지방자치단체장 선택과 지역경제 발전 관계 연구*

A Study on the Relationship Between the Choice of Elected Local Executive Officers and Regional Economic Development

김 예 승 (대림대학 국제사무행정과 전임강사 - 주저자)
김 광 구 (경희대학교 행정학과 부교수 - 교신저자)

Abstract

Ye-Seung Kim / Kwang-Goo Kim

It it more than timely as well as important that the study on the topic is to be undertaken since local executive officers elected by the public are being given an enormous authorities and various roles as representing the public, and therefore they are considered as a critical factor that have a significant impact on the region concerned. The study aims to examine a research hypothesis that elected local executive officer may affect the regional economic development and growth by using a positive analytic method, and thus proposes a practical implication relating to the selection or election of local executive officers based upon the analyses.

In the sense, the study examines the types and importance of elected local executive officers and then selects the impact factors for developing a regional economy by adopting a growth model of regional economy. According to a positive analysis, the impact levels of regional economic development were shown to be differed depending upon the types of elected local executive officers. In particular, the administrator type of local executive officers appeared to have a more critical impact on the regional economic development compared with politician, business manager, or specialist types of officers. It is thus necessary to consider electing the administrator type of local executive officers in case where the public is to determine who they delegate their authorities.

주제어: 지방자치단체장, 지역경제, 회귀분석

Keyword: elected local executive officer, regional economy, regression analysis

---

* 본 연구는 김예승(2010)의 박사학위 논문을 토대로 작성된 것임을 미리 밝혀둔다.

Ⅰ. 서 론

지방자치단체는 행정서비스를 전달하는 행정적 서비스단위인 동시에 민주주의를 실현하는 정치적 기초단위, 지역단위의 경제를 이끌어가는 경제적 공간단위다. 이렇듯 복합적 기능을 수행하고 있는 자치단체는 지방자치가 정착되면서 더욱 중요성이 부각되고 있다. 동시에 이러한 자치단체를 이끌어가는 자치단체장은 주민들의 다양한 요구와 기대를 동시에 받고 있고, 지역적 범위에 비해 상대적으로 많은 권한을 부여받아 다양한 역할을 수행하는 위치에 있다.

특히 최근 들어 주민들은 지역경제의 발전에 가장 큰 관심을 나타내고 있어 자치단체장은 경제부분에 역량을 집중하고 있다. 이러한 측면에서 자치단체장의 역량 및 비전은 지역경제의 발전에 있어 중요한 요인이라 추측할 수 있다. 다시 말해 막강한 권한을 갖고 있고, 행정・정치・경영가의 역할을 다양하게 수행하고 있는 자치단체장의 역량이 지역발전의 새로운 영향요인으로 주목받기 시작하였다.

이렇듯 자치단체장은 지역경제의 영향요인이라고 볼 수 있음에도 불구하고 이와 관련된 연구는 활성화되지 않고 있다. 자치단체장과 관련된 연구는 단체장의 리더십과 개인적인 특성에 관련된 부분이 집중적으로 연구되고 있으며, 대부분 사례 혹은 현황분석을 통해 이루어지고 있다(이승종, 1995; 이창원・박희봉, 2005; 조경호・김정필, 2005). 또한 지역경제 발전에 관한 연구는 각 분야별로 지역경제의 영향요인에 따른 성장을 확인하고 있으나 지방자치단체장은 지역경제를 설명하는 모형에서 다루어지지 않았다(류혜연, 1998; 박양호・권창현 외, 2001; 김종섭, 2003; 강윤호, 2008). 결국 이러한 상황은 지방정부에서 중요한 요인으로 지목되고 있는 지방자치단체장과 지역경제의 관계에 대한 연구가 필요한 시점이라는 것을 의미한다.

따라서 본 연구의 목적은 자치단체장은 과거 경력에 의해 유형화 될 수 있으며, 이러한 자치단체장의 유형에 따라 지역경제 발전에는 차이가 있을 것이라는 가설을 실증분석을 통해 확인하는데 있다. 자치단체장의 유형을 과거 경력을 기준으로 한 이유는 자치단체장은 특정 정책을 추진함에 있어 개인적인 가치관이나 판단 등에 의해 영향을 받는데, 이는 기간 유지했던 경력에 의해 형성이 될 수 있다고 가정할 수 있기 때문이다.

이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구는 자치단체장의 과거 경력을 기준으로 유형화를 시도하고, 자치단체장의 유형이 지역경제 발전 차이에 영향을 미치는지를 검증하기 위한 회귀분석을 실시하였다. 이러한 실증분석을 위해 연구의 공간적 단위와 시간적 범위를 선정하였다. 연구의 공간적 단위는 민선 2기와 3기의 단체장이

선출된 232곳의 기초자치단체이며, 연구의 시간적 범위는 민선 2기 자치단체장 출범 이후인 1999년부터 민선 3기가 끝난 시점인 2006년까지이다. 본 연구에서 사용된 연구 자료는 통계청(www.kostat.go.kr)과 중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr) 홈페이지에서 제공되는 2차 자료를 이용하였다.[1)]

Ⅱ. 지방자치단체장과 지역경제에 대한 이론적 논의

1. 지방자치단체장의 중요성 및 유형

1) 지방자치단체장의 중요성

지방자치가 정착되면서 지방자치단체는 중앙정부의 통제에서 벗어나 자체적인 비전을 통해 지역의 발전을 이루어야 하기 때문에 지역의 비전을 제시해야 하는 지방자치단체장의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 지방자치단체장은 주민들이 직접 선출하는 지역의 대표자로 단체장이 가지고 있는 비전을 주도적으로 실천할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 또한 공무원의 행동양식에도 영향을 미치기 때문에 자치단체장의 자질 여하에 따라 지방자치단체의 정책은 직・간접적으로 영향을 받을 수밖에 없다(김예승, 2010). 실제 주민을 대상으로 설문조사를 실시하여 분석한 결과 단체장은 지역의 정책결정에 핵심적인 영향력을 지니는 요소로 인식되고 있다(박해육・주재복, 2008).

특히 지방자치단체장은 일반적으로 행정가・정치가・경영가의 역할을 수행한다고 논의되고 있다(김석태, 1995; 임수복, 2002). 첫째, 지방자치단체장은 자치단체의 대표권한과 지방행정의 책임자로서 자치단체기관으로서의 행정가적 역할을 수행한다. 자치단체장은 주민의 선거에 의해 선출되는 정무직 공무원이며, 원칙적으로 중앙정부나 광역자치단체와 상하관계가 아닌 수평적 대등한 관계이다. 그러나 지방자치단체장은 국가 또는 광역자치단체의 기관위임사무를 수임・처리함으로써 위임자, 혹은 수임자의 행정적 역할을 하기도 한다(한상우, 2002).

또한 자치단체장은 공무원을 배치하고, 행정기구와 인력 관리, 예산 및 주민복지 증진과 지역개발 등 집행조직을 효과적으로 구성하기도 하며(금창호, 1995), 자신이 행했던 행정에 책임을 질 의무가 있다(홍철, 2006). 이러한 측면에서 자치단체장의 행정가 역할은 자치단체 내부의 능률성 증진, 소속 행정기관 및 지원에 대한 지위, 감독권을 적절히 행사하며, 새로운 관리기법을 도입하는 역할을 의미한다(서울대 행정대학원 한국정책지

1) 연구의 분석범위에서 민선 1기와 4기가 제외된 이유는 민선 1기의 경우 단체장 재임기간이 3년 밖에 되지 않고, 구득된 자료의 정확성이 명확하지 않으며, 민선 4기의 경우 민선 5기와 교체된 시점이기 때문에 부득이 하게 연구의 범위에서 제외하였다.

식센터, 2002).

둘째, 지방자치단체장들은 선거에 의해 당선되기 때문에 주민의 욕구를 실현해야 할 책임과 의무가 있으며, 단체장의 선택은 많은 정치적 결정과 행동을 내포한다. 즉 자치단체장은 주민의 정치적 지지를 기반으로 지역의 가치배분 문제에 관해 강력한 정치력을 발휘한다(정문섭, 2009). 또한 자치단체장은 가교적・조정자적인 역할, 중앙정치 및 지방의회의 협력적 관계 형성, 중앙 및 타 자치단체 등과 대외교섭・타협자의 역할, 이해당사자간의 조정 및 분쟁해결자로서의 정치가의 역할을 수행한다(임수복, 2002). 결국 자치단체장의 정치가 역할은 다양한 이해당사자들과 정치적인 관계를 맺으면서 지역의 문제를 해결하는 역할이라고 할 수 있다(김예승, 2010).

셋째, 지방자치단체장은 지방자치단체가 자율성을 갖고 스스로 지방의 사무를 처리할 수 있도록 지역의 경제 활성화를 이룰 수 있도록 노력해야 한다. 자치단체장은 고용을 창출하고, 지역경제를 활성화시킬 수 있도록 기업과 주민에게 유인을 제공하는 최고경영자의 역할을 수행해야 한다. 이에 따라 지방자치단체장에게는 지방정부의 정책개발과 집행에 있어 창의적 경영원리를 도입하여 행정의 효율성을 높이는 최고경영자의 역할이 강조되고 있다(한상우, 2002). 특히 산업화와 지방분권이 진행되면서 낙후된 농어촌 지역을 중심으로 지역경제 문제가 심각해졌다. 또한 도시지역도 경제구조 조정에 따른 산업기반의 변화 및 확충이라는 문제에 직면하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 지역경제 활성화가 핵심이슈로 대두되면서 최고경영자로서의 지방자치단체장 역할이 중요시되고 있다(김광구 외, 2009).

지방차치가 본격적으로 시행되면서 각 지방자치단체는 지역경제성장에 높은 관심을 기울이고 있는데, 지역경제는 지역이 보유하고 있는 인적・물적 자원, 이러한 능력을 관리할 수 있는 행정・경영능력이 조화되어야 지역경제가 활성화 된다(권인기・장인봉, 2006). 이러한 이유로 자치단체장은 지역의 경제적인 발전을 위해 자신의 권한 범위 내에서 해당 지역의 경제적・산업적 특성, 강점 및 약점, 사회적 구조 등을 면밀하게 분석하여 지역의 특성화와 자생력 강화를 위해 발전계획을 추진하는 역할이 필요하다(성경륭, 1996). 이렇듯 지역의 특성과 역량에 부합되는 지역경제 계획의 수립이 요구되고 있고, 이를 담당하는 역할은 지방자치단체장이 맡고 있어 단체장은 지역경제 발전의 한 축이라고 할 수 있다.

2) 지방자치단체장의 유형

지방자치단체장의 유형은 일반적으로 특성론적 리더십에 근거하여 단체장의 개인적 특성, 혹은 수행하는 역할에 따라 구분된다(임수복, 2001; 2002; 노우영・최성락, 2005; 이종수・윤영진, 2005; 임승빈・이재성, 2005). 이러한 유형의 구분은 자치단체장의 리더

십을 기준으로 이루어지고 있는데, 이는 아직까지 자치단체장의 유형을 명확하게 구분할 수 있는 기준이 없기 때문에 선행연구를 통해 구분되고 있다. 본 연구의 목적은 지역의 발전에 어떠한 유형의 지방자치단체장이 유리한지 실증분석을 통해 확인함으로써 자치단체장 선택을 위한 시사점을 제시하는데 있다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체장의 유형을 선행연구에 의해 과거 경력을 기준으로 구분하였다. 자치단체장의 과거 경력을 기준으로 단체장의 유형을 구분한 이유는 자치단체장이 역할수행이나 정책을 선택하는데 있어 자신의 가치관이나 판단 등에 영향을 받는데, 이는 오랜 기간 유지했던 경력에 의해 형성이 될 수 있으며, 이는 다시 정책추진이나 선택에 다시 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이는 실제로 자치단체장들 스스로 과거 경력이 정책추진에 영향을 미친다고 생각한다는 사례에서 확인할 수 있으며, 주민들 역시 자치단체장의 과거 경력은 지역운영에 있어 많은 영향을 미칠 것이라 생각한다는 것에서도 확인할 수 있다(조임곤, 2005).[2)]

지방자치단체장은 지역과 관련하여 다양한 역할을 수행하기 때문에 그에 따른 역량을 갖추어야 하는데, 이는 경력을 통해 형성될 수 있다. 이러한 측면에서 자치단체장을 대상으로 한 선행연구들은 단체장의 유형을 일반적으로 행정가, 정치가, 경영가, 전문가 등 네 가지로 구분하였다(최승범・이환범, 2003; 노우영・최성락, 2005; 임승빈・이재성, 2005; 박용남, 2006; 김광구 외, 2009).

행정가 유형은 지방자치단체장, 고시합격, 공무원, 기타 행정업무를 맡았던 사람들로 행정가로서의 역할을 중심적으로 수행한 사람들로 구성하였다. 정치가 유형은 국회의원, 광역 및 기초의회의원, 지역정치인, 정당간부, 준 관변단체 등의 경력을 쌓았던 사람들로 정치적 지지를 기반으로 정치적인 업무를 수행한 사람들을 대상으로 하였다.

경영가 유형은 회사 대표 및 설립자, 대기업 임직원, 사립학교 운영자, 자영업자 등의 출신으로 유형화 하였으며, 전문가는 이러한 유형에 포함되지 않는 경력을 갖고 있는 사람들로 유형화 하였다. 자치단체장은 다양한 역할을 수행하면서 자신의 경력에 의해 특정 정책을 선호할 수 있기 때문에 자치단체장의 유형을 과거 경력을 기준으로 유형화할 필요가 있다.

---

2) 경상북도 안동시 시장은 30년간 공무원 생활을 한 뒤 관선군수를 거쳐, 민선시장에 출마한 이유를 “지금까지 터득한 행정경험을 살려 안동을 위한 행정을 펼치고 싶어서”라고 하였으며, 전라남도 함평군수는 방송국 PD라는 경력을 갖고 있는데 이에 대해 “PD의 경력이 농촌에 새로운 활력을 불어넣는데 큰 보탬이 되었다”라고 회상하였다. 또한 전라북도 군산시 시장은 선거를 통해 “후보자가 쌓아온 경력이 중요한 것을 실감했다”라고 하였다(정문섭, 2009). 특히 최근 지방자치단체의 호화청사가 문제시 되고 있는데, 이러한 문제에 대해 한 언론에서는 1995년 이후 청사를 시축한 지방자치단체장의 특성을 분석하였는데, 그 결과 단체장의 경력에 따라 청사의 신축에 차이가 있는 것으로 확인되었다(주간동아, 2010년 2월 17알자).

2. 지역경제의 성장모형

지역경제는 개별적적 지역단위에서 이루어지는 재화의 생산・교환・분배・소비의 활동을 통해 지역개발을 추진하고, 지방정부의 재정을 뒷받침하여 지역주민의 생활을 윤택하게 하는 경제활동의 단위이다(홍기용, 1997). 다시 말해 지역경제는 지역의 운영・관리와 발전의 책임을 자율성에 의해 부여받아 행정구역을 기준으로 한 지방정부를 단위로 하여 지역주민의 소득과 삶의 질을 향상시키기 위한 경제활동이라고 할 수 있다(김도희, 2002).

이러한 지역경제는 지방자치가 정착되면서 더욱 중요성이 인식되고 있는데, 이는 세계화와 함께 지방화가 진행되면서 한 국가의 성장은 국가전체가 아닌 각 지역의 발전을 통해 이루어지기 때문이다. 또한 지역경제는 각 지역의 경제성장을 통해 주민의 삶의 질을 향상시키기 때문이기도 하지만, 지방자치 발전의 측면에서도 중요하다. 지방자치가 제대로 정착되어 진행되려면 지역 스스로 발전할 수 있는 기반을 갖추어야 하는데 이를 위해서는 지역경제가 뒷받침 되어야 하기 때문이다.

이러한 지역경제는 신고전적 성장모형과 내생적 성장모형에 의해 설명된다. 신고전적 성장모형은 일반적으로 공급에 중점을 두어 지역의 생산성증대가 지역성장의 기초라는 생산함수에 기초를 둔다(이성근・이춘근, 2008). 여기서 지역의 생산성 증대란 기업의 생산과 같은 자본, 노동 및 기술의 함수로, 지역의 물리적인 요소들의 투입이 증가될수록 지역의 생산성은 증가하며, 이러한 생산성 증가는 곧 지역경제의 성장을 의미한다.

반면 더 이상 물리적인 요소들의 투입만으로는 지역의 경제성장을 이룰 수 없다는 주장이 제기되면서 새로운 지역경제의 성장모형이 성립되었는데, 이것이 바로 내생적 성장모형이다. 내생적 성장모형은 지식이나 기술 등의 인적자본의 내생적 축적에 의해 경제성장이 촉진된다고 본다. 기술진보의 핵심은 새로운 지식의 창출이고, 새로운 지식이 창출되면 경제주체들이 새 지식을 활용하여 생산요소의 생산성을 향상시켜 지역의 경제를 성장시킨다는 것이다(이성근・이춘근, 2008).

즉 지역의 성장은 외부적인 요소들이 투입됨으로 인해 나타나는 것이 아니라 지역 내의 자본, 즉 인적자본과 연구개발, 정부의 역할, 기타 제도적인 요인들이 지역경제의 성장을 이끈다(유형달, 1997). 따라서 내생적 성장모형은 이를 위해 지역의 여건과 잠재력, 주변여건 변화에 대응하는 탄력성을 지녔는지에 대한 지역역량을 파악해야 한다는 점을 강조하는 모형이다(김원배 외, 1997).

결국 지역경제는 양적인 투입과 산출을 나타내는 신고전적 성장모형과 질적인 투입에 의한 산출을 강조하는 내생적 성장모형을 통해 설명될 수 있다. 그러나 지금까지 이러한 신고전적 성장모형과 내생적 성장모형을 이용하여 지역경제를 설명하는데 있어 지방자

치단체장의 역할은 누락되어 왔다. 특히 내생적 성장모형의 요인에 의하면 정부의 역할이 중요한 지역경제의 성장요인이라고 주장하고 있음에도 불구하고 실제 지역경제의 모형을 다루고 있는 선행연구에서 지방자치단체장은 중요한 요인으로 다루어지고 있지 않고 있다(박지형・홍준형, 2007; 오병기, 2007; 강윤호, 2008). 따라서 지방자치단체장을 지역경제의 새로운 성장요인으로 추가하여 실증분석을 할 필요가 있다.

3. 지방자치단체장과 지역경제 발전과의 관계

본 연구의 목적은 지역의 발전에 어떠한 유형의 지방자치단체장이 긍정적인 영향을 미치는지 실증분석을 통해 확인함으로써 자치단체장 선택을 위한 시사점을 제시하는데 있다. 따라서 지방자치단체장과 지역경제 발전과의 관계를 살펴볼 필요성이 있다.

지방자치단체장은 해당 지역에 어떠한 형태로든 영향을 미친다는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 왜 영향을 미치는지, 어떠한 분야에 어떠한 형태로 영향을 미치는지에 대해서는 명확하게 확인되고 있지 않다. 단지 자치단체장은 「지방자치법」에 의해 지역의 대표자의 역할, 정책의 형성 및 집행에 있어 커다란 권한을 부여받고 있기 때문에 지역의 영향요인으로 언급되고 있다. 특히 지방정부의 모든 분야의 정책결정 및 집행, 예산의 편성 등은 단체장에 의해 결정된다. 지방의회에 의해 견제가 되고 있기는 하지만 지방의회는 무용론이 대두될 만큼 견제의 역할을 충분하게 수행하지 못하고 있다. 즉 지방의회는 실질적으로 단체장의 권한을 견제하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 지방단체장은 지역의 비전이나 미래를 설계하는데 있어 가장 영향력을 발휘하기 때문에 지역에 중요한 영향을 미치는 요인이라고 볼 수 있다.

지방자치단체장은 주민들에 의해 직접 선출되는 지도자이며, 지방의회의원에 비해 권한과 비중이 크기 때문에 지속적으로 지방의 핵심적인 지도자의 위치를 차지할 것이다(이승종, 1995). 또한 지방자치시대에서 자치단체장은 지역의 상황에 따른 정책의 방향을 설정하고, 지역의 발전의 비전을 제시할 수 있어야 한다. 특히 지방자치가 실시되면서 민선시대의 두드러진 특징 중 하나는 주민들이 지방자치단체장을 지역발전에 가장 큰 영향요인으로 인식하고 있다는 것이다. 주민들을 대상으로 한 민선시장의 업적평가 결과 지역경제요인이 가장 큰 영향을 미친다는 연구결과가 이러한 주민들의 인식을 뒷받침한다(김현조・박영강, 2006).

결국 지방자치단체장은 지역경제의 발전에 중요한 영향요인이며 지역 주민은 이를 기대하고 있다. 따라서 지방자치단체장은 법령에 의해 부여된 권한 및 역할을 통해 지역의 총제적인 발전, 특히 경제부분의 발전을 위한 역량을 발휘해야 한다. 일례로 전라남도 함평군의 경우 나비축제로 지역의 새로운 소득창출이 이루어지고 있는데, 나비축제의

시작은 함평군수의 아이디어에서 출발했다. 이는 자치단체장의 아이디어 하나가 지역경제의 성장으로 직결되는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 농촌지역의 경우 도시지역에 비해 경제 활성화 정도가 낮기 때문에 농촌지역의 자치단체장들은 지역경제의 성장을 위한 다양한 사업을 시행하고자 노력하고 있다. 그러나 지역별로 특성화가 잘 나타나지 않아 실제 성장으로 이어지는 경우는 드물며, 단체장의 역량과 비전의 부족으로 인해 혼란을 가중시키는 경우도 발생하고 있다.

따라서 지역의 경제발전을 위해서는 지방자치단체장의 선택이 중요하기 때문에 어떠한 유형의 지방자치단체장을 선택해야 할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 이에 본 연구에서는 지방자치단체장의 유형을 과거 경력을 통해 구분하였고, 이러한 유형이 지방자치단체의 경제발전에 영향을 미치는지를 실증 분석을 통해 확인하고자 한다.

Ⅲ. 연구의 설계

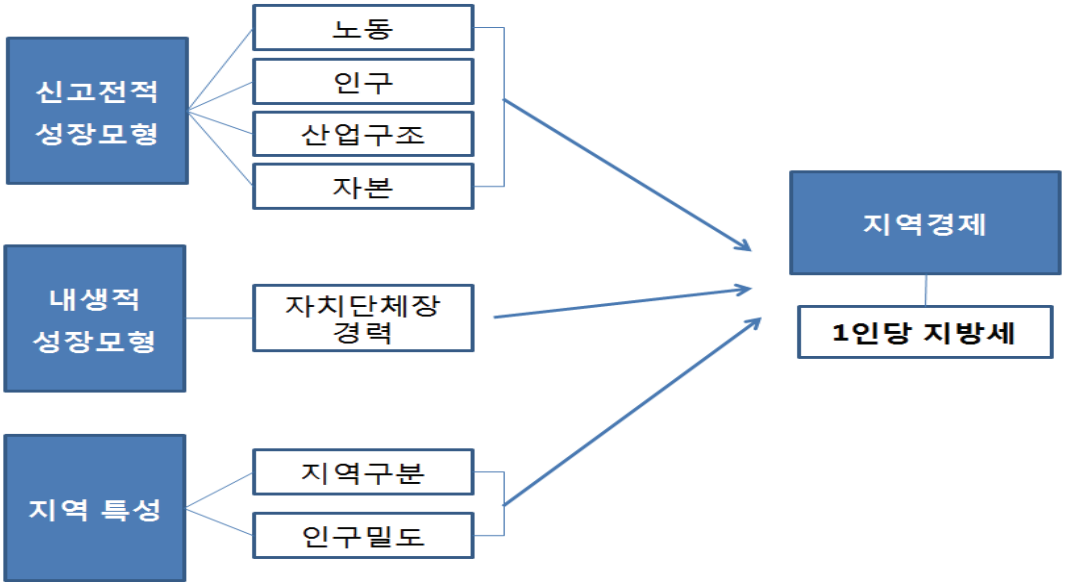
1. 연구모형

지역경제의 발전은 지역에 내재해 있는 요소들의 변동에 의한 결과이기 때문에 지역경제를 설명하는 지역경제 모형은 이러한 지역의 요소들의 변화를 토대로 설명하고 있다. 이는 결국 지역과 관련된 다양한 요소들은 지역경제의 성장에 영향을 미치는 요인이라는 것을 의미한다. 특히 선행연구의 검토 결과 지방자치단체장은 지역경제 발전에 중요한 요소임을 확인하였다(안태환, 2002; 권인기・장인봉, 2006; 정문섭, 2009). 따라서 본 연구의 목적은 지역경제의 발전을 위해 어떠한 지방자치단체장을 선택해야 하는지를 실증분석을 통해 확인하는 것이다.

자치단체장이 특정 정책을 선택하여 추진할 때, 단체장의 개인적 선호에 따른 판단이 작용한다(한국지방행정연구원, 2000). 이러한 자치단체장의 판단의 배경이 되는 개인적 선호는 경력에 의해 형성될 수 있다고 가정할 수 있는데, 경력은 업무와 관련하여 오랜 시간 자신만의 개인적인 경험과정이기 때문에 특정 정책을 위한 판단에 영향을 미칠 수 있다(김예승, 2010). 이러한 측면에서 자치단체장의 경력을 통해 유형을 구분하여 자치단체장의 유형이 지역경제에 영향을 미치는지를 분석하고자 “지방자치단체장의 유형에 따라 지역경제 발전에는 차이가 있을 것이다”라는 연구가설을 설정하였다.

일반적으로 지역경제 성장을 위한 정책은 대부분 각종 산업의 발전을 전제로 하여 지역산업의 발전이 지역경제의 성장으로 나타난다고 본다(손희준・라휘문, 1998). 이러한 이유로 자치단체장은 지역의 산업 발전을 통해 지역경제의 성장을 이끌어내기 위해 지

역경제 발전을 위한 정책에 중점적인 역량을 발휘하고자 노력하고 있다. 이러한 측면에서 자치단체장의 과거 경력에 따라 이러한 역량의 발휘는 차이가 있을 것으로 추측된다. 그러나 지방자치단체장은 지역의 경제성장모형에 있어 중요한 요소임에도 불구하고 지금까지 변수로 고려되지 않았다. 이에 본 연구모형은 신고전적 성장모형과 내생적 성장요인을 모두 적용하고자 하였다. 신고전적 성장모형의 요인으로 노동, 인구, 산업구조, 자본 등을 선택하였고, 내생적 성장모형의 요인으로 단체장의 경력을 선택하여 다음 <그림 1>과 같은 연구모형을 설정하였다.



<그림 1> 연구모형

2. 연구의 대상 및 방법

본 연구의 공간적 단위는 민선 2기와 3기가 선출된 232곳의 기초자치단체로, 연구의 대상은 해당 지역의 기초자치단체장이다.[3] 민선 1기의 경우 재임기간이 3년 밖에 되지 않을뿐더러 정확한 자료의 구득문제로, 민선 4기의 경우 임기가 막 완료된 시점이기 때문에 정확한 영향력을 측정할 수 없어 분석대상에서 제외하였다. 따라서 본 연구의 공간적 범위는 민선 2기와 3기 기초자치단체이며, 연구의 시간적 범위는 민선 2기 당선 이후인 1999년부터 민선 3기가 끝난 시점인 2006년까지이다.

3) 기초자치단체의 명칭 및 유형은 민선 3기가 끝난 시점인 2006년 기준이며, 제주특별자치도는 2006년 7월 1일자로 2시 2군 행정체제에서 제주시(북제주군+제주시), 서귀포시(남제주군+서귀포시)로 2시 행정체제로 변경되었다.

3. 변수의 조작적 정의

본 연구의 목적을 충실히 이행하기 위해 신고전적 성장모형과 내생적 성장모형에 기반 하여 선행연구를 통해 지역경제와 자치단체장의 유형에 관한 변수를 구성하였다. 신고전적 성장모형에 따르면, 성장요인은 노동과 자본으로 구성되며, 내생적 성장모형에 따르면 지역의 인적 자원이 성장요인의 중요한 구성요인이다. 이러한 이론에 기초하여 다음과 같이 변수의 조작적 정의를 하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 변수의 조작적 정의

구분		변수명(단위)	조작적 정의
종속변수		1인당지방세(천원)	특별시·광역시·도세 또는 시·군·구세 (지방세 수입/주민등록상 인구수)
독립변수	노동	생산가능인구비중	생산활동이 가능한 15~64세 인구 (15~64세 인구/주민등록상 인구수)
	자본	1인당경제개발비 (천원)	사회간접자본에 정부가 투자하는 비용 (1인당경제개발비/주민등록상 인구수)
	산업구조	제조업비중	각종 원료를 가공·제조하는 공업 (제조업체수/총 사업체수)
		서비스업비중	도・소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동서비스업, 기타 공공, 수리, 개인서비스업 총 합(서비스업체수/총 사업체수)
	지역특성	지역구분	시(광역시 및 도내 기초 자치단체) 군(광역시 및 도내 기초 자치단체) 구(광역시 및 특별시 내 기초 자치단체)
		인구밀도	1㎢당 인구수
	단체장	단체장 정당	여당, 야당
		단체장 경력유형	행정가, 정치가, 경영가, 전문가
	연도	-	1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006년

지역경제를 나타내는 종속변수는 1인당지방세로 선정하였다. 이는 지역내총생산(GRDP)의 대용변수로 지역내총생산(GRDP)는 광역단체별로 측정되어 기초자치단체의 지역내총생산은 나타나지 않기 때문에 많은 연구에서 1인당지방세를 대리변수로 사용하고 있기 때문이다(류혜연, 1998; 김제안・최종훈, 2006; 조연상, 2007). 또한 지방세에는 대표적으로 재산세, 취득세가 포함되기 때문에 지방세가 높다는 것은 지역주민의 소

득이 높다는 것을 의미하기도 한다.

독립변수로 첫째, 생산가능인구비중을 선정하였다. 이는 생산 활동이 가능한 15세부터 64세까지 연령의 비중으로 노동의 대용 변수로 지역경제에 영향을 미치는 요인이라고 볼 수 있다. 선행연구에 따르면 고령화는 생산가능인구수를 급격히 감소시켜 경제적 성장잠재력을 감소시키는 요인이라고 지적하고 있다(엄동욱, 2008; 이한훈 외, 2008; 조명덕, 2010). 따라서 인구의 연령 구조의 변화는 경제성장률에 큰 영향을 미치는 요인이라고 볼 수 있다[4]

둘째, 제조업비중과 제조업비중을 선정하였다. 이 두 가지의 변수는 지역의 경제구조를 나타내는 변수로서 지역의 산업구조는 지역경제에 영향을 미친다는 선행연구의 결과에 따라 선정하였다(송해안, 2002; 김남일, 2005; 강윤호, 2008). 산업구조의 다양화 이루어질수록 고용의 안정성은 증가되기 때문에 산업구조의 다양성은 지역경제의 성장에 긍정적인 영향을 미친다(Diamond & Simon, 1990; Izraeli and Murphy, 2003; 류수열・윤성민, 2007).[5] 따라서 본 연구에서는 산업구조를 나타내는 변수로 제조업체와 서비스업체 비중을 사용하였다.[6]

셋째, 1인당경제개발비를 선정하였는데, 이는 자본을 나타내는 대용변수로 정부의 투자를 의미하는 변수이다. 선행연구에 의하면 정부의 경제개발비 투자는(자본의 지출) 지역경제에 영향을 미치는데, 이는 지방 세출의 증가가 지역경제의 성장을 가져온다는 케인즈 모형(Keynesian Model)에 근거한다(주만수, 2001; 오병기, 2007). 즉 지방정부의 경제개발비는 정부에 의한 자본의 투입을 의미하기 때문에 자본을 나타내는 변수로 선정하였다.

넷째, 지역의 특성을 통제하기 위해 기초자치단체의 유형을 시, 군, 구로 구분하였으며, 인구밀도를 측정하였다. 지역의 특성에 따라 지역경제의 구조나 사회・문화적인 특성이 달라지기 때문이다(김예승, 2010).

다섯째, 우리나라의 지방자치단체장 선거는 정당공천제에 의해 이루어지기 때문에 단체장의 출신정당은 선거의 당락에 영향을 미칠 수밖에 없다(김정기, 1999; 배상석・강주현, 2007).[7] 이는 지역에 따라 선호하는 정당이 다르기 때문이다. 따라서 지방자치단체

---

4) 본 연구의 회귀분석 시 사용된 생산가능인구비중은 해당 지역의 전체 생산가능인구수가 아닌 전체 인구수 대비 생산가능인구수이다.

5) 일반적으로 산업의 발달은 1차 산업에서 3차 산업의 순서로 진행된다. 우리나라의 경우 2007년을 기준으로 서비스산업의 산출액은 전 산업의 40.4%, 서비스업부분 취업자의 비중은 66.7%이다(한국은행 보도자료, 2009년 9월 4일).

6) 본 연구에서 사용된 제조업과 제조업비중은 전체 산업체수 대비 제조업체수, 서비스업체수이다. 이러한 변수의 사용은 기초자치단체별로는 사업구조 비중이 따로 공표되지 않기 때문이다.

7) 본 연구에서 지역경제와 관련된 변수는 1999년부터 2006년까지 측정된 2차 자료를 이용하였다. 그러나 지역경제와 관련된 변수 중 제조업 및 제조업비중의 경우 2006년의 자료를 구득할 수 없어 2005년까지의 자료만을 이용하였다.

장과 관련된 변수로 단체장의 출신정당을 선정하였다.

여섯째, 내생적 성장이론에 따르면 지역의 생산성은 인적 자원의 질과 기술에 의해 결정되는 것으로 보기 때문에 본 연구에서는 기초자치단체장의 경력을 인적 자원의 대용변수, 즉 지방자치단체장 변수로 선정하였다. 먼저 기초자치단체장의 경력에 대한 변수의 조작은 홍준형(1999), 노우영・최성락(2005), 임승빈・이재성(2005), 박영규・김성준(2008)의 연구를 바탕으로 출신성향을 분류하였다. 단체장의 경력을 통해 행정가, 정치가, 경영가, 전문가 등 4가지로 분류하였다.

행정가형은 과거 경력이 중앙공무원, 지방공무원, 고시출신(행정・외무), 행정관, 읍장, 면장, 정치가형은 광역・기초의회의원, 국회의원, 입법보좌관, 정당인, 경영가는 CEO, 대기업 출신, 조합장, 농협장, 자영업 등으로 구분하였다. 이에 속하지 않는 법조인, 교사, 교수, 프로듀서, 기자, 약사, 군인(교관), 회계사, 분야별 자문위원, 분야별 회장 등은 전문가로 구분하였다.

이러한 유형화를 위해 중앙선거관리위원회(http://www.nec.go.kr/)에서 제공하는 당선자 경력을 이용하였으며, 자료가 중복되거나 확인되지 않는 것은 단체장별로 인터넷 검색을 통해 최근 30년간 가장 오랜 기간 갖고 있었던 경력을 기준으로 분류하였다. 정치가는 경력 연도가 확실하지 않을 경우 정치를 시작하기 전의 경력을 선정하였다.

Ⅳ. 연구의 실증분석

1. 분석결과

지방자치단체장의 유형이 지역경제의 발전에 영향을 미치는지를 확인하기 위해 단체장의 유형을 행정가, 정치가, 경영가, 전문가 등 네 가지 유형을 모델로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다(<표 2> 참조).[8)]

첫 번째, 행정가형 모델의 경우 지역경제를 나타내는 종속변수인 1인당지방세에 영향

8) 분석에 사용된 변수들은 단위를 일반화하기 위해 변수값을 표준화 하였다. 구체적으로 1인당지방세와 1인당경제개발비는 지역별 편차가 심하기 때문에 인구를 기준으로 통제하기 위해 로그(log)를 취했으며, 인구밀도 역시 지역별 편차를 보정하기 위해 로그(log)를 취하였다. 생산가능인구비중, 제조업비중, 서비스업비중 역시 지역별 편차가 발생하기 때문에 각각에 대하여 비율을 사용하였다. 그 밖에 지방자치단체의 유형은 명목척도(nominal scale)의 성격을 가지기 때문에 군을 기준으로 공변수(dummy variable)로 취급하였다. 단체장의 정당과 단체장 특성 또한 명목척도로 측정하기 때문에 공변수로 취급하여 분석에 활용하였으며, 연도별 차이 또한 1999년을 기준으로 공변수로 처리하였다. 또한 독립변수들 간의 독립성 확보에 대한 다중공선성을 확인하기 위해 공선성 통계량(Variance Inflation Factor, VIF) 분석 결과 서비스업비중(VIF=13)을 제외한 모든 독립변수들의 공차한계는 기준값인 0.1 이상, VIF값은 기준값인 10보다 작게 나타나 다중공선성에 문제가 없는 것으로 확인되었다.

을 미치고 있는 독립변수는 다음과 같다. 1인당경제개발비의 1% 증가는 1인당지방세를 0.37% 증가시키는 것으로 나타나 가장 큰 영향력을 보이고 있으며, 그 다음으로 제조업비중이 0.36%, 인구밀도 0.35%, 서비스업비중 0.28%, 생산가능인구비중 0.27% 순으로 나타났다. 다음으로 지방자치단체의 유형에 따른 분석결과 군(郡)에 비해 시(市)(β=0.143, p<.01)가 1인당지방세 성장이 더 높음을 알 수 있다. 연도별로는 1999년을 기준으로 2000년부터 2006년까지의 1인당지방세에 미치는 영향력에 차이가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 연도더미의 통계적 유의미함은 1999년 대비 1인당지방세의 성장을 추정할 수 있다.

본 연구에서 검증하고자 했던 단체장 유형의 영향력에 대한 회귀분석 결과, 행정가형에 비해 정치가형(β=-0.084, p<.01)과 경영가형(β=-0.107, p<.01)은 통계적으로 유의미한 수준에서 1인당지방세 증가에 상대적으로 낮은 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉 행정가형 지방자치단체장의 자치단체가 정치가형과 경영가형 단체장의 자치단체보다 1인당지방세 증가율이 상대적으로 높음을 추정할 수 있다.

두 번째, 정치가형 모델의 경우 지역경제를 나타내는 종속변수인 1인당지방세에 영향을 미치고 있는 독립변수는 다음과 같다. 1인당경제개발비의 1% 증가는 1인당지방세를 0.37% 증가시키는 것으로 나타나 가장 큰 영향력을 보이고 있으며, 그 다음으로 제조업비중이 0.36%, 인구밀도 0.35%, 서비스업비중 0.27%, 생산가능인구비중 0.27% 순으로 확인되었다. 다음으로 지방자치단체의 유형에 따른 분석결과 군(郡)에 비해 시(市)(β=0.143, p<.01)가 1인당지방세 성장이 더 높음을 알 수 있다. 연도별로는 1999년을 기준으로 2000년부터 2006년까지의 1인당지방세에 미치는 영향력에 차이가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 연도더미의 통계적 유의미함은 1999년 대비 1인당지방세의 성장을 추정할 수 있다.

본 연구에서 검증하고자 했던 단체장 유형의 영향력에 대한 회귀분석 결과, 정치가형에 비해 행정가형(β=0.082, p<.01)은 상대적으로 1인당지방세 증가에 높은 영향을 미치고 있는 반면, 경영가형(β=-0.056, p<.05)은 낮은 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 구체적으로 정치가형 지방자치단체장의 자치단체보다 상대적으로 행정가형 단체장의 자치단체가 1인당지방세 증가율이 높음을 추정할 수 있는 반면, 경영가형 단체장의 자치단체는 정치가형 단체장의 자치단체보다 상대적으로 낮은 1인당지방세 증가율을 보이고 있음을 확인하였다.

<표 2> 회귀분석 결과

독립변수	모델 1: 행정가형 (종속변수: 1인당 지방세)				모델 2: 정치가형 (종속변수: 1인당 지방세)				모델 3: 경영가형 (종속변수: 1인당 지방세)			
	비표준화 계수		표준화 계수		비표준화 계수		표준화 계수		비표준화 계수		표준화 계수	
	B	표준 오차	β-coeff.		B	표준 오차	β-coeff.		B	표준 오차	β-coeff.	
(상수)	-1.722	.786			-1.803	.788			-1.906	.787		
생산가능인구	4.109	.591	.273	***	4.100	.591	.273	***	4.111	.591	.273	***
제조업비중	3.567	.611	.357	***	3.560	.611	.357	***	3.564	.612	.357	***
서비스업비중	2.269	.605	.275	***	2.264	.605	.274	***	2.263	.605	.274	***
경제개발비	.153	.026	.367	***	.152	.026	.366	***	.153	.026	.366	***
인구밀도	.092	.016	.347	***	.092	.016	.348	***	.092	.016	.348	***
시	.171	.038	.143	***	.171	.038	.143	***	.172	.038	.143	***
구	.029	.073	.024		.027	.073	.022		.028	.073	.023	
정당구분	.030	.027	.024		.029	.027	.023		.029	.027	.023	
행정가					.093	.026	.082	***	.188	.041	.166	***
정치가	-.098	.026	-.084	***					.093	.042	.080	**
경영가	-.200	.041	-.107	***	-.105	.042	-.056	**				
전문가	-.044	.037	-.026		.051	.037	.030		.145	.048	.087	**
d2000	.078	.042	.049	*	.078	.042	.049	*	.079	.042	.049	*
d2001	.302	.043	.188	***	.303	.043	.189	***	.303	.043	.189	***
d2002	.450	.043	.282	***	.450	.043	.283	***	.451	.043	.283	***
d2003	.486	.045	.305	***	.486	.045	.305	***	.487	.045	.305	***
d2004	.554	.046	.347	***	.554	.046	.347	***	.554	.046	.348	***
d2005	.622	.046	.390	***	.622	.046	.390	***	.622	.046	.390	***
d2006	2.567	.649	.198	***	2.561	.649	.197	***	2.562	.649	.197	***
	F=45.950***, Adj. R^2=.333				F=45.851***, Adj. R^2=.332				F=45.734***, Adj. R^2=.332			

주: *=p<.1, **=p<.05, ***=p<.001

세 번째, 경영가형 모델의 경우 지역경제를 나타내는 종속변수인 1인당지방세에 영향을 미치고 있는 독립변수는 다음과 같다. 1인당경제개발비의 1% 증가는 1인당지방세를 0.37% 증가시키는 것으로 나타나 가장 큰 영향력을 보이고 있으며, 그 다음으로 제조업비중이 0.36%, 인구밀도 0.35%, 서비스업비중 0.27%, 생산가능인구비중 0.27% 순으로 확인되었다. 다음으로 지방자치단체의 유형에 따른 분석결과 군(郡)에 비해 시(市)(β

=0.143, p<.01)가 1인당지방세 성장이 더 높음을 알 수 있다. 연도별로는 1999년을 기준으로 2000년부터 2006년까지의 1인당지방세에 미치는 영향력에 차이가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 연도더미의 통계적 유의미함은 1999년 대비 1인당지방세의 성장을 추정할 수 있다.

본 연구에서 검증하고자 했던 단체장 유형의 영향력에 대한 회귀분석 결과, 경영가형 비해 행정가형(β=0.166, p<.01)과 정치가형(β=0.080, p<.05), 전문가형(β=0.087, p<.05)은 통계적으로 유의미한 수준에서 상대적으로 1인당지방세 증가에 높은 영향을 미치고 있었으며, 특히 행정가형이 가장 높은 영향력을 미치는 것으로 확인되었다. 즉 단체장의 과거 경력에 따라 지역경제 발전에 미치는 영향은 차이가 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로 경영가형 지방자치단체장의 자치단체에 비해 상대적으로 행정가형과 정치가형, 전문가형 단체장의 자치단체가 높은 1인당지방세 증가율을 보이고 있음을 확인하였다.

2. 분석결과의 논의

본 연구의 목적은 지역의 발전에 어떠한 유형의 지방자치단체장이 유리한지 실증분석을 통해 확인함으로써 자치단체장 선택을 위한 시사점을 제시하는데 있다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 지방자치단체장 유형이 지역경제 발전에 영향을 미치는지를 확인하고자 회귀분석을 실시하였다.

회귀분석 결과 생산가능인구비중, 제조업비중, 서비스업비중, 1인당경제개발비는 1인당지방세 성장에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 자치단체 유형이 군(郡)인 지역보다 시(市)인 지역이, 자치단체장의 출신유형이 정치가 보다 행정가, 경영가 보다 행정가, 정치가, 전문가인 자치단체가 상대적으로 1인당지방세 증가율이 높은 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 생산가능인구비중은 1인당지방세 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이러한 분석결과는 생산가능인구의 감소가 지역경제력에 부정적인 영향을 미친다는 선행연구와(엄동욱, 2008; 이한훈 외, 2008; 조명덕, 2010)와 같은 결과라고 볼 수 있다. 생산 활동의 인구수가 많다는 것은 그 지역에 지방세를 납부하는 사람과 금액이 증가함을 의미하는데, 이는 지방세의 특징에 기인한다. 지방세는 관할 지역 내의 주민들을 대상으로 부과하는 세로 취득세, 주민세, 재산세, 자동차세 등이 포함되어 있어 지역의 생산 활동 인구 비중에 영향을 받는다. 따라서 본 연구의 분석결과는 생산 활동 인구의 비중이 높은 지방자치단체가 지방세 성장에 영향을 미친다는 일반적인 가설과 일치한다고 판단된다.

둘째, 제조업비중과 서비스업 비중은 1인당지방세 증가에 영향을 미치는 것으로 확인

되었다. 특히 서비스업보다는 제조업비중이 더 높은 영향력을 갖고 있는 것으로 분석되었는데, 이는 제조업비중과 서비스업비중이 높은 지방자치단체가 지역경제의 성장이 높음을 추정하는 결과이다. 이러한 결과는 지역경제 발전에 있어 제조업은 중요한 영향요인이라고 추정할 수 있다. 최근 우리나라의 산업구조를 살펴보면 산업체의 수로 보았을 때 서비스업이 가장 많은 비중을 차지하고 있다(2007년 서비스업부분 취업자비중은 66.7%). 그러나 부가가치비율로 산정했을 때 2008년을 기준으로 산업구조 비중은 제조업이 48.8%, 서비스업은 38.4%로 나타나(한국은행 보도자료, 2010년 4월 29일) 서비스업은 산업의 규모에 비해 생산은 크지 않은 것으로 나타난 것과 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

셋째, 1인당경제개발비는 1인당지방세 증가에 영향을 미치는 것으로 확인되었는데, 이러한 결과는 정부의 투자비 지출이 증가할수록 지역경제가 성장한다는 선행연구결과와 일치한다(오병기, 2001; 채종훈, 2001; 강윤호, 2008). 경제개발비는 지방자치단체가 지역경제를 위한 투자비의 성격을 갖고 있기 때문에 지방자치단체가 경제개발비를 증가한다는 것은 지역경제를 위한 자본의 투자를 의미한다. 따라서 1인당경제개발비의 증가는 지역경제의 성장에 영향을 미칠 수밖에 없다.

넷째, 인구밀도는 1인당지방세 증가에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 일반적으로 높은 인구밀도는 산업의 집적도를 높이는 주요 요인이기 때문에 지역의 부가가치 창출 활동을 증대시킨다(이상호・김홍규, 2006; 박지형・홍준현, 2007; 강윤호, 2008). 이러한 측면에서 인구밀도의 증가는 지역경제의 성장에 영향을 미치는 요인이라고 볼 수 있다.

다섯째, 지방자치단체의 유형 중 시(市)가 군(郡)에 비해 높은 지방세 증가율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 「지방자치법」에 의해 규정된 시(市)의 특성에 따른 결과라고 볼 수 있다. 「지방자치법」 제7조에 의하면 시는 “대부분 도시 형태를 갖추고 인구 5만 이상”이어야 한다고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제7조에서는 “해당 지역의 상업・공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 60퍼센트 이상”, “1인당 지방세 납세액, 인구밀도 및 인구증가 경향이 행정안전부령으로 정하는 기준 이상”이어야 한다고 명시하고 있다. 이러한 측면에서 시는 부가가치가 높은 도시적 산업의 기반이 마련되어 있고, 인구밀도가 높은 지역적 특성을 갖고 있기 때문에 지역경제에 긍정적인 영향을 미친다는 분석결과가 도출되었을 것이라 추정된다.

여섯째, 자치단체장의 경력이 정치가형 보다는 행정가형, 경영가형 보다는 행정가형, 정치가형, 전문가형이 상대적으로 1인당지방세 증가에 높은 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 구체적으로 자치단체장이 행정가형인 자치단체가 정치가형, 경영가형, 전문가형 단체장의 자치단체보다 상대적으로 높은 1인당지방세 증가를 보이고 있다. 이러한 결과는 이러한 결과는 행정가의 역량은 지역경제 발전에 다른 유형에 비해 긍정적이라고 추정할 수 있다. 즉 행정가형 단체장은 지역경제의 발전을 위한 정책과 비전을 제시했을

것이라 추측된다. 일반적으로 경제의 성장은 경제의 효율성을 통해 이루어지며, 이는 행정의 효율성에 의해 더욱 높아진다고 보는데, 이는 행정의 효율성이 낮으면 시장과 정부는 동시에 실패할 수 있기 때문이다(임계순, 2002; 강만수, 2005). 이러한 측면에서 행정분야에 대해 전문성을 갖고 있는 행정가형 단체장은 행정의 효율성을 제고하고, 이를 지역경제의 발전과 연결시키는데 역량을 발휘했을 것이라 추정된다.

지역경제의 성장은 사업의 유치나, 사업의 인・허가 등을 통해 이루어진다고 볼 수 있고, 이러한 사업의 유치는 실질적으로 행정이 처리되고 집행된 것을 의미한다. 우리나라의 경우 행정절차의 복잡성 때문에 기업의 유치나 산업의 형성이 어려워 행정적 편의를 제공하는 것이 중요하다. 따라서 행정가 출신 단체장의 경우 강력한 행정적 리더십을 발휘하여 사업의 유치나 성장에 긍정적인 효과를 가져 오고 있는 것으로 추정된다(김예승, 2010). 일반적으로 경영가형 단체장은 지역의 경제성장을 위한 정책 역량에 집중 할 것이라 예상한다. 이는 주민들이 지역경제의 발전을 최우선 숙원사업으로 인식하고 있고, 이를 위해 기업가 등의 경영가 출신의 단체장에게 많은 기대를 하기 때문이다. 이러한 이유로 과거에 비해 경영가형 단체장을 선호하는 비율이 높아지면서 경영가 출신의 후보자들은 이러한 경력을 강조하고 있다.[9] 그러나 본 연구의 분석결과 경영가형 단체장은 지역경제 성장에 다른 유형에 비해 낮은 영향을 미치는 것으로 분석되어 일반적인 인식과 다른 결과가 도출되었다.

3. 분석결과의 시사점

본 연구의 목적은 지역의 발전에 어떠한 유형의 지방자치단체장이 긍정적인 영향을 미치는지 실증분석을 통해 확인함으로써 자치단체장 선택을 위한 시사점을 제시하는데 있다. 연구가설을 검증하기 위한 실증분석 결과 자치단체장의 경력유형에 따라 지역경제에 미치는 영향은 차이가 있는 것으로 확인되었다. 이러한 분석결과를 토대로 지역경제 발전을 위한 지방자치단체장의 선택에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

지방자치단체장은 지방자치가 본격적으로 시작되고, 정착되면서 다양한 역할을 수행하고 있다. 특히 주민들에 의해 직접 선출됨으로 인해 자치단체장은 자치단체의 대표 및 지방행정의 책임자로서의 행정가의 역할, 정치적인 지도력을 발휘해야 하는 정치적 역할, 지역경제의 성장을 이끌어내고자 하는 경영가의 역할 등을 수행할 수 있는 충분한

9) 자치단체장으로 선호하는 유형으로 광역단체장은 “행정가-기업인-시민사회단체 활동가” 순으로 나타난 반면, 기초단체장은 “행정가-시민사회단체활동가-기업인” 순으로 집계됐다. 특히 경영가형은 1996년도 조사시 선호도가 6.8%에 머물렀지만 2006년 조사 시 15.7%로 높아졌다. 또한 자치단체장이 우선적으로 해결해야할 숙원사업으로는 광역·기초 모두 지역경제발전(26.6% / 27.9%)을 최우선 과제로 꼽았다(시사포커스, 2006년 5월 30일자).

역량을 갖추어야 한다. 특히 지역경제의 발전을 위해서는 행정적 측면에서의 경영가의 역할을 수행해야 할 필요가 있다. 지역경제는 사업의 유치나, 사업의 인·허가 등을 통해 성장이 이루어지는데 이는 실질적으로 행정이 처리되고 집행된 것을 의미한다. 우리나라의 경우 행정절차의 복잡성 때문에 기업의 유치나 산업의 형성이 어려워 행정적 편의를 제공하는 것이 중요하다.

실제로 본 연구의 분석결과 역시 행정가형 단체장의 자치단체가 1인당지방세의 성장이 더 높은 것으로 확인되어 지역경제의 성장에 행정가형이 상대적으로 긍정적인 영향요인이라는 것을 추정할 수 있다. 이러한 결과는 행정가형 단체장의 경우 강력한 행정적 리더십을 발휘하여 사업의 유치나 성장에 긍정적인 효과를 가져 오고 있는 것으로 추정된다.

따라서 지방자치단체의 경제적 발전을 위해서는 행정적인 역량을 갖추고 있는 자치단체장의 선택을 제고해야 할 필요성이 있다. 자치단체장의 행정적 역량이 중요한 이유는 무엇보다 자치단체장이 갖고 있는 권한이 크기 때문이다. 자치단체장은 대표적으로 인·허가, 예산, 공무원의 임면권 등에 관한 권한을 갖고 있는데, 이는 행정과 관련된 권한이다. 또한 기초자치단체의 경우 주민의 일상생활과 관련된 부분을 담당하고 있는 가장 가까운 정부라고 할 수 있다. 다시 말해 주민은 기초자치단체에 의해 대부분의 행정서비스를 받고 있다. 이러한 측면에서 자치단체장의 행정적 역할은 중요하다고 볼 수 있다(김예승, 2010).

이러한 측면에서 자치단체장은 지역경제의 발전을 위해 행정적 역량을 제고하기 위한 노력을 수행해야 한다. 먼저 자치단체장은 효율적인 행정시스템의 구축을 시도하기 위해 주민의 수요와 관련된 행정적·법적 절차의 유·무 및 활용 가능성이나 제약가능성 등을 미리 파악할 필요가 있다. 이후 주민의 수요에 적절하게 대응하기 위해 관할 부서를 지정하고 전담인력을 배정하여 필요경비를 지출하도록 조치해야 한다(임수복, 2002). 결국 단체장은 행정가로서 주민이 요구하는 행정수요를 효율적으로 관리하는 행정의 책임자의 역할을 수행 할 수 있는 역량이 중요하다.

또한 자치단체장은 새로운 환경에 노출되어 있는 자치단체를 이끌어 갈 수 있는 대응능력 향상을 위한 노력을 수반해야 한다(김순은, 2010). 우리나라 232곳의 기초자치단체는 각기 다른 자원과 지역에 따른 특징, 그리고 직면해 있는 상황이 다르기 때문에 지역에 대한 정확한 판단이 중요하며, 판단에 따른 비전제시, 제시된 비전을 실행할 수 있는 정책형성 및 집행의 능력이 필요하다. 결국 기초자치단체는 주민과 가장 가까운 곳에서 행정을 시행하고 있기 때문에 기초자치단체장은 정치가의 역할보다는 행정가의 역할이 더 큰 비중을 차지하기 때문에(이승종, 2002), 자치단체장의 선택에 있어 행정가에 대한 고려가 필요하다고 판단된다.

Ⅴ. 결 론

우리나라의 지방자치단체장 선거는 1995년 제1회 동시지방선거를 시작으로 2010년 현재 5기 민선자치단체장 선거가 진행되어 약 15년 정도의 역사를 지니고 있다. 지방자치가 본격적으로 시행되면서 각 지역에서는 더 이상 중앙정부에 의존하는 것이 아닌 자체적인 발전방향을 모색하고자 노력하고 있고, 이에 주민들은 지역의 발전에 대한 비전을 갖고 있는 자치단체장을 원하고 있다. 따라서 자치단체장들은 주민들이 요구에 대응하고자 많은 노력을 수반하고 있으며, 특히 지역경제의 발전에 대해 많은 노력을 집중하고 있다. 또한 기초자치단체는 주민과 가장 근접한 행정적·경제적 공간단위로써 자치단체의 정책과 비전은 지역주민의 삶에 직·간접적인 영향을 미치고 있다. 다시 말해 지역주민은 지역경제의 발전을 자치단체에 요구하고 있고, 자치단장은 이를 실현하기 위한 다양한 정책 형성을 위해 역량을 집중하고 있다.

지방자치가 정책되면서 주민들은 지역의 경제발전을 중앙정부가 아닌 지역정부, 즉 자치단체장에게 요구하고 있으며, 자치단체장은 이러한 요구에 대응하고자 다양한 방안을 모색하고 있다. 결국 이러한 상황은 자치단체장은 지역경제의 발전을 위한 중요한 영향요인이라는 것을 의미한다. 따라서 지역경제 발전과 자치단체장의 관계에 대한 연구가 활발하게 이루어져야 함에도 불구하고 아직까지 이 분야에 대한 연구는 미진하다. 따라서 본 연구는 자치단체장의 유형이 지역경제 발전에 영향을 미치는지를 실증적으로 확인해보고, 영향을 미친다면 어떠한 자치단체장을 선택해야 하는지에 대한 시사점을 제시하고자 하였다.

이를 위해 본 연구에서는 자치단체장의 중요성과 유형과 지역경제의 성장모형에 대해 검토한 후, 자치단체와 지역경제와의 관계에 대해 논의해 보았다. 이러한 논의를 통해 자치단체장의 유형을 과거 경력에 의해 유형화 하였고, 지역경제 변수를 선정하여 연구의 가설을 설정하고, 가설 검증을 위한 실증분석을 실시하였다. 그 결과 자치단체장의 유형은 지역경제의 발전의 차이에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 세부적으로 행정가의 경력을 갖고 있는 단체장이 정치가, 경영가, 전문가의 경력을 갖고 있는 단체장에 비해 지역경제 발전에 상대적으로 큰 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 따라서 자치단체장의 선택에서 있어 행정가 유형에 대한 제고가 필요하다고 판단된다. 실제로 자치단체장이 갖고 있는 권한은 대부분 행정 분야에 관한 것이며, 특히 기초자치단체의 경우 주민은 대부분의 행정서비스를 해당 자치단체에서 받고 있다. 즉 이러한 결과는 결국 자치단체장이 단체장직을 수행함에 있어 행정적 역량이 중요하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 결국 자치단체장을 선택함에 있어 주민들은 이해관계나 인지도, 혹

은 정당 등에 의한 기준이 아닌 자치단체장의 행정적 능력이나 정책적 비전 등을 고려해야 한다. 동시에 자치단체장은 단체장의 역할을 충실히 수행하고 효율적인 행정집행을 통해 지역발전을 위해 지역발전을 도모할 필요성이 있다. 그러나 이러한 결과는 모델이 완벽하다고 가정 했을 때 도출된 결과이기 때문에 단언하기에는 어려운 점이 있다.

<참고문헌>

강만수. (2005). 「현장에서 본 한국경제 30년」, 삼성경제연구소.

강윤호. (2008). 지역경제 성장의 영향요인 분석, 「한국행정학보」, 42(1): 365-381.

권원기・장인봉. (2006), 지방경영시대 지방재정과 지역경제의 상호관계에 관한 고찰. 「지방재정」, 139.

금창호. (2003). 지방자치 단체장과 지방의원의 역할. 「경향잡지」, 15-27.

김남일. (2005). 국가발전과 지역균형발전에 관한 연구: 경제성장과 지역균형발전의 상관관계를 중심으로. 「한국컴퓨터정보학회논문지」, 10(2): 205-213.

김도희. (2002). 지방정부의 지역경제발전을 위한 행정적 대응방안에 관한 연구: 울산광역시를 중심으로. 「지방과 행정연구」, 14(1): 159-178.

김만송. (1996). 민선단체장체제 1년 성과와 반성 및 향후과제. 「지역개발연구」, 4: 115-130.

김석태. (1995). 도시발전에 있어서 지방자치단체장의 역할. 「도시문제」, 30: 9-20.

김순은. (2010). 지방자치단체의 리더십. 「지방행정연구」, 24(1): 3-36.

김광구・김예승・홍성우 (2009). 기초자치단체장의 경력유형이 지역경제에 미치는 영향분석. 「비교정부학보」, 13(2): 87-112.

김예승. (2010). 「지방자치단체장 유형과 지역경제 발전 관계 연구」, 박사학위논문. 경희대학교 대학원.

김원배・이용우・권영섭. (1997). 지역경제기반 확충방향, 「국토」, 188: 26-35.

김제안・채종훈. (2006). 지방정부의 사회개발비 지출이 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구. 「산업경제연구」, 19(6): 2403-2421.

김종섭. (2003). 경로분석을 이용한 지역경제 성장에 미치는 요인 분석: 강원지역을 중심으로. 「산업경제연구」, 16(3): 207-222.

김현조・박영강. (2006). 민선단체장 10주년의 시정성과 평가: 부산광역시 및 자치구를 중심으로. 「영남국제정치학회보」, 9(2): 139-162.

노근호. (1995). 한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계 분석을 중심으로. 「경제학연구」, 43(2): 37-64.

노우영・최성락. (2005). 지방자치단체장의 리더십이 예산에 미치는 영향분석. 「2005년도 행정학회・정책학회 하계공동학술대회 발표논문집」.

류수열・윤성민. (2007). 제조업 다양성이 광역경제권의 성장 및 안정에 미치는 영향. 「한국경제통상학회논집」, 25(4): 101-123.

류혜연. (1998). 「재정지표분석을 통한 지방자치단체의 재정진단에 관한 연구」, 박사학위논문. 강원대학교 대학원.

박양호・김창현 외. (2001). 「지방경제실태와 활성화 방안」, 국토연구원.

박영규・김성준. (2008). 지역상황과 지방자치단체장의 리더십: 제주특별자치도의 행정계층구조 개혁을 중심으로. 「한국지방자치연구」, 10(2): 93-113.

박용남. (2001). 「리더십과 도시혁신: 브라질 꾸리찌바시: 자이메 레르네르 사장」, 서울: 북랜드.

박종민・배병룡・유재원・최승범・최홍석. (1999). 한국 지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.

박지형・홍준현. (2007). 시・군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」, 16(1): 167-236.

박해육・주재복. (2008). 「지방자치단체장의 리더십 연구: 민선기초자치단체를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

서울대행정대학원 한국정책지식센터. (2002). 「지방정부의 지도자 1」, 서울: 나남.

성경륭. (1996). 지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구. 「한국정치학회보」, 29(4): 347-371.

손희준・라휘문. (1998). 지방재정과 지역경제와의 관계에 관한 연구. 「한세정책」, 5(2): 49-71.

송해안. (2002). 전북 지역경제의 성장요인 비교분석. 「사회과학논총」, 18: 253-277.

「시사포커스」. (2006). 5. 30.

안태환. (2002). 전략계획 특성에 따른 지방자치단체장의 바람직한 역할. 「한국지방자치학회보」, 14(4): 1-16.

엄동욱. (2008). 인구 고령화와 임금구조: 1990년대 이후 한국 남성 근로자의 세대규모 효과에 대한 실증분석. 「한국인구학」, 31(1): 75-97.

오병기. (2007). 지역경제의 성장과 지방재정의 효율성 관점에서 평가한 지방 투자적 지출 분석. 「한국지방재정논집」, 12(2): 1-32.

유형달. (1997). 최근의 성장모형에 대한 비판적 검토: 내생적 성장모형을 중심으로. 「경제발전연구」, 3: 239-271.

이상호・김홍규. (1996). 도시별 집적경제효과의 비교분석. 「한국지역개발학회지」, 8(1): 55-71.

이성근・이춘근. (2008). 「최신 지역경제론」, 서울: 법문사.

이승종. (1995). 자치단체장의 역할과 자질. 「한국행정학회 1995년도 하계학술대회」.

_____. (2002). 「지방정부의 지도자: 도지사」, 서울: 나남.

이종수・윤영진. (2005). 「새 행정학」, 서울: 대영문화사.

이창원・박희봉. (2005). 리더십 유형이 조직효과성에 미치는 영향에 있어 집단효능감의 매개역할: 한국과 뉴질랜드 단체장 리더십의 비교. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 25-45.

이한훈・이영련・허현승. (2008). 인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 효과. 「경제발전연구」, 14(2): 27-50.

임계순. (2002). 「중국인이 바라본 한국」, 삼성경제연구소.

임수복. (2002). 「지방자치단체장의 역할확인 및 정립방안에 관한 연구」, 박사학위논문. 경기대학교 대학원.

임승빈・이재성. (2005). 지방정부 역량과 단체장 역랑과의 관계성: 민선 10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로. 「한국행정논집」, 19(3): 857-877.

정문섭. (2009). 「대한민국을 움직이는 자치단체 CEO: 성공하는 지자체에는 비밀이 있다」, 서울: 이른아침.

조경호・김정필. (2005). 지방자치단체장의 리더십, 조직문화, 조직효과성의 관계: 경쟁가치모형의 적용. 「지방행정연구」, 19(4): 59-90.

조명덕. (2010). 저출산, 고령사회의 원인 및 경제적 효과 분석. 「사회보장연구」, 16(1): 1-31.

조연상. (2007). 지방재정과 지역균형발전: 지역경제와 발전의 측정지표. 「지방재정」, 2007(4): 37-51.

「주간동아」. (2010). 2. 17.

주만수. (2001). 중앙정부 및 지방정부 재정지출과 국민소득의 인과관계 분석. 「한국지방재정논집」, 16(1): 169-164.

최승범・이환범. (2003). 기초자치단체장 연임에 미치는 영향요인 분석. 「한국행정학회 동계학술대회」.

한국은행. (2010).「보도자료」. 4. 29.

한상우. (2002). 학자가 본 지방자치단체장의 역할과 사명", 「지방행정」, 51(582): 16-25.

홍기용. (1997). 「지역경제론」, 서울: 박영사.

홍 철. (2006), 「리더십과 도시혁신」, 서울: 북랜드

Diamond, Charles A. and Curtis J. Simon. (1990), Industrial Specialization and the Returns to Labor, *Journal of Labor Economics.* 8(2): 175-201.

Izraeli, Oded and Kevin J. Murphy. (2003). The Effect of Industrial Diversity on State Unemployment Rate and Per Capita Income, *Annals of Regional Science.* 37(1): 1-14.

접수일(2010년 09월 17일)
수정일자(2010년 10월 06일)
게재확정일(2010년 10월 18일)

「한국지방행정학보」 제7권 제2호(2010. 12): 171-188

기초자치단체장의 리더십 연속성에 미치는 영향요인 분석

Analysis on the Determinants of Leadership Continuity of the Elected Officials of Local Government

홍 성 우 (충북대학교 사회과학연구소 연구교수)

Abstract

Sung-Woo Hong

The purpose of this study is to explore the determinants of three-term reelection(leadership continuity) of chief official of local government from the first local election to the third local election period empirically. For the analysis, the elected officers of local governments(232) such as city, county and ward are categorized into the third-term elected officers(41) and just one time elected officers(37) by leadership continuity, that is, success or failure of reelection. Then, the personal characteristics such as age and education, the regional features like population, workers of manufacturing and service sector, local tax per person, and the policy orientation of the elected local officers are selected as the independent variables for the empirical model.

As a result of the binary logistic regression analysis, first of all, the degree of education of the local government heads influence on the leadership continuity, three-term reelection as the personal characteristics. Second, the number of workers of manufacturing and service sector also plays a determinant of leadership continuity of the elected officials at the level of local autonomy positively. Finally the portion of fiscal spending on economic development for vitalizing the regional economy is examined as an another key determinant for securing leadership continuity through reelection of local government heads.

주제어: 리더십 연속성, 재선, 선출직 공무원, 지방정부

Key Words: Leadership Continuity, Reelection, Elected Public Officials, Local Government