

지방재정 운영과 지방선거: 상반된 주장에 대한 새로운 증거

김 민 경*
김 상 헌**

..... <目 次>	
I. 머리말	IV. 실증분석 결과
II. 기존 연구	V. 맺음말
III. 실증분석 모형	

<요 약>

지방자치단체의 재정 운영 성과가 현직 대표자의 득표에 미치는 영향에 대해서는 상반된 연구 결과가 존재한다. 본 연구는 이와 같은 상반된 연구 결과를 설명할 수 있는 모형을 개발하고 추정하고자 하였다. 그 결과, 정치적 경쟁 정도는 재정 점수가 득표율에 영향을 미치는 정도를 조절하는 변수로서 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 즉 정치적 경쟁이 약한 곳에서는 재정 분석 점수가 득표율에 음의 영향을 미치는 반면, 정치적 경쟁이 치열한 곳에서는 재정 분석 점수가 득표율을 증가시키게 된다는 것을 발견하였다. 이와 같은 연구 결과는 상반되는 기존의 연구들을 통합하여 설명할 수 있다는 장점을 가진다.

【주제어: 지방재정 운영, 선거, 투표 행태】

I. 머리말

대부분의 현대 사회는 대의민주주의를 근간으로 하고 있다. 대의민주주의 체제에서 주민들의 의사 표현 수단으로 꼽을 수 있는 가장 대표적인 것은 투표라 할 수 있다. 주민들은 자신들의 선호에 따라 대표자를 선택하며, 주민들의 선호를 무시하는 대표자는 선거에서 고

* 서울대학교 행정대학원 박사과정(djaak3775@snu.ac.kr)

** 서울대학교 행정대학원 부교수(sanghkim@snu.ac.kr)

논문접수일(2010.12.14), 수정일(2011.5.31), 게재확정일(2011.6.5)

배를 마실 가능성이 크다. 주민들이 원하는 것, 즉 그들의 선호는 매우 다양하다. 이와 같은 주민 요구의 가장 대표적인 예로는 정치적 경기순환론(potitical business cycle)에서 중요시 하는 인플레이션과 실업률의 저하이다.

이와 같은 관점에서 볼 때, 지방주민의 대표인 지방자치단체장이 재정 운영을 어떻게 할 것인가 하는 문제는 주민뿐만 아니라 대표자에게도 매우 큰 관심사가 되지 않을 수 없다. 주민들이 지방자치단체의 재정 운영 성과에 관심을 가지고 이것을 투표에 반영하게 된다면, 선거를 통해 선택되는 대표자는 지방자치단체의 재정 운영 성과에 관심을 가지지 않을 수 없게 되고 가능하다면 어떤 방법을 동원하여서라도 여기에 영향을 미치려 할 것이다. 이와 같은 동기를 가진 현직 주민 대표자는 두 가지 상반되는 행동을 할 수 있다. 먼저, 대표자는 매우 엄격하고 건전한 재정을 운영함으로써 이를 선호하는 주민들로부터 더 많은 득표를 획득할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는, 선심성 예산을 편성하고 집행함으로써 주민들의 환심을 얻게 되고 이것이 득표의 증가로 연결될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 재정 상태가 현직 대표자의 득표에 어떠한 영향을 미치게 되는지는 이론적으로 해결될 수 있는 문제가 아니라 실증분석을 바탕으로 고찰하여야 하는 과제가 된다.

지방자치단체의 재정 운영 성과가 현직 대표자의 득표에 미치는 영향에 대해서는 이미 여러 편의 연구가 이루어졌다. 그러나 불행히도, 어떤 연구는 건전한 재정 운영이 득표에 양의 영향을 미친다고 주장하고 있는 반면(Happy, 1992; Lowry, 1998; Brender, 2003), 다른 연구는 음의 영향을 초래하는 것으로 보고 있다(김형아 외, 2008). 따라서 양자의 관계에 대한 좀 더 명확한 연구가 이루어질 필요가 있으며, 본 연구는 이와 같은 상반되는 주장에 대하여 새로운 증거를 제시하고자 한다.)¹⁾

이러한 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 재정 운영 성과가 득표에 영향을 미치는 정도가 여러 가지 조절 변수에 의해 결정될 수 있다는 데 착안하고자 한다. 이러한 조절 변수로서 정치적 경쟁 정도와 재정 운영의 투명성을 설정하고 재정 운영 성과와 이러한 변수의 교차항을 추정함으로써 조절 변수로서의 역할 여부를 고찰하고자 한다. 추정에는 선택 편의 문제(sample selection bias)의 발생 가능성을 고려하여 Heckman의 2단계 추정법이 사용될 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II절에서는 기존 연구와 조절 변수의 중요성 등을 중심으로 이 연구의 이론적 배경에 대해 설명하고, III절에서는 앞 절에서 제시된 가설을 검정할 수 있는 실증분석 모형을 제시한다. IV절은 III절에서 제시된 모형의 추정 결과를 보여주고 있다. 그리고 마지막 절에서는 요약을 중심으로 연구의 결론을 맺고자 한다.

1) 본 연구에서 사용되는 회귀분석은 상관관계를 기초로 하는 것이므로 인과관계를 보장하지는 못한다. 특히 이 연구는 이론보다는 실제자료를 바탕으로 하고 있으므로 더욱 그러한 점에 유의해야 할 것이다.

II. 기존 연구

Downs(1957, p28)는 정치인이 정책을 관철시킬 목적으로 선거에서 승리를 추구하는 것이 아니라 선거에서 승리하기 위하여 정책을 만든다고 하였다. 정치인의 목적이 무엇인가에 관한 한 Downs의 이러한 견해가 분수령이 된다 하겠다. 정치인의 화려한 수사에도 불구하고 그의 궁극적인 목적은 재선에 있다는 그의 생각이 이제는 대부분의 사람들에게 받아들여지고 있다. Downs의 견해를 받아들인다면, 선거에 의해 선출되는 지방자치단체장의 목적도 재선에 있다고 보는 것이 타당하다. 현직에 있는 단체장이라면 누구나 재선이 목적이며, 이러한 목적을 달성하기 위하여 할 수 있는 다양한 활동을 하게 될 것이다. 이와 같은 다양한 활동 중 이 연구에서 주목하고자 하는 것은 지방자치단체의 재정운영과 관련된 것이다.

지방자치단체의 재정 운영에서 엄격한 규율을 유지하는 것이 득표에 도움이 될 것인지에 대해서는 두 가지 상반적인 견해가 존재한다. 먼저, 지방세가 지방자치단체의 공공서비스의 가격을 반영하게 되므로 지방자치단체의 주민은 좀 더 엄격한 재정 운영을 선호하게 된다는 것이다(Stigler, 1957). 또한 Rosen(1986)은 지방자치단체의 재정 운영 성과가 지역에 존재하는 재산에 자본화(capitalization)되므로 재정 운영에서 높은 수준의 규율을 요구하게 된다고 한다.

이러한 견해와는 달리, 지역 주민이 지방자치단체의 재정 운영을 비효율적으로 하는 자치단체장을 싫어하지 않는다는 관점도 대두되었다. 지방자치제가 실시된 이후에도 중앙정부는 외부 효과, 가치재(merit goods), 소득재분배 등의 이유로 지방자치단체의 지출에 관여를하게 되는데, 이로 인하여 중앙정부는 지방정부에 대해 재정 지원을 하게 되는 것이 보통이다. 이와 같은 재정지원으로 인하여 지방정부의 지출이 지방자치단체의 부담으로 거두어들이는 지방세와 완벽한 고리를 가지기는 힘들어 진다(Eichengreen 외, 1996). 지방정부의 지출이 지방세에 반영되지 않게 되면, 주민들이 지방재정을 비효율적으로 운영한 자치단체장을 투표로 응징하려는 동기가 줄어들게 된다(Inter-American Development Bank, 1997). 더군다나, 재정 운영이 방만하더라도 이전지출이나 선심성 예산이 증대되는 경우에는 오히려 그러한 자치단체장을 선호할 가능성이 존재한다.

재정을 비효율적으로 운영하는 자치단체장을 선거에서 응징하게 된다는 견해에 대한 또 다른 반박 논리는 지방선거가 지방정부의 성과에 기초하지 않는다는 것이다. 이러한 논리의 하나로서 지방자치단체장에 대한 투표 결과는 주민의 정당 선호에 의해 결정된다는 견해가 제기되기도 하였다(Dunleavy, 1980; Boyne, 1996). 또한, Pru'dhomme(1995)는 많은 투표자가 지방정부의 재정 운영 성과를 평가할 정보를 가지고 있지 않으므로 비효율적 재정 운영을

하는 자치단체장을 선거에서 응징하는 것은 어렵다고 보고 있다.

지방자치단체의 재정 규율과 지치단체장에 대한 주민 선호의 관계에 대한 대조적인 견해는 실증적인 연구의 출발점이 된다. 이론적으로 확정될 수 없는 사안일 경우 실제 자료에 의존하여 분석해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 재정상태와 지방선거의 관계에 대한 실증적 연구는 오래 전에 시작되었다.

가장 먼저 진행된 연구로는 Happy(1992)를 들 수 있다. 그는 캐나다의 자료를 사용하여 양자의 관계를 분석한 결과, 지방자치단체의 수입이 증가할수록 시장의 재선에 도움이 된다는 것을 밝혀냈다. 반면, 인플레이션과 실업률은 시장 선거에 악영향을 미치는 것으로 분석하였다. 한편, Lowry 외(1998)는 미국의 자료를 사용하여 Happy(1992)와 거의 흡사한 연구 결과를 발표하였다. 또한 Brender(2003)는 이스라엘의 자료를 통하여 지방자치단체의 재정 운영 성과가 좋을수록 지방선거에 순 영향을 미친다고 주장하고 있다.

이와 같이 해외에서 이루어진 연구들은 대부분 지방자치단체의 재정 운영 성과가 전전할 수록 득표에서 유리하다는 결과를 발표하였다. 이들과는 대조적으로, 국내 자료를 사용한 김형아 외(2008)는 지방자치단체의 재정 운영 성과가 좋을수록 선거에는 악영향을 미치게 된다고 주장하고 있다. 해외의 연구들이 단순한 재정 성과 지표를 사용하거나 충분한 통제 변수를 사용하지 않았다는 점, 그리고 표본 선택 편의를 고려하지 않고 있다는 단점들을 보완하여 모형을 새롭게 추정한 김형아 외(2008)의 이와 같은 연구 결과는 기존의 연구와는 상반되는 새로운 주장이다.

이상에서 살펴본 것과 같이, 지방자치단체의 재정 운영 성과와 지방선거의 관계에 관한 실증적 연구도 통일된 결과를 보여주지 못하고 있다. 따라서 동일한 주제에 대한 상반된 연구 결과의 존재는 새로운 실증 연구의 필요성을 시사한다고 할 수 있다. 지방자치단체의 재정 상태와 선거 결과에 대한 상반된 실증 연구 결과는 여러 가지 요인에 기인할 수 있다. 무엇보다 각 국가가 처한 상황이 달라 상반된 결과를 초래하였을 가능성이 있다. 또한 사용된 모형이나 추정 방법이 서로 달라 각기 다른 추정 결과를 잉태하였을 수도 있다. 뿐만 아니라, 자료나 모형 또는 추정 방법의 상이함 이외에도 어떤 중요한 변수가 누락됨으로써 추정 결과가 달라졌을 가능성도 존재한다. 본 연구는 이 중에서 마지막 원인에 치중하고자 하며, 특히 조절 변수라는 것에 주목하면서 지방자치단체의 재정 운영 성과와 선거의 관계에 대해 고찰하고자 한다.

〈표 1〉 기존 연구

구 분	연 구 명	주요 결과	자료
이론적 연 구	Stigler(1957)	지방자치단체 주민은 엄격한 재정운영을 선호함	-
	Rosen(1986)	재정운영 성과가 재산에 자본화되므로 엄격한 재정운영이 선호됨	-
	Eichengreen 외(1996) Inter-American Development Bank(1997)	중앙정부의 재정지원으로 주민이 지방정부 재정 운영에 대해 투표행위로써 응징하고자 하는 동기 줄어듦	-
	Dunleavy(1980) Boyne(1996)	지방자치단체장에 대한 선호는 재정운영 성과가 아니라 소속 정당에 의해 결정됨	-
	Pru'dhomme(1995)	주민이 지방정부의 재정운영성과를 평가할 정보의 부족으로 득표에 영향을 미치지는 못함	-
실증적 연 구	Happy(1992)	자치단체 수입증가가 득표율 증가시키는 반면, 실업률과 인플레이션은 득표율을 감소시킴	캐나다
	Lowry 외(1998)	예산크기의 변화와 균형예산이 지방의회 선거에서 중요한 역할을 함	미국
	Brender(2003)	지방정부의 재정 운영 성과가 득표에 양의 영향을 미침	이스라엘
	김형아 외(2008)	지방자치단체의 재정 운영 성과는 득표에 악영향을 끼침	대한민국

지방자치단체장은 다음 선거에서 좀 더 많은 득표를 획득하기 위하여 노력하게 되는데, 그러한 노력이 자치단체의 재정 운영 성과와 연결되게 된다는 것은 앞에서 살펴본 것과 같다. 그런데 기존의 연구들은 이와 같은 지방자치단체장의 노력이 다른 조건에 관계없이 일정하게 이루어질 것이라고 보는 경향이 강하였다. 이러한 입장에 따라, 기존 연구들은 득표율을 종속 변수로 하고 지방자치단체의 재정 운영 성과를 독립변수로 하는 선형 회귀방정식을 추정하였다(Happy, 1992; Lowry 외, 1998; Brender, 2003; 김형아 외, 2008).

지방자치단체장이 다른 조건에 관계없이 재정 운영에 영향을 미쳐 득표를 획득하기 위하여 노력한다고 보는 것은 상당히 단편적인 사고의 결과라 할 수 있다. 예를 들어, 정치적 경쟁이 극심한 곳과 이와는 완전히 다른 반대 쪽에 있는 극단적인 두 경우를 생각해 보자. 정치적 경쟁이 극심한 곳에서 재임하고 있는 어떤 지방자치단체장이 다음 선거에서 재선되기 위하여 노력한다고 하자. 매우 격심한 정치적 경쟁 환경에 처한 곳의 주민들은 그들의 투표 행동을 결정할 때 지방자치단체의 모든 행동에 주의를 기울일 가능성이 크다. 이와는 반대로 경쟁이 거의 없이 재선이 확실시 되는 환경에서는 주민들의 투표 행태가 지방자치단체의 재정 운영 성과보다는 오히려 다른 요인에 의해 좌우될 가능성이 크다 하겠다. 따라서 정치적 경쟁 정도에 따라 재정 운영 성과가 득표율에 영향을 미치는 방향이나 정도가

달라질 수 있다.

또한, 재정 정보의 공개 정도 등 재정 운영의 투명성도 재정 운영 성과에 따른 득표율 변화에 영향을 미칠 수 있다(Prud'homme, 1995). 재정 정보가 제대로 공개되지 않는 곳에서는 자치단체의 재정 상태나 운영 성과를 파악하기 힘들므로 선심성 지출이나 이전지출과 같은 눈에 띄는 사업이 득표를 증가시킬 가능성이 크다. 동시에 건전한 재정의 운영은 오히려 득표율을 하락시킬 개연성이 커지게 된다.

재정 운영 성과가 득표율에 영향을 초래하는 정도를 좌우할 수 있는 또 다른 변수로는 교육 수준이나 소득을 들 수 있다. 교육 수준이 높은 곳에서는 재정 상태의 악화를 매우 중요시할 가능성이 큰 반면, 그렇지 않은 곳에서는 느슨한 재정 운영으로 인한 선심성 예산이 오히려 득표를 증가시키게 될 개연성이 크다고 보는 것이 타당하다. 한편, 가난한 사람의 비중이 높은 곳일수록 그렇지 않은 곳에 비하여 선심성 예산이나 이전지출이 득표를 증대 시킬 가능성이 크다. 따라서 이러한 변수도 고려하여 재정 누영영 성과가 득표율에 미치는 영향을 추정하는 것이 타당하다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 재정 운영 성과가 득표율에 미치는 영향의 방향이나 정도는 여러 가지 요인에 의해 좌우될 수 있다. 이와 같은 조절 변수 중 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 정치적 경쟁 정도와 재정 운영의 투명성이다. 교육이나 소득 수준 등도 중요한 변수이나 자료의 제약으로 인하여 통제변수 정도의 역할에 한정시키고자 한다. 즉, 기초자치단체별 교육이나 소득 수준 자료가 존재하지 않으므로 광역 가변수를 사용하여 정치적 경쟁 정도와 재정투명성을 제외한 다른 요인들의 영향을 통제하고자 한다.²⁾

III. 실증분석 모형

1. 변수의 설정

본 연구에서 사용하고자 하는 종속변수는 2006년 기초자치단체장 선거 결과이다. 2006년 기초자치단체장 선거에 재출마한 현직 단체장의 득표율을 종속변수로 선정하였다. 이와 같이 2006년에 한정한 것은 기존연구, 특히 김형아 외(2008)의 연구 결과와 비교하기 위해서이다.

2) 정치적 경쟁 이외의 다른 요인들이 조절변수로서 작용할 수 있음에도 불구하고 자료의 제약으로 이러한 요인들을 제대로 통제하지 못한 것은 이 연구의 가장 큰 흠결 중의 하나이다. 소득수준이나 교육수준에 대한 기초자치단체별 자료가 없어 부득이 가변수로 대신하였으나, 이와 같은 우회적 방법이 본래의 목적을 충분히 달성한다고 보기是很 어렵다.

앞에서 설명하였듯이, 본 연구가 주목하고자 하는 것은 재정 분석 점수가 자치단체장의 득표율에 미치는 영향을 조절하는 변수들이다. 이와 같은 조절변수의 역할을 규명하기 위하여 먼저 재정 운영 성과를 나타내는 지방 재정 분석 종합 점수를 독립변수로 설정하였다. 본 연구에서 사용된 재정 분석 점수는 2004년 지방자치단체의 재정 상태와 재정 운영을 평가한 것이다.

지방재정분석제도는 지방자치단체의 재정 상태와 운영 성과를 측정하고자 1998년부터 시행되고 있다. 재정 분석 종합 점수 산정을 위하여 사용된 평가 지표는 <표 2>에서 보는 것과 같다. 분석 지표는 그 동안 몇 차례 수정을 거쳤는데, 표에서 알 수 있듯이 과거에는 재정자립도나 재정력 지수와 같이 재정 상태를 위주로 평가하였으나 2005년부터 재정 운영 실태나 성과에 초점을 두고자 노력하고 있다.

2005년에 실시된 분석은 세입 구조, 세출 관리, 재정 관리, 채무 관리, 재정 투명성, 국가 정책 이행 등 6가지 항목을 위주로 실시되었다. 각 항목에는 여러 개의 세부 지표가 있는데, 세입 구조 11개, 세출 관리 6개, 재정 관리 5개, 채무 관리 2개, 재정 투명성 2개, 국가 이행 4개 등 총 30개로 이루어져 있다. 이 중 비계량 지표는 재정 정보 공시의 적정성, 예산 편성의 투명성, 사업별 예산제도 도입·정착 노력, 복식부기 회계제도 도입·정착 노력, 재산세 탄력세율 적용 정도 등 5개이며, 나머지 25개 지표는 계량 지표이다. 총 점수는 1000점 만점인데, 5개 계량 지표가 100점을 차지하고 나머지 25개 계량 지표가 900점을 구성하고 있다. 25개 계량 지표 중에서 지방세 과오납 비율, 세외수입 과오납 비율, 경상 세외 수입 징수율 증감율, 인건비 비율, 순세계 잉여금 비율에 대해서는 0.8의 가중치가 부여되고, 지방 세 징수율, 경상경비 비율, 투자비 비율, 세입 예산 반영 비율, 지방 채무 상환 비율 등은 1.2, 그리고 그 외의 나머지 지표들은 1.0의 가중치를 부여 받았다.

평가 절차는 자치단체가 제출한 서면 분석을 먼저 실시한 다음 현지 실사를 하는 2단계로 구성되어 있다.³⁾ 2005년부터 평가 결과가 등급별로 공개되고 있으며, 우수단체에 대해서는 시상을 하고 부진 단체에 대해서는 재정 진단 등을 통해 재정 운영의 효율화 노력을 기울이도록 하는 등 평가 결과를 적극적으로 활용하고 있다.

3) 2005년에는 부분적으로 현지실사가 시행되었고, 2006년에 전면 실시되었다.

〈표 2〉 재정분석 분야별 지표

1999년도 분석지표(총 1,000점)		2000년도 분석지표(총 1,000점)		2005년 분석지표(총 1,000점)	
자주성(300)	① 재정자립도(200점) 지방세+세외수입 일반회계세입결산액 ② 1인당 지방세수령(100점) 지방세징수액 인구수	자주성 ① 재정자립도(종전과 동일) ② 재정력지수 기준재정수입액 기준재정수요액		1. 지방세수안정도 2. 지방세징수율 3. 지방세징수율증감율 4. 지방세체납징수율 5. 지방세과오납비율 6. 지방세수예측도 7. 경상세외수입안정도 8. 경상세외수입징수율 9. 경상세외수입징수율증감율 10. 세외수입체납징수율 11. 세외수입과오납비율	
효율성(300)	③ 투자비비율(200점) 사업비총액 세출결산액 ④ 가용재원율(100점) 자체사업비+예비비 일반회계세출결산액	생산성 ③ 재정계획운영비율 최종사업예산액 지방재정계획의사업비 ④ 세입예산반영비율 세입예산액 세입결산액-전연도이월액 ⑤ 투자비비율(종전과 동일)		12. 경상경비비율 13. 인건비비율 14. 행사·축제 경비비율 15. 민간이전경비비율 16. 투자비비율 17. 연말지출비율	12. 경상경비비율 13. 인건비비율 14. 행사·축제 경비비율 15. 민간이전경비비율 16. 투자비비율 17. 연말지출비율
안정성(300)	⑤ 지방채상환비율(200점) 최근4년간 평균 지방채무상환액 최근4년간 평균 일반재원결산액 ⑥ 1인당 채무부담액(100점) 지방채무현재액 인구수	안정성 ⑥ 경상수지비율 경상경비 일반재원결산액 ⑦ 세입·세출충당비율 세출소요액 세입결산액-조상충용액 ⑧ 지방채상환비율(종전과 동일)		18. 중기재정계획반영비율 19. 투융자심사사업예산편성비율 20. 추경예산편성비율 21. 세입예산반영비율 22. 순세계잉여금비율	18. 중기재정계획반영비율 19. 투융자심사사업예산편성비율 20. 추경예산편성비율 21. 세입예산반영비율 22. 순세계잉여금비율
노력도(100)	⑦ 자체수입징수율(100점) 자체수입징수액 자체수입징수결정액	노력성 ⑨ 자체수입증감율 당해연도 자체수입결산액 전년도 자체수입결산액 ⑩ 경상경비증감율 당해연도 경상경비결산액 전년도 경상경비결산액		25. 재정정보공시의 적정성 26. 예산편성운영의 투명성	25. 재정정보공시의 적정성 26. 예산편성운영의 투명성
				27. 사업별예산제도의 도입·정착노력 28. 복식부기회계제도의 도입·정착노력 29. 재산세탄력세율 적용정도 30. 사회복지예산증감율	27. 사업별예산제도의 도입·정착노력 28. 복식부기회계제도의 도입·정착노력 29. 재산세탄력세율 적용정도 30. 사회복지예산증감율

자료: 김형아 외(2008)에서 재정리.

재정 상태가 득표율에 미치는 영향을 조절하는 조절변수로는 정치적 경쟁 정도, 재정 투명성, 지방자치단체의 소득 및 교육 수준 등이 중요하다는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 이와 같은 조절변수의 효과를 추정하기 위해서는 재정 상태를 나타내는 재정 분석 점수와 이들 변수간의 교차항을 독립변수로 포함할 필요가 있다. 즉 각 조절변수와 재정 분석 점수를 곱한 교차항을 독립변수로 추가하여 조절변수의 효과를 추정하고자 한다.

먼저, 정치적 경쟁정도를 나타내는 변수로는 Rogers and Rogers(2000)가 사용한 다음과 같은 지표를 채택하고자 한다.⁴⁾

$$\text{정치적 경쟁} = (\text{지난선거에서 득표율} - 50)/50.$$

정치적 경쟁 정도를 나타내는 이와 같은 변수와 재정 분석 총점의 교차항을 회귀방정식에 포함시켜 추정함으로써 정치적 경쟁이 조절변수로서의 역할을 하는지를 검정 할 수 있다. 또한, 유사한 방법을 사용하여 재정 투명성의 조절변수 여부를 판정하게 될 것이다.

한편, 지방자치단체의 소득 및 교육수준이 조절변수로서 작용하는 효과를 추정하기 위해서는 이들 변수들과 재정점수의 교차항을 포함시켜야 한다. 그런데 기초자치단체에 대해서는 이러한 변수들에 대한 정보를 현재로서는 얻기가 어렵다. 따라서 이 연구에서는 광역 가변수를 소득 및 교육수준을 통제하기 위한 변수로 보고, 이들 변수와 재정점수의 교차항을 방정식에 포함시켜 추정하고자 한다.⁵⁾

-
- 4) 정치적 경쟁정도를 나타내는 대리변수로는 여러 가지가 있을 수 있으며, 어느 것이든 완벽하지는 않을 것으로 판단된다. Rogers and Rogers(2000)에 따르면 다음과 같은 것도 정치적 경쟁정도를 나타내는 변수로 사용될 수 있다.

$$\text{정치적 경쟁2} = |(2 \times \text{DEMSHARE}) - 1|.$$

여기에서 DEMSHARE는 각 주 하원의원 중 민주당적을 가진 사람의 비중을 나타낸다. 이들의 연구에 따르면 '정치적 경쟁'보다 위에서 정의된 '정치적 경쟁'이 정치적 경쟁정도를 나타내는 변수로 더욱 적합한 것으로 나타났다. 보다 구체적인 내용을 위해서는 이들의 연구를 참조하기 바람.

- 5) 소득이나 교육수준의 조절변수 역할을 규명하기 위해서는 각 변수에 대한 정확한 측정치가 필요하다. 연구의 목적이 이러한 변수들의 조절효과를 파악하는데 있다면 자료의 한계가 치명적인 결함이 될 것이다. 그러나 이 연구의 초점은 정치적 경쟁의 조절효과 분석에 있다. 따라서 이러한 조절효과를 통제할 수 있는 변수로서 광역자치단체별 가변수를 선정하였다. 그렇다 하더라도 광역 변수에 소득과 교육수준을 제외한 다른 요인들이 포함되며, 소득과 교육의 대리변수로 정확하지 않을 수 있다는 문제가 제기될 수 있다. 가변수를 사용하여 좀 더 정확한 통제를 하려면, 기초자치단체별 가변수를 사용하는 것이 바람직하다. 패널자료가 존재한다면 이러한 추정이 가능하다. 그러나 현재로서는 이와 같은 자료의 부족으로 광역자치단체별 가변수를 통제변수로 사용하고 있다는 것이 이 연구의 커다란 한계로 남는다.

조절변수가 미치는 영향을 정확하게 추정하기 위해서는 종속변수인 득표율에 영향을 미치는 다른 변수들을 통제할 필요가 있다.⁶⁾ 먼저 정당 공천 여부가 득표율에 영향을 미칠 수 있는 것으로 판단되어 단체장의 정당 공천 여부를 통제변수로 선정하였다. 또한, 현직 단체장의 지난 선거 득표율을 통제변수로 포함시킴으로써 현직단체장의 기존 지지도를 통제하고자 하였다.

선거에서 경쟁자 수가 득표율에 영향을 미치게 된다는 것은 자명하다. 다른 조건이 같다면, 경쟁자 수가 많은 곳에서의 득표율은 적은 곳에 비하여 작아지게 될 것이다. 또한, 단체장의 개인적 특성도 선거에서의 득표율에 영향을 미치게 될 것이므로 통제변수로 포함할 필요가 있다. 단체장의 과거 직업 경력(정치인, 공무원, 기업인), 학력, 나이 등이 단체장의 개인 특성 변수로 선정되었다.

마지막 통제변수로 포함된 것은 충청, 전라, 경상, 서울 등 지역 가변수이다. 투표행태에 반영되는 우리나라의 정치적 특성을 고려하고자 이와 같은 지역변수를 통제변수로 포함시켰다. 즉, 우리나라 투표행태에서 가장 큰 지역적 특성을 보이는 곳은 경상도, 전라도, 충청도, 그리고 서울 지역이다. 나머지 경기도와 강원 지역은 기본이 되는 지역으로 취급하여 가변수로 포함되지 않았다.⁷⁾

지금까지 논의한 것을 표로 요약하자면 다음 <표 3>과 같다.

-
- 6) 본 연구의 초점은 상반되는 기존 연구 결과를 통합적으로 설명할 수 있는 모형의 제시에 있다. 이와 같은 이유로 조절변수를 제외한 통제변수는 최대한 기존 연구에서 사용되었던 것을 위주로 선정하였다. 특히, 김형아 외(2008)에서 사용되었던 통제변수들을 회귀방정식에 포함시켰다.
- 7) 추정식이 상수를 포함하고 있으므로 나머지 지역인 경기도와 강원도의 효과는 상수에 포함되어 있다. 또한, 뒤에서 보듯이 실제 추정에서는 통계적으로 유의한 충청도와 전라도 지역가변수 만을 포함하였다.

〈표 3〉 변수의 정의 및 기대부호

변수명		정의	기대부호	자료출처	
종속변수	득표율	기초자치단체장선거 득표율		중앙선거관리위원회	
독립변수	조절변수	재정점수*정치적경쟁 재정점수*재정투명성 재정점수*광역가변수	재정분석 총점×정치적 경쟁 재정분석 총점×재정투명성 재정분석 총점×광역 가변수들	? ? ?	중앙선거관리위원회 및 지방재정분석 보고서
	재정상태	재정점수	지방재정분석종합점수	?	지방재정분석보고서
	지난선거 득표율		현직단체장의 지난 선거(2002년) 득표율	+	중앙선거관리위원회
	나이		단체장의 나이	+	중앙선거관리위원회
	경쟁 후보자 수		경쟁 후보자의 수	-	중앙선거관리위원회
	정당공천		정당 공천 가변수(1: 정당 공천, 0: 정당 비공천)	+	중앙선거관리위원회
	공무원 경력, 정치인 경력, 기업인 경력		경력 가변수(공무원-단체장포함)	?	중앙선거관리위원회
	학력1, 학력2, 학력3		학력 가변수 (학력1: 고졸이하, 학력2: 대퇴 또는 대졸, 학력3: 대학원 이상)	?	중앙선거관리위원회
	충청, 전라, 경상, 서울		지역 가변수	?	중앙선거관리위원회

2. 모형 및 추정방법

다른 문제가 없다면, 이상에서 살펴본 종속변수와 독립변수를 선형 회귀방정식으로 가정하여 계수를 추정함으로써 조절변수가 어떠한 역할을 하는지를 살펴보는 것은 어려운 일이 아니며 매우 정형화된 절차가 확립되어 있다. 그러나 여기에는 지금까지 언급되지 않았던 매우 중요한 문제가 하나 대두된다. 종속변수인 득표율은 현직 단체장 중 재선에 출마한 사람들에 대해서만 관찰이 가능하다. 따라서 재선에 출마하지 않기로 결정한 사람들에 대한 값을 관찰하는 것은 불가능하다. 그러므로 여기에는 표본 선택 편의(sample selection bias)가 존재할 가능성이 존재한다.

2006년을 기준으로 할 때, 230개 기초 지방자치단체 중 124개의 자치단체장만이 재선을 위해 출마하였다. 나머지 지방자치단체장은 재선에 출마하는 것을 포기하였다. 따라서 재선 출마 여부에 대한 의사결정을 고려하지 않고 앞에서 살펴본 종속변수와 독립변수의 관계를 단순한 선형회귀방정식으로 추정하는 것은 선택 편의 문제를 초래할 가능성이 있다.

표본 선택 편의가 존재할 경우, 이를 해결하기 위한 방법으로는 혼히 두 가지가 사용된다. 하나는 Heckman의 2단계 추정법이고, 다른 하나는 최우추정법(maximum likelihood

method)이다. 본 연구에서는 상대적으로 추정이 용이한 Heckman의 2단계 추정법을 사용하고자 한다.

재선 출마(표본 선택)를 결정하는 방정식이 다음과 같이 주어진다고 가정하자.

$$D_i^* = Z\gamma + u_i \quad (1)$$

한편, 이 논문의 주 관심사인 득표율 회귀방정식이 다음과 같이 표현된다고 하자.

$$Y_i = X\beta + \epsilon_i \quad (2)$$

식 (2)에서 득표율에 해당되는 Y 는 D_i^* 가 0보다 클 경우에만 관찰된다. 식 (1)과 식 (2)의 오차항인 u_i 와 ϵ_i 가 평균 0과 상관관계(correlation) 계수가 ρ 인 이항정규분포(bivariate normal distribution)를 가진다면, 재선에 출마한 지방자치단체장의 조건부 기대 득표율(conditional expectation of vote rate)은 다음과 같이 표현된다.

$$E[Y|X, D=1] = X\beta + \rho\sigma_\epsilon \lambda(Z\gamma) \quad (3)$$

식 (3)에서 σ_ϵ 은 식 (2)의 오차항인 ϵ_i 의 표준편차를 나타내고, $\lambda(Z\gamma)$ 는 각 관찰치 $Z\gamma$ 에서 평가된 inverse Mill's ratio 즉 $\phi(Z\gamma/\sigma_u)/\Phi(Z\gamma/\sigma_u)$ 를 의미한다. 식 (3)에서 알 수 있듯이, 오른쪽의 두 번째 항인 $\rho\sigma_\epsilon \lambda(Z\gamma)$ 을 포함시키지 않은 상태에서 회귀방정식을 추정하게 되면 추정치 $\hat{\beta}$ 은 편의(bias)를 가지게 된다.

2단계 추정법을 사용하여 이와 같은 표본 선택 편의를 교정하기 위해서는 먼저 다음 같은 프로빗(probit) 모형을 먼저 추정하여야 한다(1단계).

$$\Pr(D=1|Z) = \Phi [Z\gamma] \quad (4)$$

위 (1)에서 D 는 지방자치단체장의 재선 출마 여부를 나타낸다(출마한 경우에는 1, 불출마의 경우에는 0의 값을 가짐). Z 는 재선 출마에 영향을 미치는 변수들을 지칭하며, γ 는 추정되어야 할 계수를 의미한다. 또한 Φ 는 표준정규분포의 누적분포함수(cumulative distribution

function)를 나타낸다. 프로빗 모형에서 추정된 $\hat{\gamma}$ 과 각 관찰치의 Z를 곱한 다음 inverse Mill's ratio 즉 $\phi(Z\hat{\gamma}/\sigma_u)/\Phi(Z\hat{\gamma}/\sigma_u)$ 를 계산할 수 있다.

다음 단계에서는 1단계에서 계산된 inverse Mill's ratio($\phi(Z\hat{\gamma}/\sigma_u)/\Phi(Z\hat{\gamma}/\sigma_u)$)를 독립변수로 포함시켜 다른 독립변수(X)와 함께 최소자승법(Ordinary Least Square)으로 식 (3)을 추정한다. 여기에서 추정된 $\hat{\beta}$ 은 불편추정치(unbiased estimate)가 된다.

3. 자료 출처

본 연구에서 사용한 선거 자료는 2002년과 2006년에 치러진 시·군·구 단위의 기초자치단체장에 대한 투표 결과이다. 재정 운영 성과를 나타내는 재정 점수는 2004년 지방자치단체의 재정 운영 성과를 평가한 지방재정종합점수이다. 2002년에 선출된 단체장이 당선된 후 효율적인 재정 운영을 해왔는지 알아보기 위한 지표로서, 그 활동이 가장 활발하게 이루어졌다고 볼 수 있는 2004년의 자료를 사용하는 데에는 무리가 없을 것으로 판단된다. 또한, 230명의 기초자치단체장 중 현직 단체장으로서 2006년 선거에 출마한 사람은 모두 124명이다. 따라서 이들이 연구의 분석 대상으로 선정되었다. 지방선거에 대한 자료는 중앙선거관리위원회의 웹사이트에서 발견할 수 있었고, 지방재정 종합 점수는 지방행정연구원에서 발간한 ‘지방분석단체별보고서’에서 발췌하여 이용하였다.

분석에 사용된 주요 변수에 대한 기술통계량은 다음 <표 3>과 같다.

<표 4> 본 연구에 사용된 주요 변수의 기술통계량

변 수	관찰수	평균	표준편차	최소값	최대값
재정분석 총점	228	610.60	31.70	312.22	673.26
세입구조 점수	228	246.49	14.93	201.87	280.16
세출관리 점수	228	108.02	12.60	71.55	145.41
재정관리 점수	228	127.15	8.82	54.96	140.48
부채관리 점수	228	68.96	8.44	0.00	78.74
재정투명성 점수	228	41.26	8.27	0.00	67.00
정치적 경쟁	228	0.0708	0.2982	-0.516	1.00
2002년 득표율	228	53.54	14.91	24.20	100.00
2006년 득표율	228	53.57	10.89	57.81	90.08
나 이	228	55.90	6.67	37.00	69.00
경쟁 후보자의 수	124	3.45	1.21	1.00	7.00

주: 관찰수가 228개인 것은 2개의 지방자치단체가 2002년과 2006년 사이에 신설되었기 때문이다.

각 변수들의 기술통계량을 살펴보면, 주요 독립변수인 재정점수의 경우 최대값이 약 673 점이고 최소값이 312점으로 나타났다. 재정점수는 1,000점 만점으로 세입 구조, 세출 관리, 재정 관리, 채무 관리, 재정 투명성, 국가 정책 이행의 6가지 지표에 대한 점수를 합산한 것이다. 이 점수가 높은 자치단체일수록 효율적으로 재정 운영을 하였다고 할 수 있다. 2002년과 2006년의 단체장 선거 득표율의 평균은 50%를 약간 상회하고 있고, 투표에 참여한 지역 주민의 반 정도의 지지를 얻으면 당선되는 것으로 나타났다. 평균 경쟁자 수는 3.45명이며, 단체장의 나이는 평균 55.9세로 나타났다.

IV. 실증분석 결과

재정분석 총점을 독립변수로 하여 식 (4)와 식 (3)을 Heckman의 2단계 추정법으로 추정한 결과는 다음 <표 5> 그리고 <표 6>과 같다. <표 5>는 재선 출마 여부를 종속변수로 하는 식 (4)를 프로빗(probit) 모형으로 추정한 결과를 요약하여 보여주고 있다. 표에서 보듯이, 서울 가변수와 한나라당 가변수를 곱한 서울*한나라 변수가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 다른 변수들은 10% 수준에서도 계수가 0과 같다는 귀무가설을 기각할 수 없다는 것을 알 수 있다.

<표 5> 재선출마여부 방정식 추정결과

종속변수	독립변수	계수추정치
재선출마 여부 (방정식 4)	상 수	0.83(1.82)
	서울*한나라	0.70(0.30)**
	한나라당	-0.30(0.28)
	국민당	0.39(0.62)
	열린우리당	-0.88E-1(0.38)
	민주당	0.58E-1(0.39)
	재정분석 총점	0.33E-3(0.27E-2)
	지난선거 득표율	0.15E-2(0.61E-2)
	나이	-0.18E-1(0.13E-1)
	정당공천	0.32(0.28)
	공무원 경력	-0.29(0.32)
	정치인 경력	-0.95E-1(0.33)
	학력1(고등이하)	-0.83E-1(0.26)
	학력2(대학 또는 대졸)	0.24(0.20)
	Log Likelihood	-149.62
	N	228

주: 괄호안의 숫자는 표준오차임.

* , ** , *** 는 각각 10%, 5%, 1%수준에서 통계적으로 유의미함.

다음 <표 6>은 득표율을 종속변수로 하는 방정식 (3)을 추정한 결과를 보여준다.⁸⁾ 비교를 위하여 조절변수가 포함되지 않은 추정 결과(모형 0)를 먼저 보여 주고 있다. 모형 1과 2에서는 모든 통제변수의 추정 계수 부호는 예상과 같다는 것을 알 수 있다. 모형 3에서는 나이 변수와 충청 지역 가변수의 추정 계수의 부호가 앞의 모형들과는 다른 것으로 나타났다. 이들 변수 중 경쟁 후보자 수, 고졸 이하 학력 가변수, 경력 가변수들, 지난 선거 득표율, 지역 가변수들 등의 계수는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 것으로 추정되었다. 정당 공천 가변수는 5%, 대졸 또는 대퇴 가변수는 1%에서 계수가 0과 같다는 귀무가설을 기각할 수 있다는 것을 알 수 있다.

<표 6> 득표율 회귀방정식 추정 결과

종속변수	독립변수	모형 0	모형 1	모형 2	모형 3
단체장의 득표율 (방정식 3)	상 수	87.42*** (18.02)	-52.94 (57.66)	-50.61 (57.23)	-38.52 (57.50)
	재정점수	-0.58E-1** (0.27E-1)	-0.48E-1* (0.27E-1)	-0.68E-1** (0.30E-1)	-0.67E-1* (0.35E-1)
	재정점수*정치적경쟁	-	-0.22** (0.86E-1)	-0.22*** (0.86E-1)	-0.19** (0.84E-1)
	재정점수*재정투명성	-	-	0.22E-3 (0.16E-3)	0.30E-3* (0.17E-3)
	재정점수*광역 가변수들	-	-	-	생략
	경쟁 후보자 수	-3.30*** (0.57)	-2.93*** (0.57)	-2.93*** (0.57)	-3.15*** (0.63)
	나 이	-0.22E-1 (0.12)	-0.32E-1 (0.12)	0.10E-1 (0.12)	0.43E-1 (0.15)
	정당 공천	4.12** (1.71)	3.54** (1.69)	3.60** (1.68)	3.66* (1.92)
	학력1(고졸 이하)	-5.94*** (2.21)	-5.90*** (2.17)	-5.86** (2.17)	-5.57** (2.62)
	학력2(대퇴 또는 대졸)	-2.60 (1.59)	-2.83* (1.56)	-2.81* (1.57)	-2.05 (2.06)
	공무원 경력	8.01*** (1.74)	8.29*** (1.49)	8.16*** (1.49)	5.90** (2.61)
	정치인 경력	5.82*** (1.74)	5.77*** (1.70)	5.98*** (1.70)	3.75 (2.56)

8) 익명의 심사자가 자치단체 규모를 통제변수로 포함시킬 것을 권유하였다. 인구를 통제변수로 포함한 추정결과는 부록에 제시되어 있다. 두 표를 비교하여 보면, 추정결과가 크게 달라지지 않는다는 것을 쉽게 알 수 있다.

지난 선거 득표율	0.10** (0.46E-1)	2.78*** (1.05)	2.80*** (1.04)	2.46** (1.03)
충청 지역	-4.91*** (1.81)	-5.59*** (1.79)	-5.42*** (1.79)	15.89 (33.34)
전라 지역	-5.58*** (1.82)	-5.50*** (1.79)	-5.79*** (1.80)	-22.43 (33.11)
λ	4.28** (3.81)	4.56 (3.75)	4.92 (3.76)	10.49* (6.48)
R-square	0.44	0.47	0.48	0.55
Adj. R-square	0.38	0.41	0.41	0.42
N	124	124	124	124

주: 괄호안의 숫자는 표준오차임.

* , ** , *** 는 각각 10%, 5%, 1%수준에서 통계적으로 유의미함.

이 연구의 초점이 재정 운영 성과가 득표에 미치는 영향을 결정하는 조절변수를 고찰하는데 있다는 것은 이미 앞에서 살펴본 바와 같다. 정치적 경쟁을 조절변수로 하여 추정한 모형 1에서는 재정분석 점수와 정치적 경쟁의 교차항의 계수가 -0.22로 추정되었고, 이 계수가 0과 같다는 귀무가설을 5% 유의수준에서 기각할 수 있는 것으로 나타났다. 따라서 정치적 경쟁이 조절변수로의 역할을 하고 있다는 가설을 채택하여야 한다는 것을 알 수 있다.

정치적 경쟁이 조절변수로서 어느 정도의 역할을 하는지를 추정된 계수를 근거로 계산하여 보자면 다음과 같다. 이를 위하여 먼저, 재정분석 점수가 1점 증가할 때 득표율이 얼마나 변화하는지를 수식으로 나타내면 다음과 같다.⁹⁾

$$\frac{\partial \text{득표율}}{\partial \text{재정분석 점수}} = -0.048 - 0.22 \times \text{정치적 경쟁} \quad (5)$$

앞의 <표 4>에서 보았듯이, 정치적 경쟁 변수의 최소값은 -0.516, 최대값은 1, 평균은 0.07이다. 한편, 위의 수식에서 정치적 경쟁이 -0.2182보다 큰 값을 가지면 재정분석 점수가 증가할 때 득표율은 감소하게 되고, 그 반대인 경우에는 득표율이 증가하게 된다는 것을 알 수 있다. 즉, 정치적 경쟁이 약할수록(1에 가까워질수록) 재정분석 점수가 득표율에는 음의 영향을 미치게 되고, 정치적 경쟁이 치열할 곳에서는 재정분석 점수가 득표율을 증가시키게 된다.¹⁰⁾ 한편 정치적 경쟁이 -0.2182가 되면 재정분석 점수가 득표율에는 아무런 영향을 미

9) 회귀방정식 (3)을 재정분석총점에 대해 미분하고, 추정계수치를 삽입하면 식 (5)를 얻을 수 있다.

10) 이러한 추정결과는 주의 깊은 설명을 필요로 한다. 여러 가지 가능한 시나리오가 있겠으나 지금으로서는 다음과 같은 논리가 가장 설득력이 있을 것으로 판단된다. 즉, 정치적 경쟁이 강한 곳에서는

치지 않게 되며, 정치적 경쟁의 평균치인 0.07에서는 재정점수가 득표율에 음의 영향을 초래하게 된다는 것을 알 수 있다.

모형 2는 정치적 경쟁에 더하여 재정 투명성이 조절변수가 되는지를 알아보기 위하여 추정한 결과를 요약하고 있다. 표에서 보듯이, 재정 점수와 재정 투명성의 교차항의 계수가 0과 같다는 귀무가설을 기각할 수 없으므로 재정 투명성은 조절변수로 역할을 하지 않는다고 결론지을 수 있다(재정 점수와 정치적 경쟁의 교차항을 제외하고 재정점수와 재정투명성의 교차항만 포함시켜도 비슷한 결과를 얻게 됨). 이 경우에도 재정점수와 정치적 경쟁의 교차항은 모형 1과 거의 똑같이 추정되었다.

한편, 이상의 두 조절변수 이외에 교육과 소득에 대한 대리 변수로 광역 가변수와 재정 점수의 교차항을 포함시켜 회귀방정식을 추정한 결과는 모형 3에서 보는 것과 같다. 변수의 수가 많아 표에 표시하는 것은 생략하였는데, 대구 가변수와 재정 점수의 교차항만이 10%에서 통계적으로 유의하였을 뿐 다른 교차항들은 모두 유의하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 재정 점수와 정치적 경쟁의 교차항은 계수의 크기가 약간 커질 뿐 여전히 10% 수준에서 통계적으로 유의하다는 것을 알 수 있다. 또한, 재정 점수와 재정 투명성의 계수도 10% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 추정되었다.

이상의 추정 결과를 요약하자면, 정치적 경쟁은 모형에 관계없이 매우 안정적으로 재정 점수가 득표율에 영향을 미치는 정도를 조절하는 변수로서의 역할을 하고 있으나 다른 변수들은 그렇지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 분석 결과는 상반되는 기존의 연구 결과를 설명할 수 있다는 장점을 가지게 된다. Brender(2003)를 비롯한 외국의 연구들은 재정 운영이 좋아질수록 득표율을 증가시킨다는 결과를 내 놓았고, 김형아 외(2008)는 오히려 득표율을 감소시킨다고 주장하고 있다.

본 연구 결과에 의하면 정치적 경쟁이 약한 곳에서는 건전하고 엄격한 재정 운영이 득표율을 감소시키게 되고, 정치적 경쟁이 심한 곳에서는 이와 같은 엄격한 재정 운영이 득표율을 증가시키게 된다. 이와 같은 결과가 발생하는 원인에 대해서는 다음과 같은 추측이 가능하다. 정치적 경쟁이 심해지면 방만한 재정 운영으로 인하여 지방자치단체장이 선거에서 타격을 입을 가능성이 커진다. 왜냐하면, 선거에서 강력한 경쟁자가 존재하게 되면 그는 여러 가지 수단을 동원하여 현직에 있는 지방자치단체장을 공격하게 될 것이기 때문이다. 이

약간의 차이라도 선거에 활용될 수 있다. 경쟁이 치열해지면 엄격한 재정운영을 선전하여 선거에서 유리한 위치를 차지할 수 있을 것이다. 또한, 경쟁이 심한 곳에서 재정을 잘못 운영하게 되면 경쟁자에게 쉽게 이용 당하게 될 가능성이 커진다. 그러나 반대로 정치적 경쟁이 약한 곳이라면, 엄격한 재정운영을 희생하여 쉽게 눈에 띠는 큼직큼직한 사업을 수행하는 것이 유리해질 것이다. 왜냐하면, 경쟁이 치열하지 않으므로 약간의 재정규율 희생이 크게 부각되어 다른 경쟁자에 의해 이용당할 염려가 없기 때문이다.

와 같은 수단 중의 대표적인 예가 방만하고 느슨한 재정 운영이라 할 수 있다. 반면, 정치적 경쟁이 약한 곳이라면 방만한 재정운영이 오히려 득표에 도움이 될 수 있다. 강력한 경쟁자가 없으므로 방만한 재정 운영이 선거에서 문제로 제기될 가능성이 매우 낮다. 다른 한 편으로는 방만한 재정 운영을 통한 선심성 예산이 주민들의 만족감을 높여 높은 득표로 이어질 가능성이 커진다 하겠다.

V. 맷음말

지방자치단체의 재정 운영 성과가 현직 대표자의 득표에 미치는 영향에 대해서는 이미 여러 편의 연구가 이루어졌다. 그러나 불행히도, 기존의 연구들은 이러한 영향에 대해 상반된 결과를 내놓고 있다. 어떤 연구는 건전한 재정 운영이 득표에 양의 영향을 미친다고 주장하고 있는 반면, 다른 연구는 음의 영향을 초래하는 것으로 보고 있다. 본 연구는 이와 같은 상반된 연구 결과를 설명할 수 있는 모형을 개발하고 추정하고자 하였다.

연구 결과에 따르면, 정치적 경쟁은 모형에 관계없이 매우 안정적으로 재정 점수가 득표율에 영향을 미치는 정도를 조절하는 변수로서의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 정치적 경쟁이 -0.2182보다 큰 값을 가지면 재정 분석 점수가 증가할 때 득표율은 감소하게 되고, 그 반대인 경우에는 득표율이 증가하게 된다는 것을 알 수 있었다. 즉, 정치적 경쟁이 약할수록(1에 가까워질수록) 재정분석 점수가 득표율에는 음의 영향을 미치게 되고, 정치적 경쟁이 치열할 곳에서는 재정분석 점수가 득표율을 증가시키게 된다. 한편 정치적 경쟁이 -0.2182가 되면 재정분석 점수가 득표율에는 아무런 영향을 미치지 않게 되는 것으로 나타났다.

이와 같은 연구 결과는 상반되는 기존의 연구들을 통합하여 설명할 수 있다는 장점을 가진다. 외국의 연구들은 재정 운영이 좋아질수록 득표율을 증가시킨다는 결과를 내 놓았고, 국내의 연구는 오히려 득표율을 감소시킨다고 주장하고 있다. 본 연구 결과에 의하면 정치적 경쟁이 약한 곳에서는 건전하고 엄격한 재정 운영이 득표율을 감소시키게 되고, 정치적 경쟁이 심한 곳에서는 득표율을 증가시키는 효과를 초래하게 된다. 따라서 연구의 분석단위가 처한 정치적 경쟁 정도에 따라 재정운영이 득표율을 증가시킬 수도 있고 감소시킬 수도 있으므로 기존의 상반된 연구 결과는 자연스럽게 해석될 수 있다.

그러나 한편으로 이 연구는 분명한 한계를 가지고 있다. 연구결과가 좀 더 일반성을 가지려면 다른 많은 연도의 자료를 사용하여 회귀방정식을 추정할 필요가 있다. 이 연구에서

2006년의 재선결과에 한정시켜 분석한 가장 큰 이유는 김형아 외(2008)에서 사용된 것과 동일한 자료를 대상으로 하여 비교함으로써 자료의 상이함에서 야기되는 결과의 차이를 최소화하고자 한데 있다. 앞으로 좀 더 많은 자료가 축적되면 이와 같은 비교에서 벗어나 좀 더 일반적인 분석이 가능할 것으로 기대된다.

참고문헌

- 권오성(2003). “지방자치제도의 실시가 시 정부의 재정자립도에 미치는 영향: 59개 시 정부를 중심으로 한 실증연구” 한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집
- 김성태·김창은(2003). “한국 지방재정운용평가분석: 1985-2000 한국재정공공경제학회 추계학술대회”
- 김형아·김나영·김상현(2008). “지방정부의 재정상태와 투표행위”, 행정논총, 제46권 제4호, 331-349.
- 박기백·김현아(2005). “지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구 - 지방정부 재정운영에 대한 실증분석” 정책보고서 96-118, 한국조세연구원
- 박노우(2004). “지방선거와 지방정부의 재정운영: 수입측면을 중심으로”, 재정포럼 42-56, 한국조세연구원
- 배인명(1997). “지방재정상태의 측정을 위한 종합지표: 대도시를 중심으로” 지방재정학보 제2권 제1호, 111 ~ 125
- 안종석(2001). “지방자치제도입 이후의 자방재정 구조 변화분석” 정책보고서. 01-04 한국조세연구원.
- 이재원(2001). “지방재정과 지방선거” 경기논단, 경기개발연구원
- 이종수(2000). “지방선거 투표율의 결정요인 연구” 사회과학논집, 연세대학교 사회과학연구소
- 임성일(2006). “지방재정분석제도의 실태와 발전방향” 제288회 『정책 & 지식』포럼자료집 2-27, 한국정책지식센터
- 최승범·이환범(2006). “기초자치단체장 연임에 미치는 영향요인 분석” 한국행정논집 18권 제1호, 한국국정부학회(구 대구경북행정학회)
- 한국지방행정연구원, 『지방재정분석 단체별보고서』(2005).
- Bardhan, Parnab (2002). “Decentralization of Governance and Development,” *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4, 185-205.
- Besley, Timothy & Coate, Stephen (2001). “Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence,” *NBER Working Paper* 7579.
- Brender, Adi (2003). “The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998,” *Journal of Public Economics*, 2187-2205.
- Boyne, G. A. (1996). “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective,” *Urban Studies*,

33:703-721.

- Chubb, John E. (1998). "Institutions, the Economy, and the Dynamics of State Elections," *American Political Science Review* 82(March), 133-154.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.
- Dunleavy, P. (1980). *Urban Political Analysis*, Macmillan, London.
- Eichengreen, B. and Hegan, J. Von (1996). "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union," *American Economic Review* 86 (2), 781-787.
- Grove, Sanford M. (1980). "Evaluating Financial Condition: An Executive Overview for Local Government," Washington DC: ICMA.
- Happy, J. R. (1992). "The Effect of Economic and Fiscal Performance on Incumbency Voting: The Canadian Case," *British Journal of Political Science*, Vol.22, No.1, 117-130.
- Hausmann, R. (1997). "Fiscal Institutions for Decentralizing Democracies: Which Way to Go?" Paper prepared for the 1997 IDB/OECD Development Center.
- Heckman, J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error," *Econometrica*, 47, 153-161.
- _____. (1990). "Varieties of Selection Bias," *American Economic Review*, 80, 313-318.
- Inter-American Development Bank (1997). "Can Decentralized Democracy Deliver Fiscal Stability?" *The Institutional Dimension*, Washington, DC, IPES'97 Part III.
- Ladd, Helen F. and Yinger, John (1989). *America's Ailing Cities, Baltimore*, The Johns Hopkins University Press.
- Lowry, Robert C., Alt, James E., and Ferree, Karen E. (1998). "Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in American State," *The American Political Science Review*, Vol.92, No.4:759-774
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1980). *Public Finance in Theory and on Practice*, New York, McGraw-Hill, 1980.
- Prud'homme, R. (1995). "On the Dangers of Decentralization," *The World Bank Research Observer* 10(2):201-220.
- Rogers, Diane Lim and Rogers, John H. (2000). "Political Competition and State Government Size: Do Tighter Elections Produce Looser Budgets?," *Public Choice*, Volume 105, Issue 1-2, October 2000: 1-21.
- Rosen, H. S. (1986). *Studies in State and Local Finance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Stigler, G. (1957). "The Tenable Range of Functions of Local Government," in *Joint Economic Committee: US Congress, Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington DC, US Government Printing Office.

<부록> 인구변수를 포함한 추정결과

증속변수	독립변수	모형 1	모형 2	모형 3
단체장의 득표율 (방정식 3)	상 수	-58.36 (57.66)	-56.86 (54.97)	-35.37 (54.13)
	재정점수	-0.49E-1* (0.27E-1)	-0.59E-1** (0.30E-1)	-0.67E-1** (0.33E-1)
	재정점수*정치적경쟁	-0.23*** (0.82E-1)	-0.23*** (0.82E-1)	-0.19** (0.80E-1)
	재정점수*재정투명성	-	0.12E-3 (0.15E-3)	0.25E-3 (0.16E-3)
	재정점수*광역 가변수들	-	-	생략
	인 구	0.12E-4*** (0.33E-5)	0.11E-4*** (0.33E-5)	0.10E-4*** (0.37E-5)
	경쟁 후보자수	-3.30*** (0.56)	-3.28*** (0.56)	-3.10*** (0.59)
	나 이	-0.49E-1 (0.12)	-0.25E-1 (0.12)	0.30E-1 (0.14)
	정당공천	2.89* (1.65)	2.95* (1.63)	3.35* (1.80)
	학력1(고졸 이하)	-4.84** (2.22)	-4.87** (2.22)	-4.83** (2.41)
	학력2(대퇴 또는 대졸)	-3.09* (1.60)	-3.07* (1.60)	-2.75 (1.90)
	공무원 경력	7.67*** (1.47)	7.63*** (1.47)	6.14** (2.45)
	정치인 경력	4.58*** (1.67)	4.74*** (1.68)	3.54 (2.40)
	지난선거 득표율	2.88*** (1.00)	2.89*** (1.00)	2.42** (0.97)
	충청 지역	-4.74*** (1.76)	-4.69*** (1.76)	13.10 (31.39)
	전라 지역	-4.14** (1.81)	-4.36** (1.83)	-19.69 (31.17)
	λ	6.65* (3.87)	6.74* (3.88)	9.10 (5.96)
	R-square	0.52	0.52	0.58
	Adj. R-square	0.46	0.46	0.45
	N	124	124	124

주: 괄호안의 숫자는 표준오차임.

* , ** , *** 는 각각 10%, 5%, 1%수준에서 통계적으로 유의미함.

ABSTRACT

Local Elections and the Fiscal Performance of Local Government: New Evidence on the Contrasting Results of Previous Studies

Minkyung Kim & Sangheon Kim

Previous studies have shown contrasting results when investigating the effects of the fiscal performance of local governments on local elections. This paper intends to develop an empirical model that can be used to explain these contrasting results. Estimations of the new model reveal that political competition plays the role of a moderating variable. Better fiscal performance enhances the number of votes for incumbents when they face severe political competition. In contrast, good fiscal conditions lower the number of votes for incumbents when the political competition is weak. Therefore, the contrasting results of the previous studies can be integrated into the newly developed model.

【Key Words: local fiscal performance, local election, voting behavior】