

지방정부의 정치적 이념과 정책선호

: 개발정책과 복지정책에 대한 영향 비교

Political Ideology and Policy Preference in Local Governments
: A Comparison between Effects on the Development-Oriented and Welfare-Oriented Policy

최정열* · 박석희**

Choi, Jeong-Yeol · Park, Sauk-Hee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결론

본 연구는 기초자치단체 수준에서 보수와 진보로 표현되는 지방정부의 정치적 이념이 정책선호에 미치는 영향을 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 지방정부의 정치적 이념을 보수성향과 진보성향으로 이분하였고, 기초의회 의원에 대한 정당공천이 실시된 민선 4기와 5기를 중심으로 2009~2012년의 기간 중 단체장의 당적과 지방의회 과반 의석 확보 정당이 동일했던 102개 기초자치단체를 분석대상으로 하였다. 지방정부의 정책선호는 개발지향정책과 복지지향정책의 두 가지 측면에서 분석하였고, 이는 당해 지방정부 예산에서 경제개발비와 사회보장비의 비중을 통해 측정하였다. 분석 결과 경제개발비는 지방정부의 정치적 이념이 보수적일 경우 증가하는 것으로 나타난 반면, 사회보장비의 경우 지방정부의 정치적 이념에 따른 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 복지정책에 대한 높은 사회적·정책적 수요를 반영함과 동시에 기초자치단체가 주로 주민들의 일상생활과

* 서울대학교 공공성과관리센터 책임연구원(주저자)

** 가톨릭대학교 행정학과 부교수(교신저자)

논문 접수일: 2014. 11. 7, 심사기간(1, 2차): 2014. 11. 7 ~ 2014. 12. 19, 게재확정일: 2014. 12. 19

복리에 관한 사무를 수행한다는 점에서 기초자치단체는 정치적 이념과 무관하게 복지업무를 중시하지 않을 수 없는 현실을 반영한다.

□ 주제어: 지방정부, 정치적 이념, 정책선호, 개발지향정책, 복지지향정책

This article analyzes the extent to which the political ideology of primary local governments affects their policy preference. To achieve this, it divides political ideology into the conservative and progressive inclination based on both the party affiliation of local government's head and a political party securing majority seats in the primary local council, and classifies policy preference into the development-oriented and welfare-oriented policy, which is respectively assessed by the proportion of economic development budgets and welfare budgets in local government budgets. The results reveal that while the proportion of economic development budgets is likely to be higher in conservative local governments, the proportion of welfare budgets rarely differs between conservative and progressive local governments. This implies that because they have a responsibility for works related to daily life of citizens, particularly welfare services, primary local governments can not help put an emphasis on welfare services irrespective of political inclinations.

□ Keywords: primary local government, political ideology, policy preference, development-oriented policy, welfare-oriented policy

I. 서론

지방자치제도가 실시된 이래로 단체장과 지방의회의 갈등과 마찰로 인한 정책결정과정에서의 불협화음이 최근 자주 발생하고 있다. 정부와 의회의 견제와 균형이라는 권력분립적 시각에서 볼 때 단체장과 지방의회의 갈등과 대립 자체는 필연적일 뿐 아니라 자연스러운 일이다. 그런데 이러한 정책갈등은 단체장과 지방의회만의 문제에 그치는 것이 아니라 종종 정당 간 경쟁으로 표출되기도 하며, 지방정부 수준에서 정당경쟁의 확대는 궁극적으로 지방정부의 정책결정에 있어 정치적 이념에 의한 영향을 증가시켜 왔다.

그러나 과거 우리나라에서는 정당의 경쟁구도가 주로 지역균열구조에 기반하고 있어 정당 간 이념적 차이가 미약했다(강원택, 2003, 2005, 2008; 김영태, 2009; 박찬욱 외 2008;

이갑윤·이현우, 2008; 최준영·조진만, 2005). 이러한 이념정당의 부재로 인해 지방 수준에서도 정당의 비당파성이 컸으며, 또한 지방자치제도의 역사가 짧아 지방정치가 크게 활성화되지 못한 상황이었다. 이로 인해 해외 연구들(Boyne, 1998; Dye, 1984; Falcone, 1979; Hicks & Swank, 1984, 1992)에 비해 국내에서는 이승중·강철구(2006) 등을 제외하면 지방정부의 정치적 이념이 정책선호에 미치는 영향을 분석한 연구가 미미한 실정이었다. 물론 정당경쟁이 지방정부의 정책선호에 미치는 영향에 대해 논의한 연구들은 많지만(강운호, 2000; 권경환, 2005; 장동호, 2007; 정연택·이명숙, 2007; 진재문, 2006) 이들은 정치적 이념보다는 지역균열구조에 의한 정당의 비당파성이 컸던 민선 2기까지의 광역자치단체를 대상으로 하고 있어 정치적 이념에 의한 영향을 직접 분석하지는 않았으며, 정당의 차이에 따른 단체장과 지방의회의 경쟁이 갖는 효과를 분석하였다. 또한 정책결정요인론(policy determinants theory)이나 정책정향론(policy orientation theory)¹⁾에 입각하여 지방정부의 재정지출정향을 분석한 연구들에서도 재정지출을 통해 측정된 지방정부의 정책선호에 대해 정치적 요인이 미치는 영향력은 사회경제적 요인에 비해 미약하거나 거의 없는 것으로 나타나고 있다(오수현·강인성, 2013; 장동호, 2007; 지병문·김용철, 2003; 진재문, 2006).

하지만 최근 사례들을 보면 단체장이나 지방의회가 지향하는 정치적 이념이 지방정부의 정책선호에 큰 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 지난 2010년 제5회 지방선거 당시 쟁점이었던 무상급식 문제를 대표적인 예로 들 수 있다. 가령 민주당이 과반수를 차지한 서울시의회는 한나라당 소속의 서울시장에 맞서 예산 편성 시 무상급식비를 증액하는 등 취약계층을 위한 복지예산을 늘린 반면 서울시가 역점을 두어 추진하던 한강르네상스사업에 대해서는 제동을 걸었다. 반대로 민주당 소속 도지사가 선출된 충남에서는 자유선진당이 과반수를 차지한 도의회가 무상급식에 제동을 걸고 무상급식 지원금 분담률을 조정하는 등 관련 예산을 부결 또는 삭감했다. 또한 한나라당 도의원이 다수인 경남에서도 무소속 도지사가 추진한 무상급식 관련 예산을 일부 삭감하는 등 정책 추진에 차질을 빚기도 하였다.²⁾ 단체장과 지방의회 간 정책갈등은 기초자치단체에서도 예외가 아니었다. 노원구 교육복지재단 설립 및 운영에 관한 조례안이 부결되거나, 영등포구의 친환경 무상급식 조례안이 부결되었던 것도 정

1) 지방정부의 정책성향을 설명하는 정책정향론은 지방정부의 개발정향이나 복지정향은 정치적 이념과는 큰 관계가 없고, 단체장과 지방의원의 특성과 이들 간 상호역학관계에 좌우된다고 설명한다. 즉 단체장과 지방의회의원 모두 재선을 염두에 두기에 이들의 특성 또는 양자의 역학관계에 따라 필연적으로 개발정책이나 복지정책을 선호하게 된다는 것이다(Peterson, 1981; Schneider, 1989).

2) 지방정부의 무상급식 실시가 반드시 당론과 일치하는 것은 아니었다. 즉, 한나라당이 지방의회와 단체장을 모두 석권한 일부 자치단체의 경우 당론과 달리 전면무상급식을 추진한 경우도 있고, 민주당이 모두 석권한 일부 자치단체에서 부분무상급식만을 시행한 경우도 있다. 이는 교육청과의 관계, 단체장의 의지, 자치단체의 재정력과 같은 요소들에 영향을 받기 때문인 것으로 해석된다.

치적 이념에 따른 단체장과 지방의회 간 대립과 갈등을 보여주는 사례다.

이처럼 단체장과 지방의회 간의 힘겨루기는 현실적으로 지방정부의 정책형성과정에 많은 영향을 미치고 있으며, 양자 간의 이러한 갈등은 본질적으로 정당 간 경쟁에 따른 정치적 이념의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 이를 보다 일반화하면 지방정부의 전반적인 정치적 이념에 따라 당해 지방정부의 정책선택이 영향을 받을 수 있다는 것이다. 즉 보수적인 정당이 주도하는 지방정부와 진보적인 정당이 주도하는 지방정부 간에는 정책선택에 있어 차이가 있을 것으로 예상된다. 2002년 대선과 지방선거를 계기로 정당의 이념적·정책적 차별성이 증가하고 정당경쟁이 확대되면서 이념적 특성은 한국 사회에서 점차 쟁점으로 부각되고 있다(이내영, 2011). 그 뿐만 아니라 2006년부터 기초자치단체에 대한 정당공천이 허용됨에 따라 지방정부에 대한 정당의 영향력은 더욱 증가하였고, 그 결과 지방정부의 정치적 성향에 따라 정책선택에 차이가 발생할 수 있다. 다만 기초자치단체 수준에서는 정치적 이념에 따른 정책선택의 차이가 복지정책보다 개발정책에서 크게 나타날 것으로 예상된다. 기초자치단체는 주로 주민의 복리와 안전에 관한 사무를 수행하기 때문에 정치적 이념과 관계없이 증가하는 복지정책 수요에 대해 적극적으로 대응해야 하기 때문이다.

이에 본 연구는 기초자치단체들을 대상으로 지방정부의 정치적 이념이 정책선택에 미치는 영향을 분석하였다. 단체장의 당적과 지방의회 과반의석 확보 정당이 일치하는 102개 기초자치단체들을 선정하여 중앙당의 이념적 지향을 토대로 당해 지방정부의 정치적 이념의 특성을 측정하였고, 정책선택은 개발지향성과 복지지향성으로 구분하여 분석하였다. 이를 통해 기초자치단체의 경우 개발지향성에서는 지방정부의 정치적 성향이 정책선택에 영향을 미치지 않지만, 복지지향성에서는 이러한 영향이 거의 없음을 검증하였다. 본 연구는 지방정부의 정책선택을 결정하는 보다 핵심적인 요인이 정치적 이념이라는 판단 아래 기초지방의회 의원에 대한 정당공천이 허용된 2006년 이후인 민선 4기와 민선 5기의 기초자치단체를 중심으로 지방정부의 정치적 이념과 정책선택의 관계를 검증하였다.

II. 이론적 배경

1. 정치적 이념

정치적 이념이란 정치적 가치에 대한 현실과 미래를 설명하는 관념이나 이론의 체계라고 할 수 있으며, 사상이나 이데올로기라는 용어로 표현될 수 있다. 이러한 정치적 이념은 보수

주의와 급진주의 같은 '변화에 대한 태도'와 재산권과 인권, 자유와 평등, 민족주의와 국제주의 등의 주요 '가치'에 대한 선호를 반영한다(Baradat, 1994; 이현출, 2005).

일반적으로 정치적 이념구도라 하면 좌파와 우파, 또는 진보주의와 보수주의의 대립으로 나타나는 정치적 대립구도를 지칭한다. 여기서 좌파와 우파의 구분은 유럽에서 나타나는 계급정치의 의미를 강하게 내포하고 있다. 산업혁명을 거치면서 계급으로서의 노동자가 등장하였고, 선거권의 확대와 함께 강력한 정치세력으로 발전하면서 이념은 사회적 계급과 강하게 결합되어 표출되어 왔으며(이현출, 2005: 323), 이러한 이념 갈등은 경제적, 물질적 가치의 배분과 관련되어 나타나고 있다.³⁾ 흔히 국가와 시장, 분배와 성장, 노동과 자본, 평등과 효율 등으로 양분하여 전자를 중시하면 좌파, 후자를 중시하면 우파로 볼 수 있는데, 이러한 이념대립은 자본주의와 사회주의적 가치의 대립이며 근대 산업사회의 산물로서 계급정치적 속성을 지닌다(강원택, 2005: 195-196).

정치적 이념의 스펙트럼 상에서 본다면 일반적으로 좌파는 변화를 중시하는 진보주의에, 우파는 안정을 중시하는 보수주의로 구분되었다. 물론 변화와 안정도 역사적·정치적 상황에 따라 판단이 달라질 수 있기 때문에 이러한 구분이 반드시 일치한다고 볼 수는 없다(김호기, 2005: 105). 그러나 자본주의 생산양식 하에서 좌파가 기존의 지배적인 이념체계와 정치체계를 비판하고 새로운 대안적 체계를 추구하는 것은 인간의 능력을 신뢰하는 진보적 사고에 기초해 있고, 반대로 우파는 기존의 지배적인 이념체계와 정치체계를 옹호함으로써 사회에서 드러나는 문제점들을 기존의 관례에 의거하여 필요한 경우에만 수정하려는 보수적 태도에 기반하고 있기 때문에 좌파가 진보주의와, 우파가 보수주의와 쉽게 연결될 수 있다. 따라서 본 연구는 다양한 유형의 정치적 이념들을 보수주의와 진보주의로 대별하고 있다. 한국에서의 이념 갈등은 좌파와 우파의 본질적 대립보다는 이념적 차이가 적고 주로 우파 이념들이 제도권 정치에 대표되어 온 정치현실 속에서 주로 체제 내에서의 변화를 추구해 왔기 때문에 이는 좌파와 우파의 구분보다는 넓은 의미를 내포하고 있다.

2. 지방정부의 정치적 이념과 정책선호의 관계

지방정부의 정책선호에 영향을 주는 정치적 요인에 대한 이론적 틀로서 지방정부의 정치적 이념보다 단체장과 지방의회의원과 같은 정책결정자들의 특성과 이들 간 상호역학관계를 강조하는 정책정향론을 들 수 있는데, 이는 크게 개발정향론과 복지정향론으로 구분된다. 개

3) Bobbio(1996)는 평등이라는 사회적 가치에 대해 더 많은 평등을 원하는 집단을 좌파, 평등을 부정하지는 않으나 상대적으로 불평등은 주어진 것이기 때문에 사회는 불가피하게 계층적일 수밖에 없다고 보는 집단을 우파로 보았다.

발정향론에 따르면 지방정부의 정책결정자는 재선 등을 목적으로 경제성장을 가장 우선적인 목표로 두기 때문에 복지정책보다는 개발정책을 선호한다고 본다(Peterson, 1981; Schneider, 1989). 반면에 복지정향론은 복지정책의 대상자 범위가 개발정책의 경우보다 크기 때문에 비록 복지정책이 경제성장에 부정적 영향이 있더라도 재선을 염두에 두는 지방정부의 정책결정자의 입장에서는 정치적 지지의 확보를 위하여 복지정책을 선호한다고 보고 있다. 이러한 정책정향론은 지방정부의 정책결정자들의 특성과 이들 간의 역학관계에 따른 개발정향성이나 복지정향성을 파악하는 데 유용한 이론적 지침이 될 수 있다.

그러나 지방정부의 정책결정자인 단체장과 지방의원은 대부분 정당에 소속되어 있고, 정당은 자신이 표방하는 정치적 이념을 갖기 마련이다. Burch & Wood(1990), Boyne(1991), 이승중·강철구(2006) 등에 따르면 지방정부의 정책결정의 차이를 설명하는 중요한 요소로 정당의 정치적 이념이 중요하게 고려될 수 있다. 진보적 정당은 평등 실현을 목적으로 하는 정책을 선호하며, 이를 실현하기 위하여 정부지출의 증대를 통해 사회복지의 확충을 시도한다. 유럽에서는 좌파가 지배하는 지방정부가 우파나 중도파가 지배하는 지방정부보다 정부의 지출을 더 증가시킬 것이라는 기대가 일반화되어 있다(지병문·김용철, 2003: 266). 즉, 정치적 이념에 따른 정당 간 경쟁으로 정책의 차이가 발생할 수 있는 것이다.

그런데 우리나라에서 그 동안 지방정부의 정치적 이념에 대한 논의가 소홀했던 이유는 서구 유럽의 정당의 경쟁구도가 사회경제적 균열(cleavage)구조에 기반한 것과는 달리 우리나라의 경우 지역균열구조에 기반하고 있어 정당 간 뚜렷한 이념적 차이를 발견하기 어렵기 때문으로 생각되어 왔다. 그러나 우리나라에서 민주화 이후 지방자치체도가 다시 실시되면서 보수와 진보에 대한 개념이 싹트기 시작하였고, 2002년 지방선거를 중심으로 정당의 이념적·정책적 차별성이 커지도 있다는 지적이 늘고 있다(강원택, 2003, 2008; 김영태, 2009; 박찬욱 외 2008, 이갑윤·이현우, 2008; 최준영·조진만, 2005). 즉 선거에서 유권자들의 선택에 정당의 이념이나 정책이 영향을 미치고 있으며, 이에 따라 정당 간 경쟁이 확대되고 있는 것으로 보인다. 더욱이 이러한 정치적 이념에 따른 정책적 차이는 정치영역 외에 한국 사회 전반에 커다란 이슈로 등장하고 있다(이승중·강철구, 2006: 118).

이러한 주장을 받아들인다면 지방정부의 정책선호는 정당 간 정치적 이념에 따라 영향을 받을 수 있다. 즉 정치적 이념을 크게 보수와 진보로 구분할 때, 구분 기준의 하나인 성장과 분배정책과도 연결 지을 수 있다. 다시 말하면 보수이념의 지방정부는 보수성향의 개발정책을 지지할 것이며, 진보적 이념을 가진 지방정부는 진보적 성향의 복지정책을 지지할 것으로 기대할 수 있다. 이것은 개발정향론에서 주장하는 지방정부의 정책결정자가 성장정책에 중점을 둘 것이라는 명제가 진보적인 이념을 가진 지방정부의 정책결정자들의 경우 복지정책을 선호할 가능성이 충분한 유인으로 작용할 수 있다는 것을 말하며, 같은 이치로 복지정향론에

서 주장하는 복지정책이 우선할 것이라는 명제는 보수적인 이념을 가진 지방정부에서는 성장 정책을 선호할 가능성이 높다는 것을 반영하고 있다.

3. 선행연구 검토

국내에서 정당경쟁이 정책선호에 미치는 영향에 대해서는 비교적 많은 연구가 수행되었으나(권경환, 2005, 2008; 김지윤·이병하, 2013; 임현만, 2000; 정명은·이중수, 2008; 최성락·노우영, 2005; 황아란, 2006) 정당경쟁의 원천인 지방정부의 정치적 이념 자체가 정책선호에 미치는 영향에 관한 연구는 미미하다.⁴⁾ 그 이유는 그 동안 우리나라에서 이념정당의 부재라는 정당의 비당파성에 원인이 있기 때문으로 해석된다. 그 결과 선행연구들은 지방정부의 당파적 성격을 주로 여당과 야당의 구분이라는 관점에서 표현하고 해석하고 있다. 그러나 이는 여당 혹은 야당의 표면적 구분일 뿐이지 정치적 이념을 직접적으로 측정할 연구라고 할 수 없다. 정치적 이념을 고려한 연구로 이승중·강철구(2006)는 지방정부 정책결정자의 정당 간 이념성향과 정치이념에 따라 정책선호가 어떻게 변화되는지를 분석하면서 정치이념을 보수와 진보로 구분한 후 인식조사를 실시한 결과 이념성향과 정책선호 간 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구 역시 저자의 지적처럼 통계기법보다는 빈도분석 등에 의거하여 기본 분석만을 토대로 결론을 제시한 탐색적 연구에 그친 한계가 있다.

해외에서는 정당의 일정한 이념적 지향과 정책 산출의 관계를 분석한 연구들이 많이 이루어지고 있다. 가령 Falcone(1979)는 캐나다 주정부를 대상으로 1867년에서 1968년 사이의 정책변화를 분석하면서 정부의 종류(다수, 소수)와 권력을 소유한 정당(보수, 진보)이라는 두 가지 변수를 상정하여 지방정부의 유형과 특정 정당의 지배라는 두 가지 축을 고려하였다. Dye(1984)는 미국의 주정부를 대상으로 1950년부터 1980년까지 정당구도가 복지비 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 정당구도를 정당경쟁(party competition)을 중심으로 주지사의 당적과 상·하원 다수당이 모두 민주당이거나 그렇지 않은 경우에 따라 주정부를 경쟁적 주와 비경쟁적 주, 혼합된 주로 분류하였다. 이 연구는 주지사의 당적과 의회 다수당의 일치 여부에 의한 정당경쟁과 함께 정당의 이념적 성향을 고려한 연구로서 분석결과 정당이 복지비 지출에 영향을 주는 것으로 나타났다. Hicks & Swank(1984)는 1960년부터 1971년까지의 18개 국가를 대상으로 당파성이 복지비에 미친 영향을 분석한 결과 정부에 대한 우파의 통제가 1% 증가하면 복지비의 비중이 0.36% 감소하는 것으로 나타났다. 한편

4) 지방정부의 정치적 이념이 정당경쟁과 관련되지만 본 연구는 단체장의 당적과 지방의회 과반의석 확보 정당이 동일한 지방정부만을 대상으로 분석함으로써 정당 간 경쟁 요소를 통제하고 있다.

이들의 후속연구(Hicks & Swank, 1992)에서는 좌파 정부가 항상 복지국가발전에 이바지하는 것이 아니라 의회 내 반대당의 역할이 중요하다고 지적하면서 정치적 이념의 역동적 관계를 강조하였다. Boyne(1998)은 영국 London Boroughs, Metropolitan Districts, Non-Metropolitan Counties를 대상으로 하여 노동당 또는 보수당이 차지하는 의석의 비중에 따라 단일 지방정부 내 정당 간 경쟁을 측정하였고, 분석 결과 경쟁 효과가 미미한 것으로 나타났다.

재정지출정향에 대한 연구를 비롯한 여러 선행연구들에서 정치적 요인이 지방정부의 정책 선호(재정지출)에 미치는 영향력은 사회경제적 변수에 비해 미약하거나 거의 없는 것으로 나타나고 있다(오수현·강인성, 2013; 장동호, 2007; 지병문·김용철, 2003; 진재문, 2006). 그러나 사회경제적 요인에 비해 정치적 요인들의 설명력이 떨어지는 이유는 지방자치제도가 실시된 지 얼마 되지 않아 연구를 수행함으로써 지방수준의 정치가 크게 활성화되지 못한 데 원인이 있는 것으로 판단된다. 또한 연구수행에 있어서 정당의 이념적 성격을 반영하지 않은 연구가 다수인 가운데 정당의 정치적 이념을 반영한 일부 연구들의 경우에도 그 동안 우리나라 정당들의 이념이나 정책적 차이점이 미미했던 2000년대 전후를 중심으로 수행되었기 때문인 것으로 판단된다. 더욱이 2006년 이전에는 기초의회의원의 정당 표방이 금지되었기 때문에 주로 광역자치단체를 대상으로 연구를 수행함으로써 지방자치의 기저를 이루는 기초자치단체의 지방의원에 대한 정당 관련 변수를 고려하지 못함에 따라 연구 결과에 한계가 나타난 것으로 생각된다. 본 연구에서는 이러한 선행연구의 한계를 반영하여 단체장의 당적과 지방의회 과반의석 확보정당의 이념적 성향이 일치하는 기초자치단체들을 대상으로 정당의 정치적 이념을 고려하여 분석하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 조사대상 및 자료수집방법

본 연구의 분석대상과 범위를 보면 첫째, 공간적으로는 1차적으로 광역자치단체를 제외한 기초자치단체를 대상으로 하였다. 광역자치단체를 제외한 이유는 광역자치단체는 관할구역 내 기초자치단체 전 영역에 걸친 광역적인 사무에 중점을 두고 각 기초자치단체 간 사무의 조정 및 중앙정부와 기초자치단체를 매개하는 사업을 주로 하는 반면, 기초자치단체는 중앙정부와 광역자치단체가 수립한 정책을 집행하는 주체로서 광역자치단체로부터 일정 부분의

보조금 형태의 지원을 받아 자치사무를 수행하는 데 필요한 재원을 충당하므로 광역자치단체와 기초자치단체의 정책을 동일선상에 놓고 분석하기에는 무리가 있기 때문이다. 또한 공공문제의 해결을 위한 정책이 주민들의 일상적인 생활과 연결되어 작동되는 것이 지방자치의 본질적 의미와 부합할 뿐만 아니라 민선 4기부터 기초의회의원의 정당공천이 허용됨으로써 기초의회의 정당구조에 대한 자료의 확보가 가능하기 때문이다.

2차적으로는 지방정부의 정치적 이념은 단체장의 정치적 이념과 지방의회의 정치적 이념의 역학관계에 따라 달라질 가능성이 크기 때문에 단체장과 지방의회의 상반된 정치적 이념으로 인해 발생할 수 있는 이념적 색채의 상쇄효과를 배제하고, 지방정부의 정치적 이념을 보다 분명히 드러내기 위해 단체장의 당적과 지방의회의 과반의석 확보 정당이 일치하는 기초자치단체로 범위를 한정하였다. 다만 실증 분석에 있어서 분석대상의 일관성을 유지하기 위해 분석기간 중 행정구역의 변화로 인해 신설되거나 분리, 합병된 자치단체 등은 제외하였으며⁵⁾, 2006년부터 특별자치도로 변경된 제주도 내의 시·군도 제외하였다. 그 결과 본 연구의 분석대상은 230개 기초자치단체 중 102개 기초자치단체로 한정되었다.

둘째, 시간적으로는 민선 4기와 민선 5기에 해당되는 2009년부터 2012년까지를 분석대상으로 하였다. 1995년 민선 1기와 1998년 민선 2기까지 포괄하는 연구들은 많으나(강운호, 2000; 권경환, 2005; 장동호, 2007; 정연택·이명숙, 2007; 진재문, 2006) 최근의 경향을 다룬 연구는 많지 않을 뿐만 아니라 민선 3기까지는 기초의회의원의 정당표방이 금지됨으로써 기존 연구들은 주로 광역자치단체를 대상으로 연구를 수행하였다. 이에 반해 본 연구는 기초자치단체를 중심으로 분석하기 때문에 시간적 범위를 기초의회의원에 대한 정당표방이 허용된 2006년 이후로 설정하였다. 또한 세출예산의 경우 2006년의 지방선거로 당선된 단체장과 지방의회의원이 2007년의 세출예산을 결정하므로 선거 익년도에 해당하는 자료를 대상으로 하였고, 2008년부터 사업예산제도가 도입되면서 예산과목이 변경됨에 따라 세출예산자료의 동질성을 유지할 필요가 있기 때문에 최종적인 예산 관련 자료는 이러한 기준을 모두 만족하는 2009년부터 2012년까지의 자료를 이용하였다. 따라서 102개 기초자치단체의 4년간 자료로 총 408개의 자료가 본 연구에 사용되었다.

본 연구는 이러한 엄격한 조건과 통제 하에서 한국 지방정부의 이념적 차별성의 유무에 대한 그 동안의 여러 논의가 민선 4기와 민선 5기를 지나고 있는 현시점에서 여전히 타당한지 분석한다. 분석의 기초가 될 자료들은 「지방재정연감」, 「지방자치단체예산개요」, 「전국동시지방선거총람」과 각 지역의 통계연보 등의 발간자료를 활용하였다.

5) 본 연구에서는 2010년 창원시로 통합된 마산시, 진해시, 창원시와 2012년 군에서 시로 승격된 당진시를 제외하였다.

2. 변수의 정의

1) 종속변수

지방정부의 정책선택은 재정지출에 반영되고 있다는 기존 연구를 토대로 지방정부의 재정지출을 변수로 하였다. 일반적으로 지출액 절대규모, 주민 1인당 지출수준, 또는 지출 비율 등이 자주 사용되고 있는데 지출액 절대규모와 주민 1인당 지출수준은 전체 예산 규모의 증가 또는 축소에 따른 예산의 변화를 감지할 수 없는 한계가 있어 본 연구에서는 각 기초자치단체별 총예산 대비 분야별 세출예산의 비율을 종속변수로 사용하였다.

즉 지방정부의 사회복지정책 선호와 경제개발정책 선호를 나타내기 위한 측정지표로 각각 지방정부의 총예산 중 사회보장비예산과 경제개발비예산이 차지하는 비율(%)을 사용하였다. 여기에서 사회보장비와 경제개발비에 해당하는 예산이 어떤 것인지 범주화해야 하는 문제가 있다. 1996년부터 2007년까지는 기능별 분류에 따라 일반행정비, 민방위비, 사회개발비, 경제개발비, 지원 및 기타 경비로 구분되었으나 2008년에 사업예산제도가 전면 도입되면서 예산은 정책, 단위, 세부사업으로 새롭게 분류되었다. 여기에서 정책은 일반공공행정, 일반행정, 사회복지, 문화 및 관광, 환경보호, 교육, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 예비비와 기타로 구성되는데 본 연구의 사회보장비예산은 '사회복지'에 해당하는 예산으로 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인 및 청소년, 보훈, 사회복지일반이 포함되어 있다. 경제개발비예산은 '산업·중소기업'에 해당하는 예산으로 세부항목은 산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반으로 구성되어 있다.

각각의 예산자료는 일반회계 당초세출예산을 사용하였다. 그 이유는 당초예산의 경우 예산과정에서 회계년도 개시 이전부터 참여자 간 활발한 상호작용을 통해 확정된 예산인 반면에, 추가경정예산 및 최종 결산은 상황변화에 따른 당초예산에 대한 수정된 예산이어서 예산과정의 상호작용이 당초예산의 경우보다 상대적으로 덜 치열할 것이기 때문이다(이승중, 2000: 205). 또한 특별회계는 특별한 목적사업을 수행하거나 특정수입을 지출과 연결시키는 것이 바람직한 경우에 설치되는데 기초자치단체별로 많은 차이를 나타내고 있다. 더욱이 특별회계는 지역의 특수한 상황에 따라 서로 다른 형태를 취하고 있기 때문에 특별회계를 포함한 총세출예산은 지방정부 간 비교에 있어 잘못된 정보를 제공해 줄 가능성이 있으며, 지방의회의 통제를 벗어나려는 단체장의 예산전략에 따라 특별회계를 활용할 수 있다. 따라서 지역별로 재정지출을 비교분석할 경우에는 일반회계를 기준으로 하는 것이 공공서비스의 배분이나 재정지출의 패턴을 분석하는 데 더 적합하다(손희준, 1999: 87). 따라서 본

연구에서도 종속변수는 특별회계예산을 제외한 일반회계 세출예산으로 하였다.

2) 독립변수 및 통제변수

본 연구에서 독립변수는 지방정부의 정치적 이념이다. 이러한 지방정부의 정치적 이념은 집행기관인 지방자치단체장과 의결기관인 지방의회의원을 통해 나타나게 되고, 그것은 대부분 정당을 매개로 보수와 진보의 이념적 스펙트럼의 한 부분에 위치하게 된다. 우리나라는 이념적 정당이 없다는 과거의 주류적 논의와는 달리 2000년대 이후로 정당의 이념적·정책적 차별성이 부각되고 있다는 논의와 더불어 2006년 정당공천제를 통해 기초의회의원까지 정당공천이 허용됨에 따라 정당의 지방정부에 대한 영향력의 증가는 곧 정치적 이념과 지향의 투영을 나타내고 있다. 지방정부의 이러한 이념적 스펙트럼 상의 위치를 정확히 구분하기 위해서는 정치적 가치에 대한 현실과 미래를 설명하는 관념 등을 통해 구분하는 것이 바람직하다. 하지만 본 연구는 자료 확보의 문제를 고려함은 물론 이승중·강철구(2006)와 이내영(2011)의 연구에서 제시된 바와 같이 대통령선거를 비롯한 많은 선거에서 보수와 진보의 양자 대결로 귀결되는 현실정치의 일반적 구분을 기준으로 제4회 지방선거와 제5회 지방선거에서 출현하였던 정당을 중심으로 한나라당, 자유선진당, 미래연합, 국민중심당을 보수 정당으로 규정하고, 민주당과 민주노동당을 진보정당으로 구분하였다.⁶⁾

지방자치단체의 재정지출은 정치적 이념에 의해서만 영향을 받는 것이 아니라 집행기관과 의결기관의 정책방향과 같은 정치적 환경과 경제적 환경, 그리고 그 지역의 고유한 특성에 의해서 많은 영향을 받게 된다. 따라서 지방정부의 정치적 이념이 재정지출에 미치는 순수한 영향을 파악하기 위해서는 이들을 통제한 후 효과를 분석할 필요가 있다. 이에 먼저 정치적으로 단체장의 당적과 지방의회 과반의석 확보 정당이 일치하는 경우에 당적이 여당인지 야당인지에 따른 '중앙과 지방 간 수직적 힘의 경쟁관계'를 고려하고자 여당으로 일치하는 경우를 1, 야당으로 일치하는 경우를 0으로 더미변수화하였다.

6) 중앙일보가 16대 국회부터 실시한 '국회의원 이념성향 조사'(0이 가장 진보, 10이 가장 보수)에서 16대 국회 때 1.7(한나라당 5.4, 민주당 3.7)에 불과했던 정당 간 이념격차는 17대 국회 1.9(한나라당 5.4, 열린우리당 3.5), 18대 국회 2.4(한나라당 6.2, 민주당 3.8), 19대 국회 3.2(새누리당 5.9, 민주당 2.7)로 차이가 계속 확대되었다. 특히 19대 국회에서 민주당의 이념 수준이 보다 진보화(3.8점→2.7점)되었고, 같은 시기 여당이 경제민주화 등을 강조하면서 이념 수준이 다소 진보화(6.2→5.9)되었다. 그러나 야당의 변화폭이 커 양당의 이념 격차는 처음으로 3을 넘어섰다. 양당의 이념 격차는 경제분야에선 2.2로 좁혀졌지만 외교안보분야에서 3.9로 크게 벌어졌다. 이는 19대 국회 들어 이념 논란이 보다 확산된 배경과 관계있는 것으로 판단된다(중앙일보, 2014.1.8 재인용).

그리고 지방정부를 둘러싼 환경적 요인을 통제할 필요가 있는데 사회경제적 변수로 주로 소득수준, 인구밀도, 도시화수준, 산업화수준, 교육수준, 고령인구 및 사회적 약자 비율 등이 제시된다(한원택·정헌영, 1994; 남궁근, 1994; 이승중, 2000; 강윤희, 2000; 정진현, 2003). 본 연구는 이 중 소득수준, 인구밀도, 고령인구비율을 선정하였다. 소득수준은 왜그너 법칙에 기초하여 소득이 증가할 경우 지역경제가 성장하면서 정부의 역할에 대한 요구가 증가하여 지방정부의 재정지출을 증가시킬 것으로 가정할 수 있다. 소득수준의 측정 지표로 많은 선행연구에서 지역내총생산(GRDP), 1인당 지방세, 자동차 등록대수 등을 사용하였는데 본 연구에서는 1인당 지방세를 사용하였다. 우리나라 지방세의 경우 재산세와 인두세적 성격이 강해 소득수준에 대한 충분한 대리변수로 보기는 어렵지만 재산수준과 소득수준의 상관성을 고려하여 이를 활용하였다. GRDP의 경우 국내에서는 자료가 광역지방정부 수준에만 존재하기 때문에 본 연구에 적합하지 않으며, 자동차 등록대수의 경우 과거와는 달리 소득수준을 반영하는 필수적 요소로 파악되기 어렵다고 판단되어 배제하였다.

인구밀도는 소득수준에 영향을 미칠 뿐 아니라 재정수입과 재정지출에 큰 영향을 미칠 수 있다. 인구밀도가 높다는 것은 세출 측면에서 집합적 공공재 공급에 대한 높은 기대요구를 반영한다. 그리고 고령인구의 비중이 높다는 것은 지방정부로 하여금 사회적 약자에 대한 공공서비스 공급을 증가시키도록 하므로 재정지출을 확대시킬 것으로 가정할 수 있다. 또한 본 연구에서는 재정적 요인에 속하는 변수들로 지방정부에 대한 보조금, 종속변수 각각의 전년도 측정치를 통제변수로 사용하였다.⁷⁾ 정부보조금 변수는 중앙정부와 광역자치단체가 지원하는 국고보조금과 시·도비보조금이 총 세입예산에서 차지하는 비중으로 측정하였다. 정부보조금은 성격상 사회보장과 경제개발 부문에서 그 규모와 비중이 크고, 중앙정부는 보조금 지급을 통해 지방정부의 정책을 간접적으로 통제하고 있기 때문이다. 종속변수의 전년도 측정치는 예산편성순기에 의한 예산편성 전년도의 상황이 다음 연도의 예산을 결정할 것이라는 점증주의 이론을 반영하고 있다(나중식, 1992; 이승중·김홍식, 1992; 남궁근, 1994; 강윤희, 2000). 지방정부의 정치적 이념과 정책선호(재정지출)의 관계를 분석하기 위해 사용한 종속변수와 설명변수들을 종합하면 다음 <표 1>과 같다.

7) 재정적 요인 변수로 재정자립도와 같은 재정력 변수를 사용하기도 하나 정부보조금과 중복 우려가 있어 본 연구에서는 포함시키지 않았다. 즉 지방정부의 예산이 자체재원과 의존재원으로 구성되어 있다고 할 때 세출에 비해 자체재원수입이 부족한 지방정부는 그 부족분을 정부보조금으로 중앙정부로부터 충당하기 때문이다.

〈표 1〉 변수의 구성과 측정지표

변수		측정치표 및 단위
종속변수	경제개발비	산업·중소기업예산/일반회계 당초세출예산×100 (%)
	사회보장비	사회복지예산/일반회계 당초세출예산×100 (%)
독립변수	정치적 이념	보수, 진보(보수=1, 진보=0인 더미변수)
통제변수	중앙-지방 간 수직적 경쟁관계	단체장과 지방의회의 일치된 당적이 집권당과의 일치 여부 (여당으로 일치=1, 야당으로 일치=0인 더미변수)
	소득수준	지방세 총액/자치단체 총인구수 (백만원/명)
	인구밀도	자치단체 총인구수/지역 총면적 (명/km ²)
	고령인구비율	65세 이상 노인인구/자치단체 총인구수 (명)
	보조금 비중	(국고보조금+시도보조금)/총세입예산 (백만원)
	전년도 지출정향	전년도 사회보장비율, 전년도 경제개발비율 (%)

3. 분석방법

본 연구는 지방정부의 정치적 이념이 정책선호에 미치는 영향을 분석하기 위해 102개 기초 자치단체의 2009년부터 2012년까지 4년간의 자료로 총 408개의 자료를 사용하는 통합회귀 분석(Pooled Regression Analysis)을 사용하였다. 아래 제시된 검증모형을 측정하기 위하여 통계분석방법으로 최소자승법(Ordinary Least Square)의 다중회귀분석을 실시하였다.⁸⁾

〈모형 1〉

$$DEVELOP_{it} = \alpha + \beta_1 IDEOLOGY_{it-1} + \beta_2 CONFORMITY_{it-1} + \beta_3 INCOME_{it} + \beta_4 POPUL_{it} + \beta_5 OLD_{it} + \beta_6 GRANT_{it} + \beta_7 LAGGED_{it} + \varepsilon$$

〈모형 2〉

$$WELFARE_{it} = \alpha + \beta_1 IDEOLOGY_{it-1} + \beta_2 CONFORMITY_{it-1} + \beta_3 INCOME_{it} + \beta_4 POPUL_{it} + \beta_5 OLD_{it} + \beta_6 GRANT_{it} + \beta_7 LAGGED_{it} + \varepsilon$$

여기서 $DEVELOP_{it}$ 과 $WELFARE_{it}$ 는 종속변수인 경제개발비율과 사회보장비율을 나타내며, $IDEOLOGY_{it}$ 는 정치적 이념인 진보와 보수를 나타내며, $CONFORMITY_{it}$ 는 당해

8) 관련 선행연구에서 고정효과모형을 적용하는 경우가 있으나 본 연구에서는 분석시기가 4년으로 민선 4기와 민선 5기로 나눌 경우 2년이라는 매우 짧은 시기로 시계열적 특성이 나타나기 어렵고, 변수의 특성상 고정효과모형을 설정하기에는 무리가 있어 OLS모형을 적용하였다.

지방정부의 집권당과의 일치 여부, $INCOME_{it}$ 은 소득수준, $POPUL_{it}$ 은 인구밀도, OLD_{it} 은 고령인구비율, $GRANT_{it}$ 은 보조금 비중, $LAGGED_{it}$ 은 시차종속변수를 나타낸다. α 와 β 는 각각 상수와 계수이고, ε 는 오차항이며, i 와 t 는 각각 지역 i 와 연도 t 를 나타낸다. 특히 <모형 1>, <모형 2>에서 지방정부의 정치적 이념을 비롯한 정치적 요인은 지방정부의 다음 연도 예산안에 반영된다는 점을 감안하여 1년의 시차를 두고 모형을 설정하였다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 기술적 분석

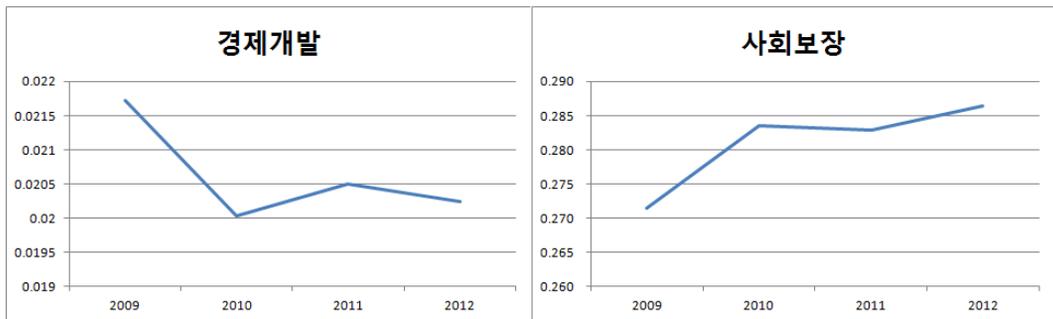
종속변수와 독립변수들의 전반적 특성을 파악하기 위한 기술적 통계량을 보면 <표 2>와 같다. 먼저 종속변수인 일반회계 총세출예산 대비 경제개발비와 사회보장비 비율의 평균은 각각 1.9%와 28.9%로 지역별로 최대 8배 이상의 차이를 보이고 있다. 다음 독립변수인 정치적 이념 변수는 408개 관측치 중 보수적 지방정부는 286개, 진보적 지방정부는 122개로 나타났다. 한편 통제변수로서 중앙과 지방 간 수직적 경쟁관계를 나타내는 집권당과의 일치 여부를 보면 여당인 지방정부가 276개, 야당인 지방정부는 132개로 나타났는데 이는 보수적이면서도 여당에 해당하지 않는 지방정부가 존재하기 때문이다. 다른 통제변수들의 경우 소득수준과 인구밀도의 평균은 각각 1인당 31만6천원과 232,895명/㎢으로 나타났고, 고령인구비율과 보조금비율의 평균은 각각 15.397명, 38만3천원으로 나타났다. 독립변수와 통제변수들의 최솟값과 최댓값도 지역별로 최대 6배 이상의 큰 차이를 보이고 있다.

종속변수인 기초자치단체의 경제개발비율과 사회보장비율의 추이를 살펴보면 <그림 1>과 같다. 일반회계 총세출예산 대비 경제개발비 비중은 2009년 이후 감소한 후 다소 주춤해진 상태에 있으며, 사회보장비 비중은 경제개발비의 경우와는 반대로 2009년 이후 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. <그림 1>에서 유념해야 할 것은 경제개발비와 사회보장비에 대한 세로축의 단위가 다르다는 점이다. 실제로 총예산 대비 경제개발비의 비율은 총예산 대비 사회보장비의 비율에 비해 매우 작게 나타나고 있다. 그림에서는 경제개발비의 차이가 사회보장비보다 더 크게 그려지고 있으나 실제 수치를 고려하면 경제개발비의 변화는 사회보장비에 비해 아주 작은 편이다. 여기에서는 경제개발비율과 사회보장비율의 차이가 중요한 것이 아니라 시간에 따른 경제개발비율과 사회보장비율의 변화가 중요하기 때문에 이를 보다 선명하게 확인하기 위하여 두 그림에서 세로축의 수치를 다르게 표현하였다.

〈표 2〉 기술통계량을 통해 본 변수들의 개괄적 특성

변수	단위	평균	표준편차	최솟값	최댓값
경제개발비 비중	%	1.9	1.8	0.0	14.2
사회보장비 비중	%	28.9	14.2	7.9	61.2
소득수준	백만원/명	0.316	0.203	0.032	1.124
인구밀도	명/km ²	232,895	193,706.1	18,221	875,204
고령인구비율	명	15.397	7.034	5.6	33.79
보조금 비율	백만원	0.383	0.116	0.084	0.665
경제개발비 시차	%	1.9	1.7	0.0	14.2
사회보장비 시차	%	27.6	13.7	7.8	59.5
정치적 이념	개	보수	286개	진보	122개
수직적 경쟁관계	개	여	276개	야	132개

〈그림 1〉 경제개발비와 사회개발비 비중의 변화 추이



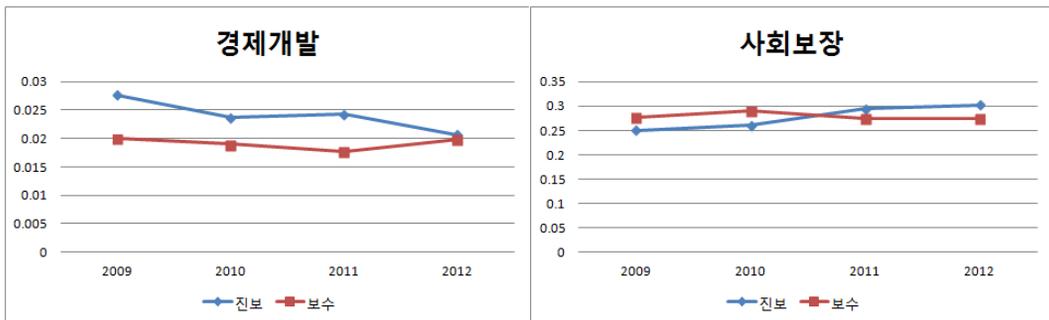
주) 일반회계 총세출예산 대비 경제개발비와 사회개발비의 비중임

한편 경제개발비와 사회보장비 비중의 변동추이는 보수적 성향과 진보적 성향의 지방정부 간에 차이를 보이고 있다. 〈그림 2〉에 따르면 경제개발비 비중의 경우 보수적 성향의 지방정부에서는 2009년 이후 감소하였다가 민선 5기인 2011년에 다시 증가하고 있는 반면 진보적 성향의 지방정부에서는 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 한편 사회보장비 비중의 경우 보수적 성향의 지방정부에서는 2010년 이후 미세하게 감소한 반면 진보적 성향의 지방정부에서는 꾸준히 증가하는 모습을 보여주고 있다.⁹⁾ 다만 이러한 기술적 분석은 분석대상 기초

9) 〈그림 2〉도 외관상 진보적 자치단체와 보수적 자치단체 간 경제개발비율의 차이가 더 크게 보이지만 실제 세로축의 단위를 고려하면 경제개발비율의 차이는 사회보장비율에 비해 매우 작은 편이다. 여기서도 중요한 것은 경제개발비율과 사회보장비율의 차이가 아니라 시간의 추이에 따른 보수적 자치단체와 진보적 자치단체의 차이가 중요하기 때문에 수치를 다르게 표현하였다.

자치단체들의 전체 평균값에 대한 추이로 개괄적인 현황만을 파악할 수 있다는 한계가 있기 때문에 다음에 제시되는 회귀분석을 통해 102개 기초자치단체의 408개 관측치를 통해 개별 기초자치단체에 대한 검증을 실시하였다.

<그림 2> 정치적 이념에 따른 경제개발비와 사회보장비 비중의 변화 비교



2. 지방정부의 정치적 이념의 정책선호에 대한 영향분석

본 연구의 분석대상인 지방정부의 정치적 이념이 정책선호에 미친 효과를 분석하기 위해 첫째, 정치적 이념이 지방정부의 경제개발비 비중에 미치는 영향을 확인하였다. 그 결과는 <표 3>에 제시되어 있다.¹⁰⁾ 분석결과 지방정부의 정치적 성향이 보수적일수록 경제개발비의 비중이 증가할 가능성이 높은 것으로 나타났다(0.011, $p < 0.05$). 이러한 결과가 본 연구의 분석시기인 민선 4기(2009~2010)와 민선 5기(2011~2012)에도 동시에 나타나는지를 확인하기 위하여 민선 4기와 민선 5기를 분리하여 분석한 결과 민선 4기에서는 경제개발비 비율에 대한 보수적 지방정부와 진보적 지방정부 간의 차이를 확인할 수 없지만, 민선 5기에는 경제개발비 비율에 대한 양자 간의 차이가 나타나고 있다(0.010, $p < 0.05$). 보수적 성향의 지방정부일수록 경제개발비 비중이 증가할 것이라는 일반적 인식을 토대로 할 때 이러한 현상은 비교적 최근인 민선 5기 들어 나타난 현상이라고 추론할 수 있다.

10) 본 연구의 회귀모형은 시차종속변수(전년도 경제개발비율, 전년도 사회보장비율)를 포함하고 있어 자기상관이 존재할 우려가 있기에 Durbin-Watson 통계치를 확인한 결과 경제개발모형의 경우 각각 2.140(전체), 2.290(민선4기), 1.818(민선5기), 사회보장모형의 경우 전체(2.010), 민선4기(2.311), 민선5기(2.087)로 나타나 자기상관 문제는 거의 없는 것으로 판단된다. 또한 다중공선성(multicollinearity) 문제를 확인한 결과 모든 모형에서 공차한계가 0.1 이상, 분산팽창요인(VIF, Variance Inflation Factor)값은 10 이하로 나타나 다중공선성 문제도 없는 것으로 판단된다.

〈표 3〉 정치적 이념이 기초자치단체의 경제개발비 비중에 미친 영향

변 수	전체 (n=408)		민선4기(n=204)		민선5기(n=204)	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
정치적 이념	0.011** (0.004)	2.587	0.000 (0.002)	0.138	0.010** (0.004)	2.285
여야	-0.011*** (0.004)	-2.705	생략	-	-0.012*** (0.004)	-2.705
소득	0.008* (0.004)	1.749	0.008 (0.006)	1.200	0.009** (0.006)	1.506
인구수준	1.175e-09 (0.000)	0.219	3.643e-09 (0.000)	0.479	-7.3e-10 (0.000)	-0.094
고령인구비율	9.531e-05 (0.000)	0.647	0.000 (0.000)	0.491	0.000 (0.000)	0.654
보조금비중	0.006 (0.007)	0.829	0.007 (0.011)	0.651	0.008 (0.010)	0.763
경제개발시차	0.704*** (0.038)	18.341	0.648*** (0.057)	11.439	0.751*** (0.053)	14.150
상수	-0.001 (0.004)	-0.166	-0.001 (0.009)	-0.120	-0.003 (0.008)	-0.356
R2	0.499		0.433		0.561	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주: 괄호안의 수치는 표준오차를 나타냄.

또 다른 정치적 요인으로서 중앙정부와 지방정부 간 수직적 경쟁관계의 영향을 보면 단체장의 당적과 지방의회 과반의석 확보정당이 여당으로 일치하는 경우, 즉 단체장의 당적과 지방의회 다수당이 모두 여당일 경우 경제개발비의 비율이 감소할 가능성이 높은 것으로 확인되었다. 이 당시는 보수적 정권이 집권했던 시기라는 사실에 비추어 볼 때 당초에는 독립변수인 보수적 이념의 효과와 유사한 결과가 나타날 것으로 기대하였다. 그러나 분석결과 여당으로의 일치 여부 변수가 기대와 달리 반비례(-) 관계로 나타나(-0.011, p<0.01), 여당과 야당이라는 차이에 있어서는 보수와 진보의 이념적 차이와는 다른 결과가 확인되었다. 기존 연구들에서는 여당과 야당의 차이를 가지고 분석을 실시한 경우가 있으나, 여당과 야당 모두 재선을 목표로 하기 때문에 여당과 야당의 차이가 정책정향에 어떠한 영향을 줄 것인지에 대한 이론적 근거는 다소 불확실하다. 이러한 점을 고려하면 본 연구의 결과는 여당과 야당의 차이가 보수와 진보로 표현되는 정치적 이념에 의한 영향과 반드시 동일한 것은 아니라는 점을 보여주고 있다.

한편 사회경제적 요인들의 영향을 보면 소득수준 변수를 제외하고는 인구밀도, 고령인구 비율, 그리고 보조금비율은 지방정부의 경제개발비 비중에 특별한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉 지방정부의 소득수준이 증가할수록 경제개발비 비중이 증가한다는 사실을 확인하였으나(0.008, $p < 0.1$) 다른 사회경제적 변수들의 영향은 없는 것으로 확인되었다. 이와 더불어 전년도의 경제개발비 비율이 당해연도의 경제개발비에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 지방정부 예산과정에서 있어서도 점증주의적 특성이 있다는 주장을 뒷받침하고 있다(0.704, $p < 0.01$).

둘째, 정치적 이념의 사회보장비 비중에 대한 영향을 보면 <표 4>에 제시된 바와 같이 경제개발비의 경우와 다른 결과를 보여주고 있다. 경제개발비에 있어서는 보수와 진보의 정치적 성향이 유의미한 영향을 주고 있으나 사회보장비의 경우에는 지방자치단체들의 이러한 이념적 성향에 의한 영향이 나타나지 않고 있다. 이것은 민선 4기와 민선 5기에서 모두 공통적이며, 여당으로의 일치여부 변수도 마찬가지로 사회보장비 비율에 영향이 없는 것으로 나타나고 있다. 지방정부의 이념적 성향이 경제개발비와 사회보장비에 대해 이처럼 다른 영향을 미친다는 결과는 우리나라의 현실 정치를 반영하는 것으로서 사회보장에 대해서는 보수와 진보의 이념적 성향을 떠나 기초자치단체들의 높은 관심과 집중을 반영한 결과로 해석될 수 있다.

반면 통제변수인 소득수준, 고령인구비율, 사회보장비 시차는 사회보장비 비중에 유의미한 영향을 미치고 있다. 지방정부의 소득수준이 증가할수록 사회보장비 비중이 감소하는 반면 고령인구비율이 증가할수록 사회보장비 비중이 감소하는 것으로 나타났다(-0.062, $p < 0.01$). 사회복지지출이 그 지역의 수요의 크기에 비례한다는 Chamlin(1987)의 주장과 상반되는 결과인데 아마도 이것은 총예산 대비 사회복지지출로 표현되는 종속변수에서 노인 인구비율의 증가로 사회복지지출의 증가보다 다른 부문의 증가가 더 크게 나타났기 때문일 수도 있고, 노인을 포함한 생활보호대상자, 부녀자, 아동 등에 대한 사회복지지출 중 노인에게 대한 지출 비중이 감소되었기 때문으로 해석될 수 있다. 경제개발비와 마찬가지로 전년도 사회보장비 비중은 당해연도 사회보장비 비중에 긍정적 영향을 미침으로써 점증주의의 주장을 뒷받침하고 있다(0.811, $p < 0.01$). 또한 보조금의 증가가 사회보장비 비중에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타나고 있는데(0.072, $p < 0.020$), 이것은 정부보조금이 주로 사회보장비로 책정되었기 때문일 수도 있고, 이와 더불어 사회보장을 위한 정부보조금에 대한 지방정부의 재원부담이 동시에 존재하기 때문인 것으로 해석할 수도 있다.

〈표 4〉 정치적 이념이 기초자치단체의 사회보장비 비중에 미친 영향

변 수	전체 (n=408)		민선4기(n=204)		민선5기(n=204)	
	추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	t-value
정치적 이념	-0.008 (0.008)	-1.008	0.005 (0.004)	1.067	-0.004 (0.007)	-0.669
여야	0.010 (0.007)	1.378	생략	-	0.002 (0.007)	0.383
소득	-0.062*** (0.008)	-7.498	-0.037*** (0.013)	-2.940	-0.046*** (0.011)	-4.237
인구수준	1.752e-08 (0.000)	1.794	1.935e-08 (0.000)	1.380	1.937e-09 (0.000)	1.629
고령인구비율	-0.003*** (0.000)	-8.905	-0.003*** (0.000)	-5.474	-0.002** (0.000)	-3.587
보조금비중	0.072*** (0.020)	3.692	0.124*** (0.031)	4.069	-0.024 (0.024)	-1.014
사회보장지차	0.811*** (0.023)	35.572	0.814*** (0.037)	21.768	0.922*** (0.030)	30.490
상수	0.097*** (0.011)	8.637	0.069*** (0.017)	4.112	0.072*** (0.015)	4.776
R2	0.974		0.972		0.983	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주: 괄호안의 수치는 표준오차를 나타냄.

3. 분석결과에 대한 논의

분석결과 우리나라 기초자치단체의 경우 총예산 대비 경제개발비의 비중을 통해 측정된 개발지향정책에 있어서는 정치적 이념이 보수적인 지방정부가 진보적인 지방정부보다 개발지향성이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방정부의 정치적 이념이 정책선호에 영향을 미친다는 가설을 지지하는 것으로서 선행연구들(Dye, 1984; Hicks & Swank, 1984)과 유사한 결론을 보여주고 있다. 반면 총예산 대비 사회보장비의 비중을 통해 측정된 복지지향정책에 있어서는 지방정부의 정치적 이념이 복지지향성에는 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 정치적 이념의 영향이 개발정책에 있어서는 극명하게 나타나는 반면 복지정책에 있어서는 거의 나타나지 않는다는 본 연구의 결과는 기존 연구와는 차별화된 시각을 제시해 주고 있다. 우리나라의 경우 복지예산의 상당부분이 법정화되어 있는 의무적 지출로서 예산집행의 신축성이 다소 낮을 뿐 아니라 기초자치단체의 경우 주민복지에 관한 사무를 주로 담당하기 때문에 이러한 결과가 도출된 것으로 해석할 수도 있으며, 또한 최근 들

어 우리나라의 복지정책방향은 지방정부들이 정치적 이념과 무관하게 사회적 요구에 따른 적극적인 정책선호를 보이고 있기 때문인 것으로도 해석할 수 있다.

따라서 복지지방정책에 있어서는 정치적 요인보다 사회경제적 요인에 의한 영향이 클 것으로 예상되며, 이는 <표 4>를 통해 확인된다. 이것은 또한 진보와 보수라는 큰 틀의 정당정치체제 하에서 정당경쟁이 심화되면 정당은 주민의 이념적 선호 내에서 재선을 위한 득표극대화 전략에 치중하게 되고, 이에 극단적인 사업(정책)보다는 이념적 차원에서 정당 간 정당정책의 차이가 거의 나타나지 않게 되는 Downs(1957)의 중위선호모형(median preference model)과도 상응하는 것으로 판단된다.¹¹⁾ 또한 이것은 개발지방정책과 복지지방정책이 이율배반적(trade-off) 관계가 아님을 보여준다. 즉 분석결과 경제개발정책의 경우 보수적 자치단체와 진보적 자치단체 간에 차이가 나타나고 있으나, 사회보장정책의 경우에는 양자 간에 특별한 차이가 나타나지 않았다. 이러한 사실은 경제개발정책에 대한 이념의 차이가 우리나라의 지방정부에서도 나타나고 있음을 보여주는 동시에, 복지수요의 증가에 따른 정부의 대응이라는 시대적 조류를 따라가기 위한 보수와 진보의 복지정책에 대한 관심과 집중은 양측에서 모두 강력하게 나타나고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다.

한편 정치적 요인 이외에 사회경제적 요인들의 영향을 분석한 결과 경제개발비에 있어서는 소득수준을 제외하고는 인구밀도, 고령인구비율, 그리고 보조금비율 등이 특별한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이와 달리 <표 4>에 제시된 바와 같이 사회보장비에 있어서는 정치적 요인들의 영향은 없는 반면 사회경제적 요인인 소득수준, 고령인구비율, 보조금 비중 등이 중요한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 지방정부의 정책선호에 대한 정치적 변수와 사회경제적 변수의 영향에 대한 이론 정립에 있어 개발지방정책과 복지지방정책 간에 상이한 가설 정립이 필요하다는 점을 보여준다. 물론 이러한 결론은 분석범위를 고려할 때 아직은 국내에 한정하여 적용되겠지만, 세계적으로 후발 선진국들에 있어 최근 복지정책에 대한 높아진 사회적 수요를 고려할 때(주성수, 2011; 주은선, 2010) 복지정책의 경우 정치적 요인보다 사회경제적 요인에 의한 영향이 크다는 결론을 여타 후발 선진국들의 경우로도 조심스럽게 일반화할 수 있을 것이다. 한편 개발지방정책의 경우 우리나라와 같은 후발 선진국들의 경우 과거 개발 시대와 달리 정치적 이념에 따라 정책선호가 영향을 받을 수 있는데 이는 개발정책이 보수적 이념에 연결되기 때문이다.

11) 보수적인 정당으로 일컬어지는 한나라당이 2012년 1월 30일에 한나라당 비상대책위원회의 정강·정책 개정을 통해 이전과 달리 '복지국가'와 '경제민주화'를 전면에 내세움으로써 적어도 경제이념의 형식면에서는 한나라당과 민주당의 차이가 크게 줄었다. 이전의 강령인 2006년 1월 9일 개정내용에서는 지금의 쇄신안과는 달리 제2조에서 '큰 시장', '작은 정부'를 명시적으로 강조함으로써 우파적 가치를 분명하게 지향한 것과는 확연히 차이가 난다(황인학, 2012).

마지막으로 본 연구의 분석결과는 예산과정에 있어서 점증주의 논의를 지방정부 예산과정에 있어서도 재확인시켜 주고 있다. 즉 경제개발비와 사회보장비 비율 모두 전연도의 예산 비중이 당해연도의 예산 비중에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 지방정부 예산과정에 있어서도 점증주의의 주장을 뒷받침하고 있다.

V. 결론

기존의 논의들은 우리나라 지방정부의 정책선호에 있어서 이념적 차별성이 거의 드러나지 않는 것으로 논의해 왔다. 하지만 이와 달리 2000년대 이후로 대통령선거를 비롯한 많은 선거에 있어 진보와 보수의 대결로 양분되면서 정당 간 이념적 거리와 간극이 크게 증가하고 있고, 이에 따라 지방정부의 정책선호에 있어서도 보수와 진보로 인식되는 정치적 이념의 영향이 작용할 가능성은 점차 커지고 있다. 특히 2006년 정당공천제가 실시됨으로써 기초의회 의원의 정당표명이 가능해짐에 따라 지방정치에 있어 정치적 이념에 따른 정당경쟁이 점차 확대되어 왔고, 이를 계기로 우리나라에서도 지방정부의 정책선호에 있어 정치적 이념의 영향력이 증대되어 왔을 것으로 예상할 수 있다.

본 연구는 이러한 현실을 반영하여 주민생활과 직결된 기초자치단체의 경우 이념적 성향이 정책에 어느 정도 반영되고 있는지에 대한 의문에서 시작되었다. 본 연구는 정책결정요인론에서 주로 정치적 요인보다 경제적 요인의 영향이 나타나고 있다는 주장은 정치적 요인에 대한 다양한 역학적 관계 중 지방정부의 이념적 성향에 대한 고려를 하지 않았기 때문임을 감안하여, 이를 반영하고자 보다 엄격한 조건과 통제 하에서 분석을 실시하였다. 즉 보수와 진보로 표현되는 이념적 성향의 영향을 보다 명확히 파악하기 위해 단체장의 당적과 지방의회 과반의석 확보 정당이 동일한 경우만 대상으로 하여 단체장과 지방의회의원의 이념적 성향의 차이가 주는 교란효과를 통제하였다. 또한 지방정부의 정치적 성향이 보수와 진보적 성향이라 할지라도 그것이 여당과 야당의 성향에 따라 다르게 나타날 수 있음을 통제하였다. 정책선호를 측정할 대리변수인 재정지출은 2008년에 프로그램예산제도로 변화됨에 따라 2008년 전후 자료의 동질성에 문제가 있다고 판단되어 2009년 이후의 자료를 토대로 자료의 동질성을 유지하고자 하였다. 이러한 조건들을 반영하여 이에 해당하는 시기인 민선 4기와 민선 5기(2009-2012)에 해당하는 자료를 추출하였고, 여기에서 단체장과 지방의회의원의 당적이 다른 경우를 배제함으로써 본 연구의 분석대상은 102개 지방정부의 4년간 자료를 토대로 총 408개의 사례를 분석대상으로 하였다.

분석 결과 지방정부의 정치적 성향은 경제개발비와 사회보장비에 따라 다른 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉 정치적 성향이 보수적인 지방정부가 진보적인 지방정부보다 상대적으로 경제개발비가 더 높은 것으로 나타났다. 이것은 보수적 이념 성향과 성장지향성의 정비례 관계를 논의하는 선행연구들과 일치하는 결과로 민선 4기에서는 나타나지 않았지만 민선 5기 들어서는 진보적 이념과 보수적 이념에 따라 경제개발비의 비중을 통해 측정된 개발지향성에 있어 기초자치단체들 간에 유의한 차이가 나타나고 있다. 이것은 지방정부의 이념적 성향이 지방정부의 정책선택에 일정 부분 반영되고 있음을 의미한다.

이와는 반대로 지방정부의 정치적 성향이 사회보장비에 미치는 영향은 경제개발비에 대한 효과에 대한 결과와는 달리 보수와 진보의 이념적 성향에 따라 차이가 없는 것으로 나타났다. 경제개발 측면과는 달리 사회보장 측면에서는 이념적 성향의 효과에 차이가 나지 않는다는 사실은 기존의 연구에서 발견하지 못한 매우 고무적인 결과이다. 즉 성장과 분배라는 다소 상반된 이념적 성향에 대한 분석 결과가 다르게 나타난다는 것은 지방정부의 정책선택에 있어서 정치적 이념이 일정 부분 고려되고 있다는 것을 암시할 뿐만 아니라 주민의 일상적인 생활과 복리에 관한 자치사무를 주로 수행하고 있는 기초자치단체의 특성을 고려할 때 보수적 진영과 진보적 진영 모두 사회보장에 대한 업무를 중요시하지 않을 수 없는 현실을 반영하고 있는 것이다. 부연하면 지방정부의 예산이 성장과 분배에 대한 예산과 함께 일반행정비를 비롯한 다양한 예산으로 구성되어 있는 것을 감안하면 성장과 분배가 반드시 상반된 논리로 작용하는 건 아닌 것으로 판단된다. 또한 노무현정부 이래로 사회복지사업의 지방이양이 활발하게 전개됨에 따라 지방정부의 사회복지사업에 대한 예산이 증가하였을 뿐만 아니라 주민의 선출로 당선되는 단체장과 지방의회의원의 관점에서 볼 때 재선가능성을 염두에 두고 선거에서 득표극대화를 위해 선심성 공약이 늘어나는 것도 사회보장에 대한 보수와 진보의 정책적 차이를 줄이는 원인으로 보인다.

본 연구의 분석결과는 지역주민의 생활과 밀접한 업무를 수행하는 기초자치단체에 있어 정당공천제의 필요성에 대해 비판적인 시각들이 등장하면서 정당공천제에 대한 찬반 논의가 대립하고 있는 상황에서 이에 대해 유의한 시사점을 제시해 줄 수 있다. 즉 사회복지에 대한 보수적 진영과 진보적 진영의 차이가 기초자치단체에서는 뚜렷하게 나타나지 않는다는 분석 결과를 토대로 볼 때, 중앙정부나 광역정부와 달리 상대적으로 주민의 일상생활과 복리에 밀접한 사무를 수행하는 기초의회에 있어 정당표명을 허용하는 것이 과연 바람직한 것인가에 대한 의문이 남는다. 오히려 정당공천제를 통해 나타나는 정치적 이념을 배제하고 지역주민의 생활과 밀접한 민원업무나 쓰레기 수거, 도로정비와 등과 같은 주민생활의 복리를 담당할 대표자를 선출하는 것이 보다 바람직할 수 있을 것이다.

본 연구의 한계점으로 정당의 이념적 구분이 여전히 자의적이라는 점이다. 보다 적절한 연

구를 위해서는 이념적 스펙트럼 상에서 연속적인 위치를 나타낼 수 있도록 지방정부의 정치적 이념에 대한 지수화된 작업이 이루어질 필요가 있다. 본 연구에서 단체장의 당적과 지방의회의 과반의석 확보 정당이 일치하는 경우로 분석의 범위를 한정된 것은 분석결과와 해석에 선택편의(selection bias)로 작용할 수 있기 때문이다. 다만 본 연구에서는 보수와 진보가 일정한 사안에 대해 상대적이라는 점과 현실 정치에서 국민에게 인식되어 현재 구성되고 있는 정당의 이념적 성향을 반영하려고 하였다. 그리고 종속변수인 경제개발비와 사회보장비의 구성에 있어서 지방정부의 단체장과 지방의회의원의 자율성이 반영된 경제개발비와 사회보장비를 추출하지 못했다는 점이 한계로 작용한다. 전체 지방자치단체에 대한 경험적 연구를 진행함에 있어서 이러한 자료의 확보가 불가능하였기 때문에 불가피한 측면이 있지만 여전히 지방정부의 경제개발비와 사회보장비의 예산에는 중앙정부의 정책정향이 반영된 사업들이 상존해 있다. 아울러 예산규모도 중요하지만 정책사업의 질적 내용이나 전달체계와 같은 본질적인 차이를 반영하지 못하였다. 향후 각 지방정부의 예산명세서의 검토를 통해 지방정부의 자율성이 반영된 경제개발비와 사회보장비의 추출을 통한 분석이 필요하다고 판단된다.

【참고문헌】

- 강원택. (2003). 한국정치의 이념적 특성: 국회의원과 국민에 대한 경험적 분석을 중심으로. 『한국 정당학회보』, 2(1): 5-30.
- 강원택. (2005). 한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계. 『한국정당학회보』, 4(2): 193-217.
- 강운호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시·군·자치구간 비교분석. 『한국 행정학보』, 34(1): 213-227.
- 권경환. (2005). 지역구 정당구조의 분절성과 기초자치단체 재정지출정향. 『한국지방재정논집』, 10(2): 2-51.
- 권경환. (2008). 광역자치단체 분할정부구조와 지방재정지출정향. 『한국지방자치연구』, 10(3): 93-115.
- 김경미. (2009). 진보와 보수, 좌파와 우파에 대한 이론적 좌표설정 모색. 『정치·정보연구』, 12(1): 45-60.
- 김영태. (2009). 당원의 이념적·정책적 태도와 정당경쟁구도. 『한국정당학회보』, 8(1): 197-224.
- 김지윤·이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구. 『의정연구』, 38: 39-71.
- 김호기. (2003). 이념 구도와 이념 논쟁의 사회학. 『당대비평』, 22: 103-119.
- 나중식. (1992). 지방정부의 예산결정실태와 경향성 분석: 부산직할시를 중심으로. 『한국행정학보』, 26(2): 591-610.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 28(3): 991-1012.
- 박찬욱 외. (2008). 제17대 대통령선거에서 유권자의 사회경제적 특성과 이념정향이 후보 선택에 미친 영향. 박찬욱 편. 『제17대 대통령선거를 분석한다』. 서울: 생각의 나무.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』, 33(1): 81-97.
- 오수현·강인성. (2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인 분석: 사회복지비와 경제개발비를 중심으로. 『국가정책연구』, 27(2): 215-240.
- 이갑윤·이현우. (2008). 이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정 그리고 의미. 『현대정치연구』, 1(1): 137-166.
- 이내영. (2011). 한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가? 『한국정당학회보』, 10(2): 251-287.
- 이승중·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지서비스 기능을 중심으로. 『한국행정학보』, 26(2): 573-589.

- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책방향. 『한국행정학보』, 34(4): 197-215.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 『한국정책과학학회보』, 10(4): 117-135.
- 이현출. (2005). 한국 국민의 이념성향: 특성과 변화. 『한국정치학회보』, 39(2): 321-343.
- 임현만. (2000). 정당구도가 지방의정활동에 미친 영향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 34(1): 193-212.
- 장동호. (2007). 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색. 『한국사회복지학』, 59(1): 329-351.
- 정명은·이중수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 『도시행정학보』, 21(1): 25-48.
- 정연택·이명숙. (2007). 지방자치단체 재정지출 분석. 『한국지방자치연구』, 9(3): 101-121.
- 정진현. (2003). 지역복지재정 결정요인에 관한연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 『지방정부연구』, 7(4): 137-152.
- 주성수. (2011). 『복지국가와 복지정책』. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주은선. (2010). 세계 경제위기 이후 복지국가의 진로. 『사회복지연구』, 42(2): 97-122.
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁 효과를 중심으로. 『한국동북아논총』, 26: 265-286.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003년 광역시·도를 중심으로. 『사회복지정책』, 24: 5-30.
- 최성락·노우영. (2005). 지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향 분석. 『행정논총』, 43(1): 195-215.
- 최준영·조진만. (2005). 지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대균열의 효과를 중심으로. 『한국정치학회보』, 39(3): 375-394.
- 하미승. (2013). 보수·진보정부의 인사정책 산출 비교연구. 『행정논총』, 51(1): 87-121.
- 한원택·정현영. (1994). 지방자치제에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 원인. 『한국지방자치학회보』, 6(2): 5-27.
- 황아란. (2006). 정당경쟁과 한국지방선거의 구조화. 『한국과 국제정치』, 22(2): 1-28.
- 황인학. (2012). 한나라당의 좌 클릭, 성공할 수 있을까. 한국경제연구원 KERI 칼럼 2012.2.3일. 1-3면.
- 김정하 외. (2014). 국민 중도로 가는데 여야 이념 더 벌어져 “정치가 갈등 키운다”. 중앙일보 2014.1.8일.
- Baradat, L. P. (1994). *Political Ideologies: Their Origins and Impact*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- 신봉룡외 역. (1995). 『현대정치사상』. 서울: 평민사.
- Bobbio, N. (1996). *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*. The

- University of Chicago Press.
- Boyne, G. A. (1991). Bureaucratic Power and Public Policies: A Reply to Gibson. *Political Studies*, 39(3): 555-557.
- Boyne, G. A. (1998). Party Competition and Local Spending Decision. *British Journal of Political Science*, 28(1): 210-222.
- Burch, M. & Wood, B. (1990). *Public Policy in Britain*. Oxford: Basil Blackwell.
- Chamlin, M. B. (1987). General Assistance among Cities: An Explanation of the Need, Economic Threat, and Benign Neglect Hypothesis. *Social Science Quarterly*, 68: 834-846.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dye, T. (1984). Party and Policy in the State. *The Journal of Politics*, 46(4): 1097-1116.
- Falcone, D. J. (1979). Legislative Change and Policy Change: A Deviant Case Analysis of the Canadian House of Commons. *The Journal of Politics*, 41(2): 611-632.
- Hicks, A. & Duane, H. Swank. (1984). On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies. *Comparative Political Studies*, 17:81-121.
- Hicks, A. & Duane, H. Swank. (1992). Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrial Democracies, 1960-1982. *American Political Science Review*, 86: 658-674.
- Hochschild, J. L. (1981). *What's Fair: The Meaning of Redistributive Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schneider, M. (1989). *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

최 정 열: 연세대학교 행정학과 학사, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사 및 박사학위(논문제목: 재정분권과 경제성장에 관한 연구: 생산효율성의 매개효과를 중심으로(2014))를 취득하였으며, 현재 서울대학교 공공성과관리센터 책임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 문화정책 등이다. 주요 논문으로는 재정분권과 생산효율성의 관계에 관한 연구(2013), 재산세공동과세제도의 수평적 재정형평성 효과에 관한 연구: 공급비용과 배분방식을 중심으로(2012 공저) 등이 있다(heromjk@hanmail.net).

박 석 회: 서울대학교에서 학사(철학 및 법학), 석사 및 박사학위(행정학)를 취득하고 영국 요크대학교 정치학과에서 박사과정을 수학하였다. 가톨릭대학교 행정학과에 부교수로 재직 중이며 정부개혁, 공공기관, 공공관리, 정책분석 등에 이론적 관심이 있다. 최근 Asian Journal of Political Science(2014), Administration and Society(2014), 행정논총(2014), 한국행정학보(2013), Korean Journal of Policy Studies(2012), 한국행정연구(2012) 등에 다수의 논문을 발표하였다(nice113@catholic.ac.kr).

