

시장(市長)의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색 : 2014 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석

Exploration of Financial and Accounting Performances Affecting
Incumbent Mayor's Electoral Win
: Analysis of Local Election in 2014

김 다 경* · 이 효** · 배 득 종***

Kim, Da Kyoung·Lee, Hyo·Bae, Deuk Jong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 시장의 연임에 관한 기존연구들
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

선출직 공무원의 재임기간 중 성과는 그의 재선목표와 관련이 없을 수 없다. 그렇다면 시장의 여러 성과들 중 재정회계 성과도 그의 연임과 관련이 있지 않겠는가? 본 연구는 기존의 여러 이론들 중 실적보상모형을 중심으로 재정성과와 선거의 현직효과간의 관계를 분석하였다.

재정성과의 대변수(proxy)로 지방재정분석제도가 매년 자치단체별로 생성하여 발표하는 40개의 재정회계지표를 사용하여, 2014년 6.4 지방선거 결과를 분석하였다. 그 결과, 40개의 지표들 중 오직 9개의 지표만 시장의 연임과 유의미한 관계가 있음을 발견하였다. 나머지 31개의 지표들은 시장의 연임과 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 이 결과는

* 서울연구원 초빙부연구위원(주저자)

** 한국지방행정연구원 연구위원(공동저자)

*** 연세대학교 글로벌행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 5. 6, 심사기간(1, 2차): 2015. 5. 6~2015. 6. 15, 게재확정일: 2015. 6. 15

실적보상모형을 한정적으로 지지하는 것이다.

선거는 복합적인 요인들에 대한 사실(fact)과 인식(perception), 그리고 경쟁상황이 착종(錯綜)한 결과인데도, 본 연구는 객관적인 재정지표값에 대한 분석만으로 다음과 같은 발견을 할 수 있었다. 2014년 선거에서는 1)재정건전성을 중시하는 자치단체 시장의 연임 성공 승산이 더 높았다. 그러나 동시에, 2)건전성을 다소 훼손하더라도 지역경제에 지출을 많이 하는 단체장과 3)선거 직전 연도에 지방의회경비와 행정운영경비를 증가시키는 자치단체장도 연임에 성공할 가능성이 높게 나타났다.

□ 주제어: 현직효과, 지방선거, 재정회계성과, 실적보상모형

Elected mayors concern performances of local government in favor of incumbency advantage. This study focuses on the performance-reward model in the analysis of the effects of financial and accounting performances on the incumbency advantage.

This study analyses the results of local election in 2014, employing 40 financial indices generated by Korean Local Government Financial Assessment System as proxies for the financial performance. It finds that the incumbency advantage is significantly related with only 9 indices out of 40, but the other 31 indices are not significantly related. This finding supports the performance-reward model of incumbency advantage partially at least.

Election is a complex process in which many facts and perceptions are entangled in the competition environment. Nonetheless, the analysis of 2014 election discovers findings as follows: 1. The mayor who performs better in the fiscal soundness has greater odds for winning election. 2. People wants mayors to immediately spend more on the promotion of local economy, though such expenditure hurts fiscal soundness in the long run. 3. The mayor who spends more on administrative legislative costs has greater odds to win, even though the ordinary people prefers the decrease in those outlays.

□ Keywords: incumbency advantage, local government, financial and accounting performance, performance-reward model

I. 서론

효용을 극대화하고자 하는 자기이익 추구적인(self-interested) 개인을 가정하는 공공선택론적 시각에서는 정치인(및 선출직 관료)의 효용은 재선을 통해 얻어진다고 설명한다. 따라서 정치인은 재선을 위해 정부지출을 확대하거나 과세를 줄이는 등의 재정정책을 적절히 활용하여 지역주민의 득표를 극대화하려는 노력을 한다(Mikesell, 1982). 한편 지자체의 방만한 재정운영으로 재정적자에 직면하게 되면 이것은 다시금 주민의 조세부담으로 이어지고, 재정운영 결과는 지역 내 자본형성과도 관련되기 때문에 주민들은 엄격한 기준에 따른 효율적인 재정운영을 선호하기도 한다. 국외의 일부 연구(Brender, 2003)는 분석결과를 통해 이를 뒷받침하여 안정적인 재정운영과 주민의 투표행위와의 긍정적 관계를 제시하고 있으나, 지자체의 재정점수와 현직단체장의 득표율과의 관계를 분석한 국내연구(김형아 외, 2008)에서는 이와는 반대의 결과를 보여주고 있다. 최근 경제위기와 세수부족으로 인한 지자체의 재정적자로 지자체의 재정건전성에 대한 관심이 높은 상황에서 재정운영 성과와 지자체장 재선과의 관계를 살펴 볼 필요가 있다.

자치단체장에 대한 투표결정(당선, 득표율 등)의 영향요인에 대해서는 비교적 다양한 연구가 이루어져 왔다. 기존연구에서는 정당요인, 지역색 등의 정치적 요인(이갑윤·이현우, 2000; 황아란, 2014)과 후보자의 연령, 이미지, 리더십, 전문성 등의 개인요인(송건섭·이곤수, 2011; 김정기, 1999; 길승흠, 1993; 한정택, 2007, 최승범·이환범, 2006; Norton and Wood, 1993; Carey and Wright, 1998)을 지자체장에 대한 주민의 투표결정 주요요인으로 설명하고 있으며, 그밖에 지자체장의 현직효과(황아란, 1998; 이곤수·김영중, 2010), 선거경합도(김상은·엄기홍, 2013), 정치자금 스캔들(엄기홍, 2009) 등도 투표결과에 영향을 주는 요인으로 제시되고 있다.

이에 반해 자치단체장의 선거결과(재임 또는 득표율)에 대한 재정요인의 영향력을 살펴본 연구는 많지 않다. 더욱이 재정요인을 다룬 연구들은 대부분 지자체의 재정지출이나 부채규모 등을 활용하여 연임효과를 검증(백승주, 2009; 안준혁, 2013; 배상석·강주현, 2007)하고 있다. 재정지출 및 부채규모도 중요한 재정성과이기는 하지만 이들은 재정성과의 일부분에 한정된다. 그런 반면, 김형아 외(2008)와 김민경·김상현(2011)의 연구는 지방재정분석제도에서 다양한 측면에서 측정된 재정성과를 연임효과의 분석에 활용하고 있다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 행정자치부가 지방재정분석제도를 통해 매년 생성하여 발표하는 40개의 재정 및 회계 지표 값들을 설명변수로 사용하여 이들이 시장들의 연임과 어떠한 관계가 있는지 확인하고자 한다. 주요 분석 대상은 가장 최근에 실시된 지방선거인 2014년의 6.4 지방선거 결과이다.

II. 시장의 연임에 관한 기존연구들

1. 현직효과(incumbency advantage)의 존재 여부와 관련 이론

선거에서 현직자가 유리한 결과를 얻는다는 현직효과(incumbency advantage)는 한국, 미국 뿐 아니라 거의 전세계에서 발견되고 있는 보편적인 현상이다. 미국 연방의회 하원선거에 대한 장기(1946년~1988년) 분석 결과를 보면, 현직자의 평균 88%가 재출마하여, 그 중 90%가 당선되며, 최종적으로 현직자의 약 80%가 연임한다고 한다(Lee et al., 2001). 한국의 2014년 지방선거에서는 현직 시장의 재출마율은 76.7%이고, 재출마자의 당선율은 76.8%로서, 최종적으로 현직자의 58.8%가 연임하는 것으로 나타난다. 그러나 현직시장 중 정당공천을 받은 경우에는 그 당선율이 82.0%로 높게 나타나고 있어, 현직효과가 훨씬 더 크다고 볼 수 있다. 기초의회의 경우에는, 2014년 선거에서 현역 의원의 80.6%가 정당공천을 받아 재출마하였고, 정당공천자의 89.5%가 당선되어, 전체적으로 72.2%가 연임에 성공하고 있다.(김성희, 2014: 10)¹⁾ 이곤수·김영중(2010: 7)의 연구는 현직 효과를 득표율을 통해 간접적으로 입증하고 있다. 이들이 2010년 지방선거를 분석한 결과를 보면, 경상남도의 현직자가 출마한 11개 지역에서 현직출마자가 획득한 평균득표율은 56.4%인 반면 현직계승후보의 평균득표율은 41.66%에 그쳤다.

현직효과가 존재하는 이유를 설명하는 대표적인 이론들로서는 1)능력검증론, 2)정보제약론, 그리고 3)실적보상론 등이 있다. 능력검증론이란, 선거를 거쳐 당선된 현직자는 이미 능력을 검증받았기 때문에, 그 가치가 재출마한 선거에서 반영(valuation)된다는 것이다. 정보제약론이란, 유권자들은 출마자들에 대해 제한된 정보만 획득하기 때문에 재임기간 중 각종 정보를 생성하고 제공하는 현직자가 신규 도전자에 비해 유리하다는 것이다. 이에 비해 실적보상론은, 현직자가 재임기간 중 유권자에게 유리한 정책을 수립하고 집행한 결과 이에 대한 보상으로 유권자가 현직자에게 더 많은 투표를 한다는 견해이다(Boyne et al., 2009).

그러나 실제 선거에서는 이 세 가지 효과들이 복합적으로 작용하기 때문에, 어느 이론이 다

1) 언뜻 보기에는 현직효과가 한국에서 미국보다 작은 것으로 보이지만, 제도적 요인과 환경적 요인을 감안한다면 반드시 그렇지 만도 않다. 미국의 경우 연임 제한이 없지만, 한국에는 3선까지만 연임할 수 있다. 또 한국의 경우, 선거법 위반 등의 이유로 현직자가 다음 피선거권을 잃는 경우가 미국보다 훨씬 많다. 그리고 한국에서는 선거에 임박하여 현직자가 공직을 사퇴해야 하는데, 이는 현직효과를 제도적으로 감쇄시키는 조치이다.

른 이론보다 더 우월하다고 판별할 수는 없다. 다만, 본 연구에서는 현직자의 재정회계성과가 연임에 미치는 효과를 집중적으로 분석하기 위하여, 실적보상론(performance-reward model)을 준거 모형으로 삼는다.

2. 재정관련 실적보상모형 연구들의 재검토

실적보상론은 이론 자체만 보면 단순하다. 즉, 재정성과가 높은 시장이 그것에 대한 보상으로 다음 선거에서 승리하는 경향이 있다는 것이다. 그러나 실제 연구에 있어서는 복잡한 양상이 야기된다. 1) 연구자가 어떤 성과를 설명변수에 포함시킬 것이냐에 따라 실적보상의 존재 여부가 달라질 수 있다. 2) 유권자들이 현직 시장의 성과를 얼마만큼 인지하느냐에 따라서도 선거 결과가 달라질 수 있다. 3) 경쟁자가 현직 시장의 성과에 대해 얼마나 효율적으로 다른 관점을 제시하느냐에 따라서도 분석결과가 달라질 수 있다.

이런 문제점에도 불구하고, 국내외의 실적보상 관련 연구들은 매우 중요한 발견사항들을 제시하고 있다(다음 연구들 중에는 명시적으로 실적보상모형에 입각하여 연구가 진행되었다고 밝힌 것도 있고, 묵시적으로 실적보상모형과 같은 취지로 연구된 것들도 있다).

일반적으로 경제성과(economic outcome)는 현직자의 연임과 긍정적인 연관성이 있다고 밝혀진 중요한 요인이다(Anderson, 2000). 그러나 Boyne et al.(2009)은 경제성과는 지방정부의 소관이 아니므로, 지방선거에서의 지방정부가 공급하는 공공재와 서비스의 성과에 국한하여 현직자의 연임과 어떤 관계가 있는지 규명해야 된다고 주장한다. 같은 맥락에서 Paul and Denzau(2006)는 인디아 지방정부에 대한 연구에서 교육과 상수도 공급이 연임 성공의 주요한 요인이라고 본다. 이에 비해, Boyne et al.(2009)은 개별 공공재보다는 공공서비스 전반에 대한 종합성과점수(comprehensive performance assessment)가 오히려 현직효과를 더 잘 설명한다고 한다. 그런 한편, Besley and Case(1995)는 미국 지방정부를 대상으로 한 연구에서 시장(市長)의 지방세 관련 정책이 연임에 결정적 영향을 준다고 한다.

한국의 연구들 중, 재정성과와 관련된 실적보상모형들에 한정하여 연구결과들을 살펴보면 다음과 같다. 백승주(2009)는 지방재정 세출결산자료와 1998년, 2002년, 2006년 선거결과로 재정지출 영향력을 분석하였는데, 득표율과 지자치장 연임 간의 일관성 있는 결과를 도출하지 못하였다. 안준혁(2013)은 2006년, 2010년 선거결과를 토대로 자치단체의 부채와 연임 간의 부(-)의 관계를 도출하였으나, 재정건전성을 나타내는 하나의 지표만을 검증했다는 점에서 한계를 가진다. 배상석·강주현(2007)은 정부지출을 경제개발과 사회복지 지출로 구분하여 각 지출이 1997년, 2002년 재선에 도전한 민선단체장 연임여부에 긍정적 영향력

을 미치지만, 지자체 규모에 따라 그 영향력은 사라지는 것으로 확인되었다. 최병호·정종필(2007)은 2006년 재선에 도전한 자치단체장을 대상으로 임기 중의 재정지출이 연임에 미치는 영향을 분석하였다. 그런데 앞의 연구와 달리 재정지출을 행사·축제경비, 보조사업경비, 자체사업경비 등으로 구분하여 그 가운데 행사·축제경비비율이 높을수록 재선에 긍정적 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 이외에도 최승범·이환범(2006)은 2002년 선거에서 재선에 도전한 자치단체장을 대상으로 연임에 대한 영향요인을 분석하였다. 이를 위해 지자체의 특성으로 재정자립도와 세외수입, 지방세 징수액을 포함하였는데, 분석결과 재정변수의 영향력은 발견하지 못하였다.

이상의 연구들이 지자체의 재정지표 중 극히 일부만을 분석에 포함한 한계를 가진 반면, 김형아 외(2008)와 김민경·김상현(2011)은 재정분석종합점수를 활용하여 현직 단체장의 득표율을 분석하였다. 김형아 외(2008)는 2004년 재정분석결과를 토대로 현직 단체장이 2006년 선거에서 얻은 득표율에 대한 영향력을 살펴보고, 김민경·김상현(2011)은 동일한 대상을 분석하되, 조절변수의 역할을 규명하기 위한 모형을 구성하였다. 결과적으로 김형아 외(2008)의 연구에서 지자체의 재정성과는 현직 단체장의 득표율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 김민경·김상현(2011)의 연구에서는 정치적 경쟁의 정도에 따라 재정성과의 영향력은 반대로 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 정치적 경쟁이 치열한 곳은 재정성과가 득표율에 긍정적 영향을 주는 반면, 경쟁이 약한 곳에서는 오히려 반대의 영향력을 발휘하게 된다. 그러나 이들 종합점수를 설명변수로 사용한 연구들은 자치단체별 단순 총점만을 분석의 설명변수로 사용하고 있어서, 지방재정의 효율성, 건전성, 그리고 자치단체의 노력도 등 세밀한 부분을 분석에 반영하지 못하였다. 그리고 종속변수도 연임여부가 아니라 득표율을 사용하고 있어서 진정한 연임효과의 분석이라고 할 수 없다.

3. 기존 연구 검토결과에 대한 소결

이상의 기존 분석결과들을 보면, 분석대상과 분석시기에 따라 서로 다른 결과를 제시하고 있어서, 재정성과가 현직자의 연임에 미치는 영향에 대해 일관성 있는 결과를 도출하고 있지 못하다. 이런 혼란이 야기된 원인을 돌이켜 보면, 1)지자체의 재정성과를 나타내는 여러 요인들 일부만 설명변수로 사용하거나, 혹은 2)종합점수와 같이 총합자료(aggregated data)를 사용한 관계로, 재정성과의 촘촘하고 세밀한 부분(gradation of financial performance)을 고려하지 않았기 때문에 발생한 문제인 것으로 추정된다.

따라서 재정성과가 연임에 미치는 영향력을 검증하기 위해서는 자치단체의 재정 및 회계 성과와 관련된 수집가능한 모든 변수를 활용한 연구가 필요하다. 다행히, 행정자치부에서는

1998년부터 현재까지 지방재정분석제도를 계속 개선해 오면서, 모든 지자체의 재정성과(최근에는 발생기준 복식부기 회계지표도 추가됨)를 측정하여 발표하고 있다. 본 연구는 이들 재정회계지표값을 재정성과의 대리변수들(proxies)을 설명변수로 사용하고자 한다.

현재 전체 지방자치단체에 대한 재정정보 원자료(raw data)를 제공하고 있는 것은 지방재정연감, 재정고(財政庫), 그리고 지방재정분석제도 세 가지이다. 이들은 모두 일반에 공개되고, 인터넷을 통해 상시 검색이 가능하다.²⁾ 그런데 앞의 두 쏘스는 지방예산 및 지출 관련 자료를 현금주의로 제공하고 있는 반면, 후자는 발생주의 자료까지 포함하고 있어 재정성과를 더 잘 나타내주고 있는 자료 보고(寶庫)이다. 따라서 본 연구에서는 지방재정분석제도에 의해서 생성되는 자료들을 재정성과의 대리변수로 채택하고자 한다.

그러나 실적보상 모형에만 의존하여 시장 연임의 현직효과를 추정하자면, 치러야할 대가가 있다. 즉, 정보제약론 모형의 핵심변수인 유권자의 인식이나 유권자의 인식에 영향을 주는 현직자의 치적활동 등을 분석대상에 포함시키지 못한다는 약점이 있다. 그러므로 실적보상 모형은 현직 효과 전체가 아니라 일부분의 효과만 설명할 수 있어서, 계량분석 통계량의 설명력이 낮아질 우려가 있다. 이런 우려점은 연구설계 및 연구결과의 해석을 통해 부분적으로 완화되도록 하여야 할 것이다.³⁾

III. 연구설계

1. 연구모형, 자료의 특성 및 분석범위

본 연구는 지방재정분석제도에 의하여 측정된 재정회계성과 지표값들이 양호하면 할수록 시장의 연임가능성이 높아진다는 가설을 검증하고자 한다. 그런데 연임여부는 제한된 종속변수(limited dependent variable)이므로 Logit 분석을 이용한다.

2) 이 자료들에 대해 유권자인 지역주민들이 어느 정도 접근하여, 어느 정도 활용하고 있는지에 대한 집계자료는 없다. 그러나 이 자료들은 시민운동단체, 지역언론 등 관심있는 공중(attentive public)에 의하여, 새로운 정보로 가공되어 지역언론, 의원, 단체들에 의하여 활용되고 있다. 유권자는 재정정보를 직접 획득하지 않는다 하더라도, 간접적으로 정보에 접하고 있다고 추정된다.

3) 본 연구에서는 현직 시장의 재정활동에 대한 유권자의 인식을 직접 측정하지 않고, 그 대신 지방재정분석제도에 의해 지난 4년간 측정된 지표값들이 어느 정도의 시간간격(time lag)을 가지고 시장투표에 반영되는가를 실증적으로 추정하였다. ([부록 1]과 [부록 2] 참조) 이처럼 간접적인 조치를 취한 이유는, 시장의 재정활동이 유권자에게 인식되는 시간을 감안하지는 묵시적인 취지이다.

자료는 2014년 중앙선거관리위원회가 발표한 지방선거 결과와 한국지방행정연구원의 지방재정분석 결과를 병합하여 활용한다. 지방재정분석 결과는 2014년도 분석결과, 즉, 2013년 12월 31일 기준의 결산자료를 주 자료로 사용한다. 이 자료는 선거 당일 기준으로 볼 때 최소 6개월 전의 상황을 계량적으로 보여주기 때문에, 엄밀하게는 선거 당일까지의 재정성과라고 할 수는 없지만, 실존하는 자료들 중에는 선거당일에 가장 근접한 시점의 자료들이다. 그리고 재정성과는 오랜 시간 누적된 효과가 계량화된 것이므로, 몇 개월간의 활동으로 지표 값이 크게 변동하지는 않는다.

기초자치단체에는 시, 군, 구가 있는데, 이들 각자는 인구규모나 산업환경, 그리고 행정적 특성에 있어서 차이가 난다. 따라서 본 연구에서는 가능하면 유사성이 있는 자치단체이면서도 일반화가 가능할 정도의 표본크기를 확보하기 위하여, 분석대상을 시(市)로 한정한다. 그렇게 함으로써, 자치단체의 성격이 다른 데서 유래한 교란요인을 최소화하고자 한다.

2. 2014년 지방선거의 특징과 시장 연임 현황

2014년 6월 4일 지방선거는 유례없는 격동 속에서 치러졌다. 야당에 대한 지지율이 매우 낮은 상태에서, 전통적인 민주당이 선거 3개월여를 앞두고, 안철수 신당(새정치연합)과 합당하여 새정치민주연합으로 변신하였고(3월 16일), 위헌정당 해산신청 심판에 따라 통합진보당은 위기를 맞았으며, 기초선거에서의 정당공천제 폐지를 둘러싸고 나타난 이슈들로 선거전은 더욱 치열해졌다. 새정치민주연합 합당의 결과는 심각한 후유증으로 나타나서, 당의 정체성과 공천에 대한 갈등으로 나타났다.⁴⁾ 분열과 분당으로 나타난 진보정치의 분열양상은 야당필패-여당필승의 분위기로 나타났다. 이에 진보정당들은 통합진보당 해산청구 사건, 이석기의원 내란음모 사건 등을 경계하는 한편 세월호(4월 16일) 진상조사 요구와 안전에 대한 정부의 무능함을 질책하며 새누리당 심판론으로 대응했다. 야당은 무상공약 시리즈 제안⁵⁾으로 반격하여 선거 당일에 즈음하여서는 박빙의 투표결과를 예상하는 지역들이 대거 증가하기도 했다.

그러나 역대 지방선거들 중 두 번째로 높은 투표율(56.8%)을 보였던 6.4지방선거의 결과는 여당의 우세였다. 야당들은 지방선거에 적합한 지역 현안제시 및 진보적 의제발굴에 힘을 쏟지 못하였고, 세월호 국면에서 내세운 안전과 관련된 중앙정부 차원의 정치이슈는 지역

4) 당시 안철수 공동대표의 개혁공천 방침은 곳곳에서 갈등을 일으켰다. 예를 들어, 광주광역시장 윤장현 후보에 대한 전략공천, 김철민 안산시장의 공천불복과 무소속 출마 등 표 분산의 사례가 다수 있었다.

5) 일례로 남경필 경기도지사 후보의 압승이 예상되는 상황에서, 야당의 김상곤 경기도지사 당내 경선 후보가 무상버스 공약을 제시하자 여론 향배가 달라졌다. 남 후보는 50.4%의 득표율로 당선되었다.

주민의 관심을 받지 못했으며, 당선을 위한 야권연대 및 후보단일화도 민심을 모을 수 없었다. 결국 광역단체장은 새누리당이 8곳, 야당이 9곳에서 승리를 가져갔다. 시, 군, 구 기초단체장은 전체 226명 중 새누리당 117명, 새정치민주연합 80명, 무소속이 29명이 당선되었다. 4년 전인 2010년의 선거에서 한나라당 소속이 82명, 민주당이 92명이었던 것과 대비된다.

본 연구의 대상이 되는 기초자치단체 시장 선거만 놓고 보면 73 곳 중 56 곳에서 현직 시장이 재출마하였고(재출마율 76.7%), 이들 중 43명이 당선되었다(재출마자 당선비율 76.8%). 새누리당 소속 현직자 22명이 출마하여 19명이 당선되어 대부분이 연임에 성공하였고(86.3%), 새정치연합 소속 현직 시장은 28명이 출마하여 22명이 당선되었다(78.6%). 현직 시장 중 무소속으로 출마한 6명 중에서는 2명만이 당선되었다.

3. 지방재정분석제도와 재정회계지표의 특성

1) 지방재정분석제도

지방재정 운영과 관련하여 재정의 건전성, 효율성, 투명성 등을 주기적으로 종합 점검하는 시스템이 필요하다. 이를 위해 도입된 것이 지방재정분석제도인데, 이는 지방자치단체의 재정 상태와 운영 실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 주기적으로 종합 점검·분석·평가한다.

이 제도는 1998년에 지자체의 건전성과 효율성을 측정하기 위하여 10개 지표를 측정하였으나, 2005년에 혁신적으로 확대되었다. 우선 분석지표가 30개로 늘어났고, 정성지표를 포함하는 등 주민관심 지표들을 추가하였다. 재정분석의 객관성을 확보하기 위하여 민간연구기관(한국지방행정연구원)에 그 시행을 위탁하였다. 그러나 2008년부터는 재정분석을 광역자치단체가 주관이 되어 자체분석하고, 그 결과를 행정안전부로 제출토록 하였다.

이후 거의 매년 이 제도를 고치고 다듬어서, 2014년에는 9개의 건전성 지표, 6개의 효율성 지표, 그리고 10개의 재정운영노력 지표로 체계를 갖추었다. 이밖에 15개의 참고지표를 추가하였다. (다음 <표 1> 참조) 최근에는 재정악화로 인하여 재정건전화지수의 중요도가 증가하고 추세이다.

<표 1> 2014년도 지방재정분석지표

| 분야 | 측정대상 | 지표 |
|-----------------|------|--|
| 재정건전성 (9개) | 재정수지 | 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율 |
| | 채무관리 | 관리채무비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 현금창출자산대비 부채비율 |
| | 공기업 | 공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률 |
| 재정효율성 (6개) | 세입관리 | 자체세입비율(증감률) |
| | 세출관리 | 민간이전경비비율(증감률), 출연출자금비율(증감률), 의무지출비율(증감률) |
| | 자본시설 | 자본시설유지관리비비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률) |
| 재정운영노력 (10개) | 세입확충 | 지방세징수율 제고노력도, 지방세체납액 축소노력도, 경상세외수입 확충노력도, 세외수입체납액 축소노력도, 탄력세율 적용노력도 |
| | 세출절감 | 인건비절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비 절감노력도, 민간이전경비 절감노력도 |
| 참고지표 (15개) | | 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 행정운영경비비율(증감률), 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 정책사업투자비율, 투융자심사사업 예산편성비율, 유동비율, 고정순자산비율(증감률), 경상재원비율, 총예산대비 자체수입증가율, 지방세수입 대비 인건비비율, 부채증가액(증감률), 세입예산대비 채무보증액비율 |

자료 : 한국지방행정연구원(2014)

주 : 위의 지표들 중 Bold체로 표시된 것들은 지표값이 작을수록 바람직하다.

2) 독립변수群에 대한 설명

(1) 현재의 재정회계 상태

본 연구는 이상의 총 40개 지표들을 주요 설명변수(독립변수)로 채택한다. 즉, 2014년도 재정분석결과가 본 연구의 제1차적으로 중요한 설명변수가 된다.

그런데 유권자인 지역주민들은 매년 발표되는 재정지표값, 특히 선거 직전 년도(2013년) 결산 자료를 분석한 2014년 지표값을 즉시 인지하지 못하는 상태에서 투표에 임할 가능성이 있다. 유권자는 “현재 상태” 보다는 “과거와 현재의 차이”를 인식하여 이를 기초로 투표에 임할 수 있다. 즉, 과거보다 현재가 어느 정도 달라졌는가에 대한 인식이 투표행태에 더 큰 영향을 미칠 수도 있다. 이런 정황을 감안하여, 본 연구는 다음과 같이 자치단체 재정성과의 단기 변화와 중기 변화를 반영하는 변수들을 추정모형에 추가한다.

(2) 재정상태의 단기 변화

여기서 재정상태의 단기 변화란 지방선거 당시에 시기적으로 가장 최근의 자료인 2014년 재정분석결과와 그 1년 전인 2013년의 재정분석 결과간의 차이를 말한다. 이 차이값은 단기 변화(개선 또는 개악)를 대리하는 변수로 Logit 추정모형에 추가된다.

(3) 재정상태의 중기 변화

유권자가 현재 상황에 기초하여 투표할지, 아니면 과거와 비교한 변화 정도에 기초하여 투표할지 불분명하다. 그 뿐 아니라 “과거와의 차이”도 그것이 지난 1년 간의 차이인지 시장 재임 기간 전체에 걸친 차이인지도 불분명하다. 따라서 이들은 사전적 판단의 대상이 아니라 실증분석의 대상이다. 본 연구는 시장이 취임하던 2010년의 재정분석결과와 임기 마지막 해인 2014년의 재정분석결과의 차이를 “재정상태의 중기변화”로 보고, 이것이 시장 연임에 얼마만큼 기여하는지 분석한다.

IV. 분석결과

본 연구는 자치단체의 최근 재정회계지표값 40개 및 출마자의 인구사회적 변수를 설명변수로 하고, 현직자의 연임여부를 피설명변수로 하는 Logit 모형을 추정하였다. 이와 함께 재정상태의 단기변화를 나타내는 재정회계지표값을 이용한 모형도 별도로 추정하였으며, 재정상태의 중기변화를 설명변수로 하는 모형도 별도로 추정하였다.(이 추정모형들은 부록에 첨부하였음) 그런 다음, 각각의 분석에서 유의미한 관계를 보인 변수들을 채택하여 다음 <표 2>와 같이 총합모형을 구성하여 추정하였다.

이 표에는 모두 네 개의 Logit 모형이 포함되어 있는데, 첫 번째 모형은 최근의 재정지표 40개를 이용하여 추정한 결과이다. 두 번째 모형은 최근 재정지표 40개 이외에 출마자의 개인적 특성(나이, 교육정도, 소속정당) 및 선거당시 후보자 숫자 등을 포함하여 추정한 결과이다. 세 번째 모형은 최근 재정상태 지표, 재정지표의 단기 변화, 재정지표의 중기변화, 그리고 개인특성 등을 모두 감안한 총합모형이다. 네 번째 모형은, 우리나라 정치의 특성 중 하나인 정당의 지역성 문제를 통제하기 위하여, 세 번째 모형의 분석대상을 수도권으로 한정하여 Logit 분석을 실시한 결과이다.

이 네 가지 분석 모형들은 유의미한 관계를 보이는 변수들을 위주로 추정된 결과를 보여주

고 있다.⁶⁾ 이들 중 모형(2)가 Cox-Snell R²에 있어서는 가장 큰 값(0.552)을 가진다. 이에 비해 모형(3)은 Cox-Snell R²는 모형(2) 보다 근소한 차이로 작은 값(0.522)을 갖지만, 분류정확도에 있어서 모형(2) 보다 훨씬 더 큰 값(92.9% 대 76.8%)을 보여준다. 따라서 본 연구에서는 모형(3)을 중심으로 추정결과를 다음과 같이 해석한다.

<표 2> Logit 추정 결과

| 변수 | | (1) 연임여부 | (2) 연임여부 | (3) 연임여부 | (4) 연임여부 | |
|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| 상수 | | 59.680 (7.152)*** | 302.486 (3.033)* | 147.302 (4.569)** | 21.650 (2.007) | |
| 선거 직전 재정 상태 지표 | 재정 건전성 지표 | 관리채무부담비율 | -16.241 (3.957)** | -110.449 (3.130)* | -138.313 (3.441)* | |
| | | 현금창출자산대비 부채비율 | 8.073 (4.540)** | 40.524 (3.018)* | 19.067 (3.570)* | 20.270 (3.028)* |
| | 재정 운영 노력지표 | 세외수입채납 축소노력도 | 9.007 (3.687)* | 18.183 (3.047)* | 9.388 (4.068)* | |
| | | 지방의회경비 절감노력도 | -11.734 (4.628)** | -73.685 (2.879)* | -38.868 (3.622)* | -23.472 (1.723) |
| | | 행사축제경비 절감노력도 | 4.684 (3.560)* | 37.736 (2.737)* | 21.595 (3.247)* | |
| 재정 상태 단기 변화 변수 | 재정 효율성 지표 | 자본시설유지관리비율 차이(2014-2013) | | 0.837 (3.040)* | -4.994 (0.731) | |
| | 참고 지표 | 예산집행률 (2014) | -60.595 (6.201)** | -232.675 (3.051)* | | -36.171 (3.064)* |
| | | 예산집행률 차이 (2014-2013) | | | 1.120 (4.604)** | |
| | | 행정운영경비비율 (2014) | -55.891 (3.314)* | -340.894 (2.910)* | | |
| | | 행정운영경비비율 차이(2014-2013) | | | 2.253 (4.278)** | |
| | 총예산대비 자체수입증가율 (2014) | 0.595 (3.927)** | 0.188 (0.173) | | | |

6) 이 표에 포함되어 있지 않은 변수들은 그들이 시장의 연임여부와 유의미한 관계를 보여주지 못하였다. 이 세가지 추정모형에 사용되는 독립변수의 숫자가 상당히 많기 때문에, 여러 단계의 후진제거(backward elimination) 방식으로 변수의 숫자를 줄여나간 후 추정하였다.

| 변수 | | (1) 연임여부 | (2) 연임여부 | (3) 연임여부 | (4) 연임여부 |
|---------------|--------|--|--|---|---|
| 기타변수 | 후보자 나이 | | -0.478 (2.641) | | |
| | 후보자 학력 | | 1.067 (1.180) | | |
| | 소속정당 | | -12.727 (2.809)* | -5.351 (4.423)** | -3.830 (0.001) |
| 통계량 | | n=56 C&S R ² =0.427 -2loglikeli- hood=29.53 | n=56 C&S R ² =0.552 -2loglikeli- hood=17.34 | n=56 C&S R ² =0.522 -2loglikeli-h ood=19.3 | n=27 C&S R ² =0.474 -2loglikeli-h ood=13.5 |
| overall 분류정확도 | | 91.1% | 76.8% | 92.9% | 92.6% |

주1 : *, **, ***는 각각 유의도 0.10, 0.05, 0.01 수준에서 의미함을 표시

주2 : 괄호()안은 Wald 통계량 값

주3 : 참고지표는 대부분 예산효율성과 관련 있음

주4 : 소속정당 dummy 변수; 새누리당=1, 새정치민주연합=2

모형(3)에 의하면, 총 40개의 재정지표들 중 9개만 시장의 연임여부와 유의미한 관계를 보여주고 있다. 재정건전성 지표 9개 중 2개, 재정운영노력 지표 10개 중 3개, 그리고 재정 효율성 지표 6개 중 1개만이 현직 시장의 연임과 유의미한 관계가 있다. 참고지표 15개 중에서는 오직 3개만 유의미한 관계를 보여준다.

이런 발견은 매우 중요한 것으로서, 첫째, 설명변수 선택에 세심한 주의를 기울이지 않으면, 실제로는 현직자의 재정성과와 연임간에 관계가 있는데도 불구하고, 적절한 설명변수를 채택하지 못함으로 인해 양자간에 유의미한 관계가 없다는 결론에 도달하기 쉽다. 둘째, 어느 재정성과가 설명변수로 사용되느냐에 따라, 어떤 연구에서는 양자간에 관련성이 있는 것으로 나타나고, 다른 연구에서는 그렇지 않은 것으로 나타날 수 있다는 점이다.

이런 우려는 본 연구의 추정결과에서도 입증된다. 왜냐하면, 재정성과 관련 변수들 중 대다수가 현직시장의 연임과 관련이 없는 것으로 나타난다. 오직 소수의 일부 지표들만 현직자의 연임과 연관되어 있다. 따라서 재정성과의 연임효과 분석에 있어서는 다음과 같이, 자치단체의 재정건전성, 효율성, 그리고 노력도 등 분야별로 해석에 주의하여야 한다.

1. 재정건전성 실적과 연임성공 승산분석

앞의 <표 1>에 수록되어 있는 바와 같이, 지방재정분석제도에서는 자치단체의 재정건전성을 재정수지지표 3개, 채무관리지표 4개, 공기업지표 2개로 측정하고 있다. 이들 중 채무관리를 나타내는 관리채무부담비율과 현금창출자산대비부채비율만이 현직 시장의 연임과 유의미한 관계를 보인다. 그런 반면, 재정건전성을 측정하는 다양한 지표들 중에서 재정수지나 지방공기업의 부채는 시장의 연임에 영향을 미치지 못한다.

모형(3)에 의하면, 자치단체의 관리채무부담비율이 높을수록 해당 지역의 시장이 선거에서 이길 승산(odds to win)이 작아진다. 관리채무부담비율은 일반재원결산액 대비 관리채무액의 비중으로 자치단체의 채무지급능력을 표시하는 지표이다. 이 비율이 높을수록 채무구조의 건전성이 악화되고, 그만큼 채무로 인한 재정부담이 커지게 된다. 따라서 지역주민들은 채무증가에 따른 재정적 부담을 꺼려하게 되고, 채무부담 수준이 높아지는데 대해서 부정적으로 반응하게 되는 것으로 이해할 수 있다. 최근 지방선거에서 자치단체장들이 채무를 감축하는 정책을 최우선시 하는 것은 지역주민들이 그만큼 채무부담에 민감하게 반응하고 있음을 나타내는 것으로 분석결과와 일치한다고 볼 수 있다.

그런데 관리채무부담비율과 달리 자치단체의 현금창출자산대비부채비율이 높으면 오히려 시장이 연임될 승산(odds)이 높아진다. 현금창출자산 대비 부채비율은 부채총액을 현금화할 수 있는 환금성 자산과 비교한 지표로서 이 비율이 높을수록 장기부채지급능력이 떨어지게 된다. 따라서 본 연구의 분석결과는 일견 일반의 상식과 배치되는 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체의 현금창출자산의 내용을 살펴보면 수긍이 가는 결과이다. 즉, 우리나라 지방부채의 경우 주로 도로, 상하수도, 공공시설 등 사회기반시설 확충을 위한 재원으로 활용되어, 지역사회의 자본투자와 다양한 사업 실시 및 일자리 창출과 연결된다. 그렇기 때문에 이런 사업으로 인해 발생하는 부채가 크다는 점은 주민들이 긍정적으로 받아들이고, 오히려 시장선거에서의 승산을 높여준다.

2. 재정운영노력 실적과 연임성공 승산분석

지방재정분석제도에 의하면 자치단체의 재정운영노력 실적은 세입확충노력 5개 지표와 세출절감노력 5개 지표로 측정된다. 이들 중 세외수입채납액축소노력도가 높으면 연임가능 승산(odds)이 높아지는 것으로 추정되어, 이는 일반의 기대에 부합된다. 하지만 본 연구에서는, 지방의회경비절감노력도가 높은 실적을 내면 당선 확률이 낮아지고, 반대로 행사축제경

비절감노력도가 높아지면 오히려 연임 승산이 높아지는 것으로 분석되고 있다. 이는 일반의 상식 또는 기존의 연구결과와 배치되는 것으로 추가적인 설명이 필요하다.

이와 관련하여 지방의회경비는 의회운영과 지방의원에 관한 지원경비로서 지방의회경비를 절감하는 것은 지방의정 활동에 대해 재정적 지원을 축소하는 것으로 지방의회(의원) 입장에서 부정적 효과를 초래할 수 있고, 분석결과, 시장의 연임승산에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 그리고 행사축제경비절감노력도의 경우, 과거 2006년도 지방선거를 분석한 연구(최병호·정종필, 2007)에서는 행사축제경비비율이 높을수록 현직 자치단체장이 연임할 가능성이 높았었다. 그러나 최근에 와서는 주민들의 반응이 달라지고 있다. 유사중복적인 행사축제 및 매년 연례 반복적으로 실시되는 행사축제사업과 관련하여 선심성 예산집행으로 인한 예산낭비 문제가 부각되면서, 이들 행사축제경비에 대한 재정공시가 엄격하게 시행되고 있다. 따라서 본 연구의 분석결과는 행사축제를 비롯한 선심성 예산의 절감에 대한 지역주민들의 관심과 시민통제의 중요성을 반영하고 있다.

3. 재정효율성 실적과 연임성공 승산분석

자치단체의 재정효율성은 매우 중요한 재성성과여서, 지방재정분석제도에서도 중요하게 고려하는 요소들 중 하나인데, 이는 세입관리, 세출관리, 그리고 자본시설관리 실적을 포함하고 있다. 그런데 본 연구결과에 의하면, 6개의 효율성 지표들 중 오직 자본시설유지관리비율만이 시장의 연임 가능성과 유의미한 관계가 있다. 그것도 가장 최근의 관리비율이 아니라 2013년과 2014년의 관리비율의 차이가 유의미하다. 이처럼 최근 실적이 아니라 실적의 단기변화가 유권자의 투표에 영향을 미치는 이유는 자본시설의 특징과 관련이 있다. 즉, 자본시설유지관리비율은 자본시설가액 대비 유지관리비용의 비중으로 이 비율이 일정수준을 초과하는 것은 공공시설이 지역실정에 비해 적정 수준을 초과하거나 시설관리가 비효율적이라고 볼 수 있다.

이에 대해 본 연구의 분석결과에서 가장 최근의 자본시설유지관리비율은 시장의 연임 승산과 유의미하지 않고, 단기실적(2013년과 2014년의 비율 차이)이 시장의 연임과 유의미한 관계를 갖는 것은 다음과 같이 이해할 수 있다. 즉, 지역주민들은 기본적으로 공공시설의 유지비용에 직접 노출되어 있지 않으므로 관심이 낮거나 관심을 두지 않으나, 단기적 시야에서 공공시설 유지를 위한 비용 측면보다는 지역사회 공공시설의 확충에 대해 보다 긍정적이고 민감하게 반응하는 것으로 분석할 수 있다.

그러나 자본시설유지관리비율의 중기변화(시장 취임초기인 2010년과 말기인 2013년의 실적 차이)는 연임성공 승산과 유의미한 관계가 없는 것으로 추정된다. 이러한 분석결과는

지역주민의 입장에서 지역사회 기반시설(도로, 상하수도, 폐기물처리시설 등)과 주민편의시설(공원, 도서관, 시민회관, 사회복지관 등)에 소요되는 유지비용에 대해서 단기적 시야에서는 그 중요성이 인식되어 선거 시에 영향을 미치나, 중기적 시야에서는 거의 관심도가 떨어져 시장의 연임에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 이해할 수 있다.

4. 참고지표값과 연임성공 승산분석

지방재정분석제도에는 15개의 참고지표가 있는데, 이 중에서 예산집행률과 행정운영경비 비율 만이 시장의 연임과 유의미한 관계가 있다. 이 두 변수는 최근 실적 뿐 아니라 단기 실적변화도 연임성공 승산에 영향을 준다.

예산집행률 실적이 좋다는 것 또는 단기에 좋아지고 있다는 것이 의미하는 것은 지방자치단체의 예산과 실적(결산)의 차이가 줄어든 것을 의미한다. 분석결과에 의하면 예산집행 실적이 높을수록 시장의 연임에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 일반 상식과 배치되는 것으로, 지역주민들의 경우 예산집행 실적이 떨어지더라도, 몇 번의 추가경정 예산을 더 편성하여 필요한 프로그램이나 사업을 보다 더 예산에 반영하기를 원하는 것으로 이해할 수 있다. 다만, 단기실적(2013년과 2014년의 비율 차이) 변화에 대해서는 예산집행률이 증가하면 재선성공 승산이 높은 것으로 분석되고 있는데, 이러한 결과에 의하면 시민들은 추경편성을 통해 다양한 지역수요와 사업들이 추가적으로 예산에 반영되기를 원하고 있으나, 그렇더라도 재정 예측성을 제고하여 예산-결산의 오차가 축소되는 것을 긍정적으로 생각하는 것으로 이해할 수 있다.

행정운영경비비율의 단기실적이 높을수록 연임성공 승산이 높아지고 있다는 것의 의미는 공무원 인건비와 사무관리 기본경비로 구성되는 행정운영경비의 증가가 공무원들에게 긍정적 효과로 작용하여 시장의 연임 가능성에 높이는 것으로 연결되었다고 이해할 수 있다. 이러한 분석결과는 행정비용은 가능한 절감하는 것이 바람직하다는 상식과 기존의 연구결과와 상반되는 현상이다. 이는 앞에서, 현직 시장이 지방의회경비를 줄이면 그의 연임성공 승산이 작아진다는 분석과 동일한 맥락이다. 선거에서는 유권자들의 표심도 중요하지만, 시장을 도와주는 집단의 이해관계도 실질적으로 중요한 영향을 미친다는 반증이다.

5. 후보자의 개인 특성 및 정당배경과 연임성공 승산분석

후보자의 인구사회학적 특성은 선거결과 분석에 흔히 쓰이는 설명변수이다. 본 연구에서

도 나이, 학력, 소속정당 등 개인적인 특성이 연임성공 가능성에 어떠한 영향을 주는지 추정하였다. 그 결과 나이와 학력은 연임에 유의미한 상관관계가 없었으며, 소속정당의 영향력이 분석을 요한다. 본 연구는 전국 73개 시(市) 중에서 현직 시장이 출마한 56개 시를 중심으로 시장연임에 영향을 주는 요인을 찾고자 Logit 분석을 실시하였다. 추정모형(3)에서는 현직시장의 소속정당이 연임 성공 여부와 유의미한 관계를 보여주고 있다. 즉, 다른 조건이 동일하다면(*ceteris paribus*), 시장의 소속이 새정치민주연합일 때 당선 승산이 낮다. 이는 2014년 지방선거 결과와 일치한다. 그런데 한국의 경우, 정당의 지방색이 강하다. 따라서 지방색을 통제한 소속정당의 연임효과를 추출하여야 한다.

이를 위해 본 연구에서는 영호남 등 정당의 지역색이 강한 지역을 제외하고, 어느 정도 지역색이 열린 수도권(경기도)만 대상으로 하여 Logit 분석을 다시 하였다. (앞의 <표 2>의 모형(4) 참조) 그 결과, 수도권에서는 정당의 연임효과가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 경기도라 하더라도 국지적으로는 지역색이 강할 수 있지만, 서로 다른 정당기반을 가진 지역들이 곳곳에 혼재해 있어서, 전체적으로는 정당의 연임효과가 유의미하지 않았다. 이것은 현재 수도권에서 다수의 시장을 배출한 정당이라 하더라도, 다음 번 선거에서도 그러하리라는 보장이 없다는 점을 시사한다.

V. 결론

이상과 같은 분석에 기초하여, 지방자치단체의 재정회계 성과가 시장의 연임에 긍정적인 영향을 미친다는 실적보상모형(Performance-reward Model)은 “한정적으로” 지지된다. 여기서 한정적이라 함은 다음 두 가지 이유 때문이다.

첫째, 현직 시장의 모든 재정회계 성과가 그의 연임 성공 가능성에 영향을 미치는 것이 아니라는 점이다. 오히려 본 연구에 의하면, 대부분의 재정회계 실적은 연임과 유의미한 관계가 없음이 밝혀졌다. 오로지 소수의 재정지표값들에 한정하여 유의미한 현직효과가 있다는 것이 본 연구의 주요 발견이다. 즉, 수많은 재정성과 변수들 중 연구자가 어느 것을 선택하느냐에 따라 재정성과의 연임효과가 지지되기도 하고, 기각될 수 있음에 유의해야 하므로 본 연구의 결과는 실적보상모형을 한정적으로 지지한다.

둘째, 선거는 사실(fact)과 인식(perception)이 복합적으로 영향을 미치는 종합예술이다. 그러나 본 연구에서는 사실, 곧 객관적으로 측정되는 지표값들만 설명변수로 사용하였고, 유권자들의 인지 변수는 포함하지 않았기 실적보상모형의 유용성은 한정적이다. 그렇지만 선거

는 경쟁자가 있는 게임이기 때문에, 현직 시장이 객관적 실적(fact)에서 벗어나서, 유권자들에게 저조한 실적을 숨긴다거나, 특정 실적을 지나치게 부각시킬 때는 곧바로 경쟁자들의 공격대상이 될 것이다. 그 뿐 아니라 경쟁자들 역시 나름대로의 이미지를 생산하기 때문에, 유권자의 인식은 매우 유동적이다. 이런 점을 감안한다면, 객관적 설명변수들로 이루어진 현직 효과 실적보상모형은 제한적이라 할지라도 현직효과를 안정적으로 추정할 수 있게 해준다는 점에서 의의가 있다.⁷⁾ 특히 객관적 지표에 대한 분석은 유권자 의식 조사에서도 발견하지 못하는 점들을 알려주는 장점이 있다.

2014 지방선거는 유례없는 격동 속에 치러졌지만, 객관적인 재정지표들을 중심으로 분석한 본 연구는 겉으로 드러나지 않았지만 선거 승패에 영향을 준 요인들을 다음과 같이 밝혀주고 있다.

첫째, 자치단체의 재정건전성이 6.4 지방선거에 중요한 역할을 하였다는 점이다. 과거의 연구에 의하면, 행사축제·민간이전경비·지방보조금 등 선심성 지출이 증가하면, 현직 시장의 연임가능성이 높아졌다. 그러나 본 연구에서는 행사축제비가 증가하면 오히려 현직 시장의 연임성공 승산비가 낮아진다. 그리고 민간이전경비·지방보조금 등은 연임성공에 유의미한 기여를 하지 않았다. 그 대신, 자치단체의 채무, 특히 관리채무의 부담비율이 높아지면, 현직 시장이 선거에 이길 승산이 유의미하게 낮아지는 것이 발견되었다. 자치단체장이 세외수입채납을 축소하기 위해 노력하면 할수록 연임승산비가 높아지는 것으로 나타났는데, 이것 역시 재정건전성과 관련이 있다.

둘째, 유권자들은 자치단체의 재정건전성을 바라기는 하지만, 지역경제에 대한 투자에 관해서는 무리를 해서라도 많은 투자를 하는 단체장을 선호한다는 것이 본 연구에서 간접적으로 발견한 또 다른 숨은 사항이다. 실증분석 결과, 현금창출자산대비부채비율이 높은 자치단체일수록 시장이 연임할 승산이 높았다. 사회기반시설 같은 현금창출자산들은 지역사회에 대한 자본투자와 일자리 창출과 연결되어 있으므로, 이 부문에 대해서는 부채를 발행해서라도 투자확대를 하는 자치단체장이 연임에 성공할 가능성이 높아진다. 예산집행률이 낮을수록 연임가능성이 높아지는 것도 동일한 맥락이다. 예산집행률은 추경예산을 많이 편성할수록 낮아지는데, 추경을 해서라도 지역경제를 살리겠다는 단체장이 선거에서 승리하고 있다.⁸⁾ 그런데 자본투자나 사업 관련 지출은 사업목적의 불분명, 재정효과 부진, 유사중복사업의 시행

7) 후속연구에서 객관적 사실과 유권자 인식을 모두 설명변수에 포함할 수 있다면 더욱 바람직한 실증추정모형이 될 것이다.

8) 이 요인들은 선거 승리에는 도움이 되지만, 장기적으로는 재정건전성을 해칠 수 있다. 그러나 정치는 그렇게 장기적인 영향까지 고려하지 않는 경향이 있으므로, 이 부분은 상급기관(행정자치부 등), 학자, 시민단체들이 지속적으로 감시하여야 할 대상이다.

등으로 인해 예산낭비와 방만한 재정운동을 초래할 수 있다는 점에서 사업타당성 분석, 평가 결과 예산반영 등 체계적 관리를 통해 예산 효율성을 제고할 필요가 있을 것이다.

셋째, 유권자들의 이익에 반하더라도 현직시장에게 유리한 지출도 있다. 보통의 유권자라면 지방의회경비나 행정운영경비가 늘어나는 것을 반기지 않을 것이다. 그러나 시장 입장에서 의회경비나 행정운영비를 증가시키는 것이 연임에 도움이 될 것이다. 본 연구의 분석 결과는, 의회경비를 절감하지 않는 자치단체나 행정운영비를 증가시킨 자치단체의 시장이 연임에 성공할 승산이 더 큰 것으로 나타난다.

넷째, 본 연구는 2014, 2013, 2010년 지방재정분석결과를 분석함으로써, 자치단체의 재정상황을 현재 시점, 단기 변화, 그리고 중기 변화로 나누었다. 그리고 이들이 각각 현직 시장의 연임에 어떻게 연관되어 있는가를 살펴보았다. 그 결과, 중기 변화 보다는 단기 변화가, 단기 변화 보다는 현재 시점(최근 시점)의 재정성과가 연임승산에 더 연관되어 있었다. 본 연구가 유권자들의 인식 시점을 직접 분석한 것은 아니지만, 객관적 지표들에 대한 분석이 시사하는 바는 유권자들이 현재 시점의 재정상황에 더 민감하다는 것이 간접적으로 드러난다. 이는 현직 시장이 선거에 임박할수록 선심성 재정운영에 치중할 것을 시사한다. 재정은 재임기간 내내 건전하고, 효율성 있게 운영되는 것이 바람직하다. 앞으로는 주민(유권자)들이 단기 관점에서 지방선거에 단순히 참여하기보다는 중장기 관점으로 시야를 확대하는 행태적 변화가 요망된다.

【참고문헌】

- 길승흠. (1993). 한국인의 정치의식구조 변화: 1963-1993. 『한국정치학회보』, 26(3): 133-152.
- 김민경·김상헌. (2011). 지방재정 운영과 지방선거 : 상반된 주장에 대한 새로운 증거. 『행정논총』, 49(2): 127-148.
- 김상은·엄기홍. (2013). 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향 : 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석. 『현대정치연구』, 6(2): 69-93.
- 김성희. (2014). 현역의원의 재선결정요인에 관한 연구: 2014선거 기초의회 의원을 중심으로. 『한국정책론집』, 14:1-17.
- 김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구 : 경상남도를 중심으로. 『지방정부연구』, 3(1) :269-291.
- 김형아·김나영·김상헌. (2008). 지방정부의 재정상태와 투표행위 : 주민들은 지방정부의 재정운영 및 상태에 반응하는가? 『행정논총』, 46(4): 331-349.
- 배상석·강주현. (2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 41(1): 153-173.
- 백승주. (2009). 『재정지출이 선거에 미치는 영향에 관한 연구: 기초자치단체장의 연임을 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 송건섭·이곤수. (2011). 지방선거와 유권자 투표선택 : 종단 분석. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 6: 363-379
- 안준혁. (2013). 『지방자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 : 지방자치단체의 부채를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 엄기홍. (2009). 정치자금 스캔들, 유권자 평가, 그리고 현직자 재선 : 1998년과 2002년 미국 하원의원 선거에 대한 경험적 분석. 『21세기 정치학회보』, 19(1): 171-195.
- 이갑윤·이현우. (2000). 국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로. 『한국정치학회보』, 34(2): 150-169.
- 이곤수·김영종. (2010). 6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도의 도지사선거의 비교 분석. 『지방정부연구』, 14(3): 355-371.
- 최승범·이환범. (2006). 기초자치단체 시장 연임에 미치는 영향요인 분석. 『한국행정논집』, 18(1): 285-309.
- 한정택. (2007). 한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석 : 제14부터 제17대 국회의원 선거를 중심으로. 『21세기정치학회보』, 17(3): 73-99.
- 황아란. (1998). 기초단체장 선거에서의 현직효과. 한국정치학회 연례학술회의 논문집: 681-707.
- Anderson, Christopher J. (2000). Economic Voting and Political Context: A

- Comparative Perspective. *Electoral Studies*, 19(2-3): 151-70.
- Besley, Case. (1995). Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax-seeking, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-44.
- Boyne, James, John, and Petrovsky. (2009). Democracy and Government Performance: Holding Incumbents Accountable in English Local Governments. *The Journal of Politics*, 71(4): 1273-1284.
- Brender, Adi. (2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel : 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 2187-2205.
- Carey, Thomas M., and Gerald C. Wright. (1998). State and National Factors in Gubernatorial and Senatorial Elections. *American Journal of Political Science*, 42(July): 994-1002.
- Mikesell, John L. (1982). *Fiscal Administration : Analysis and Applications for the Public Sector*. Illinois : The Dorsey Press.
- Norton Philip and David M. Wood. (1993). *Back From Westminster : British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Paul, S. and Denzau, A. (2008). *Does Public Good Provision Determine Incumbent's Fate? Evidence from India*. Munich Personal Repec Archive Paper No.11536.

김 다 경: 연세대학교에서 행정학 박사 학위를 취득(논문: 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구, 2014)하고 현재 서울연구원 전략연구센터 초빙부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부회계, 지방재정, 성과관리이며 최근 논문으로는 “공공기관CEO의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구”(2013), “기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로”(2014), “자치단체 실무자를 위한 지방재정분석제도상의 재정회계정보 활용례 개발: 안양시를 중심으로”(2015) 등이 있다.

이 효: 경희대학교에서 행정학 박사 학위를 취득(논문: 도시공공서비스의 생산성에 관한 연구 : 도시상수도의 사례, 1994)하였으며, 현재 한국지방행정연구원에서 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부예산 및 정부회계, 지방재정, 재정컨설팅 등이며, 주요 논문으로는 “지방자치단체 재무분석지표의 개선방안”(2011), “지방자치단체의 원가회계제도 도입과 발전방향”(2012), “성과관리를 위한 사업예산과 복식부기회계의 연계방안”(2013), “지방재정의 순세계잉여금 영향요인 : 예산회계 관점을 중심으로”(2014) 등이 있다.

배 득 중: 미국 State University of New York에서 행정학 및 정책학 박사 학위를 취득(논문: Citizen's Tax-cost Misperception, 1990)하고 현재 연세대학교 글로벌행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 재무행정, 정책분석 등으로 “Citizens' Tax Cost Misperception of Publicly Provided Goods: The Existence, the Sources, and the Impacts of Tax-cost Illusion in Budget Referenda for Public Education Expenditure”(1992), “발생기준 복식부기 정부회계 정보의 유용성에 관한 실증분석”(2010) 외 다수의 논문과 저서가 있으며 NASPAA Award, 대통령 표창을 수상하였다.

【부 록】

【부록 1】 재정상태의 단기 변화가 연임 승산에 미친 영향

재정분석지표 40개 각각에 대하여, 2014년 측정치와 2013년 측정치의 차이 값을 도출하였다. 이렇게 함으로써, 재정상태가 단기간(1년)에 변화한 정도가 시장의 연임 승산비(odds)에 미친 영향을 분석하였다. 그 결과, 1개의 재정건전성 지표, 2개의 재정효율성 지표, 그리고 3개의 참고지표가 시장의 연임 승산과 유의미한 관계를 보였다. 그러나 10개의 재정운영노력 지표들 중 유의미한 관계를 보이는 지표가 하나도 없다.

| 변수 | | 시장 재선 여부 | 시장 재선 여부 |
|---------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 상수 | | 6.487 (0.487) | 18.727 (2.378) |
| 재정건전성 지표 | 관리채무상환비율 차이 (2014-2013) | 0.709 (2.809)* | 0.895 (3.011)* |
| 재정효율성 지표 | 의무지출비율차이 (2014-2013) | -0.219 (7.242)*** | -0.297 (6.739)*** |
| | 자본시설유지관리비율 차이 (2014-2013) | 0.440 (4.806)** | |
| 참고지표 | 중기재정계획반영비율 차이 (2014-2013) | -0.209 (5.863)** | -0.147 (3.412)* |
| | 예산집행률차이 (2014-2013) | 0.301 (5.251)** | 0.329 (4.128)** |
| | 행정운영경비비율차이 (2014-2013) | 0.891 (5.518)** | 0.895 (4.128)** |
| 기타변수 | 후보자 나이 | | -0.158 (3.551)* |
| | 소속 정당 | | -2.474 (6.706)*** |
| | 후보자수 | | 1.122 (3.500)* |
| 통계량 | | n=56 | n=56 |
| | | Cox&Snell R-square 0.334 | Cox&Snell R-square 0.453 |
| | | -2loglikelihood =37.935 | -2loglikelihood =29.592 |
| overall 분류정확도 | | 85.7% | 76.8% |

주1 : *, **, ***는 각각 유의도 0.10, 0.05, 0.01 수준에서 의미함을 표시

주2 : 괄호()안은 Wald 통계량 값.

주3 : 참고지표는 대부분 예산효율성과 관련 있음

주4 : 소속정당 dummy 변수: 새누리당=1, 새정치민주연합=2

[부록 2] 재정상태의 중기 변화가 연임 승산에 미친 영향

시장 취임 초기와 말기 간의 재정상태의 변화가 과연 지방선거에서 시장의 연임에 어떤 영향을 미치는가? 본 연구에서는 2014년 재정지표와 2010년 재정지표의 차이값을 도출하여 재정상태의 중기 변화가 시장 선거의 승산에 미치는 영향력을 분석하였다. 그 결과 1개의 재정건전성 지표, 2개의 재정운영노력 지표, 그리고 1개의 참고지표가 시장의 연임 승산과 유의미한 결과를 나타내고 있다.

| 변수 | | 시장 연임 여부 |
|---------------|----------------------------|-----------------------------|
| 상수 | | 17.237 (5.616)** |
| 재정건전성 지표 | 통합재정수지비율차이 (2014-2010) | -0.219 (3.448)* |
| 재정운영 노력지표 | 행사축제경비절감노력도 (2014-2010) | 3.818 (5.259)** |
| | 민간이전경비절감노력도 (2014-2010) | 4.782 (5.523)** |
| 참고지표 | 정책사업투자비율차이 (2014-2010) | -0.176 (3.806)* |
| 기타변수 | 후보자 나이 | -0.237 (6.236)** |
| | 후보자 학력 | -1.819 (5.136)** |
| | 소속정당 | -2.422 (5.295)** |
| | 후보자 수 | 1.590 (4.191)** |
| 통계량 | | n=56 |
| | | Cox&Snell R-square=0.383 |
| | | -2Loglikelihood =33.617 |
| overall 분류정확도 | | 87.5% |

주1 : *, **, ***는 각각 유의도 0.10, 0.05, 0.01 수준에서 의미함을 표시

주2 : 괄호()안은 Wald 통계량 값.

주3 : 참고지표는 대부분 예산효율성과 관련 있음

주4 : 소속정당 dummy 변수; 새누리당=1, 새정치민주연합=2