지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미치는 영향*

Influences of the Political Characteristics of Local Government's Head on Nonprofit Organization Subsidies

김 대 연 (고려대학교 행정학과 박사과정 - 주저자)
석 호 원 (고려대학교 정부학연구소 연구교수 - 교신저자)

Abstract

Dae Youn Kim / Ho Won Seok

Since the 1990s, rapid social change have created various social demands. Responding to these, local government has stepped up its collaboration with other sector entities, which shed light on NPOs as alternatives to meet social demands. However, it is difficult for NPOs to overcome their financial limitations, to play a public role. Coping with their financial limitations, the government has enacted the Nonprofit Organizations Support Act, which has helped NPOs contribute to the promotion of public service activities and the development of democratic societies.

In general, nonprofit private sector subsidies can be said to be larger in areas with high population numbers than those without. However, we can not easily conclude that such regions are more interested in NPOs, and this interest is likely be function of the political characteristics of local government rather than economic factors. On political factors, this study focused on the political characteristics of local government's head and tried to articulate their different interest to NPOs. In order to analyze this, we set the ratio of NPOs subsidies to each local government as a dependent variable, and suggest variables that reflect the political characteristics of local government's head as independent variables with the case of 31 cities in Gyeonggi province from 2010 ~2014.

The results showed that the progressive tendency of the local government's head, the career experience of NPOs, coherence of political parties between local councils and heads of local governments, and the proximity of the election period have a positive effects on NPOs subsidies.

주 제 어: 지방자치단체, 보조금, 정책결정요인이론, 비영리민간단체, 정당

Keywords: Local government, Subsidy, Determinants theory, NPO, Party

* 이 논문 또는 저서는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924956)

I. 서 론

1990년대 이후, 우리나라에서도 사회의 다양한 종류의 조직들이 생성됨에 따라, 국가 또는 정부에 대하여 기존과는 다른 새롭고 다양한 요구들이 곳곳에서 발견된다. 정부는 이러한 사회변화에 대응하기 위해 끊임없이 노력하고 있지만, 급변하는 사회변화의 속도를 따라잡지 못해 이러한 요구의 충족에 있어 한계가 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하는 접근방법 중 하나로 제3섹터라 불리는 비영리민간단체의 역할이 부각되고 있다. 비영리민간단체는 공익성을 추구하며, 구성원 간의 이익분배가 허용되지 않는 특징을 지니며, 이러한 특징으로 인해 비영리민간단체는 구성원에 대한 동원의 형태를 띠지 않으며, 구성원은 자발적 참여를 통해 조직된다. 이들은 공공문제해결 및 공익 추구를 원칙으로 삼기에, 정부나 이익집단의 개입을 배제한 채 운영하는 것이 무엇보다 중요하다.

그러나 비영리민간단체는 사익을 추구하지 않는다는 특징으로 인해, 재정적 한계 및 결핍이 발생하게 되며, 이러한 재정문제는 본연의 역할 수행을 어렵게 만들게 하는 걸림돌로 작용한다. 이러한 재정적 한계에 대해, 정부는 「비영리민간단체지원법」[1]을 제정하여, 비영리민간단체가 자발적인 활동을 할 수 있도록 보장하고 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여할 수 있도록 지원해왔다. 이 법을 근거로, 각 지방자치단체는 조례를 제정하여 해당 지역 비영리단체의 활성화를 추구해왔다.

각 자치단체의 비영리민간단체에 대한 관심을 파악하는 방법 중 가장 확실하고 단순한 척도는 보조금을 얼마나 지원했는가를 살펴보는 것이다. 비영리민간단체의 운영에 대한 보조금은 자치단체의 지방보조금 편성 세목 중 하나에 속하고, 자치단체의 예산 및 결산은 해당 지역의 인구수와 밀접한 연관이 있기에, 일반적으로 비영리민간단체보조금은 인구수가 많은 지역이, 그렇지 않은 지역보다 그 액수가 크다고 할 수 있을 것이다. 하지만 액수만 가지고는 그 지역이 비영리민간단체에 대해 더 많이 관심을 가지고 있다고 단정할 수 없으며, 오히려 이러한 관심은 경제적 요인보다는 자치단체장의 정치적 특성에 따라서 다를 수 있다고 보았다. 왜냐하면 자치단체장은 지방정부의 장으로서 임기동안 지방정부를 책임지고 행정사무를 통할하는 지위를 지니며, 우리나라 지방정부는 강(强)시장 구조에 해당하여 자치단체장의 의사결정 권한이 상대적으로 강력하기 때문이다.

따라서 본 연구는 이러한 비영리민간단체보조금에 대한 자치단체의 관심이 얼마나 차이가 있는지에 대해 자치단체장의 정치적 특성에 초점을 두어 파악하고자 하였다. 이를 위해 인구 및 비영리민간단체가 가장 많은 지역을 표본으로 선정하고자 하였으며, 여기에 해당하는 지역은 경기도였다.

경기도는 기초자치단체의 수가 31개로 국내에서 관할구역이 가장 많은 곳이며, 등록된 비영

---

[1] 2000.01.12. 법률 제6118호.

리민간단체의 수도 가장 많은 지역에 해당한다.[2] 인구수 또한 전국에서 가장 많은 약 1274만 명[3]이 거주하고 있다, 이러한 경기도의 인구통계학적 환경적 특성은 전국적으로 대표성을 띨 수 있기에, 국내 연구에서도 빈번하게 연구되는 지역에 해당한다.

이상의 지역적 특성으로 인해, 본 연구 또한 공간적 범위로서 경기도가 비영리민간단체에 대한 연구를 진행하기에 적합하다고 판단하였다. 경기도의 경우, 2003년 지방재정법 제17조 등의 규정에 의거하여 「경기도 사회단체보조금 지원 조례」를 제정하였고 이를 통해 2004년부터 2014년까지 사회단체를 지원해왔다.[4] 이 조례와 함께 2004년부터 2014년까지 비영리민간단체를 지원하기 위한 비영리민간단체보조금 상한액 결정지표인 '사회단체보조금 산출산식'이 존재하였고, 이 산식 내에 속한 자치단체의 인구수, 면적, 도시형태, 예산규모에 따라 상한액을 편성할 수 있었다.

그런데 이러한 산식에 따라 상한액을 편성하였다 해도 실제 집행한 교부금은 각 자치단체별로 상이할 수 있으며, 전술하였듯이 실제 집행은 자치단체장의 정치적 영향력이 반영된 결과물일 수도 있다.

본 연구는 이를 분석하고자 종속변수로서 각 자치단체의 재정공시 기준, 세출결산액 대비 비영리민간단체 교부비율을 살펴보았으며, 이에 대한 자치단체장의 정치적 특성을 반영하는 변수들을 투입하였다. 분석의 공간적 범위는 경기도 내 31개 시·군으로 선정하였고 단일년도 횡단면 자료는 일반화 및 타당성이 다소 결여될 여지가 있기에, 민선5기, 6기 지방선거가 실시된 2010년부터 2014년까지의 시간적 범위를 두어 연구를 진행하였다. 정치적 요인 및 사회경제적 요인에 해당하는 변수들을 선정하기 위해, 정책결정요인이론을 적용한 선행연구들을 검토하며, 이를 통해 도출되는 변수들과 실제 비영리민간단체와 관련이 있을 것이라 판단되는 변수들을 투입하여 분석을 진행하였다.

본 연구가 자치단체장의 정치적 영향력을 검증하는 연구인만큼, 정책결정요인이론을 통해 도출된 변수들에 대해, 각종 자치단체와 관련된 통계지표들을 활용하여 보다 세밀하고 엄밀하게 자료를 확보하고자 노력하였다. 이렇게 수집된 시계열횡단면자료는 자료의 특성상 이분산성 및 자기상관의 문제가 발생할 여지가 있기에, 이를 치유하여 분석하고자 Prais-Winsten 추정방법을 활용하였고, 이를 통해 자치단체장의 비영리민간단체보조금에 대한 영향력을 검정하고자 하였다.

---

2) 2016.12.31.기준, 비영리민간단체의 수는 경기(2,127), 서울(1,986), 전북(908), 부산(792), 경북(749), 경남(708) 등의 순서로 많음.
3) 2017년 2월 기준, 경기도의 인구는 12,741,266명.
4) 2015년 1월 1일부터 「경기도 지방보조금 관리 조례」로 개정되어 시행 중.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 비영리민간단체

비영리민간단체(Non-profit organization)는 사회단체의 유형 중 하나에 속하기 때문에, 사회단체에 관한 이론과 더불어 살펴볼 필요가 있다. 물론 사회단체는 구성 원인이 매우 다양하고 활동 내용 역시 차이가 많기에 개념정의가 쉽지는 않다. 그러나 국내에 한하여 볼 때, 사회단체는 통상적으로 NPO, NGO 등의 개념으로 인식하며, 실제 정부자료에 해당하는 각 자치단체의 재정공시에서도 해당 용어를 혼용하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이를 하나의 개념으로 인식하고자 한다. 비영리민간단체에 대해 연구해온 기존 학자들은, 비영리민간단체 또는 사회단체를 다음과 같이 정의하였다.

김준기(2000)는 사회단체를 구체적으로 비정부조직과 비영리조직으로 분류하였는데, 이 중 비영리조직에 대해 '비영리조직이란 비영리성을 강조하며, 배분금지의 제약조건이 적용되는 문화예술단체, 자선단체, 양로시설, 연구소, 직능단체, 교육단체 등을 포괄하는 개념'이라고 정의하였다.

정병걸·성지은(2002)은 사회단체를 특정한 문제나 관심을 중심으로 공익을 추구하고자 자율 조직화(self-organizing)를 통해 구성되고 유지되는 단체나 조직을 통칭하는 개념으로 정의하였다.

이용식(2012)은 사회단체를 자발성, 자기통제, 자율성에 기반하고 있는 것을 기본 전제로, 관계 법령에 근거하는 비영리민간단체 등 각종 NGO를 비롯하여, 경제적 이익 추구를 최우선의 목적으로 하지 않는, 즉 공익활동을 수행하는 단체로 정의하였다.

이러한 학자들의 정의와 더불어, 법적으로는 「비영리민간단체지원법」에서 규정하고 있는 요건들을 충족시킬 수 있는 단체라는 개념 범주에 포함할 수 있다. 법 규정에 따른 비영리민간단체의 요건은, 사업의 직접 수혜자가 불특정다수여야 하고, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 않아야 하며, 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 않아야 한다. 또한 상시 구성원수가 100인 이상이어야 하며, 최근 1년 이상 공익활동실적이 있어야 한다. 마지막으로 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있어야 한다.

이렇게 다양한 학자들의 정의와 비영리민간단체지원법의 법적 요건을 종합하여 비영리민간단체를 다음과 같이 정의하였다.

첫째, 비영리민간단체는 공익성을 추구하며, 구성원 간의 이익분배가 허용되지 않는다는 특성상, 단체는 자발적 결사체의 성격을 띤다. 단체는 이익을 추구하지 않기 때문에, 구성원에 대해 강제성이 없으며, 구성원의 자발적인 의지와 선택에 따른 참여를 바탕으로 결성된다.

둘째, 비영리민간단체는 자치의 특성을 갖는다. 구성원의 자발적인 의지와 선택에 따른 참여

를 바탕으로 결성되기 때문에, 전반적인 운영이나 조직구조 및 의사결정 등에 있어서도 자주적이어야 한다.

셋째, 비영리민간단체는 자율성을 갖는다. 이는 국가나 시장과 같은 전통적 영역으로부터 독립을 의미하는 것으로 단체의 목적을 달성하기 위해서는 국가나 시장 영역과 끊임없이 관계를 맺으나 그로부터 간섭이나 지배를 받지 않는 자율성의 확보이다(이용식, 2012).

2. 비영리민간단체 법정운영보조금(사회단체보조금)

비영리민간단체 법정운영보조금(이하 비영리단체보조금)은 지방자치단체가 법령 및 조례에 근거하여 이에 해당하는 단체에 대해 사업(운영)비용의 일부를 지원하는 경비라고 할 수 있다. 비영리단체보조금은 지방자치단체의 '복지 및 민간지원' 예산항목 가운데 지방보조금에 속하는 세목이다.

우리나라에서 정부의 비영리단체에 대한 재정지원이 본격적으로 시작된 것은 1998년 정기국회에서 그간 특별법에 특정 단체에 보조금 지원이 편중되어 왔던 것을 개선하기로 한 것이 계기가 되었다(강태구, 2007). 이에 따라 행정자치부는 1999년부터 모든 시민단체를 대상으로 공모방식에 의거하여 사업을 추진하였으며, 2000년 사업부터는 비영리민간단체 지원법에서 정한 절차 및 일정에 따라 추진하게 되었고, 사회단체에 대한 지방자치단체의 재정지원 또한 변화하게 되었다(강태구, 2007).

비영리단체보조금 지원 대상 단체 및 법인에 대해서는 지방자치단체 예산편성 규정의 기준경비 범위 내에서 지방자치단체별 방침에 따라 보조금이 지원된다(김시형·남창우, 2014). 그 지원범위는 사업비에 대한 지원을 원칙으로 하되, 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체의 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비를 지원할 수 있도록 되어 있다(유태현·한재명, 2007; 조기현·하능식, 2008; 이용식, 2012). 이러한 사회단체보조금 편성에 대한 자치단체별 기준액은, 지방자치단체예산편성운영기준 제4조제3호에 명시된 사회단체보조금 산출산식에 기준하여 편성되었는데, 내용은 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 사회단체보조금 산출산식

유 형 별	산 식
시·도	S = d + 7b/100,000 + 6a + 3p/100
시·자치구, 특별자치도의 행정시	S = d + 47b/100,000 + 40a + 18p/100
일반구가 있는 시	S = d + 12b/100,000 + 40a + 10p/100 + 211,000*일반구수
군	S = d + 35b/100,000 + 15a + 36p/100

※ S : 단체별 상한기준액, a : 자치단체면적(km^2), b :직전년도 당초일반회계예산규모(천원), d : 기초기준액(천원) 광역시·도(1,800,000), 시·자치구, 특별자치도의 행정시(470,000), 일반구가 있는 시(530,000), 군(340,000), p : 직전년도 6월말 주민등록상 인구수(명)

사회단체보조금 산출산식은 2004년부터 2014년까지, 위와 동일한 산식을 기준으로 편성되었다. 그러나 2015년부터는 법이 개정되어, 사회단체보조금에 대한 내용이 지방보조금으로 통합적으로 관리되는 방향으로 전환되면서, 비영리단체보조금(사회단체보조금)은 기존의 사회단체보조금 산출산식이 사라지고 보다 자율적인 예산의 편성 및 집행이 가능해졌다. 추측컨대, 이러한 개정의 움직임은 당시의 사회단체보조금 지원 실태의 문제에 대한 각 자치단체 내 연구원의 연구보고서들로부터 다소 영향을 받았을 것이다.

이용식(2012)은 "인천광역시 사회단체보조금지원 운영개선 방안" 연구보고서에서 인천광역시 사회단체 보조금 지원 현황을 토대로 인천광역시의 사회단체보조금 지원에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 사회단체에 대한 인식조사 및 현황자료를 토대로 인천광역시 사회단체보조금의 문제점인 ① 공모·심사 단계에서의 문제, ② 예산집행 단계에서의 문제, 보고·평가 단계에서의 문제를 도출하였고, 이에 대한 개선방안으로는 ① 심사기능 강화, 지원 분야·지원 사업의 객관화, ② 상시모니터링, ③ 편중지원의 정상화, ④ 일몰제 도입, ⑤ 중간보고의 강화, ⑥ 평가 주체의 개선 등 이론적 개선방안을 제시하였다.

김용동(2013)의 "대전광역시 사회단체보조금 지원 실태와 개선방안" 연구보고서에서는 문헌연구를 중심으로 사례조사와 설문 및 면담을 실시하여, 대전광역시 사회단체보조금에 대한 지원 실태를 파악하였으며 이에 대한 문제점 및 개선방안을 제안하였다. 지원 실태에 대한 문제점으로는, 공모·심사 단계에서의 불분명한 지원 규정과 심층적 검토에 대한 시간 부족, 객관적인 심의의 한계, 담당부서의 이원화로 인한 효율성 저하, 선정과정에서의 불명확한 지원 사업 기준, 지원 액수의 형평성 문제, 관행적 지원, 행사 위주의 사업 지원, 집행단계에서의 보조금 집행 소홀, 자체 예산 부담의 문제, 사업수행에 부족한 사업비, 평가단계에서의 서면평가 중심의 문제, 전문적이지 못한 평가 등을 지적했다.

이러한 문제점에 대해, 공모·심사 단계에서의 지원사업의 방향과 원칙 정립과 종합적 지원 위한 인프라 구축, 담당부서 일원화, 선정과정에서 지원 액수 합리적 조정, 공익활동사업 지원 강화, 집행단계에서의 자부담 신축 적용, 사업비 지원 규모 확대, 평가단계에서의 평가의 전문성 강화, 현장 실태조사 반영 등을 개선방안으로 제시하였다.

이상 살펴본 2개의 연구보고서는, 공통적으로 공모 및 심사단계의 문제, 예산의 집행, 형평성 문제 등 예산편성 절차에 대한 문제를 제시하였고, 지원단체의 선정과정 및 예산편성에 대해 다소 제도적·경제적 관점에 초점을 둔 경향이 있다. 사실상 제도의 운영 및 집행절차에서의 해결을 촉구하는 방향을 띤다는 것이다. 본 연구의 관점은 이와 다르게, 비영리민간단체에 대한 정치적 요인을 통해 접근을 시도한다. 예산편성 및 집행과정에 있어서의 자치단체의 정치적 특성, 특히 자치단체장의 정치적 영향력 탐색을 시도하였기에 접근방법에 있어 다소 차이가 있다. 사회단체보조금의 지원은 지원제도 및 과정 그리고 이를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 행태(behavior)의 함수이므로 보다 정치(精緻)한 분석을 위해서는 다양한 영향 요인이 발굴되고

검증될 필요가 있다. 따라서 사회단체보조금에 영향을 미치는 요인으로서 지방자치단체장의 특성을 규명하려는 본 연구의 시도는 연구의 다양성의 관점에서 그 의의가 있다고 할 것이다.

3. 정부와 민간 간 파트너십 이론

사회가 발전하면서, 다양한 종류의 조직들이 생성됨에 따라, 국가에 대한 기존과는 다른 새로운 형태의 요구들이 발견되고 있으나, 행정기관이 제공하는 공공서비스만으로는 사회의 다양한 요구의 충족에 대해 한계가 발생하고 있다(조민경·김렬, 2007).

이러한 정부의 한계에 대한 대책 중 공공서비스에 대한 공급의 주체로서의 비영리단체의 역할에 대한 논의가 이루어지고 있다. 비영리단체는 회비·기부금과 자체 수입 등을 통하여 재정기반을 안정적으로 확보하는 것이 이상적이지만, 비영리활동과 공익을 추구하기에 자립에 한계가 발생할 수밖에 없다. 이러한 재정적 한계를 극복하기 위해 정부는 사회단체에 대한 보조금을 지원하고 있는데, 이러한 현상은 우리나라에만 국한되는 것이 아니며, 국가를 막론하고 직·간접적 재정지원을 제도화하는 경향이 나타나고 있다(이용식, 2012). 따라서 이러한 경향과 관련하여 사회단체에 대한 행정의 지원에 관한 이론적 당위성은 정부와 민간 간 협력의 관점에서 살펴볼 수 있다.

파트너십 이론(Partnership theory)이란, 정부가 비영리단체 등의 비정부조직을 하나의 파트너로 간주하고 이를 통해 정부에서 해결하기 어려운 사회적 문제들을 해결할 수 있다고 보는 이론이다. 행정학의 관점에서 파트너십은 정부가 공공서비스 등을 제공하는 데 있어, 서비스 수혜자에게 비용 대비 효과성을 극대화시키기 위한 노력의 일환으로 시작되어왔다.

정부와 민간 간의 파트너십을 연구하였던 Peters & Pierre(1998)에 따르면, 파트너십은 두 명 이상의 참여자(actors)가 필요하며, 각 참여자는 당사자(principal)의 지위로 참여하기에, 협상에 있어서 자율성이 요구된다. 또한 파트너십은 꾸준한 상호작용이 존재해야 하며, 각 참여자는 파트너십의 상호작용 속에서 물질적 혹은 비물질적으로 기여하여야 한다. 그리고 파트너십 관계 내 참여자는 결과에 대한 책임을 공유하여야 한다는 특징을 가진다. 따라서 파트너십이란, 정부와 민간과의 결합을 통해 물질적으로나 비물질적으로나 다방면으로 사회적으로 시너지를 실현 가능하게 하는 전략적 접근이라고 할 수 있다.

민현정(2004)은 지방자치단체가 자치행정에 있어 민간단체와 상호 협력적 관계 속에서 전략적 시너지 효과를 추구하며, 이를 통해 기존보다 더욱 효과적인 자치행정을 구축할 수 있게 한다는 이론이기에, 이러한 관점에서 민간단체가 행정의 파트로서 충실히 가능할 수 있도록 행정의 재정지원이 뒷받침되어야 한다고 주장했다.

이와 같은 정부와 민간 간 파트너십이라는 개념은 정부의 국가발전차원에서 등장한 전략적인 개념으로서, 작은 정부와 복지 국가의 대안으로 제기된 사회·문화적, 역사적 소산물이라고 볼 수 있다(전영옥, 2009; 이용식, 2012).

이상의 논의를 통해 본 연구에서는, 비영리민간단체가 정부가 해결하지 못하는 분야에 대한 참여를 통한 문제해결의 역할을 수행한다는 점에서 '보완적'이며, 파트너십의 관점에서 정부와 비영리민간단체는 끊임없이 물질적 또는 비물질적 상호작용을 통해 사회 또는 해당 지역의 발전에 기여할 수 있으며, 정부의 재정적 지원은 단체의 운영안정성을 뒷받침하여 이러한 역할의 수행을 촉진시킨다고 정의하였다.

이러한 관점에서 볼 때, 자치단체 내 등록된 비영리민간단체의 수가 증가한다면, 자치단체는 그에 상응하는 보조금을 지원할 필요가 있으며 당연히 둘 간의 관계는 필연적이다. 하지만 본 연구는 비영리민간단체 교부 총액이 아닌, 세출결산 대비 보조금 교부비율로 종속변수를 설정하였기에, 비영리단체의 수가 많다고 해서 반드시 비영리단체보조금 교부비율이 높다고 볼 수는 없으며 오히려 비영리민간단체의 수와 교부금 간 직접적 상관관계를 탈피한 연구가 가능하다고 판단했다. 따라서 본 연구에서는 비영리민간단체의 수를 하나의 통제변수로서 적용시켜, 단체의 수로 인해 발생할 효과를 통제하고자 하였다.

이와 유사하게, 비영리민간단체는 정부가 해결하기 어려운 사회적 문제들을 해결할 수 있다고 보기 때문에, 만약 해당 자치단체가 해결하기 어려운 사회적 문제가 많다면, 지역 내 비영리민간단체의 수와 역할은 증대될 것이다. 이와 더불어 비영리민간단체는 공익성을 추구하는 단체이며, 자치단체 내 사회적 약자(저소득층 등)에 대한 문제를 해결하는데 주요 목적을 두는 단체도 상당수 존재한다[5]. 기초생활수급자의 비율이 높은 자치단체는 정부의 역할과 함께 비영리민간단체의 활동이 다른 지역에 비해 보다 두드러질 것이고 이는 직접적인 저소득계층에 대한 지원활동이 주가 될 것이기에, 이 또한 비영리단체보조금에 영향을 줄 것이라 판단하였다. 본 연구는 정치적 요인의 중요성을 강조하기 위해 이러한 특성을 통제하고자 하였고, 자치단체 내 기초생활수급자 수를 조사하고 이를 총 인구수로 나눈 값을 통제변수로 투입하여, 기초생활수급자 비율과 비영리단체보조금 교부비율 간의 상관관계의 개입여지를 통제하고자 하였다.

4. 정책결정요인이론

1) 이론적 배경

정책결정요인이론(Policy determinants theory)은 정책의 내용을 결정하는 요인이 무엇인가를 밝히는 이론이다. 즉, 정책산출연구(policy output studies)라 할 수 있다. 정책산출연구의 기본논리는 정치체제를 둘러싸고 있는 환경의 요구(demand)와 지지(support)가 정치체제에 투

---

5) 2016년 1분기 기준, 경기도 내 비영리민간단체의 주요사업내용에 '사회봉사활동'을 포함한 단체는 471개, '소외계층'을 포함한 단체는 63개, '독거노인'을 포함한 단체는 44개, '저소득층'을 포함한 단체는 37개, '차상위계층'을 포함한 단체는 8개 등(중복은 고려하지 않음)이 해당.

입되고 정치체제는 이것을 정책으로 전환시켜 정책을 산출하는 것이다(노화준, 1995). 그렇기 때문에 정책은 정책환경의 투입내용과 정치체제의 특성에 따라서 그 내용이 달라진다. 정책결정요인이론은 이때 정책의 내용을 결정하는 변수로서 환경적 요인(사회 · 경제적 환경)이 중요한지 아니면 정치적 요인이 중요한가 하는 문제에 대한 학자들 간의 논의 내용이 그 중심을 이루고 있으며(노시평 · 박희서 · 박영미, 2001), 이를 검정하고자 많은 연구를 시도해왔다.

사회·경제적 요인(Society economic factor)은 주로 재정학·경제학자들을 통해 연구되었으며, 지방자치단체의 재정규모는 주로 자치단체의 환경적 요인, 즉 사회·경제적 요인에 의해서 결정된다는 이론이다. 사회·경제적 요인을 지지하는 학자들은, 각 자치단체의 도시화 수준이 다르게 진전되면서 자치단체 간 사회·경제적 여건의 차이가 발생하여 지역의 공공지출액이 달라진다고 주장한다.

정치적 요인(Political factor)은 정치적 변수의 중요성을 강조하며, 주로 정당과 관련된 변수가 많이 사용된다(곽채기·김병수, 2012). 정치적 요인을 지지하는 학자들은 소속정당이나 정치성향 등의 정치적 특성이 예산지출에 영향을 미친다고 주장한다.

2) 관련 연구

정책결정요인에 관한 연구는 경험적·계량적인 접근을 주로 사용하고 있기 때문에, 정책결정요인연구에서는 계량화가 가능한 요인들의 선택과 측정, 변수들 간의 관계를 나타내는 모델링 등에 특히 많은 관심을 가진다. 연구자들은 계량적 접근을 통해 결정요인이 무엇인지에 대한 연구를 지속적으로 진행해왔다.

경제학자 Brazer(1959)는 2만 5천명 이상의 인구를 가진 462개의 도시를 대상으로 연구를 진행한 결과, 사회경제적 요인 중에서 지출에 가장 강력한 영향력을 미치는 것으로 나타난 것은 인구밀도, 가구소득, 그리고 타 정부기관으로부터의 보조였다는 것을 규명하였다. 또한 재정학자 Fabricant(1952)는 1인당 소득, 인구밀도, 도시화의 세 가지 변수를 통해, 주 정부의 1인당 정부 총 지출액의 차이를 72% 정도 설명할 수 있다는 것을 밝혔고, 특히 1인당 소득이 가장 강한 상관관계를 가지고 있다고 주장했다.

Musgrave & Musgrave(1989)의 연구 또한, 도시화 수준, 인구밀도, 1인당 소득이 자치단체의 재정 지출을 결정한다고 주장하였고 정치적 요인보다는 사회·경제적 요인을 지지했다.

지방자치단체의 재정자립도와 관련하여, Musgrave(1969)는 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 중앙정부에 대한 의존도를 더욱 높이게 됨으로써, 결국 중앙정부의 입맛에 맞는 행정 서비스에 우선순위를 두게 되고, 이는 곧 지역의 요구에 적절한 대응이 어려울 수 있다고 주장했다. 또한 Boyle & Jacob(1982)은 과밀지역의 서비스 분배에 관한 연구를 통해, 자치단체의 재정자립도 증가는 곧 지역주민 및 단체의 복지서비스에 대한 요구를 상승시킬 것이라고 주장했다.

이희선·이동영(2004)의 “사회복지비지출의 결정요인에 관한 연구”에서는 우리나라 지방자치의 실시를 전후한 각 자치단체의 사회복지비 지출의 변화를 파악하고 또한 이러한 변화에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지를 자치단체의 유형별로 파악하여 이를 비교·분석하였다. 정책결정요인이론을 이론적 배경으로 두고, 정치적 요인, 사회경제적 요인, 점증주의 요인을 사회복지비지출의 결정요인으로 삼았으며, 분석결과, 사회경제적 요인인 보조금과 과년도 복지지출비율은 모든 광역 및 기초자치 단체에서 사회복지비지출을 결정하는 중요한 변수로 확인되었고, 대부분의 사회경제적 요인 변수가 일부 지역에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치의 실시, 정치참여, 정치적 경쟁 및 여당소속단체장과 같은 정치적 요인들은 광역자치단체인 광역시와 도에서는 무의미하거나 다소 영향을 미치는 것으로 나타났다.

목진휴·박기묵(2006)의 ‘정책결정요인으로서의 사회적 관심 : 우리나라의 환경정책을 대상으로’에서는, 환경정책, 시민관심도, 환경단체, 소득수준, 정권형태, 산업화, 환경예산, 대도시 및 수도권인구 등의 변수에 대해 1970년부터 2004년까지의 시계열자료를, 2단계최소자승법(Two stage least squares)을 사용하여 분석하였다. 이 연구의 결과는 대기오염, 수질오염, 폐기물, 전체 환경문제에 대한 시민의 관심도는 이들과 관련된 정책을 결정하는데 결정적으로 영향을 준다는 사실을 보여주었다.

이러한 사회·경제적 요인이 주된 요인으로 작용한다는 연구들과 다르게, 몇몇 학자들은 정치적 요인의 중요성을 강조하였다. Key(1956)는 미국남부의 주 정부를 대상으로 교육·사회보장·보건에 대한 지출을 분석한 결과, 지방자치단체의 예산편성은 사회경제적 요인보다는 정당의 경쟁력, 투표율 등의 정치적 요인에 영향을 받는다고 주장했다. 또한 Sharkansky & Hofferbert(1969)는 다수의 사회·경제적 변수와 정치적 변수를 요인 분석함으로써 변수의 선정에 노력하였으며 상관분석 결과, 사회·경제적 요인을 통제한 후에도 정치적 요인이 복지정책과정의 상관관계를 가짐을 발견하였다.

지병문·김용철(2003)은 ‘지방정부의 결정요인에 관한 실증적 연구 : 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로’에서 지방정부지출의 결정요인을 밝히는데 중요한 변수가 정당이 될 수 있음을 주장하였다. 구체적으로 1998년 정권교체에 따른 정당효과가 지방정부지출 양상에 변화를 미쳤으며, 선거경쟁도 또한 지방정부지출에 영향을 미친다고 주장하였다.

김연수(2008)의 ‘지방자치제실시후의 복지정책결정요인에 관한 연구’에서는, 복지정책결정요인을 정치·사회적, 경제적 요인에만 한정하지 않고 정책결정참여자들의 행태적, 제도적 요인 등을 추가하여 연구하였다. 시간적 범위는 1991년부터 2008년까지이며, 내용적 범위는 복지정책결정요인을 정치·사회경제, 제도, 행태요인을 내용으로 ‘정치·사회요인, 경제적 요인, 제도적 요인, 행태적 요인’을 구성하여 복지정책에 영향을 미치는지를 보고 각 변수들의 인과관계의 관련성 유무를 연구하였다. 연구결과, 제도적 요인과 행태적 요인 또한 통계적으로 유의하여, 차후 연구에서 이 2개의 요인을 포함한 연구가 진행되어야함을 주장하였다. 사회적 요인을 정

치적 요인과 통합하였고 경제적 요인을 별도로 두고 연구를 진행하였기에, 이에 대한 구체적인 요인측정근거를 파악하고자 하였지만, 설문문항에 대한 내용은 나타나있지 않았고 연구모형에서 정치·사회적 요인을 민주성, 중립성, 사회적형평성으로 투입하였고, 경제적 요인을 능률성, 효과성, 생산성으로 투입한 것으로 보아, 기존의 정치적 요인과 사회경제적 요인의 구분과 큰 차이는 없는 것으로 판단하였다. 또한 행태적 요인이 역할, 합법성, 정치적의지, 도덕성 등으로 구성되어있어, 기존의 정치적 요인에서 주장하는 정치적 의지, 역할 등과 명확한 구분이 어려웠다.

선행연구들을 종합하면, 정책결정요인이론은 정책과 여타의 정치 및 경제적 요인들 간의 체제적 관계에 관한 연구가 중점을 이루며, 이에 관한 연구들이 중요시하는 부분 또는 요인들은 경제적 요인, 일반국민들의 요구와 정치적 문화, 정치과정에 참여하는 참여자들과 기관 등으로 다양했다. 하지만 대부분의 연구에서의 주된 요인은 정치적 요인이 아닌, 사회·경제적 요인이었다.

본 연구는 정책결정요인이론과 관련된 연구들을 통해 변수를 선정하였다. 사회경제적 요인으로는 1인당 GRDP, 인구밀도 및 도시유형, 재정자립도 등의 변수를 선정하였고, 정치적 요인으로는 자치단체장의 소속정당, 선거시기의 근접성, 자치단체장과 의회 다수당 간의 소속정당 일치여부 등의 변수를 활용하였다. 각 변수에 대한 자세한 설명은 다음 3장에서 다루고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 변수의 선정 및 측정

본 연구는 2장에서 제시한 파트너십 이론 및 정책결정요인이론을 통해 분석에 요구되는 변수들을 선정하였다. 우선 파트너십 이론을 통해 도출한 변수는 비영리민간단체 수, 취약계층 비율이며, 이는 사회경제적 요인에 해당하였다. 정책결정요인이론을 통해 도출한 변수는 사회경제적 요인에서 1인당 GRDP, 인구밀도, 도시유형, 재정자립도 변수를, 정치적 요인에서 소속정당, 지방의회와의 정당일치여부, 지방선거의 시기변수를 도출하였다. 본 연구는 이러한 변수들과 더불어 정치적 요인에 현실적으로 영향을 미칠 가능성이 존재하는 1개의 변수를 추가하였는데, 이는 자치단체장의 비영리민간단체 활동여부이다. 비영리민간단체 활동경험이 있는 자치단체장은 그렇지 않은 자치단체장보다 비영리민간단체에 대한 관심 및 이해가 상대적으로 높을 것이기에, 문제해결과정에서 비영리민간단체를 중요하게 고려할 수 있으며, 결과적으로 비영리민간단체에 대한 지원을 보다 강화하는 정책지향을 지닐 수 있기 때문이다.

본 연구는 사회경제적 요인이 통제된 상태에서 정치적 요인이 비영리단체보조금에 미치는

영향을 파악하고자 하였기에, 이상의 변수들을 사회경제적 요인 및 정치적 요인으로 구분하였으며, 사회경제적 요인에 해당하는 변수는 통제변수로, 정치적 요인에 해당하는 변수는 설명변수로 투입하였다. 구체적으로 사회경제적 요인은 1인당 GRDP, 인구밀도, 재정자립도, 도시화(도시유형), 비영리민간단체 수, 취약계층 비율이 해당하며, 정치적 요인은 자치단체장의 소속정당, 자치단체장의 비영리단체 활동여부, 자치단체장과 지방의회 간 정당일치여부, 선거시기의 근접성이 해당한다.

종속변수로는 세출결산액 대비 민간단체법정운영비보조금 교부비율(%)을 선정하였으며, 변수측정 절차는 다음과 같다.

1) 설명변수

본 연구에서는 정책결정요인이론에서 제시된 정치적 요인이 사회단체보조금 산출산식이 존재하는 경우에서도 작용하는지의 여부를 파악하기 위해 설명변수를 정치적 요인 내 변수들로 구성하였다. 설명변수는 다음 4개의 항목을 선정하였다.

첫째, 자치단체장의 소속정당이다. 정책결정자의 이념성향은 그의 정책선호를 형성하는 중요한 요소로서 정책의 방향 및 운용방식 전반에 영향을 미치게 된다. 따라서 지역의 주요한 정책결정자로서 지방자치단체장의 정치적 이념은 지역주민의 선호 및 지역현안 문제해결의 방식을 위한 정책의 채택 및 집행방식을 결정하는 중요한 변수가 될 수 있다. 정치이념으로서 보수와 진보는 역사적·사회적 맥락에 따른 상대적인 개념이기 때문에 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 현재 우리나라의 경우 사회경제적 관점에서 크게 경제성장, 시장의 자유를 중시하는 입장(여당) 이에 비해 소득(재)분배 및 사회복지를 중시하는 입장(야당)이 있는 바, 전자를 보수주의적 입장 후자를 진보주의적 입장이라 할 수 있다. 그러나 지방정부는 지역경제의 활성화를 위한 성장을 중시하기 때문에 복지보다는 확장을 선호할 것이라는 견해가 존재한다(Peterson, 1981).

이러한 견해에 비추어보면 지방정부는 정당의 이념과 무관하게 보수적 입장인 경제성장을 중시할 가능성이 높다고 판단할 수 있다. 그러나 주민과 이익집단의 요구 및 자치단체장의 정치적 입장 등에 따라 지방정부의 복지성향이 강화될 수도 있다는 견해도 있으며(이승종·강철구, 2006), 지방정부의 정책의 차이를 설명하는 가장 중요한 요인이 정당의 이념임을 밝히는 견해도 존재한다(Burch & Wood,1995; Boyne,1989, 이승종·강철구, 2006). 이러한 견해를 종합해서 판단해 볼 때 지방자치단체장의 진보 혹은 보수의 정치성향은 자치단체의 정책방향에 영향을 미칠 가능성이 존재한다고 할 것이다.

한편 비영리민간단체는 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로 주로 사회적 약자를 대변하거나 시장 및 정부에서 공급하기 어려운 공공재를 공급하는 역할을 수행한다(Weisbrod, 1997). 이러한 비영리민간단체의 역할은 공공의 이익과 공동체 발

전에 기여하는 사회적 가치를 신장하는 것으로 보건복지의 증진, 일자리 창출, 인권, 다양한 사회서비스의 제공 등을 그 내용으로 하고 있어 지역의 복지수요와 밀접한 관련을 갖는다(사회적경제 기본법안, 2014).

결론적으로 야당이 여당에 비해 복지와 분배를 강조하고 있는 점, 그리고 야당에 시민단체 출신의 정치인이 여당에 비해 다수인 점 등을 고려할 때 지방자치단체장의 당적이 야당일 경우 여당일 경우에 비해 진보적 성향을 지닐 것으로 상정할 수 있으며 특히 비영리민간단체의 역할이 지역의 복지서비스 공급과 밀접한 관련이 있음을 고려할 때 진보적 성향을 지닌 지방자치단체장이 보수적 성향을 지닌 단체장에 비해 비영리민간단체에 대한 지원을 더욱 강화할 가능성이 있다. 따라서 변수의 측정을 위해, 진보적 이념을 지닌 정당은 1로, 보수적 이념을 지닌 정당은 0으로 코딩하였다.

둘째, 자치단체장의 비영리민간단체 활동여부이다. 지방자치단체장은 지방정부의 대표자로서 당해 지방정부를 책임지고 행정사무를 통할하는 지위를 지니고 있다. 또한 우리나라 지방정부의 구성은 강(强)시장, 약(弱)의회의 성격을 지니고 있어 지방자치단체장의 의사결정 권한이 상대적으로 크기 때문에 자치단체장의 정책성향과 리더십은 지방정치 및 지방정부의 정책 방향에 큰 영향을 미치는 중요한 변수가 된다(이승종, 2012). 특히 지방자치단체장의 지적능력, 사회적 배경, 사회적 특성 그리고 과업과 관련된 지식 등의 특성은 지방자치단체장의 리더십을 구성하는 중요한 요소이며(Hook, 1957), 이와 같은 요소들은 학습과 경험을 통해 구성되는 중요한 자질이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 지방자치단체장의 학습과 경험은 지역 간 정책차이를 가져오는 주요변수가 될 가능성이 높다. 만약 지방자치단체장이 비영리민간단체에서 활동한 경험이 있을 경우 그렇지 않을 경우에 비해 동 단체의 성격 및 그 사회적 역할에 관한 이해도가 상대적으로 높을 가능성이 크다. 이 경우 지역문제의 해결을 위한 기제로서 비영리민간단체를 중요하게 고려할 수 있으며 결과적으로 비영리민간단체에 대한 지원을 보다 강화하는 정책지향을 지닐 수 있다. 즉 지방자치단체장의 경험은 그의 리더십의 일부를 구성하며 구성된 리더십은 단체장의 정책지향에 영향을 미치는 중요한 요소가 될 수 있으므로 지방자치단체장의 비영리민간단체 활동경험은 비영리민간단체의 지원에 영향을 미치는 중요한 변수로서 고려될 필요가 있다. 따라서 변수의 측정을 위해, 활동경험이 있는 자치단체장을 1로, 활동경험이 없는 자치단체장을 0으로 코딩하였다.

셋째, 자치단체장과 각 자치단체의 지방의회 내 다수정당 간의 정당일치여부이다. 해당 변수를 선정한 근거는, 자치단체장의 정당과 더불어 각 자치단체의 지방의회 또한, 예산 의결과정에서 정치적 영향력을 발생시킬 수 있다고 판단하였고 이러한 지방의회의 다수정당이 자치단체장의 소속정당과 같은 경우, 자치단체의 예산의결 및 집행에 있어 정치적 영향력이 더욱 강하게 작용할 수 있을 것이라 판단하였기 때문이다. 따라서 변수의 측정을 위해, 자치단체장과 지방의회의 다수정당 간의 소속정당이 일치하는 경우를 1로, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하

였다.

마지막으로, 선거 시기 변수를 투입하였다. 지방정부를 구성하는 정치적 행위자인 지방자치단체장과 지방의회의원들은 선거를 통해 정당성을 부여받게 된다. 선거 시기는 다양한 집단의 정치적 참여가 증대되고 여론에의 민감성 정도가 높아지기 때문에 재선을 노리는 지방정부의 정치적 행위자의 정책은 지역사회의 득표를 극대화하는 방향으로 이루어질 가능성이 높다(Eigniger, 1973, 이종수, 2002). 따라서 선거가 임박한 시기에 유권자에게 부담이 되는 정책은 채택이 어려운 반면, 지역주민에게 유리한 정책은 그 채택 확률이 증가할 가능성이 높다(석호원, 2010). 비영리민간단체 지원의 경우 비영리민간단체 및 지역주민에게 혜택을 주는 정책이라 할 수 있으므로 선거 시기가 근접할수록 비영리민간단체 지원이 증가될 가능성이 있다. 이를 분석하고자 선거 시기가 근접했던 2013년을 1로 코딩하였고, 나머지를 2010, 2011, 2012년, 2014년을 0으로 코딩하였다.

2) 통제변수

정책결정요인이론에 관하여 연구한 많은 사회경제학자들의 연구결과는 1인당 소득, 인구밀도, 도시유형 이상 3개의 변수가 정부지출결정요인의 핵심이라고 주장하였고, 재정자립도와 정부지출증가 간의 연관성을 주장하였다. 본 연구는 경기도 내 자치단체를 대상으로 진행하는 연구이기에, 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product)을 지역인구로 나눈 값인 1인당 GRDP를 첫 번째 통제변수로 활용하였고, 두 번째 통제변수인 인구밀도는 각 기초자치단체의 매년 총 인구수를 면적으로 나눈 값을 활용하였으며, 세 번째 통제변수인 도시유형은 더미변수로 투입하고자 하였고, 이를 위해 각 자치단체를 시 또는 군으로 구분하여 군을 1로 시를 0으로 코딩하였다.

재정자립도는 지방자치단체의 예산에 있어 밀접한 연관성을 띠며, Musgrave(1969), Boyle & Jacob(1982)의 연구에서 사회경제적 요인을 나타내는 변수로 활용되었기에, 이를 분석하고자 각 연도별 자치단체의 재정자립도를 활용하였다.

또한 연구의 핵심이 되는 비영리단체보조금 교부비율을 확인하기 위해, 이에 직접적으로 영향을 미칠 것이라 판단되는 비영리민간단체의 수를 통제하였다. 이와 더불어 각 자치단체의 기초생활수급자 수를 파악하여 지역 총 인구수로 나눈 값인 취약계층 비율변수를 투입하였다. 저소득층이 많은 지역은 상대적으로 복지지출비용을 상승시킬 우려가 있고 이러한 저소득층 문제를 해결하기 위한 취지를 지닌 비영리민간단체가 보다 활성화될 여지가 있거나, 또는 각 지역의 자치단체장이 이러한 취약계층의 표심을 얻기 위해 보다 많은 얻기 위한 선심성 복지지출비용을 발생시킬 수도 있다고 판단하였기 때문이다. 해당 변수는 2장에서 설명한 파트너십의 관점뿐만 아니라, 정당 간의 경쟁에 있어서도 중요한 변수로 인식된다. 취약계층의 비율이 높은 지역에서는, 이러한 선거인들을 획득하기 위한 득표경쟁으로 이어지고, 이는 정당으로 하여

금 저소득층에게 유리한 공공정책을 수립하도록 하는 정치적 압력으로 작용할 수 있기 때문이다(지병문·김용철, 2003).

이러한 변수들의 투입을 통해 사회경제적 요인이 상당부분 통제된 범위 내에서의 정치적 요인이 과연 비영리민간단체 법정운영비보조에 영향을 미칠 수 있는지를 파악하고자 하였다.

3) 종속변수

김태일(2001)은 '지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향'에 관한 연구에서 종속변수를, 일반회계 전체 예산에서 사회복지비 예산이 차지하는 비중으로 선정하였는데, 그 이유를 사회복지비 지출의 절댓값 대신에 상대값인 비중을 사용하면 전체 예산 규모의 증가 또는 축소에 따른 사회복지비 예산의 변화 영향을 배제할 수 있기 때문이라고 주장했다.

본 연구에서도 김태일(2001)의 연구와 마찬가지로 자치단체별 비영리단체보조금의 교부액이 자치단체의 예산에 준하여 교부되어 종속변수를 절댓값으로 측정할 수 없다고 판단하였기에, 종속변수를 회계연도 2010년부터 2014년까지의 결산공시(작성년도는 2011년~2015년에 해당)를 기준하여, 각 지방자치단체의 비영리민간단체법정보조금(사회단체보조금) 교부비율로 선정하였다. 해당 항목의 비율은 세출결산액 대비 민간단체법정운영비보조로 측정하였다.

2. 연구가설 및 연구모형

1) 연구가설

본 연구에서 주장하는 연구가설은 다음과 같다. 첫째, 자치단체장의 진보적 정치성향은 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 있어 정(+)의 영향을 미칠 것이다. 진보적 성향을 띠는 정당이 보수적 성향을 띠는 정당에 비해 복지와 분배를 강조하고 있으며, 비영리민간단체의 역할이 지역의 복지서비스 공급과 밀접한 관련이 있음을 고려할 때, 진보적 정치성향을 지닌 지방자치단체장은 보수적 정치성향을 지닌 단체장에 비해 비영리민간단체에 대한 지원을 더욱 강화할 가능성이 있다는 것이다.

둘째, 비영리민간단체 활동경험이 있는 자치단체장은, 비영리민간단체 활동경험이 없는 자치단체장보다 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 있어 정(+)의 영향을 미칠 것이다. 지방자치단체장은 지방정부의 대표자로서 지방정부를 책임질 의무가 있고, 행정사무를 통할하는 지위를 지니고 있으며, 우리나라의 지방정부가 강시장 구조에 해당함을 고려할 때, 자치단체장의 의사결정 권한이 상대적으로 강하다고 판단하였다. 또한 이러한 맥락에서 자치단체장의 리더십에 포함되는 학습 및 경험의 요소를 고려한다면, 자치단체장이 비영리민간단체 활동경

험이 있는 경우는 그렇지 않은 경우에 비해 비영리민간단체에 대한 사회적 역할에 관한 이해도가 상대적으로 높을 가능성이 크다고 보았다. 이 경우 지역문제의 해결에 있어 비영리민간단체를 중요한 참여자로 판단할 수 있으며, 결과적으로 비영리민간단체에 대한 지원을 보다 강화하는 정책지향을 지닐 것이다.

마지막으로, 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수정당이 일치하는 경우, 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 정(+)의 영향을 미칠 것이다. 자치단체장의 정당과 더불어 각 자치단체의 지방의회 또한, 예산 의결과정에서 정치적 영향력을 발생시킬 수 있으며, 이러한 지방의회의 다수정당이 자치단체장의 소속정당과 같은 경우는 자치단체의 예산의결 및 집행에 있어 자치단체장의 정치적 영향력이 더욱 강하게 작용할 수 있을 것이라 판단하였기 때문이다.

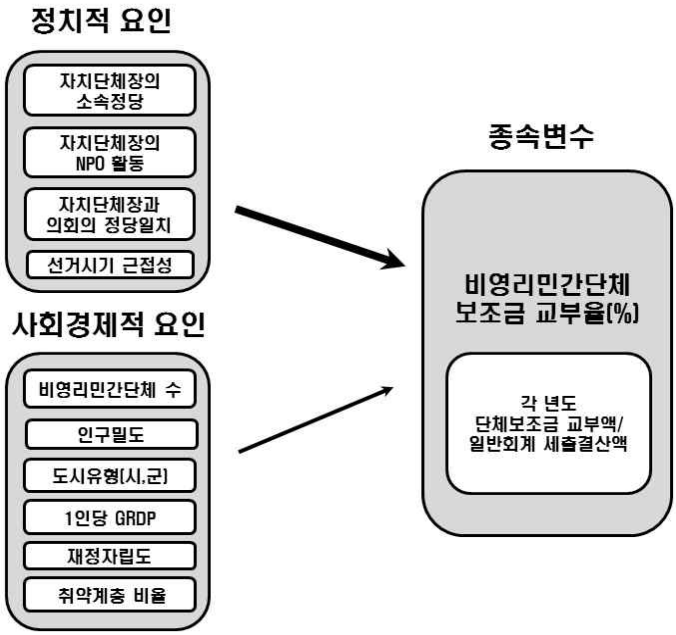
다음 〈표 2〉는 앞선 가설설정에 대한 인과적 추론을 통해 제시된, 본 연구의 연구가설을 나타낸다.

〈표 2〉 연구가설

구 분	내 용
H_1	사회경제적 요인을 통제한 경우에도 자치단체장의 진보적 정치성향은 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 있어 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
H_2	비영리민간단체 활동경험이 있는 자치단체장은, 비영리민간단체 활동경험이 없는 자치단체장보다 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 있어 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
H_3	자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수정당이 일치하는 경우, 예산 편성 및 집행에 있어 탄력을 받기에 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 연구모형

이상의 이론적 논의, 변수선정 및 측정절차, 분석방법, 연구가설 설정에 대한 분석을 다음 〈그림 1〉의 연구모형과 같이 진행하였으며, 이를 통해 앞서 제시한 가설을 검증하고자 하였다.



〈그림 1〉 정책결정요인이론에 따른 연구 모형 설정

3. 자료의 수집 및 분석방법

1) 자료의 수집

(1) 설명변수

우선 설명변수에 대한 자료수집절차는 다음과 같다. 첫째, 자치단체장의 소속정당 변수에 대해 다음과 같은 자료수집절차 및 분석방법을 활용하였다. 본 연구에서는(민선5~6기 지방선거) 지방자치단체장이 한나라당, 자유선진당, 새누리당인 경우 보수적 이념을 지닌 것으로 민주당, 민주노동당, 새정치민주연합, 통합진보당 등은 진보적 이념을 지닌 것으로 상정하여 분석하기로 하였고, 선거관리위원회 및 각 자치단체의 홈페이지를 통해 각 년도별 자치단체장의 소속정당을 파악하였다.

둘째, 자치단체장의 비영리민간단체 활동여부에 대한 자료 수집은 2010, 2014년에 실시한 지방선거 입후보의 비영리민간단체 활동여부를, 선거관리위원회 홈페이지 및 기타 포털사이트(네이버, 다음 등)를 통해 조사하였다.

셋째, 자치단체장과 각 자치단체의 지방의회 내 다수정당 간의 정당일치여부에 대한 자료는, 2010년 6.2 지방선거부터 2014년 6.4 지방선거까지의 기간 내 각 자치단체의 지방의회 의석수를 파악하여 수집하였다.

마지막으로, 선거 시기 변수는, 2014년 6.4 지방선거를 기준으로 전년도에 해당하는 2013년

을 선거에 근접한 연도로 파악하였다.

⑵ 통제변수

본 연구에서 선정한 6개의 통제변수에 대한 자료수집절차는 다음과 같다. 첫째, 1인당 GRDP는 국가통계포털(kosis)의 1인당 지역내총생산 자료를 통해 확보하였다. 이 변수는 지역 내의 총생산을 지역주민 수로 나누어 계산된 자료로서, 기존 선행연구에서 제시된 1인당 소득을 설명할 변수라고 판단하였다. 분석의 시기가 2010년부터 2014년까지에 해당하여, 각 연도별 자치단체의 GRDP를 파악하고자 하였으나 GRDP가 2013년까지만 수집되어있고, 2014년의 GRDP는 측정되어있지 않은 관계로 14년의 GRDP는 통계청의 15년 12월 22일 보도자료인 '2014년 지역소득(잠정)'에서 경기도의 2014년 지역내총생산의 증감률을 파악하여, 2013년 대비 해당 증감률만큼을 각 자치단체의 GRDP값에 적용하여 추정하였다. 보도자료에 따르면, 2014년 경기도의 지역내총생산은 329.4조 원이며, 실질 지역내총생산은 전년대비 5.6% 성장하였다(통계청, 2015.12.22.).

둘째, 인구밀도는 국가통계포털에 제시된 2010년~2014년 주민등록상 인구를 각 자치단체의 행정구역 면적으로 나눈 값으로 투입하였다. 인구밀도는 정책결정요인이론의 검증에 있어 사회경제적 요인의 중요한 변수로 제시되어왔다.

셋째, 도시화는 각 지방자치단체를 시 또는 군의 여부로 나누어 더미변수로 투입하였으며, 군을 1로 시를 0으로 코딩하였다. 보통 이 변수는 대한민국이 쉽게 행정구역을 통합·분리하지 않는 특성상 큰 변동은 없기에, 각 자치단체는 일정한 도시화 상태를 유지하지만, 해당 변수는 2013년 9월 여주군이 도농복합형태의 시로 승격되면서 변동이 발견되었다.

넷째, 재정자립도는, 국가통계포털의 2010년~2014년 재정자립도 현황을 통해 확보하여 투입하였다.

다섯째, 비영리민간단체 수는 행정자치부 공시자료인 '2010-2014년 비영리민간단체 등록현황(12.31 기준)'을 통해, 각 연도별 비영리민간단체의 소재지를 기준으로 자치단체의 비영리민간단체 수를 파악하였다.

마지막으로 취약계층 비율은 국가통계포털의 매년 자치단체별 기초생활수급자 수를 파악하여, 이를 지역 총인구수로 나눈 값을 투입하였다.

⑶ 종속변수

본 연구의 종속변수에 해당하는 지방자치단체의 비영리민간단체 법정운영보조금에 대한 자료수집절차는 다음과 같다. 회계연도 2010~2014년 결산공시를 기준하여 수집하였고, 변수의 구성을 위해 각 지방자치단체의 결산공시 중 '복지 및 민간지원' 부분에서의 세목인 지방보조금 중 민간단체법정운영비보조(또는 사회단체보조금, 307-03)를 참고하였다.

2) 분석방법

본 연구는 경기도 31개 기초자치단체에 대한 2010년부터 2014년까지의 자료를 대상으로 하는 패널 데이터(panel data)를 활용하였다. 패널 데이터의 경우, 시계열 데이터(time-series data)와 횡단면 데이터(cross-sectional data)의 두 가지 특징을 동시에 지니게 되므로, 오차항(error term)에 이분산성(heteroscedasticity)과 자기상관(autocorrelation)의 문제가 발생할 가능성이 크다. 이러한 문제들은 회귀계수의 추정을 위한 표준오차를 증가시켜, 계수 추정의 정확성을 위협하는 요인이 된다. 이러한 위협요인을 해결하고자 기존 연구자들은 Prais-Winsten 추정방법을 활용하였다.

Beck & Katz(1995)는 Prais-Winsten 추정방법이 수정된 패널 표준오차(Panel Corrected Standard Error)를 활용하여 자기상관 및 이분산성의 문제를 치유하며, 문제가 되는 표준오차만을 별도로 계산하여 수정하는 방법이라 설명하였다.

홍성우·배수호(2010)는 '미국 주정부의 교육재정 지출 결정요인 분석'에서 이러한 시계열횡단면구조를 지니는 자료는 실제 추정에 있어 오차구조 및 상관성이 극히 복잡해지기 때문에 실증분석을 매우 어렵게 만든다고 설명하며, 이러한 문제점을 보완하기 위하여 OLS 추정에 Prais-Winsten 절차를 활용하였는데, 자기상관을 통제하기 위해 공통 1차 자기상관계수 AR(1)을 활용하여 일차차분방정식 형태로 실증분석을 하였다.

본 연구에서는 이분산성과 자기상관의 문제를 파악하기 위해, 우선 우도비 검정(likelihood ratio test)과 우드리지 검정(Woodridge test)을 통해 이분산성과 자기상관을 진단하였다. 진단결과 이분산성이 존재하였기에, 수정된 패널 표준오차(PCSE)를 활용하여 이분산성을 치유하였으며, 자기상관이 진단되어, Prais-Winsten 추정방법[6]을 활용하였다. 이러한 분석을 위해 통계패키지인 SPSS 24.0 및 STATA 12.0을 활용하였다.

Ⅳ. 실증분석

1. 표본의 특성

3장에서 정의한 변수들에 대한 자료수집 결과를 다음 〈표 3〉을 통해 정리하였다.

---

6) 데이터에 자기상관이 존재하는 경우, 차분을 통해 동 문제를 해결하게 된다. 이 과정에서 첫 번째 관찰치는 추정을 위한 데이터로 활용될 수 없다는 단점이 있지만, Prais-Winsten 추정방법은 변환(Prais-Winsten 변환)을 통해 첫 번째 관찰치의 상실을 방지할 수 있는 장점이 있다(석호원, 2016).

〈표 3〉 표본의 특성

정치적 요인	집단(1)	집단(0)	총합
자치단체장의 소속정당	101(진보)	54(보수)	155
단체장 NPO활동여부	46(활동)	109(활동 없음)	155
단체장·의회 간 정당일치여부	115(일치)	40(불일치)	155
선거시기의 근접성	31(2013년)	124(해당 없음)	155
사회경제적 요인	평균	표준편차	총합
비영리민간단체 수	55.23	51.04	155
취약계층 비율(%)	1.99	1.09	155
인구밀도(인구/km^2)	3337.05	3864.57	155
재정자립도(%)	46.51	11.99	155
1인당 GRDP(백만 원)	24.45	10.85	155
시군여부(더미변수)	19개 군(1)	136개 시(0)	155
종속변수	평균	표준편차	총합
NPO보조금 교부율(%)	0.1397	0.057	152[7]

〈표 3〉의 기술통계 결과에 따르면, 2010년부터 2014년까지의 경기도 내 시·군 자치단체장은 진보정당 소속이 101명, 보수정당 소속이 54명이었고, 비영리민간단체 활동경험이 있는 자치단체장은 46명, 활동경험이 없는 자치단체장은 109명이었다. 또한 자치단체장의 소속정당과 각 의회의 다수정당 간의 일치여부를 조사한 결과, 115개의 자치단체에서 일치하였고, 40개의 자치단체에서는 정당이 일치하지 않는 것으로 나타났다. 선거시기의 근접성에 대해서는 2013년의 31개 자치단체가 해당하였다.

사회경제적 요인 변수들을 살펴보면, 우선 비영리민간단체 수는 자치단체 평균 55.23개에 해당했고 표준편차는 51.04로 자치단체 간 다소 차이가 있었다. 인구밀도의 평균은 3337.05(인구/km^2)였고, 표준편차의 값이 3864.57로 나타나 이 또한 지역 간 차이가 컸다. 취약계층 비율은 자치단체 평균 1.99%로 나타났으며, 재정자립도의 평균은 46.51%, 1인당 GRDP의 평균은 24.45(백만 원)였으며, 도시화의 측정에 있어 시군여부를 조사한 결과, 도시유형이 군에 해당하는 자치단체는 19개, 시에 해당하는 자치단체는 136개였다. 마지막으로 종속변수에 해당하는 비영리단체보조금 교부비율의 평균은 0.139%에 해당했으며, 표준편차는 0.057%였다.

7) 광명시의 2010년 사회단체보조금은 민간이전경비 중 사회복지보조금을 포함하여 작성되었기에, 2010년의 교부비율은 결측값으로 처리하였고 2011년부터 2014년까지를 분석대상으로 선정하였다. 또한 안산시의 경우도, 2010년~2011년 사이에 보육부분 지원사업으로 인하여 사회단체보조금의 과중편성이 존재하였으므로, 보육부분 지원사업의 일부 사업이 사회보장적 수혜금으로 지원형식이 변경된 2012년부터 2014년까지의 교부비율만을 분석대상으로 선정하였다.

2. 정치적 요인이 비영리단체보조금에 미치는 영향 분석

1) 정치적 요인의 영향력에 관한 분석 결과

앞서 제시한 가설검정을 위해 Prais-Winsten 회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 다음 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 Prais-Winsten 회귀분석결과

종속변수	요인	설명변수	β	통계량	p
비영리단체 보조금 교부비율 (%)	정치적 요인	자치단체장의 소속정당(진보)	.174	2.57*	.010
		단체장의 NPO활동여부(활동)	.377	4.91***	.000
		단체장과 의회 간 정당일치여부(일치)	.152	2.98**	.003
		선거시기의 근접성	-.081	-2.42*	.015
	사회경제적 요인	비영리민간단체 수	-.419	-5.60***	.000
		취약계층 비율	.013	0.12	.902
		인구밀도	-.147	-1.99*	.046
		재정자립도	-.065	-0.70	.485
		1인당 GRDP	-.349	-6.04***	.000
		도시유형(군)	-.264	-3.13**	.002
		(상수)	.200	7.02	

Autocorrelation	Panels	obs	R^2	Wald χ^2
common AR(1)	heteroskedastic	152	.6603	102.67

* p〈.05, ** p〈.01, *** p〈.001

〈표 4〉는 정치적 요인에 해당하는 자치단체장의 소속정당, 자치단체장의 NPO활동여부, 자치단체장과 의회 간 정당일치여부, 그리고 선거시기의 근접성이, 사회경제적 요인에 해당하는 비영리민간단체 수, 취약계층 비율, 인구밀도, 재정자립도, 1인당 GRDP, 도시유형(군)을 통제하였을 때의 비영리단체보조금 교부에 미치는 영향에 대한 분석결과이다. 이분산성 및 자기상관을 고려하였고, 공통 1차 자기상관계수를 활용하여 추정하였으며, 모형적합도 판단에 있어서는 R^2가 .6603, Wald χ^2가 102.67로 분석에 적합한 모형으로 나타났다. 해당 분석모형에 대한 보다 구체적인 결과는 다음과 같다.

우선 표준화 회귀계수를 보면, 자치단체장의 소속정당이 진보적 성향에 해당하는 경우의 β값이 .174로 비영리단체보조금 교부비율에 정(+)의 영향을 미쳤으며, 이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(p〈.05). 자치단체장의 비영리민간단체 활동여부는 비영리민간단체 보조금 교부에 있어, 정치적 요인 중 가장 큰 .377의 β값을 가졌으며 이는 통계적으로 매우 유의했다(p〈.001). 자치단체장과 의회의 정당일치여부 또한 β값이 .152로서 교부비율에 정(+)의 영향을 미쳤고, 통계적으로 유의한 결과가 나타났다(p〈.01).마지막으로 선거시기의 근접성은 β값이

-.081로서 부(-)의 영향을 미쳤으며, 이는 통계적으로 유의했다(p〈.05). 따라서 사회경제적 요인이 통제된 경우에도, 정치적 요인은 자치단체의 비영리단체보조금 교부에 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다.

2) 사회경제적 요인의 영향력에 관한 분석 결과

통제변수로 투입된 사회경제적 요인에 해당하는 변수들은 총 6개로 동 변수 중 재정자립도(p〉.05) 및 취약계층비율(p〉.05)을 제외한 4개의 변수들(비영리민간단체의 수, 도시유형, 인구밀도, 재정자립도)은 통계적으로 유의한 결과를 나타냈다. 그리고 취약계층 비율(β=.013, p〉.05)을 제외한 다른 모든 변수들은 비영리단체보조금 교부비율에 부(-)의 영향을 나타냈다. 취약계층 비율을 제외한 다른 통제변수들이 모두 부의 영향을 미치는 것으로 나타난 것과 관련하여 이하에서는 그 이유를 다음의 A시 사례를 근거로 설명해 보고자 한다.

2014년 결산 기준으로 보았을 때, A시는 비영리단체보조금 교부비율이 가장 높았던 도시(0.27%)에 해당한다. 하지만 A시의 사회경제적 요인 변수들을 살펴보면, 비영리민간단체 수는 21개, 인구밀도는 1020.23, 재정자립도는 20.8%, 1인당 GRDP는 15.67(백만 원)로 모든 부분에서 평균에 한참 못 미쳤다. 그럼에도 불구하고 비영리단체보조금이 가장 높았던 것을 고려하면, 교부액의 집행과정에서 자치단체장의 정치적 특성이 반영되었을 가능성이 존재한다. 이를 구체적으로 검증해보고자 A시의 사회단체보조금 산출산식 대비 집행율을 확인한 결과, 집행율이 약 100%에 해당하여 비영리민간단체에 대한 보조금을 상한액까지 교부하였다는 결과가 도출되었다. 이는 분석결과에서 나타난 사회경제적 요인 변수들에서 부(-)의 효과가 나타나는 것이 사회단체보조금 산출산식에서 주로 적용되는 변수지만, 실제 편성예산의 교부에 있어서는 자치단체장의 정치적 특성이 다소 반영될 수 있다는 것을 나타낸다.

3. 소결

분석결과, 본 연구에서 제시한 3개의 연구가설을 모두 채택하였다. 첫 번째 가설인 'H_1 = 사회경제적 요인을 통제한 경우에도 자치단체장의 진보적 정치성향은 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 있어 정(+)의 영향을 미칠 것이다'에 대해 검정이 가능하였고, 이는 곧 자치단체장이 진보정당에 속한 경우, 보수정당에 속한 자치단체장보다 비영리민간단체 법정운영보조금 교부에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 시사한다.

두 번째 가설, 'H_2 = 비영리민간단체 활동경험이 있는 자치단체장은, 비영리민간단체 활동경험이 없는 자치단체장보다 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 있어 정(+)의 영향을 미칠 것이다'에 대해서도 검정이 가능하였다. 본 연구에서 제시한 정치적 요인 중 해당 가설에 포함

된 설명변수가 가장 높은 계수값(β=.377)을 나타냄에 따라, 자치단체장의 비영리민간단체 활동 경력은 다른 정치적 특성(소속정당, 의회와의 정당일치여부, 선거시기 근접성)보다 교부액의 집행에 있어 더 큰 영향을 미쳐왔다고 해석할 수 있다.

마지막 가설인 'H_3 = 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수정당이 일치하는 경우, 예산편성 및 집행에 있어 탄력을 받기에 비영리민간단체 법정운영보조금의 교부에 정(+)의 영향을 미칠 것이다' 또한 채택이 가능하였는데, 이는 자치단체장의 예산편성 및 운용에 있어, 지방의회가 자치단체장과 동일한 정치적 성향을 나타내는 경우, 시너지 효과를 발휘하여 자치단체의 비영리단체 지원에 대한 정치적 영향력을 더욱 강화시킬 수 있다는 것을 시사한다.

이와 더불어 본 연구에서는 인구 및 비영리민간단체 수가 많고 재정자립도가 높은 자치단체간 비영리민간단체보조금 집행율의 상당한 차이가 발생했음을 확인할 수 있었다.

2014년 기준, 경기도 31개 시·군의 평균 재정자립도인 44.46%를 훨씬 웃도는 60%이상인 B시(61.40%), C시(61.30%) 이상 2개의 도시는 인구수 또한 대도시에 해당하며, 비영리민간단체 수도 2014년 평균인 62개보다 많음(B시 79개, C시 64개)에도 불구하고 비영리민간단체보조금 교부비율이 상당히 낮았다. 산출산식을 적용하여 집행율을 확인한 결과, B시의 비영리민간단체 보조 상한액은 1,477,907,000원이지만 실제 교부액은 508,000,000원으로 34.4%밖에 집행하지 않았다. 또한 C시의 경우도 상한액은 1,730,194,000원이지만 실제 교부액은 859,000,000원으로 집행율은 49.6%에 머물렀다. 이와 대비되는 경우로, D시는 인구수(94만 명), 비영리민간단체 수(137개), 재정자립도(64.30%)가 평균보다 매우 높았으나, 상한기준액 대비 집행율이 93.8%로 기존의 산식을 준수한 결과가 도출되었다. 물론 비영리민간단체보조금 산출산식이 상한액을 편성하는 기준이기에, 법적 문제가 발생한 것으로 볼 수는 없다.

하지만 인구수의 증가로 인한 다양한 공공서비스에 대한 요구 등에 대응하기 위해, 그리고 정부와 시장이 해결할 수 없는 부분에서 비영리적 시민참여의 증대를 통한 지역 문제의 해결 및 발전을 추구한다는 파트너십의 관점에서 볼 때, 경기도 내 인구 및 재정자립도가 높은 자치단체들의 비영리민간단체의 운영보조에 대한 지원노력은 다소 부족했던 것으로 보인다.

V. 결 론

1. 연구의 시사점

본 연구는 2010년부터 지방재정법이 개정되기 직전인 2014년이라는 시간적 범위와 경기도 31개 시·군이라는 공간적 범위 내에서 각 자치단체별 비영리민간단체보조금의 교부비율을 분석하고, 정책결정요인이론에 따른 사회경제적 요인과 정치적 요인을 활용하여, 사회단체보조금

산출산식에 포함된 사회경제적 변수들과 보조금에 영향을 미칠 것이라 판단한 환경적 변수들을 통제한 상태에서도 정치적 요인이 비영리민간단체보조금 교부비율에 영향을 미치는가를 파악하였다.

분석결과, 본 연구에서 제시한 3개의 연구가설을 모두 채택하였으며, 이를 종합하면 사회경제적 요인을 통제한 경우, 자치단체장의 진보적 성향, 비영리민간단체 활동경험, 지방의회와의 정당이 일치한 경우, 자치단체의 비영리민간단체보조금 교부비율에 정(+)의 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 본 연구에서 제시한 이론적 관점에서의 제언은 다음과 같다.

첫째, 정책결정요인이론의 관점에서, 본 연구결과는 기존의 예산에 대한 주된 측정요인에 해당하는 사회경제적 요인뿐만 아니라, 정치적 요인 또한 상당한 영향력을 미칠 수 있음을 제시한다. 사회단체보조금 산출산식이 폐지된 이후부터는 정치적 요인의 영향력이 더욱 강화될 수 있다고 보았기에, 차후 연구에서는 이에 대한 연구자들의 더 많은 관심이 필요할 것이다.

둘째, 정부와 민간 간 파트너십의 관점에서, 본 연구는 인구밀도가 높고 재정자립도가 높음에도 불구하고, 비영리민간단체보조금에 대한 관심도가 다소 떨어지는 지역이 존재했음을 파악하였고, 이러한 규모와 상반되는 상대적으로 적은 보조금 교부비율은 민간 영역의 정부참여를 제한할 여지가 있으며, 다양한 공공서비스 제공에 있어 걸림돌이 발생할 여지가 있기에, 이에 대한 자치단체의 관심이 확장될 필요성을 제시한다.

2015년 1월 이후로, 비영리민간단체 법정운영보조금이 지방보조금으로 통합 운영되면서 이에 대한 산출산식이 사라졌고, 보다 자율적인 편성 및 집행이 가능해졌다. 이를 통해, 각 자치단체가 비영리민간단체의 운영지원에 보다 적극적인 관심을 가지는 계기가 되어, 공공문제해결에 대한 제3섹터의 활동이 보다 활성화되기를 기대한다.

2. 연구의 한계

본 연구는 기존의 이론을 적용하여 실증적인 연구를 진행하였기에, 이에 대한 이론적 발전에 대한 기여는 다소 부족하였다고 생각한다. 또한 본 연구는 자치단체장의 정치적 요인에 대한 자료구성에 있어, 소속정당, 비영리민간단체 활동여부, 지방의회와의 정당일치여부 등의 간접자료를 통해 자치단체장의 정치적 성향을 파악하고자 하였다. 따라서 실제 자치단체장의 집행과정에 있어서의 또 다른 외생적 변수들을 고려하지 못하였을 가능성이 있기에, 차후 연구에서는 이 부분을 자치단체장 및 비영리민간단체에 대한 인터뷰 등의 1차 자료의 구성을 추가하여 입증할 필요가 있다.

본 연구에서는 지방보조금관리조례의 시행이후에 대해서는 단일년도의 자료만 확보가 가능하여(2015년, 회계연도) 분석의 범위에서 제외하였다. 제도의 변화는 이를 둘러싼 다양한 행위자의 행태변화에 영향을 미치므로 사회단체보조금이 지방보조금으로 통합적으로 관리될 경우

자치단체장의 영향력 또한 다른 양상으로 나타날 가능성이 있다. 따라서 향후 지방보조금관리조례의 시행이 비영리민간단체보조금 교부에 미치는 영향 또는 그 이유에 관한 연구 혹은 본 논문에서 제시된 다양한 요인의 제도변화 이후의 변화양상 등에 관한 연구 등이 가능할 것이다.

〈참고문헌〉

가평군 등 31개 시·군. (2011-2015).「각 년도 지방재정공시(결산)」.

강태구. (2007). 사회단체보조금 지원법제의 개선 방안에 관한 연구.「법과정책연구」, 7(2) : 433-459.

곽채기·김병수. (2012). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구.「한국거버넌스학회보」, 19(3) : 141-169.

경기도. (2011-2013).「2011-2013년도 사회단체보조금 지원내역 결정」.

_____. (2014-2015).「2014-2015년 경기도 사회단체보조금 지원계획 공고」.

국가법령정보센터. (2000).「비영리민간단체지원법」.

김시형·남창우. (2014). 지방정부의 사회단체보조금 지원제도에 대한 공무원과 사회단체의 인식 비교분석: 경상북도를 중심으로.「도시행정학보」, 27(4) : 223-246.

김연수. (2008). 지방자치제실시후의 복지정책결정요인에 관한 연구.「한국공공관리학보」, 22(3) : 77-102.

김용동. (2013). 대전광역시 사회단체 보조금 지원 실태와 개선방안.「대전발전연구원 연구보고서」, 13-3.

김준기. (2000). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서.「한국정책학회보」, 9(2) : 5-28.

김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향.「한국행정학보」, 35(1) : 69-89.

노시평·박희서·박영미. (2001).「정책학」, 경기 : 학현사.

노화준. (1995).「정책학원론」, 서울 : 박영출판사.

목진휴·박기묵. (2006). 정책결정요인으로서의 사회적 관심 : 우리나라의 환경정책을 대상으로.「한국행정연구」, 15(2) : 67-93.

민현정. (2004). NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점: 광주광역시 '비영리민간단체 공익활동 지원사업'에 대한 NGO 활동가들의 평가를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 16(3) : 111-131.

신무섭. (2007). 한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인.「한국행정논집」, 19(3) : 609-635.

유승민 외 66명. (2014).「사회적경제 기본법안(의안:10422, 발의:2014.04.30., 회부:2014.05.07.)」.

석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로.「지방행정연구」, 24(1) : 183-206.

_____. (2016). 지방자치단체의 국고보조사업지출액과 fungibility의 비선형성 분석.「지방행정연구」, 30(4) : 201-232.

유태현·한재명. (2007). 지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안연구.「한국지방재정논집」, 12(1) : 61-62.

이승종·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계.「한국정책과학학회보」, 10(4) : 117-135.

이종수. (2002).「지방정부이론」, 서울 : 박영사.

이용식. (2012). 인천광역시 사회단체보조금지원 운영개선 방안.「인천발전연구원 IDI 연구보고서」, 11-18.

이희선·이동영. (2004). 사회복지비지출의 결정요인에 관한 연구.「한국정책과학학회 보」, 8(2) : 152-173.

전영옥. (2009).「지방자치단체 민간이전지출의 영향에 관한 연구」, 전북대학교 박사학위논문.

정병걸·성지은. (2002). 한국의 사회단체와 영향력: 정책과정을 중심으로.「아세아연 구」, 45(3) : 51-75.

조기현·하능식. (2008). 지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석.「한국지방자치학회 학술대회」, 515-539.

조민경·김렬. (2007). 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준.「대한정치학회보」, 15(1) : 195-218.

지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구 : 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로.「한국동북아논총」, 26(0) : 265-286.

통계청. (2015).「2014년 지역소득(잠정) 보도자료」.

행정자치부. (2010-2014).「2010-2014 비영리민간단체 등록현황(12.31 기준)」.

_____. (2016).「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요」.

허 훈. (2008). 일본형 로컬 거버넌스의 분석과 교훈 : 요코하마시의 정책협동사례를 중심으로.「한국국정관리학회」, 18(1) : 93-119.

홍성우·배수호. (2010). 미국 주정부의 교육재정 지출 결정요인 분석.「한국행정학보」, 44(2) : 339-360.

Beck, N. & Katz, J. N. (1995). What To Do (and not to do) With Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review*, 89(3): 634-647.

Boyle, J. & Jacobs, D. (1982). The Intracity Distribution of Services: A Multivariate Analysis.

American Political Science Review, 76(2) : 371-379.

Boyne, G. A. (1991). Bureaucratic Power and Public Policies: A Reply to Gibson. *Political Studies*. 39: 555-557.

Brazer, H. E. (1959). *City expenditures in the United States*. New York : NBERBooks.

Bruch, M & Wood, B. (1990). *Public Policy in Britain*. Oxford: Brasil Blackwell.

Charles H. Cooley. (1902). *Human nature and the social order.* New York: Charles Scribner's Sons.

Eiginger, Peter K. (1973). The Conditions of Protest Behavior in America Cities, *American Political Science Review*, 67 : 11-28.

Fabricant, S. (1952). *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, New York: NBER Books.

Hook, S. (1957). *The Hero in History : A Study in Limitation and Possibility*. Transaction Publishers.

Key, V. O. (1956). *American state politics: An Introduction*, New York: Alfered A. Knopf.

Musgrave, R. A. (1969). *Provision for Social Goods, in J. Margolis and M. V. Posner(eds.).* New York: Analysis of the Public Economy.

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.

Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2).

Peterson, P. E. (1981). *City limits*. University of Chicago Press.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability.* Buckingham: Open Univ. Press.

Sharkansky, I. & Hofferbert, R. (1969). Dimensions of State Politics, economics, and public policy. *American Political Science Review*, 63.

Weisbrod, B. A. (1997). The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government, *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(4): 541-555.

접수일(2017년 03월 21일)
수정일(2017년 04월 21일)
게재확정일(2017년 04월 24일)