

지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로

유 승 원

조 필 규

국문요약

본 연구는 지방자치단체장이 재정평가에 미치는 영향을 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력, 재임기간을 중심으로 분석하였다. 재정평가는 중앙정부의 합동평가중 재정분야 점수를 활용하였다. 재원확보와 정보비대칭, 정책 순응과 견제, 자치단체 공무원의 행태, 정책개발, 조직관리 등을 중심으로 이론을 전개하고 다중회귀분석을 사용하여 실증분석한 결과 다음과 같은 결과가 도출되었다. 첫째, 단체장과 지방의회간 정치적협력은 재정평가에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤다. 그러나, 단체장과 집권여당 및 국회다수당과의 정치적협력은 유의한 영향을 미치지 못하였다. 둘째, 단체장의 기업가경력은 재정평가에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤다. 셋째, 단체장의 재임기간은 재정평가와 유의한 역 U자 관계를 보였다. 본 논문은 단체장과 재정평가간 관계에 대한 始發的 연구로서, 향후 단체장의 정치성 및 기업가경력의 어떠한 요인이 어떠한 경로를 통해 재정평가에 영향을 미치는지, 지방자치법의 단체장 연임 3기 제한 규정이 재고될 필요가 있는지 등에 대한 연구 또는 정책토의의 기초가 될 수 있을 것이다.

주제어: 지방자치단체장, 재정평가, 정치적협력, 기업가경력, 재임기간

I. 서론

지방재정과 단체장에 대한 관심은 대단히 높다. 선거로 시작해서 선거로 끝나는 지방자치제도(육동일, 2006)에서 단체장이 핵심역할을 차지한다고 해도 과언이 아니며, 단체장이 지방사무를 수행하는 과정에서 지방 살림살이가 발목을 잡을 수도 있으며(Teske & Schneider, 1994) 날개를 달아줄 수도 있기 때문이다. 그러나, 단체장과 지방재정간 관계에 대한 연구실적은 그 기대에 미치지 못하고 있다.

지방자치단체를 둘러싼 환경요인중 하나로서 정치환경이 지자체의 정책에 영향을 미칠 수 있다(Branfield, 1965; Browne, 1985). 누가 지방자치단체를 통제하고 지자체와 주변 이해관계자와의 정치적 관계가 지방의 정책과 성과에 영향을 미치는 것은 민주사회에서 당연한 이치일 것이다. 그러나, 자치단체장의 정치적 변수에 대한 상단수 선행연구는 중앙정부와 단체장간 또는 단체장과 지방의회간 규범적 역할론, 행태 분석과 갈등해소 방안 등에 집중하고 있다(김광주, 1995; 김병

국, 1996; 이용선, 2009; 임헌만, 2000, 황아란, 2005). 지자체의 정치적변수와 지방재정간 관계를 연구한 문헌이 있지만 재정규모, 재정정책기조 등 거시적 변수에 정치적 요인이 미치는 영향을 연구하거나 정치적 경기순환론을 연구한 문헌(문병근 외, 2003; 차재권·권승, 2012; Andrew & Goldsmith, 1998; Brender, 2003; Bulkeley & Kern, 2006)이 대부분이다. 지방 정치와 지방재정의 성과 부문에 대해 주목한 연구(박기백·김현아, 2005; 박노옥, 2004)도 일부 존재하지만, 단체장과 집권여당의 정치적협력이 재원확보에 미치는 영향을 실증분석에 주목하여 분석하는 등 연구범위가 제한적이다. 본 연구는 단체장과 집권여당, 국회다수당 및 지방의회 등과의 정치적협력이 지방 재정 전반에 미치는 영향을 재원확보와 정보비대칭, 정책 순응과 견제, 자치단체 공무원의 행태를 중심으로 이론을 전개하고 실증분석한다.

지방자치단체장이 기업가처럼 자치단체를 이끌어 나가는 것이 가능한가? 사기업과 달리 공공성과 민주성을 지향하는 공공부문에서 단체장의 기업가경력이 민간부문에서처럼 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것인가? 기업가경력을 가진 단체장이 자치단체 재정을 운용하면 재정평가에 긍정적인가? 단체장의 리더십 또는 자질에 대해 연구한 문헌은 다수 존재한다. 그러나, 단체장의 기업가경력이 자치단체 평가에 미치는 영향에 대한 연구, 특히 재정평가와의 관계를 연구한 문헌은 찾아보기 힘들다¹⁾. 본 연구는 단체장의 기업가경력이 지자체 행정중 상대적으로 큰 영향을 미칠 것으로 기대되는 지방재정 분야에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

자치단체와 단체장은 정책에 대한 대외평가 결과를 제고하기 위해 많은 노력을 경주하고 있다. 그러나 단체장은 매 해에 대한 평가보다는 선거를 앞둔 자신의 임기동안의 평가 전체에 더욱 민감하다(Li & Zhou, 2005). 따라서, 단체장의 재임기간과 대외 평가간에 비선형적 관계가 존재할 것으로 유추할 수 있다. 단체장의 재임기간은 특히 지역내 중장기 재정·경제정책에 영향을 미칠 수 있다. 자본지출, 채무관리, 기업-지자체 파트너십, 민영화 등 지자체의 중장기 프로젝트에 참여하는 이해관계자들은 현재의 자치단체장이 계속 재임하는 것을 가정하고 프로젝트를 진행하는 경향이 강하기 때문이다(Clingermayer, 1995). 단체장의 연임이 3회로 제한된 여건 속에서 단체장의 재임기간과 대외 평가간 관계 분석으로 흥미로운 결과가 도출될 수 있을 것이다.

본 연구는 단체장과 외부 재정평가간 관계를 종합적으로 연구하는 始發的 연구로서 지방재정 평가에 영향을 미칠 것으로 기대되는 자치단체장에 대한 여러 요인중 단체장과 대외 정치적 이해관계자와의 정치적협력, 기업가경력, 재임기간을 중심으로 분석한다. 재정평가는 '정부업무평가기본법'에 근거를 두고 교수 등 외부 민간전문가 중심으로 구성된 평가단에 의한 지자체 합동평가 결과중 재정분야를 활용한다. 따라서 본 논문에서의 재정평가는 중앙정부(행정자치부) 주관의 평가에 해당한다. 합동평가 재정분야는 다른 지방재정 분석지표에 비해 자치단체별 총점이 제공되므로 재정 전반적인 사항에 대한 종합적인 평가 및 지자체별 비교가 가능하여 다른 지표보다 분석에 유용하다²⁾. 본 연구는 서론에 이어 이론과 가설, 연구방법론, 실증분석, 결론의 순서로 기술한다.

- 1) 최근의 김이수(2011)는 정책혁신가의 관점에서 단체장의 행태를 유형화하였지만 자치단체 성과에 미치는 영향을 분석하지는 않았다.
- 2) 다만, 본 연구의 샘플인 1999년부터 2007년까지의 합동평가 재정분야 점수는 최근의 재정분석지표만큼 다양한 항목을 평가하지 않아 현재의 지표보다는 제한적인 정보를 제공하는 점은 한계로 인식되어야 한다.

II. 이론과 가설

1. 단체장의 정치적협력과 재정평가

지역주민에 의해 선출된 지방자치단체장은 지역주민과 밀착하여 주민의 필요와 선호에 부응하는 정책을 개발하고 재정을 운용한다. 그러나, 단체장이 독단적으로 지역재정 또는 정책을 운용하는 것은 불가능하다(김병국, 1996). 지역주민 또는 국민에 의해 선출된 또 다른 정치적 대리인이 단체장을 견제하거나 통제할 수 있기 때문이다. 또한, 중앙정부, 지방의회 등 각각의 정치적 기관은 각자의 정치적 목표를 가질 수 있다(Crook, 2003). 따라서, 개별 기관의 정치적 목적이 충돌하지 않고 상호 보완적, 상승적 작용을 할때 지역주민의 의사가 지역정책에 잘 반영되고 정책의 효과가 제고될 것이다.

지자체의 재정상태 및 중앙정부와의 재정관계는 지자체의 사회경제적 여건 뿐만 아니라 정치적 판단에 영향을 받는다(강인재, 1995). 주민의 대표로 선출된 지방자치단체장의 정치성이 지자체 재정에 영향을 미치는 것은 민주주의 원칙에 부합하는 것이다. 단체장의 정치적관계가 주로 중앙정부, 지방의회(이현우, 2006) 및 중앙정당 및 국회의원과의 관계를 중심으로 형성되는 것을 고려하여, 본 연구는 단체장과 중앙정부간, 단체장과 지방의회간, 단체장과 국회다수당 및 지역 국회의원과 정치적협력을 중심으로 분석한다³⁾. 관련 이론은 자치단체의 재정평가에 영향을 미치는 요인으로 여겨지는 재원확보와 정보비대칭, 정책 순응과 견제, 자치단체 공무원의 행태를 중심으로 전개할 것이다.

지방단체장이 중앙정부와 정치적으로 협력하면 중앙정부로부터 지원을 용이하게 획득할 수 있어 지자체 정책집행시 유리하다(지병문·김용철, 2003). 중앙의 집권여당은 정국안정과 행정효율화를 위해 당정협조를 강화한다(김승식, 1985). 중앙정부는 성공적인 국정과제 수행을 위해서도 지자체와의 협력이 중요하다(이용선, 2009). 지방단체장도 정치인으로서 소속정당의 정책기조와 상이한 정책을 펼치기 어려우며 복잡한 정치역학 구도 속에서 정부여당과의 관계는 긴밀해질 수밖에 없다(김광주, 1995). 지자체는 중앙정부에 비해 정보력이 떨어질 수 있다. 지자체와 중앙정부가 정치적협력 관계를 유지하는 경우 지방자치단체는 중앙정부의 제반 정보와 자원에의 접근성이 높아지며 이 과정에서 중앙정부와 지자체간의 정보비대칭에 의해 발생하는 정보비용, 협상비용, 집행비용 등 제반 거래비용을 감소시킬 수 있다.

지방단체장이 중앙정부와 정치적으로 협력하면 중앙정부의 정책에 순응할 확률이 대체로 높다⁴⁾. 중앙정부의 정책은 대부분 당정협의를 거쳐 마련되는데 지방단체장이 자신의 지자체에 유리하지 않은 정책이 있더라도 당론을 어기며 반대하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 반대로, 중앙정부의 입장에서 개선의 여지가 있는 정책이라도 지자체에 유리한 정책인 경우 지방단체장이 정치

3) 단체장과 국회 제1당 및 지역국회의원과 정치적협력은 실증분석에서 추가로 분석할 것이다.

4) 그러나, 단체장과 중앙정부의 정치적협력 또는 비협력 관계가 선형적이라고 보기는 어려울 것이다. 단체장과 중앙정부의 정치성이 동일하더라도 단체장의 개인적 특성, 단체장의 정치적 소신 등에 의해 정책별로 상이한 양태를 보일 수 있기 때문이다.

력을 발휘하여 해당 정책을 주도적으로 이끌어 나가는 것을 배제할 수 없다. 따라서, 단체장과 중앙정부의 정치적협력은 지자체에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 미칠 수 있다. 재정평가도 통상적인 성과와 마찬가지로 단체장과 중앙의 정치적협력으로부터 상반된 영향을 받을 수 있다. 한편, 지방의회와 단체장이 정치적으로 협력할 경우 재정평가에 미치는 영향은 다음과 같다. 지방의회는 조례 제·개정 등의 입법기능, 예산심의기능, 행정감시기능을 가지고 있다. 재정평가와 관련성이 높은 예산심의와 재정(행정)감시기 지방의회가 객관적 전문성보다 당파성을 우선으로 할 경우 재정효율성은 떨어지고 전략적인 재정운용이 어려워져(Alt & Lowry, 2000; Cochrane, 1993; Sole-Olle, 2006) 재정평가에 부정적일 수 있다. 단체장과 지방의회가 정치적으로 협력할 경우, 갈등관계에서 유발될 수 있는 당파성을 예방하여(나중식, 2003; 나중식·정진주, 2003) 재정평가에 기여할 수 있다⁵⁾. 한편, 단체장과 지방의회가 정치적으로 협력하면 예산심의와 재정감시가 비판적인 시각에서 벗어나 제한적 범위에서 이뤄질 가능성이 높지만, 외국과 달리 단체장이 지방의회에 통상적으로 우월적 지위를 갖는 것을 고려할 때(김성호·송창석, 1996; 문재우, 1996; 이정훈·김진윤, 2010) 단체장에 대한 지방의회의 재정감시 기능은 단체장과 지방의회의 정치적협력 여부에 관계없이 기대에 미치지 못할 수 있다. 이상의 사항을 고려할 때 단체장과 지방의회간에 정치적으로 협력하지 않아 발생하는 정책갈등 또는 정치적갈등은 재정평가에 미치는 주요 요인이 될 수 있다. 입법기능의 경우 지방의회의 입법권한이 협소한 점 등(이정훈·김진윤, 2010⁶⁾) 재정성과에 미치는 영향이 미미할 것으로 여겨져 분석대상에서 제외한다.

단체장과 지방의회가 정치적으로 협력하지 못하는 경우 지자체와 지방의회가 정책을 둘러싸고 갈등을 겪을 수 있다. 해당 정책방향이 지방의회에서 크게 수정되거나 새로운 대체정책이 지방의회에서 발의되는 경우가 그러하다⁷⁾. 이러한 사례가 반복될 경우 해당 지자체 공무원이 지방의회 심의 단계에서 정책이 수정될 것을 예상하여 지방의회에 발의하기 이전 정책을 기획, 준비하는 단계에서 충분한 노력을 기울이지 않는 일종의 도덕적해이 현상이 발견될 수 있다. 해당 단체장의 경우 지방의회와의 갈등을 조기에 수습하고 자신의 성과를 조기에 가시화하려는 의도에서 충분한 검토없이 기존 정책을 수정하거나 공무원 인사를 단행하여 혼란이 유발되는 등 조직에 부정적일 수 있다. 동일한 논리로 재정정책을 둘러싸고 단체장과 지방의회가 정치적으로 협력할 경우, 단체장과 공무원에게 발생가능한 도덕적해이 또는 근시안적인 행태를 방지하여 재정평가에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

한편, 집권여당과 국회다수당이 상이한 경우가 있을 수 있다. 본 연구 샘플인 1999년부터 2007년까지중 김대중 대통령과 노무현 대통령 재임시기를 걸치는 15대 국회(1996.4-2000.4)와 16대 국회(2000.4-2004.4)의 경우 국회 제1당은 야당인 신한국당과 한나라당이였다. 이런 경우 지방자치단체장은 중앙의 집권여당과의 정치적협력만큼이나 국회다수당과의 정치적관계도 중요하게 고려할 것이고 이것이 유사한 논리로 재정평가에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이상의

- 5) 중앙정부가 지자체 예산심의와 재정감시에 개입할 수 있는 가능성이 제한적이어서 본 기능이 단체장과 중앙정부의 정치적협력 관계에서 발견되기 어려울 것이다.
- 6) 저자는 자치사무의 범위가 좁고, 상급단체의 통제권한이 강하며 지방의회 의원의 적극성과 전문성 부족 등을 그 이유로 들었다.
- 7) 단체장은 야당 출신이지만 지방의회 다수당이 집권여당인 지자체에서는 이러한 사례가 발견될 수 있다.

논리로 다음의 가설을 설정하였다.

가설1-1. 단체장과 중앙정부간 정치적협력과 지자체 재정평가는 정(+)의 관계가 있을 것이다.

가설1-2. 단체장과 지방의회간 정치적협력과 지자체 재정평가는 정(+)의 관계가 있을 것이다.

가설1-3. 단체장과 국회다수당간 정치적협력과 지자체 재정평가는 정(+)의 관계가 있을 것이다.

2. 단체장의 기업가경력과 재정평가

기업가경력에 대한 사항은 본래 경영학에서 많이 다루는 문제이지만 행정학, 정치학 등 공공부문에 적용되고 있다. 공공부문에서의 기업가적 특징은 '제한 사회적 기회와 공공부문 또는 민간부문 자원을 조화롭게 활용하여 국민 또는 주민에게 가치를 제공하는 과정'으로 정의할 수 있다(Morris & Jones, 1999). 이러한 경험을 보유한 가진 단체장은 자신의 새로운 아이디어를 현실화하기 위해 다양한 기회와 자원을 활용(Schneider & Teske, 1992; Schumpeter, 1942)할 것이다.

유럽의 경우 과거와 달리 중앙정부로부터의 재정지원이 줄어들면서 지방정부 서비스를 효율화하고 지방세를 인하하는 등 지방정부의 혁신과 기업경영방식이 함께 논의되어 왔다(Ferlie, 1996; Massey, 1997). 한국도 IMF 사태, 국제금융위기 등을 경험하고 증폭되는 주민들의 복지요구 속에서 한정된 재원으로 지방재정을 운용하면서 중앙정부의 지원만 바라는 것은 한계가 있을 것이다. 기업경영방식은 환경의 변화에 적응하며 발생하고 변화된다고 한다(Morris & Jones, 1999). 이러한 논리를 받아들인다면, 자주재원 발굴이 매우 어렵고 중앙정부의 지원은 제한되어 있으며 경직성 복지사업이 점점 증가하는 현실에서 기업경영방식이 지자체 재정성과에 미치는 영향을 분석하는 것은 의미가 있을 것이다.

행정학 분야에 기업경영이 적용 가능한지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 민간부문과 공공부문은 전통과 변화, 지배와 순응에 대한 선호가 달라 민주성을 중시하는 행정분야에 적용 불가능하다는 비판때문이다(Terry, 1993). 그러나, Bellone & Goerl(1992)은 공공부문에서 민주주의 원칙과 시민성을 견지하는 과정에서 기업경영방식이 양립가능하다고 주장하였다. Borins(2000)는 실증분석을 통해 기업경영방식을 추구하는 공공조직에 긍정적 측면이 부정적 측면보다 많음을 확인하였다.

기업가경력을 가진 단체장은 시장에서의 치열한 경쟁, 고객지향 가치, 전략의 강조, 탄력적인 조직관리 등을 통해 기업활동 경험을 발휘하여 그렇지 않은 단체장에 비해 재정평가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다⁸⁾. 기업가경력을 가진 인사는 추진하는 정책에의 확신이 강하고, 평가 또는 피평가지 열린마음을 견지하며 조직과 정책에 대한 현실적인 한계를 크게 여기지 않으며 위험을 기피하지 않는다(Hargrove & Glidewell, 1990; Sanger & Levin, 1992). 같은 논리로, 기업가경력을 가진 단체장은 지자체 재정전략 수립시 중앙정부 등 외부의 지침을 가이드라인으로 삼되 자

8) 본 논문은 단체장의 특징과 중앙정부 재정평가(합동평가)간 관계를 분석하는 始發의 논문이다. 기업가경력의 어떠한 요인이 어떠한 경로로 자치단체의 재정평가에 영향을 미치는지는 이후 추가연구에서 심층적으로 다루 어지기를 기대한다.

기 주도적으로 전략을 수립할 가능성이 높다. 재정운용시 기존의 불합리한 점은 개선하려 하고 이 과정에서 발생할 갈등이나 비용은 적극적으로 치유하고자 노력할 것이다. 기업가경력을 가진 인사는 다른 인사에 비해 전문가집단으로부터 새로운 정책에 대한 아이디어와 정보를 많이 제공 받는다(Oakerson & Parks, 1988). 기업가경력을 가진 단체장은 민간 재무·회계 전문가, 전략전문가 등의 조력을 받아 재정운용 전략을 수립할 것이다.

리더의 기업가경력은 조직관리 측면을 통해 재정성과에 영향을 미칠 수 있다. 기업가경력을 가진 인사는 상대적으로 수직적 관료제보다는 수평적 팀제를 선호하고 직원들에 대한 통제와 감시보다는 자극과 독려를 통해 성과를 달성하도록 한다(Miller, 1992; Brehm & Gates, 1993). 또한, 전문성을 우선으로 고려하여 직원을 적재적소에 배치하고, 조직을 정책과 고객의 니드에 부합하도록 전략적이고 탄력적으로 구성한다(Teske & Schneider, 1994). 기업가경력을 가진 단체장은 과거 민간기업에서의 경험을 토대로 조직 및 인사관리시 연공서열이 아닌 직원의 전문성을 우선할 것이다. 구성원의 자발적인 동기부여를 이끌어내고 주민의 요구에 따른 전략적인 재정관리가 재정평가에 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이다.

기업가경력을 가진 인사가 현실에서 직면하는 가장 큰 한계는 지역의 재정여건과 경제다(DeSantis et al., 1992; Peterson, 1981; Schneider, 1989). 경기가 좋지 않고 여유재원이 부족한 시기에 정책을 성공적으로 펼치는 것이 쉽지 않기 때문이다. 이러한 한계를 성공적으로 극복하고자 기업가경력을 가진 인사는 재정을 전략적으로 운용하고 고객관계와 대외협력관계를 보다 더 강화한다(Teske & Schneider, 1994). 기업가경력을 가진 단체장은 한정된 재원의 한계를 극복하기 위해 재정운용의 효율성을 높이고자 할 것이다. 또한 정책에 대한 지지와 신뢰를 이끌어내고 향후 발생 가능한 갈등을 사전에 예방하고자 주민 및 관계자와 지근거리에서 접촉하며 정책세일즈를 강화할 것이다(Teske & Schneider, 1994). 기업가경력을 가진 단체장의 이와같은 특징과 활동이 재정평가에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 여겨진다. 이상의 논리를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설2. 기업가경력을 가진 단체장과 지자체 재정평가는 정(+)의 관계가 있을 것이다.

3. 단체장의 재임기간과 재정평가

단체장은 중앙정부가 입안하는 정책을 해당 지자체에 긍정적인 방향으로 유도하고 제반 재정 지원을 확보하기 위해 재임기간동안 중앙정부와 긴밀한 우호관계를 유지하려 노력한다(김광주, 1995; 임승빈·이재성, 2005). 중앙정부가 재정정책을 새롭게 도입하거나 개선하려 할 때 재임기간이 긴 단체장은 해당 지자체 입장을 반영하여 지자체 실정에 부합하는 현실성 있는 정책을 이끌어낼 확률이 높다. 또한 재임기간이 오래된 단체장은 재정당국의 예산편성 관행에 익숙하고 관련 정보수집력이 뛰어나 지자체 예산확보에서 유리한 점(강운호, 2000) 등을 이용하여 외부에서의 재정평가에 기여할 수 있다.

단체장의 재임기간은 단체장의 리더십, 능력 등에 대한 정보비대칭 문제와 관련이 있다. 재임

기간이 오래된 단체장의 전문성 또는 정치적 등에 대한 정보는 지역주민, 언론, 중앙부처, 관계 전문가, 조직내 공무원 등을 통해 충분히 제공되고 있다. 따라서 해당 단체장에게 요구되는 객관적 능력과 자신의 주관적 능력에 대해 단체장이 판단하는 사항과 주민, 지역의회, 중앙정부 등 다수 이해관계자의 정보 사이에 큰 차이가 발생하지 않아 역선택의 위험이 줄어들 것이다 (Borins, 2000; Wart, 2003). 이를 통해 단체장과 관련된 대리인비용을 감소시킬 수 있다.

지역주민들의 적극적인 지지를 받아 연임(連任)된 단체장은 지역주민의 선호나 자신의 정치적 신념을 소신있게 추진할 수 있다(강성철·김도엽, 2007). 주민의 요청사항이나 정치적 소신과 관련된 재정정책 기조를 흔들림 없이 유지하고 이를 뒷받침할 재정사업을 추진하는 등 재정운용시 민주성과 효율성을 제고시킬 수 있다(Steiner, 1965; Friend & Jessop, 1977).

지방의회의 주요기능중 하나는 단체장이 지역주민을 위해 정책을 개발하고 집행하도록 감시하는 것이다(김순은, 1999; 김진복, 1994). 그러나, 오랜기간동안 재임한 단체장은 지방의원과 다양한 협력관계를 형성할 수 있으며 이 과정에서 지방의회의 적극적 감시기능이 둔화될 수 있다(김병국·박형배, 1999). 또한, 장기간 재임을 통해 형성된 자신의 정보력 및 정책형성 자원을 동원하여 지역정책 형성시 단체장이 지방의원을 압도하는 등 지방의회와의 관계에서 우월한 지위가 형성될 가능성이 있다(Nalbandian, 1999; Svava, 1994)⁹⁾. 이를 통해 단체장의 재임기간은 지방의회와의 관계를 통해서도 재정평가에 영향을 미칠 수 있다.

단체장은 인근 지자체와의 경쟁관계 속에서 지방사무를 수행한다. 조세, 복지정책 등의 경쟁을 통해 지역의 주민, 기업, 자본이 인근 지자체로 직접 이동할 수도 있으며(Oates, 1999; Tiebout, 1956; Wildasin, 1988) 지방정부간 정보과급으로 인해 비교경쟁을 할 수도 있다(Besley & Case, 1995; Revelli, 2002; Salmon, 1987). 재임기간이 긴 단체장은 풍부한 경험을 통해 해당 지자체만의 제한적인 시각에서 벗어나 인근 경쟁 지자체 또는 전체 지자체를 포괄하는 종합적 관점을 견지하며 지역재정을 운용할 수 있다.

오랜기간동안 재임한 단체장은 조직장악면에서 우월할 수 있다. 인사권을 활용하여 공무원 조직과 네트워크를 자신이 추진하는 정책에 친화적인 지배구조로 변화시켜(Schneider & Teske, 1992) 단체장이 제반 재정정책을 추진하는 과정에서 정보비용, 의사소통비용 등 조직내 제반 거래비용을 절감시킬 여지가 있다. 정책조정(김형빈·강성권, 2007) 또는 갈등조정(Feiock & Stream, 1998)에서도 재임기간이 긴 단체장이 유리할 수 있다. 오랜 재임기간동안 축적된 경험과 리더십이 조정과정에서 긍정적 역할을 하기 때문이다. 또한, 재임기간이 긴 단체장은 자치단체와 개인이 보유한 공식적, 비공식적 네트워크를 지속적으로 활용하여 제반 내외부 이해관계자와의 협력관계를 강화시킬 수 있다(Pratchett, 1999). 이해관계자의 우호적인 시각은 지자체 재정평가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

그러나, 단체장의 재임기간이 법률에 의해 12년으로 제한되어 있어 재임기간과 재정평가간의 정(+)의 관계는 지속되기 어려울 수 있다. 중앙정부, 지방의회, 지역주민, 공무원, 내외부 이해관

9) 사기업 관련 연구에서도 CEO 감시를 위해 선임되는 비상임이사가 재임기간이 오래될수록 CEO와 협력관계를 형성하여 감시기능보다는 CEO가 확보하기 어려운 자원제공 기능에 치중하는 경향이 있다는 연구(Vafeas, 2003; Weisbach, 1988)를 참고할 수 있다.

계자들이 해당 단체장의 임기종료를 사전에 예상하고 있어 재임기간이 재정평가 미치는 긍정적 요인이 상쇄될 수 있기 때문이다. 또한, 재임기간이 길수록 변화를 회피하고 조직내 의사소통이 원활치 않으며 타성에 젖어 과거 전략을 고수하는 등 재정평가에 부정적일 수 있다(Finkelstein & Hambrick, 1990; Wiersma & Bantel, 1992; Katz, 1982). 따라서 단체장의 재임기간과 재정평가간에는 비선형적인 관계가 있을 것으로 여겨진다. Alexander & Lee(1996)와 Shen & Cannella (2002)는 재임기간이 길수록 어느정도까지는 조직의 성과가 증가하다가 이후에는 감소할 것이라고 주장하였다. 이상의 논리로 다음의 가설을 설정하였다.

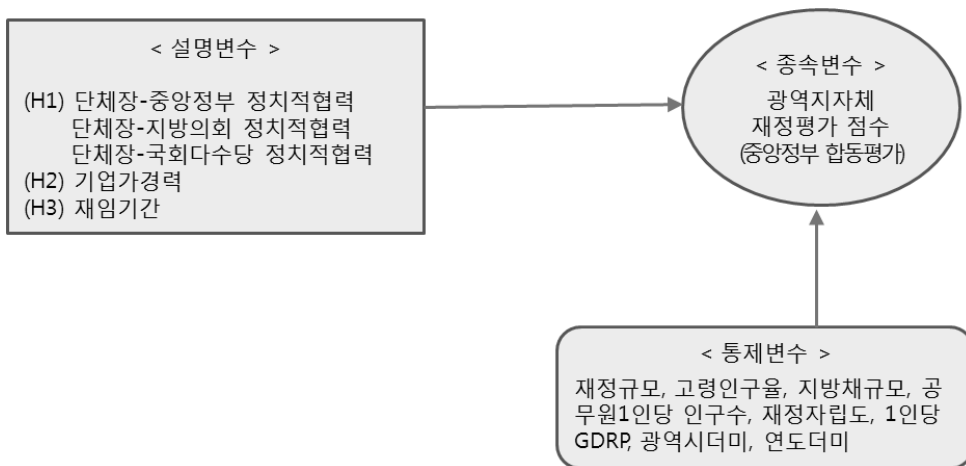
가설 3. 단체장의 재임기간과 지자체 재정평가는 역 U자 관계가 있을 것이다.

Ⅲ. 연구방법론

1. 연구모형

본 연구는 이상의 가설을 검증하기 위하여 <그림 1>의 연구모형을 설정하였다. 본 연구는 지방자치단체 재정평가에 영향을 미치는 요인중 단체장과 관련된 사항을 중심으로 연구한다. 종속 변수는 자치단체별 재정평가로서 지자체 합동평가 결과를 활용한다. 설명변수는 단체장의 중앙 정부, 지방의회 및 국회다수당과의 정치적협력, 기업가경력, 재임기간이다. 통제변수로는 엄밀한 실증분석을 위해 8종의 변수(지자체별 재정규모, 고령인구율, 지방채규모, 공무원1인당 인구수, 재정자립도, 1인당 GRDP, 광역시더미, 연도더미)를 설정한다. 본 연구는 다중회귀분석을 통해 실증분석한다.

<그림 1> 연구 모형



2. 표본 및 자료수집

본 연구의 샘플은 16개 광역자치단체에 대한 합동평가(시범평가 포함)가 시작된 1999년부터 2007년까지의 자료중 자료 확보가 힘들었던 2003, 2005년을 제외한 7개년이다. 종속변수로 활용된 합동평가 결과는 지자체로부터 개별적으로 수집하였다¹⁰⁾. 지방재정 평가가 실시되지 않은 연도와 자료가 확보되지 않은 일부 표본을 제외한 최종 표본수는 106개이다. 광역단체장을 연구대상으로 한 것은 광역단체장의 정치성 및 중앙정부 또는 지방의회 등과의 정치적 협력관계가 상대적으로 뚜렷하고 주민고객의 관심도가 높으며 연구활용도가 높을 것으로 기대하기 때문이다. 설명변수로 활용된 각 광역단체장별 제반 인사정보는 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)으로부터 당선자 정보를 얻고 중앙일보의 JOINS 인물정보(<http://people.joins.com>)에서 세부사항을 수집하였다. 통제변수로 활용된 지자체별 제반 정보는 통계청 국가통계포털(<http://www.kosis.kr>), e나라지표(<http://www.index.go.kr>) 및 각년도 행정안전 통계연보, 행정자치 통계연보, 자치단체별 통계연보로부터 수집하였다.

3. 변수 조작화

본 연구의 종속변수인 ‘지자체 재정평가 점수’는 각 년도 중앙정부가 수행한 지자체 합동평가 항목중 지방재정 분야에 대한 평가점수이다¹¹⁾. 지자체 합동평가는 1999년(시범평가), 2000년(종합평가)을 거쳐 2001년부터 공식적으로 실시되고 있다. 지방재정 분야는 1999년 시범평가부터 평가되어왔다. 지방재정 분야는 재정성과, 재정역량, 재정관리, 재정진단 등의 다양한 이름으로 불렸지만 지방재정의 건전성, 효율성, 안정성, 탄력성 등의 확보를 위하여 공통적으로 세입관리, 세출관리, 재정관리 부문에 대한 다양한 재정관리 시책사항을 평가하고 있다. 세입관리의 경우 자체수입 증대를 위한 지방세, 세외수입, 체납세 등의 징수노력과 경영수익사업의 투자수익률 제고 노력 등을 평가한다. 경비절감과 관련된 평가사항은 투자재원 증대 등을 위한 경상경비, 인건비 등의 절감노력을 평가한다. 지방재정의 건정성 및 효율성 평가를 위해서는 투자사업과 지방채무의 적정관리 및 불요불급한 경비절감 노력 등을 평가한다. 구체적으로 2002년의 경우 3개 평가영역, 7개 평가항목, 13개 지표영역으로 구분하여 합동평가를 진행하였는데 세입, 세출, 재정관리 전 분야에 대해 세수확충노력, 경영수익관리, 경비절감노력, 재원부담관리, 재정투융자심사관리, 지방채관리, 재정탄력성제고 노력 등을 중심으로 평가하였다¹²⁾. 합동평가 재정분야는 연도별로 평가점수 배점이 상이하여 표준화를 위해 각년도 총점을 100점 만점으로 환산하였다¹³⁾¹⁴⁾.

10) 2008년 이후의 자료는 최근 정부의 자료여서 자료확보가 쉽지 않았다.

11) 본 단락은 행정자치부의 지방자치단체 합동평가결과 종합보고서(각년도)를 참고하였다.

12) 합동평가 재정분야는 합동평가위원회의 합동평가 대상으로 평가되기도 하였지만 경우에 따라 개별평가 대상으로 평가되기도 하였다.

13) 합동평가 재정분야 평가점수의 총점이 10점이라면 각 지자체가 획득한 점수에 10을 곱해 본 분석에 활용하였다.

설명변수로는, 먼저 ‘단체장-중앙정부 정치적협력’은 광역단체장과 행정부의 수반인 대통령간 정치적 협력관계를 뚜렷하게 보일 수 있는 양자의 소속정당으로 판단하였다. 소속정당은 정치성의 방향과 강도를 설명하는 대표적인 변수이기 때문이다(임헌만, 1999; Campbell, 1979). 단체장이 연도중(7월초 기준¹⁵⁾) 집권여당에 소속되어 있으면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다. ‘단체장-지방의회 정치적협력’은 광역단체장과 지방의회의 정당을 기준으로 판단하였다. 단체장이 연도중(7월초기준) 소속된 정당과 지방의회 제1정당이 동일하면 1, 그렇지 않으면 0으로 처리하였다.

‘단체장-국회다수당 정치적협력’은 광역단체장의 소속정당과 국회제1당이 동일하면 1, 그렇지 않으면 0으로 처리하였다. ‘기업가경력’은 단체장이 지방선거에서 당선되기 전에 민간기업 임원으로 근무한 경력이 있으면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다. 중견기업¹⁶⁾ 이상의 사기업에서 임원 이상의 직책을 가졌으면 이에 해당한다. ‘재임기간’은 단체장이 재임개시 시점부터 연도말까지 경과한 연수를 역U자형 분석을 위해 제곱값으로 처리(Shen & Cannella, 2002)하였다. 민선지방선거가 개시되기 전에 단체장을 수행한 경력은 고려대상에서 제외하였다.

〈표 1〉 변수의 조작화

변수		조작화
종속	지자체 재정평가 점수	합동평가 점수를 100점 만점으로 환산
설명 변수	단체장-중앙정부 정치적협력	해당되면 1, 그렇지 않으면 0
	단체장-지방의회 정치적협력	해당되면 1, 그렇지 않으면 0
	단체장-국회다수당 정치적협력	해당되면 1, 그렇지 않으면 0
	기업가경력	해당되면 1, 그렇지 않으면 0
	재임기간	연도말기준 재임연수의 제곱값
통제 변수	재정규모	예산총계의 자연로그값
	고령인구율	총인구중 65세이상 인구비율(%)
	지방채규모	지방채규모의 자연로그값
	공무원1인당 인구수	총인구를 공무원정원으로 나눈 값
	재정자립도	일반회계세입중 지방세와 세외수입 비율(%)
	1인당 GDRP	1인당 지역총생산(백만원)
	광역시더미	관찰치가 광역시이면 1, 그렇지 않으면 0
	연도더미	관찰치가 해당연도면 1, 그렇지 않으면 0

14) 본 연구는 합동평가 재정분야 평가점수에 대한 각 지자체의 각년도 총점 정보를 분석에 활용하였다.

15) 지방선거를 통해 당선된 인사의 재임기간이 7월1일부터 시작되어 기준일을 7월초로 설정하였다.

16) 산업발전법 제10조의 2에 의하면 「중소기업법」에 따른 중소기업이 아니면서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 상호출자제한집단에 속하지 않은 기업을 말한다

통제변수를 살펴보면, ‘재정규모’는 연도별 예산총계의 자연로그값이다. 재정규모는 재정운용 규율, 지역주민의 정치적 지지 등과 연결되어 재정성과에 영향을 미칠 수 있다(Alesina et al., 1999; Brender, 2003). ‘고령인구율’은 지자체별 총인구중 65세 인구가 차지하는 비율(%)로서, 지방세입의 비탄력성, 재정지출의 경직성 등을 통해 재정성과에 부정적일 수 있다(Hagen & Vabo, 2005; Lee & Edwards, 2002). ‘지방채규모’는 각 연도별 지방채규모(누적)의 자연로그값으로 이자비용 등을 통해 재정운용에 경직성을 가져와 재정성과에 부정적일 수 있다(Dafflon, 2002; Von Hagen, 1991). ‘공무원 1인당 인구수’는 각년도 지자체별 총인구수를 공무원정원으로 나눈 값이다. 단위인구수가 높으면 정책조정비용, 정책순응비용 등 행정의 비효율이 유발되어 성과에 부정적일 수 있다(Bossert, 1998; Deno & Mehay, 1987). ‘재정자립도’는 지방세와 세외수입 합계가 일반회계세입에서 차지하는 비율(%)을 말한다. 지자체의 재정독립성은 재정운용에서의 탄력성, 재정건전성 등과의 작용을 통해 지자체 성과에 영향을 미칠 수 있다(Brender, 2003; Johns et al., 2000). 1인당 GDRP는 지역총생산을 총인구로 나눈 값(백만원단위)이다. 경제성장도가 높은 지자체와 지자체 성과간에 정(+)의 관계가 있을 수 있다(Eckardt, 2008). ‘광역시더미’는 해당 지자체가 광역시에 속하면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다. ‘광역시’와 ‘도’ 간에 재정평가에서 구조적 차이점이 있을 수 있음을 반영하기 위한 것이다. ‘연도더미’는 해당 연도에 속하면 1, 그렇지 않으면 0인 더미변수이다. 지자체 합동평가 재정분야에 영향을 미칠 수 있는 각년도의 정치, 경제, 사회적 특이현상을 통제하기 위한 것이다. 이상의 사항을 <표 1>에 요약하였다.

IV. 실증분석

1. 기술통계

아래 <표 2>에 각 변수의 기술통계량을 담았다. 모든 변수의 자료수는 106개이다. 종속변수인 ‘지자체 재정평가 점수’의 평균은 88.06(점)¹⁷⁾이고 표준편차는 4.70(점)이며 최소값과 최대값은 각각 76.25(점), 96.26(점)이다. 설명변수중 ‘단체장-중앙정부 정치적협력’의 평균은 0.23으로 약 1/4의 광역단체장만이 집권여당에 소속되었다. 2006년 지방선거에서 대통령 정당인 열린우리당 출신 광역단체장 후보가 대거 낙선하였기 때문에 분석된다. ‘단체장-지방의회 정치적협력’의 평균은 0.88로 대다수의 광역단체장과 지방의회 제1당의 정당이 동일하였다. ‘단체장-국회다수당 정치적연결’의 평균은 0.28이다. 단체장과 중앙정부 또는 국회의와의 정치적연결의 평균은 절반 이하인데 반해 단체장과 지역에서의 정치적연결의 평균은 절반을 훨씬 상회하였다. 특히 ‘단체장-지방의회 정치적협력’의 평균은 다른 정치적협력성보다 월등히 높았다. 이것은 지방선거의 경우 대통령선거, 국회의원 선거와 달리 유권자의 정당일체감이 높기 때문(김욱, 2006)으로 해석할 수

17) 대부분의 연도가 평균수치를 상회하나 2004년과 2006년은 평균을 하회하였다. 해당년도인 2004년과 2006년의 전년도(2003년, 2005년)에 지자체 합동평가지 재정평가가 실시되지 않아 평가의 관성, 피평가 노하우 등을 활용하지 못한 것이 하나의 원인이 될 수 있다.

있다. ‘기업가경력’의 평균은 0.23으로 약 1/4의 단체장이 사기업 경영진 출신이었다.

본 연구 샘플을 기준으로 광역단체장은 민간경영진 출신이 아닌 정치인, 공무원 등 공공부문 출신 인사가 다수를 차지하고 있었다. ‘재임기간’의 평균(제곱값)은 18.37이고¹⁸⁾ 최소값과 최대값은 각각 0.30(0.50년), 90.30(9.50년)이다. 통제변수를 살펴보면, ‘재정규모’의 평균(자연로그값)은 29.44(약6.1조원)이고, ‘고령인구율’의 평균은 8.91%이며, ‘지방채규모’의 평균(자연로그값)은 27.58(약0.95조원)이다. ‘공무원1인당 인구수’의 평균은 185명이고, ‘재정자립도’의 평균은 48.12%이며, 1인당 GDRP의 평균은 1,506만원이다. 광역시더미의 평균은 0.44이다.

피어슨 상관계수는 설명변수와 종속변수간, 통제변수와 종속변수간을 살펴본다. 먼저 설명변수와 종속변수간 관계의 경우 단체장-중앙정부 정치적협력’은 종속변수인 ‘지자체 재정성과’에 10% 유의수준에서 유의한 정(+)의 상관관계를 가지고 있다. ‘단체장-지방의회 정치적협력’, ‘단체장-국회다수당 정치적협력’ 및 ‘단체장-지역국회의원 정치적협력’은 각각 유의하지 않은 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. ‘기업가경력’은 종속변수와 5% 유의수준에서 유의한 상관관계가 있었다. ‘재임기간’은 유의하지 않은 정(+)의 관계를 보였다. 이후 다변량 분석결과가 기대된다. 통제변수와 종속변수간에는 ‘재정규모’가 1% 유의수준에서 유의한 정(+)의 상관관계를 보였으며 다른 변수는 종속변수와 유의한 상관관계가 없었다.

〈표 2〉 기술통계량과 피어슨 상관계수

변수		N	평균	표준 편차	최소값	최대값	상관 계수
종속	지자체 재정평가 점수	106	88.06	4.70	76.25	96.26	1.000
설명 변수	단체장-중앙정부 정치적협력	106	0.24	0.43	0	1	0.192*
	단체장-지방의회 정치적협력	106	0.88	0.33	0	1	0.135
	단체장-국회다수당 정치적협력	106	0.28	0.45	0	1	0.149
	기업가경력	106	0.23	0.42	0	1	0.252**
	재임기간	106	18.37	21.45	0.30	90.30	0.018
통제 변수	재정규모	106	29.44	0.75	27.84	31.11	0.276***
	고령인구율	106	8.91	3.11	3.80	17.23	-0.012
	지방채규모	106	27.48	0.54	26.44	28.79	0.056
	공무원 1인당 인구수	106	185	71.95	92.51	291.76	0.006
	재정자립도	106	48.21	24.85	10.60	94.90	-0.012
	1인당 GDRP	106	15.06	6.84	5.90	44.64	-0.136
	광역시더미	106	0.44	0.49	0	1	-0.138

* p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

18) 제곱을 하지 않은 상태에서의 평균값은 약 3년 6개월이다.

2. 가설검정

<표 3>에 가설검정 결과가 요약되어 있다. 가설 1,2,3이 종속변수에 미치는 각각의 영향을 분석한 모형이 부분1, 부분2, 부분3 모형이며 모든 가설을 함께 분석한 모형이 전체모형이다. 모든 모형의 표본수는 106개이다. 조정된(adjusted) R^2 는 0.544에서 0.620까지로 모형의 설명력이 높다. F값은 7.808에서 10.110까지로 모든 모형이 1% 유의수준에서 유의하였다. 모든 모형에서 연도별 특이사항이 종속변수인 ‘지자체별 재정성과’에 미치는 효과는 통제하였다.

〈표 3〉 가설검정

		부분1	부분2	부분3	전체
설명 변수	단체장-중앙정부 정치적협력	1.469 (0.230)			0.553 (0.635)
	단체장-지방의회 정치적협력	2.509 (0.087)*			2.513 (0.065)*
	단체장-국회다수당 정치적협력	-0.875 (0.467)			-1.209 (0.281)
	기업가경력		1.505 (0.090)*		1.868 (0.038)**
	재임기간			-0.044 (0.003)***	-0.046 (0.002)***
통제 변수	재정규모	1.810 (0.122)	1.924 (0.097)*	3.001 (0.006)***	1.380 (0.237)
	고령인구율	-0.326 (0.388)	-0.139 (0.728)	-0.556 (0.136)	-0.289 (0.438)
	지방채규모	-2.221 (0.057)*	-1.785 (0.125)	-1.404 (0.202)	-1.353 (0.218)
	공무원 1인당 인구수	-0.001 (0.940)	-0.010 (0.601)	-0.005 (0.833)	-0.003 (0.882)
	재정자립도	0.033 (0.600)	0.010 (0.863)	-0.020 (0.534)	0.013 (0.835)
	1인당 GDRP	-0.067 (0.292)	-0.019 (0.750)	-0.024 (0.740)	-0.021 (0.722)
	광역시더미	-2.650 (0.194)	-2.380 (0.225)	-0.730 (0.479)	-3.189 (0.107)
	연도더미	포함	포함	포함	포함
모형	표본수	106	106	106	106
	조정된 R^2	0.556	0.544	0.592	0.620
	F값	7.808 (0.000)***	8.403 (0.000)***	10.011 (0.000)***	8.879 (0.000)***

주) ()는 p값, * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

추정계수 값은 비표준화(unstandardized) 값, 상수항은 모든 모형에 포함

가설1을 위한 설명변수에 대한 분석결과를 살펴보면, 먼저 ‘단체장-중앙정부 정치적협력’은 부분1모형(추정계수 1.469, $p > 0.10$)과 전체모형(추정계수 0.553, $p > 0.10$) 모두에서 종속변수인 ‘지자체 재정성과’에 정(+)의 영향을 미쳤지만 통계적으로 유의하지 않았다. ‘단체장-지방의회 정치적협력’은 부분1모형(추정계수 2.509, $p=0.087$)과 전체모형(추정계수 2.513, $p=0.065$) 모두에서 10% 유의수준에서 유의한 정(+)의 영향을 미쳤다. 단체장과 지방의회가 정치적으로 협력하면 단체장은 지자체의 실정에 부합하도록 재정을 운용하거나 필요한 재정사업을 추진하는 것이 수월해지고 이것이 재정평가에 긍정적인 영향을 미친 것으로 여겨진다. 또한, 지방재정평가 제고를 위해서는 지방단체장과 지방의회의 정치적협력이 중앙정부와의 정치적협력보다 중요할 수 있음을 의미한다. 단체장과 중앙정부와의 정치적협력은 그 과정에서 사실상 지자체가 대통령 또는 집권여당에 정치적으로 종속될 여지가 있어(육동일, 2006), 지자체가 중앙정부 정책에 순응(compliance)하거나 중앙정부로부터 재원을 확보하는 것 이상의 효과를 발견하기는 쉽지 않기 때문에 해석할 수 있다. ‘단체장-국회다수당 정치적협력’은 부분1모형(추정계수 -0.875, $p > 0.10$)과 전체모형(추정계수 -1.209, $p > 0.10$) 모두에서 유의하지 않은 부(-)의 영향을 미쳤다.

가설2를 위한 설명변수를 살펴보면, ‘기업가경력’은 부분2모형(추정계수 1.505, $p=0.090$)과 전체모형(추정계수 1.868, $p=0.038$)에서 각각 10% 및 5% 유의수준에서 유의한 정(+)의 관계를 보였다. 경제적 비용-효과 분석에 익숙한 기업경영 경험성을 가진 단체장이 정치적 비용-효과 분석에 익숙한 공공부문 등의 출신 인사들보다 재정을 효율적으로 운용했기 때문에 여겨진다.

가설3을 위한 설명변수인 ‘재임기간’의 경우 부분3모형(추정계수 -0.044, $p=0.003$)과 전체모형(추정계수 -0.046, $p=0.002$) 모두에서 1% 유의수준에서 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다.

재임기간 변수는 실제 재임기간 연수의 제곱값을 말하므로, 유의한 부(-)의 추정계수는 재임기간과 재정성과간 유의한 역(inversed)의 U자 관계가 존재함을 의미한다. Alexander & Lee(1996)와 Shen & Cannella(2002)가 주장한대로 재임기간과 성과간에 비선형 관계가 있음을 알 수 있다.

세 가지 가설에 대한 추정계수를 개략적으로나마 경제적으로 해석하여 보면, 단체장과 지방의회가 정치적 협력관계로 전환하는 경우 재정성과는 100점 만점에서 약 2.5점 상승(부분모형과 전체모형 평균)하고, 단체장이 민간경영진 출신으로 교체될 경우 약 1.7점 상승(부분모형과 전체모형 평균)하게 된다.

통제변수에 대한 분석결과를 살펴보면, ‘재정규모’는 부분2모형과 부분3모형에서 각각 10% 및 1% 유의수준에서 유의한 정(+)의 영향을 미쳤다. ‘지방채규모’는 부분1모형에서 10% 유의수준에서 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 여타 통제변수는 종속변수인 ‘지자체 재정성과’에 유의한 영향을 미치지 못하였다.

V. 결론: 시사점과 한계

본 연구는 자치단체장이 지자체의 외부 재정평가(중앙정부의 지자체 합동평가)에 미치는 영향을 단체장의 정치적협력, 기업가경력, 재임기간을 중심으로 분석하였다. 본 연구를 통해 얻을 수

있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 단체장과 지방의회와의 정치적협력이 재정평가에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것이 확인되었다. 단체장과 집권여당간 정치적협력은 유의하지 않은 정(+)의 관계를 보였다. 지방재정 전체를 조망한 합동평가 결과를 기준으로 보았을 때 단체장과 지방의회간 정치적협력 관계가 중앙정부와의 협력관계보다 더 중요함을 의미한다. 단체장과 국회 다수당의 정치적관계는 재정평가에 유의하지 않은 부(-)의 영향을 미쳤다. 이를 통해 단체장과 중앙정부, 단체장과 지방의회와의 정치적협력 또는 이의 부재로 인한 정책갈등 또는 정치적갈등이 재정평가에 영향을 미칠 수 있음을 예측할 수 있다. 따라서 지자체 재정운용의 핵심주체인 단체장을 둘러싼 정치성 또는 정치적협력(갈등) 관계를 예의주시할 필요가 있으며 이에 대한 구체적인 추가 연구가 요구된다. 한편, 단체장과 지역 정치인과의 정치적협력이 중요하지만, 하나의 정당이 지역정치를 좌우할 경우 지역정치 독점으로 견제와 균형 원리가 작동하지 않아 재정낭비가 발생할 수도 있고, 지방선거가 지역선거가 아닌 중앙선거의 대리전이 되어 지방자치의 핵심원리가 흔들릴 수도 있다(김익식, 2008; 차재권·권승, 2012). 따라서, 단체장과 지역정치인의 정치적협력성을 논하는 경우 다양한 관점에서 종합적으로 분석할 필요가 있다.

둘째, 단체장의 기업가경력은 지자체 재정평가에 긍정적인 영향을 유의하게 미치고 있었다. 공공부문에서 기업가경력이 유용할지에 대한 의문을 가질 수 있지만, 지방재정 분야에서는 경제적 비용-편익 분석에 익숙한 단체장이 보다 유리함을 보여준다. 또한, 기업가경력을 가진 단체장은 개인 자질, 정책개발, 조직관리 등의 관점에서 재정평가에 긍정적인 확률이 높다고 여겨진다. 따라서 단체장이 기업가적 마인드를 갖추거나 기업이 방식으로 재정을 운용할 때 어떠한 요인과 경로가 지자체에 긍정적 영향을 미치는지에 대한 향후 연구는 의미있는 작업이 될 것이다.

셋째, 단체장의 재임기간은 재정평가와 유의한 역 U자 관계가 있었다. 단체장의 재임기간이 일정수준을 초과할 경우 단체장이 기존의 전략을 고수하며 변화에 신속하게 대응하지 못하고 주민과의 의사소통이 적극적이지 않을 수 있기 때문이다. 지방자치단체 제도와 관련된 여러 논쟁 중 하나는 단체장 연임의 3회 한정이다. 지역인재를 등용하고 지자체에 새로운 바람을 불어넣을 수 있는 긍정적인 조치라는 평가와 함께 지역국회의원의 정치적 경쟁자를 사전에 제거하기 위한 후평까지 여러 의견이 존재한다. 본 연구결과를 고려할 때 단체장의 재임을 3기로 한정하는 현재의 지방자치법은 재정평가 관점에서 보았을 때 재고될 필요가 있을 것이다. 재임기간이 길어지면 단체장의 재정평가 결과는 그 기간만큼 상승할 것이며, 재임말에 재정평가 결과가 상대적으로 위축되는 것은 단체장 재임기간을 한정하는 정책이 계속되는 한 동일하게 나타날 것으로 예측되기 때문이다.

본 연구는 이상의 의미있는 연구 결과에도 불구하고 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 연구 표본이 협소하다. 16개 광역자치단체의 7개년도 샘플로는 광역단체장과 지자체 재정성과간 관계를 일반화하기에 충분치 않을 수 있다. 합동평가 결과가 공개되어 세부항목까지 분석가능하거나, 지방재정 분야를 전체적으로 조망할 수 있는 지표가 개발된다면 해당 데이터로 보다 심도깊은 분석을 할 수 있을 것이다. 본 연구가 중앙정부의 지자체 합동평가 결과를 활용하여 의미있는 결과를 도출하였지만 그것이 동시에 본 연구의 한계로 작용하고 있다. 둘째, 본 연구는 단체장과

여타 정치적 이해관계자와의 정치적협력을 동일정당 여부로 파악하였다. 단체장과 소속정당이 일치하지 않더라도 지역발전을 위해 정치적으로 협력하는 관계를 배제할 수 없다. 셋째, 본 연구는 광역단체장의 정치적협력, 기업가경력, 재임기간과 재정성과간 관계를 분석하는 始發的 연구이다. 각 변수가 재정성과에 영향을 미치는 유형, 세부경로, 강도, 변수간 관계 및 여타 요인과의 관계 등에 대한 연구는 추후 과제로 남겨두고자 한다.

참고문헌

- 강성철, 김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구 - 로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1): 273-292.
- 강윤호. (2000). 제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근. 「한국정책학회보」, 9(1): 79-109.
- 강인재. (1995). 지방재정의 자율성 확립방안. 「지방자치 이렇게 해야 한다」. 한겨레신문사.
- 김광주. (1995). 민선기초자치단체장의 정부관계행태분석. 「한국행정학보」, 29(4): 1171-1191.
- 김병국. (1996). 민선단체장 이후 자치단체장과 지방의회간 관계변화. 「지방행정연구」, 11(1): 1001-1028.
- 김병국, 백형배. (1999). 지방의회와 지방자치단체장간의 관계정립에 관한 연구. 「한국지방행정연구원 연구보고서」 48권.
- 김성호, 송창석. (1996). 지방의회의 의정효율성 제고방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」 232권.
- 김순은. (1999). 지방의회와 자치단체장과의 관계분석. 「지방정부연구」, 3(2): 69-82.
- 김육. (2006). 선거의 유형과 투표참여: 지방선거의 특성을 중심으로. 「한국정치연구」, 15(1): 99-121.
- 김이수. (2011). 정책혁신가로서 기초지방자치단체장의 역할유형에 관한 실증적 연구-여수시, 여천시, 여천군의 삼려(麗)의 행정구역 통합과정을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 25(3): 265-284.
- 김익식. (2008). 한국 지방자치의 위기구조(危機構造)와 미래구상. 「한국행정학보」, 42(2): 5-30.
- 김진복. (1994). 지방의회와 자치단체장간의 관계정립. 「한국지방자치학회보」, 6(1): 1041-1058.
- 김형빈, 강성권. (2007). 지방정부 정책조정기능 강화방안. 「지방정부연구」, 11(1): 159-185.
- 나중식. (2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석. 「한국정책학회보」, 12(2): 111-137.
- 나중식, 정진주. (2003). 기초의회 예산심의의 질의-답변성향분석. 「한국행정학보」, 37(2): 445-468.
- 문병근, 정진현, 하종원. (2003). 정치가 재정에 미치는 영향에 관한 연구. 「재정정책논집」, 5(1): 63-83.
- 문재우. (1996). 지방의회 및 지방의원의 위상강화방안. 「지방행정연구」, 11(2): 23-63.

- 박기백, 김현아. (2005). 지방선거와 지방정부 지출: 한국의 지방정부 지출에 대한 실증분석. 『공공경제』, 10(2): 27-47.
- 박노욱. (2004). 지방선거와 지방정부의 재정운용: 수입측면을 중심으로. 『재정포럼』, 91: 42-57.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제-지방의회의 활성화를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 18(1): 5-26.
- 이용선. (2009). 중앙정부와 지방자치단체간 협력관계 강화방안에 관한 연구: 공무원들의 인식조사를 토대로. 명지대학교 박사학위논문.
- 이정훈, 김진윤. (2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안: 대구광역시의회를 중심으로. 『대한정치학회보』, 17(3): 215-242.
- 이현우. (2006). 지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성. 『세계지역연구논총』, 24(3): 219-245.
- 임승빈, 이재성. (2005). 지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성-민선 10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로. 『한국행정논집』, 17(3): 857-878.
- 임헌만. (1999). 지방의회와 지방단체장의 정책역할구조에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 임헌만. (2000). 정당구도가 지방의정활동에 미친 영향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 34(1): 193-212.
- 지병문, 김용철. (2003). 지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로. 『한국동북아논총』, 26: 265-286.
- 차재권, 권승. (2012). 정치적 경기순환과 지방자치단체 재정운용 관계에 관한 연구. 국회 예산정책처 연구보고서.
- 행정자치부. (각년도). 지방자치단체 합동평가결과.
- 황아란. (2005). 민선자치 10년의 지방선거: 평가와 전망. 한국지방정부학회 학술발표논문집.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2): 253-273.
- Alexander, J. A., & Lee, S. Y. D. (1996). The effects of CEO succession and tenure on failure of rural community hospitals. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 32(1): 70-88.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance—and beyond?. *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
- Bellone, C. J., & Goerl, G. F. (1992). Reconciling public entrepreneurship and democracy. *Public Administration Review*, 52(2): 130-134.
- Besley, T. & Case, A. (1995). Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-45.
- Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, 60(6): 498-507.
- Bossert, T. (1998). Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance. *Social Science & Medicine*, 47(10): 1513-1527.

- Brehm, J., & Gates, S. (1993). Donut shops and speed traps: evaluating models of supervision on police behavior. *American Journal of Political Science*, 37(2): 555-581.
- Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989 - 1998. *Journal of Public Economics*, 87(9): 2187-2205.
- Browne, W. P. (1985). Municipal managers and policy: A partial test of the Svara dichotomy-duality model. *Public Administration Review*, 45(5): 620-622.
- Bulkeley, H., & Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43(12): 2237-2259.
- Campbell, B. A. (1979). *The American electorate: attitudes and action*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Clingermyer, J. C. (1995). Policy implications of leadership turnover. *Policy Currents*, 12: 1-5.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. 2nd. Ed. Boston Press.
- Cochrane, A. (1993). From financial control to strategic management: the changing faces of accountability in British local government. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6(3): 30-51.
- Crook, R. C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local - central relations. *Public Administration and Development*, 23(1): 77-88.
- Dafflon, B. (Ed.). (2002). *Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt*. Edward Elgar Publishing.
- Deno, K. T., & Mehay, S. L. (1987). Municipal management structure and fiscal performance: do city managers make a difference?. *Southern Economic Journal*, 53(3): 627-642.
- Eckardt, S. (2008). Political accountability, fiscal conditions and local government performance—cross sectional evidence from Indonesia. *Public Administration and Development*, 28(1): 1-17.
- Feiock, R. C., & Stream, C. (1998). Explaining the tenure of local government managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 117-130.
- Ferlie, E. (Ed.). (1996). *The new public management in action*. Oxford university press.
- Finkelstein, S., & Hambrick, D. C. (1990). Top-management-team tenure and organizational outcomes: The moderating role of managerial discretion. *Administrative Science Quarterly*, 35(3): 484-503.
- Friend, J. J. K., & Jessop, W. N. (1977). *Local government and strategic choice: An operational research approach to the processes of public planning*. 14. Taylor & Francis.
- Hagen, T. P., & Vabo, S. I. (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991 - 1998. *European Journal of Political Research*, 44(1): 43-64.

- Hargrove, E. & Glidewell, J. (1990). *Impossible jobs in public management*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Jones, M. P., Sanguinetti, P., & Tommasi, M. (2000). Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, 61(2), 305-333.
- Katz, R. (1982). The effects of group longevity on project communication and performance. *Administrative Science Quarterly*, 27(1): 81-104.
- Lee, R., & Edwards, R. (2002). The fiscal effects of population aging in the US: Assessing the uncertainties. *In Tax Policy and the Economy*, 16: 141-180. MIT Press.
- Li, H., & Zhou, L. A. (2005). Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9): 1743-1762.
- Massey, A. (1997). *Globalization and marketization of government services: comparing contemporary public sector developments*. St. Martin's Press.
- Miller, G. J. (1993). *Managerial dilemmas: The political economy of hierarchy*. Cambridge University Press.
- Morris, M. H., & Jones, F. F. (1999). Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(1): 71-91.
- Nalbandian, J. (1999). Facilitating community, enabling democracy: New roles for local government managers. *Public Administration Review*, 59(3): 187-197.
- Oakerson, R. J., & Parks, R. B. (1988). Citizen voice and public entrepreneurship: The organizational dynamic of a complex metropolitan county. *Publius: The Journal of Federalism*, 18(4): 91-112.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Pratchett, L. (1999). New technologies and the modernization of local government: an analysis of biases and constraints. *Public Administration*, 77(4): 731-751.
- Revelli, F. (2002). Testing the taxmimicking versus expenditure spill-over hypotheses using English data. *Applied Economics*, 34(14): 1723-1731.
- Salmon, P. (1987). Decentralisation as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2): 24-43.
- Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration*, 79(2): 297-313.
- Sanger, M. B., & Levin, M. A. (1992). Using old stuff in new ways: Innovation as a case of evolutionary tinkering. *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(1): 88-115.
- Shen, W., & Cannella, A. A. (2002). Revisiting the performance consequences of CEO succession: The impacts of successor type, postsuccession senior executive turnover, and departing CEO tenure. *Academy of Management Journal*, 45(4): 717-733.

- Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *The American Political Science Review*, 86(3): 737-747.
- Schumpeter, J. A. (2008). *Capitalism, socialism, and democracy*. HarperCollins.
- Steiner, J. (1965). *Local government in Japan*. Stanford University Press.
- Svara, J. H. (1994). *Facilitative leadership in local government: Lessons from successful mayors and chairpersons*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Terry, L. D. (1993). Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy". *Public Administration Review*, 53(4), 393-395.
- Teske, P., & Schneider, M. (1994). The bureaucratic entrepreneur: The case of city managers. *Public Administration Review*, 54(4): 331-340.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Vafeas, N. (2003). Length of board tenure and outside director independence. *Journal of Business Finance & Accounting*, 30: 1043-1064.
- Von Hagen, J. (1991). A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*, 44(2): 199-210.
- Wart, M. V. (2003). Public-Sector leadership theory: An assessment. *Public Administration Review*, 63(2): 214-228.
- Weisbach, M. S. (1988). Outside directors and CEO turnover. *Journal of Financial Economics*, 20: 431-460.
- Wiersema, M. F., & Bantel, K. A. (1992). Top management team demography and corporate strategic change. *Academy of Management Journal*, 35(1): 91-121.
- Wildasin, D. E. (1988). Nash equilibria in models of fiscal competition. *Journal of Public Economics*, 35(2): 229-240.
- Zerbinati, S., & Souitaris, V. (2005). Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments. *Entrepreneurship & Regional Development*, 17(1): 43-64.

유승원(俞承沅): 현재 경찰대학교 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 재무행정론, 정부회계, 정부규제론, 범죄경제학, 정책평가론, 행정계량분석 등을 강의, 연구하고 있다(swonyu@gmail.com).

조필규(趙必珪): 현재 한밭대학교 경제학과 조교수로 재직하고 있다. 산업경제학, 진화경제학 등을 연구, 강의하고 있다(jopk@hanbat.ac.kr).

Abstract

The Heads of Local Governments and Fiscal Evaluation: Focusing on Their Political Cooperation, Entrepreneurial Careers, and Incumbency

YU, Seungwon

JO, Pil Kyoo

This paper aims to explain the influences of the heads of the local government on fiscal evaluation around their political cooperation, entrepreneurial careers, and incumbency. In this study fiscal indicator scores of the local governments judged by the central government were used to evaluate financial conditions of the local governments. We explained descriptively the influences of securing financial resources, information asymmetry, policy compliance and check, behaviors of the local public officials, policy development, and organization management on fiscal performance, and then examined the related hypotheses by multivariate regression. The results are as the follows. First, political cooperation of the heads of the local governments with the local assembly has positive influence on fiscal evaluation significantly, however, with the ruling parts or the national assembly does not. Second, the entrepreneurial careers of the heads of the local governments have significantly positive influences. Third, the relation between incumbency of the heads of the local governments and fiscal evaluation is significantly in the shape of reverse-U. This paper is meaningful as the initial study on the relation between the heads of the local governments and fiscal evaluation, and we expect it to be much help with, for instance, follow-up studies on which factors and how political orientation or the entrepreneurial careers of the heads of the local governments have on fiscal evaluation, and policy discourse on the rules about incumbency of them.

Key words: Head of local government, Local government, Fiscal evaluation, Political Cooperation, Entrepreneurial career, Incumbency

