

지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석

최성락*·노우영**

<目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 본연구의 분석 틀
- IV. 지자체 정당 구조가 사회복지비 지출에 미치는 영향 분석
- V. 결론- 시사점 및 한계

<요 약>

정책변동에 영향을 미치는 여러 가지 주요 요인 중 하나로 정당 구조 변수를 들 수 있다. 본 논문에서는 지자체의 정당 구조가 정책변동에 미치는 영향을 살펴보고자 하는바, 기초지자체장 소속 정당과 광역지자체장 소속 정당의 차이 여부에 따라 기초지자체의 사회복지비 예산에 유의미한 차이가 존재하는가를 검증하였다. 분석범위는 민선 자치단체장이 선출된 1995년 이후로 지방정부 예산을 편성한 1996년부터 2002년까지 7년간이며, 전국의 기초자치단체를 대상으로 하였다. 분석방법으로는 일반통합회귀 모형을 사용하였다.

연구 결과 기초지자체장 소속 정당과 광역지자체장 소속 정당이 같은 경우에 기초지자체장과 광역지자체장 소속 정당이 다른 경우에 비하여 사회복지비 예산 지출이 더 많다는 결론을 얻을 수 있었다. 이러한 결과는 지방자치체에 있어서 광역지자체장과 기초지자체장 사이의 관계가 주민의 복지를 위한 정책 결정에 영향을 미치고 있다는 것을 보여주며, 우리나라 지자체의 복지정책은 광역 지자체와 기초 지자체의 협조 속에서 가장 잘 이루어질 수 있다는 점을 시사한다고 할 수 있다.

【주제어: 정당구조, 사회복지비, 정책변동, 예산변화】

* 동양공전 비서 행정전공 전임강사

** 한국정책지식센터 연구원

I. 서 론

정책변동에 영향을 미치는 여러 가지 주요 요인들 중 하나로 정당구조 변수를 들 수 있다. 정당 간 경쟁, 중앙정부와 지방정부간 지배 정당의 차이 등의 정당구조는 정책 변화에 영향을 미치는 주요 변수 중 하나이다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 경우 1995년 민선 지자체장 선거로 인하여 진정한 지방자치체가 형성된 이후 지방자치 역사가 아직 일천하기 때문에, 정당구조가 우리나라 지자체 정책에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구가 아직 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 그동안 정당구조로 인한 정책 변화에 대한 연구는 국가의 정책을 대상으로 하는 것이 주류였고, 지자체의 경우는 지방자치체의 실시가 지자체 정책에 어떠한 영향을 미치는가가 주요 연구의 방향이었다.

그러나 현재 민선 자치장 1기, 2기 임기가 종료되고 2003년 제 3기 민선 지자체장 선거가 이루어지는 등 약 10년의 시간 경과로 인하여 이제는 지자체의 정당구조가 지자체 정책에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 기초적인 연구가 가능하게 되었다. 현재 지방자치제도에의 정당개입은 기초의회의원의 정당공천만을 제한하고 있을 뿐 광역단체장, 광역의회의원, 기초자치단체장은 정당공천 및 당적을 보유하고 있다. 따라서 지방자치제도의 계층구조상 단체장을 중심으로 한 정당구조, 즉 중앙정부와 광역·기초단체장간, 광역단체장과 기초단체장간의 소속 정당의 차이에 따라서 정책의 차이가 발생할 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 지자체의 사회복지비 예산을 대상으로 하여, 지자체의 정당구조에 의하여 지자체 사회복지비 예산 차이가 존재하는가를 살펴보고자 한다.

지자체 사회복지비 지출에 지자체의 정당구조가 영향을 미치는가를 전국의 기초지방자치단체를 대상으로 하여 일반통합회귀 모형을 사용하여 검증한다.

II. 이론적 논의

1. 정책변동요인으로서의 정당구조

정책변동요인을 탐구하는 연구 흐름중 하나는 정책변동의 원인을 정책환경의 변화에서 찾는 방법이다. 정책환경에는 정치적 환경, 경제적 환경, 사회

적 환경 등이 존재한다. 이 중 정치적 환경으로는 선거권 참여, 좌파 정부, 노동조합, 이익집단의 영향력, 집권 정당의 당파성, 야당의 성격, 선거 경쟁과 투표자 수, 정부 관료의 이해관계 등이 정책변동 요인으로 논의되고 있는데 (김미혜 · 정진경, 2003), 정치적 환경 중에서 주요한 정책변동 요인중 하나로 정당구조가 있다.

정당은 국민을 대표하는 조직, 즉 국민의 이익을 위해 공공정책을 제시, 제어하는 집단이다. 정당의 이념은 가치구조와 목표를 포함하는 정치적 행동의 방향성을 제공하며, 특정 정당이 대변하고자 하는 사회 집단이나 계급의 사회경제적 이익을 합리화시켜 준다(지충남, 2002). 따라서 정당은 민주정치에서 필수적인 역할을 하는 조직체로서(지병문 · 김용철, 2003) 정당 구조에 따라서 정책이 변경될 수 있다.

정당 구조의 변수로서 정책 변동을 설명한 외국의 주요 연구를 살펴보면, Rose(1976)는 정치적 분쟁이 높아질수록 지출액의 변화가 크다는 가설을 검증하여, 정당변수는 예산 변화에 설명력이 적다는 연구결과를 도출하였다. 여기서 정당 변수는 정당 내부의 경쟁, 선거 지원, 정당 통제 등으로, 이러한 정당 변수는 예산 재분배 비율과 상관관계가 적다고 보았다.

Hurley et al(1977) 등은 다수당의 크기, 다수당의 결집력, 소수파의 반대의 정도 등이 주요한 정책변동의 요인이라고 보았으며, Brady(1978)는 선거와 정책변동 사이의 상관관계를 연구하였다. Falcone(1979)는 정부의 다수와 소수 상태와 권력을 가진 정당이 정책변동에 있어 가장 중요한 두가지 변수라고 보았으며, Hurley(1982)는 선거행위가 직접적으로 정책변화와 연관되는 것은 아니며, 이를 연결하는 메커니즘으로서 의회의 정당간 크기 및 통합의 정도가 중요함을 밝혔다. Dye(1984)는 1950년부터 1980년까지 미국 각 주들의 1인당 복지비를 정당변수(주지사, 주의회, 주지사 · 주의회 모두 민주당이 장악한 경우)로 분석한 결과 정당이 복지비 지출에 있어 차이를 야기한다고 결론지었다. Hicks와 Swank(1984)는 1960년부터 1971년까지 18개 국가의 GDP에 대한 현금이전 비율의 변화를, 정부를 구성하고 있는 좌파와 우파의 득표율 변화와 연결시켜, 정부에 대한 우파의 통제가 1% 증가하면 복지비 팽창비율이 0.36% 감소한다고 분석하였다.

즉, 외국에서는 정책변동의 독립변수를 의회의 구성으로, 종속변수를 정책변동(예산의 변화)으로 보고 연구하는 경향이 존재하며, 이러한 연구들은

의회의 구성 여부, 다수당, 선거, 대통령과의 관계 등을 변수로 하여 정책변동(예산 변동)이 어떤 관계에 있는가를 검토하고 있다.

정당 구조의 변수로서 정책변동을 설명하는 국내 연구를 살펴보면, 황운원(1993)은 국회의 예산 심의를 대상으로 우리나라 예산심의의 결정변수로 가장 중요한 것은 국회의원의 당파성 변수라고 보았다. 김성철·장석영·강여진(2000)은 국회 예산 심의의 결정요인에 관한 실증분석에서 당파성과 의원들의 정치적 행태를 주된 요인으로 보았다. 이옥연(2002)은 같은 정당이 집권하더라도 중앙 정부와 지역정부의 권력 장악의 정도에 따라 재정정책에 미치는 정당의 영향력이 달라진다는 연구 결과를 제시하였고, 임헌만(2000)은 정당 구도가 지방의정활동에 미치는 영향을 분석하여, 기초자치단체의 정당구도가 정치적으로 이질적 성향이 혼재하여 역동적일 경우, 당해 자치단체의 의원들이 보다 적극적으로 의정 활동을 수행한다고 보았다.

2. 사회복지비 예산 결정 요인에 대한 선행 연구

우리나라 사회복지비 예산 결정 요인에 대한 선행 연구는 중앙 정부의 사회복지비를 대상으로 한 연구와 지자체의 사회복지비를 대상으로 한 연구로 구분될 수 있다.

먼저 중앙정부의 사회복지비 예산결정요인에 대한 연구를 살펴보면, 오승석(1992)은 노인인구, 1인당 소득, 실업률, 노조 조직률, 노사분규수, 경제개발비 등의 사회복지비와 정(+)의 관계에 있다고 보았고, 김행범(1993)은 GNP, 국회능력, 정부가 결정요인으로 보았다. 박효문(1993)은 산업화, 도시화, 경제성장, 노령화, 정권의 정당성을 사회복지비 결정 요인으로 제시하였고, 전준구(2001)는 산업화, 실업률, 정권의 정통성, 정당 경쟁, 1인당 GNP 등이 주요한 요인으로 제시하였다.

이 중 정당 경쟁을 분석 요소로 포함한 연구는 오승석(1992)와 김행범(1993), 전준구(2001) 등인데, 오승석은 정당경쟁이 사회복지비 지출에 부정적이라고 보았고, 김행범(1993), 전준구(2001)는 정당경쟁이 사회복지비 지출에 긍정적이라고 보았다. 또한 김미혜·정진경(2003)은 정치적 변수인 선거년도와 정당경쟁은 우리나라의 사회복지비 변화에 어떠한 영향도 미치지 못했다는 연구 결과를 제시하고 있어, 분석시기 및 분석방법 등에 따라서 다른 결론이 도출되고 있다.

이에 대하여 지방자치단체의 사회복지비 지출 결정 요인에 대한 연구를 살펴보면, 이승중·김홍식(1992), 김태일(1998, 2001), 손희준(1999), 유재원(1999), 강운호(2000), 권경환(2004) 등이 있다. 이 연구들은 주로 지방자치체의 실시가 지자체 사회복지비 지출에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구들로서, 이승중·김홍식(1992)은 지방의회 구성이 사회복지비 지출에 부정적인 영향을 보인다고 보았다. 김태일(1999)은 자치단체장 선출이 서울 자치구의 사회복지비에 긍정적 영향을 보인다고 하였고, 손희준(1999)은 자치단체장 선출 이후에 사회복지비가 증가되었다고 보았다. 유재원(1999)은 지자체장 선거 이후 도·군과 시·구의 영향력이 다르다는 연구 결과를 제시하였으며, 강운호(2000)는 지방의회 구성 이후에는 사회복지비가 감소하였고, 지자체장 선출 이후에는 지자체 구는 증가되었다고 보았다.

3. 본 연구의 접근법

기존의 선행연구를 살펴보면, 정당구조를 정책변동의 원인 변수로 보는 입장에서는 주로 국가의 정책 변동을 대상으로 분석하고 있다. 사회복지비 예산을 대상으로 정당 구조를 명시적 변동 요인으로 사용하여 분석한 오승석(1992), 김행범(1993), 김미혜·정진경(2003) 연구의 경우도 국가의 사회복지비 예산을 대상으로 하고 있다. 또한, 지자체의 사회복지비 지출 결정 요인에 대한 연구에서는 주로 지방자치체 실시를 주요 변수로 하고 있고 정당구조를 주요 변수로 사용한 연구는 아직 없는 실정이다." 따라서 본 연구에서는 정당구조가 지자체의 정책변동에 영향을 미치는가를 분석하고자 하는바, 연구의 대상은 지자체의 사회복지비 지출로 한다. 즉, 지방자치단체간의 정당구조가 지방자치단체의 사회복지비에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

이러한 연구에 가장 가까운 우리나라 선행 연구로는 임헌만(2000) 연구와 지병문·김용철(2002) 연구를 들 수 있다. 임헌만(2000)은 지자체의 정당구조가 지방의회 의원의 의정활동에 영향을 미친다는 연구 결과를 제시하였으

-
- 1) 최근 권경환(2004)의 연구에서는 지방정부 재정지출 전체를 대상으로 정당분절성 변수를 적용하여 분석하였다. 정당분절성 변수분석에서는 지역구정당구도에 따른 재정지출 변화를 살펴보고 있는바, 지역구정당구도 변화는 사회복지비 지출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고 있다.

며, 지병문·김용철(2002)은 시장, 군수, 구청장의 소속 정당에 따라 지방정부의 지출수준에 차이가 존재하는지를 검토하여, 시장, 군수, 구청장의 선거경쟁이 심할수록 지방정부의 사회개발비가 증가한다는 가설을 제시하였다. 이에 대하여 본 연구는 지자체 사회복지비를 주요 분석 대상으로 하며, 기초지자체를 모두 포괄하여 정당 구조가 미치는 영향을 분석한다는 점에서 기존 선행 연구와 차별성이 있다 하겠다.

Ⅲ. 본 연구의 분석 틀

1. 가설 설정

선행연구들은 주로 지방자치제도의 실시 여부에 따른 정책변동(사회복지비 지출의 변화 등)의 분석, 단체장과 의회의 주도 정당간 경쟁에 따른 의회의원 활동 활성화(조례발의·청원심사·감사조치요구 건수 등) 등을 중심으로 분석하고 있다.

이에 대하여 본 연구에서는 지방자치단체의 정당 구조가 정책 변동에 미치는 영향을 분석한다. 정당 구조에는 의회의 다수당과 소수당 간의 구조적 관계, 의회 다수당과 지자체장의 정당간의 차이 여부, 정당 내부의 역학 구조 등 여러 측면이 있을 수 있는데, 본 연구에서의 정당 구조는 지방자치단체간 정당 경쟁 구조 측면에 초점을 맞춘다. 즉, 본 논문에서 정당 경쟁구조란 기초자치단체장의 소속 정당을 중심으로 광역자치단체장의 소속정당, 중앙여당과의 관계 구조를 말하는바, 다음의 4가지로 구분될 수 있다²⁾.

- ① 기초자치단체장과 광역자치단체장의 소속 정당이 동일한 경우
- ② 기초자치단체장과 광역자치단체장의 소속 정당이 다른 경우

2) 임현만(2000)의 경우 정당 구조를 ① 기초자치단체장의 당적, 광역 정당구도 및 지역구 국회의원 당적이 모두 여당 성향을 가진 정당구도, ② 기초자치단체장의 당적, 광역 정당구도 및 지역구 국회의원 당적이 모두 야당 성향을 가진 정당구도, ③ 여당 단체장하에 광역 정당구도 또는 지역구 국회의원 당적의 여야 구도에 변화가 있는 경우, ④ 야당 단체장하에 광역 정당구도 또는 지역구 국회의원 당적에 의한 여야구도의 변화, ⑤ 무소속 단체장인 경우의 5가지로 구분하고 있다. 권경환(2004)의 경우도 기본적으로 위 5가지 정당 구조를 따르고 있다.

③ 기초지자체장 소속정당, 광역지자체장 소속 정당과 중앙 여당이 모두 동일한 경우

④ 기초지자체장 소속정당, 광역지자체장 소속 정당과 중앙 여당이 서로 다른 경우

위 4가지 중 소속 정당이 동일한 ①, ③의 경우는 정당 경쟁이 없는 것으로, 소속 정당이 다른 ②, ④의 경우는 정당 경쟁이 존재하는 것으로 구분 한다.

원칙적으로 정당 경쟁에 관한 논의에서는 진보 정당과 보수 정당간에 정책의 차이가 있다고 본다. 진보정당은 빈곤자를 위한 팽창 재정을 선호하고, 보수 정당은 과다 지출을 억제하여 정당간 차이에 따라 예산의 차이가 발생한다고 본다(임헌만, 2000). 그러나 본 연구에서의 시간적 범위인 2002년까지 우리나라의 경우 엄격한 의미에 있어서의 이념 정당은 존재하지 않았다. 당시 민노당을 제외한 모든 정당은 보수 정당으로서 이념이나 정책에 있어서 큰 차이를 보이지 않는다(지병문, 김용철, 2003). 따라서 본 연구에서는 어떤 정당이 단체장을 담당하고 있는가에 대한 논의는 생략하고, 기초 및 광역, 중앙 여당간의 정당 차이만을 검토한다.

본 논문에서는 이러한 지자체의 정당 구조가 정책변동에 미치는 영향을 살펴보고자 하는바, 정책변동은 지자체 예산의 변화로 측정한다. 정책변동은 법률, 명령, 조례와 같은 성문법규 및 정책 내용 등으로 측정될 수도 있고, 정책 내용의 재정적 기반이 되는 예산 규모 등으로 측정될 수도 있다. 본 논문에서는 변동 내용의 객관성을 확보할 수 있고, 정책차이에 대해 객관적으로 판단하기가 더 용이하다는 측면을 고려하여 예산의 변동을 정책변동의 하위 변수로 한다. 지자체의 예산 중에서도 사회복지비를 대상으로 하고자 하는바, 이는 민선 지자체장은 관선 지자체장보다 해당 지자체 주민의 복지에 더 관심을 기울일 것이라는 가정에 근거한다. 민선 지자체장은 주민 선거에 의해서 당선 되므로 당선을 위해서는 주민의 복리증진에 더 관심을 기울이게 될 것이고, 따라서 복지비 예산은 지자체장의 성향이나 정당 구조 여부에 따라 다른 예산항목보다 더 큰 영향을 받을 수 있을 것이다.³⁾

3) 권경환(2004)은, 지역구정당구도의 변화가 심할 경우 집행부에 대한 정치적 통제력(정당통제)가 약화되기 때문에 기초지자체 재정지출 정향에 단체장이나 지방행정관료의 정책선택이 우선적으로 반영된다고 본다. 이러한 과정을 거쳐 지방정당구조가 예산에 영향을 미치게 된다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체장의 소속 정당 구조 여부에 따라 지방자치단체간 사회복지비 예산 차이가 존재하는가의 여부를 연구 가설로 한다. 구체적으로 기초지자체의 사회복지비 예산이 기초지자체장의 소속 정당과 광역지자체장의 소속 정당, 중앙 여당과 동일할 경우와 기초지자체장의 소속 정당과 광역 및 중앙 여당간의 소속 정당이 다를 경우 지자체 사회복지비 예산에 유의미한 차이가 존재하는지를 검토한다.

2. 분석 자료

1) 정당 구조

연구의 범위는 1995년 지방자치단체장이 선출되고 지방정부 예산을 편성한 1996년부터 2002년까지⁴⁾, 전국의 광역·기초지방자치단체를 대상으로 한다. 기초의회의원 선거에는 정당 공천이 배제되기에 연구 대상에서 제외하였다.⁵⁾

분석 대상 지자체는 현재의 전국 총 248개 지자체 가운데 광역 지자체 15개와, 해당기간 동안 자치단체의 유형이 변화한 15개 지자체를 제외한 218개 지자체를 대상으로 한다.

또한, 이러한 주된 분석과 별도로 민선 1기와 2기를 연임한 단체장 가운데 소속 정당을 달리하여 재선된 경우와 동일 정당으로 재선된 단체장들을 구분하여 분석하고자 한다. 이와 같이 단체장 개인은 동일하지만 정당의 차이가 존재하는 경우 단체장의 개인적 성향을 통제한 상태에서 정당의 영향력을 분석할 수 있다.⁶⁾

1, 2기를 연임한 단체장의 수는 149명(광역 6명, 기초 143명)이며, 이중 동일정당 소속으로 당선된 자는 90명, 소속정당을 바꿔 당선된 자는 59명이

4) 1995년도 지방정부 지출은 전해년도인 1994년도에 편성된 예산이므로 제외하였다. 2002년도 지방정부 지출은 2001년도 예산에 근거한 것이므로 분석에 포함하였다.

5) 기초의회의원 역시 현실적으로는 당적을 보유하고 있다. 비록 선거시에는 정당공천에서 배제되지만 최한수(1997)는 당적 보유 자체가 선거결과에 큰 변수로 작용함을 입증하였고, 나중식(2003), 임현만(2000) 등도 기초의회의 당파성에 따른 의회활동의 다양성을 보여주고 있다. 그러나 현행 지방자치제도는 기초의회의원의 공식적인 정당 활동이 인정되지 않고 있으므로, 본 연구에서는 기초의회는 제외하고 분석하였다.

다. 이 가운데 본 연구의 분석대상은 광역자치단체 6개와 자치단체 계층이 변화한 4개 단체를 제외한 총 143개 단체이다.⁸⁾

이 가운데 본 연구에서 관심이 있는 자치단체 계층간 단체장의 소속정당 관계를 보면 [표 3]와 같다. 기초자치단체 전체를 보면 기초지자체장과 광역

<표 1> 1, 2기 연임 자치단체장 당적

		광역시도	시	군	구	소계
1기	민자당	2	17	18	13	50
	민주	2	9	18	16	45
	자민련	2	4	8	2	16
	무소속	-	12	20	6	38
2기	한나라	2	19	22	14	57
	국민회의	2	6	17	17	42
	자민련	2	7	11	2	22
	무소속	-	10	14	4	28
계		6	42	64	37	149

- 6) 지방자치단체장의 개인적 특성(리더십 유형)과 정책과의 관계에 대한 연구는 심도 있게 축적되지 않고 있다. 최근 3선을 연임한 43명의 단체장 리더십을 분석한 김동욱(2002), 이광희·노우영(2002) 등은, 단체장의 이전 경력을 중심으로 정치적·경영적·행정적 리더십으로 구분하고 이러한 성향에 따라 지방정부의 실제 정책을 분석하였으나, 리더십의 유형별 유의미한 정책적 차이를 발견하지는 못하였다. 그러나 이들의 연구는 단체장의 리더십 유형분류를 이전 경력 등으로 산출하였고, 사례 수가 적은 점 등 전체 지방정부로 일반화하기에는 무리가 있다. 또한 현행 지방자치제도하에서 단체장 개인의 비전·목표·리더십에 따른 정책변동에 대한 강한 상관관계는 꾸준히 의심되고 있다. 이러한 측면에서 정당경쟁의 효과를 분석하기 위해, 동일 인물이 1, 2기를 연임한 경우를 구분하여 분석하는 것은 정책변동에 대한 단체장의 개인적 성향에 따른 교란요인을 통제한 것으로 가정할 수 있다.
- 7) 1995년 지자체장 선거에서 우리나라 중앙 여당은 민자당이었으며, 야당으로 민주당, 자민련이 있었다. 1999년 지자체장 선거에서는 중앙여당은 한나라당이고, 야당으로 국민회의, 자민련이 있었다. 중앙여당은 민자당에서 한나라당, 야당은 민주당에서 국민회의 등으로 변화가 있었지만, 이 정당변화는 기본적으로 동일한 정당이 당명을 변화한 정도이기 때문에 본 논문에서는 이를 같은 정당으로 보고 논의하였다.
- 8) 단, 당선후 당적변경, 1기 재·보궐선거 결과, 2기 당선자중 당선 무효자수 등이 미 적용된 수치임

〈표 2〉 동일정당으로 1, 2기를 연임한 자치단체장

	광역시도	시	군	구	소계
한나라	2	10	11	9	32
국민회의	2	4	10	14	30
자민련	2	4	8	2	16
무소속	-	4	5	3	12
소계	6	22	34	28	90

지자체장이 동일 정당인 경우는 139개 지자체로 63.7%에 달했으며, 기초지자체장과 중앙 여당이 동일한 경우는 79개로 지자체로 36.3%, 기초지자체장-광역시자체장-중앙 여당이 모두 동일한 경우는 60개 지자체로 27.5%로 나타났다. 1, 2기를 연임한 143개 기초자치단체의 경우에는 기초지자체장과 광역지자체장이 동일한 정당에 소속된 경우가 95개 지자체로 66.4%, 기초지자체장과 중앙여당이 동일한 경우는 40개 지자체로 28.1%, 기초지자체장-광역시자체장-중앙 여당이 모두 동일한 경우는 32개 단체로 22.4%로 분석되었다.

〈표 3〉 자치단체 계층간 소속정당 관계

	기초자치단체(218개)			1, 2기 연임 기초자치단체(143개)		
	기초-광역시	기초-중앙	기초-광역시-중앙	기초-광역시	기초-중앙	기초-광역시-중앙
시	39	22	16	28	6	6
군	56	25	20	43	17	13
구	44	32	24	24	17	13
소계	139	79	60	95	40	32

2) 사회복지비 등

각 지방자치단체의 예산 자료는 지방재정연감의 자료를 기초로 사용하였다. 예산자료에는 예산지출 계획서인 예산서와 지출을 완결한 결산서가 있는데, 본 연구에서는 결산자료를 사용하였다. 즉, 1996년부터 2002년까지 각 지자체의 7년간의 결산 자료 중에서 사회복지비 부문을 기초적인 분석 자료

로 활용하였다. 빈곤인구비율은 전국통계연감에서 생활보호대상자 수를 기반으로 하였으며, 1인당 지방세액 등은 지방재정연감의 자료를 사용하였다.

3. 분석모형

지자체장 소속 정당과 정당 경쟁구조의 정당구조에 따른 정책변동의 차이를 분석하기 위하여 본 논문에서는 일반통합회귀모형(OLS polled regression model)을 사용하였다⁹⁾.

종속변수인 사회복지비는 사회복지비 예산의 절대 규모가 아닌, 일반회계 전체 예산에서 사회복지비 예산이 차지하는 상대적인 비중을 사용하였다. 사회복지비 지출의 절대값 대신에 상대값인 비중을 사용하면 전체예산 규모의 증가 또는 축소에 따른 사회복지비 예산의 변화 영향을 배제할 수 있다(김태일, 2001).

〈표 4〉 변수의 조작적 정의

구분	변수명	정 의
종속 변수	복지사업비 비율	$\frac{\text{사회복지비}}{\text{일반회계예산}} \times 100$
독립 변수	연도	해당연도(1996-2002년)
	전년도지출	전년도 종속변수값
	정당경쟁	-기초지자체장과 광역단체장간 소속 정당이 동일한 경우와 다른 경우
		-기초지자체장·광역지자체장-중앙정부의 정당이 모두 동일한 경우와 다른 경우
	빈곤인구 비율	$\frac{\text{생활보호대상자}}{\text{전체인구}}$
1인당 지방세액	$\frac{\text{당해연도 개별자치단체 1인당 지방세액}}{\text{당해연도 자치단체평균 1인당 지방세액}}$	

- 9) 사회복지비 결정요인에 관한 선행연구에서는 일반적으로 일반통합회귀모형과 고 정효과모형을 적용하여 분석하고 있다. 우리나라의 지방자치제도는 그 역사가 10년이 되지 않아 축적된 자료로부터 시계열적 특성을 정확히 분석하기가 어렵기 때문에, 각 모형은 나름대로의 장점과 한계점을 가지게 된다. 본 연구에서는 일반통합회귀모형을 사용하여 분석하였다.

정당경쟁의 효과를 추정하기 위한 독립변수로는 기초지자체장과 광역단체장간 소속 정당이 동일한 경우, 기초지자체장-광역지자체장-중앙정부의 정당이 모두 동일한 경우 등, 두 가지의 가변수를 사용하였다.¹⁰⁾

교란요인의 영향을 통제하기 위한 변수로는 시계열적 추세의 통제를 위해 연도 변수를 사용하였다. 또한 전년도 종속변수값을 통제변수로 하는 모형을 별도로 검증하였다.¹¹⁾ 그밖의 독립변수로는 선행연구를 통해 유의미한 통제변수로 나타난 빈곤인구 비율과 1인당지방세액 등을 추가하여 분석하였다. 독립변수와 통제변수와 종속변수의 시차는 예산결정 과정을 감안하여 t-1년으로 하였다.

IV. 지자체 정당 구조가 사회복지비 지출에 미치는 영향 분석

1. 기술통계분석

우선 모형에 포함된 자료들의 기술통계값을 살펴보면 다음의 [표5]과 같다. 218개 전체 자치단체(그룹A) 유형별 사회복지비 지출 비중의 평균은 자치구가 제일 크고, 시, 군 순이며, 1, 2기를 연임한 143개 자치단체(그룹B)의 사회복지비 지출 비중 역시 동일 유형별로 평균의 차이가 있음을 보여주고 있다(Duncan Test, <.05). 특히 광역시의 자치구의 경우는 시나 군 수준보다 2배 이상의 사회복지비 지출 비중을 나타내고 있다. 즉 자치구 지자체에서는 지역개발이나 경제개발의 비중이 그리 크지 않으며, 반면 시 또는 군의 경우에는 경제개발을 포함한 다른 항목의 지출이 상당부분 차지하고 있어 상대적으로 사회복지비 지출 비중이 적은 것으로 판단된다.¹²⁾ 그룹간 전체 평균을 비교해 보면 그룹B의 사회복지비 지출 비중의 평균이 그룹A 보다 다소 적은

10) 가변수1과 가변수2의 상관관계 검증의 r값은 0.30으로 두 변수간 상관관계는 미미한 것으로 나타났다.

11) 시계열적 특성을 통제하기 위한 시차변수(lagged variables)로 이승중(2000)은 전전년도 종속변수값을 사용하고 있다.

12) 실제 일반회계세출 대비 경제개발비 지출 비중을 보면(그룹B), 군이 40.653으로 가장 높고, 시가 33.807, 구가 16.083으로 나타났다.

〈표 5〉 연도 및 자치단체 유형별 사회복지비 지출 비중 비교

	전체 자치단체 (218개)-그룹A			1,2기 연임 자치단체 (143개)-그룹B		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
전체	11.893	7.038	59.177	11.228	6.705	59.720
시	9.744	3.470	35.614	9.393	3.151	33.540
군	8.028	2.810	35.006	7.951	2.860	35.971
구	19.265	8.013	41.591	18.876	8.740	43.305
	F value: 694.57 P<.0001			F value: 435.03 P<.0001		
1996	8.209	4.464	54.382	7.778	3.873	49.794
시	7.498	4.286	57.163	6.915	1.968	28.468
군	5.764	2.193	38.041	5.806	2.437	41.979
구	12.230	4.185	34.218	12.117	4.134	34.119
1997	8.921	4.495	50.387	8.534	4.356	51.040
시	7.468	2.338	31.313	7.157	2.336	32.635
군	6.200	1.911	30.821	6.239	1.894	30.365
구	14.055	4.356	30.993	14.005	4.441	31.706
1998	10.032	4.949	49.335	9.551	4.821	50.478
시	8.345	2.374	28.453	8.009	2.327	29.001
군	6.974	1.785	25.591	6.892	1.790	25.978
구	15.858	4.781	30.148	15.830	4.869	30.757
1999	12.831	7.411	57.754	11.994	7.044	58.728
시	10.047	2.515	25.034	9.711	2.575	26.521
군	8.686	2.462	28.348	8.505	2.421	28.464
구	21.228	8.278	38.997	20.525	8.631	42.500
2000	14.122	7.415	52.507	13.277	7.083	53.351
시	11.132	2.851	25.612	10.792	2.781	25.771
군	9.772	2.882	29.489	9.601	2.983	31.065
구	23.000	7.201	31.311	22.357	7.537	33.712
2001	14.492	8.141	56.176	13.644	7.858	57.590
시	11.646	2.968	25.489	11.344	2.925	25.789
군	9.270	2.406	25.956	9.178	2.581	28.117
구	24.410	7.901	32.368	23.860	8.501	35.628
2002	14.655	7.813	53.316	13.833	7.640	55.229
시	12.075	3.013	24.956	11.826	2.799	23.671
군	9.544	2.636	27.624	9.462	2.867	30.302
구	24.077	7.429	30.857	23.435	8.471	36.145

것으로 나타났다.

사회복지비 지출비중의 7년간의 시계열적 성격을 개략적으로 살펴보면, 그룹A와 그룹B 모두 사회복지비 지출비중의 평균은 매년 증가하고 있다. 자치단체 수준별로 분석해 보면, 그룹A와 그룹B 모두 시 수준에서는 꾸준히 증가해오고 있으며, 군에서는 꾸준히 증가하다 2001년에 다소 감소, 2002년에 다시 증가하고 있다. 자치구 수준에서는 계속 증가해 오다 2002년에 다소 감소하고 있다.

1, 2기를 연임한 단체장의 정당 변경을 기준으로 사회복지비 지출 비중을 살펴보면, 동일정당으로 연임된 경우 보다 정당을 변경하여 연임한 경우의 평균이 더 높은 것으로 나타났다. 이 결과는 동일한 지자체장이라 하더라도 정당 변경으로 인하여 사회복지비 지출이 증가된다는 점을 시사한다. 그러나 이는 자치단체의 수준이나 지역적 특성 등을 배제한 평균 비교이기 때문에 이러한 결과를 바탕으로 유의미한 결론을 도출하기에는 한계가 있다.

<표 6> 그룹B의 소속정당 변경과 사회복지비 지출 비중

	빈도	평균	표준편차
동일정당으로 연임	84	10.258	6.171
정당변경으로 연임	59	11.729	6.722
T value: -3.55 P<.000			
야당- 여당으로	33	11.129	7.672
여당- 야당으로	37	11.845	6.072
여당- 여당으로	8	10.962	7.930
야당- 야당으로	65	10.925	6.306
F value: 1.09 P<.352			

2. 일반통합회귀 모형(OLS pooled regression model) 분석

1) 전체 지방자치단체 (그룹A)

218개 전체 지방자치단체의 사회복지비 지출 비중에 대한 회귀분석의 결과는 다음의 [표 7]와 같다. 모형 1은 시계열적 변화를 통제하기 위해 연도변수를 사용한 경우이며, 모형 2는 시계열적 변화를 통제하기 위해 전년도 중

속변수값을 사용한 경우이다¹³⁾.

전체 자치단체를 분석한 [표 7]을 보면, 모형 1과 모형 2 모두 기초지자체장과 광역지자체장의 정당이 동일한 경우(가변수 1) 유의미한 양(+)의 계수값을 보여주고 있다.

이는 기초지자체장과 광역지자체장 정당이 동일한 경우에, 기초지자체장과 광역지자체장 정당이 동일하지 않은 경우보다 사회복지비 예산규모에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 것을 나타낸다.

그러나, 기초지자체장과 광역지자체장의 정당, 그리고 중앙 여당이 모두 동일한 경우를 살펴보면, 모형 1과 모형 2에서 모두 유의미한 결과를 보여주고 있지 못하다.

<표 7> 사회복지비 지출에 대한 분석결과 - 전체 자치단체

	전체 자치단체 (그룹A)	
	모형1	모형2
기초 광역	.117***(.028)	.058***(.020)
기초 광역 중앙	-.083(.054)	-.030(.038)
연도	.131***(.007)	-
전년도 지출	-	.734***(.017)
생활보호대상자수	-.201***(.013)	-.049***(.010)
1인당 지방세액	-.283***(.030)	-.098***(.022)
상수	-260.120*** (13.777)	.651***(.043)
Adj R ²	.331	.662

※유의수준: * = p < .1, ** = p < .05, *** = p < .01 (이하 생략)

2) 1, 2기 연임 자치단체 (그룹B)

위의 분석은 모든 지자체장을 대상으로 한 것이다. 그런데 이 중 민선 1기와 2기를 연임한 단체장이 143곳이나 되며, 이 연임 지자체장 중에는 소속 정당을 달리하여 재선된 경우와 동일 정당으로 재선된 단체장들이 공존한다.

13) 시계열적 변화를 통제하기 위해 연도변수와 전년도 종속변수값을 사용하는 경우 각 모형에서 계수값이 달라지게 된다. 이렇게 계수값이 달라지는 이유에 대하여, 김태일(2001)은 전년도 지출수준 변수로는 연도 변수에서 통제된 시간에 따른 지출변화 추세가 통제되지 못하였기 때문에 발생한 것으로 판단하고 있다.

즉, 모든 지자체장을 대상으로 분석할 경우 지자체장의 개인적인 요인에 의하여 사회복지비 예산 차이가 이루어지는 것이 분석 내용에 포함될 수 있다. 따라서 단체장 개인은 동일하지만 정당의 차이가 존재하는 경우(당적을 변경하여 지자체장을 연임한 경우)의 예산 변동을 분리하여 살펴보면, 단체장 개인적 성향을 통제한 상태에서 정당이 사회복지비 예산에 미치는 영향력을 분석할 수 있다.

1, 2기를 연임한 143개 자치단체의 사회복지비 지출비중을 분석한 결과는 [표 8]과 같다. [표 8]을 보면 기초지자체장과 광역지자체장의 정당이 동일할 경우 사회복지비 지출 비중이 증가하는 것으로 나타났다. 시계열적 변화를 연도변수로 통제한 모형 1의 경우와 전년도 종속변수를 사용한 모형 2의 경우 모두 기초지자체장과 광역지자체장이 정당 구조가 사회복지비에 영향을 미치는 요인인 것으로 분석되었다.

이에 비하여, 기초지자체장-광역지자체장-중앙여당이 모두 동일한가의 여부는 유의미한 결과를 주지 못했다. 즉 연임 지자체장만을 따로 분석한 결과, 전체 지자체를 대상으로 한 분석과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 사회복지비 지출에 대한 분석결과 - 1, 2기 연임 자치단체

	1, 2기 연임 자치단체(그룹B)	
	모형1	모형2
기초-광역	.078**(.034)	.034*(.018)
기초-광역-중앙	-.030(.067)	-.029(.036)
연도	.124***(.008)	-
전년도지출	-	.862***(.016)
생활보호대상자수	-.217***(.016)	-.056***(.009)
1인당지방세액	-.190***(.037)	-.057***(.020)
상수	-246.311***(.16.521)	.451
Adj R ²	.313	.803

4. 분석결과

기술통계분석 결과 기초지자체의 유형별 사회복지비 지출 비중은 자치구가 제일 크고, 그 다음은 시, 군 순 이었다. 이러한 순서는 1, 2기를 연임한 지

자체의 경우나 단일한 경우 모두 함께 나타나는 현상으로, 우리나라 기초지자체의 경우 자치구가 사회복지비 지출 비중이 크며, 상대적으로 시, 군의 경우는 경제개발 등의 지출 비중이 크다는 것을 말해준다.

또한, 연임 지자체장의 사회복지비 지출 비중이 단일 지자체장의 사회복지비 지출비중보다 적은 것으로 나타났으며, 연임한 경우에도 동일 정당으로 연임한 경우보다 정당을 변경하여 연임한 경우 사회복지비 지출 비중이 더 컸다. 이러한 결론은 지자체장의 변경이나 정당의 변경이 사회복지비 지출 규모에 긍정적인 효과를 가져온다고 추론될 수도 있으나, 이 기술통계분석은 자치단체의 경제 수준이나 지역적 특성 등을 배제한 평균 비교이기 때문에 추론에 한계가 있다고 볼 수 있다.

일반통합회귀모형의 분석결과 모든 지자체를 대상으로 할 경우와 연임 지자체를 대상으로 할 경우 모두 기초지자체장과 광역지자체장의 소속 정당이 동일할 경우 사회복지비 지출 비중이 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 기초지자체장과 광역지자체장의 소속 정당과 중앙 여당이 동일한가 여부는 사회복지비 지출비중에 유의미한 영향을 주지 못했다.

V. 결론-시사점 및 한계

지금까지의 분석 결과, 기초지자체장과 광역지자체장의 정당이 같은 경우에 기초지자체장과 광역지자체장의 정당이 다를 경우에 비하여 사회복지비 예산 지출이 더 많다는 결론을 얻을 수 있었다. 이러한 결과는 지방자치체에 있어서 광역지자체장과 기초지자체장 사이의 관계가 주민의 복지를 위한 정책 결정에 영향을 미치고 있다는 것을 보여준다. 광역지자체장과 기초지자체장의 성향이 같은 경우 지역 주민을 위한 복지정책이 잘 이루어질 수 있지만, 광역지자체장과 기초지자체장 성향 사이에 차이가 있거나 같등이 존재할 경우 지역 주민을 위한 복지정책 시행에 일정한 한계가 있을 수 있다. 즉, 우리나라 지자체의 복지정책은 광역 지자체와 기초 지자체의 협조 속에서 가장 잘 이루어질 수 있으며, 광역지자체와 기초지자체의 성향과 정책지향점에 차이가 날 경우 주민의 사회복지에 부정적인 영향을 미치게 된다. 물론 중앙 여당도 지자체 사회복지비 지출 규모에 어느 정도 영향을 미칠 수 있

지만, 연구 결과는 지방자치단체의 정당과 중앙 여당 간의 관계 보다는 지방자치단체 사이의 정당 구조가 주민의 사회복지 예산지출에 더 의미있는 요인이라는 것을 시사하고 있다.

본 연구는 지자체장의 당적만을 대상으로 하고, 지방의회의 주도 정당에 대해서는 논의하지 않았다. 그러나 지방의회의 성향 및 지자체장과 지방의회 사이의 관계도 지역 주민에 대한 복지 정책에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 본 연구가 지방의회의 정당구조를 다루지 않은 것은 연구의 한계라 할 수 있다. 따라서 지방의회의 정당구조가 지자체 복지 정책에 미치는 영향은 후속 연구로서 기대될 수 있다. 또한 분석결과에서 나타난 기초와 광역간의 정당관계가 어떠한 방식으로 예산편성 과정에 실질적인 영향을 미치는가에 대한 구체적인 분석도 후속 연구에서 논의될 것이다.

참 고 문 헌

- 강윤호.(2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 성향, 한국행정학보 제34권 제1호.
- 곽효문.(1993). 한국사회복지정책의 결정요인에 관한 실증적 연구, 한양대학교 박사학위 논문.
- 권경환.(2004). 지방정부 재정지출의 정향변화에 관한 연구, 서울대학교 박사논문.
- 김명환 · 김주원.(1997). 정당이 지방의회와 집행기관의 관계에 미치는 영향, 한국지방자치학회보 제9권 제4호.
- 김미혜 · 정진경.(2003). 한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구, 사회보장연구 제19권 제1호.
- 김상현.(2003). 지방정부에 대한 중앙정부의 재정통제: 지방자치제 전·후를 중심으로, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김성철 · 장석영 · 강여진.(2000). 국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석, 한국행정학보 제34권 제2호.
- 김태일.(1999). 지방자치의 실사가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 대상으로, 한국정책학회보 제7권 1호.

- 김태일.(2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향, 한국행정학보 제35권 1호.
- 김행범.(1993). 복지정책의 산출요인에 관한 연구, 서울대학교 박사학위 논문.
- 김홍식.(1993). 지방자치와 사회복지행정체계, 사회보장연구 제10권 제2호.
- 나중식.(2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석, 한국정책학회보 제12권 2호.
- 손희준.(1999). 지방자치체 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석, 한국행정학보 제33권 1호.
- 오승석.(1992). 우리나라 사회정책산출의 변화요인에 관한 연구, 서울대학교 박사학위 논문.
- 유재원.(1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화, 한국정책학회보 제8권 제3호.
- 이광희 · 노우영.(2002). 기초자치단체장의 리더십과 리더십 영향방법, 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.
- 이승중 · 김홍식.(1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향, 한국행정학보 제26권 제2호.
- 이옥연.(2002). 연방주의, 재정분산과 정당간 경쟁, 국제정치논총 제42집 제3호.
- 임현만.(2000). 정당구도가 지방의정활동에 미친 영향에 관한 연구, 한국행정학보 34권 1호.
- 장문선 · 윤성식.(2002). 국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석, 한국정책학회보 제11권 제2호.
- 전상경.(2002). 지방자치하의 지방정부재정운영의 정치경제, 한국지방정부학회 하계학술대회논문집.
- 전준구.(2001). 한국사회복지정책산출의 결정요인분석, 한국사회복지정책 제12집.
- 조성대.(2003). 지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동, 21세기정치학회보 제13권 1호.
- 지병문 · 김용철.(2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로, 한국동북아논총 제26권.

- 지충남.(2002). 한국 정당의 환경정책에 관한 비교 연구, 한국정책학회보 제 11권 제4호.
- 한국정책지식센터편.(2002). 「지방정부의 지도자」 I II IIIIV, 나남출판.
- 행정자치부(각 년도), 지방재정연감.
- 황윤원.(1993). 우리나라 예산심의의 결정변수 분석, 한국행정학보 제27권 제2호.
- Anderson, J. E.(1981). The Public Utility Commission of Texas: A Case of Capture or Rapture? *Policy Studies Review*, Vol 1, No 3.
- Brady, David.(1978). Critical Election, Congressional Parties and Clusters of Policy Changes, *British Journal of Political Science*, Vol 8, No 1.
- Dye, Thomas.(1984). Party and Policy in the State, *Journal of Politics*, Vol 46, No 4
- Falcone, David J.(1979). Legislative Change and Policy Change : A Deviant Case Analysis of the Canadian House of Commons, *The Journal of Politics*, Vol 41, No 2.
- Hicks, Alexander and Swank, Duane.(1984). On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies, *Comparative Political Studies*, Vol 17.
- Hogwood B.W. and Peters, Guy.(1983). *Policy Dynamics*, New York: St. Martin's Press.
- Hurley, Brady & Cooper.(1977). Measuring Legislative Potential for Policy Change, *Legislative Studies Quarterly*, Vol 2, No 4.
- Hurley, Patricia.(1982). Predicting Policy Change in the House: A Longitudinal Analysis, *British Journal of Political Science*, Vol 12, No 3.
- Peterson, Paul and Rom, Mark.(1989). American Federalism. Welfare Policy and Residential Choice, *American Political Science Review*, Vol 83.
- Rose, Richard.(1976). "Models of Change," in R. Rose (ed.), *The Dynamics of Public Policy*, Beverly Hills: Sage.
- Winters, Richard.(1976). Party Control and Policy Change, *American Journal of Political Science*, Vol 20, No 4.

Abstract

Analysis on the Impact of Party Structure to Social Welfare Budget in Local Government

Seong-Rak Choi · Woo-Young No

Party structure is the one of the determinants which impact to policy change. The purpose of this article is to analyze how the party structure of local government impact to policy change; to analyze the difference between the parties of the presidents in local government make difference with social welfare budget in local government.

The result is that if the party of the presidents of large local government is same to the party of the presidents of basic local government, the social welfare budget of basic local government is bigger than if different. This result means that the relationships of presidents in local government influence the social welfare policy in local government, and that if the relationships of presidents in local government are better, then the social welfare policys of local government are better.

【Key words : party structure, social welfare budget, policy change, budget change】