

복지국가, 지방분권, 지방정치

역사·비교론적 관점에서 본 한국의 복지 분권화의 특성*

신진욱**·서준상***

요약

이 연구는 한국에서 사회복지 부문을 중심으로 지방분권화가 시행된 지난 10년 간 중앙정부와 지방정부, 중앙정치와 지방정치의 관계의 특성을 역사적, 비교론적 관점에서 조명한다. 연구의 주요 질문은 세 가지다. 첫째, 한국에서 지방분권화는 외국의 신자유주의적 분권화 사례들처럼 복지국가 축소 수단이었다? 둘째, 지방분권은 애초의 의도대로 중앙정부 권력의 분산으로 이어졌는가? 셋째, 지역 복지정책의 중요 변수가 된 지방정치는 중앙정치로부터 독립된 동학을 갖기 시작했는가? 이 질문들에 관한 주요 지표로 지자체의 사회복지예산 규모, 총예산 중 비중의 추이 및 증감률, 지자체 단장장과 지방의회 권력구조를 분석했다. 주요 주장은 다음과 같다. 첫째, 분권화 이후 중앙 및 지방정부의 복지재정이 모두 상승하는 추이가 대체로 지속되어 왔다는 점에서 지방분권화가 곧 복지국가 후퇴를 뜻하지 않았다. 둘째, 지방정부의 복지 확대는 국고보조사업에 크게 의존했다는 점에서 지방분권 체제는 중앙 복지정책을 지방으로 확산시키는 제도적 기제로 기능했다. 셋째, 지방 권력구조는 지역 복지정책에 영향을 미치지, 지방선거는 대통령 임기와 관계, 중앙 권력에 대한 유권자 평가에 크게 좌우된다는 점에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지역 복지정책에 영향을 미친다고 할 수 있다. 이처럼 중앙정부와 중앙정치가 압도적 중요성을 갖는 체제 하에서는 중앙의 복지확대 또는 복지억제가 모든 지방에 즉각적이고 전면적인 영향을 미친다는 양면성이 있다. 그럼에도 불구하고 지방권력 강화 역시 복지정치 측면에서 양면성이 있으며, 한국의 역사적 맥락에서는 국가주도 체제의 복지정치적 잠재성을 최대화하는 것이 전략적으로 보다 효과적이다.

주제어: 복지국가, 복지정치, 지방분권, 지방정부, 지방정치

* 이 논문의 초고는 2016년 10월 14-15일에 오송에서 개최된 「2016 사회정책연합 공동학술대회」의 '복지국가와 지방정부, 그리고 지방정치' 기획세션에서 발표되었다. 유익한 토론을 해주신 김영순 교수님, 각국의 지방 조세제도에 관해 조언해주신 정준호 교수님, 그리고 세 분의 익명의 심사자 선생님께 감사드린다. 이 연구는 2016년도 중앙대학교 연구장학기금의 지원을 받았다.

** 제1저자, 중앙대학교 사회학과 교수(socioshin@cau.ac.kr)

*** 교신저자, 중앙대학교 대학원 사회학과 석사과정(panic423@naver.com)

1. 서론

한국에서는 오랫동안 대통령을 정점으로 하는 중앙정부의 행정권력이 막강한 힘을 발휘해왔고 중앙정치 무대에서 권력의 향방이 즉각 전국적인 파급력을 가졌다. 국내외의 많은 비교정치학적 연구들은 한국 정치의 가장 두드러진 특성으로 제왕적 대통령제, 수평적 책임성의 결핍, 중앙행정부의 위임민주주의 등을 꼽아왔다(최장집, 2007; O'Donnell, 1999; Merkel, 2004; Croissant, 2010). 오늘날에도 과도한 중앙집중적 권력구조와 그에 기초한 권력남용의 폐해가 지속되고 있어 권력분산의 필요성이 계속 제기되고 있다. 1987년 민주화 이후 지방정치와 지방분권을 강화하려는 많은 노력들은 권력분산을 위한 의미 있는 대안의 하나로 간주되어 왔다. 특히 2010년 지방선거를 기점으로 보수적 중앙권력과 진보적 지방권력 간의 갈등이 계속되면서 지방정치 및 지방정부 자율성의 중요성에 대한 인식이 커졌다.

그러나 역사적, 비교론적 관점에서 봤을 때 권력분산과 복지국가 간의 관계는 국가별로 다양하고 일국 내에서도 변화한다(Obinger et al., 2005; Sellers & Lidström, 2007). 한편으로 강력한 중앙정부는 복지국가 발전에 중요한 역할을 했음이 분명하다. 유럽에서 공공복지의 비약적 성장은 분산된 비정부적 복지제도들을 국가로 통합해내는 역사적 과정을 통해 성취되었으며, 반대로 1980년대 이래 복지국가의 쇠퇴는 많은 나라에서 중앙정부 복지책임을 지방으로 이양하는 방식으로 이뤄졌다. 그러나 강력한 지방정부 역시 복지국가의 제도적 틀과 권력자원을 견고하게 하는 토대가 되기도 했다. 많은 사민주의형 복지국가는 복지행정을 중심으로 하는 강한 지방정부와 더불어 발전되었고, 사회보험중심 복지체제를 대표하는 독일·오스트리아 등도 지방정부에 대한 연방의 감독과 연방정치에 대한 지방정부의 참여를 결합시키는 정치체제 하에 발전되었다. 지방분권과 복지국가의 관계가 이처럼 다양할 수 있음을 고려할 때, 그동안 한국에서 “중앙이냐 지방이냐?”라는 질문에서 출발했던 관한 토론들은 이제 “어떤 지방자치냐? 어떤 지방분권이냐?”라는 질문으로 정교화 될 필요가 있다. 이는 단지 권력분산 자체가 아니라, 어떤 거시적 제도모형을 비전으로 하여 중앙-지방 간 권력관계를 재편할지를 물어야 한다는 뜻이기도 하다.

한국에서는 1991년에 최초의 민주적 지방선거가 시작되고 2000년대 중반부터는 중앙정부 사업의 지방분권화가 개시되면서, 정부수립 이후 사실상 처음으로 중앙정부와 지방정부의 관계에 관한 정치적 갈등과 학문적 고민이 본격화되었다. 복지연구 영역에서는 한편에 분권화를 우려하는 관점이, 그 반대편에는 분권화의 결핍을 비판하는 견해가 있어 왔다. 우선 노무현 정부가 2005년부터 사회복지 부문을 중심으로 지방분권화를 전격적으로 시행한 후에 성급한 분권화로 인한 복지제도의

축소 혹은 왜곡을 경고하는 의견들이 제시되었다. 특히 중앙정부 복지책임의 전가, 지방에서 복지행정 전통의 부재, 지방권력의 부패와 시민사회의 취약성 등에 관한 우려가 컸다(김영순, 2009; 김태일, 2009; 이재원, 2011). 그러나 2010년대 이후로는 그와 반대로 분권화에도 불구하고 지방정부의 입법권과 재정자주도, 재량권이 여전히 부족함을 비판하고, 지방 자율성을 강화하는 쪽으로 중앙-지방 관계를 조정해야 할 필요성을 강조하는 문헌이 늘어나고 있다(고제이, 2013; 박상우, 2014; 문병효, 2015; 이용재, 2015).

그렇다면 지금 문제는 분권화인가, 아니면 분권화의 결핍인가? 지방분권화 이후 종래의 중앙집중적 권력구조는 분산되었는가, 아니면 단지 변형되었는가? 한국 복지국가의 수직적 제도관계는 어떤 형태로 형성되어 왔는가? 분권화 이후 지방복지행정이 성장함에 따라 세부적인 정책적, 법률적 쟁점에 관한 연구가 늘고 있는 가운데, 이 연구는 위와 같은 거시적 문제들을 중심으로 한국 복지국가 발전에서 중앙-지방 간 권력구조와 정치동학의 특성을 조명해보고자 한다.

이 연구의 주요 질문은 다음 세 가지다. 첫째, 한국에서 지방분권화는 해외의 신자유주의적 분권화 사례들처럼 복지국가 축소로 이어졌는가, 아니면 지방정부로의 복지정책 확산으로 이어졌는가? 둘째, 권위주의적 발전국가와 중앙집중적 권력구조의 전통을 갖고 있는 한국에서 지방분권은 복지정책의 영역에서 권력분산을 가져왔는가, 아니면 변형된 형태의 국가 확장을 의미했는가? 셋째, 지역 복지정책의 주요 변수가 된 지자체 권력구조는 중앙정치로부터 독립된 지역적 동학을 갖기 시작했는가, 아니면 여전히 중앙정치에 의해 크게 규정되고 있는가? 이에 대한 답을 구하기 위해 이 연구는 복지노력을 측정하는 여러 지표 가운데 지방자치단체의 사회복지예산 규모, 총예산 중 복지재정 비중의 추이 및 증감률, 지방정치 권력구조의 변화를 분석했으며, 자료로는 행정자치부의 『지방자치단체 통합재정 개요』와 『지방재정연감』, 기획재정부의 『나라살림 예산개요』, 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템의 자료를 이용했다.

위의 질문들에 대한 이 논문의 주장은 다음과 같다. 첫째, 한국에서는 지방분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 복지재정이 모두 상승하는 추이가 계속되어 왔다는 점에서 분권화가 곧 복지후퇴를 의미하지 않았다. 둘째, 분권화 이후 모든 지방정부에서 복지사업 비중의 급등은 압도적으로 국고보조사업 증가에 힘입은 것이었다는 점에서, 지방분권은 권력분산이 아니라 오히려 중앙집중적 권력구조의 근간을 유지하면서 국가 지배력을 지방으로 확장하는 제도적 틀이 되었다. 셋째, 지자체와 지방의회의 권력구조는 지방정부 복지규모를 결정하는 중요 변수로 부상했지만, 지방 권력구조를 결정하는 지방선거는 대통령 임기와의 관계, 정부·여당에 대한 유권자의 심판 등 중앙정치 변수에 의해 크게 좌우된다는 점에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지역 복지정책에 강한 영향을 미

치고 있다고 볼 수 있다. 이상의 주장이 갖는 제도적, 정책적 함의는 논문의 결론부에서 서술한다.

2. 복지국가와 지방분권

1) 복지국가의 국가성과 탈국가화

지방분권에 대한 태도를 갖기 위해서는 먼저 현대의 리바이어던, 즉 ‘국가를 어떻게 볼 것인가’라는 질문에서 출발해야 한다. 현대의 시대에 국가는 야누스적 존재다. 베버의 잘 알려진 정의처럼 강제 수단인 정당한 사용권을 독점한 국가는 사회에 대해 다른 어떤 조직보다도 강력한 힘을 행사할 수 있다. 그러나 또한 국가는 사회의 약자를 강자에 의한 폭력과 착취로부터 보호해주는 방패, 혹은 약자들이 사회 내에서의 극심한 힘의 불균형을 교정하기 위해 동원할 수 있는 권력자원이 될 수도 있다. 오페(Claus Offe)는 현대국가가 민주주의, 국가폭력, 복지국가의 세 측면을 함께 갖고 있으며 이로부터 국가-시민 간에 복잡한 정치적 다이내믹이 생겨난다고 보았다. “모든 현대국가에서 시민들은 세 가지 기본적인 방식으로 국가권력과 구조적으로 관계를 맺는다. 모든 시민은 국가권력의 주권적 창조자다. 그들은 잠재적으로 국가에 의해 조직된 폭력과 강제에 ‘위협’받으며, 또한 국가에 의해 조직된 서비스와 재화들에 ‘의존’하기도 한다.”(Offe, 1996: 147) 말하자면 여기에 복지국가가 있고, 저기에 폭력국가가 있는 것이 아니다. “복지국가적 속성은 국가의 다른 속성들과 함께 존재하는 하나의 속성”이다(Kaufmann, 1997: 22). 현대국가가 보유한 강력한 정당성과 강제력은 인민의 집을 짓는 데 쓰일 수도, 인민의 감옥을 짓는 데 쓰일 수도 있다. 강력한 국가능력이 무엇을 의미하는지는 그 국가능력이 헌법국가·복지국가의 능력인지, 강압국가·약탈국가의 능력인지에 따라 달라진다.

역사적으로 복지국가는 전통사회에서 현대사회로의 이행기에 진행된 세 가지의 거시적 정치변동, 즉 국가형성(state formation), 나라만들기(nation-building), 민주화라는 역사적 배경 위에서 탄생하고 발전되었다(Flora & Alber, 1981). 복지국가에 대한 국가중심적 접근이 강조해온 바와 같이, 강력하고 독립적인 국가기구의 발달은 복지확대 정책을 사회 내 비토세력의 저항에 맞서 관철시키기 위한 역사적 전제조건이었다(Skocpol & Finegold, 1982; Skocpol & Amenta, 1986). 또한 내셔널리즘은 민중부문이 복지국가를 통한 일국 내의 평등과 정의를 강력히 요구할 수 있게 해준 문화적 토대였고, 그에 대한 응답으로 복지국가는 자본주의의 계급균열에도 불구하고 사회통합을 달성할 물질적 기초를 제공했다(Geisen, 2001: 32-37). ‘내이션’이라는 틀 안에서 성장한 국민국가, 사회통합의 요구, 정치참여의 확대는 복지국가 발전을 가능케 한 중요한 역사적 토양이었다. 그 토양 위에서 국

가가 제도화된 복지공급을 책임지는 헌법기관이 되어야 한다는 정치이념이 아래로부터 확산됐고, 그 압력이 지배집단의 변화와 타협을 가능케 했다(Kaufmann, 2012: 197).

그러나 1970년대 초반 오일쇼크를 전환점으로 가시화되기 시작한 복지국가의 후퇴 또는 변형 과정은 위와 같은 복지국가의 국가성의 약화, 복지제도의 탈국가화 과정을 동반했거나, 또는 그것에 의해 실현되었다. 유럽국가들, 특히 대륙유럽의 여러 나라에서 지배적이었던 ‘집단주의적·국가주의적 복지국가’ 모델은 점차 ‘자유주의적, 반-국가적, 공동체적 이상과 기획’으로 이동해갔다(Offe, 1996: 158). 경제 영역에서 ‘조직된 자본주의의 종언’(Offe, 1985; Lash & Urry, 1987)은 국가 영역에서 ‘탈조직된 복지자본주의’, ‘복지자본주의의 국가성의 약화’, 또는 복지제도의 ‘통일성의 종언’으로 이어졌다(Bode, 2004). 공공 부문과 민간 부분 간의 관계라는 측면에서 보면, 국가가 제공하던 공적 복지의 점점 더 많은 부분이 각 개인이 책임지는 사적 복지로, 또는 제3섹터의 복지공급 기관들로, 또는 분산되어 있는 다양한 유사-복지기관의 몫으로 전환되었다. 이 변화를 추진한 세력들은 앞에서 서술한 현대국가의 다면성에 관련된 상이한 집단적 기억들을 선택적으로 동원하고 조직했다. 말하자면 복지국가에 대한 긍정적 기억을 제거하고 관료주의, 권위주의, 비효율성의 담론으로 ‘국가’의 이미지를 재구성했다. 그러한 반(反)국가주의 담론의 틀 안에서 ‘분권화’, ‘민주화’, ‘자율성’, ‘유연성’ 등을 등가로 배열하는 일련의 하위담론들이 생산되었다.

중앙-지방 간의 지리정치적 관계에서 주목할 만한 변화는 제도화된 권력과 권위를 행사하는 기관의 공간적 범위가 국민국가의 시대에 비해 훨씬 더 복잡하고 역동적으로 되었다는 사실이다. 과거 케인즈주의적 복지국가 체제 하에서 국민국가가 누렸던 독점적 지위가 내외적으로 위협받게 되었다는 뜻이다. 국민국가는 안으로는 공격적 투자와 입지전쟁에 뛰어든 지방정부들, 밖으로는 미국 헤게모니 하의 글로벌 금융기구와 경합하면서 그 위상이 상대화되었다. 과거 국민국가의 독점적 지위를 대체할 정치·경제 조직은 등장하지 않은 채, 지방적(local), 국가적(national), 지역적(regional), 지구적(global) 범위들이 경합하게 되었다(Jessop, 2002: 172-181). 지방분권화 정책은 많은 나라에서 이러한 변화된 환경에 적응하는 국가의 대응이었던 동시에, 종종 국가의 복지책임을 경감하기 위한 적극적이고 선제적인 정책수단이기도 했다. 이런 변화과정에서 복지국가 축소를 지향하는 세력은 분권화를 탈권위주의, 지역자율성, 주민자치 등의 보편성 담론들과 접합시켜 긍정적 의미화를 시도한 반면, 복지국가를 옹호하는 세력은 분권화가 곧 복지국가 축소를 의미하는 것으로 간주하여 비판적 태도를 갖게 된다. 탈중심화와 복지국가, 연방제와 복지국가의 관계에 관한 학계의 토론이 활성화된 것은 이런 현실적 맥락에서였다.

2) 복지국가와 지방분권: 역사-비교 관점

복지국가와 지방분권의 관계에 관한 다수의 견해는 강한 중앙정부가 복지국가 발전에 보다 유리한 제도적 환경이라는 것이었으며(Wilensky, 1975; Skocpol & Amenta, 1986), 실제로 오늘날까지도 다수의 복지제도 연구와 비교사회정책론은 중앙정부 또는 연방정부를 분석단위로 하고 있다. 한편 작은 정부를 지향하는 입장에서도 국민국가의 권력이 지방으로 분산된 정부구조를 선호했다(Hayek, 1979; Brennan & Buchanan, 1980). 그러나 현실에서 지방분권과 복지체제의 관계는 단순하지 않으며, 지방-상위정부 간의 권력구조가 분산된 체제에서 정부능력이 더 약한 것만도 아니다. 또한 같은 나라에서도 사회정치 세력 간 권력균형의 변화에 따라 지방분권의 복지정치적 의미가 변한다. 말하자면 연방제를 비롯한 지방분권 제도가 복지국가 발전에 미치는 영향은 “다양하고, 시기에 따라 다르며, 연방제 등 제도의 형태와 사회·정치세력들의 권력자원과 같은 여러 맥락적 요인에 따라서 달라진다.” (Obinger et al., 2005: 2)

그러한 복잡성을 고려한 주목할 만한 유형론으로 셀러스와 리드스트룀(Sellers & Lidström, 2007)의 시도를 들 수 있다. 이들은 “중앙 권력과 지방 권력 간의 관계를 배타적으로 보지 않는 관점”에서, 중앙(또는 연방)정부의 관리감독권과 지방정부의 행정·재정 능력이라는 두 기준에 따라 중앙-지방 관계를 아래의 [표 1]로 유형화했다(Sellers & Lidström, 2007: 611). 본 논문은 한국 사례를 특정한 유형론의 분류체계 내에 위치시키려는 목표를 갖고 있지 않지만, 이 유형론에서 두 가지 점을 주목하게 된다. 첫째는 지방정부와 상위정부의 강함과 약함이 상호배타적이지 않다는 사실이다. 두 수준의 정부가 모두 상당한 능력을 가질 수도 있고, 약한 상위정부 하에서 지방정부가 기업 등 사회세력에 대해 약한 능력을 가질 수도 있다. 둘째, 강력한 중앙집중적 국가와 강력한 지방자치정부라는 양극단 사이에 다양한 제도적 설계가 가능하다는 점이다. 이 넓은 중간지대에서 중앙-지방 관계구조의 독특한 국가별 전통들이 발전되어 왔다.

[표 1] 중앙정부와 지방정부의 관계 유형

중앙(연방)정부 감독	지방정부 능력	
	약함	강함
강함	A. 중앙집중적 국가 (CD, LI, WE)	N.A.
중간	B. 국가의존적 지방정부 (CD, LI, WE)	C. 전국화된 지방정부 (SD, CD)
약함	D. 사회의존적 지방정부 (LI, WE)	E. 지방 자치정부

비고: CD=Christian Democratic; SD=Social Democratic; LI=Liberal; WE=Wage-Earner.

조금 더 자세히 보자면, 위의 표에서 A유형은 중앙집중적 국가인 상위정부가 지방정부에 대해 강한 지배권을 갖고, 지방정부는 중앙정부에 대해서나 지역사회에 대해서나 약한 능력을 가진 조합이다. B유형은 상위정부가 비교적 강한 감독권과 입법, 재정 권력을 갖고 있으면서 지방정부가 행정집행을 수행하는 경우로서, 독일·오스트리아 등 기독교민주형 복지국가가 이런 특성을 많이 갖고 있다. C유형에서는 지방정부가 강한 행정적, 재정적 능력을 갖지만 상위정부가 법률제정, 행정감독, 그리고 재정적 이니셔티브 등의 방식으로 전국적 고려 하에 지방정치에 영향을 미친다. 스웨덴을 비롯한 시민주의형 복지국가들이 이처럼 강한 중앙정부-강한 지방정부의 조합을 특징으로 한다. D유형은 약한 중앙정부와 약한 지방정부의 조합으로, 지방정부는 상위정부로부터 자율성이 크지만 지역의 기업 등 사회세력에 대한 의존성이 크다. 미국이 대표적 사례다. E유형은 지방정부가 상위정부로부터 독립적일 뿐 아니라 각 지역에서 강력한 공적 권위를 행사하는 사례다.

셀러스와 리드스트림은 질적, 양적 평가를 종합하여 최종적으로 점수를 부여함으로써 2차원적 산포도로 각국의 위치를 표현하고자 했다. 주요 지표로는 상위정부-지방정부 관계와 지방정부의 지위에 관한 헌법적 규정, 전국적 정책결정 과정에서 지방정부의 영향력, 지방정부의 재정 및 종사자 규모, 상위정부와 지방정부 간의 입법권 및 재정권 분배, 지방정부에 대한 상위정부의 감독권한 등이 고려되었다. 정부조직들 간의 수직적 관계구조를 계량적으로 단순화하는 것은 다수 사례를 비교분석하는 데에 유용한 방법이지만, 각 사례의 역사적, 제도적 구체성을 상실하게 만든다는 대가가 있다. 이 논문에서는 한국 사례로 들어가기 전에 우선 지방분권의 몇 가지 주목할 만한 사례를 간략히 서술하면서 “어떤 분권화인가?”라는 질문이 왜 중요한지를 논해보고자 한다.

분권화된 정치체제가 잔여적 복지체제와 친화성을 갖는다는 주장이 준거로 삼는 대표적 사례는 미국이다. 미국의 연방제는 상위정부와 하위정부 간에 입법과 재정이 분명히 분리되는 전형적인 이중적 연방제(dual federalism) 체제로서, 연방정부의 책임이 경감될 뿐 아니라 주정부가 지방세에 크게 의존하기 때문에 자본 유치 또는 유출방지를 위해 감세 경쟁을 하게 되는 제도적 환경이 된다(알레시나·글레이저, 2012: 148-151). 그러나 이것은 연방제 자체의 특성이라고 할 수는 없는데, 독일, 오스트리아, 스위스 등에서는 노령·건강·산재·실업·가족·공공부조 등 여러 분야에서 입법권이 연방정부에 집중되어 있는 데 반해 미국에선 지방정부가 강력한 입법권을 갖고 있다(Obinger et al., 2005: 24-25). 또한 자유주의형 복지레짐이 모두 미국과 유사한 것도 아니다. 예를 들어 영국에선 역사적으로 공공행정의 전문화와 관료기구 발달이 지방정부의 사회정책적 역량강화를 중심으로 이뤄졌고, 그래서 대처와 메이저 총리 하의 복지국가 후퇴는 그동안 지방정부가 책임져왔던 복지기능, 특히 교육, 주택, 사회적 돌봄 서비스의 권한을 박탈하는 방식으로 이뤄졌다(Mitton, 2009: 479). 이

는 미국에서 레이건 정부가 신연방주의를 표방하며 중앙정부의 복지책임을 주정부로 대거 이양하여 복지축소를 도모했던 사례와 구분된다(Conlan, 1998).

미국과 대조되는 흥미로운 사례는 스웨덴이다. 스웨덴의 사회민주주의 복지국가가 중앙집중적 국가에 의해 달성된 것처럼 종종 서술되기도 하지만, 실제로 스웨덴의 중앙-지방정부 관계는 상당히 탈중심화된 구조를 갖고 있으며, 나아가 강력한 지방정부의 복지행정체계는 중앙정부의 복지국가 발전의 역사적 전제조건이기도 했다(Sellers & Lidström, 2007: 622-625). 스웨덴에선 전통적으로 지방권력이 강하여 왕권과 대립했으며, 이미 19세기 중엽에 현대적 지방정부(*Landstingen*)가 설립되었다. 이들 지방정부들은 1950-70년대 복지국가 팽창기에 통합 과정을 거치면서 행정조직과 종사자가 분산되게 발전했으며, 1980년대에는 ‘프리코된 실험’과 같이 지방정부에 대한 시민참여를 높이는 시도들이 광범위하게 이뤄졌다. 그러나 1990년대 초반 이후 우파 정권 하에서 지방에 대한 국고보조를 줄이고 자립성 제고를 촉구하는 개혁이 이뤄졌는데, 이는 중앙정부의 조세능력 약화를 초래했을 뿐 아니라 지방 수준에서도 보수·중도 세력이 강한 코뮌을 중심으로 시장 원리를 지향하는 개혁이 확산되었다(미야모토, 2003: 250-254; Jahn, 2009: 138-140).

독일은 지방정부의 연방정치에 대한 영향력과 지방정부에 대한 연방정부의 영향력이 모두 강한 흥미로운 사례다. 양원제를 채택하고 있는 독일 정치체제에서 연방참사원(*Bundesrat*)은 전적으로 주 총리들로 구성되는 세계 유일의 상원으로서, 이를 통해 주정부들이 연방정책 결정에 직접 참여하는 결합형 연방제(*Verflechtungsföderalismus*; *Verbundföderalismus*), 협력형 연방제(*kooperativer Föderalismus*)가 발전되었다. 독일은 이러한 수직적 연계를 통해 연방의회(*Bundestag*) 다수당의 권력 남용을 막는 다층적 권력구조를 제도화했을 뿐 아니라, 비상상태에 놓인 주들에 대한 연대책임을 헌법으로 규정하여 주들을 수평적으로 엮는 연대구조를 발전시켰다. 그러나 연방과 개별 주의 관계를 봤을 때는, 기본적으로 연방은 입법, 주는 집행을 맡는 수직적 기능분업을 틀로 했다. 교육·문화가 대표적 주입법 영역인 데 반해 노동·복지·건강 등은 주로 경쟁적 입법 영역인데, 이 부문에서 연방이 우선권을 가져왔다(Rudzio, 2015: 286-293, 321-347). 하지만 여기에도 상당한 변화가 있었다. Hartz IV 등 최근 정책전환은 연방정부 역할을 축소하고 지방으로 이양하여 공공복지의 후퇴를 가져왔으며(Busch-Geertsema, 2004: Lennartz, 2011), 2006년 이후 일련의 헌법개정으로 경합적 입법 영역에 대해 종래의 연방법 우선주의를 신법(新法)우선주의로 전환하고, 주정부의 입법권을 강화, 연방의 감독권을 약화시키는 등 많은 변화가 있었다(최봉석, 2016: 83-91).

일본은 한국의 지방분권운동 주체들이 크게 참조하기도 했던 사례다. 일본에서의 복지팽창기는 중앙정부와 지방정부 모두 강화되는 양상이었던 것으로 보인다. ‘복지원년’이라 불리는 1973년 이후

한편으로 공비, 특히 국고부담을 중심으로 한 복지재정이 급등했지만, 이는 이미 1960년대부터 혁신 자치체들이 아동수당, 노인의료 등 여러 영역에서 주도한 사회보장 확대가 자민당 정부의 복지확대를 끌어낸 측면이 크다(타다, 2008: 78-84, 125-126). 한편 1980년대 이래 복지국가 축소 과정은 일본 사회보장체계에서 압도적 부분을 차지하는 연금·의료 등 사회보험 부문에서의 공동화를 그 핵심으로 했지만(오사와, 2009: 193-209), 중앙-지방 관계의 변화도 큰 의미가 있었다. 과거 복지확대를 주도했던 혁신 자치체의 재정 악화와 사회정책 후퇴가 전반적인 복지축소의 한 원인이었을 뿐 아니라, 1980년대 이래 일련의 복지축소 조치들에서 지방분권화는 중요한 위치를 차지하고 있었다(Hirayama, 2010). 그 과정에서 1980년대 중반 이후 지방에 대한 국고보조가 대폭 삭감되어 종래 80:20 수준이던 중앙-지방 간 사회복지시설 공비부담비율이 70:30 수준으로 변했다(타다, 2008: 126-128, 160-165). 그 대신에 지방채 발행을 독려하고 이를 교부세로 지원하는 방식이 확대되어 지방정부 단독사업이 급증했는데, 중앙정부의 감세정책으로 교부세가 충분히 확보되지 않는 문제 발생했고, 이후에는 지방정부의 수익자 부담 원칙을 내세워 교부세를 삭감함으로써 지방정부의 공공사업이 큰 타격을 입었다(미야모토, 2011: 136-138, 152-153).

이처럼 복지정치의 관점에서 지방자치와 지방분권의 의미는 각국의 역사와 제도에 따라 다를 뿐만 아니라, 일국 내에서도 제도와 정치상황, 세력관계의 변화에 따라 달라진다. 그렇다면 한국에서 지방분권화는 무엇이었는가?

3. 분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 복지정책

1) 한국에서의 지방자치와 지방분권

1987년 민주화 이후 ‘지방’을 강화하는 중요한 제도들이 도입되었다. 우선 박정희 정권에 의해 폐지된 지방자치제도가 1991년에 부활되어 첫 번째 지방의회 선거를 실시했고 1995년에 지방자치단체장과 지방의회를 포함하는 제1회 동시지방선거가 시작되어 가장 최근에는 2014년에 제6회 동시지방선거를 치렀다. 중앙정부의 지방분권화 노력 역시 1990년대 초반부터 개시되어 김대중 정부에 이르러 대통령직속 위원회를 구성하기에 이르렀으며, 노무현 정부 하에서 사회복지 사업을 중심으로 국가에서 지방정부로 사무책임의 이양이 포괄적이고 전격적으로 이뤄졌다. 노무현 정부는 2003년 4월에 ‘정부혁신지방분권위원회’ 발족하고 곧이어 지방분권화 로드맵을 발표했으며, 2004년에 ‘국고보조금 정비방안’을 확정하고 2005년 1월 1일자로 국고보조사업 지방 이양을 시행했다. 그 내용은

총 533개 국고보조 사업 중 13개 부처 149개 사업을 지방으로 이양하는 포괄적인 계획이었는데, 전체 지방이양 사업 예산 중 62.2%를 차지하는 67개 사업이 보건복지부 사업이었다(지은구, 2013: 96-97). 그런 의미에서 지방분권화의 핵심은 복지사업의 지방이양이었다.

여기서 흥미로운 점은 이러한 변화를 추진한 핵심 세력이 바로 민주화운동의 전통을 잇는 시민단체들과 정치엘리트였다는 사실이다. 시민단체들과 그에 연계된 전문가집단은 1987년 민주주의 체제의 도입 이후에 지방자치 실현을 중앙집중적 권위주의 국가의 개혁과 민주주의 공고화를 위한 중요한 과제로 간주하여 1990년대 초중반 지방자치제도의 재도입을 적극적으로 추진하고 지지했다. 시민사회 세력들은 경실련, YMCA 등을 중심으로 1990년대 초반부터 기초자치단체 입법권 확대 운동을 벌였고 1997년, 2002년 대선에서 주요 후보들이 지방분권을 주요 공약으로 채택하게끔 압력을 가했다. 특히 2002년 대선을 앞두고는 전국적 운동조직인 ‘지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동’을 결성하여 중앙집권과 수도권집중 타파를 목표로 하는 ‘지방분권 10대 의제’를 제시하면서 후보들과 대국민협약을 체결하는 데 성공했다(김태일, 2007: 129-132). 2002년 당선된 노무현 대통령은 분권화를 중요시해온 인물이었기 때문에, 대통령과 시민사회의 협력 하에 이를 적극적으로 추진하여 2005년부터 포괄적인 분권화가 시행되었다.

한국에서 지방자치제의 강화뿐 아니라, ‘그 연장선상에서’ 국가기능의 지방분권화까지도 상대적으로 진보적인 시민사회와 정치엘리트 간의 개혁동맹 하에 추진되었다는 사실은 의미하는 바가 있다. 왜냐하면 역사적으로 지방자치제와 지방분권화는 항상 동일한 정치적 의미를 갖고 있었던 것은 아니기 때문이다. 지방자치제는 많은 경우에 국가-지방 간 수직적 권력구조를 다층화하면서 중앙정부의 권력남용을 견제하는 민주적 기능이 컸지만, 최근 몇 십 년간의 지방분권화는 보수적 정치엘리트들이 복지국가 축소를 목적으로 추진한 경우가 많았다. 그런데 한국에서는 진보적 정치-시민사회 세력이 양자의 정치적 의미를 동일시하면서 적극적으로 추구했다. 이는 중앙집권화된 권위주의 국가의 경험이라는 역사적 배경, 그리고 민주화 이후에도 대통령을 정점으로 하는 극단적 중앙집권 구조가 지속되었다는 점과 관련되는 것으로 보인다. 어떤 의미에서든 과도하게 집중된 것을 분산시키는 것이 필요하다는 인식이 강했던 것이다. 실제 노무현 정권이 추진한 주요 정치개혁 과제에는 실질적 삼권분립의 시스템 구축, 수도권집중 해소와 지역균형발전, 중앙권력의 지방이양 등이 혼재되어 있었는데, 이것들은 ‘분산’이라는 모호한 공통점을 갖고 있었다.

이처럼 모호한 분산지향성이 안고 있었던 문제점은 제도개혁의 명확한 비전, 즉 “궁극적으로 어떤 제도체제로 갈 것이며, 그것을 통해 기대할 수 있는 효과는 무엇인가?”에 대한 대답을 결여하고 있었다는 데 있다. 이 문제는 특히 복지업무의 지방분권화의 경우에 두드러졌다. 노무현 정권은 ‘선

분권 후보완의 원칙에 따라 전면적으로 분권화를 시행했는데(김태일, 2007: 140-144), 이는 아마도 임기 내에 완결하지 않으면 차기 정권에서 다시 원점으로 돌아갈 것이라는 현실적 고려 때문이었을 수 있지만, 아무튼 결과적으로 일단 대대적인 업무이양이 시행된 후로는 ‘한국형 분권화의 제도모형’에 대한 거시적 토론이 진지하게 이뤄진 적은 없는 것으로 보인다. 이 논문이 목적하는 바는 제도 모형에 관한 토론 자체가 아니라 그것을 위한 일종의 중간점검이다. 즉 한국에서 지방분권화는 최근의 많은 해외 사례에서처럼 중앙정부 복지책임의 이양과 축소를 의미했는가, 아니면 반대로 복지확대의 전달벨트 역할을 했는가? 분권화는 국가권력의 분산을 가져왔는가, 아니면 국가가 지방정부 정책에까지 더 깊이 확장되는 역설적 결과를 낳았는가? 지방정치는 지방정부의 복지정책을 좌우하는 독립적 변수가 될 수 있었는가, 아니면 중앙정치의 소용돌이가 여전히 지방정치를 삼키는 흡입력을 갖고 있는가?

2) 국가 복지와 지역 복지의 동시 성장

첫 번째로 검토하고자 하는 것은 복지국가 후퇴 가설에 따라 중앙정부는 지방으로의 기능 이양을 통해 복지노력을 축소하고, 국가 기능을 이양 받은 지방에서는 재정적 취약성 때문에 역시 복지지출이 정체되는 전형적인 경로가 한국에서도 관찰되는지 여부다. 공공기관의 복지노력을 측정하는 지표는 복지예산 규모, 총예산 중 복지비중, 1인당 복지비, 복지소요 대비 복지지출, 자체복지사업비율 또는 자체복지재원부담율 등 다양하며, 이 중 어느 것을 지표로 삼느냐에 따라 측정결과가 크게 달라지고, 또한 설명변수 역시 달라진다는 사실은 매우 중요하다(장동호, 2012). 이 연구는 가장 널리 사용되는 복지예산 규모 및 총예산 중 비중으로 대상을 제한하며, 따라서 그로부터 도출되는 주장의 타당성 범위 역시 물론 제한적이다. 지자체 복지재정 추이에 관해서는 그동안 많은 연구가 있었는데, 대부분 2012-13년까지를 대상으로 했기 때문에 여기서는 보수정권인 이명박 정부와 박근혜 정부 후반기인 2016년 시점까지 포함하는 추이를 확인하도록 한다.

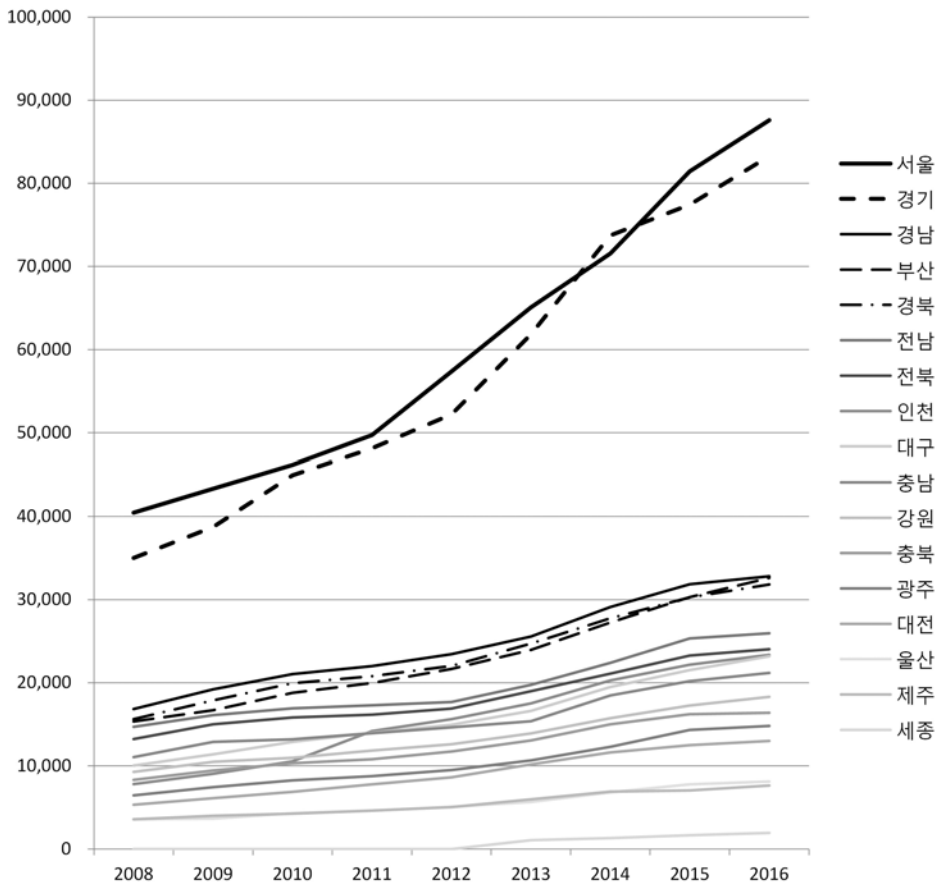
먼저 지방자체단체의 사회복지예산 규모를 봤을 때 분명하게 드러나는 것은 지자체 간의 복지예산 규모의 차이가 거의 변동 없이 지속되고 있음에도 불구하고, 모든 지자체에서 2016년 현재까지 사회복지 예산의 규모가 등락 없이 꾸준히 증가되어 왔다는 사실이다. 특히 재정력이 뒷받침되는 서울특별시와 경기도에서 복지재정은 더욱 가파르게 증가했다(그림 1). 2007년-2013년 시기를 대상으로 한 박상우(2014: 132)의 연구에 따르면 이 시기 지방정부의 복지예산비중의 연평균 증가율 6.9%로서 같은 시기 중앙정부의 복지예산비중 연평균 증가율인 3.7%보다 훨씬 높았다.

분권화를 시행한 여러 해외 사례에서 지방정부가 국가로부터 이양 받은 복지책임을 수행할 재정

적 기반이 부족하여 복지예산의 정체 또는 매우 완만한 증가만을 보였다. 그런데 한국에서는 어떻게 지방정부의 복지예산이 이처럼 급속하고도 지속적으로 증가할 수 있었는가? 뒤에서 보다 자세히 서술하겠지만, 그 답은 지방정부 복지사업의 압도적인 부분이 국가보조사업이었다는 데 있다. 그 제도적 기제에 대한 토론은 다음 절로 잠시 미루고, 일단 여기서 제기할 수 있는 추가적 질문은, 그렇다면 국가는 분권화를 통해 지방에 사무책임을 이양하고 재정지원을 하면서 국가 복지는 축소하는 방향으로 변화했는가라는 것이다.

[그림 1] 시도별 지방자치단체 사회복지예산 규모 추이, 2008-2016

(단위: 억원)



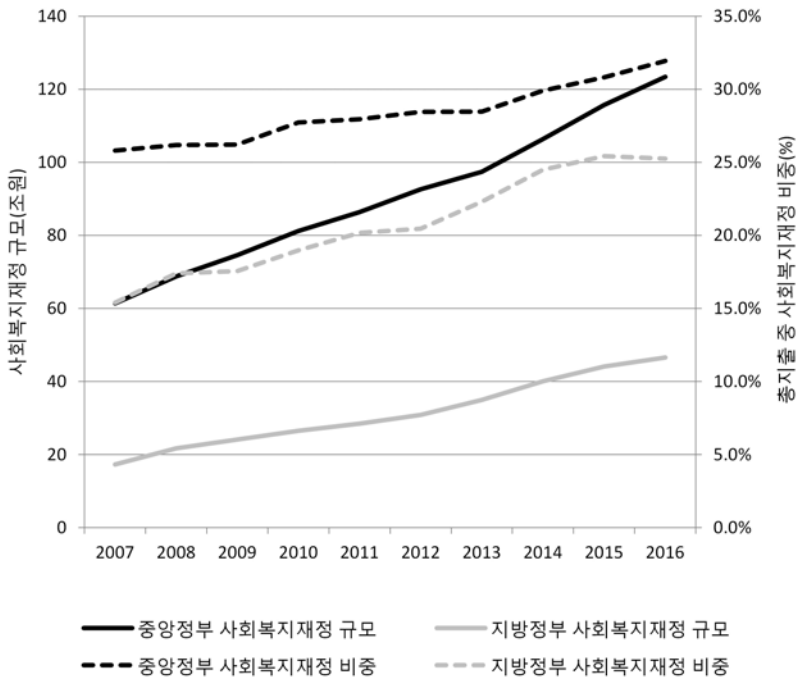
출처: 행정자치부, 『지방자치단체 예산 개요 및 통합재정 개요』, 각 연도.

비고: 사회복지 분야 8개 부문 (기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반); 일반회계 및 특별회계 총규모 기준.

국가-지방의 사회보장재정 변화를 비교하기 위해 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지 예산 규모와 총예산 중 사회복지예산의 비중의 변화 추이를 보았다. 아래의 [그림 2]는 2007년부터 2016년까지 10년 동안 사회복지 예산 규모와 총예산 중 비중이라는 두 가지 지표에서 중앙정부와 지방정부 모두 사회복지예산이 꾸준히 증가해왔다는 사실이다. 여기서 중앙정부의 복지예산은 지방에 대한 지원금을 포함하지만, 고제이(2013: 56)의 분석에 따르면 국고보조금과 지방교부세 등을 제외한 국가순사회보장지출 역시 이 시기에 증가 추이였다. 물론 국가 복지예산의 지속적 증가는이전 시기에 도입된 제도의 수혜자 집단이 누적적으로 증가함에 따라 자동적으로 이뤄진 부분을 포함한다. 그러므로 복지예산의 증가가 반드시 해당 시기 정권의 복지정책의 강화를 의미하는 것은 아니다. 그러나 이러한 해석상의 쟁점을 일단 제외하고 본다면, 국가와 지방의 복지지출이 분권화 이후에 상당한 비율로 꾸준히 증가해왔다는 사실 자체는 의미 있는 것으로 간주할 수 있다.

[그림 2] 중앙정부와 지방정부의 사회복지 지출 규모 및 비중의 추이, 2007-2016

(단위: 조원, %)



출처 : 박상우(2014: 132); 기획재정부, 『나라살림 예산개요』, 2014~2016년 자료; 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』(구(舊) 『예산개요』), 2008~2016년 자료.

3) 분권화를 통한 국가 확장?

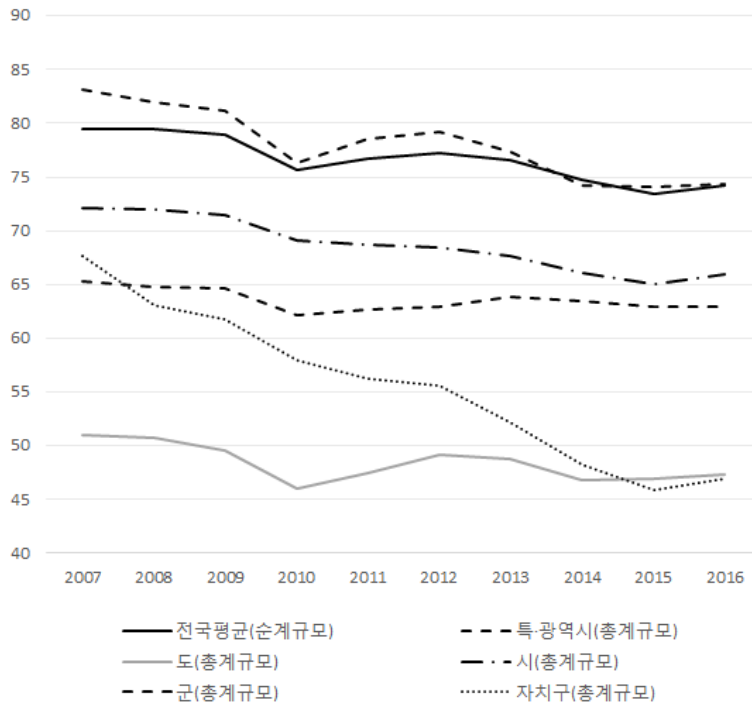
앞에서 2005년 지방분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 사회복지재정 규모와 비중이 2016년 현재까지 함께 증가해온 추이를 확인했다. 이제 다루고자 하는 질문은 분권화가 그 애초의 취지대로 중앙-지방 간 수직적 권력구조의 탈중심화로 이어졌는가다. 아래에서 제시할 연구결과는 지방분권화 이후 복지사업의 집행책임은 지방으로 분산되었지만, 정책결정권과 재정기반이라는 핵심적 권력자원은 압도적으로 국가의 손에 남아 있다는 것, 그리고 그러한 지방정부의 의존성, 혹은 국가의 영향력이야말로 중앙정부의 사회보장재정 증가가 지방정부의 동반 증가로 이어지게끔 만든 제도적 기제였다는 것을 보여준다.

우선 법률적 환경을 보면 국가와 지자체의 복지책임에 관련된 조항들은 국가책임의 전가 또는 지자체에 대한 국가의 지배권 행사를 금지하는 규정들을 명시하고 있지만, 현실에서 그것을 허용하는 불명료성 또는 비일관성 문제를 안고 있다. 헌법은 국가의 포괄적 사회보장 증진 의무를 명시하고 있으면서(제34조), 동시에 지방자치단체의 주민복리에 관한 사무처리 권한을 규정하고 있다(제117조 제1항). 보다 구체적 규정을 담고 있는 사회보장법에 따르면, “사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의, 조정할 수 있다.”(제25조 제5항) 여기서 모호하게 남아있는 부분은 ‘협의, 조정’인데, 이 지점에서 국가-지방 간 권력관계가 제도형성에 작용할 수 있는 여지가 열려있다. 한편 지방자치법은 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 보장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.”(제122조)고 명시하고 있는데, 이와 달리 지방재정법은 지자체가 부담해야 할 경비의 종목 및 부담비율을 대통령령으로 정하도록 하고 있고(제22조 제2항), 지자체에 대한 자원부담지시를 금지하면서도 “법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는”이라는 조건을 달아서(제23조 제3항) 다양한 법적용의 여지를 남겨 놓았다(문병효, 2015). 이러한 모호성은 실제적인 중앙-지방 관계가 정치적 권력관계, 즉 누가 관계를 정의할 수 있는 힘을 갖고 있는가에 의해 결정될 수 있는 광범위한 지대가 존재함을 뜻한다.

제도적 측면에서 중앙-지방 관계를 보면, 지방분권화 이후 재정적 측면에서 중앙정부에 대한 지방의 재정의존성이 심화되었으며 그에 터하여 정책적 측면에서도 중앙의 정책방향이 지방정부의 정책을 상당한 정도로 규정하는 기제가 존재한다. 분권화 이후 지방정부의 사회복지사업의 약 90%는 국고보조사업이었으며, 따라서 서울·경기 등 재정력과 재정자주도가 높은 일부 지자체를 제외하

면 지자체 사회복지재정 증가의 절대적인 부분은 국고보조사업 재원에 의존한 것으로 볼 수 있다. 법률적으로 국고보조사업은 신청주의 원칙을 따르기 때문에 국고 의존 복지사업 증가가 국가에 의해 강제되었다고 볼 수는 없지만, 지역개발 사업에서 지자체 간의 치열한 경쟁과 달리, 사회복지 사업의 경우 중앙정부 주도 하에 추진되는 경우가 많다(고제이, 2013: 54). 실제로 박상우(2014)의 2013년도를 대상으로 한 분석에 따르면, 중앙정부 복지예산 증가에 따른 지방정부 복지예산 증가의 탄력성은 1.1896로 나타났다. 즉 중앙정부가 복지예산을 100 증액하면 지방정부는 118.96 증액했다는 것이다(박상우, 2014: 131-133). 위와 같은 중앙의존적 관계 하에서 지방정부의 사회복지 확대는 특·광역시와 시 등 대부분의 단위에서, 특히 자치구 단위에서 재정자주도의 지속적인 저하로 이어졌다(그림 3).

[그림 3] 지방자치단체 유형별 재정자주도 추이, 2007-2016



출처 : 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도.

비고 : 재정자주도 = {(자체수입+자주재원)/자치단체 예산규모}*100; 당초예산, 일반회계 기준.

이처럼 한국에서 지방분권화는 재정적, 정책적 측면에서 모두 국가의 지방에 대한 영향력을 강화

하는 방향으로 전개되어 왔으며, 그러한 제도적 틀 안에서 중앙정부와 지방정부의 사회복지재정이 동시에 증가되는 추이가 생겨나게 된 것이다. 그렇다면 지방의 자율성과 자립성 강화를 촉구하는 입장과 달리 중앙정부 주도의 지방복지 확대를 긍정적으로 평가해야 할 것인가? 이에 대한 긍정의 대답을 유보하게 만드는 두 가지 이유가 있다.

첫째, 현재의 대통령제와 승자독식 선거제도 하에서 중앙정부 주도 체제의 지속은 ‘모 아니면 도’식의 극단적 양면성을 갖는다. 한편으로 이 체제 하에서는 중앙정부의 강한 영향력으로 중앙정부 복지증대 추이가 즉각적이고 일괄적으로 대부분의 지방정부로 전이될 수 있다. 이 점을 중요시하면 친복지 세력이 중앙권력을 장악하여 국고보조 증대를 통해 복지확대 정책을 지방정부로 쉽게 확산시킬 수 있다는 구상을 할 수 있다. 보수적 지방권력이 강하여 친복지 중앙권력과 갈등하는 시나리오보다 나은 것으로 보일 수 있다. 그러나 다른 한편으로 만약 중앙정부의 전반적 정책노선이 복지축소의 방향으로 전환될 경우 마찬가지로 즉각적이고 전면적으로 지방정부의 복지제공 능력에 큰 타격을 줄 수 있다. 김대중 정부 이후 10여 년 동안, 부문별 골목에도 불구하고 어느 정도 지속되어 온 복지확대의 추이가 앞으로 계속된다는 보장은 없다. 이미 이명박, 박근혜 정부 하에서 누리사업, 무상급식, 청년수당 등 여러 부문에서 보수 중앙권력과 진보 지방권력 간의 충돌이 일어났는데, 중앙정치가 보다 공격적이고 전면적인 복지축소 국면으로 돌아설 경우 현재의 중앙주도형 제도체제는 지방복지를 고사시킬 수 있는 파괴력을 갖고 있다.

둘째, 중앙정부 주도의 지방복지 확대 추이 자체가 변하고 있다. 즉 앞에 서술한 바와 같이 국고보조사업을 중심으로 지방정부의 복지사업이 확대되던 방식이 점차로 중앙정부 책임을 지방으로 전가하는 전형적 복지축소 유형으로 이동하고 있는 듯이 보인다. 그 핵심적 지표는 국고보조사업 지방 대응비율의 변화다. 국고보조사업은 지방대응비를 유발하기 때문에 지방정부의 복지사업이 확대되면 그에 상응하는 지자체의 지출 역시 증가한다. 그런데 지방비 부담비율이 2000년대 전반기 30%선에서 2010년 이후 50%선까지 급증했기 때문에 지방정부의 재정부담은 국고보조금이 증가하는 비율보다 더 가파르게 증가했다(지은구, 2013: 91; 박상우, 2014: 136). 즉 재정의존성은 재정건전성 문제로 이어지고 있는 것인데, 지방정부의 자체재원은 지출 증가에 준하여 증가하지 않고 있다. 이에 지자체의 재원보전을 위해 분권교부세 등 이전재원 강화가 이뤄졌지만 분권교부세의 증가 속도는 복지지출의 증가 속도에 크게 못 미치고 있다(박상우, 2014: 136). 이 추이가 계속될 경우 지방정부로선 국고보조사업으로 얻는 이득보다 부담이 더 커질 것이므로 지자체 복지사업의 증가 추이가 꺾이게 될 가능성이 있다. 그렇게 되면 약한 중앙정부와 약한 지방정부의 조합이 되어 복지국가 발전에 가장 부정적인 제도형태를 갖추게 될 가능성이 있다. 그런데 이 방향으로의 제도 변화를 지금까지

주도해 온 것도 궁극적으로는 중앙권력이었다. 그렇다면 지방정치는 지역 복지정책에 얼마만큼 독자적인 영향을 미치고 있는 것일까?

4. 지역 복지정책과 중앙-지방 정치동학

1) 지방정부의 복지격차와 복지증감 요인들

한국에서 지방자치단체장과 지방의회 선거가 전면적으로 시행된 것은 1995년부터였지만 지방정치에서 복지 의제가 뚜렷하게 부상한 것은 이명박 정부 3년차인 2010년에 실시한 제5회 동시지방선거였다. 2010년 지방선거에서는 무상급식과 보편/선별주의 논쟁 등 복지 이슈가 선거캠페인과 선거결과에 큰 영향을 미쳤다. 그 이후 2010년대에 들어 여러 지역에서 단체장과 지방의회 다수당 간에, 단체장과 중앙권력 간에, 혹은 단체장과 지역 시민사회 간에 갈등이 증폭되었을 뿐 아니라, 단체장의 정치적 지향과 지방의회의 권력구조에 따라 복지정책의 차이가 두드러지는 사례들이 등장했다. 박원순 시장 하의 서울시는 지역형 기초생활보장제도 등 중앙정부 정책의 취약지점을 보완하는 정책을 독자적으로 추진했고, 이재명 시장 하의 성남시는 기본소득의 성격을 갖는 청년배당 제도 등 혁신적 정책실험을 펼쳤다. 이에 반해 경남에서는 홍준표 지사가 무상급식 중단 등 복지축소 정책을 펼쳐서 지역 시민사회와 충돌하기도 했다.

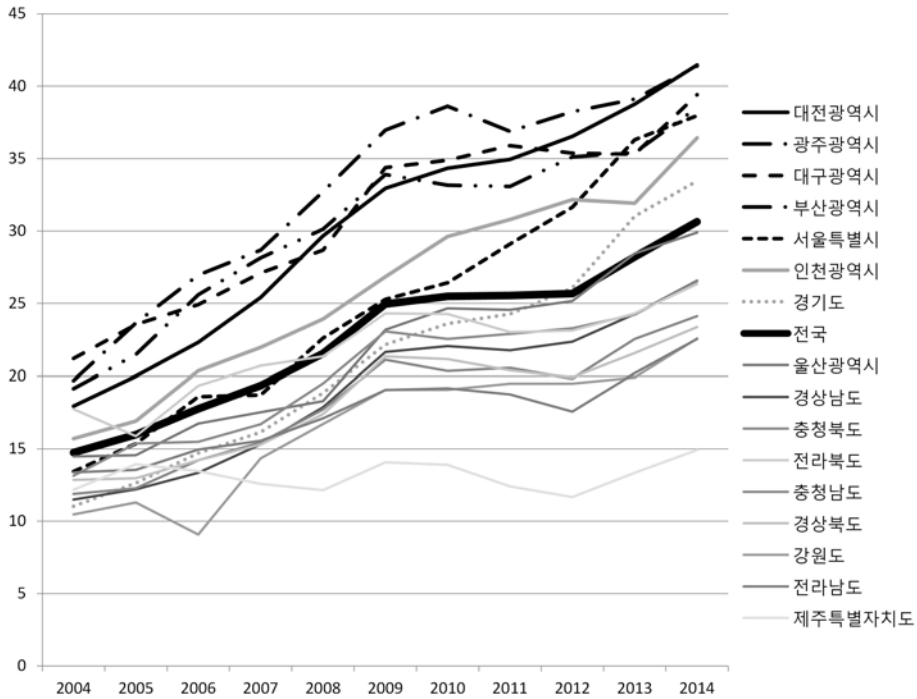
이와 같은 최근의 현상들은 선거정치의 관점에서나 복지정치의 관점에서나 매우 주목할 만한 것임에 틀림없다. 그러나 두 가지 유보조항이 있다. 첫째, 2010년 지방선거에서는 정책이슈, 더구나 복지정책 이슈가 선거정치에 직접적 영향을 미쳤는데, 이것은 주로 인물 이슈나 사건 이슈에 크게 좌우되어온 한국 정치사에서 매우 예외적인 현상이었다. 말하자면 2010년 선거라는 하나의 사례가 장기적인 새로운 추이의 시발점이라고 단언할 수 있는 근거는 없다. 실제로 2014년 제6회 동시지방선거는 정책이슈가 거의 부재한 선거였다. 둘째, 보수적 중앙권력이 계속되는 가운데 서울시와 성남시 등 진보적 지방정치의 중요성이 커진 것은 분명한데, 그런 사례를 일반화하기보다는 그보다 덜 두드러진 대다수 지자체들에서 지방정치가 지방복지정책에 얼마나 영향을 미치며, 지방 권력구조가 무엇에 의해 결정되는지에 더 많은 관심을 가질 필요가 있다.

먼저 검토해야 할 것은 지방정치가 지방정부의 복지정책에 얼마나, 어떻게 영향을 미치는가다. 앞에서 우리는 지난 10여 년 간 지자체의 복지규모가 꾸준히 증가해온 추이를 보았지만, 단기적인 단위로 나누어 보면 많은 등락을 발견할 수 있다. 2004년부터 2014년까지 지자체의 복지예산 비중의

추이를 시도별로 비교해 보면, 복지예산의 절대 규모와 마찬가지로 지역 간 격차가 지속되지만 소시기별로 증감의 파동과 폭이 다르다(그림 4). 이 지점에서 그러한 역동성이 어느 정도 지방정치에 의해 설명되느냐가 흥미로운 질문으로 제기된다.

[그림 4] 시도별 지방자치단체 총예산 중 사회복지예산 비중의 추이, 2004-2014

(단위: %)



출처: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

비고: 일반회계 기준; 범례는 2014년도 기준으로 내림차순; 세종특별자치시 제외.

그동안 많은 선행연구들이 지자체들 간의 복지 격차를 설명하는 요인을 찾고자 시도했다. 한편에는 재정력과 재정자립도, 재정자주도 등 경제적 요인의 중요성을 발견한 연구들이 있다(김교성·이재완, 2000; 장동호, 2007; 모지환·이중섭, 2010; 신정관·임준형, 2013). 다른 한편에는 집권세력의 당파성과 재선동기, 지방의회의 권력구조, 단체장-지방의회 관계 등 정치적 요인을 강조하는 연구들이 있다(지병문·김용철, 2003; 권경환, 2005; 임현만, 2005; 정상호, 2011; 신정관·임준형, 2013; 이재원, 2011; 유진숙·김원섭, 2015). 이와 더불어 지자체 주민들의 사회인구학적, 사회경제적 특성에 연관된 복지소요의 차이의 설명력도 중요하게 간주된다.

이 중 경제적 요인을 강조한 연구들을 보면, 무엇보다 지자체의 재정력이 복지격차와 깊은 관계를 갖는다는 것으로 나타나는데 그 관계는 어떤 연구에서는 정(+)의 상관관계(장동호, 2007; 모지환·이중섭, 2010), 어떤 연구에서는 부(-)의 상관관계(박고운 외, 2007; 서상범, 2010)였다. 그러나 이 둘이 서로 모순되진 않는다. 재정력이 강하면 자체재정으로 복지증액을 할 여지가 커지는 데 반해, 재정력이 약한 지역은 복지소요가 크기 때문에 복지예산 비중이나 1인당 복지비가 큰 경우가 많다(박상우, 2014: 125, 139). 한편 지방정부의 재정자립도나 재정자주도 역시 유사한 방식으로 설명력을 갖는다. 장동호(2012: 131-150)의 2010년도를 대상으로 한 연구에 따르면, 재정자립도는 1인당 복지비와 부(-)의 상관관계, 자체복지사업비율 및 자체복지재원비율과는 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 신정관·임준형(2013)이 2010년-2011년을 대상으로 한 연구에서는 재정자립도가 지자체 복지예산 비율과는 부(-)의 관계를, 복지예산 증가율과는 정(+)의 관계를 갖는다는 결과가 나왔다. 이상과 같은 사회경제적 조건 하에서, 지방정치는 지자체 복지정책의 향방에 제한적이지만 의미심장한 영향을 미친다.

2) 지방정치의 영향, 지방선거의 동학

지방정치는 2005년 복지사업의 지방분권화가 시행되기 10여 년 전인 1991년에 부활되었다. 따라서 지방정치는 지방분권화와는 상대적으로 독립된 고유한 제도적 경로와 역동성을 갖고 있다는 점이 우선 고려되어야 한다. 대한민국 정부 수립과 더불어 제정된 제헌 헌법은 지방자치 관련 규정을 법률로 정하도록 하였고, 그 직후인 1949년에 지방자치법이 제정되었다. 이 법률은 지역 주민이 시읍면 지방의회 의원을 선출하고, 지방의회에서 각급 단체장을 선출하는 간선제를 채택하고 있다. 한편 도지사는 대통령이 임명하도록 되어 있었다. 이승만 대통령은 1952년에 최초의 지방선거를 실시하도록 했는데, 이는 1950년 총선 패배를 만회하기 위한 정치 전략이었다. 4·19 혁명 이후 민주당의 제2공화국은 단체장 직선제를 확대하여 서울시장과 도지사, 시장, 군·면·읍·이장을 모두 직선으로 선출하도록 개정했다. 그러나 박정희 군부정권은 지방의회를 해산하고 자치단체장을 임명제로 바꿨으며, 유신체제에서는 지방선거를 통일까지 유보하도록 하여 지방자치를 폐지했다. 1987년 민주화 이후 지방자치제 부활의 요구가 높아져서 1991년에 시군구, 광역시, 도의원 선거가 실시되고 1995년에는 단체장과 지방의회 선거를 포함하는 제1회 동시지방선거가 실시되어 역사상 처음으로 민주주의 체제 하의 지방자치 시대가 열렸다(김진하, 2010: 7-15).

지방정치가 지역 복지정책에 직접적인 영향을 미치기 시작한 결정적 계기는 2010년 제5회 6.2 지방선거였다. 물론 2009년 경기도 교육감 선거에서 당선된 김상곤 교육감이 무상급식 논쟁에 불을 당

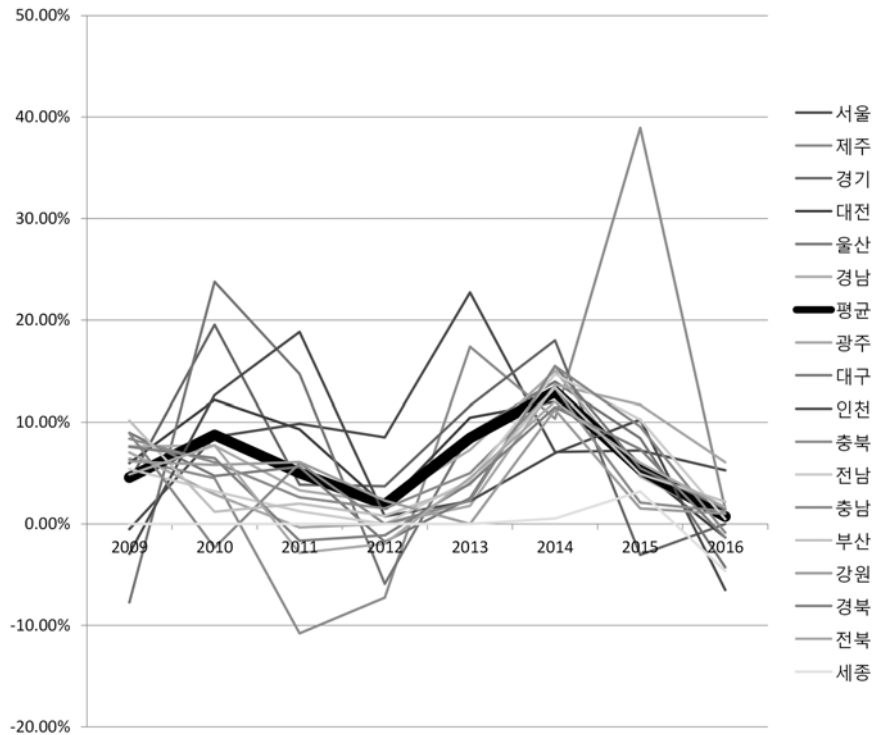
겼지만, 정당 간의 경쟁이 본격화되고 유권자들의 정치적 관심과 참여가 크게 높아진 것은 2010년 지방선거를 통해서였다. 여기에는 몇 가지 제도적, 사회적 맥락이 배경으로 작용했다. 먼저 제도적으로는 2006년과 2010년 지방선거에서 중요한 선거제도 변화가 있었다. 2006년 제4회 5.31 지방선거에서는 선거권 연령 인하, 비례대표 기초의원제도 신설, 기초의원 정당공천제 도입, 기초의원 선거의 중선거구제 도입 등 투표참여와 정당정치를 확대하는 일련의 개혁이 이뤄졌다. 2010년 선거에서는 이제까지의 1인 6표 제도(광역/기초단체장, 광역의회 지역구 및 비례, 기초의회 지역구 및 비례)에서 1인 8표 제도(교육감, 교육위원 추가)로 바뀌었으며, 경선제를 통한 상향식 공천방식 도입, 예비후보자의 선거운동 자유 확대 등이 이뤄졌다(박기관, 2012: 228). 한편 지방선거에 큰 영향을 미친 사회적 배경으로는 2009년-2010년 시기에 무상급식과 4대강사업 등 정책이슈를 둘러싸고 인터넷과 SNS를 통해 거대한 공론장이 형성되었고, 각 지역 후보자들과 공약에 관한 정보 공유와 투표 독려 등이 활발히 이뤄졌다는 점을 들 수 있다(신현기·우지숙, 2011).

이처럼 2010년 지방선거가 활발한 정치참여와 복지이슈의 부상으로 특징지어진 만큼, 이 선거 이후에 지방정치와 지역 복지정책 간의 관계에 관한 많은 연구가 이뤄졌고, 그 중 다수는 지역 간 복지 격차에 대한 정치적 설명을 시도했다. 2010년 이후 수행된 연구들에서는 ① 당파성 가설, ② 경쟁 가설, ③ 선거 가설이 경합하고 있다. 첫째, 비교복지국가 연구에서의 권력자원론의 주장을 지지하는 당파성 가설은 어느 정당 소속의 후보가 단체장으로 당선되느냐가 해당 지자체의 복지정책을 크게 좌우한다는 의견이다. 둘째, 이에 반해 경쟁 가설은 집권세력의 소속 정당보다 단체장-지방의회 간의, 그리고 지방의회 내의 정치경쟁이 강할수록 복지확대에 긍정적 영향을 미친다는 의견이다. 셋째, 선거 가설은 지방선거가 실시되는 해에 지방정부들이 복지예산을 특별히 높은 폭으로 증액하는 경향이 있다는 의견이다.

첫 번째의 당파성 가설을 강력히 지지하는 유진숙·김원섭(2015)은 경기, 경남, 광주 의 무상급식 실시 여부와 범위를 비교 분석하여, 민주당 집권이 복지확대의 결정적 요인이며, 나아가 “광역단체장의 이념적 노선은 단점 정부 하에서 가장 안정적으로 관철되며 분점 정부 하에서는 불안정한 형태로 관철된다”고 주장했다(유진숙·김원섭, 2015: 382). 한편 경쟁 가설을 지지하는 연구로 지병문·김용철(2003)은 제1회 동시지방선거가 실시된 1995년부터 제2회 동시지방선거가 실시된 다음 해인 1999년까지의 시기를 대상으로 한 분석에서, 지방선거의 경쟁도가 높을수록 이후 지방정부의 사회개발비 지출이 증가한다는 결과를 얻은 바 있다. 2010년 지방선거 이후의 변화를 분석한 정상호(2011)는 지방의회 권력분포가 보다 경쟁적 체제인 지자체의 압도적 다수가 무상급식을 전면 실시했으며, 2차적으로는 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치하지 않는 분점 정부가 단점 정부

보다 복지확대에 긍정적인 영향을 미친다는 분석결과에 근거하여 정당 간 경쟁의 중요성을 강조했다. 그러나 이 두 가설이 서로 충돌하는 것만은 아니다. 무상급식 등 일부 사례에 제한된 연구들과 달리, 2010년-2011년 지자체 사회복지예산 비중과 증감을 포괄적으로 분석한 신정관·임준형(2013: 238-242)은 복지예산 비중은 단체장의 소속 정당과 단체장-지방의회 간의 경쟁적 관계에 의해 설명되는 데 비해, 복지예산 비중의 증가율은 지방의회 내 경쟁구조에 의해 설명된다는 결과를 얻은 바 있다. 끝으로 선거 가설을 지지하는 연구로는 박고운·박병현(2007)의 연구가 있는데, 이들은 2003년-2006년 자료를 분석하여 지방선거가 실시된 2006년도에 지자체들의 복지예산 비율과 1인당 복지비가 유의미하게 높았다는 결과를 얻었다. 2010년 지방선거와 2014년 지방선거에도 유사한 경향성이 있는지를 보기 위해 지자체 복지예산 비중의 매년 증감을 추이를 분석한 결과, 전국 평균과 대부분의 지자체에서 선거가 실시되는 해에 높은 폭으로 복지증액을 했음을 발견했다(그림 5).

[그림 5] 시·도별 지방자치단체의 사회복지예산 비중의 증감을 추이, 2008-2016



출처: 사회복지예산비중 = 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』 각 연도.

이처럼 지자체 간 복지 격차에는 단체장의 소속 정당, 권력구조의 경쟁도, 선거스케줄의 영향 등이 함께 작용함을 알 수 있다. 그런 의미에서 제3장에서 서술한 것처럼 중앙정부의 재정적, 정책적 영향력이 매우 큼에도 불구하고, 그 틀 안에서 지방의 권력구조가 지역 복지정책에 다양한 방식으로 영향을 미친다고 할 수 있다. 그러나 여기서 마지막으로 던지게 되는 질문은 “지방 권력구조는 무엇에 의해 결정되는가?”다. 지방선거 결과가 지역 복지정책에 영향을 미친다면, 지방선거는 중앙정치와 구분되는 고유한 ‘지방정치’의 쟁점과 역동성에 의해 결정되는가? 아니면 지역 복지정책에 대한 결정권자를 선출하는 지방선거가 다름 아닌 중앙정치 상황에 의해 주로 영향 받는가?

우선 상기할 점은 한국에서는 지방선거가 중앙정부의 정권 중·후반기에 실시될 경우 유권자들의 투표선택이 정권심판의 성격을 강하게 띤 반면, 정권 초반에 지방선거가 실시될 경우 대통령에 대한 지지 효과로 여당에 보다 유리한 선거결과가 나왔다는 사실이다(김진하, 2010: 7-15). 그 예로 1995년 제1차(민자당 임기 후반), 2002년 제3차(김대중 임기 후반), 2006년 제4차(노무현 임기 후반), 2010년 제5차(이명박 임기 후반) 동시지방선거는 야권 정당이 압승을 거뒀고, 이에 반해 1998년 제2차(김대중 당선 직후), 2014년 제6차(박근혜 임기 초반) 동시지방선거는 여권 정당이 승리하거나 비교적 선전했다. 아래의 [표 2]에서 진한 배경색의 칸은 중앙정권 임기 중후반기에 지방선거가 실시된 경우인데, 연한 배경색의 임기 초반 선거에 비해 지방자치단체장의 야당 점유비율이 훨씬 더 높음을 볼 수 있다. 이는 지방선거 스케줄이 중앙정권 임기 중 언제였느냐, 그 시점에 대통령 국정수행 긍정 평가나 집권여당 지지도가 어느 정도였느냐에 따라 지방 권력구조가 크게 영향 받는다는 것을 의미한다.

[표 2] 역대 지방선거에서 광역 및 기초자치단체장의 야당 점유비율

(단위: %)

대통령 임기	김영삼	김대중		노무현	이명박	박근혜
	1993-1997	1998-2002		2003-2007	2008-2012	2013-2018
동시지방선거	제1회 (1995)	제2회 (1998)	제3회 (2002)	제4회 (2006)	제5회 (2010)	제6회 (2014)
광역단체장	66.7%	37.5%	75.0%	93.8%	62.5%	52.9%
기초단체장	69.6%	51.3%	81.0%	91.7%	64.0%	48.2%

출처: 제1회~제5회: 박기관(2012: 237); 제6회: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

한편 지방선거가 어느 시점에 실시되건 간에 공통적인 점은 독자적인 지역 이슈보다는 중앙정치 이슈가, 지역 정책공약에 대한 전망투표보다는 재임 중인 중앙권력에 대한 회고적 투표의 성격이 더

강하다는 사실이다. 이것은 한국 중앙정치에 특징적인 양상들이 지방정치에 그대로 전이될 가능성이 높음을 뜻한다. 한국 정치에서는 다수 유권자가 계층적 이해관계에 따라 장기적인 균열(cleavage) 구조를 형성하기보다는 정치성향과 정당선호가 급변하는 높은 변동성(volatility)이 두드러지며, 지방선거에서도 그러한 전반적 유동성이 즉각 영향을 미친다(김장수, 2007; 이내영, 2007). 복지정치에 국한시켜 보면 복지태도의 비계급성과 비일관성(김영순·여유진, 2011) 때문에, 지역 유권자들의 복지태도가 지방선거에 영향을 미친다기보다는 중앙정치에 대한 평가로 생겨난 지방 권력구조가 결과적으로 지역 복지정책에 영향을 미친다고 보는 것이 옳다. 이상과 같은 의미에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지방정부의 복지정책에 영향을 미친다고 할 수 있다. 지방정치에 대한 중앙정치의 영향을 부정적으로만 볼 필요는 없다. 전국정당들의 정치적 경쟁은 지방분권화가 지방공공행정의 양적, 질적 성장으로 이어지게 만드는 데 긍정적으로 기여한다는 연구결과도 있다(Enikolopov & Zhuravskaya, 2007). 한국에서의 문제는 그 전국정당들의 정치가 문제적이며, 그 문제가 고스란히 지방정치로 전이된다는 데 있다.

5. 결론

이 연구는 사회복지의 관점에서 봤을 때 한국에서의 지방분권화와 지방자치제가 전개된 과정의 특성을 결론적으로 다음과 같이 해석한다. 첫째, 한국에서 지방분권화 이후 중앙정부와 지방정부의 복지재정이 모두 상승하는 추이가 계속되어 왔다는 점에서 많은 해외 사례에서처럼 지방분권화가 곧 복지국가 후퇴를 뜻하지는 않았다. 둘째, 지방분권화 이후 지방정부의 복지사업은 재정적으로나 정책적으로나 국가의 크게 의존한 것이었으며, 그런 의미에서 중앙정부 주도성이 강한 지방분권 체제는 중앙 복지정책을 지방으로 확산시키는 제도적 기제 역할을 했다. 셋째, 지방자치제 실시와 더불어 활성화된 지방정치는 단체장의 당파성, 지방정부와 의회의 권력구조, 선거스케줄의 영향 등을 통해 지역 복지정책에 실질적인 영향을 미쳤지만, 지방선거는 대통령 임기와의 관계, 중앙 정치권력에 대한 유권자들의 평가 등에 의해 크게 좌우된다는 점에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지역 복지정책에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 종합해서 말하자면, 한국에서 강한 중앙집중적 권력구조의 전통은 지방자치제와 지방분권화에도 불구하고 지속되고 있으며, 어떤 측면에서 지방선거와 지방분권을 제도적 매개로 하여 지역사회에까지 국가가 확장되었다고 해석할 수도 있다.

이처럼 중앙정부와 중앙정치가 압도적 힘을 갖는 구조를 어떻게 평가해야 할 것인가? 중앙 주도의 복지체제는 양날의 칼을 갖고 있다. 한편으로 지방 복지행정의 전통이 대단히 취약한 한국에서

이러한 제도적 틀은 모든 지방정부에서 즉각적이고 전면적인 복지 확대를 가능케 하는 면이 있다. 그러나 다른 한편으로 똑같은 기제에 의해 중앙권력의 반복지 정책이나 중앙정치에서 복지 이슈의 소멸이 지방정부의 복지역량을 일시에 약화시킬 수도 있다. 중앙집중적 체제가 그와 같은 두 얼굴을 갖고 있기 때문에, 복지국가 세력은 친복지 정권이 중앙권력을 쥐고 있을 때에는 중앙정부의 역할을 중시하다가도, 반복지 정권 혹은 복지확대에 미온적인 정권 하에서는 친복지 지방정부의 역할을 주목하게 된다. 물론 중앙정치 수준에서 복지 확대에 비우호적인 정치적 기회구조일 때 친복지 지방정부의 '정치적' 역할은 대단히 중요하다. 그러나 '제도적'으로 지자체 입법권과 재정권 전반을 강화하는 것이 대안이라고 생각하는 것은 착오다. 국가주도성이 양면성이 있듯, 지방강화의 의미 역시 양가적이기 때문이다. 지방권력이 전반적으로 강화된 제도적 틀 안에서 친복지 지방과 반복지 중앙이 조합되면 지방정부가 정치적 역량을 발휘할 수 있지만, 반대로 반복지 지방과 친복지 중앙이 조합되면 지방정부의 제도적 자원은 진보적 중앙정부의 행위능력을 제한하는 장애물로 전환된다.

한국의 중앙주도 복지체제의 양면성을 극복하는 원론적이고 장기적인 대안은 지방정부의 독립적 복지역량을 강화하여 중앙-지방을 잇는 복지국가의 다층적 권력구조를 발전시키고, 그렇게 하여 중앙정부의 정책전환에 휘둘리지 않는 두텁고 안정적인 복지체계를 형성하는 일이 될 것이다. 그러나 한국 정치와 시민사회의 구체적인 맥락과 역사적 토양을 고려했을 때, 지방분권화를 성급히 추진하는 것보다 중앙집중·국가주도 체제의 복지정치상의 잠재력을 적극적으로 활용하여 향후 지방분권화가 복지국가 강화의 방향으로 작용할 수 있게끔 하는 토대를 구축하는 것이 우선과제일 것으로 생각한다. 이 논문의 2장 1절에서 서술했듯이 국민국가의 강력한 행위능력, 나라공동체에의 정체감, 시민들의 민주적 주권의식이라는 현대정치의 삼각형이 그려지는 곳에서 복지국가 발전을 위한 정치적 에너지가 폭발한다. 그 측면에서 한국은 복지국가 도약을 위한 마그마를 지하에 간직하고 있는 나라다. 이에 반해 지방의 복지정치는 2천 년대 들어 꾸준히 성장하고 있지만, 여전히 지방사회에서 지역 토호와 정치엘리트 간의 유착은 강력하며 이를 견제하고 개혁할 수 있는 시민사회 역량은 매우 취약하다. 아래로부터의 분산된 복지발전이 점진적으로 축적되어 중앙을 변화시키는 경로보다는, 위로부터의 집중된 복지국가 발전을 통해 지방 복지세력에 우호적인 정치적 기회구조를 제공하는 경로가 더 현실적인 전략일 것으로 보인다.

■ 참고문헌 □

- 권경환(2005). 지방정부의 권력구조와 재정지출정향. 한국사회와 행정연구. 16(3). 277-298.
- 고제이(2013). 국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향. 보건복지포럼. 205. 52-68.
- 김교성, 이재완 (2000). 지방정부 사회복지비 지출수준의 결정요인 분석. 한국사회복지학. 41. 68-92.
- 김영순(2009). 노무현 정부의 복지정책 - 복지국가의 제도적, 정치적 기반 형성 문제를 중심으로. 경제와 사회. 82. 161-185.
- 김영순, 여유진 (2011). 한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로. 경제와 사회. 91. 211-240.
- 김장수(2007). 정치이념 및 정당에 대한 태도: 그 변화와 상호적 역동성. 이내영·이현우·김장수 공편, 변화하는 한국 유권자 - 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거. 서울: 동아시아연구원.
- 김진하(2010). 지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석. 한국정당학회보. 9(2). 5-31.
- 김태일(2007). '지방분권'의 정치 동학. 고려대학교 아세아문제연구소, 한일공동연구총서, 127-147.
- 모지환, 이중섭 (2010). 지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책. 37(4). 49-73.
- 문병효 (2015). 사회복지재정의 부담주체에 관한 소고. 사회복지법학. 4(1). 55-92.
- 미야모토 타로(2003). 복지국가 전략 - 스웨덴 모델의 정치경제학. 임성근(역). 서울: 논형.
- 미야모토 타로(2011). 복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의. 임성근(역). 서울: 논형.
- 박고운, 박병현 (2007). 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인. 사회복지정책. 31(12). 423-451.
- 박기관(2012). 6·2 지방선거 분석과 함의, 그리고 정책과제: 5·31 지방선거와의 비교적 관점에서. 한국정책연구. 12(1). 225-242.
- 박상우(2014). 사회구조의 변화에 따른 중앙-지방정부간 복지재정관계의 재정립. 지역사회연구. 22(1). 123-143.
- 신정관, 임준형(2013). 지방정부의 복지재정 영향 요인: 지방권력 교체기 기초자치단체의 복지에산 변화를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 23(3). 224-251.
- 신현기, 우지숙(2011). 트위터에서 일어나는 정치적 담론활동에 대한 탐색적 연구: 2010년 6·2 지방선거 관련 트윗글 내용 분석을 중심으로. 언론과 사회. 19(3). 45-76.
- 알레시나, 알베르토, 에드워드 글레이저 (2012). 복지국가의 정치학 - 누가 왜 복지국가에 반대하는가?. 전용범(역). 과주: 생각의 힘.
- 김영(역) (2009). 현대 일본의 생활보장체계. 서울: 후마니타스.
- 유진숙, 김원섭(2015). 지방정부 복지정책과 정당: 학교급식정책 사례. 한국정치학회보. 49(4). 363-389.
- 이내영(2007). 5·31 지방선거와 정당지지기반의 재편: 이탈투표의 분석. 이내영, 이현우, 김장수(편). 변

- 화하는 한국 유권자: 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거. 서울: 동아시아연구원. 169-194.
- 이용재(2015). 지방정부 복지재정의 변화와 과제: 지역지표와의 상관관계를 통한 탐색. 한국지역사회복지학회 학술대회. 41-82.
- 이재원(2011). 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제. 보건복지포럼. 178. 37-48.
- 임헌만(2005). 기초의회와 자치단체장의 정책역할에 관한 연구: 재정상황과 정책역할간 관계를 중심으로. 한국행정논집. 18(2). 397-423.
- 장동호(2012). 지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토. 보건사회연구. 32(3). 122-158.
- 정상호(2011). 지방정부 '구조'와 지방정치 '갈등'의 관계에 대한 연구. 경제와 사회. 90. 70-102.
- 지병문, 김용철(2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 한국동북아논총. 26. 1-22.
- 지은구(2013). 복지재정분권의 현실과 개선방안. 사회과학논총. 32(1). 83-128.
- 최봉석(2016). 독일 연방주의개혁과 지방분권의 강화: 2006-2014년 독일 기본법(GG) 개혁을 통한 지방분권의 강화. 공법학연구. 17(1). 69-101.
- 최장집(2007). 한국 민주주의, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가. 최장집, 박찬표, 박상훈(편) 어떤 민주주의인가. 서울: 후마니타스. 83-194.
- 타다 히데노리(2008). 일본의 사회보장: 이론과 분석. 정재철·나인숙·김성원 옮김. 서울: 인간과복지.
- Bode, I. (2004). Das Ende der Einheit: Die Transformation von Staatlichkeit im disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus. In S. Lütz & R. Czada(eds). *Wohlfahrtsstaat: Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 67-89.
- Brennan, G. & Buchanan, M. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Busch-Geertsema, V. (2004). The changing role of the state in German housing and social policy. *International Journal of Housing Policy*. 4(3). 303-321.
- Conlan, J. (1998). *From new federalism to devolution: Twenty-five years of intergovernmental reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Croissant, A. (2010). Analyse defekter Demokratien. In K. Schrenk & M. Soldner (eds). *Analyse demokratischer Regierungssysteme*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 93-114.
- Enikolopov, R. & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economy*. 91. 2261-2290.
- Flora, P. & Alber, J. (1981). Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe. In P. Flora & A. Heidenheimer(eds). *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick and London: Transaction Publishers. 37-80.
- Geisen, Th. (2006). Sozialstaat in der Moderne: Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in

- Europa. In K. Kraus & Th. Geisen(eds). *Sozialstaat in Europa: Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 21-42.
- Hayek, F. (1979). *Liberalismus*. Tübingen: J.C.B.Mohr (Paul Siebeck).
- Hirayama, Y. (2010). Neoliberal policy and the housing safety in Japan. *City, Culture and Society*. 1, 119-126.
- Jahn, D. (2009). Das politische System Schwedens. In W. Ismayer(eds). *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Kaufmann, F.-X. (1997). *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- _____(2012). *European foundations of the welfare state*. New York and London: Berghahn Books.
- Lash, S. & Urry, J. (1987). *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Lennartz, Ch. (2011). Power structures and privatization across integrated rental markets: Exploring the cleavage between typologies of welfare regimes and housing system. *Housing, Theory and Society*. 28(4), 342-359.
- Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33-58.
- Mitton, L. (2009). The british welfare system: Marketization from Thatcher to New labour. In K. Schubert, S. Hegelich & U. Bazant(eds). *The handbook of european welfare state*. London and New York: Routledge.
- Obinger, H., Castles, G. & Leibfried, S. (2005). Introduction: Federalism and the welfare state. In H. Obinger, S. Leibfried & G. Castles(eds). *Federalism and the welfare state: New world and european experiences*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. In A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner(eds.). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Offe, C. (1985). *Disorganized capitalism. contemporary transformations of work and politics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- _____(1996). *Modernity and the state. East, West*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Rudzio, W. (2015). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sellers, M. & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 20(4), 609-632.
- Skocpol, Th. & Amenta, E. (1986). States and social policies. *Annual Review of Sociology*. 12, 131-157.
- Skocpol, Th. & Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the Early New Deal.

Political Science Quarterly, 97(2), 255-278.

Wilensky, L. (1975). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkely: University of California Press.

Abstract

Welfare State, Decentralization, and Local Politics Interpreting Welfare Decentralization in South Korea from Historical-Comparative Perspectives

Shin, Jin-Wook*·Seo, Junsang**

This study investigates the characteristics of the relationship between central government and local government, between national politics and local politics during the past decade of welfare decentralization in South Korea after 2005. Main questions are: firstly, was the welfare decentralization in Korea a means of neoliberal welfare state retrenchment? Secondly, did the decentralization measures actually result in the weakening of the power of central government? Thirdly, did the local politics began to show independent political dynamics? For these questions, the size and share of social welfare expenditure of the central and local government, their historical trends, and the power structure of local government head and local parliament are analyzed. Major findings are as follows: firstly, the welfare decentralization in Korea did not mean welfare state retrenchment as both the central government and most local governments continued to increase the social welfare expenditure in the course of the welfare decentralization. Secondly, the welfare decentralization in Korea functioned as an institutional channel of the expansion of welfare policies of the central government into the local level, as the growth of the welfare expenditure in local governments depended largely upon the state subsidy programs and revenue-sharing system. Thirdly, the local power structure made a considerable impact on the welfare policy of local governments, but the national politics influenced the local power structure strongly through local elections.

Key Words: welfare state, decentralization, local government, local politics

◆ 2016.10.31. 접수 / 2016.11.30. 1차 수정 / 2016.12.05. 게재확정

* Professor, Department of Sociology, Chung-Ang University(socioshin@cau.ac.kr).

** Master course student, Department of Sociology, Graduate School of Chung-Ang University(panic423@naver.com).