「지방정부연구」 제25권 제3호(2021 가을): 81-103
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.3 (2021 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.3.4

지방재정투자심사를 대상으로 한 정치적 경기순환에 관한 연구: 서울시 자치구의 자체심사를 중심으로

문 창 웅*
박 소 정**

국문요약

본 연구는 지방재정투자심사 중 자체심사 과정에서 정치적 경기순환(Political Business Cycle)이 존재하는지를 검토하고자 하였다. 이와 함께 단체장의 재선 의지가 자체심사 과정에서 나타나는 정치적 경기순환의 수준을 조절하는지를 확인하였다. 실증분석 결과, 선거 당해 연도에는 자체심사 통과 총액 비율이 감소하고 선거 직전 연도에는 증가하는 것으로 파악되어 자체심사과정에서 정치적 경기순환이 존재하는 것으로 나타났다. 다만 조절효과는 선거 직전 연도에만 통계적으로 유의하였는데, 재선 의지가 있을 경우 선거 직전 연도의 자체심사 통과 총액 비율이 덜 증가하도록 하는 구축 효과가 발생하는 것으로 도출되었다. 이러한 분석결과는 다음과 같은 함의를 제시할 수 있다. 첫째, 지방정부의 자체심사가 더 합리적으로 운용될 수 있도록 적절히 통제하는 제도적 장치가 필요하다. 둘째, 정치적 경기순환이 존재하더라도 정치적 요인에 의해서 그 효과가 구축되거나 더 상승할 수 있으므로 이러한 요인에 대한 연구가 더 진행될 필요가 있다.

주제어: 정치적 경기순환(Political Business Cycle), 지방재정투자심사, 자체심사, 단체장의 재선 의지

Ⅰ. 서론

재정분권이 점차 확대되고 있는 오늘날 지방정부가 어떠한 투자 사업을 할 것인지 결정하는 것은 건전한 지방 재정 운용 및 장기적인 지방자치의 발전과 밀접한 관련이 있다. 지방 분권 시대에 부합하는 자치 역량을 갖추고, 지역 주민들로부터 신뢰와 지지를 얻기 위해서는 주민들의 요구사항을 적절히 반영한 합리적 재정투자사업을 시행할 필요가 있기 때문이다. 이를 위하여 우리나라는 각종 투자 사업에 대한 무분별한 중복투자를 방지하고, 지방 예산의 계획적·효율적 운영을 도모하기 위해 노력해왔는데, 대표적인 제도로 1992년 도입한 지방재정투자심사 제도가 있다.

* 제1저자
** 공동저자

지방재정법 37조 1항[1)]에 따르면 지방재정투자심사는 재정투자사업에 대한 예산편성, 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산 외의 의무부담이 필요한 경우 등의 항목에 대해서 사전에 그 사업의 필요성과 타당성에 대해 심사하는 것을 의미한다. 지방정부는 대규모 재정투자사업을 실시하거나 특정 사업에 예산 재원을 배정하기 위해 지방재정투자심사를 반드시 거쳐야 하며, 지방재정투자심사에서 '적정' 혹은 '조건부' 이상의 판정을 받지 않은 사업은 차기 연도 예산편성에 포함될 수 없다. 만약 이를 준수하지 않으면 지방교부세 산정 시 감액 조치 사유가 된다는 점에서 지방재정투자심사는 지방정부에게는 상당히 큰 제약 조건이라고 볼 수 있다. 또한, 2014년부터 중기지방재정계획에 지방재정투자심사 계획 및 결과가 포함되기 시작하면서 중장기적 측면에서도 지방정부의 투자 사업이 신중하게 이루어지도록 노력하고 있다. 정부가 막대한 세금을 거둬들이고 정부가 많은 공사를 발주하는 오늘날 투자 사업의 효율적 실행을 요구하는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다(박병희, 2019).

그러나 지방재정투자심사, 특히 자체심사에 따른 타당성 검토가 지방정부의 책임성 있는 재정계획 및 운용을 담보한다고 말할 수 있는가? 현행 지방재정투자심사는 자체재원 규모, 사업 유형에 따라서 자체심사, 의뢰심사(시·도 심사, 중앙심사) 등으로 분류된다. 의뢰심사(시·도 심사와 중앙심사)의 경우, 상급기관과 지방정부 간의 정치적 요인 등이 심사에 영향을 미칠 수 있으나 심사의 주체인 중앙, 시·도 투자심사위원회와 투자 사업 수행의 주체인 지방정부가 서로 명백히 다르다는 점에서 지방정부의 신규 투자가 어느 정도 책임성 있게 계획되고 운용되는 데 도움이 될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 자체심사의 경우 지자체 투자심사위원회를 구성하는 주체가 지방정부이며, 구성원의 4분의 1 정도를 예산 및 투자 관련 담당 지방 공무원으로 배정해야 한다는 점에서 사실상 심사와 투자 사업 수행의 주체가 거의 동일하다고 볼 수 있다. 이 상황에서 투자심사위원회를 통한 사전 타당성 검토가 책임성 있는 재정 계획을 담보할 수 있을지 의문이 생긴다.

우리나라 지방정부의 자체심사는 다음과 같은 두 가지 이유에 의해서 정치적 경기순환(Political Business Cycle)이 존재할 수 있다. 첫째, 지역 주민에게 혜택이 실질적으로 돌아간다는 점에서 자치단체장이 자체심사 대상에 해당하는 사업을 정치적으로 활용해서 다음 선거에 유리하게 조작할 가능성이 충분하다. 선출직인 자치단체장에게는 대중에게 인기를 얻음으로써 다음 선거에서 또다시 권력을 획득하고 정치적 이해관계를 실현하기 위한 행태를 보일 유인이 있다(강원택, 2011). 특히 정치와 경제의 상호 불가분적인 관계를 고려한다면 자치단체장에게는 선거 직전에 확장적인 재정정책을 펼침으로써 재선에 유리한 경제상황을 만들 유인이 존재한다. 둘째, Saporiti & Streb(2008)은 정치적 경기순환의 발생 여부는 재임자의 예산에 대한 재량권 보유 여부에 달려있

1) 제37조(투자심사) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 "투자심사"라 한다)를 하여야 한다.
1. 재정투자사업에 관한 예산안 편성
2. 다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청
가. 채무부담행위
나. 보증채무부담행위
다. 「지방자치법」 제39조 제1항 제8호에 따른 예산 외의 의무부담

음을 밝혀냈는데, 자체심사 과정은 사실상 지방정부와 자치단체장에게 신규투자에 대한 재량권이 부여되어있다는 점에서 정치적 경기순환이 발생할 가능성을 높여준다고 볼 수 있다.

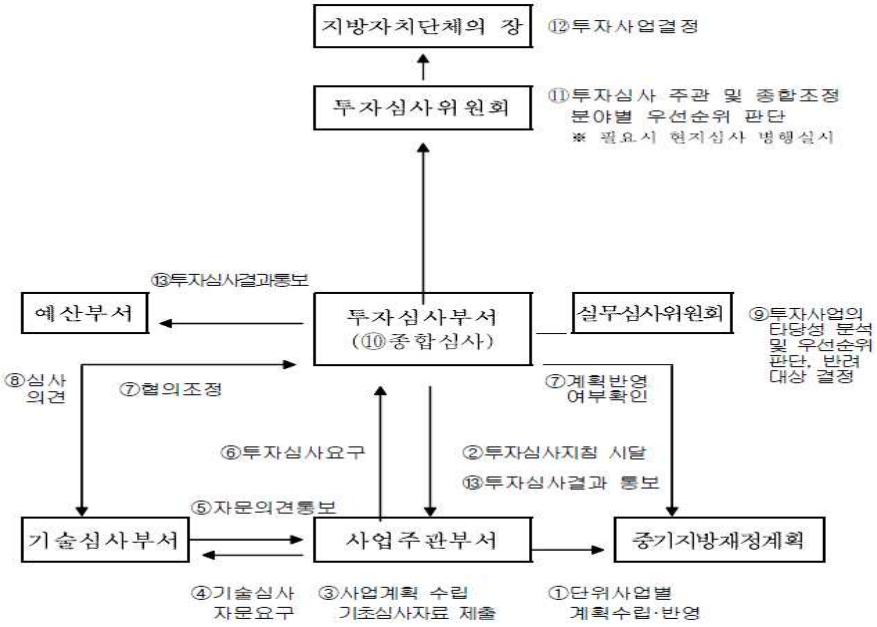
본 연구의 연구목적은 지방재정투자심사 중 자체심사에서 정치적 경기순환이 존재하는지를 실증적으로 검증하는 것이다. 또한 정치적 경기순환이 존재하더라도 단체장의 재선 의지에 따라 정치적 경기순환의 수준이 조절될 가능성이 존재하는지를 검토하고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 2008년부터 2017년까지 25개 서울특별시 기초자치단체의 자체심사 결과를 중심으로 선거주기에 따른 정치적 경기순환이 존재하는지를 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지방재정투자심사

제도적으로 신규투자 사업을 시행하기 위해서는 지방재정투자심사를 거쳐야 한다는 점에서 지방재정투자심사는 지방정부의 예산 수립 과정에서 상당히 중요한 위상을 차지하고 있다. 구체적으로 지방재정투자심사의 특징과 현황을 살펴보면 다음과 같다. 지방재정투자심사는 원칙적으로 사업 시행 직전 회계연도에 실시해야 하며 실제 지방재정투자심사 과정은 〈그림 1〉과 같은 형태로

〈그림 1〉 투자심사 업무 흐름도



출처: 행정안전부, 2017

이루어지고 있다. 이를 살펴보면 지방정부 내 예산과 투자 관련 부서를 중심으로 투자심사가 이루어지는 모습을 확인할 수 있다. 즉, 투자심사위원회를 통한 투자 여부 결정은 지방정부, 지방의회, 주민 3주체 중에서 지방정부를 중심으로 한 재정관리제도라고 볼 수 있다(박병희, 2019).

법령상 지방재정투자심사의 대상이 되는 사업의 유형은 일반투자사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 청사 신축, 문화·체육시설, 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업 등으로 분류된다. 이 중에서 본 연구의 관심거리가 되는 자체심사의 대상이 되는 사업들은 재원 구성 및 자체재원 여부에 따라 대상이 정해진다. 먼저 전액 자체재원으로 일반 투자사업에 해당되는 신규투자를 하게 될 경우 시·군·구 기초자치단체의 경우 20억 원 이상일 경우, 시·도 광역자치단체의 경우 40억 원 이상일 때 자체심사를 받는다. 전액 자체재원이 아닌 경우 시·군·구 기초자치단체의 경우 20억 원 이상 60억 미만일 경우, 시·군·구 기초 자치단체 중에서 2년 이상 인구수가 100만 명 이상인 기초자치단체의 경우에는 20억 원 이상 200억 원 미만, 시·도 광역자치단체의 경우 40억 원 이상 300억 원 미만일 때 자체심사를 받는다.

한편 청사·문화·체육시설 신축의 경우에는 재원 구성과는 무관하게 반드시 의뢰심사를 받도록 2013년 개정되었는데, 이는 지방정부가 과도하게 청사를 건립했던 것이 사회적 문제로 대두되었기 때문인 것으로 판단된다. 또한 홍보관 설립의 경우 시·군·구 기초자치단체의 경우 3억 원 이상 5억 원 미만일 경우, 시·도 광역자치단체의 경우 5억 원 이상 30억 원 미만일 때 자체심사를 받는다. 공연·축제 등 행사성 사업에는 시·군·구 기초자치단체의 경우 1억 원 이상 3억 원 미만일 경우, 시·도 광역자치단체의 경우 3억 원 이상 30억 원 미만일 때 자체심사를 받는다.

〈표 1〉 지방재정투자심사 자체심사 대상사업의 기준

사업 유형		자체심사(자치단체별)	
		시·도	시·군·구
재원 구성	전액 자체재원	40억 원 이상	20억 원 이상
	전액 자체재원 아닌 경우 *(100만 명 이상 도시)*	40억 원 이상 300억 원 미만	20억 원 이상 60억 원 미만 *(200억 원 미만)*
재원 구성 무관	청사·문화·체육시설 신축	제외	
	외국차관 도입사업 해외투자 사업	5억 원 이상 10억 원 미만	
	홍보관	5억 원 이상 30억 원 미만	3억 원 이상 5억 원 미만
	공연·축제 등 행사성 사업	3억 원 이상 30억 원 미만	1억 원 이상 3억 원 미만

출처: 행정안전부, 2017, 재수정

지방재정투자심사의 기준으로는 국가 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 필요자금 조달 및 원리금 상환능력, 재무적·경제적 수익성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민 숙원·수혜도 및 사업요구도, 일자리 창출효과, 사업 규모, 사업비의 적

정성 등이 있다. 이를 살펴보면 원리금 상환능력, 수익성, 사업비의 적정성 등 경제적 요소에 대한 기준도 있지만 사업의 필요성 및 시급성, 주민 숙원·수혜도 등 상당히 정치적 판단을 요하는 기준도 섞여 있다(행정안전부, 2017).

한편 지방재정투자심사제도와 관련된 선행연구들은 지방재정투자심사제도가 지방자치단체의 무분별한 투자 관행을 묵인하고, 재정자원의 합리적인 분배를 구현하지 못했다는 비판이 주를 이루고 있다(송우경 2005, 박병희·박완규·임병인 2011, 이창균 2011, 조기현·이창균·김성주 2012, 박병희 2019 김상길 2021 등). 지방재정투자심사 중 특히 자체심사의 경우에는 단순히 정량적 판단만을 심사 기준으로 삼고 있지 않기 때문에 재량적 요소에 의한 투자심사가 통과될 수 있다. 송우경(2005)은 95년도부터 2002년 서울시의 지방재정투자심사 현황을 토대로 연구를 진행하였는데, 주로 공약사업, 사업유형, 심사유형 지방재정투자심사의 과정을 중심으로 투자 사업 통과에 미친 영향을 분석하였다. 특히 공약사업일 경우 투자심사에 통과할 확률이 훨씬 높다는 것을 보여주며 자치단체장의 재량권이 지방재정투자심사에 영향을 미칠 수 있음을 보여주었다. 다만 송우경의 연구는 자체심사와 의뢰심사 등을 따로 구분하며 연구를 진행하지 않았다.

박병희·박완규·임병인(2011)은 지방재정투자심사 기준에 있어 주민 숙원·수혜도 등 정치적 기준에 대한 평가가 상당히 자의적으로 판단되고 있다는 점 등을 제시하며, 다른 재정관리제도와 연계성 미흡, 심사기준의 부적정성, 투자심사위원회의 구성과 운영방식의 형식성, 중앙정부의 사후관리 미흡 등을 문제점으로 제시하였다. 이창균(2011) 또한 재정 운용을 위한 계획·예산편성 단계에서 재정 투·융자 심사 시 사업검증과정이 미흡함을 문제점으로 지적하였으며, 유사하게 조기현·이창균·김성주(2012) 또한 부실 지방투자사업에 대한 검증이 제대로 이루어지고 있지 않음을 지적하며 추가적으로 심사 제외 사업이 과다하거나 자치단체의 도덕적해이, 불합리한 관행등이 잔존해 있고 전담조직이 부재하며 사후관리가 제대로 이루어지지 않는다는 한계점을 지적하였다. 박병희(2019)는 지방재정투자심사에서 그동안 부실한 자체심사가 진행되어 왔음을 지적하기도 하는데, 이러한 부실심사의 원인으로 심사위원회 구성에서부터 자치단체장이 강하게 영향을 미치기 때문이라고 지적하며 투자심사위원회의 독립적인 구성과 운영이 필요하다고 주장한다. 김상길(2021)도 자체심사의 통과율이 99%에 달하고 통과사업 중 아무런 조건 없이 정상 추진인 사업이 무려 66.9%에 달하는 것을 지적하면서 지방정부의 자체심사가 건전한 재정운영에 별 도움이 되지 못하고 있음을 지적하고 있다.

이처럼 지방재정투자심사와 관련된 기존 연구들을 종합하면, 대부분의 연구자들이 지방재정투자심사 특히 자체심사에는 분명히 지방정부에 의해서 좌우되는 경향성이 존재한다는 것을 지적하고 있다. 다만 어떠한 경향성을 보이는지 구체적으로 규명하진 못하였고, 이에 본 연구는 정치적 경기순환(Political Business Cycle) 이론을 근거로 이 경향성을 규명해보고자 한다.

2. 정치적 경기순환(Political Business Cycle)

정치적 경기순환(Political Business Cycle) 이론은 선거 직전의 경제 상황이 정치인의 재선 여부

에 중대한 영향을 미치게 되므로, 정치인은 재선에 유리하도록 재정 정책을 통해 득표의 극대화를 모색하며 이에 따라 선거 주기에 맞추어 호황과 불황의 경기 순환이 나타난다는 이론이다. 국가 차원에서 정치적 경기순환이 존재하고 있음을 처음으로 입증한 W.D. Nordhaus(박형수·송호신, 2011)에 따르면, 전통적인 필립스 곡선을 전제했을 때 정부는 인플레이션과 실업의 양자택일 상황에 놓여있다. 이때 정부는 선거 직전에는 확장적 재정정책을 통해 실업율을 낮추고 인플레이션율의 상승을 묵인하지만, 선거에서 승리한 직후부터는 긴축적 재정정책을 통해 인플레이션율을 낮추고 고실업율을 묵인하는 행태를 보인다.

Lowery(1985)에 따르면 정치적 경기순환 이론은 크게 세 가지 명제에 이론적 근거를 두고 있다. 첫째, 선출직 공무원은 공적인 이익을 추구하기보다는 사적인 정치이익을 추구한다. 둘째, 사적 이익을 추구하는 정치인들은 재정 정책 수단을 활용하여 거시 경제 상황을 원하는 방향으로 유도한다. 셋째, 지역 유권자들은 선거에서 후보자에게 투표할 때 정치가들에 의해 조성된 경제 상황을 중요한 선택 기준으로 고려한다.

이러한 대명제를 기반으로 기회주의적 모형(opportunistic model)과 정파적 모형(partisan model)이 정치적 경기순환 이론의 대표적인 모형으로 발전하였다. 기회주의적 모형과 정파적 모형은 모두 유권자들의 적응적 기대를 가정하고 있으나, 정당의 목표를 바라보는 관점에 차이가 있다. 먼저 기회주의적 모형은 모든 정당의 목표가 선거의 승리라고 가정하고, 선거에 승리하기 위해 선거 직전에 확장적인 재정정책을 펼치며 선거가 끝난 이후에는 물가상승을 완화하는 긴축 정책을 펼친다고 주장한다(Nordhaus, 1975). 반면 정파적 모형은 정당들이 각자의 이념을 반영한 정책목표를 세우고 이러한 정책목표 달성을 위해서 서로 경쟁한다고 가정한다(Hibbs, 1977).

이후 합리적 기회주의적 모형과 합리적 정파적 모형이 각각 Rogoff & Sibert(1988), Alesina(1989)에 의하여 제시되었지만, 이 두 모형은 불완전한 정보를 가지고 있는 유권자들이 합리적 기대를 따를 것으로 가정한다는 차이점 외에는 기본적으로 기존의 기회주의적, 정파적 모형의 틀을 따른다. 예를 들어 유권자들은 불완전한 정보를 가지고 있기 때문에, 여당이 선거 직전에 확장적 재정정책을 펼칠 경우 여당의 능력을 과신하여 여당에 투표할 가능성이 높아진다는 것이다. 종합해보면, 정치적 경기순환이론의 각 모형은 각기 다른 전제를 내세우고 있긴 하지만 Lowery의 세 가지 조건을 기본적으로 가정하고 있다고 볼 수 있다.

한편 정치적 경기순환 이론을 활용한 국내의 선행연구들의 전반적인 연구 동향은 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 정치적 경기순환이론을 활용한 선행 연구의 동향

국내외 연구의 동향	국내외 선행 연구
국가 수준	Nordhaus 1975, Hibbs 1977, MacRae 1977, Tufte 1978, Breuss 1980, Alesina 1987, Rogoff 1990, 이동윤 1996, 이은국 2001, 안용흔 2005, 이종민 2016
지방 정부 수준	Goeminne & Smolders, 2014; Bee & Moulton, 2015; Veiga & Veiga, 2007; Vicente et. al. 2013; Jimenez et.al., 2013; Vazque & Martínez, 2016; Fiva & Natvik, 2013; 강희수, 2018, 김준호 외, 2020; 김애진, 2017; 유지원·김나영,

	2020; 권승·차재권 2012
정치적 경기순환 영향 요인	Saporiti & Streb, 2008, Vincente et.al., 2013, Shmuel, 2020
정책 수단의 제약 상황	Clark & Reicher 1998, Hadri et al. 1998, Clark & Hallerberg 2000, Hiroi 2009, Carlsen 1997, Johnson & Siklos 1994, Vaubel 1997, Abrams & Iossifov 2006

첫째, 정치적 경기순환과 관련된 초기의 연구들이 총 재정지출과 복지지출 등 거시적인 국가 재정과 관련된 변수들에 대하여 연구의 초점이 맞추어져 있었다면(Nordhaus 1975, Hibbs 1977, MacRae 1977, Tufte 1978, Breuss 1980, Alesina 1987, Rogoff 1990, 이동윤 1996, 이은국 2001, 안용흔 2005, 이종민 2016), 최근에는 지방자치 발전과 재정분권 흐름에 따라 지방재정에 대하여 정치적 경기순환 이론의 적용에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 즉, 지방정부의 재정지출, 지방채, 공공투자, 행사·축제경비예산 등 다양한 지방재정변수를 대상으로 한 실증적 연구가 진행되고 있다(Goeminne & Smolders, 2014; Bee & Moulton, 2015; Veiga & Veiga, 2007; Vicente et. al. 2013; Jimenez et.al., 2013; Vazque & Martínez, 2016; Fiva & Natvik, 2013; 강희수, 2018, 김준호 외, 2020; 김애진, 2017; 유지원·김나영, 2020; 권승·차재권 2012). 본 연구에서도 지방자치단체의 자체심사 대상이 되는 신규 투자 사업에 있어 정치적 경기순환(Political Business Cycle)이 발생하는지를 검토한다.

Nordhaus(1975)는 1947년부터 1972년까지 호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 미국 9개 나라의 연간 실업율과 선거 데이터를 분석하였는데, 그 결과 호주와 캐나다, 일본, 영국을 제외한 선진국들에서 정치적 경기순환 현상이 일어난 것으로 나타났다. 지방정부 차원에서는 Goeminne & Smolders(2014)와 Jimenez et.al.(2013), Fiva & Natvik(2013)의 연구가 각각 네덜란드, 페루와 노르웨이 지방정부의 사례에 대한 실증 분석을 통해 지방의 공공투자에서도 정치적 경기순환이 나타남을 밝혀낸 바 있다.

둘째, 정치적 경기순환이 나타날 때 그 정도의 차이를 발생시키는 요인에 대한 연구도 활발하게 진행되고 있는데, 대표적으로 요인들로 권력적 차이(Saporiti & Streb, 2008), 재정적 투명도(Vincente et.al., 2013), 민주주의 수준(Shmuel, 2020) 등을 들 수 있다. Saporiti & Streb(2008)은 정치적 경기순환의 발생 여부는 재임자의 예산에 대한 재량권 보유 여부에 달려있음을 밝혀냈다. 1999년에서 2009년 스페인의 지방정부 데이터를 분석한 Vincente et al(2013)에 따르면, 스페인의 글로벌 투명 지수(TI)를 참고하여 측정된 재정적 투명도가 낮은 지방정부일수록 선거주기에 맞추어 총지출이 증가하는 행태를 보였다. Shmuel(2020)은 민주주의 국가들과 독재 국가들에 대한 비교 연구를 통해 정치적 경기순환의 규모와 민주주의 수준에는 선형적 상관관계가 존재하지 않음을 밝혀내었다. 강한 독재국가의 경우 재선의 유인이 없고, 강한 민주주의 국가일 경우 제도적인 제약이 정치인의 무분별한 행태를 방지하기 때문이다.

셋째, 정치인들이 선택할 수 있는 경제적인 정책수단에 제약이 있을 경우에도 정치적 경기순환이 발생할 지에 대한 연구가 이루어져 왔다. 이와 관련하여 상반된 결론의 연구들이 혼재하는데, 독립적인 중앙은행의 설립 등으로 금융 정책 결정에 대한 권한을 정치권력으로부터 분리하였을 때 정치적 경기순환이 발생하지 않는다는 연구들(Clark & Reicher 1998, Hadri et al. 1998, Clark &

Hallerberg 2000, Hiroi 2009)과 그러한 제도를 채택하였음에도 불구하고 여전히 정치적 경기순환이 발생한다는 연구들(Carlsen 1997, Johnson & Siklos 1994, Vaubel 1997, Abrams & Iossifov 2006)이 대립하고 있다.

본 연구에서는 재정투자심사 통과에 있어 정치적 경기순환(Political Business Cycle)이 나타나는지를 검토하고자 한다. 이는 첫째, 현재 우리나라의 정치 제도(institutions) 상 지방자치단체장 선거에서 소선거구 단순다수제를 채택하고 있고, 거대 양당제 체계 하에서 정당공천제를 실시한다는 점을 고려하여, Nordhaus(1975)의 기회주의적 관점에 따라 논의를 진행하기 위함이다. 즉, 모든 정당의 목표는 선거의 승리라고 가정하고, 선거에 승리하기 위해 지방자치단체장은 선거 직전에는 확장적인 재정정책을, 선거가 끝난 이후에는 긴축 정책을 펼칠 가능성이 높다. 둘째, Saporiti & Streb(2008)은 정치적 경기순환의 발생은 재임자의 예산에 대한 재량권 보유 여부에 달려있음을 밝혀냈는데, 우리나라의 재정투자심사 중 자체심사 과정은 사실상 지방정부와 자치단체장에게 신규 투자에 대한 재량권이 부여되어있다는 점에서 정치적 경기순환이 발생할 가능성이 높다. 종합하자면, 선거 직전 연도에는 재정투자심사 통과총액 비율이 올라가지만, 선거가 끝난 선거 연도에는 재정투자심사 통과총액 비율이 내려갈 것으로 예상해볼 수 있다.

3. 다음 선거 입후보 의지

행정은 정치로부터 자유로울 수 없기 때문에 정치적 요소는 정부의 재정지출과 예산, 세입과 세출 등 재정 정책 전반에 직·간접적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Nordhaus 1975, Borge 1995, Veiga & Veiga 2007, Bamang et.al 2013, 유금록 1996, 이은국 1999, 김미경 2010, 김승연·홍경준 2011, 김범수·노정호 2014, 권혁용·김항기 2015, 김성회 2017). 선거 주기와 정당 구도, 정당의 고유 이념, 투표율과 득표율, 정치인의 재선 동기 등의 요소들로 인하여 조세 및 재정 지출이 달라지는 것이다.

한편, 우리나라는 지방자치법상 동일인의 지방자치단체장 선거에서의 입후보를 3선까지 가능하도록 규정하였으며, 3선 이상인 경우 선거에 나서지 못하도록 제한하고 있다. 이에 따라 지방 정부 수준에서 행정과 정치의 관계를 고려할 때, 정치적 요소 중 자치단체장의 재선에 대한 동기를 중요하게 고려하지 않을 수 없다. 지방정부를 대상으로 한 국내외 선행 연구들에서도 다음 선거에 나가고자 하는 정치인의 정치적 동기가 정치적 경기순환에 영향을 미칠 가능성을 인정하고 이를 주요 변수로 다루고 있다(Veiga & Veiga 2007, Bamang et.al 2013, 김재한 2006, 김정숙 2017.). 이는 정치적 경기순환이론의 관점에서 보면 선거 직전의 경제 상황은 선거를 통해 정치인에게 영향을 미치게 되므로, 현직에 있는 지방자치단체장은 특히 자신의 재선을 위하여 인위적인 개입을 시도할 수 있는 권한이 있기 때문이다.

Bamang et.al(2013)은 2001년부터 2009년까지 인도네시아의 지방정부 데이터에 대하여 정치적 경기순환의 가능성을 실증 분석한 결과, 자치단체장이 현직일 경우 유의수준 95%수준에서 통계적으로 유의미하게 지방 정부의 지출 중 기타 지출이 증가하고 있음을 밝혀냈다. 1979년부터 2001

년까지 포르투갈 지방정부의 패널데이터 자료를 실증 분석한 Veiga & Veiga(2007)의 연구에 따르면, 다음 선거에 입후보 하는 경우(15.043, p<.01) 다음 선거에 입후보 하지 않는 경우(10.866, p<.01)에 비하여 선거 시기에 맞추어 지방정부의 투자 지출이 더 많이 증가하는 경향을 보인다.

국내에서는 김재한(2006)과 김정숙(2018)이 자치단체장의 정치적 동기와 지방정부의 세입의 관련성을 분석한 바 있다. 김재한(2006)은 지방자치단체장에게는 다음 선거와 재선을 고려하여 지역주민들에게 부과하는 세금을 줄이고자 하는 '현직 효과'와 소속된 정당과 지지하는 정책 이념에 따라 세금을 늘리고자 하는 '이념 효과'의 상반된 두 가지 효과를 가질 수 있다고 주장한다. 김정숙(2018) 또한 지방자치단체장의 정치적 동기가 지방세외수입에 미치는 영향을 분석하면서, 재선과 관련된 지방자치단체장의 정치적 동기가 세외수입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 밝힌 바 있다. 구체적으로 살펴보면, 단체장이 초선이나 재선인 경우에는 유의수준 99%수준에서 지방세외 수입 금액 및 징수율에 모두 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

위와 같이 국내외 다수의 선행연구들에서는 재선에 대한 정치적 동기가 정치적 경기순환에 영향을 줄 가능성이 있음을 지적하고 있다. 이에 본 연구에서도 선출직인 지방자치단체장이 가지고 있는 재선에 대한 정치적 동기가 기존의 선거주기에 따른 정치적 경기순환의 양태를 어떻게 달라지게 할 것인가를 중심으로 살펴보고자 한다.

정치적 경기 순환(Political Business Cycle) 이론에 따르면 선거 직전 연도에는 재정 지출이 팽창하며, 선거 당해 연도에는 재정 지출이 감소하게 된다. 이 때 앞서 선행연구들이 지적하고 있는 것처럼 다음 선거에서의 입후보 의지라는 정치적 동기는 정치적 경기 순환의 발생과 관련하여 유사한 논리 구조를 가질 수 있다. 즉, 재선에 대한 의지가 있을 경우 해당 지방자치단체에서 나타나는 정치적 경기순환을 더욱 가속화하여, 다음 선거에서의 입후보 의지가 있을 경우 선거 직전 연도에 재정 기능은 더욱 팽창할 것이며 다음 선거에서의 입후보 의지가 있을 경우 선거 당해 연도에 재정 기능은 더욱 위축될 것으로 예측해볼 수 있다.

이상의 이론적 논의와 선행연구의 검토를 통하여 도출된 연구문제를 정리하면 다음과 같다. 첫 번째, 지방정부의 신규투자 규모를 결정하는 자체심사에서 선거 주기에 따른 정치적 경기순환이 존재하는지를 실증적으로 검증하는 것이다. 두 번째, 정치적 경기순환이 존재하더라도 단체장의 재선 의지에 따라 정치적 경기순환의 수준이 조절될 가능성이 존재하는지를 검토하고자 한다.

[연구문제]

지방정부의 자체심사 과정에서 선거 주기에 따른 정치적 경기순환이 존재하는가? 그리고 자체심사 과정에서 나타나는 이러한 정치적 경기순환의 수준은 단체장의 재선 의지에 따라서 달라질 수 있는가?

이러한 연구문제를 바탕으로 하여 도출한 구체적인 가설은 다음과 같다.

[가설]

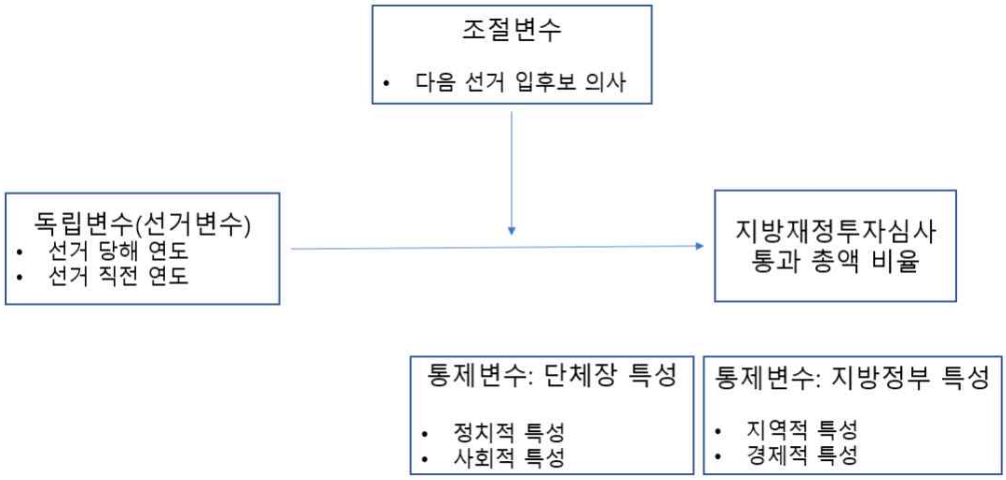
가설 1. 선거 연도에 재정투자심사 통과총액 비율이 내려간다.
가설 2. 선거 전년도에 재정투자심사 통과총액 비율이 올라간다.
가설 3. 선거 연도이고 입후보 의사가 있을 경우 재정투자심사 통과 총액 비율이 더 감소할 것이다.
가설 4. 선거 전년도이고 입후보 의사가 있을 경우 재정투자심사 통과총액 비율이 더 증가할 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 분석틀

본 연구의 연구목적과 연구가설에 따르면 다음의 〈그림 2〉와 같은 연구 분석틀을 제시할 수 있다. 선거변수인 선거 당해 연도는 지방재정투자심사 통과 총액 비율에 부(-)의 영향을 미칠 것으로 예상되지만 선거 직전 연도는 지방재정투자심사 통과 총액 비율에 양(+)의 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다음으로, 선거 당해 연도에 선거 입후보 의사가 있을 경우, 지방재정투자심사 통과 총액 비율에 미치는 부(-)의 영향이 더 커질 것으로 예상되고 선거 직전 연도에 선거 입후보 의사가 있을 경우 지방재정투자심사 통과 총액 비율에 미치는 양(+)의 영향이 더 커질 것으로 예상되는 연구 분석틀을 설계하였다. 이 연구를 수행하기 위해서 조절회귀분석을 활용하고자 한다.

〈그림 2〉 연구 분석틀



연구분석틀을 수식으로 표현하면 다음과 같은 조절회귀식을 도출할 수 있다.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 D_1 + \beta_2 D_2 + \delta_1 D_1 * D_3 + \delta_2 D_2 * D_3 + \beta \sum_{j=1}^{2} X_j + \epsilon_i$$

D_1는 선거 당해 연도, D_2는 선거 직전 연도, D_3은 입후보 의사로 파악할 수 있다. X_1부터는 통제변수들을 의미한다.

2. 변수의 조작적 정의 및 데이터 수집 방법

본 연구의 변수의 조작적 정의 및 데이터 수집 방법은 〈표 3〉과 같다. 구체적으로 종속변수, 독립변수, 통제변수 순으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 종속변수는 지방재정투자심사 중 자체심사의 통과 총액 비율로, 당해 연도의 예산 대비 자체심사 통과 총액의 상대적 비율을 나타낸다. 자체심사는 심사 결과 '적정' 및 '조건부'일 때 통과된 것으로 판단하였다. 재정투자심사 매뉴얼(2017)에 따르면 심사 결과 중 '적정'은 사업의 타당성이 인정되고 예산 반영 등 재원 조달 대책이 수립되어 정상적으로 사업 추진이 가능한 경우이며, '조건부'는 사업의 타당성은 인정되지만 선행 절차 이행 및 재원 조달 대책 등 필요조건이 충족되어야만 사업 추진이 가능한 경우를 의미한다. 투자심사는 중기지방재정계획에 해당 사업이 포함되어야 '적정' 판정을 받으며, 중기지방재정계획에 포함되지 않았지만 타당성이 인정된 투자 사업들이 주로 '조건부'로 판정된다(이재원, 2019). 재정투자심사와 관련된 선행연구들에서는 '조건부'까지 심사 통과로 보고 있는데(김상길, 2021; 박병희, 2019; 송우경, 2005), 이는 타당성 검토가 가장 핵심인 투자심사의 특성을 고려했을 때 심사 결과 중 '적정' 뿐만 아니라 '조건부' 또한 이러한 타당성을 통과하였다고 간주하기 때문이다. 실무적으로도 예산편성 과정을 살펴보면 '조건부' 이상의 판정을 받은 사업들만 투자심사를 통과한 것으로 고려되고 있으며, 본 연구에서도 '적정'과 '조건부'를 자체 심사 통과로 살펴보고자 한다. 한편 자체심사 통과 총액 비율은 자체심사 통과 총액을 당해 연도 일반회계 예산 총액으로 나눈 비율로 측정하였다. 엄밀하게 자체심사 통과의 변화 양상을 살펴보기 위해선 자체심사 대상 사업 총액 대비 통과 총액을 살펴보는 것이 가장 바람직하다. 하지만 자체심사 통과율은 99%에 달할 정도로(김상길, 2021) 대상 사업과 통과 사업은 큰 차이가 없으며, 오히려 해당 연도 예산대비 투자심사 통과 사업 총액을 살펴보는 것이 예산 상황에 따른 신규투자에 관한 결정 행태를 보여줄 수 있어 의미 있는 자체심사의 변화 지표라고 판단하였다. 이 변수는 정보공개청구와 지방재정 365를 통해 수집하였다.

본 연구의 연구범위가 2008년부터~2017년까지이므로, 독립변수에 해당하는 선거는 2010년, 2014년, 2018년이다. 선거 당해 연도에 해당하는 2010년과 2014년을 1로 코딩하였고 그 이외의 연도는 0으로 코딩하였다. 선거 직전 연도는 2009년, 2013년과 2017년이며 이때를 1 그 이외의 연도는 0으로 코딩하였다.

조절변수에 해당하는 다음 선거 입후보 의사는 현역 지방자치단체장이 다음 선거에 입후보했을 경우 1로, 하지 않았을 경우 0으로 코딩하였다. 예를 들어 제4회 지방선거로 당선된 지방자치

단체장이 다음 선거인 제5회 지방선거에 입후보했다면 1로 코딩하는 방식으로 측정하였다. 변수의 측정은 중앙선거관리위원회 통계시스템을 활용하였다.

다음으로 통제변수를 살펴보면 먼저 단체장 특성 중에서 정치적 특성에 해당하는 이전 선거의 득표율, 선수(選數), 단체장의 정치적 성향, 광역 자치단체장과 정당 일치 여부, 지방의회 다수당과 정당 일치 여부 등을 통제하였다. 직전 선거의 득표율은 그 자치단체장의 인기도를 의미한다고 볼 수 있고(Fiva & Natvik, 2013), 인기도에 기반하여 신규투자를 증가시킬 유인이 충분하다. 혹은 지방재정투자심사의 마지막 기준인 주민의 숙원·수혜도를 만족시키는 투자 사업을 통과시키면서 자체심사 통과 총액을 늘릴 수 있다. 마찬가지로 선수는 단체장이 얼마나 오랫동안 그 지방정부에서 일하고 있는지를 측정하는 변수로 정치적 권력 수준을 의미하기도 한다는 점(박찬영, 2017)에서 이를 통제하였다. 선수는 초선을 1로 하는 연속형 변수로 코딩하였다. 지방투자 혹은 예산 결정은 정치적 성향 차이에 의해서 달라질 수 있는데(유지원·김나영, 2020; Goeminne & Smolders, 2014), 본 연구는 기회주의적 모형관점에서 정치적 성향 차이에 의해 발생할 수 있는 종속변수의 차이를 통제하기 위해 단체장의 정치적 성향을 통제변수로 활용하였다. 단체장의 정치적 성향은 더불어민주당 계열을 진보계열로 고려하여 1로, 국민의 힘 계열을 보수계열로 고려하여 0으로 코딩하였다. 한편, 광역 자치단체장과 자치단체장의 소속 정당 일치 여부, 자치단체장과 기초지방의원 정당 일치 비율은 지역 내 정치적 연계 변수로 고려될 수 있다. 자체심사라고 하더라도 정치적 연계를 통해 정부지출이 변동될 수 있으므로(박찬영, 2017; Rogers & Rogers, 2020) 이를 적절하게 통제하였다. 구체적으로는 소속 정당이 일치할 경우 1로, 불일치할 경우 0으로 코딩하였다. 단체장의 정치적 특성에 해당하는 변수들은 중앙선거관리위원회 통계시스템을 통해 수집하였다.

한편 단체장의 사회적 특성은 단체장 직업과 학력 변수로 측정하였다. 직업이나 학력에 따라 단체장의 정치적 영향력은 다르게 나타날 수 있다. 이에 김준호 외(2020)의 연구처럼 단체장의 직업 변수는 정치인, 행정가형(공무원 및 유관기관 종사자), 경영가형, 전문직, 기타로 나누었으며 각각 유형별로 0(아닐 때), 1(맞을 때)로 코딩하였다. 학력은 고졸: 0, 학사: 1, 석사: 2, 박사: 3으로 코딩하였다. 단체장의 전 직업과 학력은 중앙선거관리위원회 통계시스템을 통해 파악하였다.

마지막으로 지방정부의 지역적 특성과 경제적 특성을 통제하였다. 지역적 특성으로는 인구밀도를, 경제적 특성으로는 재정자주도와 지역 내 총생산(GRDP)를 고려하였다. 공공투자의 경우 그 지역이 얼마나 도시화가 되었는지에 따라 투자의 유형, 액수가 달라지게 된다(Hansen, 1965). 이는 도시화가 덜 된 지역에 신규투자를 통해 도시화를 유도하는 방향으로 투자가 이뤄지는 경우가 많기 때문이다. 그러므로 단순히 인구수 대신 도시화의 정도를 측정할 수 있는 인구밀도에 자연로그를 취해 통제하였다. 지역 내 총생산은 각 지역의 경제적 역량을 보여주면서 동시에 지역의 도시화 경향성을 보여주는 대표적인 변수이다. 지역 내 총생산의 경우 시·도는 1985년부터 측정되었으나 시·군·구는 2010년부터 측정되기 시작하였다. 따라서 2008, 2009년의 자치구 데이터는 서울특별시의 2008년, 2009년 지역 내 총생산 데이터에서 2010년부터 2017년의 각 자치구가 서울특별시에서 차지하는 지역 내 총생산 비율의 평균을 곱해서 추정하였다. 마지막으로 지방정부의 재정적 역량을 통제하였다. 투자사업은 지방정부가 얼마나 재원을 많이 확보하고 있는지에 따라 달라

진다(Jimenez et.al., 2013; Guild, 2000). 지방정부의 재정적 역량은 일반적으로 '(지방세 + 세외수입) x 100 / 일반회계 예산 규모'로 계산되는 재정자립도를 활용하는 경우가 많다(김준호 외, 2020; 김애진, 2017; 권승·차재권, 2012). 하지만 신규 투자는 자체수입 이외에도 정부가 재량권을 가지고 재원을 행사할 수 있는 의존재원도 투자사업비로 활용할 수 있다. 그러므로 지방자립도가 아닌 지방정부가 전체 세입 중 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원의 비중을 나타내는 지표인 재정자주도를 지방정부의 재정적 역량을 측정하는 변수로 활용하였다. 재정자주도는 '{자체수입(지방세+세외수입)+의존재원(지방교부세+조정교부금)} x 100 / 일반회계 예산 규모'로 계산된다. 위 데이터는 지방재정 365 사이트를 통해 수집하였다.

〈표 3〉 변수의 조작적 정의 및 자료출처

변수명			변수의 처리	자료출처
종속변수		지방재정투자심사 통과 총액 비율	100*(지방재정투자심사 통과 총액 / 당해연도 예산 총액) (%)	정보공개청구 사이트
독립변수		선거 당해 연도	2010년, 2014년: 1, 그 외: 0	
		선거 직전 연도	2009년, 2013년, 2017년: 1 그 외: 0	
조절변수		다음 선거 입후보 의사	의사:1, 미의사:0	중앙선거관리위원회 사이트
통제변수	단체장 특성	직전 선거 득표율	직전 선거 당선인 득표율(%)	중앙선거관리위원회 사이트
		선수	선거 연속 당선 횟수	
		단체장 학력	고졸 이후: 0, 학사: 1, 석사: 2, 박사: 3	
		단체장 유형 (정치인)	아닐 경우: 0 , 맞을 경우: 1	
		단체장 유형 (행정가형)	아닐 경우: 0 , 맞을 경우: 1	
		단체장 유형 (경영가형)	아닐 경우: 0 , 맞을 경우: 1	
		단체장 유형 (전문직)	아닐 경우: 0 , 맞을 경우: 1	
		단체장 유형 (기타)	아닐 경우: 0 , 맞을 경우: 1	
		기초지방의회의원과 정당 일치 비율	정당 일치 의원 x 100 / 기초지방의회 총 의석 수 (%)	
		광역 자치단체장과 정당 일치 여부	일치: 1, 불일치: 0	
		단체장 정치적 성향	진보: 1. 보수: 0	
	지방정부 특성	Log(인구밀도)	Log(시군구 1km^2당 주민등록 인구)	국가통계포털
		재정자주도	(지방세 + 세외수입+지방교부세+조정교부금) x 100 / 일반회계 예산규모 (%)	지방재정 365
		Log(지역내 총생산)	Log(지역내 총생산(백만 원))	국가통계포털

3. 분석방법

본 연구는 연도별, 지방정부별 특성이 포함된 패널 데이터를 활용한다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 D_{1,t} + \beta_2 D_{2,t} + \delta_1 D_{1,t} * D_{3,t} + \delta_2 D_{1,t} * D_{3,t} + \beta \sum_{j=1} X_{j,t} + \mu_i + \epsilon_{i,t}$$

여기서 μ_i는 미관측된 패널 개체의 이질성을 의미한다. 일반적으로 패널데이터 분석은 고정효과모형이나 확률효과모형을 사용한다. 하지만 오차항에 이분산성이나 자기상관성이 존재할 경우 효율적인 추정량을 얻기 위해 패널 GLS(Generalized Least Square) 분석을 사용할 수 있다(민인식·최필선, 2019; 박찬영, 2017; 유지연·김나영, 2020). 본 연구의 관심사인 투자총액 비율과 관련된 변수들은 자기상관성이 있을 가능성이 크므로, 이를 적절하게 보정한 모형이 필요하다고 판단하였고, 모형 내 이분산성 여부는 Modified Wald Test로, 자기상관성 여부는 Wooldridge Test로 확인하였다. Modified Wald Test 결과 chi2(25)=6300000, Prob〉chi2=0.0000으로 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각하였다. Wooldridge Test의 결과 F(1,21)=4.639, Prob 〉 F=0.043으로 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각하는 것으로 분석되었다. 종합하면 본 연구의 패널 데이터는 이분산성과 1계 자기상관성이 있는 것으로 파악되었으며, 따라서 패널 GLS를 분석방법으로 선정하였다. 또한 본 연구는 조절효과를 검증하기 위해서 상호작용항이 포함되어 있지 않은 모형과 상호작용항이 포함된 모형을 각각 분석하였다.

Ⅳ. 실증분석결과

1. 기술통계

본격적인 실증분석에 앞서 본 연구에서 사용된 변수들의 기술통계 분석결과는 다음과 같다. 〈표 4〉는 연속형 변수에 대한 결과이며, 〈표 5〉는 범주형 변수에 대한 결과이다. 〈표 4〉와 〈표 5〉의 특징적인 변수들에 대해서 살펴보면 종속변수에 해당하는 지방재정투자심사 통과 총액 비율은 결측치를 제외하고 213개가 관측되었으며 3.868%로 예산 총액에서 지방재정투자심사를 통과한 투자사업의 총액의 비율이 그리 높지 않은 것으로 판단할 수 있다. 다만 최솟값, 최댓값의 경우 0에서부터 44.435%로 굉장히 범위가 넓으며 표준편차 또한 5.922 정도인 것으로 나타났다. 게다가 지방재정투자심사 통과총액비율의 최솟값이 0인 것에서 알 수 있듯이 특정 연도에는 아예 지방재정투자심사가 실시되지 않은 경우도 있는 것으로 파악되었다. 한편 다음 선거 입후보 여부는 250건 중 164건으로 65.6%의 비율 정도로 나타났다.

〈표 4〉 기술통계분석 (1) (2008~2017년)

변수명	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
지방재정투자심사 통과 총액 비율	213	3.869	5.922	0	44.435
선수	250	1.468	0.5533	1	3
직전 선거 득표율	250	53.292	6.993	35.51	78.06
지방의회 정당 일치 비율	250	54.306	7.374	38.462	85.714
인구밀도	250	18073.44	4955.559	6771	29183
재정자주도	250	66.464	10.661	45.7	91.4
지역 내 총생산	250	13901377.226	13809153.863	2590667	65387478

주: 소수점 넷째자리에서 반올림

〈표 5〉 기술통계분석 (2) (2008~2017년)

변수명	관측치	빈도수
다음 선거 등록 의사	250	의사: 164(65.6%) / 미의사:86(34.4%)
단체장 정치적 성향	250	진보: 164(65.6%) / 보수:86(34.4%)
광역 자치단체장과 정당 일치 여부	250	일치: 142(56.8%) / 불일치:108(43.2%)
단체장 유형 (전 직업)	250	정치가형: 92(36.8%) / 행정가형: 100(40%) / 경영가형: 12(4.8%) / 전문직: 38(15.2%) / 기타: 8(3.2%)
단체장 학력	250	고졸: 6(2.4%) / 학사: 92(36.8%) / 석사: 90(36%) / 박사: 62(24.8%)

2. 회귀분석 결과

본 연구의 회귀분석 결과는 〈표 6〉과 같다. Model I은 조절회귀분석이 포함되지 않은 모형이며, Model II는 상호작용항이 포함된 조절회귀분석을 실시한 모형이다.

먼저 Model I을 살펴보면 선거 당해 연도는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하고 -0.990의 회귀계수 값을 가지고, 선거 직전 연도는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하며 0.939의 회귀계수 값을 가지는 것으로 나타나 본 연구의 연구 가설 1과 2를 지지하는 것으로 판단된다. 이는 서울시 해당 연도의 예산대비 지방재정투자 자체심사 통과 총액의 비율이 선거 직전 연도에는 증가하였다가 선거 당해 연도에는 감소하는 것을 실증적으로 보여준다. 즉, 정치적 경기순환이 지방재정투자심사 중 자체 심사 과정에서 발생하고 있음을 시사한다.

한편, 조절변수에 해당하는 입후보 의사의 경우에는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하였으나 그 입후보 의사의 회귀계수가 음의 값인 -2.123으로 도출되면서, 입후보 의사가 있을 경우 지방재정투자심사 자체심사의 통과 총액 비율이 오히려 감소하는 모습을 보인다. 이 결과는 입후보 의사가 있더라도 지방재정투자심사의 자체심사 통과 총액 비율 즉, 예산 대비 신규투자를 함부로 증가시키는 것은 아님을 시사한다. 이는 자치단체장이 다음 선거의 입후보 의사가 있을 때 무분별한

신규투자 계획을 세우기보다는 신중한 재정 계획을 세우는 것이 재선에 더 유리한 것으로 판단하는 것으로 해석할 수 있다. 최근 방만한 지방재정 운용에 대한 비판적인 사회적 분위기에 따라 자치단체장으로서는 재정의 건전한 운용이 재선에 유리하다고 판단할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 배인명(2015)은 지역과 정당의 효과를 통제하지 않은 경우 재정운영노력 중 업무추진비 비율의 절감노력이 기초자치단체장의 재선에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음을 지적한 바 있다. 즉, 현직자는 재임기간 동안 재정운영에서 성과를 보인다면 이에 대한 보상으로 유권자들의 재신임을 얻을 가능성이 높다. 이러한 사실을 인지하고, 재선의지가 있는 자치단체장이라면 오히려 재정건전성을 우선적으로 추구할 여지가 존재하는 것이다. 또한 공공투자는 투자 결과의 가시성이 투자 결정에 영향을 미칠 수 있는데(김준호 외, 2020), 자체심사의 경우 상대적으로 의뢰심사에 비해 투자사업 규모가 작을 수밖에 없어서 가시성이 떨어지고, 상대적으로 정치적으로 주목을 받지 못했을 가능성도 존재한다. 한편, 실제 서울시의 자체심사의 현황에 대한 송우경(2005)의 연구에서도 1995년부터 2002년까지 비가시성 투자의 성격을 가진 도로 건설 및 정비와 관련된 투자가 가장 많았던 것으로 분석되었다.

다음으로 Model II를 살펴보면 선거 당해 연도는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의하고 -1.099의 회귀계수 값을 가지고, 선거 직전 연도는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하고 2.812의 회귀계수 값을 가지는 것으로 나타났다. 즉, 회귀식에 상호작용항을 추가하더라도 다른 모든 변수들이 통제되었을 때 선거 직전 연도에는 서울시 내의 지방재정투자심사 중 자체심사 통과 총액 비율이 증가하였다가 선거 당해 연도에는 감소하는 것으로 나타났다.

조절효과와 관련된 부분을 살펴보면, 선거 당해 연도이고 입후보 의사가 있을 경우 지방재정투자심사 자체심사 통과 총액 비율이 더 감소할 것이라고 예측한 가설3의 경우 회귀계수의 값이 양의 값을 가지긴 했으나 통계적으로는 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

다음으로 선거 직전 연도이고 입후보 의사가 있을 경우에는 지방재정투자심사 통과 총액 비율이 더 증가할 것이라는 가설 4와 관련된 상호작용항은 1% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 판단되었다. 그러나 상호작용항의 계수값이 -2.899로 나타남에 따라, 선거 직전 연도이고 입후보 의사가 있을 경우 오히려 선거 직전 연도 자체심사 통과 총액 비율이 증가하는 것을 감소시키는 효과를 가진 것으로 나타나 가설 4는 기각되었다. 이러한 결과는 앞서 언급했듯이 입후보 의사가 있을 경우 재정건전성을 중시하여 무분별한 재정 운용을 지양하는 것으로 해석할 수 있다.

구체적으로 연구가설4를 살펴보면 〈그림 3〉과 같은 결과가 도출됨을 알 수 있다. 또 상호작용항을 고려한 선거 직전 연도의 회귀계수는 $\beta_2 + \delta_2 D_{3,t}$임을 알 수 있다. 그러므로 입후보 의사 여부가 있는 선거 직전 연도의 회귀계수를 계산해보면 2.812+(-2.899)으로 -0.087로 음의 값을 가지는 것을 알 수 있다. 즉, 입후보 의사가 있을 경우에 선거 직전 연도에 지방재정투자심사 통과 총액 비율이 입후보 의사가 없을 경우에 비해서 기울기가 감소해서 음의 값을 가진다는 점에서 조절효과의 구축효과가 상당히 큰 것으로 파악된다. 선거 직전 연도에 입후보 의사가 있다면 오히려 예산대비 신규투자 비율이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급한 재정건전성과 관련된 이슈를 자치단체장이 재선에서 상당히 중요한 문제로 인식하고 있다는 것으로 해석해볼 여지가 있다.

〈그림 3〉 조절효과 그래프

마지막으로 본 연구의 통제변수로 가정했던 단체장 특성과 지방정부 특성이 지방재정투자심사에 미치는 영향에 대해서 간단하게 언급해보면 광역자치단체장과 지방의회 내 정당일치 비율이 예산대비 통과총액 비율에 미치는 영향이 모두 양의 값을 가지면서 모두 통계적으로 10% 유의 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 파악되었다. 즉 자체심사가 비록 지방정부 내에서 이뤄지는 예산과정이기는 하지만 지방정부 내의 정치적 역학과 어느 정도 관련이 있다는 것으로 파악된다. 한편 재정자주도가 Model Ⅰ과 Ⅱ에서 모두 각각 회귀계수가 양의 값으로 통계적으로 유의한데 이 또한 기존의 공공투자 결정요인에서 자체재원이 미치는 결과(Hansen, 1965; Jimenez et.al., 2013; Guild, 2000)와 유사하다.

〈표 6〉 회귀분석 결과

변수명		지방재정투자심사 통과총액 비율			
		Model Ⅰ		Model Ⅱ	
		회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
선거 당해 연도		-0.990***	(0.354)	-1.099*	(0.565)
선거 직전 연도		0.939***	(0.295)	2.812***	(0.365)
입후보 의사		-2.123***	(0.449)	-0.925*	(0.538)
선거 당해 연도#입후보의사				0.0202	(0.667)
선거 직전 연도#입후보의사				-2.899***	(0.526)
직전 선거 득표율		0.207***	(0.042)	0.273***	(0.048)
단체장 정치적 성향(진보)		-1.808***	(0.569)	-1.837***	(0.576)
광역자치단체장과의 정당 일치 여부		0.880*	(0.482)	0.851*	(0.437)
지방의회의원과 정당 일치 비율		0.062*	(0.037)	0.0617*	(0.036)
단체장 유형	(정치가형)	2.579***	(0.582)	2.460***	(0.506)
	(행정가형)	2.123***	(0.684)	2.115**	(0.538)

	(경영가형)	5.840***	(1.63)	6.193***	(1.477)
	(전문직)	2.931***	(1.121)	3.242***	(1.092)
선수		−1.556***	(0.479)	−1.496***	(0.49)
학력	(학사)	4.484*	(2.502)	4.775*	(2.604)
	(석사)	3.516	(2.517)	3.835	(2.605)
	(박사)	4.677	(2.588)	5.132	(2.666)
Log(인구밀도)		−1.145	(0.933)	−0.952	(0.917)
재정자주도		0.154***	(0.022)	0.142***	(0.020)
Log(지역내 총생산)		0.702**	(0.331)	0.764**	(0.319)
Constant		−22.78*	(12.59)	−25.97***	(12.50)
Observations		213		213	
Numbers of id		25		25	
Wald chi2(20)		74.73		56.32	
Prob 〉 chi2		0.0000		0.0000	

*** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

V. 결론 및 함의

본 연구는 지방재정투자심사 중 자체심사에 있어 정치적 경기순환(Political Business Cycle)이 존재하는지를 실증적으로 분석하였다. 본 연구의 결과를 요약해보자면 다음과 같다. 첫째, 선거 직전 연도에는 자체심사 통과 총액 비율로 파악되는 지방정부의 신규투자가 증가하지만, 선거가 끝난 선거 당해연도에는 해당 비율이 감소하는 것으로 나타나 지방정부의 신규투자가 감소하는 것으로 파악되었다. 이는 지방정부의 신규투자사업에 정치적 경기순환이 존재한다는 것을 실증적으로 보여준다. 한편 상호작용항을 통해서 단체장이 연임 의지가 있을 경우 정치적 경기순환이 조절될 것인지를 분석한 결과, 정치적 경기 순환이론에 따라 신규투자가 선거 직전 연도에는 더 증가할 것이라는 예상과는 다르게 연임 의지가 정치적 경기순환을 상당한 수준으로 구축하는 것을 파악할 수 있었다. 이는 선거를 앞둔 단체장이 정치적 경기순환 이론이 가정하는 것처럼 재정변수를 더 적극적으로 조작해서 확장적 재정정책으로 재선 가능성을 높이는 것이 아니라, 건전한 재정운용을 통해 표를 얻는 것이 재선에 유리하다고 판단하는 것으로 해석할 수 있다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 기존의 연구들이 지방정부의 재정지출, 지방채, 공공투자, 행사·축제경비예산 등을 변수를 활용한 것과 다르게 본 연구는 지방재정투자심사 통과 총액 비율이라는 신규투자와 관련된 새로운 변수를 활용하였다.

둘째, 합리적으로 운용될 필요가 있는 지방재정투자심사제도가 선거 시기라는 정치적 요인에 의해서 영향을 받고 있다는 사실을 밝혀냄으로써 정치적 경기순환이 지방재정 수준에서 나타나고 있음을 밝혀냈다. 따라서 현재 실시되고 있는 지방재정투자심사 및 자체심사가 보다 합리적으로 운용될 수 있도록 적절하게 통제하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

셋째, 지방자치법상 당선 횟수가 제한된 자치단체장의 정치적 동기가 지방행정에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 제시하였다. 특히 기존의 정치적 경기순환이 가정하고 있는 것과는 반대의 결과가 도출되었고 그 구축효과가 정치적 경기 순환을 사라지게 만들 정도로 크다는 점에서, 이에 대한 이론과 실증적 연구가 후속 연구로 진행된다면 지방 수준에서 나타나는 정치적 경기순환 현상을 규명하는데 보다 도움이 될 것으로 기대된다.

다만 본 연구는 공공기관 정보공개청구를 통한 자료수집의 한계 상 서울특별시 내의 자치구를 중심으로 연구를 진행했다는 점에서 연구 결과의 일반화에 주의할 필요가 있다. 또한 본 연구는 자체심사와 더불어 지방재정투자심사의 또 다른 축인 의뢰심사의 정치적 요인에 대한 연구를 진행하지는 못하였다는 점에서 한계가 존재한다. 투자 사업 규모가 큰 중앙의뢰심사 사업의 경우 의뢰심사 통과 여부가 곧바로 지역 신문이나 지역구 국회의원 홈페이지에서 홍보되는 경우가 많다. 사업의 통과 여부가 지역에 미치는 영향력이 큰 의뢰심사에 대한 연구도 후속적으로 진행되어 지방재정투자심사의 결정요인에 대한 이론적 규명이 되길 기대한다.

참고문헌

강원택. (2011). 포퓰리즘 논쟁과 한국 정치의 선진화 방안. 국회입법조사처 정책연구용역보고서. 1-70.

권승·차재권. (2012). 지방정부 재정운용과 정치적 경기순환에 관한 연구: 사회복지비와 경제개발비 지출을 중심으로. 「한국사회복지행정학」, 14(4), 53-80.

김범수·노정호. (2014).지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」. 48(2). 57-78.

김상길. (2021). 지방재정 투자심사 제도의 현황 및 발전과제. 「지방재정」, 2020(8), 104-125.

김성희 (2017). 지방정부의 정당구도가 공공지출에 미치는 영향: 기초자치단체를 중심으로. 「한국지방자치연구」. 18(4). 33-54.

김승연·홍경준. (2011) 지방정부의 정부간 관계가 기초지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회복지연구」. 42(3). 207-231

김애진. (2017). 지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국지방재정논집」, 22(1), 161-193.

김정숙. (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. 「지방정부연구」. 22(2). 51-75.

김준호·김나영·김상헌. (2020). 지방자치단체의 행사· 축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지방선거를 중심으로. 「행정논총」, 58.

민인식·최필선. (2012). STATA 패널데이터 분석, 지필미디어.

박병희·박완규·임병인. (2011). 지방재정투융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색. 「재정정책논집」. 13(4). 153-185

박병희. (2019). 지방정부의 재정책임성과 재정투자심사제도. 한국지방재정공제회. 「지방재정」. 2019(3). 8

박찬영. (2017). 조정교부금 배분에서의 선심성 정치에 대한 연구: 교부자와 수령자 간의 상호작용을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(2), 129-152.

박형수·송호신(2011). 정치적 경기/예산 순환 발생 사례 분석. 한국조세연구원. 1-25

배병호. (2020). 지방재정법상 지방재정투자사업 심사제도에 관한 입법평가. 「성균관법학」, 32(1), 213-249.

배인영. (2015). 지방자치단체장의 지방재정운영노력이 재선에 미치는 효과: 2014년 지방선거를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 20(1). 1-30

송우경. (2005). 지방정부 투자사업결정의 영향요인에 관한 연구: 서울시 투·융자심사제도를 중심으로. 「환경논총(Journal of Environmental Studies)」, 43.

안용흔. (2005). 정치경제주기이론의 제 논쟁에 관한 일고찰. 「한국정당학회보」. 4(2). 173-191

이동윤. (1996). 한국에 있어서 선거가 경제변동에 미치는 영향. 「동서연구」. 8(1). 233-279.

이은국. (2001). 한국의 대통령선거와 경제. 「사회과학논집」. 32(1). 41-66

이재원. (2019). 지방재정론, 윤성사

이종민. (2016). 경제 성장과 선거 공약이 선거 결과에 미치는 영향. 「비교경제연구」. 23(1). 61-91

이창균. (2011). 자치단체의 재정운영 내부견제시스템 확충방안. 「한국지방재정논집」. 16(3). 103-143

이희재. (2015). 지방투자사업의 유형별 투자심사 도입에 관한 연구: 공공 청사의 적정규모 산정을 중심으로. 「지방행정연구」, 29(1), 345-368.

유지연·김나영. (2020). 지방정부 재정지출과 정치적 경기순환: 이전재원의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 58.

조기현·이창균·김성주. (2012). 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제. 2012권 0호. 1-217

조남건·손희준·박윤선. (2019). 지방재정 투자사업 심사제도의 발전방안-충청북도를 중심으로. 충북 FOCUS, 1-26.

차재권·권승·손영빈. (2012). 정치적 경기순환과 지방자치단체 재정운용 관계에 관한 연구. 국회예산정책처. 2012연구용역보고서.

홍민철·전희정. (2017). 정치적 경기순환과 산업다양성에 따른 지역경제 성장-서울시 25 개 자치구를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(4), 105-132.

행정안전부. (2017). 지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼

Abrams, B. A., & Iossifov, P. (2006). Does the Fed contribute to a political business cycle? *Public Choice*. 129(3-4). 249-262

Alesina, A. (1989). Politics and business cycles in industrial democracies. *Economic policy*, *4*(8), 55-98.

Alesina, A., & Paradisi, M. (2017). Political budget cycles: Evidence from Italian cities. *Economics &Politics*, *29*(2), 157-177.

Bambang Suharnoko Sjahrir & Krisztina Kis-Katos & Günther G. Schulze. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*. 120(2013) 342-345

Bee, C. A., & Moulton, S. R. (2015). Political budget cycles in US municipalities. *Economics of Governance*, *16*(4), 379-403.

Borge, Lars-Erik. (1995). Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments. *Public Choice*. 83(3). 353-373

Breuss, F. (1980). The Political Business Cycle: An Extension of Nordhaus's Model.. *Empirica 2*: 223-259

Carlsen, F. (1997). Opinion polls and political business cycles: theory and evidence for the United States. *Public Choice*. 92(3-4). 387-406

Clark. W. R., & Reicher, U. N. (1998). International and domestic constraints on political business cycles in OECD economies. International Organization, 52(1), 87-120

Clark, W. R., & Hallerberg, M. (2000). Mobile capital, domestic institutions, and electorally induced monetary and fiscal policy. American Political Science Review. 94(2). 323-346.

Fiva, J. H., & Natvik, G. J. (2013). Do re-election probabilities influence public investment? . *Public Choice*, *157*(1-2), 305-331.

Hadri, K., Lockwood, B., & Maloney, J. (1998). Does central bank independence smooth the political business cycle in inflation some OECD evidence. *Manchester School of Economic and Social Studies*. 66(4). 377-395

Hansen, N. M. (1965). The structure and determinants of local public investment expenditures. *The Review of Economics and Statistics*, 150-162.

Hibbs Jr, D. A. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American political science review*, 1467-1487.

Hiroi, T. (2009). Exchange rate regime, central bank independence, and political business cycles in Brazil. *Studies in Comparative International Development*. 44(1). 1-22

Goeminne, S., & Smolders, C. (2014). Politics and public infrastructure investments in local governments: empirical evidence from Flemish municipalities (1996-2009). *Local Government Studies*, *40*(2), 182-202.

Guild, R. L. (2000). Infrastructure investment and interregional development: Theory, evidence, and implications for planning. *Public Works Management &Policy*, *4*(4), 274-285.

Jimenez, A., Merino, C., &Sosa, J. C. (2020). Local Public Investment Drivers in Peru. *Economia*, *43*(86), 57-78.

Johnson. D. R., & Siklos. P. L. (1994). Political effects on central bank behaviour: some international evidence. In P. L. Skilos (Ed.), Variety of monetary reforms: lessons and experiences on the road to monetary union (pp. 133-163). Dordecht: Kluwer Academic Publicshers.

MacRae, C. Duncan. (1977). A Political Model of the Business Cycle. *Journal of Political*

Economy. 85: 239-263.

Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, *42*(2), 169-190.

Rogers, D. L., & Rogers, J. H. (2000). Political competition and state government size: Do tighter elections produce looser budgets?. *Public Choice,* 105(1), 1-21.

Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The review of economic studies*, *55*(1), 1-16.

Saporiti, A., & Streb, J. M. (2008). Separation of powers and political budget cycles. *Public Choice*, *137*(1), 329-345.

Shmuel, A. (2020). The political budget cycle across varying degrees of democracy. *Electoral Studies*, *68*, 102218.

Song, B. K. (2020). The effect of public financing on candidate reemergence and success in elections. *European Journal of Political Economy*, *65*, 101919.

Tufte, Edward R. (1978). Political Control of the Economy. Princeton, N. J. : Princeton University

Vazque, J. A. N., & Martínez, J. C. (2016). Political Budget Cycle: Mexican Town Halls Case. *International Journal of Business and Social Research*, *6*(08).

Vaubel, R. (1997), The bureaucratic and partisan behavior of independent central bank: German and international evidence. *European Journal of Political Economy*. 13(2). 201-224

Veiga, L. G., &Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, *131*(1-2), 45-64.

Vicente, C., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Transparency and political budget cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, *19*(2), 139-156.

문창웅(文昶雄): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위를 취득하였고 현재 동대학원에서 정책학 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 규제정책, 정부신뢰이며, “신뢰수준이 경제적 규제 강도에 미치는 영향: 정부신뢰와 시장신뢰의 차이(2021)” 논문을 발표하였다 (dkaskdlry@snu.ac.kr).

박소정(朴昭貞): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위를 취득하였고 현재 동 대학원에서 행정학 박사과정에 재학 중이며, 동 대학원 정보지식정책연구소의 국가리더십연구센터 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직행태, 성과관리, 지방행정이며 “신지방의원의 전문성과 지방의회의 견제기능 간의 관계에 관한 연구:단체장과 의회 관계의 조절효과를 중심으로(2021)” 논문을 발표하였다(thwjd34@snu.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 8. 1 / 심사개시일: 2021. 8. 2 / 심사완료일: 2021. 8. 24〉

Abstract

A Study on the Political Economic Cycle for Local Government Investment Appraisal System: Focusing on the self appraisal system of autonomous districts in Seoul

Moon, Changwoong

Park, Sojung

This paper aims to examine empirically whether the political business cycle(PBC) exists in the local government investment self appraisal system. In addition, we test whether the will to run for the next election moderates the effect of the PBC on the outcome of the self-appraisal. As a result, the percentage of the total amount passed through self-appraisal is found to be decreasing in the year before the election and increasing in the year before the election. It means that the PBC exists in the self appraisal system. Though the moderate effect is statistically significant only in the year before the election, unlike the hypothesis, it is analyzed that if there is a willingness to run for the next election, the percentage in the year before the election will be less increased. Our analysis suggests the following implications: First, government needs to complement an institutional mechanism to properly control local government self-apparaisal system to operate more reasonably. Second, even if there is the PBC, the effect can be crowded out or elevated by political factors, so further research on these factors needs to be conducted.

Key Words: Political Business Cycle, Local Government Investment Appraisal System, Self Appraisal System, the Willness to Run for the Next Election