「지방정부연구」 제28권 제1호(2024. 5): 53-72

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.28 No.1 (May 2024)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.28.1.53

한국 지방자치단체장의 재선 요인에 관한 연구

이 문 수*
윤 성 원**

국문요약

본 연구는 회고적 투표 모델을 활용하여, 경제 요인, 중앙정치 요인, 부패 요인이 지방자치단체장의 재선에 미치는 영향을 분석하였다. 한국 지방자치단체 선거 자료를 바탕으로 구축한 패널 데이터 셋을 바탕으로 임의 효과 로짓(logit) 모형을 통해 가설을 검증한 결과, 중앙정치 관련 요인에 대한 가설만이 채택되고 나머지 가설은 기각되었다. 이러한 실증분석 결과는 한국의 유권자들이 지방선거에서도 지방자치단체 상황보다는 중앙정치 상황에 유의미하게 반응한 결과로 추측된다. 한국의 유권자들에게 지방선거는 중앙정부를 평가하는 선거이지 지방자치장의 성과를 판단하는 선거가 아니라고 할 수 있을 것이다. 이러한 현상이 발생하는 원인은 지방자치가 아직 온전히 우리 사회에 뿌리를 내리지 못하였기 때문으로 보인다.

주제어: 지방선거, 지방자치단체, 중앙정부, 재선, 경제, 부패

Ⅰ. 서론

민주주의 국가에서 유권자는 선거를 통해 선출직 공무원과 정치인의 업무 수행에 대한 책임을 묻는다(Ferraz and Finan, 2008). 이런 점에서 정기적으로 이루어지는 선거는 무능하거나 부패한 정치인을 공직에서 퇴출하는 데 유용한 제도이다(Dahl, 1971; Myerson, 1993). 선거를 통해 선출직 공무원, 정치인의 책임을 묻는 것은 현대 대의민주주의에서 매우 핵심적인 요소이기 때문에, 이에 관련한 많은 연구가 이루어져 왔다.

이러한 맥락 속에서 본 연구는 한국의 지방선거에서 현직 지방자치단체장의 재선 요인이 무엇인지를 분석하고자 한다. 기존 연구에서 한국 지방선거는 중앙정치 관련 요인에 의해 좌우되는 측면이 큰 것으로 여겨졌으나, 점차 지방자치단체장의 성과나 자치단체에 대한 신뢰도 등의 요인이 영향을 미친다는 연구 결과가 등장하고 있다(금종예, 임현정, 2019). 중앙정부 역시 2010년대 후반의 분권화 흐름 속에서, 지방자치단체의 권한을 확대하는 방향으로 나아가고 있다.[1] 학계와 정치

* 제1저자
** 교신저자

1) 문재인 정부는‘연방제 수준의 강력한 자치분권’이라는 표어를 내걸고 자치경찰제 도입, 재정 분권 강화 등

권에서도 지방선거에서의 정당 공천 폐지 등 중앙정치 요인의 영향력을 줄이고 독자적인 영역을 구축하고자 하는 노력이 지속되었다.[2)]

지방자치단체의 역할이 늘어나고 이를 둘러싼 정치적 환경이 변화하는 상황인 만큼, 한국 지방선거에 대해 새롭게 연구할 가치는 충분하다. 1995년 지방선거가 재도입되고 30년 가까운 시간이 흐른 만큼, 여전히 지방선거가 중앙정치 이슈에 종속되어 있는지, 아니면 지역 경제 상황, 자치단체장의 부패 같은 요인이 복합적으로 영향을 미치며 독자적인 영역을 구축해 가고 있는지가 본 연구에서 확인하고자 하는 주된 요인이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 기존 연구에서 한국 지방자치단체장의 재선 결정 요인으로 여겨져 왔던 요인들과 부패, 선거 시기와 같은 새로운 변수의 영향력을 파악하고 앞으로 지방선거 제도의 발전을 위해 보완해야 할 부분을 찾는 연구이다. 고전적인 회고적 투표 모델, 경제투표 이론에서 중요하게 고려하는 경제적 요인, 한국의 지방선거 관련 연구에서 중요하게 다루어졌던 중앙정치 요인과 함께, 지방선거가 이루어지는 선거 시기, 그리고 자치단체(장)의 부패 수준을 재선 결정의 중요한 요인으로서 확인하고자 한다.

지방선거에서 경제적, 정치적 요인의 영향력을 확인한 선행연구는 많지만, 지방자치단체장의 재선 요인으로 부패의 영향력을 확인한 연구는 많지 않았다는 점에서, 선행연구와 본 연구의 차별성이 있다. 또한, 지방선거의 시기를 중요한 변수로 다루고 그에 대한 대안을 제시했다는 점에서도 차이가 있다. 다만 주요 독립변수 중 하나인 지방자치단체 부패점수 자료가 2017년까지만 존재하여, 연구 대상은 2010년 제5회 전국동시지방선거와 2014년 제6회 전국동시지방선거 결과를 통해 만들어진 자료로 한정한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구, 가설 도출

정치인/행정가에게 있어 재선은 자신의 성과를 관리하려는 강력한 동기 부여 요인이다(Balaguer-Coll et al., 2015; Bggild, 2016; Klein, 2010). 유권자는 재선을 결정하는 권한을 통해 현직 정치인을 심판할 수 있기 때문이다(Berry and Howell, 2007; De Vries and Solaz, 2017; Key, 1966). 따라서, 재선 결정 요인에 관한 연구는 보통 회고적 투표 모델을 활용하여 이루어진다. 이 모델은 유권자가 개인적, 사회적 상황의 변화를 현직자의 성과에 귀속시키고, 이를 바탕으로 이 유권자의 투표 선택이 결정된다고 전제한다(Healy and Malhotra, 2013).

을 추진하였다. 이어진 윤석열 정부도 2023년 '지방시대 종합계획 2023-2027'을 발표하고, 교육, 복지 등 여러 정책 분야에서 중앙정부 권한을 지방자치단체로 이전하는 계획을 추진하고 있다.

2) 2013년 한국행정학회의 조사에 따르면, 전문가의 83.8%, 시장, 군수, 구청장의 86.1%, 지방의원의 71%가 기초자치단체장 및 기초의원 선거에서의 정당공천제 폐지에 찬성하였다(안광현, 2014). 정치인 중에서도 안철수 의원이 2014년 새정치연합 시절에 이 내용을 주장하였으나, 실현되지 못했다.
https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/625849.html (한겨레신문, 2014.02.25)

회고적 투표 모델에 입각한 기존 연구들은 크게 경제적 요인, 정치적 요인, 부패, 스캔들과 같은 기타 요인이 정치인/행정가의 재선과 어떤 관계가 있는지에 대해 분석하였다. 이 중에서 특히 경제적 요인을 중심으로 회고적 투표 모델에 관한 연구가 많이 이루어졌다(Balaguer-Coll et al., 2015; Castro and Martins, 2013; Erikson, 1990; Fair, 1978; Fiorina, 1981; Holbrook, 1991; Kramer, 1971; Svoboda, 1995; Tufte, 1978).

이러한 연구는 선거 시점의 경제 상황에 대한 평가가 선거에서 현직자를 평가하는 핵심 요인이라는 가정을 기반으로 한다. 경제투표 이론에 따르면 유권자는 자신의 재정 또는 국가 경제 상황을 투표 결정의 기준으로 고려한다(Kiewiet, 1983; Svoboda, 1995). 유권자는 자신의 재정 상황이나 국가(혹은 지역) 경제 상황이 좋을 때는 현직자를 지지하지만, 그 반대의 경우에는 현직자에게 책임을 묻는다. 지방자치단체장은 자치단체의 경제, 재정 성과에 대한 책임을 진다.

다만, 한국 지방선거에 관한 선행연구를 보면 지방자치단체장의 재정 성과나, 지역 경제 전반의 상황은 단체장의 재선에 큰 영향을 끼치지 않는 것으로 보인다. 재정효율성, 재정건전성 등을 독립변수로 한 지방자치단체장 재선 결정 요인 연구는 재정 성과와 재선과의 통계적 관계를 입증하지 못하였다(배인명, 2015). 지역경제 평가 등을 독립변수로 활용한 연구들도 재선 혹은 재선 득표율과의 관계를 확인하지 못하였다(이곤수·김영종, 2010; 장승진, 2019). 선행연구 중에서는 김다경 외(2015)의 연구 정도가 재정건전성, 지역경제 관련 예산지출 등의 변수가 재선과 관계가 있다는 것을 입증하였다(김다경 외, 2015).

이는 미국의 유사 연구가 중앙정치 변수 못지않게, 주 경제 상황에 대한 평가가 유의미한 경우가 많은 것과 대비된다(Carsey & Wright, 1998; Atkinson & Partin, 1995). 한국 지방선거는 정당, 지역 요인이 너무 압도적이라 지방자치단체의 재정 성과나 지역의 경제적 상황은 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다(배인명, 2015). 오히려 재정 측면에서는 중앙정부의 특별교부세가 지방자치단체장 재선에 긍정적 영향을 미친다는 선행연구가 있었다(김애진, 박정수, 2016; 박지영, 조정래, 2019). 이는 한국 지방선거에서 중앙정부의 영향력을 실증하는 또 다른 연구 결과라고 하겠다. 지금까지 확인한 바와 같이, 한국 지방선거 관련 연구에서 경제투표 이론을 실증하는 것은 어려웠지만, 본 연구에서는 다시 한번 관련 가설의 검증을 시도하고자 한다.

가설 1: 한국 유권자들은 지역 경제 상황이 좋은 상황에서 현직 단체장을 재선시킬 가능성이 크다.

다만 이러한 가설을 설정할 시 고려해야 할 부분은, 모든 현직 자치단체장이 지방선거에 출마하지는 않는다는 것이다. 일부 단체장이 불출마하는 이유는 크게 세 가지이다. 첫 번째는, 현직 단체장이 한국 지방자치단체장 최대 임기인 제한인 3선 임기 중이기 때문이다. 대한민국에서 지방자치단체장은 연속해서 세 번 이상 선출될 수 없다. 반면, 현직 단체장에 앞서 3번 당선된 전직 단체장은 다시 지방선거에 출마할 수 있다.[3] 두 번째로, 일부 자치단체장은 경선 단계에서 탈락하기도

3) 대한민국에서 지방자치단체장은 연속해서 세 번 이상 선출될 수 없다. 반면, 현직 단체장에 앞서 3번 당선된 전직 단체장은 다시 지방선거에 출마할 수 있다.

한다. 세 번째로, 개인 사정(건강, 정계은퇴, 범죄, 다른 공직에의 욕구)으로 불출마하는 경우도 있다. 이 경우 유권자들은 일반적으로 현직 단체장에 대한 평가를 같은 정당의 후보에 관한 투표 결정에 반영할 것으로 가정한다. 따라서 현직자가 재출마하지 않을 때는 현직자와 같은 정당 후보의 당선을 종속변수로 두고 분석을 수행한다.

가설 1-2: 한국 유권자들은 지역 경제 상황이 좋은 상황에서 현직자와 같은 정당의 후보를 당선시킬 가능성이 크다.

한편 유권자들은 지방선거를 중앙정부 평가를 위한 도구로 사용하기도 한다(Ebeid and Rodden, 2006; Stein, 1990). 미국에서는 보통 집권당이 중간선거에서 패배하는 경우가 많고, 미국 유권자들은 대통령 임기 중간에 시행되는 주지사 선거에서 여당을 심판하는 경향이 있다(Shugart, 1995; Ebeid and Rodden, 2006).

연방제 국가인 미국에서도 지방선거에서 중앙정치 요인이 영향을 미치지만, 중앙집권적 정치, 행정 체제인 한국에서는 중앙정치 관련 요인의 영향이 더욱 크다. 한국에서도 정당, 대통령 지지율 등 중앙정치 관련 요인이 지방선거 결과에 영향을 미친다는 선행연구가 많다(이곤수·김영종, 2010; Song, 2009; 강신구; 2014, 김다경 외, 2015; 배인명, 2015; 신헌기, 허석재, 2015; 이현우, 2015; 박지영, 조정래, 2019). 단체장 재선이 아닌 신뢰도와의 관계를 본 연구에서도 중앙정부에 대한 신뢰도가 단체장에 대한 신뢰도와 밀접하게 연관되는 모습을 보인다(윤재원·정광호, 2022).

지방정치와 무관한 국가적 사건들도 지방선거에 큰 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 제6회 한국 지방선거를 두 달 앞두고 발생한 세월호 침몰 사고는 선거의 중요한 이슈 중 하나였고 선거에 영향을 미쳤다(신현기·허석재, 2015). 이 외에도, 2010년 제5회 지방선거에서는 무상급식 정책이 선거의 중심에 있었다. 선거에서 당시 야당이었던 민주당이 승리할 수 있었던 것은 많은 유권자가 무상급식 정책을 지지했기 때문이다. 2018년 제7회 지방선거를 하루 앞두고는 미국과 북한 간의 첫 정상회담이 열렸다. 미, 북 정상회담 덕분에 북한과의 대화를 추구하던 집권 여당이 선거에서 압도적인 승리를 거둘 수 있었다. 실제 2018년 지방선거에 관한 선행연구 중 하나에 따르면 대북 정책 평가가 현직 투표 여부와 연관이 있었다(장승진, 2019).

이렇듯, 대부분의 연구에서 한국 지방선거 결과에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 정당, 대통령 지지율, 중앙정치적 대사건과 같은 중앙정치 요인을 꼽고 있다. 앞서 확인한 중앙정부의 특별교부세가 단체장 재선과 밀접한 관계가 있다는 연구도, 한국 지방선거에 중앙정치가 강력한 영향력을 미친다는 것을 보여주는 하나의 근거이다. 한국 지방선거에서 중앙정치의 영향력이 강한 것은 이미 여러 연구를 통해 검증되었지만, 후보자 요인이나 지방자치단체장의 성과나 자치단체에 대한 신뢰 등의 요인이 독립적인 변수로서 영향을 미친다는 연구 결과도 있다(황아란, 2013; 금종예·임현정, 2019; 윤재원·정광호, 2022).

중앙정치 요인의 영향력을 확인하는 과정에서, 또 하나 고려해야 할 것은 선거 시기이다. 한국에서 대통령 선거는 5년, 지방선거는 4년 주기로 이루어지기 때문에, 선거 시기에 따라 결과의 차이가 크다. 대통령 취임으로부터 얼마 지나지 않은 때에는 선거 시기가 여당에 유리하게 작용하지

만, 2년 이후 집권 중반기로 접어들게 되면 대통령과 여당에 대한 견제 심리로 야당에 유리하게 작용할 수 있다. 예를 들어 2022년 제8대 지방선거는 새 대통령 취임 3주 후에 시행되었는데, 허니문 기간이었던 만큼 새로운 집권 여당인 국민의힘이 승리했다.

따라서, 중앙정치 요인의 변수를 확인하기 위해서는 선거 시기를 반드시 함께 고려해야 할 필요가 있다. 본 연구에서는 중앙정치 관련 변수의 재선에의 영향력을 선거 시기에 따라 달리 보고자 한다. 이명박 대통령의 집권 2년 후에 있었던 2010년 지방선거에서는 선거 시기가 당시 여당인 한나라당에 불리하게 작용할 것으로 가정하고, 박근혜 대통령의 집권 1년 후에 있었던 2014년 지방선거에서는 선거 시기가 여당인 새누리당에 유리하게 작용할 것으로 가정하였다.

가설 2: 한국 유권자들은 대통령 임기 2년 이내(2014년 지방선거)에 치러지는 지방선거에서는, 다른 조건이 같다면 집권 여당 후보를 선호할 것이다.

가설 2-2: 한국 유권자들은 대통령 임기 2년 이후(2010년 지방선거)에 치러지는 지방선거에서는, 다른 조건이 같다면 야당 후보를 선호할 것이다.

마지막으로 부패 변수에 대해, 몇몇 연구자들은 부패와 선거 경쟁 또는 결과 사이의 관계를 확인하기 위해 노력해 왔다. 일군의 정치학자들은 본 연구와는 반대로 선거 경쟁이 부패에 미치는 영향에 초점을 맞췄다(Batzilis, 2019; Damania and Yalcn, 2008; Golden and Chang, 2001; Nyblade and Reed, 2008). 실증분석은 상반된 결과를 보여주지만, 선거가 정치인에게 정부 부패에 대한 책임을 묻는 좋은 기회라는 점은 부인하기 어렵다(Batzilis, 2019). Lee and Bae(2022) 의 연구는 한국 226개 지방자치단체를 대상으로 선거 경쟁의 결과인 정치권력 이동이 부패 정도에 미치는 영향을 확인하였다. 논문의 저자들은 지방자치단체장의 교체가 지방자치단체 내부의 부패를 감소시킬 수 있다는 결론을 내렸다(Lee and Bae, 2022).

다른 선행연구들은 "유권자들은 정말 스스로 부패했거나 주위 사람들의 부패를 줄이지 못하는 정치인을 투표로 심판할까?"라는 질문에 답하고자 했다 (Chang, Golden and Hill, 2010; De Vries와 Solaz, 2017; Fackler와 Lin, 1995; Fernndez-Vzquez, Barber, Rivero, 2016; Ferraz와 Finan, 2008; Krause와 Mndez, 2009; Peters와 Welch, 1980; Reed, 1996; Rodrguez와 Fernndez-Vzquez, 2011; Rundquist, Strom and Peters, 1977; Vivyan, Wagner and Tarlov, 2012; Welch and Hibbing, 1997). 이러한 연구의 결과는 일관적이지 않다(De Vries와 Solaz, 2017).

일부 연구는 유권자가 정치인과 주위 사람들의 부패를 선거를 통해 심판한다고 주장하지만 (Fackler, Wagner and Tarlov, 2012), 사례연구에 따르면 부패와 관련된 선출직 공직자가 재선되는 경우도 있다(De Vries and Solaz, 2017). 한국의 관련 연구 중에서는 지방정부의 공정성, 청렴성에 대한 인식이 지방자치단체장에 대한 신뢰도에 영향을 미친다는 연구는 있다(윤재원·정광호, 2022). 따라서 유권자가 지방선거에서 부패한 현직자를 심판하는지 여부는 여전히 논쟁의 여지가 있으며 지속적으로 연구되어야 할 주제이다.

이론적으로는 지방자치단체의 부패 문제는 도전자들이 현직자에 비해 우위를 점할 수 있는 유

용한 도구이다. 현직과 달리 도전자들은 자랑할 만한 업적이 없는 반면, 현직은 해당 도시의 여러 이해관계자와 사적인 관계에 있을 가능성이 높기 때문이다(Bliss and Di Tella, 1997; Lee and Bae, 2022). 따라서 도전자들은 현직에 비해 자신이 깨끗하다는 점을 강조해야 하므로 지방선거에서 부정부패 문제를 제기할 가능성이 크다. 상식적으로 생각할 때, 부패 문제가 강하게 제기된다면 이는 현직자의 재선 확률을 낮추는 요인이 될 수 있다. 그런 점에서 다음과 같은 가설을 제기하고자 한다.

가설 3: 한국 유권자들은 부패했다고 인식되는 현직 자치단체장을 재선시킬 가능성이 작다.

가설 3-2: 한국 유권자들은 현직자가 부패했다고 인식되는 경우, 현직자와 같은 당 후보를 재선시킬 가능성이 작다.

Ⅲ. 연구설계

1. 종속변수

본 연구는 경제적 요인, 선거 시기를 포함한 중앙정치 요인, 부패 요인이 현직 지방자치단체장의 재선 또는 현직 지자체장과 같은 당 후보의 당선에 미치는 영향을 측정한다. 종속변수는 현직 자치단체장이 재선되는지, 현직 단체장이 선거에 출마하지 않는 경우 지역 여당 후보가 당선되는지 여부이다. 종속변수는 더미 변수로, 1은 현직 또는 지역 여당 후보의 당선을 의미하고 0은 그 반대를 의미한다. 종속변수의 데이터는 제5회(2010년) 및 제6회(2014년) 지방선거 결과에서 추출하였다.

2. 독립변수

독립변수는 경제 요인, 중앙정치 요인, 부패 관련 요인으로 나누어 설정하였다. 첫 번째로, 경제 요인의 영향력을 확인하기 위해 1인당 GRDP 변수를 활용하였다. 본 연구에서는 경제 요인을 보다 정교하게 측정하기 위해 절대 성과 모델과 성과변화 모델을 나누어 활용하였다. 절대 성과 모델에는 4년간의 1인당 GRDP 평균으로 성과를 측정하고, 단체장 임기 첫해부터 마지막 해까지 1인당 GRDP의 변화율은 성과변화 모델에서 활용한다. 일부 도시에서는 특정 연도의 GRDP가 측정되지 않았다. 강원, 경기, 광주, 서울, 인천, 충청남도의 도시는 2009년부터 GRDP를 측정하기 시작했다. 해당 도시들의 2006년부터 2009년까지 4년간의 평균 GRDP 데이터를 2009년의 GRDP로 대체하고, 변화율 모델에서 제외하였다.

두 번째로 중앙정치의 영향력을 확인하기 위해, 현직 또는 지역 여당 후보가 전국 차원에서 여당 소속인지 여부인지를 변수로 활용하였다. 현직 또는 현직 지자체장과 같은 당 후보가 전국 차

원에서 야당 소속일 경우 0으로 코딩한다. 2010년과 2014년 모두 민주당이 제1야당이었으므로 민주당 현역(또는 민주당 소속 단체장이 현직이었던 시도의 민주당 후보)은 0으로 설정하였다. 2014년에는 새누리당이 전국 차원에서 여당이었으므로 새누리당 현역(또는 새누리당 소속 단체장이 현직이었던 시도의 새누리당 후보)은 1로 설정한다. 그러나 2010년 당시 전국 여당이었던 한나라당 현역은 -1로 설정하였다. 한나라당 현직에 1이 아닌 -1을 부여한 이유는 앞서 언급한 것처럼 2010년이 대통령 임기 중간 연도이기 때문이다. 기존 연구에서 설명한 것처럼 중간선거는 집권 여당에 불리한 선거이다. 게다가 2009년 과거 민주당계 정당 소속이었던 노무현 전 대통령의 자살은 당시 유권자들을 분노하게 했고, 실제로 제5회 지방선거에서 노 전 대통령을 가까운 거리에서 보좌했던 인사들이 대거 당선됐다.

마지막으로 부패 관련 변수는, Lee and Bae(2022)의 연구와 같이 국민권익위원회(ACRC)에서 발표하는 지방자치단체의 청렴도지수(anti-corruption index)를 변환하여 사용하였다. 국민권익위원회는 해당 기관을 고객으로 이용하거나 해당 기관에서 근무하는 사람들을 대상으로 설문 조사를 시행하여 각 정부 기관의 청렴도지수를 산출한다(국민권익위원회, 2018). 이 지수는 내부청렴지수와 외부청렴지수로 나뉘는데, 외부청렴지수는 기관을 이용하는 시민을 대상으로 설문 조사를 통해 수집한 것이고, 내부청렴지수는 소속 직원을 대상으로 한 설문 조사 결과이다(국민권익위원회, 2012).

이 두 지수는 일반적으로 정부 기관의 청렴도지수를 추정하는 기준이 된다. 국민권익위원회는 두 지수의 가중치를 다르게 적용하는데, 두 지수의 합계에서 유죄 판결을 받은 부패사건 건수를 빼서 전체 청렴도지수를 추정한다(국민권익위원회, 2017). 국민권익위원회는 2008년에 지방자치단체의 외부청렴도를 처음 발표했으며, 다른 지수는 2010년부터 발표하고 있다.

종래의 한국 지자체 부패를 다룬 연구에서는 10점 만점에서 청렴도지수를 빼는 방식으로 부패지수를 산출하였다(장석준, 2010; 조정래 외, 2014; Lee and Bae, 2022). 청렴도지수가 높으면 부패가 적다는 것을 의미하고, 부패지수가 높으면 부패가 많다는 것을 의미한다(Lee and Bae, 2022). 그러나 국민권익위원회가 점수 공표가 정부 기관의 과도한 경쟁을 유발할 수 있다는 이유로 2018년부터 구체적인 청렴도지수 공표를 중단하였기 때문에 청렴도지수 자료는 2017년 치까지만 존재한다(국민권익위원회, 2018).

부패 관련 데이터의 한계로 인해, 본 연구는 2008년부터 2017년까지 측정된 226개 한국 지자체에 대한 패널 데이터 셋을 구축하였다.[4] 이 기간에는 제5회(2010년)와 제6회(2014년) 두 차례의 지방선거가 동시에 시행되었다. 이 때문에 종속변수를 민선 5기와 민선 6기 지방선거 결과로 측정했다. 외부 부패지수는 유권자들이 해당 지자체의 부패 수준에 대한 인식을 나타내는 지표일 뿐이므로 다른 지수는 사용하지 않았다.

분석에서는 4년간의 외부 부패지수의 평균을 독립변수로 사용한다. 그러나 일부 유권자들은 낮은 성적 자체를 용인할 수도 있다. 현재의 절대적인 성적에 초점을 맞추기보다는 과거 단체장의

4) 부패 관련 자료는 2018년부터 점수가 아닌 등급으로 표시되어, 지자체 간 구체적인 차이가 불분명하게 제시된다. 따라서 본 연구에서는 2017년까지의 자료만을 활용하였다.

성적과 비교해 지방정부가 어떻게 변화했는지를 보기 때문이다. 이러한 관점에서는 높은 부패지수 자체는 용인할 수 있지만, 부패지수가 4년 전보다 낮아야 한다는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 두 가지 실증분석 모형, 즉 i) 절대성과 모형(독립변수: 4년 임기 평균 외부 부패지수)과 ii) 성과변화 모형(독립변수: 4년 임기 외부부패지수 변화율)을 모두 활용하여 분석하였다.

Lee and Bae(2022)의 연구가 지적했듯이 일부 도시에는 2011년 또는 2012년에 대한 부패지수 데이터가 없다. 당시 청렴도 지수가 가장 높았던 지역은 국민권익위원회에서 부패지수 측정을 생략했다. 2011년 또는 2012년에 부패지수가 측정되지 않은 도시에 대해서는 3년간의 부패지수 평균을 추정하였다. 2011년(2010년 7월~2011년 6월)에서 2014년까지의 부패지수 변화율은 2011년 부패지수가 측정되지 않은 도시의 2012년(2011년 7월~2012년 6월)에서 2014년까지의 부패지수 변화율로 대체한다.

3. 통제변수

한국에서는 지역주의 역시 지방선거 결과를 결정하는 중요한 정치적 요인이다. 영남과 호남 등 지역주의가 강한 지역에서는 특정 정당이 압도적으로 우세하다. 경상도에서는 보수 정당이 유리한 반면, 전라도에서는 민주당계 정당이 우세하다. 이들 지역에서는 정당 후보를 선출하는 경선이 실질적인 단체장 선거로 기능한다. 다른 연구에서도 정치적 변수 중에서는 중앙정치 요인과 더불어 지역주의 변수는 상당한 영향력을 행사하는 것으로 분석되었다(신현기·허석재, 2015; 김애진·박정수, 2016).

따라서 한국에서 선거 관련한 분석을 하기 위해서는 지역주의 요인은 반드시 통제해야 하는 변수이다. 본 연구에서는, 지역주의 정치의 영향을 통제하기 위해 해당 도시가 경상도 또는 전라도에 속해 있는지 여부를 통제하였다. 경상도와 전라도에 속하는 도시는 1, 그 외의 도에 속하는 도시는 0으로 하였는데, 이 변수는 개발독재 시기 이후 경상도와 전라도에서 특정 정당이 지속적으로 집권해 왔기 때문에 시간 불변변수이다(강원택, 2011; 김만흠, 1991).

4. 방법론

본 연구는 2006년부터 2014년까지 한국의 226개 지방자치단체로부터 수집된 불균형 패널 데이터를 바탕으로 분석을 수행한다. 유사한 데이터 셋을 분석한 Lee and Bae(2022)의 연구는 고정 효과모형(FEM)을 통해 시간 불변변수의 내생성을 통제했다. 고정 효과모형(FEM)은 시간에 따른 개인별 절댓값을 고정된 것으로 취급하기 때문에 변하지 않는 결정 요인을 모두 제거한다는 단점이 있다(Hsiao, 2003; Kennedy, 2008). 실증분석을 위해 FEM을 사용할 경우, 지역주의가 현직의 재선이나 지역 여당의 당선에 미치는 영향이 고려되지 않기 때문에 본 연구에서는 FEM을 사용하지 않는다.

임의 효과모형(REM)은 FEM의 대안으로 사용할 수 있다. REM은 오차 기간에 대해 개인별 절편

이 무작위라고 가정한다(Hsiao, 2003). FEM은 데이터에서 개인 간 차이를 모두 제거하지만, REM은 그렇게 하지 않는다(Greene, 2012). 따라서, 임의 효과 모형을 활용하되, 이 연구는 종속변수가 이항이기 때문에 임의 효과 로짓(logit) 모형을 사용한다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계

〈표 1〉 변수의 기술통계

변수		Obs.	평균	표준 편차	Min.	Max.
종속변수						
재선*		327	0.716	0.452	0	1
현직과 같은 당 단체장 승리**		100	0.460	0.501	0	1
독립변수						
경제 요인	1인당 실질 GRDP***(평균)	427	24.336	22.758	6.173	339.266
	1인당 실질 GRDP (변화율)	427	8.043	12.299	-43.202	47.446
중앙정치 요인	현직이 국가 차원 여당 소속	427	-0.035	0.726	-1	1
부패 요인	부패(평균)	427	1.846	0.372	1.127	2.923
	부패(변화율, %)	427	26.765	52.634	-65.963	152.857
제어변수						
지역주의 영역		427	0.520	0.500	0	1

* 현직자가 단체장 선거에 출마한 경우
** 현직이 단체장 선거에 출마하지 않은 경우
*** 단위 백만 원

표 1은 본 연구에서 활용하는 변수들의 기술통계 수치이다. 본 연구에서 분석하는 표본 수는 총 452개로, 선거 관련 데이터 셋 2개 * 226개 지방자치단체이다. 단, 현직 단체장의 선거 출마 여부에 따라 실증분석 모델을 달리 설계했기 때문에, 재선 및 지역 여당 당선 표본 수는 각각 340개와 112개이다. 제5회 지방선거에는 165명의 현직 단체장이 출마하여 103명이 재선에 성공했다. 제6회 지방선거에는 175명의 현직 단체장이 출마하여 133명이 재선에 성공했다. 앞서 설명한 바와 같이 일부 도시는 2008년까지 GRDP를 측정하지 않았기 때문에 1인당 GRDP의 표본 수는 335개이다.

변화율 데이터에 따르면 일부 지자체는 증가한 한편 일부 지자체는 감소한 것으로 나타났다. 한 도시(충청북도 괴산군, 2009년 기준)는 단체장 임기 첫해에 비해 1인당 GRDP가 85.113% 증가하였지만, 다른 도시(경기도 과천시, 2013년 기준)는 단체장 임기 첫해에 비해 1인당 GRDP가 33.283%

감소한 것으로 나타났다. 마찬가지로, 한 지자체(부산광역시 금정구, 2010년 6월)는 2008년 지수에 비해 부패지수가 65.963% 감소했지만, 다른 지자체(경상북도 경주시, 2014년 6월)는 단체장 임기 첫해(2010년 7월~2011년 6월)보다 152.857% 증가했다.

2. 분석 결과

〈표 2〉 임의 효과 로짓(logit) 모형에 의한 실증 분석 결과

	DV: 재선		DV: 현직과 같은 당 단체장 승리	
	모델1	모델2	모델3	모델4
1인당 실질 GRDP (평균, 백만 원)	−0.001		−0.012	
1인당 실질 GRDP (변화율, %)		−0.009		0.031
현직이 국가 차원 여당 소속 (2010 한나라당 −1, 2014 새누리당 1, 민주당/새정치민주연합 0)	0.787**	0.788**	2.014	1.838
부패(평균)	−0.790		0.149	
부패(변화율, %)		−0.004		−0.013
지역주의 영역	0.397	0.383	1.113	1.099
(연도 더미 포함)				
상수	2.388*	1.072*	−1.092	−0.458
관측치	327	327	100	100

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001 (2−테일)

표 2는 임의 효과 로짓(logit) 모형을 사용한 실증분석 결과이다. 모델 1과 3은 절대적 성과 모델이고, 모델 2와 4는 성과변화 모델이다. 모델 1과 2는 현직이 단체장 선거에 출마한 경우이고, 모델 3과 4는 현직이 재선에 출마하지 않은 경우이다. 모델 3과 4의 경우는 모든 설명변수가 종속변수와 유의미한 연관성을 보이지 않는 것으로 나타났는데, 이는 모델에서 관측치가 작기 때문일 수 있다.

분석 결과, 중앙정치가 지방선거에 미치는 영향이 매우 크다는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구의 모델에서는 현직 단체장의 국가 차원 여당 소속 여부만이 재선에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설 2, 2-2). 다만, 본 연구에서 가정했던 대로, 선거 시기도 유의미한 영향이 있었다. 2010년 지방선거는 선거 시기가 야당인 민주당에게 유리하게 작용하였고, 2014년 지방선거에서는 새누리당에게 유리하게 작용하였다.

한편, 한국 유권자들은 본 연구의 분석에 따르면, 지방자치단체장을 뽑을 때 지방자치단체의 경제적 성과[5]나 단체장의 부패 관련 요인은 크게 고려하지 않는 것으로 보인다. 오히려 유권자들은

5) 물론 경제희(2015) 의 연구 결과처럼, 객관적 경제지표가 아니라 이념 등이 반영된 유권자의 주관적인 경제 상황 평가 및 기대가 유권자의 행동에 영향을 미친다는 주장이 있다. 실제 그렇다면, GRDP 변수로는 결과변수와 유의미한 결과가 나오지 않는 것을 이해할 수 있다.

지방선거를 중앙정부와 (국가 차원에서의) 집권 여당을 평가하기 위한 도구로 사용하는 경향을 보였다. 본 연구의 분석 결과를 통해 적어도 2014년까지는 한국의 지방선거가 여전히 중앙정치 요인에 의해 좌우되고 있다고 결론 내릴 수 있을 것이다.

V. 결론 및 함의

지방자치단체장의 재선 요인에 관한 본 연구의 분석 결과는, 한국 지방선거에서 중앙정치 요인의 중요성을 강조한 선행연구들과 유사했다. 중앙정치 요인 변수를 제외하면, 다른 모든 변수는 종속변수인 단체장 재선 여부와 통계적으로 유의미한 관계가 없었으며, 본 연구에서 특별히 독립변수에 포함시킨 부패 관련 요인도 재선과는 유의미한 관계가 없었다.

이러한 결과가 나오게 된 가장 큰 원인은 유권자들이 지방정치와 행정에 상대적으로 관심이 적기 때문일 것이다(육동일, 2017). 언론들 역시 지방선거 선거운동 기간에도 지방정부와 정치보다는 중앙정부와 정치에 대한 뉴스를 더 많이 부각한다. 그로 인해 유권자들은 지방자치단체의 경제 및 재정 성과나 자치단체나 단체장의 부패 여부에는 선거에서 크게 민감하게 반응하지 않았다.

앞서 확인하였듯이, 지방선거에 관한 선행연구 중에도, 한국의 지방선거가 중앙정치에 종속되어 있고, 중앙정부에 대한 중간평가 성격을 띤다고 주장하는 연구는 많다(강원택, 1999; 강원택, 2023; 정원칠, 2007; 이곤수·송건섭; 2011; 은종태, 2014; 송건섭, 2015). 그 원인으로는 정당 공천과 지방재정의 중앙정부에의 예속 등이 지적되고 있다(이현우·이정진, 2019).

물론 최근의 연구에서는 지방선거에서는 지방정치에 적합한 인물을 택해야 한다는 응답자의 비율이 최소 25.1%에서 55.6%에 이른다는 분석 결과도 있고(이현우·이정진, 2019), 2022년 지방선거에서는 젊은 유권자일수록 지역 공약이 통계적으로 유의미한 영향력이 있었다는 분석도 있다(양준호·송건섭, 2022). 그리고 일부 사례연구도 지방선거가 나름의 자율성을 가지고 있다는 주장을 하고 있다(김진하, 2010). 하지만, 본 연구의 분석 결과는 한국의 지방선거에서 여전히 중앙정치의 영향력이 강하게 남아있다는 증거라고 할 수 있다.

민주주의의 역사가 짧은 한국에서는 지방자치도 늦게 시작되었다. 현대 민주주의의 본고장인 미국은 19세기 이전에 만들어진 여러 지방정부를 통합한 것에서 출발하였다. 유럽의 선진 민주주의 국가들 역시 봉건제에서 연원 한 강력한 지방정부를 기반으로 하는 경우가 많다. 에도(江戶) 막부시대를 거치며 번(藩) 별 자치가 확립된 일본도 이러한 유럽 국가와 비슷하다. 반면 한국 역사에서는 강력한 중앙정부가 이미 오래전에 등장하여 영향력을 행사해 왔다. 서기 936년 한반도가 통일된 이후 고려왕조(918~1392년)는 중앙정부에 권력을 집중시키고 지방 수령을 임명하고 지방 귀족 가문을 강제하는 등의 제도를 통해 지방 권력을 통제하려 했다(채웅석, 2003; 정요근, 2017). 고려시대 중앙정부는 일부 지역에만 지방관을 임명하였으나, 조선시대(A. D. 1392~1910)는 모든 지

방에 지방관을 임명하였다.

이렇듯 오랜 중앙집권의 역사를 가진 한국은 지방자치단체에 대한 중앙정부의 강력한 통제력을 유지해 왔다. 중앙정부는 1995년까지 모든 지방자치단체장을 임명했을 정도였다. 지방자치제는 1990년대에 본격적으로 도입되어, 제1회 지방자치단체장 선거는 1995년에야 실시되었다. 이런 점에서 한국의 지방자치 역사는 다른 선진 민주주의 국가에 비해 매우 짧으며, 아직 지방자치와 풀뿌리 민주주의가 완전히 뿌리내리지 못한 측면이 있다고 볼 수 있겠다.

지방자치제가 도입된 지 30년이 지나도, 지방자치단체의 역할은 여전히 제한적이라는 문제도 있다. 예를 들어, 광역 및 기초자치단체가 처리하는 업무 중 대부분은 여전히 중앙정부로부터 위탁을 받아 집행하는 경우가 많다. 또한, 지방정부 세입의 상당 부분이 중앙정부로부터 들어온다(류민정, 2015). 특히 위탁 사업이 많은 복지 분야의 경우, 전체 예산에서 국고보조사업 예산의 비율이 90.3%에 달하며 지방자치단체가 자체적으로 편성하여 쓸 수 있는 예산은 전체의 9.7%에 불과하다(정홍원, 2019). 이런 상황에서는 지방자치단체나 지방선거에 대한 유권자의 정치적 효능감을 높이기 어렵다. 앞으로 분권화를 통해 지방자치단체가 더 많은 자원과 권한을 확보하여 지방자치단체가 자체적으로 할 수 있는 일이 많아져야, 지방선거도 중앙정치 이슈보다는 지역 이슈 중심으로 치러질 가능성이 크다.

중앙정치 요인에 대한 가설을 제외한 나머지 가설이 모두 기각되었지만, 이 연구는 한국에서 지방자치제도가 시행된 지 30년이 되었음에도 여전히 지방선거가 중앙정치의 영향력 아래에 있다는 것을 재확인했다는 점에서 의미가 있다. 또한, 본 연구에서 지방선거에 대한 중앙정치의 영향력뿐만 아니라 선거 시기의 중요성을 밝혀냈다는 점에서도 의미가 있다. 대통령 임기 전반부/후반부에 따라 중앙정부 차원 집권 여당(대통령과 같은 당) 후보의 당선 여부가 결정되기 때문이다. 그리고 예외적인 경우를 제외하고는 단체장과 지방의회 선거가 한꺼번에 이루어지다 보니 지방자치단체장과 지방의회 다수당이 일치하여 단체장에 대한 견제가 어려워지고, 단체장과 의회에 권력을 나눠주는 기관분립형 제도의 도입 취지가 퇴색하는 측면이 있었다.

이 연구를 바탕으로 후속 연구자들은 지방자치단체의 권한을 강화하고, 지방선거가 중앙정치로부터 독립적으로 진행될 수 있게 하는 제도적 개선 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 중앙정치로부터 지방선거가 독립적으로 이루어지기 위해 기존에 많이 논의되던 대안은 지방선거에서의 정당공천제 폐지이다. 우선 기초단위 선거에서 정당 공천제를 폐지하여 기초자치단체장 선거만이라도 중앙정치 영향력에서 독립되어 지역 내의 이슈가 중심이 될 수 있도록 유도하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 하지만 지방선거 정당공천제 폐지는 정당에 의한 책임정치를 어렵게 한다는 점에서 한계가 명확한 대안이기도 하다.

본 연구자들은 기존의 논의되던 대안을 넘어서서 '시간'적 요소에 초점을 맞춘 선거제도 개편안을 제시하고자 한다.[6] 현재는 5년 주기인 대통령 선거와 4년 주기인 지방선거 주기가 엇갈리면서, 선거 주기에 따라 구도가 결정되는 불확실성 문제가 발생하고 있다. 이런 불확실성을 해소하고,

6) 지금까지 논의되던 선거제 개편안인 국회의원 연동형 비례대표제, 중대선거구제 등은 모두 '공간'적 요소에 초점을 맞춘 것이다.

지방선거에서의 중앙정치의 영향력을 통제하기 위해 미국 선거제도를 응용한 새로운 선거제도 안을 도출하였다. 미국에서는 대통령 선거는 4년, 하원의원 선거는 2년, 상원의원 선거는 6년 주기로 하되 상원은 1/3씩 나눠서 2년마다 하고, 주지사 선거는 4년 주기이되 어떤 주는 대통령 선거와 같이, 어떤 주는 대통령 선거와 다른 해에 치르고 있는데, 이를 변용하여 국회의원 선거와 지방선거를 섞어서 치르는 안을 제안한다.

예를 들어, 어떤 지역구에서는 국회의원과 지방의회 의원을, 다른 지역구에서는 지방자치단체장을 뽑는 식으로 제도를 구성하는 것이다. 예를 들어, 2026년에 경기도 파주시에서 단체장을 선출하고, 파주시와 인접한 고양시에서는 국회의원을 뽑는 식이다. 국회의원을 선출하는 지역구에서는 지방의원을 함께 선출한다. 반대로 고양시에서 지방자치단체장을 뽑는 해에는 파주시에서 국회의원과 지방의원을 선출한다. 이렇게 지방자치단체장과 지방의원 선거 시기를 분리하여 단체장에 대한 견제와 균형이 선거를 통해 이루어질 수 있도록 하고, 국회의원과 지방의원을 같이 선출하도록 해 국회의원이 지방의원 선거 출마 희망자들을 '보스'처럼 통제하기 어렵게 하는 것이다.[7] 물론 이러한 제도가 성공적으로 작동하기 위해서는 선거구 배정과 선거 시기 설정이 매우 정교하게 이루어질[8] 필요가 있고, 5년인 대통령 선거와의 주기도 새롭게 설정해야 할 필요가 있다. 아직은 기초적인 제안 단계인 만큼, 본 연구를 계기로 앞으로 선거 주기에 관한 논의가 더 이루어지길 기대한다.

다만 본 연구는, 데이터상의 한계로 2018년 7회 지방선거와 2022년 8회 지방선거의 결과를 분석에 포함하지 못하였다는 한계가 있다. 부패 자료가 점수로 제시되는 것은 2017년까지이며, 2018년부터는 등급으로 제시하기에 함께 2017년 이전과 2018년 이후를 함께 분석하기엔 어려움이 있었다. GRDP 자료 역시 2024년 현재, 2021년 자료가 최신 자료여서 8회 지방선거 결과는 분석할 수 없었다. 그렇지만 7회 선거는 문재인 정부 취임 2년 차라는 시기적 요인과 2017년 박근혜 대통령 탄핵, 선거 직전에 열린 북미정상회담이라는 정치적 요인의 영향으로 더불어민주당이 압승하였고, 8회 선거는 윤석열 정부 취임 3주 차라는 시기적 요인과 정권교체로 인한 민주당 지지층의 투표 포기로 국민의힘이 압승하였다는 점에서 선거 결과의 흐름이 본 연구에서 주장과 일맥상통한다고 할 수 있을 것이다.

---

7) 지방정치의 중앙정치 예속화 원인 중 하나는 국회의원들이 소속 정당의 지역구 당원협의회 위원장을 맡으면서 지방선거 출마자 공천에 강한 영향력을 행사하는 것에 있는데, 국회의원과 지방의원을 같이 선출하면, 현역 국회의원들도 당내 경선 통과를 위해 지역 당원들의 눈치를 보아야 하므로 지방의원 선거 출마 희망자들을 '보스'처럼 통제하기가 어렵게 될 가능성이 크다.

8) 예를 들어, 이러한 선거구 배정은 광역 단위 권역으로 이루어져서는 안 된다. 서울/경기도/수도권처럼 광역 단위로 선거구를 나누면 선거 시기에 따라 특정 권역 자체가 한 정당으로 쏠림이 발생할 수 있기 때문이다. A 지역구(예: 파주)에서 단체장을 뽑으면, 인접한 B 지역구(예: 고양)에서는 국회/지방의원을 선출하는 식으로 나누어 선출하는 체계를 만드는 것이 중요하다.

참고문헌

국민권익위원회. (2012). 2012년 공공기관 청렴도 측정 결과.
———. (2014). 2014년 공공기관 청렴도 측정 결과.
———. (2017). 2017년 공공기관 청렴도 측정 결과.
———. (2018). 2018년 공공기관 청렴도 측정 결과.
강신구. (2014). 지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치의 대리전인가, OUGHTOPIA, 29(2), 65-94.
강원택. (1999). 지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방행사 혹은 중앙정치의 대리전? 조중빈(편), 한국의 선거 III, pp. 79-114, 서울: 푸른길.
강원택. (2003). 한국의 선거정치. 서울: 푸른길.
강원택. (2011). 한국에서 정치 균열 구조의 역사적 기원: 립셋-록칸 모델의 적용. 한국과 국제정치, 27(3), 99-129.
경제희. (2015). 지방선거와 정부: 중앙정부 대 지방정부. 한국선거학회 편, 한국의 선거 6, 2014년 지방선거 분석, 오름.
금종예·임현정. (2019). 지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로. 지방정부연구, 23(1), 25-52.
김다경·이효·배득종. (2015). 시장의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색: 2014년 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석. 지방행정연구, 29(2), 243-266.
김만흠. (1991). 지역균열의 정치과정에 대한 구조적 접근. 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
김애진·박정수. (2016). 중앙정부 이전재원이 지방자치단체장의 재선에 미치는 영향에 관한 연구. 한국지방재정논집, 21(3), 179-212.
김애진. (2017). 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구. 지방정부연구, 21(3), 117-55.
김윤정. (2016). 현직후보자의 선거 프로모션에 따른 기대일치와 기대가치가 현직효과에 미치는 영향:2014년 제주지역 6.4 지방선거를 중심으로. Journal of The Korean Data Analysis Society, 18(6), 3279-92.
김지혜·권혁용. (2020). 아파트 가격 상승과 집권당 지지: 2006-2018 한국 지방선거 분석. 동북아연구, 35(1), 305-38.
김진하. (2010). 지방선거의 역사적 의미와 6.2지방선거 분석 : 서울시장 선거사례 분석. 한국정당학회보, 17, 5-32.
류민정. (2015). 지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로. 한국지방재정논집, 20(1), 113-45.
박지영·조정래. (2019). 기초자치단체장 재선 득표율 결정 요인 -성과 요인과 정치 요인-. 한국정책학회보, 28(3), 189-220.
배은진·엄기홍. (2016). 한국 지방선거에서의 경제투표? : 광역단체장 선거를 중심으로 한 경험적 분석. 21세기 정치학회보, 26(2), 77-98.

배인명. (2015). 지방자치단체장의 지방재정운영노력이 재선에 미치는 효과: 2014년 지방선거를 중심으로. 한국지방재정논집, 20(1), 1-30.

백대현. (2021). 선거의 실시가 행정조직의 부패에 미치는 영향. 한국비교정부학보, 25(3), 215-32.

송호진. (2014). 새정치연합 '무공천' 선언 뒤 기초 후보들 술렁. 한겨레신문, 2014.02.25. https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/625849.html

신현기·허석재. (2015). 지방선거에서 유권자의 현직 지지 요인에 관한 연구 - 2014년 6.1 지방선거의 기초자치단체장 선거를 대상으로-. 한국지방자치학회보, 27(2), 57-78.

안광현. (2014). 기초자치단체장 정당공천폐지와 반부패전략. 지방정부연구, 18(3), 255-277.

양준호·송건섭. (2022). 지역유권자의 투표행태와 후보자의 결정요인:2022년 6.1 지방선거를 중심으로. 융합사회와 공공정책, 16(4), 177-206.

육동일. (2017). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구 –대전시민들의 인식조사를 중심으로-. 한국지방자치학회보, 29(1), 29-55.

윤재원·정광호. (2022). 자치단체장신뢰의 영향요인 탐색: 중앙정치, 지방정부 성과, 지역주의를 중심으로, 지방정부연구, 26(3), 1-35.

은종태. (2014). 한국 지방선거의 성격에 관한 고찰: 광역단체장선거를 중심으로, 한국행정학회 발표논문집, 2014, 50-73.

이곤수·김영종. (2010) .6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석. 지방정부연구, 14(3), 365-71.

이현우. (2015). 2014년 지방선거에 세월호 사건이 미친 영향 : 정부책임과 정당대응 평가를 중심으로. 한국정치학회보, 49(1), 247-268.

이현우·김정진. (2019). 지방선거와 중앙정치의 관계인식 : 지방중심형 유권자를 중심으로. 국제정치연구, 22(3), 177-205.

송건섭. (2015). 유권자의 투표행태와 후보자 선택모델:지방선거조사의 종단연구. 한국사회와 행정연구, 25(5), 111-35.

장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 한국사회와 행정연구, 21(2), 165-192.

장승진. (2019). 한국 지방선거의 다층적 회고적 투표: 2018년 광역자치단체장선거를 중심으로. 한국정당학회보, 18(1), 5-27.

조정래·이현정·김장회. (2014). 부패와 젠더: 기초자치단체 부패 영향요인의 탐색. 정부학연구, 20(2), 89-121.

정요근. (2017). 고려 후기~조선 전기 수령 중심 군현 편제의 전개와 연속성. 역사비평, 120, 40-74.

정원칠. (2007). 패널조사를 통해 본 지방선거. 이내영, 이현우, 김장수(공편), 변화하는 한국유권자: 패널조사를 통해 본 5 31 지방선거, pp. 5-94, 서울: EAI.

정홍원. (2019). 지방자치단체 복지사업 현황과 중앙-지방 연계 방안. 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 2019년 11월 통권 277호.

진종순. (2011). 여성공무원과 정부조직의 청렴도 -지방자치단체를 중심으로-. 한국부패학회보, 16(3), 1-20.

채웅석. (2003). 고려의 중앙집권과 지방자치, 본관제를 통한 지배. 역사비평, 65, 39-57.

황아란. (2011). 광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로. 한국행정학보, 45(4), 283-99.

———. (2012). 지방선거와 현직효과: 2010년 지방선거를 중심으로. 지방행정연구, 26(4), 3-26.

———. (2013). 2000년대 지방선거의 변화와 지속성: 현직효과와 중앙정치의 영향. 한국정치학회보, 47(5), 277-95.

Ansolabehere, S., & Snyder Jr, J. M. (2002). The incumbency advantage in U.S. elections: An analysis of state and federal offices, 19422000. Election Law Journal, 1(3), 315-38.

Balaguer-Coll, M. T., Brun-Martos, M. I., Forte, A., & Tortosa-Ausina, E. (2015). Local governments' re-election and its determinants: New evidence based on a Bayesian approach. European Journal of Political Economy, 39, 94-108.

Batzilis, D. (2019). Electoral competition and corruption: Evidence from municipality audits in Greece. International Review of Law and Economics, 59, 13-20.

Berry, C. R., & Howell, W. G. (2007). Accountability and local elections: Rethinking retrospective voting. The Journal of Politics, 69(3), 844-58.

Bliss, C., & Di Tella, R. (1997). Does competition kill corruption?. Journal of Political Economy, 105(5), 1001-23.

Bggild, T. (2016). How politicians' reelection efforts can reduce public trust, electoral support, and policy approval. Political Psychology, 37(6), 901-19.

Castro, V., & Martins, R. (2013). Running for office again: evidence from Portuguese municipal elections. Public Choice, 156(3), 677-702.

Chang, E. C., Golden, M. A., & Hill, S. J. (2010). Legislative malfeasance and political accountability. World Politics, 62(2), 177-220.

Conaway, M. R. (1990). A random effects model for binary data. Biometrics, 317-28.

Cox, G. W., & Katz, J. N. (1996). Why did the incumbency advantage in US House elections grow?. American Journal of Political Science, 478-97.

Dahl, R. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, CT: Yale University Press.

Damania, R., & Yalcn, E. (2008). Corruption and Political Competition. Economics Discussion Papers, 2008-7, 1-13.

De Vries, C. E., & Solaz, H. (2017). The electoral consequences of corruption. Annual Review of Political Science, 20, 391-408.

Ebeid, M., & Rodden, J. (2006). Economic geography and economic voting: Evidence from the US states. British Journal of Political Science, 36(3), 527-47.

Erikson, R. S. (1990). Economic conditions and the congressional vote: A review of the macrolevel evidence. American Journal of Political Science, 34, 373-99.

Eubank, R. B. (1985). Incumbent effects on individual-level voting behavior in congressional elections: A decade of exaggeration. The Journal of Politics, 47(3), 958-67.

Fackler, T., & Lin, T. M. (1995). Political corruption and presidential elections, 1929-1992. The Journal of Politics, 57(4), 971-93.

Fair, R. C. (1978). The effect of economic events on votes for president. The Review o f Economics and Statistics, 159-73.

Fernndez-Vzquez, P., Barber, P., & Rivero, G. (2016). Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals. Political Science Research and Methods, 4(2), 379-97.

Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil' publicly released audits on electoral outcomes. The Quarterly Journal of Economics, 123(2), 703-45.

Fiorina, M. P. (1981). Retrospective Voting in American National Elections. New Haven, CT: Yale University Press.

Fitzmaurice, G. M., Heath, A. F., & Clifford, P. (1996). Logistic regression models for binary panel data with attrition. Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society), 159(2), 249-63.

Golden, M. A., & Chang, E. C. (2001). Competitive corruption: Factional conflict and political malfeasance in postwar Italian Christian Democracy. World Politics, 53(4), 588-622.

Greene, W. (2012). Econometric Analysis. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Healy, A., & Malhotra, N. (2013). Retrospective voting reconsidered. Annual Review of Political Science, 16, 285-306.

Holbrook, T. M. (1991). Presidential elections in space and time. American Journal of Political Science, 91-109.

Hsiao, C. (2003). Analysis of Panel Data. New York, NY: Cambridge University Press.

Johnston, M., & Kpundeh, S. J. (2002). The measurement problem: a focus on governance. Forum on Crime and Society, 2(1), 33-44.

Kennedy, P. (2008). A guide to econometrics. Maiden, MA: Blackwell Publishing.

Key, V. O., Jr. (1966). The Responsible Electorate. New York: Vintage.

Kiewiet, D. R. (1983). Macroeconomics and micropolitics: The electoral effects of economic issues. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Klein, F. A. (2010). Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. Revista de Administração Pública, 44, 283-337.

Klitgaard, R.(1988).Controlling corruption. Berkeley, CA:University of California Press.

Kramer, G. H.(1971).Short-term fluctuations in US voting behavior, 1896-1964. American political science review, 65(1), 131-43.

Krause, S., & Mndez, F. (2009). Corruption and elections: An empirical study for a cross-section of countries. Economics & Politics, 21(2), 179-200.

Lee, M., & Bae, H. (2022). Do Political Power Shifts Reduce Corruption in Korean Local Government? Japanese Journal of Political Science, 1-14.

Mayhew, D. R. (1974). Congressional elections: The case of the vanishing marginals. Polity, 6(3), 295-317.

Myerson, R. B. (1993). Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: a game-theoretic analysis. Games and economic behavior, 5(1), 118-32.

Nyblade, B., & Reed, S. R. (2008). Who cheats? Who loots? Political competition and corruption in Japan, 19471993. American Journal of Political Science, 52(4), 926-41.

Peters, J. G., & Welch, S. (1980). The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections. American Political Science Review, 74(3), 697-708.

Reed, S. R. (1996). Political Corruption in Japan. International Social Science Journal, 48(3), 395-405.

Rodrguez, G. R., & Fernndez-Vzquez, P. (2011). Las consecuencias electorales de los escndalos de corrupcin municipal, 2003-2007. Madrid, Spain: Fundacin Alternativas.

Rundquist, B. S., Strom, G. S., & Peters, J. G. (1977). Corrupt politicians and their electoral support: some experimental observations. American Political Science Review, 71(3), 954-63.

Shugart, M. S. (1995). The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government. American Political Science Review, 89(2), 327-43.

Song, B. K. (2009). Does the president's popularity matter in Korea's local elections?. Pacific Affairs, 82(2), 189-209.

Stein, R. M. (1990). Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism. The Journal of Politics, 52(1), 29-53.

Svoboda, C. J. (1995). Retrospective voting in gubernatorial elections: 1982 and 1986. Political Research Quarterly, 48(1), 135-50.

Tufte, E. (1978). Political Control of the Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Vivyan, N., Wagner, M., & Tarlov, J. (2012). Representative misconduct, voter perceptions and accountability: Evidence from the 2009 House of Commons expenses scandal. Electoral studies, 31(4), 750-63.

Welch, S., & Hibbing, J. R. (1997). The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections, 1982-1990. The Journal of Politics, 59(1), 226-39.

이문수(李文壽): 연세대학교 행정학과에서 행정학 석사학위(논문: Political power shift and corruption in the Korean local governments, 2020)를 취득하고, 현재 The University of Texas at Dallas 대학원에서 행정학 박사과정 중이다. 주요 관심 분야는 부패/지방정부/거버넌스의 질 등이며, 주요 논문으로는 'Do Political Power Shifts Reduce Corruption in Korean Local Governments? (2022)' 등이 있다(mxl210001@utdallas.edu).

윤성원(尹晟源): 연세대학교 행정학과에서 행정학 박사학위(논문: 한국과 일본의 청년실업 비교연구, 2020)를 취득하고, 현재 감사연구원 사회감사연구팀 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 사회복지/노동시장 정책, 일본 정치경제, 지방행정/재정 등이며, 주요 논문으로는 '한국 공공부조 제도의 현황과 개선과제에 관한 탐색적 연구: 국민기초생활보장제도와 국민취업지원제도를 중심으로 (2024)', 'Labor Market Reforms and Youth Unemployment in Korea and Japan (2022)' 등이 있다(fast03@naver.com).

〈논문접수일: 2024. 3. 28 / 심사개시일: 2024. 3. 28 / 심사완료일: 2024. 5. 14〉

Abstract

A study of re-election factors for local government leaders in South Korea

Lee, Moonsoo
Yun, Sungwon

Using a retrospective voting model, this study analyzes the effects of economic factors, national-level politics factors, and corruption factors on the re-election of local government leaders. Based on a panel data set of Korean local government elections, we test the hypotheses using a random-effects logit model and find that only the hypothesis regarding national-level politics factors is accepted and the remaining hypotheses are rejected. These empirical findings suggest that Korean voters responded more to the national-level political situation than the local political situation in local elections. It can be said that for Korean voters, local elections are elections to evaluate the central government, not to judge the performance of local governments. This is because local election has not yet fully taken root in our society.

Key Words: local elections, local governments, central government, re-election, economy, corruption