creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

지방정부 청년정책예산의 결정요인연구

- 관습적 참여와 비관습적 참여의 차별적 효과를 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

조 창 덕

지방정부 청년정책예산의 결정요인연구

- 관습적 참여와 비관습적 참여의 차별적 효과를 중심으로 -

지도교수 이 승 종

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2020년 4월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
조 창 덕

조창덕의 석사 학위논문을 인준함
2020년 6월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 김 윤 지 (인)

위 원 이 승 종 (인)

국문초록

본 연구는 지방정부의 예산결정요인 중 정책대상이 되는 집단의 정치참여와 정책예산과의 관계를 규명하였다. 그동안 학문적 관심이 미흡했던 정책대상의 정치참여가 정책예산에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 기존의 예산결정요인연구는 사회복지비 전체를 대상으로 분석을 시행한 바, 예산의 복잡한 정치적 구조 및 과정을 충분히 반영하지 못하였다. 더욱이 정치변수로 주로 사용하는 투표율 역시 전체 인구의 투표율을 사용하여 영향력 측정에 왜곡이 있을 수 있다. 따라서 본 연구는 청년정책예산을 분석대상으로 선정함으로써 정책대상을 세분화하였다. 또한, 정치참여의 양태가 다양하게 존재하는바, 정치참여를 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여로 구분하여, 양자 간의 차별적 효과에 관심을 가지고 분석을 실시하였다.

본 연구의 분석대상은 세종특별자치시를 제외한 16개 광역지방정부로, 분석의 시간적 범위는 2012년부터 2018년까지 7개년도이다. 지방정부의 청년투표자비율과 청년시민단체의 변화가 청년정책예산에 미치는 영향을 분석하고자 패널회귀분석을 실시하였다. 이때, 종속변수인 청년정책예산은 광역지방정부별 결산서 중 일반회계 사업 중 “청년”이 들어간 사업의 예산액 합계로 측정하였다. 독립변수는 청년투표자비율과 청년시민단체수로 선정하였다. 청년투표자비율은 전체 투표자 중 청년투표자의 비중으로 측정하였으며, 청년시민단체는 중앙행정기관과 지방정부에 등록된 비영리민간단체 중 단체명이나 주요 사업내용에 “청년”이 포함된 단체의 개수로 측정하였다. 독립변수와 종속변수 간 관계를 명확히 규명하고자 선행연구 검토를 통해 지방정부의 예산결정요인으로 유효함을 보고하였던 사회경제요인, 정치요인, 재정요인을 통제변수로 모형에 포함하여 분석하였다.

본 논문의 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 청년투표자비율로 측정된 관습적 정치참여는 청년정책예산의 규모와 비중에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 둘째, 청년시민단체수로 측정된 비관습적 정치참여는 청년정책예산의 규모와 비중에 유의미한 정(+)의 관계를 가지는 것으로 확인되었다. 셋째, 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가

정책에 미치는 영향에는 차별성을 보이는 것으로 나타났다. 즉, 청년정책예산에 한해서는 비관습적인 정치참여인 청년시민단체수만이 정책예산에 유의미한 영향을 주는 것으로 확인되었다. 넷째, 청년인구규모와 의회 내 진보정당소속의원비율은 청년정책예산의 규모와 비중에 정의 관계를 보이는 것으로 확인되었다. 다섯째, 1인당 지방세는 청년정책예산의 규모와 비중에 부의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 끝으로, 선험적으로 유의미한 영향력을 나타낼 것으로 예견했던 청년실업률은 유효함을 보이지 않았다.

본 연구의 분석결과를 종합하여 도출한 정책적 함의는 다음과 같다. 청년들은 과소대표되어 정책 및 예산과정에서 대표성이 확보되지 못하고 있는 것으로 보인다. 따라서 투표로 표출되는 청년들의 요구를 정책 및 예산과정에서 보완할 수 있는 정책적 기제가 요구된다. 예컨대, 청년정책거버넌스를 구성하여 청년들의 요구와 선호를 투입시키는 노력이 하나의 방안이 될 수 있다. 또한, 청년들의 비관습적인 정치참여를 장려하고 육성할 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요하다. 정치참여의 불평등에 대해 대표적으로 참여의 비용문제가 지적된다. 비관습적 참여제도의 제도화를 통하여 참여비용을 절감시킴으로써, 청년의 정치참여를 장려하고 육성하는 정책적 노력이 필요하다.

본 연구는 그동안 지방정부 예산결정요인연구에서 관심이 미흡했던 정책대상의 정치참여가 정책예산에 영향을 미친다는 것을 밝힌 연구라는데 학문적 의의가 있다고 판단된다. 또한 선행연구들이 사회복지비 전체를 분석하여, 예산 및 정책과정에 내재된 정치구조 등을 고려하지 못한 한계를 극복하고자 비교적 정책대상이 드러나는 청년정책예산을 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 특히, 청년정책예산의 결정요인을 규명함으로서, 청년정책연구의 논의를 확장시키는데 기여했다고 보여진다. 끝으로, 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여를 대별하여 분석하였으며, 이에 대한 차별적 효과를 밝히려고 시도한 연구라는 점에서 의의가 있다.

주요어 : 청년정책, 예산결정요인, 지방정부 예산결정, 청년정책결정요인, 정치참여, 정치참여의 차별적 효과

학 번 : 2018-20987

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구배경 ····· 1
제 2 절 연구문제 ····· 3

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 5
제 1 절 지방정부의 예산결정요인 ····· 5
1. 선행연구 검토 ····· 5
2. 선행연구 종합 및 비판적 검토 ····· 11
제 2 절 관습적 참여와 비관습적 참여 ····· 18
1. 시민의 정치참여 ····· 18
2. 예산과정에서의 정치참여 ····· 20
3. 정치참여 유형에 따른 차별적 효과 ····· 22
제 3 절 청년정책과 청년정책예산 ····· 23
제 4 절 연구가설 ····· 25

제 3 장 연구설계 및 방법론 ····· 29
제 1 절 연구모형 ····· 29
제 2 절 연구의 대상 및 범위 ····· 31
제 3 절 변수의 측정 및 자료 ····· 32
1. 종속변수 ····· 32
2. 독립변수 ····· 33
3. 통제변수 ····· 34
4. 자료의 출처 ····· 35

제 4 절 분석방법 ····· 37

제 4 장 분석결과 및 논의 ····· 38

제 1 절 기술통계분석 ····· 38

1. 종속변수 ····· 38

2. 독립변수 ····· 43

3. 통제변수 ····· 45

제 2 절 분석 ····· 47

1. 상관분석 ····· 47

2. 모형분석 ····· 49

3. 정치참여의 차별적 효과 ····· 53

4. 분석결과의 종합 및 논의 ····· 55

제 5 장 결론 ····· 59

제 1 절 연구결과의 종합 ····· 59

제 2 절 연구의 의의 ····· 62

제 3 절 연구의 한계 ····· 64

참고문헌 ····· 66

표 목 차

[표 2-1] 주요 선행연구 정리 ····· 12
[표 3-1] 변수 내용 ····· 35
[표 4-1] 지역별 연도별 청년정책예산액 ····· 39
[표 4-2] 지역별 연도별 청년정책예산액 비중 ····· 40
[표 4-3] 지역별 연도별 주민 1인당 청년정책예산액 ····· 42
[표 4-4] 종속변수 기술통계량 ····· 43
[표 4-5] 독립변수 기술통계량 ····· 44
[표 4-6] 통제변수 기술통계량 ····· 46
[표 4-7] 주요 변수간 상관관계 분석 ····· 48
[표 4-8] F 검정 및 Hausman 검정 결과 ····· 49
[표 4-9] 패널분석 모형 간 비교 : 주민 1인당 청년정책예산액 ····· 51
[표 4-10] 패널분석 모형 간 비교 : 청년정책예산액비중 ····· 52
[표 4-11] 정치참여의 차별적 효과 ····· 54
[표 5-1] 가설검토 ····· 61

그 림 목 차

[그림 3-1] 연구모형 ····· 29
[그림 4-1] 연도별 청년정책예산액 ····· 39
[그림 4-2] 연도별 청년정책예산액 비중 ····· 41
[그림 4-3] 연도별 주민 1인당 청년정책예산액 ····· 42

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경

지방자치가 실시된 이래로 지방정부[1)]는 지역주민의 복지증진을 위해 다양한 사업을 시행한다. 이러한 사업을 시행하기 위하여 예산을 편성하는데, 이때 지방정부는 자율성을 가지고 지방의 여건을 고려하여 예산을 편성한다. 일반적으로 예산과정은 ①예산 편성, ②예산 심의, ③예산 집행, ④결산 및 결산 승인의 4단계를 거치며, 지방정부의 장, 지방관료, 지방의원, 정당, 이해관계 집단, 지역주민 등이 지방정부 예산과정에 참여하여 영향을 미치는 것으로 이해된다(윤영진, 2016: 311). Lasswell이 정의한 정치에 관한 표현을 빌리면, 지방의 예산과정은 지방의 참여자들이 지방차원에서의 자원배분 문제를 해결해나가는 과정이다. 이와 같이 지방정부의 예산결정은 다양한 이해관계자가 관여하는 복잡한 정치적 과정으로서 참여자들의 상호작용을 거쳐 예산이 결정된다.

2018년 당초예산 기준 지방정부의 예산 규모는 210조 6,784억원이다(국회예산정책처, 2019: 38). 국가예산 대비 지방예산 비율은 2009년 국가 61.3%, 지방 38.7%에서 2018년 국가 61.1%, 지방 38.9%로 큰 변화가 없지만, 예산액의 규모는 2009년 대비 2018년 국가 52.1%, 지방 53.2% 증가하였다. 더욱이, 2019년 기준 재정사용액은 중앙정부 38.5%, 지방정부 46.4%, 지방교육 15.1%로 국가 대 지방의 비율이 4:6에 달한다. 이처럼 지방정부 예산의 규모 및 비중이 상당한 수준이다. 지방정부는 단순히 자금전달자에서 벗어나 예산결정자 혹은 관리자로서 그 역할이 증대되고

---

1) 일반적으로 지방자치단체와 지방정부의 용어가 혼용되어 사용되고 있다. 두 용어는 의미상의 차이를 나타내지 않고, 지방자치를 어떻게 바라보는가에 따라 구분이 된다. 본 논문에서는 지방정부의 자율성을 강조하고 분권화를 지향하는 차원에서 지방정부라는 용어를 사용하고자 한다.

있다(윤인주・양준석, 2016).

지방정부는 어떠한 기준에 따라 예산을 결정하는가? 왜 그러한 결정을 하는가? 이러한 질문에 연구자들은 네 가지 요인을 답한다. 다만, 연구의 대상, 분석범위, 정책분야, 분석변수에 따라 분석결과의 상당한 차이를 보이고 있다. 지방정부의 예산결정에 관한 많은 연구들이 이루어져 왔다. 이러한 연구들은 예산을 정책의 대리변수로 보고, 지방정부의 정책 및 지출을 결정짓는 요인이 무엇인가를 규명하고자 시도하였다. 1950년 미국의 재정학자들을 중심으로 시작되었으며(정정길 외, 2011), 사회복지예산을 중심으로 국내에서도 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부의 예산결정요인에 관한 연구가 진행되었다. 지방정부의 예산결정에는 사회경제요인, 정치요인, 재정요인, 점증요인이 주요한 영향을 미친다는 것이 확인되었다. 국내의 지방정부를 대상으로 수행된 예산결정요인연구들은 분석대상, 분석기간, 분석변수에 따라 혼합된 연구결과를 보고한다.

기존 연구결과들은 종합하면 지방정부의 예산결정에는 지방정부의 인구규모, 지방정부의 경제력과 같은 사회경제환경, 지방정부장의 정치적 이념, 지방의회 내 다수당과 같은 정치요인, 지방정부의 재정상황을 나타내는 지방교부금, 재정자립도와 같은 재정요인, 예산은 전년도 예산의 변화 폭에 따라 결정된다는 점증요인이 영향을 미친다. 비교적 일관되게 영향을 보고하는 지역의 인구, 경제력과 같은 사회경제환경과 달리 정치요인은 분석결과의 차이가 크다. 이는 현재 분석에 포함되고 있는 정치요인의 설명력이 부족하다는 것을 보여준다. 더욱이, 정치요인에 관한 변수도 지방정부의 내부요인에 제한되어 있어 한계를 노정한다. 예컨대, 상술한 바와 같이 지방정부의 예산결정은 다양한 이해관계자가 관여하는 복잡한 정치과정[2]으로 이해되나, 지방정부를 구성하는 지방정부의 장과 지방의회만을 분석에 포함함으로써, 정책의 대상이 되는 시민에 대한 관심이 부족하였다. 특히, 예산결정요인연구에서 시민의 정치참여를 분석

2) 라스웰(Lasswell)의 정치에 관한 언명인 “누가 언제 어떻게 무엇을 얻는가?”(Who Gets What, When, and How?)는 정치뿐만 아니라 정치를 통해 결정되고 정책으로 표현되는 예산을 잘 나타낸다.

한 연구는 극히 드문 것으로 파악된다. 하지만, 지방정부의 예산결정이 다양한 이해관계자가 상호작용하는 복잡한 정치적 과정임을 고려할 때, 예산의 대상이 되는 시민의 정치참여의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 따라서 지방정부의 예산결정을 분석함에 있어 그간 관심이 부족하였던 정책대상의 정치참여가 어떠한 영향을 미치는지 규명하는 연구가 필요하다.

제 2 절 연구문제

본 연구는 지방정부의 예산결정요인에서 그동안 관심이 미흡했던 예산의 대상이 되는 집단의 정치참여가 예산에 미치는 영향을 규명하는 연구이다. 지방정부의 예산결정에서 정책의 대상이 되는 집단의 정치참여가 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 정치참여(political participation 또는 citizen participation)는 정치학・행정학의 하나의 중요한 학문분야로써 많은 연구자들이 탐구하는 주제이다. 특히, 정책 및 예산에서 정치참여의 중요성이 강조되는 것은 지방정책과정에는 단체장, 지방의원, 행정관료 등 공식적 정책결정자와 주민, 기업인, 지역유지, 시민단체, 이익단체, 정당, 언론 등 비공식적 참여자가 참여하여 자원배분에 대한 일정한 영향력을 행사하기 때문이다. Lasswell에 의하면 이와 같은 자원배분은 참여자간의 상대적 영향력의 크기에 따라 결정되고, 엘리트론(Bachrach & Baratz, 1962), 도시성장연합론(Logan & Molotch, 1987), 도시한계론(Peterson, 1981) 등은 정책과정에서 소외되는 집단이 존재할 수 있음을 설득력 있게 보여주었다.

이와 같은 관점에서 예산결정요인에서도 정치참여가 갖는 중요성은 상당하다 할 수 있다. 이에 따라 수많은 예산결정요인연구에서 정치참여를 분석하였다. 다만, 기존의 연구에서는 정치참여를 단순 투표율로 보았고, 정책대상의 정치참여에 관한 변수를 주로 지방정부를 둘러싼 사회경제환경의 한 변수로써 취급하여 지방정부의 예산결정을 분석하였다. 예컨대, 노인복지예산의 결정요인을 분석한 진재문(2006)의 연구는 노인

1인당 노인복지비를 종속변수로 선정하고, 노인인구비율, 자동차 보유율, 투표율, 공무원수 등을 독립변수로 선정하여 노인복지예산에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 하지만, 전체 인구의 투표율은 정책대상의 정치참여라 보기에는 어려움이 있으므로, 이를 더 세분화하여 정책대상의 정치참여를 측정하는 것이 요구된다.

또한, 본 연구가 관심이 갖고 있는 정치참여도 다양한 양태가 존재한다. 민주사회를 형성하는 가장 기본적인 투표부터 정부의 태도·정책에 대한 문제의식으로 촛불을 들고 광장에 나가는 행위까지 정치참여의 양태와 범위는 광범하다. 논자에 따라 정치참여는 다양하게 구분되고 정의되나, 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여로 구분하는 것이 일반적이다. 본 연구는 정치참여를 관습적 정치참여인 투표와 비관습적 정치참여인 시민단체로 대별하여 정책예산에 미치는 영향을 분석하였다. 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 참여의 비용, 동기에 따라 차별성을 보이는바, 이러한 참여의 양태가 어떠한 차별성을 나타내는지 확인하였다.

본 연구는 이러한 관점에서 예산의 대상이 되는 수혜자(청년)의 정치참여를 정책예산을 결정짓는 독립변인으로 선정하였다. 수혜자의 정치참여를 예산결정요인의 한 변수로 선정하여, 이에 따른 예산의 변화가 어떻게 이루어지는지를 검토할 것이다. 지방정부의 청년정책예산을 대상으로 정책의 수혜자인 청년의 정치참여를 청년투표자비율, 청년단체 등으로 보고 지방정부의 청년정책예산의 결정요인을 분석하고자 한다. 고령화로 인하여 예산의 결정과정에서 청년세대의 영향력이 점차 줄어들고 있을 뿐 아니라 학문적 관심 또한 미흡하였다. 하지만 청년정책예산은 상대적으로 다른 사회복지예산에 비해 수혜자가 구분이 가능하고, 이들의 정치적 요구 역시 다른 세대들과는 차별성을 보인다는 점에서 연구대상으로 적합하다고 판단하였다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 지방정부의 예산결정요인

1. 선행연구 검토

1950년대 이후 미국의 재정학자들을 중심으로 예산결정요인연구[3)]가 시작되었다. 예산으로 표현되는 정책의 내용을 결정 또는 좌우하는 요인이 무엇인가를 밝히는 연구로 초기에는 사회경제요인이 정책의 내용을 좌우하는 것으로 결론지었으나, 후에 정치학자와 행정학자들에 의해 정치행정요인도 정책결정요인으로서 중요함이 보고되었다(정정길 외, 2016: 79). 예산결정요인의 효시적 연구라 할 수 있는 Fabricant(1952)의 연구는 미국의 주정부의 총지출을 소득수준, 도시화, 인구밀도의 세 가지 변수로 72%를 설명할 수 있음을 보여주었다. 이후 시정부, 새로운 변수 등을 추가하여 연구들이 많이 이루어졌으며, 이들 연구에서는 사회경제요인이 정부지출의 상당부분을 설명한다고 보고하였다. 이러한 연구들은 정치·행정학자들에게 자극이 되었으며, 예산결정요인의 논쟁이 시작되는 계기가 되었다(남궁근, 2008: 155-156).

Dawson and Robinson(1963)은 이들의 연구가 사회경제적 변수(소득, 도시화, 산업화)와 정당 간의 경쟁 수준의 연관성을 간과하였음을 지적하였고, Dye(1966)는 미국 주들의 정책(예산)을 종합적으로 분석한 연구에서 경제자원이 어떠한 정치변수보다 예산결정에 더 영향력이 크다고 결론지었다. 반면, 정치적 변수가 예산을 결정짓는 데 더 유효하다는 연

3) 예산결정요인연구는 정책결정요인연구(Policy Determinants Theory)와 명확한 구분없이 혼용되어 수행되어 왔다. 하지만 정책은 예산정책뿐만 아니라 비예산정책(규제정책 등)을 포괄하므로 본 연구는 예산을 대상으로 수행한 정책결정요인연구를 참고하였다.

구결과들도 보고되었다. Fry and Winter(1970)의 연구는 기존의 예산결정 요인을 분석함에 있어 정치체제의 영향력이 무시되는 방법으로 공공정책을 측정하였음을 지적하였다. 공공정책이 세금과 지출수준으로 측정되기 때문에 자연스레 사회경제적 변수의 영향이 크게 나타난다고 주장하였다. 이들은 수익과 지출의 부담이 누구에게 귀속되는지와 이에 따른 편익배분이 어떻게 이루어지는 지를 검토하였다. 분석결과 정치적 변수가 주(states)간 재분배 패턴의 변동을 설명하는데 사회경제적 변수보다 더 적합하고 강한 설명력을 나타냄을 보여주었다. Tompkins(1975)는 경로분석을 적용한 미국 주정부의 복지지출 영향요인연구에서 정당 간 경쟁이 복지비지출에 직접적인 영향을 미치지만 소득은 간접적으로 영향을 미침을 보여주었다. 이후 새롭고 정교한 방법론이 적용되고 정치 및 경제변수들이 확장되었으며, 연구 대상이 되는 정책분야도 확장되는 등 다수의 연구가 축적되었다.

국내의 경우 지방정부 예산지출을 대상으로 예산결정요인 연구가 이루어져 왔는데, 지방자치가 시행되기 이전과 이후의 연구결과에 상당한 차이를 나타내고 있다. 지방자치가 실시되기 이전의 연구들(강인재, 1993; 황윤원, 1993)은 지방정부의 예산지출이 정치적・사회경제요인보다 중앙정부변수의 영향력이 지배적임을 보여주었다(남궁근, 2008: 160). 지방자치가 실시된 이후의 연구들은 정책영역과 지방정부의 수준에 따라 연구결과들이 다르다는 것을 보고하고 있다.

이승종(2000)은 광역 및 기초자치단체를 대상으로 지방정부의 복지정책에 영향을 미친 요인을 실증적으로 분석하고, 지방정부의 복지정향의 이론적 통합을 시도하였다. 분석결과, 정치요인, 점증요인, 사회경제요인, 재정요인이 도시화 수준에 따라 다르게 영향을 미치는 것으로 보고되었다. 최재녕(2005)은 지방정부의 복지지출이 지방정부의 재정력에 따라 달라진다는 것을 확인하였다. 이 연구는 지방정부의 재정력을 정책결정의 자율성으로 보고, 지방정부의 복지정책이 사회경제요인, 정치적요인, 점증적요인, 집행기관요인 중 어떠한 요인에 영향을 받는지를 설명하였다. 분석결과, 지방정부의 복지재정지출은 재정력에 따라 서로 다른 결정요

인이 영향을 미치는 것을 보여주었다. 진재문(2006)은 1995년~2003년까지 16개 광역시・도의 사회보장비 비율 변화에 미친 영향요인을 분석하였다. 기존 변수와 더불어 경제고통지수, 지방선거 유무, 외환위기 변수를 추가하여 분석한 바, 점증주의 요인과 외환위기 변수가 사회보장비 비율에 정의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 반면, 지방선거가 실시된 해가 선거가 없던 해에 비하여 사회보장비 비율에 부의 영향을 미치는 것을 보여주었다. 윤인주・양준석(2016)은 2011년~2015년까지의 사회복지예산 비중의 결정요인을 분석한 연구에서 선행연구에서 주요한 영향을 나타내었던 재정자립도, 사회복지수요계층 등의 재정적 변수가 유효하지 않음을 보여주었다.

특정 연령대를 대상으로 한 정책에 관한 예산지출을 분석한 연구도 축적되었다. 김성수(2008)는 전라북도 시・군 기초자치단체의 노인복지예산의 결정요인을 분석하였다. 분석결과, 군의 경우 노인인구비율과 인구규모, 공무원 수 등의 사회경제요인과 정치행정요인이 정의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면, 점증요인은 영향을 미치지 않음을 보여주었고, 재정요인은 군의 경우 오히려 부의 영향을 미침을 보고하였다. 김지경・정윤미(2013)의 연구는 광역자치단체의 청소년복지예산의 결정요인을 분석하였다. 청소년복지예산액 전체와 1인당 청소년복지예산을 종속변수로 선정하였고, 지역구분(도/광역시), 인구수, 광역단체장의 정당, 전년도 예산증감액, 청소년인구비율, 1인당 지방세액, 국비비율, 재정자립도 등을 독립변수로 설정하여 Newey-West 추정모델로 분석하였다. 분석결과, 사회・경제요인 및 복지수요요인은 1인당 청소년복지예산을 감소시키고, 1인당 지방세액, 재정자주도 등 재정요인은 복지예산을 증가시키는 반면, 국비비율은 복지예산을 감소시키는 것으로 나타났다.

상술한 다수의 선행연구들이 사회복지비를 대상으로 지방정부의 예산결정요인을 분석하였다. 사회복지 외에 다른 정책분야의 예산의 결정요인을 분석한 연구들도 보고되었다. 박윤환(2012)은 2009년 230개의 전국 기초지방정부를 분석대상으로 하여, 예산구조와 문화 활동 유형에 초점을 맞추어 문화예산의 결정요인을 분석하였다. 총예산 대비 문화예산의

비율을 종속변수로 분석한 결과, 문화관련 조례 수, 문화재 수, 지역문화시설 수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조서형・엄태호(2019)의 연구는 지역축제의 예산규모를 결정하는 요인이 무엇인지 분석하였다. 2013년~2015년까지의 전국 기초지방정부를 분석대상으로 하여, 1인당 지역축제예산을 종속변수로 공사파트너십과 지방정부의 재정능력을 독립변수로 설정하여 분석하였다. 분석결과, 지역축제가 공사파트너십일 경우 축제예산규모가 증가하는 것으로 나타났으며, 재정능력에서는 1인당 교부세, 국고보조금, 재정자립도가 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 이연택・이상호(2013)의 연구는 지방정부의 관광정책예산에 미치는 영향요인을 환경적 특성과 정치체제적 특성으로 구분하여 분석하였다. 분석결과, 관광지출에 정치요인의 영향력이 부재함을 확인하였다. 이는 관광기능이 지방정치인의 선호대상이 아니며, 지방정부의 관광기능이 중앙정부의 관광정책을 단순히 집행하는 수준에 머물러 있기 때문이라고 설명하였다. 진상기・오철호(2015)는 고등교육분야의 예산형성과정에서 영향을 미치는 변수들을 검토하였다. 1990년부터 2013년까지의 시계열데이터 자료를 활용하여, 사회경제요인과 정치행정요인을 대분하여 분석하였다. 분석결과, 사회경제요인이 주요한 영향을 미치고 있으며, 정치행정요인도 고등교육예산에 영향을 미치는 것을 보여주었다.

지방정부의 정책결정과 예산은 지역의 정치적 상황, 정책결정자의 이해관계와 상호작용에 영향을 받게 된다. Key-Lockhard의 정치참여-경쟁모형에 의하면 지방정부의 정책은 지역주민의 정치참여 및 정당구조에 따라 달라진다. 정치요인을 강조하는 다른 이론인 '정치적 선택론'은 지방 정치인들은 선거에서 당선되기 위하여 '정치적 선택'을 하게 되는데 후보자간 경쟁이 치열할수록 유권자들의 이익을 반영하는 정책을 결정한다고 설명한다. '정치참여-경쟁모형'과 유사하나 선거경쟁의 결과가 항상 사회복지 예산 및 지출의 수준의 증가로 이어지지 않는다는 점에서 차이가 있다. 이러한 관점에서 이연주・최영(2016)의 연구는 사회복지 중에서도 하위 항목인 아동복지사업을 추출한 자료들을 대상으로 정책대상을 세부적으로 구분하여 아동복지예산의 영향요인이 무엇인지

규명하였다. 아동 1인당 아동복지예산을 종속변수로 설정하고, 이에 대한 정치요인(선거유무, 정당경쟁, 단체장의 소속정당)이 예산결정과정에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 선거경쟁이 주요하게 영향을 미치고 있음을 보여주었으며, 아동복지수요를 나타내는 변수(아동인구비율, 지역아동센터 이용아동)는 오히려 부정적이거나 영향이 없음을 확인하였다. 이들은 선거경쟁이 치열할수록 후보자들은 아동복지보다는 투표권이 있는 다른 집단의 욕구에 보다 부합하는 정치적 선택을 하고 있음을 보여주었다고 결론지었다.

김범수・이병재(2018)는 기초지방정부를 대상으로 복지비 지출을 분석한 바, 단체장과 지방의회의 정당요인이 복지지출에 유의미함을 보여주었고, 지방의회의 단점/분점요인과 단체장의 선거경쟁도는 복지지출에 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이 연구의 특징은 지방의회에서 진보정당의 의석률 변화가 복지비지출과 비선형 관계에 있음을 확인하였다는 것이다. 다수의 연구들이 예산결정요인에서 정당변수가 유효함을 보고하였다(김지윤・이병하, 2013; 김승연, 2013; 김지영, 2017; 임진영 외, 2018 등). 반면, 정당요인의 영향이 상대적으로 적다는 상반된 연구결과를 제시하는 연구도 존재한다. 16개 광역자치단체를 대상으로 사회복지비를 분석한 이상일・박종철(2016)의 연구에 따르면 사회경제요인과 점증요인이 유의미한 것으로 보고하였다. 정치요인으로 분석에 포함된 선거여부와 단체장의 득표율은 사회복지비에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 또한, 지방정부의 청소년복지예산을 분석한 김지경・정윤미(2013)의 연구는 시도 단체장의 정당이 1인당 청소년복지예산에 영향을 미치지 못하는 것을 보여주었다.

한편, 유권자의 선거에 대한 참여를 통해 정치요인의 영향을 설명하기도 한다. Downs(1957)의 연구에 의하면 정당의 자원배분은 정책을 통해서 이루어지는데, 이러한 정책에 대한 시민들의 영향력은 동일하지 않다. 그는 투표 행태와 권력 분포 사이의 관계에 대해 기권하는 시민은 투표하는 시민에 비해 공공정책에 더 적은 영향력을 행사한다고 설명한다. Wolfinger and Rosenstone(1980)은 전체 인구의 이슈와 투표자의 이

슈가 크게 다를 수 있으며, 특정 집단(particular subgroup)에만 중요한 문제가 있을 수 있다고 지적한다. 이러한 문제들에서 과소대표되는 시민들은 선출직 공무원의 관심을 끌 수 없고, 공공정책결정에 대해 상대적인 영향력이 적다고 설명한다. Hill and Leighley(1992)는 유권자의 구성은 상위계층이 현저히 적음에도(대표함에도) 불구하고, 하위계층 시민들의 이익을 희생시키면서 상위계층 시민들의 경제적 이익을 공공정책으로 보상할 것이라는 가설을 수립하여 검토하였다. 분석결과, 상위계층 비율이 높을수록 사회복지지출은 감소하는 것을 확인하여, 상위계층의 편향성과 사회복지지출 간 부적(negative) 상관관계를 발견하였다. 저자들은 이에 대해 부유층의 과대대표라기보다는 빈곤층의 과소대표에 기인하는 것이라 설명한다. 투표와 정부지출의 관계를 실증적으로 분석한 최근의 연구들은 투표참여가 높을수록 정부지출이 높음을 보고하였다(Fumagalli & Narciso, 2012; Nooruddin & Simmons, 2015; Paike & Pal, 2020)

불평등한 정치참여가 불균등한 정책산출에 영향을 미친다는 연구결과가 보고된다(Key, 1949; Wolfinger & Rosenstone, 1980; Hicks & Swank, 1992; Hill & Leighley, 1992; Lijphart, 1997; Martin, 2003; Griffin & Newman, 2005; Gliens, 2005). Griffin and Newman(2005)의 연구는 정책산출에 있어 투표자와 비투표자가 미치는 영향을 검토하였다. 1974년부터 2002년까지의 설문조사자료를 활용하여 유권자들의 선호와 상원의원 투표를 분석하였다. 상원의원은 유권자들의 선호에 반응하지만 비투표자의 선호에는 반응하지 않는다는 것을 확인하였다. Glines(2005)는 1981년부터 2002년까지의 설문조사자료를 활용하여, 정부정책의 변화에 대한 시민의 영향력을 측정하였다. 분석결과, 대중의 선호와 정부정책 사이의 높은 상관관계를 확인하였지만, 소득수준이 다른 집단들의 정책적 선호가 상이할 때 정부정책은 부유한 집단의 선호를 반영하는 것을 발견하였다. 나아가 Griffin and Newman(2013)은 투표를 하는 집단에서도 투표영향력(voting power)이 다를 수 있음을 보여주었다. 이들의 연구는 인종, 성, 소득에 따른 투표의 영향력을 측정하였고, 투표영향력에 따라 대표성에서 차이를 나타냄을 확인하였다. Martin(2003)의 연구는 연방정부의

교부금 배분을 분석하여, 지역별 정치참여의 차이가 정치적 보상에 미치는 영향을 실증적으로 검토하였다. 높은 투표율의 지역이 더 많은 1인당 연방교부금을 받는 것을 보여주었다.

2. 선행연구 종합 및 비판적 검토

이상의 선행연구들에서 논의된 결과들을 종합하면 지방정부의 예산결정에는 크게 정치요인, 사회경제요인, 재정요인이 지방정부의 예산결정에 영향을 미침을 확인할 수 있다. 국내의 기초지방정부, 광역지방정부의 예산지출을 대상으로 분석한 연구들은 정치요인・사회경제요인・재정요인을 구분함에 있어도 상당한 차이를 보이고 있는바, 이를 정리할 필요가 있다. 예컨대, 1인당 지방세의 경우 다수의 연구에서 분석모형에 포함하고 있는데, 이를 사회경제요인으로 보는 연구(윤인주・양준석, 2013)가 있는 반면, 재정요인으로 보는 연구(김지경・정윤미, 2013)가 있다. 본 연구에서는 사회경제요인을 지역의 경제력과 인구통계적으로 관련이 있는 요인으로 보았고, 제도(중앙-지방관계에 따른 보조금)와 관련이 있는 요인을 재정요인으로 취급하여 선행연구를 정리하였다. 다만, 선행연구에서 분석결과를 일관되게 보고하지 않고 있으며, 영향을 미치는 요인을 복수로 보고하는 연구도 적지 않다. 복수의 요인이 예산결정에 영향을 미침을 보고했을지라도 연구의 강조점을 어디에 두느냐에 따라 기존의 문헌들을 아래와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-1] 주요 선행연구 정리

구분	저자	독립변수	종속변수	방법론 및 주요결과
정치 요인	이연주·최영 (2016)	선거유무, 정당경쟁, 기초 및 광역 자치단체장의 소속정당, 아동인구 비율, 지역아동센터 이용 아동수, 재정자주도, 주민 1인당 보조금	아동 1인당 복지예산	- 2010년~2014년까지의 광역시 자치구를 대상으로 결합시계열 회귀분석 시행 - 선거경쟁이 유의미한 영향을 미침
	김지윤·이병하 (2013)	한나라당 소속 의원 과반여부, 한나라당 소속 의원 의석 수 비율, 의회 정당 분산도, 한나라당 소속 광역단체장, 한나라당 광역단체장, 한나라당 과반 의회, 전년도 노동 활동 인구 비율, 전년도 인구(log), 전년도 재정자립도	사회복지예산 비중, 1인당 사회복지예산	- 2002년~2011년까지의 기초지방정부를 대상으로 회귀분석 시행 - 보수정당 의원비율에 따라 사회복지예산이 감소함 - 의회내 정당 구조와 단체장의 소속정당이 유의미함을 보고
	김성수 (2008)	노인인구비율, 자동차 보유율(주민소득), 인구규모, 공무원수, 투표 참여율, 단체장에 대한 주민 지지도, 전년도 예산 대비 증감율, 재정자립도, 주민 1인당 자체수입액, 주민 1인당 지방세 부담	노인 1인당 복지예산	- 2006~2007년까지의 전라북도 기초지방정부를 대상으로 회귀분석 시행 - 모든 요인이 영향을 미침을 보고함 - 종합적인 분석에서 전체적으로 정치행정요인이 영향을 미침

		액, 주민 1인당 세출예산액		
	김범수·이병재 (2018)	단체장 소속 정당, 정당별 의석률, 분점 여부, 지방의회 유효정당수, 단체장 선거경쟁도, 국민기초생활수급자비율, 장애인구 비율, 노인인구 비율, 경제활동인구 비율, 재정자립도, 도시화 비율	사회복지비비율	- 2007년, 2011년, 2015년 기초지방정부를 대상으로 회귀분석 시행 - 단체장과 의회의 정당이 복지비 지출에 영향을 미침
사회경제요인	윤인주·양준석 (2016)	재정자주도, 재정자립도, 1인당 지방세 부담액, 노인인구비율, 장애인비율, 영유아비율, 기초생활수급자비율, 정책사업비중, 자체사업비중, 보조사업비중, 공무원 수, 전년도 사회복지비중, 지방정부 권력구조, 지방선거, 총선 및 대선	사회복지비중	- 2011~2015년까지의 광역자치단체를 대상으로 패널회귀분석 시행 - 1인당 지방세부담액과 전년도 사회복지비중이 영향을 미침
	이상일·박종철 (2016)	노령인구비율, 생활보호수급자비율, 장애인등록자비율, 재정자립도, 1인당 지방세징수액, 선거여부, 자치단체장 득표율, 여성의원비율, 지방교부	사회복지비 지출비율, 1인당 사회복지비 지출비	- 1991년~2011년까지의 광역지방정부를 대상으로 패널회귀분석 시행 - 사회경제적요인의 영향력이 비교적 두드러지게 나타남

		세, 분권교부세, 전년도 복지비지출비율		
	이연택·이상호(2013)	재정력, 도시화율, 관광수요, 주민지지지도, 단체장정당, 단체장 정치경력, 지방의원 정치경력, 단체장·지방의원 학력, 타정부 관광정책	관광정책예산비율	- 2007년~2012년까지의 광역지방정부와 기초지방정부를 대상으로 회귀분석과 교차분석 시행 - 사회경제요인으로 측정된 재정력, 도시화율, 관광수요는 모두 유의미한 것으로 나타남
	김지경·정윤미(2013)	지역유형, 인구수, 단체장정당, 전년도 예산증감액, 청소년인구비율, 1인당 지방세액, 국비비율, 재정자립도, 재정자주도	청소년복지예산, 청소년 1인당 복지예산	- 2009년~2012까지의 기초지방정부를 대상으로 패널회귀분석 시행 - 지역유형, 인구수, 1인당 지방세 등 사회경제요인이 주요한 영향을 미침을 보고
재정요인	정윤미·강현아(2012)	시군구유형, 재정자주도, 전년도 예산증감액, 아동인구비율, 요보호아동인구수	아동복지예산평균	- 2008년~2010년까지의 기초지방정부를 대상으로 회귀분석 시행 - 요보호아동인구수, 전년도 예산증감액, 재정자주도가 유의미한 영향을 미침
	최재녕(2005)	승용차보유율, 인구규모, 인구밀도, 산업화율, 대졸자비율, 노령인구비율, 기초생활수급자비율, 등록장애인인구비율, 선거참여율, 당선자득	복지재정지출비율	- 2001년도의 기초지방정부를 대상으로 회귀분석 시행 - 지방정부를 재정능력에 따라 유형화시킨 후 분석한 결과, 재정능력에 따라 정책결정요인이 달라짐을 보고함

		표율, 득표경쟁, 국고보조금비율, 전년도 복지재정지출비율		
	조서형·엄태호 (2019)	공사파트너십, 주민 1인당 지방세부담액, 1인당 지방교부세, 1인당 국고보조금, 재정자립도, 지방정부 전년도 예산액, 축제의 역사, 지방정부유형, 축제개최계절, 노인인구비율, 연도	주민 1인당 지역축제예산	- 2013년~2015년까지의 기초지방정부를 대상으로 패널회귀분석 시행 - 1인당 지방교부세, 1인당 국고보조금, 재정자립도가 유의미한 영향을 미침
	이연주·최영 (2016)	선거유무, 선거경쟁, 단체장정당, 아동인구비율, 지역아동센터 이용아동, 재정자주도, 주민 1인당 보조금	1인당 아동복지예산	- 2010년~2014년까지의 기초지방정부를 대상으로 결합시계열회귀분석 시행 - 아동복지예산은 지방정부의 재정상황에 영향을 받는 것으로 나타남

정치요인은 단체장 소속 정당, 정당별 의석률, 단점/분점 여부[4], 지방의회 유효정당수, 단체장 선거경쟁도, 단체장 지지도, 여성의원 비율 등 단체장의 소속정당 및 지방의회의 다수당이 진보/보수 중 어떤 이념적 정향을 띠고 있는지와 선거와 관련된 변수들이 주로 고려되었다. 이는 진보성향의 단체장과 지방의회의 정부일수록 사회복지에 관심을 많이 가질 것이라는 가설에 근거한다. 반면, 선거경쟁도와 같은 경우 정치적 선택론에 근거한 것으로 선거에서 정당 간, 후보자들 간 경쟁이 심해지면

4) 지방정부를 구성하는 지방자치단체의 장과 지방의회의 다수당이 일치하는 여부에 따라 단점/분점정부를 구분한다.

선거에서 유리한 입지를 확보하기 위해 다수 유권자들을 대상으로 하는 복지정책을 입안하거나 이에 대한 예산이 증가할 수 있음을 가정하고 있는 것이다(이연주・최영, 2016: 247).

사회경제요인은 지방정부의 인구규모, 자동차 보유율, 노인인구비율, 지역아동센터, 1인당 지역내총생산(GRDP), 1인당 지방세, 공무원수, 기초생활보호수급자 비율, 장애인등록자 비율 등 해당 정책 대상자의 단순규모와 지방정부의 지역경제상황이 주로 고려된 것을 알 수 있다. 이는 정책대상자의 규모가 클수록 지역경제상황이 좋을수록 그 정책의 예산이 커질 것임을 예상하는 것이다.

재정요인은 재정자립도, 재정자주도, 정책사업비중, 보조사업비중, 지방교부세, 분권교부세, 전년도 복지비 지출비율, 주민 1인당 보조금 등이 주로 고려되었다. 이는 지방정부의 재정적인 여건을 고려한 것으로 지방정부가 재정적인 상황이 양호할수록 복지예산을 많이 책정할 것이라는 가정에 근거한다. 또한, 전년도 사회복지비 예산, 전년도 예산 등도 선행연구에서 주로 고려되는 변수로 나타났는데, 이는 예산점증주의에 근거한 가정으로 전년도 예산에서 점증적인(+/-) 변화를 보일 것이라고 예상하는 것이다.

복지예산의 결정요인을 분석한 다수의 연구들이 정치요인에 관하여 상이한 연구결과들을 보고한다. 이처럼 상반된 정치요인의 영향력에 대해 김지영(2017)은 정당구조, 선거경쟁 등 정치요인을 분석한 연구들이 사회복지비라는 전체 예산을 분석했기 때문에 정치구조 및 계층구조가 잘 드러나지 않았음을 지적하였다. 또한, 이연주・최영(2016)은 사회복지비를 분석한 대부분의 연구들이 전체 사회복지비를 대상으로 분석한 바, 세부 대상자별로 복지비 지출과 관련한 영향요인들을 규명한 연구들이 매우 제한적이라고 지적하였다. 이들이 지적한 바를 종합하면, 분석의 적실성을 위해서는 특정 집단(group)을 대상으로 하는 정책예산을 분석대상으로 선정하여 예산의 수혜대상이 명확한 예산을 분석해야 한다는 것이다.

하지만, 많은 선행연구들이 사회복지비 전체를 대상으로 예산결정요인

을 분석하였으며, 정치요인으로 사용된 투표율과 같은 변수도 세분화하지 않고 전체 인구의 투표율을 정치요인 변수로 사용하였다. 이는 상술한 지적과 같이 예산결정요인의 정치구조, 유권자와의 관계를 명확히 드러내지 못한 한계를 노정한다. 더욱이, Key가 말한 바와 같이 예산에 관련한 근본 질문인 "어떤 기준에 따라 예산을 배분할 것인가(On what basis shall it be decided to allocate X dollars to activity A instead of activity B?)"는 예산이 본질적으로 희소한 자원의 배분에 관련된 것임을 잘 보여준다(Key, 1940). 이러한 측면에서 예산결정요인을 연구한 선행연구들은 살펴보면, 예산을 정책대상이 명확하게 드러나도록 세부적으로 구분하지 않았고, 정치변수로 사용하는 투표율, 주민지지도 등과 같은 변수를 측정함에 있어 유권자의 특성, 정책과 유권자의 관계 등을 고려하지 못한 것이 아쉬움으로 남는다.[5)]

이러한 한계를 극복하여 보다 명확한 예산결정요인을 규명하기 위하여, 본 연구에서는 정책대상이 비교적 명확하게 드러나는 예산을 분석대상으로 선정하였다. 또한, 서론에서 지적한 것과 같이 예산과정은 다양한 행위자가 상호작용하는 고도의 정치과정이다. 예산과정에서 지방정부의 장, 지방의원, 시민단체, 관료들의 상호작용을 통해 예산이 편성된다. 특히, 유권자를 만족시켜야할 고객으로 본다면 주기적으로 치러지는 선거에서 특정 집단의 투표율은 예산과정에 투입되는 시민들의 요구(demands)라고 볼 수 있다. Easton의 정치체제모형에 따르면 정책대상의 투표와 정치참여는 예산과정에 투입(input)될 것이고, 이러한 정책대상의 정치참여는 예산과정에 영향을 미칠(output) 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 정책대상의 정치참여를 투표행위와 시민단체활동으로 대별하여 정책대상의 정치참여가 정책예산에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

---

5) 예외적으로 최근호·문승민(2015)의 연구는 세대의 정치참여 차이가 자원배분에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이 연구는 Downs의 선거경쟁논리를 활용하여 선거에서 기권이 정책에 미칠 수 있는 영향력을 노인복지예산을 통해 설명하였다. 분석결과, 특정 세대의 규모가 복지예산의 증가를 가져오는 것이 아닌, 해당 세대의 투표권 행사가 복지예산을 증가시킨다는 것을 보여주었다.

제 2 절 관습적 참여와 비관습적 참여

1. 시민의 정치참여

시민의 정치참여는 다양하게 정의된다. 가장 광범하게 정의한 Milbrath and Goel(1977)에 따르면 정치참여는 “정부와 정치에 영향을 미치거나 지지를 보내기 위한 일반 유권자의 행동”으로 정의된다. 이는 정치참여를 광범하게 정의한 것으로 단순히 의식적(ceremonial)이고 지지적인(supportive) 행동도 포함한다. 정치참여를 보다 좁게 정의한 Verba and Nie(1972)는 “정부 공직자의 선출이나 정부의 행동에 영향을 미치려는 목적을 가지고 행해지는 일반 유권자의 합법적인 행동”으로 정의하였다. 이는 앞선 Milbrath and Goel의 정의에서 의식적인 행동을 제외하였으며, 또한 불법적인 행동을 정치참여로 보지 않는다. Rosenstone and Hansen(2003)은 정치참여를 “사회적 재화나 사회적 가치의 분배에 영향을 미치기 위한 일반적인 행동”으로 정의하였다. 이러한 정의는 정부의 활동이 사회적 재화나 사회적 가치의 분배라는 점을 고려한다면, 앞선 두 정의보다 일반적이다. 본 연구에서도 Rosenstone and Hansen의 정치참여에 대한 정의를 채택하도록 한다. 이는 본 연구가 정치참여로 조작화하는 투표행위와 시민단체 참여가 합법적이라는 점과 이들의 행위가 정부의 예산으로 표현되는 사회적 재화나 가치에 영향을 미치는 것으로 전제하기 때문이다.

정치참여의 정의보다 이를 유형별로 구분하는 것이 더 중요하다. 시민의 참여활동은 정부의 수권양태와 시민의 활동양태에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 예컨대, 이승종・김혜정(2018)은 시민참여를 정부의 수권양태와 시민의 활동양태에 따라 기존 학자들의 논의를 정리하였다. 정부의 수권양태에 따라 Arnstein의 참여단계론, Cornor의 참여단계론, Creighton의 참여 분류, OECD의 분류, Kumar의 분류 등으로 구분할 수 있으며, 시민의 활동양태에 따라서는 관습화의 정도, 제도화의 정도, 합법성의 여부, 급진성의 수준, 능동성 및 집단성에 따라 시민참여의 분류

를 정리하였다. 김욱・김영태(2006)의 연구는 정치참여의 비용에 초점을 맞추어 정치참여의 서열적인 구분을 시도하였다. 참여의 비용과 편익의 비교를 통해 정치참여의 결정이 이루어지는 것으로 보고 “쉬운” 참여와 “어려운” 참여로 구분하였다. 투표행위를 가장 “쉬운” 참여로 보고, 그 다음으로 청원서 서명, 정치인 접촉, 선거운동 참여, 평화적 시위, 불법적 시위, 정치적 목적의 파업, 농성과 빌딩 점거 등을 열거하였으며, 가장 “어려운” 참여로 조직적인 반정부 투쟁과 반란으로 보았다(김욱・김영태, 2006: 183). 정치참여 유형은 학자들마다 다양하게 분류되나, 시민의 정치참여를 대표적으로 다음의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 투표행위로 나타나는 관습적(conventional) 정치참여와 정부 정책에 대한 집회와 시위 등의 모습으로 나타나는 비관습적(unconventional) 정치참여이다.

관습적 정치참여는 참여의 범위를 좁게 정의하는 유형으로 선거에서 투표에 참여하는 행위가 대표적이며, 이외에 캠페인 참여, 투표독려행위, 공직자 및 정치인과 접촉하는 행위, 정당에 참여하는 행위 등을 포함한다. 비관습적 정치참여는 시위나 집회 등 정치적 항의의 성격을 보이는 유형으로 참여자의 높은 자발성을 요구하는 행위이다. 예컨대, Milbrath and Goel(1979)는 시위, 폭동, 집회, 불공정한 법규 준수의 거부 등을 비관습적 정치참여로 보았고, Barnes et al.(1979)의 연구는 언론에 편지를 쓰는 행위, 공과금 납부 거부, 점거 농성, 보이콧 등을 비관습적 정치참여로 분류하였다. 나아가 류태건(2013)의 연구는 낙서, 대자보, 대중매체나 인터넷을 이용한 반대 활동 등도 정치적 항의 행위로 분류하였다.

본 연구에서는 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 어떠한 차별적 효과를 보이는지에 초점을 맞춘다. 투표행위를 관습적 정치참여로, 시민단체의 개수를 비관습적인 정치참여로 보고자 한다. 이러한 분류는 다수의 선행연구를 통해서 분류의 신뢰성이 검증되었고, 정치참여 연구의 준거가 되고 있다(김욱, 2013; 류태건, 2013; 이재철, 2019). 이 두 가지의 정치참여 유형이 지방정부 청년정책예산에 어떠한 영향을 미치는지와 두 유형이 차별적 효과를 나타내는지 검토하였다.

2. 예산과정에서의 정치참여

시민들의 정치참여는 참여하는 그 과정 자체만으로도 긍정적인 기능을 하는 것으로 알려져 있다. 정책과정에 시민의 의사와 관점을 투입하고, 타인과의 협력과 합의를 형성하는 정치참여는 사회에 긍정적인 변화를 가져온다는 것이다. 또한, 시민의 정치참여는 민주주의를 실현하는 가장 기본적인 방법 중 하나로써, 시민들의 적극적인 정치참여는 사회구성원의 다양한 선호와 요구들이 정부의 정책에 반영될 가능성이 높다(이승종, 2001).

시민참여의 효과를 실천적 기능과 편익의 측면에서 설명할 수 있다. 참여의 실천적 효과에 대해 사회적 형평성 증대, 의사결정의 질 개선에 따른 정치・행정적 효과성 증대, 집행의 실현가능성 및 용이성 향상, 대의정치 보완, 비용의 절약, 행정책임성 제고, 최악의 갈등상황 회피, 정부신뢰 향상 및 합법성 유지, 시민의 교육효과 등을 제시하였다. 또한 시민이 얻을 수 있는 편익으로 참여를 통한 직장 및 경력, 개인의 문제해결 등 유형적 편익과 사회적 만족감, 사회적 유대감, 시민적 만족감 등 무형적 편익이 있다(이승종・김혜정, 2018: 495-499).

Kweit and Kweit(1981: 33-36)는 시민들의 정치참여 효과에 대해 다음과 같이 소개하고 있다. 첫째, 참여가 정부에 의사소통을 전달하는 채널이라는 점에서 시민참여를 통해 정책의 민주적 발전에 기여할 수 있다. 둘째, 참여가 권력의 재분배를 통해 빈자의 정치참여를 제고시키며, 본질적으로 사회의 자유와 형평성을 증진시키는 것임을 고려할 때 사회의 급진적 개혁을 달성할 수 있다. 셋째, 참여는 개별화된 편익보다는 시민 다수의 복지에 기여하는 바, 대다수 일반 주민의 이익을 증진시킨다. 넷째, 시민 개인의 행태적 변화를 유발하여 인간으로서의 자아성취감(fulfillment)을 얻게 한다.

정치참여와 정부지출간의 직접적 연관성을 분석한 Welch(1975)의 연구는 정치참여가 곧 예산의 증가로 이어질 수 있음을 보여주었다. 그녀

의 연구는 미국의 인구 50,000명 이상의 310개 도시를 대상으로 폭력시위(riots)와 정부지출간의 관계를 분석하였다. 분석결과, 폭력시위를 경험한 도시에서 폭력시위를 경험하지 않은 도시보다 정부지출이 더 많이 증가함을 확인하였다. 이는 비관습적 정치참여(매우 급진적 형태의)가 정부지출에 영향을 미칠 수 있음을 보여준 것이다. Ebdon and Franklin(2006)의 연구는 예산과정의 시민참여 모형과 이론을 제시하였다. 이들의 연구는 예산과정의 시민참여와 관련하여 정부의 환경, 예산과정의 설계, 시민참여 유도 기제, 시민참여의 목표와 성과 등 4개의 주요 요소를 활용하여 모형을 도출하였다. 이들은 예산에 대한 시민교육, 정치적지지 획득, 의사결정에 시민의견 투입, 자원배분의 변화, 신뢰의 증대, 공동체분위기 형성 등을 예산과정에서의 시민참여의 효과로 제시하였다.

기존 문헌의 논의들을 통하여 예산과정에서의 참여가 미치는 영향을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 예산과정에서의 시민의견 투입이다. 이는 일방향적 예산결정에서 시민의 의견을 직접적으로 투입함으로써, 대의정치의 한계를 보완하는 기능으로 이해할 수 있다. 둘째, 참여를 통해 정치적 영향력이 적은 집단의 대표성을 높이고, 정부기관의 대응성(responsiveness)[6]을 높일 수 있다(Halvorsen, 2003). 참여는 참여의 소모되는 비용으로 인하여 본질적인 한계점을 노정한다. 하지만 예산과정의 시민거버넌스 형성으로 정치적 소수의 대표성을 높일 수 있다(John, 2009). 셋째, 예산결정에 실질적 영향을 미친다. 정책결정자들을 대상으로 수행한 연구에서 시민참여가 자원배분결정에 영향을 미쳤다고 보고하였다(Welch, 1975; Ebdon, 2002; Franklin & Carberry-George, 1999; Roberts, 1997; Watson et al., 1991). 넷째, 시민교육의 효과를 기대할 수 있다. 예산과정은 복잡한 절차이며, 고도의 정치적 고려가 내재된 활동이다. 시민참여를 통해 이러한 예산의 복잡성을 교육할 수 있다(Ebdon, 2002; Halvorsen, 2003; Franklin & Ebdon, 2004) 다섯째, 신뢰를 제고시

6) Responsiveness는 정부의 대응성, 반응성 등으로 해석되는데, 시민들의 선호에 공공(public)이 얼마나 대응(반응)을 하는가를 의미하는 개념이다(Gormely et al.. 1983). 본 연구에서는 대응성이라는 용어를 사용하였다.

키고 공동체 형성에 기여한다(Halvorsen, 2003; Franklin & Ebdon, 2006).

그럼에도 불구하고 예산과정에서 시민참여 성과를 경험적으로 분석한 연구가 충분히 축적되지 않았다. 이는 참여의 목표가 불명확하여 측정할 수 있는 수단이 적을뿐 아니라, 참여를 통한 기대효과가 다양하여 목표 달성여부를 판단하기 어렵고, 시민참여의 성과를 측정하기 위한 비용편익분석이 어렵기 때문이다(Ebdon & Franklin, 2004; 2006).

3. 정치참여 유형에 따른 차별적 효과

민주주의 체제에서 바람직한 정치참여는 관습적 정치참여로 보는 시각이 지배적이었다. 이는 비관습적 정치참여가 정당과 이익집단과 같은 정치제도를 거치지 않고 여과되지 않았기 때문이다. 비관습적인 정치참여가 불법적이기도 하며, 폭력을 수반할 수 있기 때문에 부정적인 평가를 받았다. 하지만 비관습적인 정치참여가 정치적 항의의 성격이 지닌다고 하여, 폭력과 불법적인 행위와 동일시되어서는 안 된다. 박찬욱(2005: 152)은 비관습적인 정치참여가 관습적 정치참여를 보완하는 기제로 시민의 요구의 투입을 보다 원활하게 할 수 있다는 점을 지적하였다. 또한, 서구사회에서 대표적인 관습적 정치참여인 투표참여가 하락하는 동안, 비관습적 정치참여가 늘어나는 추세가 관찰되었으며(Klingemann & Fuchs, 1995; Norris, 2002), 이는 민주주의의 위협이라기보다는 정부의 책임성을 제고하여 민주주의를 강화하는 것으로 평가된다(van Aelst & Walgrave, 2001; Norris, 2002; 허석재, 2015).

관습적 정치참여와 비관습적 정치참여의 관계를 연구한 다수의 논문들이 보고되었지만(류태건, 2011; 허석재, 2015; 김기동 외, 2019; 이재철, 2019 등), 이러한 정치참여 유형이 어떠한 차별적 효과를 보이는지를 분석한 연구는 미미한 수준이다. 간접적으로 임승후・김병섭(2010)의 연구를 통해 참여양태에 따라 차별적 효과를 보일 수 있음을 추측할 수 있다. 이들은 기초자치단체의 주민참여예산제도의 사례를 선정하여 온라인참여(예산참여방)와 오프라인참여(시민위원회, 지역회의)간 차별적 효과

를 나타내는지 검토하였다. 분석결과, 대표성과 심의성이 높은 오프라인 참여인 시민위원회가 지역회의와 예산참여방보다 참여의 효과가 높은 것으로 나타났다. 이는 참여유형의 대표성과 심의성에 따라 참여를 받아들이는 지방정부의 장, 지방정치인, 관료들의 인식과 행태에 대한 영향이 차별적으로 나타남을 시사한다. 이러한 측면에서 관습적 정치참여인 투표행위와 비관습적 정치참여인 시민단체에 따라 다른 효과성을 보일 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 예산에 어떠한 영향을 미쳤는지 양자 간의 차별적 효과를 분석하였다.

제 3 절 청년정책과 청년정책예산

중앙행정기관, 지방정부 모두 청년정책을 발표하고 있다. 2007년 우석훈, 박권일의 '88만원 세대'가 한국사회에 던진 청년에 대한 질문을 시작으로 봇물 터지듯 청년문제와 쟁점들이 쏟아져 나왔다. 이후 청년들을 상징하는 단어로 '3포세대', '노오력', '헬조선' 등 부정적인 표현들이 만들어졌으며, 청년문제의 심각성을 인지한 정부도 2004년 「청년실업해소특별법」을 제정하여 청년문제에 대응하였다. "젊어서 고생을 사서하던" 청년들은 극심한 취업난에 시달리며 우리 사회의 취약계층으로 인식되어 고용정책뿐만 아니라 복지정책의 대상으로도 고려되는 실정[7]이다.

청년정책은 세출예산의 기능별 분류에 구분되어 있지 않기 때문에 정확한 예산액을 산출하기 어려우나, 청년일자리 예산으로 그 규모와 경향을 추정할 수 있다.[8][9] 2012년 1조 1천억원이던 청년일자리 예산은 2018

---

7) 이와 관련하여 김영화(2016)는 한국의 청년문제가 심각한 수준에 이르렀음을 지적하며, 사회복지학에서도 청년문제를 다루어야 함을 주장하였다. 또한 청년문제의 연구를 위하여 독립된 학문으로서의 청년복지학의 수립을 제언하였다.

8) 청년정책이 일정한 분류체계에 따라 구분되지 않은 것은 '청년'의 연령 기준에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문이다. 「청년고용촉진 특별법」에 따르면 청년은 15세 이상 29세 이하의 연령에 해당하는 사람을 말하며, 대부분의 지

년 3조 1천억원으로 3배가량 증가했으며, 청년일자리 예산의 연평균 증가율은 21%에 육박하여 전체 예산 증가율(4.4%)을 크게 넘는 것으로 나타났다.[10] 고용분야뿐 아니라 청년정책은 다양한 분야의 정책으로도 확대되었는데, 온라인청년센터에 따르면 청년정책은 취업지원/창업지원/생활・복지/주거・금융의 4유형으로 구분되며, 중앙정부의 청년정책은 162건, 지방자치단체의 청년정책은 3,561건에 달한다.[11]

지방자치단체의 역할도 증대되고 있다. 2015년 서울특별시가 「청년기본조례」를 제정하며 산발적으로 집행하던 청년정책의 제도적 기반을 마련하였고, 이후 광역자치단체들이 앞다퉈 청년기본조례를 제정하였다. 이와 더불어 상당수의 기초자치단체도 청년기본조례를 제정하였다.[12] 또한 2017년 이후 광역자치단체에서는 청년정책을 담당하는 부서를 신설하여 청년정책을 전담하여 수립 및 집행하고 있다.

하지만, 청년정책에 관한 학계의 관심은 미미한 수준이다. 청년정책의 관한 초기의 국내연구는 주로 산업연구원, 노동연구원 등 국가연구기관에서 청년실업문제(최영섭, 2003), 여성 청년취업(김태홍・김종숙, 2002), 청년노동시장분석(이병희, 2003) 등 고용분야의 주제를 중심으로 이루어졌다. 2009년 이후 청년정책에 관한 연구가 증가했으며, 주로 정책의 평가, 청년정책의 현황 판단 및 바람직한 대안 제시 등 처방적 성격의 논의가 대부분을 차지한다. 최하예・하성수(2018)는 청년정책과 관련된 연

방자치단체의 「청년기본조례」에서는 청년을 19세 이상 39세 이하로 보고 있다. 공공기관 의무고용대상은 15세 이상 34세 이하의 연령에 해당하는 사람을 청년으로 판단한다(최하예·황성수, 2018).

9) 2020년 2월 4일에 제정된 「청년기본법」에서는 청년을 19세 이상 34세 이하인 사람으로 정의하되, 다른 법령과 조례에서 청년을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있도록 하였다.

10) 아시아경제 오현길 기자 2017.8.31. https://cm.asiae.co.kr/article/2017083013495653403#Redyho

11) 온라인청년센터 홈페이지(https://www.youthcenter.go.kr/main.do 검색일: 2019.12.27)

12) 국가법령정보센터 홈페이지 “청년기본조례” 검색(http://www.law.go.kr/ 검색일: 2019.12.27.)

구들이 종합적인 관점보다는 개별적으로 진행된 측면이 있으며, 청년실업 및 창업, 취업, 청년일자리 분야에 집중되어 연구가 이루어졌다고 지적한다.

본 연구는 예산의 수혜를 받는 특정 대상이 분류되는 정책을 종속변수로 선정하고, 정책예산과 그 혜택을 받는 수혜자의 정치참여와의 관계를 탐구하고자 한다. 청년정책예산을 종속변수로 선정하고 청년투표자비율, 청년시민단체수를 독립변수로 보고 이 둘과의 관계를 검토한다. 또한, 노인복지예산, 아동복지예산, 청소년복지예산의 결정요인으로 논의되었던 인구규모, 1인당 지방세, 정당변수, 재정자립도 등의 변수들이 유효한지 검토해보고자 한다. 청년정책예산의 결정요인에 관한 연구는 아직까지 진행된 바가 없는 것으로 파악되는데, 이는 청년정책예산자료가 구득하기 용이하지 않기 때문이라 판단된다.

제 4 절 연구가설

지방정부는 정책결정자 혹은 예산결정자로서의 역할이 증대되고 있다. 지방정부는 지역주민과 근거리에서 직접적으로 소통하기 때문에 선거 등으로 표출되는 지역주민들의 요구에 민감하게 반응한다. 정책을 결정하는 과정에서 이해관계를 갖는 지역사회의 개인이나 집단들이 다양한 통로를 통해 예산결정과정에 영향력을 행사한다. 이러한 측면에서 볼 때 지방정부의 예산결정은 지역주민의 정치참여에 영향을 받는다. 정책예산을 결정하는 지방자치단체 장, 지방의원의 입장에서 유권자는 만족시켜야 하는 고객이라 할 수 있다. 이때 기권하지 않고 투표에 참여한 유권자의 선호를 더욱 많이 반영할 수밖에 없는 것이다. 이는 유권자로서 정치적 영향력을 행사할 수 있느냐의 여부, 연령별 투표율 등의 요인 역시 지방정부의 정책결정에 영향을 미칠 가능성이 있음을 알 수 있다(이연주・최영, 2016). Lijphart(1997)가 지적하였듯이 불평등한 정치참여는 결과적으로 불평등한 정치적 영향력을 나타낸다.

지방정부는 인구구조의 급격한 고령화로 인하여 고령자 비율이 높아

졌다. 고령자의 비율이 높아진 것은 고령자의 정치적 영향력이 커졌고 이에 따른 복지수요가 증가하였다는 것이다. 전체 유권자 중에 고령자가 차지하는 비중이 높아졌을뿐만 아니라, 이들은 일반적으로 젊은 청년세대에 비해 투표율이 높은 것으로 알려져 있다. Wolfinger and Rosenstone(1980)이 지적한 것과 같이, 투표에서 과소대표되는 집단은 정책에서 소외될 가능성과 투표율이 높은 집단은 정책혜택을 많이 받을 개연성이 존재한다. 이러한 특정 집단을 연령으로 구분하여 세대로 볼 경우 세대별 정책에 세대의 투표율이 영향력을 미칠 수 있다. 특히, 2017년 한국 정치학회의 19대 대통령선거 데이터 분석에 따르면 한국의 청년세대와 노년세대의 이슈 우선순위와 비중에 뚜렷한 차이가 나타난다(이현출, 2018: 97)는 점을 고려한다면, 이들의 선호는 다를 것이고, 정부의 예산 또한 다르게 편성될 것이다. 기존 문헌에서도 불평등한 정치참여가 불균형한 정책산출에 영향을 미친다는 주장을 지지하는 연구결과들이 제시된다(Key, 1949; Wolfinger & Rosenstone, 1980; Hicks & Swank, 1992; Hill & Leighley, 1992; Lijphart, 1997; Martin, 2003; Griffin & Newman, 2005; Gliens, 2005).

주기적으로 있는 선거에서 정책 대상자의 정치적 요구가 표출된다면 선거에 탄력적으로 반응하는 지방정부의 장, 지방의원들은 정책대상자의 정치적 요구를 민감하게 고려할 것이다. 투표수를 정치적 요구로 본다면, 전체 투표수 중에서 정책대상자의 비율이 높을수록 해당 정책에 배정되는 예산이 높을 것이다. 이러한 측면에서 특정 세대의 높은 투표자 비중은 특정 세대를 위한 예산의 증가를 가져올 수 있다.[13] 이를 청년세대로 본다면 청년세대의 높은 투표자 비중은 더 많은 청년정책예산의 결과로 나타날 수 있다. 투표율 격차로 인하여 분배시장에서 청년이 소외되고 있다는 이재경・장지연(2015)과 최태욱(2017)의 연구는 이러한 주장을 뒷받침한다. 위의 내용을 토대로 아래의 가설을 도출할 수 있다.

---

13) 이현출(2018: 86)은 고령층 증대는 투표를 통한 대의민주주의하에서의 정책결정이 고령자에게 유리한 결정이 이루어질 개연성이 높다고 지적하였다. 이를 개선하기 위한 미래세대 대표방안(Kavka & Warren, 1983; Dobson, 1996; 이현출, 2018)과 선거제도의 개선방안(Demany, 1986; 서용석, 2014)이 제시되었다.

가설 1. 관습적 정치참여는 정책예산에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 전체 투표자 중 청년투표자의 비율이 높은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 클 것이다.

청년의 정치참여를 투표행위(관습적 정치참여)에 한정짓지 않고 다른 참여활동까지 확장하여 정치참여를 보다 광범하게 볼 수 있다. 다만, 본 연구가 채택한 Rosenstone and hansen의 정치참여에 대한 정의를 고려할 때, 정치참여는 합법적이어야 하며, 사회적 재화나 가치에 영향을 미치고자 하는 활동이어야 한다. 이러한 측면에서 청년들의 시민단체활동[14]을 정치참여의 한 유형인 비관습적 정치참여로 볼 수 있다. 지방의 정책결정자를 대상으로 조사한 연구에 따르면 시민단체는 지방정책과정의 참여집단 중에서도 적극적인 활동을 수행하고 실질적인 영향력을 행사한다는 것이 확인되었다(이승종, 2014: 264-281). 청년세대에서 이와 같은 시민단체활동을 주요한 정치활동으로 보아야 하는 이유는 청년시민단체가 반값 대학등록금 실현[15], 대학생 주거권 문제[16] 등 사회의 관심이 부족했던 청년문제에 대한 논의를 촉발하였기 때문이다. 따라서 지역의 청년단체가 많다면, 청년문제에 대한 지역주민들의 주의를 환기시킬 수 있으며 이는 곧 지방정부의 예산결정에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 청년시민단체가 많다면 청년정책예산이 많아질 것이라는 연구가설을 도출할 수 있다.

가설 2. 비관습적 정치참여는 정책예산에 영향을 미칠 것이다.

---

14) 시민운동단체의 정의 및 요건은 논자에 따라 다양하게 제시한다. 일반적으로 시민운동단체의 핵심적 요건으로 비정부기구(non-governmental), 비영리성(non-profit), 비영리 자발성(non-voluntary), 공익 추구성(externality)을 제시한다(이승종·김혜정, 2018: 283).

15) 한겨레 이승준, 송채경화 기자 2011.06.12. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/482353.html

16) 한겨레 김지훈 기자 2012.09.10. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/550981.html

가설 2-1. 청년시민단체가 많은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 클 것이다.

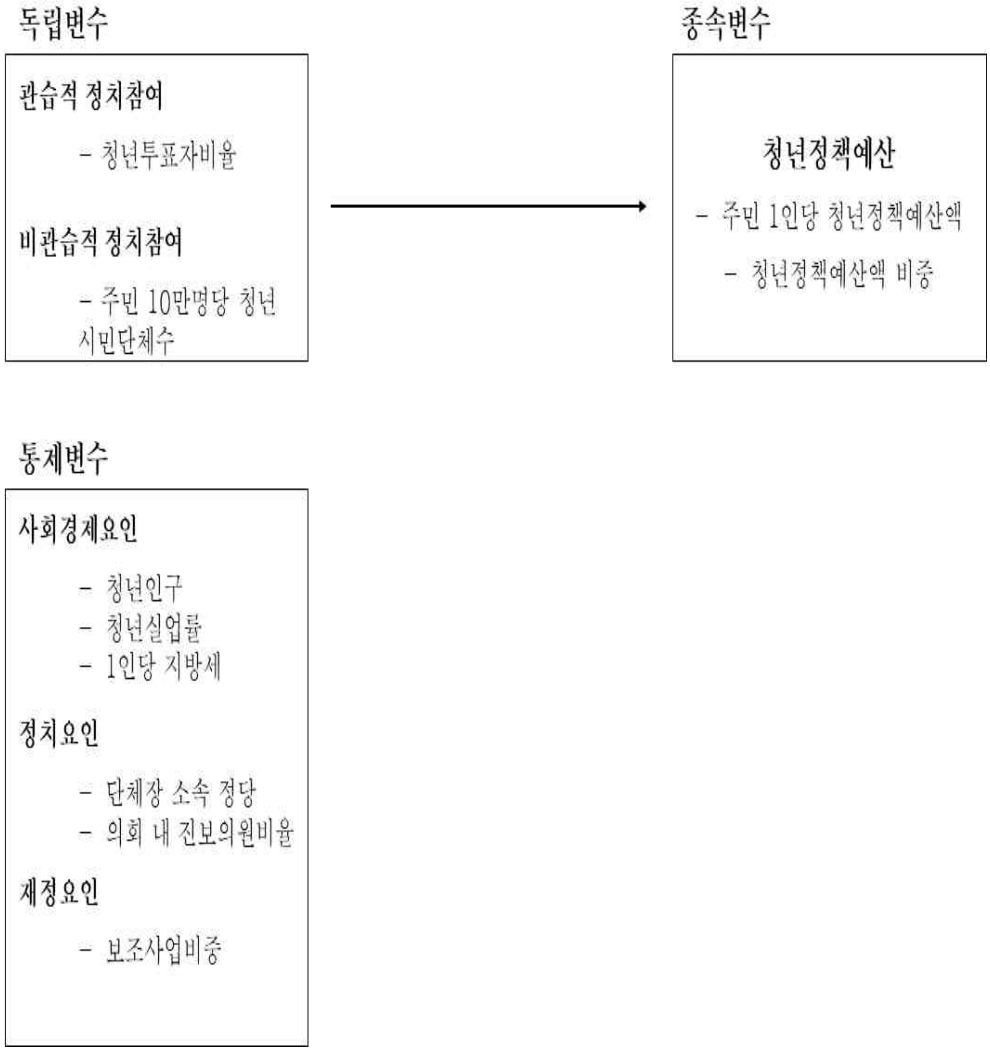
끝으로, 투표행위를 관습적인 정치참여로 청년단체를 비관습적 정치참여로 구분할 수 있다. 선행연구에서 보고된 바와 같이 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여는 결정요인, 정치적 효능감, 참여의 비용 등에서 차별성을 보인다(김욱, 2013; 송경재, 2013; 이재철, 2019). 이러한 정치참여 유형은 지방정부의 장, 지방정치인, 관료에게 차별적인 영향을 보일 것이다. 예컨대, 임승후・김병섭(2010)의 연구에 따르면 주민참여의 대표성과 심의성에 따라 주민참여제도의 영향력이 다르다. 이는 참여유형의 특성에 따라 차별적 효과를 보임을 시사하는 것이다. 투표, 선거활동, 공직자 접촉, 공동체 활동, 항쟁 등 참여양태에 따라 영향력, 갈등, 노력의 정도, 타인과의 협력성 등이 다르게 나타나는바(Verba et al., 1978; Dalton, 2008; 이승종・김혜정, 2018: 124), 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 예산결정에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이라는 가설을 도출할 수 있다.

가설 3. 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 정책예산에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다.

가설 3-1. 청년정책예산에 대한 청년투표자비율과 청년시민단체의 영향력은 차별성을 보일 것이다.

제 3 장 연구설계 및 방법론

제 1 절 연구모형



[그림 3-1] 연구모형

$$y_{i,t} = \beta_{0,i} + \beta_1 YV_{i,t-1} + \beta_2 YCSO_{i,t-1} + \beta_3 SE_{i,t-1} + \beta_4 P_{i,t-1} + \beta_5 F_{i,t-1} + \lambda_i + \varepsilon_{i,t} \quad \text{[식 1]}$$

$$y_{i,t} = \beta_{0,i} + \beta_1 YV_{i,t-1} + \beta_2 SE_{i,t-1} + \beta_3 P_{i,t-1} + \beta_4 F_{i,t-1} + \lambda_i + \varepsilon_{i,t} \quad \text{[식 2]}$$

$$y_{i,t} = \beta_{0,i} + \beta_1 YCSO_{i,t-1} + \beta_2 SE_{i,t-1} + \beta_3 P_{i,t-1} + \beta_4 F_{i,t-1} + \lambda_i + \varepsilon_{i,t} \quad \text{[식 3]}$$

여기서, $y_{i,t}$: t년도 i지방정부의 청년정책예산의 규모와 비중

$YV_{i,t-1}$: t-1년도 i지방정부의 청년투표자비율

$YCSO_{i,t-1}$: t-1년도 i지방정부의 주민 10만명당 청년시민단체수

$SE_{i,t-1}$: t-1년도 i지방정부의 사회경제요인

$P_{i,t-1}$: t-1년도 i지방정부의 정치요인

$F_{i,t-1}$: t-1년도 i지방정부의 재정요인

λ_i : 관측되지 않은 i지방정부의 개별적 특성

$\varepsilon_{i,t}$: 모든 지방정부와 시간에 대하여 평균이 0이고, 분산이 σ^2인 순수한 오차항

본 연구의 가설을 검증하기 위한 연구모형은 [그림 3-1]과 [식 1], [식 2], [식 3]에 표현되어 있다. 청년투표자비율(전체 투표자 중 청년 투표자)이 높은 지역일수록, 청년시민단체가 많은 지역일수록 청년정책예산액이 많아질 것임을 검토하고자 한다. 또한 이러한 청년투표자비율과 청년시민단체가 청년정책예산액에 미치는 영향이 차별적 효과를 보이는지 [식 2]와 [식 3]을 통해 검토한다.

기존 문헌에서 논의되고 검토되었던 예산결정에 미치는 요인들 중에서 청년정책예산에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 요인들을 통제하여 분석을 진행한다. 다수의 선행연구에서 정책대상자의 인구규모는 사회복지비에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 따라서 청년인구가 많은 지역일수록 자연스레 청년정책예산액이 많아질 개연성이 존재한다. 또한 해당 지역의 경제상황(지역의 경제상황은 1인당 지방세로 측정하였다)이 좋다면, 청년들의 투표와는 무관하게 청년정책예산액이 높아질 수 있다. 마지막으로 청년정책에 대한 관심은 IMF를 거치며 악화된 청년실업에

대한 사회적 관심이 크게 높아지며 고조되었으며, 청년이 처한 사회경제 상황을 나타내는 지표이다. 이러한 점을 고려할 때 청년실업률은 청년정책에 주요한 영향을 미칠 수 있다.

앞서 논의한 바와 같이 지방정부의 이념적 정향은 사회복지비에 주요한 영향을 미치는 변수이다. 만약, 청년을 취약계층으로 인식한다면 진보성향의 지방정부일수록 청년정책예산이 높게 책정될 수 있다. 따라서 지방정부 단체장의 정당과 지방의회의 다수당의 이념적 정향은 정책에 큰 영향을 미칠 수 있는 변수이다. 지방정부의 재정조건 역시 정책예산에 영향을 미칠 수 있다. 보조사업은 상급기관(중앙정부)로부터 재원을 보조받아 추진하는 사업의 예산으로 지방정부의 재정자율성을 나타낸다. 보조사업비중이 높은 지방정부일수록 정책예산편성에 자율성을 낮게 가지므로, 중앙정부에 종속되어 예산을 편성하는 것으로 해석된다.

제 2 절 연구의 대상 및 범위

본 연구의 분석대상은 세종을 제외한 16개 광역지방정부[17]로 설정하였다. 광역지방정부로 분석대상을 설정한 이유는 기초지방정부수준에서 청년정책예산이 배정된 것이 비교적 최근에 이루어졌기 때문에 충분히 자료가 축적되지 않았고, 광역지방정부는 단순한 자금전달자에서 벗어나 정책의 행위자로서의 역할을 수행하고 있기 때문에 적합하다고 판단하였다. 청년정책예산은 광역지방정부의 연도별 결산서 자료[18]를 통해 구득하였으며, 종속변수를 제외한 독립변수와 통제변수의 경우 예산결정과정

17) 세종특별자치시는 2012년 7월에 출범하였기 때문에 분석의 용이성을 위해 분석에서 제외하였다.

18) 예산결정요인연구에서 중요한 쟁점 중 하나는 예산자료와 결산자료 중 어느 것이 분석에 타당한가이다. 이는 연구목적에 따라 다르게 적용된다(김범수·이병재, 2018: 213). 본 연구는 지방정부의 예산결정요인 중 정치참여의 효과를 분석하는데 관심이 있으므로, 지방의회와 단체장의 정치적 선택이 최종적으로 반영된 결산자료를 사용하는 것이 적절하다고 판단하였다.

상에서 발생하는 1년의 시차를 반영하기 위하여 종속변수의 전년도 자료를 활용하였다. 예컨대, 2018년도 주민 1인당 청년정책예산은 2017년도 청년투표자비율, 주민 10만명당 청년시민단체의 수 청년인구비율, 1인당 지방세 등에 영향을 받는다고 보는 것이다.

제 3 절 변수의 측정 및 자료

1. 종속변수

본 연구의 종속변수인 청년정책예산은 지방정부의 연도별 결산서의 자료를 분석하여 측정하였다. 연구에서 정의한 청년정책예산은 결산서상 일반회계 사업별조서의 사업 중 "청년"이라는 단어가 포함된 사업의 예산액 합계를 의미한다. 정부의 현행 세출예산 기능별 분류에 청년이 구분되어 있지 않아, 청년정책에 대한 명확한 정의가 어렵다. 「청년기본법」에서 "청년"을 19세 이상 34세 이하의 연령으로 정의하고 있지만, 이는 2020년에 도달해서야 기본법이 제정되었을 뿐 아니라 각 지방정부에서 "청년"을 정의하는 기준이 상이한 것도 인정하고 있다. 따라서 명확한 청년정책에 대한 기준이 없었기 때문에, 본 연구자가 세운 기준은 사업에 "청년"이 포함되어 있다면 그 정책은 청년정책이라 볼 수 있다고 판단하였다.[19] 예컨대, 2013년 서울특별시의 청년정책은 서울특별시의 일반회계 사업 중 「서울특별시 청년일자리 허브 운영」, 「청년 일자리 창출을 위한 기반 조성」, 「창조적 청년기업 10,000개 육성」, 「청년미취업자 중소기업 취업지원」, 「청년문화학교 운영(주민참여)」의 예산액의 합계로 선정하였다.

---

19) 2016년, 2017년에 이르러 지방정부의 조직 중 "청년정책"을 담당하는 부서가 생기기 시작하였다. 이러한 경우 담당 부서의 예산을 청년정책예산으로 취급하였다.

2. 독립변수

청년투표자비율은 중앙선거관리위원회에서 발간하는 「전국동시지방선거 투표율 분석」, 「대통령선거 투표율 분석」, 「국회의원선거 투표율 분석」의 19세 ~ 34세의 투표자수 분석 자료를 사용하였다. 전체 투표자수 중에 청년투표자가 차지하는 비율자료를 사용하여, 선거별로 투표율 차이가 나는 것을 조정하였다. 이 분석자료는 전체 선거인 표본조사를 하였으며, 전체 선거인의 10% 정도의 표본을 체계적 무작위 추출법(Systematic Random Sampling)으로 추출하여 분석하였다. 다만 선거가 매년 있는 것이 아니며, 한 해에 2번의 선거가 있는 사례도 있다. 예컨대, 본 연구가 사용한 선거자료는 2010년부터 2017년까지의 자료이다. 2010년 지선, 2012년 대선, 2014년 지선, 2016년 총선, 2017년 대선의 투표자수 자료를 사용하였으며, 2011년, 2013년, 2015년의 3개년도 투표율 자료가 없다. 선거가 시행되지 않았던 년도의 투표율은 전년도 투표율 자료를 사용하였다.

정책대상자의 정치적 요구를 측정함에 있어, 본 연구가 정의한 정치참여의 구분에 따라 시민단체를 비관습적 정치참여로 보았다. 따라서, 청년시민단체의 개수도 독립변수로 선정하였다. 청년정책과 동일하게 시민단체의 이름에 “청년”이라는 단어가 포함된 단체와 주된 사업 내용에 “청년”이 포함되어 있는 단체라면 청년시민단체라고 판단하여 독립변수를 측정하였다. 시민단체의 개수는 행정안전부에서 매분기별로 발표하는 「비영리민간단체 등록현황」[20]의 자료를 활용하였으며, 인구 10만명당 청년단체의 수로 계산하여 측정하였다. 행정안전부가 매분기별로 비영리민간단체 등록현황을 발표하지만, 모든 년도의 4분기 자료가 제시되어 있지는 않다. 따라서 4분기 자료(매년 12월 31일 기준)를 최우선적으로 구득하였으며, 불가피할 경우 2분기 자료(2017년)를 활용하였음을 밝힌다.

---

20) 비영리만간단체 등록현황에서는 중앙행정기관/지방정부 등록 비영리민간단체의 단체명, 지역, 대표자, 주요 사업 등을 명시되어 있다.

3. 통제변수

통제변수는 사회경제요인과 정치요인, 그리고 재정요인으로 구분하였다. 먼저 사회경제요인으로는 청년인구비율과 청년실업률, 그리고 1인당 지방세를 모형에 포함하였다. 청년인구비율은 통계청의 「주민등록인구현황」자료를 활용하여, 전체 인구 중에 당해연도 19세~34 인구의 비율로 측정하였다. 1인당 지방세는 통계청에서 발표하는 자료를 사용하였으며, 이는 지역의 경제상황을 나타내는 지표이다. 청년실업률은 통계청에서 발표하는 15~29세 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비율로 측정하였다.[21]

다음으로 정치요인[22]은 단체장의 소속 정당과 의회 내 진보정당의 비율을 선정하였다. 단체장의 소속 정당의 경우 단체장 소속 정당을 진보정당과 보수정당으로 구분하여 진보정당일 경우 1, 보수정당일 경우 0으로 설정하였다. 지방의회 진보정당 소속의원비율의 경우 당선 당시 진보

21) 본 연구에서 정의하는 청년의 연령과는 다소 차이가 있지만, 청년고용상황을 측정하는 공식적인 자료가 달리 없어 불가피하게 사용하였다.
22) 정당이념성은 김범수·이병재(2018)의 연구를 참고하였다.

구분	세부 기준	정당명
진보정당 (13)	민주당 계열 (4)	열린우리당, 민주당, 새정치민주연합, 더불어민주당
	진보적 군소정당 계열 (9)	국민참여당, 진보신당, 창조한국당, 민주노동당, 노동당, 통합진보당, 민중당, 민주평화당, 정의당
보수정당 (9)	한나라당 계열 (3)	한나라당, 새누리당, 자유한국당
	보수적 군소정당 계열 (6)	국민중심당, 친박연합, 미래연합, 국민중심연합, 자유선진당, 바른미래당

정치적 이념 정향성을 띤 정당의 의원비율 자료를 활용하였다.

끝으로, 지방정부의 예산결정을 제약하는 재정요인으로 보조사업비중을 선정하였다. 보조사업비중은 중앙행정기관으로부터 얼마나 독립적으로 예산을 편성하여 운영하는가를 나타낸다. 보조사업비중은 일반회계예산액 중 보조사업비가 차지하는 비중으로 높을수록 지방정부의 재정독립성이 낮은 것으로 이해할 수 있다.

4. 자료의 출처

연구의 자료는 다양한 출처를 통해 구득하였다. 첫째, 종속변수인 청년정책예산은 각 광역지방정부의 홈페이지에서 연도별 결산서 자료를 다운받아 직접 청년정책예산자료를 형성하였다. 둘째, 독립변수인 청년투표자비율은 중앙선거관리위원회가 발간하는 투표율분석자료를 통해 획득한 자료이다. 주민 10만명당 청년시민단체의 경우 행정안전부가 분기별로 발표하는 비영리민간단체현황자료를 통해 구득한 자료로 형성하였다. 청년인구, 청년실업률, 1인당 지방세의 경우 KOSIS 국가통계포털과 e-지방지표, 지방재정365에서 획득하였으며, 단체장의 정당과 의회의 정당비율은 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템의 통계자료를 사용하였다. 종합적으로 연구에서 고려한 변수와 측정내용은 아래의 <표 3-1>에 정리되어있다.

[표 3-1] 변수 내용

변수		내용	측정
종속변수	주민 1인당 청년정책예산액	2012년 ~ 2018년까지 16개 광역지방정부의 결산서 상 사업명에 “청년”이 포함된 사업예산액을 해당 지역의 청년인구로 나눈 값	$\frac{\text{청년정책예산액}}{\text{주민수}}$

	청년정책예산액 비중		광역지방정부의 일반회계예산액 중 청년정책예산액이 차지하는 비중	$\frac{\text{청년정책예산액}}{\text{일반회계예산액}}$
독립변수	청년투표비율		전체 투표자 중 19세 ~ 34세 청년투표자가 차지하는 비율	$\frac{\text{청년투표자}}{\text{전체 투표자}}$
	주민 10만명당 청년시민단체의 수		시민단체 이름 중 “청년”이 포함된 시민단체와 시민단체의 주된 사업내용 중 “청년”이 포함된 시민단체의 개수	$\frac{\text{청년시민단체}}{\text{주민수}} \times 100{,}000$
통제변수	사회경제요인	청년 인구	주민등록상 19세 ~ 34세의 인구	ln(청년인구)
		1인당 지방세	일반회계 총계예산을 기준으로 지방세액을 인구수로 나눈 값	$\frac{\text{지방세}}{\text{주민수}}$
		청년 실업률	청년인구 중 근로능력이 있고 조사대상주간을 포함한 지난 4주간 적극적으로 구직활동을 하였으나 수입이 있는 일을 하지 않은 자의 비율	$\frac{\text{15－29세 실업자}}{\text{15－29세 경제활동인구}}$
	정치요인	단체장 소속 정당	단체장의 소속 정당	보수=0, 진보=1
		의회 내 진보 정당	당선 당시 진보정당 의원이 전체 당선인에서 차지하는 비율	$\frac{\text{진보정당의원}}{\text{총당선인}}$

		비율		
	재정 요인	보조 사업 비중	지방자치단체의 총 예산액 중 보조사업예산(상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산)의 비중	$\frac{\text{보조사업예산}}{\text{일반회계예산}}$

제 4 절 분석방법

본 연구는 패널데이터를 구축하고, 패널회귀분석을 실시하였다. 본격적인 분석을 시행함에 앞서, 선형회귀모형의 기본가정을 검토하기 위하여 이분산성(heteroscedasticity), 변수간 상관관계, 다중공선성(multicollinearity)을 확인하였다. Breusch-Pagan 검정 결과, 본 모형은 이분산성이 존재하는 것으로 확인되었다. 따라서 이분산성을 고려한 추정을 하였다. 반면, 본 모형은 다중공선성은 큰 문제가 없는 것으로 나타나 회귀분석의 주요 가정을 위배하지 않는 것으로 확인되었다. 각각의 주요 변수에 대한 기술통계분석을 제시하는 것과 함께 본 연구에서 조사한 청년정책예산의 지역별 규모와 비중, 연도별 추이를 제시한다. 또한, 2012년부터 2018년까지 7개년도 16곳의 광역지방정부 자료에 대해 패널회귀분석을 실시하여 청년투표비율 및 청년단체와 청년정책예산액의 규모 및 비중 간 어떠한 관계가 있는지 확인할 것이다.

결합 OLS모형(Pooled OLS), 고정효과모형(fixed effect analysis), 확률효과모형(random effect analysis)에서의 분석결과를 모두 제시하여, 어떠한 모형이 분석에 적합한 모형인지 검정하였다. 본 연구의 모형을 결정하기 위하여 F-검정 및 Husman 검정을 실시하였다. 패널 결합OLS모형과 고정·확률효과모형 중 어떠한 방법이 적절한지를 검토하였고, 이후 Hausman 검정을 실시하여 고정효과모형이 확률효과모형보다 더 적합하여 고정효과모형을 적용하는 것이 효율적인 것으로 확인되었다.

제 4 장 분석결과 및 논의

제 1 절 기술통계분석

1. 종속변수

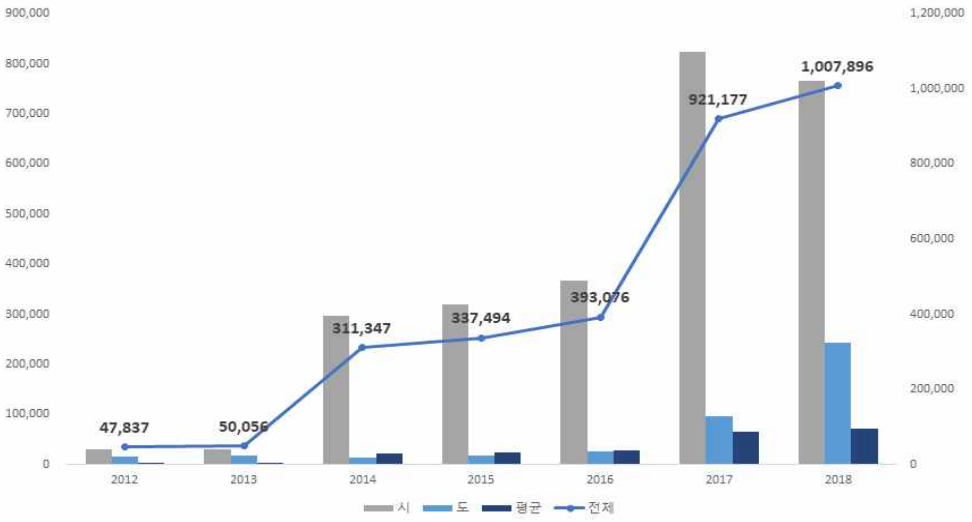
본 연구의 종속변수는 2012년부터 2018년까지의 세종을 제외한 16개의 광역지방정부의 청년정책예산이다. 청년정책예산은 정부의 기능별 예산분류에 포함되지 않았고, 자료를 체계적으로 생산하는 중앙행정기관이나 지방정부가 없는 까닭에 연구자가 직접 지방정부의 결산서 자료를 활용하여 청년정책예산데이터를 형성하였다. 청년정책예산액의 추이와 비중, 그리고 종속변수로 설정한 주민 1인당 청년정책예산액의 자료는 아래의 [표 4-1], [표 4-2], [표 4-3]과 [그림 4-1]. [그림 4-2], [그림 4-3]에 제시하였다.

청년정책예산액은 2012년 47,837백만원에서 2018년 1,007,896백만원으로 매년 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 특히, 시지역에서 청년정책예산액이 많은 것으로 조사되었는데, 2012년 시지역의 청년정책예산액은 31,287백만원에서 2014년 297,132백만원, 2017년 823,651백만원으로 크게 증가하는 시기를 맞이하였다. 반면, 도지역은 2012년 16,550백만원에서 큰 변이없이 소폭 증가세를 보였으며, 2018년 242,605백만원으로 한 차례 크게 증가한 것으로 나타났다. 이렇게 청년정책예산액이 크게 증가하는 것은 지방정부의 청년정책 관련 부서 신설여부와 관련이 있는 것으로 보인다. 예컨대, 광주광역시는 2014년도에 청년인재육성과를 신설하여, 해당 부서의 예산이 266,840백만원으로 배정되어 크게 증가하였으며, 전라남도는 2016년 청년정책담당부서가 신설되어 예산이 크게 증가한 것을 확인하였다.

[표 4-1] 지역별 연도별 청년정책예산액

(단위: 백만원)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체	46,513	48,653	310,213	336,332	391,834	918,979	993,842
시	31,287	31,600	297,132	319,617	366,963	823,651	765,291
도	16,550	18,456	14,215	17,877	26,113	97,526	242,605
서울	20,500	22,805	21,290	5,877	17,150	103,058	56,551
부산	4,661	4,724	4,161	8,892	8,141	12,823	12,443
대구	3,332	1,590	2,395	6,071	6,492	7,818	19,287
인천	0	0	0	0	654	5,840	11,844
광주	0	0	266,987	293,123	328,306	374,922	333,159
대전	2,300	2,000	2,020	2,032	2,106	317,506	328,037
울산	494	481	280	3,622	4,115	1,684	3,970
경기	3,500	3,000	2,260	5,305	9,409	33,720	132,442
강원	85	892	784	774	1,024	27,146	10,467
충북	6,775	2,232	0	1,352	5,911	5,380	38,765
충남	1,000	1,000	1,150	1,180	1,310	3,538	13,557
전북	5,702	6,499	3,736	3,122	2,942	2,857	14,034
전남	604	567	603	1,599	98,186	114,002	75,961
경북	2,304	3,236	2,709	4,177	8,110	24,784	42,636
경남	2,635	2,426	2,442	2,157	2,076	3,284	15,414
제주	1,324	1,404	1,134	1,162	1,242	2,198	14,054



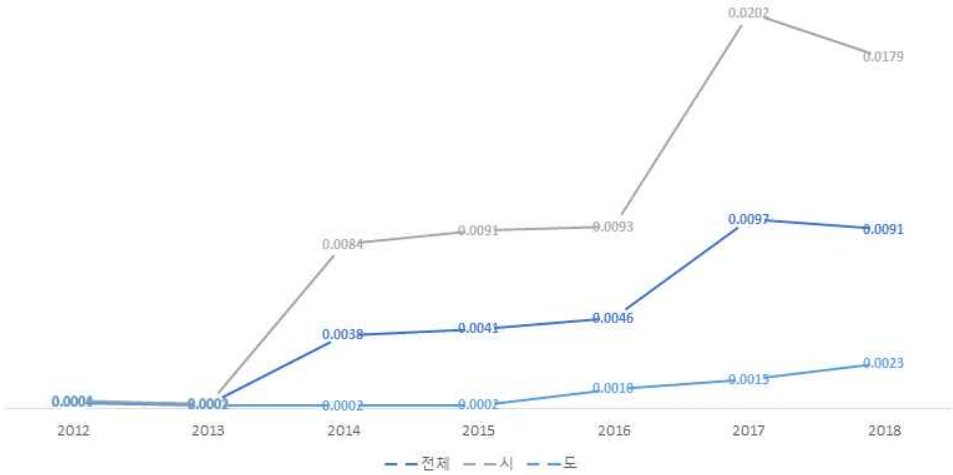
[그림 4-1] 연도별 청년정책예산액

반면, 전체예산액(일반회계 세출결산액 기준)에서 청년정책예산액이 차지하는 비중은 현저히 낮은 것으로 나타났는데, 청년정책예산액이 가장 많게 나타난 광주광역시에서조차 2018년 청년정책예산액이 전체예산에서 차지하는 비중은 0.0594%로 극히 미미한 부분을 차지하는 것으로 확인되었다. 전국을 기준으로 살펴보면, 2012년 0.0004%이었던 청년정책예산액 비중은 2018년 0.0091%로 상승하여, 크게 증가하였으나 그럼에도 불구하고 전체예산에서 차지하는 비중은 0.01% 미만으로 나타났다. 이러한 예산액 비중은 전체 인구 중 청년이 차지하는 비율과 청년이 처한 사회경제적 환경을 고려한다면, 지방정부가 청년정책에 보다 관심을 가져야함을 시사하는 점이다. 시지역이 도지역보다 청년정책예산액의 규모와 비중이 더 높은 것으로 확인되었다.

[표 4-2] 지역별 연도별 청년정책예산액 비중

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체	0.0004	0.0002	0.0038	0.0041	0.0046	0.0097	0.0091
시	0.0004	0.0003	0.0084	0.0091	0.0093	0.0202	0.0179
도	0.0003	0.0002	0.0002	0.0002	0.0010	0.0015	0.0023
서울	0.0009	0.0007	0.0009	0.0002	0.0006	0.0032	0.0016
부산	0.0005	0.0004	0.0004	0.0008	0.0007	0.0010	0.0009
대구	0.0006	0.0002	0.0003	0.0008	0.0008	0.0009	0.0022
인천	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0006	0.0011
광주	0.0000	0.0000	0.0566	0.0603	0.0612	0.0706	0.0594
대전	0.0006	0.0004	0.0005	0.0005	0.0004	0.0645	0.0594
울산	0.0002	0.0001	0.0001	0.0010	0.0011	0.0004	0.0008
경기	0.0001	0.0001	0.0001	0.0002	0.0002	0.0008	0.0029
강원	0.0000	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0022	0.0008
충북	0.0010	0.0003	0.0000	0.0002	0.0007	0.0006	0.0039
충남	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0003	0.0010
전북	0.0006	0.0005	0.0003	0.0003	0.0003	0.0002	0.0011
전남	0.0000	0.0000	0.0000	0.0001	0.0068	0.0072	0.0047
경북	0.0002	0.0002	0.0002	0.0003	0.0005	0.0013	0.0022
경남	0.0002	0.0001	0.0002	0.0001	0.0001	0.0002	0.0008
제주	0.0006	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004	0.0006	0.0034



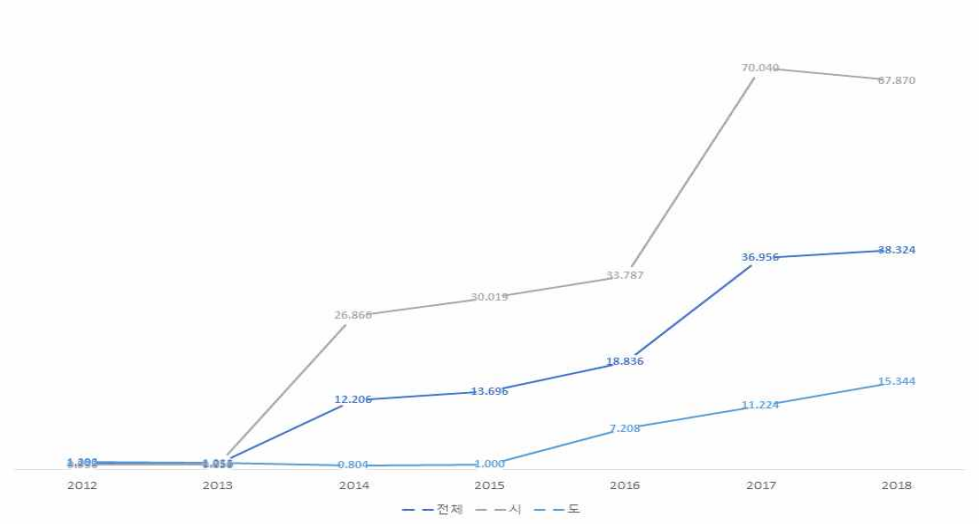
[그림 4-2] 연도별 청년정책예산액 비중

상술한 청년정책예산총액으로 청년정책예산액의 규모와 추이를 살펴보았다. 실제 분석에는 주민 1인당 청년정책예산액을 활용하였다. 이는 인구규모에 따라 예산액이 큰 변이를 보일 수 있으므로, 청년정책예산액을 해당 지역의 주민인구로 나누어 분석하였다. 주민 1인당 청년정책예산액은 2012년 1.202천원에서 2018년 38.324천원으로 지속적인 증가를 보였다. 시지역이 도지역보다 주민 1인당 청년정책예산액이 높은 수준으로 나타났으며, 다른 지역에 비해 광주광역시의 주민 1인당 청년정책예산액이 현저히 높게 나타났다. 2018년 광주광역시의 주민 1인당 청년정책예산액은 228.618천원으로 15개 지방정부 중 가장 높게 나타났으며, 다음으로 대전광역시 219.087천원, 전라남도 40.250천원 등 순으로 조사되었다. 반면, 주민 1인당 청년정책예산액이 가장 낮은 지역으로는 인천광역시와 경상남도로 조사되었으며, 2018년 기준 인천광역시의 청년정책예산액은 4.061천원, 경상남도는 4.593천원으로 확인되었다.

[표 4-3] 지역별 연도별 주민 1인당 청년정책예산액

(단위: 천원)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체	1.202	1.056	12.206	13.696	18.836	36.956	38.324
시	0.953	0.858	26.866	30.019	33.787	70.040	67.870
도	1.396	1.211	0.804	1.000	7.208	11.224	15.344
서울	2.037	2.278	2.135	0.593	1.748	10.598	5.865
부산	1.330	1.352	1.194	2.556	2.348	3.721	3.640
대구	1.341	0.640	0.967	2.457	2.632	3.177	7.874
인천	0.000	0.000	0.000	0.000	0.225	2.002	4.052
광주	0.000	0.000	182.194	200.072	224.631	257.277	229.374
대전	1.525	1.318	1.328	1.342	1.399	212.054	220.844
울산	0.435	0.420	0.242	3.113	3.528	1.448	3.440
경기	0.294	0.249	0.185	0.430	0.752	2.659	10.298
강원	0.056	0.585	0.512	0.505	0.667	17.665	6.828
충북	4.370	1.432	0.000	0.860	3.748	3.400	24.434
충남	0.498	0.494	0.563	0.574	0.632	1.691	6.434
전북	3.064	3.493	2.009	1.680	1.586	1.546	7.653
전남	0.318	0.299	0.319	0.844	51.864	60.407	40.468
경북	0.860	1.207	1.010	1.556	3.022	9.254	15.988
경남	0.801	0.734	0.735	0.646	0.620	0.978	4.592
제주	2.303	2.403	1.903	1.901	1.978	3.413	21.402



[그림 4-3] 연도별 주민 1인당 청년정책예산액

분석에 사용한 종속변수의 기술통계량은 [표 4-4]에 요약되어 있다. 주민 1인당 청년정책예산액의 평균은 18.296, 표준편차 54.689, 최솟값 0, 최댓값 257.277로 확인되었다. 청년정책예산액의 비중은 평균 0.088, 표준편차 0.266, 최솟값 0.000, 최댓값 1.199로 조사되었다. 특히, 도지역의 경우 최댓값이 0.205%로 청년정책예산에 대한 지출이 현저히 적은 것으로 확인되었다. 청년정책예산의 규모와 비중 모두 시지역이 도지역보다 더 많은 것으로 조사되었다.

[표 4-4] 종속변수 기술통계량

변수	구분	관측치	평균	표준편차	최솟값	중위값	최댓값
주민 1인당 청년정책 예산액(천원)	전체	112	53.061	1.571	0.000	17.468	257.277
	시	49	76.853	2.002	0.000	32.913	257.277
	도	63	11.522	1.546	0.000	5.455	60.407
청년정책 예산액 비중	전체	112	0.014	0.000	0.000	0.004	0.067
	시	49	0.020	0.009	0.000	0.001	0.067
	도	63	0.001	0.001	0.000	0.000	0.007

2. 독립변수

본 연구의 독립변수는 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여를 조작화한 청년투표비율과 주민 10만명당 청년시민단체의 수다. 청년투표비율의 경우 2010년 지선, 2012년 총선, 2014년 지선, 2016년 총선, 2017년 대선의 19세~34세 투표자수 자료를 활용하였다. 단순 청년투표율은 선거에 따라 큰 변이를 나타내므로[23], 전체 투표자 중 청년 투표자의 비율을

23) 일반적으로 대통령선거의 투표율이 지방선거, 국회의원선거보다 현저히 높게 나타난다.

독립변수로 선정하였다. 청년시민단체의 수는 비영리민간단체로 등록된 시민단체 중 단체명에 “청년”이 포함되어 있거나 단체의 주된 사업 중 “청년”이 포함되어 있으면 청년시민단체로 간주하였다. 청년시민단체의 수는 청년정책예산액과 마찬가지로 지역의 인구에 따라 차별성을 보일 것이다. 따라서 주민 10만명당 청년시민단체의 수(이하 청년시민단체)를 독립변수로 선정하였다.

독립변수의 기술통계량은 [표 4-5]에 제시하였다. 청년투표자비율은 평균 0.217, 표준편차 0.033, 최솟값 0.154, 중위값 0.217, 최댓값 0.217으로 나타났다. 시지역은 평균 0.243, 표준편차 0.019, 최솟값 0.213, 중위값 0.243, 최댓값 0.281이며, 도지역은 평균 0.197, 표준편차 0.026, 최솟값 0.154, 중위값 0.196, 최댓값 0.263이다. 주민 10만명당 청년시민단체수는 평균 0.579, 표준편차 0.489, 최솟값 0.064, 중위값 0.409, 최댓값 1.863으로 나타났다. 시지역은 평균 0.369, 표준편차 0.195, 최솟값 0.066, 중위값 0.343, 최댓값 0.784이며, 도지역은 평균 0.742, 표준편차 0.581, 최솟값 0.064, 중위값 0.456, 최댓값 1.863으로 나타났다. 정치참여의 두 변수는 관습적 참여인 투표의 경우 시지역에서 도지역보다 높은 참여도를 보였으며, 비관습적 참여인 시민단체수는 도지역에서 더 높게 나타났다.

[표 4-5] 독립변수 기술통계량

변수	구분	관측치	평균	표준편차	최솟값	중위값	최댓값
청년투표자비율	전체	112	0.217	0.033	0.154	0.217	0.281
	시	49	0.243	0.019	0.213	0.243	0.281
	도	63	0.197	0.026	0.154	0.196	0.263
주민 10만명당 청년시민단체수	전체	112	0.579	0.489	0.064	0.409	1.863
	시	49	0.369	0.195	0.066	0.343	0.784
	도	63	0.742	0.581	0.064	0.456	1.863

3. 통제변수

통제변수의 기술통계량은 다음의 [표 4-6]에 요약되어 있다. 선행연구 검토를 통해 통제변수는 사회경제요인, 정치요인, 재정요인으로 구분하였다. 사회경제요인에는 청년인구, 청년실업률, 1인당 지방세를 선정하였으며, 정치요인에는 단체장의 정당, 의회 내 진보정당소속의원비율, 재정요인으로는 보조사업비중을 선정하였다.

[표 4-6] 통제변수 기술통계량

변수		구분	관측치	평균	표준편차	최솟값	중위값	최댓값
사회경제요인	ln(청년인구)	전체	112	13.103	0.767	11.654	12.873	14.826
		시	49	13.255	0.706	12.435	13.193	14.774
		도	63	12.984	0.796	11.654	12.797	14.826
	청년 실업률	전체	112	0.083	0.018	0.045	0.083	0.126
		시	49	0.091	0.016	0.057	0.089	0.121
		도	63	0.077	0.018	0.045	0.073	0.126
	1인당 지방세 (천원)	전체	112	1184.042	295.467	757.24	1132.364	2249.329
		시	49	1191.716	286.177	773.988	1148.786	1984.332
		도	63	1178.074	304.647	757.24	1104.935	2249.329
정치요인	단체장의 정당	전체	112	0.563	0.498	0.000	1.000	1.000
		시	49	0.408	0.497	0.000	0.000	1.000
		도	63	0.683	0.469	0.000	1.000	1.000
	의회 내 진보정당 의원비율	전체	112	0.454	0.342	0.000	0.338	1.000
		시	49	0.428	0.368	0.000	0.318	1.000
		도	63	0.474	0.322	0.017	0.444	0.974
재정요인	보조사업 비중	전체	112	0.502	0.144	0.171	0.464	0.737
		시	49	0.374	0.079	0.171	0.384	0.543
		도	63	0.603	0.096	0.38	0.625	0.737

제 2 절 분석

1. 상관분석

패널회귀분석을 시행하여 변수의 인과관계를 규명하기에 앞서 변수들 간의 상관관계 분석을 통해 독립변수, 종속변수, 통제변수들이 서로 어떠한 상관관계를 가지는지 그 크기와 방향을 확인할 필요가 있다. 상관분석결과, 주민 1인당 청년정책예산액과 청년투표자비율과 통계적으로 유의한 정의 관계를 가지는 것으로 확인되었다. 청년시민단체수는 주민 1인당 청년정책예산액과 통계적으로 유의한 관계는 나타나지 않았지만, 정의 관계를 갖는 것으로 확인되었다. 청년정책예산액 비중은 청년투표자비율과 통계적으로 유의한 정의 관계를 갖는 것으로 확인되었다. 반면, 주민 10만명당 청년시민단체수는 통계적 유의성이 확인되지 않았다.

종속변수인 주민 1인당 청년정책예산액과 청년정책예산액 비중은 정치요인과 통계적으로 유의한 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 두 변수 모두 단체장의 정당, 의회 내 진보정당의원비율과 정의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 반면, 두 종속변수는 통계적으로 유의한 수준은 아니었지만 다른 통제변수들과 부의 관계를 갖는 것으로 확인되었다. 독립변수인 청년투표자비율의 경우 주민 10만명당 청년시민단체수가 통계적으로 유의한 수준에서 부의 관계를 보였으며, 청년인구, 청년실업률, 1인당 지방세와 통계적으로 유의한 수준에서 정의 상관관계를 갖는 것으로 분석되었으며, 보조사업비중은 통계적으로 유의한 수준에서 부의 관계를 갖는 것으로 확인되었다. 청년시민단체수는 보조사업비중과 통계적으로 유의한 수준의 부의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 구체적인 상관관계분석 내용은 아래의 [표 4-7]에 제시하였다.

[표 4-7] 주요 변수간 상관관계 분석

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. 주민 1인당 청년정책예산액	1									
2. 청년정책예산액 비중	0.9934*	1								
3. 청년투표자비율	0.2921*	0.3107*	1							
4. 주민 10만명당 청년시민단체수	0.0094	-0.0305	-0.4723*	1						
5. ln(청년인구)	-0.1511	-0.135	0.4236*	-0.3390*	1					
6. 청년실업률	-0.0256	-0.0362	0.3145*	-0.1756	0.3671*	1				
7. 1인당 지방세	-0.0655	-0.0792	0.3750*	0.1716	0.1166	0.1736	1			
8. 단체장의 정당	0.2431*	0.2302*	-0.1713	0.0114	-0.2272*	-0.2473*	-0.2476*	1		
9. 의회 내 진보정당의원비율	0.3755*	0.3638*	0.1485	0.0802	0.0109	-0.2152*	-0.1803	0.6208*	1	
10. 보조사업비중	-0.043	-0.0698	-0.8277*	0.3092*	-0.4329*	-0.3013*	-0.3296*	0.3886*	0.082	1

주: *는 5%에서 유의함을 나타낸다.

2. 모형분석

패널분석은 결합 OLS모형, 고정효과모형(fixed effects model), 확률효과모형(random effects model)으로 구분할 수 있다. 결합 OLS모형을 통한 패널분석방법은 서로 다른 개체들이 가질 수 있는 고유한 특징을 고려하지 않고 다중회귀분석을 실시하는 것이다. 한편, 고정효과모형과 확률효과모형의 경우 개체들 사이의 이질성이 존재하며, 해당 특성이 시간불변적이라고 가정한다는 공통점이 있다. 그러나 그러한 차이를 표현할 때 전자는 고정된 값을 더미변수로 가지지만 후자는 확률적으로 결정되는 오차항을 추가한다는 점에서 차이가 있다. 분석모형을 결정하기 위하여 F-검정, 이분산성, 다중공선성, Hausman 검정[24]을 실시하였다. 본 모형은 이분산성이 존재하는 것으로 확인되었고, 이를 고려한 추정을 실시하였다. 반면, 본 모형의 다중공선성은 VIF(Variance Inflation Factor) 값이 3.69로 나타나 다중공선성 문제는 크지 않은 것으로 확인되었다. Hausman 검정결과, 고정효과모형이 본 연구에 적합한 모형으로 확인되었다.

[표 4-8] F 검정 및 Hausman 검정 결과

검정	종속변수	검정 통계량	자유도
F 검정	주민 1인당 청년정책예산액	F = 18.04***	97
	청년정책예산액 비중	F = 15.19***	97
Hausman 검정	주민 1인당 청년정책예산액	χ^2 = 30.56***	8
	청년정책예산액 비중	χ^2 = 30.32***	8

24) F 검정에서의 귀무가설은 개체들 사이에 이질성이 존재하지 않는다는 것이며, Hausman 검정에서의 귀무가설은 확률효과 모형에서 회귀계수가 일관된(consistent) 값을 갖는다고 가정한다.

[표 4-9]와 [표 4-10]에 결합 OLS모형, 고정효과모형, 확률효과모형으로 주민 1인당 청년정책예산액과 청년정책예산액 비중을 분석한 결과를 제시하였다. 본 연구가 채택한 고정효과모형을 중심으로 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 청년시민단체수는 청년정책예산의 규모와 비중에 통계적으로 유의한 수준(p<0.05)에서 정(+)의 관계를 갖는 것으로 분석되었다. 반면, 청년투표자비율은 청년정책예산의 규모와 비중에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 둘째, 청년인구의 규모가 청년정책예산의 규모와 비중에 모두 유의미하게 정(+)의 영향을 주는 것을 확인하였다. 셋째, 선험적으로 청년정책과 밀접한 관련이 있을 것으로 예상된 청년실업률은 청년정책예산의 규모와 비중에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 분석되었다. 다만, 분석결과 청년실업률의 회귀계수(β) 값이 부(-)로 갖는 것으로 확인되었다. 넷째, 지방정부의 경제력을 나타내는 1인당 지방세의 경우 청년정책의 예산과 규모에 부의 관계를 갖는 것으로 분석되었다. 다섯째, 기존 문헌에서 지방정부의 예산지출에 유의미한 영향을 보였던 단체장의 소속정당과 진보성향 지방의원비율의 정치요인의 경우 진보성향의 지방의원비율이 통계적으로 유의한 수준에서 청년정책예산의 규모와 비중에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면, 단체장의 소속정당의 경우 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 끝으로, 지방정부의 재정상태를 보여주는 보조사업비중은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

[표 4-9] 패널분석 모형 간 비교 : 주민 1인당 청년정책예산액

	주민 1인당 청년정책예산액		
	결합 OLS모형	고정효과모형	확률효과모형
청년투표자비율	1602.108**	54.154	940.851*
	(508.720)	(561.207)	(416.422)
청년시민단체수	42.075**	119.620*	28.135
	(12.939)	(47.631)	(14.436)
ln(청년인구)	-7.341	576.488*	-8.198
	(4.352)	(224.313)	(8.012)
청년실업률	-886.843**	-587.763	-828.577**
	(336.077)	(315.445)	(315.076)
1인당 지방세	-0.128***	-0.129**	-0.112***
	(0.031)	(0.047)	(0.026)
진보성향 단체장	12.642	5.866	10.004
	(8.754)	(15.779)	(12.339)
지방의회 내 진보 정당 의원비율	-4.355	120.038**	24.054
	(14.274)	(38.074)	(21.274)
보조사업비중	80.928	-146.629	-21.876
	(87.477)	(139.663)	(83.648)
2013년	4.479	6.694	3.468
	(11.093)	(11.496)	(12.838)
2014년	18.695	22.376	18.592
	(12.472)	(11.730)	(13.028)
2015년	37.998*	52.323**	40.217*
	(16.252)	(16.895)	(15.790)
2016년	63.098**	88.699***	64.959***
	(22.140)	(23.238)	(17.994)
2017년	94.559**	127.867***	95.942***
	(28.319)	(29.854)	(20.868)
2018년	64.388*	137.186***	78.536**
	(32.112)	(39.341)	(24.641)
절편	-120.265	-7462.083*	57.057
	(140.619)	(2964.119)	(163.368)
관측치	112	112	112
R^2	0.522	0.445	
adjusted R^2	0.453	0.249	
F 통계량	2.198*	4.696***	

주: *는 5% 수준에서 유의, **는 1% 수준에서 유의, ***는 0.1% 수준에서 유의함을 나타낸다.

[표 4-10] 패널분석 모형 간 비교 : 청년정책예산액비중

	청년정책예산액 비중		
	결합 OLS모형	고정효과모형	확률효과모형
청년투표자비율	0.438**	-0.023	0.257*
	(0.144)	(0.152)	(0.112)
청년시민단체수	0.010**	0.029*	0.006
	(0.004)	(0.013)	(0.004)
ln(청년인구)	-0.002	0.144*	-0.002
	(0.001)	(0.061)	(0.002)
청년실업률	-0.242**	-0.159	-0.224**
	(0.089)	(0.085)	(0.085)
1인당 지방세	-0.000***	-0.000*	-0.000***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
진보성향 단체장	0.003	0.002	0.002
	(0.002)	(0.004)	(0.003)
지방의회 내 진보 정당 의원비율	-0.002	0.031**	0.006
	(0.004)	(0.010)	(0.006)
보조사업비중	0.023	-0.025	-0.005
	(0.025)	(0.038)	(0.023)
2013년	0.001	0.002	0.001
	(0.003)	(0.003)	(0.003)
2014년	0.005	0.006*	0.005
	(0.004)	(0.003)	(0.004)
2015년	0.010*	0.014**	0.011*
	(0.004)	(0.005)	(0.004)
2016년	0.016**	0.023***	0.017***
	(0.006)	(0.006)	(0.005)
2017년	0.024**	0.033***	0.024***
	(0.008)	(0.008)	(0.006)
2018년	0.015	0.035**	0.019**
	(0.008)	(0.011)	(0.007)
절편	-0.034	-1.867*	0.014
	(0.039)	(0.802)	(0.044)
관측치	112	112	112
R^2	0.501	0.397	
adjusted R^2	0.429	0.184	
F 통계량	1.902*	3.857***	

주: *는 5% 수준에서 유의, **는 1% 수준에서 유의, ***는 0.1% 수준에서 유의함을 나타냄

3. 정치참여의 차별적 효과

본 연구의 주된 연구관심은 청년정책예산의 결정요인을 규명하는 것과 함께 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여의 차별적 효과를 검토하는 것이다. 이를 위해 독립변수를 정치참여의 양태에 따라 2개로 선정하였다. 관습적 정치참여인 청년투표자비율과 비관습적 정치참여인 주민 10만명당 청년시민단체가 청년정책예산에 차별적 영향을 보일 것이라고 가정한바. 독립변수를 모형에 가감함으로써 이러한 차별적 효과를 검토하였다.

먼저 청년정책예산의 규모에 대한 분석결과는 다음과 같다. 독립변수 중 청년투표자비율만을 모형에 포함하였을 때, 청년투표자비율은 청년정책예산의 규모에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 청년실업률, 1인당 지방세와 지방의회 내 진보정당 의원비율이 유의미함을 나타내었다. 1인당 지방세는 청년정책예산의 규모와 부의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 경제력이 지방정부의 예산지출의 정의 관계에 있음을 보고한 기존의 연구결과와 상이함을 보인다(이상일・박종철, 2016; 이연택・이상호, 2013). 또한, 지방의회 내 진보의원비율이 높을수록 지방정부의 청년정책예산액의 규모가 많은 것으로 확인되었다. 시민단체만을 포함하여 분석하면, 청년시민단체수는 청년정책예산의 규모에 유의미한 영향을 미쳤으며, 본 모형에서 유의미하게 영향력을 보인 청년인구가 청년정책예산의 규모에 미치는 영향력이 유지되었다.

청년정책예산의 비중에 대해 분석한 결과, 청년투표자비율만을 모형에 포함하여 분석한바, 청년투표자비율은 유의미한 영향력을 보이지 않았다. 청년정책예산의 규모에 유의미한 영향력을 보였던 1인당 지방세, 청년실업률은 부의 영향력이 유지되었다. 시민단체수만을 포함하여 분석할 경우 청년시민단체수와 청년인구가 청년정책예산의 비중에 유의미한 정의 관계를 갖는 것으로 조사되었다.

[표 4-11] 정치참여의 차별적 효과

	주민 1인당 청년정책예산액		청년정책예산액비중	
	투표	시민단체	투표	시민단체
청년투표자비율	-54.712 (577.142)		-0.049 (0.155)	
청년시민단체수		119.265* (47.204)		0.029* (0.013)
ln(청년인구)	359.554 (213.530)	574.390* (221.921)	0.092 (0.057)	0.145* (0.060)
청년실업률	-719.433* (320.848)	-585.283 (312.513)	-0.191* (0.086)	-0.160 (0.085)
1인당 지방세	-0.112* (0.048)	-0.130** (0.046)	-0.000* (0.000)	-0.000* (0.000)
진보성향 단체장	5.836 (16.275)	5.918 (15.675)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)
지방의회 내 진보 정당 의원비율	131.790** (38.974)	119.963** (37.838)	0.034** (0.010)	0.031** (0.010)
보조사업비중	-168.975 (143.766)	-150.530 (132.882)	-0.030 (0.039)	-0.023 (0.036)
2013년	5.544 (11.849)	6.680 (11.427)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)
2014년	23.222 (12.094)	22.384 (11.659)	0.007* (0.003)	0.006* (0.003)
2015년	53.339** (17.422)	52.743** (16.226)	0.014** (0.005)	0.013** (0.004)
2016년	90.041*** (23.963)	89.215*** (22.477)	0.023*** (0.006)	0.022*** (0.006)
2017년	128.148*** (30.794)	128.573*** (28.770)	0.033*** (0.008)	0.032*** (0.008)
2018년	138.788*** (40.573)	139.088*** (33.842)	0.036** (0.011)	0.035*** (0.009)
절편	-4530.715 (2810.386)	-7420.422* (2914.953)	-1.161 (0.754)	-1.885* (0.788)
관측치	112	112	112	112
R^2	0.402	0.445	0.360	0.397
adjusted R^2	0.201	0.258	0.144	0.193
F 통계량	4.297***	5.117***	3.594***	4.201***

주: *는 5% 수준에서 유의, **는 1% 수준에서 유의, ***는 0.1% 수준에서 유의함을 나타냄

3. 분석결과의 종합 및 논의

본 연구의 독립변수인 청년투표자비율은 청년정책예산의 규모와 비중에 영향을 미치지 않는 것으로 확인하였다. 이는 기존 문헌의 논의와 연구가설과는 다르게 분석된 것으로, 본 연구에서 가정하였던 예산의 대상이 되는 집단의 관습적인 정치참여가 지방정부 예산결정에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 기존 문헌에서 고려되는 정책대상의 역량은 주로 대상의 인구규모(정윤미・강현아, 2012; 김지경・정윤미, 2013), 대상이 사용하는 인프라(이연주・최영, 2016) 등이 정책대상을 둘러싼 사회경제환경의 한 변수로써 분석되었다.

본 연구와 같이 해당집단의 투표비율을 고려한 연구들은 극히 드물었는데, 예외적으로 최근호・문승민(2015)의 연구가 노인의 정치참여의 차이를 통하여 예산배분을 설명하였다. 다만, 이들의 연구는 노인의 정치참여가 높은 지역에서 노인예산이 많아짐을 보고하였으나, 본 연구에서 청년투표자비율은 예산에 유의미한 영향을 나타내지 않았다. 이는 주기적으로 있는 선거에서 표출되는 정책대상자의 정치적 요구에 지방정부의 장, 지방의원들이 적실히 반응하지 않은 것으로 보여지는 대목이다. 이러한 결과가 나타난 이유에 대해 청년투표비율이 정책결정자의 주의를 환기할만한 수준에 이르지 못했음을 지적할 수 있다. 예컨대, 청년인구비율과 청년투표자비율은 20% 수준으로 조사되나, 최근호・문승민(2015)의 연구에 의하면 노인투표자비율은 평균 30%로 나타났고, 지역에 따라 노인투표자비율이 60%까지 이르는 곳도 있다. 반면, 2018년 광역지방정부의 노인인구비율이 평균 15%인 것을 고려한다면, 노인들은 과대대표되었고 청년들은 과소대표되어, 이에 따라 청년층이 정책결정자의 관심에서 벗어나 있다고 볼 수 있다(이재경・장지연, 2015; 최태욱, 2017; 이현출, 2018). 이러한 결과는 다수의 연구에서 지적한 바와 같이 불평등한 정치참여가 불평등한 정책산출에 영향을 미치는 것으로 분석되었다(Wolfinger & Rosenstone, 1980; Hill & Leighley, 1992; Lijphart, 1997).

더불어 지방의회를 구성하는 의원들이 청년들을 대표하지 못하고 있음을 지적할 수 있다. 제1회 지방선거부터 제7회 지방선거까지 1995년-2018년의 지방선거를 분석하여 선출직 공직자의 연령 대표성을 분석한 김정인(2019)의 연구에 따르면, 20・30대 청년층 연령 대표성은 과소대표되는 것으로 분석되었다. 선출직 공직자의 대표성이 왜곡되어 반영된다면, 특정 연령층만을 대표하고 소수 연령층의 수요는 무시될 수 있다. 지방의회에 대한 청년의 과소대표성은 정다빈・이재묵(2018)의 연구에서도 지지된다.

주민 10만명당 청년시민단체수는 청년정책예산의 규모와 비중에 모두 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 청년의 이익과 권익을 대변하는 시민단체가 많은 지역일수록 청년정책의 예산의 규모와 비중이 증가하는 것으로 확인되었다. 특히, 예산의 규모와 더불어 비중에도 유의한 영향을 미치는 것은 매년 지방정부 예산의 증가분을 고려함에도, 청년시민단체수가 청년정책예산에 유의미한 영향을 준다는 것을 확인하였다. 이는 지방정부의 정책결정자들의 인식을 조사한 이승종(2014: 264-281)의 연구의 결과를 경험적으로 지지하는 분석결과로 나타났다. 또한 이러한 결과는 청년정책의 특성에도 연유한 것으로 보인다. 청년문제에 대한 사회적 관심을 촉발하고 논의들을 주도한 사건들이 청년시민단체에 의한 것이었음을 고려한다면, 청년시민단체수가 청년정책예산의 규모와 비중에 영향을 미치는 것은 자연스러운 것으로 보인다. 더불어 청년시민단체수가 많을수록 지방정치인 및 지방관료들과 청년시민단체의 접촉이 잦을 것이며, 이들이 접촉하는 것은 지방정책과정에서의 청년들의 의견투입으로 볼 수 있다. 시민들의 정치참여는 사회구성원의 선호와 요구들이 정부의 정책에 반영될 가능성이 높아지며(이승종, 2001), 정치적 영향력이 적은 집단의 대표성을 높이고 정부기관의 대응성을 높인다는 것을 경험적으로 보여주었다(Halvorsen, 2003).

또한 본 연구의 관심은 청년투표비율과 청년시민단체가 정책예산에 미치는 영향이 차별성을 보이는가를 검토하는 것이다. 분석결과, 청년시민단체만이 유의미한 영향을 보이는 것으로 나타났다. 상술한 바와 같이

청년투표비율이 유의미한 영향을 미치지 못하는 것은 전체 투표자 중에 청년이 차지하는 비율이 정책결정자들의 관심을 환기할만한 수준이 아닌 것으로 보인다. 이는 정기적으로 있는 선거에서의 집합적이고 단일적인 의견표출보다는 산발적이고 지속적·주기적인 청년시민단체의 활동이 청년정책예산에 더욱 큰 영향을 미치는 것으로 이해된다. John(2009)은 투표에서 나타나는 참여불평등을 시민거버넌스의 형성을 통해 조정할 수 있다고 주장하였다. 이러한 측면에서 볼 때 청년시민단체는 투표에서 과소대표되는 청년들의 이익과 권익을 지방정부에게 투입(input)하는 활동으로 청년거버넌스를 형성하여 대의정치의 한계를 보완하는 기능을 수행하는 것이다. 더불어 청년시민단체활동은 투표와는 별개로 지방정부의 예산결정에 주요한 영향을 미치며, 정책결정자들의 관심을 환기하는 것으로 확인되었다.

청년정책예산의 결정요인을 명확히 규명하기 위하여 본 연구는 선행연구검토를 통해 정책예산에 미칠 수 있는 사회경제요인, 정치요인, 재정요인을 통제변수로 모형에 포함하여 분석을 시행하였다. 먼저, 사회경제요인으로는 정책 대상자의 인구규모인 청년인구와 정책 대상자가 처한 사회경제상황을 나타내는 청년실업률, 지방정부의 경제상황을 측정할 수 있는 1인당 지방세를 분석에 포함하였다. 청년인구는 청년정책예산의 규모와 비중에 정의 관계를 가지는 것으로 나타나 기존 문헌들에서 보고한 것과 같이 정책대상자의 규모는 유의미한 것으로 확인되었다. 즉, 청년인구가 많은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 증가하는 것으로 분석되었다. 반면, 선험적으로 청년정책예산에 주요한 영향을 미칠 것으로 예상되었던 청년실업률은 음의 회귀계수 값을 가졌지만 통계적으로 유의미함을 보고하지는 않았다. 기존 문헌에서 유효함을 보였던 1인당 지방세는 예산의 규모와 비중에 부의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 1인당 지방세가 지방정부의 사회경제구조를 대리하는 측면이 있기 때문이다. 1인당 지방세가 높다는 것은 그만큼 지역의 사회경제적 지위가 높은 계층이 많다는 것이고, 이들의 상대적인 정치적·경제적 영향력이 정책예산에 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

정치요인이었던 단체장의 소속정당은 청년정책예산의 규모와 비중에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다수의 선행연구에서 확인된 지방정부의 정치이념이 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었는데, 이는 청년정책의 속성에 기인한 것으로 판단된다. 본 연구자는 지방정부의 사업 중 사업명에 "청년"이 포함된 사업들의 예산액을 합산하여 청년정책예산자료를 형성하였다. 청년정책예산자료는 고용분야와 관련이 있는 사업들이 대다수를 차지한다. 이를 Peterson(1981)의 정책분류에 따라 분류하면 도시의 경제력에 도움이 되는 개발정책에 해당되며, 도시의 정책결정자들이 선호하는 정책이다. 따라서 정치이념이 주요한 영향을 미치지 않았다고 해석할 수 있다. 반면, 지방의회 내 진보정당의원비율은 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 청년을 사회적 약자로 인식하는 경향성이 보다 짙은 진보정당 소속의원이 많은 경우 청년정책예산의 규모와 비중이 높은 것으로 확인되었다.

재정요인으로 선정한 지방정부의 보조사업비중은 상급기관에서 재정적 지원을 받는 사업의 비중을 측정한 것으로 지방정부의 재정적 자율성을 나타낸다. 이러한 재정적 조건은 다수의 선행연구에서 영향력이 검증되었는데, 본 연구에서는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 다만 청년정책예산의 규모와 비중에 대해 보조사업비중의 회귀계수값이 음의 값을 보여주는 바는 통계적으로 유의한 수준은 아니지만 재정자율성이 높을수록 청년정책예산이 많아질 수 있음을 시사한다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 종합

본 연구는 지방정부 청년정책예산의 결정요인이 무엇인가를 밝히는 연구이다. 이를 위하여 2012년부터 2018년까지 7개년도의 16개 광역지방정부의 청년정책예산을 분석하였다. 정책의 대상이 되는 집단의 정치참여가 정책예산에 영향을 미칠 것이라 보고, 정책대상의 정치참여와 정책예산과의 관계를 검토하였다. 정책대상의 정치참여를 관습적 정치참여인 투표행위와 비관습적 정치참여인 시민단체수로 조작화하였다. 투표행위는 전체 투표자 중에 청년투표자가 차지하는 비율로 측정하였고, 시민단체는 주민 10만명당 청년시민단체수로 측정하였다. 이러한 정치참여가 청년정책예산의 규모와 비중에 어떠한 영향을 미치는지 패널회귀분석을 통해 검토하였다. 또한, 참여의 양태에 따라 정책예산에 미치는 영향이 다를 것이라고 보고, 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여 양자 간의 차별적 효과를 분석하였다.

본 연구는 분석을 위해 다음과 같은 가설을 수립하여 검토하였다. 첫째, 전체 투표자 중에 청년투표자의 비율이 높은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 클 것이다. 이는 정치참여가 정책산출에 영향을 미칠 것이고, 선거로 표출되는 정치적 요구에 정책결정자들이 반응할 것이라고 가정한 것이다. 둘째, 청년시민단체가 많은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 클 것이다. 이는 청년의 이익과 권익을 대표하는 조직이 많을수록 그러한 정치적 요구가 정책결정자에게 투입될 것이고, 이에 따라 정책예산이 많이 배정될 것이다고 가정한 것이다. 끝으로, 청년정책예산에 대한 청년투표자비율과 청년시민단체의 영향력은 차별성을 보일 것이다. 이는 정치참여의 양태에 따라 정책결정자들의 대응성이 다를 것이라고 가정하는 것이다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 전체 투표자 중에 청년투표자의 비율이 높은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 높을 것이라는 가설은 기각되었다. 이는 지방정부의 정책결정자들이 투표로 표현되는 집합적 정치요구에 반응하지 않는 것으로 해석된다. 청년들의 투표참여의 수준이 정책결정자들의 관심을 환기할만한 수준에 이르지 못했음을 지적할 수 있다. 투표율격차로 인하여 청년은 과소대표되고, 노인은 과대대표되어 분배시장에서 청년들이 소외되고 있음을 지적한 세대정치에 관한 연구들(장지연, 2015; 최태욱, 2017; 이현출 2018)의 주장을 지지하는 결과라고 할 수 있다.

둘째, 청년시민단체수는 청년정책예산의 규모 및 비중과 정의 관계를 가지는 것으로 분석되었다. 청년들의 권익을 대변하는 조직들이 많은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 크다는 것을 확인하였다. 이는 청년시민단체가 많을수록 정책결정자들과의 접촉이 잦을 것이며, 이러한 교류는 정책과정상의 청년들의 선호와 요구의 투입으로 이어져 예산(정책)에 영향을 미쳤다고 해석할 수 있다. 이는 정치참여가 정치적 영향력이 적은 집단의 대표성을 높이고, 정부의 대응성(responsiveness)을 높인다는 주장(Halvorsen, 2003; John, 2009)을 지지하는 것으로 확인되었다.

셋째, 청년정책예산에 대한 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여의 차별성을 존재하는 것으로 나타났다. 대표적 관습적 정치참여인 투표행위는 정책예산에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었고, 비관습적 정치참여인 시민단체는 정책예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다만, 이러한 결과를 단순히 관습적 정치참여는 유의미하지않고 비관습적 정치참여만이 유의미하다라고 해석을 하는 것은 온당치 못하며, 해석에 신중함이 요구된다. 특히, 대학생등록금 반값운동, 대학생 주거권 문제 등과 같은 사건들이 청년시민단체에 의한 것이고, 이에 따라 청년에 대한 사회적관심이 높아진 계기들을 고려한다면, 다분히 청년정책의 특성에 기인한 결과일 수도 있다. 따라서 다른 정책분야에도 적용하여 분석해봄으로써 연구결과를 확인하는 작업들이 요구된다.

넷째, 청년인구와 지방의회 내 진보정당의원비율은 청년정책예산의 규

모와 비중에 정의 영향을 갖는 것으로 확인되었다. 청년인구의 경우 청년인구가 많은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 큰 것으로 분석되었다. 이는 기존의 연구와 같은 결과를 보인 것으로 정책대상의 규모가 정책예산에 영향을 미치는 것을 지지하는 결과이다. 또한 지방의회 내 진보정당소속의원비율이 높은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중에 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

끝으로, 기존 문헌에서 정책예산에 대한 영향력이 확인되었던 요인들에 관한 논의이다. 사회경제요인으로 선정하였던 청년인구, 청년실업률, 1인당 지방세의 경우 청년인구와 1인당 지방세가 통계적으로 유의한 수준에서 정의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 선험적으로 청년정책예산에 영향을 미칠 것으로 예상되었던 청년실업률의 경우 영향력을 나타내지 않았다. 정치요인 중 단체장의 정치이념은 청년정책예산의 규모와 비중에 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 재정요인으로 선정하였던 보조사업비중은 청년정책예산의 규모와 비중에 유의미함을 나타내지 않는 것으로 확인하였다.

[표 5-1] 가설검토

가설	내용	검토
가설1	관습적 정치참여는 정책예산에 영향을 미칠 것이다. 전체 투표자 중에 청년투표자의 비율이 높은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 클 것이다.	X
가설2	비관습적 정치참여는 정책예산에 영향을 미칠 것이다. 청년시민단체가 많은 지역일수록 청년정책예산의 규모와 비중이 클 것이다.	O
가설3	관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 정책예산에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다. 청년정책예산에 대한 청년투표자비율과 청년시민단체의 영향력은 차별성을 보일 것이다.	O

제 2 절 연구의 의의

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 예산결정요인 연구에서 종속변인인 정책예산과 독립변인인 정책대상자를 구체화하여, 대상자의 정치참여가 미치는 영향을 경험적으로 분석하였다는 점이다. 기존의 예산결정요인연구는 사회복지비 전체를 대상으로 분석을 시행한바, 예산의 구조와 정치관계가 잘 드러나지 않았다는 점들이 지적되었다(이연주・최영, 2016; 김지영, 2017). 본 연구는 예산의 수혜대상이 되는 집단을 비교적 명확히 구분하여, 결정요인을 분석함으로써 분석의 적실성을 높이는 연구였다는 점에서 학문적 의의가 있으며, 특정 집단의 정치참여가 예산에 영향을 미치는 것을 확인하였다는 점에서 함의가 있다고 판단된다.

둘째, 예산결정요인연구의 분석변수를 확장하였다는 점이다. 예산결정요인연구는 결정요인을 크게 사회경제요인, 정치행정요인, 재정요인으로 구분한다. 정치행정요인으로는 주로 투표율, 선거경쟁도, 단체장의 소속정당, 의회내 단점/분점여부 등이 분석에 활용된다. 본 연구는 이에 더하여 해당 지역의 시민단체를 분석에 포함하여 분석함으로써 분석의 범위를 확장하고, 정치행정요인을 확충하였다.

셋째, 정치참여를 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여로 구분하여 정치참여의 양태에 따른 차별적 효과를 분석하였다는 점이다. 기존 문헌에서 정책의 대상이 되는 집단의 비관습적인 정치참여를 고려한 연구는 현재까지 없는 것으로 파악되며, 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여를 구분하여 정치참여의 효과를 차별적으로 분석하였다는 점에서 학문적 의의가 있다고 판단된다.

넷째, 청년정책예산의 결정요인을 밝히는 첫 연구라는 점에서 의의가 있다. 청년정책에 관한 연구들이 대부분 정책의 평가, 정책 현황기술, 정책의 대안 등을 제시하는 처방적 성격의 논의가 많은 것으로 확인된다. 청년정책과 관련된 연구들이 개별적으로 진행되었으며, 일자리, 취업, 고용 분야에 집중되어 연구가 이루어 졌다(최하예・하성수, 2018). 본 연구는 청년정책의 결정요인을 분석함으로써 청년정책연구의 저변을 확장하

는데 기여했다고 판단된다.

마지막으로, 연구의 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 관습적 정치참여인 투표가 정책예산에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석된 것을 고려하면, 이에 대한 원인으로 투표를 수신하는 정책결정자의 대표성 문제를 지적할 수 있다. 다수의 연구자들이 지적한 것과 같이, 청년들은 과소대표되어 있어 정책결정자들의 관심에서 다소 소외된 것으로 보인다(이재경・장지연, 2015; 최태욱, 2017; 이현출, 2018; 정다빈・이재묵, 2018; 김정인, 2019). 이는 곧 불평등한 정치참여와도 연계되며, 불평등한 정치참여는 불평등한 정책결과로 이어질 개연성이 높다는 것을 다수의 연구들이 보여준다(Wolfinger & Rosenstone, 1980; Hicks & Swank, 1992; Hill & Leighley, 1992; Lijphart, 1997; Griffin & Newman, 2005; Gliens, 2005; 최근호・문승민, 2015). 이러한 점을 고려할 때 투표제도를 보완하는 청년들의 선호와 정책적 요구를 투입시키는 정책거버넌스의 구성과 활성화가 요구된다. 최근 광역지방정부에서 다양하게 청년정책거버넌스를 형성하여 청년들의 의견을 정책과정에 투입시키려는 시도들이 관찰되며, 보다 적극적인 정책적 노력이 요구된다.

또한, 시민단체활동이 정책예산에 정의 관계를 갖는 것으로 보여지는바, 이러한 활동들을 장려하고 제도적으로 보완하는 정책적 노력이 요구되다. 참여가 반드시 정책 또는 시정에 긍정적인 영향을 준다고 볼 수는 없으나, 우리나라의 참여현황을 생각건대, 여전히 참여수준이 미흡한 것으로 판단되어 참여를 장려하고 권장하는 정책적 노력이 필요하다(이승종・김혜정, 2018). 특히, 정치참여는 정책과정에 소외된 시민들의 선호와 요구를 투입시킬 수 있다. 다만 정치참여가 비용을 수반하며, 그러한 비용이 비관습적 정치참여에 더욱 크다고 할 수 있는바, 참여제도의 제도적 장치를 마련함으로써 참여의 비용을 절감시켜 민주적 정책과정을 실현할 수 있다. 예컨대, 청년정책에 대한 토론회, 공청회, 청년위원 위촉, 청년활동단체 지원 등 참여제도를 확대함으로써 정책과정에서 소외된 집단에 대한 정책투입을 촉진하는 것이 요구된다. 이러한 참여제도의 공식적 제도화를 통하여 정책과정에 참여하는 참여자들의 외연 확장을

도모하고, 과소대표되고 정책결정자들의 관심에서 소외된 청년들의 선호와 요구를 정책과정에 반영하는 지방정부의 정책적 조치가 필요하다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 광역지방정부의 청년정책예산의 결정요인을 분석하면서, 청년들의 정치참여와 청년정책예산과의 관계를 규명하였다. 하지만 몇 가지 연구의 제약사항으로부터 완전히 자유롭지 못했으며, 이러한 한계점을 후속연구에서 보완하여 연구가 이루어지길 기대하며, 본 연구가 가진 한계점을 서술하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 노정한다. 첫째, 분석에 사용한 자료의 한계이다. 먼저, 연구에 사용한 종속변수인 청년정책예산자료는 공신력 있는 기관에서 생산한 것이 아닌 연구자가 자의적 판단으로 형성한 자료이다. 지방정부의 사업명에 "청년"이라는 단어가 포함되는 사업을 청년정책으로 보았고, 모든 지방정부의 자료에 동일한 잣대로 자료를 형성하였지만 적확(的確)한 청년정책예산[25]이라고 보기엔 어려움이 있다. 예컨대, "대학생지원"이라는 사업은 청년을 위한 사업으로 판단되나 연구자가 세운 기준에 따라 청년정책예산에 포함하지 않았다. 보다 더 정확한 연구를 위해서는 청년정책에 관한 정부기관의 신뢰할만한 통계자료 생산과 예산자료의 기능별 분류에 "청년"이 포함되는 것이 필요해 보인다. 다음으로, 독립변수자료의 한계이다. 본 연구에서 사용한 독립변수 중 "청년투표자비율"은 선거가 있던 시기에만 자료가 있으며, 선거가 없던 시기에는 전년도 자료를 사용하였다. 이는 선거가 있는 시기에만 생산되는 자료의 특성상 불가피한 것이나, 전년도 자료를 그대로 활용하였으므로 분석에 왜곡이 있을 수 있다. 또한, 청년시민단체의 자료도 축적된 논의에 따라 형성되고 구분된 기준으로 형성한 것이 아니라 연구자

25) 더욱이, 광역지방정부의 청년정책사업이 광역정부의 자체사업인지 중앙행정기관으로부터 위탁받은 사업인지에 대한 고려는 본 연구에서 포함하지 못하였다. 후속 연구에서는 이와 같은 충분한 고려가 이루어지길 기대한다.

가 자의적 판단으로 형성한 자료라는 것을 한계점으로 지적할 수 있다.

둘째, 분석대상과 기간의 한계이다. 먼저, 본 연구는 분석대상을 광역지방정부로 한정하였다. 이는 청년정책이 시행된 지 초기여서 기초지방정부에서 청년정책과 관련한 논의들이 미미했다는 점이 주요한 원인이었다. 최근 현저히 증가하고 있는 청년정책들을 고려한다면 기초지방정부를 대상으로 분석한 연구들이 추후 요구된다. 다음으로 분석의 기간을 2012년부터 2018년까지 7개년도로 한정하였다는 점이다. 분석대상의 한계와 같이 청년정책이 시행된 지 오래되지 않았기 때문에 많은 연도의 자료를 사용할 수 없었지만, 추후 연구에서는 보다 많은 사례를 분석함으로써 분석의 신뢰성을 높이는 것이 요구된다.

마지막으로, 분석결과에 대한 해석의 보완과 정치참여의 차별적 효과에 대한 풍부한 이론적 설명과 경험적 증거에 대한 연구가 요구된다. 본 연구의 결과에서 투표와 시민단체로 측정된 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여가 정책예산에 미치는 영향이 다름을 보고하였는데, 그러한 원인과 구조에 대한 보다 상세한 분석이 후속 연구에서 이루어질 필요가 있다. 특히, 투표로 측정된 관습적 정치참여에 대한 회귀분석 결과가 비록 통계적으로 유의미함을 보고하지는 않았지만, 회귀계수값이 음수를 나타내었다. 이러한 분석결과는 일반적인 상식과 전면 배치되는 결과로, 본 연구에서는 청년투표자비율이 정책결정자의 관심을 환기할만한 수준에 이르지 못하였다는 것을 해석으로 제시하였다. 또한, 직관적으로 청년정책과 밀접히 연관되어 있을 것으로 예상되는 청년실업률, 1인당 지방세와 청년정책예산 간 부(-)적 관계 등에 대해 연구자의 해석을 제시하였으나 풍부한 이론적 설명이 다소 미흡한 것으로 보여진다. 후속 연구에서는 상술한 한계점에 대해 심도 있는 고려와 명료한 해석이 이루어질 것을 기대한다.

참 고 문 헌

국내문헌

강인재. (1993). 한국 지방정부 공공지출의 결정요인. 노화준·남궁근 공편. *[공공정책의 결정요인분석]*, 73-99.

국회예산정책처. (2019). *2019 대한민국 재정*. 국회예산정책처.

김기동·이재묵·이지영. (2019). 비관습적 정치참여는 투표참여를 대체하는가, 보완하는가?. *한국정당학회보*, 18(1), 29-64.

김범수·이병재. (2018). 지방정부 복지지출에 미치는 정치요인의 영향 재고찰. *의정연구*, 53, 204-238.

김성수. (2008). 노인복지예산의 결정요인에 관한 연구. *한국노년학*, 28, 907-923.

김승연. (2013). 지역 권력구조가 기초 지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향. *사회복지정책*, 40(2), 63-88.

김욱. (2013). 투표참여와 다른 유형의 정치참여 간의 연계성 분석. *정치정보연구*, 16(2), 27-59.

김욱·김영태. (2006). 쉬운 참여와 어려운 참여: 대전과 목포지역 젊은이의 가치정향과 정치참여. *정치정보연구*, 9(1), 179-202.

김정인. (2019). 소극적 대표성에 대한 재평가: 지방의원의 연령 대표성을 중심으로. *지방정부연구*, 23(3), 285-307.

김지경·정윤미. (2013). 지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석. *청소년복지연구*, 15(1), 227-256.

김지영. (2017). 정치구조 및 계층구조가 지방자치단체의 출산장려금 제도에 미치는 영향. *지방정부연구,* 20(4), 325-343.

김지윤·이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구. *의정연구*, 38, 39-71.

김태홍·김종숙. (2002). 여성 청년층 집단의 취업이행실태와 정책과제. 한국여성개발원.

남궁근. (2008). *정책학: 이론과 경험적 연구*. 서울: 법문사.

류태건. (2011). 정치효능감과 정치참여의 유형별 관계. *21세기정치학회보*, 21(3), 383-416.
류태건. (2013). 한국사회 정치항의의 변화추이와 영향요인 분석. *21세기정치학회보*, 23(2), 47-73.
박윤환. (2012). 지방자치단체 문화예산의 결정요인에 대한 연구: 재원구조와 활동유형을 중심으로. *행정논총*, 50(2), 201-226.
박찬욱. (2005). 한국인 정치참여의 특징과 결정요인: 2004년 조사결과 분석. *한국정치연구*, 14(1), 147-193.
서용석. (2014). *세대간 정의실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안*. 서울: 한국행정연구원
송경재. (2013). 사회적 자본과 한국의 시민참여: 관습적・ 비관습적 참여와 사회적 자본. *한국정당학회보*, 12(2), 221-244.
엄태호·조서형. (2019). 선택과 환경: 개별 지역축제에 대한 지방정부의 예산규모 결정 요인 연구. *지방정부연구*, 22(4), 69-98.
윤영진. (2016). *새지방재정론*. 서울: 대영문화사
윤인주·양준석. (2016). 광역자치단체의 사회복지예산 결정요인 분석. *한국정책과학학회보*, 20(3), 115-139.
이병희. (2003). 청년층노동시장분석. 한국노동연구원.
이상일·박종철. (2016). 지방자치단체의 복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체의 사회복지비 지출을 중심으로. *융합사회와 공공정책 (구 공공정책과 국정관리)*, 10(3), 129-163.
이상호·이연택. (2013). 지방정부의 관광정책 정향(定向)과 결정요인. *관광학연구*, 37(1), 143-165.
이승종, 김혜정. (2018). *시민참여론*. 박영사.
이승종. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. *한국행정학보*, 34(4), 197-215.
이승종. (2001). 지방정치에서의 참여 불평등: 현실과 과제. *한국정치학회보*, 35(1), 327-343.
이승종. (2014). *지방자치론: 정치와 정책*. 박영사.
이연주·최영. (2016). 지방자치단체의 아동복지예산 결정요인에 관한 연구: 광역시 자치구를 중심으로. *비판사회정책*, (52), 223-255.

이재경·장지연. (2015). 한국 사회에서의 불평등의 정치와 정책; 한국의 세대불평등과 세대정치: 일자리영역에서 나타나는 정책주도 불평등을 중심으로. *민주사회와 정책연구*, 28, 15-44.

이재철. (2019). 정치참여의 유형 비교: 수도권 시민의 관습적 정치참여와 비관습적 정치참여 분석. *현대정치연구*, 12(3), 35-67.

이현출. (2018). 인구의 정치학: 실버민주주의의 도래와 세대 간 정의. *한국정치연구,* 27(2), 85-114.

임승후·김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로. *한국행정학보*, 44(3), 61-86.

임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로. *지방행정연구*, 32(3), 65-93.

정다빈·이재묵. (2018). 지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구. *사회과학연구*, 25(1), 7-26.

정윤미·강현아. (2012). 지방정부의 아동복지재정에 영향을 미치는 요인: 기초자치단체 아동복지세출예산을 중심으로. *사회복지정책*, 39(1), 283-308.

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2016). *정책학원론*, 대명출판사.

진상기·오철호. (2015). 예산형성 과정에 있어서의 정치·행정 요인의 재발견: 한국고등교육 예산의 시계열회귀분석을 중심으로. *한국행정연구*, 24(1), 103-137.

진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구- 1995~2003 년 광역시, 도를 중심으로. *사회복지정책,* 24(1), 5-30.

최근호·문승민. (2015). 세대 간 정치참여 차이가 예산자원 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 노인복지예산을 중심으로. *한국정책학회 추계학술발표논문집,* 2015, 1341-1361.

최영섭. (2003). *청년실업문제의 구조적 원인분석과 중장기 정책방향*. 서울: 산업연구원.

최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. *한국정책과학학회보*, 9(4), 451-474.

최태욱. (2017). 고령화· 저성장· 양극화 시대의 청년정치 부상 가능성. *민주사회와 정책연구*, 31, 259-285.

최하예·황성수. (2018). 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로. *한국정책과학학회보*, 22(3), 75-99.

한선경. (2012). 광역지방정부 지출의 변동패턴과 영향요인에 관한 연구. *한국행정연구*, 21(3), 99-124.

허석재. (2015). 소득 불평등과 정치참여의 양식. *한국정당학회보*, 14(3), 41-67.

황윤원. (1993). 발전도상국 지방정부 예산결정요인분석. 노화준 · 남궁근. *[공공정책의 결정요인분석]*, 100-118.

외국문헌

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American political science review*, 56(4), 947-952.

Barnes, S. H., Allerbeck, K. R., Farah, B. G., Heunks, F. J., Inglehart, R. F., Jennings, M. K. & Rosenmayr, L. (1979). *Political action: Mass participation in five western democracies.*

Dalton, R. J. (2008). *Citizen Politics; Public Opinion and Political Parties*. Advanced Industrial Democracies.

Dawson, R. E. & Robinson, J. A. (1963). Inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American states. *The Journal of Politics*, 25(2), 265-289.

Demeny, P. (1986). Pronatalist policies in low-fertility countries: Patterns, performance, and prospects. *Population and Development Review*, 12, 335-358.

Dobson, A. (1996). Representative democracy and the environment. *Democracy and the Environment.*. 124-139.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a

democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135-150.

Dye, T. R. (1966). *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states*. Chicago: Rand McNally.

Dye, T. R. (1979). Politics versus economics: the development of the literature on policy determination. *Policy Studies Journal*, 7(4), 652.

Ebdon, C. (2002). Beyond the public hearing: Citizen participation in the local government budget process. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 273.

Ebdon, C. & Franklin, A. (2004). Searching for a Role for Citizens in the Budget Process. *Public Budgeting & Finance*, 24(1), 32-49.

Ebdon, C. & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public administration review*, 66(3), 437-447.

Fabricant, S. (1952). *The Trend of government activity in the United States since 1900 /*. New York :: National Bureau of Economic Research.

Finkel, S. E. (1987). The effects of participation on political efficacy and political support: Evidence from a West German panel. *The Journal of Politics*, 49(2), 441-464.

Franklin, A. L. & Carberry George, B. (1999). Analyzing how local governments establish service priorities. *Public Budgeting & Finance*, 19(3), 31-46.

Fry, B. R. & Winters, R. F. (1970). The politics of redistribution. *American Political Science Review*, 64(2), 508-522.

Fumagalli, E. & Narciso, G. (2012). Political institutions, voter turnout, and policy outcomes. *European Journal of Political Economy*, 28(2), 162-173.

Gilens, M. (2005). Inequality and democratic responsiveness. *Public Opinion Quarterly*, 69(5), 778-796.

Gormley, W., Hoadley, J. & Williams, C. (1983). Potential responsiveness in the bureaucracy: Views of public utility

regulation. *American Political Science Review*, 77(3), 704-717.
Griffin, J. D. & Newman, B. (2005). Are voters better represented?. *The Journal of Politics*, 67(4), 1206-1227.
Halvorsen, K. E. (2003). Assessing the effects of public participation. *Public administration review*, 63(5), 535-543.
Hicks, A. M. & Swank, D. H. (1992). Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960 - 82. *American Political Science Review*, 86(3), 658-674.
Hill, K. Q. & Leighley, J. E. (1992). The policy consequences of class bias in state electorates. *American Journal of Political Science*, 351-365.
John, P. (2009). Can citizen governance redress the representative bias of political participation?. *Public administration review*, 69(3), 494-503.
Kavka, G. & Warren, V. (1983). Political representation for future generations. *Environmental philosophy*, 21, 28.
Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144.
Key, V. O. (1949). *Southern Politics in State and Nation*. New York: Vintage Books
Key, V. O. (1963). *American state politics: An introduction*. Knopf.
Klingemann, H. D. & Fuchs, D. (Eds.). (1995). *Citizens and the State* (Vol. 1). OUP Oxford.
Kweit, M. G. & Kweit, R. W. (1981). *Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach*. Praeger Publishers.
Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996. *American political science review*, 91(1), 1-14.
Logan, J. R. & Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Univ of California Press.

Martin, P. S. (2003). Voting's rewards: Voter turnout, attentive publics, and congressional allocation of federal money. *American journal of political science*, 47(1), 110-127.

Milbrath, L. W. & Goel, M. L. (1977). *Political participation: How and why do people get involved in politics?*. Rand McNally College Pub. Co.

Nooruddin, I. & Simmons, J. W. (2015). Do voters count? Institutions, voter turnout, and public goods provision in India. *Electoral Studies*, 37, 1-14.

Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge University Press.

Paike, C. & Pal, R. (2020). Economic and political determinants of social sector expenditures: evidence from Indian states. *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economie*s, 1-17.

Peterson, P. E. (1981). *City limits*. University of Chicago Press.

Roberts, N. (1997). Public deliberation: An alternative approach to crafting policy and setting direction. *Public Administration Review*, 124-132.

Rosenstone, S. J. & Hansen, J. M. (2003). Mobilization, participation, and democracy in America. Longman Publishing Group.

Tompkins, G. L. (1975). A causal model of state welfare expenditures. *The Journal of Politics*, 37(2), 392-416.

Van Aelst, P. & Walgrave, S. (2001). Who is that (wo) man in the street? From the normalisation of protest to the normalisation. European *Journal of Political Research*, 39(4), 461-486.

Verba, S. & Nie, N. H. (1972). Participation in America: Political democracy and social equality. University of Chicago Press.

Verba, S., Nie, N. H. & Kim, J. O. (1978). Participation and Equality: A Seven-Nation Comparison.

Watson, D. J., Juster, R. J. & Johnson, G. W. (1991). Institutionalized

use of citizen surveys in the budgetary and policy-making processes: A small city case study. *Public Administration Review*, 232-239.

Welch, S. (1975). The impact of urban riots on urban expenditures. *American Journal of Political Science*, 741-760.

Wolfinger, R. E. & Rosenstone, S. J. (1980). *Who votes?* (Vol. 22). Yale University Press.

Abstract

A Study on Determinants of Youth Policy in Local Governments

- Focusing on the Differential Effects of Conventional and Unconventional Political Participation -

Jo, Changduck

Master of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

What would be determinants of youth policy? How political participation affects policy? The type of political participation, does it make difference? These are research questions in this study. This study identified the relationship between youth political participation and youth policy. Because the existing research analyzed the entire social welfare budget, did not fully reflect the complex political structure and progress of the budget. By analysing youth policy, this study matched policy targets and the groups that actually received

benefits of policy. In addition, as there are a various patterns of political participation, the analysis was conducted with interest in the differential effects on the two types of political participation, dividing them into conventional and unconventional political participation.

The purpose of this study is empirically exploring the effects of conventional participation and unconventional participation on policy. In order to analyze the differential effects of political participation, this study classified votes as conventional participation and NGOs as unconventional participation. The fixed effects model panel data analysis was conducted on the data of South Korea's 16 metropolitan local governments from 2012 to 2018. To clarify the causal relationship between independent and dependent variables, socioeconomic factors(a youth population, youth unemployment rate, a local tax per capita), political factors(a governor's party, a proportion of members of a party with a progressive orientation), and financial factors(a proportion of subsidy programs) was controlled.

The main results of this study are as follows. First, conventional participation does not affect youth policy. Second, unconventional participation have a significant positive impact on youth policy. Third, the results suggest that there are differential effects of conventional participation and unconventional participation. Fourth, the youth population and the proportion of members of progressive party turned out to be statically significants. Fifth, a local tax per capita has negative impact on youth policy. Finally, youth unemployment rate, which had been predicted to have a significant impact, showed no validity.

From these findings, some policy implication could be considered. Because of lack of political representation for young people, it is deficient to input their demands in policy and budget process. In the

policy and budget process policy efforts are required to supplement the needs of young people expressed by voting. Also, a various of policy is needed to encourage unconventional political participation of young people. These policy efforts help to reduce the cost of political participation and can adjust inequality in political participation.

keywords : policy determinants, youth policy, political participation, the differential effects of political participation, local government budget determinants,
Student Number : 2018-20987