2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

국가, 지방정치, 지역 복지정책

신진욱 (중앙대 사회학과 교수)
서준상 (중앙대 사회학과 석사과정)

1. 서 론

이 연구는 지방자치제 25년, 지방분권화 10년을 경과하는 동안 지역 복지정책의 측면에서 국가와 지방정부의 관계, 중앙정치와 지방정치의 관계가 어떤 방향으로 변화해왔는지를 고찰한다. 지방자치단체의 복지정책에 대한 다수의 선행연구는 지방분권화라는 대전제를 긍정하는 가운데 지자체의 재정적 취약성, 중앙정부에 대한 의존성, 지자체 간의 격차를 설명하는 요인을 분석하는 데 집중해왔다. 이 연구는 그러한 연구결과들에 의존하면서, 특히 비교-역사적 국가연구의 관점에서 한국의 지방분권화 과정의 특성을 이해하고자 한다. 먼저 비교론적 관점에서 이 연구는 유럽, 미국, 일본 등 여러 지역에서 지방분권화가 복지국가 후퇴를 위한 정책수단이었음을 주목하여, 한국에서도 분권화가 그와 동일한 의미를 갖는지를 검토한다. 다음으로 역사적 관점에서 한국의 중앙집중적 권력구조의 전통이 분권화를 통해 어떤 성격변화를 겪었는지에 관심을 갖는다.

주요 질문은 다음 세 가지다. 첫째, 많은 나라에서 지방분권화가 국가의 복지책임을 충분한 재원을 갖지 못한 지방정부에 전가하는 정책수단이었던 것처럼, 한국에서도 지방분권화는 복지국가의 전반적 후퇴를 의미하는 것이었나? 둘째, 권위주의적 발전국가와 중앙집중적 권력구조의 전통을 갖고 있는 한국에서 지방분권은 복지정책의 영역에서 권력의 탈집중화를 가져왔는가, 아니면 새로운 방식에 의한 국가의 확장을 의미했는가? 셋째, 지방분권화 이후 지방정치는 지역 복지정책의 주요 변수가 되었는가, 아니면 지역복지의 정책결정권자를 선출하는 지방정치 역시 중앙정치에 의해 규정되었는가? 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, 원자료로는 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, 지방분권화 이후 모든 지방정부에서 사회복지의 비중이 빠르게 증가한 것은 압도적으로 국고보조사업 증가에 힘입은 것이었다는 점에서, 지방분권화는 국가의 확장을 의미했으며 분권화가 곧 복지국가 후퇴를 뜻하지 않았던 이유 역시 중앙정부의 복지재정 확대에서 찾을 수 있다. 셋째, 지역 복지예산 규모와 증가율은 지자체장의 당파성과 지자체-지방의회 간 권력구조에 크게 영향 받았다는 점에서 지방정치는 지역 복지정책에 중요한 변수였지만, 지방선거 결과는 중앙 정치권력에 대한 심판의 정도와 방향에 크게 좌우되었다는 점에서 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지역 복지정책에 강한 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

2. 복지국가와 지방분권

1) 복지국가의 국가성과 탈국가화

현대의 시대에 '국가'는 야누스적 존재다. 강제수단의 정당한 사용권을 독점한 국가는 사회에 대해 다른 어떤 현대사회조직보다 강력한 힘을 행사할 수 있다. 그러나 또한 국가는 사회의 약자를 사회의 강자에 의한 자의적 폭력과 착취로부터 보호해주는 강력한 방패이기도 하다. 오페는 현대국가가 민주주의, 국가폭력, 복지국가의 세 측면을 함께 갖고 있으며 이로부터 국가-시민 관계의 정치동학이 발생한다고 보았다. "모든 현대국가에서 시민들은 세 가지 기본적 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 복지국가는 국가의 다른 제도들과 "분리되어 존재하는 제도가 아니"다. 오히려 "복지국가적 속성이 국가의 다른 속성들과 함께 존재하는 하나의 속성"이라고 정식화해야 한다(Kaufmann, 1997: 22). 국가이론의 관점에서 본다면, 현대국가는 자본주의 하에서 사회적 약자들의 시민적 기본권을 보호해주는 복지국가일 수도 있지만, 국가가 보유한 권력자원을 동원해 시민적 자유를 제한하는 관료국가, 강압국가일 수도 있다. 현대국가의 이러한 양면적 잠재성 가운데 구체적 국가존재의 역사적 변화와 나라별 차이가 생겨난다. 분권화, 즉 국가권력의 분산이 무엇을

의미하는지는 이러한 역사-비교적 관점에서 고찰해야 한다.

역사적으로 복지국가는 전통사회에서 현대사회로의 이행기에 진행된 국가형성(state formation), 나라만들기(nation-building), 정치민주화(democratization)라는 세 가지의 결정적 구조변동의 토대 위에서 탄생하고 발전되었다(Flora and Alber, 1981). 복지국가에 대한 국가중심적 접근이 강조해온 바와 같이 강력하고 효율적인 국가관료기구의 발달은 정치민주화와 더불어 고양된 복지확대의 요구를 국가가 실제로 관철시키기 위한 역사적 조건이었다(Skocpol and Amenta, 1986; Skocpol and Feingold, 1982). 또한 복지국가는 근대 민족주의의 발전에 기초한 민중부문의 정치적 압력의 산물인 동시에, 자본주의 사회에서의 계급적 분열에도 불구하고 공동체적 귀속의식과 집단정체성을 구성하게끔 한 물질적 기초를 제공하기도 했다(Geisen, 2001: 32-37). 국가기구-민족주의-민주주의로 구성되는 삼각형은 현대국가가 '복지'국가로, 복지제도가 복지'국가'로 발전할 수 있게끔 했던 중요한 역사적 토양이었다. 그 토양 위에서 국가를 제도화된 복지공급을 책임지는 헌법적 기관으로 조직한다는 정치이념이 아래로부터 확산되었으며, 그 대중적 압력이 지배집단의 변화와 타협을 가능케 했다(Kaufmann, 2012: 197).

1970년대 초반 오일쇼크를 전환점으로 서서히 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'(Lash and Urry, 1987; Offe, 1985)은 국가 영역에서 '탈조직된 복지자본주의', '복지자본주의의 국가성의 약화', 또는 복지제도의 '통일성의 종언'으로 이어졌다(Bode, 2004). 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 앞에 서술한 현대국가의 다면성에 관련된 상이한 집단적 기억들을 선택적으로 동원하고 조직했다. 말하자면 복지국가에 대한 긍정적 기억을 제거하고 관료주의, 권위주의, 비효율성의 담론으로 '국가'에 대한 이미지를 재구성했다. 복지다원주의, 정부재창조, 행정혁신 등의 모토는 그러한 담론체계를 조직하는 핵심 상징이었고, '분권화'='민주화'의 도식도 그 중 하나였다.

중앙-지방 관계의 측면에서 주목할 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 국민

국가의 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 이러한 변화된 환경에 적응하는 국가의 대응이었던 동시에, 종종 국가의 복지책임을 경감하기 위한 적극적이고 선제적인 정책수단이기도 했다.

지방분권화를 통한 복지국가 후퇴는 많은 나라에서 공통된 현상이었다(이재원, 2013: 39). 미국에서는 1980년대 레이건 정부가 신연방주의(New Federalism)를 표방하며 중앙정부의 복지책임을 지방으로 이양했고(Conlan, 1998), 일본에서는 하시모토 행정개혁을 시발점으로 고이즈미 내각의 포괄적인 제도개혁에서 절정에 이른 복지축소 정책노선의 중심에 지방분권화가 있었다(Hirayama, 2010). 독일에서도 사회정책에서 연방정부 역할의 축소와 지방으로의 기능이양이 진행되었는데, 지방정부의 재정적 어려움 때문에 공공복지 전반의 후퇴를 가져왔다(Busch-Geertsema, 2004: Lennartz, 2011). 그러나 그러한 공통점과 더불어 또한 국가별 차이를 주목해야 한다. 영국에서는 역사적으로 공공행정의 전문화와 관료기구 발달이 지방정부의 사회정책적 역할을 중심으로 진행되어 왔고 노동당이 여러 지역에 튼튼한 뿌리를 갖고 있었기 때문에, 대처와 메이저 총리 하의 복지국가 후퇴는 그동안 지방정부가 책임져왔던 공공복지 역할, 특히 교육, 주택, 사회적 돌봄 서비스의 권한을 박탈하는 방식으로 이뤄졌다(Mitton, 2009: 479). 한편 스페인에서는 민주화와 더불어 지방자치를 강화한 이후에도 중앙정부의 복지재정은 빠른 속도로 증가한 반면, 지자체에서는 지방정부의 지원 하에 지역 저축은행(*caja*)들의 투기적 확장이 계속되어 2010년대 금융위기의 큰 원인이 되었다(Jimeno and Santos, 2014). 그렇다면 한국에서 분권화는 무엇이었는가?

2) 한국에서의 지방자치와 지방분권

한국에서는 박정희 정권에 의해 폐지된 지방자치제도가 1991년 부활되어 첫 번째 지방의회 선거를 실시했고 1995년에 지방자치단체장과 지방의회를 포함하는 제1회 동시지방선거를 실시했다. 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. 지방자치제가 이미 1990년대 초반에 부활했음에도 불구하고, 복지정책 부문에서 지방분권화를 적극적으로 추진한 주체는 중앙권력의 정점에 있었던 노무현 대통령이었다. 노무현 정부는 2003년 4월에 '정부혁신지방분권위원회' 발족하고 곧이어 지방분권화 로드맵을 발표했으며, 2004년에 '국고보조금 정비방안'을 확정하고 2005월 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 보건복지

부 사업이었다(지은구, 2013: 96-97). 그런 의미에서 2005년 지방분권화의 핵심은 복지사업의 지방이양이었다.

여기서 흥미로운 점은 이러한 변화를 추진한 핵심 세력이 바로 민주화운동의 전통을 잇는 시민단체들이었다는 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 대선에서 당선된 노무현 대통령은 분권화에 중요성을 부여해온 인물이었기 때문에, 대통령과 시민사회의 협력 하에 이를 적극적으로 추진하여 2005년부터 포괄적인 분권화가 시행되었다.

이처럼 지방자치제의 강화뿐 아니라 국가기능의 지방분권화까지도 상대적으로 진보적인 시민사회와 정치엘리트 간의 개혁동맹 하에 추진되었다는 사실은 의미심장하다. 왜냐하면 많은 나라에서 지방자치제와 지방분권화는 역사적으로 다른 정치적 의미를 지녔기 때문이다. 전자는 많은 경우에 국가-지방 간 다층적 권력구조를 형성하면서 공공기관 간의 상호견제 역할을 했다는 점에서 민주주의에 기여하는 바가 컸지만, 후자는 복지국가와 민중부문에 부정적인 보수적 정치엘리트들이 복지국가 축소를 목적으로 추진한 경우가 많았기 때문이다. 한국에서 진보적 정치-시민사회 세력이 양자의 정치적 의미를 동일시하면서 적극적으로 추진했다는 것은 주목할 만한 현상이다. 이는 오직 억압적이고 중앙집권화된 권위주의 국가의 경험이라는 역사적 배경, 그리고 민주화 이후에도 대통령을 정점으로 하는 극단적인 중앙집중적 권력구조가 지속되었다는 점과 깊이 관련되는 것으로 보인다. "강력한 국가와 결합한 민주주의는 그 자체 권위주의화할 수 있는 구조적 취약성을 갖고 있다"(최장집, 2007: 165)는 사실 때문에, 민주적 세력들은 국가의 권력과 책임을 포괄적으로 분산, 이양하는 것을 추구했던 것으로 보인다.

그렇다면 한국에서 지방분권화는 결과적으로 많은 해외 사례에서처럼 중앙정부의 복지책임의 '이양'과 복지노력의 '축소'를 의미했는가, 아니면 그와 다른 경로를 걸었는가? 분권화는 그것을 추진한 세력들이 목적했던 것처럼 권력구조의 탈중심화, 국가권력의 분산을 가져왔는가, 아니면 중앙집중적 권력구조의 역사적 전통이 지속되면서 지방정부의 정책에까지 국가가 더 깊이 확장되는 역설적 결과를 낳았는가? 이미 1990년대 초반부터 제도화된 지방정치는 2000대 중반의 지방분권화 이후에 지방정부의 복지정책을 좌우하는 핵심 변수가 될

수 있었는가, 아니면 지방정치 역시 중앙정치의 영향 하에 있었는가? 이어지는 두 장(章)에서 이 질문들에 대한 답을 구한다.

3. 분권화 이후 국가와 지방정부의 복지정책

1) 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.

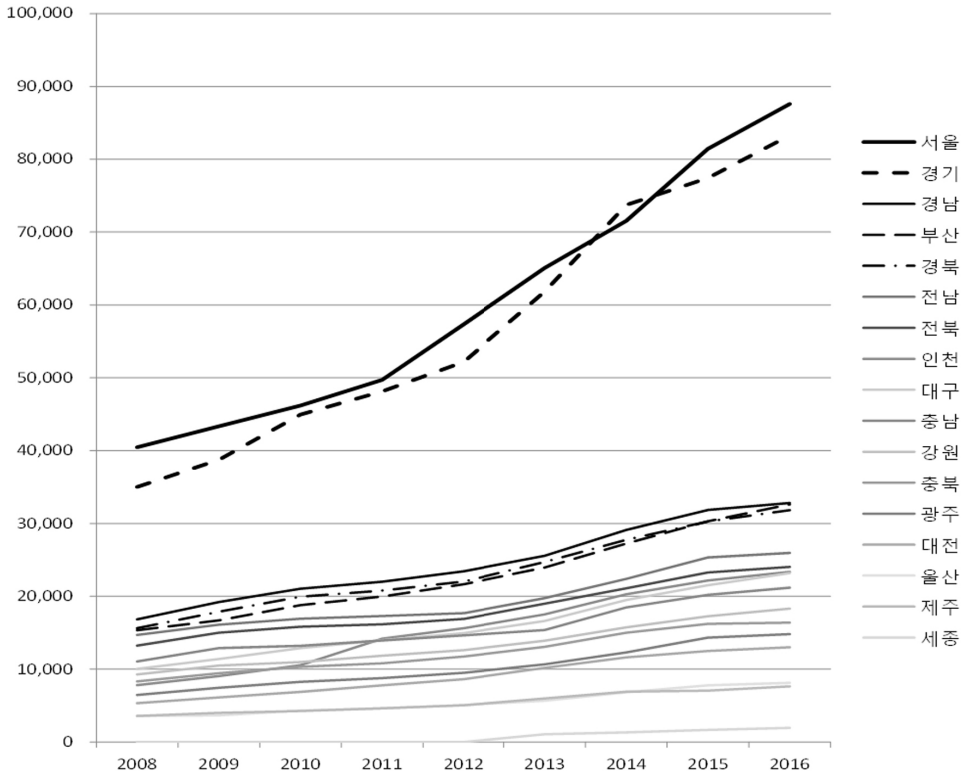
공공기관의 복지노력을 측정하는 지표는 복지예산 규모, 총예산 중 복지비중, 1인당 복지비, 복지소요 대비 복지지출, 자체복지사업비율 또는 자체복지재원부담율 등 다양하며, 이 중 어느 것을 지표로 삼느냐에 따라 측정결과가 크게 달라지고, 또한 설명변수 역시 달라진다는 사실은 매우 중요하다(장동호, 2012). 이 연구는 가장 널리 사용되는 복지예산 규모 및 총예산 중 비중으로 대상을 제한하며, 그에 상응하여 그로부터 도출되는 주장의 타당성 범위 역시 제한적이다. 지자체 복지재정 추이에 관해서는 그동안 많은 연구들이 있었는데, 대부분 2012-13년까지를 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 재정적 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)

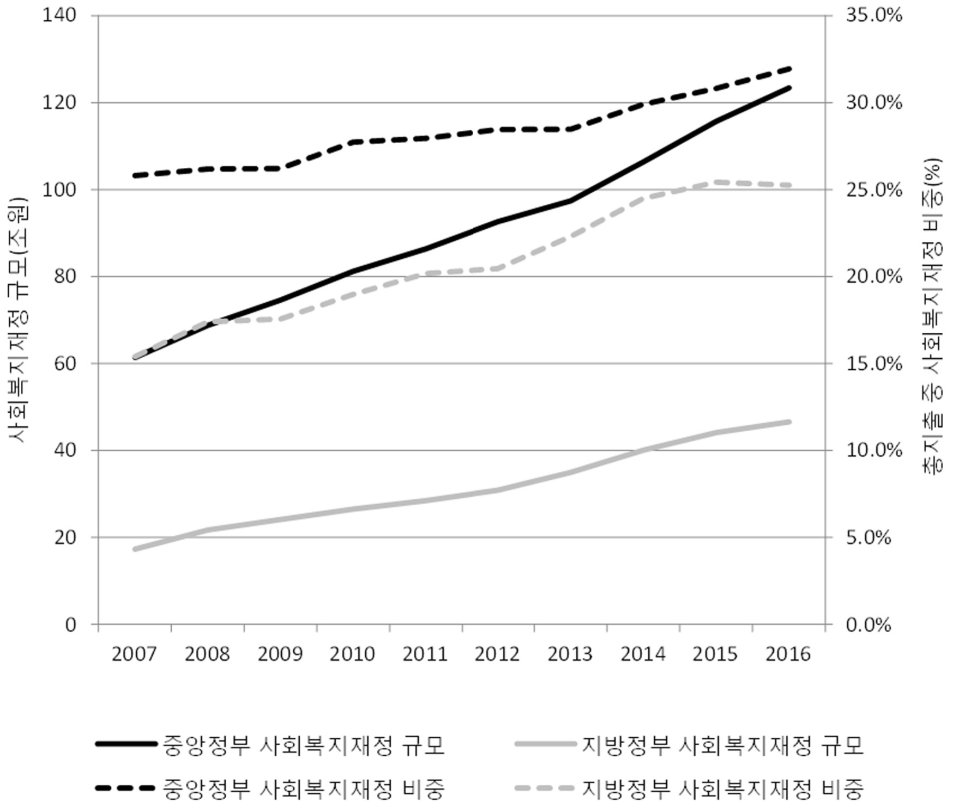


출처: 행정자치부, 『지방자치단체 예산 개요 및 통합재정 개요』, 각 연도.
비고: 사회복지 분야 8개 부문 (기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반); 일반회계 및 특별회계 총규모 기준.

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.

2) 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 한국 국가의 권력구조의 탈중심화로 이어졌는가, 즉 국가권력의 지방이양 또는 지방권력의 증대를 통해 국가-지방 간의 오랜 권력불균형이 완화되었는가다. 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 보여줄 것이다.

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. 「대한민국 헌법」은 국가의 포괄적 사회보장 증진 의무를 명시하고 있으면서(제34조), 동시에 지방자치단체의 주민복리에 관한 사무처리 권한을 규정하고 있다(제117조 제1항). 보다 구체적 규정을 담고 있는 「사회보장법」에 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 「지방자치법」은 "국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다."(제122조)고 명시하고 있는데, 이와 달리 「지방재정법」은 지자체가 부담해야 할 경비의 종목 및 부담비율을 대통령령으로 정하도록 하고 있고(제22조 제2항), 지자체에 대한 재원부담지시를 금지하면서도 "법령 또는 조례가 정하는 경우와 국가시책상 부득이한 경우 외에는"이라는 조건을 달아서(제23조 제3항) 다양한 법적용의 여지를 남겨 놓았다. (포괄적인 법률적 검토는 문병효(2015)를 참고)

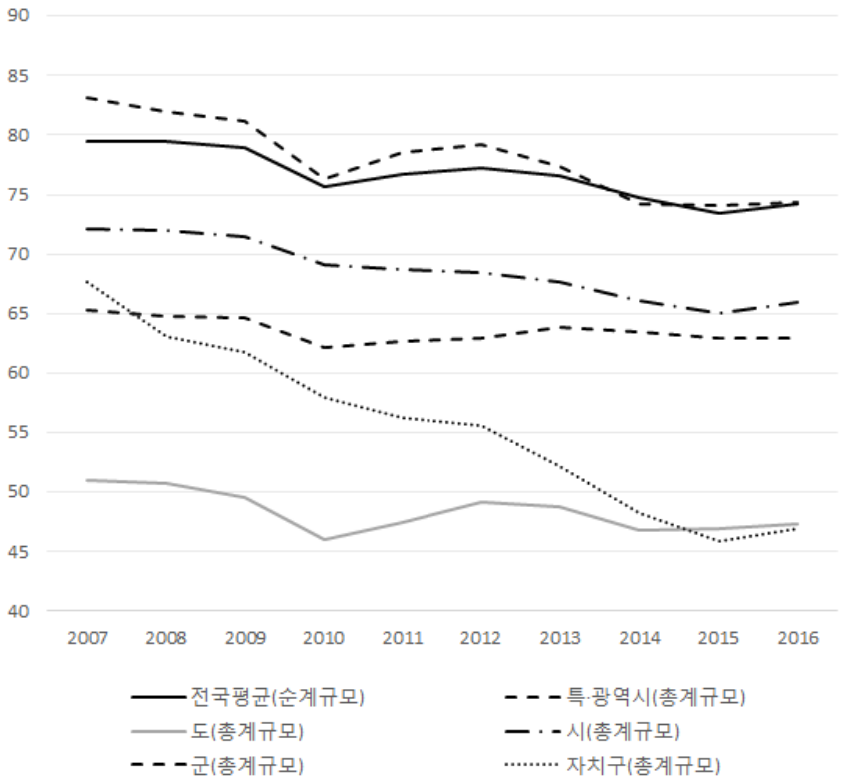
다음으로 제도적 측면에서 국가-지방 관계를 보면, 지방분권화 이후 재정적 측면에서 지방정부의 국가에 재정의존성이 심화되었을 뿐 아니라 정책적 측면에서도 국가의 사회복지 정책방향이 지방정부의 정책을 상당한 정도로 규정하는 제도적 기제가 존재함을 발견할 수 있다. 분권화 이후 지방정부의 사회복지사업의 약 90%는 국고보조사업이었으며, 따라서 서울·경기 등 재정력과 재정자주도가 높은 일부 지자체를 제외하면 지자체 사회복지재정 증가의 많은 부분은 국고보조사업 재원에 의존한 것으로 볼 수 있다. 법률적으로 국고보조사업은 신청주의 원칙을 따르기 때문에 국고 의존 복지사업 증가가 국가에 의해 강제되었다고 볼 수는 없다. 그러나 지역개발 사업 에서 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).

그런데 국고보조사업은 지방대응비를 유발하기 때문에 지방정부의 복지사업이 확대되면 그에 상응하는 지자체의 지출 역시 증가한다. 나아가 지방비 부담비율이 2000년대 초반 30% 선에서 2010년 이후 50%선까지 급증했기 때문에 지방정부의 재정부담은 국고보조금이 증가하는 비율보다 더 가파르게 증가했다(박상우, 2014: 136; 지은구, 2013: 91). 즉 재정의존성은 재정건전성 문제로 이어지고 있는 것인데, 국세 대 지방세 비율이 80:20 수준인 조건에서 지

방정부의 자체재원은 지출 증가에 준하여 증가하지 않고 있다(문병효, 2015: 73-76). 이에 지자체의 재원보전을 위해 분권교부세 등 이전재원 강화가 이뤄졌지만 분권교부세의 증가 속도는 복지지출의 증가 속도에 크게 못 미치고 있다. “이러한 상황은 분권교부세가 가지는 구조적인 특성 때문”인데, “왜냐하면 분권교부세는 내국세의 0.94%로 연동되어 있으며, 사회복지 예산의 증가율이 내국세의 증가율을 크게 상회하는 상황을 감안하면 사회복지 예산을 충당하기에는 처음부터 무리”였기 때문이다(박상우, 2014: 136). 위와 같은 여러 제도적 조건에서 지방정부의 사회복지 확대는 특·광역시와 시 등 대부분의 단위에서, 특히 자치구 단위에서 재정자주도의 지속적인 저하로 이어졌다(<그림 3>).

한국에서 지방분권화는 재정적, 정책적 측면에서 모두 국가의 지방에 대한 영향력을 강화하는 방향으로 전개되어 왔으며, 그러한 제도적 틀 안에서 중앙정부와 지방정부의 사회복지 재정이 동시에 증가되는 추이가 생겨나게 된 것이다.

〈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.

4. 지역 복지정책과 중앙-지방 정치동학

제3장에서는 한국에서의 지방분권화가 제도적으로 지방정부에 대한 국가의 지배력을 강화하는 틀을 갖고 있었고, 이에 따라 정책적으로도 중앙정부의 복지재정의 증감이 지방정부에 강한 영향을 미치는 구조를 갖고 있음을 보았다. 제4장에서는 정치적 측면에 초점을 맞춘다. 주요 관심은 국가 지배력의 지속에도 불구하고 1991년에 시작된 지방정치가 2005년 지방분권화 이후 지자체의 복지정책에 얼마나 영향을 미쳤는가, 어떤 정치적 요인이 어떤 지표에 강한 영향을 미쳤는가, 지방정치는 중앙정치 상황에 의해 어느 정도 규정되었는가라는 질문이다. 그것을 보기 위해 먼저 복지재정의 지역 간 격차를 간략히 확인하고, 그 격차를 설명하는 정치적 요인들을 고찰한다.

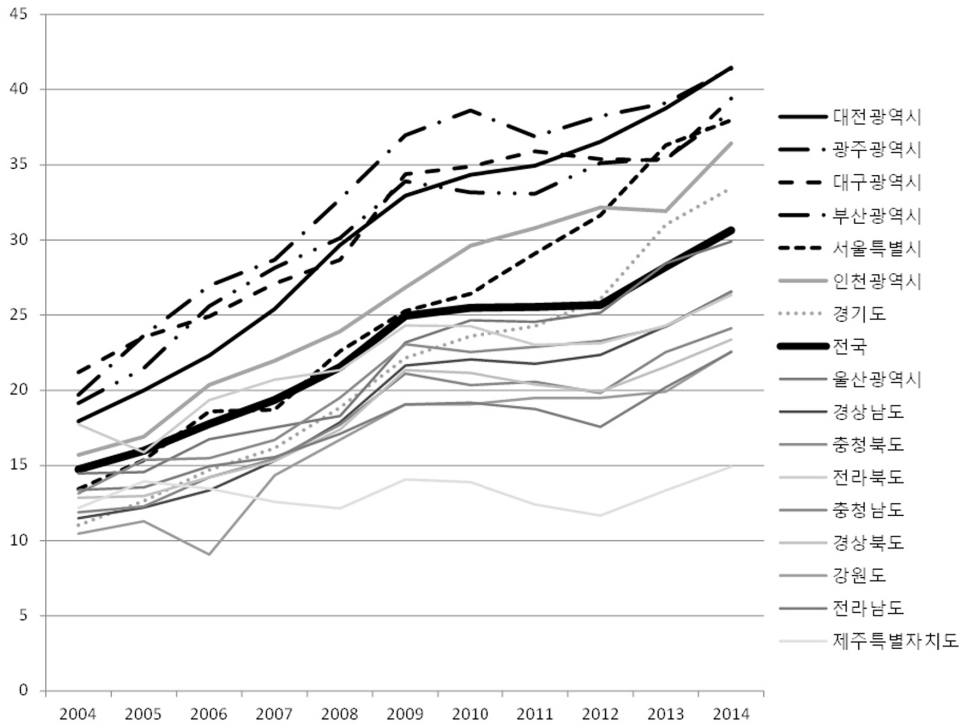
1) 지자체 간 복지 격차

2010년 지방선거에서는 무상급식과 보편/선별주의 논쟁 등 복지 이슈가 선거캠페인과 선거결과에 큰 영향을 미쳤는데, 이처럼 정책이슈, 더구나 복지정책 이슈가 선거정치에 직접적 영향을 미친 것은 주로 인물 이슈나 사건 이슈에 좌우되어온 한국 정치사에서 매우 이례적인 현상이었다. 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.

위와 같은 변화에 따라 지방권력의 차이가 지역 복지정책의 차이에 미치는 영향에 대한 관심이 높아졌다. 먼저 지자체 간의 차이를 확인하도록 한다. <표 1>에서 보았던 지자체의 복지예산 규모는 각 지역의 사회경제적, 사회인구학적 환경에 크게 규정되기 때문에 정치적 측면에서 큰 의미가 없다. 그에 비해 총예산 중 복지예산의 비중은 지역조건에 따라 각기 다른 복지소요와 경직성 지출을 고려하더라도, 지방권력의 정책적 우선순위를 어느 정도 말해주기 때문에 보다 의미 있는 지표가 된다. 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.

많은 선행연구들이 지자체들 간의 복지 격차를 설명하는 요인을 찾고자 시도했다. 한편에는 재정력과 재정자립도·재정자주도 등 경제적 요인의 중요성을 발견한 연구들이 있다(김교성·이재완, 2000; 모지환·이중섭, 2010; 신정관-임준형, 2013; 장동호, 2007). 다른 한편에는 집권세력의 당파성과 재선동기, 지방의회의 권력구조, 단체장-지방의회 관계 등 정치적 요인을 강조하는 연구들이 있다(권경환, 2005; 신정관-임준형, 2013; 이재원, 2011; 유진숙·김원섭, 2015; 임헌만, 2005; 정상호, 2011; 지병문·김용철, 2003). 이와 더불어 지자체 주민들의 사회인구학적, 사회경제적 특성에 연관된 복지소요의 차이의 설명력도 중요하게 간주된다. 그러나 복지재정 또는 복지노력의 구체적 지표를 무엇으로 결정하는지에 따라 분석결과가 매우 다르게 나올 뿐 아니라(장동호, 2012), 하나의 연구에서도 복수의 설명변수를 발견하는 경우가 많은 만큼, 지자체 간 복지 격차에 대한 설명은 단순한 논쟁구도보다는 신중하고 정밀한 접근을 요구한다.

이 논문의 주요 관심사인 정치적 동학에 관한 고찰로 들어가기 전에 이 절에서는 먼저 그

에 대한 제한사항으로서 경제적 요인에 관한 선행연구들을 토론한다. 무엇보다 지자체의 재정력이 복지격차와 깊은 관계를 갖는다는 것을 여러 연구결과가 보여줬는데, 어떤 연구에서는 정(+)의 상관관계(모지환·이중섭, 2010; 장동호, 2007), 어떤 연구에서는 부(-)의 상관관계(박고운 외, 2007; 서상범, 2010)로 나타났다. 그러나 두 결과가 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). 국가-지자체 관계에 관련되는 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 때론 의미심장한 영향을 미친다.

2) 지역 복지정책과 지방정치, 중앙정치

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 당겼지만, 정당 간의 경쟁이 본격화되고 유권자들의 정치적 관심과 참여가 크게

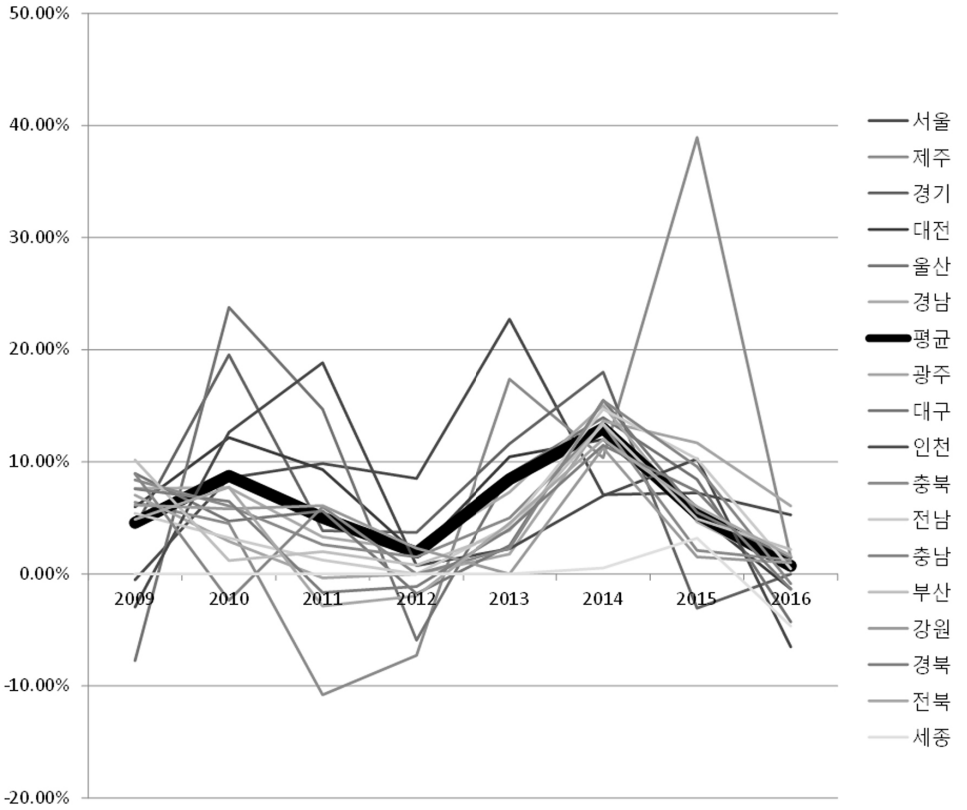
높아진 것은 2010년 지방선거를 통해서였다. 여기에는 몇 가지 제도적, 사회적 맥락이 배경으로 작용했다. 먼저 제도적으로는 2006년과 2010년 지방선거에서 중요한 선거제도 변화가 있었다. 2006년 제4회 5.31 지방선거에서는 선거권 연령 인하, 비례대표 기초의원제도 신설, 기초의원 정당공천제 도입, 기초의원 선거의 중선거구제 도입 등 투표참여와 정당정치를 확대하는 일련의 개혁이 이뤄졌다. 2010년 선거에서는 이제까지의 1인 6표 제도(광역/기초단체장, 광역의회 지역구 및 비례, 기초의회 지역구 및 비례)에서 1인 8표 제도(교육감, 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 복지격차에 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, 광주의 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 전면실시 했으며, 2차적으로는 단체장 소속 정당과 지방의회 다수당이 일치하지 않는 분점 정부가 단점 정부보다 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 복지예

산 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 증감율 추이를 분석한 결과, 전국 평균과 대부분의 지자체에서 선거가 실시되는 해에 높은 폭으로 복지증액을 했음을 발견했다(<그림 5>).

〈그림 5〉 시·도별 지방자체단체의 사회복지예산 비중의 증감률 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 중앙-지방 관계의 측면에서 봤을 때 중

앙 국가의 재정적, 정책적 영향력이 큰 틀에서 여전히 강력함에도 불구하고, 지자체와 지방의회의 권력구조가 지역 복지정책에 다양한 방식으로 영향을 미친다는 결론에 이르게 된다. 그러나 여기서 마지막으로 던지게 되는 질문은 "지방선거는 무엇에 의해 영향 받는가?"라는 선거정치학적 문제틀이다. 지방선거 결과가 지역 복지정책에 영향을 미친다면, 지방선거는 중앙정치 혹은 전국정치와 구분되는 엄밀한 의미에서 '지방정치'의 쟁점과 역동성에 의해 가장 강력하게 영향 받는 것인가? 아니면 지역 복지정책에 대한 결정권자를 선출하는 지방선거가 다름 아닌 중앙정치 상황에 의해 주로 영향 받는가? 한국에서 지방선거의 뚜렷한 특징 중 하나는 지방선거가 중앙정부의 정권 중·후반기에 실시될 경우 유권자들의 투표선택이 정권심판의 성격을 강하게 띠어왔다는 사실이다. 반면 정권 초반에 지방선거가 실시될 경우 대통령에 대한 지지 효과로 여당에 보다 유리한 선거결과가 나왔다(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 거뒀(<표 1>의 진한 배경색)고, 이에 반해 1998년 제2차(김대중 당선 직후), 2014년 제6차(박근혜 임기 초반) 동시지방선거는 여권 정당이 승리하거나 비교적 선전했다(<표 1>의 연한 배경색).

〈표 1〉 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.

지방선거가 어느 시점에 실시되건 간에 공통적인 점은 독자적인 지역 이슈보다는 중앙정치 이슈가, 지역 정책공약에 대한 전망투표보다는 재임 중인 중앙권력에 대판 회고적 투표의 성격이 강하다는 사실이다. 더구나 한국에서는 다수 유권자가 계층적 이해관계에 따라 장기적인 균열(cleavage)의 구조를 형성하기보다는, 대통령 국정수행과 집권여당에 대한 평가에 따라 정치성향과 정당선호가 급격히 변하는 높은 변동성(volatility)을 보인다(김장수, 2007; 이내영, 2007). 그렇기 때문에 중앙권력에 대한 평가가 지방권력의 향방에 미치는 영향 역시 즉각적이다. 그런 의미에서 지방분권화에도 불구하고 국가가 지방정부에 재정적, 정책적 영향

을 제도화된 방식으로 행사하듯이, 지방자치제에도 불구하고 중앙정치는 지방선거를 매개로 하여 지방정부의 복지정책에 영향을 미친다고 할 수 있다.

5. 결 론

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 역설적이게도 국가의 강한 영향력이 지속된 것은 지방정부의 복지확대 측면에서는 긍정적 기능을 하기도 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.

그렇다면 한국에서 국가와 지자체, 중앙정치와 지방정치의 관계는 어떤 방향으로 개선되어야 하는가? 지방분권과 지자체 복지정책을 대상으로 한 선행연구들은 지방의 국가의존성을 비판하면서 지방의 재정문제를 해결하기 위한 다양한 대안을 제시해왔다. 그 방향은 두 갈래로 갈리는데, 하나는 지방의 자립성을 높이는 방향이고, 다른 하나는 국가부담을 늘임으로써 지방의 재정부담을 줄이는 방향이다. 전자의 대안으로 국세와 지방세의 배분구조 개혁(문병효, 2015; 박상우, 2014), 지방의 자체재원 확대(이용재, 2015), 집행책임과 재정책임의 견련성 고양 등이 제시되었으며(고제이, 2013), 후자의 대안으로 국고보조사업에 대한 지방대응비의 축소 또는 부분적 폐지, 지방으로 이양된 복지사업의 전면적 혹은 부분적인 재국가화, 특히 국민기초생활보장법에서 규정한 기본적 사회안전망 프로그램에 대한 국가 책임 등이 언급되었다(이재원, 2011; 지은구, 2013). 이러한 여러 대안들에 대한 세밀한 검토가 필요하겠지만, 그중 국가와 지방정부를 제로섬 관계로 놓고 시소의 어느 한쪽을 올리고 다른 한쪽을 내리는 식의 극단적인 지방중심성 또는 국가중심성의 관점은 경계할 필요가 있는 것 같다.

첫째, 국가의 자원과 권한을 지방으로 분산, 이양하는 분권화의 애초의 목적, 그러나 한국

에서는 실현되지 않은 목적을, 실질적으로 실현하기 위한 대안들은 복지국가 발전이라는 측면에서 위험성을 갖고 있다. 복지국가의 발전이란 곧 '더 좋고, 더 큰 국가'를 의미한다. 발전된 복지국가가 되려면 국가기능의 측면에서 국가의 자원과 권력을 사회보장에 우선적으로 부여할 뿐만 아니라, 국가능력의 측면에서 사회로부터 자원을 추출하여(징세) 배분할 수 있는(재분배) 강력하고 포괄적인 능력을 갖고 있어야 한다. 그러므로 복지의 관점에서 '더 좋고, 더 작은 국가'는 없다. 국가의 복지공급 능력을 줄여서 지방을 강화하는 대안은 국가 수준에서 더 큰 문제를 발생시킬 것이다. 또한 국가가 보유하고 있는 권한과 자원을 단지 지방으로 넘긴다면 지방 권력이 그것을 복지 목적을 위해 사용한다고 보장할 수 있는지도 의문이다. 지방정치에서 복지확대 여론이 지역 정치엘리트에게 중앙정치의 경우만큼 강한 압력을 행사할 수 있느냐? 지방정부와 의회의 정책반응성이 중앙정치보다 더 낫다는 보장이 있느냐? 지자체들이 자체재원으로 성장주의적 투자행위를 중앙정부보다 더 공격적으로 펼칠 가능성은 없느냐? 이 모든 면에서 친복지 지자체와 반복지 지자체의 대립이 현재보다 더 커질 수도 있지 않은가? 등등 여러 문제가 물음표로 남아 있다. 이 점에서 김태일(2007)이 노무현 정부의 지방분권화 이후 표명한 여러 우려를 되새길 필요가 있다.

둘째, 그와 반대로 현존하는 중앙집중적 권력구조를 그대로 유지한 채 단지 친복지 정당의 집권을 통해 강한 중앙정치권력을 좋은 목적을 위해 사용할 수 있다는 사고 역시 위험하다. 강한 복지국가를 갖고 있는 여러 나라에서 국가권력의 남용을 막기 위한 풍부한 견제장치들을 갖고 있는 데 반해, 한국에서는 중앙 권력기관 간의 수평적 책임성과 중앙-지방 간의 수직적 견제구조가 모두 매우 취약하기 때문에 가파른 권력 피라미드의 정점에 있는 대통령과 청와대의 의지에 의해 제도의 급변이 가능하다. 정권 변화에 따라 흔들거리지 않는 안정적 복지체제를 구축하기 위해서는 지방정부의 사회보장 기능과 능력이 동시에 강화되어 다층적 권력구조를 형성하게 해야 한다. 지난 10여 년간 지역에서 많은 재정적 어려움에도 불구하고 복지행정과 복지정치의 측면에서 얻어낸 경험과 진보를 과소평가하는 국가중심적 대안은 경계해야 한다.

위의 두 가지 경계할 점을 고려하면서 큰 틀에서 말하자면 국가 능력과 지방정부 능력의 총량을 상수로 두고 시소의 어느 한쪽을 올리고 다른 한쪽을 내리는 식의 단기적 정책 대안보다는, 사회보장국가로서의 성격이 아직 매우 약한 한국 국가의 복지자원을 약화시키지 않으면서 지방정부의 자립적 산업기반 확충과 조세정의 확대를 통해 중앙-지방 간 다층적 권력구조를 창출하기 위한 장기적 비전을 토론해야할 것 같다. 아울러 정치적 측면에서 보면, 지난 몇 년 동안 중앙정치 수준에서 복지와 불평등 이슈가 정치엘리트들에게 상당한 압력으로 작용하고 있다는 점에서 지방정치에 대한 중앙정치의 영향을 부정적으로만 볼 필요는 없다. 지방자치와 지방분권을 '중앙-지방'이라는 틀에서만 보지 않고 '중앙-지방'과 '권력-민중'이라는 두 가지 틀을 교차시켜 본다면, 중앙정치로부터 지방정치의 자율성만을 말하는 것이 아니

라 지방정치의 민주화, 복지여론의 강화, 민중부문의 임파워먼트를 어떻게 이뤄낼 것인지를 함께 고민해야 할 것이다.

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.

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, pp. 147-167.

김진하. “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』, pp. 127-147.

모지환·이중섭. 2010. “지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인.”『사회복지정책』37(4): 49-73.

문병효. 2015. “사회복지재정의 부담주체에 관한 소고.”『사회보장법학』4(1): 55-92.

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 복지예산 변화를 중심으로.”『한국사회와 행정연구』23(3): 224-251.

신현기·우지숙. 2011. “트위터에서 일어나는 정치적 담론활동에 대한 탐색적 연구 – 2010년 6·2 지방선거관련 트윗글 내용 분석을 중심으로.”『언론과 사회』19(3): 45-76.

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 공편.『변화하는 한국 유권자 - 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거』. 서울: 동아시아연구원, pp. 169-194.

이용재. 2015. “지방정부 복지재정의 변화와 과제 – 지역지표와의 상관관계를 통한 탐색.” 한국지역사회복지학회 학술대회, 2015년 5월, 41-82쪽.

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.

최장집. 2007. “한국 민주주의, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가.” 최장집·박찬표·박상훈,『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스, pp. 83-194.

Bode, Ingo. 2004. “Das Ende der Einheit – Die Transformation von Staatlichkeit im disorganisierten Worhlfahrtskapitalismus.” in: Sunnane Lütz and Roland Czada (ed.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 67-89.

Busch-Geertsema, Volker. 2004. “The Changing Role of the State in German Housing and Social Policy.” in: *International Journal of Housing Policy* 4(3): 303-321.

Conlan, Timothy J. 1998. *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Flora, Peter, and Jens Alber. 1981. “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe.” in: Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (ed.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, pp. 37-80.

Geisen, Thomas. 2006. “Sozialstaat in der Moderne: Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa.” in: Katrin Kraus and Thomas Geisen (ed.), *Sozialstaat in Europa: Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 21-42.

Hirayama, Yosuke. 2010. “Neoliberal policy and the housing safety in Japan.” in: *City, Culture and Society* 1: 119-126.

Jessop, Bob. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, UK: Polity Press.

Jimeno, Juan F., and Tano Santos. 2014. “The Crisis of the Spanish Economy.” In: *SERIEs* 5: 125-141.

Kaufmann, Franz-Xaver. 1997. *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

—. 2012. *European Foundations of the Welfare State*. New York and London: Berghahn Books.

Lash, Scott, and John Urry. 1987. *The End of Organized Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.

Lennartz, Christian. 2011. “Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing System.” in: *Housing, Theory and Society* 28(4): 342-359.

Mitton, Lavinia. 2009. “The British Welfare System: Marketization from Thatcher to New Labour.” in: Klaus Schubert, Simon Hegelich and Ursula Bazant (ed.), *The Handbook of European Welfare State*. London and New York: Routledge, pp. 478-494.

Offe, Claus. 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.

Skocpol, Theda, and Edwin Amenta. 1986. “States and Social Policies.” in: *Annual Review of Sociology* 12: 131-157.

Skocpol, Theda, and Kenneth Finegold. 1982. “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal.” in: *Political Science Quarterly* 97(2): 255-278.