

국고보조금 규모 결정요인 분석: 지방자치단체장의 국회 예산결산특별위원회 네트워크를 중심으로

(A Study on the Determinants of government subsidy
Expenditure by Local Governments: Focusing on Social
Networks of the Head of Local Governments with the
Budget and Accounting Committee)

장유미*, 김영록**

<요 약>

국고보조금은 중앙정부로부터 지방정부로 교부되는 재원이며, 세출분권적 특성으로 인해 지방자치단체장의 선심성 행정수단으로 이용될 수 있다. 본 연구는 공공선택론적 관점에서 지방자치단체장 개인의 국고보조금 획득 노력에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 연구는 지방자치단체장이 자신의 국회 네트워크를 통해 국고보조금 획득을 극대화 할 수 있다고 보았다. 연구의 분석은 2013~2020년까지 광역자치단체를 대상으로 광역자치단체장과 예산결산특별위원 간의 공식적 네트워크(정당, 지역구)와 비공식적 네트워크(출신지역, 출신대학)가 국고보조금 규모에 미치는 영향력을 확인하였다. 단체장의 공식적·비공식적 네트워크 크기를 확인하기 위해 사회적 네트워크 분석(SNA: Social Network Analysis)을 통해 단체장의 예산결산특별위원회 네트워크 유형별 인접중심성 값을 도출하였으며, 이를 독립변수로 하여 패널회귀분석 고정효과모형을 실시하였다. 분석결과 광역자치단체장의 공식적 네트워크는 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하는 반면, 비공식적 네트워크인 출신대학 네트워크가 국고보조금 규모에 정(+)적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

* 연세대학교 행정학과 박사과정, 주저자

** 강원대학교 행정학과 교수, 교신저자

I. 서론

국고보조금이란 지방정부가 특정 업무를 수행하도록 장려하기 위하여 국가가 사용 용도를 지정하여 교부하는 재정상의 원조를 의미한다. 또한, 국고보조금은 특정 공공 재에 대하여 지방정부가 국가경제의 효율성 및 형평성을 저해하지 않는 수준 이상으로 공급하도록 하며(김영록, 2016), 지방정부의 세입과 세출간의 불균형을 해소하고 지역 간의 재정격차 완화에 기여하는 것을 목적으로 한다. 그럼에도 불구하고 국고보조금은 그 지출이 세출분권적 특성 가지고 있을 뿐만 아니라 재원이 민간으로 이전된다는 특징으로 지방자치단체장의 민간지원 및 선심성 행정 등의 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 지방재정 낭비요인으로 지적 받아왔다(윤태섭 외, 2016; 전영준·엄태호, 2020). 이러한 국고보조금의 특성으로 우리나라에서는 2000년대부터 지방정부의 국고보조금 운영과 관련한 다양한 연구들이 진행되었으며, 주로 지방정부의 보조금 지출규모의 결정요인 또는 지방보조금의 운용상 문제점 및 개선방안에 초점을 맞추어 이루어졌다. 특히, 국고보조금 지출규모의 결정요인에 관한 선행연구들은 주로 지방정부의 재정적·경제적·정치적 요인이 국고보조금의 규모에 미치는 영향을 중심으로 활발히 연구되었다.

그러나 국고보조금이 불투명하고 선심성 행정수단으로서의 운영된다는 많은 연구에도 불구하고, 지방자치단체장의 보조금 획득 노력과 국고보조금의 규모의 관계에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 국고보조금은 지방정부의 자체재원이 아닌 중앙정부의 재원이 교부되기 때문에 주민들에게 부담을 전가하지 않고 자신의 지역 구 이익을 극대화할 수 있는 지역예산사업(pork barrel program)의 전형이다. 재선(reelection)을 목적으로 하는 지방자치단체장은 지역예산정치(pork barrel politics)의 수단으로 국고보조금을 극대화 할 유인이 크다. 그렇기 때문에 보조금 획득을 위한 지방자치단체장의 유무형의 자산과 노력이 국고보조금의 규모에 미치는 영향을 분석하는 것은 중요하다.

그렇다면 국고보조금을 획득하기 위해 지방자치단체장은 어떠한 수단을 이용할 수 있을까? 국고보조금은 매년 지방정부에서 사업을 신청하여 소관 중앙부서와 국회의 승인을 받아야 하기 때문에 이를 확보하기 위해 지방자치단체장은 국고보조금을 심의하는 국회에 영향력을 행사하지 않을 수 없다. 이에 본 연구는 지방자치단체장과 국회의 예산심의위원들의 관계(network)가 국고보조금을 획득하는데 중요한 수단이 될 수 있다고 보았다. 이를 확인하기 위해 연구는 사회연결망 분석을 통해 지방자치단체장과 예산결산특별위원회의 의원들과의 관계가 국고보조금 규모에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 국고보조금에 관한 논의

1) 국고보조금의 기본 특징

국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 의거하여 국가 외의 자가 행사하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 재원을 교부하는 제도이다(기획재정부, 2015). 국고보조금은 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 이전재원 중 지방교부세와 달리 국고보조금은 사업별로 용도와 조건이 지정되어 특정 목적으로 집행하여야 하고, 일정한 지방비 부담을 요한다.

국고보조금은 보조금 지출 상 일정의 지방비 부담 방식의 차이, 법적근거와 경비 부담 기준, 보조율 차등 여부, 보조금의 교부조건, 보조금 시행주체, 보조금의 신청 여부 등에 따라 유형을 분류하고 있다. 다음 <표 1>은 국고보조금의 유형별 특징을 정리한 표이다.

<표 1> 국고보조금 유형

분류	종류	특징
교부조건	특정보조금	보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부조건이 있는 보조금
	포괄보조금	자치단체의 준수를 요구하는 교부조건이 포괄적으로 설정
지방비 부담방식	정액보조금	보조대상사무의 사업수량에 일정 단가를 곱한 금액 교부 또는 매년 일정액 교부
	정률보조금	지출경비의 일정을 보조(기준보조, 차등보조)하는 형태
보조율 기준	일률보조금	동일한 보조율 적용
	차등보조금	재정력 또는 기타 특별한 필요성에 의해 상이한 보조율 적용
법령근거 및 경비부담기준	교부금	국가사무를 자치단체 또는 기관에 위임하는 것에 대해 전액 교부
	부담금	자치단체 또는 기관의 법령에 의해 실시 의무를 부과하며 전액 또는 일부 부담
	보조금	특정한 행정사무의 집행을 장려, 조장 또는 지자체 재정상 필요하다고 인정될 때 지원하는 경비
시행주체	직접보조금	보조사업자가 직접 집행하는 경우
	간접보조금	교부받은 보조금을 민간이나 자치단체에 재교부하는 경우
지원대상	자치단체보조금	자치단체에 대한 보조금
	민간보조금	개인이나 법인에 대한 보조금
지원내용	경상보조금	인건비, 운영비, 여비, 요역비 등 물건비성 경비에 대한 경상적 자원을 위한 경상보조금
	자본보조금	토지매입, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 자본적 경비를 지원

자료: 기획재정부(2015)

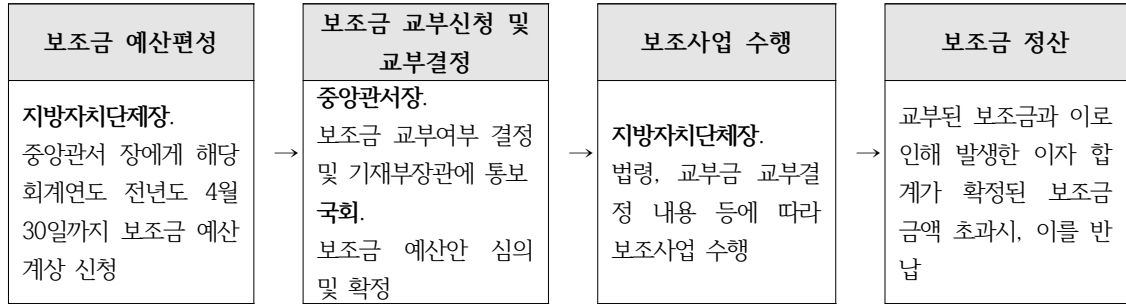
국고보조금의 유형을 살펴보면, 국고보조금은 국가가 당연히 그 경비의 전부를 부담해야만 하는 교부금, 중앙과 지방간에 그 업무의 특성상 경비의 일부를 부담해야만 하는 부담금, 그리고 행정사무의 집행을 장려·조장하거나 지방자치단체의 재정상 필요하다고 인정될 경우 지원하는 순수한 의미로서의 보조금 등이 구별 없이

모두 보조금으로 분류되고 있다. 때문에 국고보조금이라는 본래의 목적에 맞지 않는 사업들도 상당수 국고보조금의 영역 속에 포함되어 있다. 또한, 국고보조금은 재원이 법률에 의해 보장되어 있는 지방교부세와 지역발전특별회계, 그리고 대체로 재원배분의 공식을 따르는 보통교부세와 비교하였을 때, 국고보조금은 배분과정에서 상대적으로 불안정하며 투명성도 낮다. 때문에 국고보조금을 둘러싼 소위 보조금 획득의 정치(pork barrel politics)가 일어나기 쉽다(강윤희 외, 2015).

2) 국고보조금의 운용체계

지방자치단체의 국고보조금 운용체계는 보조금 예산의 편성-보조금의 교부신청 및 교부결정-사업 수행-보조금의 정산 단계로 구분할 수 있다. 다음 <그림 1>은 우리나라 국고보조금 운용단계를 간략히 정리한 그림이다.

<그림 1> 국고보조금 운용체계



자료: 국회예산정책처(2020). 「2020 대한민국 지방재정」

먼저, 지방자치단체장은 중앙관서의 장에게 해당 회계연도의 전년도 4월30일 이전까지 보조금의 예산계상을 신청하여야 하며(제4조), 중앙관서의 장은 이를 조정하여 기획재정부장관에게 보조금 예산을 요구한다(제6조). 지방자치단체장이 중앙관서의 장에게 보조금 교부신청서를 제출한 이후, 중앙관서의 장은 법령 및 예산 목적에의 적합여부, 보조사업 내용의 적정여부, 금액 산정의 착오 유무, 자기자금의 부담능력 유무 등을 조사하여 보조금 교부를 결정한다. 이후, 기획재정부장관은 보조금 예산안을 국회에 제출하며, 국회에서 심의·확정된 후에는 확정된 금액 및 내역을 사업별로 지방자치단체에 통보한다. 보조금 교부신청 및 교부결정이 끝난 이후, 지방자치단체장은 법령, 보조금 교부결정 내용, 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 해당 보조금을 다른 용도에 사용하지 않고 보조사업을 수행한다. 지방자치단체장은 보조사업 완료, 폐지승인, 회계연도 종료시 보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(제27조).

국고보조금은 본예산과 마찬가지로 보조금예산을 편성하여 제출하고, 제출된 예산안은 국회에서 심의 및 확정된다. 국고보조금 예산과 본예산의 차이점은 예산을 제출하는 주체가 공무원이 아닌 지방자치단체장이라는 정치인이라는 점이다. 일반적으로 공무원과는 달리 정치인들은 재선 욕구가 높으며, 재선을 위해 자신의 지역에 이익이 되는 정책을 선호한다. 국고보조금의 배분적 특성을 보았을 때, 지방자

치단체장은 중앙정부에서 지방정부로 교부되는 국고보조금을 획득하여 예산을 극대화 하고 유권자들에게 가시적인 성과를 보이려고 할 유인이 크다. 이하에서는 국고보조금 관련 선행연구를 통해 국고보조금의 정치적 성격과 국고보조금 지출의 영향요인을 살펴보고자 한다.

3) 국고보조금 관련 선행연구

우리나라에서 지방정부의 보조금을 대상으로 한 연구는 2000년대부터 활발히 이루어져 왔으며, 크게 지방정부의 보조금 운용의 비효율성을 지적하고 발전방향을 제시한 연구와 지방정부 보조금 지출 영향요인에 관한 연구로 나눌 수 있다. 먼저, 지방정부의 보조금 운용의 비효율성을 지적하고 발전방향을 제시한 연구(유태현·한재명, 2007; 조기현·하능식, 2008; 홍종현, 2015; 김성주, 2019; 이지은a, 2019)는 지방보조금 제도 전반에 관한 운영체계를 분석하여 지방보조금제도의 개선점을 제시한다. 유태현·한재명(2007)은 국고보조금 중 민간이전경비제도의 운영실태를 파악하여 재정의 중복지원, 타지방과의 연계부족, 환류시스템 미흡으로 인한 비효율적 보조금 운용을 지적하였다. 조기현·하능식(2008)은 민간경상보조와 민간행사보조의 선심성·낭비성 성격을 지적하며, 지방보조금제도 및 현황분석을 통해 정책목적의 재설정, 지원대상 및 지원방식의 합리화 등 보조금제도의 운용상의 개선방안을 제시하였다. 홍종현(2015)은 지방보조사업의 법 규정의 배경 및 내용을 검토하고, 지방보조사업의 투명성, 효율성 및 책임성 제고의 필요성을 주장하였다. 김성주(2019)는 지방보조금의 지원대상이 지역 내 민간 개인 또는 법인이라는 점에서 지방자치단체장의 선심성 행정 경향이 강하며, 사업 선정에 있어서 단체장의 주관적 판단이 중요한 요소로 작용하게 된다는 점을 지적하였다. 연구는 해외(일본)사례 분석을 통해 보조금심의위원회의 전문성 강화, 객관적인 지방보조금 성과평가 등을 주장한다. 이지은a(2019)은 지방보조금 운영이 특정인의 목적을 위해 방만하게 운영될 가능성을 제기하며, 지방보조금 운영과정에서 발생하는 재정책임성 왜곡을 확인하기 위해 보조금의 운영 단계별로 주인-대리인 관계의 관점에서 분석하였다. 분석결과 지방보조금 운영과정에서 나타나는 도덕적 해이 문제의 통제를 지방보조금의 효율적 운영의 핵심과제라고 보았다.

다음으로, 지방정부 보조금 지출 영향요인에 관한 연구 조기현·하능식(2008), 윤정우·권영주(2012), 정재호·이성우(2016), 김대연·석호원(2017), 김애진(2017), 윤태섭(2017), 이지은(2019), 전영준·엄태호(2020) 등의 연구가 있다. 먼저, 조기현·하능식(2008)의 연구는 2004-2006년간 246개의 자치단체를 대상으로 민간이전경비를 결정하는 요인을 자치단체의 유형에 따라 분석하였다. 분석결과, 1인당 세출예산, 사회보장비비율이 민간이전경비에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 윤정우·권영주(2012)는 2004-2016년 동안 221개의 자치단체를 대상으로 지방선거가 지방재정 지출의 건전성과 효율성에 미치는 영향을 분석하였으며, 분석결과 지방선거의 투표율이 지방재정 지출의 건전성 분야 중 인건비 지표와 효율성 분야의 민간이전경비에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정재호·이성우(2016)는 2003-2013년간 226개의

자치단체를 대상으로 민간이전경비에 영향을 미치는 지방자치단체장의 개인적 특성 요인을 분석하였다. 분석결과 자치단체장의 전직 직업, 단체장의 선수 그리고, 단체장의 정당과 민간이전경비와의 유의미한 관계를 확인하였다. 김대연·석호원(2017)은 지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미치는 영향을 분석하였으며, 김애진(2017)은 226개의 시·군·구의 2010-2015년 동안 주민참여예산제도가 지방보조금과 행사·축제 경비비율에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석결과, 주민참여예산 위원회 개최 수와 보조금 사이의 유의미한 정(+)의 관계를 확인하였다. 윤태섭(2017)은 지방자치단체의 지방보조금 규모에 영향을 미치는 요인에 대한 실증적 분석을 시도하였으며, 수요자(사회·경제적) 요인과 공급자(재정적) 요인이 지방보조금 규모에 유의미한 영향을 미친 반면, 정치적 요인은 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인하였다. 이지은(2019)은 2004-2016년간 221개의 자치단체를 대상으로 지방보조금의 규모에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 분석결과 경상보조금과 지방선거 간의 유의미한 관계를 확인하였다. 전영준·엄태호(2020)는 지방자치단체의 지방보조금 지출규모 영향요인을 확인하기 위해 2015년부터 2018년까지 전국 152개 시·군 기초자치단체를 대상으로 분석을 진행하였으며, 정부 간 재정지원금과 단체장선수는 지방보조금 지출총액에 긍정적(+)영향을, 단체장의 지지율과 선거 시기는 부정적(-)영향을 미치는 것을 확인하였다. 다음 <표 2>는 지방보조금 지출규모에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구들의 주요변수를 정리한 표이다.

<표 2> 지방보조금 지출규모 영향요인 관련 선행연구 정리

저자	종속변수	주요 독립변수
조기현 하능식 (2008)	민간이전경비 비율 민간이전경비 1인당 민간이전경비	1인당 세출, 재정자립도, 사회복지관련 민간이전경비, 사회보장비율, 자치단체 면적, 거점도시 더미
윤정우 권영주 (2012)	지방재정지출 전성·효율성	지방선거 투표율, 단체장 득표율, 단체장 경쟁도
정재호 이성우 (2016)	1인당 민간이전경비	단체장 개인특성(연령, 교육수준, 전직, 선수, 정당)
김대연 석호원 (2017)	세출결산 대비 민간단체법정운영비보조금 교부 비율	단체장 정당, 단체장 비영리민간단체 활동여부, 단점정부 여부, 선거
김애진 (2017)	지방보조금 비율 행사·축제 경비비율	주민참여예산제도-유형·활동·결과측면
윤태섭 (2017)	자치단체 지방보조금 규모	수요자요인(주민소득수준, 인구규모, 노령인구비율), 공급자요인(자체재원·의존재원규모, 행사축제경비·사회복지비·자체세입비율), 정치적으로인(단체장 출신, 단체장 당선횟수, 정치적 일치도)
이지은 (2019)	1인당 지방보조금 규모 1인당 경상보조금 규모 1인당 자본보조금 규모	재정적요인(1인당 지방세·의존재원·사회복지), 정치적으로인(지방선거), 사회적으로인(고령인구 비율)
전영준	1인당 지방보조금 지출	지역주민 소득, 정부 간 재정지원금(1인당 일반보조금, 1

저자	종속변수	주요 독립변수
엄태호 (2020)	1인당 자체보조사업 보조금	인당 특정보조금), 1인당 세외수입, 인구밀도, 비영리민 간단체 수, 노인인구비율, 기초생활보장수급자비율, 자치 단체 유형, 단체장 지지율, 단체장 선수, 지방선거, 과년 도 1인당 지방보조금 지출규모

앞서 살펴본 지방정부의 보조금 운영의 현안 및 개선점과 관련한 연구들을 통해 지방보조금 운영은 대부분 자치단체장의 선심성 행정 경향이 강하게 나타난다고 주장한다. 즉, 자치단체장은 지역예산사업(pork barrel program)의 수단으로 국고보조금을 이용할 가능성이 높으며, 이를 극대화하고자 할 유인이 크다. 국고보조금은 매년 중앙정부의 예산에 의하여 배분되며, 지방정부는 신청 사업에 대하여 매년 국회의 승인을 받아야 한다. 이러한 지방보조금의 특성상 각 지방정부는 중앙의 자금을 확보하기 위하여 국회의 정치인들의 힘을 빌리지 않을 수 없다. 그렇기 때문에 지방자치단체장의 국회 네트워크는 보조금 획득에 중요한 영향요인이 될 수 있다.

하지만, 지방보조금 지출규모의 영향요인을 분석한 선행연구들은 대부분 영향요인으로 정치적 요인, 사회·경제적 요인 그리고, 재정적 요인을 주요 영향요인으로 하여 분석을 진행하였다. 윤정우·권영주(2012), 정재호·이성우(2016), 김대연·석호원(2017)의 연구는 지방자치단체장의 개인적 특성에 주목하여 지방보조금의 규모를 분석하였으나, 대부분 자치단체장의 정치적 성격 또는 개인의 성향에 초점이 맞춰진 연구였다. 반면, 지방자치단체장이 가지는 네트워크 요인과 국고보조금 규모와의 관계에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구는 지방자치단체장의 국회 네트워크와 국고보조금 규모의 관계에 관한 연구를 진행하고자 한다. 이하의 이론적 논의에서는 지방자치단체장의 국고보조금 획득의 유인을 지역예산정치를 통해 설명하고, 지방자치단체장이 지역구의 지지기반 확보를 위해 보조금 획득을 극대화 하고자 한다는 것을 설명한다.

2. 국고보조금과 지역예산정치(pork barrel politics)

지역예산정치(pork barrel politics)는 공공선택(public choice)의 관점에서 재선(reelection)을 목적으로 하는 정치인이 관할 지역구의 이익을 위해 자신의 영향력을 행사하여 특정 유형의 정부프로그램을 도입하고자 하는 선거구 서비스 유형이다(Lancaster, 1986). ‘Pork barrel’은 ‘돼지 구유통’에서 유래되었으며, 이권 또는 정책교부금을 얻기 위해 모여드는 의원들을 미(美) 남부의 농장에서 농장주가 돼지고기 통에서 고기를 던져줄 때 모여드는 노예에 빗대어 나온 말이다(이종수, 2009; 배석주, 2016; 홍형선, 2018). 즉, 지역예산정치란 지역구의 이익을 위해 중앙정부의 예산을 남용하는 것 또는 선심성 지역예산사업과 자신의 표(vote)를 교환하는 행위를 의미한다(배석주, 2016). 지역예산정치의 수단이 되는 지역예산사업(pork barrel programs)은 정책의 수혜는 집중(the concentration of benefits)되고 그 비용은 넓은 범위로(the collectivization of costs)로 분산되는 배분정책(distributive policies)의 대표유형으로 평가된다(Baron, 1991). Weingast *et al.*(1981)은 배분정책에 대해 ‘일

반조세를 재원으로 하여 특정지역의 이익을 위해 정치적 결정으로 배분하는 예산으로서 지역적으로 혜택이 집중(targeted)되거나, 이익을 수혜 받는 주민들이 지역적으로 국한된 지출'로 규정하였다.

정치인들에게 가장 중요한 관심사는 지역구에서 지지기반을 확보하여 재선하는 것이며, 이를 위해 자신의 지역구에 이익을 줄 수 있는 배분정책을 극대화 하고자 한다. 특히, 우리나라에서는 1992년 민선 지방자치 실시 이후 지방자치단체장들과 지역구 국회의원들이 차기 선거에서의 재선을 목표로 자신의 지역구 주민들을 만족시킬 수 있는 다양한 사업들을 도입하고 이를 위한 사업예산의 획득에 집중하고 있다(홍순규, 2011). 특히, 국고보조금은 중앙정부에서 지방정부로 할당되는 예산이며, 비용은 전 국민을 대상으로 넓게 분산되고, 편익은 특정 지역으로 집중되는 전형적인 지역예산사업이다(Milligan, *et al.*, 2005). 그렇기 때문에 지방자치단체장들은 자신의 지역구에 국고보조 사업을 획득함으로써 자신의 업적을 주민들에게 보여주고자 할 가능성이 크다.

하지만, 국고보조금의 획득은 지방예산과는 달리 자치단체장의 의지만으로 편성할 수 없다. 국고보조금은 매년 지방정부가 소관 중앙부서에 국고보조 사업을 신청하고 그로부터 승인을 받은 뒤 최종적으로 국회의 승인을 받아야 한다. 강운호 외(2015: 277)는 국고보조금을 둘러싼 보조금 획득의 정치가 존재한다고 보고, 지방정부가 국고보조금을 확보하기 위해 지역출신의 정치인들의 힘을 빌릴 수밖에 없다고 주장한다. 이는 국고보조금 획득을 위해 지방자치단체장의 네트워크(network)가 중요하게 작용한다는 것을 의미한다. 이하에서는 사회연결망 이론을 통해 지방자치단체장의 국고보조금 획득에 영향을 미칠 수 있는 네트워크의 종류를 탐색하고 연구가설을 설정한다.

3. 사회연결망 이론(social network theory)

현실속의 개인은 사회라는 거대한 집단의 구성요소로서 보이지 않는 선에 의해 연결되어 있다. 특정 정책과 제도 또한 마찬가지로 미시적 관점에서 행위자들의 끊임없는 상호작용을 통해 얻어낸 결과물으로써 일원화 과정의 산물이라고 할 수 있다. 사회연결망 분석은 “사람들의 사회적 행위를 그들이 맺은 관계로 구성된 연결망의 특성을 설명하려는 시도”이다(Mitchell, 1962:2). 이론적 측면에서 사회연결망 분석은 ‘관계적 인간관(relationship concept of man)’에 바탕을 두고, 그 분석대상을 ‘사회관계성의 형태’ 또는 ‘사회적 연결패턴’으로 삼고 있다(김용학, 2004). 즉, 사회연결망 이론은 개인의 개별적 속성(attributes)에서 개인의 관계적 속성(relational property)에 설명의 축을 두는 이론이라고 할 수 있다(김용학, 2004).

특정 제도나 정책의 경우, 결정되고 집행되기까지의 정책행위자들의 무수한 관계성이 관찰된다(이유현, 2012). 즉, 정책행위자들 간의 관계성은 정책의 산출 과정에서 인과를 가지게 된다. 이렇듯 사회과학에서 사회연결망 이론은 구성원의 인과관계와 상호관계를 변인으로 나타내는데 주효하다는 것에 있다(김용학, 2004). 정책과 관련하여 정책형성 시 중요한 역할을 수행할 수 있는 인물의 파악이 용이하다(이영

주 외, 2006; 이유현·권기현, 2013). 정부의 국고보조금의 결정 또한 하나의 예산정책이며, 그렇기 때문에 국고보조금 배분 과정에 참여하는 행위자들 간의 관계성을 통해 국고보조금의 배분 규모를 확인할 수 있다.

국고보조금은 매년 중앙정부로부터 지방정부로 예산이 내려오기 때문에, 교부되는 과정에서 정치적 성격이 두드러지게 나타날 수 있다. 특히, 국고보조금은 그 규모가 법정화 되어 있는 지방교부세와는 다르게 총액이 매년 국가예산에서 결정되기 때문에 재원이 불안정할 뿐만 아니라 나누어 가져야 할 몫이 작기 때문에 정치적 영향력이 큰 위력을 발휘할 수 있다(강운호 외, 2015). 이에 더하여, 국고보조금은 신청에 의하여 심사를 받아야 하고 심사 시 심사자의 주관이 반영될 가능성이 크기 때문에 그만큼 정치적 결정의 폭이 커질 수 있다(강운호 외, 2015). 이러한 국고보조금 심사의 특징으로 말미암아 지방자치단체장의 국회 네트워크가 국고보조금 심사에 영향을 미칠 수 있는 여지가 발생한다.

국회의 정책형성 활동에 영향력을 행사할 수 있는 요인은 크게 공식적 네트워크와 비공식적 네트워크로 나눌 수 있다. 공식적 네트워크는 주로 소속정당의 목표와 지역구의 이해관계라는 두 가지 요인을 통해 설명될 수 있다(이현우, 2011). 먼저, 소속정당의 입장에서는 소속 후보자의 당선을 도와 정당의 우위를 차지하고자 한다. Cox와 McCubbin(1993, 2002)의 정당카르텔이론(*party cartel theory*)에 따르면, 정당의 주요 목표는 다수당의 지위를 획득하는 것이라고 본다. 다수당의 지위를 획득하면, 정당은 자신에게 유리한 정책을 추진하며, 소수 정당이 원하는 정책성과 달성을 어렵게 만들어 자신들의 지위를 유지할 수 있으므로 이를 위해 같은 정당 구성원의 재선을 위해 노력한다(Cox & McCubbin, 1994). 많은 선행연구들은 정당카르텔에 관한 실증 분석을 진행하였으며, 정당들은 그들의 후보자들을 더 매력적이고 선출할 만하게(*electable*) 보이기 위해 후보자를 지원한다는 것을 확인하였다(Herrnson, 1988). 이는 의원들의 활동에 중요한 영향을 주는 요인이 정당이라는 것을 잘 보여준다. 이와 같이 정당은 당 구성원들의 당선을 보장하기 위해 같은 정당 출신의 구성원의 재선을 위해 자원을 지원할 수 있다(Alan, 2006). 이러한 정당카르텔이론의 관점으로 볼 때, 지방자치단체장의 정당은 보조금 획득에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 연구는 다음과 같이 가설1을 설정하였다.

가설1: 지방자치단체장의 정당 네트워크 크기의 증가는 해당 지방자치단체의 국고보조금 규모에 정(+)의 영향을 미친다.

다음으로, 정당의 영향력 이외에도 지역구의 이해관계 또한 국회의 의결활동에 영향을 미칠 수 있다(윤종빈, 2002). 지방자치단체장과 해당 지역구 의원은 재선을 위해 자신이 확보할 수 있는 자원을 통해 상호협력관계를 구축할 수 있다(이현우, 2011). 즉, 의원들은 자신의 동료들과의 협력(*logrolling*)을 통해 이해관계를 관철시키려고 하며, 협력을 통해 자신의 지역구에 가장 큰 편익을 가져올 법안을 통과시키기 위해 노력한다(Koford, 1982; Becker, 1983). 예산의 심의에서도 마찬가지로 같은 지역구의 이해관계를 가진 행위자들이 협력을 통해 다양한 편익을 상호배분할 수

있다. 국고보조금 확보의 경우 그 심의 기준에 주관성이 강하기 때문에 국고보조금 획득을 위해서는 같은 지역구 출신의 정치인들의 힘을 빌리지 않을 수 없다(강운호 외, 2015). 따라서 다음의 가설2를 도출하였다.

가설2: 지방자치단체장의 지역구의원 네트워크 크기의 증가는 해당 지방자치단체의 국고보조금 규모에 정(+)의 영향을 미친다.

한편, 국고보조금 획득은 지방자치단체장의 비공식적 네트워크 통해서도 이루어질 수 있다. 비공식적인 네트워크는 개인들 간의 신뢰를 기반으로 하며, 구성원들에게 정보(information), 통제(control), 결속감(solidarity)이라는 세 가지 혜택을 부여한다(Sandefur & Laymann, 1999; 박찬웅, 1999). 즉, 신뢰를 기반으로 하는 비공식적 네트워크의 구성원들은 공통의 가치관이나 규범을 통해 안정적인 결속감을 형성하고, 이를 통해 정보교환 및 통제를 할 수 있다는 것이다(권장원, 2002). 학연과 지연을 비롯한 연고는 비공식적 네트워크의 가장 핵심적인 요인이라고 할 수 있다(이현우, 2011). 지연 또는 학연을 기반으로 하여 오랜 시간 동안 형성된 사적 신뢰 요인은 제도와 계약에 의존하는 공식적 신뢰요인보다 구성원들의 유대와 행위규범을 강력하게 만들 수 있다(박승관, 1994). 특히 우리나라의 경우, 연고에 의한 사회적 연결망이 국가적 차원에서 자원배분을 결정하는 정치적 환경에 용해되어 연구 집단을 중심으로 자원의 집중과 사유화 현상이 나타나고 있다(권장원, 2004). 그 중 지역을 기반으로 한 사회적 연결망은 각종 선거와 정관계 인사 과정에서 매우 중요한 요인으로 기능하고 있어 지역주의에 기반한 정치적 이해세력의 결집현상이 지속적으로 나타나고 있으며, 지연뿐만 아니라 학연 역시 정치 세력화에 영향을 미치는 중요한 사회적 연결망 요인이 될 수 있다(이현우, 2011). 행정, 사법, 입법 등 사회 각계의 요직에는 소위 명문대라고 할 수 있는 특정 대학 출신들이 집중되어 정치적 엘리트 집단으로 자리 잡고 있다(신명순, 1993). 지배적인 학연 집단에 소속된다는 것은 그 집단이 역사적으로 확보한 다양한 형태의 자원을 구성원들의 이해관계 추구에 동원할 수 있다는 것을 의미한다(권장원, 2002). 학연을 가지고 있다는 것은 해당 학교가 지니고 있는 동창 내지 선후배 관계의 자원을 함께 동원할 수 있으며, 형성된 동창 및 선후배 관계는 다시 사회적 엘리트 양산에 대한 영향력을 발휘할 수 있다(김용학, 1999). 이러한 비공식적 네트워크의 특징을 통해 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설3: 자치단체장의 출신지역 네트워크 크기의 증가는 해당 자치단체의 국고보조금 규모에 정(+)의 영향을 미친다.

가설4: 자치단체장의 출신대학 네트워크 크기의 증가는 해당 자치단체의 국고보조금 규모에 정(+)의 영향을 미친다.

III. 연구모형

1 분석대상 및 분석방법

1) 분석대상

본 연구는 지방자치단체장의 예산결산위원회 네트워크가 국고보조금 규모에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 2013년부터 2020년 동안의 16개의 광역자치단체를 분석대상으로 설정하였다.***

분석을 위해 필요한 자료들은 분석을 위해 필요한 자료들은 재정정보 공개포털 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr>) KOSIS 국가 통계포털(<http://kosis.kr>), 예산결산특별위원회(<https://budget.na.go.kr>), 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>) 등을 중심으로 수집하였다. 연구의 주요 분석방법은 패널자료(panel data)를 바탕으로 한 사회연결망 분석(social network analysis)과 패널회귀분석(panel regression analysis)이다.

2) 분석방법

먼저, 연구는 지방자치단체장의 예산결산위원회 네트워크를 확인하기 위해 사회연결망 분석을 진행한다. 사회연결망의 종류에는 완전연결망, 자아중심연결망, 준연결망의 세 가지 종류가 있다. 완전연결망은 상호작용의 여부에 따라 변수의 관계와 이분법(binary)으로 표현되거나 관계의 강도가 숫자로 표현되는 연결망이다. 자아중심 연결망은 설문을 통해 응답자가 제공한 정보로부터 자료를 얻어내는 방법이다. 준 연결망은 변수 사이에 직접적인 상호작용의 관계가 없더라도 관계를 인위적으로 설정할 수 있다는 장점으로 사회과학에서 기존의 자료를 네트워크 자료로 재구성하여 활용된다(김용학, 2004). 본 연구에서는 대상들 간의 상호작용의 여부가 아닌 관계가 있는지의 여부만을 이용하는 작위적 준 연결망(quasi-network)을 이용한 사회연결망 분석을 실시한다.

다음으로, 연구는 준 연결망의 분석대상으로 지방자치단체장이 가진 공식적·비공식적 네트워크의 중심성(centrality)을 설정하였다. 각 개인은 사회적 연결망 내에서 특정한 구조적 위치를 점유한다. 연결망에서 중앙에 위치한 사람은 지위가 높거나, 인기가 많거나, 혹은 가장 많은 정보를 신속하게 접근하면서 구성원들에게 영향력을 행사할 수 있다(김용학·김영진, 2019). 즉, 개인이 얼마큼의 중심성을 가지고 있는지를 측정하는 것은 개인의 위치 특성을 파악하기 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 중심성의 종류는 크게 연결된 노드의 수를 의미하는 연결중심성(degree centrality), 연결망 전체의 구조를 반영하여 한 개인의 중심성을 측정하는 인접중심성(closeness centrality), 그리고 연결망 내의 다른 점들 ‘사이에’ 개인이 위치하는 정도를 측정하는 사이중심성(between centrality)이 있다.

*** 본 연구의 분석기간은 2013년부터이므로 세종특별자치시는 분석대상에서 제외한다.

연결중심성은 지역중심성을 측정하는데 좋은 지표이며, 연결될 수 있는 최대한의 연결선 수에 대하여 비율로 표현된다. 하지만 값의 크기가 다른 연결망들을 직접 비교할 수 없다는 한계를 가진다(김용학·김영진, 2019). 사이중심성은 다른 개인들 사이에서 어느 정도로 매개 역할을 하는지 측정하는 지표로, 주로 매개 행위자를 확인할 때 이용된다. 인접중심성은 연결망 전체의 구조를 반영하여 한 점의 중심성을 측정하는 대표적인 지표로, 연결망에서 개인의 위치를 파악하여 연결망 내에서 영향력을 측정하기에 유용하다(김용학·김영진, 2019). 따라서 지방자치단체장들의 국회 네트워크에서의 영향력을 확인하기 위해 본 연구는 인접중심성을 분석지표로 설정하였다. 다음 <표 3>은 연구의 사회연결망 분석 단위를 정리한 표이다.

<표 3> 사회연결망 분석(SNA) 분석단위

연결망	분석대상	분석지표	분석단위
준 연결망 (quasi-network)	중심성 (centrality)	인접중심성 (closeness centrality)	국고보조금 예산과정에서 예산결산 위원회 위원들에 대한 광역자치단체 장의 영향력

인접중심성은 다른 점들과의 가까운 정도(closeness) 또는 거리(distances)로 측정할 수 있다. 여기서 두 점의 거리는 두 점을 연결하는 최단 거리를 말하며, 연결망에서 다른 모든 노드로의 경로 거리의 합이 가장 작은 노드가 전체 중심성이 가장 높은, 연결망 전체의 중심을 차지하는 점이다(Freeman, 1979). 일반적으로 인접중심성을 구하는 보편적인 방법은 크게 3가지가 있다. Freeman(1979)의 방법은 도달하지 않는 노드 쌍의 거리를 연결망에서 관찰된 가장 긴 거리에 1을 더한 값으로 경로 거리 행렬을 만들고, 개별 노드의 경로 거리의 합을 모두 합한 후 역수를 취한 후 $N-1$ 을 곱하여 계산한다. 다음으로 최대경로 거리에서 노드 쌍의 경로 거리를 빼 값의 평균을 계산하고, 가능한 최대값을 기준으로 표준화하는 Valente & Foreman(1998)의 방법이 있다(김용학·김영진, 2016). 마지막 방식은 경로의 거리에 역수를 취해 값들의 평균을 구하는 방식이다. 예를 들어, 경로의 거리가 2일 때 $1/2=0.5$. 경로가 4일 때 $1/4=0.25$ 가 되며, 0일 경우에는 0 값을 취한다. 본 연구는 인접중심성을 구하기 위해 Pajek프로그램을 활용하였다.

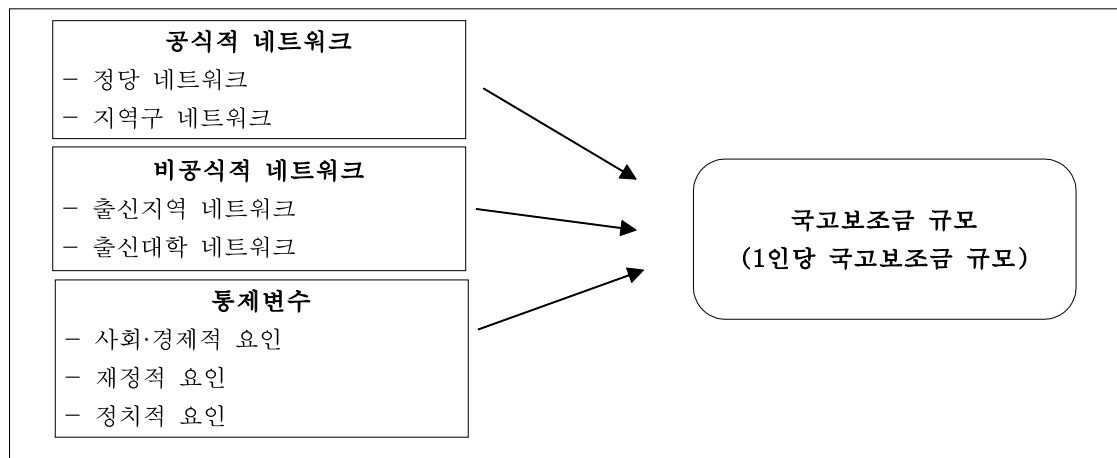
다음으로, 지방자치단체장의 네트워크가 국고보조금 규모에 미치는 영향을 확인하기 위해 연구는 각 연도별 단체장의 네트워크 인접중심성 값과 통제별수를 포함하여 패널회귀분석을 실시하였다. 패널회귀분석 중 고정효과 모형과 확률효과 모형 중 어느 모형이 더 적절한지 추정하기 위해 하우스만 테스트(hausman test)를 실시하였다. 그 결과 Prob>Chi2값이 0.000으로 나왔으며, 고정효과 모형이 분석에 더 적합한 것으로 나왔다. 검정 결과를 바탕으로 연구 분석은 패널회귀 고정효과모형을 이용하여 진행되었다.

2. 연구모형 및 변수의 측정

1) 연구모형

다음 <그림 2>는 본 연구의 분석틀로 지방자치단체장의 국회 네트워크가 국고보조금 규모에 미치는 영향력을 실증적으로 분석하는 내용을 도식화 하였다. 먼저, 연구에서 정의하는 지방자치단체장의 국회 네트워크는 광역자치단체장과 예산을 심의하는 예산결산위원회 사이의 네트워크를 의미한다. 연구는 가설을 검정하기 위해 광역자치단체장과 예산결산위원들 간의 네트워크를 정당 네트워크, 지역구 네트워크, 출신지역 네트워크, 그리고 출신대학 네트워크로 나누어 분석을 진행하였다.

<그림 2> 분석의 틀



2) 변수의 측정

(1) 종속변수와 독립변수

본 연구의 종속변수는 16개 광역자치단체의 국고보조금 규모이며, 측정하기 위해 지역주민 1인당 당해 연도 국고보조금의 규모를 설정하였다. 분석의 독립변수는 네트워크 중심성 분석을 통해 연도별로 도출된 각 자치단체장의 정당, 지역구, 출신지역, 출신대학 네트워크의 인접중심성 값이다.

지방자치단체장의 국회 예산심의 네트워크의 측정을 위해 본 연구는 자치단체장과 예산결산특별위원들과의 네트워크를 살펴보고자 한다. 헌법 제54조에 따르면 국가예산안을 심의·확정하는 권한은 국회가 담당하고 있으며, 국회는 이러한 예산안과 결산을 종합적으로 심사하기 위해 예산결산특별위원회를 설치하여 운영하고 있다. 실질적으로 예산안과 결산 등이 동 위원회에서 심의·의결된 대로 본회의에서 의결되는 경우가 대부분이므로 예산결산특별위원회는 국회의 예산안과 결산 심의에 있어서 핵심적인 역할을 수행한다고 할 수 있다(예산결산특별위원회, 2020). 따라서 연도별 지방자치단체장의 네트워크 인접중심성을 측정을 위해 자치단체장 16인과

국회 예산결산특별위원 50인으로 구성된 66×66 행렬표(matrix)를 작성하였다.

구체적으로, 정당 네트워크의 행렬표를 구하기 위해 각 자치단체장과 예산결산위원 사이의 정당이 일치할 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩하여 (i, j) 사이의 관계(0, 1)로 이루어진 66×66의 행렬표를 만들어 인접중심의 값을 계산하였다. 같은 방법으로, 지역구 네트워크의 행렬표는 광역자치단체장이 관할하는 기초자치단체의 지역구 의원인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩하였다. 예를 들어, 경기도 도지사의 경우, 성남시, 남양주시, 용인시 등의 관할 기초자치단체의 의원을 맡은 예산결산특별위원들과 지역구 네트워크를 가진 것으로 간주하였다. 따라서 관할 기초자치단체의 의원의 수가 많을수록 단체장의 지역구 네트워크의 인접중심성은 높아지게 된다. 출신지역 네트워크의 경우, 광역자치단체를 기준으로 하였으며,²⁾ 자치단체장과 예산결산특별위원의 출신이 같을 경우 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 코딩하였다. 예를 들어, 광역자치단체장의 출신이 충청남도 서산시일 경우 출신지역이 충청남도 관할 기초자치단체인 예산결산특별위원과 출신지역 네트워크를 가지게 된다. 마지막으로, 출신대학 네트워크는 소속 학과와는 무관하게 광역자치단체장의 출신 대학과 같은 대학을 나온 예산결산특별위원의 경우 1, 그렇지 않은 경우 0으로 코딩하였다(부록 참조).

한편, 국고보조금 심의는 예산 심의와 마찬가지로 $(t-1)$ 의 시차를 두고 이루어진다. 따라서 본 연구는 국고보조금의 규모와 자치단체장의 네트워크 사이의 관계를 확인하기 위해 독립변수에 1년의 시차를 두어 분석하고자 한다.

(2) 통제변수

본 연구는 지방보조금 지출규모에 영향을 미치는 요인분석과 관련한 선행연구 분석을 통해 분석의 통제변수를 설정하였다. 선행연구들은 대부분 지방재정지출 영향요인을 보조금 규모의 영향요인으로 사용하였으며, 연구에서는 이를 참고하여 사회·경제적 요인과 재정적 요인, 그리고 정치적 요인으로 나누어 통제변수를 측정하였다. 통제변수 또한 마찬가지로 국고보조금 편성 및 심의에 영향을 미치는 요인을 설정하였다. 따라서 연구에서는 독립변수와 마찬가지로 통제변수에도 1년의 시차를 두기로 한다.

먼저, 사회·경제적 요인으로는 지방정부의 경제상황과 생산수준 등을 확인할 수 있는 위해 주민 1인당 지역내총생산(GRDP)과 지역 실업률을 설정하였다. 또한, 노인인구비율과 기초생활보장수급자의 비율은 지역 주민이 해당 지방자치단체의 지방공공재에 대한 수요에 영향을 미칠 수 있다(전영준·엄태호, 2020). 따라서 지역의 경제상황과 함께 연구에서는 노인인구비율, 기초생활보장수급자비율을 통제변수로 설정하였다. 다음으로 지방정부의 재정력을 나타내는 재정적 요인의 지표로써 주민 1인당 세출예산, 주민 1인당 지방세와 지방정부의 재원의존도를 의미하는 재정자립도를 설정하였다. 마지막으로, 정치적 요인으로는 지방자치단체장의 선수와 여당의

2) 각 예산결산특별위원의 출신은 광역단위로 기재한 위원이 다수이므로, 본 연구의 출신 네트워크는 광역자치단체를 기준으로 한다.

의석 비율, 그리고 선거요인을 설정하였다. 지방자치단체장의 선수는 초선일 경우 1, 재선은 2, 삼선은 3으로 가변수화 하였고, 3선을 준거변수로 하여 분석을 진행하였다. 여당의석 비율은 지방자치단체 장의 소속 정당의 지방의회 의석비율로 설정하였다. 선거요인은 지방선거가 있는 해(t)와 이 전 년도(t-1)를 1로, 그렇지 않은 경우 0으로 설정하였다. 이를 정리하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 변수의 측정

	변수	측정	자료
종속 변수	1인당 국고보조금 규모	$\ln(\text{국고보조금 규모}/\text{지역인구수})$	열린재정, 국가통계포털
독립 변수	정당 네트워크	단체장의 정당 네트워크 인접중심성 값	예산결산 특별위원회
	지역구 네트워크	전년도 단체장의 지역구 네트워크 인접중심성 값	
	출신지역 네트워크	전년도 단체장의 출신지역 네트워크 인접중심성 값	
	출신대학 네트워크	전년도 단체장의 출신대학 네트워크 인접중심성 값	
통제 변수	1인당 지역내총생산	전년도 $\ln(\text{GRDP}/\text{인구수})$	국가통계포털
	실업률	전년도 지역 실업률	
	노인인구 비율	전년도 (65세 이상 인구/인구수)	
	기초생활수급자비율	전년도 (기초생활수급자인구/인구수)	
	1인당 세출예산	전년도 $\ln(\text{세출예산}/\text{인구수})$	열린재정, 국가통계포털
	1인당 지방세	전년도 $\ln(\text{지방세}/\text{인구수})$	
	재정자립도	전년도(지방세+세외수입-지방채/일반회계세입)	
	전년도 단체장선수	초선=1, 재선=2, 삼선=3(준거)	중앙선거 관리위원회
	전년도 여당의석 비율	단체장 소속 정당의원의 지방의회 의석 비율	
	선거요인	선거 당해 연도, 직전연도 =1, 이외 =0	

IV. 분석결과

1 기술통계 분석

국고보조금 규모에 영향을 미치는 요인에 대한 실증분석에 앞서 전국 시·도 광역자치단체 16개의 8년간 자료를 바탕으로 도출한 주요 변수들의 기초통계량은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 기초통계량

변수명		관찰치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속 변수	ln(1인당 국고보조금 규모)	128	13.83414	.4996435	12.38908	14.73654
독립 변수	정당 네트워크	128	.4855501	.1569708	0	.893939
	지역구 네트워크	128	.056671	.0329332	0	.2
	출신 지역 네트워크	128	.0871311	.0494611	0	.272727
	출신 대학교 네트워크	128	.1303458	.1014066	0	.370813
통제 변수	ln(1인당 지역내총생산)	128	17.25092	.2778397	16.8596	17.99557
	실업률	128	3.204687	.8322117	1.5	5
	노인인구 비율	128	.1434297	.0338753	.075	.226
	기초생활수급자비율	128	.0351414	.0101165	.0131716	.0587659
	ln(1인당 세출예산)	128	14.89524	.3242716	14.1225	15.97943
	ln(1인당 지방세)	128	13.97691	.4332426	13.10385	14.95011
	재정자립도	128	.4263648	.1793919	.1459	.8871
	전년도 단체장의 선수	초선:82(64.06%), 재선:30(23.44%), 삼선:16(12.5%)				
	전년도 여당의석 비율	128	.4321024	.3524428	0	1
	선거요인	128	.5	.5019646	0	1

2. 지방자치단체 국고보조금 규모와 단체장 네트워크 관계 분석

지방자치단체의 국고보조금 규모에 영향을 미치는 단체장의 네트워크 요인을 알아보기 위해 패널회귀분석 고정효과모형을 활용하였으며, <표 6>과 같은 결과가 도출되었다. 이때 최종 추정모형에 해당하는 모형3에서의 추정결과와 함께 공식적 네트워크(모형1)와 비공식적 네트워크(모형2)에 의한 추정량의 민감도를 분석하기 위해 부분모형에 따른 분석결과를 함께 제시하였다.

분석결과에 따르면, 네 가지의 네트워크 중 출신대학 네트워크만이 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이로 인해 가설1~가설4 중 가설4만이 지지되었고 가설1, 가설2, 그리고 가설3은 기각되었다.

구체적으로 지방자치단체장의 출신대학 네트워크가 1인당 국고보조금 규모에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이는 예산결산위원회에 자치단체장의 출신대학과 같은 대학을 나온 위원이 많으면, 자단체장의 예산결산특별위원회 네트워크의 중심성이 높아져 자치단체장이 위원들에게 영향을 미칠 가능성이 높다는 것을 의미한다. 해당 분석결과를 통해 우리나라의 지방자치단체장들은 예산결산위원회에 비

공식적 연결망으로서 학연을 이용하여 국고보조금을 극대화 한다고 해석할 수 있다. 이는 사회적 신뢰 요인이 제도와 계약에 의존하는 공식적 신뢰요인보다 사회구성원들의 유대와 행위 규범을 강력하게 결정한다는 것을 의미한다.

<표 6> 1인당 국고보조금 규모의 결정요인에 대한 분석결과

변수			모형1 공식적 네트워크	모형2 비공식적 네트워크	모형3
독립 변수	정당 네트워크		0.652 (.0203)		0.948 (.0028)
	지역구 네트워크		0.412 (-.2967)		0.110 (-.6104)
	출신지역 네트워크			0.553 (.0846)	0.242 (.1810)
	출신대학교 네트워크			0.006** (.2116)	0.004*** (.2236)
사회 경제 요인	ln(1인당 지역내총생산)		0.000*** (.3455)	0.002*** (.2753)	0.007** (.2463)
	실업률		0.857 (-.0030)	0.910 (.0018)	0.622 (.0081)
	노인인구 비율		0.000*** (3.4888)	0.000*** (3.9879)	0.000*** (3.9204)
	기초생활수급자비율		0.000*** (12.803)	0.000*** (11.0743)	0.000*** (11.144)
재정 요인	ln(1인당 세출예산)		0.000*** (.3970)	0.000*** (.4171)	0.000 (.4275)
	ln(1인당 지방세)		0.000*** (.11299)	0.000*** (.1062)	0.000*** (.0998)
	재정자립도		0.000*** (-.8415)	0.000*** (-.8460)	0.000*** (-.6999)
정치 요인	단체장의 선수	초 선	0.403 (.0194)	0.839 (-.0046)	0.932 (.0020)
		재 선	0.690 (.0095)	0.534 (-.0151)	0.620 (-.0120)
	여당의석 비율		0.942 (.0017)	0.653 (-.0097)	0.871 (-.0036)
	선거요인		0.000*** (-.0478)	0.000*** (-.0478)	0.000*** (-.0467)
상수			0.902 (-.1862)	0.610 (.7799)	0.454 (1.1555)
N			128		

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

우리나라의 경우, 국가적 차원에서 연고에 의한 사회적 연결망이 자원배분을 결정하는 정치적 환경에 용해되어 연구 집단을 중심으로 자원의 집중과 사유화 현상이 나타나고 있으며, 지배적인 특정 대학의 동창 내지 선후배 관계의 자원과 그 집

단이 역사적으로 확보한 다양한 형태의 자원을 자신의 이해관계 추구에 동원할 수 있다(권장원, 2004). 따라서 지방자치단체장은 자신의 학연 네트워크를 통해 지역구의 국고보조금 규모를 극대화 할 수 있다. 실제로, 2012년부터 2019년까지 지방자치단체장들은 평균 약 43%가 서울대학교(11%), 고려대학교(23%), 연세대학교(9%) 출신으로 구성되어 있었으며, 예산결산특별위원회의 구성 또한 세 대학 출신이 약 43%에 달했다.³⁾ 이 외에도 성균관대, 경희대, 거점국립대 등 특정 대학 출신의 위원들이 대다수를 차지하였다(<표 7> 참조). 이러한 상황에서 지방자치단체장은 출신대학 네트워크를 이용하여 지역구 국고보조금 획득을 극대화 할 가능성이 높다.

<표 7> 2012-2019년도 국회 예산결산특별위원회, 광역자치단체장 출신대학 구성
(단위: 명)

구분	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	예결위	단체장	예결위	단체장	예결위	단체장	예결위	단체장	예결위	단체장	예결위	단체장	예결위	단체장	예결위	단체장
서울대	8	3	10	3	9	5	14	5	16	5	9	5	10	5	11	5
연세대	4	2	4	2	8	2	5	2	5	2	5	2	6	0	5	0
고려대	5	3	4	3	3	4	4	4	6	4	7	4	7	4	8	4
성균관대	6	1	2	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	1	1
지방거점국립대*	4	1	12	1	5	2	5	2	6	2	3	2	9	4	8	4
기타	23	6	18	6	22	2	19	2	14	2	23	2	15	7	17	7
합계	50	16	50	16	50	16	50	16	50	16	50	16	50	16	50	16

주: 지방거점국립대: 서울대를 제외한 강원대, 충북대, 충남대, 전북대, 전남대, 경북대, 부산대, 경상대, 제주대를 의미함

다음으로, 정당과 지역구 네트워크는 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 공식적 네트워크가 가지는 한계와 우리나라 예산결산위원회의 구조적 특성으로 설명할 수 있다. 공식적 네트워크는 비공식적 네트워크와는 달리 이해관계가 다른 공식적으로 연결된 개인들이 서로의 목표를 타협하기 위해 절충과정을 거쳐야 한다. 그렇기 때문에 공식적 네트워크를 이용하기 위해서는 많은 물적·인적 자원이 투입된다. 다시 말해서, 공식적 네트워크에는 불확실성이 내재하며, 이를 이용하기 위한 물적·인적자원뿐만 아니라 시간자원 등의 거래비용이 크다. 예산결산위원회의 경우, 동 위원회에 속한 위원들은 비례대표 또는 기초자치단체의 국회의원을 겸임한다. 때문에 예산결산특별위원이 광역자치단체장의 관할 정부에 속한 기초자치단체의 의원일 지라도 해당 위원들과 광역자치단체장과의 이해(利害)가 다를 수 있다. 이러한 상황에서 자치단체장이 공식적 네트워크를 위해 시간과 자원을 투자해야 한다.

3) 예산결산 특별위원회의 구성원 중 서울대학교 출신은 평균 22%, 고려대학교 출신 위원 11%, 연세대학교 출신 위원은 10%이다

하지만, 예산결산특별위원회의 위원 정수는 50인이며, 그 임기는 1년으로 명시되어 있어,⁴⁾ 임기는 짧고 구성원 또한 많다는 구성적 특징을 가지고 있다. 때문에 자치단체장이 공식적 네트워크를 이용하기 위해서는 많은 자원을 투입해야 할뿐만 아니라 1년마다 예산결산특별위원회의 위원이 교체되기 때문에 서로 간의 이해를 절충하기 위한 시간이 불충분하다. 설령 단체장이 시간과 자원을 투자하여 공식적 네트워크가 작동한다 하더라도 위원의 수가 많기 때문에 각자의 의견을 절충하는데 큰 어려움이 있다. 따라서 예산결산특별위원회에 대한 광역자치단체장의 공식적 네트워크는 국고보조금의 규모에 유의미한 영향을 미치지 못할 수 있으며, 정당 요인도 같은 원인으로 설명할 수 있다.

한편, 통제변수로 상정한 변수 중 사회·경제적 요인과 재정적 요인이 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미쳤다. 특히, 공공재의 수요를 측정하는 도구로서 노인 인구비율과 기초생활수급자비율 변수를 이용하였는데, 두 변수 모두 국고보조금 규모에 긍정적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 자치단체 국고보조금의 상당부분이 사회복지분야에 투입되기 때문이다(홍형선, 2018). 사회복지분야의 국고보조금 비율은 전체 국고보조금 규모의 50~60%를 차지한다. 때문에 복지수요 요인과 국고보조금의 규모는 유의미한 정(+)의 상관관계를 가진다고 설명할 수 있다.

다음으로, 모든 재정적 요인은 국고보조금에 유의미한 영향을 미쳤다. 먼저, 자치단체의 재정력을 확인할 수 있는 1인당 지방세와 1인당 세출규모는 1인당 국고보조금 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 공급요인인 재정력이 높으면, 국고보조금 규모가 높아진다는 것을 의미한다. 반면, 재정자립도는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자립도란 지방자치단체의 일반회계세입 중에서 자체재원이 차지하는 비율을 의미한다. 즉, 재정자립도는 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도나 조달하고 있는가를 나타내는 지표이며, 지방자치단체가 자체적으로 재원을 마련할 수 없을 경우, 중앙으로부터 받은 재원을 다시 민간에게 공급한다고 해석할 수 있다(이지은, 2019).

마지막으로, 정치적 요인 중 선거요인만이 국고보조금의 규모에 유의미한 영향을 미친 것으로 확인되었다. 공공선택론적 관점에서 정치인은 재선을 위해 선거 직전 지역 주민들에게 자신의 업적을 가시적으로 보여주고자 하며, 그러한 과정에서 선심성 예산을 이용할 가능성이 높다. 하지만, 본 연구의 분석 결과 지방선거 요인은 국고보조금 규모에 부(-)적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 국고보조금 지출 규모 관련 선행연구들은 지방보조금의 규모와 지방선거 사이의 정(+)의 상관관계를 확인하거나(김애진, 2017; 이지은, 2019), 유의미한 관계를 확인하지 못한 경우가 존재하였다(정재호·이성호, 2016; 전영준·엄태호, 2020). 따라서 지방선거와 같은 정치적 변수들의 영향력을 보다 정확히 분석하기 위해서는 자치단체가 자체적으로 지출을 결정할 수 있는 보조금을 분류하여 확인하는 것이 보다 효과적일 것이다.

4) 예산결산특별위원회는 2000년 제15대 국회에서 국회법 개정으로 상설특위로 전환되었지만, 비슷한 기능을 갖는 상임위원회와는 위원임기와 위원정수에 있어서 차이를 갖는다. 「국회법」에 명시된 상임위원회의 임기는 2년인데 반해서 예산결산특별위원회의 임기는 1년이며, 위원 정수는 상임위원회 20인 내외, 예산결산특별위원회는 50인으로 명시되어 있다(전진영·김인균, 2020).

V. 결론 및 함의

본 연구는 국고보조금 규모에 영향을 미치는 지방자치단체장의 국회 네트워크 요인을 연구하였다. 이를 위해 2013년부터 2020년까지 광역자치단체를 대상으로 국고보조금 규모에 영향을 미치는 광역자치단체장과 국회 예산결산특별위원 간의 공식적 네트워크(정당, 지역구)와 비공식적 네트워크(출신지역, 출신대학)의 영향력을 확인하였다. 단체장의 예산결산특별위원회의 네트워크를 확인하기 위해 사회적 네트워크 분석(Social Network Analysis)을 통해 네트워크 유형별 인접중심성 값을 도출하였으며, 이를 독립변수로 하여 패널회귀분석을 실시하였다. 분석결과 광역자치단체장의 공식적 네트워크는 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하는 반면, 비공식적 네트워크인 출신대학 네트워크가 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

광역자치단체장의 출신대학 네트워크는 국고보조금 규모에 정(+)적 영향을 미쳤으며, 이는 광역자치단체장과 같은 대학 출신인 예산결산특별위원이 많을수록 단체장의 인접중심성이 높아지며, 단체장이 위원들의 예산심의행태에 큰 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 이러한 결과는 우리나라에서 연고 특히, 학연에 의한 사회적 네트워크가 국가적 차원에서 자원배분을 결정하는 정치적 환경에 용해되어 해당 집단을 중심으로 자원의 집중과 사유화 현상이 나타나고 있다는 것을 반증한다(권장원, 2004; 이현우, 2011; 박재용, 2012). 실제로 2012년부터 2019년까지 우리나라 지방자치단체장과 예산결산특별위원회의 구성원의 40%이상이 서울대와 연세대, 고려대 출신으로 이루어져 있다. 이러한 학연 네트워크를 통해 광역지방자치단체장은 국고보조금 획득을 극대화 할 수 있다.

다음으로, 정당과 지역구 네트워크로 대표되는 공식적 네트워크는 국고보조금 규모에 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 비공식적 네트워크와는 달리 공식적 네트워크는 구성원들 간의 유대와 신뢰의 정도가 비공식적 네트워크에 비해 부족하기 때문에, 서로의 이해를 타협하기 위한 절충과정이 필요하다. 때문에 공식적 네트워크에는 많은 자원이 투입된다. 예산결산위원회의 경우, 그 구성원들은 비례대표 또는 기초자치단체의 국회의원을 겸임하기 때 광역자치단체장의 이해와 그들의 이해를 절충하기 위해 시간과 자원이 소요된다. 하지만, 예산결산위원회는 인원 정수가 많고 임기는 짧기 때문에 거래비용이 크다. 그렇기 때문에 예산결산특별위원회에 대한 광역자치단체장의 공식적 네트워크는 국고보조금의 규모에 유의미한 영향을 미치지 못할 수 있다고 해석된다.

본 연구는 그동안 논의되어 왔던 지방보조금 지출영향요인에 자치단체장 개인의 보조금 획득 노력을 주요 요인으로 확인하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 지방자치단체장은 재선을 목표로 하기 때문에 자기 지역구의 이익을 극대화해 유권자들의 표를 얻고자 한다. 선행연구에 따르면, 지방보조금은 운영의 투명성이 낮고 그 지출 대상이 지역 내 민간 개인 또는 법인이라는 점에서 지방자치단체장의 선심성 예산으로 이용될 가능성이 높다. 이러한 보조금의 특성으로 지방자치단체장의 국고보조금 획득에 대한 유인은 크게 나타날 수 있다. 본 연구는 지방자치단체

장의 국회 예산결산특별위원회 네트워크와 국고보조금 규모의 관계를 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의를 가진다.

그럼에도 불구하고 연구는 그 분석대상을 광역자치단체와 예산결산특별위원회로 한정하였다는 점에서 한계를 가진다. 앞서 설명하였듯이 예산결산특별위원회의 의원은 절대 다수가 지역구 출신 의원으로 구성되어 있다.⁵⁾ 때문에 후속연구에서는 정확한 연구결과를 확인하기 위해서는 향후 후속연구를 통해 기초자치단체장의 국회의 예산심의 네트워크 분석을 통해 보다 구체적인 연구결과를 확인할 필요가 있다. 다음으로, 예산의 심의의 과정은 각 부처별 상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회의 종합심사 후 국회 본회의에서 심의·확정을 받게 된다. 예산결산특별위원회는 상임위원회의 예비심사내용을 존중하도록 되어 있으며, 상임위가 삭감한 사항은 예산결산특별위원회를 구속하게 된다(하연섭, 2018). 때문에 국고보조금 심의에 있어서 자치단체장의 국회 네트워크를 확인하기 위해서는 예산결산특별위원회뿐만 아니라 소관 상임위원회의 네트워크 또한 확인해야 할 것이다.

다음으로, 연구는 국고보조금 규모에 영향을 미칠 수 있는 제도적 영향을 고려하지 못하였다는 점에서 한계를 가진다. 우리나라는 2018년도부터 국고보조사업의 사전적격성심사를 도입해 100억 원 이상의 국고보조사업에 대하여 사업의 적격성에 대한 객관적이고 중립적인 사전 조사를 통해 국고보조사업 추진여부의 타당성을 사전에 투명하고 공정하게 결정함으로써 예산의 낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 제고하고 있다(김영록, 2016). 국고보조금의 사전적격성심사제도를 통해 불요불급한 사업을 배제하고 사업의 중복 문제, 부정수급 발생 가능성 방지할 수 있다(기획재정부, 2015). 이러한 특징으로 미루어 볼 때, 사전적격성심사제도 도입은 국고보조금을 획득하고자 하는 지방자치단체장의 행태에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 향후 후속연구에서는 국고보조금 획득에 영향을 미칠 수 있는 환경적·제도적 요인을 고려하여 보다 체계적으로 연구를 진행할 필요가 있다.

5) 2019년 기준 지역구 의원 84%, 비례대표의원 16%으로 구성되어 있으며, 2012년부터 2019년 동안 평균 비례대표 11.25%, 지역구 출신 의원 88.75%이다.

<참고문헌>

- 강운호·민기·전상경, (2015), 「현대 지방재정론」, 제4판, 서울: 박영사.
- 권장원, (2002), “사회적 자본으로서의 연고 속성 변화 경향에 대한 연구-방송 정책
진과 방송사 내부 조직을 중심으로,” 「언론과 사회」, 10(2): 7-34, 사단법인
언론과 사회
- 기획재정부, (2015), 국고보조사업 운영·관리체계 개선방안 연구, 기획재정부\
- 김영록, (2016), “국고보조사업의 사전 평가제도 도입을 위한 연구: 적격성심사 제
도를 중심으로,” 「의정연구」, 49(0):159-98, 한국의회발전연구회.
- 김용학, (1999), “사회구조 분석기법으로서의 연결망 분석,” 김일철(편), 「한국의
사회구조와 지역사회」, 서울대학교 출판부.
- _____, (2004), 「사회 연결망 이론」, 서울: 박영사.
- 박찬웅, (1999), “경쟁의 사회적 구조: 기업내 신뢰의 사회적 연결망과 개인의 조직
내 성과,” 「한국사회학」, 33(겨울호): 789-817, 한국사회학회.
- 배석주, (2016), “국회 예산심사과정에서의 ‘꼭지예산’에 관한 연구,” 박사학위
논문, 한국외국어대학교 대학원 행정학과.
- 유태현·한재명, (2007), “지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구,”
「한국지방재정논집」, 12(1):41-75, 한국지방재정학회.
- 윤태섭·이삼주·김성주, (2016), “지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한
제언,” 「지방정부연구」, 20(1):161-87, 한국지방정부학회.
- 이영주·이동호·이주연·김현·김성일, (2006), “국립공원 이해당사자간 갈등 관
리를 위한 사회연결망 분석의 적용: 태안해안국립공원 사례 연구,” 「한국
임학회지」, 95(3):235-39, 한국산림과학회.
- 이유현, (2012), “배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구: 옹호연합모형과 사회연
결망분석을 중심으로,” 석사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원.
- 이유현·권기현, (2013), “배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구: 옹호연합모형
(ACF)과 사회연결망분석(SNA)를 중심으로,” 「한국정책학회보」, 22(3):1-29,
한국정책학회.
- 이지은a, (2019), “지방보조금 운영의 책임성 제고방안에 관한 연구,” 「지방행정
연구」, 33(1):63-90, 한국지방행정연구원.
- _____, b, (2019), “지방보조금 지출요인에 관한 연구: 경상보조와 자본보조를 중심
으로,” 「현대사회와 행정」, 29(1):235-59, 한국국정관리학회.
- 이현우, (2011), “국회 상임위원회의 법안 공동발의 연결망 분석: 18대 문방위 발의
안을 중심으로,” 「방송통신연구」, 74:99-131, 한국방송학회.
- 전영준·엄태호, (2020), “지방자치단체의 지방보조금 지출에 대한 결정요인 분석:
정부 간 재정지원금의 영향을 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 32(2):171-199, 한국지방자치학회.
- 전진영·김인균, (2020), “국회 예산결산특별위원회 위원구성의 대표성 연구,”
「의정논총」, 15(1):99-123, 한국의정연구회.

- 조기현, (2011), “지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로,” 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2011(3):25-45, 한국지방재정학회.
- _____, 하능식, (2008), “지방자치단체 민간이전경비의 운영 실태와 결정요인 분석,” 「한국지방자치학회 하계 학술대회 발표논문집」, 2008(8):515-39, 한국지방자치학회.
- 홍순규, (2011), “돼지여물통정치(pork barrel politics)에 관한 실증적 연구-지방재정에 대한 정치적 영향을 중심으로,” 「공공행정연구」, 12(2):77-100, 서울대학교 행정대학원.
- 홍종현, (2015), “지방보조사업의 문제점과 개선방향,” 「한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집」, 2015(9):135-68, 한국지방재정학회.
- 홍형선, (2018), “국회의 지역예산정치에 관한 연구: 합리적 선택 제도주의를 중심으로,” 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원 행정학과.
- Alan E. Wiseman, (2006), "A Theory of Partisan Support and Entry Deterrence in Electoral Competition," *Journal of Theoretical Politics*, 18(2):123-58, SAGE publication.
- Baron, David P., (1991), "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control," *American Journal of Political Review*, 35(1): 57-90, : Midwest Political Science Association.
- Clive Gaunt, (1999), "Sports Grants and the Political Pork Barrel: An Investigation of Political Bias in the Administration of Australian Sports Grants," *Australian Journal of Political Science*, 34(1): 63-74, Taylor and Francis Group.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins, (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, CA: University of California Press.
- _____, (1994), "Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House," *Legislative Studies Quarterly*, 19(2): 215-31, Washington University.
- _____, (2002), "Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877-1986'," in David W. Brady and Mathew D. McCubbins (eds) *Party, Process, and Political Change in Congress*. pp. 107-45. CA:Stanford University Press.
- David P. Baron, (1991), "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control," *American Journal of Political Review*, 35(1):57-90, Midwest Political Science Association.
- Freeman, L. C., (1979), "Centrality in social networks conceptual clarification," *Social Networks*, 1(3):215-239, Elsevier Sequoia S. A., Lausanne.
- Herrnson, P. S., (1988), *Party campaigning in the 1980s*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Klaus Detterbeck, (2008), "Party Cartel and Cartel Parties in Germany," *German Politics*, 17(1):27–40, Taylor and Francis Group.
- Kevin S. Miligan, Michael Smart, (2005), "Regional Grants as Pork Barrel Politics," CESifo Working Paper No, 7882, ppapers. SSRN.
- Mitchell, J. C., (1969), *Social networks in urban situations: Analysis of personal relationships in central african towns*, Manchester University press.
- Sandefur, R and Lauman, E. O., (1999), "A paradigm for social capital," *Rationality and Society*, 10: 481–501, SAGE publication.
- Thomas D. Lancaster, (1986), "Electoral Structures and Pork Barrel Politics," *International Political Science Review*, 7(1): 67–81, SAGE publication.
- Valente, T. W. and Foreman, R. K., (1998), "Integration and radiality: Measuring the extent of an individual's connectedness and reachability in a network," *Social Networks*, 20(1): 89–105, Elsevier B.V.
- Weingast, B., Shepsle, K., and Johnson, C., (1981), "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics," *Journal of Political Economy*, 89(August), The University of Chicago Press Journal.
- Wiesman, A. E., (2003), "A multidimensional conceptualization of party identification," *Political Behavior*, 2(1): 33–60, Springer Link

<부록 1> 2019년도 정당 네트워크 코딩

[illegible]

[illegible]

<부록 3> 2019년도 출신지역 네트워크 코딩

[illegible]

<부록 4> 2019년도 출신대학 네트워크 코딩

[illegible]