



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공학박사 학위논문

도시계획 관련 공약이
지방선거 득표에 미치는 영향
-성남시장 선거사례를 중심으로-

2020년 8월

서울대학교 대학원
건설환경공학부 도시계획전공
김 성 준

도시계획 관련 공약이
지방선거 득표에 미치는 영향
-성남시장 선거사례를 중심으로-

지도교수 정창무

이 논문을 공학박사 학위논문으로 제출함

2020년 4월

서울대학교 대학원
건설환경공학부 도시계획전공
김 성 준

김성준의 박사 학위논문을 인준함

2020년 7월

위 원 장	_____	(인)
부 위 원 장	_____	(인)
위 원	_____	(인)
위 원	_____	(인)
위 원	_____	(인)

국 문 초 록

이 연구는 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표에 미치는 영향을 공공선택론적 관점에서 분석해 봄으로써, 도시계획을 비롯한 관련 분야에 대한 시사점을 발견하는 것을 목적으로 한다. 이 연구에는 중앙선거관리위원회가 공표하는 지방선거 데이터 및 지자체장 후보자의 공약자료는 물론, 도시계획 관련 빅데이터 등이 활용되었으며, 연구에 적용된 통계 방법은 기술통계, t-검증, 회귀분석 등이다. 연구가설의 상당 부분은 채택되었으나, 일부 기각된 내용도 포함되어 있는데, 연구 결과를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 지역주민은 주택정책에 대한 요구가 가장 높고 다음으로 사회복지정책이 뒤를 잇고 있다. 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약은 지역주민의 주거 관련 불만과 요구사항을 상당 부분 반영하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지자체장 후보자의 득표율 변동에 영향을 미치는 도시정비 및 주거개선 지원 관련 세부 공약에는 재개발 지원, 소규모 정비 지원, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원 등이 있음이 확인되었다. 다만, 재개발 지원과 소규모 정비 지원 공약은 부적(-)인 영향을 미치는 것으로 보여서 해석에 신중할 필요가 있다.

셋째, 지자체장 후보자의 득표율 변동에 유의한 영향을 미치는 도시 기반 시설 관련 세부 공약으로는 지하철역 개선, 버스교통 개선, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립의료원 건립, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화 등과 같은 것들이 있다. 다만, 시립의료원 건립과 같이 전체 주민에게는 편익이 크지만, 인근 지역주민이 기피하는 시설의 경우에는 해당 공약이 있는 지역에서는 득표율 변동에 부적(-) 요인이 될 수 있다는 것이 확인되었으며, 이러한 님비시설은 역의 거리 조락 효과가 있는 것으로 나타났다.

넷째, 도시계획 관련 공약 소요예산 규모에 따라 득표율과 득표 경쟁도에 유의한 영향이 있는 것으로 나타났다. 특히, 득표율 1%p를 증가시키기 위해서는 공약예산이 약 237억 원 정도 추가되어야 하며, 공약예산을 기준으로 볼 때 유권자가 행사하는 1표의 효용가치는 약 236만 원 정도되는 것으로 추정된다. 그리고, 공약예산 규모가 일정 수준을 넘어서면 득표율의 기울기에 완만해지는 경향이 있으며, 공약의 구체성 여부에 따라 후보자 간에 득표율에 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

다섯째, 대규모 도시기반시설 투자지역으로부터 유권자의 거리는 득표율 변동에 대해 거리 조락성을 보이고 있으며, 편익의 수혜 범위가 넓은 사업에 대한 거리조락성의 기울기는 그러한 편익의 수혜 범위가 좁은 경우에 비해 더 큰 것으로 나타났다.

일반적으로, 지역주의 또는 정당지지가 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 주요 요인으로 인정되고 있지만, 이 연구를 통해서 도시계획 관련 공약, 공약예산, 그리고 개발사업의 편익수혜 범위에 대한 거리 조락성 등과 같은 요인도 지방선거에서는 중요한 영향요인이라는 점이 규명되었다. 그리고, 이 연구를 통해서 도시계획 관련 공약의 지리적 속성과 유권자의 투표행태 간의 영향 관계에 관한 연구의 중요성이 확인되었다는 점에서, 향후 도시계획학 또는 선거지리학 분야의 연구에 학문적으로 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

그러나, 이 연구는 기존 연구에서 일반적으로 포함하고 있는 유권자의 사회경제적 배경 요인이 선거 결과에 미치는 영향을 검토할 수 없었다는 한계가 있으므로, 향후 연구에서는 이러한 부분을 보완할 수 있는 연구가 나올 수 있기를 기대한다. 특히, 이 연구는 성남시라는 지역적 제한과 제6기 지방선거라고 하는 시간적 제한을 바탕으로 하고 있어서, 연구 결과를 일반화하는 데 한계가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

주요어: 도시계획, 지방선거, 공약, 득표, 거리조락성, 공공선택론, 공약예산

학 번: 2017-36120

<차 례>

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 구성	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 구성	6
3. 용어의 정의	7
제2장 이론적 배경 및 선행연구 고찰	9
제1절 이론적 배경	9
1. 공공선택론	9
1) 공공선택론의 기본 가정	10
2) 공공선택론의 주요 쟁점	12
3) 공공선택론과 선거	15
2. 거리 조락성	16
제2절 선행연구 고찰	18
1. 정치인의 행태 관련 연구	19
2. 유권자의 행태 관련 연구	23
3. 선거공약과 득표율 관련 연구	27
4. 거리 조락성과 선거 관련 연구	29
제3절 연구의 필요성	32

제3장 연구방법	35
제1절 연구문제	35
제2절 연구가설	37
제3절 연구설계	47
1. 연구자료	47
1) 지방선거 득표율 자료	47
2) 사회조사 통계자료	49
3) 관련 사례와 빅데이터	50
2. 변수의 구성	51
3. 분석의 틀	52
제4장 도시계획 관련 공약의 영향 분석	53
제1절 지역주민의 요구분석과 도시계획 관련 공약	53
1. 지역주민의 주거와 시정에 대한 요구분석	53
1) 주거만족도와 불만요인	53
2) 시정 관심도와 요구사항	56
2. 도시계획 관련 공약의 비교	58
제2절 도시정비 및 주거개선 관련 공약	60
1. 공약의 영향력 분석	60
2. 분석 결과의 해석	63
1) 세부 공약 검증	63
2) 경쟁자와 동일 공약의 효과	65
3) 전기와 동일 공약의 효과	66

제3절 도시기반시설 관련 공약	68
1. 공약의 영향력 분석	68
2. 분석 결과의 해석	70
1) 세부 공약 검증	70
2) 님비시설의 효과	71
제4절 도시계획 관련 공약예산	74
1. 공약예산이 득표에 미치는 영향	74
1) 공약예산의 산정과정	74
2) 공약예산의 영향력 검증	75
2. 득표 전략예산 규모와 투표 효용가치 추정	77
1) 정치인의 득표 전략예산 규모 추정	77
2) 유권자 투표의 효용가치 추정	78
3. 공약 예산규모와 구체성에 따른 득표율 곡선의 비교	80
1) 예산규모에 따른 득표율 곡선의 기울기 변화	80
2) 공약의 구체성 여부에 따른 득표율 비교	82
제5절 대규모 개발공약 사례와 거리 조락성 분석	84
1. 도시개발 관련 대규모 공약 사례	84
1) 신분당선 미금 환승역 신설 사업	85
2) 분당수서 간 고속도로 공원화 사업	87
2. 대규모 개발공약과 거리 조락성	89
1) 미금 환승역	90
2) 도로 공원화	91
3. 분석 결과의 해석	92

제5장 결 론	96
제1절 요약 및 결론	96
제2절 연구의 한계	100
참고문헌	102
Abstract	118

<표 차례>

<표 3-1> 도시계획 관련 공약의 언론 빅데이터 분석	40
<표 3-2> 제6기 지방선거(성남시장)의 일반 현황	48
<표 3-3> 경기도(성남시) 사회조사 일반 현황	49
<표 3-4> 성남시 주택형태 및 점유형태	50
<표 3-5> 변수와 코딩	51
<표 4-1> 인구통계적 특성 및 주거환경에 따른 거주지 만족도 분석	54
<표 4-2> 성남시민의 주거 불만족 이유	55
<표 4-3> 인구통계적 특성 및 주거환경에 따른 시정 관심도 분석	56
<표 4-4> 성남시민의 ‘살기 좋은 도시’를 위한 요구 분야	57
<표 4-5> 제6기 성남시장 후보자의 도시계획 관련 공약의 비교	59
<표 4-6> 도시정비/주거개선 지원공약이 득표율 변동에 미치는 영향	62
<표 4-7> 도시기반시설 관련 공약이 득표율 변동에 미치는 영향	69
<표 4-8> 후보자별 공약예산 규모	74
<표 4-9> 공약예산이 득표에 미치는 영향	76
<표 4-10> 공약예산에 기초한 한 표의 효용 가치	80
<표 4-11> 공약의 구체성에 따른 득표율 차이	82
<표 4-12> 2017년 승하차 인원 추정치	86
<표 4-13> 신분당선 역별 이용현황 분석	86
<표 4-14> 분당선 이용객 현황	86
<표 4-15> 대규모 개발공약 지역과의 거리가 득표율 변동에 미치는 영향	90
<표 5-1> 가설검증 결과의 종합	97

<그림 차례>

<그림 3-1> 연구문제의 구조	35
<그림 3-2> 연구분석의 틀	52
<그림 4-1> 2030 성남시 도시정비사업 현황	61
<그림 4-2> 재개발 공약 지역의 득표율 비교	66
<그림 4-3> 님비시설의 (역) 거리조락 효과	73
<그림 4-4> 공약예산과 득표율 변화	77
<그림 4-5> 공약예산에 따른 득표율의 기울기	81
<그림 4-6> 공약금액에 따른 득표 경쟁도의 기울기	82
<그림 4-7> 공약의 구체성 여부에 따른 득표율 비교	83
<그림 4-8> 신분당선 미금융 구조	85
<그림 4-9> 도로 공원화 사업지	88
<그림 4-10> 대규모 개발공약지역과 유권자 간의 거리	91
<그림 4-11> 대규모 개발공약 사례별 거리 조락함수 비교	92
<그림 4-12> 사업공약의 편익 수혜 범위 비교	94

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

현대인의 대부분은 도시에서 살아가고 있다. 지역 주민의 삶은 그가 거주하는 도시가 얼마나 잘 계획되어 있고 기반시설을 제대로 갖추고 있는가에 따라 많은 영향을 받게 된다. 지역의 도시계획을 체계적으로 관리하고 기반시설을 유지, 발전시키는 것은 지방자치단체¹⁾의 중요한 과업의 하나이며, 이러한 과업수행의 최고 책임자는 지자체장이다. 그러므로, 지자체장을 선출하는 지방선거는 지역 주민의 경제적 이해관계와 현실적인 삶에 많은 영향을 미치게 된다.

지자체장은 해당 도시의 유지 발전을 위해 많은 결정을 해야 한다. 현행 도시계획 관련 법령에 따르면, 일정 규모 이상인 기초자치단체는 해당 지자체장이 도시계획 관련 사업에 대해 많은 의사결정권을 가지고 있다(김재호, 김종하, 2009). 따라서, 지역구 국회의원 선거에서는 지역주의나 정당 지지 등과 같이 정치적 요인의 영향이 크지만(김성모, 이현우, 2015; 김종욱, 2012; 정수현, 2017), 도시계획 결정권이 있는 규모의 기초자치단체의 장을 선출하기 위한 지방선거에서는 도시계획 관련 공약의 영향력이 상대적으로 클 수밖에 없다. 선거전략 차원에서도, 도시계획 관련 사업은 지리적, 공간적 특성으로 인해서 지역의 유권자에게 가시성이 높은 분야이다. 이와 같은 특성으로 인해, 거의 모든 지자체장 후보자는 그들의 선거공약에서 도시계획 관련 사업을 강조하는 경향이 있다. 나아가, 지방선거를 통해 당선된 지자체장은 선거 과정에서 지역주민에게 공약한 도시계획 관련

1) 지방자치법 제2조에 의하면, 지방자치단체는 (1) 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, (2) 시, 군, 구와 같이 두 가지 종류로 구분한다고 규정하고 있어서, 지방자치단체가 공식적인 용어이지만, 이 논문에서는 편의상 언론이나 학계의 관례에 따라 '지자체'로 줄여서 사용한다.

사업의 성실한 이행을 통해 차기 선거에서 재선을 추구하게 된다.

지자체의 도시계획 관련 사업에 대해서는 여러 이해관계자가 존재한다. 지역주민은 지방선거를 통해서 자신이 거주하는 지역의 지자체장을 선출한다. 그들은 지방선거를 통해 지역의 도시계획 관련 사업에 대한 자신들의 요구를 반영하는 셈이다. 특히, 수도권에서는 재개발, 재건축 또는 노후 주택 개선, 도시기반시설 확충 등과 같은 사업에 대해 지역주민의 요구가 높은 편이다. 예를 들어, 성남시의 경우에는 기존의 구시가지와 신도시 지역으로 구성되어 있어서, 구시가지에 거주하는 지역주민은 재개발, 재건축과 같은 도시정비사업에 대한 요구가 높은 반면에, 신도시 지역의 주민은 더 편리하고 쾌적한 도시기반시설 확충에 대한 요구가 높다. 특정 도시계획 관련 공약을 내세운 후보자가 지자체장으로 당선되면, 그 지자체장은 소속 공무원인 관료를 통해서 해당 정책을 입안하고 예산을 투입해서 실행하게 되는데, 이 과정에서 관료는 자신의 이익이 최대한 반영될 수 있는 방향으로 조직과 예산을 확대하거나 조정하게 된다. 그리고, 도시계획 관련 사업으로 인해서 토지나 건물이 수용되는 지주나, 거주지를 이전해야 하는 주민은 일종의 이익집단을 구성하고, 보상 극대화를 위해서 사업 시행자와 갈등을 겪는 것이 일반적이다. 이러한 과정에서, 공공성과 국토계획 차원에서 접근하여야 할 도시계획 관련 사업이 지역적 이해관계와 지자체장의 선거공약 등과 연관되어 국지적 차원에서 결정될 수 있는 문제를 안고 있다(정창무, 용해경, 이현석, 2002). 따라서, 이러한 문제에 합리적으로 대응하기 위해서는 도시계획 관련 공약이 지방선거에 미치는 영향에 관한 체계적인 연구가 중요하다.

지금까지 도시계획 관련 사업을 포함한 지자체의 공공정책에 관한 연구는, 주로 특정 지역의 인구, 소득, 경제 규모 등과 같은 사회, 경제적 요인이 특정한 공공정책의 결정에 미치는 영향에 관한 것에 집중되어 왔다. 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약은 지방선거에 영향을 미칠 수밖에 없는데, 이러한 주제에 관해 실증적인 자료에 기초한 학술적 연구가 부족

한 편이다(허명환, 1999; Holcombe, 2011). 선거와 관련한 실증적 연구를 위해서는 설문조사를 통해서 유권자의 사회경제적인 배경과 투표 행동의 관계를 분석하는 방식과 선거구 단위로 발표되는 선거통계자료를 이용해서 투표 결과에 대해 분석하는 방법이 있다. 그러나, 기존 연구는 유권자에 대한 설문조사를 통해 각종 선거공약이 후보자 선택에 영향을 미친다는 것을 입증하는 것이 주류를 이루고 있어서, 유권자의 실제 투표 결과 데이터와 후보자의 각종 개발 공약, 소요 예산, 개발 공약과 유권자 간의 지리적 거리 등을 연결해서 분석한 연구자료는 거의 없다.

유권자 선택에 영향을 미치는 선거공약으로는 복지공약, 도시개발 공약, 교통 공약, 체육시설 관련 공약 등과 같이 다양한데, 특히 구체적인 도시계획 관련 공약의 종류나 특성에 따라 지방선거에 미치는 영향을 비교 분석한 선행연구가 없다. 선거공약은 단기적이며 가시적인 성과를 제공할 수 있어야 득표에 효과적일 것이다(정문기, 오수길, 2008; Clingermayer & Feiock, 2001). 이러한 차원에서 각종 지역개발 공약은, 복지공약과 같은 것에 비해 상대적으로, 정치인이 유권자에게 자신의 계획이나 업적을 효과적으로 전달할 좋은 기회를 제공해 줄 수 있다(Feiock & Kim, 2001). 따라서, 도시계획 관련 공약의 종류와 특성에 따라 선거 결과가 어떻게 달라지는지에 관한 연구는 학술적으로나 실무적으로나 매우 의미가 있다.

투표행태에 관한 기존의 실증연구는 대부분 유권자 개인을 분석 단위로 하고 있어서, 선거구가 가지는 집합적 특성에 기초한 실증적 연구는 많지 않은 편이다(황경수, 2002). 도시계획 관련 공약은 지리적으로 편익은 집중되고 비용은 분산되는 특성이 있으며(정창무, 용해경, 이현석, 2002), 선거 결과에 관한 데이터는 선거구 단위로만 공표되고 있는 현실을 고려할 때, 공간적 연관성을 가지고 있는 도시계획 관련 공약과 선거 결과 데이터를 연계해서 연구해 보는 것은 의미가 있다.

세계적으로 여러 도시에서 도시계획 정책이 전환됨에 따라 도시계획에 대한 이론적 근거를 이해하는 것이 그 어느 때보다도 중요하다(Webster,

1998a). 특히, 이론적 측면에서 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약이 지방선거에 미치는 영향을 객관적이고 합리적으로 분석해 볼 필요가 있다. 이러한 목적에 적합한 이론적 기초가 공공선택론(theory of public choice)과 선거지리학이다. 우선, 공공선택론이란 비시장적 의사결정에 관한 경제학적 연구라고 정의할 수 있다(Buchanan & Tullock, 1962; Mueller, 2003). 공공부문의 의사결정은 정치인, 유권자, 관료, 이익집단 등이 자기 이익을 추구하는 과정에서 균형과 합의의 형식으로 이루어진다. 정치인은 득표 극대화, 유권자는 효용 극대화와 합리적 무지, 관료는 예산 극대화, 이익집단은 지대추구 성향을 가지고 있으므로, 이들 행위자의 특성이 결합해서 공공정책에 관한 의사결정이 이루어진다. 아울러서, 도시계획 관련 공약은 공약 이행에 막대한 예산 투입이 필요할 뿐만 아니라, 사업지라고 하는 지리적 속성을 가지고 있으므로, 개발공약 대상 지역과 유권자 간의 거리 변화에 따라 득표율이 달라질 수 있다. 선거지리학에서 이러한 속성을 설명하는 거리 조락성 개념도 유용한 이론적 근거가 될 수 있다.

이 연구는 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표에 미치는 영향을 공공선택론 관점에서 분석한 후, 그 결과를 종합해서 도시계획 분야에 대한 시사점을 발견하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구를 위해 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약내용과 지방선거 결과 데이터에 대한 분석은 물론, 지자체의 예산자료와 사회조사 통계자료, 지리적 정보에 대한 데이터, 도시계획 관련 언론 빅데이터 등을 기초로 기술통계, t-검증, 회귀분석 등과 같은 통계 방법을 복합적으로 적용하였다.

제2절 연구의 범위 및 구성

1. 연구의 범위

이 연구는 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발 공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향을 공공선택론 관점에서 분석하는 것이다. 이러한 분석은, (1) 지역 주민의 주거 불만요인과 시정(市政)에 대한 요구사항 분석, (2) 정치인의 도시계획 관련 공약이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향, (3) 도시계획과 관련된 공약 소요예산이 득표율 및 득표 경쟁도에 미치는 영향, (4) 도시개발 관련 공약과 유권자 간의 지리적 거리가 득표율 변동에 미치는 영향 등으로 구분해서 접근하였다. 따라서, 이 연구에서는 위와 같은 변수를 제외하고, 각 선거구의 사회경제적 배경 요인은 같다고 가정하고 있다.

연구자료 수집 면에서 이 연구는 주로 공공기관이 보유하고 있는 기존 통계자료 분석 방법을 택하고 있다. 이러한 방법은 비개입적 측정에 속하는데, 이처럼 기존 자료에 적용되는 분석 단위는 개인이 아닌 집단인 경우가 많다(Babbie, 2014). 따라서, 이러한 분석 방법을 사용하면 기존에 존재하는 자료에 한정된 상태에서 연구를 진행할 수밖에 없으므로, 연구주제에 포함될 수 있는 변수나 개념을 모두 검증할 수 없다는 한계가 있다. 도시계획 관련 공약과 선거 결과 데이터를 연계해서 분석하기 위해서는 후보자의 공약이 최소 선거구 단위별로 구분될 수 있어야 한다.

현실적으로 이러한 조건에 적합한 연구자료를 확보하는 것이 어렵고, 이러한 자료를 확보하더라도 해당 지역에 대해 충분한 경험과 지식이 없이는 연구분석을 위한 코딩을 제대로 하기 곤란하다. 그러므로, 이 연구에서는 연구자가 성남시 도시계획 행정에 참여해서 관찰한 경험을 기초로 제6기 성남시장 선거 자료를 분석대상으로 탐색적 연구를 시도하였다. 성남시장 선거에 출마한 후보자의 공약자료를 분석해 본 결과, 제5기에 이어 제6기에 재선된 후보자가 위의 전제 조건을 충족하고 있으므로, 이 연구는 제6기 성남시장 선거에서 재선된 후보자의 도시계획 관련 공약과 득표율의 영향 관계에 관한 분석에 중점을 두되, 공약예산과 득표율의 관계, 득표

경쟁도 분석 등과 같이 필요한 부분에서는 경쟁 후보자(신영수)의 득표율 자료도 함께 분석하였다.

2. 연구의 구성

이 연구는 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발 공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향을 공공선택론 관점에서 분석해서, 시사점을 발견하는 데 목적이 있으므로, 이러한 연구 목적에 따라 다음과 같이 연구 내용을 구성하였다.

제1장에서는 연구의 도입부로 정책적, 이론적 배경을 기초로 이 연구의 필요성과 목적을 서술하고, 전체적인 연구의 범위, 구성 및 용어의 정의 등을 기술하였다.

제2장에서는 이 연구의 이론적 기초가 되는 공공선택론의 주요 내용, 쟁점 및 한계 등을 정리하고, 이러한 이론이 도시계획 또는 지방선거 문제에 적용된 선행연구 자료를 정치인 행태, 유권자 행태, 선거공약과 득표율, 선거와 거리 조락성 등으로 구분해서 정리하였다.

제3장에서는 실증적인 연구에 앞서 이 연구의 틀을 설계하는 부분으로, 제2장에서 검토한 이론적 기초와 선행연구를 바탕으로 연구문제를 정리하고, 이러한 연구문제를 검증하기 위한 연구가설을 구체화하였다. 아울러, 연구설계에 포함되는 연구자료, 변수구성, 분석의 틀 등을 제시하였다.

제4장에서는 (1) 정치인의 도시계획 관련 공약이 지방선거에서 득표에 미치는 영향을 분석하기 위해서, 우선 지역주민의 주거불만 요인과 시정에 대한 요구사항을 분석한 후, 제6기 지방선거 성남시장 후보자의 도시계획 관련 공약을 분석, (2) 도시계획 관련 공약을 크게 주거공간에 직접적으로 영향을 미치는 ‘도시정비 및 주거개선 관련 공약’과 주거공간에 간접적으로 영향을 미치는 ‘도시기반시설 관련 공약’으로 구분해서, 지자체장 후보

자의 득표율 변동에 어떠한 영향을 미치는지 검증, (3) 도시계획 관련 공약과 관련한 소요예산이 득표율 및 득표 경쟁도에 미치는 영향 분석, (4) 도시개발 관련 공약과 유권자 간의 지리적 거리가 득표율 변동에 미치는 영향 등을 분석하였다.

제5장에서는 이 연구의 결론으로, 주요 연구 결과에 대한 요약, 결론 및 이 연구의 한계를 서술하는 것으로 마무리하였다.

3. 용어의 정의

이 연구에서 적용되는 주요 용어의 개념을 정의하면 다음과 같다.

(1) 이 연구에서 ‘도시계획 관련’이라 함은 [도시개발사업]+[도시정비사업]+[기반시설 사업]을 포함하는 개념으로 사용한다.

(2) ‘도시개발사업’이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.²⁾

(3) ‘도시정비사업’이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역³⁾에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축 사업을 말한다.⁴⁾

2) 도시개발법 제2조 제2항 참조

3) 정비구역이란 정비사업을 계획적으로 시행하기 위하여 제16조에 따라 지정·고시된 구역을 말한다.

4) 도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호

① 주거환경개선사업 - 도시 저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업

② 재개발사업 - 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업

③ 재건축사업 - 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업

(4) ‘기반시설’이란 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하는 각종 시설을 말한다.⁵⁾

(5) 이 연구에서 득표의 개념에는 지자체장 선출을 위한 제6기 지방선거에서의 득표율, 득표율 변동 및 득표 경쟁도를 포함한다. 구체적으로 ‘득표율’은 제6기 지방선거에서 성남시장 후보자의 득표율을 의미하며, ‘득표율 변동’이란 후보자 A가 당선된 제6기 지방선거 득표율에서 전기인 제5기 득표율을 뺀 값을 의미하고, ‘득표 경쟁도’는 제6기 지방선거 1위 후보자의 득표율에서 2위 경쟁 후보자 B의 득표율을 뺀 값을 의미한다.

5) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호

- ① 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설
- ② 광장·공원·녹지 등 공간시설
- ③ 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설
- ④ 학교·공공청사·문화시설 및 공공 필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설
- ⑤ 하천·유수지·방화설비 등 방재시설
- ⑥ 장사시설 등 보건위생시설
- ⑦ 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설

제2장 이론적 배경 및 선행연구 고찰

제1절 이론적 배경

1. 공공선택론

주류 경제학에서 각 경제주체는 일관성 있는 선호체계를 갖추고 가장 합리적인 대안을 선택한다고 전제한다. 그러나, 실제 인간은 기계적 합리성과는 거리가 있다는 주장이 행동주의 학자를 중심으로 1960년 후반부터 제기되기 시작하였다. 주류 경제학의 한계를 극복하기 위한 또 다른 중요한 시도는 정치학과의 접목에서 시작되었다(김영세, 2019). 주류 경제학에서 다루는 시장은 보이지 않는 손에 의해 최적의 자원 배분이 이루어지는 곳이지만, 현실에서 사람들은 각종 정책에 영향을 받는다.

공공정책을 만들고 집행하는 주체는 공식적으로는 의회와 정부지만, 비 공식적으로는 정치인, 유권자, 관료, 이익집단 등 다양한 사람이나 집단이 개입하게 된다. 따라서, 하나의 공공정책이 결정되는 데는 정치적 변수와 함께 사회경제적 변수도 복합적으로 영향을 미치게 된다(Jones & Cullis, 1993; 정정길 외, 2017). 이러한 현실에 따라, 기존에 정치학 영역이었던 정치 또는 정부 부문에 관한 연구에 경제학적 방법론을 적용한 공공선택론이 대두하게 되었다(Buchanan, 2003; Butler, 2012). 공공선택론이란 ‘비시장적 의사결정에 관한 경제학적 연구’ 또는 ‘정치학에 대한 경제학의 적용’으로 정의할 수 있는데(Mueller, 2003), 정치학 영역에는 국가, 투표 규칙, 유권자 행태, 정당정치, 관료제 등이 포함된다. 선택 상황은 크게 개인적 선택과 집단적 선택으로 구분해 볼 수 있다. 집단적 선택 상황은 개인적 수준의 선택이 아닌 둘 이상의 사람이 개입된 선택 상황이라고 할 수 있다. 국가적 또는 국민적 수준에서 행해지는 집단적 선택 상황은 공공

선택(public choice)이라고 할 수 있을 것이다(김윤권, 김성준, 지규원, 2010).

공공선택론의 초석을 제공한 것은 Buchanan & Tullock(1962)이 출판한 ‘동의(consent)의 미적분: 헌법적 민주주의 논리적 기초’라는 저서라고 할 수 있다(Samuelson & Nordhaus, 2009; Forte, 2012). 1986년에 Buchanan이 노벨경제학상을 받으면서 공공선택론은 경제학에서뿐만 아니라 다양한 사회과학 분야에서 폭넓은 관심을 받게 되었다(Toma, 2014). 특히, 이 이론은 공공재에 대한 의사결정을 다루는 행정학 분야에서 적극적으로 응용되고 있다(Ostrom, 2008).

공공재에 대한 의사결정과정은 매우 복잡하다(이준구, 2004). 공공재는 정부, 지자체 등과 같은 공적 기관을 통하여 독점적으로 생산해서 공급이 이루어지고 있다. 공공재의 공급기관은 개인의 서로 다른 선호를 어떻게 하나로 묶어서 사회적 선호로 바꾸어 주느냐의 문제에 직면하게 된다(임봉욱, 2001). 경제학에서는 효용 극대화를 추구하는 개인, 또는 이윤 극대화를 추구하는 기업과 같은 개별 경제주체의 의사결정에 관심을 두는 것이 일반적이다. 그러나, 정부와 같이 의사결정 주체가 집단인 경우에는, 그것을 구성하는 개인의 선호가 서로 다르므로, 정치적 과정을 거쳐서 서로 다른 의견을 조정하고 통합해서 공공재에 대한 집단적 합의를 끌어내게 된다. 여기서 정치적 과정이란 공공재의 소비자인 유권자가 대표자에게 투표하고, 대표자는 다시 공공예산에 대해 투표하는 과정이라고 할 수 있다.

1) 공공선택론의 기본 가정

공공선택론에서는 공공부문에서의 정치적 의사결정도 시장 매커니즘에 따라 결정된다고 본다. 이러한 공공부문의 의사결정에 대한 주요 참여자는 정치인, 시민(유권자), 행정관료, 그리고 이익집단 등이다. 이때 유권자는 소비자, 정치인은 기업가로, 그리고 행정기관은 기업으로 가정한다. 따

라서, 공공선택론은 공공부문의 의사결정에 소비자 선택이라는 경제적 분석 도구를 적용해서, 공공재의 합리적인 배분을 위한 의사결정을 연구하는 접근 방법이라고 할 수 있다. 이 이론에 의하면, 공공부문의 의사결정은 정치인, 유권자인 일반 국민, 관료, 이익집단 등이 자기 이익을 추구하는 과정에서 균형과 합의의 형식으로 이루어진다.

공공선택론에서는 정치적 인간과 경제적 인간의 행동원리가 같다고 본다. 이 이론의 기본가정은 정치 행위자도 경제 행위자와 마찬가지로 합리적으로 자기 이익을 극대화하기 위하여 행동한다는 것이다(남궁근, 2012). 즉, 공공선택론은 정치시장의 구성원이 합리적이라고 가정하고, 경제학의 대전제라고 할 수 있는 사익추구가설에 기반을 두고 있다(신봉호, 1999). 이 이론에서 모든 관료는 자신이 집행하는 프로그램 규모의 확대를 희망하고, 모든 정치인은 재선 가능성을 높이기 위해서 정책을 운용하며, 모든 시민은 정부지출 프로그램을 통해 자신에게 돌아오는 혜택을 확대할 수 있도록 투표하려는 경향이 있다는 것이다(남궁근, 2012).

공공선택론은 정치적 과정을 시장에 비유한다. 정치시장이란 정책이 결정되고 법률이 제정되는 곳이라고 할 수 있다(신봉호, 1999). 이러한 정책과 법률은 대통령, 국회의원, 자치단체장 등과 같은 정치인에 의해서 공급되는 반면에, 정책과 법률에 대한 수요자는 유권자와 압력(이익)단체이다. 민주국가에서 유권자는 정치인을 선출하고, 압력(이익)단체는 정치인과 유권자를 대상으로 로비활동을 하며, 정치인은 정책을 결정하고 대리인인 관료를 통해서 그것을 집행한다. 유권자와 압력(이익)단체는 정책에 대한 수요자이므로, 이들은 자신들의 표, 정치적 지원금, 기타의 방법으로 자신들이 원하는 정책에 대한 수요를 표출한다. 반면에, 정치인과 관료는 정책의 공급자이므로, 정치인은 상품시장에서의 기업인처럼 당선 확률(혹은 지지표나 재선 확률)을 극대화할 수 있는 정책을 입안하여 공급하고, 관료는 정치인으로부터 권한을 위탁받아 대리인으로서 정책을 집행한다.

공공선택론은 방법론적 개체주의와 경제적 인간 모델을 전제로 하고 있

으므로, 기본적인 분석 단위는 정당, 지역, 국가와 같은 조직 단위가 아니라, 그러한 조직 단위를 구성하는 개인 단위이다. 즉, 이 이론의 연구 대상은 정당, 유권자, 관료, 이익집단 등과 같은 집단 또는 이러한 집단의 행태이지만, 이러한 연구를 위한 분석 단위는 개인 수준의 행태이다(이현국, 2010).

2) 공공선택론의 주요 쟁점

(1) 사익과 공익의 개념 범위

공공선택론에서는 인간에 대해 사익을 추구하는 존재로 본다는 것이다. 이 이론에서 주장하는 사익(self-interest)이 이기심(selfish)만을 말하는 것인지, 아니면 관료의 국민에 대한 대리적 이익까지도 포함하는 것인지에 대해 여러 가지 상반된 주장이 존재한다. 공공의 행동에 대해 개인의 경제적 자기 이익만으로 설명할 수 있다는 단순 공공선택론에서는, 사익의 개념 범위에 대해 개인적 이기심 추구로 협소하게 보고 있다. 반면에, 개인이 자신의 선호를 따르는 현상을 사익추구라고 보는 Ostrom & Ostrom(1971)에 의하면, 이러한 개인적 선호에는 대리적 이익이나 사회적 이익에 대한 선호가 모두 포함될 수 있다는 것이다. Lane(2000)에 의하면, 단순 공공선택론과 달리 일반 공공선택론에 사용되고 있는 사익의 개념에는 희망, 필요, 선호, 수요 등과 같은 동기적인 요소가 다양하게 포함되어 있으며, 여기에는 이기적이고 물질적인 이익뿐만 아니라 집단과 조직의 집합적인 이익도 포함된다. 이처럼 공공선택론에서 가정하는 사익의 개념 범위에 대해서 학자에 따라 견해 차이가 있다. 사익이 의미하는 바가 무엇인가에 대한 각 학자의 주장은 이론의 결론이 아니라, 이론의 전제라는 점에 주의하여야 한다(이현국, 2010). 즉, 어떠한 전제를 바탕으로 하는 이론이 현실을 더 잘 설명해 줄 수 있는가에 초점을 두어야 한다.

전통적인 공익개념은 공공의 이익이 개인의 사익에 비해 상위에 있거나

도덕적으로 우월한 것으로 보는 것이다. 그러나, 공공선택론은 공익(public interest)추구로서의 정책결정이라는 전통적인 관념에 대해서 반대하는 입장이다(Lane, 2000). 이 이론에 의하면, 기본적으로 개인은 정치의 영역에서도 시장의 영역에서와 마찬가지로 사익을 추구하는 존재라는 것이다. 이 이론은 방법론적 개체주의를 기본전제로 하고 있으므로, 개인의 합이 전체라는 것이다. 공익도 단지 사익의 집합 이상의 것이 아니라는 것이다. 이러한 견해는 공익이란 것이 존재한다면 그것은 단지 다수 개인의 이익 집합으로서의 이익을 의미하는 것이라는 것이다. 공공선택론은 개별 행위자들이 자신의 이익을 극대화하기 위해 투표하는 것이라는 것을 설명해 주며, 이러한 원리는 사건의 유형에 따라 비판적이거나 동정적인 선택을 하는 판사들의 판결선택 행동을 설명하는 데도 유용한 이론이기도 하다(Epstein, 1990).

(2) 정부규모와 정부실패의 관계

사회적 효용의 증가를 가져오지 못하는 공공사업이 투표의 교환(logrolling)을 통해서 시행되면서 사회적 효용의 증가와는 무관하게 정부 소비가 팽창할 수 있다. 관료는 봉급, 관료적 특권, 명성, 권력과 후원 등을 추구하고, 이러한 사익추구의 경향이 예산 극대화를 가져오고, 결국 정부의 규모가 적정규모보다 더 커지게 된다(Niskanen, 1971). 한편, 정부 규모 증가의 원인은 이익집단의 지대추구에서 찾을 수도 있다. 이러한 지대추구론에 의하면, 이익집단이 정부를 대상으로 로비를 해서 자신들의 독점이익(지대)을 추구한 결과로 정부 규모가 팽창할 수 있다는 것이다. 공공선택론은 기본적으로 국가나 정부의 역할에 대해서 신뢰하지 않는 경향이 있으며, 작은 정부를 지향하고 있다고 볼 수 있다.

공공선택론에 의하면, 정치인, 관료, 이익집단 등은 사익을 추구하는데, 개인적인 합리성의 추구가 전체의 합리성을 보장해주는 것은 아니기 때문에 정부실패가 발생한다는 것이다(이현국, 2010). 정부실패의 유형으로, 첫째는 정치가가 재선의 기회를 극대화하기 위한 전략을 추구해서, 공공재의

과도한 분배가 일어나는 분배적 비효율성 문제이며, 둘째는 사회적으로 이익이 되는 정책이 입안되었다고 하더라도, 관료가 정책을 효율적으로 집행할 인센티브가 없어서 효율적으로 집행되지 못하는 관료적 실패이며, 셋째는 정부의 간섭은 항상 부의 이전을 가져오며, 이익집단은 이러한 기회를 통해서 자신의 이익을 증가시키려고 하는 지대추구로 인한 정부실패 현상 등이 있다(Dollery & Wallis, 1997). 경제학이 시장의 실패를 다루면서 정부개입의 근거를 제공해 주었다면, 공공선택론은 정부실패를 통해서 정부축소의 논리를 제공해 주고 있다고 볼 수 있다(이현국, 2010).

(3) 관료와 시민의 동기

공공선택론에 의하면 관료는 합리적으로 사익을 추구하는 존재이지만, 이에 대한 대안으로 제시된 공공서비스 동기이론에 따르면 관료는 국민에 봉사하려는 윤리의식을 지닌 사람이다(김현진, 이민창, 2012; 최윤정, 2013). 현실적으로, 관료는 사익을 추구하는 존재이기도 하면서 시장에서의 개인과는 달리 어느 정도의 공공성을 마음속에 그리고 있는 존재라고 보는 것이 합리적일 것이다(이현국, 2010; Ruiz-Villaverde and et al., 2013).

공공선택론에서는 시민의식을 가진 사람으로서의 시민이 존재하지 않고, 사익을 추구하는 개인만 존재한다. 이러한 전제에서 출발하면, 모든 개인의 정치참여 목적은 공공성보다는 자신의 이익증가에 있다. 그러나, 모든 시민의 정치참여가 자신들의 이익 극대화만을 위한 것이라고 단정할 수 없는 것이 현실이라는 주장도 있다. Caporaso & Levine(1992)에 의하면, 개인은 정치참여의 과정을 통해서 동료 시민과 토론하고 사적인 견해를 테스트하게 된다는 것이다. 이러한 견해에 따르면, 개인의 정치참여를 단지 사적 이익을 추구하기 위한 것으로 평가하는 것은 문제가 있다고 볼 수 있다(이현국, 2010).

3) 공공선택론과 선거

공공선택론에서, 정치인은 득표 극대화를 추구하며, 유권자인 시민은 정치적 시스템에서 유무형의 이익을 위해 개인으로서 합리적인 효용 극대화를 가정하고, 관료는 직업 안정과 고용 특권 동기에서 예산 극대화를 추구하며, 이익집단은 공공조직과 공공재원에서 추가적인 사적 이익을 추구하는 것으로 가정한다(Dollery & Wallis, 1997).

공공정책을 결정하는 주체는 정치인이고, 정치인으로 하여금 특정 공공정책을 결정하도록 하는 외부적 압력요인은 유권자의 요구라고 할 수 있다. 정치인은 자기가 원하는 공직을 얻기 위해 득표 최대화를 희망한다고 가정할 수 있다. 정치인은 당선을 위해서 유권자에게 가장 유리한 정책을 추진하려고 할 것이므로, 정치인의 사적 동기는 사회적 효용(후생)의 극대화가 아니라 득표의 극대화에 있다고 볼 수 있는 것이다(Downs, 1957).

공공선택론 관점에서 보면, 유권자는 자신의 효용을 극대화하기 위해서 자신의 이익을 가장 잘 대변해 줄 수 있다고 생각하는 후보자(정당)에게 투표하게 된다(Downs, 1957; 이재철, 2008; 김기동, 2019). 특히, 유권자의 정치적 선호는 선거 직전의 경제 상황에 의해서 많은 영향을 받는다(신봉호, 1999). 그리고, 유권자 입장에서 미래는 불확실하고 정보를 수집하는 데는 비용과 노력이 많이 들어가므로, 유권자는 현재 상황에 기초해서 적당히 미래를 예측하게 된다. 유권자는 투표행위에 수반되는 정보비용, 투표행위에 들어가는 시간 비용 등과 같은 비용(cost)과 자신이 지지하는 후보자가 당선되고 자신이 원하는 정책이 시행되는 경우 예상되는 편익(benefits)을 비교해서, 합리적 기권 또는 합리적 무지(rational ignorance)⁶⁾를 취하게 된다는 것이다(Downs, 1957).

공공선택론은 합리적 행동을 하는 개인으로부터 정치적 결과에 관한 예측을 도출하려고 하는데, 이러한 분석의 핵심 과제는 ‘개인은 왜 투표하는

6) 연구자에 따라서는 ‘합리적 무시’로 번역하기도 하다.

가'와 같은 투표 행위 자체를 설명하려는 것이다(Buchanan, 1974). 이러한 문제는 선거 과정에 관련된 행위자들의 사적 동기를 바탕으로 분석해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 Downs(1957)는 민주사회에서의 선거제도를 분석해서 중위 투표자 정리(median voter theorem)를 제시하였다. 여기서, 중위 투표자(median voter)란 어떤 투표자의 선호가 전체 투표자들 선호의 중간에 위치하는 투표자를 말하며, 중위투표자 모델(median voter model)은 많은 이슈에 대한 공공 부문의 수요 집계에 대한 근사치라고 할 수 있다(Holcombe, 1989).

2. 거리 조락성

투표와 지리의 상관관계에 관한 체계적인 분석에 중점을 두는 선거지리학은 정치지리학의 한 분파라고 할 수 있다(김형국, 1989). 우리나라에서 선거 연구는 유권자의 행태와 선거제도에 대한 분석이 주류를 이루고 있으며, 선거지리학적 연구의 경우에도 지역주의 투표 성향 분석을 위해 지역 차원을 고려한 것이 대부분이다(김형국, 1989; 김범준, 2002). 즉, 기존의 선거 관련 연구에서는 특정표본 집단에 대해 설문조사를 이용하거나 사례 기술적인 연구에 그쳐서, 선거구라고 하는 지리적 특성을 반영하지 못한 한계가 있다(홍일영, 전보애, 이경주, 2014). 유권자는 투표행위를 통해 그들의 가치관을 표현하고, 투표에 의한 선택의 결과는 선거구라고 하는 구획된 공간적 범위로 규합되어서 나타난다(황재희, 이성우, 2015). 선거구는 지리적 경계를 기준으로 확정된 공간적 개념이므로, 선거 분석에서는 유권자의 집단적 행동에 영향을 미치는 공간적 의존성이 고려될 필요가 있다(황재희·이성우, 2014).

도시계획 관련 공약과 선거 결과 데이터는 선거구라고 하는 지리적 요인을 공통적으로 가지고 있기 때문에, 이들의 영향관계를 분석하는 것이 가능한데, 그중에서도 특히 대규모 개발공약 지역과 유권자 간의 지리적

거리가 득표율에 영향을 미치는 거리 조락성에 대한 연구는 의미있는 일이다. 거리 조락성(距離 凋落性; distance-decay)은 지리적 거리라고 하는 요인이 문화 또는 공간적 상호 작용에 대해 미치는 영향을 설명하는 지리학적 용어이다. 거리 조락성 효과는 두 지역 사이의 거리가 멀어질수록 두 지역 사이의 상호 작용이 감소하는 것을 의미한다(Haynes, 1974). 각 지점 간의 거리가 멀어짐에 따라 관찰치 간의 영향력이 감소하는 공간 현상은 식(1)과 같은 거리 조락함수로 표현하는 것이 일반적인데(이창로, 박기호, 2013), 여기서 w_{ij} 는 관찰치 i 와 관찰치 j 간의 공간 상호작용 측정치(거리 조락성)를 의미하고, d_{ij} 는 관찰치 i 와 관찰치 j 간의 거리를 의미하며, b 는 임계치(bandwidth)를 나타낸다.

$$w_{ij} = f(d_{ij}, b) \quad \text{-----} \quad (1)$$

함수 $f(x)$ 는 주로 식(2)와 같은 멱함수(power function)⁷⁾로 표현하는 것이 일반적인데(Pun-Cheng, 2016), Fotheringham & O'Kelly(1989)의 견해에 따르면 비교적 단거리의 공간 현상을 설명하려는 경우에는 식(3)과 같은 지수함수(exponential function)⁸⁾가 바람직하다고 하였으나, 합의된 결론은 없다(이창로, 박기호, 2013).

$$w_{ij} = 1/(d_{ij})^2 \quad \text{-----} \quad (2)$$

$$w_{ij} = \exp(-\beta d_{ij}) \quad \text{-----} \quad (3)$$

선거지리학에서 거리 조락성과 관련한 연구는 주로 후보자의 출신지가 투표에 미치는 영향이나 지역개발 효과의 변동 등과 관련된 것이다. 먼저, 후보자의 출신지라고 하는 지리적 요인은 유권자의 투표 충성도(electoral loyalty)에 영향을 미치는 중요한 요인의 하나이다(Gimpel, & etal.,

7) 수학에서 멱함수(冪函數)는 거듭제곱의 지수를 고정하고 밑을 변수로 하는 함수를 말한다.

8) 지수함수는 a 가 1이 아닌 양의 상수, x 가 모든 실수값을 취하는 변수라 할 때, $y = a^x$ 로 주어진 함수를 말하며, 지수함수의 역함수가 로그함수이다. 데이터 분석에서 로그를 취하는 이유는 정규성을 높이고 회귀분석 등에서 정확한 값을 얻기 위해서이며, 이러한 로그의 역할은 큰 수를 같은 비율의 작은 수로 바꾸어 주는 것이다.

2008). 현대 정치지리학에서, 개인은 그들이 환경 요인으로부터 독립적인 존재로 간주되지 않는다(Agnew, 1996). 유권자는 그들이 신뢰할 수 있는 후보자를 지지하는데, 이러한 신뢰는 흔히 후보자의 출신지에 의해서 영향을 받는 경향이 있다. 후보자는 그들이 친숙하지 않은 지역보다는 자신의 연고지에서 더 큰 신뢰와 신용을 받는 효과가 있다. 신뢰는 정보와 거래비용을 절약할 수 있게 해주기 때문에 인적 상호 작용에서 중요한 요인이다. 장래에 외지인보다는 이웃과 더 많은 개인적 상호작용할 가능성이 크고, 평판과 신뢰성에 대한 신호는 거리가 증가함에 따라 쉽게 소실될 가능성이 크기 때문에, 지리적 근접성은 신뢰를 증진해줄 수 있다(Gimpel, & et al., 2008). 이와 유사하게, 지리적 공간에서 발생하는 경제 현상도 그 중심에서 멀어질수록 크거나 밀도가 감소하는 경향이 있는데, 거리에 따라 이와 같은 현상이 나타나는 이유는 거리 마찰에 따른 시간과 비용의 증가, 공간 정보의 변화 등으로 발생하는 주변 효과 때문이라고 볼 수 있다(이우평, 2002).

제2절 선행연구 고찰

우리나라에서 공공선택론이 정책연구에 활용되기 시작한 것은 민주적 선거가 활성화되기 시작한 1980년 후반부터라고 할 수 있다. 초기에는 주로 공공선택론의 주요 내용을 소개하는 논문(김태룡, 1987; 윤흥근, 1994; 소병희, 1996 등)이 주류였으나, 점차 사회가 복잡해지고 이해관계자 간의 대립이 증가함에 따라 개별 정책사례에 대한 공공선택론적 연구가 증가하고 있다. 현실의 정치적 과정을 살펴보면, 실제로 정부를 움직이는 것은 유권자에 의해 선출된 정치인, 행정관료, 이익집단 등이라고 할 수 있다. 정치인, 유권자, 관료, 이익집단 등은 공공재와 관련된 선택에 있어서도 사적 재화의 선택에서와 마찬가지로 자기 이익의 극대화가 가장 중요하게 영향을 미친다(소병희, 1996). 이하에서는 이 연구의 관심 영역인 공공선

택에 대한 주요 참여자인 정치인과 유권자의 행태, 선거공약과 득표율, 선거에서 거리 조락성 등에 관련된 선행연구 자료를 살펴보기로 한다.

1. 정치인의 행태 관련 연구

정치인의 행태와 관련한 선행연구 자료로는, 개발정책 사례에 공공선택론을 적용해서 종합적인 분석을 시도한 김정완(2006)의 연구를 우선 살펴볼 필요가 있다. 공공선택론에 의하면, 행정수도 분할 정책은 이해관계자의 지대추구 과정으로 설명할 수 있는데, 먼저, 정부 여당은 일종의 지대추출자라고 할 수 있다. 이들은 지역균형개발이라는 표면상의 목적보다는 향후 정치적 상황에서 주도권을 확보하기 위해서 이 정책을 제시한 것으로 평가된다(김정완, 2006). 한편, 지대 추구자라고 할 수 있는 충청권 지역주민은 행정수도 유치에 따른 편익을 독점하면서 소요 비용을 전체 국민에게 전가하는 전형적인 이익집단의 행태를 보였다(김정완, 2006). 이 정책과 관련해서, 주권자로서 일반 국민은 합리적 무지를 나타냈고, 지대심판자 역할을 해야 할 헌법재판소는 여론의 동향과 충청권의 압력에 순응하여 자신의 효용과 편익을 유지하는 데 안주한 판결을 내린 것으로 평가된다(김정완, 2006).

공공 개발정책으로 인해 필연적으로 발생하는 지대를 차지하기 위한 이익추구 행위는 주로 해당 정책에 관련된 민간을 중심으로 발생하지만, 때로는 공공부문도 이러한 지대추구 행위에 적극적으로 참여하게 된다. 실제로, 하현상(2007)의 연구에 의하면, 공공선택시설인 한국전력공사의 지방 이전 사례를 통하여 공공영역에서의 지대추구 행위를 분석하였다. 그의 연구 결과에 의하면, 지방정부도 지대추구 연합을 형성하여 적극적으로 지대추구 경쟁을 하며, 중앙정부도 사회 전체의 이익을 대변하기보다는 합리적 경제인으로서 정책적 선택을 할 수 있다고 보았다(하현상, 2007). 즉, 중앙정부는 지대추구 경쟁의 재발로 사회적 낭비가 예견되는 상황에서도 정

치적 편익을 먼저 고려해서 정책결정을 하였다는 것이다(하현상, 2007). 연구자는 지대추구 경쟁을 줄이기 위해서는 투명한 정보와 구체적이고 일관성 있는 정책집행이 중요하다는 점을 지적하였다.

공공선택론이 적용될 수 있는 공공정책 분야는 다양하다. 예를 들어, 유현종(2007)은 우리나라 주택정책에 대한 규제에 관해 공공선택론을 적용해서, 개인의 선택과 정부규제를 분석하였다. 그는 공공선택론적 분석을 위해 정부규제, 개인의 선택, 이러한 개인의 선택을 집약하는 사회적 선택, 사회적 선택의 결과를 평가하는 사회적 의사결정이라는 변수를 선정한 후, 이러한 정부규제가 개인의 선택을 위한 정보에 어떤 영향을 미치고, 바람직한 사회적 선택으로 연결될 수 있는지를 분석하였다(유현종, 2007). 이 연구자는 우리나라에서 주택정책의 실패 원인을 크게 두 가지로 보았다. 하나는 주택에 대한 정부규제가 경제적 행위자의 행태에 기초하지 못하고 시장의 거래를 따라가면서 미봉적 처방을 내리기 때문이며, 다른 하나는 사회적 합의를 가능하게 하는 정보체계가 구축되어 있지 않기 때문이라는 것이다(유현종, 2007). 또한, 조승현, 고상진, 김광휘(2010)는 정책 불균형 현상의 원인을 분석하고, 그 대안을 모색하기 위해, 개발정책에 관한 사례연구를 하였다. 이들 연구자는 정부가 추진하는 도로·항만·고속철 및 산업단지 등과 같은 각종 개발정책이 확대되고 있는 반면에, 환경을 보호하기 위한 규제정책은 축소되는 경향을 보이는데, 이러한 정책의 불균형은 사회 전체의 효용을 감소시키고, 향후 지속 가능한 성장을 저해할 가능성이 크다고 보았다(조승현, 고상진, 김광휘, 2010). 그들의 연구 결과에 의하면, 정부의 정책은 사회 구성원의 효용 극대화를 위해서 균형감 있게 생산되어야 하며, 그렇지 못한 경우 사회 전체의 잉여를 감소시키고 궁극적으로 정부 실패의 원인이 될 수 있다(조승현, 고상진, 김광휘, 2010).

공공선택론은 국책연구기관이 공공정책에 대한 연구과제를 수행할 때, 그에 대한 이론적 기초로 널리 활용되는 경향이 있다. 예를 들면, 우리나라 역대 정부의 주요 공공정책 중에서 성공사례와 실패 사례를 종합적으

로 연구한 김윤권, 김성준, 지규원(2010)은 연구의 이론적 기초로 공공선택론을 채택하였다. 이 보고서에서는, 이승만 정부의 복진통일정책, 박정희 정부의 경부고속도로건설, 1990년 초반의 삼성의 자동차 산업 진입을 허용한 산업정책, 1995년 WTO 출범을 계기로 한 농어촌구조개선사업과 농어촌특별세사업, 수도권정비계획법에 의한 공장총량제, 그리고 이명박 정부의 4대강 건설사업까지 다양한 공공정책의 결정 과정에서 나타난 정치인과 관료, 유권자, 이익집단 등의 행태를 종합적으로 분석하였다. 연구 대상 사례의 하나인 경부고속도로 건설사업의 경우만 보더라도, 박정희 대통령은 조국 근대화라는 거시적 차원의 공익을 내세웠지만, 한편으로는 대통령 선거에서 득표를 극대화하기 위한 전략으로써 경부고속도로를 활용한 점도 있음을 지적하였다(김윤권, 김성준, 지규원, 2010). 또한, 박민정(2011)은 지방공항건설과 같은 SOC 건설과 관련된 예산 낭비의 발생원인과 대안에 관한 연구를 하였다. 연구 결과에 의하면, 적자를 보이는 지방공항 건설에 대한 정책 결정은 경제적 타당성보다는, 지역의 국회의원, 지방자치단체장, 대통령 등과 같은 정치권의 영향에 의해서 이루어진 것이며, 정치권의 의사에 관료도 영합하고, 지역개발로 인한 편익을 얻게 되는 지역주민 역시 이러한 건설의 필요성 주장에 가세함으로써 궁극적으로는 예산 낭비를 일으키는 대형 국책사업이 추진되고 있음을 알 수 있다(박민정, 2011). 다시 말해서, 지방공항건설과 관련된 각 행위자의 자기이익추구의 결과물로 공공재의 산출이 이루어지고 있다는 것이다.

대규모 국책사업은 그에 드는 비용이 막대하고, 사회에 미치는 영향이 크기 때문에 정책을 결정하기 전에 충분한 조사와 검토가 선행되어야 한다. 그러나, 이러한 필요 때문에 마련된 예비타당성 조사조차도 정치적 이해관계에서 벗어날 수 없을 수 있다. 박현철(2017)은 대규모 국책사업에 대한 예비타당성 조사와 정치적 이해관계를 파악하고 이와 관련된 정치동학을 설명하기 위해 1999년부터 2015년까지 한국개발연구원의 공공투자관리센터에서 수행한 예비타당성 조사보고서를 분석한 바 있다. 그의 분석 결과에 의하면, 국회의원의 정치경력이 많을수록 대통령의 정치 성향과

대상 지역의 정치 성향이 일치할수록 예비타당성 조사가 통과될 확률이 높은 것으로 나타났다(박현철, 2017). 이처럼 예비타당성 조사가 제 기능을 하지 못하고 있는 이유는 국책사업에 대한 정책 결정이 정치적 이해관계에 영향을 받기 때문이다. 예비타당성 조사가 그 본연의 목적과 취지에 맞게 운영되기 위해서 관련 정치인들의 정치적 영향력을 최대한 배제할 수 있도록 제도가 개선되어야 한다(박현철, 2017). 오수현과 강인성(2013)은 우리나라 228개 기초자치 단체에 속한 지방의회의 정당구조에 초점을 맞추고 이를 사회복지예산과 관련하여 실증적 분석을 시도하였다. 이들의 분석 결과에 의하면, 지방의회의 정당구조가 경쟁적일 경우(지방의회 내 과반수 의석을 확보한 정당이 없는 경우) 사회복지예산 지출 비율이 높아지는 것으로 나타났다. 또한, 지방자치단체장과 의회 다수당의 소속정당이 다른 경쟁 관계에 있는 경우에 경제개발비도 증가하는 것으로 나타났다(오수현, 강인성, 2013).

외국에서 공공선택론을 응용한 연구를 살펴보면, 우리나라와 마찬가지로 사례연구가 주류를 이루고 있다. 예를 들어, 많은 개발 도상국은 서비스 품질을 개선하기 위해 수도 부문 개혁을 추진하는 데 어려움이 있다. Felgendreher & Lehmann(2016)은 주로 수도 부문 개혁의 주요 과제인 수도요금을 인상하는데 장벽이 되는 요인을 규명하기 위한 연구를 하였다. 연구자들은 페루의 사례에 대한 논의를 통해서, 정치인의 자기 이익추구 행동과 함께 유권자인 수도 사용자의 구조적 특징은 왜 관련된 행위자가 수도 요금인상을 실행하지 못하는지를 설명하고 있다(Felgendreher & Lehmann, 2016). 특히, 지역 차원의 물 공급 업체는 지역 정치인의 강력한 정치적 간섭을 받고 있으므로, 수도요금 개혁에 대한 장벽을 해결하기 위해서는 보다 기본적인 제도 개혁이 요구된다는 것이 연구자들이 주장이다. 용도구역지정(zoning)과 관련해서, Poulton(1997)은 Chung(1994)와 Sorensen(1994)이 그들의 논문에서 용도구역지정을 사회적 효율성이나 사회 복지 수단으로 잘못 인식하고 있다고 비판하였다. 그의 주장에 따르면, 실제로 용도구역지정은 사적 부문의 필요에 부응하여 제공되는 도시

서비스이며, 주로 이웃 공동체와 관련된 부동산의 자산 가치 및 소비 혜택을 높이는 것을 목표로 하고 있으므로, 용도구역지정에 대한 가장 적절한 이론적 틀은 지자체 정치인, 유권자 및 도시계획 관료의 행태에 적용되는 공공선택론이라는 것이다(Poulton, 1997). 이와 관련해서, Webster(1998b)는 Poulton(1997)의 도시계획과 관련한 공공선택론에 대한 견해를 지지한다는 입장을 밝혔다.

2. 유권자의 행태 관련 연구

정치인의 행태에 관한 공공선택론적 연구는 개발정책에 대한 사례연구가 주류를 이루고 있는데 비해, 지역주민인 유권자의 행태에 관한 연구는 주민을 대상으로 하는 조사연구 방법이 주로 활용되고 있는 것이 특징이다. 예를 들어, 이성로(2003)의 연구는 공공선택론에 기초해서 도농통합과 같은 행정구역개편이 정부와 주민의 관계에 어떤 영향을 주는가에 관해 관련 주민을 대상으로 조사연구를 하였다. 그의 연구 결과에 의하면, 도농통합은 지방정부 행정에 대한 주민 만족도와 평가에 부정적 영향을 미치고 있으며, 도농통합은 주민이 지방정부에 대해 느끼는 정치적 효용감에도 부정적 영향이 있는 것으로 나타났다(이성로, 2003). 오지용과 문병기(2009)는 수익자부담원칙에 입각한 경찰 서비스 제공 방안에 대해 설문조사 방식으로 연구를 수행하였다. 공공선택론과 확률적 투표이론에 의하면, 경찰 서비스의 공급에 대해 수익자부담원칙을 적용하는 것이 해당 서비스의 정치적 수용성을 높인다고 볼 수 있다. 이러한 논리에 대한 실증을 위해 연구자(오지용, 문병기, 2009)는 설문조사에 기초한 요인분석을 한 결과, 당사자 입장보다는 제3자 처지에 있을수록, 그리고 경찰 서비스에 대한 경험 빈도가 높을수록 수익자부담원칙의 도입에 강하게 찬성하는 것으로 나타났다. 또한, 박민정(2016)은 무상급식과 무상보육이라고 하는 두 가지 무상복지정책의 산출자와 수혜자가 이러한 정책 추진에 필요한 재정적 고려를 어떻게 하는지를 조사연구를 하였다. 그의 연구 결과에 의하면,

무상급식과 무상보육 정책을 추진하기 위해서는 추가적인 재원이 필요하다. 하지만, 실제로 이 정책을 산출하는 산출자는 증세에 대해 실질적인 고려를 하고 있지 않았다(박민정, 2016). 공공선택론에 의하면, 정책 산출자는 자신의 정치적 이익을 획득하기 위한 하나의 수단으로 무상복지정책이라는 공약을 남발하지만, 그러한 정책의 시행에 드는 자원 마련과 증세에 대해서는 별로 신경 쓰지 않는 경향이 있는 것이다. 반면에, 이러한 정책의 수혜자인 국민은 다수가 무상복지정책에 따른 증세가 따를 수 있다는 것을 인정하지만, 무상복지정책으로 인한 자신이 지불해야 하는 세금의 증가에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다(박민정, 2016).

도시주택 변수와 선거 관련 연구에서도 공공선택론이 자주 활용되고 있다. 예를 들면, 주택 자가점유는 자산축적 효과뿐만 아니라 사회적 효과를 발생시킬 수 있다는 점에 착안해서, 이소정과 우윤석(2014)은 주택을 단순히 투자의 대상이 아니라 지역사회 역량 강화 수단으로 보고, 주택의 자가점유가 지역사회 정치참여 제고에 효과가 있는지를 연구를 하였다. 도시지역의 지방선거 투표율을 종속변수로 하는 회귀분석 결과에 의하면, 사회경제적·인구 통계적·정치적·지역적 차원의 변수들을 통제하고도, 자가점유율은 기초자치단체장 선거 투표율과 통계적으로 유의미한 정의 관계를 갖는다는 것으로 밝혀졌다(이소정, 우윤석, 2014). 한편, 공공선택론과 임대주택 정책에 관한 Owusu-Ansah 등(2018)의 연구 결과에 의하면, 일반적으로 대부분의 주택정책 변경은 내부 국가 프로세스에 의해 유발된다고 가정하지만, 적어도 가나(Ghana)의 경우는 이러한 가정과는 반대로 임차인(그들의 숫자적 우위를 이용해서) 또는 임대인(그들의 재정적, 정치적 영향력을 이용해서)이 어느 한쪽이 전적으로 주택정책에 영향을 미치는 것은 아니다. 두 당사자 모두 어느 정도 영향력이 있는데, 임대인은 임대료를 임의로 변경하고 임차인을 선택할 수 있는 반면에, 임차인은 주정부에 불만을 제기해서 자신의 영향력을 사용하려고 한다(Owusu-Ansah & et al., 2018).

현실적으로, 경제적 요인에 의해서 정치인의 공약에 대한 유권자의 선택이 영향을 받을 뿐만 아니라, 유권자 개인의 심리적 특성도 그의 정치적 태도의 형성에 많은 영향을 미칠 수 있다(김현정, 박영옥, 박상희, 2015). 유권자 행태에 대한 심리적 이해에 관심을 두는 정치심리학은 1930년대에 시작되어 선거나 투표행태 연구 등에서 중심적 역할을 해오고 있다(이상신, 2009). 이러한 관점에서 김현정, 박영옥, 박상희(2015)는 개인의 내적 심리 요인 중에서 기본적 개인 가치, 도덕성 기반, 성격 특질(성실성, 친화성, 경험에 대한 개방성)이 정치적 태도의 형성에, 그리고 그것을 통해 선거 후보 선택에 영향을 미칠 것으로 가정하고, 이에 대한 경로 모형을 검증하였다. 이들의 연구 결과에 의하면, 기본적 개인 가치가 정치적 태도를 통해 정치적 판단으로 이어지는 매개효과가 확인되었다(김현정, 박영옥, 박상희, 2015). 합리적 선택모형에서는 경제 이슈로 인한 득과 실이 유권자의 투표에 대해 동일한 수준에서 영향을 미친다고 가정하지만, 전망이론(prospect theory)은 경제적 이슈를 평가할 때 심리적으로 득보다 실이 유권자에게 더 큰 영향을 미친다고 가정한다(황아란, 2000). 이러한 관점을 적용해서 황아란(2000)이 제15대 대선을 분석한 결과에 따르면, 유권자의 투표행동과 관련해서, 득의 차원보다 실의 차원에서 손실 회피의 효과가 더 큰 것으로 나타나서, 전망이론은 경제투표를 설명하고 이해력을 높이는 데에도 새로운 시사점을 제공해 주고 있다.

공공선택론과 관계된 외국의 연구자료에 의하면, 공공선택론은 특정 정책으로 인한 유권자의 투표 전환을 설명하는데 유용한 이론으로 인정되고 있다. 예를 들어, 좌파 정당의 선거 운세는 투표율에 영향을 받는다는 것은 오래된 정치적 속설이지만, 이러한 기존의 지혜는 아직 광범위한 경험적 조사를 거치지 않은 것들이다(Pacek & Radcliff, 1995). 산업적으로 민주화된 국가(영국)의 선거 상황에서 이러한 주제를 검증한 연구자료에 의하면, 많은 사람이 공기업 민영화 정책에 반대했지만, 공공선택론은 민영화 정책이 유권자가 투표하는 방식에 영향을 미치기에는 충분하지 않다는 점을 예측하였다. 그러나, 상당수의 소수파는 공기업 민영화 정책으로

부터 덕을 보았으므로, 이 이론은 민영화 정책이 일부 유권자의 투표 방식에 영향을 미치기에 충분했을 것이라는 점도 시사하고 있다. 따라서, 공공선택론에 따르면, 수자원 또는 전기 회사 주식을 소유한 유권자가 자신들의 투표를 전환하는 것은 전적으로 합리적이었을 것이라는 것이다(Pacek & Radcliff, 1995). 투표의 역설에 따르면, 많은 시민이 투표하는 총선에서 단일 유권자가 결과에 영향을 미칠 수 있는 확률이 너무 낮으므로, 일반 시민은 투표에 참여할 합리적인 이유가 없다고 말할 수 있다(Owen & Grofman, 1984). 그러나 모든 시민이 이 추론을 받아들이면 아무도 투표하지 않게 되고, 각 투표는 결과에 영향을 미칠 가능성이 커지므로 모든 사람은 결국 투표를 해야 한다. Owen & Grofman (1984)은 이러한 역설을 해결해 줄 방법으로 혼합 전략의 채택을 제시하였다. 즉, 만약 각 시민이 낮은 수준의 투표 확률을 채택하는 경우에는, 실제 투표에 참여할 시민의 수는 그들의 투표를 가치있게 해줄 수 있을 정도로 충분하게 될 것이므로, 내쉬균형점이 발생하게 된다는 것이다(Owen & Grofman, 1984). Blais & Young(1999)은 1993년 캐나다 연방 선거운동 기간에 실시된 실험연구 결과를 발표하였는데, 이 실험에서 연구자는 대학생들에게 합리적 투표모델과 많은 사람이 비용/편익 관점에서 명백히 비합리적일 때 투표하는 '투표의 역설'에 관한 10분짜리 실험자극을 보여주었다. 이들(Blais & Young, 1999)의 연구자료에 따르면, 이러한 실험자극에 노출되면 선거에서 투표율이 7% 포인트 감소하였으며, 합리적인 선택 조건으로 투표 행위를 프레이밍(framing)하는 것은 일부 학생은 투표해야 할 의무가 있는지를 재고하게 하는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 논란의 여지가 있는 모델이 실제 정치 행동에 미치는 영향을 검증하였다는 데 의미가 있으며, 더 중요한 것은 실험데이터가 프레젠테이션의 효과를 분해할 수 있게 하며, 사람들이 투표하는 이유를 설명하는 데 도움이 된다는 것이다(Blais & Young, 1999).

3. 선거공약과 득표율 관련 연구

유권자는 자신의 효용을 극대화하기 위해 자신의 이익을 가장 잘 대변해 줄 수 있는 후보자에게 투표할 것이고, 정치인은 당선을 위해서 유권자에게 가장 유리한 정책을 추진하려고 할 것이다. 즉, 정치인의 사적 동기는 사회적 효용(후생)의 극대화가 아니라 득표의 극대화에 있으므로, 그들의 선거공약은 득표 극대화에 중점을 두게 된다. 선거공약은 후보자가 유권자를 설득하기 위해 제시하는 공식적인 약속인 동시에, 당선자가 지역의 현안과 주민의 요구를 반영하여 실천하는 구체적인 정책을 말한다(박성신, 유애림, 2014).

정치인의 선거공약이 득표에 미치는 영향에 관해 선거결과 데이터를 가지고 실증적으로 분석한 연구는 희소한 편이다. 먼저, 황경수(2002)는 제주도 지방선거에서 지역별로 교통 관련 선거공약의 차이와 당선과의 관계를 분석한 연구를 수행하였다. 1995년 지방선거와 1998년 지방선거에서 당선자와 낙선자 그룹 간에 그들의 교통 관련 공약에 차이가 있는지를 분석한 결과, 1995년 지방선거의 경우에는 교통정책에 대한 공약이 많은 후보자가 당선된 경우가 많았다(황경수, 2002). 그러나, 1998년 지방선거에서는 낙선자 그룹과 당선자 그룹 간에 교통 관련 선거공약에 차이가 없는 것으로 나타나서, 사례연구로는 가치가 있으나 일반화하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다.

분야별 공약과 선거와의 관계에 관한 연구도 일부 나오고 있다. 예를 들면, 나동규 등(2012)은 제18대 총선 입후보자를 연구 대상으로, 체육 관련 선거공약이 후보자의 당선경쟁력에 미치는 효과를 연구하였다. 그의 연구 결과에 의하면, 체육 관련 선거공약을 제시한 후보자 집단이 그러한 공약을 공약에 포함하지 않은 후보자 집단보다 당선경쟁력 지수가 높은 것으로 나타났다. 선거 후보자가 제시한 체육 관련 공약 유형은 시설 분야의 공약, 이벤트 유치, 프로그램, 스포츠클럽 분야 순이었으며, 시설 분야 공약 중에서도 생활체육시설 공약이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타

났다(나동규 외, 2012). 한편, 김선애(2011)는 제5기(2010년) 지방선거 후보자들을 대상으로 설문조사를 통해서 지방선거 후보자들이 도서관 관련 공약을 제시하였는지, 제시하였다면 어떤 공약을 제시하였는지, 그리고 광역단체장 후보자들과 기초자치단체장 후보들 간에 공약 내용에 차이가 있는지를 연구하였다. 그의 연구 결과에 의하면, 후보자들의 도서관 관련 공약은 도서관 인프라 구축에 관한 것이 압도적이었으며, 다음으로 학교도서관 개방 혹은 서로 다른 종류의 도서관 간의 도서관 서비스 협력 제안, 책 읽는 도시 조성 등 지방자치단체 차원의 독서진흥시책 등이 그 뒤를 이었으나, 도서 구입비 지원 확대 등을 통한 장서확충 및 도서관 조직 및 인력의 확충을 통한 도서관 발전 등을 제안한 공약은 미흡한 것으로 나타났다(김선애, 2011). 도서관 공약과 관련해서 조용완(2013)은, 제5회 지방선거 당시 대구지역의 광역시장, 교육감, 구청장(군수)에 출마한 후보자의 도서관 관련 공약을 검토한 후, 당선된 단체장이 그러한 공약을 어떻게 이행하였는지에 관하여 연구하였다. 그의 연구 결과에 의하면, 대구지역 기초단체장 후보자의 54%가 도서관 공약을 제시하였는데, 그 내용은 공공도서관 건립 공약과 작은 도서관 조성 공약으로 한정되었으며, 기초단체장 당선자의 일부는 적극적으로 도서관 공약을 이행한 반면, 일부는 거의 이행하지 않아서, 공약 이행률이 미흡한 것으로 나타났다(조용완, 2013).

이외에도, 재선 후보자의 경쟁력, 선거공보물의 영향, 매니페스토 점수 등과 같은 요인과 선거의 관계에 관한 선행 연구도 있다. 현직 기초자치단체장이 재선에 출마하는 경우, 유권자는 단체장의 각종 개발사업 추진실적 또는 재정운영 성과 등을 고려해서 투표할 것으로 예상할 수 있는데, 이러한 관점에서, 오승석(2012)은 현직 기초자치단체장의 득표율을 종속변수로, 재정성과를 독립변수로 하는 회귀분석을 하였다. 여기서 재정성과는 기초자치단체의 재정에 관해 재정 건전성과 재정 효율성이라고 하는 관점에서 평가한 점수를 의미한다. 그의 연구 결과에 의하면, 우리나라 기초자치단체의 재정성과와 재선에 출마한 현직 단체장의 득표율 간에는 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이것은 지방재정을 효율적으로 운영하

는 단체장보다는, 오히려 비효율적으로 운영하는 단체장이 지방선거에서 더 인기가 있음을 의미한다(오승석, 2012). 따라서, 재선에 출마하려는 자치단체장은 차기 지방선거를 의식하기 때문에 건전하고 효율적인 재정운영보다는 사업 지향적인 확대재정을 선호하며, 지역 유권자도 자신의 효용 극대화가 우선이기 때문에 그러한 단체장을 더 지지하는 경향이 있다는 것이다. 조희정, 이한수, 민희(2016)는 제20대 총선 후보자의 선거공보를 인물, 정책, 매체 요인을 중심으로 분류하고, 이러한 특징이 득표율에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석 결과, 정책요인에서는 정권심판이나 정치개혁 등을 강조한 정치공약보다는 지역발전정책 등을 강조하는 것이 득표율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(조희정, 이한수, 민희, 2013). 구체적인 예산과 추진 일정을 갖춘 선거공약을 매니페스토(manifesto)라고 하는데, 강주현(2013)은 지방자치단체장의 매니페스토 점수가 그들의 득표율에 어떤 영향을 미치는가에 관한 연구를 수행한 바 있다. 그의 연구 결과에 의하면, 지방자치단체장 후보자의 매니페스토 내용이 구체적이고, 기한이 명시되어 있고, 예산 확보 및 실천방안이 명확하며, 공개성이 높을수록 매니페스토 평가점수가 높아지는데, 이러한 평가점수가 높을수록 단체장 후보자의 득표율이 높아지는 것으로 나타났으며, 현직인 단체장이 도전자보다 득표율이 높은 것으로 나타났다(강주현, 2013).

4. 거리 조락성과 선거 관련 연구

유권자의 투표행위는 주로 개인의 정치적 성향에 좌우되지만, 지역적 특성도 많은 영향을 미치게 된다. 실제로, 우리나라에서는 지리적 요인을 기반으로 하는 지역주의가 선거에 크게 영향을 미치고 있다(김성모, 이현우, 2015). 정수현(2017)은 제20대 국회의원 선거에 출마한 933명의 후보자를 분석대상으로 삼아서, 선거공보와 인터넷 자료에 명시된 출생지와 졸업 학교에 기반을 두어 후보자의 지역 대표성을 시와 군 단위에서 측정 한 후, 이런 지역 대표성이 후보자의 득표율과 당선 가능성에 어떤 영향력을 미

치는지를 회귀분석을 하였다. 그의 결과에 의하면, 다른 변수의 효과를 통제했을 때, 후보자의 지역 대표성이 높을수록 후보자의 득표율 역시 높아졌으며 이런 효과는 수도권보다는 비수도권에서 더욱 명확하게 드러났다(정수현, 2017).

지리적 공간에서 발생하는 경제 현상은 거리 마찰에 따른 시간과 비용의 증가, 공간 정보의 변화 등으로 인해 그 중심에서 멀어질수록 크기나 밀도가 감소하는 경향이 있는데, 이러한 논리에 기초해서 이금숙(1998)은 지하철역의 접근도가 주변 지역으로 확산하는 정도는 주변 지역에서 그 지하철역을 이용하는 정도와 일치한다고 보고 주변 지역의 지하철역 이용 밀도를 기반으로 함수식을 제시하고 하였다.

거리 조락성과 관련한 연구는 주로 후보자의 출신지가 투표에 미치는 영향이나 지역개발 효과의 변동 등에 관한 것이다. 선거구 후보자가 선거에게 지역주민의 지지를 얻기 위해서 경쟁하는 시스템에서, 유권자 가까이 사는 후보자는, 다른 조건이 일정하다면, 그러한 유권자의 지지를 받을 가능성이 더 높을 것으로 예상할 수 있다(Arzheimer & Evans, 2012). Arzheimer & Evans(2012)는 2010년 영국 총선 및 영국 선거조사의 선거구 데이터(특히 투표 주소 데이터)를 사용하여, 유권자의 후보자 선택에 있어서 후보자의 거리가 중요하다는 가설을 로짓 모형을 이용해서 검증하였다. 이들의 연구 결과에 의하면, 정당 이미지와 현직 우위와 같은 투표 선택에 대한 강력한 예측 변수를 통제하더라도, 유권자와 세 주요 정당(보수당, 노동당, 자유 민주당)의 후보자 간의 거리가 영국 선거에서 중요한 영향 요인이라는 것을 알 수 있다(Arzheimer & Evans, 2012).

거리조락성과 관련한 기존의 연구는 주로 후보자와 유권자 간의 지지적 거리는 신뢰(trust)를 매개로 해서 유권자의 특정 후보자에 대한 투표 지지율에 영향에 관한 것이었다(홍혜승, 류은영, 2015). 그러나, 후보자의 지리적 속성이 강한 대규모 개발공약의 시행 지역과 유권자의 거리와의 상관관계에 주목하고, 정창무, 용해경, 이현석(2002)은 광역자치단체장 선거

사례를 중심으로, 도시개발공약이 광역자치단체장 선거에 미친 영향을 분석하였다. 이들의 연구 결과에 의하면, 도시개발 예정지로부터 각 선거구까지의 거리가 가까워질수록, 그 선거구와 가까운 지역에 대한 대규모 도시개발 공약을 제시한 후보를 지지할 확률이 높아지는 것으로 나타났다(정창무, 용해경, 이현석, 2002). 즉, 대규모 도시개발 지역 주변에 거주하는 유권자의 투표 성향은 그러한 사업으로 인해서 발생하게 될 개발 편익의 거리 조락성과 일치하고 있다. 따라서, 공공성과 전국적인 국토계획 차원에서 접근해야 할 도시개발사업의 결정이 지역적 이해와 당선자의 공약 등의 영향을 받아서 국지적 차원에서 결정될 수 있는 문제를 내포하고 있다(정창무, 용해경, 이현석, 2002).

이외에도, 거리 조락성에 관한 연구는 지역개발이나 기업 입지 등과 관련한 것들이 있다. 거리 조락성을 지역개발과 관련해서 연구한 지해명 등(2008)의 연구 결과에 의하면, 경제 규모와 성장 규모가 큰 지역일수록 거리 조락 현상이 강화되는 반면에, 경제 규모가 작은 지역일수록 그러한 현상이 완화되는 경향이 있다. 따라서, 개발 투자의 집적 효과나 외부성의 거리 조락성은 공공재의 입지와 공급 규모 등의 결정에 영향을 미치게 되며, 경제 규모에 따라 차이가 있으므로, 지역개발정책의 차별화가 필요하다. 즉, 경제 규모가 큰 지역일수록 독자적인 지역개발정책을 구사하는 것이 비용 측면에서 효과적인 반면에, 경제 규모가 작은 지역일수록 공공재의 입지 결정에서 다른 지역과의 공간적 연계가 고려되어야 한다는 것이다(지해명, 백기창, 황성일, 2008). 한편, 수도권을 대상으로 입지를 변경한 기업의 거리 조락(감쇄) 효과를 실증분석한 안영수와 이승일(2015)의 연구 결과에 의하면, 기업은 이전할 때 이전 비용 부담과 해당 지역의 고객 확보, 관련 업체와의 협력 등으로 해당 지역과 근접한 지역으로 다시 입지하려는 경향을 보인다는 것이다. 따라서 기업의 입지변경 시 이동 거리는 기존 입지 지역과 최대한 가까운 지역에 다시 입지하려는 거리 조락 효과가 발생하는데, 특히 건설업과 서비스업, 제조업 순서로 거리 조락 효과가 큰 것으로 나타났다(안영수, 이승일, 2015).

제3절 연구의 필요성

이상에서는 연구주제와 관련해서, 공공선택론의 발전과정, 기본개념 및 주요 쟁점을 정리한 후, 실제로 공공선택론이 적용된 다양한 선행연구 결과를 살펴보았다. 아울러, 도시계획 관련 선거공약은 지리적 요인을 내포하고 있으므로, 이러한 선거공약이 득표율에 미치는 영향과 거리 조락성 효과에 관한 선행연구 자료를 정리하였다. 이러한 선행연구 자료 정리에 기초해 볼 때, 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향 관계에 대한 연구가 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방선거에 영향을 미치는 여러 공약 중에서도 특히, 도시계획에 관련된 공약이 지자체장 후보자의 득표율 변동에 미치는 영향 관계에 관한 연구가 필요하다. 선행연구를 살펴보면, 지방선거에 관한 기존 연구는 복지공약에 관련된 것이 많은 편이다. 복지공약은 유권자의 경제적 이해관계와 관련성이 높고, 수혜 대상자의 폭이 넓다는 점에서 선거공약으로서 중요도가 높아 보인다. 그러나, 실제 선거에 출마하는 후보자에게 중요한 것은 득표 극대화이므로, 득표에 대한 영향력이 높은 분야의 공약을 더 강조하게 된다. 도시계획 관련 공약은 복지공약 등에 비해 가시성이 높아서 지자체장 후보자가 유권자에게 자신의 공약내용을 전달하는데 효과적인 수단이 되므로, 이러한 공약과 후보자의 득표율 변동과의 관계를 실증적으로 분석해 볼 필요가 있다.

둘째, 선행연구 결과를 살펴보면, 실제 선거 결과인 득표율 데이터에 기초한 실증적인 연구가 부족한 편이므로, 이러한 선거 결과 데이터와 연계해서 분석이 가능한 요인을 탐색해 볼 필요가 있다. 선거공약과 관련한 기존 연구는 연구자료 확보의 한계로 인해서, 대부분 유권자에 대한 설문조사 방식에 의존하거나 사례설명에 그치고 있는 경우가 많다. 그 이유는,

선거관리위원회가 공개하는 후보자의 득표율 자료에는 유권자의 인구 통계적 특성이나 개인적 태도 등과 같은 영향 요인을 직접 연계할 수 있는 정보가 없기 때문이다. 실제의 선거 결과 데이터와 연계해서 분석이 가능한 영향 요인을 발견하기 위해서는, 그러한 선거 데이터와 연계를 할 수 있는 공통적 속성을 가진 자료의 확보가 선행되어야 한다. 선거 결과 데이터는 후보자와 선거구 단위로만 공표되고 있으므로, 선거구라고 하는 지리적 요인에 주목할 필요가 있다. 지방선거에 관련된 자료 중에서 지리적 요인을 가지고 있는 거의 유일한 것이 도시계획에 관련된 공약이라고 할 수 있다. 이 경우에도 대부분 후보자는 선거지역 전체 또는 큰 권역을 중심으로 개발 공약을 제시하고 있어서, 선거구의 최소 기준인 행정동 단위로 구분해서 도시계획 관련 공약을 제시한 선거사례를 찾아내는 일이 중요하다. 나아가, 선거구 단위로 공약을 제시한 선거사례를 발견했다 하더라도, 해당 후보자가 제시한 공약이 실질적으로 득표에 어느 정도 영향을 미쳤는지를 검증하기 위해서는, 해당 공약 이외의 요인에 의한 영향이 최소화된 사례에 대한 자료를 확보할 필요가 있다. 위와 같은 기준에 비추어 볼 때, 분석이 가능한 사례의 하나가 제6기 지방선거에 재선에 성공한 후보자이므로, 그가 선거구 단위로 제시한 도시계획 관련 공약과 선거 결과 데이터 및 경쟁 후보자의 선거 결과 데이터를 가지고 심층적으로 분석해 볼 필요가 있다.

셋째, 지방선거와 선거공약 간의 관계를 보다 객관적이고 합리적으로 분석하기 위해서는 그 기초가 되는 이론적 배경을 명확히 할 필요가 있으나, 기존 연구는 선거공약과 지방선거의 영향 관계를 분석하는데 적용된 이론적 배경이 명확하지 않은 경우가 많다. 연구자는 이론적 배경과 선행 연구 검토를 통해서, 지자체장 후보자의 도시계획 관련 선거공약이 지방선거 득표에 미치는 영향을 분석하는데 공공선택론과 선거지리학의 거리 조락성 개념이 적합한 이론적 근거가 될 수 있다는 것을 확인하였다.

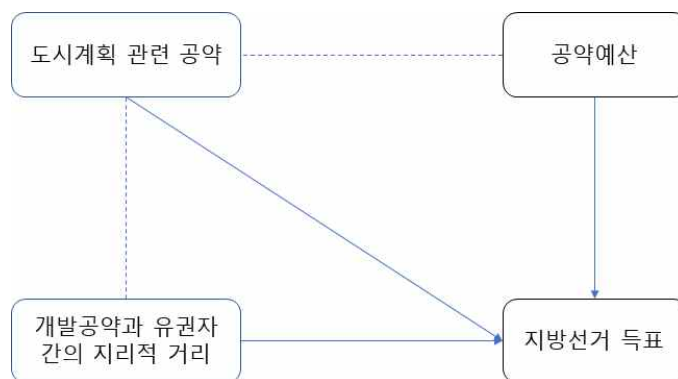
넷째, 기존 연구는 선거 결과에 대해 영향을 미치는 공약 요인의 종류가

무엇인지를 규명하는 정도에 그치고 있다. 따라서, (1) 도시계획에 관련된 다양한 세부 공약 중에서 어느 공약이 득표율 변동에 대해 어느 방향으로 어느 정도 영향을 미치고, 그 방향성이 달라지는 원인은 무엇인지, (2) 그러한 공약의 소요예산이 득표율에 미치는 영향과 관련해서, 예를 들어, 득표율 1%p를 증가시키는 데 필요한 공약예산 규모는 어느 정도인지, 그리고 유권자가 행사하는 한 표의 경제적 효용 가치는 어느 정도인지, (3) 공약 예산 규모와 구체성 여부에 따라 득표율의 기울이는 어떻게 변화하는지, (5) 선거지리학 관점에서 대규모 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리는 지방선거 득표에 어떤 영향을 미치는지 등에 관한 연구가 필요하다.

제3장 연구방법

제1절 연구문제

연구문제는 변수 간의 관계에 대해 의문형의 문장으로 표현되어야 하는 것이 일반적이다. 다만, 정책에 관한 연구에서는 변수 간의 관계보다는 현상에 대한 정확한 파악을 주목적으로 하므로 단일변수로 기술하는 경우도 있다(남궁근, 2013, 118). 연구문제는 관련 이론과 선행연구에 대한 고찰을 바탕으로 설정하는 것이 원칙이므로(차배근, 차경욱, 2013), 이 연구에는 공공선택론, 도시계획 관련 사업, 지방선거 등에 관한 연구자료를 검토한 결과를 바탕으로 연구문제를 설정하였다. 이 연구에서 핵심적인 연구문제는 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이, ‘공공선택론적 관점에서 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향은 무엇인가’하는 것이다.



<그림 3-1> 연구문제의 구조

이러한 연구문제에 관해 구체적으로 세분화해서 서술하면 다음과 같다.

연구문제 1(도시계획 관련 공약)

지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약은 지자체장 후보자의 득표율 변동에 어떤 영향을 미치는가?

1-1. 지자체장 후보자의 득표율 변동에 영향을 미치는 도시정비 및 주거개선 관련 공약에는 어떤 것이 있으며, 공약 특성에 따라 영향력에 차이가 있는가?

1-2. 지자체장 후보자의 득표율 변동에 영향을 미치는 도시기반시설 관련 공약에는 어떤 것이 있으며, 님비시설 관련 공약의 영향력은 어느 정도인가?

연구문제 2(공약예산)

2-1. 도시계획 관련 공약예산 규모에 따라 지자체장 후보자의 득표에는 어떠한 영향이 있으며, 도시계획 관련 공약예산과 득표율 데이터를 가지고, 선거구에서 득표율을 1%p 증가에 필요한 공약예산 규모와 유권자가 행사하는 1표의 경제적 효용 가치는 어느 정도인가?

2-2. 공약금액 규모는 득표율 및 득표 경쟁도 곡선의 기울기에 차이를 가져오는가, 그리고 도시계획 관련 공약의 구체성 여부는 도시계획 관련 공약기금 규모 및 득표율 수준에 차이를 가져오는가?

연구문제 3(지리적 거리)

대규모 도시기반시설 관련 공약 지역과 유권자 간의 지리적 거리 변화는 지자체장 후보자의 득표율 변동에 어떤 영향을 미치며, 대규모 도시기반시설 관련 공약의 유형에 따라 거리 조락성에는 어떤 차이가 있는가?

제2절 연구가설

연구문제를 해결하기 위해서는 문제에 대한 해답이나 결론을 잠정적으로 설정한 후 그러한 해답이나 결론의 진위를 가리는 절차를 거쳐야 하는데, 여기서 연구자가 잠정적으로 해답이라고 설정하는 것을 가설이라고 한다(남궁근, 2013, 155). 앞에서 제시한 것과 같은 ‘공공선택론적 관점에서 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향은 무엇인가’라는 연구문제로부터 이 연구에서 검증하고자 하는 세부적인 연구가설을 제시한다. 이러한 연구가설은 제2장의 이론적 배경과 선행연구에 대한 분석 결과를 바탕으로 하고 있다.

정치인의 득표 극대화 성향과 유권자의 효용 극대화 성향으로 인해, 도시계획 관련 선거공약이 지자체장 후보자의 득표율 변동에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다. 우선, 중앙선거관리위원회(2014)가 지방선거와 관련해서 유권자를 대상으로 조사한 자료에 의하면, 유권자가 지지 후보를 선택할 때 가장 먼저 고려하는 사항은 ‘인물/능력(도덕성)’(37.3%)이며, 다음으로 ‘정책/공약’(33.5%)을 중요하게 평가하였다. 즉, 유권자는 지방선거 후보자의 정책이나 공약을 후보자 선택에 있어서 중요하게 고려하고 있으므로, 지방선거에서 공약의 중요성이 다시 한번 확인되고 있다.

첫째, 지자체장 후보자의 도시정비 및 주거지원 관련 세부 공약(재건축 지원, 재개발 지원, 소규모 정비 지원, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원, 지역난방 도입 지원)은 득표율 변동과의 영향 관계를 살펴볼 필요가 있다.

이 연구는 지방자치단체 수준에서의 추진되는 도시계획 관련 사업에 대한 것이므로, 유권자의 투표로 선출되는 지자체장(시장)은 공공선택론에서 말하는 정치인에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 지자체장은 주어진 예산을 가지고 가능하면 유권자인 지역주민의 지지를 받는 데 도움이 될 수

있는 지역개발 정책을 추진하는 것을 선호하고(하현상, 2007), 유권자인 지역주민은 그들의 이익에 부합하는 개발사업을 추진하라고 하는 여론을 형성할 수 있다(김윤권, 김성준, 지규원, 2010).

지자체장으로 선출되고자 하는 후보자는 선거에서 승리하기 위해 유권자에게 적극적으로 호소함은 물론, 득표로 연결될 수 있는 다양한 선거공약을 개발하고 공표하는 데 역량을 집중하게 된다. 가시적이며 단기적 효과를 낼 수 있는 상징적 공약은 다른 정책보다 더욱 매력적일 수 있는 반면에, 실질적으로 지역 유권자에게 이익이 되지만 그 효과가 장기간에 걸쳐 나타나고 실감하기 어려워서 가시성이 높지 않은 경우는 선거공약이나 정책으로 매력적이지 못할 것이다(정문기, 오수길, 2008). 즉, 지역개발이라는 이슈를 부각함으로써 지방선거에 출마한 후보자는 지역에서 절실히 요구되는 중요한 현안에 관한 관심과 대응 능력이 있음을 상징적으로 보여줄 수 있게 된다(정문기, 오수길, 2008; Feiock & Kim, 2001).

선거로 선출되는 지자체장은 정책 결정 과정에서 정치 논리에 따라 공공정책에 대한 지역주민의 선호를 중요하게 인식하고 행동한다(유재원, 2011). 실제로, 지자체장은 법령이 부여한 자신의 권한과 유권자의 정책 지지를 바탕으로 지자체 내에서 다양한 정책을 추진할 수 있다(박민정, 2011). 따라서, 지자체장 후보자는 득표에 가장 유리한 방향으로 가시성이 높은 각종 도시계획 관련 사업을 공약으로 도입할 가능성이 클 것으로 예상할 수 있다.

공약의 가시성 차원에서 보면, 재개발과 재건축으로 대표되는 도시정비 사업은 매우 효과적인 선거공약 소재가 될 수 있다(Fleischmann & Stein, 1998). 정비사업이란 도시 및 주거환경정비법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 (1) 주거환경개선사업, (2) 재개발사업, (3) 재건축사업 등을 말한다. 이러한 도시정비사업은 해당 지역주민의 경제적 이해관계에 많은 영향을 미친다(송기백, 2010; 홍의동 외, 2013;

유승수 외 2014; Xiang, Yang, & Li, 2020). 다수의 지자체장 후보자들이 재개발 의제를 선거공약으로 제시한 사례가 있는데, 이들이 당선 후 재개발사업 공약 이행 여부는 재선에 도전하는 지자체장 후보자에게 매우 중요한 영향 요인으로 작용한다(정주용, 2011; Fillion, 1987).

이 연구의 대상 지역인 성남시는 구시가지와 신시가지로 구분될 수 있는데, 특히 구시가지는 도시정비사업에 대한 요구가 높은 곳이다. 유권자는 자신의 효용을 극대화하기 위해서 자신이 중요하게 인식하는 문제 해결에 도움을 줄 것으로 기대하는 후보자에게 투표할 것이지만(Downs, 1957; 이재철, 2008; 김기동, 2019), 특히 재선에 도전하는 후보자에 대해서는 재임 기간 지역의 현안 사업에 대한 기대를 얼마나 잘 충족하였는지에 대해 심판을 하는 투표가 될 수도 있다(오승석, 2012). 따라서, 성남시에서는 지역의 특성과 주민의 요구에 따라 재건축, 재개발 등과 같은 각종 정비사업에 대한 정책이 상당 기간에 걸쳐서 변동되었으며, 이러한 이슈는 선거에 영향을 미칠 수 있다.

초기의 공동주택은 노후화되었을 뿐만 아니라 그동안 급속한 사회·경제 발전과 더불어 높아진 경제·문화 수준에 따라 주거개선에 대한 지역주민의 요구가 높다(최재필 외, 2006). 도시지역에서 주거개선 지원과 관련해서는 오래된 아파트의 기존 노후 급수관 교체, 지역난방 도입 등과 같은 사업이 지역주민의 이해관계와 밀접하다. 노후 공동주택의 기존 노후 급수관 교체 사업은 주민 생활에 미치는 영향이 매우 크고, 시민 삶의 질을 향상에 기여할 수 있으므로 지자체의 정책적 지원이 필요하며(이용화, 허용철, 2015), 이러한 문제에 대한 보조금 지급을 내용으로 하는 선거공약은 지자체장 후보자의 득표에 매우 유용할 것이다.

대규모 공동주택의 난방방식은 크게 지역난방과 개별난방으로 구분되는데, 특히 신도시건설, 재개발, 재건축 시에 난방방식 선택기준으로 동일한 투자금액이 유발할 수 있는 경제적 파급효과를 고려할 수 있다(이경실, 유승훈, 2017). 이경실, 유승훈(2017)의 연구에 의하면, 동일한 금액을 투자

한다면 지역난방의 경제적 파급효과가 개별난방의 경제적 파급효과보다 더 크다. 또한, 아파트 주거에 대한 순수 가치만을 반영하기 위해서 전세 가격을 이용해서 난방방식이 아파트 가격에 미치는 영향을 분석한 원두한, 김형건(2008)의 연구에 의하면, 지역난방 방식의 아파트의 가격이 가장 높고, 이어서 개별가스난방, 중앙난방 방식 순으로 나타났다. 이와 같은 연구 결과들에 비추어보더라도, 지역주민에게 지역난방 도입 지원을 선거공약으로 제시하는 것이 지자체장 후보자의 득표에 유리할 것으로 기대할 수 있다.

<표 3-1> 도시계획 관련 공약의 언론 빅데이터 분석

주요 신문* 검색어	제5기 선거 후 3년간**		제6기 지방선거 전 1년간***	
	빈도(a)	연평균 (b=a/3)	빈도(c)	비율(% (d=b/c*100)
재개발 공약	691	230	325	141
재건축 공약	639	213	201	94
정비사업 공약	97	32	32	99
주거 공약	1,341	447	460	103
난방 공약	55	18	12	65
지하철 공약	844	281	492	175
버스 공약	574	191	665	348
어린이집 공약	603	201	313	156
주차장 공약	214	71	114	160
병원 공약	845	282	420	149
공원 공약	664	221	381	172
소음 공약	271	90	75	83
규제완화 공약	273	91	162	178
도서관 공약	401	134	182	136
보조금 공약	683	228	194	85
기금 공약	1,658	553	429	78

* BIG KINDS를 이용해서, 중앙지 11/경제지 2/지방지 2/총 15개를 대상으로 연구자가 작성한 것임

** (2010.07.01.~2013.06.30.)간 전국

*** (2013.01.07.01.~2014.06.30.)간 전국

참고로, 제5기 지방선거 이후 제6기 지방선거 전후까지 도시계획 관련 선거공약이 언급된 언론 기사에 대한 빅데이터 분석 결과를 종합해 보면, <표 3-1>에서 보는 바와 같이 세부 공약의 종류에 따라 언론에서 취급된 빈도에 상당한 차이가 있다. 특히, 제6기 지방선거 기간을 전후 1년간의 데이터를 살펴보면, ‘버스 공약’처럼 평소보다 언론 노출빈도가 현저히 증가한 분야가 있는가 하면, 어떤 분야는 상대적으로 노출빈도가 적다는 특징을 가지고 있다. 공약의 종류에 따라 언론에 노출된 빈도의 추세에 현저한 차이가 있는 것을 통해서 추론할 때, 도시계획 관련 세부 공약이 선거 결과에 미치는 영향력에는 상당한 차이가 있을 것으로 예상된다.

이상과 같은 내용과 선행연구 결과, 그리고 <표3-1>과 같은 도시계획 관련 선거공약이 언급된 언론 기사에 대한 빅데이터 분석 결과를 종합해 보면, 지자체장 후보자의 도시정비 및 주거 지원 관련 세부 공약과 득표율 변동 간에는 일정한 영향 관계가 있을 것이며, 세부 공약의 영향력 간에 차이가 있을 것으로 예상할 수 있으므로, 이 연구에서는 다음과 같은 가설 (1-1)을 설정하였다.

(가설 1-1). (a) 지자체장 후보자의 도시정비 및 주거개선 지원 관련 세부 공약(재건축 지원, 재개발 지원, 소규모 정비 지원, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원, 지역난방 도입 지원)은 득표율 변동에 통계적으로 정적(+)인 영향을 미칠 것이며, (b) 각 세부 공약은 그 특성(경쟁 후보자의 공약과 동일성이 클수록 득표율 변동이 적으며, 전기 공약과 동일할수록 득표율 변동이 작은 식으로)에 따라 영향력의 차이를 보일 것이다.

둘째, 지자체장 후보자의 도시기반시설 관련 세부 공약(지하철역 개선, 버스교통 개선, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립의료원 건립, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화)과 득표율 변동과의 영향 관계를 살펴볼 필요가 있다.

하나의 도시가 유지, 발전하기 위해서는 도시정비 및 주거개선 사업 이외에도 다양한 교통(Hannay & Wachs, 2007), 편의시설, 환경 등과 같은

분야의 도시기반시설이 필요하므로, 지자체장 후보자의 공약에는 도시기반 시설의 확충이나 개선에 관한 공약이 빠지지 않는 경향이 있다(한정훈, 2014). 선거공보물을 인물, 정책, 매체 요인으로 구분해서 연구 자료(조희정, 이한수, 민희, 2013)에 의하면, 정치적인 공약보다는 지역발전정책 등을 강조하는 공약이 득표율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실제로, 제6회 지방선거 서울시의회 의원선거 후보자 998명의 선거공보물의 내용을 분석한 결과에 의하면(조희정 외, 2014), 후보자들은 유권자의 실생활과 밀접한 교통, 안전, 복지시설 등의 공약을 강조하는 경향이 높게 나타났다.황경수

구체적으로, 교통 관련 선거공약을 주제로 연구한 자료(황경수, 2002)에 의하면, 교통 관련 선거공약과 지방선거는 대체로 유의한 관계가 있는 사례가 더 많은 편이었다. 제6기 지방선거에서 전국 지자체장 후보자의 공약을 분석한 연구자료(이승희, 2014)에 의하면, 국공립 어린이집 확충(장영인, 2018), 노인요양시설 건립 등과 같은 도시기반시설 관련 공약이 다수 포함되어 있다. 이외에도, 도로(김종욱, 2012), 주차장(조희정 외, 2014; 한정훈, 2014), 지하철(한정훈, 2014; 황기연, 2014), 공원녹지(김종욱, 2012; Economou & Reynolds, 2003), 환경(황경수, 고태호, 2005; Bomberg, 2001), 개발규제 완화(정문기, 오수길, 2006) 등에 관한 공약도 지방선거에 자주 등장하는 것이다. 이처럼 많은 후보자의 선거공약에 도시기반시설 또는 편의시설 관련 공약이 포함되어 있다는 것은 그만큼 이러한 종류의 개발 공약이 득표에 영향을 미칠 가능성이 높을 것으로 기대하기 때문일 것이다. 다만, 지자체장 후보자가 내세우는 도시기반시설에 대한 공약 중에는 그 내용에 따라, 쓰레기 소각장이나 공공의료 시설처럼 지역주민 전체를 위해서는 유익하고 필요한 것이지만, 해당 시설이 설치되는 인근 지역주민에게는 기피 시설이 될 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다(이금숙, 이희연, 1998; 이선우, 김광구, 2014). 이상과 같은 내용과 선행연구 결과와 제5기 지방선거 이후 제6기 지방선거 전후까지 도시계획 관련 선거공약이 언급된 언론 기사에 대한 빅데이터 분석 결과(<표 3-1>

참조)를 종합해 보면, 지자체장 도시기반시설 관련 세부 공약과 득표율 변동 간에는 일정한 영향 관계가 있을 것이며, 세부 공약의 영향력 간에 차이가 있을 것으로 예상할 수 있으므로, 이 연구에서는 다음과 같은 가설(1-2)을 설정하였다.

(가설 1-2). (a) 지자체장 후보자의 도시기반시설 관련 세부 공약(지하철 역 개선, 버스교통 개선, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립의료원 건립, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화)은 득표율 변동에 정적(+)으로 유의한 영향을 미칠 것이며, (b) 남비성 시설 공약의 경우는 역방향으로 거리조락 효과를 보일 것이다.

셋째, 도시계획 관련 공약예산에 따라 지자체장 후보자의 득표에 차이가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 유권자는 자신에게 효용을 극대화해 줄 수 있는 정책을 구체적으로 제시하는 후보자를 선택하게 되는데, 이러한 유권자 투표의 효용에 대한 평가는 Downs(1957)의 이론을 기초로 Riker & Ordeshook(1968)이 제시한 방정식이 널리 응용되고 있다. Downs(1957)는 정당(또는 후보자) 간의 효용 차이가 유권자가 선호하는 후보자가 당선되었을 때 기대하는 효용이라고 하였다. 공약 개수와 예산 규모의 관계에 관한 인천광역시 시장 선거 사례연구에 의하면(이철화, 2012), 제1기 최기선 시장 시기에 약 1,522억 원, 안상수 시장 시기에 593억 원, 송영길 시장 3,491억 원으로 나타나서, 공약 당 예산 규모는 공약 개수에 영향을 받기 때문에 일정한 패턴을 가지고 있지 않았다. 제6기 지방선거 당시 14개 광역단체장(경기, 울산, 세종을 제외한) 당선자로부터 선거공약 소요 재원을 제출받아 분석한 결과에 의하면, 공약을 이행하기 위해서는 총 220조 원 정도가 필요한 것(이승희, 2014)으로 나타났을 정도로, 선거 공약과 예산 규모는 깊은 관련이 있다. 유권자는 합리적 무지와 정보처리 에 대한 휴리스틱 성향을 가지고 있어서(전승우, 이영화, 최영균, 2011), 어떤 후보자가 자기 지역에 대해 소요예산 규모가 큰 공약을 많이 제시할 수록 자신에게 더 큰 경제적 이익이 돌아올 것으로 기대하기 쉽다. 실제

로, 제6회 서울시 지방의원 선거에서 사용된 선거공보의 내용을 분석한 결과에 의하면(조희정 외, 2014), 더 많은 공약을 제시하면서도 감성적 호소를 강조하는 후보자가 높은 당선 확률을 보인 것으로 나타났다. 이상과 같은 내용과 선행연구 결과를 종합해 보면, 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약예산에 득표에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있으므로 다음과 같은 (가설 2-1)을 설정하였다.

(가설 2-1) 도시개발 관련 공약에 대한 예산지원이 더 많은 선거구는 예산지원에 비례해서 득표(득표율, 득표율 변동, 득표 경쟁도) 변동에 대해 정적(+인) 영향이 있을 것이다.

정당의 후보자는 궁극적으로 유권자의 이해관계를 정치적으로 대변하는 대리인이므로, 유권자의 정책 선호와 이념이 후보자 선택에 있어서 중요한 요인의 하나이다(Ansolabehere, Rodden, & Snyder, 2008; Highton, 2010). 현대 선택이론에 의하면, 일반적으로 선택은 (1) 의사 결정자의 특성, (2) 가용한 대안과 그 특성, (3) 결정 규칙 등과 같은 세 가지 요소에 의해서 결정된다(Van der Eijk & etal., 2006). 특정한 속성을 가지고 있는 여러 대안이 주어지면, 개인은 각 대안의 효용을 평가하게 된다. 선거와 관련해서 보면, 후보자가 제시하는 공약은 그 구체성이 높을수록 유권자의 선택에 더 큰 영향을 미치는 주요한 요인이 될 수 있다. 선행연구에 의하면, 재선에 출마하려는 자치단체장은 차기 지방선거를 의식하기 때문에 사업 지향적인 확대재정을 선호하며, 지역 유권자도 자신의 효용 극대화를 위해서 그러한 단체장을 더 지지하는 경향이 있다(오승석, 2012). 그리고, 구체적인 예산과 추진 일정을 갖춘 선거공약을 매니페스토라고 하는데, 지자체장 후보자의 매니페스토 평가점수가 높을수록 단체장 후보자의 득표율이 높아지는 것으로 나타났다(강주현, 2013). 이상과 같은 내용과 선행연구 결과를 종합해 보면, 공약예산을 비롯한 공약의 공약예산 규모와 구체성 여부에 따라 득표율에 차이가 달라질 것으로 예상할 수 있으므로, 이 연구에서는 다음과 같은 가설(2-2)을 설정하였다.

(가설 2-2) (a) 득표율 및 득표 경쟁도 곡선의 기울기는 공약금액 규모가 낮은 구간이 높은 구간보다 더 가파를 것이며, (b) 도시계획 관련 공약의 구체성이 높은 후보자의 득표율 곡선 기울기는, 공약의 구체성 낮은 후보자의 것보다 더 클(+) 것이다.

넷째, 도시개발 관련 대규모 사업 지역과 유권자 간의 지리적 거리는 득표율 변동과 어떤 관계에 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 지역 관련 사업에 대한 투자 공약은 지방선거에서 유권자의 투표에 다양한 형태로 영향을 미칠 수 있다(황경수, 2002; 나동규 외, 2012). 특히, 지자체장이 대규모 도시개발사업을 추진하면, 비용과 편익의 공간적 균등 분산이 이루어지지 않는 것이 일반적이다(정창무, 용해경, 이현석, 2002). 유권자가 합리적인 선택을 하는 데는 너무 제약이 많으므로, 선거에서 유권자는 제한된 합리성 원칙에 따라 투표를 하게 된다. 정치시장에서 합리적인 투표행위는 효용 극대화를 목표로 하는 소비자 선택과 유사한 점이 많다(신봉호, 1999). 유권자는 경합하는 후보 중에서 자신의 만족을 극대화할 수 있는 후보를 선택하게 될 것이다. 즉, 유권자는 투표의 효용 가치와 이에 근거하는 합리적이고 전략적인 판단에 따라 투표를 하게 된다(김용호, 2005; 오지용, 문병기, 2009).

합리적 유권자라면, 그들 각각의 경제적 이익을 최대화하는 방향으로 행동하게 될 것이다(소병희, 1996). 예를 들면, 개발사업으로 인해 발생하게 될 편익이 집중되는 지역 유권자의 선택과 그러한 개발사업으로 인해 발생하게 될 비용을 함께 분담해야 하는 지역 유권자의 선택에는 차이가 있을 것이다. 즉, 유권자는 자신의 입장과 지자체장 후보자가 제시하는 개발 공약을 비교해서, 자신에게 가장 큰 이익을 가져다줄 것으로 예상되는 후보자 또는 적어도 가장 적은 손실을 가져다줄 것으로 예상되는 후보자에게 투표할 것이다(정창무, 용해경, 이현석 2002; 조희정, 이한수, 민희, 2013).

유권자의 투표 성향은 도시개발 관련 사업의 공간적 특성(개발지 및 수

혜지로부터 유권자의 거주지역까지 거리 등)에 따라 차이가 있을 것이다. 즉, 도시개발 관련 사업의 수혜지로부터의 공간적 거리는 도시개발 관련 사업을 공약한 후보자에 대한 유권자의 지지율에 영향이 있을 것이다(정창무, 용해경, 이현석, 2002). 거리 척도를 활용하는 경우, 거리가 멀어짐에 따라 관찰치들 간의 영향력이 감소하는 공간 현상을 정량화할 필요가 있는데, 이는 거리 조락함수로 표현하는 것이 일반적이다(이창로, 박기호, 2013). 실제로, 이금숙(1998a)이 국내 도시철도역을 사례로 실증분석 후 도출한 도시철도의 이용범위 및 접근성에 관한 거리 조락함수식에 의하면, 거리가 작을 때 철도역의 이용자는 매우 서서히 감소하지만, 거리가 커지면 급격히 감소하면서 0에 수렴하는 경향을 보인다. 지역의 공원이나 교통시설과 같은 지방 공공재는 그것의 편익이 상대적으로 작은 지리적 지역에 한정된다는 특성이 있다(O'sullivan, 2012). 따라서, 대규모 도시기반 시설 관련 투자에 대해 기대하는 편익의 수혜 범위에 따라, 거리 조락성의 정도를 의미하는 기울기에 차이가 있을 것으로 예상된다.

이상과 같은 내용과 선행연구 자료(이금숙, 1998a; 정창무, 용해경, 이현석 2002; 지해명, 백기창, 황성일, 2008; 이창로, 박기호, 2013; 김성모 & 이현우, 2015; 정수현, 2017; 안영수, 이승일, 2015; Haynes, 1974; Gimpel & etal., 2008; Agnew, 1996; Arzheimer & Evans, 2012)를 종합해 보면, 대규모 도시기반시설 관련 사업 공약지역과 유권자 간의 지리적 거리는 득표율 변동과 관련해서 거리 조락성을 보일 것이며, 이러한 거리 조락성 정도를 나타내는 기울기는 해당 사업의 편익에 대한 수혜 범위에 따라 달라질 것으로 예상되므로, 가설(3)을 설정하였다.

(가설 3). 사업편익의 수혜범위가 좁을수록 거리조락성이 커지므로, 대규모 개발공약 지역과 유권자 간의 지리적 거리가 득표율 변동에 미치는 영향력의 기울기 값은, 사업편익의 수혜범위가 넓은 공약의 경우가 사업편익 수혜 범위가 좁은 공약에 비해 더 클 것이다.

제3절 연구설계

1. 연구자료

1) 지방선거 득표율 자료

성남시에는 제6기 지방선거 당시 3개의 구청과 48개의 행정동이 있었는데, 지방선거 자료는 최소 단위가 행정동을 기준으로 작성되어 있으므로, 이 연구에서는 48개 행정동을 기준으로 자료를 분석하기로 한다. 다중회귀분석에서는 사례수가 최소한 변수의 5배 이상이어야 하며, 요인분석을 위해서는 가능하다면 10배 이상이 권장되는 것이 일반적이다(Gorsuch, 1997; Pearson & Mundform, 2010). 이 연구에서는 분석대상 사례수가 최소 조건을 충족하고 있을 뿐만 아니라, 이 연구는 성남시장 선거사례에 중점을 둔 탐색적 연구라는 점을 고려하면 사례수는 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 2010년에 제5기 지방선거, 2014년에 제6기 지방선거, 그리고 2018년에 제7기 지방선거가 있었다. 이 연구의 중심은 도시계획 관련 공약이 지방선거와 지방행정에 미친 영향을 연구하는 것이므로, 지자체장이 연속으로 당선된 제6기 지방선거 데이터를 중심으로 분석하되, 제5기와 제7기 지방선거 데이터는 관련 항목에서 필요한 경우 비교판단을 위한 보조자료로 활용하기로 한다. 연구에 활용한 지방선거 데이터는 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 내려받은 것이다.

성남시에서 시행된 제6기 지방선거의 경우, <표 3-2>에서 보는 바와 같이, 전체 유권자 수는 약 75만 명이며, 이 중에서 약 40만 명이 투표에 참여해서 51%의 투표율을 보였다. 이 연구에서 ‘득표율 변동’은 제6기 지방선거에서의 득표율에서 제5기 지방선거에서의 득표율을 차감한 값으로 산정하며, ‘득표 경쟁도’는 제6기 지방선거에서 1위 후보자의 득표율에서 2위 후보자의 득표율을 차감한 값으로 산정하였다. 구체적으로, 이미 제5기 지방선거에서 성남시장으로 선출되어 재임하고 재선에 도전한 후보자

는 제6기 지방선거에서 약 52%의 ‘득표율’로 재선에 성공하였으며, 제1 경쟁 후보자와 비교해서는 약 7%p 정도 더 많은 득표를 하였다.

<표 3-2> 제6기 지방선거(성남시장)의 일반 현황

구 분	48개 동		
	합계	평균	표준 편차
유권자수	750,745	15,014	7,103
투표자수	406,315	8,126	4,067
투표율 (전체)	-	.5177	.1257
득표율 (A: 이재명)	-	.5205	.1226
득표율 (B: 신영수)	-	.4483	.0617
득표율 (C: 허재안)*	-	.0094	.0049
득표율 변동 (제6기-제5기, A)	-	.0233	.0641
득표 경쟁도 (A - B)	-	.0901	.1211

자료: 중앙선거관리위원회 통계 데이터베이스를 기초로 연구자가 작성한 것임

* : 3위 후보자는 득표율 비중이 작아서 이 연구의 분석대상에 제외함

지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약이 득표에 미치는 영향을 분석하기 위해서는, 주요 정당별 후보자의 득표율이 선거 시기에 따라 차이가 없는지에 대한 분석이 필요하다. 특히, 제5기와 제6기에 연속으로 출마한 이재명 후보자의 경우, 이러한 분석은 매우 의미가 있을 것이다. 이러한 필요에 따라 선거 시기별 득표율을 분석해 본 결과 이 연구에서 주로 분석하고자 하는 지자체장 당선자의 제5기와 제6기 득표율 평균은 약 0.2% 포인트 정도 ‘득표율 변동’(증가)이 있었으나, 이러한 차이는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것($t = .981, p = .375$)으로 나타나서, 선거 시기 차이가 득표율 변동에 미친 영향은 없는 것으로 판단된다. 따라서, 제6기와 제5기 간의 득표율 차이로 표시한 ‘득표율 변동’은 도시계획 관련 사업을 비롯한 각종 선거공약에 의한 변화와 상당한 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다.

2) 사회조사 통계자료

이 연구에서 경기도(성남시) 사회조사 자료에 대한 분석은 한국통계진흥원의 MDIS(micro data integrated service)에서 내려받은 원 데이터를 기반으로 하였다. 경기도(성남시) 사회조사는 <표 3-3>에서 보는 바와 같이, 지역주민 3,279명을 대상으로 조사한 것으로, 성별분포를 보면 남자가 48.4%, 여자가 51.6%이며, 학력별로는 고졸 이하가 49.9%, 대졸 이상이 50.1%이다. 가구주의 월평균 소득수준을 살펴보면, 응답자의 31.4%가 월평균 200만 원 이하지만, 응답자의 13.9%는 월평균 600만 원 이상인 것으로 나타났다.

<표 3-3> 경기도(성남시) 사회조사 일반 현황

구 분		빈도	퍼센트
성 별	남자	1,586	48.4
	여자	1,693	51.6
학 력	고졸 이하	1,635	49.9
	대졸 이상	1,644	50.1
월평균 가구 소득수준	200만 원 미만	500	31.4
	200~300만 원 미만	341	21.4
	300~400만 원 미만	242	15.2
	400~600만 원 미만	286	18.0
	600만 원 이상	221	13.9
	소계	1,590	100.0 (48.5%)
	무응답	1,689	(51.5)
합 계		3,279	100.0

자료: 성남시 사회조사(2018) 통계 원시자료를 기초로 연구자가 작성한 것임
한국통계진흥원 MDIS(micro data integrated service)

다음으로, 이 연구의 분석대상인 성남시 지역주민의 주거실태를 살펴보

면, <표 3-4>에서 보는 바와 같이, 주택형태는 아파트(47.1%), 단독주택(35.6%), 연립·다세대주택(11.9%) 순이며, 점유형태는 자기 집(40.9%), 보증금 있는 월세(27.0%), 전세(27.0%) 순인 것을 알 수 있다. 다시 말해서, 지역주민의 거의 절반에 가까운 사람이 아파트에 거주하고 있으며, 자가 거주 비율은 절반이 안 되는 것으로 나타났다.

<표 3-4> 성남시 주택형태 및 점유형태

구 분		주택형태			
		단독주택	아파트	연립/다세대	기타
2018(합계)		35.6	47.1	11.9	5.3
점 유 형 태	자기 집	16.2	65.0	15.9	2.9
	전세	51.1	33.7	11.8	3.4
	보증금 있는 월세	49.8	37.1	6.7	6.4
	보증금 없는 월세	16.3	35.1	5.2	43.4
	무상	55.4	19.8	12.7	12.0

자료: 성남시 사회조사(2018) 통계 원시자료를 기초로 연구자가 작성한 것임
한국통계진흥원 MDIS(micro data integrated service)

3) 관련 사례와 빅데이터

연구방법론적인 측면에서, 도시계획에 관련된 연구에서 심층적인 시사점을 발견하기 위해서는 양적 연구와 함께 사례연구(Levy, 2008), 면접 조사 등과 같은 질적 연구 방법을 종합적으로 적용할 필요가 있다. 이를 위해서, 이 연구에서는 성남시 도시계획 관련 사례로 (1) 분당-수서 간 고속화도로 공원화 사업 사례, (2) 신분당선 미금환승역 설치 사례 등을 수집하여 통계분석과 연계해서 활용하였다. 아울러, 도시계획 관련 언론 기사에 대한 빅데이터 분석을 포함하였으며, 도시계획 관련 공약의 이행에 필

요한 예산자료는 연도별로 수립되는 성남시 주요업무계획 자료를 기초로 산정하였다.

2. 변수의 구성

이 연구는 지자체장 후보자의 도시계획과 관련한 선거공약, 공약 소요예산, 대규모 개발공약 지역과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표율 변동에 미치는 영향을 심층적으로 연구하기 위해서, 이와 관련된 정치인의 선거공약과 유권자의 투표 행태를 선거구 단위를 기준으로 유기적으로 연결해서 분석하는 방법을 택하고 있다. 따라서, 이 연구에서 변수 간의 관계를 검증하기 위한 통계분석에 적용된 각각의 변수설정 내용을 요약하면 <표 3-5>와 같다.

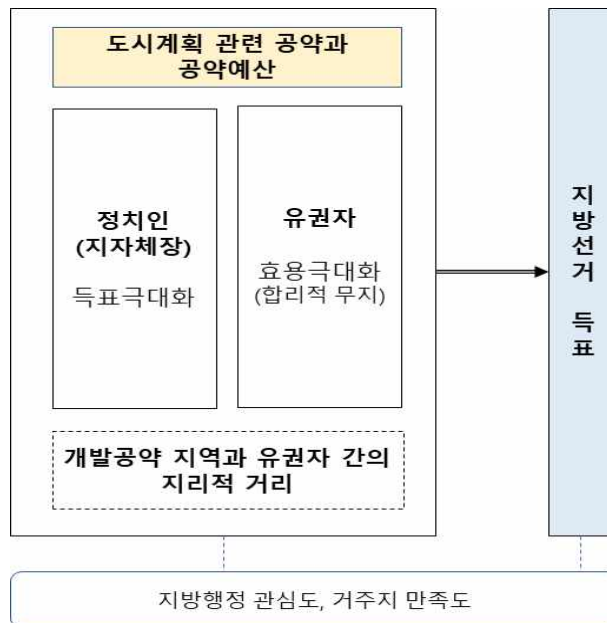
<표 3-5> 변수와 코딩

가설	독립변인		종속변인
1-1	도시정비 및 주거개선 관련 공약	·재건축 지원/재개발 지원/소규모정비 지원/노후 아파트 개선 (리모델링 포함) 지원/지역난방 도입 지원	득표
1-2	도시기반시설 관련 공약	·교통 ·편의시설 ·환경 등	득표
2-1	도시계획 관련 공약예산	·공약예산 규모	득표
2-2	·도시계획 관련 공약예산	·기울기 ·공약의 구체성	득표
3	대규모 개발공약 지역과 유권자 간의 거리 조락성	·미금 환승역에서 거리 ·도로 공원화에서 거리	득표

이 연구는 방법론적으로 지자체장 후보자가 선거관리위원회에 제출하는 책자형 선거공보에 명시된 공약을 중심으로 선거구별 도시계획 관련 공약을 분류해서 더미 변수로 코딩한 후, 득표율 변동과 연계해서 분석한 내용이 중심을 이루고 있다. 이러한 접근 방법은, 중요 선거 이슈, 또는 후보자 본인이나 소속 정당에 대한 유권자의 인식을 조사한 설문조사 자료를 분석하는 방식의 기존 연구와 달리(한정훈, 2014), 후보자 본인이 제시한 구체적인 도시계획 관련 공약과 득표율 변동의 관계를 분석한다는 장점이 있다.

3. 분석의 틀

이 연구에 적용된 분석의 틀을 모형으로 제시하면 <그림 3-2>와 같다.



<그림 3-2> 연구분석의 틀

제4장 도시계획 관련 공약의 영향 분석

제1절 지역주민의 요구분석과 도시계획 관련 공약

이 연구에서는 지자체장의 도시계획 관련 공약이 지방선거에 미치는 영향을 분석을 위해서, 공공선택론을 이론적 기초로 채택하였고, 성남시를 분석대상으로 선정하였다. 지자체장 후보자는 득표 극대화를 위해서 자신의 선거공약에 지역주민의 요구를 최대한 반영하려고 할 것이다. 일반적으로 지자체에 대해 주민의 요구가 높은 분야는 보건복지, 도시개발 등과 같이 경제적 이해관계에 직접 영향을 주는 분야이다. 특히, 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약은 유권자의 지방선거 투표 결과에 영향을 미칠 수 있는 주요한 분야이다. 따라서, 지자체장 후보자가 득표에 유리한 선거공약을 개발하기 위해서는 지역주민의 주거와 시정에 대한 불만 요인과 요구사항을 정확히 분석하는 것이 선행될 필요가 있다.

1. 지역주민의 주거와 시정에 대한 요구분석

1) 주거만족도와 불만요인

지역주민의 인구 통계적 특성(성별, 연령, 교육, 소득)과 주거환경(주택형태, 점유형태)에 따라 거주지에 대한 만족도에는 차이가 있을 것으로 예상할 수 있다. 우선, t-검증과 ANOVA를 통해 요인 간의 차이를 비교 분석한 결과, <표 4-1>에서 보는 바와 같이 지역주민의 인구 통계적 특성 면에서는 연령, 교육수준, 또는 소득수준이 낮을수록 거주지에 대한 만족도가 더 높았으며, 주거환경 측면에서는 아파트보다는 단독주택이나 그 외의 주택 거주자가, 자가 거주자보다는 임차 거주자가 거주지에 대한 만족도가 더 높은 것으로 나타났다.

<표 4-1> 인구통계적 특성 및 주거환경에 따른 거주지 만족도 분석

요인	구분	평균	표준 편차	검증 결과 ¹⁾	개별비교 Scheffe
성별	a. 남	2.52	.995	(-.170)	
	b. 여	2.53	1.025		
연령	a. 청년층(~39세)	2.62	1.026	7.637**	a>b,c*
	b. 중년층(40~59세)	2.48	.996		
	c. 노년층(60세 이상)	2.46	1.003		
교육수준	a. 고졸 이하	2.70	1.007	(9.794**)	
	b. 대졸 이상	2.36	.986		
소득수준	a. 하(~200만원 미만)	2.74	.976	28.848**	a,b>c*
	b. 중(200~399만원)	2.65	.957		
	c. 상(400만원 이상)	2.30	1.009		
주택형태	a. 단독주택	2.97	.959	137.013**	a,c>b*
	b. 아파트	2.15	.897		
	b. 기타(연립 등)	2.82	.913		
점유형태	a. 자가	2.34	.980	(-7.865**)	
	b. 기타(임차 등)	2.73	.977		

주1) ()안의 수치는 t 검증의 t 값, ()밖의 수치는 ANOVA 검증의 F 값을 의미

*: P<.05, **: P<.01

자료: 한국통계진흥원 MDIS(micro data integrated service)에서 성남시 사회조사 (2018) 통계 원시자료를 다운받아 연구자가 작성한 것임

지역주민의 거주지 만족도와 관련해서 구체적인 불만족 요인은 무엇인지를 살펴보면, <표 4-2>에서 보는 바와 같이, 단독주택 거주자의 경우 ‘주거환경 열악’(52.1%), ‘주차시설 부족’(21.4%)의 비중이 높았으며, 아파트 거주자의 경우는 ‘교통불편’(24.5), ‘주차문제’(22.1)를 중요한 불만족 요인으로 들고 있다. 지역주민의 주거지 점유형태에 따른 불만요인 역시 ‘주거환경 열악’과 ‘주차시설 부족’을 중요한 요인으로 제시하고 있다.

<표 4-2> 성남시민의 주거 불만족 이유

구 분		주거 불만족 이유									
		교육 환경 열악	치안 방법 불안	교통 불편	안전 시설 부족	주거 환경 열악	녹지 공간 부족	생활 편의 시설 부족	공해 문제	주차 시설 부족	기타
2018		4.4	4.3	12.8	2.3	36.1	4.9	7.4	3.9	19.3	4.6
주택 형태	단독주택	3.1	4.5	3.1	1.0	52.1	2.6	4.1	3.9	21.4	4.2
	아파트	8.6	1.9	24.5	4.3	7.1	5.5	10.2	11.5	22.1	4.1
	연립/다세대	1.1	3.9	17.0	4.3	36.9	14.3	7.1	2.1	13.2	0.0
	기타	0.0	0.0	0.0	0.0	11.2	0.0	0.0	15.8	30.8	42.1
점유 형태	자기 집	5.8	1.6	13.9	4.0	35.2	5.7	2.5	3.6	24.8	2.8
	전세	1.8	2.9	12.3	0.9	34.4	6.2	10.0	8.1	21.8	1.6
	보증금+월세	4.3	7.5	6.1	3.0	40.5	4.8	6.3	5.8	10.8	10.9
	순수 월세	0.0	0.0	17.9	0.0	64.7	0.0	0.0	0.0	17.5	0.0
	무상	0.0	0.0	0.0	0.0	37.4	18.5	0.0	0.0	44.1	0.0

자료: 한국통계진흥원 MDIS에서 성남시 사회조사(2018) 통계 원시자료를 다운받아 연구자가 작성한 것임

이상과 같이, 유권자가 자신의 거주지에 대해서 가지는 만족도를 분석한 결과, 지역주민의 인구통계적 특성 면에서는 연령, 교육수준, 또는 소득수준이 낮을수록 거주지에 만족도가 더 높았으며, 주거환경 측면에서는 아파트보다는 단독주택이나 그 외의 주택 거주자가, 점유형태 면에서는 자가 거주자보다는 임차 거주자가 거주지에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그리고, 지역주민은 주거환경 열악, 주차시설 부족 등에 대한 불만이 높은 것으로 나타났다.

2) 시정 관심도와 요구사항

지역주민의 인구통계적 특성이나 주거환경적 특성이 지방행정에 대한 관심도(이하에서 ‘시정 관심도’라 한다)에 미치는 영향을 분석해 보면, 지방선거에 대한 지역 유권자의 성향을 간접적으로 유추할 수 있을 것이다. 우선, t-test 또는 ANOVA를 적용해서 요인 간의 차이를 분석한 결과, <표 4-3>에서 보는 바와 같이, 성별에 따른 시정 관심도에는 차이가 없었으나, 그 외의 인구통계적 특성 면에서는 연령, 교육수준, 또는 가구소득 수준이 낮을수록 시정에 대한 관심도가 더 높았으며, 주거환경 측면에서는 아파트보다는 단독주택이나 그 외의 주택 거주자가, 자가 거주자보다는 임차 거주자가 시정 관심도가 더 높은 것으로 해석된다.

<표 4-3> 인구통계적 특성 및 주거환경에 따른 시정 관심도 분석

요인	구분	평균	표준 편차	검증 결과 ¹⁾	개별비교 Scheffe
성별	a. 남	3.19	1.055	(-1.689)	
	b. 여	3.25	1.002		
연령	a. 청년층(~39세)	3.32	1.040	15.000**	a>b* c>b*
	b. 중년층(40~59세)	3.11	1.031		
	c. 노년층(60세 이상)	3.27	.986		
교육수준	a. 고졸 이하	3.40	1.009	(10.195**)	
	b. 대졸 이상	3.04	1.016		
소득수준	a. 하(~200만원 미만)	3.40	1.017	32.847**	a>b,c* b>c*
	b. 중(200~399만원)	3.15	1.004		
	c. 상(400만원 이상)	2.89	1.025		
주택형태	a. 단독주택	3.27	1.015	23.410**	a,c>b*
	b. 아파트	2.95	1.011		
	b. 기타(연립 등)	3.35	1.049		
점유형태	a. 자가	3.00	1.037	(-4.699**)	
	b. 기타(임차 등)	3.25	1.022		

주1) ()안의 수치는 t 검증의 t 값, ()밖의 수치는 ANOVA 검증의 F 값을 의미
*: P<.05, **: P<.01

자료: 한국통계진흥원 MDIS에서 성남시 사회조사(2018) 통계 원시자료를 다운받아 연구자가 작성한 것임

‘살기 좋은 도시’를 만들기 위한 지역주민의 요구 분야를 살펴보면, <표 4-4>에서 보는 바와 같이, 지역주민의 주택형태나 점유형태의 유형과 상관없이 ‘주택정책’에 대한 요구도 가장 높았으며, 다음으로 ‘사회복지정책’에 대한 요구가 높은 것으로 나타났다. 이러한 지역주민의 요구는 지자체장 후보자의 선거공약에 영향을 미치게 될 것이다.

<표 4-4> 성남시민의 ‘살기 좋은 도시’를 위한 요구 분야

구 분		주택 정책	도로 교통 시설	문화 예술 진흥	여가 위락 시설 확충	사회 복지 정책	도시 미관 사업	현재 충분 함	기타
2018		35.2	9.5	8.3	4.5	30.1	5.9	4.9	1.6
주택 형태	단독주택	43.2	10.2	4.3	2.7	26.3	7.5	4.6	1.2
	아파트	34.6	9.2	8.5	3.8	31.6	5.3	4.7	2.4
	연립/다세대주택	40.0	14.8	5.2	4.4	29.0	4.9	1.0	0.7
	기타	29.5	7.3	7.9	4.8	34.1	5.3	9.2	2.0
점유 형태	자기 집	30.2	13.3	7.6	4.1	31.1	7.6	4.3	1.8
	전세	42.6	10.0	8.4	2.8	26.1	4.7	3.4	2.1
	보증금 있는 월세	46.5	6.5	3.1	3.7	30.1	4.4	4.4	1.2
	보증금 없는 월세	30.3	7.7	7.6	4.8	27.2	4.5	15.5	2.4
	무상	38.8	5.4	6.0	0.0	38.6	8.2	0.0	2.8

자료: 한국통계진흥원 MDIS에서 성남시 사회조사(2018) 통계 원시자료를 다운받아 연구자가 작성한 것임

이상과 같은 내용을 종합해 보면, 지역주민의 인구통계적 특성 면에서는 교육수준이 낮을수록, 월평균 가구소득 수준이 낮을수록 시정 관심도가 높으며, 주거환경 측면에서는 아파트보다는 그 외의 주택 거주자가, 자가 거주자보다는 임차 거주자가 시정에 대한 관심도가 높게 나타났다. 그리고,

‘살기 좋은 도시’를 만들기 위한 지역주민의 요구 분야를 살펴보면, 주택 정책에 대한 요구가 가장 높고, 다음으로 사회복지 정책이 뒤를 잇고 있다. 참고로, 중앙선거관리위원회(2014)가 전국의 유권자 1,500명을 대상으로 제6회 지방선거에 대한 유권자 의식을 조사한 결과를 함께 살펴보는 것도 의미가 있다. 이 자료에 의하면, 지방선거에 대해 64.9%가 ‘관심있다’고 응답하였고, ‘관심없다’는 의견은 34.7%로 나타났다. 그리고, 투표 참여 의향과 관련해서는, ‘반드시 투표할 것’이라는 적극적 투표 의향층이 55.8%, ‘가능하면 투표할 것’이라는 소극적 투표 의향층이 29.9%로 나타났다. 이처럼 유권자는 소요 비용과 기대 편익을 비교하여 합리적인 관점에서 무지(ignorance)를 선택하게 되는 경향이 있는 것이다(Downs, 1960; Tullock, 2000).

결국, 유권자인 지역주민이 지자체에 대해서 주로 기대하는 것은 보건복지, 도시개발 등과 같이 경제적 이해관계와 관련된 분야라고 할 수 있다. 특히, 도시계획에 관련된 공약은 그러한 정책으로 인한 변화가 가시적인 성격이 있어서 유권자에게 더 호소력을 가질 수 있다. 따라서, 지방선거 후보자는 이러한 분석 결과를 고려해서 선거공약 개발하는 것이 득표 극대화에 효과적일 것이다.

2. 도시계획 관련 공약의 비교

유권자인 지역주민의 요구나 기대는 정치인의 선거공약에 반영되어 나타난다. 정치인이 유권자의 요구나 기대를 자신의 선거공약에 어떻게 반영할 것인지에 판단기준은 그러한 공약이 득표에 얼마나 효과적일 것인가 하는 것이다. 특히 지방자치단체장 후보자의 공약집에는 대체로 복지공약과 지역개발 공약이 많은 비중을 차지하게 되는데, 이는 지역주민의 경제적 이해관계와 상관이 높기 때문이다.

특히, 도시계획 관련 사업은 지역주민에게 시각적으로 공약 이행의 증거

를 보여주기가 쉽고, 현실적으로 대부분의 유권자가 도시에 거주하고 있기 때문에 도시계획 관련 사업에 대한 선거공약이 강조되고 있다. 따라서, 정치인의 득표 극대화 성향으로 인해서 지자체장 후보자의 선거공약 중에서도 도시계획 관련 공약이 차지하는 비중이 높은 편이다(<표 4-5> 참조). 즉, 공공선택론에 따르면 정치인은 득표 극대화 성향을 가지고 있으므로, 정치인은 자신의 선거공약을 개발하면서 득표에 유리한 분야에 가중치를 더 둘 수밖에 없다. 아울러, 중위 투표자의 정리에 따르면, 경쟁자 간에 선거공약의 유사성이 높은 것은 당연하다(김대진, 2009). 즉, 각 후보자의 선거공약에서 도시계획 관련 분야는 물론이고, 보건복지 등 다른 분야도 표현의 차이가 있을 뿐, 전반적인 비중은 매우 유사한 것으로 보인다.

<표 4-5> 제6기 성남시장 후보자의 도시계획 관련 공약의 비교

구분		A(이재명)	B(신영수)	허재안
공약 제시 방식	주제별	○	○	○
	구 단위	○	×	△
	동 단위	○	×	×
공약의 세분화 정도		○	△	×
주민 요구 반영 방식		구체적	포괄적	부분적
재원 조달 제시 여부		○	△	×
재선 후보 여부		○	×	×

○ : 해당 있음 △ : 부분적으로 해당 × : 해당 없음

특히, 이 연구의 분석대상인 제6기 지방선거에서 성남시장 후보자로 출마한 이재명 후보자의 선거구(행정동) 단위별 선거공약을 분석해 보면, 지역 주민의 주거 관련 불만과 요구사항을 상당 부분 반영하고 있는 것으로 나타났다. 지자체장 후보자의 선거공약에 도시계획 관련 공약이 많이 포함되는 이유는 도시계획 관련 사업이 지역 유권자의 경제적 이해관계에 미치는 영향이 크기 때문이다. 특히, 대형 도시개발 관련 사업일수록 '편익은

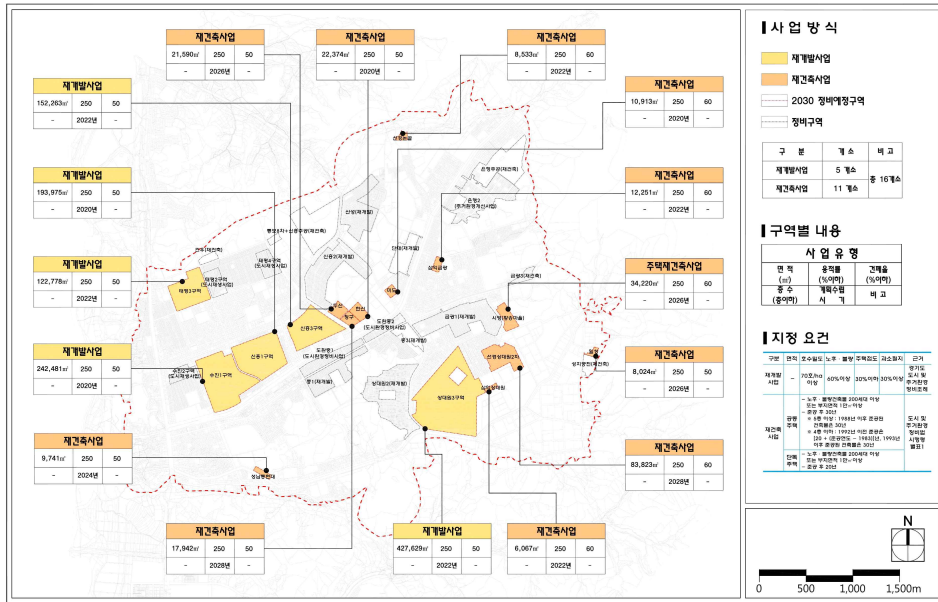
집중하고, 비용은 분산'하는 효과가 있기 때문에, 유권자들은 자기 지역에 관련된 개발사업을 선호하고, 그러한 공약을 제시하는 후보자를 지지할 가능성이 높다. 지자체장 후보자는 유권자의 이러한 선호를 잘 알고 있기 때문에, 그들의 공약에 도시계획 관련 공약을 비중 있게 다루게 된다.

공공선택론은 지방 정부를 구매자와 판매자가 있는 산업으로 본다 (Boyne, 1996) 공공선택이론 관점에서 보면, 정치도 일종의 경제활동과 유사한 교환행위이므로, 유권자와 정치인도 경제원리에 따라 행동하게 된다. 유권자는 자신의 효용을 극대화하기 위해서 자신의 이익을 가장 잘 대변해 줄 수 있다고 생각하는 후보자(정당)에게 투표하게 된다. 이러한 유권자들의 선호는 양극단보다는 중간에 집중되어 있으므로, 정치인(정당)은 득표를 많이 하기 위해 중간층을 겨냥한 정책을 내놓는 경향이 있다. 즉, 정치인은 득표를 극대화하기 위해서 중위 투표자가 선호하는 정책을 선호하기 때문에, 후보자 간에 공약의 유사성이 높아지게 된다.

제2절 도시정비 및 주거개선 관련 공약

1. 공약의 영향력 분석

성남시는 크게 구시가지와 신도시 지역으로 구분할 수 있는데, 구시가지는 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이, '도시 및 주거환경정비촉진법'에 의한 재개발, 재건축 등 정비사업에 관한 이슈에 대한 지원 요구가 많은 지역이다. 반면에, 분당으로 대표되는 신도시 지역의 경우 1991년 시범단지부터 공급된 아파트는 대부분 20년 이상 노후화되어 아파트 시설 개선이 필요한 지역이다. 이러한 이슈와 환경은 지자체장 선거에 투표권을 행사할 유권자에게 중요한 관심사이며, 지자체장 후보자 또한 당선을 위해 유권자의 관심에 맞추어 각 지역에 적합한 공약을 제시하여 득표 극대화를 추구하려 할 것이다.



<그림 4-1> 2030 성남시 도시정비사업 현황

실제로, 성남시장 선거 후보자는 지역 유권자의 요구를 고려해서 도시정비 및 주거개선 지원에 관한 다양한 공약을 제시하였다. 특히, 제6기 지방선거에서 성남시장 재선에 도전한 이재명 후보자는 행정동 중심의 선거구 단위로 제시된 도시정비 및 주거개선 관련 공약을 제시하였다. 이러한 도시계획 관련 공약이 지자체장 후보자의 득표율 변동에 미치는 영향을 분석하기 위해서, 다중회귀분석을 실시한 결과가 <표4-6>이다⁹⁾. 이 회귀모형에서 독립변수는 재건축 지원, 재개발 지원, 소규모 정비 지원, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원, 지역난방 도입 지원 등과 같이 다섯 가지이며, 종속변수는 지자체장 후보자의 득표율 변동이다. 현직 지자체장이 지방선거에서 재선된 경우에는 해당 후보자의 도시계획 관련 공약이 그의 득표율 변동에 어떤 영향을 미치는지를 분석해 보는 것이 가능하다. 실제

9) 재선 후보자(이재명)의 도시정비 및 주거지원 관련 세부 공약이 득표율에 미치는 영향과, 경쟁 후보자(B)와의 득표 경쟁도에 미치는 영향을 분석한 결과, 해당 회귀모형은 통계적으로 유의하지 않아서, 이 연구에서는 득표율 변동과 관련한 분석 결과만을 제시하게 되었다. 2위 후보자(신영수)는 도시계획 관련 공약을 지역 별로 세분화하지 않고 주제에 따라 포괄적으로 제시하고 있어서, 공약을 지역 별로 정확하게 코딩하는 것이 곤란하여 이 부분의 분석대상에 포함하지 못하였다.

로, 성남시에서 이재명 후보자는 제5기와 지방선거와 제6기 지방선거에 연속으로 당선되었으므로, 제6기와 제5기의 득표율 차이에 의해서 득표율 변동을 계산할 수 있다.

<표 4-6> 도시정비/주거개선 지원공약이 득표율 변동에 미치는 영향

독립변수	비표준 계수		표준계수	t	유의수준	공선성	
	B	표준오차	베타			허용오차	VIF
(상수)	.014	.011		1.196	.239		
재건축 지원	-.017	.018	-.102	-.918	.364	.551	1.816
재개발 지원	-.044	.017	-.252	-2.639	.012	.746	1.340
소규모정비 지원	-.050	.024	-.188	-2.045	.047	.808	1.237
노후아파트 개선지원 (리모델링 포함)	.078	.015	.578	5.377	.000	.589	1.699
지역난방도입 지원	-.009	.016	-.065	-.532	.597	.459	2.179
통계량	R ² = .714, 조정된 R ² = .680, F= 21.001, P= .000						

우선, <표 4-6>의 회귀모형을 살펴보면, F값이 21.001로 $p < .01$ 에서 통계적으로 유의한 수치를 보여서 회귀식의 적합성이 인정되며, 이러한 회귀식은 $R^2 = .714$ 로 나타나서, 71.4%의 높은 설명력을 보이고 있다. 결정계수(R^2)에 대한 Cohen(1988)의 기준을 따르면, 이러한 설명력은 큰 효과(large effect)에 해당된다(신진동 외, 2016; Field, 2013). 그리고, 공선성 통계와 관련해서, 공차한계(허용오차) 값이 0.1 이하이면 다중공선성 문제가 있다고 해석하는데, 이 회귀분석에서는 가장 낮은 것이 0.808이므로 다중공선성 문제가 없는 것으로 판단된다. 또한, VIF(분산팽창지수) 지수가 높을수록 회귀식의 산포가 증가하는 것을 의미하며 10을 기준으로 해석하는데, 이 회귀분석에서는 가장 큰 VIF가 2.179로 10 이하로 나타났기 때문에 산포에도 문제가 없는 것으로 판단된다.

다음으로, <표 4-6>의 회귀분석 결과에 의하면, 회귀모형에 투입된 모

든 요인 중 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원 공약은 $p < .01$ 수준에서, 재개발 지원과 소규모정비 지원 공약은 $p < .05$ 수준에서 지자체장 후보자의 득표율 변동에 대해 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 반면, 재건축 지원과 지역난방 도입 지원은 통계적으로 유의성이 없는 것으로 나타났다. 다만, 이러한 결과를 해석하면서 유의해야 할 것은, 유권자는 후보자의 선거공약 전체를 보고 누구에게 투표할 것인지를 결정하는 데 비해, 이 연구에서 투입한 독립변수는 전체 선거공약의 일부인 도시계획 관련 사업에 관한 공약에 한정되어 있다는 점이다.

2. 분석 결과의 해석

1) 세부 공약 검증

이 연구의 대상지역인 성남시는 크게 구시가지와 신도시 지역으로 구분되기 때문에 특히 구시가지 지역에 도시정비사업 이슈가 많다. 이러한 이슈가 지자체장 후보자의 득표에 미치는 영향을 분석하기 위해서, 이 연구에서는 “(a) 지자체장 후보자의 도시정비 및 주거개선 지원 관련 세부 공약[재건축 지원, 재개발 지원, 소규모 정비 지원, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원, 지역난방 도입 지원]은 득표율 변동에 통계적으로 유의한 영향을 미칠 것이며, (b) 각 세부 공약은 그 특성(경쟁 후보자의 공약과 동일성 여부, 전기 공약과 동일성 여부)에 따라 영향력에 차이가 있을 것”이라는 (가설1-1)을 설정하고, 지자체장 후보자의 관련 공약집, 성남시의 도시정비사업 관련 자료 및 지방선거 자료를 활용해서 검증하였다. 도시정비 관련 독립변수는 재건축 지원, 재개발 지원, 소규모 정비 지원 등이며, 주거개선 관련 독립변수는 노후 아파트 개선 지원, 지역난방 도입 지원 등이다.

이러한 세부 공약이 득표율 변동에 미치는 영향에 관해 가설을 검증한 결과, 노후아파트 개선 지원($t=5.377$)에 대한 공약은 지자체장 후보자의

득표율 변동에 $p < .01$ 수준에서 통계적으로 유의하게 정적(+)인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원 공약의 핵심 내용은 노후 급수관 교체비용에 대해 지자체가 보조금을 지급하겠다는 것이다. 기존 노후 급수관이 주민 생활에 미치는 영향이 매우 크며, 깨끗한 물 공급은 시민 삶의 질을 향상하는데 기여할 수 있으므로 지자체의 정책적 지원이 필요하다(이용화, 허용철, 2015). 이러한 당위성과 자체적인 장기수선 총담금만으로 공동주택 단지의 급수관을 교체하는 것은 주민 부담이 크다는 현실을 고려해서, 이재명 후보자는 노후 급수관 교체가 필요한 선거구를 타겟으로 하는 보조금 지급 공약을 제시해서 선거에서 매우 유리한 결과를 얻었다.

재건축 지원과 지역난방도입 지원 공약은 통계적으로 유의성이 없는 것으로 나타났다. 그러나, 재개발 지원($t = -2.639$)과 소규모 정비 지원($t = 12.045$) 공약은 지자체장 후보자의 득표율 변동에 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의하게 부적(-)인 영향을 미치고 있어서 해석에 신중을 기할 필요가 있다. 일반적으로 도시계획 관련 공약을 제시하면 득표율 변동에 정적(+)인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 그러나, 재선에 도전하는 후보자에 대한 유권자의 투표는 해당 후보자의 전기(前期) 공약 이행에 대한 심판의 의미가 있어서 득표율이 전기보다 오히려 감소할 수도 있다. 반면에, 재선에 도전하는 후보자는 전기에 득표율이 상대적으로 낮았던 지역에 대해서는 당기(當期)에 각종 공약을 강화함으로써 인해서, 지역간 득표율 변동 면에서 전기와 역전이 일어날 수 있다.

각 요인 영향력의 상대적 크기를 나타내는 표준화 계수를 비교해 보면, 노후아파트 개선(리모델링 포함) 지원(표준화 $\beta = .578$), 재개발 지원(표준화 $\beta = -.252$), 소규모정비 지원 공약(표준화 $\beta = -.188$) 순으로 그 영향력의 상대적 크기에 현저한 차이가 있음을 알 수 있다. 다시 말해서, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원 공약의 영향력이 큰 것으로 나타났는데, 이는 분당지역의 아파트가 건축된 지 20여 년 이상이 지나서 리모델링 요구

가 높고, 급수관 노후화로 녹물이 나오는 현상을 해결하기 위해 우선 필요한 급수관 교체 비용을 성남시에서 보조해 주겠다는 공약이 해당 지역 유권자의 표심 변동에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

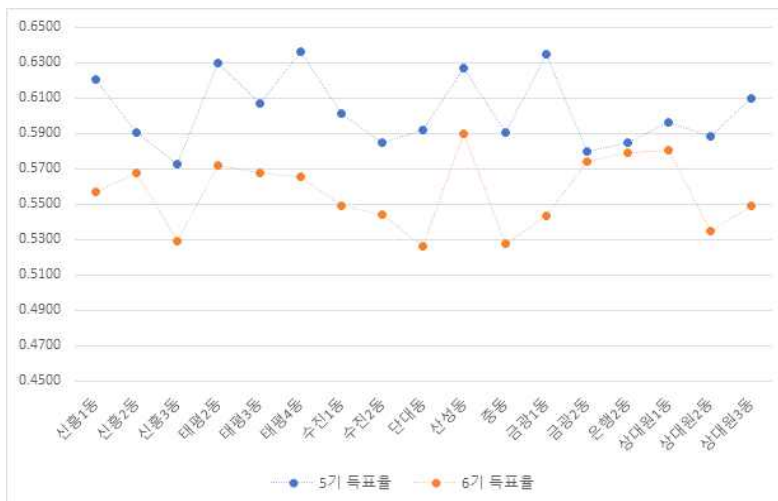
2) 경쟁자와 동일 공약의 효과

성남시에서 도시정비사업 관련 이슈는 주로 구시가지 지역에 많이 분포하고 있는데, 이들 지역에 대해서는 경쟁 후보자 모두 동일하게 재건축, 재개발 지원에 관한 공약을 강조하고 있다. 그 외의 지역은 포괄적인 면에서는 부분적으로 공약내용이 겹칠 수 있으나, 재건축이나 재개발 지원 공약이 있는 지역처럼 정확하게 공약이 중복된다고 볼 수 없다. 이재명 후보자는 행정동 단위로 세분화해서 선거공약을 제시하고 있기 때문에, 선거공약과 선거결과 데이터를 연계해서 분석하는 것이 가능하지만, 경쟁 후보자(신영수)는 행정동 단위로 선거공약을 제시하지 않고, 포괄적으로 선거공약을 제시해서 이러한 분석이 원칙적으로 불가능하다. 다만, '재건축, 재개발 지원' 공약의 경우에는, 비록 신영수 후보가 행정동 단위로 세분해서 제시하지는 않았지만, 성남시 도시정비기본계획을 가지고 해당 공약이 적용된 행정동을 역으로 특정할 수 있으므로 통계분석을 위한 코딩이 가능하다. 이러한 점에 착안해서, 신영수 후보자가 이재명 후보자와 동일하게 '재건축, 재개발 지원' 공약을 제시한 것이, 이재명 후보자의 득표율 변동에 미친 효과를 분석하였다. 이를 위해, 이 연구에서는 재건축이나 재개발 지원 공약이 있는 지역을 경쟁 후보자 간에 '동일한 공약이 있는 지역'으로 정의하고, 그 외의 지역을 후보자 간에 '동일한 공약이 없는 지역'으로 정의한 다음, 두 지역 간에 득표율 변동에 차이가 있는지를 검증해 보았다. 검증 결과, 후보자 간에 동일한 공약이 있는 지역에서의 득표율 변동 평균($m=-.427$)이 그렇지 않은 지역에서의 득표율 변동 평균($m=.0492$)보다 통계적으로 유의하게 낮은 것($t=-7.348$, $p<.01$)으로 나타났다. 따라서, 이러한 차이의 원인을 모두 동일한 공약 탓만으로 돌릴 수는 없을지 모르

지만, 경쟁 후보자 간에 같은 선거구에 대해 같은 공약이 제시됨으로 인한 상쇄효과가 어느 정도 작용한 것으로 해석할 수 있다.

3) 전기와 동일 공약의 효과

성남시에서 도시정비사업 관련 이슈는 주로 구시가지 지역에 많이 분포하고 있는데, 이들 지역에 대한 재건축, 재개발 지원에 관한 공약은 이미 제5기 지방선거에서 제시되었던 것을 보완해서 제6기 지방선거에 다시 제시한 소위 재탕 공약이라고 할 수 있다. 실제로 제5기 지방선거에서 재개발 공약을 제시하였던 지역에서 이재명 후보자는 <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 상대적으로 높은 득표율을 얻었다. 그러나, 성남시장에 당선된 이후, 재건축과 재개발에 대한 공약 이행 부진과 부동산 가격 하락으로 인해서 해당 지역주민은 상대적 박탈감과 실망감이 클 수밖에 없었다. 제6기 지방선거에서 재선에 도전한 이재명 후보자는 제5기에 제시했다가 이행하지 못한 재개발 공약을 보완해서 다시 제시하였다. 그러나, 위와 같은 실망감으로 인해 해당 지역 유권자의 지지율은 오히려 제5기보다 제6기에 현저하게 낮아지는 현상(<그림 4-2> 참조)을 보였다.



<그림 4-2> 재개발 공약 지역의 득표율 비교

현직 재임자가 재선에 도전하는 경우, 그에 대한 유권자의 평가는 미래의 경제 성과보다는 과거와 현재의 경제 상황에 대한 인식을 바탕으로 한다(Veiga & Veiga, 2004). 재선에 도전하는 지자체장 후보자가 전기에 특정 지역 유권자의 기대가 높은 도시계획 사업에 대한 공약을 제시하였다가 제대로 이행하지 못해서 당기에 다시 제시(재탕)하는 경우, 재탕 공약이 없는 지역에 비해 득표율 변동 면에서 불리한 영향을 미치게 된다($t=5.819$, $p=.01$). 다만, 전기에 제시했다가 이행되지 못한 공약을 보완해서 다시 제시한 것은, 해당 지역 유권자의 실망감으로 인한 지지율 인하 폭을 줄이는데 일부 기여하였을 것으로 추정된다.

이처럼 재선에 도전하는 후보자에 대한 유권자의 투표는 해당 후보자의 전기(前期) 공약 이행에 대한 심판의 의미가 있어서 득표율이 전기보다 오히려 감소할 수도 있다. 실제로, 수도권 지역의 도시재개발사업이 사업의 경제적 타당성을 확보하지 못하여 유보 및 포기에 이르자 지역주민들이 시청사를 점거하는 등의 집단행동 사례도 있었다(정주용, 2011). 이러한 갈등의 중심에는 선거공약이라는 정치적인 변수가 포함되어 있다. 즉, 한 지역에서 재개발사업이 성공하자 다수의 지자체장 후보자들이 재개발 의제를 선거공약으로 제시하였고, 당선 이후 공약 이행을 위해 재개발사업을 추진하였으나, 부동산 시장의 침체로 인해 재개발사업이 담보상태에 빠지거나 취소되는 사태가 발생하면서 해당 지역주민과 심각한 갈등을 겪게 되었으며(정주용, 2011), 그러한 갈등은 차기 선거에서 재선에 도전하는 지자체장 후보자에는 매우 불리한 요인으로 작용할 수 있다.

성남시장 선거사례에서, 각종 도시계획 관련 공약이 제시되었음에도 불구하고, 왜 득표율 변동이 부적(-)으로 나타나는 지역이 존재하는지에 대해 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 성남시의 '2010 정비기본계획'에서는 해당 지역들이 재개발 후보지에 포함되었으나, 글로벌 금융위기로 인한 부동산 경기 침체 등으로 인해 해당 지역 정비사업의 사업성이 크게 약화되었다. 이로 인해 사업시행자로 예정되었던 한국토지주택공사가 사업

을 포기함에 따라 사업추진이 표류하게 되었다(김경태, 2013). 사업은 추진되지도 않으면서, 정비구역으로 지정되어 있어서, 법률적 제한으로 인해 개보수조차 불가능해서 해당 지역의 주거환경은 더욱 악화되었다(유일환, 2013). 이로 인해 해당 지역주민은 사업철회(정비구역 해제)를 요구까지 하게 되었고(김규식, 2013), 이처럼 사업 무산으로 인한 불만의 상당 부분이 성남시장 탓으로 돌아감에 따라 현직 시장에 대한 불신 증가가 재선에 도전하는 현직 시장에 대한 지지율 하락으로 이어졌다.

종합해 볼 때, 후보자가 지방선거에서 승리하려면, 후보자가 제시하는 공약은 단기적이며 가시적 성과를 제공할 수 있어야 한다(Clingermayer & Feiock, 2001). 반면에, 실질적으로 지역 유권자에게 이익이 되지만, 그 효과가 장기간에 걸쳐 나타나고 유권자의 신뢰를 잃은 선거공약은 매력적이지 못할 것이다(정문기, 오수길, 2008).

제3절 도시기반시설 관련 공약

1. 공약의 영향력 분석

제6기 지방선거에서 이재명 후보자는 세부 지역별 요구를 반영한 도시기반시설 관련 공약을 다양하게 제시하였다. 예를 들면, 도시기반시설 관련 주요 공약으로는 지하철역 개선, 버스 교통 개선 등과 같은 교통 분야, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립의료원 건립 등과 같은 편의시설, 공원 개선, 도로 소음 방지 등과 같은 환경 분야 등을 망라하고 있다.

행정동 중심의 선거구 단위로 제시된 도시기반시설 관련 공약이 지자체장 후보자의 득표율 변동에 미치는 영향을 분석하기 위해서, 다중회귀분석을 실시한 결과는 <표 4-7>에서 보는 바와 같다¹⁰⁾. 이 회귀모형에서 독립변수는 지하철역 개선, 버스교통 개선, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립

10) 앞의 주 9번 내용 참조

의료원 건립, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화 등과 같이 아홉 가지이며, 종속변수는 지자체장 후보자의 득표율 변동이다.

<표 4-7> 도시기반시설 관련 공약이 득표율 변동에 미치는 영향

독립변수	비표준 계수		표준계수	t	유의수준	공선성	
	B	표준오차	베타			허용오차	VIF
(상수)	-.130	.024		-5.398	.000		
지하철역 개선	.036	.017	.210	2.185	.035	.751	1.332
버스교통 개선	.070	.014	.501	5.003	.000	.692	1.446
주차장 확충	.053	.013	.407	3.945	.000	.653	1.531
어린이집 신설	.047	.016	.295	2.857	.007	.651	1.536
시립의료원 건립	-.195	.032	-.603	-6.149	.000	.722	1.384
지역편의시설 건립	.091	.023	.389	4.019	.000	.740	1.351
공원 개선	.042	.016	.256	2.670	.011	.757	1.321
도로 소음 방지	.058	.021	.250	2.717	.010	.824	1.214
개발규제 완화	.043	.018	.221	2.375	.023	.802	1.247
통계량	R ² = .736, 조정된 R ² = .673, F= 11.761, P= .000						

이와 같은 <표 4-7>의 회귀모형은 F값이 11.761로 $p < .01$ 에서 통계적으로 유의한 수치를 보여서 회귀식의 타당성이 인정되며, 이러한 회귀식은 $R^2 = .736$ 로 나타나서, 73.6%의 높은 설명력을 보이고 있다. 결정계수(R^2)에 대한 Cohen(1988)의 기준을 따르면 큰 효과(large effect)에 해당된다(신진동 외, 2016; Field, 2013). 그리고, 공선성 통계와 관련해서, 공차한계(허용오차) 값이 0.1 이하이면 다중공선성 문제가 있다고 해석하는데, 이 회귀분석에서는 가장 낮은 것이 0.824이므로 다중공선성 문제가 없는 것으로 판단된다. 또한, VIF(분산팽창지수) 지수가 높을수록 회귀식의 산포가 증가하는 것을 의미하며, 10을 기준으로 해석하는데, 이 회귀분석에서는 가장 큰 VIF가 1.536으로 10 이하로 나타났기 때문에 산포에도 문

제가 없는 것으로 판단된다.

이 회귀분석 결과에 의하면, 회귀모형에 투입된 모든 요인 중 버스교통 개선, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립의료원 건립, 지역편의시설 건립은 $p < .01$ 수준에서, 지하철역 개선, 공원개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화는 $p < .05$ 수준에서 지자체장 후보자의 득표율 변동에 대해 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 이러한 결과를 해석하면서 유의해야 할 것은, 유권자는 후보자의 선거공약 전체를 보고 누구에게 투표할 것인지를 결정하는 데 비해, 이 연구에서 투입한 독립변수는 전체 선거공약의 일부인 도시계획 관련 사업에 관한 공약에 한정되어 있다는 점이다.

2. 분석 결과의 해석

1) 세부 공약 검증

성남시장 재선에 도전하였던 이재명 후보자는 이미 제5기 지방선거에서 성남시장에 당선되어 현직 시장으로 재직하면서, 지역 유권자의 도시계획 관련 요구가 무엇인지를 정확히 파악해서 선거공약에 반영하는 선거전략을 취해서 득표에 상당한 효과를 본 것으로 판단된다.

여기에서 도시기반시설 관련 공약이 지자체장 후보자의 득표에 미치는 영향을 분석하기 위해서, 이 연구에서는 “(a) 지자체장 후보자의 도시기반시설 관련 세부 공약(지하철역 개선, 버스교통 개선, 어린이집 신설, 주차장 확충, 시립의료원 건립, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화)은 득표율 변동에 정적(+)으로 유의한 영향을 미칠 것이며, (b) 님비성 시설 공약의 경우 역방향으로 거리조락 효과를 보일 것”이라고 하는 (가설 1-2)를 설정하고, 지자체장 후보자의 관련 공약집과 지방선거 자료를 활용해서 검증하였다. 도시기반시설 관련 공약들이 지자체장

후보자의 득표율 변동에 미치는 영향에 관해 가설을 검증한 결과, 버스교통 개선($t=5.003$), 주차장 확충($t=3.945$), 지역편의시설 건립($t=4.019$) 공약은 $p < .01$ 수준에서, 그리고 공원 개선($t=2.670$), 도로소음 방지($t=2.717$), 개발규제 완화($t=2.375$), 지하철역 개선($t=2.185$) 공약은 $p < .05$ 수준에서 지자체장 후보자의 득표율 변동에 대해 통계적으로 유의하게 정적(+)인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나, 시립의료원 건립($t=-6.149$) 공약은 지자체장 후보자의 득표율 변동에 대해 $p < .01$ 수준에서 통계적으로 유의하게 부적(-)인 영향을 보여서 해석에 신중을 기할 필요가 있다. 특히 시립의료원과 같은 공공병원에 대해 인근 주거지 주민은 오히려 장례식장이나 의료 폐기물 등과 같은 부정적인 인식으로 인해서 기피하는 경향이 있다. 제5기 지방선거에서 낙후된 거주지 지역의 재개발 사업이 조속히 진행되기를 기대하고 높은 지지를 보였던 시립의료원 예정지 주변 지역주민이 재개발 사업 지체 등으로 불만이 많았는데, 거기다 대부분 사람이 자신의 거주지 인근에 입지하는 것은 기피하는 시설인 시립의료원 건립 공약을 제시한 것은 오히려 득표에 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

각 요인 영향력의 상대적 크기를 나타내는 표준화 계수를 살펴보면, 시립의료원 건립(표준화 $\beta = -.603$)은 득표율 변동에 대한 영향력이 가장 큰 것으로 나타났으며, 이어서 버스교통 개선(표준화 $\beta = .501$), 주차장 확충(표준화 $\beta = .407$), 지역편의시설 건립(표준화 $\beta = .389$), 공원 개선(표준화 $\beta = .256$), 도로소음 방지(표준화 $\beta = .250$), 개발규제 완화(표준화 $\beta = .221$), 지하철역 개선(표준화 $\beta = .210$) 등의 순으로 나타나서, 그 영향력의 상대적 크기에 차이가 있음을 알 수 있다.

2) 님비시설의 효과

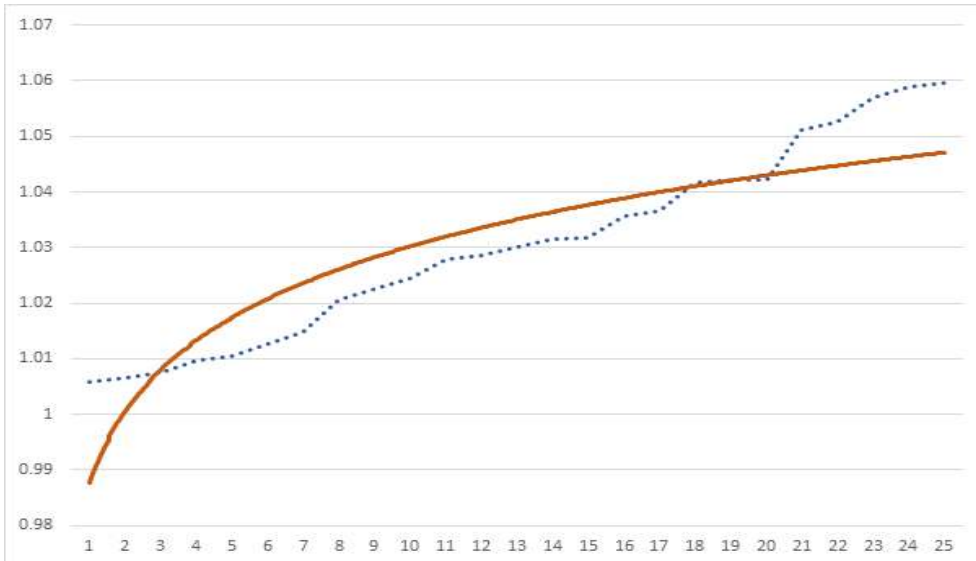
현재의 성남시립의료원이 입지한 곳은 원래 성남시청의 청사가 있던 곳이다. 처음부터 청사 이전과 관련해서 100만 인구에 걸맞은 청사의 필요

성을 주장하는 찬성 쪽과 구시가지 공동화라는 반대 견해가 대립하였다(김성훈, 임명수, 2007). 성남시는 인구 100만 명에 걸맞은 청사의 필요성을 주장하며 중앙정부에 10여 차례에 걸쳐 시청사 예정지역인 성남시 중원구 여수동 일원의 개발제한구역 해제 건의안을 제출하는 등 본격적으로 시청사 이전 계획을 추진한 결과, 결국 건교부가 2006년 6월에 여수지구를 국민임대주택단지 예정지구로 지정함에 따라 개발제한구역이 해제되었다. 이에 따라 여수지구로 시청사를 이전하기로 확정된 성남시는 시청사 이전에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 부지의 활용방안 마련을 위해 연구용역 계약을 발주하였다. 한국지방행정연구원의 용역 결과에 따르면, 최적 활용방안으로 복합문화복지단지, 공원, 실버클리닉센터, 종합의료시설, 영어마을, 첨단디지털정보문화센터, 공공(임대)주택, 행정시설 유치 등 8개 안이 도출되었다. 연구를 수행한 한국지방행정연구원은, 주민 대상 선호도 조사에서 공원(27.6%) 및 복합문화복지단지(20.7%) 조성이 종합의료시설(20.7%)보다 높게 나타났지만, 이들 사업은 구시가지 공동화 방지 및 수익 창출에 한계가 있다는 이유로 종합의료시설 건립을 우선적인 활용방안으로 제안하였다(김성훈, 임명수, 2007). 그러나, 지역 주민은 시청사 이전을 합리화하기 위한 시립병원 설립이라는 대안에 대해서도 부정적인 반응 보였다(김성훈, 임명수, 2007). 이러한 상황에서, 제6기 지방선거에서 재선에 도전한 이재명 시장은 구 성남시청 터에 시립의료원 건립을 추진하겠다는 공약을 제시하였다. 그러나, 의료시설은 독특한 입지적 특성을 지니고 있는데(이금숙, 1998b), 특히 인근 주거지의 주민은 장례식장이나 의료 폐기물 등과 같은 것에 대한 부정적인 인식으로 인해서 시립의료원이 자기 지역에 건립되는 것을 기피하는 경향이 있다. 시립의료원과 같이 지역 전체 주민에게는 유익한 시설이지만, 자신의 주거지 한 가운데 입지하게 되는 지역의 유권자에게는 일종의 님비시설이 될 수 있으므로(이상대, 정유선, 김보경, 2015), 이러한 시설에 대한 선거공약은 득표율 변동과 관련해서 역방향으로 거리조락 효과를 보일 수 있다.

실제로, 성남 시립의료원 건립 공약지역과 유권자 간의 거리가 득표율

변동에 미치는 영향을 회귀분석한 결과, $p < .01$ 수준에서 통계적으로 유의하게 영향($\beta = .016$, $p < .01$)을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 이러한 시립병원에 대한 접근성이 높은 지역 범위라고 할 수 있는 반경 약 4km 이내의 선거구(행정동)을 기준으로 거리와 득표율 변동의 관계에 대한 추세를 구해보면 <그림 4-3>과 같이 (역)방향의 거리조락 효과를 보일 수 있다.

유권자의 행동 원리는 비용-편익 분석에 입각하고 있다는 점에서 상품 시장에서의 소비자의 행동 원리와 유사하다. 즉, 정치시장에서 합리적인 투표행위는 효용 극대화를 목표로 하는 소비자 선택과 유사한 점이 많다(신봉호, 1999). 유권자는 경합하는 후보 중에서 자신의 만족을 극대화할 수 있는 후보를 선택하게 될 것이다. 이를 위해 유권자는 경합하는 각 후보가 제시한 공약을 통해서 자신이 얻을 수 있는 소비자잉여의 크기를 고려해서 각각의 후보를 평가하게 된다.



<그림 4-3> 남비시설의 (역) 거리조락 효과

제4절 도시계획 관련 공약예산

1. 공약예산이 득표에 미치는 영향

1) 공약예산의 산정과정

지자체장 후보자 선출을 위한 지방선거 결과는 각 지역 유권자에게 제시되는 개발 공약에 관련된 소요예산 규모에 따라서도 영향을 받을 수 있다. 제6기 지방선거에서 성남시장 재선에 도전할 당시 후보자가 도시계획과 관련한 선거공약을 통해 직접, 또는 간접으로 제시한 공약예산은 <표 4-8>에서 보는 바와 같이, 도시계획 관련 공약을 행정동 단위로 세분화해서 구체적으로 제시한 재선 후보자의 경우는 선거구에 따라 최소 약 42억 원에서, 최대 약 2,900억 원으로, 선거구당 평균 약 892억 원 정도였다. 반면에, 도시계획 관련 공약을 주제 위주로 성남시 전체를 대상으로 포괄적으로 제시한 경쟁 후보자의 경우는 최소 133억 원에서 최대 970억 원으로, 선거구당 평균 약 530억 원 정도였다.

<표 4-8> 후보자별 공약예산 규모 (단위: 백만원)

구 분	최소값	최대값	선거구 평균
재선 후보자	4,200	290,993	89,281
경쟁 후보자	13,345	97,042	53,033

재선 후보자(A)의 공약예산 산정은 (1) 선거구별로 제시된 공약을 정리해서 세부 항목으로 분류한 후, (2) 공약 사업 중에서 ‘성남시 주요업무계획’¹¹⁾에 자료가 있는 것은 당해 사업예산을 적용하고, (3) 공약만 있고 실제 사업예산이 책정되지 않은 것에 대해서는 유사 사업의 평균치를 대입하였으며, (4) 특히 큰 비중을 차지하는 도시정비기금 및 리모델링기금 관련 공약예산은 해당 선거 전후에 발표한 공약 홍보자료를 검색해서 적

11) <https://www.seongnam.go.kr/city/1000572/30235/bbsList.do#99988>

용 기간 4년을 기준으로 선거구별로 배부하였다. 한편, 경쟁 후보자(B)는 도시계획 관련 공약을 재선 후보자와 달리 선거구별로 세분화해서 제시하지 않아서, 사업대상 지역을 추정할 수 있으면서 예산 금액의 추정이 가능한 공약에 대해서는 선거구별로 공약예산 금액을 배부하고, 그 외에 선거구를 특정할 수 없는 공약의 예산은 재선 후보자의 공약금액과 선거구 인구를 기초로 배부해서 공약예산을 산정하였다. 따라서, 이러한 기준에 따라 작성한 <표 4-8>의 금액은 각 후보자가 예상하는 것과 다를 수 있다.

대부분 후보자는 선거 과정에 득표 극대화를 위해 공약 규모를 과장하는 경향이 있으므로, 선거 당시에 후보자가 예상한 공약예산 규모는 당선 후 연차별 공약 실행 계획과는 차이가 있을 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 참고로, 인구 약 18만 명의 안성시 시장이 2020년에 공약사항을 64개 공약 사업으로 확정하면서 산정한 소요 예산 규모가 2조 2,175억 원 정도이다(봉원학, 2020). 따라서, 현재 인구가 약 94만 명에 이르는 성남시에서 위와 같은 공약예산 규모는 상대적으로 과다한 것이라고 단정할 수는 없을 것으로 보인다.

2) 공약예산의 영향력 검증

이 연구에서는 “도시계획 관련 공약에 대한 예산지원이 더 많은 선거구는 예산지원에 비례해서 득표(득표율, 득표율 변동, 득표 경쟁도) 변동에 대해 정적(+인 영향이 있을 것”이라고 하는 (가설 2-1)을 설정하고, 지자체장 후보자의 지역별 도시계획 관련 공약예산 규모와 선거 결과 데이터를 가지고 검증하였다. 지역별 도시계획 관련 공약예산 규모가 지자체장 후보자의 득표율, 득표율 변동, 득표 경쟁도 등에 미치는 영향을 검증하기 위해 회귀분석을 한 결과는 <표 4-9>에서 보는 바와 같다. 우선, 재선 후보자(A)의 경우는, 도시계획 관련 공약예산 규모가 증가함에 따라 재선 후보자의 득표율과 득표 경쟁도는 $p < .01$ 수준에서 정적(+인 영향을 받는

것으로 나타났으나, 득표율 변동에 대해서는 유의한 영향이 없었다. 그리고, 경쟁 후보자(B)의 도시계획 관련 공약예산은 그의 득표율에 대해 통계적으로 유의한 영향이 없었다($t=-1.683$, $p=.099$). 종합해 볼 때, (가설 2-1)은 부분적으로 채택되었다고 할 수 있다.

<표 4-9> 공약예산이 득표에 미치는 영향

구분	종속	독립	비표준 계수		표준계수	t	유의 수준	통계량
			B	표준오차				
A	득표율	(상수)	.505	.013		37.886	.000	$R^2=.211$ adj. $R^2=.194$ $F=12.303^{**}$
		공약예산	4.225E-7	.000	.459	3.508	.001	
	득표율 변동	(상수)	.036	.016		2.252	.029	N.S.
공약예산	-1.310E-7	.000	-.132	-.904	.371			
	득표 경쟁도	(상수)	.018	.027		.660	.513	$R^2=.212$ adj. $R^2=.194$ $F=12.345^{**}$
		공약예산	8.535E-7	.000	.460	3.514	.001	
B	득표율*	(상수)	.482	.022		21.885	.000	N.S.
		공약예산	-6.422E-7	.000	-.241	-1.683	.099	

* : 경쟁 후보자는 득표율만 산정가능(득표율 변동과 득표 경쟁도는 산정 불가)

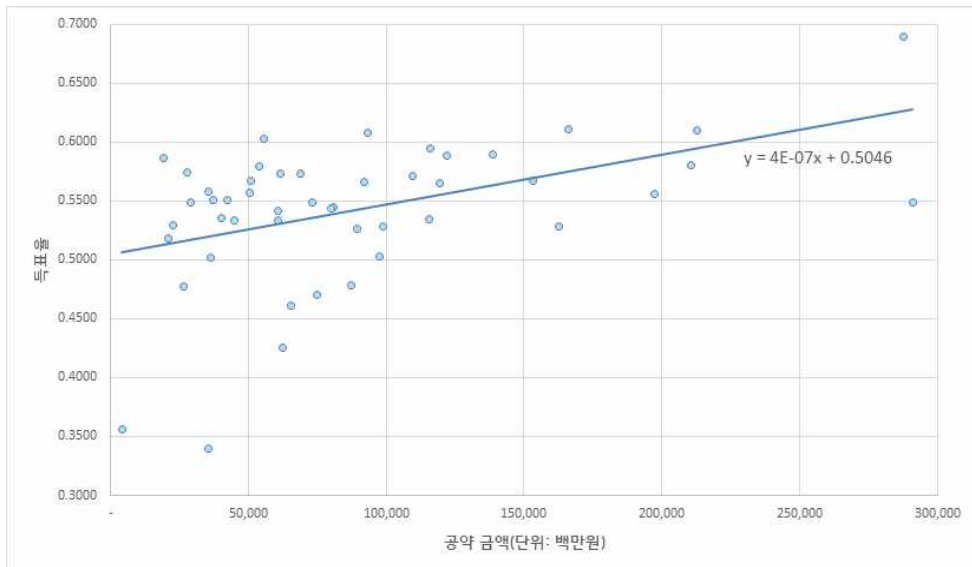
** : $p < .01$

참고로, 공약 이행에 필요한 소요예산과 관련해서, 한국매니페스토실천본부의 분석 결과에 의하면, 2010년 제5기 지방선거에서 당선된 전국 시·도지사의 개발 공약의 이행률은 69.2%에 그쳤다(김승희, 2014). 그리고, 동 본부가 제6기 지방선거 당시 14개 광역단체장(경기, 울산, 세종을 제외한) 당선자로부터 선거공약 소요 재원을 제출받아 분석한 결과, 공약을 이행하기 위해서는 총 220조 6천692억 원이 필요한 것으로 나타났다(이승희, 2014). 결국, 공약 이행에 가장 큰 관건은 자원 마련이므로, 선심성 공약 양산하기보다는 이를 이행할 수 있는 구체적인 방법이 함께 제시되어야 할 것이다.

2. 득표 전략예산 규모와 투표 효용가치 추정

1) 정치인의 득표 전략예산 규모 추정

정치인의 득표 극대화 전략 차원에서, 도시계획 관련 공약예산 데이터를 가지고 득표율을 1%P 증가시키는 데 필요한 득표 전략 차원에서의 공약예산 규모를 추정해 볼 필요가 있다. 앞서 제시한 <표 4-9>에 의하면, 도시계획 관련 공약예산 규모가 증가할수록 득표율이 증가하는 것으로 나타났다. 회귀계수에 기초한 선형 회귀식은 ($y = 4.225E-7x + 0.505$)가 된다. 이러한 회귀식을 가지고 선거구 차원에서 득표율을 1%P를 증가시키는 데 필요한 전략예산 규모를 추정해 보면, 약 237억 원의 공약예산이 추가로 필요하다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 회귀분석 결과를 표시한 <그림 4-4>에서 공약예산 500억 원을 대입할 때 득표율은 약 2%P 증가하고, 공약예산을 다시 1천억 원으로 변경하면 득표율이 약 4%P 증가하므로 득표율 1%P를 증가시키기 위한 전략 차원에서의 공약예산 규모는 앞의 계산 결과인 237억과 유사한 것을 알 수 있다.



<그림 4-4> 공약예산과 득표율 변화

2) 유권자 투표의 효용가치 추정

이 연구에서는 선거공약 관련 요인 이외의 모든 사회경제적 변수는 같다고 가정하고 있으므로, 유권자가 지방선거에서 행사하는 한 표의 가치를 산정해 볼 수 있을 것이다. 다시 말해서, 유권자의 효용 극대화 차원에서, 지자체장 선거에서 유권자가 행사하는 1표의 경제적 효용 가치를 도시계획 관련 공약예산을 가지고 추정할 수 있다.

이러한 효용가치의 산정을 위해서는 산식을 먼저 수립할 필요가 있다. 이러한 산식수립에는 Downs(1957)의 이론에 기초해서 Riker & Ordeshook(1968)이 구체화한 다음과 같은 식(1)과 같은 유권자의 투표 결정에 관한 손익계산 방정식을 참고할 수 있다.

$$R = PB - C + D \text{ ----- (1)}$$

이 공식에서, R 은 투표행위로부터 유권자가 받는 보상(Reward) 또는 예상 순편익(윤성호, 주만수, 2010), B 는 선호하는 후보의 당선에 가져올 혜택(Benefit), C 는 투표행위에 들어가는 비용(cost), P 는 유권자의 한 표가 선거 결과에 미칠 수 있는 확률 또는 혜택을 가져올 확률, D 는 투표 편익 중에서도 시민적 의무 이행을 포함한 다양한 만족감(조성대, 2006)과 같은 장기적 참여 가치를 의미한다.

식(1)에서 B 에 해당하는 것을 Downs(1957)는 정당 간의 효용 차이라고 하였지만, 경쟁 주체를 후보자로 본다면 ‘후보자 간 효용 차이’라고 할 수도 있다(박찬욱, 1996). 이러한 후보자 간의 기대효용 차이는 투표를 통해서 얻는 편익으로 간주할 수 있는데, 이것은 Downs(1957)에 의하면 식(2)와 같이 계산할 수 있다.

$$B = E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B) \text{ ----- (2)}$$

이와 같은 식(2)에서, t 는 당면한 선거까지의 기간(현 선거기간), $t+1$ 은 당면한 선거가 지난 후 다음의 선거까지의 기간(차기 선거기간), $E(U_{t+1}^A)$

은 A 후보자(정당)가 당면한 선거를 통해 집권하고 정책을 수행함으로써 유권자에게 가져다줄 효용이며, $E(U_{t+1}^B)$ 은 경쟁자인 B 후보자가 집권하여 정책을 시행함으로써 유권자에게 가져다줄 것으로 예상하는 기대효용이다 (Downs, 1957).

선행연구에 의하면, 후보자(A)의 득표율은 자신의 선거비용 지출에 의한 영향뿐만 아니라, 경쟁 후보자(B)의 선거비용 지출에 의한 부적 영향도 받으므로(문우진, 2005a), 공약예산에 기초해서 기대효용을 산정할 때도 경쟁 후보자 공약예산의 부적 효과도 고려할 필요가 있다. 그리고, 정책공약이 유권자의 후보자 선택에 미치는 영향은, 지역주의 또는 정당 지지가 미치는 영향보다는 작지만, 유권자의 후보 선택에 강한 영향을 미친다(송원근, 2011; 김성연, 김준석, 길정아, 2013). 선거에서 기대효용은 여러 요인에 의해서 영향을 받을 수 있지만, 특히 선거공약과 관점에서 보면, 어떤 후보자가 가져다줄 지역개발로부터 기대하는 혜택에 의해서도 영향을 받으므로(문우진, 2005b), 도시계획 관련 공약예산 규모와 후보자가 당선 후 그러한 공약을 이행할 확률은 지방선거에서 큰 영향 요인의 하나라고 할 수 있다.

이 연구에서는 사회경제적 변수가 같다고 가정하고 있으므로, 이상과 같은 논리에 따라, 지방선거에서 유권자가 행사하는 한 표의 경제적 효용 가치를 산정하기 위한 산식을 수립할 수 있다. 다시 말해서, 공약예산을 Downs(1957)의 식(2)에서 말하는 기대효용에 대한 대리지표로 삼아서 두 경쟁 후보자 간의 효용 차이를 산정한 후, 여기에 공약 이행확률을 곱한 후, 전체 유권자 수로 나누어주면, 유권자 한 표의 경제적 효용 가치 산정을 위한 산식을 식(3)과 수립할 수 있다.

$$B_{iv} = [(E_b(U_{t+1}^A) - E_b(U_{t+1}^B)) * (P_f)] / N_v \text{ ----- (3)}$$

B_{iv} : 유권자 개인이 행사하는 한 표의 경제적 효용 가치

$E_b(U_{t+1}^A)$: 후보자 A가 당면한 선거에서 당선되어 도시계획 관련 공약예산을 집행함으로써 유권자에게 가져다줄 것으로 기대하는 효용

$E_b(U_{i+1}^B)$: 후보자 B가 당면한 선거에서 당선되어 도시계획 관련 공약예산을 집행함으로써 유권자에게 가져다줄 것으로 기대하는 효용

P_f : 공약예산에 대한 이행확률

N_v : 전체 유권자 수

이와 같은 산식(3)에 적용할 공약 이행확률(P_f)은 한국매니페스토본부가 발표한 기초단체장(성남시장)의 공약 이행률을 대리지표로 사용하였다. 이 자료에 의하면, 현직 시장의 공약이행률은 SA급(100만점에 85점 이상)이므로, 공약 이행확률은 85%로 적용하였다(이승희, 2014). 유권자가 지방선거에서 행사하는 한 표의 경제적 효용 가치를 산식(3)에 따라 계산해 본 결과, <표 4-10>에서 보는 바와 같이, 유권자 1인을 기준으로 약 236만원 정도인 것으로 나타났다.

<표 4-10> 공약예산에 기초한 한 표의 효용 가치(금액단위: 백만 원)

구분	효용 합계	인원 합계	1인당 평균
유권자	113.33	750,745	2.3610
투표자	219.60	406,315	4.5750
득표자	408.77	216,215	8.5161

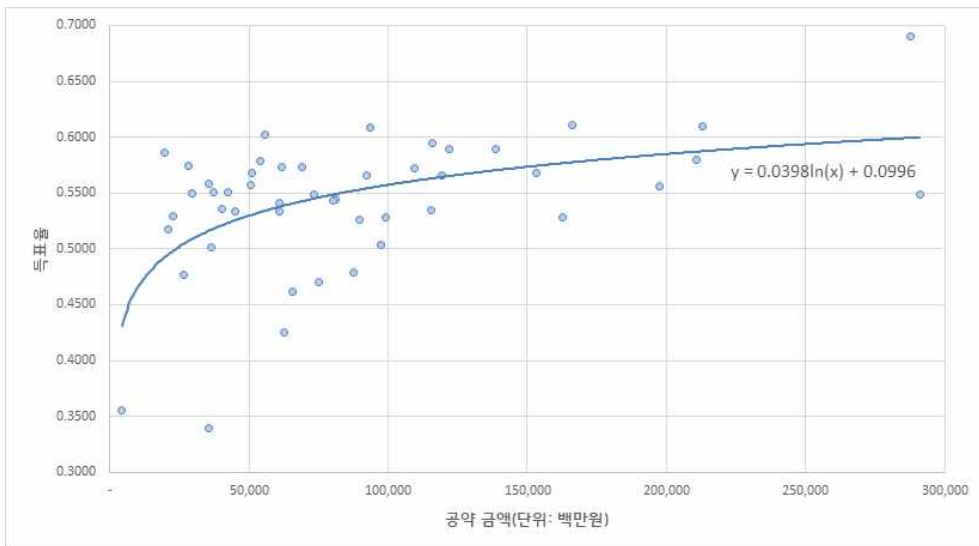
3. 공약 예산규모와 구체성에 따른 득표율 곡선의 비교

1) 예산규모에 따른 득표율 곡선의 기울기 변화

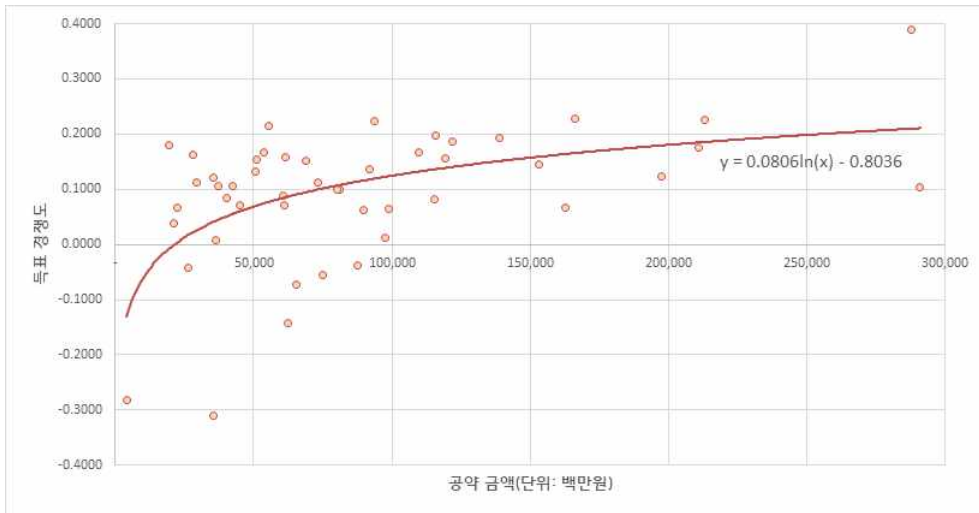
재선 후보자(A)의 득표율 및 득표 경쟁도 곡선의 기울기는 공약금액 규모에 따라 어떻게 변하는지를 검토해 볼 필요가 있다. 분석의 정밀도를 높이기 위해 공약예산에 자연로그를 취한 값과 재선 후보자의 득표율 간의 영향 관계에 대해 회귀분석한 결과를 표시한 것이 <그림 4-5>이다. 이 그림에서 보는 바와 같이, 재선 후보자의 득표율 곡선은 공약금액의 구간에 따라 기울기에 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 공약예산 500억까지의 구

간(낮은 구간)에서 득표율 곡선의 기울기가 가파른 반면에, 공약금액이 1,000억을 초과(높은 구간)하면서부터는 해당 곡선의 기울기가 완만해지는 점에 관해 가장 잘 설명하는 로그선형모형을 추정해 보니, 공약금액의 증가에 따른 득표율 증가 효과가 약해지는 것을 알 수 있다.

참고로, 공약 예산규모에 따른 득표 경쟁도 곡선의 기울기 변화를 살펴 보면, 득표율의 경우와 유사한 변화추세를 보이고 있다. 다시 말해서, 1위 후보자(재선 후보자)와 2위 후보자(경쟁 후보자) 간의 득표율 차이를 의미하는 득표 경쟁도에 대해 공약예산이 미치는 영향 관계 역시, <그림 4-6>에서 보는 바와 같이 공약금액 1천억 원을 넘어가기 시작하면 그 영향력이 완만해지는 것을 알 수 있다.



<그림 4-5> 공약예산에 따른 득표율의 기울기



<그림 4-6> 공약금액에 따른 득표 경쟁도의 기울기

2) 공약의 구체성 여부에 따른 득표율 비교

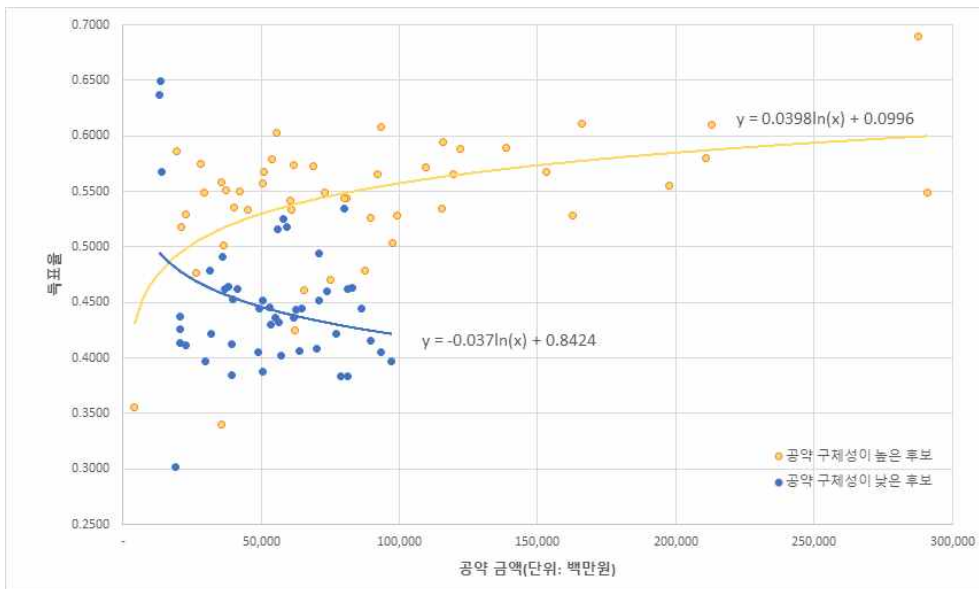
도시계획 관련 공약의 구체성 차이에 따른 후보자 간의 득표율 차이 및 득표율 곡선의 기울기를 비교해 볼 필요가 있다. 지자체장 후보자가 도시계획 관련 공약의 사업내용이나 지리적 위치에 관해 구체적으로 제시했는지 여부는 이미 <표 4-5>의 공약분석표에 제시되어 있다. 이러한 구분에 따라 후보자 간에 득표율에 차이가 있는지를 검증한 결과는 <표 4-11>에서 보는 바와 같다. 즉, 도시계획 관련 공약의 지리적 구체성이 높은 재선 후보자(A)가 그러한 것이 낮은 경쟁 후보자(B)에 비해, 득표율 수준이 통계적으로 유의하게 높은 것을 알 수 있다.

<표 4-11> 공약의 구체성에 따른 득표율 차이

구 분	평균	표준편차	t	p
A:공약의 구체성이 높은 (재선 후보자)	.5423	.06060	7.522	.000
B:공약의 구체성이 낮은 (경쟁 후보자)	.4483	.06175		

이러한 경향은, 공약예산에 대해 로그를 취해서 회귀분석한 후 도표로 표시한 <그림 4-7>에서 보는 바와 같이, 도시계획 관련 공약의 구체성이 높은 후보자(A:재선 후보자)의 득표율 곡선의 기울기($\beta=0.039$)가 공약 구체성이 낮은 경쟁 후보자(B:경쟁 후보자)의 득표율 곡선 기울기($\beta=-0.037$)와 비교해 더 크다는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

종합해 볼 때, “(a) 득표율 및 득표 경쟁도 곡선의 기울기는 공약금액 규모가 낮은 구간이 높은 구간보다 더 가파를 것이며, (b) 도시계획 관련 공약의 구체성이 높은 후보자(재선 후보자)의 득표율 곡선의 기울기는, 공약의 구체성 낮은 후보자(경쟁 후보자)보다 더 클(+) 것”이라고 하는 (가설 2-3)은 채택되었다고 볼 수 있다.



<그림 4-7> 공약의 구체성 여부에 따른 득표율 비교

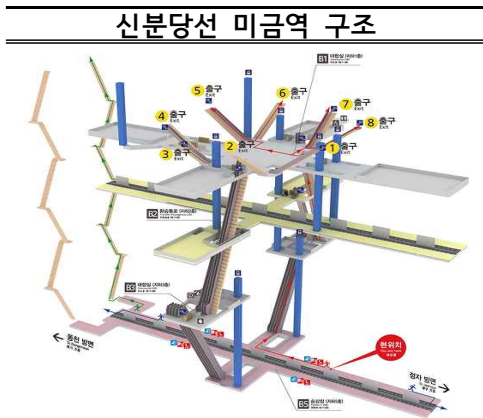
제5절 대규모 개발공약 사례와 거리 조락성 분석

공공선택론에 의하면, 정치인은 득표 극대화 가설에 따라 의사결정을 하게 된다. 지방선거에 출마하는 지자체장 후보자는 대규모로 예산이 투입되는 도시계획 관련 사업을 선거공약으로 내세우는 경향이 있다. 그리고, 실제 당선된 지자체장은 그러한 개발 공약을 추진하게 된다. 대규모 예산이 투입되는 도시개발 관련 사업은 공간적으로 편익은 사업이 해당되는 지역에 집중되는 반면에 그러한 사업에 소요되는 비용은 지역 전체로 분산되는 결과를 가져오는 사례들을 볼 수 있다. 지자체 주민 전체가 부담한 지방세 수입금으로 특정 지역 기반시설 개선 집중적으로 투자하는 것과 같은 것이다.

1. 도시개발 관련 대규모 공약 사례

공공선택론에 의하면, 정치인은 득표 극대화 가설에 따라 의사결정을 하게 된다. 지방선거에 출마하는 지자체장 후보자는 대규모로 예산이 투입되는 도시개발 관련 사업을 선거공약으로 내세우는 경향이 있다. 그리고, 실제 당선된 지자체장은 그러한 개발공약을 추진하게 된다. 대규모 예산이 투입되는 도시개발 관련 사업은 공간적으로 편익은 사업이 해당되는 지역에 집중되는 반면에 그러한 사업에 소요되는 비용은 지역 전체로 분산되는 결과를 가져오는 사례들을 볼 수 있다. 지자체 주민 전체가 부담한 지방세 수입금으로 특정 지역 기반시설 개선 집중적으로 투자하는 것과 같은 것이다. 따라서, 지자체장 후보자의 도시개발 관련 공약은 편익은 집중하고, 비용은 분산하는 경향을 보일 것으로 예상할 수 있다. 이러한 내용과 일치하는 성남시의 주요 사례를 살펴보면, 분당수서간 고속화도로 지중화 사업, 신분당선 미금환승역 신설 사업 등과 같은 것이 있다.

1) 신분당선 미금 환승역 신설 사업



자료: 경기철도주식회사(2020)

<그림 4-8> 신분당선 미금역 구조

신분당선 미금환승역은 신분당선 정자역과 동천역 사이에 있는 기존 분당선 미금역 하부에 설치되며, 분당선과 갈아탈 수 있는 환승역이다(<그림 4-8> 참조). 총 사업비 1,224억 원 중에서 성남시가 918억 원, 경기철도주식회사가 306억 원을 부담하고, 철도시설공단은 역 신설에 대한 사업관리를 시행하며, 경기철도주식회사는 역사 시공과 운영을 담당한다. 신분당선 역 간 거리는 정자역 ~ 미금역이 1.8km, 미금 ~ 동천역이 1.7km이다. 강남까지는 18분, 광교 신도시까지는 12분이면 이동할 수 있어, 서울 시민과 용인, 수원 등 지역주민들이 철도 교통을 더욱 편리하게 이용할 수 있다.

미금 환승역 신설의 경제적 효과를 분석하기 위해서는 이용객 수가 가장 중요한 자료이지만, 신분당선을 운영하는 네오트랜스는 대외비라는 이유로 자료를 공개하지 않고 있다. 신분당선은 민자회사가 운영하는 노선으로 다른 수도권 지하철과 달리 비싼 요금을 받고 있는데, 이용객 정보에 대해 접근할 수 없도록 한 것이다. 그러나, 신분당선의 이용객 수가 기대보다 낮을 것이라는 관측이 유력해서 신분당선 효과에 대해 의구심이 제기되고 있다(이창호, 2012). 특히, 성남시에 막대한 예산을 투입해서 추가로 환승역을 설치한 미금환승역의 경우는 더욱 이용객 수가 당초 예상보다 적은 것으로 추정된다.

<표 4-12> 2017년 승하차 인원 추정치 (단위: 인/일)

구분	승차	하차	합계
판교	30,930	30,660	61,590
정자	30,259	29,892	60,151
미금	27,914	28,047	55,961

자료: 배춘봉(2015)

<표 4-13> 신분당선 역별 이용현황 분석 (단위: 인/일)

	2011년		2012년		2013년	
	직승	환승	직승	환승	직승	환승
강남	9,663	15,191	9,646	17,248	10,744	22,219
양재	4,185	12,209	4,324	14,650	5,322	16,738
시민의숲	3,816	-	4,934	-	5,533	-
청계산	1,637	-	2,662	-	2,167	-
판교	7,419	-	9,048	-	13,036	-
정자	7,678	21,350	8,017	23,337	9,175	27,426

자료: 배춘봉(2015)

<표 4-14> 분당선 이용객 현황

		2019	2018	2017	2016
정자	승차	11,842	11,663	11,761	11,493
	하차	12,537	12,243	12,183	11,927
미금	승차	17,381	17,805	19,402	19,778
	하차	17,857	18,140	21,008	21,215

자료: 철도청

2015년에 발간된 연구보고서에 의하면, <표 4-12>에서 보는 바와 같이 신분당선 미금환승역 1일 이용객 수를 승차 27,914명, 하차 28,047명으로 예상했으나, 직전 역인 신분당선 정자역의 실제 1일 이용객 수를 보면, <표 4-13>에서 보는 바와 같이 약 36,000명(2013년 기준) 정도에 불과한

것에 비추어보면 과대 추정된 것으로 볼 수 있다. 또한, 신분당선 미금역이 개통하기 전인 2017년과 개통 후인 2019년의 기존 분당선 미금역 1일 이용객 수를 비교해 보면, <표 4-14>에서 보는 바와 같이 약 5,100명 정도 감소한 것으로 나타난다. 감소한 이 이용객은 미금역에서 신분당선 미금역 이용객으로 전환되었을 것으로 추정할 수 있으며, 전환된 이용객 이외에 신분당선 미금역 신규 이용객은 많아도 이 수치를 능가하기는 어려울 것이므로, 1일 평균 신분당선 미금역 이용객은 1만 명을 초과하기 어려울 것이다. 그런데, 이러한 신분당선 미금역 신설을 위해 성남시에서는 918억 원의 예산을 투입해서, 성남시에 거주하는 세대 당 약 23만원의 비용을 분담하였다.

불과 1.9km 이내에 신분당선 정자 환승역이 이미 설치되어서 운영되고 있어서, 바로 인접한 지역에 추가로 설치되는 미금 환승역으로 인해서 발생하는 편익 수혜 범위가 지리적으로 반경 0.95km에 불과할 정도로 제한적일 수밖에 없다. 따라서, 이러한 사업은, 정치인의 득표 극대화 성향으로 인해 특정 지역의 극히 일부 주민에게만 혜택이 돌아가는 사업에 막대한 지방정부의 예산을 투입해서, 결국 편익은 매우 제한된 특정 지역 유권자에게만 집중되고 비용은 전체 지역의 유권자에게 분산하는 결과를 초래하는 사례의 하나라고 할 수 있다.

2) 분당수서 간 고속도로 공원화 사업

분당수서 간 도시고속도로 소음저감시설 설치공사는 <그림 4-7>에서 보는 바와 같이, 성남시 분당구 아람삼거리에서 벌말지하차도까지 왕복 6차로 구간을 복개 구조물로 씌우고, 그 위에 2m 가량 흙을 덮어 공원을 조성하는 사업으로, 흔히 ‘상부 공원화 사업’이라고 한다. 전체 공사 구간 가운데 일부 구간은 교량 형태의 구조물로 시공하고, 나머지 구간은 반달형 아치 형태의 철판 구조물 위에 철근 콘크리트를 더 씌운 신기술 파형강판

공법을 적용하였다.

이 사업은 판교 신도시와 분당 아래쪽 지역에서 분당-수서간 고속화 도로를 이용하는 차량이 급속하게 증가함에 따라 인근 주민들의 소음과 먼지 피해에 대한 민원이 폭발한 것이 계기가 되었다. 당초 지역주민은 지하화를 요구하였으나, 막대한 예산 문제와 우회도로 확보가 불가 등의 사유로, 민선 제5기 현직 시장과의 지속적 대화와 타협 결과, 2013년 7월 상부 공원화 사업방식이 채택되었다.

이 사업추진에 필요한 예산은 당초 사업계획은 총 1,500억 원으로 시작하였으나(성남시, 2014), 2019년 기준으로는 약 1,800억 원 수준으로 늘어난 상태이다. 이러한 사업비는 지역주민이 납부한 세금인 성남시 예산에서 전액 부담하기 때문에, 성남시에 거주하는 세대는 직접적인 편익과 상관없이 세대 당 약 45만 원씩을 부담하는 결과를 초래하였다.

도로 공원화 사업대상 지역	도로 공원화 사업 조감도
	

<그림 4-9> 도로 공원화 사업지

이 사업으로 인해서 가장 큰 편익을 보는 지역주민은 해당 도로가 관통하는 성남시 분당구 이매2동(아름마을)에 아파트를 소유한 사람이다. 원래 아름마을 지역은 전철역에서 거리가 멀고, 고속화도로가 관통하고 있어서 이 지역의 부동산(주로 아파트) 가격이 상대적으로 다른 지역에 비해 불리한 곳이었다. 그러나, 지속적으로 성남시에 민원을 제기하여 고속화도로가

지중화됨은 물론, 상부 지역을 공원화까지 끌어냄으로 인해, 사업 착공 이후부터 이 지역의 부동산 가격의 상승률이 높아졌다. 이처럼 이 사업은 특정 지역 고속화도로에 대규모 공공예산이 들어가는 방식의 소음방지시설을 설치해서 해당 지역의 부동산 가치 증진에 기여하는 결과를 초래한 면이 있다. 그러나, 이 사업은 제1기 신도시인 분당 지역과 제2기 신도시인 판교지역을 물리적으로 가로막고 있는 도시 고속화 도로의 상부를 공원화하는 방식으로 덮어서, 사업 편익의 수혜 범위를 확장하였다. 다시 말해서, 이러한 도로 공원화 사업을 통해, 신분당선 판교역에 대한 시민의 접근성을 증진하고, 생활편의시설이 잘 갖추어져 있는 제2기 신도시인 판교지역을 기존의 분당지역과 물리적, 심리적으로 통합하는 효과를 기대할 수 있어서, 사업 편익의 수혜 범위가 상대적으로 넓은 편이다.

2. 대규모 개발공약과 거리 조락성

선행연구에 의하면, 선거 지리학상 거리의 조락성으로 인해 개발지역으로부터 유권자의 거리와 투표는 상관관계가 있는 것(김형국, 1997)으로 알려져 있다. 즉, 도시개발 관련 사업의 수혜지로부터 유권자의 공간적 거리는 도시개발 관련 사업을 공약한 후보자에 대한 지지율에 영향이 있다는 것이다. 따라서, 대규모 도시개발 사업으로 인해서 발생할 것으로 기대하는 편익 수혜범위에 대한 거리 조락성이 존재한다면, 특정 지역에 대규모 도시개발 관련 사업을 공약으로 제시한 지자체장 후보자는 그러한 사업 예정지와 지리적으로 가까운 지역에 위치한 선거구의 유권자는 높은 지지율을 보일 것이고, 먼 지역에 위치한 선거구의 유권자는 낮은 지지율을 보일 것으로 예상할 수 있다(정창무, 용해경, 이현석, 2002).

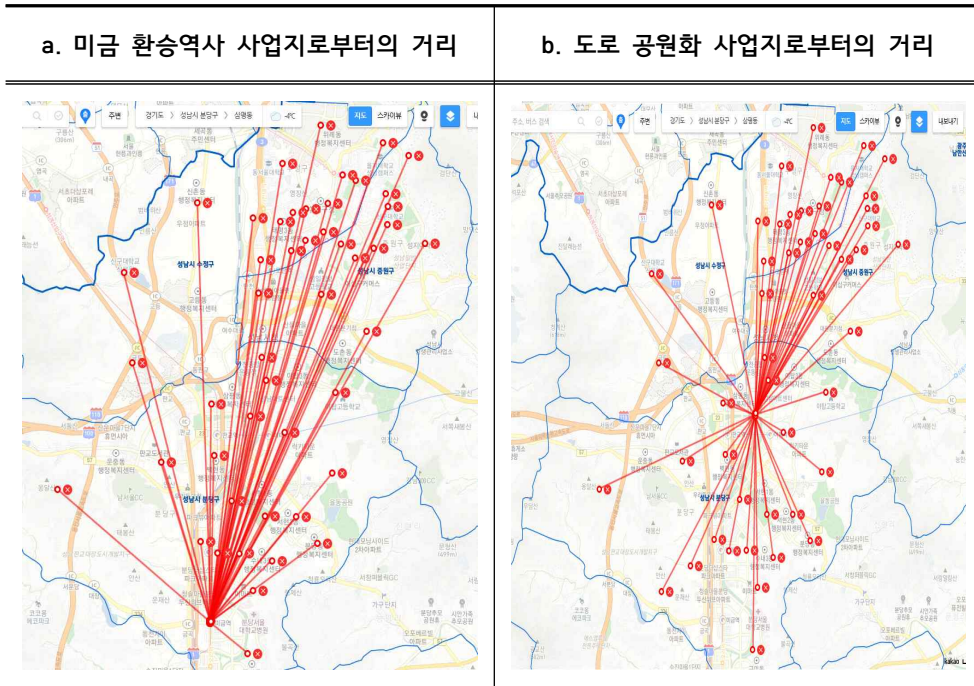
실제로, 성남시에서 대규모로 예산이 투입된 도시개발 관련 사업 중에서 대표적인 것으로는 (1) 신분당선 미금 환승역사 신설 사업과 (2) 분당수서간 고속화도로 공원화 사업을 들 수 있다.

1) 미금 환승역

먼저, 신분당선 미금환승역사 신설 사업지역으로부터 유권자의 거리(<그림 4-10-a> 참조)가 지자체장 후보자의 득표율 변동에 미치는 영향을 검증하기 위해 회귀분석을 실시한 결과, ‘미금환승역 지역에서의 거리’변수의 영향력은 <표 4-15>에서 보는 바와 같이, t값이 -2.031로 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의한 부적(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 신설되는 신분당선 미금환승역과 거리가 멀어질수록 득표율 변동 폭이 감소하는 반면에, 거리가 가까워질수록 득표율 변동 폭이 커지는 것을 알 수 있다. 참고로, 신분당선 미금 환승역사 신설 사업지역으로부터 유권자의 거리가 득표율 및 득표 경쟁도에 미치는 영향은 통계적 유의성이 없었다.

<표 4-15> 대규모 개발공약 지역과의 거리가 득표율 변동에 미치는 영향

독립변수		비표준 계수		표준계수	t	유의 수준
		B	표준오차	베타		
a	(상수)	.126	.013		9.592	.000
	미금 환승역 거리	-.013	.001	-.787	-8.652	.000
b	(상수)	.106	.020		5.218	.000
	도로 공원화 거리	-.018	.004	-.542	-4.375	.000



<그림 4-10> 대규모 개발공약지역과 유권자 간의 거리

2) 도로 공원화

다음으로, 분당수서간 고속화도로 공원화 사업지역으로부터 유권자의 거리(<그림 4-10-b> 참조)가 지지체장 후보자(당선자)의 '득표율 변동'에 미치는 영향을 검증하기 위해 관련 변수를 모두 투입한 다중회귀분석 결과 중에서 '도로 공원화 지역에서의 거리' 변수의 영향력은 <표 4-15>에서 보는 바와 같이, t값이 -4.375로 $p < .01$ 수준에서 통계적으로 유의한 부적 (-) 영향이 있는 것으로 나타났다. 즉, 공원화 사업지역과 거리가 멀어질수록 득표율 변동폭이 감소하는 반면에서, 거리가 가까워질수록 득표율 변동폭이 증가하는 것을 알 수 있다. 참고로, 분당수서간 고속화도로 공원화 사업지역으로부터 유권자의 거리가 득표율 및 득표 경쟁도에 미치는 영향을 검증한 결과는 통계적 유의성이 없었다.

3. 분석 결과의 해석

이 연구에서는 선행연구 결과¹²⁾를 참고해서 대규모 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리로 인한 득표율 변동의 거리 조락함수를 식(1)과 같이 구축하였다.

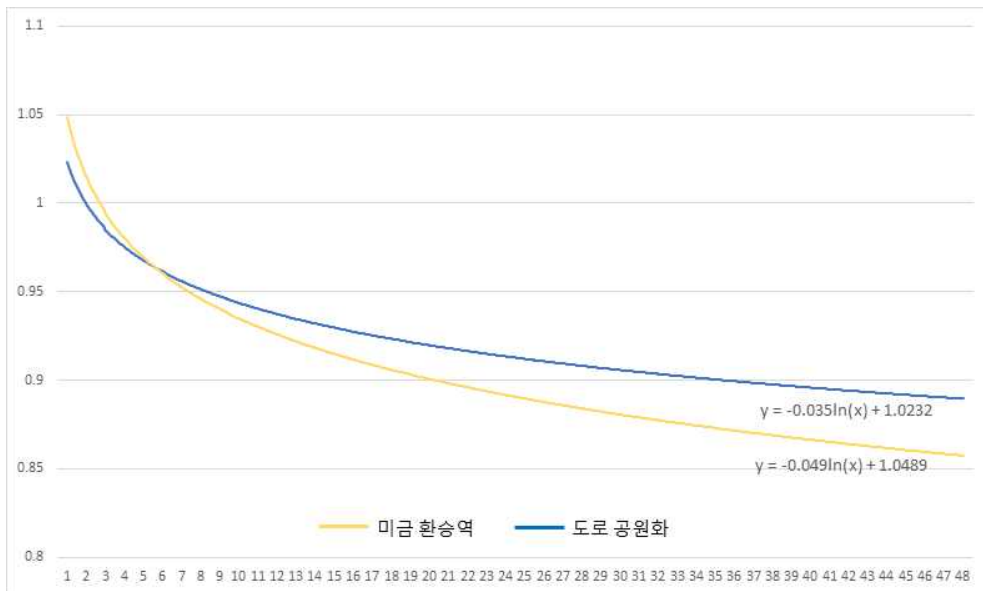
$$f(x) = \exp(-\mu d_p) \text{ ----- (1)}$$

$f(x)$: 득표율 변동의 거리조락함수

$-\mu$: 파라미터

d_p : 대규모 개발공약(p)과 유권자 간의 거리

식(1)에 대입할 파라미터 μ 를 구하기 위해 대규모 개발공약 지역과 유권자 간의 지리적 거리를 독립변수로 하고 득표율 변동을 종속변수로 하는 선형회귀분석을 하였다. 회귀분석 결과를 나타내고 있는 <표 4-17>에 제시된 각 공약별 비표준화계수(β)를 식(1)의 μ 에 대입해서 구한 거리 조락성을 로그함수 그래프로 나타내면 <그림 4-11>와 같다.



<그림 4-11> 대규모 개발공약 사례별 거리 조락함수 비교

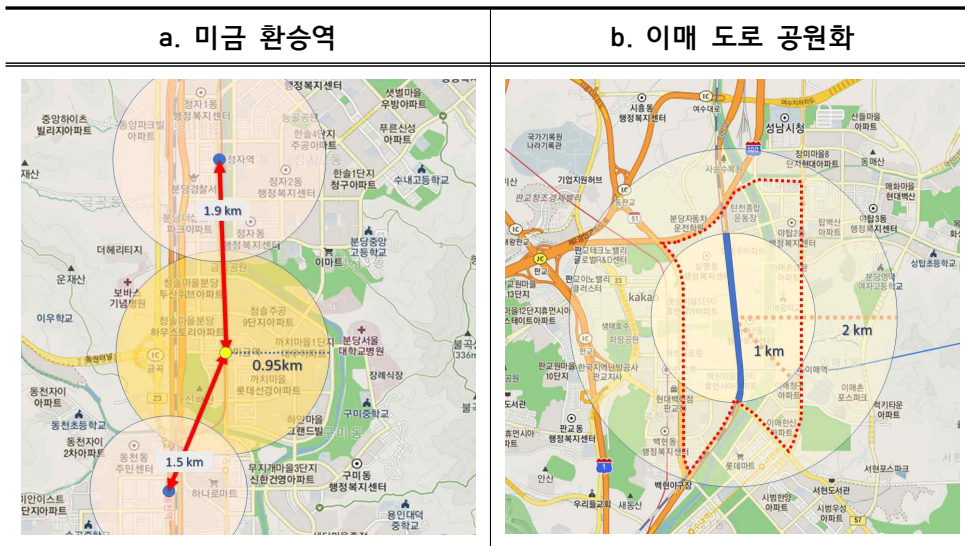
12) 제2장의 이론적 배경에 제시된 조락함수식 관련 내용 참조

이 연구에서는 개발지역과 유권자의 거리가 지방선거에 미치는 영향을 검증하기 위해서, “사업편익의 수혜범위가 좁을수록 거리조락성이 커지므로, 대규모 개발공약 지역과 유권자 간의 지리적 거리가 득표율 변동에 미치는 영향력의 기울기 값은, 사업편익의 수혜범위가 넓은 공약의 경우가 사업편익 수혜 범위가 좁은 공약에 비해 더 클 것”이라고 하는 (가설 3)을 설정하고, 주요 대규모 개발사업 공약 지역에서 유권자의 선거구까지의 거리에 관한 지리적 자료와 득표율 변동 자료를 활용해서 검증하였다.

이러한 검증을 위해서는, 각 공약사업지역의 수혜범위에 대한 판단이 선행되어야 한다. 거리조락성에 따라 보행으로 자유롭게 접근 가능한 도달거리가 1km이고 그에 따른 서비스편익이 발생한다고 가정하면 미금환승역의 접근편익이 발생하는 면적은 미금역을 중심으로 하는 반경 1km 내 면적 3.14km^2 , 수혜인구는 대략 3만 명 수준이며, 이때 도로 공원화의 경우 양쪽 반원 면적(각각 $3.14\text{km}^2/2$)과 직선구간 면적($2\text{km} \times 1\text{km} = 2\text{km}^2$)를 합한 5.14km^2 , 수혜인구는 대략 6.7만 명 수준이 된다. 두 프로젝트에 대해 동일한 예산이 투입되었다고 가정할 경우 득표율이 서비스수혜금액과 비례한다고 가정하면 미금환승역의 경우 이때 도로공원화사업보다 서비스수혜금액 경사도는 더 가파를 것이다.

지하철 역사의 신설은 기존 역사와의 거리에 의해서 편익 수혜범위가 지리적으로 규정될 수밖에 없으므로(이금숙, 1998a; 주용진, 2011), 동심원형의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 실제로, 이 연구에서 거리 조락성에 대한 비교 분석대상의 하나인 미금환승역사의 경우, <그림 4-12-a>에서 보는 바와 같이, 이미 전역인 정자역에 환승역 기능이 있고, 다음 역인 동천역이 근접해 있어서, 편익의 수혜범위는 양쪽 역사의 중간지점까지를 한계로 하는 동심원 범위에 그치게 된다. 반면에, 도시공원의 경우는, 해당 공원을 중심을 축으로 해서 편익의 수혜범위가 퍼져나가는 성격이 있어서, 편익의 수혜범위에 대한 한계가 명확하지 않다(온누리, 손민수, 김홍석, 2010). 공원 관련 법령¹³⁾의 기준에 따르면, 도보권 근린공원은 유치거

리가 1km 이하이며 규모는 3만제곱미터 이상이어야 하며, 도시지역권 근린공원은 규모가 10만제곱미터 이상이며 유치거리는 제한이 없다. 이매동의 도시 고속화도로 구간에 조성되는 공원의 면적은 약 10만 제곱미터에 달해서 도시지역권 근린공원급에 해당하므로, 이 공원의 편익은 지리적 거리에 제한없이 해당 공원을 이용하는 주민 누구에게나 돌아갈 수 있다 (<그림 4-12-b> 참조).



<그림 4-12> 사업공약의 편익 수혜 범위 비교

<표 4-20>에서 기울기를 의미하는 비표준화 회귀계수를 살펴보면, (a) 사업 편익의 수혜 범위가 넓은 도로 공원화 사업공약의 기울기는 [-0.018] 인데 비해, (b) 대규모 개발사업의 편익 수혜 범위가 좁은 미금 환승역 사업공약의 기울기는 [-.013]으로 나타났다. 마찬가지로 <그림 4-11>에서 로그함수로 표현한 각 공약별 기울기 (a)가 [-0.035]인데 비해 (b)는 [-0.049]로 나타났다. 따라서, 각 공약의 특성에 따른 기울기의 추세를 종합해 보면, 개발편익의 수혜범위가 상대적으로 넓은 공약의 거리 조락성 기울기 값은 사업편익의 수혜범위가 상대적으로 좁은 공약에 비해 더 큰

13) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙, 별표 3의 '10만 제곱미터 이상' 도시지역권 근린공원에 관한 기준 참조

(그래프상 기울기가 완만한) 결과를 보이고 있다.

지하철 환승역이나 도시공원과 같은 대규모 투자가 이루어지는 기반시설 입지로부터 유권자의 거리가 증가함에 따라 기대 편익이 줄어들기 때문에, 득표율 변동에 대해 거리 조락의 효과가 나타나는 것으로 볼 수 있다. 이러한 연구 결과에 기초해 볼 때, 대규모 개발공약과 거리 조락성 간에는 일정한 상관성이 있으며, 특히 이러한 거리 조락성은 사업편익에 대한 수혜범위에 따라 차이가 있으므로, 지자체장 후보자가 선거공약을 대규모 개발공약을 제시하려는 경우에는 지리적 요인을 고려해서, 득표 효과가 극대화될 수 있는 위치를 신중하게 선정할 필요가 있다.

제5장 결 론

제1절 요약 및 결론

도시계획 관련 공약은 유권자의 경제적 이해관계와 관련성이 있으면서도 다른 분야의 공약에 비해 가시성이 높다는 특징을 가지고 있다. 또한, 일정 규모 이상의 기초자치단체의 장은 도시계획 결정권을 가지고 있어서 지역 주민의 이해관계에 미치는 영향이 크므로, 지방선거에서 도시계획 관련 공약의 영향력이 상대적으로 클 수밖에 없다. 이러한 특성이 있는 도시계획 관련 공약, 공약 소요예산, 개발공약과 유권자 간의 지리적 거리 등이 지방선거에서 득표에 미치는 영향을 공공선택론적 관점에서 분석해 봄으로써, 도시계획을 비롯한 관련 분야에 대한 시사점을 발견하는 것이 이 연구의 목적이다. 이 연구에서는 이론적 배경과 선행연구 자료에 관한 검토에 기초해서, 연구문제에 대한 잠정적 해답으로 가설을 설정하고, 각종 통계자료와 개발공약 자료 등을 활용해서 검증하였다. 이 연구에는 중앙선거관리위원회가 관리하는 지방선거 데이터 및 지자체장 후보자의 공약자료는 물론, 연구대상 지역인 성남시의 사회조사 통계자료 중에서 도시계획에 관련된 데이터, 성남시의 지리적 정보와 예산 자료, 도시계획 관련 언론 기사 빅데이터 등이 활용되었으며, 연구에 적용된 통계 방법은 기술통계, t-검증, 회귀분석 등이다.

가설검증 결과는 <표 5-1>에서 보는 바와 같이, 연구가설의 상당 부분은 채택되었으나, 일부 내용에서는 기각된 부분도 포함되어 있는데, 연구결과를 요약해 보면 다음과 같다.

<표 5-1> 가설검증 결과의 종합

가설	검증 결과	주요 내용 요약
1-1	부분 채택	<ul style="list-style-type: none"> • 도시정비 및 주거개선 지원 분야의 공약 중에서는, 노후아파트 개선(리모델링 포함) 지원 공약은 정적(+)으로, 재개발 지원, 소규모 정비 지원 공약은 부적(-)으로 영향을 미치고 있으며, 재건축 지원, 지역난방 도입 지원 공약은 유의한 영향이 없음 • 부적 영향 요인은, 동일한 공약(경쟁 후보자 간, 선거 시기 간)으로 인해서 득표율 변동 폭에 대해 상쇄효과(-)가 있기 때문인 것으로 해석됨
1-2	부분 채택	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기발시설 관련 공약 중에서는, 버스교통 개선, 주차장 확충, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로소음 방지, 개발규제 완화, 지하철역 개선은 정적(+)으로, 시립의료원 건립 공약은 부적(-)으로 영향을 미치고 있음 • 부적 요인은, 장례식장이 포함된 시립병원 건립과 같은 남비시설은 역(-)으로 거리 조락 효과를 보이기 때문인 것으로 해석됨
2-1	부분 채택	<ul style="list-style-type: none"> • 공약의 소요예산 규모에 따라 지자체장의 득표율 및 득표 경쟁도에 대해 유의한 영향이 있으나, 득표율 변동에 대해서는 유의성이 없음 • 정치인이 선거구에서 득표율 1%P를 증가시키기 위해서는 약 237억원의 공약예산이 추가로 필요할 것으로 추산됨 • 공약예산 금액을 기준으로 산정한, 유권자의 한 표에 대한 경제적 효용 가치는 약 236만 원 정도인 것으로 추산됨
2-2	채택	<ul style="list-style-type: none"> • 득표율과 득표 경쟁도 곡선의 기울기는 공약금액 규모가 낮은 구간에서 높은 구간보다 더 가파른 것으로 나타나며, 공약예산 규모가 일정 수준을 넘어서면 그 기울기가 완만해지는 경향이 있음 • 도시계획 관련 공약의 구체성이 높은 후보자(A)의 득표율은 그러한 것이 낮은 후보자(B)의 득표율에 비해 유의하게 높은 것으로 나타났으며, 득표율 곡선의 기울기를 비교해도 전자의 기울기가 후자의 것보다 큰 것으로 나타남
3	채택	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 도시계획 사업 공약지역과 유권자 간의 거리로 인해서 발생하는 거리 조락성의 기울기 값은, 사업 편익의 수혜 범위가 넓은 경우가 좁은 경우에 비해 더 큰(즉, 그래프 모양이 완만한) 것으로 나타남

첫째, 지역주민의 주거지에 대한 만족도와 관련해서는 주거환경에 대한 불만이 가장 높았으며, 살기 좋은 도시를 만들기 위한 지역주민의 요구와 관련해서는 주택정책에 대한 요구가 가장 높고 다음으로 사회복지 정책이 뒤를 잇고 있다. 지자체장 후보자의 도시계획 관련 공약은 이러한 지역주민의 주거 관련 불만과 요구사항을 상당 부분 반영하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지자체장 후보자의 득표율 변동에 영향을 미치는 도시정비 및 주거개선 지원 관련 세부 공약에는 재개발 지원, 소규모 정비 지원, 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원 등이 있음이 확인되었으며, 세부 공약 간에도 그 영향력에 있어서 상당한 차이가 있음이 확인되었다. 우선, 주거개선 지원의 하나인 노후 아파트 개선(리모델링 포함) 지원 공약이 있는 지역(선거구)은 그렇지 않은 지역에 비해 득표율 변동이 더 큰 것으로 나타나서, 그러한 공약은 전기 지방선거에서 상대적으로 득표율이 낮았던 지역의 득표율을 당기에서는 증가시키는데 효과적인 선거전략인 것으로 나타났다. 그러나, 재건축 지원과 지역난방도입 지원 공약은 통계적으로 유의성이 없었으며, 재개발 지원과 소규모 정비 지원 공약은 지자체장 후보자의 득표율 변동에 대해 부적(-)인 영향을 미치는 것으로 보여서 해석에 신중할 필요가 있다. 이러한 부적 영향 요인은, 동일한 공약(경쟁 후보자 간, 선거시기 간)으로 인해서 득표율 변동 폭에 대해 상쇄효과(-)가 있기 때문인 것으로 해석된다. 한편, 이들 공약은 득표율 및 경쟁 후보자와의 득표 경쟁도에 대해서는 통계적으로 유의한 영향이 없는 것으로 나타났다. 그 원인은, 선거공약에는 도시계획 관련 공약 이외에도 다양한 지역을 대상으로 하는 사회복지, 생활 안전 등 여러 분야에 걸친 다수의 공약이 포함되어 있고, 중위투표자의 정리에 따라 경쟁 후보자 간에 공약의 유사성이 높기 때문인 것으로 보인다.

셋째, 지자체장 후보자의 득표율 변동에 유의한 영향을 미치는 도시 기반 시설 관련 세부 공약으로는 지하철역 개선, 버스교통 개선, 어린이집 신

설, 주차장 확충, 시립의료원 건립, 지역편의시설 건립, 공원 개선, 도로 소음 방지, 개발규제 완화 등과 같은 것들이 있으며, 세부 공약 간에도 그 영향력에 있어서 상당한 차이가 있었다. 도시기반시설 관련 세부 공약은 대부분 득표율 변동에 대해 정적(+)인 영향을 미치고 있으나, 시립의료원 건립과 같이 전체 주민에게는 편익이 크지만, 인근 지역주민이 기피하는 시설의 경우에는 해당 공약이 있는 지역에서는 득표율 변동에 부적(-) 요인이 될 수 있다는 것이 확인되었다. 특히, 이러한 님비시설은 역의 거리 조락 효과가 있는 것으로 나타났다.

넷째, 도시계획 관련 공약 소요예산 규모에 따라 득표율과 득표 경쟁도에 유의한 영향이 있는 것으로 나타났다. 특히, 공약예산과 득표율 관련 자료를 가지고, 예를 들어, 득표율 1%p를 증가시키기 위해서는 공약예산이 약 237억 원 정도 추가되어야 하며, 공약예산을 기준으로 볼 때 유권자가 행사하는 1표의 효용가치는 약 236만 원 정도이며, 공약예산 규모가 일정 수준을 넘어서면 득표율의 기울기에 완만해지는 경향이 있으며, 공약의 구체성 여부에 따라 후보자 간에 공약예산과 득표율에 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

다섯째, 대규모 도시기반시설 투자지역으로부터 유권자의 거리는 득표율 변동에 대해 거리 조락성을 보이고 있으며, 이러한 거리 조락성은 사업 편익의 수혜 범위가 넓은 경우가 비해 좁은 경우에 비해 그 기울기가 더 큰 것으로 나타났다. 지하철 환승역이나 도시공원과 같은 대규모 투자가 이루어지는 도시기반시설의 입지로부터 유권자의 거리가 증가함에 따라 기대 편익이 줄어들기 때문에, 득표율 변동에 대해 거리 조락의 효과가 나타나는 것으로 볼 수 있다.

종합해 볼 때, 이 연구는 도시계획에 관련된 다양한 세부 공약 중에서도 어느 공약이 어느 방향으로 어느 정도 영향을 미치고, 그 방향성이 달라지는 원인은 무엇인지를 해명하였으며, 공약예산 자료를 가지고 정치인의 선거전략 차원에서 필요한 예산규모와 유권자 입장에서 한 표의 경제적 효

용 가치를 추정하였으며, 나아가 거리 조락성 개념을 지방선거 결과에 적용하였다는 점에서 선행연구와 차이가 있다.

일반적으로, 지역주의 또는 정당 지지가 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 주요 요인으로 인정되고 있지만, 이 연구를 통해서 도시계획 관련 공약, 공약예산, 그리고 개발사업의 편익수혜 범위에 대한 거리 조락성 등과 같은 요인도 지방선거에서는 중요한 영향요인이라는 점이 규명되었다. 그리고, 이 연구를 통해서 도시계획 관련 공약의 지리적 속성과 유권자의 투표행태 간의 영향 관계에 관한 연구의 중요성이 확인되었다는 점에서, 향후 도시계획학 또는 선거지리학 분야의 연구에 학문적으로 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 한편, 정책적 관점에서, 지자체장 후보자가 득표 극대화 차원에서 자신이 제시했던 공약이라 하더라도, 지지율을 유지하기 위해서는 당선된 이후에는 시민의 공적 이익, 가용 예산의 규모 등을 고려해서 도시계획 관련 공약 이행을 통해 신뢰를 확보하는 것이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

제2절 연구의 한계

우리나라 선거에서는 유권자의 지역 연고, 후보자의 소속 정당 등과 같은 요인이 투표 결과에 영향을 미치는 주요 변수이므로, 도시계획 관련 공약, 공약 이행에 필요한 소요 예산, 또는 개발편익 수혜범위에 대한 거리 조락성 등과 같은 변수만으로 유권자의 투표행태를 설명하기에는 한계가 있다. 즉, 이 연구는 기존 연구에서 일반적으로 포함하고 있는 유권자의 사회경제적 배경 요인이 선거 결과에 미치는 영향을 검토할 수 없었다는 한계가 있으므로, 향후 연구에서는 이러한 부분을 보완할 수 있는 연구가 나올 수 있기를 기대한다.

첫째, 지방선거 결과에 대한 데이터는 유권자 개인 단위가 아닌 선거구 단위로만 집계할 수 있어서, 이 연구에서도 유권자 개인이 아닌 선거구 단

위의 분석이 이루어졌다. 따라서, 이러한 한계를 고려해서 연구 결과의 해석에 유의할 필요가 있다. 즉, 이 연구는 선거구를 분석 단위로 사용하고 있어서, 유권자 개인을 분석 단위로 하는 대부분의 기존 연구와 차별화되는 특징이 있는 동시에, 유권자 개인의 사회경제적 배경 함수가 후보자 선택에 미치는 영향을 고려하지 못하고 있다는 한계가 있다.

둘째, 이 연구는 지방선거 관련 부분은 실험연구나 미리 개발된 설문지에 의한 조사연구가 아니라, 이미 생산된 지방선거 데이터와 후보자의 도시계획 관련 선거공약이라는 자료의 한계를 가지고 분석한 것이므로, 도시계획 관련 공약 이외에도 지방선거에 영향을 미치는 수많은 요인을 통제할 수 없다는 점을 고려해서 연구 결과를 해석할 필요가 있다. 또한, 향후 연구에서는 이러한 요인을 통제할 수 있는 실험설계를 통해 특정한 내용의 선거공약이 득표율이나 득표 경쟁도에 미치는 영향을 분석하는 것이 필요할 것이다(Born, van Eck, & Johannesson, 2018).

셋째, 이 연구는 연구 자원의 한계로 인해서 제6기 성남시장 선거에 관련된 데이터, 성남시 사회조사 통계 및 성남시 행정 통계를 기반으로 하고 있다. 다시 말해서, 성남시라는 지역적 제한과 제6기 지방선거라고 하는 시간적 제한을 바탕으로 하고 있어서, 연구 결과를 일반화하는 데 한계가 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서, 향후 관련 연구에서는 이상과 같은 이 연구의 한계점을 보완하거나 극복할 수 있도록, 기반이론, 분석대상 데이터, 연구대상의 범위 등이 확대될 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강주현(2013). 지방자치단체장 매니페스토 평가와 득표율에 관한 연구: 민선5기 기초 및 광역단체장을 중심으로. 한국정치연구, 22(1), 53-79.
- 경기철도주식회사(2020). 역사정보. 검색일 2020. 4. 12.
http://www.shinbundang2.co.kr/menu0_6.php?station=b7
- 김경태(2013). 성남시 재개발 출구전략...일부 구역 지정 해제. 연합뉴스 2013. 11. 6. <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1>
- 김규식(2013). 성남 수진2 재개발구역 지정 해제. 경인일보 2013. 7. 18.
<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=753138>
- 김기동(2019). 합리적 선택이론에서 투표의 비용: 참여의 비용인가, 결정의 비용인가?. 한국사회과학연구, 38(3), 5-38.
- 김대진(2009). 중위투표자모형과 공공선택: 수도권지역의 재산세 인하 사례 분석. 정책분석평가학회보, 19(1), 57-79.
- 김범준(2002). 사회적 범주화가 지역감정 형성에 미치는 영향. 한국심리학회지: 사회 및 성격, 16(1), 1-17.
- 김선애(2011). 지방선거 후보자들의 도서관분야 공약 분석. 한국비블리아학회지, 22(1), 155-170.
- 김성모, 이현우(2015). 출신지 거주자와 비거주자의 지역주의 행태 비교분석. 한국정치학회보, 49(5), 243-266.
- 김성준(2012). 공공선택론: 정치·행정의 경제학적 분석. 박영사. p.119.
- 김성훈, 임명수(2007). 성남시청 이전 갈등. 경기일보 2007. 2. 20.
<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=226147>

- 김승희(2014). 이재명 성남시장, 공약 이행률 전국 최고 평가받아. 이투스 투데이, 2014.04.14. <http://www.newstoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=325879>
- 김영세(2019). 공공경제론. 청람.
- 김윤권, 김성준, 지규원(2010). 공공선택이론에 입각한 역대정부의 성공 및 실패사례 연구. 기본연구과제, 2010.
- 김재호, 김종하(2009). 도시개발사업에 대한 지방자치단체의 권한 정립. 지방자치법연구, 9(4), 191-216.
- 김정완(2000). 재정적자의 요인과 통제에 관한 공공선택론의 관점. 한국거버넌스학회보, (7), 52-66.
- 김정완(2006). 신행정도시 건설에 대한 공공선택론적 분석. 한국정책과학학회보, 10(4), 223-240.
- 김종욱(2012). 지방선거에서의 정당 경쟁: 자치단체장 후보자의 선거공약 분석을 중심으로. 한국지방자치학회보, 24(3), 113-135.
- 김태룡(1987). 공공선택모형과 Hobbes의 정부관의 유관성. 한국행정학보, 21(2), 459-472.
- 김현정, 박영옥, 박상희(2015). 유권자의 기본적인 심리적 특성들과 정치적 태도, 후보 선택에 관한 경로모형 연구. 한국심리학회지: 사회 및 성격, 29(4), 103-132.
- 김현진, 이민창(2012). 자원봉사 지속의지 영향 요인 분석: 공공봉사동기이론의 적용을 중심으로. 지방정부연구, 16(3), 249-272.
- 김형국(1989). 제13대 대통령선거의 투표행태에 대한 지정학적 연구. 환경논총, 25, 37-54.
- 김형국(1997). 한국공간구조론. 서울대출판부.(정창무 외 (2002). 재인용.).
- 나동규 외(2012). 체육관련공약이 당선경쟁력에 미치는 영향: 18 대 총선

- 을 중심으로. 한국스포츠사회학회지, 25(1), 73-92.
- 남궁근(2012). 정책학. 법문사, p.55.
- 남궁근(2013). 행정조사방법론. 법문사.
- 문우진(2005a). 현직자의 선거 경쟁력과 선거지출의 효율성: 공간모형 분석. 한국정치학회보, 39(1), 125-144.
- 문우진(2005b). 지역분위투표와 합리적 선택 이론: 공간모형 분석. 한국과 국제정치, 21(3), 151-186.
- 박민정(2011). 국책사업의 예산낭비에 관한 공공선택론적 접근-지방공항 건설을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 18(1), 55-85.
- 박민정(2016). 무상복지정책과 재정적 고려에 관한 연구: 공공선택론적 시각에서. 한국자치행정학보, 30(4), 33-57.
- 박상훈, 이기훈, 김은덕 역(2013). 경제이론으로 본 민주주의. 후마니타스.
- 박성신, 유애림(2014). 2014년 6.4 지방선거에 나타난 공간디자인마케팅의 전략적 특성-전라북도 6 개시를 대상으로. 대한건축학회연합논문집, 16(6), 83-92.
- 박현철(2017). 공공투자사업 선정과정의 정치적 이해관계 분석: 예비타당성조사 중심으로. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 배춘봉(2015). 신분당선 증장기 관리방안 수립 연구, 한국교통연구원.
- 봉원학(2020). 김보라 시장 64개 최종 공약 확정...소요예산은 2조 2,175 억원. 시사안성, 2020.06.22. <http://www.sisaanong.com/news/articleView.html?idxno=691>
- 성남시(2014). 분당 수서간 고속화 도로, 방음터널 위에 명품공원 확대 설치한다. 비전성남, 2014 11. 14 <http://www.sisaanong.com/subread.html?uid=352>
- 소병희(1996). 공공선택론의 이해와 정책학 분야에서의 응용. 한국정책학회보, 5(2).

- 송기백(2010). 도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구. 대한건축학회 논문집(계획계), 26(1), 307-314.
- 신봉호(1999). 미시경제학. 박영사, 721-734.
- 신진동, 원진영, 김미선, 김현주, 이범준, 이종설(2016). 지역안전지수 등급과 시군구 특징 분석: 교통분야를 중심으로. 국토계획, 51(5), 215-231.
- 안균오, 이덕로(2008). 지방공기업의 공공성에 관한 고찰: 지방개발공사를 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집, 1-16.
- 안영수, 이승일(2015). 거리조락함수를 이용한 수도권 지역간 기업이동 거리감쇄효과 실증 연구. 지역연구, 31(2), 47-61.
- 오수현, 강인성(2013). 지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지 비와 경제개발비를 중심으로. 국가정책연구, 27(2), 215-240.
- 오승석(2012). 지방정부의 재정성과가 단체장의 재선 득표율에 미치는 영향. 한국지방행정학보, 9(2), 121-141.
- 오지용, 문병기(2009). 수익자부담원칙에 입각한 경찰 서비스의 제공: 공공선택론적 해석과 실증분석. 한국정책과학학회보, 13(4), 95-119.
- 온누리, 손민수, 김홍석(2010). 권역별 용산공원 조성의 환경편익 추정. 국토계획, 45(5), 205-215.
- 유승수, 문준경, 고재찬, 채병선(2014). 도심활성화사업의 효과분석을 통한 도시재생 방안 연구: 전주시 도심쇠퇴 및 도심활성화사업 전후의 비교를 중심으로. 국토계획, 49(7), 33-51.
- 유일환(2013). 성남시 태평 2·4 정비구역 지정 해제. 분당신문 2013. 11. 11. http://www.bundangnews.co.kr/sub_read.html?uid=6468
- 유재원(2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 한국행정학보,

45(1), 101-121.

유현종(2007). 주택정책에 관한 사회적 의사결정과 공공선택적 접근: 개인의 선택과 정부규제에 대한 비판적 검토. *행정논총*, 45(2), 221-252.

윤성호, 주만수(2010). 투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석. *경제학연구*, 58(2), 221-254.

윤흥근(1994). 헌법원리의 정치적 정당화에 관한 연구-J. 롤즈의 정의이론과 J. 뷰캐년의 공공선택이론을 중심으로. *한국정치연구*. 4, 303-344.

이금숙(1998a). 지하철 접근성 증가의 공간적 파급효과 산출모형 개발. *한국경제지리학회지*, 1(1), 137-149.

이금숙(1998b). 의료서비스시설 입지문제. *한국경제지리학회지*, 1(2), 71-84.

이금숙, 이희연(1998). 서울시 쓰레기 소각장 입지에 관한 연구. *지역연구*, 14(1), 91-107.

이경실, 유승훈(2017). 지역난방 및 개별난방 투자의 경제적 파급효과 분석. *한국혁신학회지*, 12(1), 121-141.

이만우(2006). *공공경제학*. 을곡출판사, 242.

이번송, 홍성표, 김석영 역(2015). *도시경제학*. 박영사.

이상대, 정유선, 김보경(2015). 기피시설 설치와 입지갈등의 해결. *이슈 & 진단*, (190), 1-26.

이상신(2009). 정치심리학: 역사와 현황. *현상과인식*, 33(4), 15-43.

이선우, 김광구(2014). 갈등해소를 위한 합의형성과정의 장애와 반전요인에 관한 연구. *한국지방자치학회보*, 26(2), 171-195.

- 이성로(2003). 도농통합이 주민의 정치적 행태에 미친 영향: 공공선택이론의 시각에서. 한국행정학보, 37(1), 165-182.
- 이소정, 우윤석(2014). 도시지역의 자가점유율과 투표율의 관계에 관한 연구: 2010년 지방선거를 중심으로. 국토연구, 151-165.
- 이승희(2014). 6·4 지방선거 공약 분석: 포퓰리즘 배격하 주민 위주 행정 펼쳐야. 월간 공공정책, 105, 64-66.
- 이용화, 허용철(2015). 공동주택의 노후 급수관 개선방안에 관한 연구: 부천시 공동주택을 중심으로. 설비공학논문집, 27(4), 228-232.
- 이우평(2002). 지리 용어사전. 신원문화사.(네이버 백과사전 재인용).
- 이재철(2008). 17대 대통령 선거에서의 경제투표: 유권자의 경제 인식과 투표 결정. 현대정치연구, 1(1), 111-136.
- 이준구(2004). 재정학. 다산출판사, 120.
- 이창로, 박기호(2013). 인근지역 범위 설정이 공간회귀모형 적합에 미치는 영향. 대한지리학회지, 48(6), 978-993.
- 이창호(2012). 강남 황금노선 이용객수가 왜 대외비일까. 한국경제. 2012. 10. 29. <https://www.hankyung.com/news/article/201210292626y>
- 이철화(2012). 선거 공약이 정책에 미치는 영향에 대한 연구. 서울대 행정대학원 석사학위 논문.
- 이현국(2010). 공공선택 행정이론의 철학적 기초. 한국행정학회 학술발표논문집, 2095-2110.
- 임봉욱(2001). 미시경제학. 박영사, 617-618.
- 장영인(2018). 공보육을 위한 민간어린이집의 공공화 전략에 대한 비판적 검토: 민간어린이집의 국공립 전환 및 공공형어린이집을 중심으로. 한국영유아보육학, 112, 41-74.

- 전승우, 이영화, 최영균(2011). 정치적 이념성향이 선호 불일치 정보처리에 미치는 영향: 휴리스틱-체계 모델(Heuristic-Systematic Model)의 관점에서. *광고학연구*, 22(7), 91-110.
- 정문기, 오수길(2008). 지역개발의제 채택의 상징정치: 민선 4기 광역자치단체장 후보들의 공약 분석을 중심으로. *한국행정학보*, 42(2), 217-238.
- 정수현(2017). 후보자의 지역대표성이 득표율과 당선가능성에 미치는 영향력: 제 20 대 국회의원 선거 결과에 대한 분석. *한국정치연구*, 26(2), 129-157.
- 정정길 외(2017). *정책학원론*. 대명출판사, 78.
- 정주용(2011). 지역개발의제 선거공약과 정책갈등에 관한 연구-국제과학비즈니스벨트 사례분석을 중심으로. *한국정책학회보*, 20(4), 339-370.
- 정창무, 용해경, 이현석(2002). 도시개발공약이 광역자치단체장 선거에 미친 영향-인천광역시 광역자치단체장 선거를 사례로. *도시연구*, 8, 234-252.
- 조성대(2006). 투표참여와 기권의 정치학: 합리적 선택이론의 수리모형과 17대 총선. *한국정치학회보*, 40(2), 51-74.
- 조승현, 고상진, 김광휘(2010). 개발정책과 환경정책의 불균형 생산구조에 대한 공공선택론적 분석. *한국자치행정학보*, 24(2), 157-178.
- 조용완(2013). 대구지역 자치단체장 후보자와 당선자의 도서관 공약 제시 및 이행 분석: 2010년 제5회 전국동시지방선거를 중심으로. *한국비블리아학회지*, 24(4), 153-180.
- 조희정, 류석진, 전시홍, 박정우, 임선우(2014). 지방선거 후보자의 제공 정보와 홍보 연구: 제6회 지방선거 광역시의원 후보의 선거공보를 중심으로. *21세기정치학회보*, 24(3), 293-317.

- 조희정, 류석진, 전시홍, 박정우, 임선우(2014). 제6회 지방선거 후보자 제
공 정보와 홍보전략에 대한 고찰: 선거공보의 디자인·이미지·공약·
현안·채널 분석을 중심으로. 한국정당학회보, 13(3), 123-156.
- 조희정, 이한수, 민희(2016). 후보자의 선거 전략과 득표율: 제20대 총선
선거공보 분석을 중심으로. 한국정치연구, 25(2), 57-87.
- 주용진(2011). 공간정보 구축 및 응용: 도시 철도 개통에 따른 대중교통이
용 편익측정을 위한 대안적 평가모델: 지하철 9 호선을 사례로. 한
국공간정보학회지, 19(4), 11-20.
- 중앙선거관리위원회(2014). 제6회 지방선거에 관한 유권자의식조사. 동위
원회.
- 지해명, 백기창, 황성일(2008). 엔트로피모형을 이용한 거리조락의 추정.
사회과학연구, 47(2), 73-90.
- 차배근, 차경욱(2013). 사회과학연구방법론. 서울대학교출판문화원.
- 최윤정(2013). 지방이전 대상기관 구성원들의 심리상태가 조직몰입에 미치
는 영향: 공공서비스동기의 매개효과를 중심으로. 한국사회와 행정
연구, 24(1), 221-243.
- 최재필, 유정원, 박영섭, 이주혁, 강효정(2006). 공동주택 거주자의 리모델
링에 대한 의식 및 요구조사: 수도권 아파트 거주자를 대상으로. 대
한건축학회 논문집-계획계, 22(10), 103-110.
- 하현상(2007). 선호시설 유치경쟁의 지대추구론적 해석: 한국전력공사에
대한 정부의 지대추구행위를 중심으로. 정책분석평가학회보, 17(3).
- 한정훈(2014). 제6회 지방선거의 투표율과 후보자들의 정책공약: 서울경기
지역 기초단체장 선거구를 중심으로. 한국정치학회보, 48(5),
143-163.
- 허명환(1999). 한국 지방자치단체의 공공선택모델. 재정논집, 13,

111-137.

홍일영, 전보애, 이경주(2014). 공간가중회귀모형을 이용한 18대 대선 투표율 및 지지율과 인구사회학 변수들 간의 공간관계 분석. *한국지도학회지*, 14(3), 55-71.

홍의동, 정의담, 성순아, 황희연(2013). 도시정비사업 과정에서 나타난 갈등구조 분석: 도시재개발사업 지구 내에서 도시재생사업이 진행된 청주시 사직2동을 대상으로. *국토계획*, 48(6), 441-469.

홍혜승, 류은영(2015). 신뢰가 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향: 구조방정식모형을 적용하여. *한국인사행정학회보*, 14(2), 131-156.

황경수(2002). 제주도 지방선거 교통 분야 공약의 지역별 차이 및 당선과의 관계분석. *한국지방자치학회보*, 14(2), 219-236.

황경수, 고태호(2005). 선거공보물을 이용한 환경과 지역개발 의제의 경향 분석. *한국사회와 행정연구*, 15(4), 455-477.

황기연(2014). 6.4 지방선거 도시교통의 새로운 대안을 찾아서. *도시문제*, 49(546), 8-9.

황아란(2000). 경제투표에 대한 정치심리학적 접근: 제15대 대선을 중심으로. *한국정치학회보*, 34(2), 193-212.

황재희, 이성우(2014). 공간통계기법을 활용한 선거구 특성과 정당 선호 결정요인 분석. *국토연구*, 35-53.

황재희, 이성우(2015). 집단 정치성향 변화의 공간적 구성: 이산 공간통계모형을 응용한 수도권 제16~19대 총선 분석. *통계연구*. 20(2).46-69.

Agnew, J.(1996). Mapping politics: how context counts in electoral geography. *Political geography*, 15(2), 129-146.

Ansolabehere, S., Rodden, J., & Snyder Jr, J. M.(2008). The

strength of issues: Using multiple measures to gauge preference stability, ideological constraint, and issue voting. *American Political Science Review*, 215-232.

Arzheimer, K., & Evans, J.(2012). Geolocation and voting: Candidate-voter distance effects on party choice in the 2010 UK general election in England. *Political Geography*, 31(5), 301-310.

Babbie, E. R.(2013). *The practice of social research(13th Ed.)*. Cengage Learning.(고성호 외 역, 2013)

Blais, A., & Young, R. (1999). Why do people vote? An experiment in rationality. *Public Choice*, 99(1-2), 39-55.

Bomberg, E.(2001). Profile-The US Presidential Election: Implications for Environmental Policy. *Environmental Politics*, 10(2), 115-121.

Born, A., van Eck, P., & Johannesson, M. (2018). An experimental investigation of election promises. *Political Psychology*, 39(3), 685-705.

Boyne, G. A. (1996). Competition and local government: A public choice perspective. *Urban Studies*, 33(4-5), 703-721.

Buchanan, J. M.(2003). Public choice: politics without romance.[Article reprinted from *Imprimus*, Mar 2003.]. *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 19(3), 13-18.

Buchanan, J. M., & Tullock, G.(1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan. Ann Arbor, MI.(이영 외 역. 2011. 재인용).

- Buchanan, J. M. (1974). Hegel on the calculus of voting. *Public Choice*, 17(1), 99-101.
- Butler, E.(2012). *Public choice-a primer*. Institute of Economic Affairs Occasional Paper.(황수연 역. 2013.)
- Caporaso, J. A., & Levine, D. P.(1992). *Theories of political economy*. Cambridge University Press.(이현국, 2010. 재인용).
- Chung, L. L. W.(1994). The economics of land-use zoning: a literature review and analysis of the work of Coase. *Town planning review*, 65(1), 77.
- Clingermayer, J. C., & Feiock, R. C. (2014). *Institutional constraints and policy choice: An exploration of local governance*. Suny Press.(정문기, 오수길. 2008, 재인용)
- Cohen, J.(1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, N.J. : L. Erlbaum Associates. 413-414.
- Dollery, B. E., & Wallis, J. L.(1997). Market failure, government failure, leadership and public policy. *Journal of Interdisciplinary Economics*, 8(2), 113-126.
- Downs, A.(1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row. (박상훈, 이기훈, 김은덕 역. 2013).
- Downs, A.(1960). Why the government budget is too small in a democracy. *World Politics*, 12(4), 541-563.
- Economou, N., & Reynolds, M.(2003). Who voted Green?: A review of the Green vote in the 2002 Victorian state election. *People and Place*, 11(3), 57-68.
- Epstein, R. A.(1990). The independence of judges: The uses and

limitations of public choice theory. *BYU L. Rev.*, 827.

Feiock, R. C., & Kim, J. H. (2001). Form of government, administrative organization, and local economic development policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1), 29-50.

Felgendreher, S., & Lehmann, P.(2016). Public choice and urban water tariffs—Analytical framework and evidence from Peru. *The Journal of Environment & Development*, 25(1), 73-99.

Field, A.(2013). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*. Sage.

Filion, P. (1987). Core redevelopment, neighbourhood revitalization and municipal government motivation: Twenty years of urban renewal in Quebec City. *Canadian Journal of Political Science*, 20(1), 131-147.

Fleischmann, A., & Stein, L.(1998). Campaign contributions in local elections. *Political Research Quarterly*, 51(3), 673-689.

Forte, F.(2012). From The Calculus of Consent to public choice and to public economics in a public choice approach. *Public Choice*, 152(3-4), 285-288.

Fotheringham, A. S., & O'Kelly, M. E.(1989). *Spatial interaction models: formulations and applications*. Kluwer.

Gimpel, J. G., Karnes, K. A., McTague, J., & Pearson-Merkowitz, S.(2008). Distance-decay in the political geography of friends-and-neighbors voting. *Political Geography*, 27(2), 231-252.

- Gorsuch, R. L.(1997). Exploratory factor analysis: Its role in item analysis. *Journal of personality assessment*, 68(3), 532-560.
- Hannay, R., & Wachs, M.(2007). Factors influencing support for local transportation sales tax measures. *Transportation*, 34(1), 17-35.
- Haynes, R. M. (1974). Application of exponential distance decay to human and animal activities. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 56(2), 90-104.
- Highton, B.(2010). The contextual causes of issue and party voting in American presidential elections. *Political Behavior*, 32(4), 453-471.
- Holcombe, R. G.(1989). The median voter model in public choice theory. *Public Choice*, 61(2), 115-125.
- Holcombe, R. G.(2011). Public choice in a local government setting. *Public Choice*, 149(1-2).
- Jones, P. R., & Cullis, J. G.(1993). Public choice and public policy: The vulnerability of economic advice to the interpretation of politicians. *Public Choice*, 75(1), 63-77.
- Lane, J. E.(2000). *The public sector: concepts, models and approaches*. Sage.
- Levy, J. S.(2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25(1), 1-18.
- Mueller, D. C.(2003). *Public choice(3rd Ed.)*, Cambridge University Press.(이현국, 2010. 재인용).

- Niskanen, W. A.(1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.(이영 외 역. 2011. 재인용).
- O'sullivan, A.(2012). *Urban economics(8th Ed.)*. McGraw-Hill.(이번송 외 역, 2015. 재인용).
- Ostrom, V.(2008). *The intellectual crisis in American public administration(3rd Ed.)*. University of Alabama Press.
- Ostrom, V., & Ostrom, E.(1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- Owen, G., & Grofman, B.(1984). To vote or not to vote: The paradox of nonvoting. *Public Choice*, 42(3), 311-325.
- Owusu-Ansah, A., Ohemeng-Mensah, D., Abdulai, R. T., & Obeng-Odoom, F.(2018). Public choice theory and rental housing: an examination of rental housing contracts in Ghana. *Housing Studies*, 33(6), 938-959.
- Pacek, A., & Radcliff, B.(1995). Turnout and the vote for left-of-centre parties: A cross-national analysis. *British Journal of Political Science*, 25(1), 137-143.
- Pearson, R. H., & Mundform, D. J.(2010). Recommended sample size for conducting exploratory factor analysis on dichotomous data. *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, 9(2), 5.
- Poulton, M. C.(1997). Externalities, Transaction Costs, Public Choice and the Appeal of Zoning: A Response to Lai Wai

- Chung and Sorensen. *The Town Planning Review*, 81-92.
- Pun-Cheng, L. S.(2016). Distance decay. International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, *Environment and Technology*, 1-5.
- Riker, W. H., & Ordeshook, P. C. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *The American political science review*, 62(1), 25-42.
- Rosen, H. S. & Gayer, T.(2009). *Public finance. 9th edition*, McGraw-Hill.(이영 외 역. 2011.)
- Ruiz-Villaverde, A., González-Gómez, F., & Picazo-Tadeo, A. J.(2013). Public choice of urban water service management: a multi-criteria approach. *International journal of water resources development*, 29(3), 385-399.
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D.(2009). *Economics*. 19th International Edition.(김홍식 역. 2012.)
- Sorensen, T. (1994). Further thoughts on Coasian approaches to zoning: a response to Lai Wai Chung. *The Town Planning Review*, 65(2), 197-203.
- Toma, E. F.(2014). Public Choice and Public Policy: A Tribute to James Buchanan. *Southern Economic Journal*, 892-897.
- Tullock, G.(1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Economic Inquiry*, 5(3), 224-232.
- Tullock, G., Seldon. A. and G. L. Brady(2000). *Government : Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*. London: The Institute of Economic Affairs.

- Van der Eijk, C., Van der Brug, W., Kroh, M., & Franklin, M. (2006). Rethinking the dependent variable in voting behavior: On the measurement and analysis of electoral utilities. *Electoral Studies*, 25(3), 424-447.
- Veiga, F. J., & Veiga, L. G. (2004). The determinants of vote intentions in Portugal. *Public Choice*, 118(3-4), 341-364.
- Webster, C. J.(1998a). Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory. *Urban studies*, 35(1), 53-75.
- Webster, C. J.(1998b). Analytical public-choice planning theory: a response to Poulton. *Town Planning Review*, 69(2), 191.
- Xiang, P., Yang, Y., & Li, Z.(2020). Theoretical Framework of Inclusive Urban Regeneration Combining Nature-Based Solutions with Society-Based Solutions. *Journal of Urban Planning and Development*, 146(2), 0402009.
- Zhang, Y., & Fung, T.(2013). A model of conflict resolution in public participation GIS for land-use planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 40(3), 550-568.

Abstract

Effects of Urban Planning-Related Promises on Local Election Votes: Based on Seongnam Mayor's Election Cases

Kim, SungJun

Dept. Civil & Engineering

The Graduate School

Seoul National University

The aim of this study is to analyze the effect of urban planning-related promises, budgets for promises, geographical distances between development promises, and voters on the votes in local elections from a public choice perspective, as well as to discover the implications for related areas including urban planning. In this study, local election data published by the Central Election Management Committee, along with the promise data of candidates for local governments and big data related to urban planning, were used. A large part of the research hypothesis was adopted, but some rejected content was also included. The results of the study are summarized as follows.

First, local residents have the highest demand for housing policies, followed by social welfare policies. It was found that the promises of candidates for local governments reflect the residents' complaints and needs on urban planning.

Second, it was confirmed that the detailed promises related to urban maintenance and residential improvement support, which affected the change of vote ratio among local government candidates, included redevelopment support, small-scale maintenance support, and improvement of old apartments (including remodeling). However, the promise of redevelopment support and small-scale maintenance support seemed to have a negative effect and needed to be carefully interpreted.

Third, detailed promises related to urban infrastructure that significantly affected the change of vote ratio among local government candidates included improving subway stations, enhancing bus transportation, setting up daycare centers, expanding parking lots, building municipal medical centers, constructing local convenience facilities, upgrading parks, preventing road noise, and developing regulations. However, it has been confirmed that although the benefits, such as the construction of a municipal medical center in the case of facilities avoided by local residents, are advantageous for all residents, they can be seen as negative factors in the change of

vote ratio in the area where the promise was presented. These Nimbi facilities were found to have a negative distance decay effect.

Fourth, it was found that there was a significant effect on the vote ratio and the degree of vote competition according to the amount of budget required for urban planning promises. In particular, the promised budget should be added to about 23.7 billion won in order to increase the 1%P in the vote ratio. Based on the promised budget, it was estimated that the utility value of the vote exercised by a voter was approximately 2.36 million won. In addition, there was a tendency for the vote ratio slope to soften and, according to the specificity of the promise, there was a difference in the vote ratio between candidates when the scale of the promised budget exceeded a certain level.

Fifth, the distance of voters from large-scale urban infrastructure investment zones showed distance decay with respect to the change in vote ratio and, for projects with a wide range of benefits, the slope of distance decay was found to be greater than for the narrow range.

In general, regionalism or political party support was recognized as a major factor influencing the voter's voting behavior. However, this study has shown that urban planning-related promises, promised budgets, and distance decay

to the range of benefits for development projects were also important influence factors in local elections. In addition, the importance of the study on the relationship between the geographical attributes of urban planning-related promises and the voter's voting behavior was confirmed through this study, which was expected to contribute academically to the study of urban planning or electoral geography in the future.

However, this study is limited in that it was not possible to examine the effect of the socio-economic background factors of the electorate generally included in previous studies on the election results. It is expected that future studies may come up with studies that can complement these areas. In particular, it should be noted that this study is based on the regional limitation of Seongnam city and the temporal limitation of the 6th local election, so there is a constraint in generalizing the results of the study.

keywords: urban planning, local election, promise, votes, distance decay, public choice, budget

Student Number: 2017-36120