

총리 재임 기간과 내각 당파성의 상호작용이 사회복지지출에 미치는 영향*

손희정**

본 연구는 1981~2019년 유럽 의원내각제 국가를 중심으로 내각 당파성에 따라 총리의 재임 기간이 복지지출 증가율에 미치는 영향이 다르게 나타나는가를 통치 비용(cost of ruling)의 관점으로 분석하였다. 분석 결과 장기 집권으로 발생하는 지지도 하락이라는 통치 비용에 대응하기 위하여 복지지출에 미치는 영향이 내각 당파성에 따라 다르게 나타났다. 장기간 재임한 총리와 좌파 내각 및 중도 내각은 복지지출의 유의미한 관계가 없는 반면, 장기간 재임한 총리와 우파 내각에서는 복지지출이 증가하였다. 1980년대 이후 세계화, 저성장, 우파정권의 집권으로 인하여 복지국가가 쇠퇴 될 것이라는 예측하에서, 본 연구는 장기간 재임한 총리와 우파 내각에서 통치 비용에 대응하기 위하여 복지지출을 증가시킬 수 있음을 실증적으로 분석한 의의가 있다.

주제어: 사회복지지출, 총리재임 기간, 내각당파성, 통치 비용

* 이 연구는 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 국가재정연구부 연구개발비로 지원하는 연구비에 의하여 수행되었음

** 서울대학교 행정대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 재정 및 복지정책이다 (E-mail: hopepol@snu.ac.kr).

I. 서론

1980년대 이후 세계화 및 저성장은 복지정책 개혁의 필요성을 촉발했고, 이와 함께 보수 정당의 집권은 복지국가가 축소 혹은 쇠퇴할 것이라는 전망을 강화하였다. 하지만 보수 정권의 집권에도 불구하고 복지국가는 급격하게 축소되지 않았는데, 이에 대해 Pierson(2000)은 복지국가로 인해 형성된 복지수혜 계층 및 제도의 메커니즘으로 인하여 복지국가의 축소가 쉽지 않았다고 분석한다(권혁용, 2011 재인용). 여기서 주목할 점은 Pierson(2000)이 복지국가의 형성과 확대에 중요했던 노조와 당파성이 아닌 제도주의적 관점으로 1980년대 이후 보수 정권의 집권에도 불구하고 미국과 영국의 복지가 급격하게 쇠퇴하지 않았음을 설명한 것이다(권혁용, 2011 재인용).

이러한 Pierson(2000)의 주장에 본 연구는 다음과 같은 의문을 제기한다. 복지국가의 형성 및 확대를 설명한 당파성 요인은 1980년대 이후의 복지국가를 분석하기에 한계가 있는 것인가? 다음으로 당파성 및 제도주의적 분석 외에 국가의 복지지출을 설명할 수 있는 다른 요인은 무엇인가?

중위 투표자 정리 또한 1980년대 이후 보수 정권의 복지 유지를 설명할 수 있다. 정당은 선거 경쟁에서 승리하기 위해 중위 유권자의 선호를 반영한다(Downs, 1957; 김범수·노정호, 2014 재인용). 이를 복지정책에 적용하면 우파 정당이 선거 승리를 위하여, 복지지출 확대 혹은 축소의 강도를 완화하는 유인이 있는 것이다. 이처럼 중위 투표자 정리는 정당 간의 정책 수립의 유인을 설명할 수 있다. 하지만 정당의 집권 이후, 복지정책의 집행 과정에서 언제 정책의 수립 현상이 발생 혹은 강화되는가를 분석하는데 한계가 있다.

선행연구의 한계를 보완하고 위에서 제시한 질문에 답하기 위하여, 본 연구가 주목하는 지점은 총리 재임 기간과 당파성의 상호작용이다. 선행연구는 주로 당파성을 중심으로 국가의 복지지출을 설명하였으며, 재임기간과 당파성의 상호작용을 고려한 연구는 소수에 불과하다. 내각의 정책 설정의 방향과 수립된 정책이 안정적으로 집행되는가를 분석하기 위해서는 재임 기간과 당파성의 상호작용을 분석해야 한다. 예를 들어, 좌파 내각 혹은 우파 내각이 집권하더라도 단기간만 집권하는 경우, 내각이 총리가 의도한 정책을 완전하게 집행하는데 한계가 있을 수 있다(Blais et al., 1993; Emmenegger, 2007 재인용).

하지만 장기간의 집권이 정치인에게 긍정적인 것만은 아니다. 장기 집권에 따른 인기 혹은 지지도 하락이라는 통치 비용이 발생하기 때문이다. 그 결과 집권 기간이 장기화함에 따라 추진하고자 하는 정책 방향을 변화시킬 수도 있다. 이에 본 연구는

1980~2019년의 유럽 의원내각제 국가를 대상으로, 장기 집권으로 인해 발생하는 통치 비용에 대한 대응이 당파적 요인에 따라 달라지는가를 사회복지지출을 통해 분석하고자 한다.

권력자원론 및 당파성 이론에 따르면 좌파 정부의 집권 기간이 길어질수록 복지지출이 증가할 것으로 예상할 수 있다. Emmenegger(2007)의 연구는 1980~2000년 18개국의 선진 민주주의 국가를 중심으로 분석한 결과 좌파 정부의 집권 기간이 길어질수록 정부지출 및 복지지출이 증가하는 것으로 나타났다. 그렇다면 우파 정권에서 총리의 집권 기간이 길어질수록 복지지출을 감소시킬 것인가? 만약 우파 내각 총리의 재임 기간에 따라 복지지출이 변화한다면 이에 대해 어떻게 해석해야 하는가? 본 연구는 통치 비용(cost of ruling)의 관점으로 총리의 재임기간과 우파 내각의 복지지출 정책 변화를 설명하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 재임 기간과 통치 비용, 권력자원론 및 당파성 이론을 중심으로 분석된 복지지출 관련 선행연구를 분석한다. 제3장은 연구 문제, 분석대상, 변수 정의가 제시된 연구설계 부분이다. 제4장은 총리 재임 기간과 내각 당파성의 상호작용이 (공공)사회복지지출에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 결과를 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 연구의 의의와 한계, 그리고 한국에의 시사점을 서술한다.

II. 이론적 논의와 선행연구

1. 재임 기간과 통치 비용

재임 기간이 길어짐에 따라 어떤 요인이 영향을 받는가? 선행연구는 장기 집권이 정책 결정 및 경제 성과에 미치는 영향을 분석하였다. Feld & Schaltegger(2010)의 연구는 스위스의 재정정책이 재무장관의 재임 기간에 영향을 받는 것으로 분석하였는데, 그 이유는 재무장관이 장기간 재임을 위해 건전한 정책결정을 통해 평판을 유지하고자 하는 유인으로 설명한다. 또한 재무장관이 빈번하게 교체되는 경우 재무장관의 지위가 약화되는 반면, 장기간 재임한 재무장관은 행정부, 의회, 이익 집단에 영향력을 행사할 수 있는 것으로 분석한다(Feld & Schaltegger, 2010). Alt et al.(2011)의 연구 또한 미국 주지사의 임기 제한과 재임 기간이 경제적 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 전자는 책임효과(accountability effect)로 재선이 가능한 현직자가 마지막 임기

를 수행 중인 현직자보다 유권자에게 더 봉사한다는 의미이며, 후자는 유능효과(competence effect)로 재선 성공 그 자체와 재직 시의 경험으로 인하여 발생하는 효과이다(Alt et al., 2011; 서재권·김태완, 2016 재인용). 분석 결과 마지막 임기인 현직자보다 재선이 가능한 현직자, 그리고 재당선된 현직자가 초선 현직자에 비해 경제 성과가 더 높은 것으로 나타났다(Alt et al., 2011).

민주주의 국가 분석의 결과와 달리, Papaioannou & Van Zanden(2015)은 독재자의 장기 집권은 독재자의 딜레마(Wintrobe, 1998)와 승리자 효과(Robertson, 2012)로 인하여 건전한 경제정책 추진이 어렵다고 분석한다. 독재자의 딜레마(dictator-dilemma)란 정보 비대칭의 문제로 독재자가 접근할 수 있는 정보의 질이 저하됨에 따라 발생하며, 승리자 효과(winner-effect)는 승리의 증독적 효과가 독재자의 성격을 변화시켜 새로운 정보에 개방적이지 않게 만드는 효과이다. 독재자의 딜레마와 승리자 효과가 결합하여, 상투적인 표현인 ‘권력은 부패한다’라는 독재자의 특성을 형성한다(Papaioannou & Van Zanden, 2015).

선행연구에 따르면 민주주의 국가에서는 장기집권의 집권을 통해 영향력을 획득하고 긍정적인 정책 결과가 나타나지만, 독재국가에서는 장기 집권으로 인해 부정적인 결과가 발생하였다. 그렇다면 민주주의 국가에서의 장기 집권이 정치인에게 긍정적인 영향만이 있는 것인가? 통치 비용(cost of ruling) 관점에서 진행된 연구는 장기 집권으로 인해 정치인이 직면하는 어려움을 설명한다.

Veiga & Veiga(2004)에 따르면, 정치인과 정당은 시간의 흐름에 따라 1) 허니문 기간(honeymoon period)의 혜택과 2) 장기 집권에 의한 통치 비용을 경험한다. 먼저 허니문 기간의 혜택은 유권자는 재임 초기의 정치인과 정당에 현재의 경제적 조건에 대한 책임이 없다고 인식하기 때문에 정치인과 정당이 누릴 수 있다(Smyth et al., 1989; Veiga & Veiga, 2004 재인용).

다음으로 허니문 기간 이후 재임 기간이 길어지면서 정치인과 정당은 인기 혹은 지지도의 감소를 경험하는데 이 부분이 통치 비용이며, 통치 비용이 발생하는 이유는 정치인과 정당이 다수의 지지를 받는 정책을 추진하더라도 그 정책은 소수를 소외시킬 수밖에 없기 때문이다(Mueller, 1970; Frey & Schneider, 1978; Veiga & Veiga, 2004 재인용). 그 결과 소외된 소수를 기반으로 현직자의 반대 세력은 현직자를 전복시키고자 하는 연합을 형성할 수 있다(Veiga & Veiga, 2004). 따라서 정부는 모두를 만족시키는 정책을 추진할 수 없으므로, 정부의 지지도는 시간이 지날수록 감소할 수 있는 것이다(Veiga & Veiga, 2004). Aidt et al.(2018) 또한 통치 비용은 정부의 일반적인 인기 혹은 지지도를 감소시킴에 따라, 이에 대응하고자 정부가 좀 더 포퓰리즘

적인 정책(populist policy)을 추진할 수 있다고 분석한다.

이처럼 민주주의 국가의 정치인은 장기간 재임을 통해 영향력을 획득하지만 동시에 지지도 감소라는 통치 비용에 직면한다. 그렇다면 장기간 재임한 총리는 통치 비용에 어떻게 대응할 것인가? 본 연구는 이 부분을 규명하기 위해 당파성에 주목한다. 이어지는 절에서 당파적 요인이 복지지출에 미치는 영향을 분석한 선행연구를 살펴보고자 한다.

2. 당파적 영향력과 복지지출의 수렴 및 분화

권력자원론은 복지국가의 성장을 설명하는 대표적인 이론으로, 조직화된 노동 계층 또는 좌파의 힘(Korpi, 1989), 노동계급과 농민의 동맹(Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen, 1985), 노동계급 정당의 집권(Stephens, 1979)을 중심으로 복지국가의 태동 및 성장을 설명한다(남궁근, 1999). 유럽의 이념적 대중정당은 산업화가 진전되고 노동자 및 노조가 정치세력화됨에 따라 형성된 사회민주주의 정당이 원형이며, 사회민주주의 정당은 노동자를 위하여 복지지출을 증가시키고자 하며 반대로 보수 우파 정당은 기업가를 위하여 시장의 자율과 성장을 강조한다(김범수·노정호, 2014). 공공정책의 성격이 정당의 성격에 의해 결정된다고 설명하는 당파성 이론 또한 정당을 지지하는 집단과의 선호 및 상호작용을 기반으로 정책을 형성하며 그 결과 정당 간 당파적 차이가 발생하는 것으로 파악한다(Hibbs, 1992; Schmidt, 1996; 현재호, 2015 재인용).

권력자원론과 당파성 이론이 복지정책에 있어 정당 간의 차이를 설명하는 이론이라면, 중위 투표자 정리와 제도주의 연구는 복지정책의 수렴 및 우파 정당의 집권 시에도 복지정책의 (급격한) 축소가 발생하지 않을 수 있는 논리적 기반을 제공한다. 중위 투표자 정리는 선거의 승리를 위하여 복지정책의 위치를 중위 유권자 위치로 수정(좌파 정당은 우측으로, 우파 정당은 좌측으로 이념 성향을 이동)하며 그 결과 정당 간 복지정책의 차이는 수렴할 것으로 설명한다(Downs, 1957; 김범수·노정호, 2014).

권력자원론, 당파성 이론, 중위 투표자 정리가 당파성을 기반으로 선거에 승리하기 위한 정당의 정책 추진을 분석했다면, 제도주의 연구는 당파성 이외의 요인인 제도에 주목하여 복지국가를 분석한다.

1980년 이후 복지국가가 쇠퇴 될 수 있는 경제적, 정치적 환경이 도래하였다. 오일 쇼크와 같은 복지국가를 유지하기 위한 재정비용이 증가하고, 완만한 경제성장과 높은 실업률과 같은 초라한 경제성적표는 복지국가를 유지하기 위한 재정적 토대를 약화했

다(Pierson, 1994). 또한 복지국가의 쇠퇴를 설명하는 하향경쟁이론(race to the bottom)은 세계화가 진행됨에 따라 높은 수준의 사회복지지출은 경제적 효율성 및 국제시장에서의 기업의 경쟁력을 약화하기 때문에 국가들이 사회복지정책을 포기할 가능성이 있다고 주장한다(Avelinon et al., 2005; Garrett, 2001; Kaufman & Segura-Ubiergo 2001; 정한범, 2014 재인용). 이와 같은 사회-경제적 상황에서 정치적 환경 또한 변화하였다. 1980년대 이후 유럽은 전후 복지국가의 발전을 주도한 진보정당이 쇠퇴하고 보수정당이 선거에 승리함에 따라 우파 내각이 수립되었다(권혁용·임유진, 2016). 새로 수립된 중도 우익 정권은 복지국가 황금 시기의 왜곡되었던 시장원리의 복원을 위하여 공공지출과 세금 삭감을 주장하였고, 이 과정에서 대처리즘과 레이저노믹스에 기반한 신자유주의적 구조조정을 통하여 복지국가 축소 논의는 확대되었다(Pierson, 1994; Mishra, 1999; 권혁용·임유진, 2016 재인용).

그럼에도 불구하고 복지국가의 급격한 쇠퇴는 발생하지 않았는데, 이러한 이유를 Pierson(2000)은 제도를 중심으로 설명한다. 복지국가의 유산인 복지수혜 계층의 형성 및 제도적 역전 가능성의 저하, 경로의존성이 구축한 고착화, 수확 체증과 같은 제도적 메커니즘은 복지국가의 쇠퇴를 어렵게 만들었고, 그 결과 1980년대 영국과 미국의 보수 정권의 집권에도 불구하고 복지국가가 비교적 유지될 수 있는 것으로 분석한다(Pierson, 2000; 권혁용, 2011 재인용).

지금까지 복지지출의 수렴 혹은 분화를 설명한 이론적 논의를 분석하였다. 다음 절에서는 위의 이론적 배경을 기반으로 수행된 복지지출을 분석한 실증연구를 살펴보고자 한다.

3. 복지지출 실증연구

Potrafke(2017)는 1990년까지 좌파 정부와 우파 정부는 서로 다른 경제적 정책을 추구하여 당파적 영향력이 존재하였지만, 1990년대 이후 당파적 차이는 사라지지는 않았으나 1990년대 이전만큼 영향력이 두드러지지 않는 것으로 분석한다. 메타 분석을 진행한 Imbeau et al.(2001)의 연구뿐만 아니라, Schmitt(2016), Zohlnhöfer et al.(2018)의 연구에서도 지난 10년 동안 당파성의 영향력이 감소한 것으로 나타났다(Bandau & Ahrens, 2020). <표 1>은 복지지출에 당파적 요인이 미치는 영향력을 분석한 실증연구의 결과를 정리하였다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 좌파의 영향력으로 정의된 당파성 요인이 복지지출에 미치는 영향은 일관적이지 않으며, 분석 시기 및 조건에 따라 다르게 나타나고 있다.

〈표 1〉 당파적 영향력과 복지지출 실증연구 정리

저자(연도)	종속변수	좌파 영향력*	시기	국가수
De Deken and Kittel(2007)	Social(% of GDP, change)	- (경직적 제도), 0	1993-2001	18
Armingeon et al.(2016)	Social(% of GDP, change)	- (재정 건전화시기)	1982-2009	17
Gaston and Rajaguru(2013)	Social(% of GDP, growth rate)	0	1980-2008	25
Herwartz & Theilen(2017)	Social(change)	0 - (GDP와 고령인구비율이 평균 이하로 증가할 때) + (실업률이 평균 이상 증가 /GDP 대비 부채 비율이 90% 이상/선거연도 및 대연정)	1980-2013	21
Kittel and Obinger(2003)	Social(% of GDP, growth rate)	0 / +	1982-1997	21
Potrafke(2009)	Social(% of GDP, growth rate)	+ / 0	1980-2003	21
Kwon and Pontusson(2010)	Social(change)	+ (1971-1985) 0 (1990-2002)		16
Jensen & Seeberg(2015)	Social(% of GDP, change)	+ / 0	1980-2007	23
Schmitt(2016)	Social(% of GDP, cabinet-country)	+ / 0	1980-2009	21
Bove et al. (2016)	Total social(% of GDP, growth rates)	+ / 0 (1981-2009) 0 (1988-2009)	1981-2009	22
Herwartz & Theilen(2014)	Social(change)	+	1980-2008	21
Hicks and Swank(1992)	Social(% of GDP, level)	+	1960 -1982	18
Schmidt(1997)	Social(% of GDP, level)	+ (좌파, 중도, 자유주의 정당)	1960-1992	18
Jensen(2010)	Social(level)	+	1980-2000	18
Haelg et al. (2022)	Public social expenditure(% GDP)	+ (세계화 및 은행위기)	1960-1982	31

Potrafke(2017)을 기반으로 재구성

* +: 정의 영향, -: 부의 영향, 0: 유의미한 영향 없음, +/0: 특정 부분에서는 정의 영향, 다른 부분에서는 유의미한 영향 없음, -/0: 특정 부분에서는 부의 영향, 다른 부분에서는 유의미한 영향 없음

최신 연구는 어떤 조건에서 당파성에 따라 정부지출이 달라지는지 분석하였다. Herwartz & Theilen(2021)의 연구는 재정 건전화에 주목하여 당파성이 정부 지출에 미치는 영향을 분석하였다. 일반적인 시기(normal times)에는 우파 정부는 국방에 더 많은 지출, 교육과 환경보호에는 좌파 정부보다 덜 지출하는 반면, 재정 건전화(fiscal adjustment) 시기에는 대부분의 예산 분류 체계에서 좌파와 우파의 정부지출의 차이가 나타났다(Herwartz & Theilen, 2021). OECD 국가를 대상으로 사회복지지출의 요인을 분석한 Haelg et al.(2022)의 연구는 세계화가 두드러진 시기 및 은행위기 시기에 좌파 정부하에서 사회복지지출이 증가하였다고 분석하였다. Bandau & Ahrens (2020)의 연구는 복지 프로그램의 계층적 성격에 주목하여, 계층과 관련된 복지 프로그램 지출에서 당파성의 효과가 나타나는 것으로 분석하였다.

복지지출에 영향을 미치는 당파적 요인은 1990년대 이후로 감소하는 것으로 나타났다지만, 여전히 영향력이 있는 것으로 판단할 수 있다. 또한 당파적 영향력은 조건에 따라 영향력이 달라짐을 확인할 수 있다.

지금까지 복지지출에 영향을 미칠 수 있는 선행연구는 재임 기간과 당파성을 개별적으로 분석하였다. 일부 연구만이 재임 기간과 당파성의 상호작용을 고려하여 분석하였지만(Emmenegger, 2007; Schmitt & Zohlnhöfer, 2019; Aidt et al., 2018),¹⁾ 시간 요인의 영향력 부분을 본 연구와 다르게 해석하였다. 이 부분은 연구 문제 설정과 연관되어 있기에, 이어지는 연구 문제 부분에서 서술하고자 한다.

III. 연구설계

1. 연구 문제

선행연구는 재임기간을 당파적 요인이 발생할 수 있는 조건으로 파악하였다. Emmenegger(2007)는 오직 특정 기간 이상을 재임한 정부만이 영향을 미칠 수 있으며(Blais et al., 1993), 이러한 배경에는 정부의 임기가 늘어날수록 관료에 행사할 수 있는 영향력의 증가로 설명한다. 18개국의 1980~2000년 시기를 분석한 결과, 특정

1) Schmitt & Zohlnhöfer(2019)는 당파성과 재임 기간의 상호작용을 실증적으로 분석한 연구가 부족하며, 정부지출과 사회복지지출을 대상으로 분석한 연구는 Emmenegger(2007)가 유일한 것으로 파악하였다. 정부당파성과 재임 기간의 상호작용에 주목한 또 다른 연구로는 Aidt et al.(2018)이 지속 가능한 발전(sustainable development)에 미치는 영향을 분석한 연구가 있다.

기간 이상 집권한 좌파 정부의 정부지출과 사회복지지출이 증가하는 것으로 나타났다 (Emmenegger, 2007). Schmitt & Zohlnhöfer(2019)의 연구 또한 짧게 유지된 내각보다 안정적으로 유지된 내각이 자신들의 선호가 반영된 정책을 실행할 수 있는 것으로 설명한다. Emmenegger(2007)의 연구 결과와 달리, 21개국의 1980~2015년 시기를 분석한 Schmitt & Zohlnhöfer(2019)의 분석 결과는 좌파 내각의 집권 기간 증가가 사회복지지출에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않았다.

이처럼 선행연구는 재임 기간을 정부가 당파적 영향력을 행사할 수 있는 기반으로 파악하였다. 하지만 통치 비용의 관점에서 본다면, 장기간 재임으로 발생한 통치 비용을 해결해야 한다. 임기 초·중반의 정책으로 소외받은 집단의 불만에 대응하기 위하여 정책 방향성을 변경할 수 있는 것이다. 따라서 본 연구는 장기 집권으로 인해 발생하는 통치 비용에 대한 대응이 당파적 요인에 따라 달라지는지 분석하고자 한다.

다음으로 어떤 재임 기간을 측정해야 하는 문제가 있다. Schmitt & Zohlnhöfer(2019)의 연구는 내각의 재임 기간 측정을 동일한 정당의 내각 구성을 기준으로 측정하였다. 독일의 헬무트 콜 총리의 재임 동안 4번의 내각 변동이 있었으며, Schmitt & Zohlnhöfer(2019)의 연구는 콜 총리의 4개 내각의 재임 기간을 개별적으로 측정하였다. 그 결과 Schmitt & Zohlnhöfer(2019)의 연구에서 정의된 헬무트 콜 총리 내각의 개별 재임 기간은 헬무트 콜 총리의 전체 재임 기간 보다 짧은 것으로 측정되었다. 그렇다면 총리를 기준으로 해야 하는가 아니면 정부의 내각 구성을 중심으로 재임 기간을 측정해야 하는가? 본 연구는 총리를 중심으로 재임 기간을 측정해야 한다고 주장한다. 만약 내각 구성의 변동마다 새롭게 재임 기간을 측정한다면, 연속적으로 정권 유지에 성공한 총리의 연속성을 간과할 수 있다. 즉, 지속적인 정권 유지를 위하여 노력한 총리의 노력 및 장기간 재임 기간으로 획득한 총리의 영향력이 반영되지 않으며, 동시에 총리가 직면하는 통치 비용 문제도 측정되지 않는 것이다. 이에 본 연구에서 시간 요인은 총리의 재임 기간으로 정의하였다.

본 연구는 유럽 의원내각제 국가를 중심으로 내각 당파성에 따라 총리의 재임 기간이 복지지출 증가율에 미치는 영향이 다르게 나타나는가를 통치 비용의 관점을 기반으로 실증 분석하고자 한다.

2. 분석방법

본 연구는 Beck & Katz(1995)가 개발한 패널교정표준오차(Panel corrected standard errors)로 1981~2019년의 유럽 의원내각제 국가를 분석하였다. 패널교정

표준오차는 “Small N-Large T” 데이터 셋을 분석하기에 적절한 연구방법이다 (Wills-Otero, 2009). 패널교정표준오차는 “공간적 상관관계가 동일 시점에서만 나타나고 다른 시점 사이에는 발생하지 않는다는 패널오차가정(panel error assumptions)”을 하고, 이러한 가정하에 “이분산성과 동시적 상관관계 문제를 ‘교정’하여 사후적으로 OLS의 표준오차를 ‘수정’한다(김남규, 2020). 또한 패널교정표준오차는 시계열이 15개년도 이상인 경우 정확한 것으로 알려져 있으며(Beck, 2001; Beck & Katz, 1995; 고혜진, 2016 재인용), 본 연구의 분석 기간은 1981년부터 2019년으로 패널교정표준오차 모형을 사용하는 것이 적절한 것으로 판단한다. 마지막으로 국가 특유 및 연도 특유 교정효과를 포함하여, 국가 특이성(예: 문화) 및 연도 특이성(예: 오일쇼크) 효과를 포착하여 누락변수편향(omitted variable bias)을 최소화하고자 하였다(권혁용, 2010).

3. 분석대상 및 변수 정의

1) 분석대상

본 연구는 유럽 의원내각제 국가를 대상으로 분석을 진행하였다.²⁾ 분석대상 국가는 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 스페인, 스웨덴, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 핀란드이다. 분석 시기는 1981년부터 2019년이다.³⁾

상이한 정치체제로 인해 발생하는 효과를 통제하고자 본 연구는 의원내각제 국가를 대상으로 분석하였다. 예를 들어, 미국은 대통령 선거와 국회의원 선거가 각각 치러지며, 국회의원 선거 결과에 따라 분점정부가 발생할 수 있다. 분점정부로 인하여 권력이 분산됨에 따라, 대통령의 정책 추진 과정에서 제한이 있을 수 있다.

분석 대상 국가 설정과 관련하여 두 번째로 짚어야 할 지점은 복지국가의 이슈 현저성(issue salience) 문제이다(권혁용, 2011). 선거 경쟁에서 제기되고 또한 중요한

2) 스위스는 1959년 이후 4개의 정당이 공동으로 구성된 내각을 기반으로 합의제 정부를 운영하며, 야당의 개념이 없고 ‘Government Party’를 강조한다(김만흠, 2021). 이에 스위스는 상이한 정치체제로 인하여 분석에서 제외하였다. 또한 그리스는 1987년 이전은 비 의원내각제 국가였기에(DPI 2020의 system 변수를 기준), 그리스는 1987년 이후부터 분석대상으로 설정하였다. 마지막으로 분석 대상의 국가 중 1980~2019년 기간의 데이터가 존재하지 않는 사례로 인하여, 불균형 시계열-횡단면 자료를 구축하였다.

3) OECD의 사회복지지출(SOCX) 데이터가 1980년부터 존재하여, 1980년 이후로 분석 시기를 설정하였다.

것으로 인식되는 이슈는 상황적 맥락 혹은 정당의 정치적 동원화에 따라 달라지며, 유럽 선진국에서는 복지국가가 중요한 이슈이지만 비유럽국가의 복지국가 이슈는 이슈 현저성이 낮은 것으로 나타났다(권혁용, 2011). 복지국가 및 사회정책 이슈가 중요한 국가와 그렇지 않은 국가의 정당 정책 및 사회정책 추진 기제는 다를 수 있으며, 이에 본 연구는 유럽 국가와 비유럽국가에서 나타나는 복지국가의 이슈 현저성과 정치 제도를 고려하여 유럽 의원내각제 국가를 분석 대상 국가로 설정하였다.

2) 변수 정의

본 연구의 종속변수는 1인당 사회복지지출 증가율과 1인당 공공사회복지지출 증가율이다. 본 연구에서 사용한 1인당 (공공)사회복지지출은 'Per head, at constant prices(2015) and constant PPPs(2015), in US dollars'로 측정되었다(OECD 홈페이지). 일반적으로 사회복지지출은 공공사회복지지출과 법정민간사회복지지출의 합계를 의미한다(고경환 외, 2018). <표 2>는 사회복지지출을 설명하며, 데이터 출처는 OECD이다. 사회복지지출을 두 가지 차원에서 분석하여, 연구의 강건성을 확보하고자 하였다.

<표 2> 사회복지지출 정의

사회복지 지출	공공사회 복지지출 (Public Social Expenditure)	일반정부지출(공공부조, 사회보상, 사회서비스) + 사회보험지출(공적연금, 건강보험, 산재보험, 고용 보험, 장기요양보험)
	법정민간사회 복지지출 (Mandatory Private Social Expenditure)	고용주의 법정급여(법정퇴직금, 출산전후휴가급여) + 취약계층을 위한 교통 및 통신요금 감면+기타

출처: 고경환 외(2018)

본 연구의 독립변수는 총리의 재임기간과 내각 당파성이다. 정치 변수는 당해 연도 지출보다는 다음 연도의 지출에 영향을 미치기 때문에(이순항·김상현, 2019), 내각당 파성과 총리의 재임 기간은 전년도 값($t-1$ 기)을 사용하였다.

재임 기간은 총리의 재임 기간으로 정의하였다. 총리 재임 기간 데이터는 Database of Political Institutions(DPI 2020)에서 제공하는 "yrsoffc" 변수를 사용하였다(Cruz et al., 2020).⁴⁾

다음으로 내각당파성은 Schmidt-Index를 사용하여 측정하였다. 데이터의 출처는 Comparative Political Data Set(CPDS)이며, “gov_party” 변수(Schmidt-Index)는 좌파정당의 내각점유율⁵⁾을 기준으로 ① 우파(중도) 정당 헤게모니(좌파 정당 점유율 = 0), ② 우파(중도) 정당 우위($0 < \text{좌파 정당 점유율} < 33.33\%$), ③ 좌파 정당과 우파 정당의 균형($33.33\% < \text{좌파 정당 점유율} < 66.67\%$), ④ 사민당 및 다른 좌파 정당 우위($66.67\% (= \text{좌파 정당 점유율} < 100\%)$), ⑤ 사민당 및 다른 좌파 정당 헤게모니(좌파 정당 점유율 = 100%)로 정의하였다(Armingeon et al., 2023). 본 연구는 “gov_party” 변수를 1) 사민당 및 다른 좌파 정당 우위와 사민당 및 다른 좌파 정당 헤게모니를 ‘내각_좌파’, 2) 좌파 정당과 우파 정당의 균형을 ‘내각_중도’, 3) 우파(중도)정당 헤게모니와 우파(중도) 정당 우위를 ‘내각_우파’로 정의하여 분석하였다.

통제변수는 선행연구를 기반으로 작성하였다. 통제변수의 시기는 정치적 변수인 선거 여부는 t-1기, 경제성장률은 t기, 나머지 변수는 1차 차분 변수를 활용하였다. 통제 변수는 CPDS가 구축한 데이터를 활용하였다. 권력자원론을 기반으로 노조조직률 변수를⁶⁾ 추가하였으며, 자료의 원출처는 OECD 및 AIAS ICTWSS Database이다. 고령화율은 65세 초과 인구가 차지하는 비율이며, 자료의 원출처는 AMECO(annual macroeconomic database)이다. 실업률 데이터의 원자료 출처는 AMECO이다. 경제성장률은 전년도 대비 실질경제성장률이며, 자료의 원출처는 OECD Economic Outlook No. 110이다. 부채는 GDP 대비 정부부채(Gross general government debt(financial liabilities))로 측정되었으며, 자료의 원출처는 OECD Economic Outlook No. 110, IMF의 A Historical Public Debt Database, Reinhart & Rogoff(2009)이다. 무역은 GDP 대비 수출과 수입의 합계이며, 자료의 원출처는 Penn World Table Version 10.01이다. 선거는 의회 선거 여부로 선거가 실시된 연도는 1, 선거 미 실시 연도는 0으로 코딩하였다. 마지막으로 선형추세, 국가더미, 연도 더미를 추가하여 분석하였다. <표 3>은 주요 변수의 정의 및 출처를 제시한다.

-
- 4) 수장이 해당 연도 모두 재임하지 않으면 DPI 2020은 다음의 규칙에 따라 측정하였다. 예를 들어, 현직 대통령인 부시가 1992년 11월 선거에는 패배했지만 1992년 1월 1일 대통령 재직 중이었으므로 1992년은 4년 차로 측정되었으며, 클린턴은 1992년 11월에 당선되어 1993년 1월에 취임하였으므로 1993년은 1년 차로 측정되었다(Cruz et al., 2021). 또한 의원내각제 국가에서 총리가 사임한 후 재당선된 경우, 새롭게 임기가 측정되었다(Cruz et al., 2020).
 - 5) 1년 동안의 점유일이 가중치로 사용되었다(CPDS).
 - 6) 노조조직률 변수에 결측치가 많은 국가로 인하여 선형보간법(Linear interpolation)으로 측정된 노조조직률 변수를 사용하였다.

〈표 3〉 변수 정의 및 출처

	정의	출처	원출처
공공사회복지지출 사회복지지출	1인당 (공공)사회복지지출 증가율	OECD	
L1.총리재임 기간	총리 재임 기간	DPI 2020	
L1.내각 당파성	- 내각_좌파: 좌파정당 점유율 >= 66.67% - 내각_중도: 33.33% < 좌파정당 점유율 < 66.67% - 내각_우파: 좌파정당 점유율 <= 66.67%	CPDS	
D1.노조조직률	임금 생활 노동자 중 노조가입 비율		OECD 및 AIAS ICTWSS Database
D1.고령화율	65세 초과 인구 비율		AMECO
D1.실업률	경제활동 인구 중 실업자비율		AMECO
경제성장률	실질경제성장률		OECD Economic Outlook No. 110
D1.부채	GDP 대비 정부부채		IMF의 A Historical Public Debt Database, Reinhart & Rogoff(2009)
D1.무역	GDP 대비 수출과 수입의 합계		PWT 10.01
L1.선거	선거가 실시된 연도는 1, 선거 미 실시 연도는 0		

주요 변수의 기술 통계는 〈표 4〉에서 확인할 수 있다.

〈표 4〉 변수의 기술통계

	단위	평균	표준편차	최솟값	최댓값
공공사회복지지출	%	2.32	3.52	-14.78	29.64
사회복지지출	%	2.43	3.49	-8.17	29.64
L1.총리재임 기간	년	4.23	3.17	1.00	18.00
L1.내각 당파성		내각_좌파: 125(23.28%), 내각_중도: 160(29.8%), 내각_우파: 252(46.93%)			
D1.노조조직률	%p	-0.41	1.05	-5.30	4.80
D1.고령화율	%p	0.15	0.17	-0.35	0.89
D1.실업률	%p	0.04	1.22	-3.30	6.70
경제성장률	%	2.27	2.72	-10.15	25.36
D1.부채	%p	1.17	6.70	-33.05	55.54
D1.무역	%p	1.40	6.29	-47.59	43.56
L1.선거		1: 147(27.37%), 0: 390(72.63%)			

N=537

본 연구의 종속변수인 공공사회복지지출 증가율의 평균은 2.32%, 사회복지지출은 2.43%로 나타났다. (공공)사회복지지출의 증가율은 2.27%의 경제성장률 평균과 유사하였다. 다음으로 본 연구의 주요 독립변수 중 하나인 총리 재임 기간의 평균은 약 4.23년이었으며, 최장기간 재임한 총리의 기간은 18년이였다. 또 다른 주요 독립변수인 내각 당파성은 좌파 내각이 약 23.28%, 중도 내각이 29.8%, 우파 내각이 46.93%로, 우파 내각이 우세한 것으로 나타났다.

다음으로 통제변수의 기술통계는 다음과 같다. 노조조직률의 평균은 -0.41%p이다. 고령화율의 평균은 약 0.15%p이다. 다음으로 주요 경제인 변수인 실업률, 부채, 무역의 평균은 각각 0.04%p, 1.17%p, 1.4%p이며, 또한 각각의 표준편차는 1.22%p, 6.7%p, 6.29%p로 실업률과 비교했을 때 부채와 무역의 변동 폭이 큰 것으로 나타났다. 마지막으로 분석 기간 동안 선거가 치러진 비율은 약 27.37%였다.

IV. 분석결과

〈표 5〉는 1981~2019년의 유럽 의원내각제 국가를 패널교정표준오차로 분석한 결과이다.

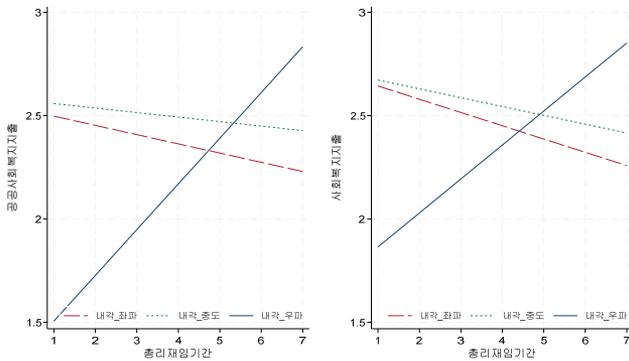
〈표 5〉 사회복지지출 증가율 분석 결과

	공공사회복지지출		사회복지지출	
	기본모형	상호작용항 모형	기본모형	상호작용항 모형
L1.총리재임 기간	0.070 (0.046)	0.221** (0.070)	0.035 (0.048)	0.164* (0.072)
L1.내각당파성 (기준: L1.내각_우파)				
L1.내각_좌파	0.186 (0.365)	1.258* (0.604)	0.086 (0.376)	1.008 (0.609)
L1.내각_중도	0.249 (0.358)	1.297* (0.513)	0.123 (0.342)	1.015* (0.511)
L1.내각당파성*				
L1.총리재임 기간				
L1.내각_좌파*		-0.266* (0.116)		-0.229* (0.115)
L1.총리재임 기간				

	공공사회복지지출		사회복지지출	
	기본모형	상호작용형 모형	기본모형	상호작용형 모형
L1.내각_중도*		-0.243**		-0.207*
L1.총리재임 기간		(0.086)		(0.088)
D1.노조조직률	0.218 (0.136)	0.241 (0.134)	0.280* (0.137)	0.299* (0.135)
D1.고령화율	0.399 (0.963)	0.475 (0.951)	0.408 (0.954)	0.475 (0.946)
D1.실업률	0.315* (0.159)	0.282 (0.156)	0.237 (0.157)	0.209 (0.155)
경제성장률	0.137 (0.088)	0.145 (0.086)	0.099 (0.087)	0.105 (0.085)
D1.부채	0.007 (0.028)	0.008 (0.028)	-0.008 (0.028)	-0.008 (0.028)
D1.무역	-0.053 (0.028)	-0.049 (0.026)	-0.056* (0.027)	-0.053* (0.026)
L1.선거	-0.019 (0.289)	-0.030 (0.282)	-0.142 (0.286)	-0.150 (0.281)
선형추세	-0.066** (0.022)	-0.074*** (0.022)	-0.068** (0.021)	-0.074*** (0.022)
Intercept	3.478*** (0.851)	3.172*** (0.864)	3.681*** (0.844)	3.420*** (0.862)
Number of observations	537	537	537	537
R-squared	0.318	0.328	0.306	0.313

국가더미, 연도더미 결과보고 생략, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

〈그림 1〉 총리의 재임 기간과 내각당파성이
(공공)사회복지지출에 미치는 영향



〈표 6〉 〈그림 1〉의 선형 결합 기울기 검정

	공공사회복지지출	사회복지지출
내각_좌파	-0.04	-0.06
내각_중도	-0.02	-0.04
내각_우파	0.22**	0.16*

*p<.05, **<p.01, ***<p.001

내각 당파성과 총리 재임 기간의 상호작용이 미포함된 공공사회복지지출의 기본모형 분석 결과는 다음과 같다. 본 연구의 주요변수 중 하나인 총리의 재임 기간이 공공사회복지지출과 사회복지지출에 미치는 영향은 모두 통계적으로 유의미하지 않았다. 내각 당파성 또한 통계적으로 모두 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

통계변수의 경우 실업률이 공공사회복지지출에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하게 양의 관계인 것으로 나타났다. 사회복지지출은 노조조직률과는 양의 관계, 무역과는 음의 관계가 통계적으로 유의미하였다. 사회복지지출 분석에서 노조조직률로 측정된 권력자원론과 무역으로 측정된 세계화가 유의미한 이유는 공공사회복지지출에는 포함되지 않은 고용주의 법정급여가 포함되어 있기 때문으로 해석이 가능하다. 노조조직률이 높을수록 고용주는 더 많은 사회복지지출을 부담할 가능성이 증가하지만, 동시에 세계화가 진행될수록 고용주의 영향력이 증가하여 복지지출의 부담을 완화할 가능성이 동시에 증가하기 때문이다.

다음으로 본 연구의 주요 분석인 총리 재임 기간과 내각 당파성의 상호작용이 복지 지출에 미치는 영향력을 분석한 결과는 다음과 같다. 기본모형과 유사하게 상호작용항 모형에서도 사회복지지출은 노조조직률과 무역이 통계적으로 유의미하였으며, 이는 앞서 설명한 것처럼 사회복지지출 분석에서는 권력자원론과 세계화의 영향으로 해석할 수 있다.

총리 재임 기간과 내각 당파성의 상호작용항은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 〈그림 1〉은 다른 변수들은 평균에 고정한 뒤 내각당파성과 총리의 재임 기간이 (공공)사회복지지출에 미치는 영향을 나타낸 그래프이며, 〈표 6〉은 〈그림 1〉의 기울기가 0과 다른지 통계적으로 검정한 결과이다. 〈그림 1〉과 〈표 6〉을 통해 알 수 있듯이, 좌파 내각과 중도 내각에서 총리의 재임 기간이 길어짐에 따라 (공공)사회복지지출은 감소하는 것으로 나타나지만 통계적으로 유의미하지는 않으며, 우파 내각에서 총리 재임 기간이 길어질수록 통계적으로 유의미하게 (공공)사회복지지출이 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

우파 내각에서 총리가 장기 집권할수록 복지지출이 증가하는 본 연구의 분석 결과

는 좌파 내각에서 총리가 집권 기간이 길어질수록 정부지출 및 복지지출이 증가하는 Emmenegger(2007)의 연구 결과와 차이가 있다. Emmenegger(2007)의 연구는 좌파 내각에서 총리의 집권 기간이 길어짐에 따라 복지지출이 증가할 수 있는 원인으로 정부가 관료제에 미칠 수 있는 영향력 증가로 설명한다. Emmenegger(2007)의 분석결과와 달리 본 연구의 분석결과는 좌파 내각 및 중도 내각에서 총리는 집권 기간에 따라 (공공)사회복지지출에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 좌파 내각 및 중도 내각은 집권 초기와 초기 이후의 시기에서 국정 운영의 이해관계가 변함이 없기 때문일 수 있다. 즉, 좌파 혹은 중도 내각은 복지 지출에 우호적일 가능성이 높으므로 집권 연수의 영향력이 유의미하지 않을 수 있다. 하지만 총리의 재임 기간이 길어짐에 따라 좌파 혹은 중도 내각에서는 통치 비용을 고려하여 사회복지지출을 증가시키지 않았을 수 있다. 통치 기간이 증가함에 따라 좌파 혹은 중도 내각에서 사회복지지출이 증가하는 것에 대한 반감이 증가할 수 있고, 이에 대응하고자 장기간 재임한 총리가 적극적으로 복지지출을 증가시키지 않을 수 있다.

그렇다면 총리가 장기 집권할수록 우파 내각의 복지지출이 증가하는 현상은 어떻게 해석해야 하는가? Pierson(2000)의 제도적 제약은 총리가 장기 집권할수록 복지지출이 증가하는 현상을 설명하는데 한계가 있다. 제도적 제약의 작동은 총리의 집권 초기 복지지출 형태를 설명하는 데 있어 설득력이 높지만, 집권 기간이 증가함에 따라 복지 지출이 증가하는 현상은 제도적 제약이 아닌 총리의 제도적 활용으로 파악하는 것이 더 합리적일 수 있다.

본 연구는 통치 비용의 관점에서 총리의 집권 기간이 늘어남에 따라 초기보다 복지 지출이 증가하는 우파 내각의 선택을 설명하는데 설득력이 있는 것으로 판단한다. 즉, 통치 비용이 설명하는 것처럼 장기간 재임한 총리가 집권 기간이 길어짐에 따라 자신의 인기 및 지지도 하락에 대응하고자 우파 내각의 정책 방향과 다름에도 불구하고 수혜자가 광범위한 복지지출 증가 정책을 선택한 것이다. 이는 Aidt et al.(2018)이 지적한 것처럼 정부가 좀 더 포퓰리즘적인 정책(populist policy)을 추진하는 현상일 수 있다.

V. 결론

본 연구는 소수만 연구되었던 당파성과 재임 기간의 상호작용이 (공공)사회복지지출에 미치는 영향을 실증적으로 분석하여, 우파 내각의 정책 목표와 다르게 장기간 집권

한 총리가 (공공)사회복지지출을 증가시키는 현상을 제시한 의의가 있다. 재임 기간과 당파성을 개별적으로 분석할 경우 포착할 수 없는 현상이다. 또한 우파 내각을 통치하는 총리의 복지지출을 설명할 때 기존 연구인 권력자원론 및 당파성 이론의 경우 우파 내각의 복지지출 증가를 설명하는 데 어려움이 있으며, 제도주의와 중위 투표자 정리는 집권 초기가 아닌 집권 기간이 길어짐에 따라 복지지출이 증가하는 현상을 설명하는데 한계가 있다. 이에 본 연구는 통치 비용(cost of ruling)의 개념을 도입하여, 장기 집권함에 따라 인기 및 지지도 하락에 대응하고자 우파 내각을 이끌어도 총리가 집권 기간이 증가함에 따라 더 넓은 지지층을 확보할 수 있는 복지지출 증가 정책을 선택한 것으로 분석하였다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저 장기간 집권한 총리가 이끄는 우파 내각에서 복지지출이 증가하는 현상은 총리가 우파 내각의 정책과 조응하는 부분에서만 복지지출을 증가시켰을 가능성이 있다. Bandau & Ahrens(2020)의 연구는 실업급여, 유급 병가와 같은 계층과 연계가 깊은 복지정책에서 당파적 영향력이 나타남을 지적하였다. 이번 연구에서는 세부 복지정책의 당파성 부여 기준에 관한 연구를 진행하지 못하였고, 후속 연구를 통하여 복지정책의 세부 성격에 따른 총리의 재임 기간과 내각 당파성의 상호작용의 효과가 있는지 실증적으로 분석하고자 한다.

두 번째 한계는 DPI 2020의 “yrsoffc” 변수는 총리가 사임 후 재당선 된 경우 총리 재임 기간을 새롭게 계산한다. 이에 따라, 처음으로 당선된 총리와 재당선된 총리를 구분할 수 없으며, 이는 유능효과를 측정할 때 문제가 될 수 있다. 하지만 본 연구의 목표는 유능효과의 영향력을 규명하는 것이 아닌, 지속적인 집권이 사회복지지출에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 따라서, 사임한 총리가 재당선되었을지라도 집권의 연속성이 유지된 것이 아닌 단절이 발생하였기에 이에 따라 정책 추진이 달라질 수 있다. 이번 연구에서는 반영하지 못하였지만, 후속 연구에서는 재당선된 총리의 영향력을 고려하여 분석하고자 한다.

마지막으로 본 연구는 복지국가의 발전 및 복지지출에 영향을 미칠 수 있는 요인인 관료제를 반영하지 못한 한계가 있다. 복지국가의 발전 과정은 정책을 담당하는 전문 관료, 개혁적인 정치가의 성격, 국가 관료기구의 조직구조에 의해 달라질 수 있다 (Skocpol, 1980; Skocpol, 1990; 윤홍식 외 2019 재인용). 공공선택이론 연구에서도 관료에 주목한 연구가 진행되었다. Niskanen(1971)은 관료의 예산극대화 경향을 설명하였고, 이후에 진행된 연구는 관료 구조에 주목하였다. Ostrom & Ostrom(1971)은 시장 실패를 해결하려는 방안인 정부 관료 역시 정부 실패를 발생시킬 수 밖에 없으므로, 다중심체제(polycentricity)를 강조한 민주적 행정을 제시하였다(이명석, 2006

재인용). Dunleavy(1985)는 관청형성 모형을 통해 관료의 직급에 따라 예산선호가 달라질 수 있음을 설명하였다. 이처럼 선행연구에서는 복지국가 발전 및 예산을 설명하기 위해 관료 및 관료 구조에 대한 연구가 진행되었으며, 후속 연구에서는 관료제를 반영할 수 있는 변수를 추가하여 연구를 보완하고자 한다.

본 연구가 한국에 시사하는 점은 다음과 같다. 1987년 이후 당선된 대통령은 모두 내각제 혹은 4년 중임제와 같은 개헌을 시도했지만 모두 실패하였다(서울신문, 2022). 개헌을 통해 재임기간이 연장된다면 안정적인 정책 추진이라는 장점이 있을 수 있지만, 본 연구에서 분석한 것처럼 통치 비용에 대응하기 위하여 정치인의 정책 추진 변화가 발생하는 지점이 있다. 따라서 개헌 논의 시 장기간 재임으로 인한 부정적인 요인을 완화할 방안도 검토될 필요성이 있다.

▣ 참고문헌

- 고경환 · 이연희 · 신정우 · 강지원 · 신지영 · 정영애 · 김형수 · 김승연. 2018. 《지역 주민의 복지 향상을 위한 복지지출 연구 I: 광역자치단체를 중심으로》. 한국보건사회연구원
- 고혜진. 2016. 《복지국가의 재정적 지속가능성에 관한 비교사회정책연구》. 서울대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 김남규. 2020. “시계열-횡단면 자료 분석.” 박종희 외. 《정치학 방법론 핸드북》, 93-129. 서울: 사회평론아카데미.
- 권혁용. 2010. “누가 집권하는가는 중요한가? 정당파성, 복지국가, 그리고 자본주의의 다양성.” 《한국정치학회보》, 44(1): 85-105.
- _____. 2011. “정당, 선거와 복지국가: 이론과 선진민주주의 국가의 경험.” 《의정연구》, 17(3): 5-28.
- 권혁용 · 임유진. 2016. 유럽 선진민주주의의 경제적 불평등과 복지국가. 《동서연구》, 28(1): 259-280.
- 김만흠. 2021. 스위스의 합의제 민주주의와 한국정치 체제. 국회입법조사처
- 김범수 · 노정호. 2014. “지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석.” 《한국정치학회보》, 48(2): 57-78.
- 남궁근. 1999. 비교 정책연구 : 방법, 이론, 적용, 서울: 법문사
- 박종희. 2020. 《(사회과학자를 위한) 데이터 과학》. 서울: 사회평론아카데미.
- 서재권 · 김태완. 2016. “지역경제성장의 정치적 결정요인.” 《한국정치학회보》, 50(4): 171-198.
- 양재진 · 이윤경 · 이태형. 2020. 지자체 당파성은 복지지출에 영향을 미치는가_ 자체복지사업 지출분석을 통한 검증. 《한국행정학보》, 54(4): 323-348.
- 윤홍식 · 나찬섭 · 김교성 · 주은선. 2019. 《사회복지정책론》. 서울: 사회평론아카데미.
- 이명석. 2006. “행정학으로서의 공공선택이론.” 최광 외. 《공공선택의 이론과 응용》, 141-166. 서울: 불명
- 이순향 · 김상현. 2019. “정치적 분절도와 정부의료비 지출: 의회 내 유효 정당수의 효과를 중심으로.” 《재정학연구》, 12(4): 105-140.
- 정한범. 2014. “다국적 산업자본과 하향경쟁 메커니즘: 경제적 세계화와 복지국가에 대한 경험적 분석.” 《평화연구》, 22(2): 187-221.
- 현재호. 2015. “민주주의 제도와 정치행위자.” 《한국정치학회보》, 49(1): 177-203
- 《서울신문》. 2022. “내각제 · 4년중임제 추진했지만… 역대 대통령 모두 개

헌 실패.” 1월 13일.

- Aidt, Toke S., Castro, Vitor, & Martins, Rodrigo. 2018. “Shades of red and blue: government ideology and sustainable development.” *«Public Choice»*, 175: 303-323.
- Alt, James, Bueno de Mesquita, Ethan, & Rose, Shanna. 2011. “Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits.” *«The Journal of Politics»*, 73(1): 171-186.
- Armingeon, Klaus, Guthmann, Kai, & Weisstanner, David. 2016. “Choosing the path of austerity: how parties and policy coalitions influence welfare state retrenchment in periods of fiscal consolidation.” *«West European Politics»*, 39(4): 628-647.
- Avelinon, George, Brown, David S., & Hunter, Wendy. 2005. “The Effect of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999.” *«American Journal of Political Science»*, 49(3): 625-641.
- Bandau, Frank, & Ahrens, Leo. 2020. “The impact of partisanship in the era of retrenchment: Insights from quantitative welfare state research.” *«Journal of European Social Policy»*, 30(1): 34-47.
- Beck, Nathaniel, & Katz, Jonathan N. 1995. “What to do (and not to do) with time-series cross-section data.” *«American Political Science Review»*, 89(3): 634-647.
- Beck, Nathaniel. 2001. “Time-series-cross-section data: What have we learned in the past few years?.” *«Annual Review of Political Science»*, 4(1): 271-293.
- Blais, Andre, Blake, Donald, & Dion, Stephane. 1996. “Do parties make a difference? A reappraisal.” *«American Journal of Political Science»*, 40(2): 514-520.
- Bove, Vincenzo, Efthymou, Georgios, & Navas, Antonio. 2017. “Political cycles in public expenditure: Butter vs guns.” *«Journal of Comparative Economics»*, 45(3): 582-604.
- De Deken, Johan, & Kittel, Bernhard. 2007. “Social expenditure under scrutiny: the problems of using aggregate spending data for assessing welfare state dynamics.” In Clasen, Jochen & Siegel, Nico A. (Eds.),

- Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis (pp. 72-104). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Downs, Anthony. 1957. «An Economic Theory of Democracy». New York: Harper and Row.
- Dunleavy, Patrick. 1985. "Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model." «British Journal of Political Science», 15(3): 299-328.
- Emmenegger, Patrick. 2007. "Parteien und Opportunitätsstrukturen: Die parteipolitischen Determinanten der Staats-und Sozialausgaben, 1980-2000." «Zeitschrift für Sozialreform», 53(1): 79-102.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985. "Power and distributional regimes." «Politics & Society», 14(2): 223-256.
- _____. 1990. «The Three Worlds of Welfare Capitalism». Princeton University Press.
- Feld, Lars P., & Schaltegger, Christoph A. 2010. "Political stability and fiscal policy: time series evidence for the Swiss federal level since 1849." «Public Choice», 144: 505-534.
- Fiorina, Morris P. 2003. «Divided Government». Longman.
- Frey, Bruno S., & Schneider, Friedrich. 1978. "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States." «Review of Economics and Statistics», 60(2): 174-183.
- Garrett, Geoffrey. 2001. "Globalization and Government Spending around the World." «Studies in Comparative International Development», 35(4): 3-29.
- Gaston, Noel, & Rajaguru, Gulasekaran. 2013. "International migration and the welfare state revisited." «European Journal of Political Economy», 29: 90-101.
- Hartmann, Sebastian. 2014. «Partisan Policy-Making in Western Europe: How Ideology Influences the Content of Government Policies». Springer.
- Haelg, Florian, Potrafke, Niklas, & Sturm, Jan-Egbert. 2022. "The Determinants of Social Expenditures in OECD Countries." «Public Choice», 193(3): 233-261.

- Herwartz, Helmut, & Theilen, Bernd. 2014. "Partisan influence on social spending under market integration, fiscal pressure and institutional change." *«European Journal of Political Economy»*, 34: 409-424.
- _____. 2017. "Ideology and redistribution through public spending." *«European Journal of Political Economy»*, 46: 74-90.
- _____. 2021. "Government Ideology and Fiscal Consolidation: Where and When Do Government Parties adjust Public Spending?" *«Public Choice»*, 187(3): 375-401.
- Hibbs, Douglas A. 1992. "Partisan Theory after Fifteen Years." *«European Journal of Political Economy»*, 8(3): 361-373.
- Hicks, Alexander M., & Swank, Duane H. 1992. "Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960-82." *«American Political Science Review»*, 86(3): 658-674.
- Imbeau, Louis M., Pétry, François, & Lamari, Moktar. 2001. "Left-Right Party Ideology and Government Policies: A Meta-Analysis." *«European Journal of Political Research»*, 40(1): 1-29.
- Jensen, Carsten. 2010. "Issue compensation and right-wing government social spending." *«European Journal of Political Research»*, 49(2): 282-299.
- Jensen, Carsten, & Seeberg, Henrik Bech. 2015. "The power of talk and the welfare state: Evidence from 23 countries on an asymmetric opposition-government response mechanism." *«Socio-Economic Review»*, 13(2): 215-233.
- Kaufman, Robert R., & Segura-Ubiergo, Alex. 2001. "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time Series Cross-Section Analysis, 1973-97." *«World Politics»*, 53: 553-587.
- Kittel, Bernhard, & Obinger, Herbert. 2003. "Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity." *«Journal of European Public Policy»*, 10: 20-45.
- Korpi, Walter. 1989. "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930." *«American Sociological Review»*, 54(3): 309-328.

- Kwon, Hyeok Yong, & Pontusson, Jonas. 2010. "Globalization, labour power and partisan politics revisited." 《Socio-Economic Review》, 8(2): 251-281.
- Mishra, Ramesh. 1999. 《Globalization and the Welfare State》. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson." 《American Political Science Review》, 64(1): 18-33.
- Niskanen, William A. 1971. 《Bureaucracy and Representative Government》. Routledge.
- Ostrom, Vincent, & Ostrom, Elinor. 1971. "Public choice: A different approach to the study of public administration." 《Public Administration Review》, 31(2): 203-216.
- Papaioannou, Kostadis J., & Van Zanden, Jan Luiten. 2015. "The dictator effect: how long years in office affect economic development." 《Journal of Institutional Economics》, 11(1): 111-139.
- Pierson, Paul. 1994. 《Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment》. Cambridge University Press. 박시중 역 (2006). 《복지국가는 해체되는가: 레이건, 대처, 그리고 축소의 정치》. 서울: 성균관대학교 출판부.
- _____. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." 《American Political Science Review》, 94(2): 251-267.
- Potrafke, Niklas. 2009. "Did globalization restrict partisan politics? An empirical evaluation of social expenditures in a panel of OECD countries." 《Public Choice》, 140: 105-124.
- _____. 2017. "Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies." 《Journal of Comparative Economics》, 45(4): 712-750.
- Robertson, Iain. 2012. 《The Winner Effect: How Power Affects Your Brain》. Bloomsbury Publishing.
- Schmidt, Manfred G. 1996. "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy." 《European Journal of Political Research》, 30(2): 155-183.
- _____. 1997. "Determinants of social expenditure in liberal democracies: the post World War II experience." 《Acta Politica》,

32(2): 153-173.

- Schmitt, Carina. 2016. "Panel Data Analysis and Partisan Variables: How Periodization Does Influence Partisan Effects." *Journal of European Public Policy*, 23(10): 1442-1459.
- Schmitt, Carina, & Zohlnhöfer, Reimut. 2019. "Partisan differences and the interventionist state in advanced democracies." *Socio-Economic Review*, 17(4): 969-992.
- Skocpol, Theda. 1980. "Political response to capitalist crisis: Neo-Marxist theories of the state and the case of the New Deal." *Politics & Society*, 10(2): 155-201.
- _____. 1995. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Harvard University Press.
- Smyth, David J., Washburn, Susan K., & Dua, Pami. 1989. "Social preferences, inflation, unemployment, and political business cycles: Econometric evidence for the Reagan Presidency." *Southern Economic Journal*, 56(2): 336-348.
- Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. Springer.
- Veiga, Francisco José, & Veiga, Linda Gonçalves. 2004. "The determinants of vote intentions in Portugal." *Public Choice*, 118(3): 341-364.
- Wintrobe, Ronald. 1998. *The Political Economy of Dictatorship* (Vol. 6). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wills-Otero, Laura. 2009. "Electoral Systems in Latin America: explaining the adoption of proportional representation systems during the Twentieth Century." *Latin American Politics and Society*, 51(3): 33-58.
- Zohlnhöfer, Reimut, Engler, Florian, & Dümig, Kristina. 2018. "The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies." *British Journal of Political Science*, 48(2): 535-562.

데이터 출처

AMECO(annual macroeconomic database)

Armingeon, Klaus, Sarah Engler, Lucas Leemann & David Weisstanner. 2023.

Comparative Political Data Set 1960-2021. Zurich/Lueneburg/Lucerne:
University of Zurich, Leuphana University Lueneburg, and University
of Lucerne.

Cruz, Cesi, Keefer, Philip, & Scartascini, Carlos. 2021. Database of Political
Institutions 2020. Washington, DC: Inter-American Development Bank
Research Department.

OECD 홈페이지

OECD/AIAS ICTWSS database

OECD Economic Outlook No. 110

Penn World Table Version 10.01

Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. 2009. *This Time is Different*. Princeton
University Press.

IMF AMECO(annual macroeconomic database)

The Interaction Effect of Years in Office and Partisanship on Social Expenditure

Son Heejung

The aim of this study is to examine the interaction effect of years in office and partisanship on social expenditures in European parliamentary countries between 1981 and 2019. The analysis reveals different responses of social expenditure based on partisanship in relation to the costs of ruling—indicating a tendency for long-serving incumbents to experience a decline in overall popularity. Despite predictions of a diminishing welfare state since the 1980s due to globalization, low economic growth, and the rise of right-wing governments, this study empirically shows that long-serving prime ministers with right-wing cabinets increase social expenditure as a means to address the costs of ruling.

※ Keywords: Social expenditure, Years in office, Partisanship, Cost of ruling