



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](#)

정책학석사 학위논문

지방자치단체의
행사·축제경비예산에 영향을
미치는 요인에 관한 연구
- 지방선거를 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 준 호

정책학석사 학위논문

지방자치단체의 행사·축제경비예산에

영향을 미치는 요인에 관한 연구

-지방선거를 중심으로-

A study on the factors that affect
promotional and festival budgets

: Focused on local election results

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 준 호

지방자치단체의
행사·축제경비예산에 영향을 미치는
요인에 관한 연구
- 지방선거를 중심으로 -

지도교수 김 상 현

이 논문을 정책학 석사학위 논문으로 제출함
2020년 6월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
김 준 호

김준호의 석사학위 논문을 인준함
2020년 8월

위 원 장 _____ 이 석 원 _____ (인)

부위원장 _____ 권 일 응 _____ (인)

위 원 _____ 김 상 현 _____ (인)

국문초록

대한민국 지방정부의 재정자립도는 해가 갈수록 낮아지고 있는 추세다. 반면에 행사·축제경비예산은 매년 증가하고 있다. 본 연구는 언론과 중앙정부로부터 개선 요구를 받는 행사·축제경비예산에 주목하고 있다. 본 연구에서는 행사·축제경비예산 증가에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대해 실증분석을 진행하였다.

행사·축제경비예산에 영향을 미치는 설명변수로는 선거 직전 연도를 지정하고 정치·행정적 요인, 경제·재정적 요인, 사회·문화적 요인, 지방자치단체장의 특성 등을 통제변수에 포함하였다. 226개 기초지방자치단체에서 16년간의 지방선거 및 재보궐선거 결과에 대한 패널자료를 토대로 다중회귀분석을 실시하였다. 행사·축제경비예산에 선거 직전 해는 양(+)의 효과를 나타내었고, 통계적으로 유의한 결과를 나타냈다. 본 연구의 결과를 토대로 선거 직전 연도는 현직단체장이 임박한 선거라는 요인으로 인해 불확실한 선거 결과를 개선 시키기 위해서 지방재정을 본인의 업적과 홍보 목적에 사용할 유인이 있다는 것으로 판단된다.

주요어: 행사·축제경비예산, 지방선거, 기초지방자치단체, 선거 직전 연도, 다중회귀분석

학 번: 2018-20507

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	3
제 2 장 이론적 논의	5
제 1 절 행사·축제경비예산에 관한 논의	5
1. 지방정부의 행사·축제 현황	5
2. 행사·축제경비예산과 선거	10
제 2 절 재정지출 결정요인	13
1. 사회·경제적 요인	13
2. 재정능력결정 요인	15
3. 정치적 요인	16
4. 점증적 요인	18
제 3 절 정치적 요인과 재정지출에 관한 논의	20
1. 정치적 경기순환	20
2. 선거와 재정지출	23

제 4 절 선행연구와의 차이	26
제 3 장 연구 설계 및 분석방법	28
제 1 절 연구문제의 설정	28
제 2 절 변수의 설정	28
1. 종속변수	28
2. 독립변수	29
3. 통제변수	30
제 3 절 연구의 분석틀 및 가설의 설정	35
1. 연구의 분석틀	35
2. 가설의 설정	36
3. 모형	37
제 4 절 자료수집 및 분석방법	38
1. 자료의 수집	38
2. 분석방법	38
제 4 장 실증분석결과	40
제 1 절 기술통계분석	40
제 2 절 분석결과	43
제 3 절 분석결과 정리	52

제 5 장 결론	55
제 1 절 연구의 요약	55
제 2 절 연구의 함의	57
제 3 절 연구의 한계	58
참 고 문 헌	59
Abstract	66

표 목 차

<표 2-1> 전국 행사·축제 개최 추이	5
<표 2-2> 2014년 한국지역축제 실태조사 현황	6
<표 2-3> 전국 행사·축제 개최 추이	7
<표 2-4> 행사·축제경비 예산 추이	9
<표 2-5> 행사·축제경비와 선거의 연관성에 관한 선행연구	12
<표 2-6> 정치적 경기순환에 관한 선행연구	23
<표 3-1> 변수 및 변수의 조작적 정의	34
<표 4-1> 변수들의 기술통계량	40
<표 4-2> 분석 결과	44

그림 목 차

<그림 3-1> 연구의 분석틀	35
------------------------	----

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

관광은 흔히들 골똥 없는 산업이라고 한다. 관광산업을 통해 해당 지역 주변의 숙박, 음식, 교통 등 지역경제 활성화와 발전에 이바지할 수 있다. 문화체육관광부는 관광산업을 국가 7대 유망 사업으로 선정하였다. 이러한 정부의 주요 산업 중 하나로 선정된 관광산업의 증진과 지역경제 활성화를 위해 각 지방자치단체들은 지역 특색에 맞는 지역행사·축제를 매년 개최하고 있다. 하지만 본래의 취지와는 다르게 몇몇 지역행사·축제는 지역 맞춤 행사라기보다는 특색 없고 천편일률적인 연례행사처럼 진행되고 있는 것이 현실이다. 비슷한 종류의 지역 행사가 중복되어 개최되는 경우도 있으며, 해당 지역주민들도 인지하지 못하는 지역행사가 개최되는 경우도 있다. 또한, 행사·축제를 통해 지방자치단체장의 치적을 홍보하고 지역주민들에게 단체장 본인의 인지도 향상을 위한 방법으로 이용하고 있다.

지방재정 365에 따르면, 전국 행사·축제는 2014년 361건이 개최되었고, 2015년 411건, 2016년 451건, 2017년 472건으로 매년 증가하는 추이를 나타내고 있다. 꾸준히 증가한 행사·축제 횟수와 비교해 수익률은 2016년을 기점으로 하락하고 있다. 이와 관련해서 행정안전부는 2015년 9월 지방자치단체의 행사·축제 경비 절감 노력 순위를 공개하는 등 과도한 행사·축제 경비지출에 중앙정부가 나서서 지출 절감을 유도하고 있다.

국민의 세금으로 개최되고 진행되는 지역행사·축제 수익률의 감소에

도 불구하고 각 지방자치단체장들은 지역행사·축제 수를 늘리고 있는 추세이다. 또한, 예산대비 전국 행사·축제경비예산 비율 추이는 2017년까지 0.2%대를 유지하다가 2018년 0.53%로 급증했다. 대한민국 지방자치단체의 재정자립도 전국평균은 2017년 기준, 53.7%를 유지하고 있으나, 특별·광역시를 제외한 도·시·군·구의 재정자립도는 도의 경우, 평균 38.3%와 군 평균 18.8% 등 상당히 저조한 상황이다. 이러한 열악한 재정자립도에도 불구하고 지역행사·축제의 규모와 수를 계속해서 늘리는 이유는 지방자치단체장이 가지고 있는 예산편성권과 연결되어 있다. 지방자치법 제127조에 따르면 지방자치단체장은 지방자치단체의 예산안 편성권을 가지고 있고, 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의가 없이는 지출예산 각 항의 예산을 증액할 수 없다. 현직 지방자치단체장은 자신이 가지고 있는 예산편성권을 통하여 행사·축제경비 예산에 관한 영향력을 행사할 수 있다.

1995년 지방자치단체장을 선출하는 방식이 민선으로 바뀐 이후, 단체장은 예산편성권과 지방자치단체 운영과 행정의 핵심적 역할을 맡고 있으며, 이로 인해 지역 내 영향력은 점점 커지고 있다. 그러나 열악한 재정자립도를 가진 지방정부 예산을 단체장 개인의 판단만으로 행사·축제에 사용하는 것에 대해 여러 언론과 전문가들은 우려를 나타낸다.

본 연구는 언론 및 전문가들의 우려에도 불구하고, 과도한 행사·축제경비예산 지출개선이 되지 않는 이유와 어떤 요인이 행사·축제경비예산에 영향을 미치는지에 대해 연구를 진행하고자 한다. 구체적으로는 지방선거 실시 직전 해 여부가 행사·축제경비 예산 증액에 영향을 미치는지 알아보하고자 한다. 즉, 예산에 관한 큰 영향력을 가진 현직 지방자치단체장이 선거에 관한 정치적 요인이 선심성예산인 행사·축제경비예산 증액에 영향을 끼쳤는지 알아보하고자 한다. 기존의 연구에서는 지방자치단체

의 사회복지비, 지방재정 등에 관한 연구는 다수가 존재하고 있으나 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 미흡하였다.

지방자치단체장이 가진 고유의 권한 중 예산편성권은 지방자치단체재정을 단체장의 권한으로 편성하고 조직할 수 있다는 뜻이다. 재정과 관련된 선행연구와 그에 따르는 문제점과 개선점에 관한 연구는 많이 진행되었음을 확인할 수 있었다. 하지만 본 연구에서 알아보고자 하는 선거직전 연도가 행사·축제경비예산에 미치는 영향요인에 관한 연구는 전무하다.

따라서 본 연구를 통해 행사·축제경비 예산 결정에 있어서 어떠한 요인이 영향을 미쳤는지 분석할 수 있는 바, 이는 예산 활용 정책에 관한 연구의 기반이 될 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 대한민국 기초지방자치단체 226개¹⁾의 시·군·구의 2002년부터 2017년까지 16년 동안의 지역행사·축제경비 결정에 영향을 미치는 요인을 확인하고자 한다. 우리나라는 1995년 민선 제1회 지방선거를 시작으로, 1998년 제2회 지방선거 이후 4년마다 선거를 통해 지방자치단체장을 선출하고 있다. 지방선거를 비롯해 매년 실시되었던 재보궐선거를 통해 당선된 지방자치단체장들이 가진 고유권한인 예산편성권을 활용해 선거 직전 연도가 행사·축제경비 결정에 어떠한 영향을 미치는지 알아보하고자 한다. 각 지방자치단체장이 득표율, 전직직업, 소속정당, 교육수

1) 2002년까지 충북 증평군과 충남 계룡시는 기초지방자치단체에 포함되지 않았고, 2003년에 각각 증평군과 계룡시로 신설되었다. 2010년에 경남 마산시와 진해시가 창원시와 통합되어 통합창원시가 되었으며, 2012년에는 충남 연기군이 당진시로 통합되었고, 충북 청원군은 2014년 청주시에 통합되었다.

준, 선거의 임박, 정치적 상황 등에 따라 행사·축제경비에 관한 의사결정에 차이를 보이는지 모형을 구성해 분석을 진행한다.

행사·축제경비에 영향을 미치는 요인은 선행연구의 검토를 통해 지방자치단체장의 개인특성요인, 선거와 재정 관련 요인, 정치적 요인을 고려하였다.

각 부분의 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, e-나라지표, 지방재정 365, 통계청 등을 통해 수집하였다. 수집한 자료는 STATA12 통계패키지를 활용하여 빈도분석, 기술통계분석, OLS모형을 이용한 패널분석을 진행하였다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 행사·축제경비예산에 관한 논의

1. 지방정부의 행사·축제 현황

행사·축제경비는 해가 거듭될수록 꾸준히 증가하고 있다. <표 2-1>에 따르면 결산기준, 광역시 5억 원, 기초자치구 3억 원 이상의 행사·축제 중, 2012년 380건이었던 지역행사·축제의 수가 392건으로 증가했고, 2013년에 392건이던 행사 수가 2014년 361건으로 잠시 소폭 하락하였으나, 2015년 411건을 시작으로 다시 증가하였으며, 2016년 451건, 2017년 472건의 행사·축제가 진행되었다. 또한, 결산기준을 제외한 총 지역행사·축제 수는 이보다 훨씬 많다. 이는, 행정안전부와 중앙정부에서 행사·축제 경비 절감 노력을 권장하고 있고, 그에 따라 행정안전부에서 지자체별 절감 노력도 순위를 매기는 모습과는 대조적인 결과이다.

<표 2-1> 전국 행사·축제 개최 추이

(단위: 건)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017
행사수	380	392	361	411	451	472

자료: 우리지역 행사·축제 현황은? (지방재정365)

2016년 3월에 발행된 한국지역축제 실태조사Ⅱ: 2014년 기준실태분석

에 따르면, 우리나라에서 개최됐던 지역행사·축제는 총 1,214건으로 <표 2-2>의 행사·축제의 수는 예산 1천만 원 미만의 소규모 축제를 비롯한 전국 각지에서 2014년 한 해 동안 개최된 축제의 총량이다. 이를 숫자로 환산해보면 2014년 한 해 동안 전국에서 하루에 3건 이상의 행사가 전국 각지에서 쉬지 않고 개최되었음을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우, 2009년 약 900건 정도였던 지역행사·축제 수가 2014년도까지 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다.

<표 2-2> 2014년 한국지역축제 실태조사 현황

(단위: 건)

2)지역	전체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충청	전라	경상
행사 수	1214	176	56	34	32	15	36	23	161	124	133	195	201

자료: 한국지역축제 실태조사Ⅱ: 2014년 기준 실태분석 (문화체육관광부)

지속적으로 증가하고 있는 지역행사·축제의 총량과 마찬가지로 각 행사의 개최를 위한 지자체별 행사 지출액은 <표 2-3>과 같이 대체로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 2012년 전국에서 행사 개최 지출액은 약 4천억을 넘어섰고 2013년에는 4천 5백억 이상을 지출하였다. 2014년 잠시 3천억대로 감소하였지만 2016년 4천 2백억을 초과하였고 2017년 4천 3백억 원을 행사 개최 비용으로 지출하였다. 행사 지출액과 비교하여 행사 수익을 통한 행사 수익률을 확인해봤을 때, 전체적인 행사 수익률은

2) 지역의 경우, 충청남·북도를 합쳐 충청, 전라남·북도를 합쳐 전라, 경상남·북도를 합쳐 경상으로 표시하였고, 제주도의 31건은 제외하였다.

20%대를 넘지 못하고 있으며, 2013년 28%의 수익률을 제외하고는 지속적으로 행사 수익률 역시 감소하고 있다. 특히, 2017년 행사 수익률은 19%로 10%대로 하락하였다.

〈표 2-3〉 전국 행사·축제 개최 추이

(단위: 백만 원)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017
행사 지출액	409,552	450,093	328,848	386,821	426,050	437,247
행사 수익	107,063	126,824	72,773	81,299	94,875	81,813
행사 수익률	26%	28%	22%	21%	22%	19%

자료: 우리지역 행사·축제 현황은? (지방재정365)

지역을 대표하고 특색을 살린 행사의 경우, 지역 홍보와 경제 활성화를 이룰 수 있는 좋은 방안이다. 또한, 잘 관리된 지역 축제의 경우 지역 내 수익을 증대시킬 수 있으며, 해당 지역의 주민이 축제를 통해 지역 내에서 문화생활을 즐길 수 있는 긍정적인 역할도 함께 기대해 볼 수 있다. 2017년 충북 제천에서 개최된 국제한방바이오산업엑스포의 경우, 행사 지출액은 약 100억 원을 지출하였고, 그 중 제천에서 부담한 순지출액은 약 23억 원이었으며, 수익은 약 80억 원을 기록하였다. 또한, 전국적으로 인지도가 높은 강원도 화천의 산천어 축제의 경우, 약 54억 원의 총지출액 중, 화천에서의 순지출액은 30억 원이었고, 수익은 26억 원을 거두었다. 2016년의 경우, 경남 고성에서 개최한 공룡세계엑스포는

총지출 82억 원, 고성에서의 순지출은 -4억 원이었으며, 수익은 87억 원을 기록하여, 지출보다 수익이 큰 지역관광과 경제에 도움이 되는 좋은 사례라고 할 수 있다. 위의 예시와 같이 전국에서 개최되고 있는 많은 지역행사·축제 중, 소수의 지역 특성과 문화에 맞으며 지역 경제 활성화와 수익 창출에 이바지하는 적절하고 유익한 행사가 있다. 반면, 대다수의 지역행사·축제는 다른 지역의 성공한 행사를 그대로 모방함으로써, 지역별 차별화를 두지 못하고 의미 없는 행사를 양산하고 있다. 과잉행정과 세금의 불필요한 지출로 인해 행사·축제의 본래 취지와는 상반되는 결과를 나타내고 있는 것이 현 상황이라고 볼 수 있다.

아래의 <표 2-4>는 2010년부터 2018년까지 9년간의 지방재정 규모와 행사·축제경비 항목을 세분화하여 항목별 예산 지출 추이를 나타내고 있다. 전국 지방자치단체의 재정 규모는 2010년 154조를 나타내고 있으며, 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 2018년까지 매년 3% 이상 증가하고 있으며, 2011년과 2012년에는 7% 이상의 재정 규모 증가가 있었고, 2015년에는 2014년과 비교하여 9% 이상 증가하였다. 이로 인해 지방재정규모는 2015년에 최초로 200조 원을 넘어섰으며 2018년에는 250조 원에 이르렀다. 지방재정규모의 증가와 더불어 행사·축제경비 역시 증가하는 추세를 보이고 있으나, 2011년에는 2010년과 비교하여 행사·축제경비는 3.9% 감소, 2014년에는 전년도 대비 4.9% 감소하였다. 2010년도에 행사·축제경비 감소의 원인으로는 행정안전부에서 2010년 10월부터 「행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가 지침」을 제정하여 과도한 지방정부의 예산지출을 감시·감독하기 시작하였기 때문이라고 볼 수 있다. 또한, 2014년에 「행사·축제사업의 원가관리를 위한 세부사업 구조화 개선」 제도를 명문화하여 원가회계정보가 정확히 산출될 수 있도록 개선함으로써, 불필요한 지역행사·축제의 외부감시·감독이

가능해져 2014년 행사·축제경비예산이 감소하였다고 볼 수 있다. 2011년과 2014년을 제외하고, 2010년부터 2018년까지 행사·축제경비는 평균적으로 약 9% 증가하였다. 이는 2010년부터 2018년까지 재정규모의 평균증가률 6.5%를 넘는 수치이다.

〈표 2-4〉 행사·축제경비 예산 추이

(단위: 10억 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
재정 규모	154,177	159,270	171,368	184,041	189,298	207,188	223,531	238,617	253,934
	(증가율)	(3.3)	(7.6)	(7.4)	(2.9)	(9.5)	(7.9)	(6.7)	(6.4)
행사· 축제경 비	910	875	953	1,023	973	1,107	1,199	1,232	1,418
	(증가율)	(-3.9)	(8.9)	(7.3)	(-4.9)	(13.8)	(8.3)	(2.8)	(15.1)
행사 운영비	191	221	244	285	288	349	425	446	517
행사 실비 보상금	145	144	151	149	137	144	152	140	212
민간 행사 보조금	560	500	545	576	537	600	606	625	667
행사 관련 시설비	14	10	12	13	12	13	16	20	21

자료: 행정안전부(2010-2019년) 지방재정연감

2. 행사·축제경비예산과 선거

앞서 설명한 바와 같이 지역행사·축제는 각 지방 고유의 특색을 살림으로써 해당 지역을 모르는 국민에게 지역 특산물, 관광지를 알리는 지역 홍보 효과가 있다. 또한, 이를 토대로 지역의 관광 및 경제 활성화에 이바지할 수 있는 순기능을 가지고 있다. 이러한 순기능을 통해 지방정부 세수 증대를 기대할 수 있으며, 지방재정에도 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이다.

충청북도 제천의 국제한방바이오산업엑스포, 강원도 화천의 산천어 축제, 경상남도 고성의 공룡세계엑스포 등 지역의 특징을 살리고 체계적으로 만들어진 지역행사·축제는 지역주민의 복지 증진 및 지역민으로서 자부심을 느끼게 할 수 있지만, 실상은 그렇지 않은 경우가 많다. 지방자치단체장은 다가오는 선거에서 승리를 위해서 본인의 임기 동안 이루어졌던 업적과 활동 등을 지역주민에게 알리고 싶은 요인이 있을 것이다. 이러한 요인으로 인해 행사·축제경비예산을 지역주민이 아닌 본인의 홍보 목적인 선심성 예산으로의 활용할 것이다. 지방정부 예산은 해당 지방자치단체장이 예산편성권이라는 고유의 권한을 가지고 있고, 이것으로 인해 현직단체장 임의로 행사·축제경비예산 증가에 영향을 미칠 수 있다.

행사·축제경비예산 지출은 지방자치단체장의 독자적·자발적 의사결정의 성격이 높고 유권자에게 가시성이 높은 정책이자 예산 지출이다(황소하·엄태호, 2012). 윤정우·권영주(2012)는 2006년 지방선거의 투표율과 2007년 지방재정 건전성과 효율성을 비교·분석하여 지방선거 투표율에 행사·축제경비는 부정적인 영향을 미친다고 밝혔다. 황소하·엄태호(2012)는 이웃 지방자치단체에서 행사·축제경비 지출이 증가하면 해당

지방자치단체 역시 행사·축제경비를 증가시킨다는 비교경쟁 관점에서 설명하였다. 이는 중앙일보(2019.2)의 기사와 유사한 상황으로 볼 수 있는데, 기사에 따르면 이웃 지자체에서 선심성 정책을 시행하면 해당 지자체에서도 지역주민의 여론 악화를 방지하기 위해 비슷한 선심성 정책을 시행한다. 지자체장은 다음 선거의 재선을 위해서라도 이웃 지자체의 선심성 정책을 단체장 정책 의지와는 무관하게 수용할 수밖에 없다. 또한, 지방자치단체장의 지지율, 당선 횟수 등과 같은 재정적, 정치적 요인들이 행사·축제경비예산 지출에 영향을 미친다고 하였다.

김애진(2017)은 주민참여예산제도에서 주민참여 설명회 및 공청회 개최와 주민참여 사업 수가 증가하면 행사·축제경비예산은 감소하고 주민참여예산위원회 회의 수 증가와 행사·축제경비예산 증가는 동시에 일어난다고 하였다. 민선 단체장 선거 시행 이후, 지방자치단체장들이 선심성·전시성 예산편성을 통해 재선의 발판을 마련하고 이는 지방재정 악화라는 악순환을 보인다고 했다. 정재호, 이성우(2018)는 연임 지방자치단체장과, 투표율은 1인당 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 미친다고 분석하였고, 진보성향 정당의 단체장은 1인당 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 미친다고 연구에서 밝혔다. 후보자 간 경쟁률과 주민들의 정치참여율이 높으면 지방정부와 지방자치단체장은 지역주민의 의사에 부합하는 지출을 하며, 특히 사회복지분야 지출이 증대한다고 한다(남궁근, 1994:999). 현직단체장이 다가오는 선거에 대비하여 주민의 뜻을 거스르지 않는 범위 내에서 행사·축제경비를 증가시켜 지역민의 문화·레저·복지 향상에 힘쓸 유인이 있다.

〈표 2-5〉 행사·축제경비와 선거의 연관성에 관한 선행연구

연구자	연구대상	연구방법	연구결과
윤정우· 권영주 (2012)	2006년 지방선거, 2007년 지방재정	다중회귀 분석	지방선거 투표율은 행사·축제경비에 음(-)의 효과
황소하· 엄태호 (2012)	2008년 행사·축제경 비	공간회귀 분석	지방자치단체장 지지율, 당선횟수, 재정적 변수가 행사·축제경비에 양(+)의 효과
김애진 (2017)	2010년~2015년 주민참여예산, 지방보조금, 행사·축제경 비	고정효과 분석	주민참여예산제도 설명회 및 공청회 개최, 주민참여 사업수가 많을수록 행사·축제경비에 음(-)의 효과 주민참여예산위원회 회의 수 증가는 행사·축제경비에 양(+)의 효과
정재호· 이성우 (2018)	2004년 ~ 2013년 행사·축제경 비	고정효과 분석	연임 지방자치단체장, 투표율은 1인당 행사·축제경비에 양(+)의 효과 진보성향 단체장 음(-)의 효과

제 2 절 재정지출 결정요인

1. 사회·경제적 요인

사회경제적 요인은 재정학자들이 주로 주장하는 것으로 지출규모와 수준은 주민소득, 인구밀도 및 인구수, 도시화 정도, 정책서비스 수혜자 수, 산업화 수준, 나이 분포, 교육수준 등과 같은 사회경제적 요인에 따라 결정된다는 Wagner의 입장을 취하는 것이다. Wagner는 서구의 산업화한 국가에서 경제가 발전하면서 공공부문의 규모가 증가한다고 판단하였다.

Danziger(1978)와 Bahl(1980)은 정부가 제공하는 공공서비스를 지역주민은 합리적으로 소비한다고 판단한다. 소비자와 유권자에 의한 효용극대화 과정의 결과로써 정부지출을 바라보고 있으며, 지역사회가 가지고 있는 여러 변수와 정부지출 수준과의 상관관계를 사회경제적 관점에서 추정하고 있다. 사회경제적 결정론자들은 지방자치단체가 가진 특수한 사회경제적 요인에 의해 지역의 재정지출 및 정책이 나타난다고 보고 있다.

Fabricant는 재정지출에 미치는 영향을 사회경제적 요인에 의한 연구를 시작한 학자로 들 수 있다. Fabricant(1952)가 1900년부터 1942년까지 연구를 진행한 결과, 도시화 정도, 가구소득, 인구밀도가 미국 주정부와 지방재정 규모 결정에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 또한, 산업화와 경제성장이 복지국가 발전의 중요한 요인으로 주장한 연구도 있다(Wilensky, 1975). 경제성장과 산업화가 이루어지면 도시화와 인구증가로 인한 여러 사회문제가 발생하는데, 이를 대처하는 방법으로 공공정책이 만들어지고, 공공정책에 따른 지출을 위한 세수 확대가 필요하다

고 주장하였다.

우리나라 지방정부 재정지출의 사회경제적 요인 중 사회적 요인에 관한 연구에서 노인인구비율과 기초생활보장가구 비율이 복지재정 지출에 영향을 미쳤고, 인구 규모는 복지재정 지출에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석하였다(정진현, 2003). 또한, 노령인구 증가는 사회복지대상자의 증가를 의미하고 사회복지 증대에 대한 목소리를 내기 위한 집단을 구성하여 소득보장 정책의 확대를 요구한다는 연구도 있다(김태성·성경룡, 2000).

사회경제적 요인의 경제적 측면에서의 주요 요인으로는 지방정부의 재정능력에 주목하고 있다. 따라서 재정능력요인에 관한 설명은 아래에서 보다 심도있게 다루도록 하겠다. 재정능력 요인은 Sharkansky and Hofferbert(1969)의 연구에서 비롯되었으며, 지방재정지출에 가장 관련 있는 변수는 지방정부의 재정능력이다. 지방정부의 재정능력이 좋을수록 재원을 활용하여 정책에 활용할 수 있고 이는 정책 산출 수준을 높게 만든다(Peterson, 1979). 경제개발 초기에는 재정지출이 경제개발 위주로 이루어지지만, 경제발전의 성숙단계에서는 지역주민의 요구에 따른 공공서비스와 주민 복리증진 관련 지출이 증가한다(홍운기, 2008).

지방정부의 재정능력을 확인하는 연구들에서 지방세 부담액, 재산세 납부액, 소득수준, 재정자립도 등을 통해 분석을 진행하였고, 지방정부의 재정능력이 공공서비스 관련 지출수준에 주된 요인으로 분석하였다(남궁근, 1994; 이승중, 2000; 강혜규, 2004). 지방정부의 재정능력에 따라 공공정책 지출을 확대하거나 줄일 수 있으며, 높은 재정능력을 가진 지방정부는 공공정책관련 지출을 확대하지만, 낮은 재정능력을 가진 지방정부는 공공정책관련 지출이 적을 것이다.

2. 재정능력결정 요인

재정능력결정 요인은 재정지출 수준에 지방정부의 재정 능력이 영향을 미친다는 것이다. 정치적 요소와 정책수요에 따른 정책결정이 지방정부의 재정 능력이 현실적 한계로 나타난다는 재정적 제약의 관점을 강조한 것이다. 지방정부 재정능력 관점에서 경제적 수준이 높다면 재정적으로 여유롭기 때문에 재정지출에 필요한 자원확보가 유리하다. 재정적으로 여유로운 지방자치단체는 보유하고 있는 재원을 바탕으로 정책비용을 증대시킬 수 있다. 다만, 공공정책 필요성에 대한 인식은 공공정책 예산 증대에 영향을 미치지 않지만, 정책을 결정하고 실행하는 단계에서 여러 가지 제약의 존재로 인해 공공서비스 예산의 편성은 수혜자의 수요에 맞게 편성되는 것은 아니다. 예를 들어 지방자치단체에서 정책을 수립하고 실행하더라도 지방자치단체의 재정 능력이 부족하다면 서비스 수혜자의 요구에 맞는 정책을 시행할 수 없다. 예산결정에 대한 지방정부의 재정능력은 하나의 제약조건으로 작용된다(Wildavsky, 1986)

재정능력요인은 지방자치단체의 재정능력이 복지지출 수준에 얼마나 영향을 미치는지 확인하는 것으로 재정자주도, 지역 내 총생산(GRDP), 재정자립도 등의 지표가 결정요인의 성격을 띤다.

지방자치단체의 공공서비스 수준은 사회경제적, 정치적 요인보다는 지방자치단체의 재정능력과 재정지출 구조에 따라 결정된다고 한다. 공공서비스 수요 증가에 따라 지방자치단체는 지역 특성과 행정에 맞는 서비스 제공을 위하여 재정능력을 갖추어야 한다.

각 지방자치단체는 정책지출에 대해 상이한 결과를 나타낼 것이다. 정책지출이 다른 자치단체보다 비교적 많다면, 그 이유는 지역주민의 요구에 부응하기 위한 방법일 수도 있고, 자치단체의 재정능력이 뛰어나서일

수도 있다. 최재녕(2005)은 지방자치단체의 재정능력을 상중하 세 개의 집단으로 유형화하여 지방자치단체의 재정지출 비율이 재정능력 증가와 비례하여 증가하다가 재정능력 중위집단이 일정수준을 지나면 감소한다고 하였다. 이남국·양기용(2006)의 연구에서는 부산광역시와 경상남도의 기초지방자치단체를 대상으로 공공서비스 수요가 많은 자치단체일수록 재정상태가 열악하고 예산지출도 부족하다고 하였다. 점차 증가하는 지역주민의 정책 수요에 알맞은 대응을 위해 서비스 정책 확충과 현재의 국고보조금 중심의 공공서비스 관련 재정은 개편이 필요하다.

3. 정치적 요인

정치적 요인은 정책의 결정이 어떠한 과정을 거치는지 체제 내 접근방법을 취한다. 정책결과정에서 정당, 의원, 공무원, 이익집단 등이 어떠한 영향을 미치는지 알아보는 것에 중점을 두고 있다. 정책결정 참여자들의 역할과 행동에 일정한 법칙이 있는지 밝히려는 목적에 주안점을 두고 있으며 정치·행정학자들에 의해 연구가 진행되어 왔다.

정치·행정학자들은 정치적 변수가 정책결정에 과소평가 되어 왔고, 사회경제적 변수가 정책결정에 과대평가되어 왔다는 점을 지적한다. 따라서 연구자들은 선거와 관련된 정치적 요인이 재정지출에 영향을 미치는 연구를 진행하였다. 이러한 연구는 지방자치단체장 민선을 토대로 정치적 요인이 재정지출 규모와 수준에 영향을 미치는 중요성을 알리는 계기가 되었다. Key(1949)는 정치적 변수가 단순한 간섭의 메커니즘이 아닌 정책에 가장 주요 요인이라고 주장하였다. 또한, 여러 환경적 요인들 중에 정치적 요인이 정책에 직접적인 영향을 미치며, 사회경제적 요인도 간접적인 영향을 미친다고 분석하였다(전지성, 2012). Lockard(1959)와

Dawson and Robinson(1963)는 Key의 가설을 토대로 정부정책결정에 정치적 요인에 관한 연구를 진행하였다. 정당 간 경쟁과 복지정책의 관계에서 정당 간 경쟁이 복지정책결정에 가장 큰 관련성이 있다는 것을 밝혔다. 또한, 미국 주 선거에서 경쟁 수준을 정책 결과와 연관시킨 결과, 저소득층의 조직화는 경쟁도가 높은 정치 상황에서 수혜를 받는다고 밝혔다.

지방정부에서 개발정책을 추진할지 복지정책을 추진할지는 지방정부의 정책결정자 혹은 지방자치단체장의 정치적 결정에 따라 정책의 선후가 결정된다. 지방정부는 주민, 이익집단, 정당 등 정책결정 참여자들에게 지속적인 정치적 요구와 압박을 받기 때문에 경제적 합리성을 가지고 정책을 결정하는 것이 아니라 정치적 요구에 반응하는 정치적 합리자라 판단한다(권경환, 2004).

Key-Lockard model에서 투표율, 선거구, 정당간 경쟁 등 정치체제가 정책에 가장 큰 영향을 미친다고 하였다. 이는 정치적 변수와 사회경제적 변수 간 재정지출에 관한 중요도 분석에 있어서 토대가 되었다. Wildavsky(1974)는 정치참여도와 정당 간 경쟁이 높을수록 정책결정자는 지역주민의 요구에 맞는 재정지출을 할 것으로 판단한다. 또한, 지방자치단체장과 의원들은 다음 선거에 대비하기 위해서 재정지출을 늘리는 경향이 있고, 이는 정치적 지지로 돌아온다고 분석하였다.

국내의 경우, 선거경쟁, 여당과 지방자치단체장의 소속정당 일치여부를 중심으로 분석을 진행하였고, 지방재정 지출 결정요인으로 선거경쟁이 심할수록 사회개발비가 증가한다는 결론을 도출한 연구가 있다(지병문·김용철, 2003). 이는 선거경쟁이 심할수록 유권자의 다수를 차지하는 저소득층을 위한 사회개발비 지출을 증가시킨다는 결론을 얻을 수 있다.

이러한 정치적 요인은 본 연구의 핵심 요인인 만큼 다음 절에서 자세

히 다루도록 하겠다.

4. 점증적 요인

점증주의 이론의 본래 목적은 예산 결정 과정을 기술하고 설명하는 이론이었으나 1960년대 이후, 예산결정 결과를 설명하기 위해 점증주의적 접근이 시작되었다(남궁근, 1994:997). 재정지출수준은 전년도 지출수준에 일정한 비율로 결정된다고 분석한다(김덕준, 2010). 제한된 정보와 인지능력의 한계로 인해 전년도 예산이나 지출수준을 기반으로 부분적 수정 혹은 점증적인 변화를 통해 예산규모를 결정한다는 이론이다(Wildavsky, 1985). Lindblom(1959)은 정책결정자가 정보, 분석능력, 시간 등이 제약되어 있고, 비교대상의 기준이 될 요인도 명확하지 않은 상태에서는 현재의 재정지출 수준에서 소폭의 변화만을 고려한 대안정책을 결정한다는 것이다. 시간의 흐름에 따라 얻어지는 정보를 획득·분석하여 오류가 발견되면 수정·보완을 통해 정책결정을 해나가는 것이 합리적이고 바람직한 방법이라 판단하였다. 점증적 요인은 현실적 제약을 주요 요인으로 판단했다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

예산을 배분하는 데 있어서 여러 관련 부서가 참여자로 있는 경우, 과학적 분석이 아닌 경험적 법칙을 통해 결정을 내리는 것이다. 점증적 접근에서 모든 사람은 완전히 합의된 목표가 있을 수 없고, 모든 대안 고려가 불가능하며, 대안을 비교·분석할 정보가 불충분하기 때문에 완벽한 결정이 아닌 만족할만한 결정을 한다는 것이다. 이러한 결과로 인해 재정지출은 부분 변화를 겪으며, 이는 장기적으로는 안정되는 경향을 보인다고 한다(정연택·이명숙, 2007).

점증주의는 예산이 매년 작은 규모로 최적화하려고 노력한다는 것이

결론이다. 정부기관 혹은 예산당국에서 여러 요인에 의해 예산을 삭감시킨다는 것을 인지한 상태에서 예산의 상한선을 얻기 위한 결과물이라고 주장했다(김은지·김상현, 2015).

강병구(2005)는 1990년부터 1995년까지 광역자치단체의 점증주의적 성향의 연구를 진행하였고 일반행정비를 제외한 사회복지비, 지역발전비, 문화·체육비, 민방위, 지원 및 기타 비용의 세출항목은 과거지출의 영향을 받았으나 서로 다른 세출항목 간에는 영향을 받지 않았다고 밝혔다. 김덕주(2012)는 1인당 경제개발비, 사회보장비에 관한 영향요인 분석을 진행하였고, 점증적 요인인 공무원 수, 전년도 지출액이 영향을 미쳤으며, 그 중 공무원 수가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

점증주의 이론을 선거직전 연도에 대입해 보면 다음과 같은 추론이 가능하다. 지방정부의 예산은 작년 대비 점증적으로 증가하며 사회복지예산 중 하나인 행사·축제경비예산 역시 매년 점차 증가할 것이다. 그러나 현직단체장은 행사·축제경비예산을 제외한 예산들은 점증주의에 입각한 전년도 수준에서 소폭 상승시키겠지만 행사·축제경비예산은 예외적으로 큰 폭 상향시킬 수 있을 것이다. 그 이유는 현직단체장은 다가오는 선거의 승리를 위해서 선거 시기에 맞춰 본인의 고유 권한인 예산편성권을 활용하여 행사 관련 예산을 증가시킬 유인이 있다. 증가한 예산은 지역행사 개최에 활용되고, 행사를 통해 지역주민과 접촉면을 넓히면서 단체장 본인의 임기 중 업적과 지역 활동을 홍보하면서 예비 선거운동의 일환으로 사용할 것이기 때문이다.

제 3 절 정치적 요인과 재정지출에 관한 논의

1. 정치적 경기순환

정치적 경기순환(political business cycle)이란, 선거를 앞두고 통화정책 혹은 재정정책을 이용하여 집권당 혹은 현직자에게 유리한 상황을 조성하는 시도를 말한다. 정치적 경기순환 이론은 Nordhaus(1975)의 연구에서 비롯되었다. 정치적 순환이론은 기회주의적 모형, 정파적 모형, 합리적 정파적 모형 등으로 구분될 수 있다.

기회주의적 모형(opportunistic model)은 Nordhaus(1975)가 최초로 제안한 모형으로서 정당은 각자가 지향하고자 하는 정책의 목표에는 차이가 없고, 오로지 선거 승리라는 하나의 목표를 가지고 있다는 것이다. 현직자 혹은 여당은 다가오는 선거의 승리를 위해 정책수단과 재정정책을 통해 경제부흥에 힘쓰고 그것을 유권자에게 유능함을 보여줌으로써 자신들의 치적을 홍보하고 득표에 도움이 되는 수단으로 이용한다.

정파적 모형은 경제 상황이 여당 혹은 현직단체장에게 불리한 상황에도 불구하고, 경제정책을 자신을 지지하는 유권자의 경제적 이익을 위한 방향으로 이끈다는 것이다(Hipps, 1977). 다시 말해, 진보정당은 빈민층, 노동자계층, 서민 등을 위한 정책을 시행하고, 보수정당은 사업가, 중산층 이상의 고소득자 등을 위한 정책을 펼친다는 것이다.

Lowery(1985)에 따르면 정치적 경기순환 모형을 크게 세 가지로 분류하였다. 첫 번째로 선거로 선출된 정치가들은 공적 이익보다는 사적 정치적 이익을 추구한다는 것이다. 두 번째는 정치가가 가진 이기적 성향에 따라 경제·재정 수단을 이용해 거시 경제를 의도한 방향으로 이끌도록 유도한다는 것이다. 세 번째는 유권자들은 정치가들이 의도적으로 만

들어놓은 경제상황을 인식하지 못한 채로 투표에 중요한 요인으로 받아들인다는 것이다.

전병철·송호신(2014)은 1999년부터 2011년까지 기초지방자치단체의 자료를 토대로 정치적 요인이 지방자치단체 예산에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석을 진행하였다. 선거가 있는 연도에 지방자치단체의 전체 지출이 약 4% 증가하는 결과를 나타내었고 이것은 자본지출의 증가에 의한 것으로 추정하였다. 선거연도의 변수가 지방자치단체 재정지출에 어떠한 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석한 연구라고 할 수 있다. 현직단체장이 선거 당해에 지방정부의 재정지출을 증가시키므로써 선거의 승리에 도움이 되는 방향으로 재정지출을 이끌었다고 판단된다. 이는 유권자들이 현직단체장의 정치적 의도는 모르고 현직단체장에게 투표를 할 요인이 발생했다고 볼 수 있다.

Nordhaus가 제시한 정치적 경기순환 이론의 파생된 이론으로서 Rogoff(1990)는 기회주의적 모형에 합리적 투표자 가정을 도입하는 정치적 예산순환이론(political budget cycle theory)을 제안하였다. 이 모형에서는 유권자들이 선거에 출마한 후보자 각자의 개인 능력에 관한 불완전한 정보로 인해, 여당 혹은 현직단체장이 선거 직전에 재정지출을 이용하여 경제에 긍정적인 영향을 미칠 경우, 유권자들은 여당 혹은 현직단체장이 유능하다고 판단하여 여당 혹은 현직 후보에게 투표한다고 보고 있다. 이것은 불확실한 선거 결과에 대해 재선의 확률을 높이기 위한 하나의 선거 전략으로 이용될 수 있다. Lockwood et al.,(2001)에 따르면 1960년부터 1992년 그리스 데이터를 기반으로 연구를 진행한 결과, 보수당과 사회당 모두 정당과는 무관하게 다가오는 선거의 불확실성 때문에 재임 정치가들은 당선 확률을 높이고자 재정 규모 및 구성을 변화시키고 재정지출을 증가시켰다.

지역 예산 활용의 합리성과 효율성을 중시하고, 재정자립도와 재정건전성에 초점을 맞춰서 유권자에게 현직자의 행정 능력과 지역 일꾼으로서의 경쟁력 확보가 아닌, 다가오는 선거의 승리를 목적으로 행사·축제 개최와 선심성 혹은 보여주기식 예산을 지출함으로써 지역주민과 유권자에게 현직자의 능력과 치적을 홍보하는 것이 다가오는 선거에 도움이 된다고 판단하고 있다. 예산순환이론에 따르면 재정을 방만하게 운영하고 지방재정을 고려하지 않고 예산지출을 많이 하는 단체장이 지역주민에게 인기가 많고 재선의 확률이 높아질 유인이 있다고 볼 수 있다. 김병규 외(2009)는 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거에서 입후보자 간 경쟁도와 지방의회 여성의원 비율이 복지예산지출에 미치는 영향을 분석하였는데, 선거경쟁이 치열하고, 선거 실시 연도, 여성의원 비율이 높을수록 사회복지비 지출이 증가한다고 분석하였다. 강희수(2017)는 1999년부터 2015년 기초지방자치단체 패널데이터를 활용하여 분석한 결과, 초·재선과 같이 재선도전이 가능한 현직단체장은 선거전에 자본지출비중을 증가시키는 것으로 확인하였다.

〈표 2-6〉 정치적 경기순환에 관한 선행연구

연구자	연구대상	연구방법	연구결과
Lockwood et al (2001)	그리스 1960년 ~ 1997년	동적패널 분석	선거 전에는 정당과 상관없이 재정지출을 증가시킴
김병규 외 (2009)	2004년 ~ 2007년 경상북도 내 지방자치단체	다중회귀 분석	선거경쟁이 치열하고, 선거 당해, 여성의원 비율은 사회복지비 지출을 증가시킴
전병힐 · 송호신 (2014)	1999년 ~ 2011년 지방자치단체	동적 패널분석	선거 당해에 지방자치정부 예산지출 총액이 4% 증가시킴
강희수 (2017)	1999년 ~ 2015년 지방자치단체	GMM 분석	개선 가능 단체장은 선거전에 자본지출비중을 증가시킴

2. 선거와 재정지출

재정지출에 영향을 미치는 선거관련 요인들은 여러 가지가 있다. 후보자 간 경쟁률과 주민들의 정치참여율이 높으면 지방정부와 지방자치단체장은 지역주민의 의사에 부합하는 지출을 하며, 특히 사회복지분야 지출이 증대한다고 한다(남궁근, 1994:999).

후보자 간 경쟁이 심하지 않고, 한국의 정치 특성상 지역 내 압도적인 지지를 받는 정당의 지방자치단체장이 본인 자신도 지역 내 인지도와 지지도가 높다면 단체장은 주민을 위한 지역 예산지출을 할 요인이 줄어들

어 자신의 이익에 부합하는 예산지출을 할 유인이 많다는 것으로 해석할 수 있다. 이는 지역 내 후보자들의 경쟁이 심한 경우, 다가오는 선거에 대비하여 현직자는 주민의 요구에 맞는 수준의 행사·축제경비예산을 증가시킬 것이다.

이를 선거경쟁 개념으로 정리해볼 수 있는데 선거 경쟁개념은 선거에서의 경합 정도(election closeness)로 설명하며, 대표적인 선거경쟁 개념의 설명방식은 득표율 차이가 있다. 즉, 선거경쟁이 높다, 경합도가 높다는 것은 당선자가 차점자와의 득표율 차이가 적다는 뜻이고, 그 반대는 당선자가 차점자와의 득표율 차이가 클 경우, 선거경쟁도 혹은 경합도가 낮다고 설명된다.

Drazen and Eslava(2010)는 1987년부터 2002년까지 콜롬비아 정부지출 데이터를 이용하여 분석을 진행하였고, 현직자인 정치인은 유권자들이 인프라 건설을 선호한다는 사실을 바탕으로 정부지출을 증가시킴으로써 재선 확률을 높이고자 한 것으로 분석하였다. 이는 정부의 재정수입이나 총지출 등 재정 규모의 변화와 같은 합리적 요인이 아닌 다가오는 선거의 승리라는 정치적 요소로 인해 재정지출이 증가할 수 있다는 사실에 대한 실증분석이다.

Anderson(2000)은 현직자의 연임에 경제성과는 중요한 상관관계가 밝혀진 바가 있다. Berganza(2000)는 지방자치단체장이 재선을 위해서 경제지표를 포함한 경제성과(economic performance)에 관심을 둔다는 것을 밝혔다. 김다경 외(2015)에서도 재정건전성을 중요시하는 현직후보자가 연임에 성공할 확률이 높다는 연구가 있다. 또한, Brender(2003)의 이스라엘 지방자치단체를 대상으로 재정운영에 성과가 나타나면 선거에 긍정적인 영향을 주었다는 연구가 있고 Happy(1992)의 캐나다 사례를 분석한 연구에서 지방자치단체의 수입이 증가할 경우, 단체장의 재선에 긍정적인

인 효과가 나타난다는 연구와 Lowry et al.(1998)의 미국의 주지사 및 지방의회선거를 대상으로 한 연구도 지방자치단체 재정운영 성과가 있을 경우, 선거에 긍정적 영향을 미친다고 하였다.

반면, 지방재정운영을 비효율적 혹은 방만하게 운영하는 지방자치단체 장에게 지역주민들은 재선에 성공하도록 한다는 연구도 있다. 김형아(2007)는 지방자치단체의 재정성과가 선거에 미치는 영향을 지방선거를 중심으로 우리나라 기초자치단체의 자료를 이용하여 현직단체장의 당선 당시 득표율과 해당 지역의 재정운영 및 상태를 분석하였고, 결과는 음(-)의 상관관계가 있다고 했다. 이는 지방재정을 비효율적으로 운영하는 단체장이 효율적으로 운영하는 단체장보다 득표에 도움이 된다는 것을 의미한다. 지방단체장은 재정적 제약조건이 있더라도 정치적 안정성을 위하여 공공지출을 늘릴 수 있다. 정치적 경쟁이 심하다면 다수의 유권자인 저소득층에 유리한 정책을 채택하고 이는 복지정책 확대로 이어진다(정현영, 2007). 지역주민들은 보여주기식의 선심성 예산을 지출하는 지방자치단체장을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 지자체의 재정성과가 단체장에 득표율에는 유의미한 양상을 나타내고 있으나, 단체장의 당선 여부에는 큰 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다. 안준혁(2013)은 2006년과 2010년 지방선거 결과를 토대로 지방자치단체 부채와 단체장의 재선에는 음의 상관관계를 가진다고 하였다.

조용석(2017)의 연구에서는 득표율이 지방자치단체장 업무추진비에 부정적 부의 영향을 미친다고 분석하였다. 업무추진비는 시민단체와 전문가들에게 정치적 용도로 사용되는 비용으로 평가받고 있는데, 높은 득표율로 당선된 지방자치단체장은 업무추진비 지출이 낮다는 것을 실증적으로 분석하였다.

제 4 절 선행연구와의 차이

앞선 기존 연구들을 통해 살펴본 바와 같이 선거연도에 주목한 선행연구들은 상당히 부족하거나 주요 설명변수가 아니었으며, 변수로 선정되더라도 선거 당해에 관한 연구가 다수를 차지하였고, 선거 직전 연도를 주요 설명변수로 하여 진행한 연구는 없었다. 김병규 외(2009)는 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거에서 선거경쟁이 치열하고, 선거 실시 연도, 여성의원 비율이 높을수록 사회복지비 지출이 증가한다고 분석하였다. 조용석(2017)의 연구에서는 지방자치단체장의 업무추진비에 미치는 영향요인을 알아봤으나 업무추진비는 행사·축제경비예산과는 다르게 현직단체장이 임의로 사용할 수 있는 선심성 예산과도 거리가 있다. 또한, 선거직전이라는 시기적 변수가 행사·축제경비에 미치는 영향을 고려한 연구는 아직까지 이루어지지 않았다.

지방재정 건전성과 지방재정 운영 및 성과와 선거 결과를 중심으로 분석하는 연구는 다수가 있으나 이는 선심성 예산인 행사·축제경비예산 지출과는 차이가 있었고 또한, 한두 번의 선거 결과와 짧은 시기를 분석 대상으로 연구를 진행하여 선거결과의 핵심 요인을 분석한다는 것은 한계가 있다. 행사·축제경비예산에 관한 연구는 행사·축제경비예산이 선거에 미치는 영향에 관한 연구와 주민참여예산제도와 연계된 연구는 있으나, 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인 중 선거시기와의 연관성에 관한 연구가 존재하지 않는다. 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 정재호·이성우(2018)의 연구가 있으나, 기초단체장 특성을 리더십이론과 연계하여 중점적으로 분석했다.

전병힐·송호신(2014)이 연구한 선거당해 연도에 지방정부의 예산지출이 4% 증가한다는 연구가 존재한다. 하지만 선거 당해는 예산의 증감을

유권자인 지역주민이 체감하는 데에는 시기적으로 짧기 때문에 무리가 있을 것으로 판단되며, 행사·축제경비예산이라는 선심성예산의 지출을 특정하여 살펴본 것이 아니라 예산지출 총액을 대상으로 분석을 진행하였기 때문에 지출한 예산 항목에 대해서는 의문점이 남는 것이 사실이다.

또한, 연도 변수 혹은 선거연도가 지방자치단체장의 재정지출 행위와 정책형성 및 집행에 관한 연구는 상당히 부족하다. 결론적으로 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 연구와 선거 당해에 관련된 연구들은 존재하고 있으나, 선거 직전 연도가 행사·축제경비예산에 영향을 미치는지에 관한 연구는 전무하다고 판단된다.

이를 보완하기 위해 본 연구는 선행연구들에서 진행했던 선거 당해가 지방정부 예산지출에 영향을 미쳤다는 연구, 사회복지비 지출에 영향을 미쳤다는 연구와는 달리 선거 직전해 변수에 주목하고자 한다. 또한, 위에 언급된 지방정부의 재정지출과는 다른 행사·축제경비예산에 영향을 미치는지 알아보자 한다. 선행연구에서 다루지 않았던 선거 직전 연도가 지방재정 중 선심성 예산으로 불리는 행사·축제경비예산에 미치는 효과를 2002년부터 2017년까지 전국동시지방선거 결과를 비롯해 해당 시기에 있었던 재보궐선거 결과까지 모두 포함한 16년 치의 선거자료를 바탕으로 기초지방자치단체의 1인당 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관해 득표율과 선거 직전 연도에 주목하여 알아보하고자 한다.

제 3 장 연구 설계 및 분석방법

제 1 절 연구문제의 설정

본 연구는 어떠한 요인에 따라서 각 지방자치단체장이 고유 권한을 이용하여 지방자치단체의 행사·축제경비예산에 영향을 미치는지 여부에 관한 연구이다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방재정을 방만하게 운영하더라도 유권자인 지역주민의 행복과 만족도를 높일 수 있다면 그것을 토대로 지지를 받아 재선에 성공할 수 있다는 선행연구와 그와는 반대로, 지방재정을 건전하게 운영해야 지역민의 지지를 받아 재선에 성공할 수 있다는 선행연구를 함께 확인할 수 있었다. 상반된 결과가 나타나므로 선행연구만을 바탕으로 어떠한 요인이 당선에 영향을 미치는지 예단하기는 어렵다. 하지만 지방자치단체장들은 예산편성권을 이용하여 행사·축제경비예산에 어떠한 식으로든 영향을 끼치려 할 것이다. 그렇다면 본 연구에서는 선거 직전 연도가 행사·축제경비예산에 영향을 미치는지 알아보고자 한다.

제 2 절 변수의 설정

1. 종속변수

본 연구에서는 지방자치단체별 1인당 지역행사·축제 경비를 종속변수로 하여 연구를 진행하였다. 본 연구의 자료는 지방재정 365에 명시되어 있는 지역행사·축제 현황 데이터를 활용하여 각 지자체별 인구수와 행

사·축제경비예산 총액을 나누어 1인당 행사·축제경비예산으로 변환하여 사용한다. 지방자치단체 인구수와 행사·축제경비예산을 나누어 1인당으로 변환한 이유는 각 지방자치단체는 행사·축제경비예산 총액이 상이하 며, 지역별 인구수도 천차만별이기 때문이다. 수원시의 경우, 광역시로 구분되어 있지 않지만 2017년 기준 약 120만 명의 인구가 거주하고 있고, 통합 창원시의 경우 2017년 기준, 약 100만 명의 인구가 거주하고 있다. 행정안전부에 따르면 2011년 행정구역 실무편람에 “법적 기준은 없으나 인구 100만 이상의 도시, 잔여지역에 미치는 영향, 재정자립도 등을 종합 검토해 행정구역을 광역시로 조정한다” 고 밝혔다. 반면에 경북 울릉군의 경우 약 1만 명의 인구가 거주하고 있고, 인천 옹진군에는 약 2만 명의 인구가 거주하고 있다. 인구 100만이 넘는 지역과 인구 1만 명의 지역이 한 명의 기초자치단체장을 선출한다. 이러한 지자체별 인구 수 격차를 고려해 1인당 행사·축제경비예산으로 변환을 통해 종속변수로 활용하고자 한다. 또한, 1인당 금액의 지역별 차이가 발생하므로 로그값을 사용해 분석을 진행한다.

2. 독립변수

본 연구에서의 행사·축제경비에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 기초지방자치단체장의 선거 직전 연도에 주목하고자 한다. 선거 직전해는 지방자치단체장이 임기 기간 중 본인이 지역발전과 지역주민을 위한 헌신을 알릴 수 있는 마지막 기회이기 때문이다. 분석을 진행한 기간 중 재보궐선거로 인해 지방자치단체장의 변동이 있는 경우 재보궐선거의 결과 및 득표율을 반영하였다.

본 연구의 독립변수로 지방선거 직전 해 여부를 활용하였다. 지방선거

직전 연도는 지방자치단체장 임기의 마지막 해로써 본인의 실적을 지역 주민에게 알릴 수 있는 마지막 기회이기도 하다. 이로 인해, 행사·축제 경비예산 증액에 영향을 미칠 수 있는 요인이 있다고 판단하였다. 김리라(2009)는 2006년 지방선거 결과를 토대로 선거가 있는 연도에 경제개발비와 사회복지비가 많다면 정치적 지지도가 높다고 분석하였다.

본 연구는 선거 당해 보다는 선거 직전 해를 독립변수로 선정하였는데, 그 이유는 선거 직전 연도의 행사·축제경비예산이 높아야 선거 이전에 단체장이 유권자인 지역주민들에게 자신을 확실하게 각인시킬 기회라고 본다. 선거 당해에는 공천심사가 있으며 몇몇 지역에서는 경선이 있을 것이다. 현직단체장은 임박한 선거에 맞춰 공천권 획득이 최우선 사항이기 때문에 지방정부 행정에 집중하기 힘들 것이라 판단된다.

3. 통제변수

본 연구의 분석모형에 대한 외생성 확보 및 편의를 줄이고, 기타 다른 요인을 통제하기 위해 이론적 배경과 선행연구를 통해 정재호·이성우(2018)의 정치·행정적 요인, 경제·재정적 요인, 사회·문화적 요인을 선별하여 모형에 포함시켰다.

첫째 정치·행정적 요인의 통제변수는 지방자치단체장의 당선 당시 득표율이다. 앞선 선행연구에서 확인하였듯이 득표율은 지방자치단체장에 대한 지역주민의 지지도와 인기를 나타내는 척도라고 볼 수 있다. 높은 득표율로 당선된 단체장의 경우, 적은 득표율 차이로 당선된 단체장에 비해 소신 있게 지방정부의 행정을 이끌어 나갈 수 있으며, 선심성 예산을 이용해서 지역행사를 개최하거나 인지도 상승을 위한 인기영합적인 정책을 펼칠 요인이 적을 것이다. 지방선거에서 나타난 선거경쟁과 지방

정부의 재정지출 사이의 관계에서 선거경쟁이 사회개발비에 유의미한 영향을 미친다는 분석이 있다(지병문·김용철, 2003).

정치·행정적 요인의 추가적인 통제변수는 “정치인 출신의 지자체장은 표에 민감하다” (중앙일보, 2019)라는 기사에서 알 수 있듯이 정치인 출신의 지자체장을 비롯해 행정가, 경영가 등의 직업을 가지고 있었던 지자체장 중 어느 직업군에 속해 있었던 지자체장이 재선을 위해서 행사·축제경비를 더욱 많이 지출하는지에 대한 분석을 진행하기 위해서이다. 이를 확인하기 위하여 지방자치단체장의 특성을 전직 직업으로 분류한다. 단체장의 특성을 나누는 범주로는 최성락·노우영(2007)의 선행연구에서 언급한 리더십 이론에 기초한 특성 분류를 따라 3)정치가형, 행정가형, 기업가형, 기타 전문가로 분류하였다. 각각 직업변수에 더미를 활용하여 정치가=1과 나머지=0, 행정가=1 나머지=0, 기업가=1 나머지=0, 기타=1 나머지=0으로 지정하여 연구를 진행한다. 또한, 몇몇 후보자들은 과거 지방자치단체장으로 역임한 이후, 지방선거에서 낙선하고 4년 뒤, 같은 지역의 단체장에 재도전하는 경우가 있다. 이러한 경우에는 과거의 경력과는 무관하게 정치가 변수에 해당한다고 보았다.

정치·행정적 요인의 통제변수로 지방자치단체장 소속정당의 정치성향이다. 우리나라의 지방자치단체장은 정당공천제에 따라 입후보자를 결정한다. 그에 따라, 지자체장의 소속정당이 보수 성향일 경우 1 나머지 0, 진보 성향일 경우 1 나머지 0, 무소속일 경우 1 나머지 0으로 나누어서 측정하였다.

정치·행정적 요인의 마지막은 각 지방선거의 투표율을 통제하는 것이다. 투표율은 지역마다 각각 다르며 높은 투표율을 기록한 지역의 경우,

3) 직업분류 방식은 중앙선거관리위원회의 자료를 토대로 하였으며, 인물검색을 통해 모든 후보자들의 경력을 확인한 후, 후보자 생애에서 가장 오랜 기간 종사하였던 직업을 전직 직업으로 선정하였다.

지역 유권자의 정치 참여도와 관심도가 높다고 볼 수 있으며, 반대의 경우는 정치에 관한 관심도가 낮다고 해석할 수 있다. 재보궐선거의 경우, 전국동시지방선거와 비교하여 대체적으로 투표율이 상당히 낮다. 재보궐선거는 특정 지역에 국한하여 선거를 실시하기 때문에 유권자의 관심도가 낮고, 임시공휴일로 지정되지 않기 때문에 지방선거와 비교하여 투표율이 낮은 것으로 판단된다.

경제·재정적 요인으로 재정자립도를 통제변수로 추가하였다. 재정자립도는 총 재원에서 자주재원의 비율을 나타낸 것으로, 재정자립도의 증가는 지방정부의 자체재원 증가를 의미한다고 볼 수 있으므로 지방자치단체의 재정성장성을 나타내는 것으로 기대한다(김상현, 2012). 특별·광역시인 경우, 시·도·군과 비교하여 높은 재정자립도를 가지고 있고 자치군의 경우 낮게는 10%대의 재정자립도를 나타내고 있다.

첫째 사회·문화적 요인은 지방자치단체장의 교육수준이다. 각 지역의 단체장들은 서로 상이한 교육수준을 가지고 있고, 수도권과 도시지역 단체장들의 경우 고학력자가 많이 분포하고 있으며, 도서산간지역의 단체장들은 수도권 및 도시지역과 비교하여 낮은 교육수준을 나타내고 있다. 교육수준의 분류는 박사학위자는 5, 석사학위자 4, 대학을 졸업한 학사는 3, 전문대 졸업자는 2, 최종학력이 고졸 이하는 1로 분류하여 통제변수로 활용한다. 학사와 전문대 졸업자를 구분한 이유는 교육연수에 따른 분류법을 따랐기 때문이다.

지방정부는 4·50대의 남성 위주로 구성되어 있으며, 이로 인하여 중년 이상 남성 이익을 대변할 요인이 크다(배응환, 2006)는 연구를 토대로 지방자치단체장의 나이와 성별을 통제변수로 추가하였다.

사회·문화적 요인의 마지막 통제변수로 지방자치단체의 인구수가 있다. 수원에는 약 120만 명이 넘는 시민을 위해 한 명의 지방자치단체장

(시장)을 선출하며, 울릉도의 경우는 약 1만 명의 군민을 위해 한 명의 지방자치단체장(군수)을 선거로 선출하고 있다. 각 지역의 인구수 격차가 크기 때문에 로그값을 취해 분석의 정규성을 높이도록 한다.

〈표 3-1〉 변수 및 변수의 조작적 정의

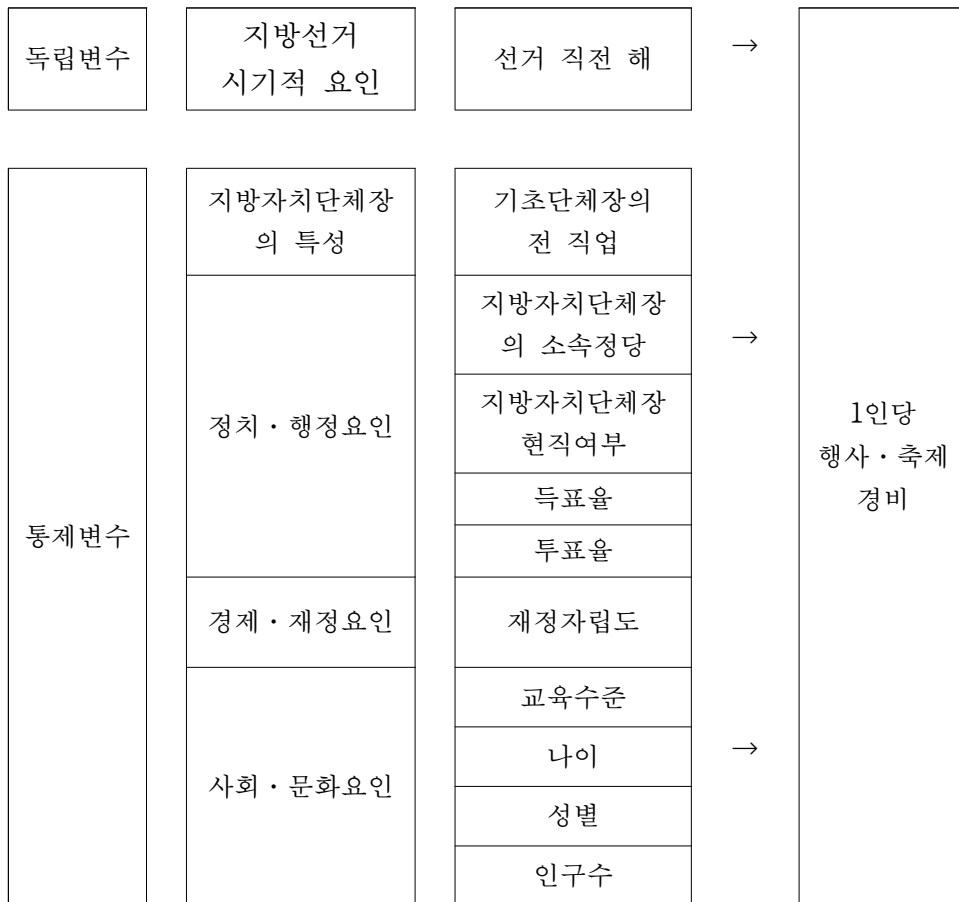
	변수		조작적 정의
종속 변수	ln 1인당 행사·축제경비		각 지자체별 인구수와 행사·축제경비 총액을 나누어 1인당 경비로 도출
독립 변수	선거직전 연도		제3회~제6회 전국동시지방선거 직전 연도 (2005년, 2009년, 2013년, 2017년) = 1
통제 변수	지방자치단체장의 특성 (전 직업)	정치가형	정치가=1, 나머지=0
		행정가형	행정가=1, 나머지=0
		경영가형	경영가=1, 나머지=0
		기타	기타=1, 나머지=0
	지방자치단체장 현직 여부		현직=1, 아닐 경우=0
	득표율		기초지방자치단체장 당선 당시 득표율(%)
	지방자치단체장 소속정당	보수성향	보수성향=1, 나머지=0
		진보성향	진보성향=1, 나머지=0
		무소속	무소속=1, 나머지=0
	투표율		지방선거 투표자 / 선거인
	재정자립도		자체수입(지방세+세외수입) / 일반회계 세입 × 100
	교육수준		박사=5, 석사=4, 학사=3, 전문대졸=2, 고졸이하=1
	나이		중앙선거관리위원회 후보자 명부 및 인물검색
	성별		중앙선거관리위원회 후보자 명부 및 인물검색 남성=1, 여성=0
ln 인구수		통계청 국가통계포털 자료	

제 3 절 연구의 분석틀 및 가설의 설정

1. 연구의 분석틀

1인당 행사·축제경비에 영향을 미치는 요인을 알아보고자, 전국동시 지방선거 선거 직전 연도를 설명변수로 설정하여 아래의 <그림 3-1>과 같은 분석틀을 제시하고자 한다.

<그림 3-1> 연구의 분석틀



2. 가설의 설정

본 연구는 “1인당 행사·축제경비에 영향을 미치는 요인에 무엇인가”에 대해 알아보는 것을 목적으로 한 연구이다. 연구 목적에 맞는 분석틀로서 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설: 지방선거 직전 연도는 행사·축제경비예산 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

선거가 실시되는 연도에 지방재정지출이 4% 증가한다는 연구(전병힐·송호신, 2014)와 선거실시 연도에 지방정부의 사회복지비 지출이 증가한다는 선행연구가 있다(김병규 외, 2009). 이처럼 선거에 맞춰서 지방정부는 지방재정총액과 사회복지비 지출을 증가시키는데 이는 지역주민들에게 선거 시기에 맞춰 예산지출을 증가시킴으로써 현직단체장의 선거에 대비하기 위한 지역구 관리의 일환이라고 생각해 볼 수 있다. 이러한 지출은 선거 당해보다는 직전 해에 이루어지는 것이 홍보에 효과적이라 판단된다. 그 이유는 선거당해에는 연초부터 지방선거에 출마하려는 의지를 가진 예비후보들이 본인 홍보를 위해 지역 곳곳을 다니며 예비선거 운동을 시작한다. 이청수(2018)에 따르면 지방선거가 실시되는 해에는 지방의회 회기 진행에 어려움이 따르는데 그 이유는 지방의원 혹은 지방자치단체장 출마를 위해 의원직 사퇴가 일어나 재적의원수가 줄어들고, 정당 공천을 위한 지역행사 참석 등으로 회기 운영이 곤란하다고 한다. 이러한 이유로 인해 현직단체장이 행사·축제경비예산을 증가시키더라도

유권자는 여러 예비후보들로 인해 현직단체장에 관한 관심이 희석될 유인이 있다. 그러므로 본 연구는 선행연구와 달리 선거 직전 연도를 독립변수로 설정하였다. 선거 직전 연도에는 현직단체장의 상대후보가 확정되지 않아서 유권자의 관심도가 현직단체장에 집중되어 있다. 또한, 기초지방자치단체 행정부의 수장으로서 본인의 고유권한인 예산편성권을 활용하여 지역 활동과 업적을 유권자에게 홍보하기 위한 정치적 용도로 이용할 것이라 예상된다. 따라서 선거 직전연도는 행사·축제경비예산을 증가시킬 것이다.

3. 모형

1인당 행사·축제경비에 영향을 미치는 요인을 선거 직전 연도라는 독립변수에 통제변수를 추가하여 다중회귀분석을 시행하고자 한다.

(모형)

$$G_i = \alpha + \beta_1 D_{1i} + \gamma X_i + \epsilon_i$$

G_i : 1인당 행사·축제경비

D_{1i} : 선거 직전 연도

X_i : 통제변수의 벡터

ϵ_i : 오차항

제 4 절 자료수집 및 분석방법

1. 자료의 수집

본 연구는 분석을 위한 자료수집은 2002년 제3회 전국동시지방선거 결과부터 2014년 제6회 전국동시지방선거 결과를 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 수집한 데이터를 활용한다. 지방자치단체장의 사퇴로 인해 재보궐 선거를 실시한 지역은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에 공시된 결과에 맞게 수정·변경하였다. 당선 득표율 역시 지방자치단체장의 지방선거 당선 당시 결과를 반영하였으며, 재보궐선거로 인한 당선자와 득표율 변동도 자료에 포함시켰다. 기초자치단체장의 전 직업은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템과 각종 포털의 인물검색을 통해 각 단체장 및 후보자 경력에서 가장 오랜 기간 종사한 직업을 선정하였다. 단체장 및 후보자의 투표율, 소속정당은 중앙선거관리위원회에서 수집하였고, 재정자립도는 통계청의 시·군·구 주요통계지표를 활용하였다. 각 지역의 인구수는 통계청 국가통계포털에서 자료를 수집하였으며, 1인당 행사·축제경비예산은 지방재정 365를 통해 얻는 지역별 행사·축제경비 총액에 지역별 인구수를 나눈 값으로 직접 산출하였다.

2. 분석방법

본 연구는 현직 지방자치단체장이 전국동시지방선거 시행 직전 연도가 1인당 행사·축제경비예산 증가에 영향을 미치는 요인에 관한 연구로써, 2002년부터 2017년까지 16년간 226개의 지방자치단체 및 단체장에 관한 패널자료를 수집하였다. 패널자료란 정해진 조사대상을 일정기간 동안

추적 조사한 것을 의미한다. 수집한 자료를 기반으로 패널분석을 실시한다. 패널분석은 시간에 따라 변화하는 자료를 분석하는 시계열 분석과 횡단면 자료를 분석하는 회귀분석을 동시에 시행하는 방법이다.

제 4 장 실증분석결과

제 1 절 기술통계분석

본 연구는 2002년 제3회 전국동시지방선거 결과를 시작으로 2014년 제 6회 전국동시지방선거에서 당선된 지방자치단체장들이 지방정부를 운영하는 2017년까지의 자료를 토대로 분석을 진행하였다. 각 변수들의 기술 통계량은 아래의 <표 4-1>과 같이 정리하였다.

<표 4-1> 변수들의 기술통계량

변수명		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
ln 1인당 행사·축제 경비		3652	9.341	1.340	5.322	12.504
선거 직전 연도		3652	.250	.433	0	1
득표율		3604	.526	.118	0	1
지방자치 단체장 특성 (전직직업)	정치가	3652	.702	.458	0	1
	행정가	3652	.135	.341	0	1
	경영가	3652	.0345	.183	0	1
	기타 (참조그룹)	3652	.129	.336	0	1
현직 단체장		3652	.439	.496	0	1
지방자치 단체장 소속정당	보수성향	3652	.582	.493	0	1
	진보성향	3652	.286	.452	0	1
	무소속 (참조그룹)	3652	.132	.339	0	1
투표율		3652	.588	.117	.198	.87
재정자립도		3649	.282	.159	.064	.93
교육수준		3652	3.293	1.178	1	5
나이		3652	58.173	6.735	37	79
성별		3652	.976	.154	0	1
ln 인구수		3652	11.823	1.009	9.125	14.000

종속변수인 행사·축제경비예산 총액을 1인당으로 변환시킨 뒤 로그값을 1인당 행사·축제경비로 나타내었다. 변수들의 총 관측치는 3,562개로 1인당 행사·축제경비예산의 평균은 9.341로 나타났으며, 표준편차는 1.340이었다. 최솟값으로는 2009년 부산 남구가 1인당 행사·축제경비로 204.72원을 지출하였으며 로그값은 5.322으로 나타났다. 최대값은 2017년 강원도 화천군이 1인당 행사·축제경비로 269,349원, 로그값은 12.504로 나타났다.

본 연구의 독립변수인 선거 직전 연도는 2005년, 2009년, 2013년, 2017년 4개 연도로써 2002년부터 2017년까지 16개 연도 중 연도 가변수(선거 직연도:1, 나머지연도:0) 평균 24.96%의 비율을 차지하고 있다.

통제변수 중 첫 번째 변수인 지방자치단체장 전직 직업은 관측치가 3,652개로 나타났다. 이 중, 정치가는 70.15%의 비중을 차지하였고, 행정가 13.47%, 기업가 3.45%, 기타 전문가 직종은 12.92%의 비율을 나타내었다.

두 번째 통제변수인 정당 변수는 총 3,652의 관측치 중 보수 성향의 당선자는 58.19%, 진보 성향은 28.61%, 무소속은 13.20%의 비율로 구성되었다. 현직단체장은 관측치 3,652개 중 43.92%의 현직단체장이 연임에 도전하는 비율을 나타내었고, 나머지 56.08%는 비현직이었다.

전국동시지방선거의 지역별 투표율 평균값은 58.79%로 나타났으며 표준편차는 11.71이었다. 2002년 제3회 전국동시지방선거의 경북 울릉군수 선거의 투표율이 87%로 가장 높았으며, 경기도 시흥시장 재보궐선거는 19.77%로 최저 투표율을 기록하였다. 재정자립도는 관측치 3,649개로 2003년 충북 증평군, 충남 계룡시, 2017년 경남 창원시의 관측치 값은 존재하지 않는다. 그 이유로는 2003년 증평군과 계룡시가 신설되고, 2017년 창원시, 마산시, 진해시가 통합됨에 따라 해당 연도의 재정자립

도는 존재하지 않는다. 누락된 3개의 지방자치단체를 제외한 나머지 지역의 평균은 28.18%의 재정자립도를 나타냈으며, 표준편차는 15.93이다. 지방자치단체 중 가장 높은 재정자립도를 기록한 단체는 2002년 서울 중구의 93%이며, 가장 낮은 재정자립도는 2008년 전남 완도군, 전남 신안군의 6.4%이다.

지방자치단체장 당선 당시 득표율은 관측치가 3,604개로 나타났다. 투표표를 진행해서 당선된 단체장 중 평균 득표율은 52.62%, 표준편차는 11.83을 나타냈다. 2006년 제4회 전국동시지방선거 하동군수 선거에서 90.05%로 당선된 조유행 군수가 가장 높은 득표율을 기록하였으며, 2008년 재보궐선거를 통해 당선된 경남 거창군수는 19.22%로 가장 낮은 득표율로 당선된 단체장이다. 그 중, 선거관리위원회의 선거통계시스템을 살펴본 결과, 2002년 전국동시지방선거에서 부산 서구, 동구, 금정구, 수영구, 사상구, 대구 달서구, 광주 광산구, 강원 정선군, 충북 괴산군의 단체장은 상대 후보가 없는 단독 출마로 100% 득표율로 당선된 것으로 간주하였다.

각 지방자치단체장 교육 수준은 평균 3.293, 표준편차 1.178, 최솟값 고졸 이하는 1, 최댓값 박사학위자는 5이다. 고졸 이하의 학력을 가진 자치단체장은 13.77%의 비율을 차지하고 있고, 전문대 졸업자는 4.33%이며 4년제 대학을 졸업한 단체장은 34.09%, 석사학위자는 34.45%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 박사학위자는 13.36%였다.

지방자치단체장은 남성이 압도적 다수였으며 3,652의 관측치 중 97.56%가 남성 단체장으로 나타났으며, 2.44% 극소수의 비율로 여성 지방자치단체장이 선출되었다. 지방자치단체장의 성비 불균형이 심각하다고 볼 수 있다.

지방자치단체 인구수 관측치의 평균은 216,517명이었고 표준편차는

205,088명으로 나타났다. 인구수의 최솟값은 2004년 경북 울릉군으로 9,191명의 지역주민이 거주하는 것으로 나타났으며, 경기도 수원시는 2017년 1,202,628명의 시민이 거주하는 것으로 관측치 중 최대값으로 나타났다. 지방자치단체 인구수 로그값 평균은 11.823, 최소값은 9.125, 최대값은 14.000이었으며, 표준편차 1.009로 나타났다.

제 2 절 분석결과

행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위하여 패널데이터를 이용한 다중회귀분석을 통해 분석한 결과는 아래의 <표 4-2>와 같다.

본 연구는 분석을 위하여 네 가지 모형을 구성하였다. 첫 번째 모델 1은 이번 연구에서 설정한 통제변수 모두를 포함하여 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 분석하였다. 모델 2는 지방자치단체장의 특성 변수인 전 직업을 제외하여 분석을 진행하였고, 모델 3은 종속변수 중 지역별 투표율을 제외한 분석을 시행하였다. 마지막 모델 4는 단체장의 성별과 지역주민 인구수를 제외한 분석의 결과값이다. 모형들에서 통제변수들을 제외하고 단계적으로 분석을 시행함으로써, 종속변수에 대한 독립변수 추정계수가 강건한지 확인하는 과정이다. 유의성 검증은 $p\text{-value} < .1$ 인 경우, $p\text{-value} < .05$ 인 경우, $p\text{-value} < .01$ 인 경우를 나누어 표시하였다.

〈표 4-2〉 분석 결과

독립변수	종속변수: ln 1인당 행사·축제경비			
	model 1	model 2	model 3	model 4
선거 직전연도 ⁴⁾	0.689*** (0.072)	0.701*** (0.072)	0.824*** (0.077)	0.503*** (0.080)
득표율	-0.866*** (0.117)	-0.603*** (0.110)	-1.002*** (0.127)	-1.123*** (0.132)
정치가	-0.092** (0.042)		-0.129*** (0.045)	-0.152*** (0.047)
행정가	0.192*** (0.049)		0.148*** (0.052)	0.216*** (0.054)
경영가	-0.313*** (0.075)		-0.407*** (0.081)	-0.204** (0.084)
현직 단체장	0.224*** (0.033)		0.237*** (0.036)	0.296*** (0.037)
보수성향	0.087** (0.040)	0.088** (0.040)	0.001 (0.043)	0.037 (0.045)
진보성향	0.009 (0.043)	0.010 (0.043)	0.069 (0.046)	-0.181*** (0.048)
투표율	4.616*** (0.188)	4.656*** (0.190)		8.398*** (0.161)
재정자립도	1.729*** (0.109)	1.752*** (0.110)	1.283*** (0.116)	0.402*** (0.113)
교육수준	-0.029** (0.117)	-0.017 (0.011)	-0.018 (0.012)	-0.085*** (0.012)
나이	-0.006*** (0.002)	-0.003* (0.001)	-0.004* (0.002)	-0.006*** (0.002)
성별	0.686*** (0.081)	0.716*** (0.081)	0.740*** (0.087)	
ln 인구수	-0.713*** (0.023)	-0.718*** (0.023)	-1.085*** (0.019)	
상수(constant)	13.981*** (0.378)	13.659*** (0.380)	21.107*** (0.259)	4.856*** (0.211)
obs	3601	3601	3601	3601
R ² (R-Squared)	0.6915	0.6835	0.6399	0.6061
Adjusted R ²	0.6891	0.6814	0.6372	0.6032

주: 괄호 안의 값은 표준오차를 나타냄

*p <.1, **p <.05, ***p <.01

모델 1의 분석결과는 다음과 같다. 이번 연구의 가설인 선거 직전 연도가 행사·축제경비에 영향을 미친다는 가설은 1% 유의수준에서 통계적으로 유의했으며 가설에서 제시한 것과 동일하게 양(+)의 효과가 있다고 나타났다. 선거직전 연도에 현직단체장은 다른 연도와 비교하여 지역주민의 1인당 행사·축제경비예산을 0.689 증가시켰다. 이는 선거가 다가올수록 행사·축제경비예산이 증가한다는 것을 의미한다. 선심성 지출인 행사·축제경비예산은 선거 직전해에 더 많이 이루어질 가능성이 크고, 선거를 앞두고 지지도 상승에 유리한 상황을 위해 지출을 더욱 늘리는 것으로 나타났다. 이는 예산과정에도 선거에 따라 주기성이 나타난다는 정치적 예산순환이론(political budget cycle)으로 발전되었다. 이 이론에 따르면 선거에 임박해서 불확실한 선거결과로 인해 정치인이 재선 확률을 높이하고자 선거 유인에 의한 재정지출의 규모나 구성의 변화는 시기적으로 선거 가까이에 집중될 여지가 있고 이처럼 재정지출변화가 선거에 전략적으로 이용될 수 있다는 것이다(강희수, 2018). 현직 지방자치단체장은 예산편성권을 이용하여 선거직전 연도가 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 미친다는 가설을 지지하는 결과이다.

높은 득표율로 당선된 단체장의 경우 1인당 행사·축제경비예산과 음(-)의 효과가 나타났다. 그것은 지역의 지지기반이 튼튼하고 단체장 개인의 인기가 높기 때문에 행사·축제경비예산을 지출함으로써 자신을 홍보할 요인이 적기 때문인 것으로 판단된다. 당선 당시 득표율이 1% 증가할 때, 1인당 행사·축제경비예산은 0.866씩 감소하였고 이는 1%의 유의

4) 2002년부터 2017년까지 총 16개 연도를 더미 값으로 설정하여 분석을 진행하였으며, 분석결과표에는 가시성을 고려하여 포함하지 않았다.

수준에서 통계적으로 유의하였다. 선거경쟁이 심할수록, 즉 적은 득표율로 당선되는 경우 다음 선거에서의 결과를 담보할 수 없기 때문에 지역 주민들에게 환심을 살 수 있는 행사·축제경비예산에 대한 지출을 늘릴 유인이 있는 것이다.

지방자치단체장의 전 직업이 정치가일 경우에는 1인당 행사·축제경비가 다른 직업 출신과 비교해 0.092 감소하는 것으로 나타났다. 정치가의 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 정치가, 경영가 출신의 지방자치단체장은 1인당 행사·축제경비예산 하락에 영향을 미쳤지만, 행정가 출신의 단체장은 행사·축제경비예산 증가에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 행정가 출신의 단체장은 다른 직업에 비해 0.192의 1인당 행사·축제경비예산을 증가시켰고, 1% 유의수준에서 통계적으로도 유의했다. 경영가 출신 단체장은 기타·전문직을 포함한 모든 직업군 중 가장 큰 폭으로 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경영가 출신 단체장은 다른 직업과 비교하여 1인당 행사·축제경비예산을 0.313 감소시켰다. 정치가와 경영가 출신은 행정가 출신의 단체장에 비해 재정과 행정 전반에 걸친 지식과 경험이 부족하다고 예상된다. 이러한 요인으로 인해 지방재정을 활용한 행사·축제경비예산을 증가시키는 방안 보다는 다른 방식으로 본인의 역할과 능력을 지역주민에게 보여줄 것으로 기대된다.

현직단체장의 경우에 1인당 행사·축제경비예산을 증가시키고 있으며, 보수성향 정당의 단체장도 진보 정당 출신 단체장, 무소속 단체장과 비교해 1인당 행사·축제경비를 증가시키는 것으로 나타났다. 두 변수 모두 통계적으로 유의하였다. 하민지(2014)의 다선 지방자치단체장, 보수정당의 지방자치단체장이 문화·예술 예산에 양(+)의 효과를 낸다는 연구와 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

투표율에 따라 1인당 행사·축제경비예산이 증가하는 요인으로는 지역 주민의 정치적 참여도가 높고 지역에 관한 관심과 애착이 높기 때문에 현직단체장은 행사·축제를 통해 지역주민에게 자신의 업적을 홍보할 유인이 있기 때문으로 생각된다. 반면에, 윤정우·권영주(2012)의 연구는 지방선거 투표율은 행사·축제경비에 음(-)의 효과를 나타낸다고 분석하였다. 반면, 본 연구의 분석결과에서 투표율이 1% 증가할 때, 1인당 행사·축제경비예산 4.616 증가하는 것으로 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

Lowry 외(1998)의 연구에서 지방자치단체 재정운영에 성과가 있을 경우 단체장의 재선에 양(+)의 영향을 나타낸다고 하였다. 같은 맥락에서 본 연구에서도 재정자립도 1% 증가할 때, 1인당 행사·축제경비예산도 1.729 증가하는 것으로 나타났다. 재정자립도가 높은 지역의 경우, 재정가용성이 높기 때문에 1인당 행사·축제경비 증가에 여력이 있다고 판단된다.

지방자치단체장의 교육수준이 높을수록 1인당 행사·축제경비예산 지출이 음(-)의 영향을 나타내었는데, 그 이유로는 지방정부 재정을 이용한 선심성 행사·축제보다는 높은 교육수준을 활용하여 행정과 정책으로 지역주민에게 자신의 능력을 홍보하는 차별화 전략을 활용하는 것으로 판단된다. 지방자치단체장의 나이가 많아질수록 1인당 행사·축제경비예산 지출이 줄어드는 요인으로는 젊은 지방자치단체장보다 사회 경험이 많기 때문에 행사·축제보다는 다른 방법으로 지역주민에게 다가가는 전략을 취하는 것으로 판단된다. 지방자치단체 인구수가 1인당 행사·축제경비 예산을 줄어든게 하는 요인으로는 수도권에 위치하거나 광역시에 내에 위치한 자치구의 경우, 지역주민 각자의 관심사와 직업, 생활방식이 다르고 거주지역 현안에 대한 관심도가 지방 소도시와 비교하여 낮기 때문

에 현직단체장이 지역행사·축제 개최의 필요성이 부족한 것으로 판단된다.

인구가 적은 지방 소도시의 경우, 주민들이 종사하는 업종이 비슷하고, 지역 커뮤니티가 주민들 사이에 긴밀하게 연결되어 있으며 지방자치단체장이 지역의 현안과 대소사를 자세히 알고 있는 경우가 많다. 이러한 이유로 비교적 소규모의 지방 소도시의 단체장은 지역주민을 위해서 행사·축제 개최에 적극적으로 임할 것이며 이로 인해 1인당 행사·축제 경비예산도 증가할 것으로 판단된다.

모델 2는 지방자치단체장의 특성 변수인 전 직업을 제외한 상태로 분석을 진행하였다. 분석결과는 모델 1과 비슷한 결과가 나왔으며, 선거직전연도에 1인당 행사·축제경비예산이 양(+)의 영향을 미친다는 가설은 모델 2에서도 지지되는 것으로 분석결과에서 나타났다. 선거직전 연도는 그렇지 않은 해와 비교하여 1인당 행사·축제경비예산을 0.701 증가시키는 것으로 나타났다. 선거가 임박했기 때문에 현직단체장은 본인의 인지도 상승과 지지도 확보를 위해 지방재정을 이용할 요인이 있다고 판단된다. 불확실한 선거 상황에서 현직단체장은 지방재정을 이용하여 본인의 지지기반을 다지고 싶은 유인이 있다고 예상된다.

지방자치단체장의 득표율이 1% 증가할 때 1인당 행사·축제경비예산은 0.603 감소하는 것으로 나타났다. 1% 유의수준에서 통계적으로 유의했으며 지역의 지지를 많이 받는 단체장은 행사·축제경비예산을 증가시킬 유인이 적을 것이라고 판단된다.

보수성향 정당의 단체장도 진보정당의 단체장, 무소속 단체장과 비교하여 1인당 행사·축제경비예산 0.088 증가시키는 것으로 나타났으며, 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하다. 투표율, 재정자립도, 성별 역시 1인당 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

투표율이 1% 증가할 때 1인당 행사·축제경비예산은 4.656 증가 하였으며, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의했다.

투표율이 높을수록 행사·축제경비예산 지출이 증가하는 이유는 정치 참여가 높을수록 지방자치단체장이 지역주민의 요구에 민감하게 반응하여 지출수준을 증대시킬 여지가 있음을 나타낸다.

재정자립도가 1% 증가할 때 1인당 행사·축제경비예산은 1.752 증가 하였으며, 1% 유의수준에서 통계적으로도 유의하였다. 나이와 인구수는 1인당 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 나타내었는데, 나이의 경우 1살이 증가할 때 1인당 행사·축제경비예산은 0.003 감소하였으며, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의했다. 지방자치단체 인구수 1명이 증가시 1인당 행사·축제경비예산은 0.718 감소하였고, 1% 유의수준에서 통계적으로도 유의하였다.

모델 3은 통제변수 중 투표율을 제외하여 분석을 진행하였다. 투표율을 제외한 결과 역시 모든 변수를 포함하여 분석을 진행한 모델 1의 분석 결과와 비슷한 결과값이 도출되었다.

본 연구의 가설 선거직전 연도가 1인당 행사·축제경비예산에 미치는 영향은 0.824 증가하는 것으로 양(+)의 영향을 나타내었다. 즉, 가설을 지지하는 것으로 나타났으며 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다.

지방자치단체장의 당선 당시 득표율은 1인당 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석 결과에서 확인하였다. 득표율이 1% 증가할 때 1인당 행사·축제경비예산은 1.002 감소시키는 것으로 분석되었고, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의했다.

정치가 출신 지방자치단체장은 1인당 행사·축제경비예산에 음(-)의 효과가 나타났으며, 다른 직업 출신의 단체장과 비교하여 0.129 감소하

였다. 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 효과를 나타내었다. 경영가 출신 단체장 역시 다른 직업 출신의 단체장과 비교해 1인당 행사·축제경비에 음(-)의 효과를 나타내었다. 최성락·노우영(2007)의 경영가형 지방자치단체장이 사회복지비 비중에 양(+)의 효과를 나타낸다는 분석과는 다른 결과라고 볼 수 있다. 모델 1과 마찬가지로 행정가 출신의 단체장은 다른 직업군과 비교하여 유일하게 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 나타내었다.

현직단체장은 비현직 단체장과 비교하여 1인당 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정자립도 역시 모델 1과 마찬가지로 1인당 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 나타냈으며 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다. 김다경 외(2015)의 재정건전성을 중시하는 후보자가 연임에 양(+)의 효과를 나타낸다는 결과와 유사하다고 볼 수 있다. 그 이유는, 재정건전성과 재정자립도는 관련이 있다고 볼 수 있다. 높은 재정자립도를 통해 지방자치단체장은 본인의 홍보와 지역주민을 위하여 1인당 행사·축제경비예산에 지방재정을 활용할 수 있는 여력과 요인이 있다고 판단된다. 나이, 인구수는 모델 1, 2와 마찬가지로 1인당 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 나타내었다. 단체장의 나이는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의하다. 지방자치단체 인구수는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하다고 분석되었다.

마지막 모델 4는 통제변수 중 성별과 지방자치단체 인구수를 제외하고 분석을 진행하였다.

독립변수인 선거직전 연도가 다른 연도와 비교하여 종속변수 1인당 행사·축제경비에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었고 이는 본 연구의 가설을 지지하는 것으로 보인다. 모델 4 분석 결과는 모델 1, 2, 3과 같았으며, 1인당 행사·축제경비예산 0.503을 증가시키는 것으로 나타났

으며, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 이는 여러 가지 변수를 통제하여 분석을 진행하여도 선거직전 연도는 행사·축제경비에 양(+)의 영향을 미친다는 것으로 현직 지방자치단체장은 여러 경우를 통제한 상황에서도 선거직전 연도에 선심성 예산인 행사·축제경비예산을 증가시킴으로써 다가온 선거에 대비하여 본인의 지지도 확보와 지역 유권자에 대한 홍보 용도로 활용할 것이라 생각된다.

득표율은 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구수와 성별을 제외한 상황에서도 현직 지방자치단체장이 당선 당시에 높은 득표율을 기록했다면, 자신의 높은 지지도와 지역 내 인기를 고려해서 행사·축제경비예산 증가의 필요성을 느끼지 못하는 것이라 판단된다. 결과값은 득표율이 1% 증가할 때, 행사·축제경비예산은 1.123 감소하는 것으로 나타났다. 1% 유의수준에서 통계적으로도 유의하였다.

현직단체장 역시 모델 1, 2, 3과 마찬가지로 비현직 단체장과 비교하여 1인당 행사·축제경비에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하다.

통제변수인 성별과 지방자치단체 인구수를 제외한 모델 4에서 정치가 출신 지방자치단체장은 행정가, 정치가, 기타전문직과 비교하여 종속변수인 1인당 행사·축제경비에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 정치가 출신 단체장은 다른 직업출신에 비해 1인당 행사·축제경비예산을 0.152 감소시켰고, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 행정가, 경영가 역시 모델 1, 2, 3과 마찬가지로 비슷한 결과를 나타내었다. 행정가는 1인당 행사·축제경비에 양(+)의 영향을 미쳤고, 경영가는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 두 변수 각각 1%와 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하였다.

진보성향 정당의 지방자치단체장 보수정당, 무소속 단체장과 비교하여

은 1인당 행사·축제경비에 음(-)의 영향을 미쳤고 0.181 감소시키는 것으로 분석되었으며, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 교육수준, 나이는 1인당 행사·축제경비에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의하였다.

투표율과 재정자립도는 앞선 모델과 마찬가지로 1인당 행사·축제경비에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유의수준은 두 변수 모두 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하게 분석되었다. 성별과 인구수를 제외한 모델 4에서 재정자립도가 1% 증가할 때 1인당 행사·축제경비에 산은 0.402 증가하였고, 모델 1의 증가량 1.729와 모델 2의 1.283 증가하는 것과 비교해서 증가량이 하락하였고, 투표율 1%가 증가할 때, 1인당 행사·축제경비에 산의 증가량 4.616의 모델1과 4.283 모델3과 비교하여 1인당 행사·축제경비에 산이 8.398로 큰 폭으로 증가하였다.

제 3 절 분석결과 정리

본 연구의 주제인 1인당 행사·축제경비에 산에 미치는 영향에 관한 요인으로 전국동시지방선거 선거직전 연도라는 주요 설명변수를 이용해 분석을 진행하였다. 본 연구의 결과는 1인당 행사·축제경비에 산에 선거직전연도는 양(+)의 영향을 미친다는 가설을 분석결과를 통해 지지됨을 확인하였다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같다. 선거 직전 연도가 1인당 행사·축제경비에 산에 양(+)의 영향을 미친다는 것이 위에서 설명한 바와 같이 실증적 분석을 통해 확인하였다. 분석결과를 통해 선거와 재정과의 관계를 알아볼 수 있었다.

지방자치단체장 대부분은 다음 선거에도 출마하여 지역주민에게 선택

을 받고, 4년이란 기간을 지역을 위해 다시 일하고 싶을 것이다. 그러기 위해선 지역 내 인지도와 지지도 및 강력한 지역 조직이 기반이 된다면 재선에 큰 도움이 될 것이다.

선거 직전 연도는 1인당 행사·축제경비예산 증가에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석을 통해 확인하였다. 다음 해에 있을 선거를 염두에 둔 지방자치단체장이 합법적인 방법을 통해 지방재정을 이용하여 행사·축제를 개최함으로써 지역주민에서 자신을 알리고 홍보한다는 것이다. 선거 직전 해에 유독 1인당 행사·축제경비예산이 증가하는 이유는 선거 전 마지막에 지역주민에게 현직단체장의 활동을 강하게 각인시켜 지역발전과 주민의 일꾼은 현직단체장 본인이 가장 적합한 인물이라 인식시키기 위함으로 판단된다. 선행연구들에서 확인해 보았던 선거 당해가 아닌 선거직전해가 주요 설명변수로 선정된 이유는 선거 당해에는 여러 가지 정치적 요인과 변수들이 작용할 수 있는 예민한 시기이다. 현직단체장도 지방선거 본선에 나가 상대 정당 후보와 맞서기 위해서는 소속정당의 공천을 받아야 한다. 대부분의 정당은 지방선거 출마 후보자 선정을 선거 당해 연초에 실시하고 그렇기 때문에 현직단체장은 정당 공천을 받기 위해 지방자치단체의 행정보다는 공천 획득을 위한 여러 가지 정치적 활동에 전념할 것이기 때문에 선거당해 보다는 선거직전 연도가 선거 당해보다 더욱 적합한 설명변수라 판단하였다. 이청수(2018)의 연구에서도 선거 당해에는 여러 예비출마자가 지역행사에 참석하여 본인들의 홍보에 열중하기 때문에 현직단체장이 선거 당해에 행사·축제경비예산 증가를 시킬 유인이 부족하다고 분석하였다.

선거가 다가오면서 정치인은 불확실한 선거 결과의 확률을 높이고자 재정지출 규모에 변화를 줄 유인이 있는데 이는 선거가 임박함과 연관이 있을 것이다. 즉, 선거 직전에 재정지출의 변동이 일어날 여지가 있다고

설명할 수 있다.

지방자치단체장의 당선 당시 득표율은 1인당 행사·축제경비예산에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것을 실증적으로 확인하였다. 높은 득표율로 당선된 지방자치단체장은 득표율로 말미암아 자신의 지역 내 인지도와 지역주민의 지지를 충분히 알고 있을 것이다. 현상유지만으로도 다음 선거에서 현직효과를 통해 재선 확률이 높을 것이다. 이러한 이유로 단체장은 무리하게 행사·축제경비예산을 증액함으로써 자신의 업적과 홍보에 열중할 유인이 적을 것이다. 행사·축제 이외의 다른 예산을 증액시키거나 정책수행에 치중할 요인이 더 크다고 판단된다.

지방자치단체장의 특성인 단체장의 전 직업도 통계적으로 유의한 값을 나타내었다. 정치가와 경영가 출신 단체장은 다른 직업들과 비교하여 1인당 행사·축제경비예산에 음(-)의 영향을 미치지만, 행정가 출신 단체장은 다른 직업과 비교하여 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 투표율과 재정자립도 역시 1인당 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 투표율이 상승하면 행사·축제경비예산이 증가하는 이유는 지역 유권자가 선거에 관심이 많기 때문에 단체장은 지역주민을 위한 선심성 예산을 지출할 요인이 있다고 판단된다. 재정자립도가 1인당 행사·축제경비예산에 양(+)의 영향을 미치는 이유는 지방정부의 재정 건전성이 좋고 재정지출 여력이 다른 지역에 비해 여유롭다면 단체장은 지역주민을 위한 이벤트성 예산을 지출할 여유가 있다고 판단된다. 높은 재정자립도를 배경으로 현직단체장 인지도 상승에 지방재정을 지출할 요인이 있다고 분석된다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 지방정부의 재정자립도가 매년 악화되는 현실 속에서 지역별 행사·축제경비예산은 꾸준히 상승하고 있는 모순적인 상황에 주목하였다. 이에 전국동시지방선거 당시 선거직전 연도가 1인당 행사·축제경비예산에 영향을 미치는지에 관해 정치·행정적 요인, 경제·재정적 요인, 사회·문화적 요인과 지방자치단체장의 전 직업, 정치적 성향 및 개인의 특성 등을 반영하여 실증분석을 진행하였다.

행사·축제경비에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구는 존재하고 있으나, 지방자치단체장의 특성과 관련된 전직 직업, 정당, 지역경제발전, 지지율 여부에 관한 연구가 대다수를 차지하고 있다. 시기적 변수를 활용한 몇몇 연구가 존재하고 있으나 그러한 연구들은 선거 당해에 중점을 둔 연구가 전부이다. 연도 변수를 활용한 행사·축제경비예산에 미치는 영향력에 주목한 선행연구는 미흡하고 나아가서 선거직전연도가 행사·축제경비예산에 미치는 요인에 관한 연구는 전무하다.

본 연구는 패널자료를 기반으로 분석하였으며, 기존 선행연구를 보완하기 위해 분석범위를 다수의 연구들에서 진행하였던 지방선거결과만이 아닌 재보궐선거결과까지 모두 포함하였다. 시간 범위를 2002년 제3회 전국동시지방선거에서 2014년 제6회 전국동시지방선거 당선자들의 마지막 임기인 2017년까지 16개 연도로 확장하였다.

연구를 진행하기 위해서 아래와 같은 가설을 설정하였다. 본 연구의 가설은 1인당 행사·축제경비예산에 선거 직전 해는 양(+의 영향을 미

친다는 것이다. 정치가의 꿈과 목표는 공공의 이익이나 사회발전이 아니라 자신의 재선이라는 말이 있다. 현직단체장은 지역주민에 의해 선출된 정치인이다. 현직단체장은 임박한 선거에 앞서 본인이 선거에 유리한 정치지형을 만들고 싶을 것이다. 그래서 단체장 본인이 지역을 위한 헌신과 노력을 홍보하기 위해 선심성 예산인 행사·축제경비예산을 증가시킬 요인이 발생할 것이라 판단하였다. 그 중 선거직전 연도를 설명변수로 지정하여 선거직전연도가 행사·축제경비예산 증가에 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정하였다. 점증주의 이론에 따르면 예산은 전년도 예산에 반응하여 점증적으로 증가한다고 한다. 하지만 본 연구에서는 선거직전 연도에 선심성 예산인 행사·축제경비예산이 다른 연도와 비교하여 더 증가할 것이라 판단하였다.

위의 가설에 따라 1인당 행사·축제경비예산에 영향을 미치는 요인을 선거직전 해라는 독립변수를 이용하여 다중회귀분석을 진행하였다. 그 결과, 앞서 제시한 가설과 같은 분석 결과가 나타났다.

선거 직전 해는 1인당 행사·축제경비예산을 증가하게 한다고 분석 결과에서 확인하였다. 임박한 선거에 앞서 현직단체장은 본인이 가진 고유의 능력인 재정편성권을 활용하여 재선에 유리한 상황을 미리 조성하고 싶을 것이다. 불확실한 선거에서 조금이나마 단체장 본인에게 유리해질 수 있는 요인이 있다면 정치가인 단체장은 합법적인 범위 내에서 최선의 방법을 찾아서 실행에 옮길 것이고, 이는 행사·축제경비예산 증가에 대한 하나의 요인이 될 것이다. 현직단체장 본인의 지방재정지출의 효과의 극대화를 위해서 선거직전연도에 행사·축제경비예산을 증가시키는 것이 정치가인 현직단체장에게는 가장 합리적인 방법이라 생각된다.

제 2 절 연구의 함의

본 연구는 전국동시지방선거 선거직년 연도라는 변수가 선심성 예산인 행사·축제경비예산에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석을 목적으로 226개의 전국 지방자치단체를 분석대상으로 하여 2002년 제3회 전국동시지방선거를 시작으로 제6회 전국동시지방선거에 당선한 지방자치단체장 임기의 마지막 해인 2017년까지 총 16개 연도를 분석 기간으로 설정하였고 해당 연도 내의 재보궐선거 결과 자료를 모두 반영하여 연구를 진행하였기 때문에 다른 연구와 비교해 더욱 정확한 분석을 할 수 있었던 점에서 의의를 찾을 수 있다.

연구를 진행하면서 지방자치단체장의 정치가로서의 속성을 파악할 수 있었다고 생각한다. 현직단체장은 지역주민의 복리증진과 지역경제 발전에 노력하고 헌신하고 있다. 이와 동시에 정치인으로서 다음 선거의 승리를 위해 자신만의 방식으로 노력하고 있음을 분석을 통해 실증적으로 확인하였다. 본 연구는 선행연구에서 진행했던 선거 당해월 설명변수로 하였던 몇몇 연구와는 달리 선거 직전 연도라는 변수를 활용하여 특정 연도에 선심성예산 중 하나인 행사·축제경비예산의 증가 여부에 미치는 영향을 확인할 수 있었다. 앞서 살펴본 정치적 예산 순환이론(political business cycle)이 본 연구의 분석결과에도 적용된다고 할 수 있다. 선거 직전 해에 보다 가시적이고 명확하게 선심성 예산 지출을 늘린다는 것을 확인할 수 있었기 때문이다. 정치적 예산순환이론에서 선거가 재정지출에 영향을 미치는 근본적 원인은 선거 결과의 불확실성에 있다. 현직단체장은 다가오는 선거에서의 불확실성을 조금이나마 줄이고 싶은 욕구가 있을 것이다. 따라서 선거가 임박했을 때 현직단체장은 재정지출의 규모를 변동시키려는 유인을 지니고 있음을 추론해볼 수 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구가 갖는 의의에도 불구하고 다음과 같은 한계점들이 있다. 우선 각 지역의 정치적 특성을 고려하지 못한 점이 있다. 우리나라의 정치 지형 상 특정 지역의 특정 정당 후보의 당선은 당연시되고 있으며 이는 지방자치단체장 선거에서 더욱 심각하다. 또한, 각 지방선거 당시 사회적 이슈와 선거에 변수로 작용할 수 있는 요소들을 반영하지 못하였다.

지방자치단체장의 전직 직업을 분류하는 데 있어서 최대한 객관적이고 단체장들의 과거 경력을 최우선에 두고 분류하였으나, 단체장들이 후보 등록 당시 제출된 자료에는 대다수가 정치인 혹은 정당인으로 기재되어 있어, 이를 좀 더 명확하게 객관화시키지 못한 한계가 있다. 변수에 지방자치단체 총예산과 행사·축제경비예산 비율을 반영하지 못해 좀 더 정밀한 연구를 진행하는 데에 한계가 있었다. 위의 한계점을 수정·보완하여 추가적인 연구가 필요하다고 생각된다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 데이터에 선거직전 연도와 다른 연도를 별도로 구성하여 분석을 진행하였고, 분석대상을 지방선거만이 아닌 재보궐선거까지 포함하여 자료의 정확성과 현실성을 최대한으로 구현하였다. 또한, 연도 범위를 선행연구들과는 다르게 16년이라는 긴 기간을 분석하였다는 차별점을 가지고 있다. 여타 다른 연구들과는 달리 선거 직전 연도 변수를 독립변수로 지정하여 선거 직전 연도가 행사·축제경비에 영향을 미친다는 결과를 찾아낸 것에 특별한 의의가 있다고 생각된다. 이와 같은 결과를 바탕으로 선거 직전 연도라는 특별한 시기적 변수가 지방재정과 선거에 영향을 행사할 수 있다는 주제의 연구가 계속해서 확대되고 촉진될 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 강병구 (2005), “재정지출의 점증주의적 성향에 대한 실증분석 “ 財政政策論集 VOL.7 NO.1 :3-18
- 강혜규 (2004), “지방정부 사회복지 지출 결정요인:기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로”, 연세대학교 박사학위논문
- 강희수 (2018), “선거경쟁과 지방재정“: 연임제한이 정치적 예산순환에 미치는 효과. 성균관대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 권경환 (2004), IMF 경제위기가 지방재정지출정향에 미친 영향분석. 『행정논총』, 42(4): 211-237.
- 김다경, 이효, 배득중 (2015), 시장의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색: 2014 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석. 지방행정연구 제29권 제2호(통권 101호) 243-266
- 김덕주 (2012), 「PLS회귀분석을 이용한 지방재정 결정모형」, 경상대학교 대학원 석사학위논문
- 김덕준 (2010), 지방재정지출 결정요인 분석. 한국지방재정학회 세미나자료집, 1-19
- 김리라 (2009), 지방자치단체의 지출정향이 단체장에 대한 정치적 지지에 미치는 영향. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김병규, 이곤수, 조덕호 (2009), 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1): 129-147.
- 김애진 (2017). 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구. 한국지방재정논집, 22(2), 95-140
- 김은지, 김상헌 (2015), 점증주의 추정에 관한 새로운 접근법, 재정학연구

- 제8권 제4호(통권 제87호), 131-155
- 김형아 (2007), 지방자치단체의 재정성과가 선거에 미치는 영향: 기초자치단체장 선거를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 남궁근 (1994), “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로”. 『한국행정학보』 28(3): 991-1012
- _____ (1994), 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 28(4).
- 배응환 (2006), 지방정치엘리트(지방의원)의 배경연구: 대전광역시를 중심으로. 행정논총, Vol. 44 No. 3, pp. 33-65
- 안준혁 (2013). 지방자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 지방자치단체의 부채를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 윤정우, 권영주(2012), 지방선거가 지방재정 지출에 미치는 영향 분석: 지방재정분석 건전성과 효율성 지표를 중심으로. 「국정관리연구」 제7권 제1호: 95-120
- 이남국, 양기용 (2006). 지방정부의 재정능력과 복지지출. 지방정부연구, 10(3), 123-142
- 이승중 (2000), “지방자치와 지방정부의 복지정책방향”. 『한국행정학보』 34(4):197-215.
- 이청수 (2018), 지방선거 실시연도의 지방의회 회기 운영. 한국자치발전연구원. 자치발전 2018권2호. 116-121
- 전지성 (2012), 한국 사회복지비 지출요인의 변화에 관한 연구: 정권별 상쇄효과를 중심으로. 국민대학교 박사학위논문.
- 전병철, 송호신 (2014), 정치적인 요인이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향. 재정학연구 7, 1-31.
- 정연택, 이명숙 (2007), 지방자치단체 재정지출 분석, 한국지방자치연구, 9:3, 101-121

- 정재호, 이성우 (2018), 지방자치단체의 행사축제경비 예산 결정요인에 관한 연구: 지방자치단체장을 중심으로. 「통계연구」, 제23권 제1호, 48-71.
- 정진현 (2003), “지역복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로”. 『지방정부연구』 7(4):137-152.
- 조용석 (2017), 업무추진비 지출에 미치는 정치적 요인에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 지병문, 김용철 (2003), “지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로”. 『한국동북아논총』 8(1): 265-286
- 최성락, 노우영 (2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석. 한국정책연구, 7(1), 115-131
- 최재녕 (2005), “지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」 9(4). pp.451-474
- 하민지 (2014), 한국 기초자치단체의 문화 및 관광 분야 예산변동 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체장의 영향을 중심으로. 한국정책학회보 제23권 2호: 173~205
- 황소하, 엄태호 (2012), 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁, 「한국행정학보」, 제46권 제1호: 313~343.

국외문헌

- Anderson, M., Fienberg, S. E. (2000). Partisan Politics at Work: Sampling and the 2000 Census. AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Vol.33 No.4 795-800.
- Bahl, R. W. et al. (1980). State and Local Government Expenditure Determinants. Cambridge press.
- Berganza, J. C. (2000). Two roles for elections: Disciplining the incumbent and selecting a competent candidate. Public choice. Vol.105 No.1-2
- Brender, Adi. (2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel : 1989-1998. Journal of Public Economics, 2187-2205.
- Charles E. Lindblom. (1959). The Science of “Muddling Through“. Public Administration Review. Vol. 19, No. 2, pp. 79-88
- Danziger, J. (1978). Marking Budgets: Public Resource Allocation. London: Sage.
- Dawson, R. E., J. A. Robinson. (1963). Inter-Party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States. The Journal of Politics, 25(2): 265-289.
- Drazen, A., Eslava, M., (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. Journal of Development Economics 92, 39-52.
- Fabricant, S. (1952). 『The Trend of Government Activity in the United States Since 1900. New York: National Bureau of Economic Research.』
- Happy, J.R. (1992). “The effect of economic and fiscal performance on Incumbency Voting: The Canadian Case.” British Journal of

- Political Science 22; 117-130.
- Hipps, D. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy", American Political Science Review, pp.1467-1487
- Lockwood, B., Philippopoulos, A., Tzavalisc, E., (2001). Fiscal policy and politics: Theory and evidence from Greece 1960-1997. *Economic Modelling* 18, 253-268
- Lowery, D., (1985). The Keynesian and political determinants of unbalanced budgets: U.S. fiscal policy from Eisenhower to Reagan, American Journal of Political Science, 29. pp. 429-460.
- Lowry, Robert C., James E. Alt, & Karen C. Ferree. (1998). "Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in American States." American Political Science Review, 92(4).
- Nordhaus, W., (1975). "The Political Business Cycle", Review of Economic Studies, Vol. 42, pp.169-190.
- Peterson, P. (1979). "A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. "British Journal of Political Science. 82(2)
- Rogoff, K., (1990). "Equilibrium Political Budget Cycle", American Economic Review, March, pp.21-36.
- Sharkansky, I. and Hofferbert. R.I. (1969). "Dimensions of State Politics, Economics ,and Public Policy" . The American Political Science Review. 63(3):867-879.
- Wildavsky, Aaron. (1978). "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts," Public Administration Review 38(6): 501-509
- _____ (1985), The Politics of Budgetary, Boston; Little Brown
- Wilensky, H. L., (1975), The Welfare State and Equality: Structural and

단행본

- 김상헌, (2012). 지방자치단체 세출구조에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.
김태성, 성경룡, (2000). 『복지국가론』.나남출판사
이종수 외, (2005). 「새행정학」, 대영문화사.
정세욱, (2000). 「지방자치학」, 서울:법문사.
정현영, (2007). 『지방재정지출의 결정요인』. 한국학술정보
홍운기, (2008). (한국 지방정부의) 정책결정요인: 기초지방정부의 경제개발정책을 중심으로. 한국학술정보

기타자료

- 김장호, 이상수 (2015). 무분별한 행사축제, 지방재정 축낸다: 행자부, 자
치단체 행사축제 경비 절감노력 순위 공개, 행정자치부
장일호 (2018). 지자체가 그 많은 축제를 만든 까닭, 시사IN
감사원 (2017). 「지방자치단체 재정운영 실태Ⅱ-공연,축제 등 행사성 사
업 추진 부적정」,
문화체육관광부(2014), 한국지역축제 실태조사Ⅱ: 2014년 기준 실태분석
행정안전부(2011), 행정구역 실무편람
행정안전부(2013), 2012년도 지방재정연감 (안전행정부)
행정안전부(2014), 2013년도 지방재정연감 (안전행정부)

행정안전부(2015), 2014년도 지방재정연감 (행정자치부)
행정안전부(2016), 2015년도 지방재정연감 (행정자치부)
행정안전부(2017), 2016년도 지방재정연감
행정안전부(2018), 2017년도 지방재정연감
행정안전부(2019), 2018년도 지방재정연감
행정안전부(2019), 「2018년도 지방자치단체 통합재정 개요」
행정안전부(2020), 「2019년도 지방자치단체 통합재정 개요」

Abstract

A study on the factors that affect promotional and festival budgets: Focused on local election results.

Kim, Junho

Department of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The financial autonomy of South Korean local government is getting lower over the years. However, the level of local promotional and festival budgets are increasing each year. This study attempts to focus on local promotional and festival budgets, which the media and the central government demand to improve. This study demonstrates an empirical analysis of the factors influencing the increase of local promotional and festival budgets.

The year just before the election has been designated for the independent variable. Characteristics of the head of the local

government, political • administrative factor, economical • financial factor, and social • cultural factor are included as control variables. Multiple regression analysis is conducted based on results of local election and By-elections over 16 years from 226 different local governments. The previous year of the election shows a positive effect on local promotional and festival budgets and it demonstrates statistical significance. This study assesses based on a factor that the previous year of the election has an incentive for the incumbent local government to use local finance for his accomplishments and promotional purposes to improve the unclear outcome of the election, due to imminent election.

Key words: local promotional and festival budgets, local elections, local government, previous year of the election, multiple regression analysis

Student Number : 2018-20507