

지자체장의 정치적 이념성향이 사회복지예산에 미치는 영향 - 경북 구미시의 사례로 본 종적 연구

박중보¹, 김귀곤^{2*}

¹국립금오공과대학교 경영학과 박사수로, ²국립금오공과대학교 경영학과 교수

The Effect of Local Government Heads' Political Ideological Tendencies on Social Welfare Budget - A longitudinal study in the case of Gumi-si, Gyeongbuk

Jung-Po Park¹, Gwi-Gon Kim^{2*}

¹ABD, Dept. of Business Administration, Kumoh National Institute of Technology

²Professor, Dept. of Business Administration Kumoh National Institute of Technology

요약 본 연구는 기존의 연구들과 달리 지자체장의 이념적 성향이 사회복지예산에 미치는 영향을 종적 연구로 살펴본 것이다. 이러한 연구는 지방자치제가 실시된 이후로 보수의 아성인 구미시에서 진보성향의 단체장이 당선됨으로써 가능하게 된 것이다. 따라서 본 연구에서는 경북 구미시의 12년 이상의 실제 사례를 가지고 구미시 지자체장의 정치적 이념성향의 변화과정과 연도별 사회복지예산을 나열하고 시계열분석을 실시하였다. 분석결과 첫째, 횡단면 분석과 마찬가지로 종단면 연구에서도 지자체장의 정치적 이념성향에 따른 사회복지예산의 증가율변화는 의미 있는 차이를 보였다. 둘째, 기존의 횡단면 분석결과와 같이 선거가 있기 전 해에 사회복지예산의 증가율이 높게 나타났다. 셋째, 두 번째와 같은 증가율의 변화는 한 사람의 3선이 종료되는 해에는 나타나지 않았다. 지금까지의 지자체장(지방의회 포함)의 정치적 이념성향과 사회복지예산의 관계에 관한 모든 연구들은 횡단면적으로 이루어져 왔다. 그러나 본 연구는 최초의 종단면 분석결과라는 측면에서 시사점이 매우 크다고 할 수 있다.

키워드 : 정치적 이념성향, 진보(보수) 성향, 사회복지예산, 횡단면 분석, 종단면 분석

Abstract Unlike previous studies, this study looked at the effect of the ideological tendencies of local government heads on the social welfare budget as a longitudinal study. This study was made possible by the election of the head of a progressive group in Gumi-si, a stronghold of conservatives, after the implementation of the local self-government system. Therefore, in this study, the change process of the political ideological orientation of Gumi-si's heads and the social welfare budget by year were listed and time-series analysis was conducted using actual cases of Gumi-si, Gyeongbuk for more than 12 years. As a result of the analysis, first, as in the cross-sectional analysis, in the longitudinal study, the change in the rate of increase in the social welfare budget according to the political ideological tendencies of the head of the local government showed a meaningful difference. Second, as in the previous cross-sectional analysis, the social welfare budget increased in the year before the election. Third, the same change in the growth rate as in the second did not appear at the end of the third elected term. All studies on the relationship between the political ideological tendencies of local government heads (including local councils) and the social welfare budget have been cross-sectional. However, this study has great implications in terms of the results of the first longitudinal cross-sectional analysis.

Key Words : Political ideological orientation, Progressive(conservative) orientation, Social welfare budget, Cross-sectional analysis, Longitudinal analysis

*Corresponding Author : Gwi-Gon Kim(metheus@kumoh.ac.kr)

Received February 18, 2022

Accepted May 20, 2022

Revised April 28, 2022

Published May 28, 2022

1. 서론

일반적으로 지자체장의 이념적 성향은 지자체의 복지예산 및 지출과는 밀접한 상관관계가 있는 것으로 알려져 있다. 즉 보편적 복지를 주장하고 있는 진보성향의 지자체에서 보수성향의 지자체보다 더 많은 복지예산과 지출이 이루어지는 것으로 나타나 있으며, 관련 연구결과들도 이를 뒷받침해주고 있다[1]. 그러나 지금까지의 관련 연구들은 횡단면 분석의 실증결과들로 다른 변수들을 통제하지 못한 결과들이라는 한계를 안고 있다. 예를 들면 공공지출과 지방정부의 정당구조 [2], 사회복지지출예산에 있어서의 정당의 역할[3] 등, 지방자치단체와 사회복지비 예산과의 관계분석들이 횡단면 분석에 의존하고 있어 지방자치단체의 규모, 예산 크기, 인구 수 등 다양한 변수들을 통제하지 못한 결과를 반영하고 있다. 이에 본 논문은 비록 기초자치단체이고 한곳의 사례이긴 하지만 지자체장의 이념적 성향과 복지비 예산 및 지출과의 상관관계를 종단면 분석을 통하여 살펴보고자 한다. 이러한 시도는 기존연구들에 비해 다른 변수들이 통제된 상태에서의 결과로 개념적 연구모형의 타당성을 높여줄 것으로 기대한다.

최근 2018년 제7회 지방선거(경상북도 구미시)에서 진보성향의 정당소속 기초자치단체장이 시장으로 당선되었다. 2018년 선거이전까지 구미시의 기초자치단체장은 예외 없이 보수성향의 정당소속이었다. 이러한 상황은 그동안 종적 실증분석을 할 수 없었던 정책연구자들에게는 매우 중요한 기회를 제공하였다.

이에 본 연구는 보수주의 기초자치단체장에서 진보주의 기초자치단체장으로 바뀌었을 때 사회복지비의 예산 및 지출에 미치는 영향을 종적으로 분석해보고자 하였다. 연구는 대상지역은 종적 연구가 가능한 경상북도 기초지방자치단체(구미시)를 선정하여 진행되었다. 또한 연구대상 및 시간적 범위는 보수성향의 전 시장의 선거기간(3선)과 현 시장(초선)의 선거기간을 포함하여 12년간(2008년~2020년)의 사회복지지출예산의 변화를 분석하였다. 여기에서 기초지방자치단체의 의회(이하 지방의회)를 고려하지 않고 기초자치단체장만을 대상으로 한 이유는 기초자치단체장이 지방의회에 비하여 상대적으로 예산에 관련하여 더 많은 권한을 가지고 있기 때문이다. Han(2002)의 연구에 의하면 우리나라의 지방자치체는 기관 대립형으로 강시장 약의회형, 즉 지방자치단체장의 권한이 지방의회의 권한보다 월등히

강한 특징을 보여주고 있다[4]. 또한 연구의 대상으로 사회복지비 예산 및 지출을 사용한 것은 지방자치단체 기능별예산 중에서 비중이 가장 클 뿐만 아니라 지자체장의 정파적 이념이 가장 잘 반영되어 있고 이에 대한 연구들이 다수 진행되어 왔기 때문이다[5].

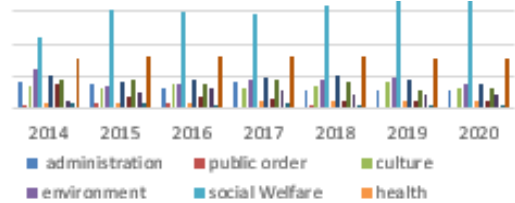


Fig. 1. Share of Social Welfare Expenses

결론적으로 본 연구에서는 경북 구미시의 12년 이상의 실제 사례를 가지고 구미시 지자체장의 정치적 이념성향의 변화과정과 연도별 사회복지예산을 나열하고 시계열분석을 실시하고자 한다. 이를 통해 그동안 외재 변수가 통제되지 않은 상태에서 진행되었던 횡단면적 연구의 한계를 극복하고 종적연구결과에서도 동일한 추세를 보이는 지를 살펴보고자한다.

2. 선행연구

그동안의 지방자치단체의 사회복지비지출예산에 대한 연구결과를 종합해보면 지방자치단체의 사회복지지출예산에 미치는 영향요인으로 정치적 요인과 사회적 요인, 그리고 재정적 요인이 있다[6]. 이 중에서도 정치적 요인이 가장 큰 영향을 미친다. 지방정부의 정책방향에 따라 크게 달라지기 때문이다. 대부분의 지방자치단체장은 정당에 소속되어 있으며, 집권 정당의 정파적 차이는 복지수준을 결정하는 중요한 요소이다[7]. 보수주의는 자유를 이념으로 효율성을 중시하며 사용자 및 기업인을 정치적 지지기반으로 하고 있다. 사회복지부에서는 선별적 복지를 선호하고 분수효과에 초점을 맞추고 있다. 반면 진보주의는 평등을 이념으로 하고 형평성을 중시하며 노동자, 서민 등 기층 민중을 정치적 지지기반으로 하고 있기 때문에 보편적 복지를 추구하고 낙수효과에 초점을 맞추고 있다[8]. 본 연구의 주목적은 지방자치단체장의 정치적 이념성향이 사회복지지출예산에 미치는 영향을 횡단면적으로 분석해보고자 하는 것이다. 따라서 먼저 권력자원이론과 도시계획론

을 바탕으로 지방자치단체장의 이념성향과 사회복지비 지출예산간의 관계를 살펴본다.

3. 연구모형 및 가설설정

3.1 연구모형

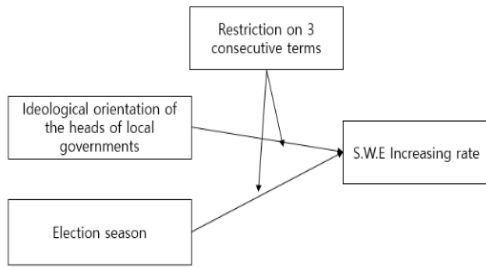


Fig. 2. Research model

3.2 연구가설

3.2.1 권력자원이론과 도시한계론

정치행위자로서 지방자치단체장은 소속정당의 정치적 이념과 정책적 방향에 따라 사회복지비지출예산을 증감시킬 수 있다.

사회복지비지출예산에 영향을 미치는 정치적 요인은 두 가지 이론에 의해 각각 다른 결과를 추정해 볼 수 있다 [9]. 하나는 권력자원이론(power resource theory)[10]이다. 이 이론에 따르면, 유럽에서 나타난 이념적 대중정당은 산업화에 따라 노동조합과 노동자가 정치세력화 하면서 조직화된 사회민주주의 정당이 그 원형이다. 사회민주주의 정당은 노동계급의 권력자원을 근거로 형성되었기 때문에 노동자의 이익을 정책목표이자 정당의 강령으로 삼는다. 그 결과 사회민주주의 정당은 노동자를 위하여 사회복지예산지출을 확대하는 선 분배 후 성장정책을 선호한다. 일반적으로 보수성향의 정권에서 진보성향의 정권으로 정권 교체가 이루어지면 약 1.7%정도의 사회복지지출예산이 올라가고, 반대로 진보성향에서 보수성향으로 정권이 바뀌면 역시 1.7% 정도의 사회복지지출예산이 감소하는 것으로 나타난다 [11]. 따라서 지방자치단체장이 진보성향의 정당소속일 경우 그 지지기반을 위한 정책, 즉 사회복지지출예산을 늘리는 방향으로 정책적 방향을 결정하게 된다. 다른 하나는 도시한계론이다. 이 이론에 따르면, 지방자치단체가 수행하는 사회복지정책은 경제적 이익에 의해 제

약을 받게 된다. 즉 지방정부는 경제성장을 최우선시하여 경제발전정책에 치중하기 때문에 경제성장에 부담이 되는 사회복지비지출을 기피한다는 것이다[12]. 이와 같이 정치적 합리성의 측면에서는 주민의 지지를 확보하기 위해 사회복지지출예산을 확대한다는 입장을 취하지만, 경제적 합리성의 관점에서는 오히려 사회복지 지출을 축소하고 경제개발예산지출을 확대하는 것이 더 유리하다고 보는 것이다[13]. 그들은 사회복지정책이 조세부담을 가중시킬 뿐만 아니라 지역경제성장에 사용될 수 있는 자원을 대신 사용해야 하고 그 지역의 자본과 노동력의 유출을 조장하고, 타 지역의 빈민을 관할지역으로 유입하게 함으로써 지역경제성장을 저해한다고 한다. 또한 지역개발정책으로 혜택을 받는 사람은 대부분의 지역주민이지만 사회복지정책의 수혜자는 일부 주민에 한정되기 때문에 사회복지정책의 확장은 지역주민의 지지를 받기 어렵다고 판단한다. 따라서 보수주의 성향의 지방정부는 경제성장에 역효과를 내는 사회복지정책은 축소하고, 경제성장 위주의 지역개발정책을 선호하게 된다는 것이다[1].

권력자원이론과 도시한계론을 종합해보면 지방자치단체장의 정치적 이념성향은 사회복지지출예산에 대한 정책적 방향은 다른 방향으로 나타나게 될 것이다. 따라서 다음과 같이 가설을 설정하였다.

H1. 보수성향의 자치단체장이 진보성향의 단체장으로 바뀌면 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 커질 것이다.

다음으로 공공선택이론을 통해 선거시점과 사회복지비지출예산 간의 관계를 살펴보자.

3.2.2 공공선택이론

공공선택은 중위투표자 정리(Median Voter Theorem)라고도 한다. 이 이론에 따르면 두 개의 정당이 한 개의 의제를 두고 경쟁하는 선거에서 각 정당은 승리를 위해 선거정책을 중위 유권자의 위치로 옮긴다[14]. 즉 우파 정당은 당선가능성을 높이기 위해 그들의 이념성향을 좌측으로 이동시키고, 좌파정당 역시 당선가능성을 위해 우측으로 이념성향을 이동한다. 그 결과 정당 간 정책차이는 감소하거나 없어지게 된다. 이에 따라 선거 후보자들은 당선을 위해 다수의 중위층의 표심을 자극하는 중위투표자모형, 호텔링 원칙(hotelling principle)

에 부합하는 공약을 내세운다[20]. 경제와 성장을 증시하는 보수성향의 정당 뿐만 아니라 재분배를 중요시하는 진보성향의 정당 역시 이를 동일하게 적용한다[15]. 이를 그림으로 나타내면 다음 Fig. 3과 같다.

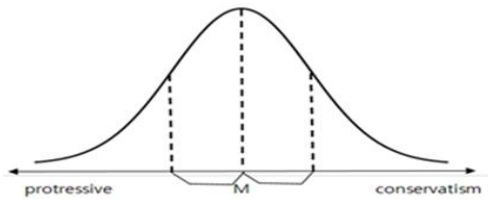


Fig. 3. The principle of hotelling

선거에 출마하는 지방자치단체장은 폭넓은 정치적 지지를 확보하기 위해 사회복지비지출예산을 증가시키는 공약을 선호한다. 권력자원이론관점의 지방자치단체장 후보뿐만 아니라 진보성향의 도시한계론 관점을 추구하는 보수주의 성향의 지방자치단체장 후보의 경우에도 차기 지방정부의 정책방향을 경제적 합리성보다는 정치적 합리성에 초점을 맞춘다. 즉 경제성장에 대한 부정적인 영향에도 불구하고 정치적 지지의 극대화를 위해 복지정책을 적극적으로 추구하게 된다[2]. 결과적으로 지방자치단체장의 정치적 인 성향에 관계없이 선거시점(선거 있는 해의 전년도)에는 다른 해보다 사회복지비지출예산을 증가시키려 할 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정한다.

H2. 지방자치단체장의 정치적 이념성향에 관계없이 선거시점이 되면 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 커질 것이다.

3.2.3 점증주의와 Prospect theory

중앙정부든 지방정부든 간에 당해 연도의 재정지출 수준은 전년도 지출수준의 일정한 비율로 결정된다. 이를 점증주의라 하는데 당해 정부지출은 전년도 지출수준을 기반으로 하여 증가 또는 감소한다는 이론이다 [16]. 이 이론에 따르면 사회복지비지출예산도 전년도 지출예산을 기반으로 당해 연도 사회복지비지출예산을 증가 또는 감소시킬 수 있다. 그러나 예산을 증가시키는 쉬워도 감소시키기는 쉽지 않다. Prospect이론에 따르면 전년도 사회복지비지출예산은 준거점이 된다.

그리고 당해 연도 예산의 증가를 이득(gain)으로, 감소를 손실(loss)로 받아들여 되는데 사람들은 심리적으로 손실을 회피하는 성향을 보이기 때문에 사회복지비지출예산을 줄이기는 쉽지 않다[17]. 결국 사회복지비지출예산은 계속적으로 증가하게 될 것이다.

H3. 전반적으로 사회복지지출예산은 매년 증가할 것이다.

3.2.4 지자체장의 3선연임제한

우리나라 지방자치법 제 108조는 “지방자치단체장의 임기는 4년으로 하며, 3기내에서만 계속 재임할 수 있다”라고 되어 있다. 지방자치단체장은 3선까지만 연임할 수 있는 3선연임제한의 제약을 받는다.

권력자원이론이든, 도시한계론이든, 공공선택이론이든 지금까지 살펴본 모든 이론들은 선거에서 승리하고자 하는 전략적 차원에서의 논리이다. 그러나 우리나라는 지방단체장의 경우 3선연임제한의 제약을 받는다. 따라서 3선의 임기가 완료되는 시점에서의 사회복지비지출예산에 대한 증가욕구는 더 이상 동기요인으로 작용하지 않게 된다. 결론적으로 선거시점이라 하더라도 3선의 임기가 완료되는 전해에는 사회복지비지출예산의 증가율이 상대적으로 크지 않을 것이다.

H4. 지방자치단체장은 3선연임제한의 제약을 받는 경우 사회복지비지출예산의 증가율이 상대적으로 크지 않을 것이다.

3.3 연구 방법 및 절차

본 연구는 경북 구미시의 보수성향의 전 시장의 선거기간(3선)과 현 시장(초선)의 선거기간을 포함하여 12년간(2008년~2020년)의 사회복지지출예산의 변화를 분석하였다. 본 연구의 주목적이 지방자치단체장이 보수(Con., conservative)에서 진보(Prog., progressive)로 전환되었을 때 사회복지지출예산(SWE, Social Welfare Expenditure)의 변화를 보는 것이다. 먼저 지방자치단체장의 이념성향(I.O. Ideological Orientation)은 소속정당이 추구하는 이념을 기준으로 분석하였다. 아래 Table 1은 제4회 지방선거에서 당선된 보수정당시장의 3선연임과 제7회 지방선거에서 진보정당 후보의 당선을 나타낸 것이다.

Table 1. Mayor & Ideological Orientation in Gumi-city

	Year	Mayor	Party	I.O.
4th	2006	○○ Nam	GNP	Con.
5th	2010	○○ Nam	GNP	Con.
6th	2014	○○ Nam	GNP	Con.
7th	2018	○○ Jang	DPK	Prog.

Table 1에서 보는 바와 같이 1995년 지방자치제가 실시된 이후로 구미시는 줄곧 보수성향의 단체장이 석권해 왔다. 2006년 제4회 지방선거에서 단체장으로 당선된 남○○ 시장은 2010년 5회, 2014년 6회 연속 당선되었다. 남○○ 시장은 당시 한나라당(GNP, The Grand National Party) 소속이었으며 한나라당이 보수성향의 이념을 추구하고 있기 때문에 보수성향의 지방자치단체장으로 분류하였다. 반면 2018년 제7회 지방선거에서는 더불어민주당(DPK, The Democratic Party of Korea)의 장○○시장이 당선되었으며, 소속 정당이 진보성향의 이념을 추구하고 있기 때문에 진보성향의 지방자치단체장으로 분류하였다.

4. 연구결과

보수주의 성향의 남○○ 시장이 당선된 후 2008년부터 2020년까지 구미시의 사회복지비지출예산과 증가율(ROI, Rate of Increase)의 변화를 살펴보면 Table 2와 Fig. 4와 같다.

Table 2. Yearly Social Welfare Expenditure in Gumi-city (2008~2020)

Year	SWE(%)	ROI(%p)	note	
2008	18.63		Con.(GNP)	
2009	20.16	1.53	Con.(GNP)	
5th	2010	22.42	2.26	Con.(GNP)
2011	24.34	1.92	Con.(GNP)	
2012	24.43	0.09	Con.(GNP)	
2013	29.31	4.88	Con.(GNP)	
6th	2014	31.01	1.7	Con.(GNP)
2015	30.85	-0.2	Con.(GNP)	
2016	30.18	-0.7	Con.(GNP)	
2017	29.15	-1	Con.(GNP)	
7th	2018	31.96	2.81	Prog.(TMK)
2019	34.54	2.58	Prog.(TMK)	
2020	38.74	4.2	Prog.(TMK)	

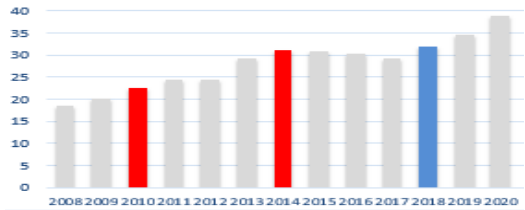


Fig. 4. Yearly Social Welfare Expenditure in Gumi-city(2008~2020)

Table 2 및 Fig. 4에서 보는 바와 같이 구미시의 사회복지비지출예산 흐름은 전반적으로 꾸준히 증가하고 있으며 지방선거 전후로 상대적으로 큰 폭의 변화를 보여준다. 또한 지자체장의 3선 연임제한으로 임기가 만료되는 시점에서는 다른 방향의 흐름을 보여준다.

4.1. 지자체장의 정치적 이념과 사회복지비지출예산

선거시점과 관련하여 연임의 경우에는 선거가 있는 해의 2년 전과 전년도를 비교분석의 대상으로 하였다. 반면에 전임지자체 장의 3선이 완료되는 경우에는 선출된 해와 2년 후의 연도를 비교분석대상으로 하였다. 새롭게 선출된 지방자치단체장과 지방의회는 선거 다음 해부터 100% 책임 하에 정책을 입안 및 수행하기 때문이다[8,18].

먼저 보수성향의 자치단체장이 진보성향의 단체장으로 바뀌면 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 커질 것이다(H1)라는 가설이다. 앞서 기초분석에서 살펴본 바와 같이 2018년 제7회를 기점으로 구미시는 보수성향의 지자체장이 진보성향의 지자체장으로 바뀌게 된다. 따라서 이 시점에서의 사회복지지출예산 증가율을 비교해보면 Fig. 5와 같다.

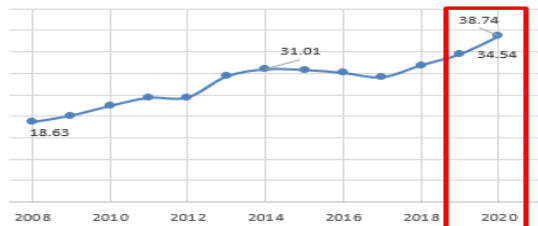


Fig. 5. Ideological Orientation & Social Welfare Expenditure

Fig. 5의 2018년은 더불어민주당의 장○○후보가 시장으로 당선되던 해로 보수성향의 지자체장이 진보

성향의 지자체장으로 변화된 시점이다. Table 2와 Fig. 5에서 2019년과 2020년 사회복지지출예산을 보면 선거시점과 관계없이 큰 폭으로 증가하였다. 가설 H1은 앞서 언급한 바와 같이 보수성향에서 진보성향의 지자체장으로의 전환이라는 측면에서 선거시점과 관계없이 선거이후의 데이터를 기준으로 분석하였다. 2019년 구미시 일반회계 기능별 사회복지비지출예산은 34.54%에서 2020년에는 38.74%로 증가하였다. 2008년부터 2017까지 10년간 보수성향 시장의 재임기간동안 사회복지지출예산의 연평균 증가율은 1.68%p였지만 2018년 제 7회 지방선거에서 진보주의 시장이 당선되자 2019년 34.54%에서 2020년에 38.74%증가하여 4.20%p나 증가하여 진보성향의 정당이념이 반영되었다고 분석된다. 따라서 '보수성향의 자치단체장이 진보성향의 단체장으로 바뀌면 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 커질 것이다'라는 가설 H1은 지지되었다.

4.2 공공선택이론과 사회복지지출예산

가설 H2는 공공선택이론에 따라 지방자치단체장의 정치적 이념성향에 관계없이 선거시점이 되면 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 커지는가에 대한 것이다. 앞서 언급한바와 같이 선거시점의 사회복지지출예산의 증가율은 선거가 있는 해의 2년 전과 1년 전의 기간을 비교하고, 3선 연임제한에 해당하는 경우는 선거가 있는 해의 다음해와 2년 후의 기간을 대상으로 비교하였다. 그러한 사회복지지출예산 증가율을 살펴보면 Fig. 6과 같다.

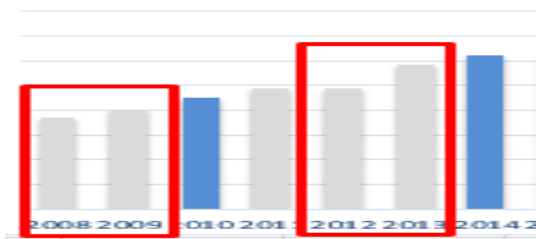


Fig. 6. Increasing rate in S. W. E during the election season(2008~2013)

Table 2와 Fig. 6에서 2008년(18.63%)에서 2009년(20.16%)의 증가율은 1.53%p, 2012년(24.43%)에서 2013년(29.31%)의 증가율은 4.88%p의 증가율을 보이고 있어 선거시점이 되면 사회복지비지출예산이 증가

하고 있음을 알 수 있다. 그러나 2016년에서 2017년 사이에는 -1%p의 증가율을 보여 선거시점임에도 불구하고 오히려 감소하고 있음을 알 수 있다. 이러한 감소 현상은 다음 가설의 검증에서 보여주게 될 지자체장의 3선연임제한때문인 것으로 판단된다. 따라서 비록 샘플이 적기는 하지만 5대와 6대 지자체장선거시점의 사회복지비지출예산을 비교해보면 가설을 긴하지만 지방자치단체장의 정치적 이념성향에 관계없이 선거시점이 되면 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 커질 것이라는 가설 H2도 지지되었다.

4.3 점증주의와 사회복지지출예산

가설 H3은 점증주의와 Prospect Theory에 따라 전반적으로 사회복지지출예산은 매년 증가할 것인가에 관한 것이다. 2008~2020까지 12년간 구미시 사회복지지출예산을 살펴보면 Fig. 7과 같다.

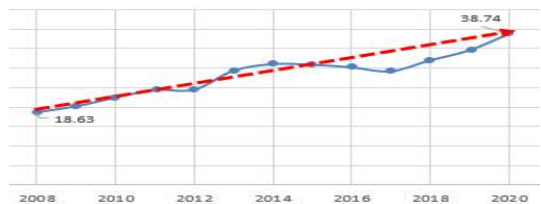


Fig. 7. Increasing rate in S. W. E by time series

Table 2와 Fig. 7에서 알 수 있듯이 약간의 기복이 있었지만 전반적으로 조금씩 증가하는 추세를 볼 수 있다. 따라서 전반적으로 사회복지지출예산은 매년 증가할 것이라는 가설 H3은 지지되었다.

4.4 3선 연임제한과 사회복지지출예산

가설 H4는 지방자치단체장의 3선 연임제한 제약을 받는 경우 사회복지비지출예산의 증가율이 상대적으로 크지 않은지를 살펴보는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 1995년 지방자치체가 실시된 이후로 구미시는 줄곧 보수성향의 지방자치단체장이 석권해 왔다. 2006년 제4회 지방선거에서 단체장으로 당선된 남○○ 시장은 2010년 5회, 2014년 6회 연속 3선으로 당선되었다. 그러나 지방자치단체장의 3선연임제한은 남○○ 시장으로 하여금 2018년 7회 지방선거에는 후보자격조차 주어지지 않았다. 7회 지방선거의 시점이라 할 수 있는 2016년에서 2017까지의 사회복지비지출예산을 살펴보면 Fig. 8과 같다.

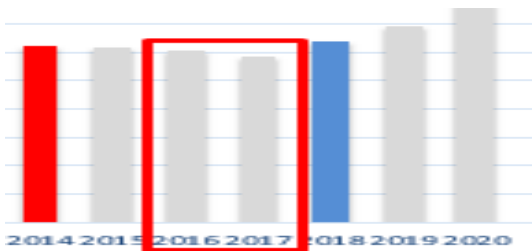


Fig. 8. Increasing rate in S. W. E under 3 election reappointment limit

Table 2와 Fig. 8에서 알 수 있듯이 3선 연임제한에 걸리는 2018년 제7회 선거기준인 2016년에서 2017년 사이의 사회복지비지출예산은 -1%p의 증가율을 보였다. 따라서 지방자치단체장의 3선 연임제한 제약을 받는 경우 사회복지비지출예산의 증가율이 상대적으로 크지 않을 것이라는 가설 H4는 지지되었다.

5. 결론

본 연구는 기존연구들과는 달리 종적인 측면에서 선거기준, Hotelling model, 공공선택이론, 3선 연임제한 등을 배경으로 지자체의 사회복지비예산지출 추세를 분석하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 보수성향의 자치단체장이 진보성향의 단체장으로 바뀌면서 사회복지지출예산의 증가폭은 상대적으로 크게 나타났다. 둘째, 지방자치단체장의 정치적 이념성향에 관계없이 선거기준이 되면 사회복지비지출예산의 증가폭은 상대적으로 크게 나타났다. 셋째, 다소 기복을 보이지만 전반적으로 사회복지지출예산은 매년 증가해온 것으로 나타났다. 넷째, 지방자치단체장의 3선 연임제한은 사회복지비지출예산의 증가에 대한 유인을 약화시켜 증가율이 감소하는 경향을 보였다.

이와 같은 연구결과를 종합해 볼 때 본 연구는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 지금까지의 연구들이 횡적인 연구를 기반으로 한 결과들인데 반해, 본 연구는 횡적인 연구를 기반으로 이루어졌다. 둘째, 종적인 연구결과도 횡적인 연구결과와 유사한 경향을 보여 지금까지의 사회복지비지출예산 연구들에 대한 외적 타당성을 보완하였다. 셋째, 실무적으로 사회복지비예산 지출의 증가율은 시민들의 복지비지출예산에 대한 수요를 기반으로 하기 보다는 선거를 의식한 정치적 의사결정이라는 것이다. 이러한 시사점에도 불구하고 다음

과 같은 한계점을 제공한다. 첫째, 연구가 한 개의 지자체를 대상으로 이루어져 연구결과의 일반화에 대한 한계가 있다. 둘째, 보수성향의 3선의 데이터를 확보했지만 진보성향의 3선 데이터를 확보하지 못해 정치이념성향을 반영한 연구라고 일반화하기에도 한계가 있다. 셋째, 종적인 연구에 치중한 나머지 비슷한 규모의 횡적인 연구와의 보완적 연구가 부족하다. 넷째, 기초자치단체를 대상으로 하여 광역자치단체장급의 비교연구가 이루어지지 못했다.

따라서 본 연구는 비록 탐색적인 연구수준에 지나지 않지만 그동안 횡적인 연구에 의존해왔던 기존의 연구들에서 종적인 연구로의 시도가 처음으로 이루어졌다는데 의미를 두고 있다. 향후에는 사회복지비지출예산에 대한 위의 연구가 가지고 있는 한계를 고려하여 좀 더 폭 넓은 연구가 이루어지기를 기대한다.

REFERENCES

- [1] T. I. Kim. (1998). The effect of the implementation of local autonomy on social welfare expenditures of local governments. *Korean Association for Policy Studies*, 7(1), 317-338.
- [2] S. H. Kim. (2017). Influence of local government party structure on public expenditure: Focusing on local governments. *Korean Local Autonomy Study*, 18(4).
- [3] B. S. Kim & J. H. Roh. (2014). Analysis of party factors in local government welfare expenditures. *Korean Political Science Review* 48(2), 57-78.
- [4] S. W. Han. (2002). Institutional improvement plan for the role of head of Korean municipality. *Korea Policy Science Society*, 6(1), 167-190.
- [5] S. J. Moon & J. Y. Lee. (2005). Determinants of Social Welfare Expenditure in Local Government. *Society and Public Administration*, 25(4), 137-159.
- [6] K. H. Kim. (2003). Research on Local on Government Social Welfare Decision Factors Under The Local Area System. *International Trade Research*, 9(2).
- [7] Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F. & Stephens, J. D. (2003). Distribution and redistribution in postindustrial democracies. *World politics*, 55(2), 193-228.
- [8] Peterson, P. E. (1981). City limits. University of

Chicago Press.

- [9] M. O. Park. (2006). Fact-Finding analysis of social welfare budget policy of Korean local government. *Korean Social and Administrative Research*, 16(4), 139-164.
- [10] Korpi, W. (2018). *The democratic class struggle*. Routledge.
- [11] J. Finney. (1970). *Time and again*. New York, NY: Simon and Schuster.
- [12] B. K. Kim, K. S. Yi & D. H. Cho, (2009). The impact of local political factors on welfare spending. *Korean Public Administration Quarterly*, 21(1), 129-147.
- [13] Y. H. Kang. (2001). Impact of Local Government on Local Government Social Welfare Expenditure: Attempts at Public Selective Approaches. *Local Government Research*, 5(1), 109-126.
- [14] Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*.
- [15] I. J. Choi. (2016). *A study on the Determinants of Social Welfare Spending on Primary Local Government's Own Programs*. Seoul National University Graduate School.
- [16] Wildavsky, A. (1986). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2nd rev. edn. New Brunswick.
- [17] J. H. Ma & G. G. Kim. (2019). The Effect of product Assortment of Gift Sets and Unpacking Framing on the Product Attitude. Ph.D diss., Kumoh National Institute of Technology.
- [18] B. S. Kim & J. W. Roh. (2009). Analysis of party factors for local government welfare expenditures. *Korean Political Review*, 48(2), 57-78.

박 중 보(Jung-Po Park)

[정회원]



- 1992년 2월 : 방송통신대학교 행정학과(행정학사)
- 2019년 2월 : 연세대학교 행정대학원(행정학 석사)
- 2021년 3월 : 국립금오공과대학교 일반대학원 경영학 박사수료

- 1995년 7월~2002년 6월 : 경상북도 의회의원(제 5·6대)
- 관심분야 : 지방자치론, 노사관계론, 선거마케팅, 한국사
- E-Mail : jungpo53@hanmail.net

김 귀 곤(Gwi-Gon Kim)

[종신회원]



- 1992년 2월 : 한국외국어대학교 경영학과(경영학사)
- 2003년 2월 : 한국외국어대학교 경영학과(경영학석사)
- 2008년 9월 : 한국외국어대학교 경영학과(경영학박사)

- 2004년 3월~2010년 8월 : 서정대학교 교수
- 2010년 9월~현재 : 금오공과대학교 교수
- 관심분야 : 마케팅커뮤니케이션, 브랜드, 빅데이터, 지식 재산, 전자상거래, 서비스경영, CSR, 컨설팅, 창업, ESG 경영
- E-Mail : metheus@kumoh.ac.kr