의원 선거가 있었던 해로 선거를 전후하여 지역 국회의원이 달라졌기 때문에 2006년과 2010년 단체장 특성과 2008년 국회의원 특성을 모형에서 변수로 사용할 수 없다¹⁵⁾. 즉, 변수사용의 어려움으로 인하여 2006년, 2008년, 2010년은 분석대상에서 제외하였다.

분석방법으로 패널 FGLS(feasible generalized least squares)모형, 고정효과모형(fixed effect model), 확률효과모형(random effect model)을 사용하였다. 횡단자료와 시계열자료를 합친 패널자료를 통합 OLS(pooled OLS)로 분석하기 위해서는 (1) 오차항의 분산이 동일하여야 하며(homoskedasticity) (2) 패널 개체 간 동시적 상관과 패널 내 서로 다른 시점 간 상관관계인 자기상관(autocorrelation)이 없어야하며 (3) 오차항과 설명변수 간 상관관계가 존재하지 않아야 한다(민인식·최필선, 2012). 이러한 가정이 충족되지 못할 경우 통합 OLS 추정에 편의(bias)가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 패널자료의 이분산성과 자기상관을 고려한 패널 FGLS모형을 사용한다. 또한 패널 개체의 특성(이질성)을 고려함으로써 오차항과 설명변수 간 상관관계문제를 해결할 수 있는 고정효과모형과 확률효과모형을 사용한다.

IV. 분석결과

1. 기술통계 분석결과

<표 5>는 본 연구의 종속변수, 독립변수, 통제변수에 대한 기술통계량

15) 예를 들면 2006년 동시지방선거에서 어떤 자치단체에서 단체장이 바뀌면 그 자치단체는 2006년에 해당하는 단체장이 두 명이 된다. 선거전 단체장과 선거후 단체장이다. 이럴 경우 어느 단체장을 2006년 단체장으로 사용해야 하는가라는 문제가 발생한다. 기초자치단체의 2006년의 특별교부세 지역현안수요분에 어떤 단체장이 영향을 미쳤는지 알 수가 없다. 국회의원의 경우도 이와 같은 문제가 발생하기 때문에 2006년, 2008년, 2010년은 분석대상에서 제외하였다.

(descriptive statistic)을 정리한 것이다.

<표 5> 기술통계량

변수명		N	평균값	표준편차	최소값	최대값	
종속 변수	지역현안 수요분	912	1197.59	881.95	0	6083	
독립 변수	단체장 특성	정치인 출신	912	.38	.49	0	1
		당선 횟수	912	1.41	.65	1	4
		학력	912	4.25	.81	1	5
		정당	912	.32	.47	0	1
		상위 5개 대학교	912	.28	.45	0	1
		안전행정부 관료 출신	912	.02	.12	0	1
통제 변수	자치단체 정치적 특성	국회의원 최고당선 횟수	912	2.22	1.23	1	6
		국회의원 안전행정위원회 소속	912	.09	.29	0	1
		집권여당 의원 수	912	.72	.80	0	4
		안전행정부 장·차관 출신지역	912	.01	.11	0	1
	자치단체 사회·경제적 특성	인구수	912	212571.3	199592.1	9191	1091881
		재정자립도 (%)	912	28.68	16.86	6.9	92.6
	자치단체 유형	시	912	.32	.47	0	1
		군	912	.38	.49	0	1
		구	912	.30	.46	0	1
	제도 변화	지방교부세법 개정 ¹⁶⁾	912	.50	.50	0	1

연도별 n: 2005년 n=228, 2007년 n=228, 2009년 n=228, 2011년 n=228

16) 2009년 지방교부세법 개정이후로 특별교부세 지역현안수요분의 배분이 감소하였다. 아래 표에서 각 연도별 지역현안수요분 평균액과 표준편차를 제시하였다.

연도	n	지역현안수요분 평균(백만원)	표준편차(백만원)
2005	228	1160.23	889.06
2007	228	1488.43	920.76
2009	228	957.13	770.94
2011	228	1184.56	862.82

기초자치단체장의 개인적 특성과 관련된 기술통계를 살펴보면 정치인 출신 단체장은 전체 단체장의 38%를 차지하고 있으며, 당선횟수에 있어 초선 단체장은 66.4%, 재선이상 단체장은 33.6%이다. 단체장의 평균 학력수준은 대졸이상으로 나타나고 있다. 단체장 912명 중 약 32%가 집권여당 소속이며 약 28%가 서울대, 연세대, 고려대, 성균관대, 한양대를 졸업하였다. 마지막으로 안전행정부 관료 출신 단체장은 약 2%를 차지하는 것으로 나타난다.

다음으로 기초자치단체의 정치적 특성과 관련된 기술통계를 살펴보면 지역 국회의원의 최고당선 횟수는 평균 2.22로 각 기초자치단체 지역 국회의원 중 최다선 의원은 주로 재선 이상인 것으로 나타났으며¹⁷⁾ 안전행정부위원회 소속 국회의원을 보유한 기초자치단체가 전체의 약 9%를 차지하고 있다¹⁸⁾. 또한 안전행정부 장·차관을 배출한 기초자치단체는 약 1%(13개 지역)로 나타나고 있다. 마지막으로 기초자치단체의 사회·경제적 특성을 살펴보면 평균 인구수는 21만2천 명이며 평균 재정자립도는 약 29%이다.

2. 특별교부세 배분 영향요인 분석결과

영향요인 분석에 앞서 모형 오차항의 이분산성과 자기상관을 LR(likelihood ratio:우도비)와 Wooldrige 검증방법을 통하여 확인한 결과 이분산성과 자기상관

표에 의하면 2009년 지방교부세법 개정효과가 어느 정도 나타나고 있다. 2005년 이후 증가하던 지역현안수요분이 2009년 이후 상당히 감소하였으며 2011년 다시 증가하였다. 비록 2011년 다시 증가하였지만 2005, 2007년과 비교하여 2009, 2011년의 지역현안수요분은 감소한 것으로 이해되어진다. 이러한 변화가 통계적으로 유의미한지는 분석모형에서 검증되어질 것이다.

17) 국회의원 최고 당선횟수는 기초자치단체 지역 국회의원 중 최다 당선자의 당선 횟수이다. 만약 서울 서대문구에 두 명의 국회의원이 있는데 한 명은 재선의원이며 다른 한 명은 삼선의원이라고 가정할 경우 서대문구의 국회의원 최고당선 횟수는 3이 된다. 전국 기초자치단체 지역 국회의원 평균 최고당선 횟수가 2.2이므로 평균적으로 기초자치단체 지역 국회의원 중 최고 당선자는 재선 이상의 국회의원이라 할 것이다.

18) 2012년 7월 국회상임위원회 위원정수에 관한 규칙이 개정되기 이전, 국회행정안전위원회의 위원정수는 24명이며 이 중에는 비례대표도 포함되어 있다.

이 존재함을 확인할 수 있다¹⁹⁾. 이분산성과 자기상관이 존재할 경우 합동 OLS모형을 사용하면 추정의 편의(bias)문제가 발생하므로 합동 OLS 대신 이분산성과 자기상관을 가정한 패널 FGLS모형을 이용하여 영향요인을 분석하였다. 또한 패널 개체의 특이성, 즉 패널 개체의 고유한 특성으로 인한 오차항을 고려한 고정효과모형과 확률효과모형을 이용하여 영향요인을 분석하였다. 고정효과모형과 확률효과모형 중 어느 모형이 보다 적절한지를 검증하기 위하여 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였으며 그 결과 고정효과모형을 사용하는 것이 적절한 것으로 나타났다²⁰⁾. 특별교부세 지역현안수요분 배분 설명모형 분석결과는 <표 6>과 같다. <표 6>에서 패널 FGLS모형, 고정효과모형, 확률효과모형의 분석결과를 모두 제시하였으며 패널 FGLS모형과 고정효과모형을 중심으로 분석결과를 해석한다.

먼저 독립변수인 단체장의 특성 가운데 특별교부세 지역현안수요분에 영향을 미치는 변수를 살펴보면 패널 FGLS모형과 고정효과모형 사이에 차이가 나타난다. 패널 FGLS모형의 경우 단체장의 당선횟수, 학력, 안전행정부 관료 출신 여부

19) 이분산성과 자기상관 검증결과는 아래 표와 같다.

통계적 검증	검증결과
LR(likelihood ratio: 우도비) 검증	LR χ^2 (227)=394.67***
Wooldrige 검증	F(1,227)=15.636***

*** p<0.01

LR 검증결과 분산이 동일하다는 영가설이 유의수준 0.01에서 기각되어지며 Wooldrige 검증에서 자기상관이 없다는 영가설이 유의수준 0.01에서 기각되어진다.

20) 고정효과모형을 사용할 것인지 확률효과모형을 사용할 것인지는 분석을 위한 모형 $y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$ 에서 오차항(u)을 어떻게 해석하느냐에 달려있다. 오차항(u)을 패널 개체의 고유한 고정값(fixed value)을 가지는 모수로 볼 경우 고정효과모형이 적절하며 오차항(u)을 확률분포를 따르는 확률변수(random variable)로 볼 경우 확률효과모형이 적절하다. 달리 표현하면 $cov(x_{it}, u_i) = 0$ 이면 고정효과모형과 확률효과모형이 모두 일치추정량(consistent estimator)이기 때문에 유사한 분석결과를 얻게 되지만 $cov(x_{it}, u_i) \neq 0$ 이면 확률효과 추정량은 일치추정량이 될 수 없다(민인식·최필선, 2012). 모형의 선택을 위하여 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였으며 그 결과 $\chi^2=33.21$, $df=12$, $p=0.0009$ 로 영가설 $cov(x_{it}, u_i) = 0$ 이 유의수준 0.001에서 기각되었다. 즉, $cov(x_{it}, u_i) \neq 0$ 이므로 고정효과모형을 사용하는 것이 적절하다.

가 특별교부세 배분에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단체장의 당선횟수가 많을수록, 학력이 높을수록, 단체장이 안전행정부 관료 출신일 경우 특별교부세 지역현안수요분을 더 많이 배분받는 것으로 나타났다. 단체장의 당선횟수는 정치·행정 경험을, 학력은 전문지식의 정도를, 안전행정부 관료 출신 여부는 특별교부세 배분 주관 부처인 안전행정부 관료와의 인적 네트워크 풍부성 및 특별교부세 배분과정에 대한 이해정도를 대변한다. 따라서 정치·행정 경험과 지식, 안전행정부 관료와의 인적 네트워크 및 특별교부세 배분에 대한 지식이 풍부한 단체장일수록 특별교부세 지역현안수요분 확보에 유리하다는 것을 경험적으로 확인하였다.

고정효과모형의 경우 단체장의 정치인 출신 여부와 집권여당소속 여부가 특별교부세 배분에 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 단체장이 정치인 출신이거나 단체장이 속한 정당이 집권여당일 경우 특별교부세 지역현안수요분을 더 많이 배분받는 것으로 나타났다. 단체장의 정치인 출신 여부는 자원배분에 영향을 미칠 수 있는 정치권력과의 협력적 관계 형성 및 유지에 유리할 것으로 기대하였다. 단체장의 집권여당 소속 여부는 자원을 배분하는 중앙정부와의 정치이념 또는 정책정향의 일치성으로 인하여 단체장과 중앙정부 사이에 협력적 관계가 형성되고 그 결과 특별교부세 배분에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 이러한 가설은 경험적으로 지지되었다. 그러나 단체장의 고위공무원단 상위 5개 대학교 출신 여부는 특별교부세 배분에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 6> 특별교부세 배분 영향요인 분석 결과

종속변수: 특별교부세 (지역현안수요분)					
구분		패널FGLS모형+	고정효과모형	확률효과모형	
		계수 (표준오차)	계수 (표준오차)	계수 (표준오차)	
독립 변수	단체장 특성	정치인 출신	7.30 (37.48)	116.91* (68.07)	40.09 (56.65)
		당선 횟수	61.65** (27.45)	51.52 (44.93)	42.86 (42.11)
		학력	37.79* (20.85)	47.40 (44.22)	26.07 (35.34)
		정당	37.08 (37.14)	122.72** (61.02)	104.59* (58.39)
		상위 5개 대학교	-24.48 (38.78)	1.31 (70.53)	10.82 (61.04)
		안전행정부 관료 출신	352.15*** (114.92)	329.65 (251.21)	414.22* (216.67)
통제 변수	자치단체 정치적 특성	국회의원 최고당선횟수	26.50* (15.30)	68.67** (32.29)	44.71* (23.34)
		국회의원 안전행정위원회 소속	555.90*** (60.86)	567.40*** (110.31)	526.11*** (92.63)
		집권여당 의원 수	6.20 (28.01)	86.70** (44.56)	10.32 (40.12)
		안전행정부 장·차관 출신 지역	512.86*** (136.54)	433.36* (253.89)	488.39** (233.01)
	자치단체 사회· 경제적 특성	인구수	.002*** (.0001)	.01*** (.001)	.002*** (.0003)
		재정자립도	-22.69*** (1.12)	-24.23*** (6.85)	-22.32*** (2.56)
	기초자치 단체 유형	시	460.93*** (49.62)	NA ²¹⁾	494.75*** (83.55)
		군	141.54** (62.18)	NA	189.41* (99.62)
	제도 변화	지방교부세법 개정	-326.92*** (36.04)	-387.02*** (53.97)	-335.43*** (52.62)
	상수		1029.56***	327.56	1033.23***
R ²			within=0.143 between=0.115 overall=0.085	within=0.122 between=0.345 overall=0.223	
모형 적합도		Wald $\chi^2(15)=$ 833.08***	F(13,671)= 8.61***	Wald $\chi^2(15)=$ 209.91***	

+오차항의 이분산성과 자기상관 고려한 모형. *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

통제변수의 경우 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인이 패널 FGLS모형, 고정효과모형, 확률효과모형 사이에 거의 차이를 보이지 않고 있다²²⁾. 즉, 분석결과가 안정적으로 나타나고 있다. 먼저 자치단체의 정치적 특성을 살펴보면 정치 관련 변수 대부분이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 자치단체 국회의원의 최고당선횟수는 특별교부세 배분에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국회의원의 당선횟수는 의원의 정치력을 측정할 수 있는 중요한 지표이다. 다선(多選)의원일수록 정치력이 크다고 할 수 있으며 이러한 정치력은 자신의 지역에 더 많은 특별교부세가 배분되게 하는 데 사용될 수 있다. 자치단체 국회의원의 국회 안전행정상임위원회 소속 여부도 특별교부세 배분에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 안전행정상임위원회는 특별교부세 배분의 주무 부처인 안전행정부에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 조직이기 때문에 자치단체 국회의원이 여기에 소속되어 있을 경우 자치단체가 특별교부세를 배분받는 데 유리하다. 단체장 특성의 결과와 마찬가지로 자치단체 지역 국회의원 중 집권여당 소속 의원이 많을수록 특별교부세 확보에 유리한 것으로 나타났다.

그리고 자치단체가 안전행정부 장·차관을 배출한 지역일 경우 그 자치단체에 특별교부세가 더 많이 배분되는 것으로 나타났다. 자치단체가 안전행정부 고위관료와 특별한 관계를 가지고 있을 경우 특별교부세 확보에 더 유리할 것으로 기대하였으며 이는 경험적으로 지지되었다. 교육과학기술부 고위관료가 시혜적 차원에서 자신의 모교에 특별교부금을 배분하여 주는 것처럼 안전행정부도 자신의 부처 장·차관을 배출한 자치단체에 더 많은 특별교부세를 배분하는 것으로 이해할 수 있다.

21) 고정효과모형에서는 시간이 변해도 변하지 않는(time-invariant) 설명변수는 추정(estimation)에서 제외되어진다. 시, 군의 경우 2005, 2007, 2009, 2011년에 있어 시는 시이며 군은 군이다. 즉 시간의 변화에 따른 변화가 없으므로 추정에서 제외되어진다.

22) 집권여당 의원 수만 고정효과모형에서 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미치며 패널 FGLS모형과 확률효과모형에서는 그러하지 못하다. 그 이외의 통제변수는 세 모형 모두에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

자치단체의 사회·경제적 특성도 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자치단체의 인구수는 특별교부세 배분에 긍정적인 영향을 미쳤으며 재정자립도는 부정적인 영향을 미쳤다. 즉, 인구수가 많을수록 자치단체가 특별교부세를 더 많이 배분받았으며 재정자립도가 높을수록 더 적게 특별교부세를 배분받았다. 인구수가 많을 경우 더 많은 예산이 필요할 것이며 재정자립도가 낮을 경우 더 많은 재정지원이 필요할 것이다. 따라서 인구수와 재정자립도는 자치단체의 특별교부세 필요정도를 잘 대변한다고 할 것이다. 인구수와 재정자립도가 특별교부세 배분에 영향을 미쳤다는 것은 특별교부세 배분이 자치단체의 재정 자원 필요성을 반영하여 어느 정도 합리적 기준에 의하여 이루어졌다는 것을 보여준다.

자치단체 유형도 특별교부세 지역현안수요분의 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시(市)나 군(郡)이 자치구(區)에 비하여 특별교부세 지역현안수요분을 더 많이 배분받는 것으로 나타났다. 2009년 지방교부세법 개정도 특별교부세 배분에 영향을 미친 것으로 나타났다. 개정된 지방교부세법에서는 특별교부세 총액에서 지역현안수요분이 차지하는 비율이 하향 조정되었으며 회계연도 종료 후 3개월 이내에 특별교부세 배분기준과 내용을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 되어있다. 이러한 제도변화가 특별교부세 배분에 영향을 미친 것으로 나타났다. 지방교부세법 개정 전후를 비교하여 개정 이후에 특별교부세가 평균적으로 각 자치단체에 적게 배분되었다. 지역현안수요분의 감소와 특별교부세 배분 기준 및 내용 공개가 보다 신중하게 자원 배분이 이루어지도록 영향을 미친 듯하며 이는 특별교부세 배분의 감소로 연결되었을 것이다.

V. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 특별교부세 지역현안수요분 배분에 있어 어떤 요인들이 배분과정에 영향을 미치는지 탐구하는 데 목적이 있다. 특히 지금까지 특별교부세 배분연구에서 충분한 관심을 받지 못했던 자치단체장의 역할에 연구의 초점을 맞추었

다. 자치단체장의 정치인 출신 여부, 당선횟수, 학력, 소속정당, 고위공무원단 상위 5개 대학교 출신 여부, 안전행정부 관료 출신 여부를 독립변수로 하고 자치단체의 정치·사회·경제적 요인을 통제변수로 하는 특별교부세 배분 설명모형을 구성하였으며 2005, 2007, 2009, 2011년 특별교부세 배분 패널자료를 이용하여 모형을 검증하였다. 검증에 있어 패널자료분석에 적합한 패널 FGLS모형, 고정효과모형, 확률효과모형을 이용하였다.

분석결과 자치단체장의 특성이 특별교부세 배분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자치단체장의 정치인 출신 여부, 당선횟수, 학력, 집권당 소속 여부, 안전행정부 관료 출신 여부가 특별교부세 배분에 있어 중요한 요인인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자치단체가 더 많은 재정자원을 중앙정부로부터 배분받는 데 자치단체장의 역할이 중요함을 경험적으로 보여준다. 자치단체의 최고 책임자로서 자치단체장은 자신이 가지고 있는 정치·행정적 지식과 기술, 정치력과 인적 네트워크를 적극 이용하여 중앙정부로부터 재정자원을 확보하기 위하여 노력하고 있다고 할 것이다.

자치단체의 정치적 특성도 특별교부세 배분에 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 자치단체 지역 국회의원의 역할이 중요한 것으로 나타났다. 국회의원들은 자신의 지역구에 더 많은 재정자원이 중앙정부로부터 지원될 수 있도록 자신의 정치적 영향력을 적극적으로 활용하고 있다고 할 것이다. 구체적으로 살펴보면 자치단체 국회의원이 다선(多選)의원이거나, 집권여당 소속이거나, 소속 상임위원회가 안전행정위원회일 경우 그 자치단체는 더 많은 특별교부세를 배분받는 것으로 나타났다. 또한 자치단체가 안전행정부 장·차관 출신 지역일 경우 다른 자치단체에 비하여 더 많은 특별교부세를 배분받는 것으로 나타났다.

자치단체의 인구수, 재정자립도와 같은 사회·경제적 특성도 특별교부세 배분에 영향을 미치고 있다. 자치단체의 인구가 많을수록 또는 재정자립도가 낮을수록 더 많은 특별교부세를 배분받고 있다. 또한 기초자치단체유형 및 제도변화로써 2009년 지방교부세법 개정이 특별교부세 배분에 영향을 미쳤는데 시(市)나 군(郡)이 자치구(區)에 비하여 특별교부세를 더 많이 배분받는 것으로 나타났으며 지방교부세법 개정 이전과 비교하여 법 개정 이후에 특별교부세 배분이 감소

한 것을 확인하였다.

이러한 분석결과를 통하여 몇 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 특별교부세 배분에 있어 자치단체장의 중요성이다. 누가 자치단체장이 되는가에 따라서 자치단체가 받는 특별교부세가 달라진다는 것이다. 단체장의 정치·행정적 지식, 경험, 영향력이 자치단체가 배분받는 특별교부세를 결정한다. 둘째, 지역 국회의원의 정치적 영향력이 중요한 요인이다. 단체장과 마찬가지로 자치단체가 속한 지역 국회의원이 누구인가에 따라 그 자치단체가 얼마의 특별교부세를 배분받는가가 결정된다. 셋째, 자치단체의 행정·재정수요도 정치적 요인만큼이나 중요하다. 자치단체의 인구수나 재정자립도는 자치단체의 재정 필요성을 잘 반영한다. 인구가 많을수록 그리고 재정자립도가 낮을수록 그 자치단체는 더 많은 재정적 자원이 필요할 것이다. 이러한 자치단체 재정수요가 특별교부세 배분에 영향을 미친다는 것은 정치적 기준뿐만 아니라 재정적 필요성도 특별교부세 배분에서 중요한 요인으로 작동하고 있다는 것이다.

본 연구는 특별교부세 배분기제(mechanism)에 있어 자치단체의 재정적 필요성과 정치적 영향력이 모두 작동하고 있음을 경험적으로 확인하였다. 자치단체의 재정적 필요성을 대변하는 자치단체의 인구수, 재정자립도 그리고 자치단체의 정치적 영향력을 대변하는 자치단체장의 정치인 출신 여부, 집권여당 소속 여부, 자치단체 국회의원의 당선횟수, 안전행정위원회 소속 여부, 집권여당의원 숫자 등이 모두 특별교부세 배분에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

특별교부세 지역현안수요분은 필요한 사업이지만 자치단체의 예산이 부족한 경우 중앙정부가 지원하는 재원이다. 따라서 이러한 재정적 지원은 자치단체의 재정적 필요성에 근거하여야 할 것이다. 즉, 예산이 필요한 부분에 재정적 지원이 이루어져야 한다. 동시에 특별교부세 지역현안수요분은 한정된 자원이다. 한정된 자원을 자치단체가 경쟁적으로 나누어 가지는 것이다. 따라서 여기에는 정치적 요소가 개입하지 않을 수 없다. 특히 재원배분에 있어 객관적 배분기준이 마련되어 있지 못할 경우 정치가 개입할 여지는 더욱 크다고 할 것이다.

자치단체의 재정적 필요성과 정치적 영향력은 특별교부세 배분에 있어 상대되는 중요한 두 요소이다. 이 두 요소의 동적인 상호작용에 의해서 특별교부세

배분이 이루어지고 있다. 그러나 특별교부세 배분이 특별교부세 존재목적에 충실하기 위해서는 자치단체의 재정적 필요성을 더 잘 반영하여 보다 합리적이고 객관적으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 특별교부세 배분에 있어 정치적 영향력이 작용할 수 있는 여지를 줄여나가야 할 것이며 이를 위한 배분방식의 제도적 보완 노력이 지속적으로 경주되어야 할 것이다.

▣ 참고문헌

- 감사원. 2009. 《과학기술부 특별교부금 운용실태》.
- 김구. 2012. “자치단체장의 개인적 특성과 지역특성이 지방정부의 정보화인력에 미치는 영향.” 《지방정부연구》 16(4): 79-98.
- 김상헌·배병돌. 2002. “특별교부세 배분에 관한 실증적 연구.” 《한국행정학보》 36(1): 159-171.
- 김석태. 2001. “특별교부세의 정체성.” 《한국행정논집》 13(2): 285-303.
- 김예승. 2010. “지방자치단체장의 특성이 지역경제에 미치는 영향.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 김용학. 2003. “한국 사회의 학연·사회적 자본의 창출에서 인적자본의 역할.” 《한국사회학회 국제 학술회의》 53-68.
- 나은영. 2001. “국가투명성에 영향을 미치는 문화적 요인들과 대인 간 신뢰: 61 개국의 자료 2 차분석.” 《한국심리학회지》 7(2): 65-90.
- 문석남. 1999. “지역사회의 연고주의·혈연 지연 학연의 관계망과 실태: 지역사회의 연고주의.” 《전남대학교 사회과학연구소》 3: 1-26.
- 민인식·최필선. 2012. 《STATA 고급 패널데이터 분석》. 서울: 지필미디어.
- 박영규·김성준. 2008. “지방행정개혁과 지방자치단체장의 리더십: 제주특별자치도의 행정계층구조 개혁을 중심으로.” 《한국지방자치연구》 10(2): 93-113.
- 박완규. 2003. “특집: 지방분권을 위한 지방교부세제도의 개편방안: 특별교부세제도의 개편방안.” 《지방재정》 5: 30-38.
- 서성아. 2008. 《정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사》. 한국행정연구원.
- 서정섭·신두섭. 2008. 《지역발전교부세 및 성과·시책수요 신설》. 한국지방행정연구원 정책

연구과제.

- 신무섭. 2009. “지방자치단체의 국가예산 증대노력과 그 결과: 전복을 중심으로 한 예비적 연구.” 《한국자치행정학보》 23(2): 1-21.
- 안전행정부. 2014. 《2014년 지방교부세 산정해설》.
- 이광희. 2003. “지방자치단체장의 리더십: 지역발전과 리더십 기술의 연계.” 《한국행정논집》 15(3): 643-665.
- 이원희. 2007. “지방교부세 제도 개편의 평가와 향후 과제.” 《지방교부세 개선방안 토론회 발제문》 1-18.
- 이종수. 2004. “한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로.” 《한국행정학보》 38(5): 241-258.
- 이종한. 1994. “연고주의가 한국사회의 발전에 미치는 부정적 영향과 이에 대한 대안의 모색.” 《한국사회문제심리학회지》 1(1): 83-94.
- 이현우. 2009. “국회 상임위원회의 운영: 전문성과 대표성의 재평가.” 《의정연구》 15(1): 145-177.
- 이희철. 2013. “국회상임위원회의 ‘안정성’과 ‘전문성’에 관한 연구: 원내 준연결망 분석의 적용.” 《한국행정학회 춘계학술대회》 727-746.
- 임상수. 2013. “국고보조금이 재정 효율성과 불균형에 미치는 영향: 로짓과 프로빗 모형을 중심으로.” 《대구경북개발연구》 12(2): 1-16.
- 임수복. 2002. 《지방자치단체장의 역할확인 및 정립방안에 관한 연구: 주민 및 공무원의 의식조사를 바탕으로》. 경기대학교 박사학위논문.
- 임승반·이재성. 2005. “지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성: 민선10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로.” 《한국행정논집》 17(3): 857-877.
- 전국공무원노동조합. 2007. 《지방교부세 백서》.
- 전상경. 2007. 《현대지방재정론》. 서울: 박영사.
- 정명은·이종수. 2008. “지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향.” 《도시행정학보》 21(1): 25-48.
- 정준표. 2006. “대구·경북 광역단체장의 리더십: 기업가 혹은 정치가?” 《한국지역혁신논집》 1(1): 61-77.
- 최성탁·노우영. 2004. “지역 정당구조가 정책변화에 미치는 영향 분석.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》 1-16.
- 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.

최유성. 2002. 《정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사》. 한국행정연구원.

최준렬. 2009. “지방교육재정 특별교부금의 운영 실태와 개선방안.” 《교육재정경제연구》 18(2): 137-165.

최향순. 2006. “광역자치단체장의 바람직한 역할에 관한 연구: 주요단체장들의 성공사례를 중심으로.” 《한국공공관리학보》 20(2): 95-127.

하혜수·양기용. 2002. “정부 간 정책 결정에 있어서 지방정부의 정책 주도권에 관한 시론적 연구.” 《한국행정학보》 36(3): 207-227.

한규석. 2000. “문화심리학적 연구방법론.” 《한국심리학회지》 14(2): 123-144.

행정안전부. 2009. 《2009년도 지방교부세제도 운영》.

행정안전부. 2013. 《2013년 지방교부세 산정해설》.

허석재·권혁용. 2009. “한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례.” 《한국정치학회보》 43(2): 113-130.

Holcombe, Randall G. and Asghar Zardkoohi. 1981. “The determinants of federal grants.” Southern Economic Journal 48(2): 393-399.

e-나라지표. (www.index.go.kr)

《부산일보》. 2008. “영상·문화 중심도시 위해 문광위로.” 8월 22일

《서울신문》. 2008. “[특별교부금 집중분석] 장관 ‘쌈짓돈’처럼 써대는 국가 비상금.” 9월 4일

《서울신문》. 2008. “특별교부금 빼먹기 여의도의 힘.” 9월 5일

《아시아경제》. 2008. “교과부 ‘쌈짓돈’ 된 특별교부금.” 12월 22일

《아시아경제》. 2010. “고위공무원 특정학교 편중 심각 ‘SKY’가 절반.” 9월 13일

중앙선거관리위원회. (<http://www.nec.go.kr>)

《중앙SUNDAY》. 2007. “권력 따라 움직인 특별교부세.” 10월 7일

지방교부세법. (일부 개정 2014. 1.1, 법률 제12151호)