

## 지방자치 실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향\*

- 공공선택론적 접근의 시도 -

Influence of local autonomy implementation on local government's social welfare expenditure

강 윤 호(한국해양대학교 국제해양문제연구소)

The purpose of this study is to analyze the influence of local autonomy implementation on local government's social welfare expenditure based on public choice theory. The result of analysis says that the influence of local autonomy implementation on local government's social welfare expenditure varies as the types of the change of local autonomous institution and local government. The construction of a local assembly—the change of the status and behavioral rule of budget review agency—reduced most of the local government's social welfare expenditure. The influence of the election of local governmental governor—the influence of the change of the status and behavioral rule of governor—on local government's social welfare expenditure varied as the type of the local government.

### I. 서 론

지방자치 실시 이후 지방정부의 정책이 어떻게 변화되었는가? 지방정부의 정책이 지역주민들의 다양한 행정수요에 대응적으로 변화되어 풀뿌리 민주주의의 이념을 구현하고 있는가? 지방자치 실시 이후 몇 년이 지난 현 시점에서 이와 같은 질문을 고찰하는 것은 향후 지방자치의 성공적 수행을 위해서 꼭 필요한 작업이라고 생각된다.

그 동안 이와 같은 논제에 관한 연구가 국내외에서 특히 사회복지정책을 중심으로 진행되어 왔다. 지방자치와 지방정부의 사회복지정책간의 관계에 관한 외국의 연구는 정책에 대한 정치적 요인의 영향을 강조하는 입장과 경제적 요인의 영향을 강조하는 입장으로 대별된다. 전자는 지방정부나 지방정책결정자들이 정치적 지지의 극대화를 위하여 사회복지정책을 적극적으로 추진하게 된다는 것이다(Wong, 1988). 후자는 지방정부가 지역경제성장에 정책의 우선순위를 두고 지역개발 위주의 정책을 추진하며 경제성장에 해가되는 사회복지정책은 기피하게 된다는 입장이다(Peterson, 1981; Heidenheimer et al., 1983; King, 1984; Schneider,

\* 본 논문은 2000년 6월 23일 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 글을 수정보완한 것이다.

1989). 그러나 외국에서의 연구들은 이미 지방자치가 실시되고 있는 상황에서 분석이 이루어진 것이기 때문에 중앙집권화에서 지방분권화로의 제도변화가 지방정부의 사회복지정책에 어떤 변화를 초래하였는지를 파악하는데는 한계가 있다.

국내에서는 몇몇 학자들에 의해서 지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지정책에 어떤 변화를 초래했는지에 관한 실증적 연구가 수행되어 왔다. 이승종·김홍식(1992)의 연구는 지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지정책 정향을 약화시켰다는 분석결과를 보여준다. 반면에 김태일(1988)의 연구는 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출을 증가시켰다는 상충되는 분석결과를 제시하고 있다. 유재원(1999)은 지방자치의 실시의 지방정부 사회복지정책에 대한 영향은 자치단체 유형별로 상이하다는 연구결과를 보여주고 있다. 강윤호(2000)는 지방자치 실시와 기초자치단체의 사회복지정책 정향간의 관계는 지방자치제도 변화의 유형(지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출)과 지방자치단체 유형에 따라 상이하다는 분석결과를 제시해 주고 있다. 이와 같이 우리나라에서 이루어진 연구들은 서로 연구결과가 상충되거나 상이하게 나타나고 있을 뿐만 아니라, 연구방법이나 분석대상 및 시기상에 문제점을 각각 지니고 있다.<sup>1)</sup> 또한 이미 지방자치가 확립되어 있는 상황에서 이루어진 외국의 연구들에 기초하여 분석을 수행하고 분석결과를 단순히 제시하는데 그치고 있다. 그러나 명확한 분석을 위해서는 지방자치제 실시 전후의 차이점을 중심으로 접근해야 할 것이다. 즉 지방자치 실시라는 제도변화가 지방정부의 정책에 '왜', '어떤' 영향을 미쳤는가를 정확히 해석하려면, 지방자치실시를 전후하여 지방정치체제 구조, 지방정부의 역할이나 기능, 그리고 정책과정 참여자들의 행동준칙이나 집단규범 등이 어떻게 변화되었으며 그것이 정책내용에 어떤 변화를 초래하는가를 살펴보아야 하는데 기존의 연구들은 그렇게 하지 못했다.

본 연구는 기존 연구들이 갖는 이와 같은 한계, 즉 연구방법상의 문제, 분석대상과 시기의 편향성(bias), 결과에 대한 해석의 부족 등의 한계를 극복하기 위한 것이다. 이와 같은 의도를 지닌 본 연구는 지방자치의 실시, 즉 지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출이 지방정부의 사회복지지출에 어떤 변화를 초래하였는지를 분석하고, 그것을 공공선택론적 관점에서 해석해보는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 본 연구에서는 공공선택론을 본격적으로 도입하기보다는 시론적으로 도입·적용해봄으로써, 향후 본격적인 도입·적용의 가능성을 모색하는데 그치고 있다.

## II. 선행연구와 공공선택론적 접근

### 1. 선행연구의 검토

지방자치가 자치단체의 사회복지정책에 어떤 영향을 미칠 것인가에 관하여 외국에서 이루어진 연구들은 지방자치가 자치단체의 사회복지정책에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 견해와 반대로 부정적인 영향을 미칠 것이라는 견해로 대별될 수 있다. 전자는 지방정부의 정책이 정치적 요인에 의해 좌우된다는 정치적 관점으로, 그리고 후자는 지방정부의 정책이 경제적 합리성의 지배를 받는다는 경제적 관점으로 대변된다(이승종·김홍식, 1992).

1) 이 연구들의 연구방법, 분석대상과 시기 등의 문제점에 대해서는 제 II장에 자세히 소개되어 있다.

정치적 관점의 주장은 지방정부(또는 지방정부의 정책결정자)가 정치적 지지의 극대화를 위하여 사회복지정책을 적극적으로 추진하게 된다는 것이다. 즉 지역경제에 순기능적이라고 생각되는 개발정책에 노력을 집중하는 대신, 그것에 역기능적이라고 생각되는 사회복지정책에는 상대적으로 소홀한 것이 지방정부의 기본적 정책 정향이라고 단언할 수 있으며, 사회복지정책에 비중을 두는 것이 경제적으로는 비합리적일지라도 정치적으로는 합리적이라고 판단될 경우 지방정부는 사회복지정책을 지향하게 되는 것이다(Wong, 1988). 즉 지방정부는 경제적 합리자이기 이전에 정치적 합리자이며, 그렇기 때문에 경제성장에 대한 부정적인 영향의 우려에도 불구하고 정치적 지지의 극대화를 위하여 복지정책을 적극적으로 추구하게 된다는 것이다.

정치적 관점과는 반대로 경제적 관점은 지방자치가 자치단체의 사회복지분야에 대한 지출에 부정적인 영향을 미친다는 견해를 보이고 있다. 이 관점은 그 이유를 자치단체는 그 지역의 경제성장에 정책의 우선 순위를 두고 지역개발위주의 정책을 실시하기 때문이라고 설명한다. 지방정부가 경제성장에 최우선권을 두는 이유는 관할지역의 경제성장이 전제되어있지 않는 한 지방정부의 운영에 필수적인 재정력의 확보가 곤란하게되며, 경제성장이 대중적인 지지를 확보 할 수 있는 가장 확실한 정책대안이며, 지역경제성장의 둔화에 따른 기업의 파산, 실업의 증가, 지가의 하락 등은 지방정부의 관료와 정치인들에게 치명적인 결과를 초래할 것이기 때문이다(Peterson, 1981; Kernell, 1986; Hibbs, 1987). 또한 지역개발정책의 수혜자는 거의 모든 지역주민을 포함하는데 반하여 사회복지정책의 수혜자는 일부 주민들에 국한되기 때문에, 지방정부가 사회복지정책을 통하여는 필요한 정치적 지지마저 확보하기 어렵다. 이와 같은 이유로 인하여 지방정부는 경제성장을 극대화시킬 수 있는 개발정책을 선호하여 적극적으로 추진하는 대신, 경제성장에 해가되는 사회복지정책은 최대한 기피하게 된다는 것이다(Peterson, 1981; Heidenheimer et al., 1983; King, 1984; Schneider, 1989).<sup>2)</sup>

외국에서 지방자치와 자치단체의 사회복지지출과의 관계를 실증적으로 분석한 연구들을 보면, Wilensky(1981), Cameron(1978), DeViney(1983) 등은 미국과 유럽국가들을 대상으로 한 횡단면분석을 통하여 지방분권화의 수준과 사회복지지출 사이에는 부(-)의 관계가 존재함을 보여주고 있다. 그런데 이들 외국에서의 연구들은 횡단면적인 분석을 하고 있기 때문에, 지방자치 실시와 자치단체의 사회복지지출과의 관계를 규명하는데 한계가 있다. 지방자치의 실시가 자치단체의 사회복지지출에 미친 영향을 규명하려면, 지방자치의 실시에 따라 자치단체들이 그 전에 비하여 사회복지지출수준을 어떻게 변화 시켰는가라는 시계열적인 변화를 파악해야 한다.

한편, 우리나라에서 지방자치의 실시가 자치단체의 사회복지지출에 미친 영향을 시계열적 방법에 의해 실증적으로 분석한 연구들을 보면, 긍정적인 견해와 부정적 견해가 대립되고 있으며 일반화된 결론이 도출되고 있지 못하다.

이승종·김홍식(1992)의 연구는 서울을 제외한 14개 시·도와 96개 시·군 등 총 110개의 지방정부를 사례로 하여, 1991년의 지방의회 구성이 자치단체의 사회복지지출에 어떤 변화를 가져왔는지를 통합회귀분석을 통하여 분석하였다. 분석결과는 지방의회 구성 이후에 자치단체들의 전체 예산 중의 복지사업 예산 비율은 그 이전에 비하여 줄어들었음을 보여주고 있다. 그리고 이 결과를 근거로 지방자치의 실시는 자치단체의 사회복지지출을 감소시킨다고 결론지었다. 그러나 이 연구는 1991년의 지방의회 구성을 전후한 시기의 비교(1988, 1990 vs.

2) 이 부분은 이승종·김홍식(1992)에서 재인용하였다.

1992)를 통하여(그것도 지방의회가 구성된 이후 첫 1개년도(1992년)의 예산만을 그 이전의 예산과의 비교대상으로 함) 분석이 이루어졌기 때문에, 지방자치의 실시가 자치단체의 사회복지지출에 미치는 영향을 분석하기에는 시기적으로 너무 이를 감이 있다. 지방자치가 지방행정에 미친 영향에 대한 평가는 지방의회의 구성을 전후한 비교 보다 민선 자치단체장 선출을 전후한 비교가 더 적합할 것이다. 또한 이 연구는 기초자치단체 중에서 시와 군만을 대상으로 하고 자치구를 분석대상에서 제외하고 있으므로 분석결과를 일반화시키기에는 한계가 있다.

김태일(1998)의 연구는 서울시의 자치구들을 사례로 하여 1995년의 민선자치단체장 선출을 전후한 시기의 비교(1993-95 vs. 1996-97)를 통하여 지방자치의 실시가 자치단체의 사회복지지출을 증가시켰는가 혹은 감소시켰는가를 분석하였다. 분석방법은 지방자치 실시를 전후한 수년간에 걸쳐 총예산에 대비한 사회복지예산의 변화 추세를 살펴보는 방법으로 이루어졌다. 분석결과는 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출을 증가시켰음을 보여주고 있다. 그러나 이 연구는 서울시의 자치구만을 대상으로 분석함으로써 그 결과를 일반화시키는데는 한계가 있으며, 제도변화 이외에 지방정부의 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있는 변수들의 영향력을 통제하지 못하였기 때문에 결과의 타당성에 문제가 있을 수 있다.

유재원(1999)은 광역 및 기초자치단체들을 대상으로 하여 민선 자치단체장 선출 이전(1992-94)과 이후(1995-97)사이의 정책변화를 자치단체 유형별로 분석하였다. 분석 결과, 지방정부의 재분배정책(복지정책)이 광역시(서울특별시 포함)에서는 변화가 없었으며, 도와 군에서는 약화되었고, 자치구와 시에서는 강화된 것으로 나타났다. 즉 자치단체 유형별로 분석결과가 다르게 나타났다. 그러나 이 연구는 자치단체 유형간에 상이한 결과가 도출된 원인을 자치단체 유형간에 정치과정이 상이하기 때문이라는 것을 지적하고 있을 뿐 구체적 원인을 제시하고 못하고 있다. 또한 이 연구는 단체장 민선 이후 자치단체의 정책변화가 통계적으로 유의미한지를 알기 위해, 민선 자치단체장 선출을 전후한 정책의 차이를 쌍 t-검정(paired t-test) 방법을 이용하여 분석하고 있으므로 지방자치 실시 이외에 정책에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수들의 영향력을 통제하지 못하고 있다. 따라서 두 시점간 정책의 차이가 과연 민선 자치단체장의 선출에 기인하는 것인지를 확신하기는 어렵다고 생각된다.

강윤호(2000)는 기초자치단체들을 대상으로 하여 지방자치 미 실시기(1989-91), 제1기 지방의회구성기(1992-95), 그리고 민선자치단체장 선출 이후기(1996-98)등 세 기간간에 사회복지 정책의 정향에 차이가 존재하는지를 통합회귀분석 방법을 이용하여 자치단체 유형별로 비교 분석하였다. 분석결과 지방의회구성은 시·군·자치구 모두의 사회복지정책을 약화시킨 것으로 나타났다. 반면에 민선 자치단체장의 선출이 복지정책 정향에 미친 영향은 자치단체 유형별로 다르게 나타났는데, 자치구의 경우는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 군의 경우는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 시의 경우는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 광역자치단체를 분석대상에서 제외하였을 뿐만 아니라 결과를 정확히 해석하지 못하고 있다는 단점이 있다.

이처럼 우리나라에서 이루어진 선행연구들은 분석결과가 서로 다르게 나타나고 있을 뿐만 아니라 그와 같은 결과를 명확히 해석하지 못하고 있다. 또한 각 연구들은 방법론상의 문제점이나 분석시기·대상의 편향성(bias)을 지니고 있다. 본 연구는 선행연구들이 지니고 있는 이와 같은 연구방법·대상·시기상의 문제점을 보완하고, 공공선택론적 관점을 시론적으로 적용하여 그 결과를 해석해 보고자 한다.

## 2. 지방자치와 사회복지지출간의 관계에 대한 공공선택론적 접근

본 장에서는 공공선택론적 관점에서 구체적인 분석틀을 구성하는 것이 아니라 공공선택론적 접근을 시도할 때, 무엇을 중심으로 접근해야하는지에 관해서 밝히고 있다. 공공선택론적 접근은 기본적으로 사익추구적 인간행태를 가정하고 방법론적 개체주의를 취한다(황수연, 1994: 4-8). 정부예산의 팽창요인을 둘러싼 논의는 한 나라 전체의 경제적 상황과 예산결정을 연결지우려는 거시적 시각과 정부지출에 관련된 의사결정과정에 개입하는 사람에 초점을 맞추어 그들간의 정치적 및 경제적 행동을 분석하려는 미시적 시각의 두 가지가 있다(전상경, 1993: 1053). 공공선택론적 접근은 후자에 초점을 두고 행동주체들간의 행동준칙과 그들간의 상호작용을 분석한다.

본 연구는 지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 어떤 변화를 초래하였는지를 분석하는데 목적이 있으므로, 지방자치실시 전후의 차이점을 중심으로 분석하여야 한다. 지방자치 실시 이후 지방정부의 예산결정과정과 관련하여 가장 달라진 점은 예산심의기관과 자치단체장의 지위 및 행동준칙의 변화이다. 1991년 지방의회가 구성되기 전까지 지방정부의 예산심의는 상급기관(관료)이 담당하였다. 즉 서울특별시는 국무총리실이, 직할시와 도는 내무부가, 그리고 각 시·군은 도가 각각 예산심의를 담당하고 있었다. 그러나 지방의회구성 이후 각 지방정부의 예산심의는 그 지방정부의 지방의회가 담당하게 되었다. 그리고 1995년 민선 자치단체장이 선출되기 전까지 각 자치단체의 장은 중앙정부에 의해서 임명된 국가의 하급행정기관(관료)의 지위를 지니고 있었으나 민선 자치단체장은 주민에 의해 직접 선출된 자치단체의 대표로서의 지위를 지니게 되었다. 즉 지방정부의 예산심의기관과 자치단체장은 지방자치제 실시 이전에는 관료로서의 지위를 지니고 있었으나 지방자치제 실시 이후에는 지방정부를 대표하는 정치인으로의 지위 변화를 겪게 되었다. 정치인과 관료는 상이한 집단규범과 행동준칙을 갖는다. 공공선택론은 사익추구적 인간의 행태를 가정하고 있기 때문에, 정치가나 관료도 각자의 사익을 추구할 것이라는 시각을 정치와 경제의 상관관계를 분석하는데 도입하고 있다(소병희, 1992: 22). 즉 공공선택론적 관점에서는 정치인이나 관료들은 당위론적이고 규범적인 입장에서의 공익추구자로서 보다도, 그들의 행동준칙에 그들 자신의 사익이 큰 고려요소로 개입된다 는 생각을 부각시킨다(전상경, 1993: 1053). 그러나 관료와 정치인들 사이에는 구체적 행태 혹은 행동준칙에 있어서 차이를 보이는데, 자신들의 효용을 극대화하고자하는 관료들은 조직의 공식적 목표들에 직접 관심을 기울이지 않으며, 그들의 진정한 목표는 권력, 위세, 안전 및 소득을 증가시키는 것이다. 예산이 이와 같은 관료의 효용함수의 요소들과 큰 상관관계를 가지기 때문에, 관료들은 실제로 예산극대화를 추구한다고 가정할 수 있다<sup>3)</sup>(황수연 역, 1995: 130-131). 정치인들은 신분보장을 받는 관료들과는 달리 선거에 의하여 그 직위를 보유하게 된다. 정치인들은 자신들의 이념적 강령(ideological programme)을 실행하는 것에, 그리고 자신들의 위세와 소득을 증대시키는 데에 관심을 가지고 있다. 재선은 이 목표들을 달성하는데 필요한 조건이다. 그러므로 정치인들은 선거시의 득표를 극대화하고자 하며, 따라서 다가오는 선거에서 최대의 득표를 가져올 수 있는 그런 정책을 추구한다(전상경, 1993: 1055; 황수연 역, 1995: 125-126).

3) 그러나 여기서 말하는 관료의 예산극대화 가정은 주로 관료들이 자기 관료조직의 예산을 결정할 때 보이는 행태를 의미하므로(Niskanen, 1971), 본 논문에서 말하는 지방정부 예산심의기관으로서의 상급정부 관료나 임명직 국가공무원인 자치단체장의 행태와는 약간의 차이가 존재할 수 있다.

결국 정치인으로서의 지방의회의원들과 자치단체장들의 행동준칙은 득표극대화(혹은 재선)라고 볼 수 있다. 정치인들은 다가오는 선거에서의 당선을 목표로 하기 때문에, 한편으로는 재정팽창을 나무라지만 다른 한편으로는 자기 지역구에 많은 사업을 추진하려고 한다(전상경, 1993: 1057-1058). 그러나 지방정부의 재원이 한정되어 있어 원하는 모든 사업을 다 추진할 수는 없으며, 일부 분야의 사업에만 정책의 우선 순위를 두고 추진해 나갈 수밖에 없을 것이다. 지방정치인들이 어느 분야에 정책 우선 순위를 두느냐는 지방정부의 상황이나 그들의 지위·위치에 따라 다를 것이다. Sharkansky(1968: 10)는 지방정부의 정치과정은 인구사회학적 특성과 수행하는 기능의 함수라고 한다. 우리 나라의 경우 자치단체 유형간에 인구사회학적 특성과 수행하는 기능이 다르므로 그들간에 정치과정 및 정책우선순위가 다를 것으로 예측할 수 있다.<sup>4)</sup> Downs의 정당경쟁모형<sup>5)</sup>의 논리를 적용해보면, 선거에서 득표극대화를 추구하는 지방정치인들(지방의회의원과 자치단체장들)은 중위투표자의 선호(다수 투표자의 선호)에 일치하는 정강정책을 추진하고자 할 것이다. 그런데 중위투표자의 선호는 자치단체의 인구사회학적 특성이거나 상황에 따라 다를 것이므로 지방정치인들이 중점적으로 추진하고자하는 정책분야도 자치단체유형에 따라 다를 것이라고 생각된다.

그렇다면 자치단체 유형별로 중위투표자의 선호와 정치인들의 정책 우선 순위는 어떻게 다른가? 우선 복지수요와 복지정책의 우선 순위는 도시지역일수록 높으며 농촌지역일수록 낮을 것으로 생각된다. 왜냐하면 산업화(공업화)될수록 노동문제와 사회보장문제가 큰 문제로 등장하게 되며, 도시화될수록 주택, 보건위생 등의 복지관련 문제가 심각해지기 때문이다(정정길, 1988: 120-124). 반면에 지역개발에 대한 수요와 개발정책의 우선 순위는 농촌지역일수록 높고 도시지역일수록 낮다고 생각된다. 왜냐하면 도시지역은 개발이 상대적으로 많이 이루어졌는데 비해 농촌지역은 낙후되어 있고 개발의 여지가 많기 때문이다. 이와 같은 관점에서 지방자치제 실시 이후 자치단체유형별 복지정책의 변화를 예측해보면, 광역자치단체의 경우, 복지정책이 대도시 지역인 광역시에 있어서는 증가하고 중소도시와 농촌지역을 포함하는 도에 있어서는 감소할 것으로 예측된다. 기초자치단체의 경우, 복지정책이 대도시지역인 자치구에 있어서는 증가하고 농촌지역인 군과 중소도시인 시에 있어서는 감소할 것으로 예측된다.

결론적으로 지방자치실시 이후 지방정부의 복지지출의 변화를 공공선택론적 시각에서 보면, “지방자치 실시로 인한 예산심의기관과 자치단체장의 지위와 행동준칙의 변화가 복지지출에 변화를 초래할 것이다”와 “그 변화의 방향은 자치단체의 유형이나 상황 및 지방정치인들의 지위나 위치에 따라 달라질 것이다”라는 가설적 관계를 중심으로 접근해야 할 것이다.

4) 자치단체 유형간에 인구사회학적 특징과 수행하는 기능의 차이에 관해서는 유재원(1999: 89)의 논문을 참조.

5) Downs모형은 원래 정당의 행태를 설명하고자하는 것이다. 정부를 구성하고 싶어하고 따라서 가능한 많은 표를 얻고자 경쟁하는 두 개의 정당은 표를 많이 얻기 위해서 투표자 선호 분포의 중앙(중위투표자의 선호)에 가까운 정강을 제안하여 실행에 옮기고자하며, 결국 두 정당 모두가 투표자 분포의 중앙에 있을 때에만 균형에 도달하게 되고 그때 두 정당간의 정강의 차이는 거의 없게된다는 것이다. 여기서 정당들이 중위투표자의 선호에 일치하는 정강을 제시할 때 득표를 많이 하는 이유는 대부분의 투표자들이 투표자 선호 분포의 중간적 위치에 분포해 있으며 극단적으로 좌측 혹은 우측에는 오직 소수의 투표자들만이 분포되어 있는 것으로 가정되기 때문이다. 이것을 달리 표현하면 득표를 위해 경쟁하는 정당들은 다수의 투표자들의 선호나 수요에 일치하는 정강정책을 추진하고자 하는 것이라고 볼 수 있다. 이것에 대한 자세한 설명은 황수연 역(1995: 118-124)을 참조.

### III. 조사설계

본 연구에서는 광역 및 기초자치단체를 대상으로 지방자치의 실시와 자치단체의 사회복지지출간의 관계를 분석한다. 광역자치단체는 6개 광역시(서울특별시 포함, 울산광역시 제외)와 9개 도를, 그리고 기초자치단체는 2000년 현재 73개 시, 92개 군, 69개 자치구 중에서 분석기간 중에 자치단체간 통합, 자치단체의 분리, 군의 시 승격 등과 같은 큰 성격변화가 있었던 것들을 제외하고 28개 시, 90개 군, 47개 자치구를 사례로 하여 자치단체 유형별로 분석한다. 여기서 자치단체 유형별로 따로 분석하는 이유는 인구사회학적 특성이나 수행하는 기능 등 성격이 매우 다른 자치단체들을 하나로 묶어서 분석할 경우 분석 결과 해석이 왜곡되거나 무의미해질 가능성이 있기 때문이다. 분석기간은 1989년부터 1998년의 10개년으로 하였는데, 1991년의 제 1기 지방의회 구성과 1995년의 민선 자치단체장 선출(제 2기 지방의회 구성) 시점을 기준으로 하여 세 개 기간(혹은 세 개의 제도적 유형)의 사회복지지출을 비교 분석한다. 즉 지방자치제 미 실시기간(1989~91년), 지방의회 구성기간(1992~95년), 그리고 민선 자치단체장 선출 이후 기간(제2기 지방의회 구성기: 1996~98년) 등 세 개 기간의 사회복지지출을 비교 분석한다.<sup>6)</sup>

통계분석 기법으로는 통합회귀분석(pooled regression analysis)을 사용한다. 본 연구는 지방자치제 실시(지방의회구성과 민선 자치단체장 선출)로 인한 예산심의기관과 자치단체장의 행동준칙 변화가 자치단체 사회복지지출에 미친 영향을 알기 위하여 지방의회 구성(예산심의 기관의 지위 및 행동준칙 변화를 반영)과 민선 자치단체장 선출(자치단체장의 지위 및 행동준칙 변화를 반영)을 독립변수로 설정한 외에 자치단체의 사회복지지출에 영향을 미치리라고 생각되는 몇 개의 변수들을 통제변수(control variable)로 분석에 포함시키고 있다. 분석에 사용된 회귀모형은 아래와 같다.

$$\text{사회복지지출 비율} = f(\text{지방의회, 민선 자치단체장, 과년도 사회복지지출 비율, 복지수요 1, 복지수요2, 자체재정력, 주민의 소득}^7))$$

종속변수인 사회복지지출 비율의 측정지표는 지방자치단체의 총 예산(일반회계) 중에서 사회보장비(1995년 이전에는 복지사업비)가 차지하는 비율(%)로 구성한다. 사회보장비는 예산과목 중에서 사회개발비의 세항목으로서 생활보호, 노약자 복지, 부녀아동 복지 등을 포함하고 있다.<sup>8)</sup> 사회복지지출 비율은 저소득층, 노인, 부녀자, 장애자 등 하층계급을 위하여 수행되는

6) 제1대 지방의회의원 선거는 1991년에, 그리고 제1대 민선 자치단체장 선거는 1995년에 각각 실시되었다. 그럼에도 불구하고 1991년과 1995년을 각각 지방자치 미 실시기와 민선 자치단체장 선출 이전기(제 1대 지방의회 구성기)에 포함시킨 이유는 지방자치가 실시되었다고 해서 바로 그 해부터 복지예산에 변동이 있다고 보는 것은 무리가 있으며, 선거당해연도에는 이미 전년도에 편성한 예산을 지출하고 있을 것 이므로 시차를 고려하여 기간을 구분하였기 때문이다.

7) 우리나라의 경우 주민의 평균소득 또는 지역총생산(GRP)의 통계를 광역자치단체 수준에서만 작성하며 기초자치단체 수준에서는 작성하지 않기 때문에, 이 변수는 광역자치단체의 분석에만 투입되며 기초자치단체의 분석에는 부득이 제외되었다.

8) 1995년 이전의 복지사업비가 1996년 예산과목 변경과 더불어 사회보장비로 명칭이 바뀌었으나, 그것의 구성항목은 변화가 없다. 이승종·김홍식(1992), 김태일(1998), 유재원(1999), 강윤호(2000) 등의 연구에서도 복지사업비를 분석대상으로 하고 있다. 본 연구의 종속변수인 사회보장비는 결산이 아니라 예산을 대상으로 한다.

복지기능에 대한 지방정부의 정책적 노력정도를 의미하는 개념으로 볼 수 있다. 종속변수의 측정지표를 위한 통계치는 행정자치부 발행 「지방재정연감」(1988~1999)에서 발췌하였다.

본 연구에서 사용되는 독립변수 및 그 측정지표는 <표 1>과 같다. 여기서 시차종속변수인 '전년도 사회복지지출 비율'은 예산결정이론 중의 하나인 점증주의(Wildavsky, 1974; Lindblom, 1959)를 반영하기 위하여 사용하였다.<sup>9)</sup> '복지수요1(빈민인구 비율)'과 '복지수요2(노령인구 비율)'<sup>10)</sup>는 지방정부의 사회복지지출은 그 지역의 복지수요의 크기에 비례한다는 수요대응설(Hochschild, 1981)을 반영하기 위해 사용하였다. '자체 재정력'(지방세 징수액)은 지방정부의 사회복지지출이 당해 지방정부의 재정력의 크기에 비례한다는 재정력 제약설(Peterson, 1981; Chamlan, 1987)을 반영하기 위하여 사용하였다.<sup>11)</sup> 주민의 소득(1인당 GRP)은 소득 등 경제적 변수가 정부 재정지출에 영향을 미치는 것으로 보는 사회경제적 결정론자들의 주장을 반영하기 위해서 사용하였다(Dawson & Robinson, 1963; Fry & Winters, 1970).

9) 점증주의자들은 금년도 예산의 규모 및 내용을 결정하는 가장 중요한 변수는 전년도 예산이며, 전년도 예산을 기초로 하여 좁은 범위 내에서 증감이 이루어질 뿐이라고 주장한다(윤영진, 1998: 241~252).

Davis, Dempster & Wildavsky(1966)는 예산결정과정에는 선형성(linearity)과 안정성이라는 규칙이 존재한다고 보고, 전년도 예산과 금년도 예산간의 점증적 관계를 회귀분석으로 증명하였다. 국내에서 이루어진 예산결정요인에 관한 연구들도 대부분 점증주의를 증명하기 위해 전년도 예산을 독립변수로 사용하고 있다(박종구, 1991; 나중식, 1992; 이승종·김홍식, 1992; 남궁근, 1994; 강윤호, 2000). 본 연구에서도 이와 같은 선행연구의 논리에 따라 점증주의를 증명하기 위해 전년도 예산을 독립변수로 사용하기로 한다.

10) 이승종·김홍식(1992)의 연구에서는 복지수요를 나타내는 지표로 빈민인구 비율을 사용하였다. 본 연구에서는 빈민인구 비율 외에 노령인구 비율도 사용한다. 그 이유는 고령화 사회로 접어드는 현 시점에서 노령자가 사회복지정책에 대한 주요 수요층으로 자리잡아가고 있다고 생각되기 때문이다.

우리 나라의 경우 생활보호대상자(빈민인구)의 많은 부분을 노인이 차지하므로 두 변수간에 중복성이 커서 높은 상관관계와 다중공선성(multicollinearity)이 존재할 가능성이 있다는 견해가 있으나, 실증 자료를 분석해본 결과 그렇지 않은 것으로 나타났다. 전국단위로 볼 때, 1990년대 들어 생활보호대상자의 수와 비율은 1990년 2,256천명(5.3%), 1994년 1,903천명(4.3%), 1997년 1,414천명(3.1%)으로 점점 줄어들고 있는 반면, 노령인구(65세 이상)의 수와 비율은 1990년 2,195천명(5.1%), 1994년 2,542천명(5.7%), 1997년 2,908천명(6.3%)으로 점점 증가하는 추세를 보이고 있다(통계청, 1998). 본 연구의 분석기간(1989~1998년)에 걸쳐 자치단체 유형별로 두 변수간의 상관관계를 분석해 본 결과, 도, 시, 군은 상관계수가 각각 0.508(0.000), 0.248(0.000), 0.151(0.000)로 유의미하지만 그 크기는 크지 않게 나타났다. 그리고 광역시와 자치구는 상관계수가 각각 0.141(0.193), 0.014(0.411)로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다((()안은 유의도)).

11) 지방정부 재정력의 구성 요소에는 지방세 수입 외에 세외 수입이 있으나 지방세 수입이 가장 안정적이고 핵심적인 수입원이므로 본 연구에서는 이것을 재정력 변수로 사용한다.

〈표 1〉 독립변수 및 측정지표

변 수	측 정 지 표
지방의회	제 1기 지방의회 구성시기(1992-95) = 1, 지방의회구성이전(1989-91) 및 민선 자치단체장 선출 이후(1996-98) = 0인 가변수(dummy variable) <sup>a)</sup>
민선 자치단체장	민선 자치단체장 선출 이후(1996-98) = 1, 지방의회구성이전(1989-91) 및 제 1기 지방의회 구성기(1992-95) = 0인 가변수 <sup>b)</sup>
과년도사회복지지출비율	과년도(1년전) 사회보장비 비율(%), 시차종속변수(lagged dependent variable)임
복지수요1	빈민인구 비율(생활보호대상자/총인구)
복지수요2	노령인구 비율(65세 이상 인구/총인구)
자체 재정력	지방세 징수 총액 <sup>c)</sup>
주민의 소득	1인당 GRP <sup>d)</sup>

- a) 민선 자치단체장 선출 이후에도 지방의회는 구성되어 있었으므로 '1'의 값을 부여할 수도 있을 것이다. 그러나 그럴 경우 본 변수는 '지방의회'와 '민선 자치단체장'의 영향력을 동시에 반영하게 되므로, 순수하게 지방의회만의 영향력을 파악하기 어렵다. 따라서 지방의회만 구성되었던 시기(1992-95년)에만 '1'을 부여한다.
- b) 민선 자치단체장 선출 이후에도 제2기 지방의회가 구성되어 있었으나, 자치단체장 선출이 더 중요한 특징인 것으로 판단되고, 또한 지방의회 변수는 따로 존재하기 때문에, 그 변수의 영향력과 차별화되는 본 변수의 영향력을 단체장의 영향력으로 보고자 한다. 따라서 본 변수를 민선 자치단체장을 대변하는 변수로 사용하고자 한다. 단, 본 변수의 계수값에는 자치단체장 뿐만 아니라 지방의회의 영향력도 포함되어 있을 수 있음을 항상 염두에 두어야 할 것이다.
- c) 예산기준, 1995년 불변가격으로 환산.
- d) 1990년 불변가격으로 환산.

자료: 과년도 사회보장비 비율, 지방세 징수액 등 예산자료는 「지방재정연감」(행정자치부, 각년도)에서, 생활보호대상자, 노령인구, 총인구 등 인구자료는 「시·군·구 주요 통계지표」(통계청, 1999)와 각 시도별 통계연보(각년도)에서, GRP는 「한국통계연감」(통계청, 각년도)에서 추출.

지방자치 실시가 자치단체의 사회복지지출 수준에 어떤 영향을 미쳤는가를 지방자치 실시 전후의 사회복지지출 수준 비교를 통하여 파악하려면 지방자치 이전과 이후 사이의 지출 수준 변화분 중에서 어느 정도가 순수하게 지방자치의 실시 때문인지를 알 수 있어야 한다. 즉 두 시기의 지출 수준 차이 중에서 지방자치의 실시 이외에 다른 요인들(교란요인)이 영향을 미쳤다면 그 영향분을 제외할 수 있어야 한다. 지방자치 실시 전후의 비교에서 '지방자치의 실시'라는 사건 이외의 교란요인으로는 시계열적 요인과 횡단면적 요인이 있을 수 있다. 시계열적 교란요인은 다른 분야의 지출과는 달리 사회복지지출에 고유하게 시계열적으로 영향을 미치는 요인을 말하는데(예, 일정 시기에 복지부문에 대한 정부의 관심증대로 인한 사회복지지출 증가), 이것은 지방자치 실시를 전후한 (두 시점만이 아닌) 수년간의 사회복지지출 수준을 비교함으로써 제거 할 수 있다. 횡단면적 교란요인은 각 연도에 고유한 영향요인으로써 사회복지지출만이 아니라 다른 분야에도 같은 영향을 미치게 되는데(예, 특정 연도의 팽창정책 실시), 이것은 사회복지지출 수준의 변화를 총예산 수준의 변화와 비교하여 파악함으로써 그것의 효과를 배제할 수 있다(김태일, 1998: 323-324).

본 연구에서는 지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출을 전후한 수년간(10년간)의 사회복지지출 수준 변화를 비교하고 있으므로 시계열적 교란요인을 제거할 수 있으며, 또한 사회복지지

출 '비율'을 사용함으로써 사회복지지출 수준 변화를 총예산 수준의 변화와 비교하여 파악하고 있으므로 횡단면적 교란요인의 효과 역시 제거하고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 방법 외에도 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요소들을 통제변수로 회귀모형에 포함시켜서 시계열적·횡단면적 교란요인들의 효과를 통제하고 있다.<sup>12)</sup>

#### IV. 분석결과와 논의

지방자치의 실시(지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출)가 자치단체의 사회복지 지출에 변화를 가져왔는지에 관해서 회귀분석을 수행하기 전에 지방자치 실시를 전후한 수년간의 사회복지지출 비율의 변화추세를 살펴보았다. <표 2>에 1989년부터 1998년까지 자치단체 유형별로 총예산 대비 사회보장비 비율의 변화추세가 나타나 있다.

광역시의 경우, 지방자치제 실시 이후 사회보장비 비율이 약간 감소하는 경향을 보여주고 있으나 최근에 다시 증가하는 추세를 보여주고 있다. 도의 경우는 지방자치제 실시 이후 사회보장비 비율이 계속 감소하는 경향을 보여주고 있다. 시의 경우, 지방자치 실시 이후에 사회보장비의 총예산 대비율이 그 이전에 비해 감소하였음을 알 수 있다. 군의 경우, 총예산 대비 사회보장비 비율이 지방자치 실시 이후에 계속 감소하는 추세를 보여주고 있으며, 현재는 그 이전에 비해 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 자치구의 경우, 제 1기 지방의회 구성기에는 그 이전에 비해 사회보장비의 비율이 약간 감소하였으나, 민선 자치단체장 선출 이후에는 그것이 그 이전에 비해 훨씬 크게 나타나고 있다.

그러나 이와 같이 수치를 눈으로 파악한 것만 가지고는 지방자치 실시가 자치단체의 사회복지정책 정향에 어떤 영향을 미쳤는지에 관해 명백한 결론을 내릴 수는 없다. 따라서 이에 대한 결론은 이후의 분석에서 이루어지는 통합회귀분석 결과에 의존하기로 한다.

<표 2> 자치단체 유형별 사회보장비 비율의 변화 추이

연도	광역시 <sup>a)</sup>	도	시	군	자치구
1989	9.5(3.4)	11.8(1.7)	8.8(4.0)	9.9(3.4)	12.0(7.5)
1990	9.2(3.9)	15.2(3.6)	9.1(4.0)	10.5(3.5)	12.5(6.4)
1991	6.9(1.6)	11.9(3.0)	10.7(13.6)	7.2(2.2)	11.5(5.2)
1992	8.5(1.9)	12.3(2.9)	7.5(3.2)	7.9(2.3)	11.4(3.7)
1993	7.0(1.2)	12.4(2.2)	7.9(3.3)	7.6(1.9)	11.0(4.0)
1994	7.1(0.9)	10.6(1.7)	8.2(10.3)	6.6(8.4)	10.4(3.6)
1995	7.1(0.9)	8.2(1.1)	6.3(2.6)	4.8(1.5)	10.4(3.8)
1996	7.6(0.9)	8.4(1.6)	7.1(2.3)	5.4(2.1)	12.4(4.0)
1997	7.8(1.1)	8.5(1.2)	7.8(2.4)	6.0(1.6)	13.9(4.3)
1998	9.2(1.2)	9.2(1.3)	8.6(2.7)	6.5(1.8)	16.0(5.8)

a) 서울특별시 포함, 울산광역시 제외

주: 비율은 (사회보장비/총예산)×100 의 평균, 단위: %, ( )안은 표준편차

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 년도

12) 지방자치실시 이후에 지방정부의 사회복지지출 비율이 변화되는 이유는 i)지방정부의 복지수요 등 환경 변화에 기인하는 측면과 ii)지방자치의 실시(지방의회 구성, 민선 자치단체장 선출)라는 제도 변화에 기인하는 측면이 있을 것이다. 본 연구에서는 후자에 초점을 두고 있으므로 복지수요 등이 사회복지 지출에 미치는 영향력을 통제하고 있다.

지방자치제 실시의 지방정부 사회복지지출에 대한 영향을 평가하기 위해서 제 III 장의 회귀분석모형을 이용하여 통합회귀분석을 자치단체 유형별로 수행하였다. 그 결과는 <표 3>에 요약되어 있다.<sup>13)</sup>

<표 3>의 회귀분석 결과를 보면, 우선 광역시의 경우 F-검정결과 회귀모형은 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 유의미한 것으로 나타났다( $F_{\text{값}} = 6.085$ ). 결정계수( $R^2 = 0.571$ )가 약간 높게 나타나고 있어서 회귀모형에 포함된 독립변수들의 사회복지지출 비율 변화에 대한 설명력이 높다고 볼 수 있겠다. t-검정결과 과년도 사회복지지출 비율과 자체재정력 변수가 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방의회와 민선 자치단체장 변수는 그들의 회귀계수가 유의수준  $\alpha = 0.1$ 에서 유의미하지 않게 나와서, 종속변수에 유의미한 영향을 미치는지 알 수 없다. 따라서 광역시의 경우 지방자치제 실시가 사회복지지출에 변화를 초래하는지 여부를 알 수 없다.

도의 경우, F-검정결과 회귀모형은 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 유의미한 것으로 나타났다( $F_{\text{값}} = 30.079$ ). 결정계수( $R^2 = 0.799$ )를 통해 회귀모형의 설명력은 약 79%임을 알 수 있다. t-검정결과 지방의회, 민선 자치단체장, 과년도 사회복지지출 비율, 빈민인구 비율, 노령인구 비율 등 다섯 개의 독립변수가 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 중에서 지방의회는 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서, 그리고 민선 자치단체장은 유의수준  $\alpha = 0.1$ 에서 종속변수에 유의미한 영향을 미치되, 그 영향력의 방향은 부정적인 것으로 나타났다. 따라서 도의 경우 지방자치제 실시가 사회복지지출에 부정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

시의 경우 F-검정결과 회귀모형은 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 유의미한 것으로 나타났다( $F_{\text{값}} = 26.585$ ). 결정계수( $R^2 = 0.463$ )를 통해 독립변수들이 종속변수의 변화를 약 46%정도 설명해주고 있음을 알 수 있다. t-검정 결과 지방의회, 과년도 사회복지지출 비율, 빈민인구 비율, 자체재정력 등 네 개의 독립변수가 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 중에서 지방의회의 종속변수 대한 영향력은 부(-)로 나타났다. 반면에 민선 자치단체장 변수는 회귀계수가 유의수준  $\alpha = 0.1$ 에서 유의미하지 않게 나왔기 때문에, 그것이 종속변수에 유의미한 영향을 미치는지 알 수 없다. 결국 시의 경우 지방자치제 실시의 사회복지지출 비율에 대한 영향을 보면, 지방의회 구성은 부정적인 영향을 미쳤지만 민선자치단체장 선출은 유의미한 영향을 미치는지 알 수 없다.

군의 경우, F-검정 결과 회귀모형은 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 유의미한 것으로 나타났다( $F_{\text{값}} = 36.959$ ). 결정계수( $R^2 = 0.274$ )가 낮게 나타나고 있어서 회귀모형의 설명력이 낮다고 볼 수 있다. 그러나 결정계수의 수치가 낮더라도 본 연구에서는 크게 문제되지 않는다. 왜냐하면 본 연구의 주목적이 사회복지지출의 결정요인을 식별해내는데 있지 않고 지방자치제의 도입이 사회복지지출에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검정하는데 있기 때문이다. t-검정 결과 지방의회, 민선 자치단체장, 과년도 사회복지지출 비율, 빈민인구 비율, 자체재정력 등 다섯 개의 독립변수가 유의수준  $\alpha = 0.05$ 에서 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방의회

13) 통합회귀분석을 광역시, 도, 시, 군, 자치구 각각에 수행한 결과 통상최소자승법(OLS)의 기본가정들을 충족시키는 것으로 나타났다. 즉 다중공선성(multicollinearity), 이분산(heteroscedasticity), 비정규분포, 자기상관(autocorrelation) 등의 문제는 없는 것으로 나타났다. 특히 이 회귀모형은 시차종속변수(과년도 사회복지지출 비율)를 포함하고 있기 때문에, 자기상관관계의 존재유무를 확인하는 것이 중요하다. 분석결과 Durbin-Watson 통계치가 광역시, 도, 시, 군, 자치구 각각에 대하여 1.746, 1.683, 1.946, 1.888, 1.838로 나타나서 자기상관에 따른 문제점은 없는 것으로 생각된다.

구성과 민선 자치단체장 선출은 모두 종속변수에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 두 변수의 회귀계수는 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이것은 군의 경우 지방자치제 실시가 사회복지지출에 부정적인 영향을 미쳤음을 의미한다.

자치구의 경우, F-검정 결과 회귀모형은 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 유의미한 것으로 나타났다 ( $F_{\text{값}} = 122.342$ ). 결정계수( $R^2 = 0.730$ )가 높게 나타나서 회귀모형의 설명력은 높다고 볼 수 있다. t-검정 결과 지방의회, 민선 자치단체장, 과년도 사회복지지출 비율, 빈민인구 비율, 노령인구 비율 등 다섯 개의 독립변수가 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방의회 변수의 회귀계수는 유의수준  $\alpha = 0.05$ 에서 유의미하며, 종속변수에 부의 영향을 미친 것으로 나타났다. 반면, 민선 자치단체장 변수의 회귀계수는 유의수준  $\alpha = 0.01$ 에서 통계적으로 유의미하며, 종속변수에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 결국 자치구의 경우, 지방자치제 도입이 사회복지지출에 미친 영향력을 보면, 지방의회 구성은 부정적인 영향을 미친 반면, 민선 자치단체장 선출은 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

통합회귀분석 결과를 종합해보면, 지방자치제 실시의 지방정부 사회복지지출 비율에 대한 영향은 제도변화의 유형(시기)에 따라서, 그리고 자치단체 유형별로 다르게 나타났다고 말 할 수 있다. 1991년의 지방의회 구성(예산심의기관의 지위 및 행동준칙 변화)은 광역시를 제외한 도, 시, 군, 자치구 모두에 있어서 사회복지지출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 지방의회 구성은 대부분의 자치단체에서 사회복지지출을 감소시켰음을 의미한다. 1995년 민선 자치단체장 선출(자치단체장의 지위 및 행동준칙 변화)은 도와 군의 사회복지지출에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 자치구의 사회복지지출에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 광역시와 시의 사회복지지출에는 유의미한 영향을 미치는지 알 수 없는 것으로 나타났다.

지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출의 지방정부 사회복지지출에 대한 영향력이 이처럼 자치단체 유형별로 다르게 나타난 이유를 공공선택론의 관점에서 보면 다음과 같다. 먼저 지방자치제 실시 이후에 지방정부의 사회복지지출 비율에 변화가 초래된 것은 예산심의기관과 자치단체장의 지위 및 행동준칙의 변화에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉 그것은 지방자치제 실시 이후 주민들에 의해 선출되었으며, 재선을 목표로 하는 지방의회의원과 자치단체장들의 득표극대화라는 행동준칙에 기인한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 자치단체 유형별로 사회복지지출 비율의 변화 방향이 상이한 것은 자치단체유형에 따라 지방의회의원과 자치단체장들의 득표극대화 전략에 차이가 존재하기 때문인 것으로 해석될 수 있다.

광역자치단체의 경우, 지방자치제 실시(지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출) 이후에 광역시의 사회복지지출 비율은 변화가 없는데 반해 도의 사회복지지출 비율은 감소하였다. 이것은 저개발 농촌 지역과 중소도시 지역을 포함하는 도의 지방정치인들(지방의회의원과 자치단체장들)이 주민의 지지 확보를 위해 개발정책에 정책의 우선 순위를 두고 상대적으로 복지정책을 소홀히 하였기 때문인 것으로 판단된다. 지방자치제 실시 이후 광역시의 사회복지지출 비율에 변화가 없는 것은 지방정치인들의 득표극대화 전략이 사회복지정책과 비교적 무관하게 이루어지고 있음을 의미하는데, 그 이유는 명확하지 않다. 그 이유를 알기 위해서는 광역시에 대한 사례분석을 통해 심층적 분석이 이루어져야 할 것 같다.

기초자치단체의 경우, 농어촌 지역인 군에 있어서는 지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출 이후 사회복지지출이 감소되었다. 그 이유는 저개발 농촌 지역의 경우, 득표극대화를 추구하는

기초자치단체장들이 사회복지정책 보다는 상대적으로 지역경제성장이나 지역개발 정책에 정책의 우선 순위를 두고 있기 때문인 것으로 판단된다. 중소도시 지역인 시의 경우, 지방의회 구성 이후에 사회복지지출이 감소되었는데, 그것은 군의 경우와 같은 논리로 설명이 가능할 것이다. 그러나 민선 자치단체장 선출 이후에 시의 사회복지지출에 유의미한 변화가 없었는데, 그것은 각 시의 시장들의 득표 극대화 전략이 사회복지정책과는 중립적으로 이루어졌음을 말해준다. 대도시 지역인 자치구의 경우, 민선 자치단체장 선출 이후에 사회복지지출이 유의미하게 증가되었는데, 이것은 지역개발이 어느 정도 이루어져서 개발의 여지가 적은 각 자치구의 구청장들이 지역경제개발정책 보다는 사회복지정책에 정책의 우선 순위를 두기 때문인 것으로 판단된다. 반면 지방의회 구성 이후에 자치구의 사회복지지출 비율이 감소하였는데, 이것은 자치구의 지방의회의원들이 사회복지정책보다는 지역개발정책의 확대를 통하여 주민의 지지를 확보하고자하는 전략을 지니고 있기 때문인 것으로 볼 수 있겠다. 여기서 시의 자치단체장들의 득표극대화 전략이 사회복지정책에 중립적인 것과 자치구 의회의원들이 사회복지지출을 감소시키는 전략을 사용하고 있는 이유는 명확히 밝혀지지 않았는데, 그 이유를 알기 위해서는 역시 사례분석을 통한 보다 심층적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

이와 같은 결과를 통해서 볼 때, 지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향에 대한 평가는 제도적 유형(시기)과 자치단체 유형별로 따로 접근하는 것이 옳으며, 일률적이고 일반화된 결론을 내리기는 어렵다고 생각된다.<sup>14)</sup>

〈표 3〉 자치단체 유형별 통합회귀분석 결과(1989-1998)

독립변수	광역시	도	시	군	자치구
지방의회	-0.060	-0.485***	-0.342***	-0.304***	-0.122***
민선 자치단체장	0.082	-0.252**	-0.148	-0.193***	0.132***
과년도사회복지지출비율	0.553***	0.525***	0.285***	0.272***	0.714***
복지수요1(빈민인구비율)	0.266	0.430***	0.544***	0.305***	0.172***
복지수요2(노령인구비율)	0.165	-0.226**	-0.080	-0.067	-0.053
자체재정력(지방세징수액)	0.412***	-0.026	0.326***	0.110**	-0.005
주민소득(1인당GRP)	-0.044	-0.070	-	-	-
R <sup>2</sup>	0.571	0.799	0.463	0.274	0.730
Adjusted R <sup>2</sup>	0.477	0.772	0.446	0.266	0.724

\* p < 0.1    \*\* p < 0.05,    \*\*\* p < 0.01.

주: 수치는 표준화된 회귀계수(Beta)임.

아울러 〈표 3〉을 통해 지방정부 사회복지지출에 대한 통제변수들의 영향력을 검토해보면,

14) 참고로 동일한 회귀모형을 이용하여 1989년부터 1998년까지 10년간의 자료들을 가지고 광역자치단체(광역시와 도의 통합)와 기초자치단체(시, 군, 자치구의 통합) 각각에 대해 통합회귀분석을 실시하여 보았다. 그 결과 광역자치단체의 경우, 1991년 지방의회구성은 사회복지지출 비율에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났으며, 1995년 민선 자치단체장 선출은 사회복지지출에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다( $R^2=0.754$ ,  $Sig F=0.000$ , Durbin-Watson=1.500, VIF=1.218~4.101 사이). 기초자치단체도 광역자치단체와 동일한 결과를 보여주었다( $R^2=0.373$ ,  $Sig. F=0.000$ , Durbin-Watson=1.709, VIF=1.069~2.555 사이). 이러한 결과는 광역자치단체와 기초자치단체 모두에 있어서 지방의회 구성(1992-95년)에는 그 이전에 비해 사회보장비 비율이 감소하였으며, 민선 자치단체장 선출 이후기(1996-98년)에는 사회보장비 비율의 유의미한 변화가 없었음을 말해준다.

과년도 사회복지지출 비율은 모든 지방자치단체의 사회복지지출 비율에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 이것은 과년도 사회복지정책의 수준이 큰 자치단체일수록 현년도 사회복지정책의 수준이 크다는 것을 의미하는 것으로써 점증주의의 주장을 뒷받침해주고 있다. 빈민인구 비율(복지수요1)은 광역시를 제외한 모든 자치단체의 사회복지지출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 노령인구비율(복지수요2)은 도와 자치구에 있어서는 사회복지지출에 부정적인 영향을 미치며,<sup>15)</sup> 나머지 자치단체들의 경우에는 유의미한 영향을 미치는지 알 수 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방정부의 사회복지지출이 그 지역의 수요의 크기에 비례한다는 Hochschild(1981), Chamlin(1987) 등의 주장이 빈민인구의 경우에는 어느 정도 타당하지만, 노령인구의 경우에는 타당성이 없다는 것을 의미한다. 지방세 징수액(자체 재정력)의 사회복지지출에 대한 영향력은 광역시와 시·군의 경우는 유의미하고 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 도와 자치구의 경우에는 영향을 미치는지 알 수 없는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 재정력이 높은 지방자치단체일수록 사회복지정책에 보다 큰 비중을 둔다는 Chamlin(1987), Peterson(1981) 등의 주장이 광역시와 시·군의 경우에는 타당하지만, 도와 자치구의 경우에는 타당성이 없다는 것을 의미한다. 1인당 GRP(주민의 소득)변수는 광역시와 도의 사회복지지출 비율에 영향을 미치는지 알 수 없는 것으로 나타났다. 이것은 소득수준이 정부재정지출에 영향을 미친다는 사회경제적 결정론자들의 주장이 우리나라 광역자치단체의 사회복지지출에는 타당하지 못함을 의미한다.

## V. 결 론

본 연구는 공공선택론의 관점에서 지방자치실시(지방의회 구성과 민선 자치단체장 선출)가 지방정부의 사회복지지출에 어떤 변화를 초래하였는지를 분석하는 것을 목적으로 하였다. 즉 지방자치 실시로 초래된 지방정부의 '예산심의기관과 자치단체장'의 '지위와 (따라서) 행동준칙의 변화'가 지방정부의 사회복지지출에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하였다.

분석 결과 지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향은 자치단체의 유형에 따라 상이하게 나타났다. 이것은 지방자치단체 유형에 따라 지방의회의원들과 지방자치단체장들의 득표극대화 전략이 상이하기 때문으로 볼 수 있다. 즉 자치단체 유형에 따라 상황이 틀리기 때문에 그들의 득표극대화 전략 역시 상이하게되는 것이다.

1991년 지방의회 구성(예산심의기관의 지위 및 행동준칙 변화)은 광역시를 제외한 모든 자치단체의 사회복지지출의 감소를 초래하였다. 이것은 도, 시, 군, 자치구의 지방의회의원들이

15) 노령인구 비율의 회귀계수가 음의 값을 가지는 것을 표면적 결과만을 놓고 해석하면, 복지정책이 노인복지수요에 비대응적인 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 이와 같은 결과는 다음과 같은 요인에 기인하는 것으로 생각할 수도 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 첫째, 종속변수인 사회복지지출이 총예산대비율로 조작화 되었다는 점이다. 이럴 경우 노령인구 비율 증가로 사회복지지출이 증가되었다 하더라도 복지이외의 다른 부문의 지출이 더 크게 증가되었다면 사회복지지출 비율은 감소될 수 있을 것이다. 둘째, 종속변수인 사회복지지출에 노인복지지출 이외에 빈민, 청소년, 부녀자 등의 여러 가지 복지관련 지출들이 포함되어 있다는 사실이다. 이 경우 노령인구 비율증가로 노인복지 지출이 증가되었다하더라도 다른 복지수요가 감소로 인해 다른 복지지출이 감소되었다면 사회복지지출 총액과 그 비율(종속변수)은 감소될 수 있을 것이다. 만일 그렇다면, 본 연구는 각 복지사업별로 구체화시켜 분석하지 못한 한계를 지니게 된다.

주민의 지지확보 전략으로 사회복지정책 보다는 지역개발정책 등 다른 정책에 정책 우선 순위를 두는 것이 유리하다고 판단하였거나 사회복지정책을 약화시키는 것이 유리하다고 판단하였기 때문인 것으로 생각된다. 광역시의 경우는 지방의회 구성 이후에 사회복지지출에 유의미한 변화가 없었던 것으로 나타났는데, 이것은 광역시 의회의원들의 득표극대화 전략이 사회복지정책과는 중립적으로 이루어 졌기 때문인 것으로 볼 수 있을 것이다.

한편 1995년 민선 자치단체장 선출(자치단체장의 지위 및 행동준칙 변화) 이후 지방정부의 사회복지지출은 자치구의 경우는 증가된 반면, 도와 군의 경우는 감소되었고, 광역시와 시의 경우는 유의미한 변화가 없는 것으로 나타났다. 자치구의 사회복지지출이 증가된 것은 대도시 지역인 자치구의 경우 지역개발이 어느 정도 이루어졌고 개발의 여지가 적기 때문에 구청장들이 득표극대화 전략으로 지역개발정책보다는 사회복지정책에 정책 우선 순위를 두었기 때문인 것으로 판단된다. 도와 군의 사회복지지출이 감소된 것은 중소도시와 농촌지역을 포함하는 도와 농촌지역인 군의 경우, 지역개발이 낙후되어 있어 지역주민들의 개발수요가 높고 개발의 여지가 높기 때문에 도지사와 군수들이 득표극대화 전략으로 사회복지정책보다는 지역개발정책을 우선적으로 추진하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 광역시와 시의 경우 사회복지지출의 유의미한 변화가 없었던 것은 광역시장과 시장들의 득표극대화 전략이 사회복지정책과는 중립적으로 추진되어 왔기 때문인 것으로 판단된다. 특히 기초자치단체의 경우, 민선 자치단체장 선출 이후 사회복지지출의 변화가 군의 경우는 감소, 시의 경우 무변화, 자치구의 경우 증가로 나타나서, 기초자치단체장들이 농촌지역일수록 사회복지정책을 경시하며 대도시지역일수록 그것을 중시하고 있음을 알 수 있었다.

본 연구의 분석결과는 본 주제와 관련된 외국의 이론들이 우리 나라에 있어서는 타당성이 낮다는 이론적 시사점을 제공해준다. 만일 지방정부의 정책이 경제적 합리성에 의해 결정됨으로써 지방정부의 사회복지정책 정향이 약화될 것이라는 경제적 관점이 타당하다면, 본 연구에서 지방자치실시 이후에 자치단체 유형에 관계없이 모든 자치단체의 사회복지 지출이 감소하였을 것이다. 그리고 만일 지방정부의 정책결정이 정치적 합리성에 따라 이루어짐으로써 지방정부의 사회복지정책 정향이 강화될 것이라는 정치적 관점의 주장이 타당하다면, 본 연구에서 지방자치제 실시 이후에 자치단체 유형에 관계없이 모든 지방정부의 사회복지지출이 증가되었을 것이다. 그러나 본 연구의 분석결과는 자치단체 유형에 따라 사회복지지출의 변화가 상이하게 나왔기 때문에, 기존의 이론들은 타당성이 낮다고 생각된다. 그것은 본 연구에서와 같이 공공선택론 등 다른 관점에서의 분석이 필요함을 시사해준다. 그러나 본 연구에서도 각 자치단체 별로, 그리고 지방정치인들의 지위나 위치에 따라 분석결과가 상이하게 나오는 점은 설명할 수 있었으나, 왜 그런 차이가 존재하는지에 대해서는 일부만 설명 가능하였고 다른 일부에 대해서는 설명할 수 없었다.

본 연구의 분석결과를 통하여 도와 군같이 사회복지정책을 소홀히 하는 지방정부의 정책을 주민들의 사회복지수요에 대응적으로 만들 수 있는 정책적 시사점을 발견할 수 있었다. 그것은 지방의회의원, 자치단체장 등 지방정치인들의 '사익추구적 행태를 억제'하거나 '사익추구적 행태와 공익을 조화'시킬 수 있는 제도적 장치를 발견해야 한다는 것이다. 첫째, 중앙정부에서 지방정부로 국고보조금을 지급할 때, 지방정치인들이 지나치게 인기를 의식하여 지역개발사업에 치중하는 자치단체보다는 사회복지사업을 충실히 추진하는 자치단체에 보다 많은 보조금을 지급하는 유인제도를 마련하는 것을 고려해볼 필요가 있을 것이다. 이것은 지방정치인들의 사

의추구적 행태를 억제할 수 있는 제도적 방안이 될 수 있다. 둘째, 지방정치인들이 득표극대화(재선)를 지나치게 의식하여 선심사업 등에만 치중하고 주민의 복지수요를 외면하는 자치단체에 대해서는 그에 대한 적절한 조치를 취하여야 할 것이다. 복지정책의 수요자인 빈곤층집단, 실업자집단, 노인집단 등 대규모집단(잠재집단)은 무임승차, 비중요성의 문제, 조직화의 문제 등으로 인하여 구성원들이 집단활동에 자발적으로 참여하지 않는 경향이 있기 때문에(Olson, 1965), 그들의 이익이 지방정치체제 내부로 투입되지 못할 가능성이 높다. 따라서 지방정치인들이 그 집단들의 복지수요를 과소 평가하여 복지지출을 줄였을 가능성이 있다. 이럴 경우 그들의 복지수요가 지방정치체제 내부로 전달될 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다. 그들의 복지수요가 지방정치인들에게 효과적으로 전달 될 수 있다면, 지방정치인들은 주민들의 증가하는 복지수요를 충분히 인식하여 사회복지정책을 강화시키는 것이 그들의 득표극대화에 유리하다는 것을 알게 될 것이므로 지방정부의 사회복지지출은 증가하게 될 것이다. 이것은 지방정치인들의 사의추구적 행태(득표극대화 행동)와 공익(사회복지 정책 강화)을 조화시킬 수 있는 방안이다.

본 연구는 이와 같은 사실들의 발견에도 불구하고 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 공공선택론적 접근을 시론적으로 시도한 결과 분석결과의 일부에 대한 설명은 가능하였으나 다른 일부에 대해서는 설명이 이루어지지 못했다. 즉 '지방자치의 실시에 따른 사회복지지출의 변화가 자치단체 유형별로 그리고 지방정치인들의 지위 및 위치에 따라 차이가 나는 이유'와 '도와 군의 의회의원들과 단체장, 그리고 시의 의회의원들이 사회복지지출의 비율을 감소시키는 이유'는 설명할 수 있었으나, '광역시의 의회의원들과 단체장, 그리고 시의 단체장이 사회복지지출에 중립적이며, 자치구의 의회의원들이 사회복지지출을 감소시키는 이유'를 설명하지는 못했다. 그러나 본 연구결과는 본 연구주제에 대한 공공선택론적 접근의 가능성을 보여 주었기 때문에, 향후 자치단체 유형별 통합된 자료(aggregated data)가 아닌 미시적 자료(micro-data)를 사용하거나, 몇몇 자치단체를 사례로 하는 심층적 분석방법 등을 통해(예를 들면, 본 연구에서 활용된 자료 외에도 자치단체 유형별로 지방정치인들의 차기선거에서의 당선 가능성, 정당구도 등에 관한 자료들을 활용) 공공선택론적 시각에서 분석모형을 정교화 시켜 본격적인 분석이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 지방자치단체 사회복지예산의 상당수는 중앙정부로부터의 위임업무에 따른 보조금에 의해 수행되고 있는 현실을 감안할 때, 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 예산을 대상으로 분석하여야 했음에도 불구하고 본 연구는 그렇게 하지 못했다. 향후, 사례 수(case)를 대폭 줄이더라도 각 자치단체에서 발행되는 연도별 예산서에 대한 심층 분석을 통해 지방정부의 자율성이 큰 예산을 추출하여 그것을 대상으로 한 분석이 이루어질 필요성이 있다고 본다.

## 참 고 문 헌

- 강윤호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석, 「한국행정학보」 34-1.
- 김태일. (1998). 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치 구를 중심으로, 「한국정책학회보」 7-1.
- 나중식. (1992). 지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석: 부산직할시를 중심으로, 「한국행정 학보」 26-2.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단 체를 중심으로, 「한국행정학보」 28-3.
- 박종구. (1991). 지방정부를 위한 예산이론의 모색: 점증주의와 결정론적 접근방법의 융합, 「한국행정학보」 25-1.
- 소병희. (1992). 「공공선택의 정치경제학」, 박영사.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증, 「한국 정책학회보」 8-3.
- 윤영진. (1998). 「새재무행정론」 대영문화사.
- 이승종·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지 서비스 기능을 중심으로, 「한국행정학보」 26-2.
- 전상경. (1993). 지방정부 예산편성행태와 지방의회 예산심의행태에 관한 가설적 논의: 부산 시를 중심으로, 「한국행정학보」 27-4.
- 정정길. (1988). 「정책결정론」 대명출판사.
- 통계청. (1999). 「시·군·구 주요 통계지표」.
- 행정자치부. (1987-1999). 「지방재정연감」.
- 황수연 역. (1995). 「현대정치경제론」 형설출판사.
- Cameron, David. (1978). The expansion of public economy: a comparative analysis, *American Political Science Review*.
- Chamlin, Mitchell B. (1987). General assistance among cities: an explanation of the need, economic threat, and benign neglect hypothesis, *Social Science Quarterly*, 68.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster & Aaron Wildavsky. (1966). A Theory of the Budgetary Process, *American Political Science Review*, 60-3.
- Dawson, R. E. & J. A. Robinson. (1963). Interparty competition, economic variables and welfare policies in the American state, *The Journal of Politics*, 25.
- DeViney, Stanely. (1983). The characteristic of the states and the expansion of public social expenditures, *Comparative Social Research*, 6.
- Fry, B. & R. Winters. (1970). The Politics of Redistribution, *American Political Science Review*, 64.
- Heidenheimer, A., H. Helco & C. Adams. (1983). *Comparative Public Policy*:

- The Politics of Social Choice in Europe and America. New York: Martin's Press.
- Hibbs, Douglas. (1987). *The American Political Economy: Macroeconomics and Electorical Politics in the United States*. Cambridge: Havard University Press.
- Hochschild, Jennifer. (1981). *What's Fair: The Meaning of Redistributive Justice*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Kernell, Samuel. (1986). *Going Public*. Washington: Congressional Quarterly.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of muddling through, *Public Administration Review*, 19.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Havard University Press, Cambridge, Mass.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peterson, Paul & Mark Rom. (1989). American federalism, welfare policy and residential choices, *American Political Science Review*, 83.
- Schneider, M. (1989). *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sharkansky, I. (1968). *Spending in American States*. Chicago: Rand MacNally.
- Wilensky, Harold. (1981). *The new corporatism, centralization, and the welfare state*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Wildavsky, Aaron. (1974). *The Politics of Budgetary Process*, 2nd ed., Boston: Little, Brown.
- Wong, Kenneth. (1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking, *American Journal of Political Science*, 32.

**姜閔鎬**: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득(제목: 지방정부 관료의 예산결정행태에 관한 연구, 1999. 8). 현재 한국해양대학교 국제해양문제연구소 전임연구원으로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료체론, 재무행정론, 지방행정론 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석(한국행정학보34(1), 2000),” “제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근(한국정책학회보9(1), 2000),” “지방정부 관료의 동기와 예산 극대화 행태(한국행정학보33(4), 1999),” “지방정부 관료의 특성과 예산 극대화 행태: 예산 극대화 가능성의 경험적 검정(한국지방자치학회보12(1), 2000),” “정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석(한국행정학보34(3), 2000)” 등이 있다. 서울대학교 한국행정연구소의 특별연구원으로 근무하였고, 한국해양대학교, 부산대학교, 부경대학교, 창원대학교, 경성대학교, 동의대학교, 농협대 등에 출강한 바 있다. 현재 한국정책분석평가학회 연구위원이다.