

2013. 10. 11(금) 제 1 회의

제 4 분과

공공정책 및 행정일반

복지에 대한 사회적 관심과 복지예산에 관한 연구: 역대 대선 복지정책 공약을 중심으로

박 기 목 (대구대학교 도시행정학과)

〈요 약〉

이 연구는 1987년 13대 대통령 선거의 해로부터 역대 대통령선거로 인한 복지에 대한 사회적 관심도가 어느 정도 증가하는지의 여부를 조사하고, 역대 대통령선거로 촉발된 복지에 대한 사회적 관심의 증가가 복지예산을 어떻게 증가시키는지의 여부를 분석한다. 대통령선거로 인한 복지에 대한 사회적 관심은 그 공약이 실행되기 까지 재임기간 동안 계속 유지되거나 증가될 것으로 추측된다. 이 연구에서 대통령선거에 의해 영향을 받은 복지에 대한 사회적 관심도가 복지지출에 미치는 영향을 분석하기 위하여 사회적 관심도를 매개변수로 하는 배런과 케니(Baron & Kenny, 1986)가 제시한 것과 같은 매개모형을 개발하였다. 이 연구에서는 3개 매개모형들을 개발한 후 이를 지난 27년 동안의 시계열 자료를 이용하여 측정하였다. 매개모형들은 종속변수로 순수한 복지예산만을 사용한 경우와 총 예산 중 복지예산의 비율을 적용한 두 개의 경우로 나누어 측정하였다. 복지예산과 복지예산비율은 지난 27년 동안 대통령선거라는 제도를 통해 크게 증가되었다는 사실을 발견할 수 있었다. 그런데 대통령선거라는 한 제도가 복지예산(복지예산비율)을 직접적으로 증가시키기 보다는 복지에 대한 사회적 관심도라는 매개를 통해 증가되었다는 사실을 발견하였다. 즉 대통령선거 기간 동안 개발된 복지관련 정책공약들에 대한 사회적 관심이 복지예산(복지예산비율)을 증가시키는데 결정적으로 작용하였다는 것이다.

I. 서 론

우리나라에서 국민의 복지에 관심을 가지기 시작한 것은 언제부터일까? 우리나라 복지예산의 증가 추세를 살펴보면 1990년대 이후 급격하게 증가하는 추세를 보여준다. 1990년대에는 문민정부가 들어선 때이며, 민주당 정권이 대통령을 배출한 시기라 할 수 있다. 그러면 무엇이 국민의 복지에 관심을 가지게 하였을까? 소득의 성장으로 인한 자연적인 현상인가? 아니면, 1987년부터 새롭게 시작된 대통령선거라는 제도인가? 이 연구에서는 새롭게 생겨난 대통령선거제도를 면밀히 살펴봄으로써 복지예산의 증가를 설명하려고 한다. 대통령선거가 있는 해에는 후보들이 선거에서 승리하기 위하여 여러 가지 문제들을 사회적으로 이슈화시키는 경향이 있다. 대선에서의 후보들은 승리하는 것이 1차 목표이기 때문에 선심성 이슈를 부각 시키려고 한다. 선심성 이슈들 중 후보자들이 가장 빈번히 선택할 수 있는 것들 중 하나가 복지 관련 정책이라 할 수 있다. 따라서 후보자들의 대선 공약 중 빼 놓을 수 없는 것이 복지관련 공약

이다. 이러한 경향 때문에 대통령선거를 한번 치를 때마다 복지에 대한 사회적 관심은 증가하는 것처럼 보인다. 복지에 대한 사회적 관심의 증가는 복지예산으로 증가로 이어지는 것은 자연스러운 일일 것이다.

지난 30여 년 간 우리나라의 복지예산의 증가추이를 살펴보면 1983년부터 작은 수준의 증가량을 보여주는 것으로 나타난다. 1983년 복지예산은 일인당 연간 23,431원으로 전체예산의 2.88%에 불과했으나 30여 년이 지난 2012년에는 연간 471,626원, 전체예산의 10.87%로 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 이 기간 동안 복지예산비중의 증가추이를 살펴보면 계단식으로 증가하는 경향을 보여준다. 복지예산비중은 1983년부터 1991년까지 거의 비슷한 낮은 비율로 증가하였다. 그 후 1992년부터 1997년까지 거의 정체되어 있다가 1998년부터 2001년까지 약 4년 동안 2배의 비중으로 증가하는 경향을 보여준다. 그리고 2002년부터 2006년까지 또 정체되었으며, 2007년부터 2011년까지 다시 1998년과 거의 비슷한 속도로 급격하게 증가하는 양상을 보여주고 있다.

정부의 일반적인 정책결정 과정을 살펴보면 우리 사회의 어떤 분야에서 이상적 현상이나 문제가 발생하면 그것은 언론을 통해 사회적 이슈로 발전하는 경향이 있다. 이 과정에서 일반 대중들은 그 문제에 대하여 관심을 가지게 되며, 그 관심으로 인해 언론은 계속하여 그 관심을 유지시키는 역할을 담당한다. 이 같은 과정을 통해 사회적 이슈로 진화된 그 이슈에 대하여 정부가 반응하면 정부의 정책의제로 발전하고, 이 정부정책의제가 계속 진화하면 구체적인 정부의 정책으로 탄생하게 된다.

그런데 우리나라의 복지 관련 정책들은 대부분의 경우 대통령선거에서의 승리를 위한 선거공약이라는 이름으로 결정되어져 왔다. 즉 일반 국민의 복지에 대한 자연스러운 관심보다는 대통령이 되기 위해 개발한 선거공약의 실천을 위한 일환으로 복지 관련 정책들이 탄생되었다는 것이다. 복지 관련 정책공약들은 대통령 선거에서 보다 더 많은 표를 얻기 위하여 후보들에게는 매우 매력적인 것이라 할 수 있다. 최근 기초노령연금의 증액과 관련된 정책 논의도 일반 시민들의 기초노령연금에 대한 수요가 증가하였기 때문이라기보다는 대통령의 선거공약의 이행이라는 한 과정이라 할 수 있을 것이다. 따라서 복지에 대한 사회적 관심은 대통령선거라는 하나의 큰 사건을 통해 증가하였을 것으로 추측된다. 대통령선거에서 어떤 복지 관련 공약이 발표되면, 이는 언론을 통해 사회적 관심이 높아질 것이며, 그 사회적 관심이 재임기간 동안 계속 유지되거나 증가될 경우 복지에 대한 공약은 현실적으로 실행되는 결과가 빈번히 나타난다. 즉 대통령선거에 의해 복지에 대한 사회적 관심이 촉발되면, 그것은 점점 증가되어, 선거 공약이 결국 실행되는 결과를 낳는다는 것이다.

이 연구는 바로 1987년 13대 대통령 선거의 해로부터 역대 대통령선거로 인한 복지에 대한 사회적 관심도가 어느 정도 증가하는지의 여부를 조사하고, 역대 대통령선거로 촉발된 복지에 대한 사회적 관심의 증가가 복지예산을 어떻게 증가시키는지의 여부를 분석한다. 대통령선거로 인한 복지에 대한 사회적 관심은 그 공약이 실행되기까지 재임기간 동안 계속 유지되거나 증가될 것으로 추측된다. 그리고 복지에 대한 사회적 관심은 복지에 대한 언론의 관심도를 이용하여 측정하며, 역대 대통령선거라는

변수는 선거의 해와 선거의 해가 시작되기 전까지의 재임기간을 각각 하나의 같은 임의 숫자로 표시하고, 그 다음의 선거의 해와 재임기간을 1을 더한 숫자로 표시함으로써 대통령선거 변수를 정의한다. 그리고 이 연구에서 사용하는 방법론은 사회적 관심도가 매개변수로 처리되는 방식의 다중회귀모형이 될 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 연구의 필요성

1. 대선정책공약과 언론을 통한 사회적 이슈화

대통령선거가 있는 해가 되면 각 후보나 정당들은 선거에서 승리하기 위한 전략으로 자기들에게 유리한 이슈들을 찾아서 사회적 관심을 불러일으키려 한다. 그런데 이러한 이슈들이 아젠다 공간으로 들어가기 위해서는 치열한 경쟁을 거쳐야 한다(Hilgartner & Bosk, 1988; 송근원, 1994; 박기묵, 2002). 우리 사회에는 아젠다 공간이 한정되어 있기 때문이다. 따라서 선거기간 동안 각 후보 진영에서는 일반 국민들을 매료시킬 수 있는 정책아젠다를 개발하여 아젠다 공간에 진입시키기 위한 여러 가지 선거 전략을 구사한다.

복지와 관련된 이슈들은 표를 얻기 위하여 국민을 가장 쉽게 매료시킬 수 있는 비교적 쉬운 정책아젠다에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 대부분의 선거 캠프에서는 국민의 복지에 관한 선거공약을 개발하여 이에 대한 사회적 관심을 불러 일으켜 그것을 아젠다 공간으로 진입시키려는 전략을 펼치는 경향이 있다. 따라서 현재 우리나라에서 실시되고 있는 복지 정책들은 거의 대부분 대선이나 총선에서 개발된 선거공약이 현실화 된 것들이라 할 수 있다. 현재 실시되고 있는 전국민의료보험, 국민기초생활, 장애인고용, 노령연금, 공공보육, 출산 및 육아 등과 관련된 정책들은 모두 역대 대통령선거에서 개발된 선거 공약이 실제 정책의 형태로 제도화 된 것이다.

허범(1997)은 대선정책공약은 정책의제에 불과한 것이지만 다른 정책의제와는 뚜렷이 구별되는 특별한 지위와 성격을 가지는 것이라고 하였다. 대선후보가 선거에서 승리하면 그의 대선정책공약은 곧바로 대통령의 정책의제로 전환 된다. 이렇게 전환된 정책의제들 중에는 대선후보가 특별히 선거기간 중 강조하였거나 사회적 관심을 특별히 집중시켰던 의제들은 공식적인 정부의 정책으로 채택될 가능성이 매우 크다고 할 수 있다(허범, 1997; 송근원, 2011). 이와 같은 논의를 통해 볼 때, 대선 기간 중 사회적 관심을 불러 일으켰던 복지 관련 대선정책공약은 정부의 정책으로 채택될 가능성이 큰 것이라 할 수 있다. 그러나 비록 대선공약에 포함되었다 할지라도 그 정책공약이 사회적 관심을 집중시키지 못했다면 그 공약은 실행되지 않을 수도 있을 것이다.

대선기간 중 후보들은 자신이 만들어낸 정책공약이 사회적 이슈화가 되기를 원한다. 페트로식(Petrocik, 1996)은 정책공약이 사회적 이슈화가 되었을 때 그 이슈에는 소유권이 있다고 주장한다. 따라서 이슈의 소유권을 먼저 차지하는 소유권자가 되기

위하여 후보들은 새롭고 창의적인 정책공약을 개발하여 발표하려는 경향이 있다. 페트로식(Petrocik, 1996)은 자신의 이론을 이슈소유권이론(issue ownership theory)라 이름을 붙이고 이슈들은 그것을 처음으로 제기한 자들에게 그 소유권이 주어진다고 하였다. 그래서 그 이슈가 국민적 호응을 받는다면 그 소유권을 가지고 있는 후보가 상대적으로 유리한 득표를 하게 될 것이라고 주장한다. 그러나 그 소유권은 시간의 한계 속에 존재하는 것으로 보며, 상황에 따라 소유권이 상대방에게 이전될 수도 있다고 하였다. 현직에서 좋지 않은 업적을 낸 정부여당 후보의 경우, 그가 소유한 이슈들이 상대후보에게 이전될 수 있다고 하였다. 페트로식(Petrocik, 1996)은 이슈의 소유권이 현 정부 여당의 업적과 이슈처리 능력에 대한 국민들의 평가에 의해 좌우될 수 있다고 하였다.

버지와 팔리(Budge & Farlie, 1983)는 그들이 개발한 이슈부각이론(issue salience theory)를 통해 선거에서 후보자들이 더 많은 득표를 위해서는 일반 국민들이 중요하다고 생각하는 이슈들을 계속하여 강조하는 것이 좋은 선거 전략이라고 하였다. 그들의 주장에 의하면, 선거에서 더 많은 득표를 위해 각 후보들은 국민들이 중요하다고 생각하는 것, 즉 사회적 이슈화가 된 것들을 정책공약으로 만들어서 그것을 강조하는 전략을 구사할 것이다. 따라서 대선후보가 만들어내는 정책공약은 사회적 이슈화가 될 가능성이 당연히 클 것이다. 반면에, 대선 후보나 언론은 일반 국민들이 관심을 보이지 아니하는 것들에 대하여는 그것이 중요하다 할지라도 정책공약으로 채택하지 않거나 이슈화 시키지 않을 것이다(Petrocik et al., 2003, 2004; Gilens, 1999; Hayes et al., 2005; Damore, 2005).

그리고 힐가터너와 보스크(Hilgartner & Bosk, 1988)는 이슈들은 공공의 장의 제한 때문에 수많은 이슈들은 생존경쟁을 통해 그 장에 들어간다고 하였다. 바움가터너와 존스(Baumgartner & Johns, 1993)는 이슈가 확장되는 데에는 일반대중들의 열정적인 분위기와 함께 사회적 이슈로 성장하는 경우와 비판적 분위기 속에서 사회적 이슈로 성장하는 이슈확장모형을 제시하였다.

이 분야의 국내 연구로 송근원(1994)의 연구가 있는데, 그는 “이슈프리미엄이론”이라 이름을 붙이고, 이슈들은 그 성질에 따라 그것을 개발해낸 임자가 있으며, 그 이슈가 사회적 관심을 가지면서 파생되는 이익은 그 이슈의 임자에게 귀속된다고 주장하였다. 이상의 논의들을 통해, 대선후보들이 만들어 내는 정책공약은 사회적 이슈화가 될 가능성이 크며, 사회적 이슈화가 된 정책공약들은 후보가 선거에서 승리했을 경우 정부의 정책으로 채택될 가능성이 높다는 것을 추측할 수 있다.

또한 이슈들이 사회적 이슈로 발전하기 위해서는 언론의 보도가 필수적이라 할 수 있다(Chong & Druckman, 2007; Entman, 2007; McCombs, 2004; Carrol & McCombs, 2003; Cobb & Elder, 1983; Moyer & Clignet, 1980; Hasan & Simmons, 1989; Kingdon, 1984; Carmins & Stimson, 1980; Adams, 1997). 어떤 이슈가 언론 보도로 인해 사회적 이슈로 확대되면 정부가 이슈해결을 위해 노력하게 된다(Downs, 1972). 따라서 복지와 관련된 이슈들도 사회적 이슈로 발전되기 위해서는 먼저 언론의

보도를 통해 사회적 이슈로 발전되어야 할 것이다. 따라서 복지 관련 정책들에 대한 사회적 관심이 높아지면 정부가 이를 정책으로 채택할 가능성이 높을 것이며, 정책으로 채택되었다면 그에 따른 예산의 증가가 당연히 초래될 것이다.

2. 복지예산 관련 연구 경향과 본 연구의 필요성

그리고 우리나라의 복지예산과 관련된 연구들에 대해서도 검토하였다. 현재까지 이 분야의 우리나라 연구들을 검토한 결과 거의 대부분이 복지예산을 결정하는 요인들, 지방자치 복지서비스, 복지와 재정건전성 등과 관련된 연구들이었다(이승중, 2000; 이승중·김홍식, 1992; 김태일, 2001; 정병룡외, 2012; 김태희·이용모, 2012; 김병규, 2009; 이재완·김교성, 2007; 강인재외, 2005). 복지지출의 영향요인과 관련된 대부분의 연구들은 분석의 대상을 지방자치단체 즉, 광역시와 도, 기초자치단체, 시 등으로 하고 있다. 복지예산을 설명하는 요인으로 제시하고 있는 것들은 크게 인구구조 변수들, 정치적 변수들, 재정적 변수들로 구분할 수 있다. 인구구조 변수들은 주로 노인인구비율, 유아인구비율, 청소년인구비율, 장애인비율, 기초생활수급인구비율 등을 포함하며, 정치적 변수들로는 단체장의 정당, 선거의 실시 유무 등이 제시되었으며, 재정적 변수들로는 재정자립도 등이 포함되었다(김병규외, 2009; 이승중, 2000; 진재문, 2005; 손희준, 1999; 강윤희, 2000).

그런데 이 연구들은 모두 지방자치단체를 그 분석의 대상으로 하고 있다. 이는 복지예산에 영향을 주는 변수들을 찾을 때 대부분의 경우 회귀분석을 주로 사용하였다. 그런데 회귀분석에서 적어도 자료의 값이 30개 이상은 되어야 한다는 문제 때문에 그 연구 대상을 중앙정부보다는 지방자치단체를 선택한 것으로 추측할 수 있다. 지금까지 복지예산 즉 복지지출의 원인들을 설명하기 위하여 그 분석의 대상을 중앙정부로 한 연구는 우리나라에서 찾아볼 수 없었다.¹⁾ 우리나라에서 복지에 대한 관심이 일어나기 시작한 것은 1980년대 말 민주화가 되고 난 다음이라고 볼 수 있다. 우리나라의 민주화는 견해에 따라 다르게 생각할 수도 있으나 1986년 6.29선언 이후라고 볼 수 있다. 바로 그 다음 해에 대통령을 선거인단 간접선거를 통해 선출하지 않고 국민들이 직접 투표를 통해 선출하는 방식으로 바뀌었기 때문이다. 민주화가 된 시기를 그 때로 본다면 1987년부터 2013년까지의 복지예산 즉 복지지출의 급격한 증가를 어떻게 설명할 수 있을까? 이 연구는 지금까지 이와 같은 자료 값의 빈곤 때문에 적용할 수 없었던 중앙정부의 복지지출을 설명하는 원인 변수들을 찾는다. 이 연구는 비록 자료의 수가 적다는 통계적인 한계를 가지고 있지만 새로운 의미를 가질 수 있을 것이라 기대된다.

이 연구에서 중앙정부의 복지예산을 연구의 대상으로 할 때 연도별 시계열 분석 자료를 사용한다면 1987년부터 2012년까지 26개의 자료 값이 통계적 분석에 포함될 수 있을 것이다. 여기서 1년 시간차가 존재하는 변수를 사용할 경우 25개의 자료값이 된

1) 여기서의 연구는 회귀분석을 사용하여 복지지출의 원인을 찾으려는 연구들을 의미한다.

다. 독립변수를 최대 5개로 잡는다면 자유도는 19가 된다. 자유도가 19인 통계적 자료를 사용할 때 통계 분석에서 회귀분석의 자료의 수에 대한 문제를 제기할 수도 있을 것이다.²⁾ 그럼에도 불구하고 중앙정부를 대상으로 한 연구가 필요하기 때문에 이 연구에서는 이러한 한계를 감수하고서라도 중앙정부를 대상으로 한 복지지출 관련 연구를 진행하였다.

3. 방법론 관련 연구에 대한 검토: 이슈에 대한 사회적 관심도와 매개변수

1) 이슈에 대한 사회적 관심도

이 연구는 또한 우리나라 중앙정부의 복지지출을 설명하기 위하여 일반 국민의 복지에 대한 관심을 중심적인 변수로 선택하였다. 대선기간을 통해 개발되어진 정책공약들 중 사회복지 관련 공약들은 사회적 관심을 끌 때 비로소 그것이 정권이 창출되었을 때 복지정책으로 실행될 가능성이 크다. 따라서 복지에 대한 사회적 관심도가 높으면 복지예산은 증가할 가능성이 크다는 것을 논의하였다. 그러면 복지에 대한 국민의 사회적 관심은 어떻게 계량화 할 수 있을까? 그래서 여기서는 이 사회적 관심을 계량화하는 방법과 관련된 연구들을 검토하였다. 일반 대중의 사회적 관심도와 언론의 관심도는 분명히 같은 개념은 아니다. 그런데 모든 사건이나 사고들이 대중 매체를 통해 그 소식이 전달되는 이 시대에 어떤 사건이나 이슈에 대한 사회적 관심도는 언론의 관심도와 무관하다고 말할 수는 없다. 어떤 이슈에 대한 국민의 관심 높으면 그 언론은 당연히 지속적으로 그 이슈를 보도하려는 속성을 가질 것이다. 따라서 일반 대중의 사회적 관심도는 언론의 보도 비중에 의해 잘 반영된다고 본다(McCombs, 2004; Carrol & McCombs, 2003; Cobb & Elder, 1983; Moyer & Clignet, 1980; Hasan & Simmons, 1989; 박기묵, 2005; 김성철·박기묵, 2006). 이 분야의 모든 학자들은 어떤 이슈에 대한 사회적 관심도와 언론의 관심도 사이의 상관관계는 매우 높다는데 동의하고 있다. 따라서 이 연구에서는 복지에 대한 사회적 관심도를 측정하기 위하여 그에 대한 언론의 관심도를 이용한다.

어떤 이슈에 대한 언론의 관심도는 그 이슈에 대한 대중매체의 보도 비중에 의해 계량화될 수 있다(Rose & Baumgartner, 2013; MacKuen & Coombs, 1981; Hilgartner & Bosk, 1988; Erbring, et al., 1980; 송근원, 2010; 박기묵, 2002, 2005). 힐가터너와 보스크(Hilgartner & Bosk, 1988)는 이슈에 대한 언론의 관심도를 계량화하는 방법으로 그 이슈에 대한 보도건수, 게재면적, 기사들의 글자수를 제시하였다. 그리고 TV나 라디오인 경우에는 그것을 다룬 시간에 의해 계량화될 수 있다고 하였다. 이얼브링 등(Erbring, et al., 1980)은 신문의 제1면(Front Page)에서 다룬 면적으로 어떤 이슈에 대한 언론의 관심도를 계량화 하였다. 그리고 로즈와 바움가터너(Rose & Baumgartner, 2013)는 빈곤에 관한 언론의 관심도를 뉴욕타임즈, 워싱턴포스터, 시카

2) 대부분의 통계학교과서에서는 회귀분석의 자료의 수는 30개 이상이 되는 것이 바람직하다고 이야기하고 있다.

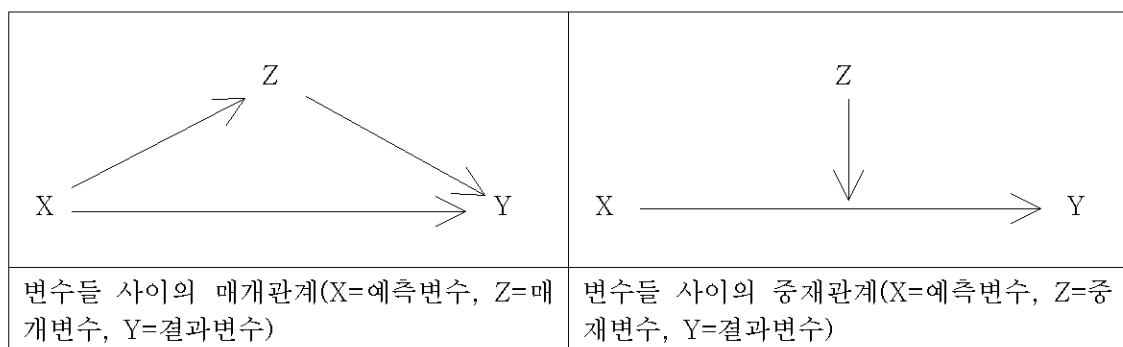
고트리븐, LA타임즈, 볼티모어선 등의 신문들의 이와 관련된 보도 기사수를 통해 계량화하였다. 그들은 기사 데이터베이스 검색 방법을 통해 빈곤 관련 기사수를 연도별 검색하는 방법을 제시하였다. 따라서 빈곤 관련 방대한 양의 기사들을 키워드 검색을 통해 연도별로 그 숫자를 조사하는데 성공하였다. 로즈와 바움가터너(Rose & Baumgartner 2013)의 키워드 검색을 통해 분류된 빈곤 관련 기사들은 실제 빈곤기사와 일치되는지의 여부를 표본을 통해 조사하여 분석한 결과 92.3%가 일치하는 것으로 나타났다. 이 연구에서도 복지와 관련된 언론의 관심도를 로즈와 바움가터너(Rose & Baumgartner, 2013)가 사용한 키워드 검색방법과 같은 방식으로 계량화 한다.

2) 매개변수(Mediator Variable)와 중재변수(Moderator Variable)

이 연구에서는 복지지출에 영향을 미치는 변수로 복지에 대한 사회적 관심도를 중심적인 변수로 할 것이라고 논의하였었다. 그런데 복지에 대한 사회적 관심도는 대선에서 복지에 대한 정책공약이 사회적 이슈화가 되었을 때 증가할 것이며, 사회적 관심도가 증가할 때 그 정책공약은 현실적인 정책으로 채택될 가능성이 클 것이다. 이때 복지에 대한 사회적 관심도는 대통령 선거에 의해 영향을 받는다는 것을 추측할 수 있다. 그런데 대통령 선거는 직접적으로 중앙정부의 복지지출에 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

배런과 케니(Baron & Kenny, 1986)는 매개변수(Mediator Variable)와 중재변수(Moderator Variable)를 구별하는 연구를 제시하였다. 그들은 매개변수는 어떤 효과가 일어나는데 있어서 어떻게 또는 왜 일어나는가를 설명하는 반면, 중재변수는 어떤 효과가 중지되는 때를 명확히 말해준다고 하였다. 로즈 등(Rose, et al., 2004)은 다음의 <그림1>과 같이 매개변수와 중재변수를 설명하고 있다.

<그림1> 매개변수와 중재변수의 구별



위의 <그림1>의 왼쪽에서 매개변수 Z는 X에 영향을 받아 Y영향을 미치며, 동시에 X는 직접적으로 Y에 영향을 줄 수도 있다. 반면에 오른쪽의 중재변수 Z는 X에 영향을 받아서 Y에 영향을 주는 것이 아니라 X가 Y에 영향을 주는데 개입하여 중재하는 변수라 할 수 있다. 이 연구에서는 복지에 대한 사회적 관심도가 중재관계이기 보다는 매개관계에 더 가깝다고 이야기 할 수 있다. 위의 그림에서 “대통령선거”는 변수 X이

며, “사회적관심도”는 Z, “복지예산”은 Y에 해당되는 변수라 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 대통령선거, 사회적관심도, 복지예산 등의 3개 변수와의 관계를 매개관계가 성립된다고 가정하고 이들 간의 관계를 분석한다. 배런과 케니(Baron & Kenny, 1986)는 <그림1>의 왼쪽에서 제시된 X, Z, Y 변수들 간의 관계성을 분석할 때 매개관계의 여부를 판별하는 방법을 다음의 <표1>과 같이 제시하고 있다.

<표1> 매개관계 판별법

1. 다음과 같은 3개의 회귀모형을 추정한다(X: 독립변수, Z: 매개변수, Y: 종속변수).
제1식: $Z = b_0 + b_1X$, 제2식: $Y = d_0 + d_1X$, 제3식: $Y = h_0 + h_1X + h_2Z$
2. 매개관계가 구축되기 위해서는 다음과 같은 조건이 만족되어야 한다.
 - 1) 독립변수(X)는 제1식에서 매개변수(Z)에 영향을 주어야만 한다.
 - 2) 독립변수(X)는 제2식에서 종속변수(Y)에 영향을 주어야만 한다.
 - 3) 매개변수(Z)는 제3식에서 종속변수(Y)에 영향을 주어야만 한다.
3. 이상의 조건이 만족되었다면 제3식에서 종속변수(Y)에 대한 독립변수(X)의 영향은 제2식에서의 그것보다 적어야 한다. 즉 $d_1 > h_1$
4. 완벽한 매개관계는 제3식에서 독립변수(X)가 종속변수(Y)에 영향을 주지 않을 때 성립한다.

이 연구에서는 배런과 케니(Baron & Kenny, 1986)가 제시한 연구방법론을 이용하여 매개변수로 복지에 대한 “사회적관심도” 변수를 사용하여 대통령선거를 계기로 하여 나타난 복지에 대한 사회적 관심도가 어떻게 복지예산의 증가를 유발시키는지에 대한 매개모형을 개발하고 이를 분석한다.

이상의 이론적 논의를 통해 볼 때 이 연구는 연구의 대상을 중앙정부의 복지예산 지출을 중심으로 하였다는 점과 방법론적 관점에서 볼 때 매개변수 모형을 사용하여 복지비지출을 설명하는 모형을 구축하였다는 점에서 상당히 의미가 있는 연구가 될 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅲ. 복지예산, 대선복지정책공약, 복지에 대한 사회적 관심

우리나라의 복지예산은 공공부조, 사회보험, 사회서비스라는 3개의 큰 카테고리로 나누어진다. 공공부조예산에는 기초생활보조, 생계급여, 의료급여 등 저소득 국민들의 기초적인 생활에 필요한 예산들을 포함하고 있으며, 사회보험예산은 국민연금을 포함한 각종 연금, 건강보험, 노인장기요양보험 등 의료보장예산을 포함하며, 사회서비스 예산으로는 시설서비스, 아동시설지원, 장애인, 아동, 노인들을 위한 재가복지 예산, 고용서비스와 장애인일자리지원 등과 같은 근로복지예산 등을 포함하고 있다. 이상과 같은 복지예산의 분류는 중앙정부차원에서 이루어진 것이다. 따라서 이와 같이 분류

된 복지예산의 규모도 중앙정부의 차원의 예산을 의미한다. 그런데 우리나라는 지방 정부 차원의 복지예산도 그 규모가 매우 방대하다고 할 수 있다. 중앙정부의 복지관련 국고보조금은 대부분의 경우 지방비의 부담을 조건을 제공하는 매칭보조금의 형태이다. 따라서 지방자치단체의 복지예산까지 합하면 우리나라의 복지예산 규모는 방대하게 늘어날 것이다.

그런데 이 연구에서는 지난 27여 년간의 복지예산의 동향을 중앙정부 차원에서 논의하는데 한정한다. 왜냐하면, 이 연구의 중심적인 논의가 대통령선거에서의 복지정책공약에 대한 사회적 관심이 복지지출 증가를 초래했는지의 여부를 조사하는 것이기 때문이다. 그리고 복지예산 관련된 기금 부분은 이 연구의 분석에서는 제외된다. 기금의 경우 일반회계와는 별도로 기금의 운영을 통해 국민에게 복지서비스를 제공하기 때문에 분리하였다. 따라서 이 연구에서는 보건복지부 및 여성부예산을 이 연구에서 이용할 복지예산으로 한다. 그리고 이 연구에서는 복지예산과 전체예산 중 복지예산 비중도 이용할 것이다. 여성부 예산을 포함시킨 이유는 2005년에 처음으로 생기면서 여성, 청소년, 아동 등 복지관련 업무를 보건복지부로부터 이양 받았으며, 여성부의 업무들 중 거의 대부분은 복지관련 업무들이기 때문이다.

1. 연도별 복지예산과 복지예산 비중

우리나라의 복지예산을 1980년부터 2012년까지 살펴보면 2010년을 100으로 기준한 소비자물가지수를 고려한 수치로 1980년에는 연간 일인당 19,828원에서 2012년에는 471,626원으로 약 23.8배로 증가하였다. 전체 정부의 예산에서의 비중으로 보면 1980년에 2.22%에서 2012년 10.87%로 약 4.9배 증가한 것으로 나타났다. 이 복지예산의 증가 추이를 그래프로 나타내면 다음의 <그림2>과 같다.

<그림2> 복지예산 증가 추이



위의 그림에서 복지예산의 증가추이를 보면 1999년부터 2001년까지, 2007년부터 2011년까지 높은 증가율을 보여주고 있다. 위의 그림을 통해 알 수 있는 것은 1998년을 기점으로 복지예산의 증가 기울기의 경사가 가파르게 바뀌고 있다는 것이다. 그런데 1998년부터 김대중 정권의 시작이며, 10년간 지속된 민주당 정권의 시작점이다. 그러면 이 복지예산의 증가는 어떤 이유로 이렇게 증가하였다고 설명할 수 있을까? 민주당 정권의 복지이념에 기인하여 증가한 것인가? 아니면, 민주당 이전 정권과 이후 정권도 복지예산의 증가에 기여하였을까? 위의 그래프 상으로는 모든 정권에서 복지예산이 증가한 것으로 나타나고 있다. 단순한 통계상의 수치를 기준으로 볼 때 복지예산 및 복지예산 비중의 증가는 이러한 이유가 너무나도 합당한 것처럼 보일 것이다. 이를 위하여 다음 섹션에서는 통계적인 분석을 진행한다.

2. 역대 정부의 대선 복지정책공약

이 연구는 1986년 6·29 선언 이후부터 현재까지의 중앙정부 복지지출을 연구의 대상으로 하고 있다. 따라서 이 연구에서는 13, 14, 15, 16, 17대 대선에서 제시되었던 복지 관련 정책공약들을 소개한다. 여기서는 대선에서 승리한 정당의 복지 관련 정책들을 소개한다. 왜냐하면 대선에서 승리한 정당의 정책들이 5년의 임기 동안 살아남을 확률이 크기 때문이다. 복지 관련 어떤 정책이 대선에서의 정책공약으로 포함되었다면 그 정책이 결정되고 집행되는 시기뿐만 아니라 그 후에도 사회적 관심을 끌 수 있는 확률이 상당히 높을 것이다. 따라서 대선정책공약들은 대통령의 임기 기간 동안도 계속하여 사회적 관심을 집중시킬 것으로 추측된다. 따라서 대통령선거라는 변수는 임기가 끝날 때까지 복지에 대한 사회적 관심도를 증가시킬 것으로 예상된다.³⁾

13대 대통령선거에서부터 17대 대통령선거까지 복지 관련 대선정책은 다음의 <표 1>과 같이 요약된다.

<표2> 역대정부의 복지 관련 대선정책

대통령선거	복지 관련 정책 공약
13대 (노태우정부)	- 전 국민 의료보험 실시 - 국민연금제 실시 - 공공주택 50만호 건설 - 영세민 주거환경 개선

3) 물론 대선정책공약으로 복지관련 정책 외에 다른 분야 정책공약도 있을 것이다. 따라서 대선이라는 변수는 당연히 그 정책들과 관련된 사회적 관심도도 증가시킬 것이다. 그리고 여기서 대선이라는 변수는 임기 5년 동안 계속하여 복지 관련 사회적 관심도를 증가시킬 것이기 때문에 대선이라는 변수는 더미 변수처럼 대선이 있는 해만 1로 표시하고 없는 해는 0으로 표시하는 것이 아니라 임기기간 중 내내 1로 표시되는 변수가 되어야 할 것이다. 그리고 다음의 대선이 시작될 때에는 또 다른 복지 정책 공약이 등장하여 사회적 관심을 끌 것이기 때문에 그 때에는 2로 표시하고, 또 그 다음은 3, 4, 5로 표시하는 방식으로 대통령선거라는 변수를 만든다. 따라서 “대통령선거”라는 변수는 대통령선거가 있는 해부터 그다음 대통령선거가 있기 전까지 같은 수자로 표시되고, 대통령선거의 해부터 숫자가 바뀌는 방식으로 변수를 만들었다. 이와 같이 만들어진 대통령선거라는 변수는 5년이 한 단위로 간주되는 변수라 할 수 있다.

대통령선거	복지 관련 정책 공약
14대 (김영삼정부)	- 장애인 적응 및 자립지원 - 노인 장애인을 위한 사회복지대책위원회설치 - 노인 건강관리법 - 출산, 육아 지원 - 공공보육 지원
15대 (김대중정부)	- 국민기초생활보장법 - 통합의료보험 - 국민연금의 전국민 확대 - 고용보험, 산재보험의 확대
16대 (노무현정부)	- 전 국민 보편적 복지 - 분야별 참여복지를 통한 국민의 삶의 질 향상 - 전 국민 건강보장제도 - 공공의료 확대 - 저소득 국민의 인간적 생활 보장 - 국민기초생활보장제도 확대 - 노인복지서비스 확대 - 노인일자리 창출 - 경로연금 확대 - 예방 중심 보건서비스 - 건강보험 재정과 경영의 건전화
17대	- 서민 중심 주택공급 - 빈부 상관없는 보건의료체계 - 노인 3개고통(질병, 가난, 고독)해결 - 가난 대물림 방지 - 무상보육서비스 확대

3. 복지에 대한 사회적 관심

우리나라에서 복지에 대한 대중적인 관심은 언제부터 시작되었을까? 1970년대와 80년대에는 독재와 군사정권이 통치하던 시기로 경제성장을 사실 상 최고의 가치로 통치하였기 때문에 부의 재분배 정책은 정부의 우선순위에서 항상 뒤로 밀려 있었다. 1990년대 들어서면서 10여 년간 지속되었던 군사정권이 끝나고, 문민정부가 성립되었다. 그리고 1995년부터 지방자치제가 전면적으로 시행되었다. 일반 국민들의 관점에서 보면 새로운 큰 변화 필요한 시기라 할 수 있을 것이다. 군사정권 시절에 억눌렸던 국민들의 욕구가 터져 나올 수밖에 없는 시기라 할 수 있을 것이다. 이러한 욕구들 중 가장 쉽게 나타날 수 있는 것이 바로 부의 재분배이다. 그동안 경제성장의 혜택으로부터 소외되었던 사회계층의 욕구를 충족시키지 않을 수 없었을 것으로 추측할 수 있다. 그러나 이상과 같은 논의는 사람들이 머리오 추측할 수 있는 하나의 시나리오에 불과하다. 이상의 논의가 합당한지의 여부를 객관적인 자료를 통해 증명할 때 비로소 이 같은 논의가 사실이라고 말할 수 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 복지에 대한 사회적 관심이 언제부터 증가하기 시작하였는지의 여부를 복지와 관련된 언론 기사들의 양을 기준으로 측정한다.

복지에 대한 사회적 관심을 언론 기사들의 수로 측정하는 것이 합당한가에 대한 의

문을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 이 분야의 대부분의 연구는 어떤 이슈에 대한 사회적 관심과 언론의 관심을 상관관계가 상당히 높다는 것에 동의하고 있다 (McCombs, 2004; MacKuen & Coombs, 1981; Hilgartner and Bosk, 1988; Erbring, et al., 1980). 따라서 이 연구에서는 복지에 관하여 언론에서 보도된 신문기사의 수에 의해 관심도의 정도가 시대별로 어떻게 흘러왔는지를 조사한다.⁴⁾

이 연구에서 복지에 대한 신문의 보도량 즉 신문기사의 수를 측정하기 위하여 채택한 방법은 키워드 검색방법이다. 복지와 관련된 단어들을 선택하여 검색창에 입력하면 이 단어들을 신문기사가 그 본문 포함하고 있으면 그 기사를 카운터하는 방식으로 신문기사의 수를 측정한다. 이러한 신문기사 검색방식은 이미 로즈와 바움가터너(Rose & Baumgartner, 2013)이 사용하여 미국정부의 빈곤정책에 대한 정책전환에 대하여 분석하였다. 로즈와 바움가터너(Rose & Baumgartner, 2013)은 뉴욕타임즈, 워싱턴포스터, 시카고트리뷴, LA타임즈, 볼티모어선 등 5개의 신문으로부터 빈곤 관련 신문기사를 8개의 검색어를 이용하여 그 검색어를 포함하는 신문기사를 모두 카운터하는 방식으로 빈곤 관련 기사의 수를 측정하였다. 본 연구에서도 이들이 사용한 검색방법과 같은 방식을 이용한다.⁵⁾

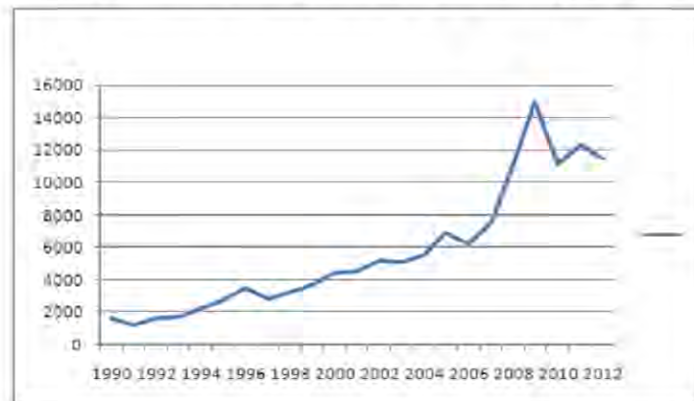
그리고 이 연구에서는 검색의 객관성을 높이기 위하여 1990년부터 2012년까지 연도별로 검색된 기사들 중 200개를 추출하여 복지 관련 기사인지의 여부를 연구보조원들로 하여금 일정한 기준에 의하여 판정하도록 하였다. 복지 관련 기사를 판정하는데 있어서 복지부관련 인사, 학교의 사회복지학과 관련 내용, 보건복지부 비복지 관련 발표, 개인 약력, 책소개 등을 포함하는 기사는 복지관련 기사에 포함하지 않았으며, 해외 복지 관련 기사는 포함하는 것으로 하였다.⁶⁾ 또한 연구보조원이 기사를 분별해내는데 있어서 조사의 주관성을 배제하기 위하여 4,600개 중 400개는 연구보조원과 저자가 교차로 검토함으로써 복지 관련 기사인지의 여부를 판정한 결과 9개의 오차가 있는 것으로 나타나 오차율은 97.75%로 나타났다. 이러한 방식으로 복지 관련 기사를 조사한 결과는 다음의 <그림3>과 같이 나타난다.

4) 이 연구에서는 복지에 관한 신문기사의 수를 측정하기 위해 분석에 포함시킨 신문은 한국일보, 동아일보, 한겨레, 국민일보, 경향신문 등을 포함한다. 한국언론재단에서 1990년부터 신문을 검색을 위한 데이터베이스를 운영하고 있다. 여기서 포함된 5개의 신문들은 이 데이터베이스에 포함된 전국일간지이기 때문에 이들 신문들을 포함하였다.

5) 본 연구에서 복지 관련 신문기사를 검색하기 위한 검색어는 “빈민, 가난, 저소득, 임대주택, 빈곤, 국민주택, 복지, 결핍”으로 총 8개를 사용하였으며, 이들은 모두 검색창에서 “or”로 연결하여 이 8개의 검색어 중 하나만이라도 기사 본문이 포함하고 있으면 카운터하는 방식을 선택하였다. 이 연구에서는 실제로 카운터된 기사들을 중 무작위로 표본 추출하여, 추출된 기사를 검토하여 복지 관련 기사의 유무를 판정하는 작업도 병행하였다. 복지 관련 기사의 유무를 판정하는 작업은 총 연 200개씩 23년치의 기사 4,600개의 기사를 무작위로 추출하여 복지 관련 기사를 추출한 결과 총 2,001개로 나타나 약 43.5%의 적중률을 보여주었다. 이는 로즈와 바움가터너(Rose & Baumgartner, 2013)의 90% 적중률과는 크게 차이가 나는 비율이라 할 수 있다. 이는 한국과 미국의 검색 프로그램이나 언어에서의 차이에 기인하는 것이라 추측할 수 있다.

6) 연도별 표본들 중 판별해 낸 복지관련기사는 1990년부터 2012년까지 각 연도의 400개 중 다음과 같이 나타났다. 1990년부터 100, 87, 83, 75, 70, 68, 67, 87, 61, 89, 64, 75, 78, 86, 87, 110, 71, 96, 116, 102, 95, 121, 113개로 총 2001개로 조사되었다.

〈그림3〉 복지에 대한 사회적 관심도(1990~2012)



위의 그래프에서 보여주는 바와 같이 복지에 대한 사회적 관심은 1990년부터 일정한 속도로 서서히 증가하는 모습을 보여주다가 2007년부터 급속하게 증가하여 2009년 정점에 도달한 후 감소하는 경향을 보여주고 있다.⁷⁾

Ⅳ. 대통령선거, 복지에 대한 사회적 관심도, 복지비지출 간 매개관계 모형

1. 매개모형의 개발

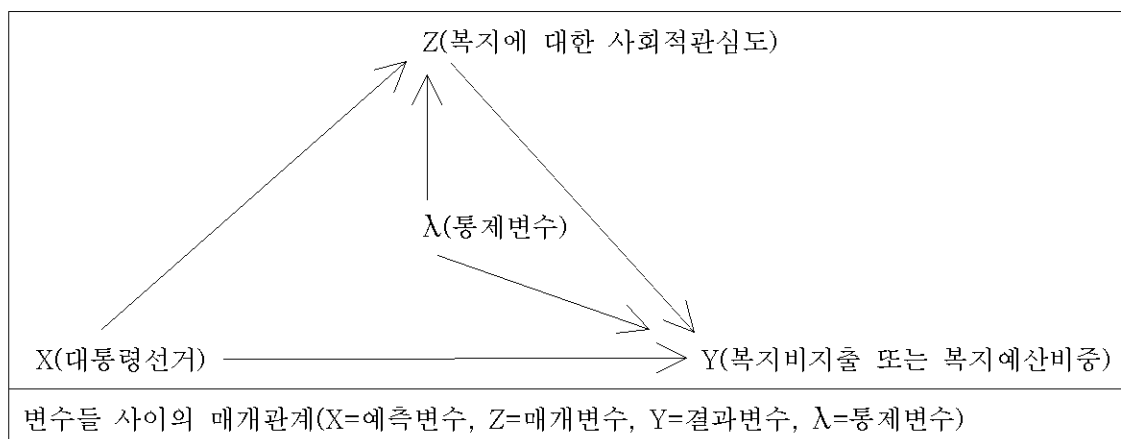
제 18대 대선에서도 복지 관련한 사회적 관심을 증가시키는 공약들이 나타났었다. 후보들이 복지 관련 정책들을 가지고 경쟁적으로 실시하겠다고 약속하면서 사회적으로 쟁점화 되고, 이는 국민의 복지에 대한 관심을 크게 증가시키는 결과를 초래하였다. 이러한 관심은 대통령 선거가 끝난 후에도 그것이 직접 실행되기 까지 상당한 시간이 걸릴 수도 있기 때문에 그 관심은 식지 않고 지속될 수 있을 것이다. 결국, 복지비 지출은 대통령선거로 인한 복지에 대한 사회적 관심의 증가와 함께 증가하게 될 것이다. 특히, 선거에서 복지이슈에 대한 관심이 급격하게 증가한다면 국가의 정책결정의 우선 순위가 복지 관련 정책이 될 수 있을 것이다. 이는 결국, 복지비지출의 증가뿐만 아니라 전체예산 중 복지예산 비중의 증가를 초래하는 결과를 낳을 수도 있을 것이다.

그런데 대통령 선거라는 것을 계기로 복지에 대한 사회적 관심이 증가되고, 복지비 지출이 증가한다고 가정할 때 대통령 선거라는 변수가 직접적으로 복지비 지출의 증가를 초래할 수도 있지만 복지에 대한 사회적 관심의 증가로 인해 복지비 지출의 증

7) 한국언론진흥재단의 데이터베이스는 1990년 이후 부터만 키워드 검색이 가능하도록 하였으며, 그 이전의 신문기사자료는 PDF파일로 키워드 검색이 사실상 불가능하기 때문에 1990년부터 2012년까지의 자료만 제시할 수밖에 없었다.

가를 초래할 수도 있을 것이다. 만약, 대통령 선거라는 것을 계기로 대선 복지정책 공약이 제시되고, 대선에서 승리하면 그 정책이 채택되어 집행된다면, 대통령 선거라는 것을 계기로 복지비 지출의 증가를 초래할 수 있을 것이다. 그런데 모든 복지정책의 공약이 정책으로 전환되어 집행되는 것은 아니다. 그리고 공약으로 제시된 복지정책이 사회적 관심을 끌지 못한다면 비록 대선 공약이라 할지라도 폐기될 수 있을 것이다. 이와 같은 경우 복지에 대한 사회적 관심이 복지비 지출의 증가에 상당히 역할을 한다고 볼 수 있다. 따라서 대통령 선거라는 것을 계기로 복지에 대한 사회적 관심이 증가함으로써 복지비 지출이 증가하였을 수도 있을 것이다. 이와 같은 경우 대통령 선거라는 변수는 복지에 대한 사회적 관심도를 증가시킬 수 있을 것이며, 그렇게 증가된 사회적 관심도는 복지비의 지출에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 이상에서 논의한 두 가지의 경우를 모두 통합한 관계를 모형으로 개발하면 다음의 <그림4>와 같이 표현될 수 있다.

<그림4> 대통령선거, 복지에 대한 사회적 관심도, 복지비지출 간 매개관계 모형



위의 <그림4>에서 개발된 각 모형에 포함되어야 할 통제변수들을 제외한 기본적인 모형이다. 위의 매개 관계의 모형을 측정하기 위하여 이 연구에서는 매개변수 및 종속 변수에 영향을 줄 수 있는 몇 가지 변수들을 통제한 모형을 개발한다. 앞의 이론적 논의에서 제시되었던 복지지출에 영향을 주는 변수들을 요약하면 인구구조 관련 변수, 정치적 변수, 재정적 변수 등이 포함되었다. 따라서 이 연구에서도 중앙정부의 복지비 지출의 경우에는 인구구조 관련 변수, 정치적 변수, 재정적 변수가 포함될 수 있을 것이다. 다만, 지방자치단체의 경우 재정적 변수로 재정자립도 등이 포함되었으나 이 연구에서는 중앙정부가 연구의 대상이므로 실업률, 경제성장률 등이 포함된다. 실업률 및 경제성장률의 증가는 복지수요를 증대시킬 것이기 때문에 실업률이나 경제성장률이 증가할수록 복지비지출이 증가할 것이다.

그리고 또한 이 연구에서는 종속변수인 복지비지출에 영향을 줄 수 있는 통제변수로 인구구조 변수로 노인인구비율, 유아인구비율이 포함되며, 정치적 변수로 총선연도가 포함된다. 노인인구 및 유아인구의 비율의 증가는 자연적으로 복지수요의 증가

를 초래할 것이기 때문이며, 총선이라는 사건도 복지 수요를 증가시킬 수 있기 때문이다. 그런데 이들 변수들은 다공선성과 Durbin-Watson 계수 때문에 이 모형들에 포함될 수 없었다. 또한 매개변수인 복지에 대한 사회적 관심도에 영향을 줄 수 있는 통제변수도 복지지출에 영향을 주는 통제변수들이 포함될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 통제변수들 모두 복지에 대한 사회적 관심도를 증가시킬 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 추측되기 때문이다. 이상에서의 논의를 통해 매개모형을 개발하면 다음과 같다.

$$\text{제1모형: } Z_t = \beta_0 + \beta_1 X_t + \sum \beta_i \lambda_{it}$$

$$\text{제2모형: } Y_{t+1} = \alpha_0 + \alpha_1 Z_t + \sum \alpha_i \lambda_{it}$$

$$\text{제3모형: } Y_{t+1} = \gamma_0 + \gamma_1 Z_t + \gamma_1 X_t + \sum \gamma_i \lambda_{it}$$

위의 모형들에서 Z_t 는 t년도의 복지에 대한 “사회적관심도”, X_t 는 “대통령선거”, Y_{t+1} 은 (t+1)년도의 복지예산과 복지예산비중이다. 그리고 λ_{it} 는 통제변수로 t년도의 노인 인구비율, 유아인구비율, 총선연도, 실업률, 경제성장률 등을 포함한다. 위의 모형들을 추정하기 위하여 이 연구에서는 1986년부터 2012년까지의 시계열 자료를 이용한다. 그런데 위의 자료를 구하는데 있어서의 한 가지 문제가 있는데 “사회적관심도” 변수에 대한 자료수집이다. 한국언론재단의 데이터베이스는 1990 이전의 자료는 기사를 키워드로 검색할 수 있도록 한 것이 아니라 PDF파일 형식으로 되어 있기 때문에 “사회적관심도”자료는 실제로 1990년부터 2012년까지만 수집될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 이 연구에서는 1990년부터 2012년까지의 자료를 이용하여 시계열 추세회귀분석을 통하여 1986년부터 1989년까지 자료를 얻었다는 것을 밝혀둔다.⁸⁾

그리고 복지예산과 복지예산비중에 대한 자료 값 역시 시계열 자료이다. 따라서 이와 같이 시간차가 존재하는 자료들을 소비자물가지수를 고려한 값으로 전환함으로써 모형을 추정한다. 여기서는 2010년을 100으로 한 소비자물가지수를 사용하였다. 그리고 종속변수로 복지예산과 복지예산비중 둘 다 적용한다. 이 두 가지를 모두 적용하여 분석하는 것은 복지 관련 예산은 다른 예산과 마찬가지로 국가의 예산규모가 해마다 증가하면 점증적으로 증가하는 경향이 있기 때문이다. 만약, 전체 예산 중 복지예산의 비율을 사용한다면 점증적으로 증가하는 요인이 배제될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 전체예산 중 복지예산의 비율은 시간이 흐름으로 인한 자연증가분에 의해서는 변동되지 않을 것이기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 두 가지를 다 이용하여 추정한 결과를 제시할 것이다. 그리고 복지예산을 사용하여 추정할 경우 연간 일인당복지비예산을 이용하여 추정한다.

8) 시계열 추세회귀분석은 1990년부터 2012년까지의 시계열자료의 추세를 통해 과거 4년간의 자료를 추정하는 방식이다. 여기서는 종속변수인 사회적관심도 자료를 로그함수로 전환하여 로그시계열모형을 개발하여 추정하였다. 로그시계열모형의 추정 결과는 계수 값이 0.1이었고, t값이 17.238로 상당히 높은 값을 가지는 것으로 나타났다. 따라서 1986년부터 1989년까지의 추정 값은 23년간의 추세를 상당히 잘 반영한다고 할 수 있다. 이렇게 하여 얻어진 사회적관심도 변수에 대한 자료 값은 <부록>에서 실제값과 함께 제시된다.

2. 매개모형들의 측정

위에서 개발한 매개모형들을 자료 값을 이용하여 측정하였다. 위의 모형2와 모형3에서 매개변수 및 통제변수와 종속변수의 자료 값은 시간적으로 1년의 시차가 적용된다. 이는 t연도의 복지에 대한 사회적 관심도나 통제변수들에서의 변화는 예산으로 반영될 때에는 그 다음해에 반영되기 때문에 1년이라는 시차가 있는 것으로 간주하는 모형을 개발하였다. 그리고 이 연구에서는 모형을 측정할 때 먼저 통제변수를 모형에 포함시키지 않고 측정한 결과를 제시하고, 통제변수들을 모형에 포함시킨 후 모형을 측정한 결과를 제시한다.

위의 매개모형들에서는 종속변수로 복지예산과 복지예산비중을 둘 다 적용한다고 하였다. 먼저, 종속변수로 복지예산을 적용하는 경우에는 시간의 흐름에 따른 예산의 자연적인 증가분이 포함된 것이라 할 수 있다. 그리고 모형을 측정하는데 이용된 자료는 시계열자료이기 때문에 자기상관의 문제가 나타날 수 있다. 따라서 Durbin Watson 값을 체크한 결과 다수의 모형에서 자기상관의 문제가 나타났다. 이 자기상관의 문제를 해결하기 위하여 종속변수와 매개변수 등에 자연로그를 취한 자료를 이용하여 측정하였다. 다음의 <표3>는 복지예산을 종속변수로 하여 모형들을 측정한 것이다.

<표3> 매개모형 측정결과

(계수 아래의 괄호안의 값은 t값임, 종속변수가 일인당 연간 복지예산인 경우)

매개·종속 변수	모형1 (로그사회적 관심도)	모형2 (로그복지 예산)	모형3 (복지예산)	모형1 (로그사회적 관심도)	모형2 (로그복지 예산)	모형3 (복지예산)
사회적관심도			22.15*** (5.835)			22.122*** (5.581)
대통령선거	0.503*** (17.304)	0.498*** (18.626)	40464.56*** (4.097)	0.50*** (17.777)	0.506** (2.001)	46166.025*** (4.197)
실업률				0.001 (0.020)	-3711.29 (-0.416)	976.685 (0.143)
경제성장률				-4.7E-006 (-0.00)	2721.38 (0.891)	3910.652* (1.687)
총선년도				-0.014 (-0.127)	7007.09 (0.353)	1095.864 (0.074)
상수	6.696*** (66.595)	10.409*** (112.567)	-33958.83** (-2.012)	6.696*** (24.713)	508120.92** (2.530)	-78253.092** (-2.068)
R ²	0.926	0.935	0.956	0.926	0.933	0.962
F	299.423***	346.911***	248.158***	65.560***	55.875***	100.733***
Durbin-Watson	1.598	1.302	1.403	1.607	1.466	1.567

위의 표에서 왼쪽의 모형1, 모형2, 모형3의 추정결과는 통제변수를 제외한 경우이며, 오른쪽의 모형1, 모형2, 모형3의 추정결과는 통제변수를 포함시킨 경우이다. 왼쪽 모형들의 추정결과는 “모형3”에서 “대통령선거” 변수와 “사회적관심도” 변수가 모두 통계적으로 유의한 결과가 나타났기 때문에 <표1>에서 제시된 매개관계 판별법에 의해 “모형3”에서의 “대통령선거”의 계수의 값과 “모형2”에서의 계수의 값을 비교한 결과 매개관계가 성립한다는 결론을 내릴 수 있다.⁹⁾ “모형3”에서의 계수 및 t 값을 “모형2”에서의 그것들과 비교할 때 상당한 차이를 보여주고 있다. 이 모형들의 추정을 통해 “대통령선거”라는 변수는 복지에 대한 사회적 관심도에 영향을 줄 뿐 아니라 복지예산에도 동시에 영향을 주는 것으로 나타났다. 그리고 “대통령선거”라는 변수에 의해 영향을 받은 복지에 대한 사회적 관심도는 복지예산에 영향을 준다는 것을 추정결과를 통해 알 수 있다.

우리나라에서 지난 27년 간 5년마다 한 번씩 있었던 대통령선거라는 제도는 복지에 대한 상당한 변화를 초래하였다는 결론을 내릴 수 있다. 1980년대 말까지만 해도 복지에 대한 관심이 거의 없었던 우리나라에서 이 새롭게 시작된 대통령선거는 복지에 대한 관심을 크게 증가시켰으며, 이로 인한 복지예산도 급격하게 증가하는 현상이 나타났음을 확신할 수 있다. 대통령선거가 한번 있을 때마다 복지에 대한 관심은 연 평균 0.503 정도의 복지에 대한 신문기사가 늘어날 정도로 증가하였음을 위의 <표3>은 보여주고 있다. 물론 여기서 0.503은 신문기사에 자연로그를 취한 값의 관점에서의 증가량을 의미한다.

매개모형의 추정결과는 대통령선거제도는 사회적 관심도를 매개로 하여 복지예산의 증가를 초래하였을 뿐만 아니라 직접적인 복지예산의 증가를 초래하였다는 것을 보여주고 있다. “모형3”의 추정결과를 통해 추측할 수 있는 것은 사회적 관심도를 매개로 한 복지예산의 증가와 직접적인 복지예산의 증가가 나타나고 있다는 것을 알려준다. 여기서의 추정값은 Durbin Watson값을 확보하기 위하여 자연로그를 취한 것과 취하지 않은 경우가 공존하기 있기 때문에 직접비교할 수는 없다. 그런데 두 모형 다 자연로그를 취한 후 측정한 결과를 비교할 때 대통령선거제도가 복지에 대한 사회적 관심도를 매개로 하여 초래시킨 복지예산의 증가는 직접적으로 초래한 증가의 1.76배가 되는 것으로 계산될 수 있다.¹⁰⁾ 이는 매개모형이 가져다 줄 수 있는 매우 흥미있는 연구의 결과라 할 수 있다. 대통령선거라는 제도는 복지예산의 증가를 초래시켰는데 복

9) <표3>에서는 직접적으로 모형3과 모형2를 비교할 수 없다. 왜냐하면 Durbin Watson계수를 확보하기 위하여 모형3에서는 로그를 취한 값을 모형2에서는 로그를 취하지 않은 값을 이용했기 때문이다. 따라서 이를 비교하기 위하여 모형3에서도 로그를 취한 값을 이용한 결과 0.402라는 대통령 변수에 대한 계수를 얻을 수 있었다. 이 값은 모형2의 0.498보다 적은 값이기 때문에 매개관계가 성립한다고 결론 내릴 수 있다.

10) 모형3에서 사회적관심도와 복지예산에 자연로그를 취하여 측정하였을 때 사회적관심도 계수는 0.631, 대통령선거의 계수는 0.180으로 나타났다. 따라서 모형1에서 대통령선거의 계수 0.503을 모형3에서의 계수 0.631과 곱하면 0.317이 된다. 이는 대통령선거의 계수 0.180의 1.76배로 계산된다. 물론 여기서 측정한 모형의 추정값은 Durbin Watson값이 Indecision 영역에 속하기 때문에 완전한 신뢰를 할 수 있는 값은 아니며, 단지 추측할 수 있다는 것이다.

지공약을 통해 사회적 관심을 집중시킴으로써 증가시킨 정도가 직접적인 복지공약의 실행을 통해 증가시킨 복지예산의 증가 정도의 1.76배가 된다는 것이다. 이는 대통령 선거기간 동안 제시된 복지정책공약도 사회적 관심을 끌지 못한다면 폐지될 수 있다는 것을 추측케 하는 결과이다. <표3>에서 오른쪽 모형들의 추정결과도 비슷한 결과를 보여주고 있다. 모형들에서 통제변수를 사용하였을 때에도 매개관계가 있는 것으로 나타났다.

<표3>에서 왼쪽의 모형들의 추정결과와 오른쪽 모형들의 결과의 차이를 어떻게 해석하여야 할 것인가? 왼쪽 모형들의 추정결과는 통제변수가 생략된 모형이다. 이는 회귀모형에서 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 다른 독립변수들을 고려하지 않은 모형들이라 할 수 있다.¹¹⁾ 즉 독립변수가 다른 모든 조건이 동일할 때 순수하게 종속변수에만 영향을 미치는 것을 보여주는 모형이 아니라 모든 다른 변수들이 종속변수에 영향을 줄 수 있는 상황에서 각 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 측정한 것이다. 그러나 오른쪽의 모형들은 회귀모형에서 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 몇몇 독립변수들을 통제한 것이라 할 수 있다. 종속변수에 영향을 줄 수 있는 모든 변수들을 찾아낸다는 것은 불가능하기 때문에 데이터수집이 가능한 몇몇 변수들을 통제변수로 하여 모형에 포함시켰다. 이와 같이 몇몇 변수들을 통제한 후 모형을 측정한 결과, 대통령선거와 복지예산과의 관계는 복지에 대한 사회적 관심도를 매개변수로 하는 매개관계가 성립되는 것으로 나타났으며, 통제하지 않은 경우와 큰 차이가 없다는 것을 보여주고 있다.

그리고 위의 모형들을 측정하는데 있어서 통제변수들 중 다공선성의 문제가 나타날 경우에는 모형에서 생략하는 방법으로 모형을 측정하였다. “노인인구비율”과 “유아인구비율”이라는 변수는 모든 모형에서 다공선성이 나타나 이 변수를 어떤 모형에도 포함시킬 수 없었다. 나머지 총선년도, 실업률, 경제성장을 등과 같은 통제변수들은 모형들에서 매개변수나 종속변수에 거의 영향을 주지 못하는 변수들로 나타났다.

또한 복지예산은 연도별로 점증주의적 증가추세를 반영하는 경향이 있다. 이러한 이유 때문에 이 연구에서는 또한 종속변수로 연간 일인당 복지예산 대신에 총 예산대비 복지예산의 비율을 이용하여 위의 매개모형을 측정하였다. 복지예산비율은 백분율이기 때문에 한 자리 또는 두 자리 수인 반면, 복지에 대한 사회적 관심도를 계량화한 수치는 4자리와 5자리 수이기 때문에 사회적관심도 변수가 복지비율에 영향을 주는 모형에서는 사회적관심도 1단위의 변화는 복지예산비율을 거의 0에 가까운 수치의 변화로 나타날 수 있다. 따라서 여기서는 사회적관심도 변수에 자연로그를 취한 자료를 이용하였다. 그리고 Durbin Watson 값을 확보하기 위하여 앞에서와 같이 필요한 모형에 자연로그를 취하는 방식으로 모형들을 측정하였다. 다음의 <표4>는 종속변수로 복지예산비율을 이용하여 모형을 측정한 결과이다.

11) 물론 여기서 매개변수인 “사회적관심도”는 “모형1”에서는 종속변수로, “모형3”에서는 독립변수의 역할을 하였다.

<표4> 매개모형 측정결과

(계수 아래의 괄호안의 값은 t값임, 종속변수가 복지예산비중인 경우)

매개·종속 변수	모형1 (로그사회적 관심도)	모형2 (로그복지 예산비중)	모형3 (로그복지 예산비중)	모형1 (로그사회적 관심도)	모형2 (로그예산 비중)	모형3 (복지예산 비중)
사회적관심도			3.934E-005** (2.498)			0.00038*** (3.999)
로그사회적 관심도						
대통령선거	0.503*** (17.304)	0.226*** (11.510)	0.134*** (3.276)	0.503*** (12.777)	0.242*** (9.670)	0.318** (2.761)
실업률				0.001 (0.020)	0.018 (.595)	0.157 (0.954)
경제성장률				-4.753E-006 (0.000)	0.014 (1.251)	0.107** (1.910)
총선년도				-0.014 (-0.127)	0.005 (0.066)	0.043 (0.021)
상수	6.696*** (66.595)	1.111*** (16.324)	1.194*** (17.050)	6.696*** (24.713)	0.919 (5.197)	1.163 (1.294)
R ²	0.926	0.847	0.879	0.926	0.857	0.921
F	299.423***	131.275***	83.831***	65.560***	31.565***	46.794***
Durbin-Watson	1.598	0.833	0.843	1.607	1.035	1.369

위의 <표4>에서 보여지는 바와 같이 오른쪽 모형들의 측정 결과와 왼쪽 모형들의 측정 결과 역시 <표3>에서의 결과와 같이 차이가 없는 것으로 나타났다. <표4>의 왼쪽 모형들의 측정 결과는 “대통령선거”라는 독립변수와 “복지예산비율”이라는 종속변수와의 관계가 “사회적관심도”라는 매개변수를 통한 직접적인 관계와 매개관계가 동반되는 것으로 나타났으며, 오른쪽의 모형도 비슷한 결과를 보여주고 있다. 직접적인 관계와 매개관계가 동반되는 경우 매개관계를 통해 영향을 주는 정도는 0.815인 반면, 직접적인 영향을 주는 정도는 0.837로 나타났다.¹²⁾ 이는 매개를 통한 영향의 정도가 직접적인 영향의 0.97배로 계산된다. 종속변수로 복지예산비율을 적용했을 때에는 직접적으로 영향을 주는 정도가 “사회적관심도”라는 매개변수를 통해 영향을 주는 정도보다 약간 낮다는 것을 알려주는 결과이다.

<표3>과 <표4>에서 나타난 결과를 기초로 하여 결과를 해석한다면, 대통령선거제도는 복지에 대한 사회적 관심도라는 매개적인 영향의 정도가 상당하다는 것을 보여주고 있다. 대통령선거에서 복지정책공약에 대한 사회적 관심도가 복지예산비율의 변화에 결정적인 역할을 하는 것이라 해석할 수 있다. 매개모형들을 종속변수로 사회복지예산과 사회복지예산비율을 측정된 결과를 토대로 독립변수와 종속변수 간의 관계를 요약하면 다음의 <표5>와 같다.

12) 물론 여기서 도출된 값도 Durbin Watson 값을 고려하지 않고 앞서와 같은 방법으로 사회적 관심도에 자연로그를 취한 값을 적용하여 계수의 값들을 도출하였다.

〈표5〉 매개모형들의 측정결과 요약

종속변수적용여부 통제변수포함여부	종속변수: 사회복지예산	종속변수: 사회복지예산비율
단순회귀모형 (통제변수생략) 독립변수: 대통령선거	직접적 관계 < 매개관계	완벽한 매개관계
다중회귀모형 (통제변수포함) 독립변수: 대통령선거	완벽한 매개관계	직접적 관계 > 매개관계

* 매개변수: 복지에 대한 사회적 관심도

V. 결 론

이 연구는 매개변수(Mediator Variable)과 중재변수(Moderator Variable)을 분별하는 방법론을 연구를 소개하면서 우리나라에서 지난 27년 간 5년 단임제의 대통령선거제도를 통해 복지예산에서의 증가가 어떻게 일어나게 되었는가를 연구하였다. 연구결과 복지에 대한 사회적 관심도이라는 매개변수를 통해 대통령선거라는 한 제도가 복지예산을 증가시켰다는 사실을 발견하였다. 이 연구에서는 3개 모형으로 구성된 매개모형들을 개발한 후 이를 지난 27년 동안의 시계열 자료를 이용하여 측정하였다. 매개모형들은 종속변수로 순수한 복지예산만을 사용한 경우와 총 예산 중 복지예산의 비율을 적용한 두 개의 경우로 나누어 측정하였다. 우리나라의 복지예산 및 전체예산 중 복지예산비율은 지난 27년 동안 대통령선거라는 제도를 통해 크게 증가되었다는 사실을 발견할 수 있었다. 그런데 대통령선거라는 한 제도가 복지예산(복지예산비율)을 직접적으로 증가시키기 보다는 복지에 대한 사회적 관심도라는 매개를 통해 증가되었다는 사실을 발견하였다. 즉 대통령선거 기간 동안 개발된 복지관련 정책공약들에 대한 사회적 관심이 복지예산(복지예산비율)을 증가시키는데 결정적으로 작용하였다는 것이다.

그리고 이 연구에서는 비록 <표3>과 <표4>에서 통제변수를 모형에 포함시키는 경우와 포함시키지 않은 경우에 차이가 있기는 하지만 대통령선거와 복지예산이 완전한 매개관계가 아닌 매개관계와 직접적인 관계가 둘 다 성립할 때 매개관계와 직접적인 관계의 영향 정도를 매개모형의 측정을 통해 제시하였다. 이는 의미 있는 발견이라 할 수 있다. 모형들을 측정할 때 복지예산을 사용하였을 경우 통제변수를 포함하지 않은 모형에서 직접적인 관계와 매개관계가 동반되는 것을 발견하였는데 이 경우 매개관계의 영향력 정도가 직접적인 관계에 비해 1.76배 정도로 높은 것으로 나타났다. 그리고 복지예산비율을 사용할 때에는 통제변수를 포함시켰을 경우 매개관계와 직접적인 관

계가 동반되는 것으로 나타났는데 이 경우에는 매개관계가 직접적인 관계의 0.97배 정도 되는 것으로 추측되었다. 매개관계와 직접관계의 정도를 이와 같이 계산하여 제시한 것은 대통령선거로 인한 복지정책공약이 직접 실행될 수도 있지만 실행되지 않을 수도 있다는 것을 알려준다는 점에서 의미 있는 발견이라 할 수 있다. 복지정책공약이 직접 실행되지 않을 수 있는 이유 중의 하나는 복지정책공약에 대한 사회적 관심이 적기 때문이라고 설명할 수 있을 것이다.

또한 이 연구에서는 배런과 케니(Baron & Kenny, 1986)의 방법론을 소개함으로써 매개관계와 중재관계를 분명히 분별할 수 있도록 하였다. 대부분의 경우 매개관계가 있는 경우 일반적으로 널리 알려진 이단계회귀분석(Two Stage Least Square)을 사용하여 추정하여왔다. 배런과 케니(Baron & Kenny, 1986)의 방법론은 직접관계와 매개관계의 여부를 아주 단순한 회귀모형을 추정하는 방법으로 분별해 낼 수 있는 것이라 할 수 있다. 이 방법론을 이용하면 독립변수와 종속변수 간 매개관계와 직접적인 관계가 동반될 때 그들 간 영향력 정도를 추정할 수 있기 때문에 쉽게 이용할 수 있는 방법론이라 할 수 있다. 이 방법론은 주로 심리학 분야에서 이용되어온 방법론인데 앞으로 행정학 분야에서도 널리 이용될 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 지금까지 대부분 사회복지지출과 관련된 연구들은 그 연구의 대상이 지방자치단체에 집중되었었다. 그런데 이 연구에서는 연구의 대상을 중앙정부로 하였다는 점에서 다른 연구와 차별화를 시켰다. 다른 연구들이 지방자치단체의 사회복지비지출에 관심을 집중시킨 이유는 자료이용의 문제 때문이라 생각된다. 중앙정부의 사회복지비지출을 연구의 대상으로 삼을 경우 회귀분석과 같은 방법론을 이용할 때 자유도가 적다는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이 연구에서는 자료의 수는 27이며, 1년의 시간차가 있는 자료를 사용하였기 때문에 자료의 수는 사실상 26개이다. 이 연구에서 개발한 모형들 중 독립변수의 수가 5개인 경우 모형의 자유도는 20이라 할 수 있다. 따라서 이 연구는 이같이 모형의 자유도가 적다는 점에서 한계가 존재하는 연구라는 것을 밝혀둔다.

【참 고 문 헌】

- 강인재·손희준·장노순·최근열. (2005). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 강운호. (2000). 제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근. 「한국정책학회보」. 9(1): 79~109.
- 김성철·박기묵. (2007). 사회적 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로. 「한국행정연구」. 15(4): 271-298.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」. 35(1): 69~89.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」. 21(1): 397-419.
- 박기묵. (2002). 공공이슈들간 경쟁으로 인한 사회적 관심도의 변화에 관한 연구. 「한국행정학보」. 34(3): 143-167.
- _____. (2005). 정치적 이슈에 대한 신문의 보도량과 정당지지도에 관한 연구. 「한국행정학보」. 39(1): 309-327.
- 김병규·이곤수·조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 사회복지지출에 미친 영향분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」. 21(1): 129-146.
- 손희준. 1999. 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 「한국행정학보」. 33(1): 81~97.
- 송근원. (1994). 「선거정치론」. 부산: 경성대학교출판부.
- _____. (2011). 후보자 득표율 예측 모형과 지표의 구성: 2010 광역단체장 선거를 중심으로. 「조사연구」. 12(1): 31-63.
- _____. (2010). 17대 대통령 선거아젠다 구조와 이슈 경쟁. 「사회과학연구」. 26(2): 347-364. 경성대학교 사회과학연구소.
- 이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지정책정향. 「한국행정학보」. 34(4): 197~215.
- 이승중·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지서비스 기능을 중심으로. 「한국행정학보」. 26(2): 573-589.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지정책」. 31: 105-124.
- 정의룡·임진영·양재진. (2012). 복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로. 「한국행정학보」. 46(3): 147-171.
- 진재문. (2006). 지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구 「사회복지정책」. 24(1): 5~30.
- 허범. (1997). 대통령선거정책공약의 설계를 위한 개념의 틀과 지도지침. 「한국정책학회보」. 6(1): 11-41
- Adams, Greg D.. (1997). Abortion: Evidence of an Issue Evolution, *American Journal of Political Science*. 42(3): 718-137.
- Baron RM. & Kenny DA. (1986). The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical

- Considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*. 51(6):1173 - 1182.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Budge, I. and D. Farlie .(1983). 'Party Competition -- Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data'', in H. Daalder and P. Mair (eds) *West European Party Systems: Continuity and Change* (pp. 267-306). London: Sage Publications.
- Carmines, Edward G., and James A. Stimson. (1980). Two Face of Issue Voting. *American Political Science Review*. 74: 78-91.
- Carroll, Craig and McCombs Maxwell. (2003). Agenda-Setting Effects of Business News on the Public's Images and Opinions about Major Corporations. *Corporate Reputation Review*, 6: 36-46.
- Chong, Dennis, and James N. Druckman. (2007). "'Framing Theory.'" *Annual Review of Political Science* 10(June): 103 - 26.
- Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Damore, D. F. (2005). Issue Convergence in Presidential Campaigns, *Political Behavior* 27(1): 71-97.
- Downs, Anthony. 1972. Up and Down with Ecology-the Issue Attention Cycle. *Public Interests*. 28(Summer): 38-50.
- Entman, R. M. 2007. "'Framing Bias: Media in the Distribution of Power.'" *Journal of Communication* 57(March): 163 - 73.
- Erbring, Lutz, Goldenberg, E. N., and Miller, A. H. (1980). Front-page News and Real-world Cues: A New Look at Agenda-setting by the Media. *American Journal of Political Science* 24(1): 16-49.
- Gilens, Martin. 1999. *Why Americans Hate Welfare: Race, Media and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hasan, Nancy S. and Simmons, James R. (1989). The Issue-attention Recycle: More Ups Than Downs Anticipated. A Paper Presented at the Midwest Political Science Association Meeting at Chicago, Illinois.
- Hayes, D. (2005). Candidate qualities through a partisan lens: A theory of trait ownership. *American Journal of Political Science*, 49, 908-923.
- Hilgartner Stephen. and Charles L. Bosk. 1988. "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model". *American Journal of Sociology*, 94(1): 53-78.

- James L.R. & Brett J.M. 1984. Mediators, moderators, and tests for mediation. *Journal of Application Psychology*. 69(2):307 - 321.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- MacKuen, Michael J. and Coombs, S. L. (1981). *More Than News*. Beverly Hills: Sage Publications.
- McCombs, Maxwell. (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Polity Press.
- Moyer, Donald and Clignet, Remi. 1980. Social Problems in Science and for Science. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*. 2: 93-116.
- Petrocik, J. R. 1996. Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40, 825-850.
- Petrocik, John R., William L. Benoit, and Glenn J. Hansen. 2003-2004. Issue Ownership and Presidential Campaigning, 1952-2000. *Political Science Quarterly* 118: 599-626.
- Rose, M. & Baumgartner F. R. (2013). Framing the Poor: Media Coverage and U.S. Poverty Policy, 1960-2008. *Policy Studies Journal*. 41(1): 22-54.
- Rose, B. M., Holmbeck, G.N., Coakley R.M., & Franks, E.A. (2004). Mediator and Moderator Effects in Developmental and Behavioral Pediatric Research. *Developmental and Behavioral Pediatrics*. 25(1): 58-67.