

기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색

장 동 호

(브레멘대학교)

[요약]

이 연구는 Beck(1991)이 제안한 오차교정모형(error correction models)을 이용하여 우리나라 기초지방정부의 사회복지비 지출비중의 변화를 분석하였다. 분석결과는 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 지역인구의 증가는 사회복지비 지출비중을 단기적으로 증가시킨다. 둘째, 노인인구비중이 높고 경제개발비 및 기존 사회복지비 지출비중이 낮을 경우, 장기적으로 기초지방정부의 사회복지비 지출비중이 커진다. 셋째, 우리나라에서 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화에 대한 지방자치(지방선거)의 영향력은 분명하지 않다. 넷째, 어떤 기초지방정부의 사회복지비 지출비중의 수준과 성장률이 클 경우, 그것과 인접한 다른 기초지방정부의 사회복지비 지출비중이 장·단기적으로 크게 상승한다. 전체적으로, 본 연구의 분석결과는 우리나라 기초지방정부들의 사회복지비 지출비중의 변화가 각 지역의 내부정책 환경의 변화보다는 중앙·광역·기초지방정부간의 정치적·제도적 상호작용의 결과임을 시사한다.

주제어: 지방정부, 사회복지비, 정부간관계론, 오차교정모형

1. 서론

서구 역사에서 지역사회문제의 해결에 중앙정부가 적극적으로 개입한 것은 겨우 19세기 말 근대복지국가의 등장 이후이다(Kröger, 1997: 95). 그 시기 이전, 지역단위의 빈민구제 사업을 포함한 초기 형태의 사회보장제도들은 지방정부차원에서 시행되었다(Steinmetz, 1990; Sipilä, 1997). 한편, 중앙집권적인 복지국가의 등장과 함께 한동안 약화되었던 지방정부의 위상이 1970년대 후반 이후 등장한 복지국가의 위기 또는 재편이라는 정치·경제적 맥락 속에서 다시 강화되고 있다. 최근 몇 십년간 지역복지에 대한 보다 많은 책임과 권한이 지방정부로 꾸준히 이양되고 있으며, 이러한 복지국가의 탈중

양화(decentralization) 현상은 복지국가의 민영화(privatization)와 더불어 복지국가 변화의 양대 축으로 불리고 있다.

비록 서구의 복지선진국들에 비해 늦었지만, 우리나라에서도 1991년 지방자치제도의 도입이후 사회 복지분야에서의 지방정부의 역할확대에 대한 국민들의 관심과 기대가 점점 높아지고 있다. 특히 현 정부의 급진적인 사회복지 지방분권화 정책은 더 많은 학자들로 하여금 지역복지의 변화에 관심을 가지고 그것을 분석해야할 동기를 제공해주었다. 그러한 결과, 이미 지방정부의 사회복지비 지출의 결정요인을 분석한 연구들만 수십 편에 달한다(정현영, 1993; 김수완, 1998; 손희준, 1999; 유재원, 1999; 강윤희, 2000; 김교성·이재완, 2000; 이승중, 2000; 강윤희, 2003; 정진현, 2003; 강혜규, 2004; 진재문, 2006).

그러나 이렇게 지방정부의 사회복지비 지출에 대한 학자들의 관심은 크게 높아진 반면, 지방자치제도 도입 이후 우리나라 지방정부들의 사회복지비 지출은 그다지 증가하지 않은 것으로 밝혀졌다. 선행연구들(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 진재문, 2006)에 따르면, 우리나라 지방정부들의 사회복지비 지출은 1991년의 지방자치제도, 또는 1995년의 민선자치단체장 선거의 도입전후로 거의 비슷한 증가경향을 보인다. 심지어, 단기적으로는 지방자치제도 도입과 단체장 선거 후 사회복지비가 감소되는 경우도 있는 것으로 나타났다. 그렇다면, 이렇게 시간이 흐르고, 또 지방자치제도가 실시되고 있음에도 불구하고 우리나라 지방정부들의 사회복지비 지출에 주목할 만한 변화가 없는 이유는 무엇일까? 이에 대한 답은 우리나라 지방정부들의 사회복지비 지출의 결정요인이 무엇인지를 보면 알 수 있을 것이다.

흥미롭게도, 선행연구들에 따르면 우리나라 지방정부들의 사회복지비는 지역사회의 정치경제적 요인들에 의해 거의 영향을 받지 않고 있다. 심지어 노인인구와 빈민인구의 증가와 같은 지역사회의 기본적인 복지수요조차 지방정부 사회복지비 지출의 확실한 결정요인이 아니라고 주장된다(정현영, 1993; 김교성·이재완, 2000; 강혜규, 2004). 대신 거의 모든 연구들이 ‘지방정부의 유형’(예: 광역시·도, 시·군·구)과 ‘과거 예산편성의 관행’이 우리나라 지방정부 사회복지비의 결정요인이라는 데 적극적으로 동의하고 있음을 알 수 있다(유재원, 1999; 김교성·이재완, 2000; 강윤희, 2001; 진재문, 2006). 풀어 말하면, 우리나라 지방정부들의 사회복지비 지출은 단순히 특정 지방정부의 유형을 가질수록, 그리고 전년도 사회복지비가 높을수록 높거나 증가한다는 것이다.

그러나 본 연구자는 선행연구들의 분석결과를 정확히 이해하고, 또 그 한계를 극복하기 위해서는 다음의 세 가지 사실에 대해 주목할 필요가 있다고 생각한다.

첫째, 대부분의 선행연구들은 지방정부의 사회복지비 지출을 ‘비중’(proportions)의 차원에서 측정하고 분석하고 있다(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 이승중, 2000; 진재문, 2006). 일반적으로 사회복지비 지출비중은 사회복지에 대한 국가나 지방정부들의 상이한 지출비중의 ‘차이’(differences)를 구별하는데 적합한 변수이다(Kittel and Obinger, 2002). 그러나 이 변수는 사회복지비 지출의 ‘변화’(changes)를 설명하는데 있어서 종종 한계를 가진다. 왜냐하면, 사회복지비 지출비중은 일반적으로 과거의 지출비중에 크게 의존하는 경향이 있기 때문이다(Wildavsky, 1964). 특히 분석의 기간, 즉 시계열이 충분히 길지 않다면 지출비중에 있어서 큰 변화를 기대하기 어려울 수 있다. 이러한 점에서

대부분 5년~10년 이내의 단기시계열자료에 의존한 선행연구의 분석결과들은 시간의 흐름에 따른 사회복지비 지출의 변화보다는 지방정부들 간의 사회복지비 지출비중의 차이만을 포착해내었을 가능성이 높다. 또한, 선행연구들의 경험적 분석결과도 사회복지비 지출의 종적 변화보다는 횡적 비중의 차이에 근거했을 것으로 짐작된다.

둘째, 선행연구들에서 중요한 독립·통제변수로 간주되고 있는 ‘지방정부의 유형’은 시간상 변이가 없는 더미변수(dummy variables)이다. 또한 선행연구들이 사회복지비 지출의 중요한 결정요인으로 인정하는 ‘전년도 사회복지비 비중’도 과거시차 종속변수(lagged dependent variables)이다. 즉, 이 변수도 시간의 흐름에 따라 스스로 변이를 생성하지는 못한다. 따라서 만일 연구자의 관심이 사회복지비 지출수준의 ‘차이’가 아닌 ‘변화’의 원인을 규명하는 것이라면 위 변수들 외에 종적변이를 가진 다른 변수들을 고려하는 것이 바람직할 것이다. 그렇지 않을 경우, 연구자는 예컨대 “왜 전주시의 사회복지비 지출이 ‘증가했느냐’는 질문에 대하여 “전주는 ‘시’(municipalities)이기 때문” 또는 “전주는 ‘과거’ 사회복지비 지출수준이 높기 때문”이라고 답하는 것과 같은 비논리적인 결론에 봉착할 수 있다.

셋째, 선행연구들의 분석틀을 살펴보면 마치 지방정부가 거시 복지국가 비교연구들에서의 하나의 국가처럼 독립적인 정책결정의 주체로 인식되고 있는 듯하다. 물론, 대개의 연구자들이 중앙정부에 대한 지방정부의 재정적 의존도를 사회복지비 지출변화의 중요한 결정요인으로 고려하고 있음에는 크게 이론이 없다. 그러나 주지의 사실이다시피 지방정부 특히 기초지방정부의 사회복지비 지출은 중앙정부뿐만 아니라, 광역지방정부의 재정지원을 통해서도 변화할 수 있다(김중희, 2003). 그리고 인근지역의 다른 기초지방정부들과의 경쟁의식 또한 기초지방정부의 사회복지비 지출변화에 영향을 미치는 요일일 수 있다(Peterson and Rom, 1990; Levine and Zimmerman, 1995; Park, 1997; Borjas, 1998; Allard and Danziger, 2000). 이와 같은 이유로, ‘광역-기초지방정부간관계’ 및 ‘기초-기초지방정부간관계’를 배제한 선행연구들의 분석결과와 신뢰성에 대해 의문을 제기할 수 있다.

지금까지 논의된 내용의 핵심을 정리하면, 선행연구들이 주목한 것은 지방정부 사회복지비 지출수준의 차이, 그리고 그것의 결정요인이라는 것이다. 따라서 그 연구들만으로는 “왜 우리나라 지방정부들의 사회복지비가 변화하는지?” 그리고 “그 변화의 결정요인은 무엇인지?”에 대해서 제대로 이해하기 어렵다. 더불어, 지방정부의 사회복지정책에 중요한 영향을 미칠 수 있는 다양한 지방정부간의 관계들을 적극적으로 분석하지 않았다는 점 또한 아쉬움으로 남는다.

다음의 두 장에서는 이상의 기존연구들의 한계를 극복하기 위한 이론적 그리고 방법론적 논의를 수행할 것이다. 그리고 이를 바탕으로 최근 우리나라 기초지방정부의 사회복지비 지출변화의 요인들을 탐색하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 자원 및 욕구, 정치, 그리고 제도적 제약

기존의 연구들은 지방정부의 사회복지비 지출변화의 영향요인을 크게 자원 및 욕구, 정치, 그리고 제도적 제약에서 찾았다.

우선 산업화이론(industrialization theory)은 사회정책을 발달시킨 근본적인 요인이 산업화임을 강조한다(Wilensky, 1975; Flora and Alber, 1981). 이 이론은 산업화가 도시화와 핵가족화와 같은 다양한 사회문제를 확대키는 한편, 사회구성원의 절대다수를 시장에서 노동력을 팔아야 생계를 유지할 수 있는 임금노동자로 변화시켰다는 사실에 주목한다. 그리고 사회정책의 발달을 산업화로 인해 증가한 욕구(needs)에 대한 국가의 대응이라고 본다. 물론 욕구가 증가했다고 국가가 무조건 사회정책을 발달시킬 수 있는 것은 아니다. 결국 자원(resources)이 필요한데, 산업화이론에서는 이 자원이 산업화로 인한 사회의 경제력 확대에 의해 가능하였다고 설명한다. 따라서 이 관점에서 보면, 지방정부의 사회복지비의 지출변화는 노인인구의 증가정도나 지역경제 또는 재정자립도와 같은 지방정부의 재정변화에 의해 결정되는 것으로 가정할 수 있다.

다음으로, 산업화의 정도가 비슷하다면, 사회정책의 좀더 세밀한 차이는 이념정치의 차이에 의해 발생할 수 있다는 이론적 주장이 있다. 권력자원이론(power resource approach)은 정당정치와 정치적 행위가 사회정책의 운명을 좌우한다고 본다(Korpi, 1983). 이 이론은 산업화 사회에는 경제활동과 관련하여 상반된 입장을 가진 다양한 계급집단들이 존재하며, 특히 노동자집단들은 투표권을 이용하여 경제영역에서의 불평등을 정치영역에서 해소하고자 노력하는 집합적 정치행위를 추구해나간다고 본다. 이러한 시각에서 볼 때, 만일 사회정책의 지출이 크게 증가되었다면 그것은 결과적으로 사회정책의 재분배 효과의 확대를 통해 더 많은 이익을 볼 수 있는 노동자집단과 그들을 지지하는 좌파정당의 역량이 증가했기 때문으로 해석될 수 있는 것이다. 즉 어떤 지역에서 좌파정당에 대한 정치적 지지가 증가한다면, 그 지역의 지방정부 사회복지비 지출이 증가할 가능성이 높아진다는 것이다(George and Wilding, 1985; Hanssen, 1997; 진재문, 2006).

다음으로 서론에서 언급했던 “지방정부유형” 또한 사회정책의 변화를 구조적으로 제약하는 하나의 요인이다. 공공선택이론(public choice theory)은 사회정책이 공공의 이익보다는 특정 개인들의 이익을 반영하는 방식으로 결정된다고 본다(Niskanen, 1971). 여기서 말하는 특정 개인들은 대개 사회정책을 결정하는 정치인과 정부 관료를 일컫는 것으로, 공공의 이익을 위해 헌신해야 할 정책결정자들도 결국은 일반 기업가들과 마찬가지로 공공정책을 자신에게 도움이 되는 방식으로 결정하기 마련이라는 것이다. 이점에서, 그들의 정책결정은 자신들에게 선거에서의 승리와 행정 권력의 극대화를 보장하는 방식으로 추구될 가능성이 높다. 따라서 이들은 소수 유권자보다는 다수 유권자에게 유리한 정책을

추진하는 성향을 가진다. 일반적으로 다수 유권자의 정책욕구는 지방정부의 유형(예: 시, 군, 구)마다 크게 다르다. 여기서 지방정부의 유형이 중요한 이유는 일반적으로 크고 부유한 지역일수록 주민들의 사회복지 및 문화사업의 욕구가 크고, 반대로 작고 가난한 지역일수록 주민들의 경제개발사업의 욕구가 크기 때문이다(김수완, 1998: 19; 유재원, 1999: 84; 강운호, 2001: 114).

마찬가지로 서론에서 언급하였던 “전년도 사회복지비”도 사회복지비 지출변화를 제약하는 요인이다. 점증주의이론(Incrementalism)은 금년도 예산의 규모 및 내용을 결정하는 가장 중요한 요인은 전년도 예산이며, 전년도 예산을 기초로 하여 좁은 범위 내에서 증감이 이루어질 뿐이라고 주장한다(Wildavsky, 1964: 13-16). 정부예산의 변화가 점증적인 이유는 기본적으로 제도의 경로의존적 특성(path dependence) 때문이다(Wildavsky, 1964: 60-62; Pierson, 1996: 143-179). 일단 정책이 정착되고 나면, 기존정책의 지출에 급격한 변화를 줄 경우 해당 정책결정자는 그 정책이 관련한 이익집단들로부터 심각한 저항에 부딪힐 가능성이 높다. 이러한 측면에서 점증주의적 변화는 정책결정자들이 고려해볼 수 있는 효과적인 “비난회피”(blame avoidance) 전략이다. 또한 점증주의적 예산편성은 예산편성자가 정책에 대한 모든 수요 변화를 정확하게 파악하기 어려운 상황에서 시도될 수 있는 가장 안전한 예산수립의 전략일 수도 있다(Wildavsky, 1964: 6-10; 김교성·이재완, 2000: 71).

지금까지 제시한 이론들은 사회정책을 분석하는데 있어 각각 상이한 가정과 관점을 제공하고 있지만 그것들 사이에서 또한 한가지의 공통점을 발견할 수 있다. 그것은 위의 모든 이론들이 사회복지비 지출변화의 영향요인을 지역내부의 정책 환경에서만 찾고 있다는 사실이다. 즉, 이 이론들은 정부간의 상호의존 및 상호경쟁이 개별 지방정부의 사회복지비 지출에 영향을 미칠 수 있음을 간과하고 있다.

2) 정부간 정책의존 및 경쟁: 정부간관계론 및 복지유인이론

규모가 작고 경제적으로 낙후된 지역의 지방정부의 사회복지비는 축소될 수밖에 없는가? 그렇지만은 않을 것이다. 그 이유는 크게 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 어떤 지방정부이든 중앙·광역정부 및 다른 지방정부들과 제도적으로 연결되어 있다. 그러한 관계를 총칭하여 정부간관계(intergovernmental relations)라고 부르는데(Wright, 1990), 구체적으로 정부간관계란 ‘모든 정부단위간의 기능을 중심으로 작동하는 법적·제도적·정치적·행정적·재정적 관계’로 정의될 수 있다(김천영, 2001: 101).¹⁾ 오늘날 대부분의 나라들에서 정부간관계는 아무리 낙후된 지역이라고 하더라도 최소한의 복지지출을 유지할 수 있도록, 또 아무리 부유한 지역이라고 하더라도 다른 지역과의 균형을 크게 저해하지 않도록 지방정부간 정책조정 기능을 수행하고 있다. 그것의 대표적인 예가 바로 지방정부에 대한 중앙정부의 국고보조금(national subsidies)과 광역정부로부터의 시·도보조금(city·provincial subsidies)일 것이다. 물론, 국고보조금에 비하면 광역시·도보조금이 기초지방정부의 세입총액에서 차지하는 비중이 높지는 않다. 하지만, 세입이 절대적으로 열악

1) 정부간관계는 다시 중앙정부와 지방정부간, 지방정부들간의 관계로 구분될 수 있으며, 좀 더 구체적으로 우리나라 정부간관계는 중앙부처와 광역지방자치단체간, 중앙부처와 기초지방자치단체간, 광역지방자치단체간, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간, 기초지방자치단체간으로 세분될 수 있다.

한 기초지방정부들의 경우, 그것으로 인한 재정보전 효과는 결코 작지 않을 수 있다(김중희, 2003: 164). 그렇다면, 왜 중앙정부나 광역지방정부가 재정 및 행정적으로 기초지방정부의 사회복지 정책 수행을 지원하는 것일까? 아마도 그것은 상위정부들에게 “지역간 사회복지불평등 완화”와 같은 규범적 정책 목표가 주어지기 때문일 것이다(Wilson and Game, 2002).

둘째, 지방정부는 서로 경쟁을 한다. 복지유인론(welfare magnets)에 따르면, 개별 지방정부의 사회복지비 지출은 그것과 이웃한 다른 지방정부들의 사회복지비 지출의 수준 또는 변화방향에 의해 영향을 받는다(Peterson and Rom, 1990; Levine and Zimmerman, 1995; Park, 1997; Borjas, 1998; Allard and Danziger, 2000). 이 이론은 기본적으로 복지수급자들은 최고의 복지서비스의 혜택을 위해서라면 다른 지역으로 이주할 수도 있다고 전제한다. 따라서 복지수급자의 증가로 인한 재정 부담의 가중을 우려하는 지방정부들의 경우 인근의 다른 지방정부들보다 복지서비스의 수준을 낮추려는 시도를 하게 된다. 만일 이러한 복지삭감의 움직임에 다른 지방정부들도 적극적으로 가담하게 된다면, 결국 이 지방정부들 사이에는 일종의 ‘복지삭감경쟁’(race-to-the-bottom)이 초래되는 것이다(Allard and Danziger, 2000: 351). 대표적인 예가 바로 1996년 이후 미국의 ‘한시적 빈곤가족지원’(Temporary Assistance for Needy Families)과 관련한 지방정부들의 복지축소의 움직임일 것이다(Allard and Danziger, 2000: 351). 1996년과 1999년 사이 미국 15개의 주에서 이주한지 일 년이 넘지 않은 이주민의 경우, 복지급여 수준을 그 이전 거주지역의 그것에 따르도록 하는 법을 앞 다투어 제도화하여 문체가 되었다.

한편 이 이론은 거듭되는 인구감소로 인해 독자적인 생존의 어려움에 처한 우리나라 농촌지역의 기초지방정부들의 복지정책발달을 이해하는데 유용할 수 있다(Tiebout, 1956: 419). 왜냐하면, 이러한 지방정부들의 경우 복지확대 또는 타 지방정부와의 ‘복지확대 경쟁’(race-to-the-top)에서 승리할 경우, 상당한 인구유입의 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 아직 정확히 분석된 바는 없지만 이미 일부 지방정부들을 중심으로 각종 사회복지서비스가 인구유출 방지대책의 수단으로서 활용되고 있다. 대표적인 예가 바로 지자체들의 출산장려금, 보육시설혜택, 무료건강검진 등의 복지서비스 경쟁일 것이다.²⁾ 하지만, 사회복지의 경쟁이 지자체들을 재정적으로 곤경에 처하게 할 수 있음을 생각해 볼 때, 이러한 복지경쟁이 지방정부들 사이에서 더 대중화되는 것은 쉽지 않을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 상반된 가설 역시 가능하다. 예컨대, 우리나라 농촌의 기초지방정부처럼 사회복지비에 대한 중앙과 광역지방정부의 재정적 지원이 절대적인 경우, 또는 서울과 경기도의 기초지방정부들처럼 재정자립도가 높은 경우, 복지지출의 확대에 의한 기초지방정부의 재정부담의 증가가 그리 크지 않을 수도 있다는 것이다. 또한 복지비경쟁이 실제로 직접적 인구유입의 목적을 달성하지 못한다고 하더라도, 최소한 지역 정치인들의 입장에서 볼 때 사회복지비 확대는 노인인구와 저소득주민들로부터의 정치적 지지를 높일 수 있다는 장점이 있다. 특히 이미 다른 지역에 비해 사회복지비 지출수준이 낮은 경우, 복지비 삭감은 대중들로부터 크게 비판받을 가능성이 있다. 때문에 사회복지 정책결정자들은 사회복지예산을 수립하기 전에 항상 인접 지방정부의 사회복지예산 수준과 변화의 상태를 확인하고 반영하고자 할 것

2) 좀더 자세한 내용은 경기도민일보(2005. 1. 29)의 “출산저조, 평택시의 대안은 무엇인가?”와 이코노미21(2002. 1. 10)의 “지방선거 ‘잔치’는 시작됐다”를 참조.

이다(Revelli, 2004: 4).

3. 연구 설계

1) 분석방법

어떤 분석방법을 사용할 것인가의 문제는 결국 분석하고자 하는 사례의 속성과 밀접히 관련된다. 왜냐하면, 사례의 속성에 맞는 분석모형을 사용하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 이미 정부간관계론과 복지유인이론을 통해서 살펴보았듯이, 한 국가 내의 중앙·광역·기초지방정부들은 제도적으로 서로 연결되어 상호작용을 하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 그리고 지방정부들의 사회복지비 지출 간에 일종의 상호작용이 존재한다는 점은 양적방법, 구체적으로 회귀분석방법을 사용하는 관련 연구들이 매우 주의해야 할 대목이다. 주시하다시피, 우리가 사용하는 전통적 방식의 선형회귀분석은 모든 종속변수의 값이 서로 독립적이라는 기본가정이 충족되어야 사용할 수 있는 연구방법이다. 따라서 지방정부간 사회복지비 지출이 서로 독립적이지 않다면, 일반적인 선형회귀모형을 연구에 적용해서는 안 된다. 더불어, 우리나라 지방정부들의 사회복지비 지출의 변화와 그 변화를 일반적으로 설명하는 독립변수들이 지방정부의 유형, 즉 시, 군, 구, 또는 광역시·도별로 상이하다는 사실, 즉 사례간의 특성 차이가 크다는 사실 또한 심각하게 받아들여야 한다. 왜냐하면, 이 경우에는 회귀분석이 요구하는 종속변수 값의 정규성(normality)과 동분산성(homoskedacity)에 대한 가정이 제대로 지켜지지 않을 가능성이 크기 때문이다.

물론 이와 같은 문제들은 단지 지방정부에 관한 연구들뿐만 아니라 일반 복지국가연구들에서도 광범위하게 발견된다. 지금까지의 논의되고 있는 방법론적 대안은 크게 두 가지이다. 하나는 사례(종속변수)간의 차이가 시간의 흐름에 따라 확률적으로 발생한다는 가정에 기초한 확률효과모형(random effect model)을 이용하는 것이다. 하지만 확률효과모형은 사례간의 차이와 분석의 독립변수들 간에 상관관계가 존재한다면 추정치를 신뢰할 수 없다는 한계를 가진다. 한편, 사례간의 차이가 그 사례들의 고유한 고정된 특성에 의해서 잘 설명될 수 있다고 가정되는 경우에는 고정효과모형(fixed effect model)을 이용하는 것이 바람직하다. 고정효과모형은 사례간의 차이에 대한 분석을 실시하지 않고 이를 더미변수들을 이용하여 통계한 후 오직 사례의 역동성만을 분석하는 것이다. 이 모형의 장점은 사례간의 차이와 독립변수 간에 상관관계가 존재할 때 사용할 수 있다는 것이다. 또한, 사례들 사이의 차이는 분석모형에서 제외되기 때문에 앞서 언급한 사례의 개인적 특성에 의해 회귀분석의 기본가정이 파괴되는 것으로 인한 문제들이 대부분 해결된다(Halaby, 2004). 더불어, 이 모형을 이용하여 종적변이의 비중³⁾이 아닌 그것의 일차차분(first differences)을 분석하는 경우에는 자기상관

3) 지방정부 비교연구뿐만 아니라 일반 복지국가 비교연구들에서도 사회복지비의 변화는 '비중'의 차원에서 널리 분석되어왔다. 그러나 Kittel과 Obinger(2002)는 이러한 현상이 시계열분석에 대한 잘못된 이해에서 비롯된 것임을 강조한다. 통상 사회복지비 지출을 종속변수로 삼는 시계열분석들은

(autocorrelation)의 문제도 상당부분 해결될 수 있다는 부가적 장점이 있다. 통상 일차차분을 분석하는 고정효과모형의 단점은 사례 간 차이, 즉 횡적변이를 포기하면서 측정오차가 증가하여 추정치의 효율성이 낮아진다는 것이다. 그러나 추정치가 낮아진다고 해도 그것은 고정효과모형과 일차차분을 이용한 시계열분석의 장점에 비하면 여전히 큰 손해라고는 볼 수 없다. 사실 이 문제는 일반적으로 시계열자료의 관찰횟수가 높아지면 자연스럽게 해결된다. 그리고 낮은 추정치의 문제는 다음에 설명할 Beck(1991)의 오차수정모형(error correction model)을 이용할 경우 상당부분 해결될 수 있을 것이다.

일반적으로 경제학의 영역에서는 시계열자료가 불안정성(non-stationary)을 가질 경우가 많다. 그리고 이런 불안정한 시계열자료를 이용한 회귀분석을 실시할 경우, 실제로 전혀 상관관계가 없는 변수들 간에도 상관관계가 있는 것처럼 보이는 허구적 회귀(spurious regression)현상이 발생한다. 그러나 Engle과 Granger(1987)는 불안정한 시계열자료를 이용한 회귀분석이라고 하더라도 이들 변수들 간에 장기적인 공적분(cointegration) 관계가 존재한다면 분석결과는 신뢰성을 갖게 되고 추정된 계수 또한 일관성을 갖게 된다는 사실을 발견해 냈다.⁴⁾ 오차수정모형은 이 장기적 공적분관계를 통해 오차수정값(error correction representation)을 찾아 회귀식에 반영함으로써 위에서 말한 허구적 회귀현상의 문제를 해결한 분석모형이다.

흥미로운 사실은 최근 들어 불안정성 시계열자료의 문제로부터 비교적 자유로운 사회학이나 정치학의 연구자들 또한 이 모형의 활용에 관심을 가지기 시작했다는 점이다. 그에 대한 이유는 여러 가지가 있겠지만, 이는 Keele과 De Boef(2004)이 주장하듯이, 사회과학분야의 연구자들 역시 경제학자들과 마찬가지로 그들이 관심을 갖는 여러 요인들의 장·단기적 영향을 구분할 수 있기를 갈망하기 때문으로 해석될 수 있을 것이다. 그러나 문제는 앞서 언급하였듯이 사회과학분야에 사용되는 대부분의 시계열 자료들은 안정성(stationary)이 높다는 것이다.

그렇다면, 시계열자료의 특성에 크게 얽매이지 않고 오차수정모형을 이용할 방법은 없는가? 다시 말해, 시계열변수가 안정적인 경우 독립변수들의 경우 장·단기 영향을 구분하여 분석할 방법은 없는가? 결론적으로, 하나의 대안적 오차수정모형이 Beck(1991)을 통해 고안된 후, Franzese(1996), 그리

사회복지비 지출의 점증적 변화경향을 고려하여 앞서 언급한 ‘전년도 사회복지비 지출비중’을 통제 변수로 투입하게 된다. 문제는 이 경우에 전년도 사회복지비가 그 다음해 사회복지비 지출비중(종속 변수)의 거의 모든 변이를 “먹어버린다”(eat up)라는 점이다. 구체적으로 Kittel과 Obinger는 그들의 주장을 뒷받침하기 위한 하나의 실험으로 1980년부터 1997년까지 19개 OECD 국가들의 사회복지비의 비중을 13개의 독립·통제변수를 통해 분석한다. 분석 결과, 9개의 독립·통제변수가 통계적으로 유의미하고 R2값이 97.92%로 모델적합성도 매우 높게 나타났다. 그러나 결과적으로 충격적인 사실은 같은 종속변수에 대해 통제변수인 ‘전년도 복지비’만을 분석에 투입한 상태에서도 R2값이 97.69%로 나타났다. 이는 결국 앞선 분석에서 통계적으로 유의미했던 8개의 변수들이 전체 종속변수의 변이 중 겨우 0.12%를 설명했다는 것을 가리킨다. 이렇듯 비중의 차원에서 사회복지비 지출의 변화를 분석하는 것은 통제변수인 ‘전년도 사회복지비’를 제외한 다른 변수들의 영향력을 과소추정하게 될 가능성이 높다. 따라서 독립변수들의 영향력에 대한 과소추정을 예방하기 위해서라도 일차차분이라는 변화를 종속변수로 사용하는 것이 바람직하다.

4) Engle과 Granger(1987)는 공적분관계를 갖는 시계열변수의 예로 장기이자율과 단기이자율, 자산이익과 자산지출, 가계수입과 가계지출 등을 든다(1987: 251).

고 Keele과 De Boef(2004)의 연구 등에서 발견되고 있음을 확인할 수 있다. 이 대안모형은 간단하고 효과적이다.⁵⁾ 즉 종속변수의 일차차분(first differences)에 대하여 종속변수의 과거시차 차분변수(lagged differences)와 과거시차 수준변수(lagged levels), 그리고 모든 독립변수들의 과거시차 차분변수와 과거시차 수준변수, 끝으로 기타 중요한 변수들을 포함하여 회귀분석을 실시하는 것이다(Franzese, 1996: 81). 즉 이 대안적 오차수정모형은 종속변수의 시계열변이를 독립변수들의 종적변이와 횡적변이를 모두 고려해서 분석한다는 특징을 가진다. 그리고 이러한 다차원적 분석을 통해서 일차차분과 고정효과모형을 사용하더라도 분석의 추정치는 크게 향상될 수 있다.

끝으로, 사례들 간의 공간상 상호의존효과는 어떻게 분석할 수 있는가? 이와 관련하여, Franzese와 Hays(2006)의 최근 연구를 주목할 필요가 있다. 그들은 풀링시계열자료를 이용한 지금까지의 정치경제학 연구들은 정책변화요인의 특성과 관련하여 크게 네 가지로 구분한다.⁶⁾ 첫째, 개체변화를 강조하는 접근; 둘째, 단위수준을 강조하는 접근; 셋째, 외부충격을 주목하는 접근; 그리고 넷째, 공간 상호의존을 주목하는 접근이 바로 그것들이다. 그러나 이 네 가지 구분은 매우 관념적인 것으로서, 현실에서는 이 네 가지 정책변화요인들이 서로 연결되어 복잡한 인과관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 이를 본 연구의 주제인 지방정부의 사회복지비라는 예를 통해 설명하면 다음과 같다.

일단 지방재정자립도와 사회복지비 지출성장률 간에 정적 인과관계가 있는 상태에서 올해 지방정부A의 지방재정자립도가 5% 낮아졌다고 가정해 보자. 산업화이론과 공공선택이론에 근거하면, 이 경우 5%가 떨어진 지방재정자립도(개체변화요인)는 즉시 지방정부A의 사회복지비 지출성장률에 부정적 영향을 줄 수도 있겠지만, 이 충격은 지방정부A의 기존의 사회복지비 지출수준과 지방재정자립도의 수준(단위수준요인)에 따라 조정될 수 있을 것으로 생각할 수 있다. 더 나아가 지방선거의 실시(외부충격요인)가 지방정부 사회복지비 지출에 정적인 영향을 미친다고 가정하자. 이 경우, 하락한 지방재정자립도로 인해 지방정부A가 사회복지비를 분명히 축소할 것이라고 장담하기 더욱 어렵다. 끝으로, 지방정부A와 인접 지방정부B가 정치·제도적으로 상호의존 및 경쟁관계(공간 상호의존요인)에 놓여있다고 가정하자. 이 경우, 이웃지방정부B의 사회복지비 지출비중 또한 지방정부A의 사회복지비 성장률에 공식·비공식적 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있을 것이다. 최근 들어 이와 같이 시간과 공간의 차원을 함께 고려한 보다 입체적이고 다차원적인 인과관계모델이 공간계량경제학(spatial econometrics)을 통해 현실화되고 있으며, 이미 복지국가의 변화와 관련한 국가간 비교연구들에도 적용되고 있다(Beck, Gleditsch and Beardsley, 2006; Franzese and Hays, 2006).

이후 수행될 본 연구의 실증분석에서는 Halaby(2004)가 추천하는 대로 일반선형회귀분석의 고정효과모형(fixed effect model)을 이용하여 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 일차차분(first differences)을 분석한다. 이는 본 연구의 분석결과가 개별 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 지방

5) Beck(1991)이 그의 논문에 소개한 이 모형은 전통적인 오차수정모형들보다 공적분관계를 크게 강조하지 않는다는 특징이 있다. 분석에 있어서도 오차항을 따로 계산하여 회귀모델에 투입하지 않는다. 본 연구에서는 이 모형을 “Beck의 오차수정모형”으로 부른다.

6) 여기서 개체변화요인과 단위수준요인은 Beck(1991)과 Franzese(1996)의 ‘차분변수’와 ‘수준변수’와 명칭만 다를 뿐 거의 동일한 개념변수라고 볼 수 있다.

정부간 횡적차이를 배제한 순수한 종적 변화(within differences)에 대한 것임을 의미한다. 이 실증분석의 방식은 앞에서 설명한 대로, 본 분석과 같이 시계열자료의 관찰 기간이 짧고, 사례들 간의 이질성과 상관관계가 동시에 존재하는 상황에서 선택할 수 있는 최선의 대안일 것이다.

2) 분석기간 및 대상, 그리고 변수 및 자료

본 연구의 분석기간은 1995년부터 2004년까지이다. 이는 실제로 민선자치단체장 선출이후 자료수집이 가능한 최대 기간이다. 그리고 본 연구는 광역지방정부가 아닌 기초지방정부를 분석대상으로 한다. 그 이유는 지방의 사회복지비 지출의 역동성이 사례수가 적은 광역지방정부보다는 사례수가 많은 기초지방정부를 분석단위로 하였을 때 보다 뚜렷하게 드러날 수 있기 때문이다. 또한 이 연구가 관심을 가지는 지방정부간의 사회복지비 지출변화의 상호의존·경쟁의 현상도 소수의 광역지방정부보다는 다수의 기초지방정부를 분석했을 때 훨씬 효과적으로 측정될 수 있을 것으로 예상된다. 이에 따라 본 연구의 실증분석은 1995년에서 2004년 사이 지방정부간 통합, 또는 분리, 군의 시 승격과 같은 행정변화를 경험한 8개의 사례를 제외한 총 226개의 기초지방정부를 분석 대상으로 한다.

<표 1> 변수 및 조작적 정의

구분	이론적 관점	변수	조작적 정의
종속 변수		사회복지비 지출비중의 증감분	당년도 사회복지장비 지출비중-전년도 사회복지장비 지출비중(사회보장비 지출/일반회계 예산지출*100)
독립 변수	공공선택이론 / 복지유인이론	인구규모	전체 인구수
	산업화이론	노인인구비중	65세 이상 인구/전체 인구
	권력자원이론	지방선거 실시	지방선거 실시년도= 1
	권력자원이론	좌파의원비중	지방의회 좌파정당의 소속의원 비율
	공공선택이론	경제개발비 지출비중	경제개발비/일반회계 예산지출*100
	공공선택이론 / 산업화이론 / 정부간관계론	지방재정자립도	지방세+세외수입/일반회계 총수입*100
	공공선택이론 / 산업화이론	일반예산규모	지방정부 일반예산
	점중주의이론	전년도 사회복지비 지출비중	전년도 사회복지장비 지출비중
복지유인이론	이웃지자체 사회복지비 지출비중	동일 광역지자체 소속 이웃 기초지방정부의 사회복지장비 지출비중의 평균	

종속변수는 ‘사회복지비 지출비중의 증감분’이다. 즉, 기초지방정부의 사회복지비 지출에 대한 적극성의 시차적 변화가 본 연구의 종속변수인 것이다. 한편 본 연구는 앞의 이론적 배경에서 논의한 이

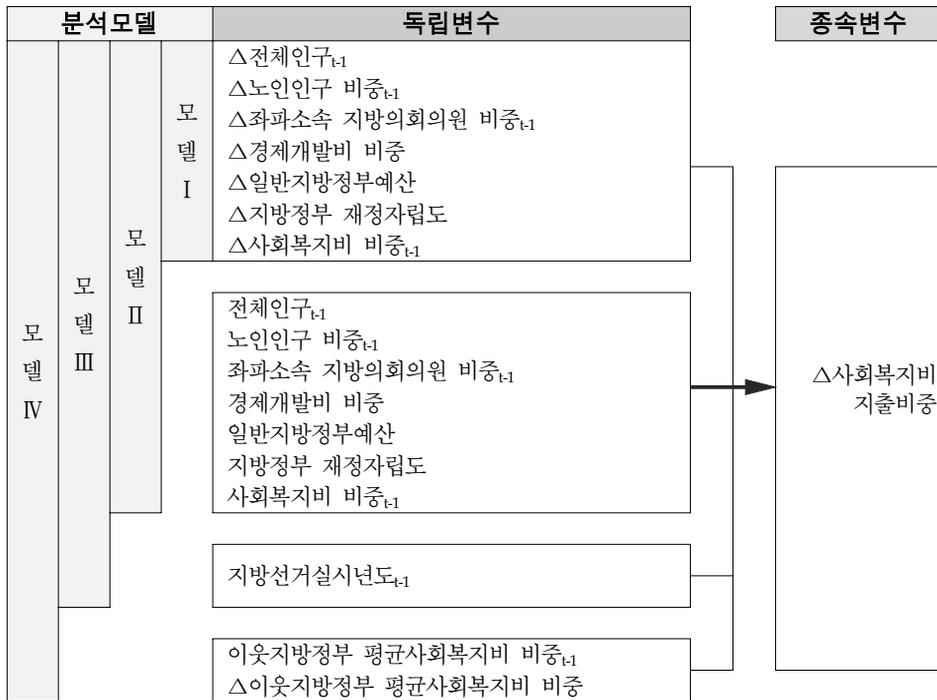
론들에 기초하여, 총 9개의 독립변수를 선정하였다. 이때 어떤 변수들은 하나 이상의 이론에 관련되기도 한다(<표 1> 참조).

첫째, 기초지방자치단체의 인구규모는 공공선택이론과 복지유인이론에서 사회복지비 지출변화에 영향을 미칠 수 있는 요인이다(정현영, 1993; 강운호, 2003; 정진현, 2003). 하지만, 인구규모에 따른 복지정책변화의 방향과 관련하여 전자와 후자는 상이한 가정을 설정한다. 전자는 인구가 적은 지역일수록 정책결정자들이 복지보다는 산업인프라구축에 대한 투자압력을 더 많이 받게 된다고 가정하는 반면, 후자는 인구가 적은 지역일수록 인구유인을 위해 복지지출을 확대하게 된다고 예상한다. 둘째, 노인인구의 비율은 산업화이론과 근대화이론의 관점에서 볼 때 사회복지비 지출변화의 매우 중요한 요인이다(강운호, 2000). 실제로 노인집단은 지역사회복지서비스와 공공부조 등의 지역복지프로그램의 가장 주된 대상이다. 다른 연구들과 마찬가지로, 전체인구 중 65세 이상 인구의 비율을 지표변수로 사용한다. 셋째, 권력자원이론의 관점에서 보면 지방선거는 지역의 복지이념이 가장 잘 표출·반영될 있는 사건이다. 지방선거 시기 전후로 사회복지비 비중의 차이를 비교함으로써 지방선거가 개별 지방정부의 사회복지비 증가에 어떤 영향을 미쳤는지 알 수 있다(김수완, 1998; 손희준, 1999; 이승중, 2000; 강운호, 2000). 넷째, 좌파정당 소속 지방의회의원의 비율은 지역노조가입률과 더불어 지방복지정책 분석에 있어 권력자원이론의 유용성을 검토해 볼 수 있는 중요변수이다(진재문, 2006). 다만 노조가입률관련 변수는 기초지방자치단체 수준에서 구축된 자료가 존재하지 않음으로 인해, 전자만을 변수로 사용한다. 또한 본 연구는 좌파정당에 대한 느슨한 기준을 적용하여 민주노동당뿐만 아니라 새천년민주당(새정치국민회의)도 같은 범주에 포함시킨다. 다섯째, 공공선택이론의 관점에서 볼 때, 경제가 취약한 지역의 정치인들과 행정 관료들은 사회복지비 지출보다는 경제개발비 지출의 확대를 선호한다(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000). 따라서 경제개발비 지출이 증가한다면 사회복지비 지출은 감소하게 된다. 본 분석에서는 일반회계 전체 예산지출에서 차지하는 경제개발비(농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비)의 비중을 이 이론과 관련한 변수로 사용한다. 여섯째, 지방정부의 재정자립도는 공공선택이론과 산업화이론의 관점에서 볼 때, 지방의 정책결정자로 하여금 재정에 대한 큰 부담 없이 사회복지정책을 확대할 수 있게 하는 중요한 선행조건일 수 있다(김수완, 1998; 김교성·이재완, 2000; 강운호, 2003; 정진현, 2003). 일곱째, 지방정부의 재정자립도가 높지 않더라도 기초지방정부들은 중앙정부와 광역지방정부로부터의 예산지원을 통해 복지사업을 수행할 수 있다. 이 때문에 일반회계예산이 오히려 지방정부의 전체적인 경제적 능력과 경제상황의 변화를 더 정확히 설명한다고 생각할 수 있다(김교성·이재완, 2000: 85). 여덟째, 전년도 사회복지비 지출 비중은 점증주의이론에 기초한 것으로, 과거의 복지지출의 수준이 미래의 제도변화를 어떻게 제약하는지 보여줄 수 있다(정현영, 1993; 남궁근, 1994; 김수완, 1998; 강운호, 2000; 이승중, 2000). 끝으로 정부간관계론과 복지유인이론의 관점에서 보면, 기초지방정부의 사회복지 지출은 그것과 관계한 상위지방정부 및 이웃지방정부의 사회복지 지출에 의해 영향을 받게 된다. 따라서 만일 동일한 광역시·도지방정부 하에 있는 여러 기초지방정부들 간의 사회복지비 지출의 변화방향과 정도가 매우 유사하다면, 이는 기초지방정부들 간에 복지지출과 관련한 또는 협력기제, 또는 이 두 가지 모두가 작동하고 있다는 증거로 이해될 수 있을 것이다.

한편 본 분석에 이용될 1개의 종속변수와 9개의 독립변수에 대한 시계열 자료는 각종 통계연감들로부터 구하였다. 독립변수로 사용할 변수들 중에 전체인구수, 인구증가율, 그리고 노인인구비율에 대한 자료는 한국도시행정연구소의 『전국통계연감』을 통해서 구하였다. 지방선거 실시 년도와 지방의회 좌파정당 소속 의원의 비율에 대한 자료는 중앙선거관리위원회의 『전국동시지방선거총람』을 통해 자료를 확보하였다. 그리고 나머지 지방정부의 지출과 관련된 종속변수와 독립변수에 대한 자료는 행정자치부 지방재정경제국의 『지방재정연감』을 통해 획득할 수 있었다.

3) 분석틀

본 연구는 Franzese와 Hays(2006)가 구분한 네 가지 정책변화 결정요인들을 조합하여 네 가지 분석모형을 구성한다. 첫 번째 모델은 개체변화요인에 대한 검증이며, 두 번째 모델은 개체변화요인과 단위수준요인에 대한 검증이다. 세 번째 모델은 개체변화요인, 단위수준요인 그리고 외부충격요인에 대한 검증이며, 끝으로 네 번째 모델은 앞의 모든 정책변화 결정요인들과 공간적 상호의존요인에 대한 검증이다.



<그림 1> 연구의 분석틀

앞서 소개한 바와 같이 개체변화요인은 차분변수로 측정되며, 단위수준요인은 수준변수로 측정된

다. 외부충격요인은 충격의 유무를 더미변수의 수준에서 측정하며, 공간적 상호의존요인은 차분변수와 수준변수의 수준에서 모두 측정되게 된다. 앞서 제시한 본 연구의 종속변수와 독립변수를 모두 포괄하여 경험적 분석을 위한 분석틀을 제시하면 아래의 <그림 1>과 같다. 이 분석틀과 본 연구 전체에서 ‘ Δ ’은 증감분(차분변수)을, 그리고 ‘ $t-1$ ’은 1차 시차차분변수(one-year lags)를 의미한다. 본 분석에서 증감분은 시계열변이의 단기적 역동성을 포착하기 위해 고려된다. 그리고 어떤 변수들은 정책효과와 발생까지 일정한 시간을 필요로 하는 경우가 있는데, 이런 변수들에 대해서는 1차 시차차분변수를 적용한다.

4. 분석결과

1) 기술통계

우리나라 개별 기초지방정부들의 사회복지비 지출은 어떻게 변화하였는가? 본 연구의 분석결과를 통해, 1995년부터 2004년까지의 우리나라 기초지방정부의 사회복지비 지출의 경향을 총지출, 비중, 그리고 비중의 증감분(변화)을 살펴보면 다음과 같다(<표 2> 참조).

우선, 총지출의 차원에서 우리나라 기초지방정부들의 사회복지비는 평균 약 5배 이상 성장하였다. 1995년에 평균 41,338백만 원이었던 기초지방정부의 사회복지비 총지출은 2004년에는 210,420백만 원이 되었다. 하지만, 표준편차도 5배정도 확대되었다는 사실은 결국 기초지방정부의 사회복지비 총지출이 성장(growth)과 동시에 지역간 양극화(polarization)를 경험하였음을 시사한다.

유사한 결과를 사회복지비 지출비중을 통해서도 확인할 수 있었다. 일반적으로 복지지출의 ‘비중’은 전체 지출규모의 차이를 통제함으로써 단순한 ‘총액’보다도 복지에 대한 개별 지방정부들의 상대적 ‘의지’를 비교하는데 적절한 것으로 간주된다. 이러한 관점에서 볼 때, <표 2>는 우리나라 기초지방정부들의 사회복지에 대한 의지가 지난 10년간 약 2배정도 확대되었음을 말해준다. 하지만, 표준편차를 통해 알 수 있듯이, 그것들의 지역 간 격차도 같은 기간 2배정도 확대되었음을 발견할 수 있었다. 더불어 주목하여야 할 것은 기초지방정부간 사회복지비 지출비중의 격차이다. 사회복지비 지출비중의 최소값과 최대값의 차이를 통해 알 수 있듯이, 매년 최대 약 10배의 사회복지비 지출비중의 차이를 지방정부들 사이에서 확인할 수 있었다(<부록 1> 참조).

앞의 두 지표가 기초지방정부간의 사회복지비 지출수준의 차이를 부각시키는 반면, 사회복지비 지출비중의 증감분은 개별 기초지방정부 사회복지비 비중 혹은 사회복지에 대한 노력의 단기적 역동성을 강조한다. 증감분의 평균만을 놓고 볼 때, 우리나라 기초지방정부 사회복지비 지출의 역동성은 그리 크지 않다고 결론내릴 수 있다. 1996년 평균 0.83% 그리고 2004년 0.98%로서 1999년 2.72%를 제외하면 매해 1%남짓의 추가 성장을 했을 뿐이다. 그러나 1999년부터 2002년 사이 증감분의 표준편차와 최대값 및 최소값, 더불어 <부록 1>의 증감분 관련 그래프를 확인한다면 그러한 결론이 틀렸음을

알 수 있다. 예컨대, 어떤 지방정부의 경우에는 최고 전년 사회복지비 지출비중 대비 약 30%의 단기간 성장률 기록하는 경우도 있었다. 물론, 이러한 현상의 원인을 이 시기에 우리나라에 불어 닥친 외환경제위기와 그로 인한 지역사회문제에 대한 지방정부의 적극적 개입의 결과로 해석할 수도 있을 것이다. 그러나 그럴 경우에 여전히 설명되지 않는 질문은 “왜 같은 시기에 다른 지방정부들의 전년도 대비 사회복지비 비중이 10% 이상 하락하였는가?”이다. 이제 그에 대한 해답을 다음의 풀링시계열교차분석을 통해 찾아본다.

<표 2> 기초지방정부 사회복지비 지출 변화, 1995-2004

사회복지비		연도									
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
지출 총액 (백만원)	평균	41,338	52,878	68,730	78,737	101,557	121,883	145,058	161,159	179,545	210,420
	표준편차	21,808	28,177	34,166	37,802	47,693	63,060	73,078	84,576	91,481	104,612
	최대값	165,875	230,581	235,364	232,040	273,121	337,987	381,291	468,312	475,640	598,136
	최소값	7,973	12,854	17,914	21,909	27,611	34,707	41,660	41,720	48,278	61,832
지출 비중 (%)	평균	7.15	7.98	8.91	9.97	12.69	13.99	14.39	14.74	13.94	14.82
	표준편차	3.48	4.00	4.50	4.96	7.43	7.36	8.15	8.06	8.03	8.40
	최대값	25.46	23.28	26.92	29.64	41.37	39.98	41.90	43.50	41.90	44.47
	최소값	2.20	2.42	2.74	3.68	4.00	3.80	4.15	4.75	3.00	3.43
지출 비중의 증감분 (%)	평균	n.a.	0.83	0.93	1.06	2.72	1.30	0.40	0.34	-0.80	0.98
	표준편차	n.a.	1.65	1.81	2.01	4.46	3.34	2.74	3.13	3.43	1.94
	최대값	n.a.	10.26	6.58	12.20	23.95	19.08	10.21	29.81	7.35	8.19
	최소값	n.a.	-5.14	-10.47	-4.59	-10.97	-13.79	-16.71	-6.46	-31.73	-3.54

2) 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화(증감분) 분석

<표 3>은 우리나라 226개 기초지방정부 사회복지비 지출의 변화요인에 대한 OLS 풀링 교차 시계열 회귀분석의 결과이다. 종속변수는 지출의 비중(levels)이 아닌, 지출의 비중의 증감분(1차차분)이다. 즉, 전년도 대비 당년도 지출비중의 차이이다. 분석은 이미 연구의 분석틀에서 소개한 것처럼, 모두 네 가지의 모델로 진행되었으며, 그 결과들은 서로 비교가 가능하도록 하나의 표로 정리하였다(<표 3> 참조).

분석결과, 먼저 모델의 적합성과 관련하여 네 가지 모델을 비교해보면, 개체변화요인(요인의 단기간 변화)뿐만 아니라 단위수준요인(요인의 장기적 수준)을 통제하는 경우, 그리고 공간 상호의존요인을 포함하는 경우에 모델의 적합성의 설명력이 높아지는 것을 알 수 있었다. 기초지방정부의 장·단기 정책 환경을 통제한 모델Ⅱ의 R2값(%)은 41.67%, 그리고 공간적 상호의존효과 까지 통제한 R2값은 53.21%로서 모델 I, 즉 일차차분모델(first difference models)에 비해 상당히 높은 모델 설명력을

보여주었다. 특히, 본 분석모델이 실제로 지역사회복지에 영향을 미칠 수 있는 여러 중요한 요인들(예: 지역사회연론, 사회복지학계, 지역사회복지조직, 시민단체들의 영향력, 그리고 외환위기 등)을 분석에서 배제하고 있음을 감안한다면 40~50%의 모델설명력은 결코 낮은 것이 아닐 것이다. 한편, 더빈 왓슨의 통계량(Durbin-Watson stat)도 모두 2에 가까워 자기상관의 문제도 없다고 볼 수 있다. 참고로, 오차수정모형에서는 각 변수의 증감분(Δ)은 종속변수에 단기적 영향을, 차분변수($t-1$)는 장기적 영향을 초래한다고 본다.

그럼 모델 I의 분석결과부터 살펴본다. 모델 I은 매해 기초지방정부의 인구사회·정치·제도적 변화들이 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화에 어떠한 영향을 미치는지 분석한 것이다. 그 결과 여러 변수들의 회귀계수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났지만, R2값, 특히 ADJ. R2값이 심각하게 낮은 것으로 나타났다. 더불어 분석결과 전년도 노인인구비중의 증가가 다음해 사회복지비 지출비중을 줄이는 것으로 나타났다. 이는 이론적으로나 상식적으로 받아들이기 어려운 결과임에 틀림없으며, 이 모델의 만들어낸 오류일 가능성이 높다.

모델 II는 모델 I에 투입된 개체변화요인의 영향력을 단위수준요인으로 통제하였다. 그 결과, 모델 II에서는 모델 I에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났던 여러 요인들의 영향력이 의미가 없는 것으로 나타났다. 다만, 개체변화요인 중에는 전년도 인구의 증가가 사회복지비 지출비중의 확대에 단기 간의 정적 영향을, 그리고 전년도 사회복지비 지출비중이 부적영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 대신, 단위수준요인들 중에서는 전년도 사회복지비 지출비중, 노인인구비중, 그리고 경제개발비 비중이 사회복지비 지출비중을 장기적으로 증가시키는 것으로 나타났다. 한편, 모델 II는 모델 I보다 무려 두 배가 훨씬 높은 R2값을 가지는 것으로 확인되었다.

모델 III에서 보고자 한 것은 지방선거의 경험을 통한 우리나라 기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화정도였다. 즉 지방선거 기간 동안 자치단체장과 지방의회의원후보들이 사회복지와 관련한 정책공약을 하고, 그 공약을 선거후 정책에 반영한다는 이론적 가정 하에 지방선거가 끝난 1년 후 사회복지비 지출비중에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하는 것이다. <표 3>에서 볼 수 있듯이, 지방선거변수의 회귀계수는 통계적으로 유의미하지 못한 것으로 나타났다. 이 분석결과는 우리나라에서는 아직 풀뿌리민주주의에 기초한 지역정치체계가 작동하고 있지 않음을 시사하며, 사회복지비 지출비중의 확대에서 우파와 구분되는 역할을 보여주지 못하는 우리나라 좌파소속 지방의회의원의 모호한 정체성과 같은 맥락에 서있는 것으로 보인다.

지금까지의 세 가지 모델은 지방정부의 사회복지비 지출비중의 변화에 대한 결정이 각 지방정부마다 독립적으로 이뤄진다는 가정 하에 구성되었다. 그러나 모델 IV는 지방정부간 사회복지비 지출비중의 변화와 관련한 상호의존과 경쟁관계를 고려하고 있다. 분석결과, 지금까지 살펴본 어떤 모델과 비교하여도 가장 높은 R2값을 확인 할 수 있었다. 분석결과를 보면, 우리나라의 경우 우선 전년도 인접 지방정부들의 사회복지비 지출비중과 당년도 사회복지비 지출비중의 변화가 개별 기초지방정부의 사회복지비 지출비중에 장·단기적으로 모두 상당한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 본 연구가 가정한 바와 같이, 우리나라 기초지방정부의 사회복지비 지출비중의 변화가 개별 지방정부의 내적 정책환경의 변화보다는 중앙·광역·기초지방정부들 간의 정책의존 및 경쟁기제에 의해 결정되

고 있음을 시사하고 있다. 한편, 전년도 사회복지비 지출비중이 낮은 경우 지방정부의 사회복지비 지출비중의 단기간에 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 과거 복지비 수준이 낮았던 지방정부들이 점차 복지비를 확대하고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 반대로 과거 복지비 수준이 높았던 지방정부들이 너무 일찍 복지비 확대를 멈추고 있다는 것으로 해석할 수 있는 여지도 남아있다.

끝으로 분석모델Ⅳ의 결과 중에서 비록 영향력은 크지 않지만 통계적으로 유의미한 요인들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 재정자립도는 사회복지비 지출비중에 장기적으로 정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이러한 사실은 장기적인 관점에서 지방정부의 재정력은 여전히 중요하다는 것이다. 재정자립도의 중요성은 우리나라 대부분의 사회복지사업들이 중앙·광역·기초의 매칭펀드(matching funds)의 방식으로 운영되어 왔음을 생각할 때 당연한 결과라고 볼 수 있다. 즉 상위정부의 지원이 크지 않다고 하더라도 여전히 기초지방정부의 재정자립도가 높을 경우 신규 사업실시나 기존사업의 확대에 보다 더 적극적일 수 있기 때문이다. 이러한 해석은 지역예산을 경제개발사업에 많이 투입하지 않아도 되는 지방정부일수록 장기적으로 사회복지비 지출비중의 증감분이 높다는 본 연구의 또 다른 분석결과를 통해 지지된다. 한편, 지역인구증가율이 높을 경우, 사회복지비 지출비중이 단기적으로 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 현상은 신도시 건설 등을 통해 대규모 지역인구가 유입될 경우, 사회복지관이나 어린이집 등의 지역복지 인프라가 단기적으로 크게 확대되는 일반적 현상과 관련 있을 것이다. 또한 지난 10여 년간 우리나라에서 인구증가가 대도시 위주로 집중되었음을 생각해 볼 때, 이는 지방정부의 유형에 따라 사회복지비 지출경향이 다르다는 기존의 주장과도 일맥상통한다.

<표 3> 지방정부 사회복지비 지출비중의 변화(증감분)에 관한 분석: 1997~2003

	모델 I	모델 II	모델 III	모델 IV
△전체인구 _{t-1}	0.02 (0.03)	0.07** (0.03)	0.07** (0.03)	0.03 (0.03)
△노인인구비중 _{t-1}	-1.35*** (0.40)	-0.08 (0.40)	-0.09 (0.40)	0.26 (0.36)
△좌파소속 지방의회의원비중 _{t-1}	0.02*** (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
△경제개발비비중	-0.07*** (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
△지방정부예산	-0.02*** (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01* (0.01)
△지방정부 재정자립도	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	-0.01** (0.01)
△사회복지비비중 _{t-1}	-0.27*** (0.03)	-0.07*** (0.02)	-0.07*** (0.02)	0.02 (0.02)
전체인구 _{t-1}		0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
노인인구비중 _{t-1}		0.32*** (0.08)	0.32** (0.08)	0.01 (0.08)
좌파소속 지방의회의원비중 _{t-1}		0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
경제개발비비중		-0.08*** (0.01)	-0.08*** (0.01)	-0.06*** (0.01)
지방정부예산		-0.01* (0.01)	-0.01* (0.01)	-0.01 (0.01)
지방정부 재정자립도		0.02 (0.02)	0.02 (0.02)	0.03* (0.02)
사회복지비비중 _{t-1}		-0.55*** (0.02)	-0.54*** (0.03)	-0.80*** (0.03)
지방선거실시 _{t-1}			0.15 (0.16)	0.14 (0.14)
이웃지방정부 평균사회복지비 비중 _{t-1}				0.71*** (0.05)
△이웃지방정부 평균사회복지비 비중				0.71*** (0.04)
Constant	1.97*** (0.22)	4.62** (1.97)	4.64** (1.97)	0.02 (1.79)
F value	1.31***	4.01***	4.00***	6.29***
R ² (in %)	18.35	41.67	41.71	53.21
ADJ. R ² (in %)	4.30	31.28	31.28	44.75
Durbin-Watson stat	2.39	2.37	2.37	2.28
Nobs	1582	1582	1582	1582

- 1) 1) 모델 I = 개체변화요인(단기변화);
 모델 II = 개체변화요인 + 단위수준요인(장기변화);
 모델 III = 개체변화요인 + 단위수준요인 + 외부충격요인;
 모델 IV = 개체변화요인 + 단위수준요인 + 외부충격요인 + 공간 상호의존요인
- 2) 괄호안의 숫자는 표준오차임
- 3) △ = 증감분; _{t-1} = 전년도
- 4) *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.10

5. 결론 및 함의

본 연구는 지방자치제도 하에서 우리나라 기초지방정부들의 사회복지비 지출비중의 증감분을 기술하고, 그것의 결정요인을 밝혀내고자 하였다.

기술통계 결과, 지난 10년간 우리나라 기초지방정부의 사회복지비는 총지출 규모가 약 5배, 지출비중의 평균은 약 2배 증가한 것으로 나타났다. 이러한 수치는 지난 10년간 폭발적으로 증가한 지역의 사회복지욕구를 감안해볼 때 반드시 증가라고 말할 수 없을지도 모른다. 그러나 한 가지 확실한 것은 지역사회복지의 욕구를 반영하는데 있어 개별 기초지방정부의 적극성에 큰 차이가 존재해왔다는 사실이다(<부록 1> 참조). 이러한 사실은 개별 기초지방정부의 사회복지비 지출비중의 증감분에 주목할 경우 더욱 분명해진다. 이러한 맥락에서 볼 때, 우리나라의 지방정부 사회복지비 지출이 “평균적으로 얼마나 성장했는가?”의 질문은 그리 바람직하지 않을 것 같다. 왜냐하면, 분석결과 드러난 우리나라 기초지방정부들 간의 사회복지비 지출수준과 증감률의 격차는 그것들을 쉽게 평균으로 환원하여 논하기에 너무 크기 때문이다.

이제 시계열 분석결과 중에서 중요한 연구결과들을 간략히 요약·해석하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 기초지방정부의 사회복지비 지출비중은 개별지방정부의 내부정책환경의 변화보다는 지방정부간 상호의존 및 경쟁에 의해 증가한 것으로 확인되었다. 분석결과, 인접한 기초지방정부의 사회복지비 지출비중이 높을 경우, 그리고 그들의 사회복지비 지출비중이 장·단기적으로 뚜렷이 증가하는 것으로 나타났다. 한 가지 아쉬운 점은 본 연구에서는 지방정부의 상호협동과 상호경쟁의 영향력이 명확히 구분되어 분석되지 못했다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 기존연구들에서 전혀 주목하지 않은 지방정부간 사회복지비 지출의 상호작용의 현상을 포착하고 제시했다는 점에 중요한 의의를 가질 것으로 보인다.

둘째, 노인인구로 대표되는 복지욕구의 크기와 재정자립도로 대표되는 복지자원의 규모는 영향력은 작지만 장기적으로 기초지방정부의 사회복지비 확대를 이끌어왔다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 아직 우리나라 지방정부의 사회복지정책 발달에 지방자치제도가 정당중심의 지역정치가 뚜렷하게 기여를 하지 못해왔다는 점도 밝혀졌다. 더불어 본 연구의 분석결과 가운데, 경제개발비와 사회복지비의 지출비중이 장기적으로 부적관계에 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 우리나라의 지역사회복지정책이 이익집단을 중심으로 한 “성장 대 분배”의 정치적 대결에 의하여 영향을 받고 있음을 시사한다.⁷⁾

셋째, 선행연구들은 과거 사회복지비 지출수준이 높은 지방정부들과 낮은 지방정부들의 격차가 계속 유지되고 있음을 주장해왔다. 그러나 본 연구의 분석결과는 과거 사회복지의 수준이 낮은 지방정부들일수록 최근 사회복지비 지출비중의 확대에 더 적극적임을 확인할 수 있었다. 본 연구의 이러한

7) 예를 들면, 지방정부의 예산에 크게 의존하는 지역건설업자들과 지역사회복지관들의 경쟁적 로비(lobbies) 등을 생각해 볼 수 있다.

분석결과는 중앙과 광역지방정부의 재정적 지원이 복지인프라가 열악한 지방정부로 집중되었다거나, 또는 복지가 낙후된 지방정부들이 앞서 언급한 인구유입 효과를 바라고 사회복지비 지출비중을 적극적으로 확대하였다는 것을 의미한다. 따라서 지방정부들 간에 존재하는 사회복지비 지출비중의 격차는 분명히 우려스러운 수준이지만, 조금씩 그 격차는 수렴되고 있다고 말할 수 있다(<부록 1> 참조).
 끝으로 본 연구의 학문적·실천적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국가간 비교연구를 통해 발전한 거시적인 복지국가이론과 변수들만으로는 지방정부의 사회복지정책의 변화를 제대로 분석할 수 없다. 이는 이 이론들이 주목하는 사회정책의 변화요인은 모두 개별국가 내부의 상황과 관련되어있기 때문이다. 특히 후속연구들에서 다루어질 것으로 예상되는 지역 언론 및 사회복지전문가 그리고 시민사회단체 등의 지역복지정책에 대한 정치적 영향력을 분석함에 있어서도 복지국가이론만으로는 세밀한 분석틀의 구성이 불가능하다. 따라서 향후 지역사회복지 정책 연구의 과제는 분석의 자료만이 아니라 다양한 사회정책의 이론들과 연구방법을 지역화(localization)하여 나가는 것일 것이다.

둘째, 본 분석결과를 통해 확인하였듯이, 우리나라 기초지방정부들의 사회복지비의 지역간 격차는 매우 크다. 그리고 이러한 지역간 차이는 개별지방정부들의 내부 복지자원과 욕구의 차이에 의한 결과라기보다는 복지자원과 필요한 정보·기술의 교환을 위한 지방정부간 정책연결망의 부재 또는 장애에 따른 문제로 추측된다. 지금까지 여러 학자들이 지역사회복지의 활성화를 위한 사회복지 정책연결망의 필요에 대해 논의해왔다. 그러나 한 가지 아쉬운 점은 이들이 논의하는 정책연결망의 범위가 지리적으로든 행정적으로든 매우 협소하다는 것이다. 본 분석결과를 통해 알 수 있듯이, 지역별로 사회복지비 지출과 관련한 정부간관계의 역동성은 매우 상이하다. 어떤 지역은 그 역동성이 전체적으로 높고, 다른 지역은 전체적으로 낮다. 여기에서 생각해 보아야할 점은 아무리 지리적으로 근접해 있는 지방정부들이라고 하더라도 복지수준이 똑같이 낙후되어 있는 상황이라면 정책연결망의 효과를 최대화하기 어렵다는 점이다. 따라서 균형적인 지역복지의 발전을 위한다면, 우리나라의 지방정부간 사회복지 정책연결망은 초지역적인(supra-regional) 형태로 개발될 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강윤호. 2000. “정부간 정책선택의 차이: 광역과 기초자치단체간 사회복지지출 비교분석”. 『한국행정학보』 34(3): 353-370.
- _____. 2001. “지방자치실시가 지방정부 사회복지지출에 미친 영향: 공공선택론적 접근의 시도”. 『지방정부연구』 5(1): 109-126.
- _____. 2003. “지방정부 재정지출의 특성”. 『한국정책학회보』 12(1): 151-176.
- 강혜규. 2004. 『지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로』. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 김교성·이재완. 2000. “지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석”. 『한국사회복지학』 41: 68-92.
- 김수완. 1998. 『한국 지방자체가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로』. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

- 김중희. 2003. “도비보조금의 재정조정효과에 관한 연구: 충청남도를 중심으로”. 『지방정부연구』 7(1): 163-179.
- 김천영. 2001. “정부간 관계의 접근논리와 모형 탐색”. 『한국지방자치학회보』 13(3): 97-120.
- 남궁근. 1994. “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로”. 『한국행정학보』 26(3): 991-1012.
- 손희준. 1999. “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석”. 『한국행정학보』 33(1): 81-97.
- 유재원. 1999. “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증”. 『한국정책학회보』 8(3): 79-98.
- 이승중. 2000. “지방자치와 지방정부의 복지정책방향”. 『한국행정학보』 34(4): 197-215.
- 정진현. 2003. “지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로”. 『지방정부연구』 7(4): 137-152.
- 정현영. 1993. 『한국 시정부 복지지출수준의 결정요인』. 성균관대학교 박사학위논문.
- 중앙선거관리위원회. 『전국동시지방선거총람』 제1-3회.
- 진재문. 2006. “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995~2003년 광역시·도를 중심으로”. 『사회복지정책』 24(4): 5-30.
- 한국도시행정연구소. 1995-2004. 『전국통계연감』.
- 행정자치부. 1995-2004. 『지방재정연감』.
- 경기도민일보. 2005년 1월 29일. “출산저조, 평택시의 대안은 무엇인가”.
- 이코노미21. 2002년 1월 10일. “지방선거 ‘잔치’는 시작됐다”.
- Allard, S. and S. Danziger. 2000. “Welfare Magnets: Myth or Reality?” *The Journal of Politics* 62(2): 350-368.
- Beck, N. 1991. “Comparing Dynamic Specifications: The Case of Presidential Approval.” *Political Analysis* 3(1): 51-87.
- Beck, N., Kristian S. Gleditsch and K. Beardsley. 2006. “Space Is More than Geography: Using Spatial Econometrics in the Study of Political Economy.” *International Studies Quarterly* 50(1): 27-44.
- Borjas, George. J. 1998. “Immigration and Welfare Magnets.” NBER Working Paper.
- Engle, Robert F. and C. W. J. Granger. 1987. “Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing.” *Econometrica* 55(2): 251-276.
- Flora, P. and Alber, J. 1981. “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe.” In P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Franzese, Robert J. 1996. *The Political Economy of Over-Commitment: A Comparative Study of Democratic Management of the Keynesian Welfare State*. Ph.D. Dissertation. Harvard University.
- Franzese, Robert J. and Jude C. Hays. 2006. “Spatial Econometric Models for the Analysis of TSCS Data in Political Science.” *Political Analysis* (TSCS Special Issue): forthcoming.
- George, P. D. and P. Wilding. 1985. *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge.
- Halaby, Charles N. 2004. “Panel Models in Sociological Research: Theory into Practice.” *Annual Reviews of Sociology* 30: 507-544.

- Hanssen, J. I. 1997. "The Scandinavian Model as Seen from a Local Perspective." In J. Sipilä. (ed.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Ashgate.
- Keele, L. and S. De Boef. 2004. "Not Just for Cointegration: Error Correction Models with Stationary Data." Working Paper.
- Kittel, B. and H. Obinger. 2002. "Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity." MPIfG Discussion Paper 02/1.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Kröger, T. 1997. "Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State?" In J. Sipilä. (ed.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Ashgate.
- Levine, P. and D. Zimmerman. 1995. "An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate using the NLSY." NBER Working Paper no. 5264.
- Niskannen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine Atherton.
- Park, K. 1997. "Friends and Competitors: Policy Interactions between Local Governments in Metropolitan Areas." *Political Research Quarterly* 50(4): 723-750.
- Peterson, P. E. and Mark C. Rom. 1990. *Welfare Magnets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48: 143-179.
- Revelli, F. 2004. "Performance Rating and Yardstick Competition in Social Service Provision." CESifo Working Paper 1270.
- Sipilä, J. (ed.) 1997. *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Ashgate.
- Steinmetz, G. 1990. "The Local Welfare State: Two Strategies for Social Domination in Urban Imperial Germany." *American Sociological Review* 55(6): 891-911.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure." *The Journal of Political Economy* 64(December): 416-424.
- Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wilson, D. and Game, G. 2002. *Local Government in the United Kingdom*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Wright, D. S. 1990. "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons." *Public Administration Review* 50(2): 168-178.

A Longitudinal Study on the Changes in Individual Local Government's Social Spending in South Korea

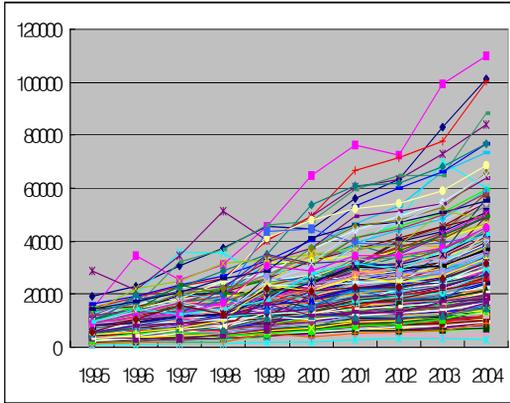
Jang, Dong-Ho
(University of Bremen)

This study analyzes the changes in individual local government's social spending from 1995 to 2004 in South Korea. Using the pooled time-series and cross-sectional data of 226 basic-level local governments, the resulting analyses of an error correction model are very interesting: First, a rising local population led to an immediate increase in social spending; Secondly, local governments gradually increased social spending when the elderly ratio had been high, but the levels of social spending in the previous year and local economy related spending level had been low. Thirdly, there were no spending changes associated with local elections and partisan politics. Fourthly, both cooperative and competitive intergovernmental relations had the most significant effect on the social spending and reduced geographical disparities in the level of spending across localities. In conclusion, this study suggests that we establish a more comprehensive intergovernmental network which lead to territorial justice in social welfare.

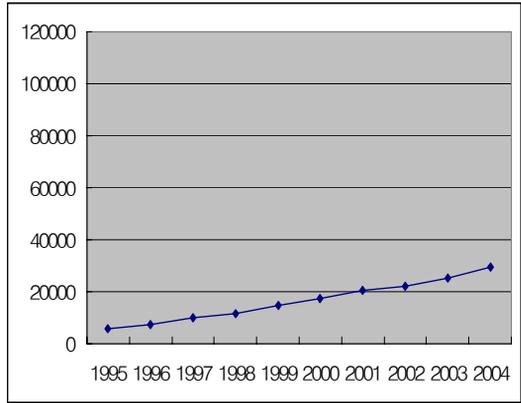
Key words: local government, social spending, intergovernmental relation, error correction model

[논문접수일 2006. 11. 22. 게재확정일 2007. 1. 12.]

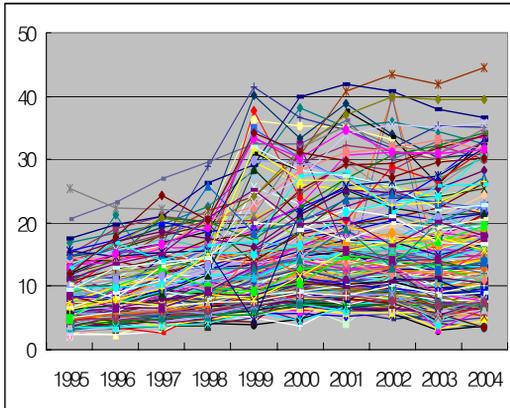
<부록 1> 기초지방정부 사회복지비 지출변화 1995~2004:



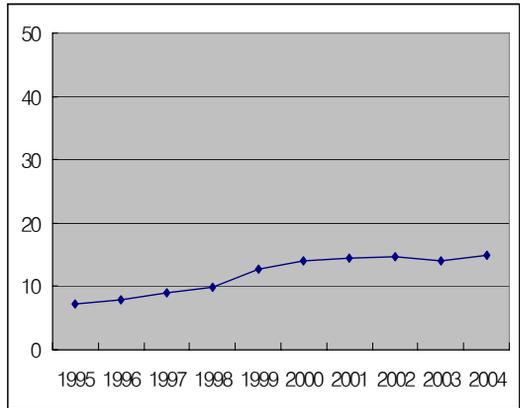
① 사회복지비 총지출(개별: 백만원)



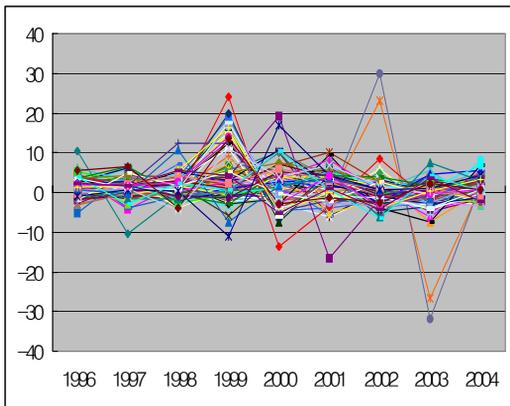
② 사회복지비 총지출(평균: %)



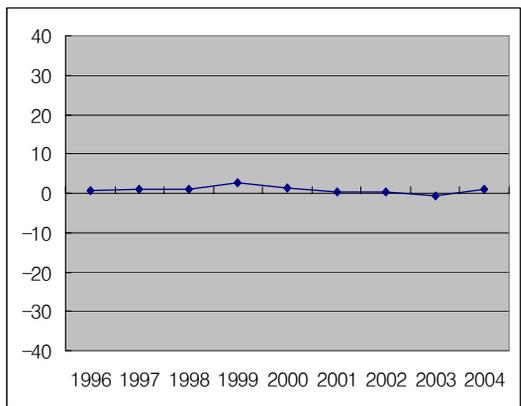
③ 사회복지비 지출비중(개별: %)



④ 사회복지비 지출비중(평균: %)



⑤ 사회복지비 지출비중의 증감분(개별: %)



⑥ 사회복지비 지출비중의 증감분(평균: %)