

지방정부 책임성에 관한 연구*

오영균**

코로나 등 재난상황이 진전되면서 지방정부의 책임성이 더욱 중요시되는 시점에서 지방자치단체장과 지방의원 개인특성이 지방정부 책임성에 미치는 영향관계를 확인할 필요가 있다. 왜냐하면 많은 경우 주민 투표에 있어서 지방정치인의 개인특성은 중요한 판단요소가 되기 때문이다. 본 연구는 지방자치단체장과 지방의회의원의 특성(전문성과 관련 경력 등)이 청렴성으로 측정된 지방정부 책임성에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증연구이다. 분석을 통해 몇 가지 중요한 결론과 시사점을 도출할 수 있다. 지방정치인의 개인적 특성을 확인할 수 있는 5·6차 지방선거를 중심으로 볼 때, 지방자치단체장의 경우 전문성이 높은 사람을 선택하는 것이 지방정부 책임성 향상에 긍정적일 수 있고, 지방의회의원의 경우에는 공직에서의 경험이 많은 사람이 지방정부 책임성 향상에 긍정적일 수 있다. 또한 지방정부 책임성 제고 측면에서 지방 정치인의 연령이 주요 변수가 될 수 있다는 주장이 실증적으로 뒷받침 될 가능성이 있지만 학력은 긍정적인 설명요인이 아닐 수 있다는 점은 흥미로운 시사점이다.

주제어: 지방정부 책임성, 지방자치단체장, 지방의회의원, 전문성, 경력

I. 서론

지방에서 자원의 권위적 배분을 주도하는 정치인은 지방정부 단체장과 지방의회 의원들이다. 그런데 제도적 민주 통제장치로서 권력분립에도 불구하고 지방의회 의원이 단체장의 지대추구행위를 효과적으로 견제할 수 있을까 의문이 있다. 동시에 지방의원은 스스로의 지대추구행위를 자제할 수 있을까? 지방정부의 단체장과 이들의 신임을 받으려는 지방관료의 지대추구행위 그리고 이를 견제해야 할 지방의원들의 사적이익추구는 지방정부 책임성을 무너뜨리고 나아가서 지방자치의 근간을 훼손하는 매우 중요한 장애요인이다. 하지만 우리의 현실에서 지방정부 단체장과 관료들을 견제하기 위한 제도적 장치로서의 지방의회도 지방의원들의 자질부족과 불성실한 역할 수행으로 그 소임을 다하고 있다고 단언할 수 없다. 경우에 따라서는 지방의원들도 지대추구행위에서 자유롭지 못하며 단체장 및 관료들과 공동적 이해관계에 빠져

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A292 4563).

** 수원대학교 행정학과 교수(oyk241@daum.net)

있는 사례도 적지 않게 보도되고 있다. 선출직 지방 정치인들의 역할이 점차 커져가는 현재 상황에서 어떻게 이들로 하여금 지방정부의 책임성을 제고함에 기여하게 할 수 있을까?

최근 팬데믹 위기시대의 전개와 함께 주민과 직접적 접촉점에 있는 지방정부의 역할과 책임에 대한 기대가 더욱 확대되고 있어서 이러한 지방 정치인들의 지대추구행위에 대한 보다 심도있는 고찰과 개선방안의 모색이 필요하다. 그 동안 많은 연구자들이 이 문제에 대해 깊이 있고 다양한 연구적 성과물을 제시하고 있지만 그럼에도 불구하고 아직 핵심적 논제인 지역 유권자의 민주적 통제의 확보방안의 모색은 지속적으로 요청되고 있다고 사료된다. 또한 우리는 이미 몇 번의 전국적인 지방선거를 치렀으며 그 결과를 되짚어 볼 필요성도 크다. 하지만 아직은 이러한 선거를 통해 산출되는 정보에 대한 분석도 충분한 것으로 판단되지 않는다.

이러한 문제의식이 본 연구의 필요성이 되며 구체적으로는 지방선거를 통해 축적된 자료를 활용하여 단체장과 지방의원의 지대추구행위를 줄일 수 있는 방안, 나아가서 주민의 민주적 통제를 확보할 수 있는 제도적 시사점을 보다 구체적으로 모색하는 것이 연구의 목적이 된다. 본 연구의 기본적 논리는 다음과 같다. 첫째, 지방자치의 실제에 있어 주민은 지방정부가 운용하는 재원의 연원과 재정의 실질적 건전성을 정확하게 이해하고 개별적으로 대응하는 것이 가능하지 않다. 둘째 결국 주민들은 재원의 성격이나 재정적 건전성보다는 지역과 자신들에게 배분되는 사업예산의 규모, 복지 등으로 부러지는 지출예산의 크기에만 관심있는 경우가 많다.¹⁾ 셋째, 따라서 주민과 지방 정치인 사이에 발생하는 정보격차와 연성예산제약을 고려하여 이러한 장애요인을 극복하는 장치가 마련되어야 한다. 이 때 특별히 주목하여야 하는 것이 지방 정치인들의 역할이다. 지방정부의 예산을 건전하고 공정하게 편성하고 심의하여 집행하고 평가함으로써 주민의 합리적 이익을 수호하는 것이 이들의 최우선적 임무이기 때문이며 이를 통해 재평가받아야 하는 직에 위치하고 있기 때문이다.

정부 책임성은 넓은 의미로 사용되고 있다. 일반적으로 정부 책임성은 뇌물수수, 공금횡령 및 이권단체에 대한 편익제공 등과 같은 지대추구행위에 대한 제한을 의미하는 것으로 사용된다. 정부책임성은 정부부패에 대한 관심과 관련이 있으며 규범적으로 정부부패가 감소하는 조건의 탐색에 집중되어왔다. 제도적인 측면에서 정부부패 축소를 통해 정부책임성 향상으로 이어지기 위해서는 지방정부에 정치경쟁이 존재해야 하고(Albornoz and Cabrales, 2013), 지역 문제를 다루는 자유로운 언론이 존재하여 지방정부 엘리트들의 의사결정과정을 상시적으로 감시·보도할 수 있어야 하며(Lessmann and Markwardt, 2010), 또한 지방행정조직이 지나치게 관료화되고 비대해지는 것을 막아야 한다(Fan et al., 2009).

1) 예컨대 논리적으로 보면 새로운 사업을 시작하거나 기존 사업에 대한 지출예산규모가 커진다고 할 때 지방세 증분에 의한 것에는 저항하고 중앙정부로부터의 이전재원에 대해서는 환영한다고 가정할 수 있다는 것이다.

본 연구는 넓게 정의되는 지방정부 책임성을 종합적으로 측정하는 것은 쉽지 않다는 전제 하에 하나의 대표 변수로서 국민권익위원회가 공식적으로 발표하고 있는 청렴도지수를 활용하고자 한다. 일반적으로 청렴도란 소속직원, 민원인 등 고객 및 정책 고객의 입장에서 담당자 또는 공직자가 투명하고 공정하게 업무를 처리한 정도이다. 권익위는 여기에 해당 기관에서의 부패사건이 발생했을 때 그 액수나 심각한 정도 등에 대해 심의하고 이를 감점으로 반영하여 지수를 산출한다. 우리나라 권익위가 측정하고 발표하는 청렴도지수에는 “종합청렴도”와 이를 구성하는 “외부청렴도”, “내부청렴도”, 그리고 정책고객평가설문이 있다. 외부청렴도는 최근 1년간의 청렴실적으로 공공기관 서비스를 이용한 경험이 있는 민원인 대상 설문조사로, 내부청렴도는 공공기관 소속직원 대상 설문조사로 측정된다. 또한 정책고객평가는 해당 관련기관 전문가, 업무관계자, 주민, 학부모 대상으로 설문조사를 실시한다. 종합청렴도의 구성요소로서 각 청렴도는 독자적인 의미도 가지고 있기 때문에 각각의 점수도 확인하고 논의할 필요성도 인정된다.

아래에서는 우선 지방정부의 권한과 역할범위 그리고 주민의 지위에 영향을 미치는 분권과의 관계를 중심으로 지방정부의 책임성에 관한 이론적 논의를 살펴보고 이를 토대로 지방정부의 반응성과 책임성을 중심으로 지방 정치인들의 책임성과 관련된 논리를 정리한다. 그리고 선택효과와 규율효과를 중심으로 지방정부 책임성이 작동하거나 훼손될 수 있는 메카니즘을 고찰한다. 그 다음에 이러한 이론적 논의를 기반으로 지방정치인들의 전문성과 공직경험을 설명변수로 권익위가 발표하는 청렴도지수를 종속변수로 영향관계를 실증적으로 확인하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 연구문제를 정리하면 첫째, 지방정부의 단체장과 지방의회 의원들을 중심으로 지방정부 정치엘리트들이 지방정부의 책임성이라는 주제와 어떻게 연결되고 어떤 한계가 있는지 그리고 어떻게 이를 개선할 수 있는지를 선행연구의 이론적 논의를 중심으로 재조명하는 것이다. 둘째, 보다 엄밀한 분석결과를 얻기 위하여 범위를 한정하여 단체장과 지방의회 의원의 전문성, 공직경험, 중앙정치와의 이해관계 등이 청렴도지수에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 통계적으로 분석하고 그 시사점을 도출하고자 한다.²⁾

2) 이러한 통합적 논의는 논리흐름의 일관성을 해치고 초점을 산만하게 할 수 있는 위험성이 있으나 이론적 논의만의 추상성과 양적 분석에서 종종 발견되는 의미의 빈곤함을 극복하고자 하는 하나의 작은 노력으로 이해될 수도 있을 것이다.

II. 이론적 논의

1. 분권과 지방정부 책임성

무엇이 지방정부의 책임성에 영향을 미치는가? 지방정부의 책임성에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색은 그 동안 많은 학술적 관심을 받아왔다. 특히 이러한 관심은 세계적인 지방분권의 조류와 맞물려 분권지수로 측정된 지방분권의 정도와 청렴도로 측정된 지방정부의 책무성 간의 상관성을 밝히기 위한 다음과 같은 의미 있는 경험적 연구들이 수행되어 왔다.

〈표 1〉 분권과 청렴도

구분	연구대상 및 분석기간	종속 변수	설명변수	
			분권지표	통제변수
김병섭·김지은 (2005)	전국 16개 광역시도	청렴도 지수	지방의회 다수당 비율, 감사원 감사횟수, 지역내 시민단체 수, 지방선거 투표율	
문병기·복홍석 (2009)	15개 광역시도소속 229개 기초지자체	예산편성운영의 투명성	자주재원 비율	공무원1인당 주민수, 인허가 처리건수, 자가용 보유대수, 50이상 사업체 수, 국민연금가입자수 비중
최정열 (2014)	16개 광역시도	반청렴도지수, 징계율	지방채발행총액 한도제의 시행	1인당 GRDP, 1인당 총지출, 공무원수, 1인당 시민단체수

최정열(2014)은 지방채발행 총액한도제와 부패와의 관계를 분석하였다. 2002년부터 2012년까지 전국 16개 광역시·도를 대상으로 하였으며, 고정효과모형(Fixed Effect Model)이 활용되었다. 종속변수로 반청렴도지수와 징계율을 사용하였으며, 설명변수로 지방채발행총액한도제의 시행 여부를 적용하였다. 반청렴도지수를 종속변수로 설정한 분석은 통계적으로 유의미하지 않았으나 종속변수로 징계율을 사용하여 분석한 결과는 지방채발행총액한도제 도입으로 청렴도가 높아졌다는 점을 확인하였다(최정열, 2014). 김병섭·김지은(2005)의 연구에서는 우리나라 2002년부터 2005년까지 전국 16개 광역시·도를 대상으로 하였으며 최소제곱법(OLS)으로 추정하였다. 종속변수로 역시 청렴도지수를 사용하였고, 설명변수로는 다수당의 비율, 시민단체의 수, 2002-2003년도 감사횟수 및 그리고 지방선거투표율 등을 사용하였다. 분석결과로는 지방선거에서의 투표율이 높을수록 청렴도가 높아지는 것으로 나타났다(김병섭·김지은, 2005). 또한 문병기·복홍석(2009)의 연구는 지방정부의 세입분권화 수준에 따른 정부부패 영향을 분석한 것이다. 2005년과 2006년의 데이터를 이용하여 제주도를 제외한 229개 기초자치단체를 대상으로 하였으며, 고정효과모형(Fixed Effect Model) 및 확률효과모형(Random Effect Model)이 사용되었다. 분석결과는 자주재원 비중이 예산편성운영의 투명성에 미치는

영향은 부정적이며 통계적으로 유의미하였다(문병기·복홍석,2009).³⁾

한편, 최정열(2013)의 연구는 지방정부 생산효율성을 측정하면서, 재정분권화 수준이 생산 효율성에 미치는 영향을 분석하였는데 그 결과는 세입분권은 생산효율성에 긍정적이라는 것이다. 반면에 세출분권은 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(최정열,2013).

외국의 연구에서도 분권적 관점에서 정부부패나 정부책임성에 대한 관심은 이어지고 있다. Bardhan and Mookherjee(2000)은 개발도상국에서 이전재원 비중이 커짐에 따라 연성예산제약의 문제가 커짐을 제시하고 있으며 중앙정부의 이전재원 비중이 커지면 주민의 감시가 잘 이루어지지 않고 결국 선출직 단체장 등 지역엘리트의 포획(Elite Capture)문제가 심각해질 수 있다고 하였다 (Bardhan and Mookherjee, 2000b). 한편, Brollo et al.(2013)의 연구결과는 공유자원모형(common pool model)을 통해 갑작스럽게 증가한 세수는 이해집단들 간의 갈등을 증폭시켜 결국 지대추구행위를 확장하는 결과를 초래할 수 있다고 하고 있다. 이것은 정치대리인문제를 악화시키는 문제 등을 통해 결과적으로 정부의 책임성에 부정적일 수 있다(Brollo et al.,2013). 더 나아가 Brollo et al.(2013)는 지방정부의 예산규모가 커질수록 지대추구행위의 강도가 커짐을 보여주고 있다. 이러한 연구결과들은 중앙정부로부터 혹은 광역정부로부터 재원을 지원받게 되는 지방정부는 연성예산제약으로 인해 발생하는 비효율적인 재정운영이 이루어지고 또한 공공재나 공공서비스제공과정에서 낭비가 발생되는 문제를 능동적으로 해결할 동인이 부족하다는 점을 논리적 기반으로 하고 있다(Brollo et al.2013).

2. 지방정부의 역할과 책임성

지방정부 단체장과 관료의 지대추구행위에 대해 정치경제학적으로 논의된 이론적 핵심내용을 조망하면 다음과 같다.⁴⁾ Qian and Weingast(1997) 그리고 Oates(2005)는 정치과정과 정치인의 행태분석에 중점을 두고 있는 공공선택론과 정보경제학의 분석논리를 지방정부 분석에 활용할 필요가 있다고 주장한 바 있다. 정치경제학적 접근법(political economy approach)을 지방정부에 적용함에 대해 Lockwood는 “지방정부의 의사결정을 분석함에 있어 일련의 제도와 절차 자체를 주된 결정요인으로서 고려하는 연구방법”으로 정의하고 있다(Lockwood, 2006). 여기서 지적하고 있는 제도 및 절차는 직접 또는 대의적 민주주의하에서의 선거제도와 입법절차 등의 정치과정을 의미한다. 또한 다른 측면에서 “정치적 의사결정과정과 정치대리인

3) 종속변수인 예산편성운영의 투명성지표가 주민공청회나 설문조사 등의 실시 여부와 실시 횟수로 산출되었기 때문에 다르게 해석될 여지도 크다고 할 수 있다. 사실 이전재원의 비중이 높은 지자체일수록 중앙정부의 감사 등을 의식함으로 인해 예산편성상 투명성이 더 높을 수 있다.

4) 정치경제학은 19세기 독일의 경제학자 칼 마르크스의 방법론 등 다양하게 적용되었다. 하지만 최근 공공선택론을 중심으로 경제에 영향을 미치는 정치적 요인을 분석하는 접근법으로 사용되고 있다.

의 유인체계를 고려하면서 경제학의 다양한 해결개념(solution concept)을 통해 관련된 주제들을 분석하는 연구방법”이라고 정의할 수도 있다.

이렇게 보면 본 연구에서의 정치경제학이라는 용어는 공공선택론에서 사용되는 학술적 의미와 다르지 않다. 이러한 관점에서 보면 지방정부는 항상 주민의 의사를 대변하거나 사회전체의 후생을 최대화하는 혜택을 주는 사회적 기획자(benevolent social planner)가 아니다. 단체장의 선거승리 욕구와 관료 개인의 지대추구행위(rent-seeking behavior)가 지역에서의 정책과 사업의 주된 결정요인이 되는 것이다. 또한 이 경우 단체장을 배출하고 지방의원의 다수가 소속된 정당은 정당 소속인 또는 지지자들의 이해관계를 우선적으로 고려하는 이익집단으로 이해될 수 있다.

물론 정부는 공익의 수호자로서 사회후생을 최대화하고자 한다고 가정할 수 있다. 이 경우 지방정부는 각 구성원들의 사회적 후생 극대화를 목표로 하면서 관할 지역내 주민들의 선호를 존중하여 공공재와 공공서비스를 제공하게 된다. 하지만 이 경우 지방정부가 제공하는 공공재와 공공서비스는 타 지방정부에 대한 외부효과를 내재화하지 못한다. 지방정부들에게는 상호적 영향을 미치는 외부성의 내부화 기능이 없기 때문이다. 결과적으로 지방정부들이 제공하는 공공재 생산량은 최적수준과 불일치하게 된다. 그럼에도 불구하고 분권화를 통해 지방정부들로 하여금 공공재를 제공하게 하는 것은 의미가 있다. 왜냐하면 중앙집권적 상황에서 정부는 공공재가 가져오는 외부성을 반영하거나 조정하여 전체적인 자원배분을 할 수 있지만 반면에 지역의 선호에 따른 공공재와 공공서비스의 적재적소 공급은 효과적이지 못할 수 있다. 정보 제약과 조직비효율성이 크기 때문이다. 지역마다의 개별적이고 특수한 수요를 반영하여 공급한다면 훨씬 더 높은 사회적 후생이 확보될 것이기에 결국 지방정부의 역할과 책임성 확보에 주목하게 한다.⁵⁾

3. 지방정부의 반응성과 책임성

Lockwood(2015)에 따르면, 분권을 옹호하는 가장 중요한 논거는 지역적 수요에 대한 지방정부의 반응성(responsiveness)과 책임성(accountability)이 높다는 것인데 실제 그러한가에 의문이 있다. 여기서 정부의 반응성은 지역주민들의 선호를 얼마나 정책에 잘 반영하는지를 의미하고 정부 책임성이란 대개 정치인이나 관료의 지대추구행위(뇌물수수과 업무태만 등)와 이익집단 비호행위와 같은 공직자의 부정부패가 억제되는 수준을 의미한다(Lockwood, 2015). 만약 지방정부의 정치인이 주민의사를 대변하고 사적인 지대추구행위와 집단적 이익추구를 하지 않는다는 가정이 타당하지 않다면 지방정부의 반응성이 작동되지 않는 것이고 이러한 상

5) Oates의 분권화정리(Decentralization Theorem)이다.

황에서는 지방정부 무책임의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 상황이 발생할 경우 구체적 현장에서 이루어지는 지방정부에 의한 주민의 선호-충족성(preference-matching)을 체계적으로 관찰하여야 한다.⁶⁾

이러한 현장의 주인공이 단체장과 지방의회 의원들이다. 현실속에서 단체장과 지방의원은 다양한 행태를 보인다. 선한 대리인이라면 민의를 반영하려고 할 것이며 개인적 혹은 집단적 이익을 추구한다면 지대를 추구하거나 자신이 속한 이익집단을 비호할 것이다. 결국 현실에서 발견되는 다양한 도덕적 해이현상을 분석하기 위해서는 지방정부 단체장과 지방의회 의원들의 자질과 역량이 어떠한가를 이해하는 것이 매우 중요하게 된다.

그런데 공공재를 공급하는 데 영향을 미치게 되는 단체장과 의원들의 자질과 능력치를 유권자가 알 수 있을까? 주인으로서의 주민과 대리인인 지방정부 단체장 및 지방의회의원 간 임무수행의 공정성 등에 대한 정보가 비대칭적이라면 일종의 신호보내기 게임(signaling game)을 통해 주인인 유권자를 현혹시키게 된다. 이러한 잘못된 신호와 유인은 중앙정부와의 연결점을 통해 나타나기도 하고 한 지방정부내에서도 나타날 수 있다. 공공선택론에 의하면, 대표자를 통한 민주정치제도 하에서 선출된 대리인과 선출하는 유권자의 이해관계가 다른 경우, 정치인들은 사적인 지대를 추구한다고 가정하며 이때 주인-대리인 문제가 발생하게 되는 근거는 유권자와 정치인이 추구하는 바가 다르고 주민들은 단체장과 지방의원 및 관료들의 행동을 완벽하게 감시할 수 없기 때문이다.⁷⁾ 이러한 현상은 선택효과와 규율효과로도 설명할 수 있다.

4. 선택효과와 규율효과

단체장과 지방의원간에는 최소승리연합이 이루어질 수 있고 지방의원간 협조입법도 가능하다. 민주주의제도가 정착한 국가에서의 선거는 선택효과(selection effects)와 규율효과(discipline effects)를 통해 정부의 책임성(accountability)을 향상시키고 주민들의 후생수준을 향상시킬 수 있다(Besley and Smart, 2007). 여기서 선택효과는 선거에서 유권자가 청렴하지 않거나 무능한 공직자의 재선출을 막는 효과이며, 규율효과는 당선된 공직자가 다시 선출될 가능성을 높이기 위해 유권자의 선택을 받을 수 있는 방향으로 시책을 변화시키려고 하는 유

6) 정부책임성(the accountability of government)과 관련하여 재정책임성(fiscal accountability)도 많이 사용된다. 특별히 재정효율성이 강조되기는 하나 많은 경우, 정부책임성은 재정책임성을 포함하는 개념이라고 볼 수 있다.

7) Arrow-Musgrave-Samuelson에 의해 정립된 초기 재정연방주의의 기본전제가 정부는 공익의 대변인으로서 사회적 후생을 극대화하고자 한다는 것이다. 중앙정부로부터 지방정부로 내려오는 계층을 전제로 각 구성원들의 사회적 후생을 극대화하고 주민들의 수요를 존중하여 지방공공재와 공공서비스를 공급한다는 것이다. 하지만 지방정부들간에는 외부성을 내부화할 수 있는 기능이 없어서 최적생산수준을 달성하지 못하는 근본적 한계가 있을 수밖에 없다.

인을 의미한다. 하지만 현실은 이론과 같지 않다. 어떻게 단체장과 지방의원에 대한 선택효과와 규율효과를 최대화할 수 있을 것인가? 개인적 특성과 정치관계적 특성을 중심으로 보면 사전적으로 전문성 같은 개인적 특성의 어떤 측면이 강조될 수 있고 나아가서 정당적 편향성 등보다 거시적 판단의 근거가 필요할 것이다.

단체장과 지방의원인 지방 정치인은 몇 개의 유형으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 모든 지방 정치인이 노력을 최소화하고 개인적인 지대를 극대화하는 유형이다. 그런데 관련 정보가 없는 유권자는 지방정치인들의 이러한 행태를 명확히 알 수 없다. 이러한 측면에서 정보비대칭에 의한 모럴해저드는 대리인 문제의 본질이 된다. 이러한 무지의 상황에서는 결국 현직에 있는 지방의 정치엘리트는 보다 공정하고 효율적으로 자원을 운용할 유인이 줄어들거나 심한 경우 없게 된다. 즉, 주민이 선거 등을 통하여 불공정하거나 무능한 성과에 대한 책임을 묻는 제도적 기제가 작동하지 않게 된다는 것이다.

두 번째는 재임중인 단체장이나 지방의원과 주민 간에 완전한 정보 비대칭성은 없지만 정보가 불완전하게 공개될 때 나타나게 되는 유형이다. 정보의 비대칭성이 없는 경우 공개될 수 있는 정보의 수준에 따라 단체장과 지방의원들은 사적인 지대추구행위를 최대한 줄이고 공정하고 효율적인 임무수행을 통해 재선의 가능성을 높이는 조건들을 구할 수가 있다.⁸⁾ 이 경우 공개되는 정보의 규모와 수준을 높이도록 강제하는 것이 매우 중요한 제도개선의 과제가 된다. 세 번째는 단체장과 지방의원은 정보의 비대칭은 있지만 단체장과 지방의원이 유권자의 표를 크게 의식하는 경우이다. 실제로 지대추구의 욕구가 있지만 재선 또는 또 다른 경로로의 진출을 위한 성공확률을 높이기 위해 지대추구행위를 스스로 억제하게 되는 경우이다. 이 경우 엘리트들의 청렴화 노력에 의한 지방정부의 책임성 향상에 대해 인정하는 지역사회의 응원이 긍정적으로 작용할 수 있다.

네 번째는 정보의 비대칭이나 재선을 의식한 노력과 관계없이 하부집단형 이익단체와 사적 이익을 주고 받으며 내적 지지와 자원을 획득하는 경우이다. 이러한 경우는 일반적인 지대추구행위보다 훨씬 악질적이고 구조적인 문제를 야기할 수 있는데 특정 지방 정치인이 특정 이익집단의 이해를 민의보다 우선적으로 정책에 반영하고 자원을 배분하면서 그것을 정당화하는 조작까지 이르기 때문이다. 이 유형은 특정 이익을 추구하는 집단이 지방정부의 공직자를 포획(capture)한 결과일 수도 있으나, 경우에 따라서는 반대로 특정한 정치적 목적에 의해 공직자에 의해 이익집단이 양성된 경우도 있을 수 있다. 이 경우 그 공직자는 소극적으로 유권자들의 후생수준과 제고하면서 실제로는 전체 주민보다 특정 이익집단의 효용을 극대화하고자 하거나 적극적으로 소위 주민의 이름을 팔면서 집단적 사익을 우선시 한다. 만약 이러한 유형이 보편화된다면 DellAnno and Teobaldelli(2015)의 견해처럼 오히려 적절하게 중앙집권을 강

8) Holmstrom(1999)의 평판효과모형(career concerns models)으로 이해할 수 있다.

회합으로써 지방정부의 부패의 정도와 지하경제의 규모를 줄일 수 있을 것이다(DellAnno and Teobaldelli, 2015). 이러한 네 경우에는 모두 공공재 및 공공서비스에서 발생하는 외부효과와 주민 선호체계가 서로 동질적이라는 가정이 있다. 또한 지방정부간 정책비교경쟁이 불가능하고 정치인들이 숨길려고 할 때 자신의 실제 욕망과 행태 그리고 역량을 숨길 수 있을 것이라는 가정에도 기반하고 있다. 따라서 정보비대칭이 없어서 만약 지방 정치인들의 의도나 은폐노력과 무관하게 실제적 성과를 객관화하며, 공개적으로 노출시키면서 비교할 수 있도록 할 수 있다면 이에 토대를 둔 주민들의 평가가 최종적 성과를 중심으로 내려질 수 있게 되고 이를 통해 지방 정치엘리트의 정상적 선순환이 이루어질 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 연구설계 및 분석

지방정부 단체장과 지방의회의 책임성과 관련한 연구질문을 반영하여 가설을 설정한다. 첫째, 지방정부 단체장이 소위 전문가이고 단체장 수행과 관련된 관련 경력이 많으면 지방정부의 책임성이 높아질 것인 것이다. 둘째로는 지방의원의 개인적 특성(전문성, 경력 등)도 정부 책임성에 영향을 미치는 것이다.

1. 분석자료 및 변수

본 분석에서는 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도를 지방정부책임성 변수로 활용할 것이다. 청렴도에 영향을 미치는 설명변수로는 전문성과 공직경험을 설정하였다. 설명변수로서 “공직경험”은 시군구 기초자치단체장 선거자료에서 전 직업이 국회의원, 지방의원, 교육감, 그리고 공무원의 경력을 공직경험이 있는 것으로 분류하였다. “전문성”변수는 국회의원, 지방의원, 공무원, 변호사, 약사와 의사, 교육감의 경우 전문적 역량이 있는 것으로 기타의 경우는 없는 것으로 분류하였다. 정치성향은 한나라당, 자유선진당, 국민중심연합, 미래연합의 경우 보수로, 민주당, 민주노동당을 진보로 분류하였다. 정치적 이해관계변수는 기초자치단체장 소속 정당이 대통령 소속정당 및 국회 다수당과 일치하는 경우 정치적 이해관계가 있는 것으로 그 외에는 없는 것으로 구분하였다. 단체장과 지방의원의 소속정당이 같을 경우 정치적 독립성이 없는 것으로, 서로 다른 당일 경우 정치적 독립성이 있는 것으로 더미변수로 설정하였다. 또한 투표율은 해당 기초지방정부 주민들이 지방선거에서 참여한 실제 투표율을 활용하였다. 그리고 기타 설명변수는 선거관리위원회가 제공하는 구체적인 자료의 차이와 그 한계로 단체장은 보다 세분화된 기준을 적용하였고 지방의회의원은 대분류를 선택하였다. 이에 따라 “연

령”은 단체장은 30대부터 60대까지로, 지방의원은 50대를 기준으로 하였다. 또한 학력도 단체장은 초졸부터 대학원졸까지 지방의원은 대학원졸 이상과 미만으로 대분류하였다. 분석에 있어 통제변수는 고령인구비율, 사회복지예산비중, 주택매매가격지수, 시군구 지역내 총생산(GRDP) 및 투표율이 고려되었으며 시간범위는 2010년부터 2017년까지로, 공간범위는 전국 기초 지방정부를 대상으로 하였다. 조사대상의 인구통계학적 특성을 보면 단체장의 경우 40대, 남성, 대졸이상이 가장 많고 전문성과 공직경험은 많지 않다는 특징을 보인다. 지방의원의 경우 연령은 높고 학력, 경력 그리고 전문성은 모두 높지 않다는 특징을 나타내고 있다.

〈표 2〉 인구통계학적 특성

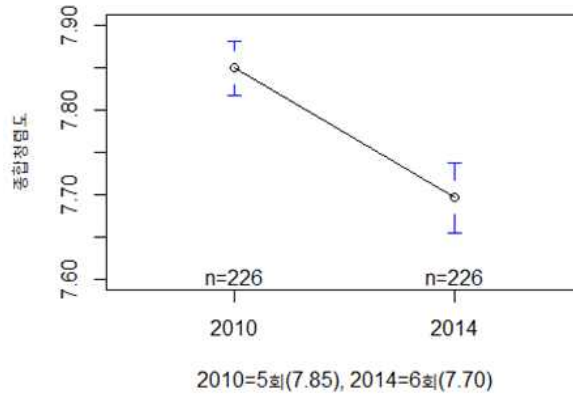
	변수명	구분	빈도(%)
단체장	연령	30대	57(0.13)
		40대	218(0.48)
		50대	169(0.37)
		60대	8(0.02)
	성별	여성	15(0.03)
		남성	437(0.97)
	학력	초졸	3(0.01)
		중졸	7(0.02)
		고졸	50(0.11)
		대졸	173(0.38)
		대학원졸	219(0.49)
	공직경험	없음	276(0.61)
		있음	176(0.39)
	전문성	없음	271(0.60)
있음		181(0.40)	
의회		평균(s.d.)	
	연령(50대이상)	0.66(0.20)	
	학력(대학원졸이상)	0.13(0.11)	
	공직경험비율	0.26(0.15)	
	전문성비율	0.26(0.15)	

2. 지방정부 책임성의 추세와 분석결과

종합청렴도의 경우 5회 지방선거에 의해 구성된 지자체의 3개년(2011~2013년) 종합청렴도 평균점수는 7.85임에 비해, 6회 지방선거에 의해 구성된 기초지자체의 3개년(2015~2017년) 종합청렴도 평균점수는 7.70으로 다소 하락하였다. 주목되는 점은 종합청렴도, 내부 및 외

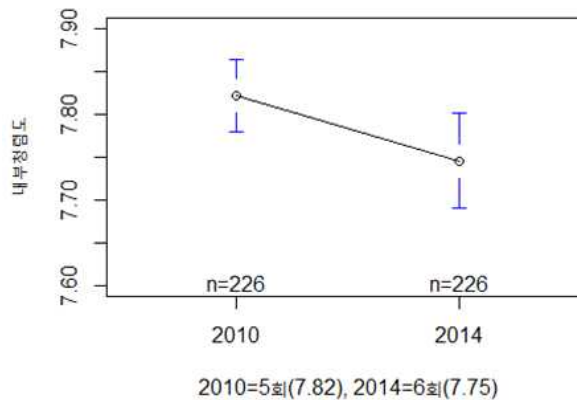
부청렴도가 모두 다소라도 하락하였다는 점이다.

〈그림 1〉 종합청렴도의 변화



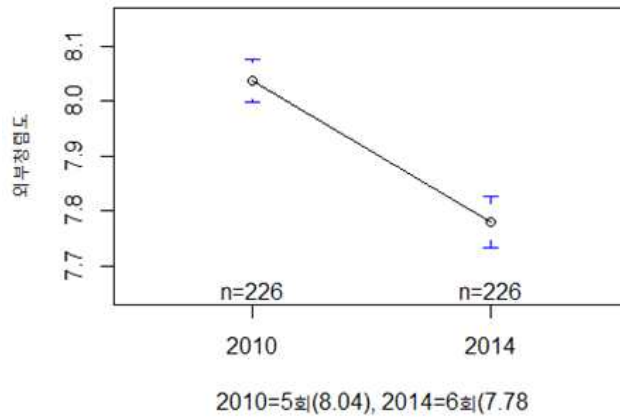
내부청렴도의 경우는 5회가 7.82점에 비해 6회는 7.75점으로 다소 하락하였다.

〈그림 2〉 내부청렴도의 변화



외부청렴도의 경우는 5회는 8.04점이었으나 6회는 7.78로 하락 점수가 다소 더 커졌다.

〈그림 3〉 외부청렴도의 변화



지방정부 단체장과 지방의회의원의 전문성이 높고 관련 경력이 많으면 지방정부 책임성이 높아지는가를 확인하기 위해서 종속변수로서 종합청렴도, 내부청렴도 및 외부청렴도를 선정하였고 고정효과(fixed effects)분석을 수행하였다. 설명변수로서 단체장과 의원의 개인특성변수들을 투입하여 분석한 결과는 아래와 같다.

첫째, 단체장의 경우 종합청렴도에 대한 영향에 있어서 전문성은 정(+)의 효과가 그 외 공직경험, 연령, 성별 및 학력은 부(-)의 효과가 나타나고 있다. 하지만 연령과 성별을 제외하고 유의미하지 않다. 연령이 낮을수록 여성일수록 크기가 크진 않지만 종합청렴도에 영향을 준다고 해석할 수 있다. 공직 경력이 적은 경우에 종합청렴도 점수가 높게 나오는 점은 단체장의 경험이 청렴도의 제고에 도움이 되지 못하고 있다는 해석을 가능하게 해주지만 통계적 유의미성이 없다는 점은 주목되어야 한다. 소속기관 사람들에 의해 조사된 내부 청렴도의 경우 계수의 크기와 표준편차의 크기는 다소 커지지만 분석결과는 다르지 않다. 외부청렴도의 경우 표준편차가 커진 특징이 있고 특별히 연령이 유의미하게 나타나고 있다. 또한 유의성은 없지만 학력이 높을수록 외부청렴도에 다소 긍정적인 수 있다고 해석될 수 있다.

둘째, 지방의회의 경우는 세 청렴도 추정치의 표준오차의 값이 모두 높기 때문에 의회의 공직경험과 전문성이 영향을 주는 정도를 파악하기는 어렵다. 각 연도별로 분석을 해보았을 때 그 결과값이 서로 반대의 결과를 보여주고 있기 때문에 어떠한 상관성을 갖고 있다고 보기도 어렵다. 다만, 전체적으로 보았을 때 지방의회 의원의 경우 종합청렴도에 대한 영향에 있어서 공직경험은 정(+)의 효과가 그 외 전문성, 연령, 성별 및 학력은 부(-)의 효과가 나타나고 있다. 물론 연령과 학력을 제외하고 유의미하지 않다는 점은 유의해야 한다. 연령이 낮을수록 학력이 낮을수록 크기가 크진 않지만 종합청렴도에 영향을 준다고 추정할 수도 있다는 것이다. 소속기관 사람들에 의해 조사된 내부 청렴도의 경우 계수의 크기는 다소 커지지만 결과는 다르

지 않다. 외부청렴도의 경우 특별히 연령과 학력이 유의미하게 나타나고 있다. 학력이 높을수록 외부청렴도에 다소 긍정적이라는 추정의 여지가 있을 수 있다. 셋째, 정치적 이해관계는 계수값이 작고 통계적 의미도 없기 때문에 정치적 독립과 지방정부 책임성은 관계가 있다고 보기는 어렵다.

전체적으로 보았을 때 지방정부 단체장의 경우 공직경험이 많은 사람을 선출하는 것 보다는 전문성이 높은 사람을 선출하는 것이 청렴도에 긍정적일 수 있고 지방의원의 경우는 오히려 공직 경험이 많은 사람을 선호하는 것이 청렴도에 긍정적일 수 있다. 연령은 어릴수록 청렴도에 긍정적인 점은 시사하는 바가 크다. 세대교체가 이루어져야 한다는 주장이 지지되기 때문이다. 학력이 긍정적 설명요인이 되지 못하고 있는 점은 기존의 교육체계에 대한 시사점을 준다. 지방의 정치엘리트들이 자신의 학력을 높여가는 과정에서 받는 교육이 올바른 정치철학에 긍정적 영향을 주는 가치관 정립과 교양적 학습이 이루어지고 있지 못함을 추론할 수 있기 때문이다. 따라서 지방선거에 있어서 단순한 고학력보다는 그 후보자가 살아온 인생에 있어서의 윤리적 판단과 실제 행동의 이력에 대한 분별이 보다 높은 수준으로 반영되어야 할 것으로 사료된다.

〈표 3〉 청렴도 분석결과

		종합청렴도	내부청렴도	외부청렴도
		추정치(S.E.)	추정치(S.E.)	추정치(S.E.)
단체장	공직경험	-.08(.14)	-.26(.17)*	-.01(.19)
	전문성	.13(.14)	.28(.17)*	.07(.19)
	연령	-.08(.01)***	-.06(.03)*	-.10(.04)**
	성별	-.2(.01)***	-.26(.21)*	-.17(.24)
	학력	-.02(.18)	-.01(.01)	.01(.03)
의회	공직경험	.28(.96)	.32(1.14)	-.02(1.30)
	전문성	-.27(.96)	-.22(1.11)	.02(1.30)
	연령	-.34(.09)***	-.16(.11)	-.51(.12)***
	학력	-.28*.10)**	-.23(.12)*	-.46(.14)**
단체장_의회 이해일치		.03(.04)	.04(.05)	.06(.01)
정치적 독립		.04(.13)	.06(.15)	.09(.17)
투표율		.00(.00)	-.00(.00)	.00(.00)
R^2		.20	.11	.21
F값		3.78	2.92**	3.90***
N		452	452	452
Hausman Test		33.34**	24.59**	27.89**

* < 0.1 ** < 0.05 *** < 0.01

IV. 결론

지금까지 지방정부 단체장과 지방의회 의원의 개인적 특성 특히 전문성과 관련 경력이 청렴도로 측정된 지방정부 책임성에 어떤 영향을 주는지를 고찰하였다. 이를 통해 몇 가지 주요 결론과 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

우선 실증분석을 통해 지방정부의 엘리트인 단체장과 지방의회 의원들의 개인적 특성이 전문적일수록 청렴도의 탄력성이 더 높다는 가설의 타당성은 확인할 수 있다. 다른 측면에서 지방정부의 정치적 주체인 단체장과 지방의회 의원의 어떠한 개인적 특성이 정부 책임성과 관련되는지를 제5회와 제6회 지방선거결과를 활용하여 고찰한 결과는 단체장과 의원의 경우는 서로 다른 점과 공통점이 있는 것으로 나타나고 있다. 단체장의 경우에는 전문성이 높은 사람을 선출하는 것이 청렴도에 긍정적일 수 있고 지방의원의 경우는 공직 경험이 많은 사람이 청렴도에 긍정적일 수 있다. 또한 청렴도 측면에서 연령적으로 세대교체가 이루어져야 한다는 주장이 지지될 수 있으며 학력은 긍정적 설명요인이 되지 못하고 있다. 다만, 특별히 지방정부의 단체장들 전문성은 청렴도에 정(+)의 효과를 가진다고 할 때 관련 경력이 부(-)의 효과를 가진다는 것과 지방의회 의원의 경우 전문성과 관련 공직경력의 효과가 반대로 나오고 있는 점은 해석에 주의를 요한다.

이러한 결과는 선거에 있어 정당이나 이념외에 인물을 기준으로 하는 투표행위에 일정한 정당성을 부여해 준다고 할 수 있다. 또한 유권자인 주민에게 이러한 투표 전략이 널리 공유될 필요가 크다. 발로 하는 투표가 우리나라의 지역간 높은 이전비용으로 작동되지 못하는 현실에서 손으로 하는 투표가 결정적인 역할을 할 수 있어야 하기 때문이다. 이러한 논리적 귀결에도 불구하고 현재까지의 우리 현실에서는 그러하지 못하다. 매번의 지방선거결과에서 반복적으로 확인되는 것은 중앙정치에 대한 예측현상이다. 지역주민을 위한 지방정부의 일꾼을 뽑는 것이 아닌 특정 중앙정치집단과 연합된 세력 또는 인물에 대한 투표로 진행되고 있다는 것이다. 이 점은 향후 우리나라 지방정부의 책임성에 심각한 위기 요인으로 작용할 가능성을 보인다. 따라서 이를 보완할 제도적 장치들이 필요하다. 중요하면서도 시급한 제도개혁에 대한 단서는 본 연구의 선행연구들에서 주장되고 있는 정보의 공개, 지방정부간 성과 비교⁹⁾ 및 지역 정보에 대한 언론의 역할제고가 될 것이다.

이론적으로 주민이 보다 정확한 정보를 인지하면 현직 지방정부 단체장과 지방의원은 당선 또는 재선출의 가능성을 높이기 위해 지대추구행위를 억제하는 것이 최적 반응이고 이에

9) 지방정부의 책임성을 확대시키는 경로로 지방정부간 비교경쟁(yardstick competition)은 매우 중요한 의미가 있다. 만약 지방정부 영역간 공공재 생산에 있어서의 비용구조가 유사하다면 주민이 거주 지방정부의 정책성과를 다른 지방정부와 비교한 후 투표에 반영한다면 무능하고 부패한 지방정치인에게는 가장 강력한 견제가 될 것이기 때문이다.

따라서 정부책임성은 높아지게 된다. 하지만 단체장과 지방의원의 개인적 특성 중에서 전문성이 높고 관련 경력이 많다면 보다 효과적으로 책임성 확보를 할 수 있을 것인가에 의문이 있다. 즉, 청렴지수와 같은 책임성은 공직에 필요한 전문성 또는 경력과 관련이 있는 것인가? 없는 것인가? 만약 없다면 지방정부 책임성이 더욱 중요화 되는 지금의 시대적 상황에서 기존의 선거에서 공개되는 후보자에 대한 정보의 내용을 소속 정당, 학력, 경력 중심에서 청렴성, 혁신성, 담당하게 될 업무 관련 전문성 중심으로 대폭 수정하고 이러한 정보가 주민들의 투표기준으로 정립되어야 하는 것은 아닌지 성찰하게 된다.

앞에서 이론적으로 검토하였던 분권이라는 관점에서 정부책임성 향상이 이루어져야 한다는 기존 연구는 권력적 정치경쟁이 존재해야 하고(Albornoz and Cabrales, 2013), 자유로운 지역 언론이 존재하여 정치인들의 의사결정과정을 상시적으로 감시하고 이를 보도할 수 있어야 한다(Lessmann and Markwardt, 2010). 그리고 관료화된 지방행정조직이 지나치게 비대해져서도 안 되는 것을 제시하고 있다(Fan et al., 2009). 이러한 연구들은 이론적, 제도적 측면에서 처방을 제시하고 있는 것으로 본 연구의 개인특성에 관한 계량적 연구결과를 보완한다고 할 수 있다. 예컨대, 주민 입장에서 볼 때 지방정부의 재원 중 이전재원이 압도적이면 지방자치단체장의 지대추구행위를 억제하기 위해 필요한 정보에 대한 접근가능성도 낮고 또 통제하려는 유인도 크기 어렵다. 지방정부 책임성 관점에서는 주민과 지방정부 엘리트들의 이전재원에 대한 의존도가 높아질수록 중앙정부에 의한 지방정부 책임성 확보의 중요성이 커지게 되기 때문이다. 하지만 지방정부 스스로 또는 주민의 민주적 통제가 강화되지 않으면 지방정부의 책임성 확보는 어려워진다. 따라서 재원을 배분하는 지방정부 단체장과 지방의회 의원들에 대한 견제와 감시를 통해 주민의 정보격차와 지방정부의 연성예산제약을 뛰어넘을 수 있는 제도적 장치가 구축될 필요성도 크다.

또한 역시 앞에서 이론적으로 검토하였던 선택효과와 규율효과의 관점을 제시하고 있는 기존 연구도 유권자가 후보자를 선택할 때 비리경력을 중요하게 고려하여야 한다는 정책적 시사점으로 연결된다. 당연히 유권자인 주민에게 후보자의 과거 비리정보는 투표전에 널리 공유될 필요가 크기 때문이다. 또한 당선인의 활동 및 성과정보를 공개함으로써 당선인 스스로 재선을 위해 기꺼이 본인의 행동을 규율하도록 한다는 측면에서 역시 보완적 시사점을 준다. 이러한 관점에서 보면 지방정부 책임성을 제고하는 제도적 장치의 우선순위는 온라인 상에서 자치단체간 성과를 쉽게 비교되게 함으로써 지방정부간 경쟁이 상시적으로 이루어지게 하는 것이 될 수 있다. 이러한 지방정부간의 정책비교 경쟁(yardstick competition)이 이루어질 경우 유권자가 거주지역의 지방정부가 수행하는 정책성과를 다른 지방정부 성과와 견주어보며 투표에 반영할 수 있게 되기 때문이다. 만약 주민이 다른 지역의 단체장과 지방의원의 실제적 성과에 관하여 쉽게 정보를 획득하고 이를 이용하여 지역내 단체장과 지방의원들을 평가하는 현

실이 구현된다면 보다 쉽게 정치적 경쟁이 일어날 수 있을 것이다. 또한 지역 언론이 활성화되어 불공정성과 편익배분에 대한 정보가 빠르고 광범위하게 제공된다면 이 또한 지방 정치엘리트들의 포획 가능성을 줄일 수 있다. Albornoz and Cabrales(2013)의 연구결과는 지방정부 공직자들이 비록 지대추구행위에 몰두하는 상황에서도 만약 지방정부들 간의 경쟁이 활발해지고 관련 정보가 신속히 공개된다면 지방정부 공직자의 부패는 감소하는 것으로 나타난 바 있다(Albornoz and Cabrales, 2013).

Holmstrom의 평판효과 모형(career concerns models)에 따르면 공직자는 지대추구행위를 줄임으로써 재선 확률을 높이게 되기 때문이다(Holmstrom, 1999). 또한 단체장과 의원의 성과정보가 투명하게 공개되면 Besley and Smart의 연구에서 알 수 있는 바와 같이 주민들의 선택효과와 스스로의 규율효과를 통해 지방정부의 책임성을 향상시킬 수 있기 때문이다(Besley and Smart, 2007).¹⁰⁾

즉, 중앙정부에 대한 의존도가 높은 상황에서는 중앙정부에 의한 감시와 통제장치로 지방정부의 청렴도 나아가서 전반적인 책임성을 확보하려는 노력이 지속되고 있지만 향후 단체장과 지방의원에 대한 민주적 주민통제가 실현되어야 할 것이고 이를 통해 지방정부의 권력에 대한 견제기능이 제대로 작동할 수 있도록 지방정부간 상시적 비교가 가능한 성과플랫폼 구축과 운영을 지원하는 조력자로서 역할로 전환하는 것이 필요하다고 사료된다.

본 연구는 특별히 지방선거 데이터를 활용하여 지방정부 단체장과 지방의원의 특성이 청렴도로 측정된 지방정부 책임성에 어떠한 영향을 미치는가를 고찰하였고 정부 책임성은 단지 학력이나 경력 그리고 소위 전문가를 선출함으로 자동적으로 확보되는 것이 아님을 제시하였다는 점에서 의미가 있다고 사료된다. 그럼에도 불구하고 선관위에서 제공하고 있는 당선인 개인정보자료의 제약을 벗어나지 못하였고, 자료의 제약상 두 지방선거기간에 걸친 시계열적 분석을 할 수 밖에 없었다는 한계가 있다. 또한 단체장과 지방의원 외 지방정부 책임성에 크게 영향을 미치는 지방공무원에 대한 분석이 제외되었고 무엇보다 책임성을 청렴도 차원에 국한하였기 때문에 결론의 일반화에는 한계가 있음이 인정된다. 그리고 특별히 단체장과 지방의원의 개인적 특성과 관련된 공식자료의 불충분성을 감안할 때 결과해석에 주의할 필요성도 있다. 향후 후속 연구에서는 선거 후보자와 당선자 개인정보의 보완 및 지방정부 책임성에 대한 다양한 결정요인들의 시계열적 분석을 기대하고 동시에 단체장과 지방의회 의원의 역량을 보

10) 여기서 선택효과가 작동하기 위해서는 주민인 유권자가 선거전에 지방정부의 공직자에 대한 정확한 정보를 얻게 되고 활용하여야 한다. 같은 이념을 추구한다거나 하는 다른 정치적 이유없이 그 정보를 기준으로 불공정하거나 무능한 공직자가 선출되지 못하게 하여야 효과가 발생된다는 것이다. 또한 규율효과가 작동되기 위해서는 3선 제한에 걸리지 않아 계속 선출될 여지가 있거나 혹은 국회의원으로의 진출 등 다른 선거에 의해 신임을 받는 것을 의식하여야 한다. 하지만 엄격한 의미에서는 재직 중 범죄 또는 지대추구 등 부당한 행태가 이루어지면 이에 대한 엄격한 법적 처벌이 반드시 따르게 된다는 법치주의 관행의 정착에 의해서도 가능하다고 판단된다.

완할 수 있는 지방공무원 및 주민의 행태 그리고 역량 연구와 직접적으로 연계된 책임성의 개념과 적용 연구도 기대한다.

참고 문헌

- 구균철.(2015). 「한국형 재정분권론 정립을 위한 기초연구」, 서울: 한국지방세연구원.
- 금재덕·차주현·노승용.(2012). 지방재정 자율성이 효율성에 미치는 영향에 관한 연구, 「사회과학연구」, 28-3, 부산: 경성대학교 사회과학연구소, 297-321.
- 김병섭·김지은.(2006). 지방분권과 부패-청렴한 자치의 길을 찾아서, 한국행정학회 투명성 포럼 제15차 토론회자료, 1-14.
- 문병기·복홍석.(2009). 재정분권화와 지방정부 투명성 수준간의 관계-Fisman & Getti 연구의 한국적 적실성 검증을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 21-1, 서울: 한국지방자치학회, 31-53.
- 차주현.(2014). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석, 「한국행정학보」, 45-4, 서울:한국행정학회, 117-150.
- 최정렬.(2013). 재정분권과 생산효율성의 관계에 관한 연구, 「지방정부연구」, 17-1, 부산: 한국지방정부학회, 297-317.
- _____.(2014). 분권화와 부패: 지방채발행 총액한도제를 중심으로, 「한국행정학보」, 48-4, 서울: 한국행정학회, 239-259.
- Albrnoz, F. and A. Cabrales. (2013). Decentralization, political competition and corruption, Journal of Development Economics, 105(C), 103-111.
- Arikan, G. G.(2004). Fiscal Decentralization:A Remedy for Corruption?, International Tax and Public Finance, 11(2), 175-195.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee.(2000a), Capture and Governance at Local and National Levels. American Economic Review, 90(2), 135-39.
- _____.(2000b). Corruption and decentralization of infrastructure delivery in developing countries, Institute for Economic Development, Boston University.
- Besley, T. and M. Smart.(2007). Fiscal restraints and voter welfare, Journal of Public Economics, 91, 755-73.
- Besley, T. and S. Coate.(2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach, Journal of Public Economics 87, 2611-37.
- Blochliker, H and C. Vammalle.(2012). The political economy of fiscal decentralisation, Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD, Paris.
- Bordignon, M., M. Gamalerio and G. Turati.(2015). Decentralization, Vertical Fiscal Imbalance, and Political Selection, CESifo Working Paper Series, No 4459, CESifo Group Munich.

- Bordignon, M., V. Grembi. and S. Piazza.(2017). Who do you blame in local finance? An analysis of municipal financing in Italy, *European Journal of Political Economy*.
- Brollo, F, Nannicini, T, Perotti, R., and Tabellini, G.(2013). The Political Resource Curse *American Economic Review*, 103(5), 1759-1796.
- Dell'Anno and Teobaldelli.(2015). Keeping both corruption and the shadow economy in check: The role of decentralization. *International Tax and Public finance*, 22(1), 1-40.
- Eaton, K.A.Kaiser and P. J.Smoke.(2011). The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness, Washington, D. C.,The World Bank.
- Fan, C. Simon., Chen L. and Daniel T.(2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, *Journal of Public Economics*, 93, 14-34.
- Fisman, R., Gatti, R.(2002a). Decentralization and Corruption: evidence across countries, *Journal of Public Economics*, 83(3), 325-45.
- _____.(2002b). Decentralization and Corruption: evidence from Us federal transfer programs, *Public Choice*, 113, 25-35.
- Gadenne, L.(2017). Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability, *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(1), 274-314.
- Hindriks, J. and B. Lockwood.(2009). Decentralization and Electoral Accountability: Incentives, separation and voter welfare, *European Journal of Political Economy*. 25(3). 385-97.
- Holmstrom, B.(1999). Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective, *The Review of Economic Studies*, 66(1), 169-82.
- Janeba, E. and J.D. Wilson.(2011). Optimal fiscal federalism in the presence of tax competition, *Journal of Public Economics*, 95, 1302-11.
- Jindapon, P., and C. Whaley.(2015). Risk lovers and the rent over-investment puzzle, *Public Choice*, 164(1-2), 87-101.
- Lessmann, C., Markwardt, G.(2010). One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats, *World Development*, 38(4), 631-46.
- Lockwood.(2006). Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective, *The Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar.
- _____.(2008). Voting, lobbying, and the decentralization theorem, *Economics & Politics*, 20(3), 416-31.
- _____.(2015). The political economy of decentralization, *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar. 37-65.
- Martinez, L.R.(2017). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia, Working Paper.
- Oates, W.(1972). Fiscal federalism, New York: Harcourt Brace.
- _____.(2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism, *International Tax and Public Finance*, 12, 349-73.

- Olson, M.(1969). The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review*, 59(2), 479-87.
- Qian, Y. and B. Weingast.(1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives* 11, 83-92.
- Rincke, J.(2009). Yardstick competition and public sector innovation, *International Tax and Public Finance*, 16(3), 337-61.
- Roberta Gatti and Raymond Fisman.(2002). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries, Working Paper, The World Bank.
- Seabright,S.(1996). Accountability and Decentralization in government: An incomplete contracts model, *European Economic Review*, 40, 61-89.

A Study of Local Government Accountability

Oh, Youngkyun

The characteristics of local government heads and members of local councils were empirically tested, particularly on how professionalism and related careers have affected local government accountability measured by integrity. In the process, several key conclusions and implications can be drawn. Among the personal characteristics of the head of the group and the local council, if there is a high degree of professionalism and relevant experience, a research question is asked whether it is possible to secure accountability more effectively.

The results of the 5th and 6th local election results, which showed the personal characteristics of the local politicians, are related to the differences and commonalities among the groups. It appears that there is. In the case of a group head, selecting a person with high professionalism can be positive for integrity, and in the case of a local council, a person with a lot of public office experience can be positive for integrity. In addition, in terms of integrity, the claim that generational changes should be made in terms of age can be supported, and educational background is not a positive explanation.

[Key Words: accountability, local government head, members of local council personal characteristics, professionalism]