「지방정부연구」 제23권 제1호(2019 봄): 25-52
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.1 (2019 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.1.2

지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로*

금 종 예**
임 현 정***

국문요약

본 연구는 지방정부에 대한 지역 주민들의 신뢰 수준이 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 지방정부 신뢰는 현직자의 재임 시기 정부 운영의 성과와 절차적 타당성 및 도덕성 등에 대한 주민들의 인식이 총체적으로 발현된 것으로 볼 수 있다. 지방선거가 정당공천제를 매개로 하여 중앙정치 요인에 의해 좌우된다는 비판을 고려할 때, 정부 운영에 대한 지역 주민들의 평가가 지방선거 결과에 어떠한 영향을 미치는지는 지방자치의 본질에 비추어 매우 중요한 문제이다. 2014년과 2018년 지방선거에 출마한 현직 기초자치단체장들을 대상으로 분석한 결과, 지방정부 신뢰 수준이 높을수록 현직 단체장이 재선될 가능성이 높게 나타났다. 또한 지방정부 신뢰는 현직 후보자의 소속 정당 지지 정도가 재선에 미치는 영향력을 감소시켰다. 한편, 지방정부 신뢰 수준이 높을수록 현직 후보자의 경쟁 후보 대비 득표율 차이 역시 유의미하게 증가하였다. 그러나 현직 후보자의 소속 정당이 높은 지지를 받는 경우에는 지방정부 신뢰가 재선 여부와 득표율 차이에 미치는 영향력이 매우 제한적이었다. 본 연구 결과는 지방선거가 정당 요인만으로 결정되는 것이 아니라 주민들이 체감하는 지방정부에 대한 평가에 따라 현직자의 정치적 책임을 묻는 기제로 일정 수준 작동함을 보였다는 의미가 있다.

주제어: 지방정부 신뢰, 지방선거, 재선

Ⅰ. 서론

지방자치는 지역 사정과 현안에 밝은 능력 있는 공직자를 해당 지역 주민이 직접 선발하고, 재임 동안의 성과에 따라 정치적 책임을 물음으로써 지방정부의 민주성과 능률성을 동시에 달성하려는 목적을 가지고 있다. 지방자치의 취지를 실현하기 위해서는 지방선거가 지방권력의 통제 기

* 본 연구는 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터에서 '2013년도 정부 역할과 삶의 질 통합 조사'와 '2015-2016년도 지방자치단체 행정서비스 만족도 조사' 자료를 제공받아 수행되었음.
** 제1저자
*** 교신저자

제로서 잘 작동하여야 한다. 선출된 지방 권력이 주민의 뜻과 이익에 부합하여 일을 잘 했다면 다음 선거에서 투표를 통해 연임하게 하고 그렇지 못했다면 새로운 단체장으로 교체할 수 있어야 한다. 투표를 통한 보상과 처벌이 이루어져야만 지방정부의 선출직이 지역 주민에 대한 반응성을 높이고자 할 것이기 때문이다.

그러나 현실적으로 지방선거가 지방자치의 원활한 작동을 위한 기제보다는 오히려 중앙정치에 지방정치가 예속되도록 하는 도구로 활용된다는 비판이 제기되고 있다. 선출직에 대한 지역 주민의 보상이나 처벌보다는 중앙당의 공천 여부가 선거에서 더 강력한 영향력을 발휘한다는 것이다(송광운, 2008; 조성대, 2007). 최근의 지방선거들에서도 볼 수 있었던 것처럼 대통령 탄핵이나 북한 문제 등 중앙 수준의 이슈가 지방선거에서 여전히 주된 관심의 대상이 되고 있으며 지방선거가 대통령이나 중앙당에 대한 평가와 같이 받아들여지는 경향이 나타난다(황아란, 2015). 같은 맥락에서 기초자치단체장 후보들에 대한 정당공천제도의 필요성 또한 논쟁의 대상이 되고 있다. 중앙당이 임명한 지역위원장에 의해 공천이 좌우됨에 따라 “중앙당과 지역위원장 중심의 비민주적 지방권력구조”가 고착화되고 있다는 것이다(문상석 외, 2017: 130).

물론 정당 중심의 제도정치를 표방하는 현대 민주주의 하에서 대통령의 소속 정당과 중앙 정당에 대한 지지가 지방선거에서도 영향을 발휘하는 것은 자연스러우며, 반드시 지방자치의 본질과 상충된다고 볼 수는 없다. 그러나 중앙정치가 지닌 영향의 강도에 대해서는 비판적으로 고찰할 필요가 있다. 지역 주민이 지방정부 선출직을 뽑을 때에는, 중앙정부 및 여당에 대한 평가와 함께 지방행정 측면에서 지역 주민의 뜻에 적극적으로 반응하라는 자치적 요구 또한 작동하기 때문이다. 지방자치단체 중에서도 특히 기초자치단체에서는 후자의 요구가 더욱 강하게 나타날 수 있다. 광역자치단체장에 비하여 지역 주민들과 보다 근거리에 있는 기초자치단체장의 경우에는 단체장으로서 지역의 일을 얼마나 잘해냈느냐에 대한 인식이 보다 분명하게 형성될 수 있기 때문이다(Wolak & Palus, 2010). 특히 강시장-약의회 성격을 띠는 우리나라의 지방권력구조 하에서 기초자치단체장은 의회의 강력한 견제로부터 상대적으로 자유로울 수 있으며(이달곤, 2004), 결국 정책결정과정의 가장 핵심적인 행위자라고 할 수 있다. 따라서 기초자치단체에 대한 평가는 곧 단체장에 대한 평가와 매우 긴밀하게 연결된다고 할 수 있다.

그러나 지방선거, 특히 기초자치단체장 선거에서 정당 요인과 구별되는 이러한 주민의 평가 요인이 얼마나 작동하고 있는지를 실증적으로 살펴본 연구는 찾아보기 어렵다. 기초자치단체의 경제적·재정적 성과가 재선에 미치는 영향을 살펴본 연구들은 소수 찾아볼 수 있다(예: 김애진·박정수, 2016; 오승석, 2012; 배상석·강주현, 2007). 그러나 지방선거가 특정한 한 가지 정책영역에 대한 평가보다는 지방정부 운영 전반에 관한 포괄적인 평가의 의미를 가진다는 점을 고려할 때, 보다 종합적인 접근이 필요하다. 또한 객관적인 지방정부의 성과가 있더라도 이것이 투표 행위에 긍정적 영향을 미치기 위해서는 주민들이 이를 체감하고 인식하는 것이 중요하다는 점에서 지역 주민들의 주관적 평가에 주목할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 지방선거에서 주민의 평가가 미치는 영향을 살펴본 연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구는 지방정부에 대한 지역 주민들의 종합적이고 주관적인 평가가 궁극적으로 지방정부

에 대한 신뢰로 발현된다고 본다.[1] 많은 연구들이 정부 신뢰의 주된 결정요인으로 정부와 선출직 공직자의 성과에 대한 시민들의 인식을 제시하며, 이와 함께 정책과정의 공정성, 선출직 공직자의 도덕성이나 부패 등에 대한 인식 등을 주요 영향 요인으로 다루어 왔다(황아란·서복경, 2015; 박희봉 외, 2013; Wolak & Palus, 2010; Levi & Stoker, 2000; Miller & Listhaug, 1999). 특히 다수의 해외연구들에 따르면 정부 신뢰는 행정부의 가장 중심적 행위자인 선출직 공직자에 대한 평가와 매우 밀접하며, 그 결과 정부 신뢰가 선거에서 현직자에 대한 투표 여부에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Citrin & Luks, 2001; Levi & Stoker 2000; Hetherington, 1999; Citrin, 1974).

이에 따라 본 연구는 지방정부에 대한 지역 주민들의 총체적인 주관적 평가로서 신뢰 수준이 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향력을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 현직 기초자치단체장의 재임 시기에 실시된 서베이 자료를 활용하여 기초자치단체 별 지방정부 신뢰 수준을 파악하고, 2014년 제6회 전국동시지방선거와 2018년 제7회 전국동시지방선거에 출마한 현직 기초자치단체장을 분석 대상으로 할 것이다. 구체적으로 지방정부 신뢰가 현직자의 재선에 영향을 미치는지, 아니면 다수의 지적처럼 지방행정에 대한 평가와 무관하게 소속 정당에 대한 주민들의 지지 수준만으로 재선 여부가 결정되는지 살펴보고자 한다. 또한 현직자의 당락이라는 이분형 변수로는 실제로 현직자가 경쟁 후보에 비해 얼마나 많은 주민들의 선택을 받았는지 파악하기 어렵다는 점을 고려하여, 현직자의 재선 여부뿐만 아니라 현직자의 득표율 차이를 종속변수로 한 분석을 병행하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의와 실증연구

1. 현직자의 재선에 영향을 미치는 요인

유권자는 투표를 통해 후보나 후보 소속 정당의 과거 사건(event), 성과(performance), 행동(actions)들에 대한 평가를 내린다(Key, 1966: 61). 과거에 대한 회고적 평가를 통해 보상이나 처벌을 한다는 점에서 이러한 '회고적 투표행태(retrospective voting)'는 현직자 내지는 집권 여당에 대한 심판의 성격을 띤다(Key, 1966). 심판 기제가 효과적으로 작동할수록 현직자나 집권 정당의 민주적 반응성과 정치적 책임성을 제고할 수 있다는 점에서(장승진, 2017; Ashworth, 2012), 회고적 투표는 이론 및 현실정치 측면에서 공히 주요한 관심의 대상이 되고 있다. 그 중에서도 많은 연구자들이 대통령 내지는 집권 여당의 인기, 정당일체감과 같은 정치적 요인(예: Atkeson & Partin, 1995; Brody & Sigelman, 1983; Fiorina, 1981; Mueller, 1973; Campbell et al., 1960)과 직무 성과 요인(Anderson, 2006; Powell & Whitten, 1993; Erikson, 1989; Kinder & Kiewiet, 1979; Tufte, 1978)에

1) Van Ryzin(2007)에 따르면 지방정부 서비스의 객관적 성과는 주민들의 주관적 인식으로 연결되고, 이러한 개별적인 주관적 인식은 종합적인 만족도로 이어지며, 이러한 종합적인 만족도가 궁극적으로 정부 신뢰로 나타난다.

주목해 왔다. 그러나 대다수의 기존 연구들이 대통령 선거나 의원 선거에 초점을 맞추고 있으며, 지방 수준에서의 관심은 크게 부족하다(Berry & Howell, 2007; Oliver & Ha, 2007). 국내 연구의 경우에도 대통령 선거나 국회의원 선거에 대한 연구는 상당수 이루어졌으나(예: 박명호·김민선, 2008; 한정택, 2007; 이갑윤·이현우, 2002) 지방선거에 대한 관심은 상대적으로 부족하였다.

먼저 지방선거에서 중앙정치 요인이 미치는 영향력에 대해서는 혼재된 결과가 보고된다. 일련의 연구들은 지방선거에서도 대통령에 대한 평가가 유의한 영향을 미친다는 실증 결과를 보여준다(예: Remmer & Gèlineau, 2003; Niemi et al., 1995; Partin, 1995; Simon et al., 1991). Simon et al.(1991)은 미국의 주지사 선거가, Remmer & Gèlineau(2003)은 아르헨티나의 지방선거가 현직 대통령에 대한 정치적 심판 기제로 작동함을 밝혔다. 미국의 30개 교외 자치단체를 대상으로 한 Oliver & Ha(2007)의 연구에서도 재임자에 대한 지지를 잘 설명하는 요인 중 하나로 공유된 당파성이 꼽히기도 했다. 반면, 지방선거에서는 중앙정치 요인의 영향력이 달라진다고 주장하는 연구들도 다수 존재한다(예: Wood, 2002; Atkeson & Partin, 1995). Atkeson & Partin(1995)의 분석에 따르면 연방 의회 선거는 현직 대통령의 성패와 연계되는 경향이 나타났으나, 주지사를 뽑는 선거에서는 그렇지 않았다. Wood(2002)는 미국의 57개 도시 선거를 분석한 연구에서 비당파적 선거가 약 82%에 달할 정도로 지배적이라는 실증적 증거를 제시하기도 하였다. 국내연구에서도 지방자치단체장의 연임에 영향을 미치는 중앙정치 요인으로 정당 공천 여부(오승석, 2012; 배상석·강주현, 2007; 최승범·이환범, 2006; 김정기, 1999), 정당 일체감 및 대통령 지지 요인(이곤수·김영종, 2010), 지역주의(김애진·박정수, 2016)가 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 중에서도 특히 기초자치단체를 대상으로 한 연구들에서는 대체로 정당 공천이 단체장의 재선에 강한 영향을 미친다는 실증결과를 제시하고 있다.

현직자의 재선에 영향을 미치는 또 하나의 중요한 요인은 현직자의 성과에 대한 평가이다.[2] 이때 평가의 대상이 되는 성과의 내용과 기준은 주요한 연구 관심이 되어 왔다. 특히 많은 연구들이 경제에 대한 유권자의 평가가 투표에 영향을 미친다는 점에 주목하였다.[3] 지방선거에서도 경제에 대한 회고적 평가가 영향을 미치는, 이른바 경제 투표(economic voting)가 나타난다. 재정 성과는 시장의 재선에 영향을 미치며(Brender, 2003), 부동산 시장의 불황은 현직자의 재선에 부정적 영향을 미친다(Mondak et al. 1996). 현직자 재선에 관한 대다수의 국내 연구에서도 중앙정부 이전재원(김애진·박정수, 2016)이나 재정성과(오승석, 2012), 정부지출(배상석·강주현, 2007)과 같은 재정 관련 변수들에 주목하였다.

---

2) 정당 등 중앙정치 요인에 의해서가 아니라 후보자 개인의 특성에 따라 투표한다는 점에서 이는 '후보자 효과(candidate effect)'의 하위 요소로 볼 수 있다. 지방선거의 경우 일반적으로 대선이나 의회 선거에 비해 후보자 요인의 영향력이 크며(Blais et al., 2003), 후보자 요인이 갖는 영향력은 정치적 인식과 당파성에 의해 조절된다고 알려져 있다(Roy & Alcantara, 2015).

3) 실업이나 경제성장률, 인플레이션과 같은 객관적 거시경제 지표의 변화(예: Powell & Whitten, 1993; Erikson, 1989; Tufte, 1978), 국가 경제 상황을 고려한 사회지향적인(sociotropic) 회고적 평가(예: Anderson, 2006; Kinder & Kiewiet, 1979), 최근의 전반적인 경제 상황 변화에 대한 인식(예: Nadeau et al., 2002) 등이 투표에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그러나 경제 투표에 대한 비판 또한 적지 않다. 경제적 성과에 대한 인식과 실제 투표 행태 간에 내생성 문제가 있을 수 있으며(van der Brug et al., 2007; Anderson et al., 2004),[4] 복잡해지는 행정 환경 속에서 경제 및 재정 성과에 대한 책임을 온전히 현직자나 집권 여당에 묻기가 어려워지고 있다(Anderson, 2006; Powell & Whitten, 1993).[5] 더욱이 경제·재정 성과는 선출직이 책임져야 할 다양한 성과 중 일부에 지나지 않는다는 것이다. Arnold & Carnes(2012)가 지적한 것처럼, 시민들은 시장이 시의 사회적·정치적·경제적 상황 전반에 대하여 책임을 질 것을 기대한다. 지역의 경제적 발전뿐만 아니라 거리의 위생 상태나 치안과 같은 공공 서비스의 질, 인종 갈등이나 부패와 같은 정치사회적 요인에 의해서도 현직자에 대한 보상과 처벌이 이루어지게 된다(Arnold & Carnes, 2012). 다수의 실증연구들 또한 경제 이외의 다양한 요인들이 현직자의 재선에 유의한 영향을 미침을 제시하고 있다(예: Berry & Howell, 2007; Kaufmann, 2004).[6] 경제·재정뿐만 아니라 다양한 영역의 성과가 지방정부 선출직의 재선에 영향을 미치는 만큼, 경제 투표에만 초점을 두는 것은 지방선거가 작동하는 동학의 단면만을 파악하는 데 그치는 한계가 있을 수 있다. 그러나 현직자의 성과에 대한 유권자의 평가 기준이나 이것이 작동하는 메커니즘에 대해서는, 특히 지방선거 수준에서는 명확하게 알려진 바가 없다고 보는 것이 타당하다(Oliver & Ha, 2007).

회고적 투표 이론의 직무 성과 요인에 관한 기존 연구들은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 경제뿐만 아니라 이를 포함한 다양한 영역의 성과를 포괄하는 종합적인 평가에 주목해야 한다는 점과 둘째, 현직자의 성과는 결국 주민들의 인식이라는 필터를 거쳐 투표에 반영된다는 점을 고려해야 한다는 것이다. 우리나라의 경우 지방자치단체에 대한 대표적인 평가 체계로 지방자치단체 합동평가를 매년 실시하고 있다. 그러나 이에 대해서는, 중앙정부의 관점에서 중앙정부 시책을 중심으로 평가가 이루어지며, 평가지표 또한 투입 위주의 지표로 구성되어 주민 수요와 대응성이 반영되지 못한다는 비판이 존재한다(한국행정연구원, 2015; 이혜영, 2013). 또한 고객 체감도 조사가 포함되긴 하지만 일부 국정 주요 시책에 대해 제한적으로 반영되고, 발표되는 평가 단위도 광역자치단체로 구성된다는 점에서 기초자치단체 수준에서 해당 지역 주민이 평가하는 정부에 대한 인식을 비교하기에는 한계가 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 지방정부에 대한 주민들의 총체적인 평가 인식이라고 할 수 있는 지방정부 신뢰에 주목하고자 한다.

---

4) 유권자는 자신의 투표 행위를 정당화하는 방식으로 경제 상황을 실제보다 더 좋거나 혹은 더 나쁘게 인식할 수 있다는 것이다. 대표적으로 Anderson et al.(2004)는 영국의 1997년 총 선거 전후의 패널 서베이 데이터 분석을 통해 유권자가 선거 이후 보고한 경제 상태에 대한 인식이 이전의 투표 행위에 영향을 받는다는 점을 들어 부분적으로 내생성의 문제가 나타난다고 주장하였다.

5) 정당의 수, 분점 여부, 양원제 여부, 정당 응집성 등 다양한 요인들이 정부 책임의 명확성에 영향을 줄 수 있기 때문에 경제적 성과에 대한 책임을 온전히 현직자나 집권 여당에 묻기가 어려워지고 있다(Powell & Whitten, 1993). 실제로 다원적 거버넌스가 현저한 국가일수록(Anderson, 2006), 개방적인 경제구조를 가진 국가일수록(Hellwig & Samuels, 2007) 경제투표가 약하게 나타난다는 실증연구 결과들이 제시되기도 했다.

6) 미국의 남 캘리포니아 스쿨 보드 선거에는 학생들의 학습 성과가 영향을 미치는 것으로 나타났으며(Berry & Howell, 2007), 뉴욕과 LA의 시장 선거에서는 인종갈등이 정당이나 정치적 이념보다 더 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다(Kaufmann, 2004).

2. 지방정부 신뢰와 현직자의 재선

신뢰의 개념에 대해 완전하게 합의된 정의를 내리는 것은 어렵지만, 일반적으로 신뢰란 자신을 배신하여 위해를 가할 수 있는 상대방에 대하여 스스로 위험한 위치를 감수한다는 의미를 가지고 있다(Levi & Stoker, 2000). 정부 신뢰 역시 이러한 신뢰의 개념과 연계하여 생각할 수 있지만, 정부 신뢰는 정부 성과에 대한 시민들의 평가 측면이 중요하게 반영된다는 점에서 대인 신뢰나 사회 신뢰와는 구분되는 성격을 가진다(Kim, 2010; 이숙종, 2006; Hetherington, 2005; Mishler & Rose, 2001; Newton, 1999; Orren, 1997). 이러한 관점에서 정부 신뢰는 '정부의 역할에 대한 사람들의 규범적 기대에 따라 정부가 운영된다는 믿음(Miller, 1974)'이나 '정부가 시민들의 기대와 일치하는 결과를 만들어낸다고 사람들이 인식하는 정도(Hetherington, 2005)', 혹은 '시민들이 정부가 사회와 지역 주민의 최선의 이익을 위해 운영된다고 확신하는 정도(Kim, 2010)'로 정의되고 있다. 국내 연구에서도 이숙종(2006: 143)은 "정부가 국민의 뜻에 보다 일치하며 공익에 충실하도록 공공정책을 결정하고 집행한다는 믿음"으로 정의하고 있다. 결국 정부 신뢰는 정부 활동이 바람직한지 평가하는 시민들의 인식으로 이해할 수 있다.

이때 정부 활동에 대한 시민들의 평가로서의 정부 신뢰를 결정하는 요인으로 Miller(1974)는 정책이슈에 대한 시민의 태도와 정부 정책의 사이의 거리를 강조한 반면, Citrin(1974)은 선출직 현직 공직자(특히, 대통령제 하의 대통령)의 업무성과에 대한 평가를 주장하였다. 두 연구자 사이의 논쟁은 정부 신뢰에 대한 상반되는 접근으로 볼 수도 있지만 정부 신뢰가 시민들이 인식하는 정부 활동에 대한 총체적인 평가를 반영한다는 점에서는 근본적 차이로 보기는 어렵다. 정책 태도에 따라 정책성과에 대한 인식이 달라질 수 있고, 정부의 주요 정책 결정이 정부를 대표하는 선출직 공직자의 책임으로 인식되기 때문이다. Miller의 이후 연구에서도 국가간 비교연구를 통해 정부 성과의 실패가 정부와 선출직 공직자에 대한 신뢰 감소에 직접적인 영향을 미쳤다는 연구 결과를 찾아볼 수 있다(Miller & Listhaug, 1999).

이후의 연구들에서도 정부와 선출직 공직자의 성과에 대한 시민들의 인식이 정부 신뢰의 주된 결정요인으로 나타났다(Wolak & Palus, 2010; Askvik, 2008; Ulbig, 2002; Mishler & Rose, 2001; 1997; Levi & Stoker, 2000). 우리나라의 정부 신뢰에 관한 연구들 역시 정부 신뢰에 있어서 정부 성과와 업무능력에 대한 인식이 중요하게 작용함을 밝히고 있다. 박희봉 외(2013)는 정부의 성과에 대한 만족을, 황창호 외(2017)는 정책수단과 행정서비스에 대한 성과 인식과 업무 역량 인식을, 이하영·이수영(2017)은 사회적 위험에 대한 정부의 위험관리 능력에 대한 인식을 정부 신뢰에 긍정적 영향을 미치는 요인으로 제시하였다.

이처럼 정부 신뢰에 있어서 정부의 업무 성과에 대한 인식이 중요한 역할을 하는 한편, 많은 선행연구들은 성과 이외의 측면에도 주목하였다. Levi & Stoker(2000: 484)는 선출직 공직자의 도덕성, 책무에 대한 헌신과 독단적이지 않은 정책 집행, 정책과정의 공정성과 투명성 등을 신뢰에 영향을 미치는 공통된 요인으로 지적했다. Ulbig(2002) 역시 정책 과정의 중립성과 공정성 및 도덕성에 대한 평가를 정부 신뢰의 주된 요인으로 제시했다. 또한 다수의 연구들에서 부패 인식은 정부

신뢰에 부정적 영향을 미쳤다(Kim, 2010; Chang & Chu, 2006; Miller & Listhaug, 1999). 국내 연구에서도 박종민·배정현(2011)에 따르면 정책과정의 절차적 공정성과 정부 대우의 공정성이 신뢰에 긍정적인 영향을 미쳤다. 황아란·서복경(2015) 역시 경제정책에 대한 성과 인식에 비해 절차적 성과 인식의 영향력이 더 크고, 부패 등의 공정성 인식 역시 유의미하다는 결과를 제시하였다. 이상의 논의를 종합하면, 정부 신뢰는 정부와 선출직 공직자들의 업무 성과 및 정책 절차, 도덕성 등에 대한 시민들의 총체적인 인식을 드러낸다고 할 수 있다.[7)]

그렇다면, 이러한 정부 신뢰가 중앙정부와 지방정부 사이에 구분되어 나타나는지 의문을 제기할 수 있다. 중앙정부에 비해 지방정부 신뢰에 대한 연구는 상대적으로 적은데, 민주주의와 지방분권의 측면에서 지방정부는 중앙정부와는 또 다른 정책분야를 책임지고 있고 시민들과의 거리가 더 가깝다는 점에서 지방정부 신뢰는 중요한 의미를 지닌다(Wolak & Palus, 2010; Kim 2010). Rahn & Rudolph(2005: 548)에 따르면 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰는 상호연관성을 보이지만 각각은 구분되는 개념으로 중앙과 지방정부 신뢰를 결정하는 요인들 역시 상이한 것으로 나타났다. 지방정부 신뢰 역시 지방정부의 정책 성과와 공공서비스 만족도와 긍정적인 관계를 보이며(Wolak & Palus, 2010; Van Ryzin et al., 2004), 지방정부에 대한 접근성과 지방정부의 반응성에 대한 인식이 중요하게 작용하는 것으로 나타났다(Jennings, 1998).

우리나라의 지방정부 신뢰에 관한 연구 또한 상대적으로 적은데, 성과 인식과 관련하여 이현국·김윤호(2014)는 서울시민을 대상으로 한 연구에서 시민들과의 소통이 잘 될수록, 주택문제 등 시민들이 중요하게 인식하는 서비스의 성과를 높게 인식할수록 지방정부에 대한 신뢰가 높아짐을 보였다. 정광호 외(2011)는 지방행정기관과 지자체장에 대한 신뢰를 구분하여 분석하였는데, 유능함과 청렴성, 주민생활수준 향상 인식이 각각의 신뢰에 모두 영향을 미쳤다. 또한 지방정부 신뢰를 결정하는 요인으로 지방정부의 반응성에 대한 만족도(Kim, 2010), 지방행정기관을 통한 대면 업무처리의 만족도(현승숙·이승종, 2007), 지방정부의 정보제공 수준(박정호, 2014) 등이 제시되고 있다. 즉, 성과와 절차, 도덕성 등 지방정부 활동의 다양한 측면에 대한 시민들의 인식이 지방정부의 신뢰로 드러난다고 할 수 있다.

이처럼 중앙과 지방정부에 대한 신뢰가 정부와 선출직 공직자에 대한 다차원적인 평가 인식을 통해 형성된다고 할 때, 정부 신뢰가 어떤 결과를 가져오는지 역시 중요한 문제이다. 특히, 앞서 논의한 바와 같이 민주주의 국가의 선거에 있어서 현직자의 직무 성과에 대한 평가에 기초한 투표를 고려할 때, 정부 신뢰가 시민들의 투표 결정에 영향을 줄 수 있다. 시민들로부터 신뢰받지 못하더라도 선거에서 실패하지 않는다면 정부는 시민들의 요구와 평가로부터 더욱 괴리되어 운영될

7) 한편, 탈권위적 가치 등의 탈물질주의의 확산에 의해 정부 신뢰의 하락을 설명하거나 개인의 사회경제적 특성이나 이념, 사회화에 의해 정부 신뢰를 설명하려는 접근도 있다(Norris, 1999; Inglehart, 1997). 하지만 다수의 실증연구 결과는 사회문화적 특성이나 가치, 이념, 개인의 특성이 신뢰에 영향을 미치지 못하거나 영향을 미치더라도 선출직 공직자들과 정부에 대한 평가 인식에 비해 영향력이 제한적임을 보이고 있다(박희봉 외, 2013; 박종민·배정현, 2011; Wolak & Palus, 2010; Askvik, 2008; Ulbig, 2002; Mishler & Rose, 2001; 1997; Levi & Stoker, 2000; Newton, 1999). 즉, 정부 신뢰는 개인의 특성이나 집단적 차이보다는 정부 활동에 대한 시민들의 인식에 의해 주로 결정된다고 할 수 있다.

수 있다는 점에서 정부 신뢰가 투표 결정에 미치는 영향은 더욱 중요하다.

Hetherington(1999)은 정부 신뢰가 투표선택에 있어서 정부에 대한 만족을 나타내는 타당한 측정방법임을 주장하였는데, 중앙정부의 신뢰 감소가 현직 대통령의 득표에 불리함을 실증적으로 밝혔다. 정부의 가장 중심적인 행위자로서 대통령은 선거를 통해 전체 정부에 대한 평가를 받게 된다는 것이다. 또한 정부 신뢰가 높으면 투표 참여 가능성이 높아지거나(홍혜승·류은영, 2015; Grönlund & Setälä, 2007), 정부 불신이 현직 대통령과 여당 후보에 반대하는 투표로 이어진 결과 제3의 정당에 대한 투표 증가 혹은 기권표를 야기한다는 연구 결과들(Hooghe et al., 2011; Bélanger & Nadeau, 2005; Citrin & Luks, 2001) 역시 정부 신뢰가 투표 결정에 영향을 미침을 보여준다. 더욱이 Arceneaux(2006)에 따르면, 시민들은 중앙정부와 지방정부의 정책 책임성을 구분하며, 더 중요하다고 인식하는 정책일수록, 그리고 중앙과 지방정부의 책임 소재를 구분하여 인식할수록 이를 투표 결정에 반영하는 것으로 나타났다. 즉, 선거제도와 정당구조의 차이에 따라 구체적 결과는 달라지지만 정부 신뢰의 하락이 현직자에 대한 투표 유인을 감소시키며, 이러한 경향은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 수준에서도 나타날 것으로 예상할 수 있다.

이상의 논의는 다음과 같은 시사점을 제시한다. 먼저, 정부 신뢰는 시민들이 총체적인 정부 활동에 대해 갖는 인식으로서 종합적인 평가의 성격을 갖는다는 것이다. 특히 정부의 객관적인 성과 자체보다도 그 성과를 시민들이 어떻게 '인식'하느냐가 더 중요하게 작용할 수 있다(Van de Walle, 2004; Hetherington, 2005). 또한 정부 평가에 있어서 정부 신뢰는 특히 정부를 대표하는 가장 중심적 행위자로서 선출직 공직자에 대한 신뢰와 매우 밀접하고(Levi & Stoker 2000; Citrin, 1974), 그에 따라 민주주의 하에서 정부 신뢰는 곧 선거에서 현직자에 대한 투표 여부에 직접적인 영향을 미친다(Citrin & Luks, 2001; Hetherington, 1999). 특히, 이러한 정부 신뢰와 투표에 있어서 중앙과 지방 수준이 구분되어 나타나는 점(Arceneaux, 2006)을 고려할 때, 지방자치단체장이 주민들에 의해 직접 선출되는 우리나라 지방자치제도 하에서 지방정부 활동에 대한 평가로서의 지방정부 신뢰가 지방정부를 대표하는 현직 단체장에 대한 재선 여부로 귀결될 수 있는지는 매우 중요한 의미를 갖는다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구문제와 가설

본 연구는 지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 회고적 투표의 두 가지 중요 요인들 중 우리나라의 지방선거를 다룬 연구들은 정당 공천과 같은 중앙정치 요인을 주된 영향 요인으로 제시하였다. 그러나 지방자치의 취지에 비추어 볼 때 회고적 투표의 또 다른 요인인 직무 성과 측면에서 현직 단체장의 지방정부 운영에 대한 지역 주민의 평가가 재선에 영향을 미치는지는 매우 중요한 문제이다. 지방정부 신뢰는

이러한 객관적인 성과와 절차적 타당성, 도덕성 등 지방정부의 운영 전반에 대한 지역 주민들의 주관적인 평가를 나타낸다고 할 수 있다(Hetherington, 1999). 이때 기초자치단체장은 지방정부를 대표하는 가장 중심적 행위자로서 지방정부 운영과 성과의 궁극적인 책임자라고 인식된다(Levi & Stoker 2000; Citrin, 1974)는 점에서, 지방정부에 대한 신뢰가 높다는 것은 현직 기초자치단제장의 정부 운영에 대한 총체적 성과를 긍정적으로 평가한다고 것으로 해석할 수 있다. 따라서 지방정부 신뢰가 높을수록 현직자의 재선 가능성이 높아질 것으로 예상할 수 있다.

가설 1-1) 지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 기초자치단체장이 재선될 가능성이 높아질 것이다.

한편, 지방정부 신뢰는 그 자체로 재선에 독립적인 영향을 미치는 동시에 다른 요인들의 효과를 조절할 수 있다. 현직 단체장의 재선에 영향을 미치는 요인들 중 특히 기초단위 후보에 대한 정당 공천제가 실시되는 우리나라 지방선거에서 정당이 강한 영향을 발휘하였으며, 이로 인해 정당 공천이 사실상 당락을 결정할 수 있다는 주장도 존재한다(송광운, 2008; 조성재, 2007). 지방선거에서의 투표 결정 시 개별 요인들이 독립적인 영향을 미치기보다는, 여러 영향 요인들이 동시에 고려된다고 볼 때, 회고적 투표 이론에서 논의되는 가장 중요한 두 요인인 중앙정치 요인과 직무 성과 요인들의 영향력 간에도 상호작용이 나타날 것으로 기대할 수 있다.[8] 이러한 맥락에서 본 연구는 현직 기초자치단체장의 재선에 중앙정치 요인으로서의 소속 정당의 효과가 직무 성과 인식 요인으로서의 정부 신뢰에 의해 조절될 것으로 예상하였다.

가설 1-2) 지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 후보자 소속 정당의 지지도가 재선에 미치는 영향이 감소할 것이다.

앞서 논의한 종속변수인 현직자의 재선 여부는 결과적인 측면에서 가장 중요한 의미를 지닌다는 점에서는 이견의 여지가 없다. 그러나 주민의 지지를 재선 성공 내지는 실패라는 두 선택지로 보여줄 수밖에 없다는 한계를 지닌다. 지방선거에서 매우 근소한 차이로 당선된 경우와 압도적인 차이로 당선된 경우, 현직후보자가 지역 주민들로부터 투표를 통해 동일한 정도의 선택을 받았다고 보기 어렵지만 재선 여부만으로는 그러한 차이를 구분하기 어렵다. 즉, 선거에서 지방정부 신뢰가 현직자에 대한 투표로 얼마나 이어졌는지를 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 경쟁 후보와의 득표율 차이를 살펴보는 것이 필요하다. 이에 본 연구는 주민 지지를 연속적으로 측정할 수 있는 종속변수로서 현직 기초자치단체장의 득표율 차이에 대한 분석을 아래와 같이 추가하고자 하였다.

가설 2-1) 지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 기초자치단체장의 득표율 차이가 커질 것이다.
가설 2-2) 지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 후보자 소속 정당의 지지도가 득표율 차이에 미치는 영향이 감소할 것이다.

8) 실제로 기존 연구들은 정부 신뢰가 다른 요인의 영향력을 조절하는 효과를 밝히고 있으며(이숙종·이영라, 2018; 김영대·박관규, 2015), 지방선거에 있어서 정당 요인과 후보자 개인 요인 사이의 상호작용을 보인 연구도 존재한다(Roy & Alcantara, 2015).

2. 변수의 측정과 분석방법

본 연구의 시간적 범위는 2014년과 2018년 전국동시지방선거이며, 분석단위는 제주도와 세종시를 제외한 전국의 기초자치단체이다. 이 중 2014년과 2018년 선거에 각각 출마한 현직 기초자치단체장을 분석 대상으로 하며, 재보궐 선거를 통해 현재의 임기를 시작한 기초자치단체장이 출마한 경우도 포함한다.[9] 종속변수인 재선 여부는 현직 후보자가 선거에서 당선된 경우 재선으로 측정하였다. 또 다른 종속변수인 득표율 차이는 현직 후보자가 당선된 경우에는 '현직 후보자 득표율 - 2위 후보자 득표율'로, 낙선한 경우에는 '현직 후보자 득표율 - 1위 후보자 득표율'로 측정하였다. 자료는 선거관리위원회 홈페이지의 선거정보에서 수집하였다.

독립변수인 지방정부 신뢰를 측정하기 위해 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터에서 실시한 '2013년도 정부 역할과 삶의 질 통합 조사'와 '2015-2016년도 지방자치단체 행정서비스 만족도 조사'를 활용하였다. 두 자료는 지방자치단체 주민이 갖고 있는 삶의 질과 정부의 역할에 대한 인식 및 지방정부의 행정서비스 수준과 요구(needs)를 파악하여 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 행정서비스 가이드라인을 제시하는 것을 목적으로 하여, 구조화된 조사표(Structured Questionnaire)를 이용한 전화설문조사 방식으로 조사되었다. 조사대상은 19세 이상 성인 남녀이며 기초자치단체 별로 일정수의 표본을 할당한 후에 지역 내 성/연령별 인구 수 기준으로 비례 배분하는 방법으로 표본을 추출하였으며, 이후 조사시점의 주민등록인구통계를 기준으로 가중치를 적용하여 보정하였다. 총 표본수가 2013년 조사에 21,050명, 2015-2016년 조사에 41,910명으로 일반적인 서베이조사에 비해 상대적으로 기초자치단체 수준에서 비교가능한 수준의 표본수를 확보한 조사인 동시에, 조사 시점 역시 각각 2014년 지방선거와 2018년 지방선거 이전이라는 점에서 본 연구의 목적에 비추어 타당한 자료라고 할 수 있다.[10]

지방정부 신뢰는 2013년 조사의 "귀하는 다음 행정기관에 대해서 어느 정도 신뢰하십니까?-귀하가 사는 지역의 기초자치단체인 oo시/oo군/oo구" 문항과 2015-2016년 조사의 "귀하는 귀하가 사는 지역의 기초자치단체인 oo시/oo군/oo구에 대해서 어느 정도 신뢰하십니까?" 문항을 사용하여 리커트 5점 척도로 조사되었다.[11] 이후 "신뢰하는 편"과 "매우 신뢰"를 신뢰하는 응답으로 구분하여 각 기초자치단체의 전체 응답자 중 지방정부를 신뢰하는 응답자의 비중으로 해당 기초자치

9) 단, 현직자가 재출마하였으나 선거운동기간 중 중도사퇴한 경우는 출마하지 않은 것으로 간주하여 분석에서 제외하였고, 당선 후 당선무효가 된 경우는 선거 당시에 시민들의 선택을 받았다는 점에서 분석에 포함하였다.

10) 구체적인 조사 시점과 표본수는 다음과 같다. 2013년 조사는 2013년 1월 29일에서 2월 20일까지 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종과 8개 도지역의 시지역을 대상으로 총 10,450 표본이 조사되었고, 2013년 10월 31일에서 12월 2일까지 서울, 제주와 8개 도지역의 군지역을 대상으로 총 10,600 표본이 조사 완료되었다. 2015-2016 조사의 경우 2015년 10월 7일에서 11월 1일까지 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주를 대상으로 총 19,760 표본을, 2016년 10월 15일에서 11월 19일까지 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기를 대상으로 총 22,150 표본이 조사되었다.

11) 2013년 조사와 2015-2016년 조사에서 기초자치단체의 신뢰에 관한 해당 문항은 모두 설문 시작 후 거주지, 성별, 연령 문항에 이어 제일 처음 제시되는 조사 문항이다.

단체의 지방정부 신뢰 변수를 구성하였다.

정당 지지에 따라 현직 후보자에게 투표하는 정당 요인을 반영하기 위해 현직 후보자 소속 정당의 직전 대선 득표율을 정당 지지 요인 변수로 포함하였다. 지방선거에서 소속 정당의 영향력이 갖는 의미는 중앙정치 요인, 특히 대통령으로 대표되는 여당에 대한 지지 여부나 해당 지역이 특정 정당에 대해 지속적으로 강한 지지를 보이는 지역주의 경향 등에 따라 지방 선거의 투표 행태가 결정되는 데에 있다. 따라서 본 연구는 직전 대선에서 현직 기초자치단체장의 소속 정당이 해당 지역에서 얻은 득표율의 정도가 이러한 정당 요인의 의미를 직접적으로 반영한다고 보았다.[12] 이에 따라 2014년 지방선거 후보자는 2012년 12월에 실시된 18대 대선을, 2018년 지방선거 후보자는 2017년 5월에 실시된 19대 대선을 기준으로 현직 후보자가 지방선거 출마 시에 소속된 정당이 각 대선에서 얻은 득표율로 소속 정당 지지도를 측정하였다. 다만 직전 대선 당시 소속 정당의 후보가 출마하지 않았거나 정당이 존재하지 않은 경우에는 예외적으로 지방선거의 해당 기초 의회 선거의 정당비례대표 득표율로 측정하였다.[13] 한편, 무소속 후보자의 경우 정당 지지에 따른 유리한 영향을 받지 못한다는 점에서 소속 정당 대선 득표율은 0%로 볼 수 있으나, 비당파적 투표 동기의 가능성(Bélanger & Nadeau, 2005; Wood, 2002)을 고려하여 대선 당시 주요 정당 후보가 아닌 무소속 후보들의 득표율로 해당 변수를 측정하였다.[14]

통제변수로는 선거 시점의 차이를 반영하기 위해 2018년 선거를 1로 하는 더미변수를 포함하였으며, 지역의 규모와 특성을 반영하는 변수로 구지역을 기준으로 하여 시지역과 구지역을 각각 더미변수로 포함하였다. 후보자의 특성을 통제하기 위해 선거 시점의 현직 후보자의 만 나이와 성별을 반영하였고, 현직 후보자의 과거 당선 경력 및 재임 기간에 의한 영향을 통제하기 위해 초선 현직자의 재선 도전과 재선 현직자의 3선 도전으로 선수를 구분하였다. 또한 소속 정당이 재선에 미치는 영향력에 있어서 현직 후보자의 정당소속감에 대한 시민들의 인식 차이를 통제하기 위해 직전 선거 당시의 소속 정당과 현 선거 시점의 소속 정당이 다른 경우를 구분하여 변수로 포함하였다. 이와 함께, 지방정부 신뢰와 투표 결정에 선행하여 존재할 수 있는 지방정부와 현직자에 대한 호의적인 태도의 영향력을 통제하기 위해 현직자의 이전 선거 득표율을 모형에 포함하였다. 즉, 현직자가 지난 선거에서 주민들의 더 높은 지지를 받고 임기를 시작한 경우 더 큰 신뢰를 얻을 가능성이 있고, 이와

12) 지방선거를 다룬 실증연구들 중 지역주의 자체를 중요 설명 변수로 구성한 경우가 있으나(예: 김애진·박정수, 2016), 본 연구는 후보자의 소속 정당에 대한 지지 정도를 직전 대선에서 소속 정당의 후보가 얻은 득표율로 측정하여 해당 지역의 정당 지지 정도를 직접적으로 반영했다는 점에서 지역주의를 추가적인 변수로 구분하지 않았다.

13) 분석 대상 현직 후보자 중 2014년 선거의 통합진보당 소속 2명, 정의당 소속 2명, 2018년 선거의 민주평화당 소속 1명, 바른미래당 소속 3명이 이에 해당한다. 한편, 모든 분석 대상에 대해 정당 요인 변수를 대선 득표율이 아닌 해당 지방선거의 정당 비례대표 득표율로 측정하는 방법도 고려할 수 있으나, 기초자치단체장 투표와 비례대표 투표가 동시에 이루어짐에 따라 지자체장 투표가 비례대표 투표에 영향을 줄 수 있다는 점에서 적절하지 않다고 판단하였다. 즉, 견제와 균형의 관점에서 자신이 투표한 지자체장과 다른 정당에 비례대표 투표를 하거나 반대로 지자체장에 더 큰 힘을 실어주기 위해 같은 정당에 대해 투표하는 경우가 나타날 수 있기 때문이다.

14) 이에 따라 무소속 후보자 44명의 대선 득표율 변수는 최대 1.4% 미만으로 측정되었다.

동시에 지난 선거의 지지 정도가 이번 선거 결과에도 영향을 줄 수 있기 때문이다.[15)]

마지막으로 지방정부 신뢰 변수의 측정에 있어서 서베이 응답자들의 특성이 영향을 미쳤을 가능성을 고려하여 응답자의 연령과 교육수준 요인을 통제하였다. 해당 지역의 실제 연령 분포와 교육수준이 이미 표본에 반영된 것으로 볼 수 있고 개인의 연령과 교육수준이 정부 신뢰에 미치는 영향에 대해서는 연구 결과가 일관적이라고 보기 어렵지만, 응답자 특성이 정부 신뢰와 현직자의 재선 모두와 관련성을 가질 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 점에서 해당 지역 응답자의 평균 연령과 전문대졸자 이상 비율을 변수로 포함하였다. 이상의 변수들의 측정방식을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

분석방법에 있어서, 현직 출마자의 재선 여부를 종속변수로 한 분석은 로지스틱 회귀분석을 사용하였고, 득표율 차이를 종속변수로 한 분석은 OLS 회귀분석을 사용하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

변수	구분	측정
종속 변수	재선 여부	0 = 낙선, 1= 재선
	득표율 차이(%p)	① 현직자 당선 시 : 현직후보자 득표율 – 2위 후보자 득표율 ② 현직자 낙선 시 : 현직후보자 득표율 – 1위 후보자 득표율
독립 변수	지방정부 신뢰	해당 지역 응답자 중 기초자치단체를 신뢰하는 응답자의 비중 (%)
	소속 정당 지지율	직전 대선에서 현직 후보자 소속 정당의 대선후보가 해당 지역에서 얻은 득표율 (%)
통제 변수	현직 후보자의 직전 선거 득표율	현직 후보자가 지난 지방선거에서 당선될 때 얻은 득표율 (%)
	선거 시점	0 = 2014년, 1 = 2018년
	현직 선수	0 = 초선(재선 도전), 1 = 재선(3선 도전)
	후보자 연령	선거 당시 현직 후보자의 만 나이
	여성	0 = 남성, 1 = 여성
	정당 변경	0 = 당적 변경 없음, 1 = 당적 변경
	지역	시, 군, 구로 구분
응답자 특성	평균 연령	해당 지역 응답자의 연령 평균
	전문대졸 이상 비중	해당 지역 응답자 중 전문대졸 이상 응답자의 비중 (%)

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계

2014년 지방선거에 출마한 현직 기초자치단체장은 전체의 76%인 172명이며 이들 중 약 77%인

15) 그러나 지난 선거 득표율과 지방정부 신뢰의 상관계수는 0.061(p=0.295), 지난 선거 득표율과 이번 선거 득표율의 상관계수는 0.025(p=0.667)로 계수의 크기가 작을 뿐만 아니라 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 지난 선거에서 받은 지지 수준에 따라 지방정부 신뢰가 영향을 받고, 지난 선거 결과에 따라 이번 선거 역시 영향을 받았을 가능성은 낮다고 할 수 있다.

132명이 재선에 성공하였고, 2018년에는 135명이 재출마하여 58%인 78명이 재선에 성공하였다 〈표 2〉.[16] 2014년에 비해 2018년 선거에서 현직자의 재출마 비율과 당선율이 모두 하락하였음을 알 수 있다. 두 선거를 종합할 때, 현직자의 약 68%가 재출마하였고, 이들 중 69%가 재선에 성공하여 현직 후보자들 중 낙선한 경우에 비해 당선된 경우가 두 배 이상 많았다. 본 연구는 재출마한 현직자들을 분석대상으로 하는데, 이 중 재보궐로 임기를 시작한 경우 임기의 시작 시점과 본 연구가 지방정부 신뢰의 측정을 위해 활용하는 조사들의 조사 시점 사이의 차이가 문제될 수 있다. 이러한 이유로 지방정부 신뢰 조사 시점 이후에 임기를 시작한 지역 5곳을 분석 대상에서 제외하였다. 또한 재보궐 선거 당선자의 임기 시작 후 신뢰 조사 시점까지 1년이 경과하지 않아 지방정부 신뢰에 있어서 현직 기초자치단체장의 정부 운영에 대한 평가가 충분히 반영되었다고 보기 어려운 지역 4곳을 분석에서 제외하였다. 그 결과 2014년 선거 4곳과 2018년 선거 5곳을 제외한 총 298개 사례를 최종 분석 대상으로 하였다.

〈표 2〉 현직 기초자치단체장의 출마 및 당선 여부

선거 연도	2014년		2018년		전 체	
구 분	지자체 수 (%)	분석대상 (%)	지자체 수 (%)	분석대상 (%)	지자체 수 (%)	분석대상 (%)
불출마	54 (23.9)	-	91 (40.3)	-	145 (32.1)	-
재출마	172 (76.1)	168	135 (59.7)	130	307 (67.9)	298
낙선	40 (23.3)	40 (23.8)	57 (42.2)	56 (43.1)	97 (31.6)	96 (32.2)
당선	132 (76.7)	128 (76.2)	78 (57.8)	74 (56.9)	210 (68.4)	202 (67.8)
전 체	226 (100)	168 (100)	226 (100)	130 (100)	452 (100)	298 (100)

재출마한 현직 후보자의 68%가 재선에 성공한 것에서 알 수 있듯이 득표율 차이의 평균은 당선 기준인 0%p보다 상당히 높은 11%p로 나타났다. 분석대상 중 득표차 ±3%p 이내의 근소한 차이로 현직 후보자의 재선 여부가 결정된 지역이 33개였으며, 특히 이 중 15개 지역은 ±1%p 이내의 초접전의 결과를 보였다. 반면, 58개 지역에서는 득표차가 ±30%p 이상으로 큰 차이가 있었다. 이러한 차이는 재선 여부로 구분할 때에는 볼 수 없는 현직자에 대한 구체적인 지지 정도를 알 수 있다는 점에서 이를 종속변수로 한 분석의 필요성을 보여준다.

한편, 독립변수인 지방정부 신뢰의 평균은 63.7%로 같은 방식으로 측정한 중앙정부 신뢰의 평균인 39.8%에 비해 월등히 높게 나타났다. 이는 주민들이 중앙정부와 지방정부의 신뢰를 구분하여 판단한 것으로 해석할 수 있다.[17] 구체적으로 살펴보면, 298개 분석대상 지역의 응답자 36,950

16) 불출마한 현직자들 중 3회 연임 제한에 해당한 경우는 2014년 16명, 2018년 35명이었다.

17) 이러한 결과는 미국에서 대체로 연방정부에 비해 주정부와 지방정부의 신뢰가 높게 나타나는 현상(Hetherington, 2005)과 일치하는 한편, 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰가 상호연관성을 갖지만 각각 상

명의 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰 응답의 상관계수는 0.269(p〈0.001)로 유의미한 관계를 보였으나 그 크기가 크다고 보기는 어렵다. 따라서 응답자들이 중앙정부와 지방정부를 완전히 구분하지 않아서 중앙정부에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미쳤을 가능성은 낮다고 판단된다.[18] 현직자의 소속 정당이 지난 대선에서 얻은 득표율의 평균은 44.6%였으며, 70% 이상의 압도적인 지지를 얻은 지역이 45개로 나타났다. 그 외의 주요 변수들의 기술통계는 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 주요변수의 기술통계

N=298

구분	변수명	평 균	표준편차	구분	변수명	후보수	비중(%)
종속변수	득표율의 차이(%p)	11.2	(23.0)	통제변수	3선 도전	92	(30.9)
독립변수	지방정부 신뢰 비중(%)	63.7	(9.5)		정당 변경	60	(20.1)
	소속 정당 대선 득표율(%)	44.6	(25.7)		여성 후보	11	(3.7)
통제변수	직전 선거 득표율(%)	51.3	(9.4)		구지역	95	(31.9)
	후보자 연령	60.5	(6.4)		시지역	95	(31.9)
응답자 특성	전문대졸 이상 비중(%)	38.5	(12.0)		군지역	108	(36.2)
	평균 연령	48.9	(3.8)				

2. 지방정부 신뢰가 재선에 미치는 영향

〈표 4〉는 지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 보여준다. 모형 (1)의 분석 결과, 지방정부 신뢰가 현직자의 재선에 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 통제변수가 포함된 경우에도 지방정부 신뢰의 영향력이 유의미하게 유지되었다(모형 3). 또한 일반적 예상과 같이 현직 후보자의 소속 정당 대선 득표율이 높을수록 재선될 가능성이 높게 나타났다. 이러한 결과는 기초자치단체장 선거에서 현직자의 소속 정당에 대한 지지 정도가 재선에 영향을 미치지만 정당 요인만이 재선에 있어서 유일한 결정 요인이 아니라는 점을 의미한다. 즉, 현직 기초자치단체장의 직무 성과와 절차 및 도덕성 등에 대한 종합적인 인식을 나타내는 지방정부 신뢰가 높을수록 재선 가능성이 높은 것이다. 이러한 결과는 "지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 기초자치단체장이 재선될 가능성이 높아질 것"이라는 〈가설 1-1〉을 지지한다.

또한 모형 (2)와 모형 (4)의 분석 결과, 지방정부 신뢰는 재선 가능성에 긍정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 정당 요인의 영향력을 조절하는 것으로 나타났다. 현직 후보자의 소속 정당에 대한 지지가 높을수록 재선될 가능성이 높지만 지방정부 신뢰가 높을수록 이러한 소속 정당의 영향력이 감소하는 것이다. 이러한 결과는 "지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 후보자 소속 정당의 지지도가 재선에 미치는 영향이 감소할 것"이라는 〈가설 1-2〉 역시 지지한다. 기초자치단체장 선거

이하게 결정되는 개념으로 구분된다는 Rahn & Rudolph(2005)의 결과와도 궤를 같이 한다.

18) 이러한 가능성을 고려하여 이하의 모든 분석 모형에 중앙정부 신뢰를 통제변수로 포함한 분석을 추가적으로 실시하였으나 중앙정부 신뢰는 유의미한 영향력을 보이지 않았고, 본 연구의 독립변수인 지방정부 신뢰와 정당 지지율의 유의성과 크기 역시 거의 달라지지 않았다.

에서 지방의 이슈가 중심이 되기보다 정당공천제를 통해 중앙정치의 영향이 강하게 작용한다는 비판을 고려할 때, 지방정부 신뢰에 따라 이러한 정당의 영향력이 달라진다는 점은 주목할 만하다. 지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직자의 재선 가능성을 높일 뿐만 아니라 상대적으로 중앙정치 요인이 미치는 영향력 역시 감소시킨다는 점에서 기초자치단체장에 대한 직접 선거가 의도하는 바에 보다 부합하기 때문이다.[19]

〈표 4〉 지방정부 신뢰가 현직자의 재선에 미치는 영향

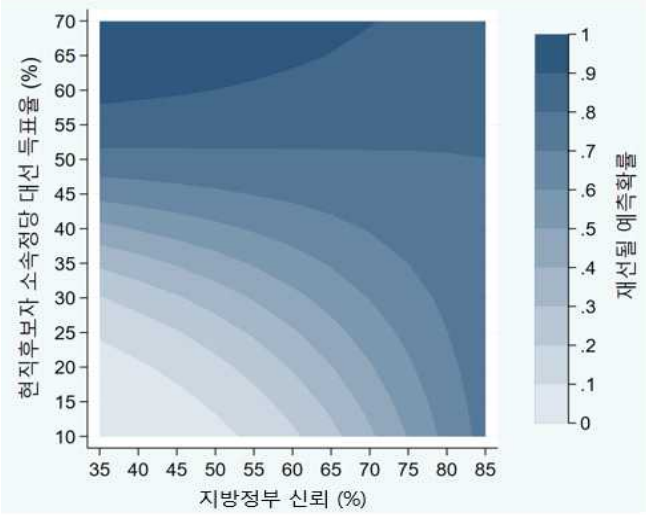
	모형 (1) Odds Ratio	모형 (2) Odds Ratio	모형 (3) Odds Ratio	모형 (4) Odds Ratio
(A) 지방정부 신뢰	1.027* (0.016)	1.130*** (0.045)	1.034* (0.019)	1.134*** (0.042)
(B) 소속 정당 대선 득표율	1.053*** (0.009)	1.249*** (0.084)	1.054*** (0.009)	1.242*** (0.071)
(A) × (B)		0.997*** (0.001)		0.998*** (0.001)
현직자의 직전 선거 득표율			0.981 (0.017)	0.983 (0.017)
2018년 선거			0.871 (0.315)	1.005 (0.361)
3선 도전			1.399 (0.511)	1.327 (0.478)
후보자 연령			1.004 (0.025)	0.993 (0.028)
여성 후보자			0.939 (0.615)	0.947 (0.760)
정당 변경			1.156 (0.475)	1.342 (0.575)
지역 구분(R.구지역)				
시지역			1.503 (0.524)	1.288 (0.524)
군지역			1.487 (0.750)	1.363 (0.792)
응답자 특성				
전문대졸이상 비중			1.015 (0.019)	1.012 (0.021)
평균 연령			0.935 (0.072)	0.932 (0.073)
Constant	0.051*** (0.053)	0.000*** (0.000)	0.720 (3.010)	0.003 (0.013)
N	298	298	298	298
Pseudo R^2	0.219	0.249	0.238	0.263

***p〈0.01,**p〈0.05,*p〈0.1 , 주: 괄호안은 robust standard error

19) 다른 한편, 정당에 대한 지지 정도가 높아질수록 지방정부 신뢰가 재선에 미치는 영향력 역시 감소된다는 해석도 가능하다. 이러한 결과는 Roy & Alcantara(2015)의 결과와 일치한다.

〈표 4〉의 분석 결과는 지방정부 신뢰와 소속 정당의 지지 정도가 재선 여부에 미치는 영향력의 유의미성과 방향을 보여주지만, 로지스틱 회귀분석 결과의 계수값을 통해 재선 가능성의 직접적인 크기와 변화 정도를 파악하기는 어렵다. 따라서 변수들의 구체적인 영향력을 파악하기 위해 예측확률(predicted probability)을 살펴볼 필요가 있다. 모형 (4)의 분석결과를 바탕으로 지방정부 신뢰와 소속 정당의 지지 정도에 따른 현직자의 재선 예측확률은 〈그림 1〉과 같이 나타난다.

〈그림 1〉 현직 후보자가 재선될 예측확률 (모형 4)



전체적으로 보면 지방정부 신뢰와 정당 지지 정도가 각각 증가할수록 재선 예측확률이 증가하고 있으며, 동일한 정당 지지 수준에서도 지방정부 신뢰에 따라 재선 예측확률이 달라지는 조절효과를 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 지방정부 신뢰의 평균인 63.7%, 대선 득표율의 평균인 44.6%일 때, 재선될 예측확률은 72.6%로 나타났다.

소속 정당의 득표율이 낮아 정당에 의한 득표 효과를 크게 얻지 못하는 경우에도 지방정부 신뢰가 높은 경우 재선될 예측확률이 상당히 높게 나타났다. 정당 득표율이 30%일 때,[20] 정부 신뢰가 35%로 매우 낮은 경우 재선될 예측확률은 19.4%인 반면 정부 신뢰가 80%인 경우에는 그 값이 72%로 대폭 상승했다. 또한 무소속과 같이 소속 정당에 의한 득표 효과를 전혀 얻을 수 없더라도(대선 득표율=0%) 지방정부 신뢰가 85%로 주민들의 전폭적인 신뢰를 얻을 때 재선 예측확률은 72%로 나타났다. 이러한 결과는 정당 지지에 따른 긍정적인 효과를 받기 어려운 현직 후보자도 지난 임기 중 주민들로부터 좋은 평가를 받는다면 재선될 확률이 그만큼 높아짐을 의미하는데, 이는 지방선거가 정당공천제 등을 통해 온전히 중앙정치에 의해 좌우되는 것은 아님을 시사한다. 즉, 지역 주민들이 현직자의 임기 중 지방정부에 대해 좋은 평가를 한다면 소속 정당이 없거나 지역에서 큰 지지를 받지 못하는 정당 소속 후보자라도 선거를 통해 다시 주민의 선택을 받을 가능성이 크다는

20) 정당 득표율 30%는 분석대상 지자체 중 정당 득표율 하위 25% 경계값에 해당한다.

점에서 지방자치가 의도한 바에 보다 부합한다고 해석할 수 있다.

다른 한편, 이러한 지방정부 신뢰의 긍정적 영향력은 정당 지지율이 높은 경우에는 상당히 제약되는 것으로 나타났다. 특히, 소속 정당 대선 득표율이 50%를 넘어가는 경우 지방정부 신뢰 수준에 따른 재선 예측확률의 차이가 거의 발견되지 않았다.[21] 대선 득표율이 55%일 때, 지방정부 신뢰가 35%로 매우 낮더라도 재선될 예측확률은 86%에 달했다. 현직 단체장의 소속 정당이 해당 지역에서 과반 이상의 높은 지지를 받을 때, 현직자의 정부 운영에 대한 지역 주민의 평가가 사실상 재선에 거의 영향을 미치지 못하는 것이다. 즉, 이러한 지역에서는 지방선거에서 후보자의 소속 정당에 대한 지지 효과가 강하게 작용하여, 현직자가 매우 낮은 평가를 받더라도 다음 선거를 통해 상응하는 심판을 받는 결과를 기대하기 어렵다는 해석이 가능하다.

이상의 논의를 종합하면, 지방정부 신뢰는 현직자의 재선에 유의미한 영향을 미치는 동시에 정당 지지 정도가 재선 가능성에 미치는 효과를 조절하는 역할을 하지만 현직자의 소속 정당 지지 정도가 일정 수준 이상이 될 경우 지방정부 신뢰의 영향력이 매우 제한된다고 할 수 있다. 즉, 지방정부 신뢰가 높으면 소속 정당의 지지 수준이 낮더라도 현직자가 재선될 가능성이 높지만, 지방정부 신뢰가 낮더라도 높은 지지를 받은 정당 소속의 현직자가 낙선되는 경우는 거의 기대하기 어려운 것이다.

3. 지방정부 신뢰가 득표율 차이에 미치는 영향

〈표 5〉는 지방정부 신뢰가 득표율 차이에 미치는 영향에 대한 OLS 회귀분석 결과를 보여준다. 모형 (5)와 모형 (7)의 분석 결과, 재선 여부에 관한 앞선 분석과 같이 지방정부 신뢰가 높을수록 득표율 차이가 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 또한 소속 정당의 대선 득표율 역시 득표율 차이에 유의미한 영향을 미치고 있다. 반면, 앞선 분석과 달리 소속 정당 지지 정도가 득표율 차이에 미치는 영향력을 지방정부 신뢰가 완화시키는 조절효과는 나타나지 않았다(모형 6과 모형 8). 즉, 지방정부 신뢰는 정당에 대한 지지 정도와 무관하게 득표율 차이에 일정한 영향을 미치며, 정당 지지 정도 또한 지방정부 신뢰 수준과 상관없이 일정한 영향력을 보인 것이다. 이러한 결과는 "지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 기초자치단체장의 득표율 차이가 커질 것"이라는 〈가설 2-1〉을 지지하는 반면, "지방정부에 대한 신뢰가 높을수록 현직 후보자 소속 정당의 지지도가 득표율 차이에 미치는 영향이 감소할 것"이라는 〈가설 2-2〉를 기각하는 것이다.

조절효과가 포함되지 않은 모형 (7)의 추정결과를 바탕으로 지방정부 신뢰가 득표율 차이에 미치는 영향력의 구체적인 크기를 살펴보면, 다른 요인들이 일정할 때 지방정부 신뢰가 5%p 증가하면 득표율 차이는 2.7%p 증가하며, 지방정부 신뢰가 10%p 증가하면 득표율 차이가 약 5.4%p 증가할 것으로 추정된다. 2.7%p 이내의 득표율 차이로 낙선한 현직자가 분석대상 중 17명이며, 5.4%p 이내의 득표율 차이로 낙선한 경우는 31명에 해당한다는 점을 고려하면 지방정부 신뢰 증가에 따

21) 분석대상 298개 기초자치단체 중 현직 후보자 소속 정당의 대선득표율이 50% 미만인 지역은 164개(55%)이며 50% 이상인 지역은 134개(45%)였다.

른 득표율 차이의 증가 정도가 재선과 낙선의 경계에 있어서 결코 작은 수치라고 할 수 없다. 다른 한편, 소속 정당의 대선 득표율 역시 득표율 차이에 유의미한 긍정적인 영향을 미치고 있는데, 지방정부 신뢰의 표준화계수는 0.223, 정당 득표율의 표준화계수는 0.634로 나타났다. 즉, 지방정부 신뢰가 득표차에 영향을 미치지만 그 영향력의 상대적인 크기는 소속 정당 대선 득표율의 영향력에 비해 작다는 해석이 가능하다.

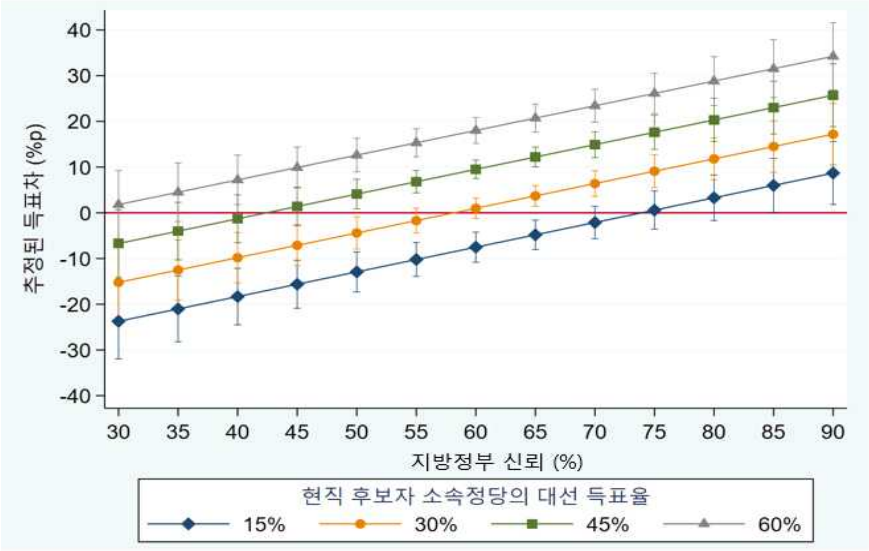
〈표 5〉 지방정부 신뢰가 현직자의 득표율 차이에 미치는 영향

	모형 (5) Coef.	모형 (6) Coef.	모형 (7) Coef.	모형 (8) Coef.
(A) 지방정부 신뢰	0.477*** (0.110)	0.439** (0.187)	0.540*** (0.116)	0.586*** (0.210)
(B) 소속 정당 대선 득표율	0.527*** (0.048)	0.469 (0.316)	0.567*** (0.053)	0.639* (0.325)
(A) × (B)		0.001 (0.005)		−0.001 (0.005)
현직자의 직전 선거 득표율			−0.091 (0.115)	−0.088 (0.114)
2018년 선거			4.023 (2.533)	4.042 (2.542)
3선 도전			1.330 (2.673)	1.268 (2.658)
후보자 연령			−0.273* (0.163)	−0.277* (0.165)
여성후보자			−5.086 (4.508)	−5.092 (4.508)
정당변경			3.708 (3.067)	3.808 (2.994)
지역 구분(R.구지역)				
시지역			−4.243* (2.515)	−4.372* (2.582)
군지역			−2.453 (3.864)	−2.534 (3.948)
응답자 특성				
전문대졸이상 비중			−0.127 (0.127)	−0.130 (0.126)
평균 연령			−0.774 (0.579)	−0.775 (0.580)
Constant	−42.634*** (7.666)	−40.155*** (12.106)	14.960 (29.531)	12.354 (31.999)
N	298	298	298	298
Adj R^2	0.381	0.379	0.384	0.381

***p〈0.01,**p〈0.05,*p〈0.1 , 주: 괄호안은 robust standard error

그렇다면 소속 정당 대선 득표율이 주어졌을 때, 지방정부 신뢰 수준에 따라 득표율 차이는 어느 정도로 추정되며, 재선의 경계가 되는 지방정부 신뢰 수준은 어떻게 추정되는지 살펴볼 필요가 있다. 〈그림 2〉는 모형 (7)의 분석 결과를 바탕으로 각각의 대선 득표율 수준에서 지방정부 신뢰 수준에 따른 득표율 차이의 추정값을 보여준다. 소속 정당 대선 득표율 45%는 분석대상 중 대략 평균값에 해당하며, 대선 득표율 30%와 60%는 각각 분석대상의 하위 25%와 상위 25%의 경계값에 해당한다. 득표율 차이 추정치는 앞서 살펴본 재선 예측확률과 맞닿아 있다. 예를 들어, 기초자치단체 신뢰와 대선 득표율이 각각 평균일 때의 추정된 득표차는 11.3%p로 안정적인 재선이 가능한 수준으로 볼 수 있으며, 이는 앞선 분석의 재선될 예측확률 72.6%와 일치하는 결과이다.

〈그림 2〉 지방정부 신뢰와 현직 후보자의 추정된 득표차(95% CI)



먼저, 현직자의 소속 정당 지지 정도가 15%로 낮은 경우 지방정부 신뢰가 약 75% 이상일 때 득표율 차이의 추정치가 0%p를 넘게 되어 재선에 성공하는 것으로 나타났다. 소속 정당이 지역에서 높은 지지를 받지 못하는 경우 재선을 위해서는 상대적으로 더 높은 수준의 정부 신뢰가 요구되지만, 다수의 지역 주민들이 현직자에 대해 좋은 평가를 한다면 양(+)의 득표차를 얻을 수 있는 것이다. 더욱이 정당 득표율이 분석대상 기초자치단체 중 하위 25% 수준인 30%인 경우 지방정부 신뢰가 약 60% 이상이면 양(+)의 득표차가 예상되며 신뢰 수준이 75%로 다수 주민들에게 좋은 평가를 받는다면 약 10%p이상의 득표율 차이가 추정된다는 점에서 상당히 안정적인 재선을 예상할 수 있다.

반면, 소속 정당이 60%의 대선 득표율을 얻은 경우, 지방정부 신뢰 수준이 30%로 매우 낮더라도 득표율 차이 추정치가 0%p 이상으로 나타났다. 즉, 소속 정당에 대한 지역 주민들의 지지 정도가 높은 지역에서는 현직자가 상당히 낮은 평가를 받더라도 근소한 득표차로 당선될 가능성이 높은 것이다. 이는 비록 안정적인 재선을 예상할 수 없더라도 낙선할 가능성은 낮다는 의미로 해석할

수 있으며, 앞서 살펴본 재선 예측확률의 결과와도 일치한다. 다시 말해, 현직자의 소속 정당에 대한 지지가 높은 경우에도 지방정부 신뢰 수준에 따라 득표율 차이가 달라지지만 당락을 결정하는 정도의 영향력을 미치는 데에는 한계가 있다고 해석할 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 지방정부 신뢰가 재선 여부 및 득표율 차이에 미치는 영향을 분석함에 있어서 분석의 타당성을 저해할 수 있는 가능성들을 검토하였다. 먼저, 지방정부 신뢰가 현직자의 소속 정당의 지지 수준에 영향을 받았을 가능성을 고려하였다. 즉, 소속 정당에 대한 지역의 지지 수준이 기초자치단체장의 당선에 영향을 미치고 있는데, 현직자의 소속 정당에 대한 지지가 높을수록 지방정부 신뢰 또한 높아질 경우를 상정할 수 있다. 그러나 본 연구의 분석대상인 298개 지역에서 지방정부 신뢰와 현직자 소속 정당의 대선 득표율 사이의 상관계수는 -0.0013(p=0.983)으로 유의미한 관계를 찾을 수 없었다. 즉, 현직자의 소속 정당에 대한 지역의 지지 수준과 지방정부에 대한 신뢰는 구분된다고 할 수 있다.[22] 다음으로, 재보궐 선거에서 당선되어 임기를 시작한 현직자의 경우 4년의 임기를 채우지 못하고 선거에 출마하였다는 점에서 일반적으로 4년의 임기를 마치고 선거에서 평가받는 경우와 차이가 있을 수 있다. 이러한 점을 고려하여 재보궐 선거로 당선된 현직자들을 모두 제외하고 4년의 임기를 채운 현직 후보자들만을 대상으로 한 분석을 추가적으로 실시하였으나 지방정부 신뢰와 정당 지지도의 영향력에는 큰 차이를 발견할 수 없었다.[23]

V. 결론

본 연구는 지방정부에 대한 지역 주민들의 신뢰 수준이 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 지방정부 신뢰는 현직자의 재임 시기 정부 업무 성과와 절차적 타당성 및 도덕성 등에 대한 지역 주민들의 인식이 총체적으로 발현된 것으로 볼 수 있다. 2014년과 2018년 지방선거에 출마한 현직 기초자치단체장들을 대상으로 한 분석 결과, 지방정부 신뢰 수준이 높을수록 재선 가능성이 높았으며, 현직 후보자의 소속 정당의 지지 정도가 재선에 미치는 영향력을 감소시키는 조절효과가 나타났다. 또한 지방정부 신뢰 수준이 높을수록 현직 후보자의 경

22) 이러한 결과는 현직자의 재선을 분석함에 있어서 정부 신뢰가 정당 일체감이나 정당 지지와는 구별되는 독립변수로 타당하다는 선행연구들의 주장과 일치한다(Bélanger & Nadeau, 2005; Citrin & Luks, 2001; Levi & Stoker 2000; Hetherington, 1999).

23) 〈각주표 1〉 재보궐 선거로 당선된 현직 후보자들을 제외한 분석 결과

	모형 (3)-1 Odds Ratio	모형 (4)-1 Odds Ratio	모형 (7)-1 Coef.	모형 (8)-1 Coef.
(A) 지방정부 신뢰	1.032*	1.136***	0.532***	0.551**
	(0.019)	(0.044)	(0.132)	(0.248)
(B) 소속 정당 대선 득표율	1.054***	1.249***	0.570***	0.599*
	(0.009)	(0.075)	(0.052)	(0.330)
(A) × (B)		0.997***		-0.000
		(0.001)		(0.005)
Controls	YES	YES	YES	YES
N	280	280	280	280

***p〈0.01,**p〈0.05,*p〈0.1 , 주: 괄호안은 robust standard error

쟁 후보 대비 득표율 차이가 유의미하게 증가하였다. 한편, 선행연구와 같이 후보자 소속 정당의 지지 정도 역시 재선 여부와 득표율 차이에 유의미한 영향을 미치고 있었으며(배상석·강주현, 2007; 이곤수·김영종, 2010), 현직 후보자의 소속 정당이 높은 지지를 받는 경우에는 지방정부 신뢰가 재선 여부와 득표율 차이에 미치는 실질적인 영향력이 매우 제한적이었다.

지방선거 결과가 정당을 매개로 하여 중앙정치 요인에 의해 좌우됨에 따라 지방자치의 본질이 훼손되고 있다는 비판이 지속적으로 제기되는 현실에서, 본 연구 결과는 지방선거에서 정당 요인뿐만 아니라 주민들이 체감하는 지방정부에 대한 주관적인 평가가 현직자의 책임을 묻는 기제로 일정 부분 작동함을 보였다는 의미가 있다. 즉, 회고적 투표에서 두 가지 주요 요인으로 제시하는 것처럼, 지방선거에서 후보자 소속 정당이 영향을 미치는 동시에 지방정부에 대한 지역 주민들의 종합적인 평가 역시 유의미한 역할을 하는 것이다. 이는 정부 신뢰가 현직자의 연임에 영향을 미친다고 밝힌 다수의 해외 연구들(예: Citrin & Luks, 2001; Levi & Stoker 2000; Hetherington, 1999; Citrin, 1974)과 맥을 같이 하는 것으로, 지역 주민들의 선택에 의해 기초자치단체장이 선출되고 그에 따라 지방정부가 주민의 뜻에 부합하여 운영되며, 다시 선거를 통해 평가받도록 하는 지방자치제도의 기본적인 취지가 실현된 측면으로 해석할 수 있다.

다른 한편, 소속 정당의 지지 수준이 낮더라도 다수 주민들이 지방정부를 신뢰한다면 재선될 가능성이 높았던 것과 달리, 소속 정당의 지지 수준이 높은 경우에는 지방정부 신뢰가 매우 낮더라도 사실상 당락을 결정하는 영향을 미치지 못한 결과 역시 우리나라 지방자치에 시사하는 바가 크다. 중앙당 수준에서 소속 정당이 낮은 지지를 얻거나 소속 정당이 없는 무소속 단체장이라도 지역 주민들에게 긍정적인 평가를 받아 연임할 수 있다면 소속 정당으로부터 독립적으로 지역 주민의 뜻과 이익에 따라 정부를 운영할 가능성이 커질 것이다. 반면, 소속 정당에 대한 지지가 높은 경우 지역 주민들로부터 부정적 평가를 받더라도 정당 공천을 통해 연임을 기대할 수 있다는 점에서 지방정부 운영에 있어서 지역의 이슈보다 중앙당의 요구에 더 반응할 수 있다는 점을 경계할 필요가 있다.

그렇다면 지방정부 신뢰 정도는 지방정부와 선출직 기초자치단체장의 업무 성과 및 도덕성 등의 변화에 따라 탄력적으로 변화할 것인지의 문제가 남는다. 만약, 지방정부 신뢰가 지역 주민들 사이에서 상당히 장기적으로 형성되어 고착화된 요인이라면 단기적으로 현직자의 노력에 따라 달라지지 않을 수 있고, 그에 따라 재선에서 상응하는 보상을 받기 어렵기 때문이다. 지방정부 신뢰의 시간에 따른 변화 가능성은 향후의 중요한 연구 과제로 본 연구의 범위를 벗어나지만, 본 연구의 분석 자료는 작은 실마리를 제공한다. 2018년 기준 226개 기초자치단체 중 2013년 조사에 비해 2015-2016년 조사에서 신뢰 수준이 상승한 지역은 126개(56%)이며, 감소한 지역은 100개(44%)였다. 이 중 2개 연도 통합 지방정부 신뢰의 1 표준편차인 9.5%p 이상 증가한 지역이 66곳(29%), 감소한 지역이 24곳(11%)이었고, 2 표준편차 이상으로 대폭 증가한 지역이 19곳(8%), 감소한 지역이 4곳(2%)이었다. 지방정부 신뢰에 대한 인식이 시점에 따라 상당 수준 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 지방정부와 기초자치단체장의 노력에 따라 지방정부 신뢰가 상승할 수 있다는 점을 시사하는 대목이다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 먼저 본 연구는 2014년과 2018년의 최근 시점의 선거 결과만을 대상으로 했다. 따라서 역대 선거 시점별로 상이하게 작용할 수 있는 환경적 요인들의 영향을 고려하는 데에는 한계가 있다. 향후 지방선거 자료와 지방정부 신뢰에 관한 자료가 더욱 축적되고 관련 연구가 활성화되면 이를 통해 본 연구 결과 또한 검증될 것으로 기대한다. 한편, 본 연구는 현직 기초자치단체장만을 분석대상으로 했기 때문에 모든 지방선거 후보자들을 대상으로 당선에 영향을 미치는 후보자 요인과 소속 정당 요인을 비교한 것과는 차이가 있다. 따라서 기초자치단체 수준의 정당공천제의 영향 및 정당 요인이 당락에 미치는 영향으로 일반화하는 것은 주의할 필요가 있다. 지방선거에서 지난 정부에 대한 지역 주민의 인식 및 후보자 개인에 대한 평가, 그리고 소속 정당이 미치는 영향력에 대한 보다 통합적인 접근은 향후의 연구과제가 될 것이다.

참고문헌

김애진·박정수. (2016). 중앙정부 이전재원이 지방자치단체장의 재선에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 21(3): 179-212.

김영대·박관규. (2015). 비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로. 「정부학연구」, 21(1): 163-199.

김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구: 경상남도를 중심으로. 「지방정부연구」, 3(1): 269-291.

문상석·김범수·서정민. (2017). 정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰: 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 51(1): 129-152.

박명호·김민선. (2008). 한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석: 16~18대 총선 결과를 중심으로. 「사회과학연구」, 15(1): 161-176.

박정호. (2014). 지방정부의 정보제공이 신뢰와 서비스만족도에 미치는 영향: 서울특별시를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 291-313.

박종민·배정현. (2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」, 17(2): 117-143.

박희봉·신중호·황윤원. (2013). 정부신뢰의 요인: 정부정책인가? 정치태도인가? 「한국정책학회보」, 22(1): 465-492.

배상석·강주현. (2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(1): 153-173.

송광운. (2008). 한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제. 「동북아연구」, 23(2): 119-137.

오승석. (2012). 지방정부의 재정성과가 단체장의 재선 득표율에 미치는 영향. 「한국지방행정학보」, 9(2): 121-141.

이갑윤·이현우. (2002). 국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14~16대 총선을 중심으로. 「한국정치학회보」, 34(2): 151-170.

이곤수·김영종. (2010). 6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석. 「

지방정부연구」, 14(3): 355-371.
이내영·정한울. (2007). 이슈와 한국 정당지지의 변동.「한국정치학회보」, 41(1): 31-55.
이달곤. (2004).「지방정부론」. 서울: 박영사.
이숙종. (2006). 정부신뢰와 거버넌스.「국정관리연구」, 1(1): 143-172.
이숙종·이영라. (2018). 사회갈등이 시민의 주장형 정치참여에 미치는 영향: 정부신뢰와 사회신뢰의 조절효과를 중심으로.「행정논총」, 56(2): 159-190.
이하영·이수영. (2017). 정부의 위험유형별 관리능력과 정부신뢰의 관계에 대한 연구: 소득계층의 조절효과를 중심으로.「한국정책학회보」, 26(3): 135-169.
이현국·김윤호. (2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰.「한국행정학보」, 48(4): 1-22.
이혜영. (2013). 지방정부 성과평가 대상에 관한 연구.「한국공공관리학보」, 27(3): 21-45.
조성대. (2007). 지방의원 정당공천제와 지방정치: 경기도 사례를 중심으로.「한국지방정치학회보」, 1(1): 87-106.
장승진. (2017). 한국 선거에서의 회고적 투표: 이론과 현실.「미래정치연구」, 7(1): 35-59.
정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색.「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
최승범·이환범. (2006). 기초자치단체 시장 연임에 미치는 영향요인 분석.「한국행정논집」, 18(1): 285-309.
한국행정연구원. (2015). 2015 지방자치단체 합동평가 지표 개선방안 연구.
한정택. (2007). 한국 현직 국회의원의 재당선요인분석: 제14대부터 제17대까지 국회의원 선거를 중심으로.「21세기정치학회보」, 17(2): 71-99.
현승숙·이승종. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석.「한국지방자치학회보」, 19(4): 93-112.
홍혜승·류은영. (2015). 신뢰가 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향.「한국인사행정학회보」, 14(2): 131-155.
황아란. (2015). 한국 지방선거의 특징과 현직의 직,간접적인 효과: 역대 지방선거 후보 득표율의 통합자료 분석.「지방정부연구」, 19(3): 365-386.
황아란·서복경. (2015). 정책과정이 정부신뢰에 미치는 영향: 2014년 유권자 인식을 중심으로.「한국행정논집」, 27(4): 1193-1214.
황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로.「정부학연구」, 23(1): 223-254.
Anderson, C. D. (2006). Economic voting and multilevel governance: A comparative individual-level analysis. *American Journal of Political Science*, 50(2): 449-463.
Anderson, C. J., Mendes, S. M., & Tverdova, Y. V. (2004). Endogenous economic voting: evidence from the 1997 British election. *Electoral Studies*, 23(4): 683-708.
Arceneaux, K. (2006). The federal face of voting: Are elected officials held accountable for the functions relevant to their office?. *Political Psychology*, 27(5): 731-754.
Arnold, R. D., & Carnes, N. (2012). Holding mayors accountable: New York's executives from Koch to Bloomberg. *American Journal of Political Science*, 56(4): 949-963.
Ashworth, S. (2012). Electoral accountability: recent theoretical and empirical work. *Annual*

Review of Political Science, 15: 183-201.

Askvik, S. (2008). Trust in the post-apartheid government of South Africa: The roles of identity and policy performance. *Commonwealth & Comparative Politics*, 46(4): 516-539.

Atkeson, L. R., & Partin, R. W. (1995). Economic and referendum voting: A comparison of gubernatorial and senatorial elections. *American Political Science Review*, 89(1): 99-107.

Berry, C. R., & Howell, W. G. (2007). Accountability and local elections: Rethinking retrospective voting. *The Journal of Politics*, 69(3): 844-858.

Bélanger, É., & Nadeau, R. (2005). Political trust and the vote in multiparty elections: The Canadian case. *European Journal of Political Research*, 44(1): 121-146.

Blais, A., Gidengil, E., Dobrzynska, A., Nevitte, N., & Adeau, R. (2003). Does the local candidate matter? Candidate effects in the Canadian election of 2000. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36(3): 657-664.

Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 87(9-10): 2187-2205.

Brody, R., & Sigelman, L. (1983). Presidential popularity and presidential elections: An update and extension. *Public Opinion Quarterly*, 47(3): 325-328.

Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. (1960). *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.

Chang, E. C., & Chu, Y. H. (2006). Corruption and Trust: exceptionalism in Asian democracies? *Journal of Politics*, 68(2): 259-271.

Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68(3): 973-988.

Citrin, J., & Luks, S. (2001). Political trust revisited: Deja vu all over again? In J.R. Hibbing & E. Theiss-Morse (ed.), *What is it about government that Americans dislike?, 9-27.* Cambridge: Cambridge University Press.

Erikson, R. S. (1989). Economic conditions and the presidential vote. *American Political Science Review*, 83(2): 567-573.

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

Grönlund, K., & Setälä, M. (2007). Political trust, satisfaction and voter turnout. *Comparative European Politics*, 5(4): 400-422.

Hellwig, T., & Samuels, D. (2007). Voting in open economies: The electoral consequences of globalization. *Comparative Political Studies*, 40(3): 283-306.

Hetherington, M. J. (1999). The effect of political trust on the presidential vote, 1968-96. *American Political Science Review*, 93(2): 311-326.

Hetherington, M. J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

Hooghe, M., Marien, S., & Pauwels, T. (2011). Where do distrusting voters turn if there is no viable exit or voice option? The impact of political trust on electoral behaviour in the Belgian regional elections of June 2009. *Government and Opposition*, 46(2): 245-273.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.

Jennings, M. K. (1998). Political Trust and the Roots of Devolution. In V. Braithwaite & M. Levi (ed.), *Trust and Governance,* 218-244. NY: Russell Sage Foundation.

Kaufmann, K. M. (2004). *The urban voter: Group conflict and mayoral voting behavior in American cities*. University of Michigan Press.

Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate*. Belknap Press of Harvard University Press.

Kim, S. (2010). Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter?. *Public Administration Review*, 70(5): 801-810.

Kinder, D. R., & Kiewiet, D. R. (1979). Economic discontent and political behavior: The role of personal grievances and collective economic judgments in congressional voting. *American Journal of Political Science*, 495-527.

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1): 475-507.

Miller, A. H. (1974). Rejoinder to "Comment" by Jack Citrin: political discontent or ritualism?. *American Political Science Review*, 68(3): 989-1001.

Miller, A., & Listhaug, O. (1999). Political Performance and Trust. In Pippa Norris. (ed.), *Critical Citizens: Global support for democratic governance*, 204-216. Oxford: Oxford University Press.

Mishler, W. & Rose, R. (1997). Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *The Journal of Politics*, 59(2): 418-451.

Mishler, W. & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative political studies*, 34(1): 30-62.

Mondak, J. J., Mutz, D. C., & Huckfeldt, R. (1996). Persuasion in context: The multilevel structure of economic evaluations. *Political persuasion and attitude change*, 41(1): 249-266.

Mueller, J. E. (1973). *War, Presidents, and Public Opinion*. New York: Wiley.

Nadeau, R., Niemi, R. G., & Yoshinaka, A. (2002). A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context across time and nations. *Electoral Studies*, 21(3): 403-423.

Newton, K. (1999). Social and political trust in established democracies. In Pippa Norris (ed.), *Critical citizens: Global support for democratic governance*, 169-187. Oxford, UK: Oxford University Press.

Niemi, R. G., Stanley, H. W., & Vogel, R. J. (1995). State economies and state taxes: Do voters

hold governors accountable?. *American Journal of Political Science*, 39(4): 936-957.

Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Oliver, J. E., & Ha, S. E. (2007). Vote choice in suburban elections. *American Political Science Review*, 101(3): 393-408.

Orren, G. (1997). Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government. In Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow, and David C. King (ed.), *Why People Don't Trust Government*, 1-18. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Partin, R. W. (1995). Economic Conditions and Gubernatorial Elections: Is the State Executive Held Accountable?. *American Politics Quarterly*, 23(1): 81-95.

Powell Jr, G. B., & Whitten, G. D. (1993). A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, 37(2): 391-414.

Rahn, W. M., & Rudolph, T. J. (2005). A Tale of Political Trust in American Cities. *Public Opinion Quarterly*, 69(4): 530-560.

Remmer, K. L., & Gélineau, F. (2003). Subnational electoral choice: Economic and referendum voting in Argentina, 1983-1999. *Comparative Political Studies*, 36(7): 801-821.

Roy, J., & Alcantara, C. (2015). The candidate effect: Does the local candidate matter?. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 25(2): 195-214.

Simon, D. M., Ostrom, C. W., & Marra, R. F. (1991). The president, referendum voting, and subnational elections in the United States. *American Political Science Review*, 85(4): 1177-1192.

Tufte, E. R. (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton University Press.

Ulbig, S. G. (2002). Policies, procedures, and people: Sources of support for government?. *Social Science Quarterly*, 83(3): 789-809.

Van de Walle, S. (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Leuven: Institute voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven.

Van der Brug, W., Van der Eijk, C., & Franklin, M. (2007). *The economy and the vote: Economic conditions and elections in fifteen countries*. Cambridge University Press.

Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4): 521-535.

Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., Immerwahr, S., Gulick, L., & Martinez, E. (2004). Drivers and consequences of citizen satisfaction: An application of the American customer satisfaction index model to New York City. *Public Administration Review*, 64(3): 331-341.

Wolak, J., & Palus, C. K. (2010). The Dynamics of public confidence in US state and local government. *State Politics & Policy Quarterly*, 10(4): 421-445.

Wood, C. (2002). Voter turnout in city elections. *Urban Affairs Review*, 38(2): 209-231.

금종예(琴鍾禮): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 사회정책, 정책분석평가, 지방행정 등이다. 주요 논문으로는 "증세와 복지확대에 대한 태도: 세금부담 인식을 중심으로"(2017), "중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로"(2018), "공적이전소득에 따른 사적이전소득의 변화: 기초노령연금 및 기초연금을 중심으로"(2018)가 있다(arumdur2@snu.ac.kr).

임현정(林賢貞): 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하고(2017: 다부처 관련 정책의 조정제도에 관한 연구), 현재 서울연구원 도시경영연구실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책조정, 지속가능발전, 지방행정 등이며, 주요 논문으로 "중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로"(2018), "Exploring Perceptions of Sustainable Development in South Korea: An Approach Based on Advocacy Coalition Framework's Belief System "(2018), "지방정부의 제도변화와 행위자: 지속가능발전과 저탄소녹색성장 정책 사례를 중심으로"(2019)가 있다(hjlim@si.re.kr).

〈논문접수일: 2019. 2. 18 / 심사개시일: 2019. 2. 22 / 심사완료일: 2019. 3. 6〉

Abstract

Local Government Trust and Re-Election of the Incumbent Head of Local Governments

Kum, Jong-Ye

Lim, Hyun-Jung

This study empirically analyzes the effect of local residents' trust level in local government on the re-election of incumbent heads of local governments. Local government trust can be seen as an overall expression of the residents' perceptions of the performance of the government administration, the procedural feasibility, and morality of the incumbent's administration during her/his term in office. According to an analysis of incumbent heads of local governments who were running for local elections in 2014 and 2018, the higher the confidence of the local government, the more likely it is that the incumbent heads will be re-elected. In addition, local government trust reduces the influence of party support, to which the incumbent candidate belongs, on re-election. On the other hand, the higher the level of trust in local government, the more significant the increase in the difference in the percentage of votes between the incumbent candidates and their competition candidates. However, when the incumbent candidate's party is highly supported, the influence of local government trust on re-election and the margin of votes is very limited. The results of this study suggest that local elections are working at a certain level as a mechanism to hold political responsibility for incumbent officials through the evaluation of residents.

Key Words: local government trust, local elections, re-election