

# 정치적 변수가 업무추진비에 미치는 영향에 관한 연구\*

조용석\*\*

황문태\*\*\*

김상헌\*\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 논의

III. 연구설계

IV. 실증분석 결과

V. 결론 및 의의

## 〈요 약〉

정부의 예산은 시민의 세금을 기반으로 한다는 점에서 공적인 목적을 위해서 활용되어야 한다. 하지만 재량수준이 매우 높은 업무추진비에 대한 감시와 통제는 미약한 실정이다. 그 결과 선출된 공직자들이 업무추진비를 사적 혹은 정치적 목적으로 유용하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이번 연구는 정치적 요인이 업무추진비에 영향을 미치는지에 대하여 광역자치단체장 수준에서의 분석을 목표로 했다. 분석결과에 따르면 정치적 경쟁 수준, 3선 여부 등의 변수가 전체 예산에서 업무추진비가 차지하는 비중과 연관이 있는 것으로 나타났다. 또한 자치단체장을 견제해야 할 지방의회는 적어도 업무추진비에 대해서는 그 역할이 미흡한 것으로 보인다. 이러한 연구결과는 업무추진비에 대한 더 높은 수준의 정보공개와 제도적 통제가 필요함을 시사한다.

【주제어: 업무추진비, 정치적 변수, 광역지방자치단체】

\* 이 논문은 조용석의 석사학위 논문 “업무추진비 지출에 미치는 정치적 요인에 관한 연구”를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\* 주저자, 서울대학교 행정대학원 석사졸업(chomio77@nate.com)

\*\*\* 공동저자, 서울대학교 행정대학원 석사졸업(mt2002@snu.ac.kr)

\*\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소장(sanghkim@snu.ac.kr)

논문접수일(2018.4.5), 수정일(2018.6.11), 게재확정일(2018.6.25)

## I. 서론

한국의 지방자치단체는 판공비로 친숙하게 알려진 업무추진비를 사용한다. 과거에 정보비와 판공비로 불렸던 업무추진비는 기관의 업무를 원활하게 추진하기 위하여 소요되는 공적비용을 공공기관의 예산으로 책정하여 사용하는 경비를 말한다. 인건비, 사업비와는 특성이 다르기 때문에 예산편성에 일정한 한도액이 설정되고, 집행기준과 절차에도 제한이 따른다.

업무추진비는 예산집행자가 높은 수준의 재량을 가지고 있다는 점에서 관심을 기울일 필요가 있다. 해당 항목이 지방자치단체 일반회계 세출예산에서 차지하는 비중은 0.08% 수준으로 매우 작다. 전국 17개 광역지방자치단체는 2015년 기준 평균적으로 41억 원 수준의 업무추진비를 편성하고 있다. 좀 더 세부적으로 살펴보면, 기관운영업무추진비가 8.5억원, 정원가산업무추진비가 2억원, 시책추진업무추진비가 19억원, 부서운영업무추진비가 9.7억원, (의회비)기관운영업무추진비가 2.2억원 수준이다.<sup>1)</sup>

하지만 업무추진비의 경우 그 사용기준이 불명확하고, 사후 정산 역시 엄격하지 않다. 결과적으로 단체장의 자의에 따라 지출되는 경우가 많으며, 이는 업무추진비가 ‘단체장의 쌈짓돈’이라는 논란이 끊이지 않는 원인이기도 하다. 일부 시도지사는 업무추진비의 일부를 자신의 이름으로 단체에 기부하는가 하면 현금으로 쓴 업무추진비의 수령 대상을 밝히지 않아 문제가 되었다.<sup>2)</sup> 또한 격려금을 현장 직원에게만 주라고 한 행정안전부 규칙을 위반하고 자신의 비서실과 공관 직원들에게 주는가 하면 업무추진비로 기자와 도의원 등에게 격려금 명목으로 수십만 원씩의 현금을 건넨 경우도 있었다.<sup>3)</sup> 그밖에 밥값이나 꽃값 지불에 업무추진비를 사용하는 등의 도덕적 해이를 지적하는 목소리도 높다. 특히 단체장 명의의 개인·단체 격려금과 종교단체 의연금의 경우 공직선거법 제113조를 위반하는 행위로도 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

업무추진비 지출의 투명성을 높이기 위한 제도가 없는 것은 아니다. 행정자치부가 2008년 3월 제정한 ‘지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙’은 선심성 예산집행이

- 1) 전국 광역자치단체의 재정 및 예산 규모는 매우 상이하며, 따라서 평균을 바탕으로 업무추진비 등을 판단하는 데는 한계가 있다. 예를 들어 전체 예산이 가장 큰 서울의 경우 22.8조원 수준인데 반해 세종특별자치시의 경우 약 1조원, 세종을 제외하고 가장 작은 수준인 울산의 경우 약 3조원 수준이다.
- 2) 권오성·김민경, “시·도지사 불법기부, 배임의혹”, 「한겨레신문」, 2009년 6월 30일.
- 3) 정대하, “박준영 전남지사, 업무추진비로 언론인에 격려금”, 「한겨레신문」, 2009년 7월 21일.
- 4) 공직선거법 제 113조: 지방자치단체의 장은 당해 선거구 안에 있는 자나 기관·단체·시설 등에게 기부행위를 할 수 없다.

나 사전 선거운동 논란을 막기 위해 집행 기준을 구체적으로 열거하였다. 이러한 규정에도 불구하고 업무추진비의 부적절한 집행 논란은 끊이지 않고 있으며, 공무원노조 역시 업무추진비가 선심성 사전선거운동 비용으로 쓰이지 않도록 철저한 수사를 촉구하기도 하였다.

용도를 벗어난 업무추진비의 활용이 선거와 결부되는 경우 더 큰 문제의 소지가 있다. 법률에 따르면 지방자치단체장은 최대 세 번까지 연임할 수 있다. 또한 일부 자치단체장의 경우 해당 경력을 다음 정치적 활동을 위한 기반으로 삼기도 한다. 이는 자치단체장이 주민의 이익이 아닌 자신의 정치적 이익을 위한 의사결정을 할 수 있음을 의미한다. 이러한 배경에서 단체장의 재량이 큰 업무추진비 지출은 자치단체장의 정치적 의사결정에 의해 이뤄질 가능성이 있다. 또한 이러한 지출은 자치단체 예산을 통한 단체장의 정치적 행위라는 측면에서 문제의 소지가 있다. 따라서 본 논문에서는 광역자치단체를 대상으로 하여 업무추진비의 편성 수준이 정치적 요인과 관계가 있는지에 대해 분석하고, 이에 대한 지방의회의 견제에 대해 검토하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 업무추진비 개관

업무추진비는 지자체의 장 등이 기관을 운영하고 정책을 추진하는 등 공무(公務)를 처리하는데 사용하는 비용을 지칭한다. 1993년 이전까지 판공비라는 명칭으로 불렸으며, 현재 지방자치단체 예산서 상에서는 업무추진비로 표시되고 있다. 구체적으로 지방자치단체의 업무추진비는 단체장과 보조기관, 사업소장의 직무수행에 드는 비용과 자치단체가 시행하는 행사, 시책추진사업 및 투자사업의 원활한 추진을 위한 비용을 말한다. 지방자치단체의 업무추진비는 행정안전부가 매년도 작성하는 「지방자치단체 예산편성지침」에 의해 편성하고, 「지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙」과 「세출예산 집행기준」에 따라 집행해야 한다. 중앙부처의 경우에는 기획재정부가 매년도 작성하는 「예산편성기준」과 「세출예산집행기준」에 의해 편성하고 집행하도록 하고 있다.

지방자치단체 업무추진비는 직위별 당해 직무수행 활동에 소요되는 경비로 월정액으로 지급되는 ‘직책급 업무추진비’와 직원의 사기진작을 위한 경비인 ‘정원가산 업무추진비’, 자치단체의 장과 보조기관, 사업소장의 통상적인 조직 운영과 홍보 및 대민활동, 유

관기관과의 협조, 직무수행 등 포괄적 직무 수행에 소요되는 경비인 '기관운영 업무추진비', 자치단체가 시행하는 주요행사, 대단위 시책추진 사업, 주요 투자사업의 원활한 추진을 위한 경비인 '시책추진 업무추진비', 통상적인 실·과 조직운영에 소요되는 '부서운영 업무추진비', 의회 또는 상임위원회 명의의 의정활동을 수행하는데 소요되는 경비인 '의정운영 공동업무추진비'로 구성된다. 이 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 운영상 문제로 지적되는 항목은 기관운영 업무추진비와 시책추진 업무추진비로 이들 항목은 지출에 있어 자치단체장의 재량이 상대적으로 크다. 따라서 해당 항목의 경우 특히 단체장이 정치적 요인에 의해 활용할 가능성이 높으며, 정치적 배경에서 비판을 받을 가능성도 높다.

## 2. 정치적 요인이 관한 논의

정치적 요인은 지방자치단체의 예산 혹은 예산 항목에 영향을 미치는 주요 요인들 중 하나이며, 그 자체로도 더 세분화될 수 있다. 먼저 외부의 정치적 요인인 정치적 환경에 초점을 맞춰 예산을 정책의 산출물로 볼 수 있다. 이 경우 선거과정에서 후보자는 선거에서의 승리를 위해 공약을 제시하게 되며, 당선된 경우 이를 정책으로 현출한다. 후보자는 그 과정에서 정치적 경쟁의 정도가 높을수록 더 높은 수준의 지출을 하는 공약이 제시되며, 이는 예산의 증가로 나타난다(Key, 1956). 정치적 경쟁은 곧 선거에서의 경쟁으로 표현될 수 있으며, 투표율로 측정되는 정치참여율이 높은 지역에서 개발과 복지에 대한 재정지출이 증가하는 경향이 나타나기도 한다(Gray, 1976: 235-256). 이때 자치단체장은 효율성보다 정치적 지지에 초점을 맞춰 권한을 활용한다(김형아 외, 2008). 이 경우 선거 경쟁 및 지지정도가 정치적 요인이 된다. 이러한 시각은 전체 예산뿐만 아니라 세부 예산 항목별 구성 비율의 차이가 나는 것과는 연관성이 있다. 주민의 정당 참여가 높을수록, 정당 간 경쟁이 강할수록 지방정부는 주민의 의사에 보다 민감하게 반응하여 유권자의 지지를 확보하기 용이한 복지지출 등을 증가시킨다(김태일, 2001: 71). 같은 맥락에서 지방정부의 제한된 예산에서 더 많은 수의 투표자의 수요를 충족시키기 위하여 최대한 많은 사업을 제공하려고 할 것이며, 결과적으로 동일한 사업이라도 사업수를 극대화하고자 소규모 분산투자행태를 보인다는 의견도 있다(허명환, 1999: 135).

정치적 경쟁이 지출을 증대시키거나 특정 항목에 더 많은 자원을 배정하고자 하는 요인이라면, 지방자치단체장과 지방의회 사이의 관계는 이를 억제하는 방향으로 작용한다. 지방정부의 형태가 다양한 미국의 경우 시장-의회(Mayor-council) 혹은 기관분리형, 시장-지배인(City manager) 혹은 기관통합형 등 구조적 차이가 정책결정에 미치는 영향

에 대한 분석을 시도하고 있다. 하지만 한국의 경우 시장-의회가 상호 견제하는 구조를 일괄적으로 채택하고 있다(이승중, 2003). 따라서 기존 연구들은 구조적 차이보다 자치단체장과 지방의회 사이의 관계, 리더십, 자치단체장과 지방의회 구성 정당의 차이에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 시장과 지방의회 유력 정당이 차이가 있을 경우 정치적 배경에 민감한 사회복지예산의 지출이 억제된다는 연구결과가 제시되고 있다(정명은·이종수, 2008). 또한 이는 상대적으로 높은 수준의 선거경쟁이 복지예산을 증가시킨다는 연구들과는 일정부분 상충된다.

비슷한 맥락에서 중앙정부와 지방자치단체장 사이의 관계에 초점을 두는 경우도 있다. 지병문·김용철(2003)은 민선자치단체장 초기인 1990년대 후반을 대상으로 한 연구에서 지방자치단체장과 대통령 사이의 정당관계 변화가 지방정부 예산에 영향을 미친다고 분석하였다. 또한 유지연·구혜림(2016)은 자치단체장의 소속정당이 재량적 국고보조금의 규모에 영향을 미치고 있다고 제시하였다.

외부의 정치 환경적 요인 외에도 단체장 본인의 성향 혹은 내적 정치 유인 역시 예산의 편성에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 선거를 통한 단체장의 교체는 리더십의 변화를 의미하며, 리더십의 변화는 정책의 변동을 통한 예산 배분의 변화를 초래할 수 있다(Bunce, 1980). 또한 리더의 사회적 배경을 중시하는 특성론적 접근(trait approach)에서, 단체장의 이전경력(경영가, 행정가, 정치인 등), 혹은 소속정당의 성향이 재정지출방향에 영향을 미칠 수 있다. 단체장은 가치배분과 관련한 정치적 역할을 수행하는 한편 지방정부의 재정을 늘리기 위한 경제적인 역할도 수행하는바(이승중, 1998: 147-161), 경제적 관점에서는 복지지출을 감소시키고 개발지출을 확대시키는 조정을 하고, 정치적 관점에서는 복지지출을 확대하게 된다(김태일, 2001: 69-89).

또한 소속정당의 성향은 해당 자치단체장의 정치적 성향을 나타내며, 이는 정책의 구성 및 예산의 배분에 영향을 미칠 수 있다. 한국의 경우 예산심의에 있어 정당의 성격이 미치는 영향의 유무에 대해서는 그 의견이 갈리는 것으로 생각된다(김기연, 1994; 나중식, 2003; 이승중·강철구, 2006). 또한 시기에 따라 보수정당 지역에서 1인당 사회복지비가 더 높은 경우가 발생하고, 선거 결과에 따라 그 경향이 변하는 사례가 발생해왔다. 따라서 정당의 영향이 있더라도 특정 정당이 특정 성향을 대표하기보다 정권교체과정에서 중앙정부와의 관계, 정권교체 등 환경의 변화 등의 영향으로 보인다(지병문·김용철, 2003). 이와 같이 일관되지 않은 결과는 소속정당과 단체장의 개인적 성향이 일치하지 않는 한국의 상황을 반영한 것으로 생각된다(이승중·강철구, 2006).

정리하자면 지방자치단체의 예산을 결정하는데 있어 영향을 미치는 정치적 요인은 선

거 경쟁을 비롯한 환경적 요인과 단체장 개인 이력·성향 등의 내부적 요인으로 나뉘볼 수 있다. 정당간의 정치적 경쟁의 정도가 높은 자치단체에 있어 차후 선거에서의 승리를 위해 예산을 증가시키거나, 특정 예산 항목에 더 많은 자원을 배분하는 행위가 나타날 수 있다. 하지만 높은 수준의 경쟁은 곧 자치단체장과 지방의회 사이의 정당적 차이를 초래할 수 있고, 이는 해당 행위에 대한 견제로 작용할 수 있다.

여기에 더하여 단체장 개인의 배경 및 정당의 성향 역시 예산의 배분에 있어서 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 하지만 이번 연구의 대상이 되는 광역자치단체장의 경우 대부분의 단체장이 기존 배경에 더하여 일정 기간 이상의 정치 경력을 보유하고 있다. 또한 중앙선거관리위원회를 통해 제시된 배경 역시 당사자의 신고에 기반 한다는 점에서 명확한 분류라고 보기 힘들다. 한국의 경우 소속 정당과 단체장 자신의 성향이 일치한다고 보기도 힘들다(이승종·강철구, 2006).

이에 이번 연구는 앞에서 제시된 정치적 요인 중 환경적 요인에 해당하는 주민의 정치 참여, 선거 경쟁을 중심으로 정치적 유인이 업무추진비 예산의 편성에 미치는 영향을 확인하고자 한다. 업무추진비는 지출에 있어 단체장이 높은 수준의 재량을 가진다는 점에서 다음 선거를 위한 정치적 목적으로 활용될 가능성이 높다. 또한 주민의 수요를 직접적으로 반영하지 않는다는 점에서 사회복지예산 혹은 개발예산과도 그 성격을 달리하며, 더 큰 문제의 소지가 있다. 또한 한국 지방자치의 상호견제 구조를 고려하여 지방자치단체장의 소속정당과 지방의회 대표정당의 동일성 여부에 의한 차이를 통해 의회의 견제에 대해 검토하고자 한다.

### 3. 사회·경제적, 재정적 요인에 관한 논의

지방자치단체 예산배분은 해당 자치단체의 정책결정과정에서 결과로 볼 수 있다. 따라서 정책수요를 창출하고 재원의 바탕이 되는 사회·경제적 유인, 공급 측면에서 자치단체의 자원적 능력을 제시하는 재정적 유인, 수요와 공급 사이에서 자원배분에 영향을 미치는 정치적 요인이 복합적으로 예산에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 따라서 정치적 유인에 대한 적절한 분석을 위하여 사회·경제적 유인 및 재정적 유인을 검토하고, 이를 적절히 통제할 필요가 있다.

먼저 사회·경제적 유인의 경우 보편적으로 인구, 정책 대상 인구, 인구밀도, 지역 경제 수준, 지역 발전 정도, 지역주민의 교육수준 등이 제시되고 있다. 사회·경제적 유인에 초점을 맞춘 연구는 자치단체 사이의 지출수준 차이를 초래하는 근본적인 원인은 개별 지역의 사회·경제적 배경으로 보고 있으며, 지출의 결과는 지역 투표자의 효용극대화의

결과로 본다(Bahl, 1980; 한원택·정현영, 1994에서 재인용). Brazer (1959)는 미국 461개 시를 대상으로 분석한 결과를 토대로 일정 수준 이상의 규모에서 인구규모와 주민 1인당 지방재정의 정(+)의 관계가 있다고 보았으며, 인구규모의 증가에 따라 발생하는 추가적인 정책수요 혹은 지역의 발전 수준 및 소득이 높음에 따라 발생하는 주민의 정책수요를 그 원인으로 봤다. 반면 사회복지지출을 대상으로 한 국내 연구들은 인구규모가 오히려 해당 항목의 지출과 음(-)의 관계를 지니고 있다고 보는 경우가 있다(한원택·정현영, 1994; 정진현, 2003). 이는 정책이 가지는 규모의 경제 특성에 따른 것으로 생각된다. 이와 같은 맥락에서 1인당 지출에 대한 인구와 발전 정도의 영향을 인구밀도를 통해 분석하는 경우도 있다.

인구가 지역의 규모에 초점을 맞춘 변수라고 한다면, 인구밀도, 지역내 총생산으로 측정된 지역 경제 수준, 산업화 정도는 지역의 발전 정도와 관련이 있다고 볼 수 있다. 지역의 발전 정도는 지역의 자원적 배경으로 작용할 뿐만 아니라 정책수요의 변화를 통해 정부지출에 영향을 미칠 수 있다(이승중·김홍식, 1992)

재정적 요인으로는 Hofferbert와 Sharkansky가 주장한 재정능력이론을 근거로 한다. 이 이론은 지방정부의 재정능력이 재정지출 수준에 가장 큰 영향을 미치며, 지방정부 예산결정의 제약조건이 된다고 본다. 또한 지방정부의 예산 결정은 세입과 중앙정부에 의한 보조금에 대한 예상에 달려있다. 달리말해 정부의 예산 지출 수준은 수요보다 공급 능력에 달려있으며, 변동성이 높은 지출은 특히 지방정부의 수입에 민감하게 반응한다. 지방정부의 재정능력이 복지정책에 영향을 미치며(Peterson, 1981), 재정자주도가 높은 지방자치단체에서 더 높은 수준의 부채를 지는 경향이 있다는 연구결과(Kim & Kim, 2015) 역시 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 지방정부의 재정능력을 측정하는 대표적인 지표로 1인당 지역총생산, 재정자립도, 1인당 지방세 규모 등을 들 수 있다.

#### 4. 논의의 정리

기존 연구를 통해 지방자치 예산 및 그 세부 구성에 정치적 요인이 영향을 미칠 수 있음을 확인할 수 있었다. 예산이 정책의 산출물이라고 할 때 지방자치단체장이 주민 선거를 통해 선출되는 제도 하에서 정치적 요인의 영향을 나쁘게만 볼 이유는 없을 것이다. 이는 사회·경제적 요인의 차이에 의해 나타나는 각기 다른 정책 수요에 대해 재정적 요인이라는 제약 하에서 정치과정을 통해 정책이 현출된다는 방식으로도 이해할 수 있을 것이다. 이 경우 예산에 영향을 미치는 정치적 요인이 정책수요에 대한 반응이 아닌 지방자치단체장의 이익추구에 의한 것이 된다면 해당 예산은 적절하다고 보기 힘들 것

이다.

특히 업무추진비는 지방자치단체장의 이익추구에 의해 영향을 받기 쉬운 항목으로 생각된다. 이 예산 항목의 경우 정책의 수요와 직접적으로 관련이 있다고 보기는 힘든 반면 자치단체장의 재량이 크다. 따라서 자치단체장의 정치적 목적을 포함한 이익추구의 대상이 되기 쉽다. 실제로 언론이 지적하는 업무추진비의 오용에 대한 기존 사례들에서 다른 예산항목에 비해 더 개인적인 목적에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다.

이에 이번 연구는 업무추진비의 편성이 정치적 요인에 의해 영향을 받는지에 대해 분석하고자 한다. 정치적 요인에는 지역의 정치적 경쟁 정도 등의 환경적 요인을 비롯하여 자치단체장 개인의 성향 및 경력을 포함하는 개인적 요인 등 다양한 요인이 포함된다. 다만 한국의 경우 개인의 성향과 소속 정당이 불일치하는 경우가 다수 있으며, 광역자치단체의 단체장 수준에서는 상당수의 입후보자가 정치적 경력을 가지고 있다는 점을 생각할 때 개인적 성향을 적절히 고려하기는 힘들 것으로 생각된다. 따라서 이번 연구는 환경적 요인인 선거경쟁에 초점을 맞춰 해당 변수가 업무추진비의 편성에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 또한 선거경쟁에 대한 대리변수로 지역의 투표참여, 당선자의 득표, 현 자치단체장의 입후보 가능 여부를 활용한다. 추가적으로 한국의 지방자치단체장과 지방의회의 상호견제 구조의 특성을 고려하여 지방의회가 업무추진비 편성에 있어서 자치단체장을 효율적으로 견제하고 있는지에 대해 분석한다.

이상의 분석을 통하여 정치적 요인이 업무추진비의 편성에 영향을 미치는지에 대해 분석하고, 해당 항목에 대하여 지방의회에 의한 견제가 적절히 작동하고 있는지에 대해 검토하고자 한다. 이를 통하여 언론에 의한 개별적 사례 보도에 의존하고 있는 업무추진비 활용 문제에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구가설 및 변수 선정

본 연구는 업무추진비 지출에 영향을 미치는 정치적 요인을 밝힘으로써 업무추진비 편성 수준의 적절성을 검토하고, 해당 항목에 대한 지방의회의 견제에 대해 검토하고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 자치단체장이 정치적 목적의 달성을 위해 예산 편성에 영향을 미친다면, 재량적 지출이 용이한 업무추진비는 다른 항목에 비해 더 선호될 것이



다. 따라서 단체장은 선거를 위해 예산을 확대 편성하는 과정에서 상대적으로 업무추진비를 더 큰 폭으로 증가시킬 유인이 있다. 이 경우 전체 예산에서 차지하는 업무추진비의 비중이 증가할 것이다. 또한 이 과정에서 상호견제 구조에 기반을 둔 지방의회의 견제가 적절하게 작동할 경우 단체장의 의도는 제약될 수 있다.

주민의 정치 참여 정도와 정당 간의 경쟁을 직접적으로 측정하기는 힘들다. 따라서 시민들에게 보편적으로 주어지는 정치 참여의 기회인 선거에 참여하는 비율, 즉 투표율을 정치 참여 정도에 대한 대리변수로 한다. 정치적 경쟁 역시 같은 맥락에서 최종 당선자의 득표율을 대리변수로 한다. 일반적으로 한국의 지방자치단체장 선거의 경우 3인 이상의 유력후보가 경쟁하는 경우가 드물다는 점을 감안할 때 당선자의 득표율을 정치적 경쟁의 대리변수로 보는 데는 무리가 없을 것이다. 이에 다음과 같은 연구가설 1과 2를 설정한다.

연구가설1: 주민의 정치 참여가 높을수록(투표율이 높을수록) 전체 예산에서 업무추진비가 차지하는 비중이 높을 것이다.

연구가설2: 정치적 경쟁 수준이 높을수록(당선자의 득표율이 낮을수록) 전체 예산에서 업무추진비의 비중이 높을 것이다.

다음으로 지방자치단체장의 정치적 유인은 다음 선거를 목표로 하는 경우가 보편적이다. 따라서 최대 3선까지 허용하는 한국의 법체계상 초선 및 재선 단체장의 경우 다음 지방선거를 위해 업무추진비를 확대 편성할 유인이 있을 것으로 생각된다. 반면 법적으로 추가적인 당선의 기회가 없는 3선 단체장의 경우 이러한 정치적 유인이 상대적으로 부족하다고 예상할 수 있다. 이들 양자의 비교를 통해 추가적인 당선의 기회가 업무추진비 편성에 미치는 영향을 가늠해볼 수 있다.

연구가설3: 초선 및 재선 단체장의 경우 3선 단체장에 비해 전체 예산에서 업무추진비 비중이 높을 것이다.

위의 연구가설의 분석결과를 바탕으로 하여 추가적으로 지방자치단체장의 업무추진비 편성 행태에 대해 지방의회의 견제기능이 작동하고 있는지에 대해 검토한다. 한국의 지방자치는 구조적으로 지방자치단체장과 지방의회가 견제하도록 되어있다. 하지만 지방자치단체장의 대부분과 지방의회 의원의 대다수가 대형 정당에 소속되어있는 점을 고려할 때, 지방자치단체장의 소속정당과 지방의회의 대표 정당이 일치할 경우 동일한 정치적 유인에 의한 협조가, 다를 경우 더 강한 견제가 있을 것으로 예상할 수 있다.

추가연구가설: 지방자치단체의 소속정당과 지방의회의 대표정당이 다른 경우 정치적 요인에 의한 전체 예산 대비 업무추진비 비율의 증가(감소) 효과는 감소할 것이다.

예산은 정치적 변수 이외에도 사회·경제적 배경 및 지방정부의 재정능력을 반영하여 결정된다. 업무추진비 역시 전체 예산의 일부로 다양한 사회·경제적 요인, 재정적 요인과 정치적 요인에 의해 영향을 받는다. 따라서 업무추진비 지출에 정치적 유인이 미치는 영향에 대한 분석을 위해, 주요 사회·경제적, 재정능력적 주요 영향 요인들에 대한 통제가 필요할 것이다. 본 연구에서는 이론적 논의에서 제시한 사회·경제적 요인과 재정적 요인을 고려하여, 사회경제적 요인으로는 인구, 1인당 지역총생산, 인구밀도를 통제변수로 설정한다. 인구밀도는 지역의 발전 정도 등의 차이를 반영한다. 재정적 요인으로는 재정능력이론<sup>5)</sup>을 근거로 한 재정자립도와 1인당 지방예산을 통제변수로 고려하기로 한다. 즉, 본 연구의 분석모형에 포함된 통제변수는 인구, 1인당 지역총생산, 인구밀도, 1인당 지방예산, 재정자립도이다.

## 2. 자료 및 연구방법

본 연구는 세종특별자치시를 제외한 광역자치단체의 예산자료를 바탕으로 하여 정치적 요인이 업무추진비 지출에 영향을 미치는지를 실증분석을 통해 검증하고자 한다.<sup>6)</sup> 연구대상이 되는 자료는 개별 연도의 지방자치단체 기초자료, 선거결과 자료, 예산 자료 등으로 자치단체 각각의 시계열자료가 결합된 패널자료(panel data)이다. 패널자료는 관측 대상의 고유한 특성 등 관측되지 않은 영향요인을 통제한 상태에서 주요 변수와의 관계를 분석할 수 있다는 장점이 있다. 또한 횡단면 자료와 시계열 자료가 결합된 특성을 가지고 있으므로 동태적인 분석이 가능하다.

패널분석의 경우 시계열의 특성을 가지고 있고, 고정된 대상을 시계열적으로 관측한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 횡단자료에서는 고려하기 어려운 관측대상 고유의 특성에 대한 검토가 가능하다. 이번 연구는 고정효과모형과 확률효과모형을 활용하여 분석한다.

5) 재정능력이론이란 지방정부의 재정능력이 재정지출 수준에 가장 큰 영향을 미치며, 지방정부 예산결정의 제약조건이 된다고 보는 이론이다.

6) 세종특별자치시의 경우 대상기간 후반에 도입됨에 따라 충분한 수준의 관측치가 확보되지 않았기에 분석에서 제외한다.

$$y_{it} = X_{it} + \alpha_i + u_{it},$$

$$t = 1, \dots, T \quad \text{그리고} \quad i = 1, \dots, N,$$

고정효과모형은 개체가 가지고 있는 관측되지 않은 고유한 특성이 시간에 따라 변하지 않는 고정된 값을 가진다고 가정한다.  $X$ 는 관측치의 행렬이며,  $\alpha$ 는 관측되지 않은 개별 관측대상의 특성을 의미한다.  $t$ 는 시간을  $i$ 는 관측 대상의 구분을 의미한다. 고정효과모형은 관측되지 않은  $\alpha$ 를 소거하는 방식으로 계수를 도출한다. 결과적으로 시간에 따라 변하지 않는 특성들은 추정과정에서 소거된다(Wooldridge, 2013). 이는 관측되지 않은 개체 간의 차이는 반영하지 않음을 의미한다.

반면에 확률효과모형의 경우 개체가 가지고 있는 관측되지 않은 고유한 특성을 확률 변수로 가정한다. 이에 고정효과모형에서 고려하지 않았던 개체의 고유한 특성을 추정해야 할 모수로 보고 분석한다. 일반적으로 확률효과모형은 효율적이나 반드시 불편성을 충족하는 것은 아니라고 본다. 반면 고정효과모형은 불편성을 충족하나 효율적인 추정량이라고 보기 어렵다.<sup>7)</sup>

업무추진비에 대한 자료는 2008 ~ 2015년의 8개 회계연도의 지방예산 자료를 사용한다. 예산이 사회경제적 요인 및 재정적 요인에 영향을 받는다는 점에서 이를 통제하기 위한 사회경제적 요인 및 재정적 요인은 e-지방지표의 인구, 인구밀도, 1인당 지역 총생산, 재정자립도, 1인당 예산을 활용한다.

더하여 한국 지방자치단체의 지방행정부와 지방의회가 분리되어 상호 견제하는 구조로 구성되어 있다(이승중, 2003). 따라서 지방의회의 견제 기능이 적절히 작용할 경우 정치적 유인에 의한 업무추진비의 비율 증가가 의회에 의해 제한될 수 있을 것으로 생각된다. 이에 업무추진비 비율에 대한 정치적 유인 분석에서 유의미한 결과를 나타낸 변수들에 대해 지방의회와의 관계를 상호작용항으로 하여 그 효과를 분석한다.

7) 고정효과모형에 의한 추정량과 확률효과모형에 의한 추정량 중 무엇이 적절한지에 대해서는 하우스만검정(Hausman test)을 참고할 수 있다.

분석 1:  $boe = \beta_0 + \beta_1 political + \beta_2 X + \epsilon$

분석 2:  $boe = \beta_0 + \beta_1 political + \beta_2 political * party + \beta_3 party + \beta_4 X + \epsilon$

*boe*: 광역자치단체 분청 예산 대비 업무추진비 비율

*political*: 정치적 변수(투표율, 당선자 득표율, 3선 여부)

*party*: 단체장과 지방의회의 정당 동질성 여부(다른 정당인 경우 =1)

*X*: 통제변수의 벡터로써 ln(인구)<sup>8)</sup>, 1인당 지역총생산, 인구밀도(이상 사회·경제적 요인), 재정자립도, 1인당 지방예산(이상 재정능력 요인)

$\epsilon$ : 오차항

## IV. 실증분석 결과

### 1. 정치적 요인이 업무추진비 비율에 미치는 영향

연구가설1을 검증하기 위한 모형1의 분석결과 투표율의 경우 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 이론적 논의 결과에 따를 경우 주민의 정치 참여가 높은 지역에서 지지확보를 위하여 재량적으로 활용이 가능한 업무추진비의 비율을 높을 것으로 예상되었다. 하지만 실제 분석 결과 투표율과 업무추진비 지출에는 유의미한 상관관계가 있다고 보기 힘든 것으로 나타났으며, 가설 1은 통계적 결과를 통해서 기각된다. 이는 다수의 지역에서 투표 이전에 유력한 당선자가 존재하는 한국의 특성을 반영한 것으로 생각된다. 이들 지역의 경우 투표율로 계량한 시민들의 정치 참여 정도가 단체장의 정치적 행동 유인에 미치는 영향이 적을 것으로 판단된다.

연구가설2에 대한 분석결과 당선자의 득표율은 두 모형 모두에서 1% 유의수준에서 유의미하게 나타났다. 따라서 가설 2의 경우 통계적 분석을 통해 기각할 할 수 없다. 분석결과에 따르면 당선자의 득표율은 업무추진비의 비율과 음(-)의 상관관계를 보이고 있으며, 다른 조건일 일정할 경우 득표율이 1%p 낮을 때 전체 예산에서 업무추진비가 차지하는 비중이 약 0.0003%p 높은 것으로 나타났다. 해당 수치는 매우 낮은 것으로 보이나 전체 예산 대비 업무추진비의 비율이 0.08% 수준인 점을 감안하면 득표율이 1%p 낮아지면 업무추진비의 비중은 약 0.4% 높아지는 것으로 볼 수 있다. 이는 후보자간의 경쟁이 치열할수록 업무추진비의 비중이 높을 것이라는 가설을 지지한다고 볼 수 있다. 상대

8) 이분산성을 최소화하고자 지자체별 인구에 자연로그값을 취하였다.

적으로 높은 수준의 경쟁이 존재하는 지역에서 자치단체장의 재량이 상대적으로 큰 업무추진비 지출을 늘림으로써 임기 중 재선을 위한 기반을 만들고자 하는 의도가 크다고 짐작할 수 있다.

〈표 1〉 연구가설에 대한 분석결과

독립변수 모형	투표율 확률효과	투표율 고정효과	득표율 확률효과	득표율 고정효과	초·재선 확률효과	초·재선 고정효과
독립변수	3.15e-06 (2.88e-06)	2.18e-06 (2.63e-06)	-3.34e-06 *** (9.17e-07)	-3.36e-06 *** (8.17e-07)	2.26e-05 (1.80e-05)	2.95e-05 * (1.54e-05)
로그 인구	-0.000636*** (7.10e-05)	-0.00142*** (0.000458)	-0.000626*** (6.69e-05)	-0.00152*** (0.000410)	-0.000636*** (7.11e-05)	-0.00137*** (0.000432)
1인당 지역총생산	-3.43e-06* (2.01e-06)	7.23e-07 (2.15e-06)	-3.03e-06* (1.84e-06)	1.72e-06 (1.97e-06)	-2.45e-06 (1.95e-06)	1.77e-06 (2.11e-06)
인구밀도	3.46e-08** (1.37e-08)	4.25e-08 (1.71e-07)	3.07e-08** (1.30e-08)	1.50e-07 (1.59e-07)	3.54e-08*** (1.37e-08)	1.85e-08 (1.64e-07)
재정자립도	4.87e-07 (2.05e-06)	2.55e-07 (2.19e-06)	9.05e-07 (1.83e-06)	2.31e-06 (2.05e-06)	-2.28e-07 (1.89e-06)	8.41e-08 (2.07e-06)
1인당 지방예산	-0.000255*** (1.98e-05)	-0.000282*** (2.14e-05)	-0.000248*** (1.88e-05)	-0.000282*** (1.99e-05)	-0.000252*** (1.97e-05)	-0.000282*** (2.11e-05)
상수	0.0105*** (0.00102)	0.0220*** (0.00639)	0.0107*** (0.000954)	0.0234*** (0.00576)	0.0107*** (0.00101)	0.0214*** (0.00607)
표본수	128	128	128	128	128	128
R-squared		0.834		0.856		0.839
자치단체	16	16	16	16	16	16

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

좀 더 세부적으로 살펴보기 위해 기관장이 정치적 목적을 위해 재량적으로 지출할 가능성이 높은 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비를 대상으로 동일한 분석을 실시했다. 결과적으로 해당 항목과 득표율의 상관관계는 업무추진비 전체를 대상으로 한 경우보다 크게 나타나고 있다. 이는 평균적으로 업무추진비 전체의 67% 가량을 차지하고 있는 해당 항목들에서 정치적 요인이 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 또한 나머지

세 가지 항목의 업무추진비의 합을 대상으로 한 경우 득표율에 따른 차이를 보이고 있지 않은 점 역시 상기한 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비가 득표율에 따른 전체 업무추진비 변화의 주요 원인을 보여준다(부록 <표 IV-1> 참조).

업무추진비가 차후 선거를 위한 목적으로 활용된다고 할 때 추가적인 당선의 기회를 곧 정치적 유인으로 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체장의 경우 법령에서 3선을 한계로 하고 있으므로, 3선 단체장의 경우 차후 선거에 대한 유인이 상대적으로 낮을 것으로 생각할 수 있다.

분석결과 고정효과모형에 한하여 초선과 재선 단체장이 3선 단체장에 비해 더 높은 비율의 업무추진비가 유의미한 관계를 보이고 있다.<sup>9)</sup> 따라서 통계적 분석의 결과는 초선과 재선의 경우 정치적 유인에 의해 3선 단체장에 비해 업무추진비 비율을 높인다는 가설 3을 기각할 수 없을 것으로 생각된다. 이는 시책추진업무추진비만을 대상으로 하여 분석한 결과와도 상충하지 않는다(부록 <표 IV-2> 참조).

## 2. 정치적 유인의 작용에 지방의회와의 관계가 미치는 영향

한국의 지방자치단체 구조는 지방행정부와 지방의회가 독립적으로 존재하며, 상호 견제하는 형태이다. 하지만 대부분의 경우 자치단체장과 지방의회 의원들은 정당에 소속되어 있다. 또한 기간 내에 포함된 제 4회, 제 5회, 제 6회 지방선거에서 지방의회 의석의 과반수를 차지한 정당이 존재하지 않는 경우는 제 5회와 제 6회의 제주도의 경우 외에는 없었다. 따라서 지방의회의 과반 의석을 차지한 정당을 의회 대표 정당으로 두고 지방자치단체장과 의 정당 동일성을 바탕으로 하여, 동일한 경우 다음 선거를 위해 동일한 목적을 지니거나 혹은 적어도 더 협조적이고 관대한, 다른 경우 더 강한 견제 기능을 가진 의회로 가정하는데 무리가 없을 것이다.

분석결과 지방의회와의 정당 동일성에 따른 득표율과 업무추진비 비율 사이의 관계 차이는 확인할 수 없었다. 따라서 지방자치단체장과 지방의회 대표 정당이 다른 경우에서도 적어도 업무추진비에 대해서는 적절한 견제가 이뤄지지 않고 있지는 않은지에 대해 의심해볼 수 있다.

의회와의 관계와 단체장의 차후 선거 여부는 좀 더 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 앞선 이론적 논의에 따르면 초·재선 의원들은 차후 선거에서의 승리를 위해 업무추진비를 확대 편성하여 활용할 유인이 있다. 또한 이 경우 의회에 의한 지방자치단체장에 대

9) 하우스만 검정(Hausman test) 결과 고정효과모형의 계수와 확률효과모형 계수 간의 체계적인 차이가 없다는 가설을 기각하는 결과가 도출되었다.

한 견제를 통해 그러한 시도를 제약할 수 있다. 앞선 득표율의 경우에서 이러한 의회의 견제가 적절하기 작용하고 있다고 확인할 수 없었다. 여기에 더하여 초·재선 의원에서의 경우 지방자치단체장과 지방의회의 정당 이질성이 있는 경우에 한해 오히려 업무추진비의 비중이 높게 나타나는 이론적 논의와 상반되는 결과가 나타났다.<sup>10)11)</sup> 이러한 결과는 지방의회의 견제가 작용하지 않는 상황에서 선거경쟁이 강한 자치단체에서 지방자치단체장과 지방의회 대표 정당의 이질성이 나타날 수 있기 때문인 것으로 생각된다.

〈표 2〉 지방의회 관계를 포함한 분석결과

독립변수 모형	득표율 확률효과모형	득표율 고정효과모형	초·재선 (=1) 확률효과모형	초·재선 (=1) 고정효과모형
독립변수	-3.66e-06*** (1.03e-06)	-3.81e-06*** (9.49e-07)	8.14e-06 (2.84e-05)	1.22e-05 (1.79e-05)
독립변수*관계 (다른 정당 = 1)	1.12e-06 (2.32e-06)	1.83e-06 (2.00e-06)	4.50e-05 (7.25e-05)	7.78e-05* (4.56e-05)
지방의회 관계 (다른 정당 = 1)	-6.78e-05 (0.000118)	-0.000104 (0.000102)	-7.73e-06 (6.40e-05)	-4.23e-05 (3.96e-05)
로그 인구	-0.000632*** (7.16e-05)	-0.00149*** (0.000428)	-0.000574*** (5.10e-05)	-0.00150*** (0.000444)
1인당 지역총생산	-2.21e-06 (1.97e-06)	2.35e-06 (2.12e-06)	-6.56e-06*** (2.09e-06)	-4.10e-07 (2.34e-06)
인구밀도	3.05e-08** (1.38e-08)	1.61e-07 (1.62e-07)	2.88e-08*** (9.69e-09)	5.40e-08 (1.66e-07)
재정자립도	1.10e-06 (1.86e-06)	2.67e-06 (2.09e-06)	7.67e-07 (1.79e-06)	1.22e-07 (2.05e-06)
1인당 지방예산	-0.000253*** (1.89e-05)	-0.000283*** (2.02e-05)	-0.000183*** (2.22e-05)	-0.000269*** (2.17e-05)
상수	0.0108*** (0.00102)	0.0229*** (0.00601)	0.00969*** (0.000739)	0.0233*** (0.00625)
표본수	128	128	128	128
R-squared		0.858		0.845
자치단체	16	16	16	16

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

10) 앞선 분석의 결과에서와 동일하게 두 모형의 계수 간 차이가 체계적이지 않다는 가설을 기각하는 결과가 도출되었다.

11) 광역지방자치단체를 대상으로 한 결과, 지방의회와의 관계를 고려한 모형의 경우 표본의 수가 충분하지 않은 한계가 있다.

결과적으로 득표율, 초·재선 여부를 독립변수로 한 경우 지방의회 대표 정당이 자치단체장의 소속 정당과 다른 경우 유의미한 관계를 찾을 수 없거나, 오히려 이론과 상반되는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 지방자치단체장의 소속정당과 지방의회의 대표정당이 상이한 경우에서도, 적어도 업무추진비에 대해서는 의회에 의한 견제가 작동하고 있지 않는 것으로 설명할 수 있다.

## V. 결론 및 의의

본 연구는 2008 ~ 2015년까지 16개 광역시·도별 업무추진비와 2006년, 2010년과 2014년 지방선거 결과를 사이의 상관관계를 알아보고, 이를 바탕으로 하여 경쟁과 추가 당선 가능성이라는 정치적 요인이 지방자치단체장의 업무추진비 편성에 미치는 영향에 대해 검토하였다. 또한 그 결과를 바탕으로 하여 시장-의회 구조의 한국 광역자치단체에서 의회가 단체장의 업무추진비와 관련된 행태를 적절히 견제하고 있는지에 대해 추가적으로 분석을 시도했다.

우선, 투표율과 예산 대비 업무추진비 비중 사이에는 유의성을 찾기 어려웠지만, 득표율과 업무추진비 비중 사이에는 음(-)의 상관관계를 찾을 수 있었다. 이러한 결과는 지역별로 유력 후보가 존재하는 경우가 많은 한국의 현실에서 지방 선거에 대한 참여가 정치적 관심을 대표하기 힘들다는 점에서 기인한 것으로 생각된다. 반면 당선자의 득표율의 경우 가설과 같이 업무추진비 지출과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 낮은 득표율은 상대적으로 높은 정치적 경쟁을 의미한다. 이러한 결과는 상대적으로 높은 정치적 경쟁에 놓여있는 단체장이 정치적 목적을 위하여 재량적 활용이 용이한 업무추진비의 비중을 높인다는 가설을 지지한다. 더하여 초·재선 단체장의 경우 3선 단체장에 비해 업무추진비의 비중이 높은 것으로 확인되었다. 초·재선 자치단체장의 경우 연임 또는 자신의 정치적 목적을 위해 3선 단체장과 비교하여 임기 중 성과에 대한 유인이 크고, 업무추진비 집행에 상대적으로 관심이 많은 것으로 보인다.

이와 같이 업무추진비가 정치적 유인에 의해 영향을 받는 정치행위의 가능성이 있다는 점에서 해당 항목에 대한 의회의 견제가 필요할 것으로 생각된다. 하지만 자치단체장의 소속 정당과 지방의회의 정당 동질성 여부를 상호작용항으로 하여 진행한 분석에서 자치단체장과 지방의회의 정당이 서로 이질적인 경우에도 업무추진비 비율에 있어 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 동질적인 정당구조가 지방의회와 자치단체장의 동일한



정치적 유인을 의미하거나, 적어도 자치단체장에게 더 협조적인 의회 결정을 제공할 것이라는 전제를 받아들일 경우 위와 같은 결과는 자치단체장에 의한 업무추진비 확대 편성에 대한 의회의 견제가 작용하고 있지 않음을 의미한다.

따라서 자치단체장이 정치적 유인을 바탕으로 업무추진비의 비중을 늘림에도 의회의 견제가 적절히 이뤄지고 있지 않다는 점을 고려한다면, 해당 항목의 과도한 편성을 제한하고, 부적합한 집행을 방지하기 위한 정책이 필요할 것으로 생각된다. 구체적으로 자치권을 침해하지 않는 범위 내에서 업무추진비 공개를 의무화하거나 공개항목을 마련하는 방안, 현금지출의 경우 지출확인의 증빙서류를 강화하는 방안, 업무추진비 부당 집행이 적발될 경우 지방교부세 감액 한도를 높이는 방안 등이 제시될 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같은 의의를 지니고 있다. 첫째, 지방선거 결과를 바탕으로 하여 경쟁, 재선 등의 정치적 유인이 자치단체장의 업무추진비의 편성에 미치는 영향에 대한 분석을 제시했다. 업무추진비의 경우 전체 예산대비 규모가 작음에 따라 그 논란에 비해 자치단체장의 행태에 대한 직접적인 연구가 적었던 것으로 생각된다. 둘째, 업무추진비 편성에 있어 자치단체장의 정치적 목적이 개입될 수 있음을 제시하였다. 이번 연구를 통해 경쟁의 정도가 강한 자치단체 및 초·재선 자치단체장에게서 더 높은 비중의 업무추진비를 확인할 수 있었다. 이는 업무추진비가 차후 선거에서의 승리를 위해 활용될 수 있음을 의미하며, 단체장에 의해 높은 재량을 바탕으로 지출되는 소모성 예산인 업무추진비가 그와 같이 활용되는 것은 타당하지 않을 것으로 생각된다. 마지막으로 시장-의회 구조 하에서 지방자치단체장의 행위를 견제해야 할 독립된 지방의회가 적어도 업무추진비 항목에 대해서는 그 역할을 다하지 못하고 있음을 제시하였다.

이상과 같은 의의에도 불구하고 본 연구 역시 한계가 존재한다. 자치단체에 미치는 자치단체장의 막강한 영향력을 감안하더라도 보다 정확한 정치적 요인 분석을 위해서는 자치단체장의 개별 업무추진비 집행 내역에 대한 연구가 행해져야 할 것으로 생각된다. 또한 이번 연구는 광역자치단체만을 대상으로 하여 그 표본에 한계가 있다. 기초자치단체장과 기초의회, 광역의원 등 기초자치단체장과 지방의원 행위가 자치단체에 미치는 영향력을 감안할 때 이에 대한 추가적인 연구도 필요할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 김기언. (1994). 정책논단: 지방의회 회의록 분석을 통해 본 예산심의의 문제점과 개선방안: 경기도와 전라남도를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 1091-1103.
- 김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.
- 김형아·김나영·김상헌. (2008). 지방정부의 재정상태와 투표행위: 주민들은 지방정부의 재정운영 및 상태에 반응하는가?. 「행정논총」, 46(4): 331-349.
- 나중식. (2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석. 「한국정책학회보」, 12(2): 111-135.
- 엄기홍. (2008). 광역단체장의 선거공약과 공약이행평가. 「한국정당학회보」, 7(2): 217-238.
- 유지연·구혜림. (2016). 재량적 국고보조금의 정치성에 관한 실증연구. 「한국사회와 행정연구」, 27(1): 45-63.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십 영향요인. 「한국행정학보」, 32(1): 147-161.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「지방자치론」, 박영사
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과 학회보」, 10(4): 117-135.
- 이승중·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책정향-복지 서비스 기능을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(2): 573-589.
- 이진숙·최원석. (2015). 사회복지예산과 지방재정지표의 유형화 및 지역 간 차이에 관한 연구. 「국정관리연구」, 10(3): 143-165.
- 정명은·이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1): 25-48.
- 정진현. (2004). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(4): 137-152.
- 지병문·김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 「한국동북아논총」, 26(0): 265-286.
- 한원택·정현영. (1994). 지방자치 실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 원인. 「한국지방자치학회보」, 6(2): 2005-2027.
- 허명환. (1999). 한국 지방자치단체의 공공선택모델. 「재정논집」, 13: 111-137.
- Bahl, R. W., Burkhead, J., & Jump, B. (Eds.). (1980). Public employment and state and local government finance. Ballinger Publishing Company.
- Brazer, H. E. (1959). City expenditures in the United States. NBER Books.
- Bunce, V. (1980). Changing Leaders and Changing Policies: The impact of elite succession on budgetary priorities in democratic countries. *American Journal of Political Science*, 24(3): 373-395.

- Gray, V. (1976). Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analyses. *American Journal of Political Science*, 20(2): 235-256.
- Key, V. O. (1956). *American state politics: An introduction*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kim, E., & Kim, S. (2015). Corruption and Financial Management: Evidence from Korean Local Governments. *Korea Journal of Policy Studies*. 30(2): 177-192.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wooldridge, J. M. (2013). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. South-Western College Pub.

## 부 록

〈표 IV-1〉 연구가설 2의 분석결과

모형	(1)	(1)	(2)	(2)
	확률효과모형	고정효과모형	확률효과모형	고정효과모형
득표율	-3.09e-06*** (7.77e-07)	-3.07e-06*** (7.26e-07)	-2.79e-07 (2.17e-07)	-2.75e-07 (1.82e-07)
로그 인구	-0.000459*** (5.21e-05)	-0.00111*** (0.000364)	-0.000163*** (1.77e-05)	-0.000382*** (9.27e-05)
1인당 지역총생산	-2.87e-06* (1.52e-06)	6.04e-07 (1.75e-06)	-2.02e-07 (4.51e-07)	1.12e-06** (4.37e-07)
인구밀도	2.34e-08** (1.01e-08)	8.37e-08 (1.41e-07)	7.42e-09** (3.45e-09)	3.87e-08 (3.97e-08)
재정자립도	1.03e-06 (1.50e-06)	2.09e-06 (1.82e-06)	-2.03e-07 (4.55e-07)	1.47e-07 (4.62e-07)
1인당 지방예산	-0.000176*** (1.57e-05)	-0.000203*** (1.77e-05)	-7.01e-05*** (4.55e-06)	-7.90e-05*** (4.42e-06)
상수	0.00782*** (0.000743)	0.0171*** (0.00512)	0.00282*** (0.000253)	0.00592*** (0.00130)
표본수	128	128	126	126
R-squared		0.807		0.892
자치단체	16	16	16	16

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

비고: (1) 기관운영업무추진비 및 시책추진업무추진비

(2) 기관운영업무추진비 및 시책추진업무추진비 외

〈표 IV-2〉 연구가설 3의 분석결과

모형	(1)	(1)	(2)	(2)
	확률효과모형	고정효과모형	확률효과모형	고정효과모형
초·재선	1.98e-05 (1.56e-05)	2.50e-05* (1.38e-05)	2.77e-06 (3.95e-06)	4.57e-06 (3.23e-06)
로그 인구	-0.000468*** (5.52e-05)	-0.000966** (0.000386)	-0.000167*** (1.88e-05)	-0.000372*** (9.22e-05)
1인당 지역총생산	-2.44e-06 (1.62e-06)	5.98e-07 (1.89e-06)	-8.91e-09 (4.54e-07)	1.18e-06*** (4.43e-07)
인구밀도	2.75e-08*** (1.06e-08)	-3.68e-08 (1.47e-07)	7.91e-09** (3.64e-09)	2.63e-08 (3.88e-08)
재정자립도	8.73e-08 (1.56e-06)	2.80e-08 (1.85e-06)	-2.67e-07 (4.45e-07)	-1.70e-08 (4.41e-07)
1인당 지방예산	-0.000178*** (1.65e-05)	-0.000203*** (1.88e-05)	-7.19e-05*** (4.50e-06)	-7.90e-05*** (4.42e-06)
상수	0.00779*** (0.000786)	0.0152*** (0.00542)	0.00286*** (0.000268)	0.00579*** (0.00129)
표본수	128	128	126	126
R-squared		0.782		0.891
자치단체	16	16	16	16

주: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

비교: (1) 기관운영업무추진비 및 시책추진업무추진비

(2) 기관운영업무추진비 및 시책추진업무추진비 외

## ABSTRACT

### A Study of Political Factors affecting Business Promotion Expenses

Yongseok Cho, Moontae Hwang & Sangheon Kim

The business promotion expense is a budget item in Korea that has rarely been investigated empirically so far. One of the critical issues concerning the business promotion expense is its misuse by the chief executives of local governments. The executives might have room to exercise a fair amount of discretion in planning and budgeting of the promotion expense. By constructing a panel data set, we try to estimate the impact of political factors on the business promotion expense budgeting in the metropolitan cities and provinces in Korea. The empirical results show that a mayor (or governor) tends to expand the expense budget when she faces tough competition in the next election. We also find that the local councils are not successful in checking mayors' (or governors') discretion in the business promotion expense budgeting. These findings support the doubt widely spread among the public that local government chief executives misuse the business promotion expense and that the local councils fail to correct the executives' behavior regarding it. We therefore recommend that a new system should be introduced to monitor the business promotion expense in the local governments of Korea.

【Keywords: Business promotion expenses, political factor, local government】