

勞 動 經 濟 論 集  
第42卷 第4號, 2019.12. pp.59~88  
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 리더는 중요한가? 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 영향\*

현 보 훈\*\*·강 창 희\*\*\*

조직의 성과를 결정하는 데 리더가 중요하다는 것은 많은 사람들이 인지하고 있지만, 리더의 중요성을 실증적으로 보여주는 연구는 많지 않다. 리더의 역할 이외에 조직성과에 영향을 미치는 다양한 요인들을 적절히 통제하지 못하면 리더가 조직성과에 미치는 인과효과를 제대로 추정하기 어렵기 때문이다. 본 연구는 우리나라에서 광역단체장이 외생적으로 궤위(闕位)되는 자연실험적 상황을 활용해, 광역단체장의 부재가 지역의 경제적 성과에 미치는 인과효과를 추정한다. 광역단체장의 부재로 인해 해당 지역은 고용률이 하락하고, 신용카드 사용액이 감소하는 등 지역경제에 부정적인 영향을 받는다. 이런 부정적인 효과는 특히 여성과 청년층 및 장년층 등 취약계층의 노동시장에서 좀 더 크게 나타난다. 또한, 광역단체장의 소속 정당 및 재선 여부, 궤위 사유 등 특성에 따라 단체장 부재 효과는 이질적으로 나타난다. 우리나라에서 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 부정적인 효과는 광역단체장이 지역경제 발전에 중요한 요소임을 시사하며, 리더가 중요하다는 일반적 인식에 대한 하나의 실증적 근거를 제시한다.

주제어: 인과효과, 리더, 광역단체장, 지역경제

논문 접수일: 2019년 11월 21일, 논문 수정일: 2019년 12월 26일, 논문 게재확정일: 2019년 12월 27일

\* 본고에 대해 유익한 논평을 해주신 두 분의 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* (제1저자) 중앙대학교 경제학부 박사과정 (hyunbohun@naver.com)

\*\*\* (교신저자) 중앙대학교 경제학부 교수 (ckang@cau.ac.kr)

## I. 서론

국가나 기업 등 우리 사회에 존재하는 다양한 조직에서 리더는 매우 중요한 역할을 한다고 알려져 있다. 어떠한 기업이나 단체 및 국가의 성공이나 실패의 사례를 이야기할 때 사람들은 그 조직의 리더가 누구인지에 대해 궁금해한다. 이는 조직의 성패를 좌우하는 데 리더가 중요한 요인이라고 생각하고 있기 때문이다. 특히 최근 기술과 사회의 변화 속도가 더욱 빨라지고 있는 상황에서는 리더의 역할과 자질에 관한 사람들의 관심은 더욱 커진다. 본 연구는 이런 현실에서 리더는 정말 중요한가 라는 근본적인 질문을 던지고 이에 대한 실증적 근거를 찾아보고자 한다.

리더가 중요한지의 여부는 리더가 조직성과에 어떠한 영향을 주는지를 확인해 보면 쉽게 알 수 있다. 그러나 자질이 우수한 리더가 조직성과를 높일 수도 있지만, 반대로 성과가 좋은 조직에서 우수한 리더를 영입해 올 수 있다는 점을 감안하면, 조직성과에 리더가 어떤 인과적인 영향을 미치는지를 측정하는 것은 그리 간단한 일이 아니다. 리더의 인과효과를 제대로 측정하기 위해서는 리더와 조직성과의 다양한 결정요인들 사이에 존재하는 체계적인 연관성, 즉 내생성(endogeneity)을 통제해야 하는데 보통의 현실에서는 이를 통제할 수 있는 상황이 잘 발견되지 않는다. 그러나 다행스럽게도 갑작스러운 제도적 변화나 역사적 사건은 리더와 조직의 선택과정에 외생성(exogeneity)을 부여한다. 이런 외생적 사건을 이용하면 리더가 조직의 의사결정이나 조직성과에 미치는 인과효과를 추정할 수 있다. 예를 들어, Chattopadhyay and Duflo(2004)는 인도에서 여성의 정치적 정원할당제도(reservation policy) 도입으로 야기된 지역 간 대표자의 성별 비율 차이가 지역 간 공공재 투자 유형에 차이를 유발하고, 지역 대표자의 개인적 특성이 해당 지역의 정책 결정에 영향을 준다는 점을 발견하였다. Jones and Olken(2005)는 집권 중 국가 지도자의 갑작스런 사망으로 인해 국가 지도자가 교체되는 역사적 사건을 이용해 지도자에 따라 국가 경제성장률이 변화할 수 있음을 보여주었다.

본고는 이 선행연구들을 참고해 우리나라에서 광역지방자치단체장(이하 광역단체장)의 부재가 지역경제에 미치는 영향을 분석함으로써 리더가 조직의 성과에 미치는 인과효과를 밝히고자 한다. 우리나라에서 광역단체장을 관선에서 민선으로 선출한 이후 광역단체

장이 외생적인 요인에 의해 궤위(闕位)된 사례는 리더와 조직성과 사이의 인과관계 분석을 위한 좋은 기회를 제공한다. 광역지방자치단체의 리더로서 광역단체장이 재임 기간 중 궤위되는 경우 재보궐 선거 이전까지 광역단체장의 공백 기간이 발생한다. 이런 광역단체장의 부재는 리더십의 공백을 야기하고 시정·도정 운영에 혼선을 가져와 해당 지역경제에 부정적 영향을 줄 가능성이 있다. 광역단체장의 부재가 관할 지역경제에 부정적 영향을 미친다면 이는 곧 광역단체장의 역할이 중요하다는 것을 의미하고, 나아가 리더의 중요성을 확인하는 근거가 될 것이다.

정부는 최근 발표한 자치분권 로드맵에서 연방제에 버금가는 강력한 지방분권을 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 핵심전략으로 중앙권한의 획기적 지방 이양, 강력한 재정 분권 추진, 자치역량 제고 등을 제시하였다(하혜영, 2018). 지방자치단체장은 지방자치법에 근거해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄하는 통할대표권을 가지며, 국가 사무의 위임, 사무의 관리 및 집행권, 소속 직원에 대한 임면권 등의 권한을 법적으로 부여받고 있다.<sup>1)</sup> 동법에서 정하는 지방자치단체의 사무 범위에는 관할 구역에 대한 예산의 편성 집행부터 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역경제의 육성 및 지원 등 지역개발에 관한 사무 등이 포함된다. 이러한 점을 고려할 때, 지방분권의 성공과 지역경제 활성화를 위한 주요 전제로 지방자치단체를 이끄는 단체장의 자질과 역할이 더욱 중요해지고 있는 시점이다. 이러한 시대적 배경에서 광역단체장이 지역발전에 중요한 역할을 하는가 라는 질문을 던지고, 실증분석을 통해 광역단체장의 역할에 대한 객관적 근거를 찾는 연구는 상당한 의미를 가질 것으로 기대된다.

본 연구의 분석결과에 의하면, 광역단체장의 부재는 해당 지역의 고용률을 떨어뜨리고, 신용카드 사용액을 감소시키는 등 지역경제에 부정적인 영향을 미친다. 이런 부정적인 영향은 특히 여성과 청년층 및 장년층 등 취약계층의 노동시장에서 좀 더 크게 나타난다. 또한, 광역단체장의 소속 정당, 재선 여부, 궤위 사유 등 특성에 따라 단체장 부재의 부정적 효과는 지역경제의 고용부문과 소비부문에 이질적으로 나타난다. 우리나라에서 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 부정적인 효과는 광역단체장이 지역경제 발전에 중요한 요소임을 보여주며, 리더가 중요하다는 일반적 인식에 대한 하나의 실증적 근거를 제시한다.

아래에서 본 논문은 다음과 같이 진행된다. 우리는 먼저 관련 문헌 검토를 통해 리더와 조직성과 간의 관계를 분석한 기존 연구들을 살펴본다. 그다음 지방자치단체의 리더

1) 법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>

로서 광역단체장이 지역경제에 영향을 미치는 가능한 경로들을 논의한다. 다음으로 실증 분석 전략과 분석자료 및 분석 모형에 대해 구체적으로 설명한다. 이어서 리더가 중요한 가에 대한 실증분석 결과를 제시하고, 결론을 맺는다.

## II. 관련 문헌

### 1. 리더와 조직성과 사이의 관계

경제학자들은 2000년대 들어 리더가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구에 관심을 갖기 시작했다. Bertrand and Schoar(2003)은 개별 관리자의 특성이 기업의 행동과 성과에 미치는 영향에 대하여 조사하였다. 교육 및 출생연도와 같은 관찰 가능한 개인 특성에 기인하는 관리자의 스타일과 기업 의사결정 사이에 체계적인 연관성이 있음을 확인하였다. MBA 출신 관리자는 평균적으로 자본지출을 더 높이고 더 많은 부채를 보유하며, 배당금을 줄이는 등 평균적으로 공격적인 전략을 취하고, 나이 든 세대에 속하는 관리자는 평균적으로 자본지출 수준을 낮추고 금융 레버리지를 낮추며 현금 보유량을 높이는 등 더 보수적인 행동을 취하고 있음을 보였다. 이러한 식별 가능한 관리자의 특성은 기업의 투자·재무정책과 조직전략 등 회사정책에 영향을 미치고 이로 인해 기업의 성과에도 영향을 주었으며, 성과가 좋은 관리자는 높은 보상을 받고 더 나은 회사에서 발견되기 쉽다는 사실을 확인하였다. 이러한 결과는 기업, 산업, 시장 특성으로 설명할 수 없는 기업 관행의 큰 이질성을 설명함에 있어 부분적으로 CEO 및 다른 최고 경영자가 중요한 요인임을 보여준다. 이 연구의 분석 모형이 비록 관리자가 기업 성과에 미치는 인과효과를 보여주지 못하는 한계점이 있지만, 이 연구는 관리자의 특성이 기업 행동 및 성과와 체계적인 관련성을 가진다는 결과를 보여줌으로써 리더가 조직성과에 미치는 영향을 분석하는 이후 연구들에 중요한 직관을 제공한다. 이후의 연구들은 리더가 정책 결정 및 경제적 성과에 미치는 영향을 분석함에 있어 자연 실험적 사건을 활용해 인과효과를 추정하고 있다.

먼저, Chattopadhyay and Duflo(2004)은 인도의 헌법 개정으로 도입된 여성의 정치적 정원할당제도(reservation policy)를 활용해 지역 대표자의 성별 비율이 지역의 정책 결정에 미치는 영향을 분석하였다. 특정 국가, 특정 지역에서 여성 대표의 비율이 높은 것은 투표자의 정치적 선호가 반영된 결과일 수 있으므로 대표자의 여성 비율과 정책 결정 간의 상관관계가 인과관계를 의미하지는 않는다. 하지만 이 연구는 여성 대표 비율의 무작위적인 차이가 발생하는 예외적인 사건을 이용해 리더의 성별이 정책 결정에 미치는 인과효과를 추정하였다. 인도는 '93년 헌법 개정으로 지방의회에 더 많은 지출 권한을 부여하고, 여성에게 마을협의회 대표 총원의 1/3을 할당하도록 규정하였다. 선거 주기의 차이로 인해 지역 간 여성 대표 비율의 차이가 발생하였고, 이를 식별 전략으로 활용해 마을협의회 대표자의 성비 차이가 지역의 공공재 투자 유형에 미치는 영향을 분석하였다. 여성 리더는 여성들과 직접적으로 관련되는 사회기반시설에 더 많은 투자를 하였고, 리더의 성별 비율이 정책 결정에 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 의사결정자의 정체성이 정책 결정에 영향을 준다는 결과는 리더의 정체성이 정책성과에도 영향을 미칠 수 있음을 시사하며 리더의 중요성을 보여주는 하나의 증거가 된다.

Jones and Olken(2005)는 외생적 요인으로서 집권 기간 중 국가 지도자의 갑작스런 사망으로 인해 발생한 지도자의 교체가 국가의 경제성장률의 변화에 미치는 인과효과를 추정하였다. 경제가 호황일 때 국가 지도자가 재임될 확률이 높고(Fair, 1978), 고도성장을 하는 국가에서 쿠데타가 억제된다는 연구 결과(Londregan & Poole, 1990)에 따르면, 국가 지도자의 교체와 경제성장의 변화에는 체계적인 연관성이 있을 수 있다. 이에 Jones and Olken(2005)는 경제 상황과 무관하게 자연적인 원인이나 사고로 인한 국가 지도자의 죽음으로 갑작스럽게 지도자의 교체가 발생하였던 자연 실험적 사건을 식별 전략으로 활용해, 이런 국가 지도자의 교체가 경제성장률 변화에 미치는 영향을 분석하였다. 1945~2000년 기간 130개 국가 1,108명의 지도자 표본에서 재임 기간 자연사 및 사고사 등으로 발생한 57명의 지도자 교체 사건을 이용해, 국가 지도자 교체가 경제성장에 중요한 영향을 미친다는 결과를 발견하였다. 지도자 교체는 정책 의사결정에서 특히 통화 정책에 영향을 미치고 개별 지도자가 국가의 성장을 도모하는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 보였다. 또한, 국가적 특성과 리더의 상호작용 관점에서 지도자의 권력에 대한 제약이 적은 독재국가 하에서 개별 지도자의 효과가 더 강력함을 보였다.

Besley et al.(2011)은 Jones and Olken(2005)의 외생적인 리더 교체의 아이디어를 활용하고 데이터를 확장하여, 지도자의 교육수준이 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를

분석하였다. 대학 이상의 학력을 가진 국가 지도자가 사망하여 지도자가 교체되는 경우 경제성장에 부정적인 영향을 미치고, 반대로 대학 미만의 학력을 가진 지도자의 사망 이후에는 경제성장률이 증가하는 결과를 보였다. 이는 리더의 자질이 조직성과에 중요한 요인임을 확인시켜 준다.

이상의 연구들은 리더의 특성과 자질이 정책 의사결정과 정책성과에 인과적인 영향을 미치고 리더가 중요한 역할을 한다는 실증적 근거를 제공한다. 본 연구는 Jones and Olken(2005)과 Besley et al.(2011)의 연구에서 외생적인 리더의 사망과 교체를 이용하여 리더의 인과관계 영향을 분석한 방법론에 착안해, 우리나라에서 광역단체장이 재임 중 꺾어지는 사례를 활용해 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 영향을 추정하고자 한다.

## 2. 지역의 리더로서 지방자치단체장의 역할

지방자치단체장은 지방자치법에 따라 지방자치단체의 대표자로서 지방자치단체의 조직 및 행정관리 외에도 예산의 편성·집행부터 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발에 관한 사무 등을 총괄한다. 정원섭(2009)은 지방자치단체장의 역할을 지방의회·중앙정부·민간 부문들과 정치적 관계 속에서 지역 현안을 해결하는 정치가형 역할, 조직 내부의 행정 능률성과 소관 사무를 효율적으로 관리하는 행정가형 역할, 지역경제 활성화를 위해 필요한 재원을 원활히 조달하고 지방재정 기반을 강화하며 각종 사업을 기획·집행하는 경영가형 역할로 정의하였다.

전통적으로 지방자치단체장의 역할은 행정적·정치적 역할이 중심이 되어 왔으나, 산업화로 인해 낙후된 농어촌 지역경제 문제와 도시지역의 산업구조 변화와 고용 문제 등에 직면하면서 지역경제 활성화가 주요 이슈가 되고 경영가형으로서의 역할이 더욱 강조되고 있다(김광구 외, 2009). 지역경제에 영향을 주는 다양한 요인 중에서 강운호(2008)는 산업구조, 경제활동참가율, 지방재정력, 인구밀도보다는 민선 지방자치단체장 선출이 지역경제 성장에 더 큰 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. 그는 그 이유로서 관선 지방자치단체장보다는 자율성이 크고 지역주민 요구에 민감한 민선 지방자치단체장이 지역경제 활성화 정책을 적극적으로 추진해 나간다는 점을 제시하였다. 위의 연구들은 지역경제 발전의 측면에서 지방자치단체장이 중요한 역할을 할 가능성을 암시한다.

지방자치단체장 주도로 지역개발에 성공한 사례들도 지역경제 활성화를 위한 지방자

치단체장 역할의 중요성을 강조한다. 최항순(2006)은 민선 광역단체장이 지역 상황에 맞는 비전 제시와 정책개발, 중앙정부와의 원활한 관계 유지를 통해 지역개발에 성공한 사례를 제시하였다. 충청북도 광역단체장이 주도적으로 수립한 ‘충북CHANGE21’ 비전과 충청북도 개발계획의 28건의 정책 중에 중앙정부의 국토종합계획에 25건이 반영된 사례가 있다고 언급한다. 경기도의 경우 광역단체장이 ‘21세기 동북아 비즈니스의 중심지로 육성하겠다’는 비전을 제시하고 외자유치 노력을 기울여 임기 동안 113건 이상의 외자유치를 달성하고 많은 일자리를 창출한 사례도 있었다. 또한, 정부 예산확보를 위해 광역단체장이 직접 중앙부처 및 일선 담당자를 수시로 방문하고, 정책 제안을 통해 취임 당시 사업예산보다 더 많은 예산을 확보한 사례들, 그리고 확보된 예산을 활용하여 장기간 소요되는 고속도로 및 국도사업을 조기 완공한 사례들도 보여준다. 한국지방행정연구원이 발간한 「성공한 단체장 실패한 단체장(1995)」에서는 외국 사례들이 제시되어 있다. 단체장이 중앙정부에 의존하지 않고 외국기업 유치 노력으로 지역 실업률 문제를 해소한 영국 웨일즈군(district)과 미국 콜로라도주 사례, 민간재원을 통해 도심지 재개발에 성공한 미국 미네소타주 세인트폴시 사례, 문화 불모지대를 문화의 도시로 가꾼 프랑스 크레물랭 비세트르시 사례 등이 열거되어 있다.

이와같이 지방자치단체장은 지역경제 발전에 중요한 영향요인이면서, 지역경제를 책임지는 중대한 역할을 부여받고 있다. 최근 들어 자치단체장이 지역경제 발전을 위한 역할의 중요성이 부각되면서 국내 문헌들에서도 자치단체장의 특성별 요인이 재정지출, 지방세입, 지방채 발행 등 지역경제 변수에 미치는 영향을 연구하기 시작하였다. 최성락·노우영(2007)은 자치단체장의 선출 이전 경력을 중심으로 리더십 유형을 행정가, 경영가, 정치가 세 가지로 나누어 경영가형 단체장이 상대적으로 사회복지비 지출이 많은 것을 확인하고, 자치단체장의 개인적 특성에 따라 정책 차이가 존재함을 보였다. 김예승·김광구(2010)은 과거 경력에 기반을 두어 자치단체장의 유형을 행정가, 정치가, 경영가, 전문가 네 가지로 분류하고, 리더십 유형이 지역경제 발전 차이에 영향을 미치는지 분석하였다. 행정가형 리더의 자치단체에서 상대적으로 높은 1인당 지방세 증가가 나타나, 자치단체의 지역경제 발전에 있어 단체장의 행정적 역량이 중요하다는 결과를 제시하였다. 윤광재(2015)는 서울시 예산을 중심으로 광역단체장이 보수적인 성향인 경우에는 도시경쟁력 관련 예산 비중이 높고, 진보적 성향인 경우에는 사회취약계층 관련 예산의 비중이 증가하여 광역단체장의 성향과 세출예산에 상관관계가 있음을 보였다. 김애진(2017)은 지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향을 분석하여 단체장이 야당

소속일 경우와 단체장이 정치가 출신일 경우에 지방채 발행 잔액에 정(+)의 영향을 미치는 것을 보였다.

이상의 연구들은 자치단체장의 특성에 따라 세출예산 및 지출 유형, 지방세 수입, 지방채 발행 등에 차이가 나타날 수 있고, 이러한 정책 결정의 차이가 정책성과의 차이로 이어질 수 있는 개연성을 보여준다. 국내 연구는 자치단체장을 지역경제의 한 영향요인으로 보고 개인적 특성 및 경력을 기준으로 분류한 단체장의 리더십 유형과 지역경제 사이의 관계를 분석하고자 하였다. 그러나 지역경제 상황 및 투표자 선호도가 역으로 단체장 선출 유형에 영향을 미칠 가능성을 고려할 때, 선행연구들은 리더의 특성이 갖는 내생성 문제를 적절히 통제하고 있다고 판단하기 어렵다. 본 연구는 광역단체장의 갑작스런 궤위 사례를 이용함으로써 국내 선행연구들의 한계를 극복하고 광역단체장이 지역경제에 미치는 인과적인 영향을 추정하고자 한다.

### Ⅲ. 실증분석 전략

#### 1. 추정 전략

일반적으로 원인변수가 성과변수에 미치는 영향을 분석하는 선형모형은 다음과 같다.

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 X_i + u_i \quad (1)$$

리더의 특성 및 자질이 조직성과에 영향을 주는 효과를 추정하고자 할 때 위 식에서  $y_i$ 는 조직  $i$ 의 성과 측정값이고,  $D_i$ 는 조직  $i$ 의 리더 특성 및 자질을 식별하는 변수이며,  $X_i$ 는 조직  $i$ 의 특성변수들의 벡터,  $u_i$ 는 오차항이다. 분석에서 관심을 갖는 추정치  $\hat{\beta}_1$ 이  $D_i$ 가  $y_i$ 에 미치는 인과효과를 의미하기 위해서는  $D_i$ 와 오차항  $u_i$  간의 체계적인 연관성, 즉 내생성이 적절히 통제되어야 한다. 내생성이 통제되지 않은 경우  $\hat{\beta}_1$ 은 실제의 인과효과보다 과소평가되거나 과대평가될 수 있고, 심한 경우 반대의 결과를 보일 수도 있다. 현실에서 리더 개인이 자유로운 선택의 결과로 자신이 이끌 조직을 결정하게



되면, 자질이 높고 우수한 리더가 성과가 좋고 대우가 좋은 조직을 선택할 가능성이 높다. 이러한 내생성이 통제되지 않은 상황에서 위의 식 (1)을 추정할 결과는 인과효과를 적절히 추정하였다고 보기 어렵다. 그런데 만약 리더의 특성이나 자질이 개인의 자율적 선택이 아니라 처치집단과 통제집단에 무작위로 배정되는 외생적 요인에 의해 주어진다 면 진실에 근접한 인과효과 추정치를 구할 수 있다.

본 연구는 내생성 문제를 해결하는 추정 전략으로서 광역단체장의 궐위 등으로 인해 외생적으로 일정 기간 동안 시정·도정에 공백이 생기는 광역단체장의 부재 사례를 이용한다. 광역단체장 부재 기간 동안에 단체장 부재 지역과 재위 지역 사이에 나타나는 지역경제 성과의 차이를 비교함으로써 광역단체장이 지역경제에 미치는 인과효과를 추정하고자 한다.

우리나라는 1995년부터 전국동시지방선거를 실시해 지방자치단체장을 관선에서 민선으로 선출하기 시작하였다. 지역주민의 투표로 선출된 단체장이 임기를 채우지 못하고 궐위된 경우, 관선과 달리 민선에서는 공직선거법에 따른 재보궐 선거를 통해 후임 단체장을 선출해야 한다. 이로 인해 생기는 광역단체장의 공백은 짧게는 1개월에서 15개월까지 발생하였다.<sup>2)</sup> 지역주민이 궐위가 예상되는 후보자에게 투표할 합리적 이유가 적고, 투표자가 궐위 가능성이 큰 후보자를 식별하기도 어려운 점을 고려하면 광역단체장의 궐위와 공백은 투표자의 선호도와 무관해 보인다. 또한, 지역경제 상황과 무관하게 광역단체장의 궐위가 발생하였고<sup>3)</sup>, 궐위로 인한 광역단체장의 공백 기간이 공직선거법에 따라 재보궐 선거일을 기점으로 무작위로 할당되는 점을 고려할 때 광역단체장의 궐위와 공백 기간은 단체장을 선출하는 투표권자나 해당 지역의 자기 선택과 무관하게 외생적으로 주어진다고 볼 수 있다. Jones and Olken(2005)에서도 경제 상황과 무관하게 발생한 국가 지도자의 자연사 및 사고사로 인한 지도자의 교체를 해당 국민과 국가의 지도자 선택과 무관한 외생적 사건으로 파악하였다. 이런 점들을 고려할 때, 광역단체장의 궐위와 공백 기간의 차이는 지역주민의 선호도 및 지역경제 상황과 무관하게 불시에 불특정 지역에서 발생하여 해당 시도에 외생적으로 주어진다고 생각할 수 있다.

2) 법제처 국가법령정보센터에서 확인한 공직선거법에 따르면, 재보궐 선거는 전년도 10월 1일부터 3월 31일까지 선거의 실시 사유가 확정된 때에는 4월 중 마지막 수요일에 실시하고, 4월 1일부터 9월 30일까지 실시 사유가 확정된 때에는 10월 중 마지막 수요일에 실시하는 등 연 2회 운영되어 왔다. 2015년에 관련법이 개정되어 4월 중 첫 번째 수요일에 연 1회 실시하고, 선거일 전 30일 후에 실시 사유가 확정된 선거는 그다음 선거일에 실시하고 있다.

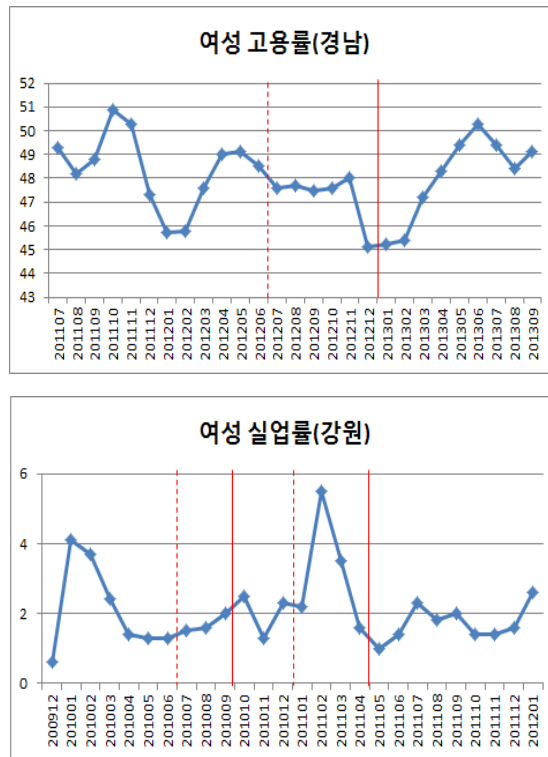
3) 광역단체장의 부재가 지역경제와 무관하다는 사실은 본 논문의 후반부에서 과거 지역경제 변화가 광역단체장 부재에 미치는 어떠한 유의한 결과도 없다는 점에서 확인할 수 있다.

광역단체장의 궤위가 발생하면 지방자치법에 따라 부지사·부시장 등 부단체장이 단체장의 권한을 대행하고, 지방자치법 시행령에 의거해 단체장의 권한에 속하는 사무를 대신 처리하게 된다. 이 경우 광역단체장이 부재한 지역은 광역단체장이 재위하고 있는 지역에 비해 단체장 공약을 이행하는 추진력이 떨어지고 지속적인 업무 수행에 어려움을 겪을 가능성이 크다. 이상휘(2001)는 자치단체장의 공백이 발생할 경우 부단체장이 업무를 승계하지만 관리 수준에 그치고, 사업을 확장·폐지하고 신규 사업을 기획하고 추진하는 등의 적극적이고 과감한 일을 수행하기 어렵다고 지적한다. 또한, 단체장 궤위에 따른 행정요원의 동요로 인한 행정 효율성 저하 및 업무 추진에 대한 혼선, 지역주민이 직접 뽑은 민선 단체장이 아닌 대행자가 업무 수행을 하는 데 느끼는 지역주민의 상실감, 후임 단체장 선출을 위한 비공식적 선거기간이 길어지면서 예비후보자들 간의 치열한 선거전과 이로 인한 공동체 분열의 심화 가능성 등을 단체장 공백에 따른 문제점으로 지적하였다. 따라서 광역단체장의 부재는 지역사회 전반에 부정적 영향을 불러일으킬 소지가 크다.

광역단체장의 부재가 미칠 수 있는 여러 가지 지역사회 변화 중에서 본 연구는 지역의 경제적 성과에 초점을 맞추고자 한다. 지역 대표자의 성별 비율이 해당 지역의 공공재 투자 정책 결정에 영향을 준다는 결과(Chattopadhyay & Duflo, 2004), 자치단체장 특성에 따른 세출예산 및 지출 유형, 지방세 수입, 지방채 발행 등에 대한 정책 결정의 차이(최성락·노우형, 2007; 김예승·김광구, 2010; 윤광재, 2015; 김애진, 2017), 국가 지도자의 교체가 통화정책 등 정책 결정에 영향을 주고 국가 경제성장률에 변화를 준다는 결과(Jones & Olken, 2005)를 상기하면, 광역단체장의 부재 또한 지역의 경제적 성과에 변화를 가져올 개연성이 높다. 광역단체장의 부재는 리더십의 공백과 정책운영의 혼선을 야기하여 단체장의 공약 이행이 부진하게 되고 이와 관련한 대형 투자사업의 기획 및 추진이 어렵게 되며, 진행 중인 사업의 중단 및 지연 등으로 인해 당초 기대했던 것보다 낮은 재정지출이 일어나게 될 것이다. 또한, 최항순(2006)과 한국지방행정연구원(1995)에서 보여주고 있는 성공한 자치단체장의 예산확보 및 투자 유치 사례를 고려하더라도, 광역단체장의 부재는 해당 지역의 사업 유치 경쟁력이나 재원확보 능력을 약화시킬 우려가 있다. 이로 인해 발생하는 기대 이하의 재정지출과 지출 소요 대비 부족한 재원은 해당 지역경제의 성장률과 고용에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.<sup>4)</sup>

4) 황진영·이종하(2013)는 재정지출승수를 추정해 구조적 재정지출의 증가가 취업자 수에 대해 정(+)의 영향을 주는 결과를 보였다. 문시진 외(2016)는 보건·복지·노동 분야의 사회개발비와 사회

[그림 1] 광역단체장 부재와 여성 고용률 및 실업률



출처. 통계청의 행정구역(시도)/성별 경제활동인구조사 자료

위의 [그림 1]은 경상남도와 강원도 광역단체장의 공백 기간에 나타난 여성 고용률과 실업률 변화 추이를 보여준다. 점선은 광역단체장 부재가 발생한 시점이고 실선은 광역단체장 부재가 종료되는 시점을 나타낸다. 경상남도의 여성 고용률의 경우 광역단체장

간접자본·산업 관련 분야의 경제개발비를 분리하여, 지방재정지출이 증가하면 단기적으로 지역의 실업률을 감소시키고, 사회개발비보다는 경제개발비가 고용창출에 더 효과적임을 보였다. 특히 사회개발비 증가를 통한 고용창출 효과는 주로 공공부문의 단기적 고용 형태로 많이 나타나며, 경제개발비는 관련 산업과 기업의 생산활동을 지원하고 사회간접자본과 관련된 대규모 건설 사업을 통해 고용을 창출하고 실업을 줄이는 것으로 분석하였다. 또한, 이종찬·정기현(2017)은 광역자치단체의 지방재정지출 변동성이 지역경제성장률에 부(-)의 영향을 주고 지속적이지 않은 재정 운용이 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다. 한편 이성철·권영주(2017)는 16개 광역자치단체를 대상으로 지방자치단체장이 발의한 조례의 원안 통과율과 1인당 지역총소득에 유의한 양의 상관관계가 있음을 제시하였는데, 단체장이 부재한 경우 지방의회와의 협력이 원활하지 않고 리더십 공백으로 인해 단체장이 발의한 조례의 원안 통과율이 낮아질 수 있다는 점을 고려하면 이러한 경로로도 지역경제에 부정적 영향을 줄 수 있다.

부재 기간 동안 일정 수준을 유지하다가 급격히 떨어지는 결과를 보이고 있다. 강원도의 여성 실업률의 경우 첫 번째 광역단체장 공백 시기에 실업률이 서서히 오르다가 광역단체장 복귀 후 실업률이 떨어지고, 두 번째 광역단체장 부재 시기에는 실업률이 급격히 오르다 떨어지는 모습을 보이고 있다. 이러한 여성 고용률 및 실업률의 변화는 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 부정적 영향을 직관적으로 보여준다. 그러나 그래프를 이용한 분석으로 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 인과적 효과로 단정하기는 어렵다. 지역경제에 미치는 거시적 요인들이 통제되지 않았고, 계절적 월별 변동이 미치는 영향을 제거하지 못하였기 때문이다.

광역단체장이 지역경제에 미치는 인과적 영향은 실증분석 모형을 통해 좀 더 자세히 다루고자 한다. 광역단체장의 권한대행 기간 동안 광역단체장의 부재가 외생적으로 발생한다는 점을 이용하여 광역단체장이 부재했던 지역을 처치집단으로 설정하고, 광역단체장이 재위하고 있던 지역을 통제집단으로 설정해 처치집단에서 단체장이 부재한 기간 동안 두 집단 사이에 지역경제 변수 값의 차이가 발생하는지를 추정한다. 광역단체장 부재 기간에 해당 지역경제가 침체되거나 나빠졌다면, 이는 리더가 필요하고 중요하다는 것을 시사한다.

## 2. 분석자료

광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 광역자치단체별로 단체장이 부재하였던 시기를 조사한 자료와 지역경제 변수에 대한 데이터가 필요하다. 광역자치단체의 권한대행 기간은 인터넷상에서 위키백과 검색을 통해 확인할 수 있으며<sup>5)</sup>, 저자가 직접 조사하여 다음의 <표 1>로 정리하였다.

대구·인천·광주광역시와 충청북도·경상북도를 제외한 11개 시도에서 광역단체장이 부재했던 시기가 있었으며, 권한대행 기간이 짧게는 20일에서 길게는 447일 동안 지속되었음을 확인할 수 있다. 1년이 넘는 광역단체장의 공백은 지역경제에 적지 않은 영향을 주었을 것으로 예상된다. 권한대행이 발생하였던 이유는 선거 출마 등으로 인한 광역단체장의 사퇴가 가장 많았으며, 광역단체장의 공소 제기 후 구금상태, 실형 선고에 따른 직위상실 등에 기인하였다.

5) 위키백과(<https://ko.wikipedia.org/wiki>)에서 '서울시장' 등 광역단체장을 검색하면 확인할 수 있다.

〈표 1〉 시도별 광역단체장 권한대행 현황(민선 1~6기)

시도	광역단체장 권한대행 기간	권한대행 일수	권한대행 사유
서울	‘97.9.10 ~ ‘98.6.30	294	대선출마로 사퇴
	‘11.8.27 ~ ‘11.10.26	61	주민투표 무산으로 사퇴
부산	‘03.10.26 ~ ‘04.6.5	224	금품 수수혐의로 구속기소
대구	없음		
인천	없음		
광주	없음		
대전	‘17.11.15 ~ ‘18.6.30	228	정치자금법 위반으로 직위 상실
울산	‘14.4.1 ~ ‘14.6.30	91	국회의원 선거 출마로 사퇴
경기	‘97.9.19 ~ ‘98.6.30	285	대선 출마로 사퇴
	‘99.8.1 ~ ‘99.10.17	78	로비 알선수재 혐의
강원	‘10.7.1 ~ ‘10.9.2	64	불법정치자금 실행 선고
	‘11.1.28 ~ ‘11.4.27	90	대법원 판결 후 자격 상실
충북	없음		
충남	‘06.3.25 ~ ‘06.6.30	98	선거 지원을 위해 사퇴
	‘09.12.5 ~ ‘10.6.30	208	정부의 세종시 수정 방침에 반발로 사퇴
	‘18.3.7 ~ ‘18.6.30	116	성폭력 사건으로 사퇴
전북	‘02.3.20 ~ ‘02.6.23	96	뇌물수수 혐의 구속영장
전남	‘04.4.30 ~ ‘04.6.5	37	사망
	‘17.5.13 ~ ‘18.6.30	414	국무총리 발탁
경북	없음		
경남	‘03.12.15 ~ ‘04.6.5	174	당적변경 사퇴
	‘12.7.7 ~ ‘12.12.19	166	대선출마로 사퇴
	‘17.4.10 ~ ‘18.6.30	447	대선출마로 사퇴
제주도	‘04.4.28 ~ ‘04.6.5	39	선거법 위반
	‘06.5.9 ~ ‘06.6.30	53	선거 출마로 사퇴
	‘09.8.7 ~ ‘09.8.26	20	주민소환투표로 인해 직무정지

출처. 위키백과(<https://ko.wikipedia.org/wiki/>, 2018.5.11. 접속)

지역경제 변수 데이터는 통계청 국가통계포털(KOSIS)에 공표되는 경제활동인구조사의 ‘행정구역(시도)별 고용률’ 월별·분기별 자료와 한국은행 경제통계시스템에서 제공하는 ‘지역별 소비유형별 개인신용카드 실적(가맹점 소재지 기준)’ 월별 자료를 사용한다. 지역경제 변수로서 일반적으로 많이 사용하는 GRDP(지역내총생산)을 염두에 둘 수 있

으나 공표주기가 1년이기 때문에 표본이 적고 광역단체장의 부재를 나타내는 처치변수와 시점을 일치시키기 어려운 제약이 있다. 대신에 지역경제 성장률 및 소비와 연관성이 높고 월별·분기별로 제공되는 고용률과 신용카드 사용액을 지역경제 변수로 사용하였다. 행정구역(시도)별 고용률 자료의 경우 성별에 따른 월별 데이터와 연령별로 분류된 분기별 데이터를 제공하고 있어 지역경제에 미치는 영향을 분석함에 있어서 성별 및 연령별로 미치는 효과를 자세히 살펴볼 수 있다. 한국은행에서 제공하는 월별 신용카드 자료는 한국은행이 내부의 거액결제시스템, 금융결제원의 소액결제시스템, 카드사 및 은행의 카드 관련 통계 등을 수집하여 작성하는 데이터로서 조사원의 면접조사 자료에서 나타나는 측정오차 문제를 보완해 줄 것으로 기대한다.<sup>6)</sup>

본 연구의 분석 기간은 지역주민들이 직접 단체장을 선출하기 시작한 민선 1기('95.7.1~'98.6.30)부터 최근의 민선 6기('14.7.1~'18.6.30)까지를 대상으로 하였고, 이 시기 동안에 나타난 광역단체장 부재 사례를 처치변수로 활용한다. 지역경제 및 지역 특성 변수 데이터의 제약으로 인해 일부 기간은 분석에서 제외된다. 통계청의 경제활동인구조사 자료는 구직기간 4주 기준으로 최초 공표된 1999년 6월부터 2018년 5월까지의 월별 데이터를 주로 사용하고, 연령별 고용률에 대한 영향을 분석하는 경우에는 1999년 3분기부터 2018년 1분기까지의 분기별 데이터를 활용한다.<sup>7)</sup> 한국은행의 신용카드 자료는 최초 공개된 2009년 12월부터 2018년 6월까지의 월별 자료를 활용한다. 지역의 특성을 나타내는 설명변수는 통계청의 국가통계포털(KOSIS)에서 제공하는 노령화지수, 재정자립도 데이터를 사용하는데 2000년부터 자료가 제공되어 1999년 이전 기간은 분석에서 제외된다.<sup>8)</sup> 따라서 지역경제 및 지역 특성변수 데이터가 유효한 기간이 실질적인 분석 대

6) 박완규(2010)와 임성일(2013)은 지역별 경제력 격차를 분석한 연구에서 생산소득의 역외 유출로 인한 생산소득과 분배·지출소득의 불일치, 시·도에서 창출되는 부가가치의 추계자료 부족 등에서 기인하는 GRDP의 정합성에 대한 한계를 지적하고 있다. 그리고 OECD 선진국들이 사용하는 고용자 수와 실업률, 소비지출 통계, GRDP와 밀접하게 연관될 것으로 판단한 사회적 경제변수들과의 상관분석을 통해 대리변수를 모색하였다. 국내의 경우 고용 상황이 지역 간에 큰 차이가 없어서 고용률에 대한 지표 유용성이 크지 않은 것으로 판단하였지만, 본 연구에서 실증분석 결과 고용률에 차이가 나타난다면 더욱 의미 있는 결과라고 할 수 있다. 또한, 소비지출 통계 측면에서 '지역별 소비유형별 개인신용카드 실적(가맹점 소재지 기준)' 자료도 지역 간 소비지출 차이를 분석하는 데 대리변수로 유용하다고 판단된다.

7) 경제활동인구조사 자료는 세종시 출범으로 인해 '17년부터 충청남도에서 세종시를 분리함에 따라 '17.1월 자료부터 2016년 이전과 2017년 이후의 시계열이 단절되어 전년 동월 대비 비교에 주의가 필요하다. 본 연구에서는 '17년 이후 세종시 지역의 데이터를 충청남도에 포함시켜 분석하였다.

8) 노령화지수는 유년인구에 대한 노년인구의 비율을 의미하고 재정자립도는 자치단체 예산규모 대

상 기간이 된다.

다음의 <표 2>는 주요 변수의 요약 통계량을 보여준다. 월별 데이터의 고용률 변수는 16개 시도에 대해 221개월 동안 3,536개의 표본이 있으며, 지역별 개인신용카드 변수의 경우 16개 시도에 대해 103개월간의 1,648개의 표본이 있다. 분석 기간 동안 경제활동인구조사 월별 데이터의 전체 고용률 평균은 59.9%, 남성 고용률 평균은 이를 상회하는 71.1%, 여성 고용률 평균은 이보다 낮은 49.2%로 나타났다. 신용카드 월별 총사용액은 평균 1조 9,245억 원에 달하고, 종합소매 지출액은 3,358억 원, 의료/보건 지출액은 1,484억 원, 오락/문화 지출액은 735억 원 수준을 보이고 있다. 리더 부재 여부 변수의 평균값은 0.02이고 분석 기간 동안 광역단체장이 부재했던 자치단체 및 기간이 2% 정도 되는 것을 의미한다. 경제활동인구조사의 분기별 데이터는 연령별 고용률을 보여주는데 전체 고용률 평균은 월별 데이터와 유사하며, 15-19세 연령대가 고용률이 7.2%로 제일 낮고 40-49세 연령대까지 고용률이 지속 상승하다가 이후에 점차 감소하여 60세 이상에서는 고용률이 약 39%까지 떨어지고 있다.

<표 2> 주요 변수 요약 통계량

월별 데이터			분기별 데이터		
변수	표본 수	평균	변수	표본 수	평균
리더 부재 여부(0~1)	3,536	0.02	리더 부재 여부(0~1)	1,168	0.02
고용률(전체, %)	3,536	59.90	고용률(전체, %)	1,168	59.91
고용률(남성, %)	3,536	71.05	고용률(15-19세, %)	1,168	7.20
고용률(여성, %)	3,536	49.22	고용률(20-29세, %)	1,168	58.26
신용카드(총액, 백만원)	1,648	1,924,541.00	고용률(30-39세, %)	1,168	71.10
신용카드(종합소매, 백만원)	1,648	335,760.20	고용률(40-49세, %)	1,168	78.84
신용카드(오락/문화, 백만원)	1,648	73,469.92	고용률(50-59세, %)	1,168	71.84
신용카드(의료/보건, 백만원)	1,648	148,389.00	고용률(60세 이상, %)	1,168	38.99
노령화지수(%)	3,536	70.50	노령화지수(%)	1,168	70.06
재정자립도(%)	3,536	49.67	재정자립도(%)	1,168	49.68

비 자주재원(지방세와 세외수입)의 비율을 의미한다. 국가통계포털(KOSIS)에서는 연도별 데이터를 제공하고 있으나 본 연구에서는 해당 연도 자료를 귀속되는 월·분기에 그대로 적용하여 월별·분기별 자료로 활용하였다.

### 3. 분석 모형

인과관계 분석에서 가장 중요한 것은 처치변수의 내생성을 통제하는 것이다. 본 연구는 우리나라 광역단체장이 선거를 통해 선출된 이후 외생적인 요인에 의해 광역단체장의 부재가 발생하는 현상을 이용해 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 영향을 추정한다. 이를 위해 우리는 아래의 패널 고정효과모형을 추정한다.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{it} + \beta_2 X_{it} + \gamma_t + \delta_i + u_{it} \quad (2)$$

위 식에서  $i$ 는 16개 광역자치단체( $i=1,2,\dots,16$ )를 의미한다.  $t$ 는 관측 월 또는 분기를 표시하는 시점변수로서 통계청 경제활동인구조사 자료를 이용한 월별 분석에서는  $t=1$ 은 2000년 1월,  $t=2$ 는 2000년 2월, 마지막으로  $t=221$ 은 2018년 5월을 나타내고, 분기별 분석에서  $t=1$ 은 2000년 1분기,  $t=2$ 는 2000년 2분기,  $t=73$ 은 2018년 1분기를 표시한다. 또한 한국은행 신용카드를 이용한 월별 분석에서는  $t=1$ 은 2009년 12월,  $t=2$ 는 2010년 1월, 마지막으로  $t=103$ 은 2018년 6월을 나타낸다.

식 (2)의 종속변수  $y_{it}$ 는 지역경제 변수로서 광역자치단체  $i$ 의  $t$ 시점 고용률, 신용카드 사용액을 의미한다.  $D_{it}$ 는 광역단체장 부재 여부를 나타내는 더미변수로서 광역자치단체  $i$ 의  $t$ 시점에 단체장이 부재하였는지( $D=1$ ) 또는 재위하였는지( $D=0$ )를 표시한다. 광역단체장 공백이 특정 월(月) 내내 지속된 경우와 월(月) 중간에 공백이 발생한 경우에 처치효과의 강도가 다를 수 있다는 점을 고려해 더미변수에 가중치를 두었다. 예를 들어 4월 한 달간 광역단체장 부재가 지속된 경우  $D=1$ 이 되지만, 4월에 21일간 광역단체장 공백이 발생한 경우는  $D=0.7(21일/30일)$ 의 값을 갖는다. 분기별 분석에서도 마찬가지이다. 특정 분기 내내 광역단체장의 공백이 있었던 경우  $D=1$ 이 되고, 특정 분기에 절반의 공백이 있었던 경우에는  $D=0.5$ 로 처리하였다.  $\gamma_t$ 는 월별(분기별) 시점 고정효과로서 경제 전체의 관측되지 않은 월별·계절적 변동을 통제해 주고,  $\delta_i$ 는 16개 광역자치단체의 지역별 고정효과로서 관측되지 않은 고정적인 지역 간 차이를 통제해 준다.  $X_{it}$ 는 광역자치단체  $i$ 의  $t$ 시점 특성변수로서 노령화지수, 재정자립도를 나타내고  $u_{it}$ 는 오차항을 의미한다. 식 (2)의 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 효과 분석에서 관심을 갖는 추



정치  $\hat{\beta}_1$ 은 광역단체장이 부재함으로 인해 발생하는 해당 지역의 고용률 및 신용카드 사용액의 평균적인 변동을 표현한다.

## IV. 리더가 중요하다라는 근거

광역단체장의 부재로 시정 및 도정에 공백이 발생하였을 때 해당 광역자치단체의 지역경제에 유의한 변화가 나타난다면 이는 광역단체장이 지역경제 상황에 중요한 역할을 담당하는 것으로 해석된다. 지역경제 성과의 대리변수로서 고용률과 신용카드 사용액을 사용해 식 (2)를 추정한 모형의 분석결과는 다음과 같다.

### 1. 광역단체장 부재가 지역 고용률 및 신용카드 사용액에 미친 영향

광역단체장의 부재는 해당 지역의 고용률에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 다음의 <표 3>에서 (1), (2), (3)열은 경제활동인구조사 자료의 행정구역(시도)/성별 고용률 월별 데이터를 이용해 광역단체장의 부재가 지역 전체 고용률, 남성 고용률, 여성 고용률에 미친 영향을 제시한다. (1)열은 광역단체장의 부재가 발생할 때 해당 지역의 전체 고용률이 약 0.6%p 정도 하락함을 보여준다. 이 추정치는 99% 수준에서 0과 유의하게 다르다. 고용률의 0.6%p 감소는 생산가능인구의 0.6%만큼 취업자 수가 감소함을 의미한다. 분석 기간 동안 지역별 평균 생산가능인구 수가 약 250만 명으로 광역단체장이 부재한 경우 월평균 약 15,000명 정도 취업자 수가 감소한다. 성별 고용률을 보여주는 (2)열에서 남성 고용률의 경우는 약 0.4%p 감소하고, (3)열에서 여성 고용률은 약 0.7%p 감소하는 것으로 나타나 광역단체장의 부재가 남성보다는 여성 고용률에 더 큰 부정적 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

<표 3>에서 (4), (5), (6), (7)열에 설정한 종속변수는 연령별 지역 고용률로 경제활동인구조사 자료의 행정구역(시도)/연령별 고용률의 분기별 데이터를 사용하였다. 앞서 월별 데이터를 사용한 결과와 유사하게 광역단체장의 부재가 발생하면 전체 고용률이 약

〈표 3〉 광역단체장 부재가 지역 고용률에 미치는 영향

종속변수	고용률(월별/성별, %)			고용률(분기별/연령별, %)			
	전체	남자	여자	전체	20~29세	50~59세	60세 이상
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D(단체장 부재=1)	-0.554*** (0.173)	-0.434** (0.176)	-0.725*** (0.233)	-0.841*** (0.308)	-1.167* (0.601)	-0.975* (0.552)	-0.808 (0.717)
노령화지수	-0.043*** (0.004)	-0.024*** (0.004)	-0.059*** (0.005)	-0.052*** (0.006)	-0.058*** (0.012)	-0.090*** (0.011)	-0.071*** (0.014)
재정자립도	-0.030*** (0.005)	-0.001 (0.006)	-0.075*** (0.007)	-0.022** (0.009)	-0.006 (0.017)	-0.197*** (0.016)	-0.257*** (0.021)
상수항	68.394*** (0.632)	74.317*** (0.646)	63.104*** (0.855)	67.306*** (0.912)	64.079*** (1.782)	95.744*** (1.636)	59.183*** (2.124)
t(월, 분기)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	3,536	3,536	3,536	1,168	1,168	1,168	1,168
R-squared	0.526	0.423	0.491	0.540	0.290	0.677	0.546

주: ( ) 는 표준 오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

0.8%p 정도 감소하는 것으로 나타난다. 연령별로 살펴보면, 20~29세의 고용률은 약 1.2%p 하락하고, 50~59세의 고용률은 약 1.0%p 감소하는 것으로 나타난다. 즉 광역단체장의 부재가 상대적으로 노동시장 참여에 취약한 20~29세 청년층 및 50~59세 장년층에 더 큰 부정적 영향을 주는 것을 보인다.

다음으로 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 효과를 분석하기 위해 지역경제 소비와 연관되는 소비유형별 신용카드 사용액을 종속변수로 설정하였다. 광역단체장의 부재가 소비유형별 신용카드 사용액에 주는 영향은 <표 4>에서 확인할 수 있다. 지역별 신용카드 사용액 규모의 편차를 줄이기 위해 우리는 신용카드 사용액에 자연로그를 취한 값을 종속변수로 설정하였다.

(1)열의 결과에 의하면, 광역단체장 부재는 지역의 신용카드 사용 월 총액을 약 2.2% 정도 감소시킨다. <표 2>에서 신용카드 사용 월 총액 평균이 1조 9,245억 원임을 고려하

면 광역단체장 부재는 신용카드 월 총액 사용액을 약 423억 원가량 줄이는 것으로 추산된다. 고용률과 마찬가지로 신용카드 사용액에도 광역단체장의 부재는 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4>의 (2)~(4)열에서는 세부적으로 광역단체장 부재가 소비유형별 신용카드 사용액에 미친 영향을 살펴보았다. (2)열에 의하면, 대형마트, 슈퍼마켓, 편의점 등 종합소매에 쓰인 신용카드 사용액은 광역단체장 부재 시 약 3.8% 감소하였다. (3)열에 의하면, 스포츠·오락·여가·서적·문구 등 오락/문화에 지출된 신용카드 사용액은 약 2.7% 정도 감소하였다. 이는 광역단체장의 부재가 다른 소비유형에 비해서 종합소매와 오락/문화 부문 지출에 더 부정적 영향을 미치고 있음을 시사한다. 한편, (4)열에 의하면, 종합병원, 일반병원 등 의료/보건에 지출된 신용카드 사용액은 약 1.8% 증가하는 것으로 나타난다. 이런 현상의 원인을 좀 더 명확히 규명하기 위해서는 현재 가용한 자료보다 더 자세한 자료가 필요하다. 아마도 민선으로 지역주민이 직접 선출한 단체장의 궤위 및 고용 감소로 인해 지역 구성원들이 심리적 상실감을 느끼고, 이것이 지역주민의 건강상태 및 심리적 상태 등 지역사회 전반에 부정적 영향을 미치는 듯하다.

<표 4> 광역단체장 부재가 지역 신용카드 사용액에 미치는 영향

종속변수	ln 신용카드 사용액(월별, 백만원)			
	월 총액	종합소매	오락/문화	의료/보건
	(1)	(2)	(3)	(4)
D(단체장 부재=1)	-0.022*** (0.008)	-0.038*** (0.011)	-0.027** (0.011)	0.018*** (0.006)
노령화지수	-0.004*** (0.000)	-0.004*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.003*** (0.000)
재정자립도	-0.000 (0.001)	0.009*** (0.001)	-0.001 (0.001)	0.010*** (0.000)
상수항	13.866*** (0.044)	11.789*** (0.062)	11.012*** (0.064)	10.684*** (0.033)
t(월)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	1,648	1,648	1,648	1,648
R-squared	0.885	0.813	0.744	0.967

주: ( ) 는 표준 오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## 2. 광역단체장 특성별 효과의 이질성

광역단체장의 부재는 해당 지역의 고용률을 떨어뜨리고, 신용카드 사용액을 감소시키는 등 지역경제에 부(-)의 영향을 주는 결과를 앞서 살펴보았다. 광역단체장의 부재 효과는 권위된 광역단체장의 특성에 따라 다르게 나타날 수 있다. Chattopadhyay and Duflo(2004)는 리더의 성별 정체성이 정책의사 결정에 영향을 준다는 결과를 보였고, Besley et al.(2011)은 국가 지도자의 교육수준이 경제성장률에 영향을 준다는 결과를 제시하였다. 이는 개별 리더의 특성에 따라 리더의 영향이 다를 수 있음을 시사한다. 본 절에서는 권위된 광역단체장의 소속 정당과 재선 여부, 권위 사유 등을 고려하여 광역단체장의 특성별로 지역경제에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다.

다음의 <표 5>는 권위된 광역단체장의 소속 정당별로 리더가 지역경제에 미치는 영향을 보여준다. (1), (2), (3)열을 보면, 여당 소속의 광역단체장이 부재한 경우에 전체 고용률은 약 1.0%p, 남성 고용률은 약 1.2%p, 여성 고용률은 약 1.0%p 정도 하락한다. 이는 <표 3>에서 광역단체장 부재 여부를 하나의 터미변수로 설정해 분석한 결과 보다 더 큰 부정적 효과를 보여주고 있다. 야당 소속 광역단체장의 부재가 고용률에 유의한 변화를 주지 못하는 점을 감안할 때, 광역단체장 부재가 지역 고용률에 미치는 부정적 영향은 주로 여당 광역단체장의 부재에 기인하는 것으로 해석된다. 여당 소속의 광역단체장이 야당 소속 광역단체장보다 중앙정부로부터 더 많은 지원을 받고 상대적으로 지역경제 발전에 더 좋은 여건을 만들어가기 때문에 여당 광역단체장의 권위가 고용률을 더 크게 감소시키는 것으로 보인다. 여당 소속 광역단체장의 권위로 인해 중앙정부 및 지방의회와 소통이나 협력이 어려워지고, 진행 중이던 대형 투자사업의 지연 및 중단으로 기업의 생산활동 지원과 사회기반시설 구축과 관련된 경제활동이 부진하여 민간부문의 고용이 줄고, 계획보다 낮은 사회개발비 지출로 인해 공공부문의 단기적 고용이 감소하였을 것으로 추측된다.

<표 5>의 (4), (5), (6), (7)열은 광역단체장의 소속 정당별로 광역단체장 부재가 신용카드 사용액에 미치는 영향을 보여준다. 여당 광역단체장의 부재는 오락/문화 사용액에 야당 단체장의 부재보다 더 큰 부정적인 영향을 미친다. 신용카드 사용 총액, 종합소매 사용액의 경우에는 야당 단체장의 부재의 추정치가 여당 단체장 부재의 추정치보다 크다. 그러나 이들 추정치의 차이는 0과 유의하게 다르지 않다. 전반적으로 신용카드 사용

<표 5> 광역단체장의 소속 정당 여부에 따른 단체장 부재 효과의 이질성

종속변수	고용률(월별, %)			ln 신용카드 사용액(월별, 백만원)			
	전체	남자	여자	월 총액	종합소매	오락/문화	의료/보건
구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D1 (여당 단체장 부재=1)	-1.038*** (0.239)	-1.189*** (0.244)	-1.005*** (0.323)	-0.016* (0.010)	-0.031** (0.014)	-0.044*** (0.014)	0.017** (0.007)
D2 (야당 단체장 부재=1)	-0.073 (0.238)	0.316 (0.243)	-0.446 (0.322)	-0.032*** (0.012)	-0.050*** (0.017)	0.001 (0.018)	0.021** (0.009)
노령화지수	-0.043*** (0.004)	-0.024*** (0.004)	-0.059*** (0.005)	-0.004*** (0.000)	-0.004*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.003*** (0.000)
재정자립도	-0.031*** (0.005)	-0.002 (0.006)	-0.075*** (0.007)	-0.000 (0.001)	0.009*** (0.001)	-0.001 (0.001)	0.010*** (0.000)
상수항	68.410*** (0.632)	74.341*** (0.645)	63.113*** (0.855)	13.869*** (0.044)	11.794*** (0.062)	11.001*** (0.065)	10.683*** (0.033)
t(월)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	3,536	3,536	3,536	1,648	1,648	1,648	1,648
R-squared	0.527	0.426	0.492	0.885	0.813	0.745	0.967

주: ( ) 는 표준 오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

액의 경우에는 광역단체장의 부재의 영향이 소속 정당 특성에 따라 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

다음의 <표 6>은 권위된 광역단체장이 초선인지 재선 이상인지 여부에 따라 단체장 부재가 지역경제에 미치는 영향의 차이를 보여준다. 먼저 (1), (2), (3)열에서 월별 고용률에 대한 영향을 살펴보면, 초선 단체장의 부재는 전체 고용률을 약 0.9%p 하락시키고 남성 고용률을 약 1.1%p 감소시키며, 여성 고용률을 약 0.8%p 하락시킨다. 이는 <표 3>의 결과보다 더 큰 부정적 효과를 나타내며, 재선 이상 광역단체장의 부재 효과와 비교 시 초선 광역단체장의 부재가 지역 고용률에 더 부정적 영향을 야기함을 시사한다. 재선 이상인 광역단체장의 경우 오랜 재임 기간 동안 광역단체장의 공약과제 이행 및 목표 달

성을 위한 시·도정 운영 시스템을 안정적으로 정착시켰을 가능성이 높은 반면 초선 광역단체장은 그러지 못했을 가능성을 염두에 둔다면, 초선 단체장의 부재가 시·도정 운영에 큰 혼선을 불러일으켜 지역 고용률에 더 큰 부정적 영향을 주는 것으로 보인다.

<표 6>의 (4), (5), (6), (7)열은 결위된 광역단체장의 재선 이상 및 초선 여부에 따른 특성이 신용카드 사용액에 미치는 영향을 보여준다. 종합소매, 오락/문화 부문 신용카드 사용액의 경우에 특히 초선 광역단체장의 부재는 재선 이상 광역단체장의 부재보다 더 큰 부정적인 영향을 미친다. 한편 신용카드 사용 월 총액에 미치는 부정적 영향은 재선 이상 광역단체장이 부재한 경우에 더 크다. 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 부정적인 영향은 단체장의 재선 이상 및 초선 여부 특성에 따라 다소 이질적으로 나타남을 알 수 있다.

<표 6> 광역단체장의 재선/초선 여부에 따른 단체장 부재 효과의 이질성

종속변수	고용률(월별, %)			ln 신용카드 사용액(월별, 백만원)			
	전체	남자	여자	월 총액	종합소매	오락/문화	의료/보건
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D1 (재선 단체장 부재=1)	-0.230 (0.235)	0.241 (0.240)	-0.700** (0.318)	-0.041*** (0.012)	-0.010 (0.017)	0.007 (0.018)	0.027*** (0.009)
D2 (초선 단체장 부재=1)	-0.888*** (0.239)	-1.130*** (0.244)	-0.750** (0.323)	-0.012 (0.009)	-0.054*** (0.013)	-0.045*** (0.014)	0.013* (0.007)
노령화지수	-0.043*** (0.004)	-0.023*** (0.004)	-0.059*** (0.005)	-0.004*** (0.000)	-0.004*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.003*** (0.000)
재정자립도	-0.030*** (0.005)	-0.001 (0.006)	-0.075*** (0.007)	-0.000 (0.001)	0.009*** (0.001)	-0.001 (0.001)	0.010*** (0.000)
상수항	68.311*** (0.633)	74.143*** (0.646)	63.097*** (0.857)	13.872*** (0.044)	11.780*** (0.062)	11.000*** (0.065)	10.681*** (0.033)
t(월)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	3,536	3,536	3,536	1,648	1,648	1,648	1,648
R-squared	0.527	0.426	0.491	0.885	0.813	0.745	0.967

주: ( ) 는 표준 오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

다음으로 광역단체장의 궐위 사유에 따른 단체장 부재 효과의 이질성을 살펴보았다. <표 1>에 제시된 광역단체장의 권한대행 사유를 보면 선거 출마 등에 따른 합법적 요인과 구금 및 실형 선고에 따른 직위상실 등 불법적 요인으로 분류해 볼 수 있다. <표 7>은 광역단체장의 궐위 사유가 합법적인지 불법적인지에 따라 단체장 부재가 지역경제에 미치는 영향의 차이를 보여준다. 불법적 요인에 의해 광역단체장이 궐위된 경우 (2)열과 (5)열에서 남성 고용률과 신용카드 종합소매 사용액에 부정적인 효과를 미친다. 선거 출마 등 합법적으로 광역단체장이 부재하는 경우 (1), (3), (4), (5), (6)열에서 보는 바와 같이 전체 및 여성 고용률, 신용카드 사용액·종합소매·오락/문화 부분 사용액 등 지역경제 전반에 부정적인 영향을 준다. 특히 합법적 단체장 부재의 경우는 광역단체장 부재 여부를 하나의 더미변수로 설정해 분석한 <표 3>의 전체 고용률, <표 4>의 신용카드 사용총액에 미치는 결과보다 더 큰 부정적 효과를 보여주고 있다. 이러한 결과는 부정부패 등 불법적 요인에 의한 광역단체장이 부재하는 사례를 분리하면, 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 부정적 영향이 일반적으로 더 크게 나타남을 시사한다.

<표 7> 광역단체장의 궐위 사유에 따른 단체장 부재 효과의 이질성

종속변수	고용률(월별, %)			ln 신용카드 사용액(월별, 백만원)			
	전체	남자	여자	월 총액	종합소매	오락/문화	의료/보건
구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D1 (합법적 단체장 부재=1)	-0.615*** (0.206)	-0.346 (0.211)	-0.957*** (0.279)	-0.030*** (0.009)	-0.024* (0.012)	-0.035*** (0.013)	0.020*** (0.007)
D2 (불법에 의한 단체장 부재=1)	-0.425 (0.294)	-0.619** (0.301)	-0.235 (0.398)	-0.001 (0.015)	-0.079*** (0.021)	-0.004 (0.021)	0.014 (0.011)
노령화지수	-0.043*** (0.004)	-0.025*** (0.004)	-0.058*** (0.005)	-0.004*** (0.000)	-0.004*** (0.001)	-0.004*** (0.001)	-0.003*** (0.000)
재정자립도	-0.030*** (0.005)	-0.001 (0.006)	-0.075*** (0.007)	-0.000 (0.001)	0.009*** (0.001)	-0.001 (0.001)	0.010*** (0.000)
상수항	68.357*** (0.636)	74.371*** (0.650)	62.960*** (0.860)	13.854*** (0.044)	11.811*** (0.062)	11.000*** (0.065)	10.686*** (0.034)
t(월)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	3,536	3,536	3,536	1,648	1,648	1,648	1,648
R-squared	0.526	0.423	0.492	0.885	0.814	0.744	0.967

주: ( ) 는 표준 오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

### 3. 강건성 검토

광역단체장의 부재가 과거 지역경제 변수와 상관관계가 있는 경우 본 연구에서 중요한 외생성 가정은 사라지게 된다. Jones and Olken(2005)는 리더의 사망이 경제 상황과 외생적으로 결정되었는지를 확인하기 위해 과거 경제성장률이 리더 사망에 영향을 주었는지를 검정하였다. 본 연구도 이와 유사하게 외생성 가정을 검증하기 위해 과거 지역경제 변수가 광역단체장의 부재에 영향을 주었는지 분석하였다. 이를 위해 광역단체장 부재가 최초 발생한 시점(t)을 기준으로 이전 t-1에서 t-3 시점까지를 분석 기간으로 설정하고, 광역단체장이 t 시점에 부재한 지역은 1, t 시점에 광역단체장이 재위한 지역은 0의 값을 갖는 더미변수를 종속변수로 설정하였다. 그리고 고용률 및 신용카드 사용액을 독립변수로 설정하여 과거 고용률 및 신용카드 사용액의 변동이 광역단체장 부재에 영향을 주었는지를 고정효과 선형모형을 통해 추정하였다.

<표 8>은 광역단체장의 부재가 최초 발생한 t 시점을 기준으로 t-1, t-2, t-3 시점의 과거 고용률 및 신용카드 사용액의 변화가 광역단체장의 부재 발생에 어떠한 유의한 영향도 주지 않고 있음을 확인시켜 준다. 이는 광역단체장의 부재가 지역경제 상황과 무관하게 외생적으로 발생하였다는 가정을 뒷받침하고, 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 영향의 추정치가 인과효과 추정치임을 시사한다.

<표 8> 광역단체장 부재의 외생성 검토

종속변수	D (단체장 부재=1)			
	t-1 ~ t-2 기간		t-1 ~ t-3 기간	
구분	(1)	(2)	(3)	(4)
전체 고용률 (월별, %)	-0.009 (0.007)		-0.005 (0.006)	
ln 신용카드 사용액 (월총액, 백만원)		0.005 (0.281)		-0.038 (0.225)
상수항	0.593 (0.437)	0.002 (3.817)	0.375 (0.374)	0.579 (3.036)
t(월)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	539	259	755	381
R-squared	0.012	0.008	0.012	0.006

주: ( ) 는 표준오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1



<표 9> 비수도권 지역을 대상으로 한 광역단체장 부재가 지역 고용률에 미치는 영향

종속변수	고용률(월별/성별, %)			고용률(분기별/연령별, %)			
	전체	남자	여자	전체	20~29세	50~59세	60세 이상
구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D(단체장 부재=1)	-0.574*** (0.190)	-0.509*** (0.194)	-0.692*** (0.250)	-0.923*** (0.336)	-1.205* (0.664)	-0.864 (0.588)	-0.733 (0.739)
노령화지수	-0.042*** (0.004)	-0.033*** (0.005)	-0.048*** (0.006)	-0.053*** (0.007)	-0.059*** (0.014)	-0.090*** (0.013)	-0.036** (0.016)
재정자립도	-0.031*** (0.006)	-0.008 (0.006)	-0.068*** (0.008)	-0.024** (0.010)	-0.012 (0.020)	-0.214*** (0.017)	-0.256*** (0.022)
상수항	68.302*** (0.739)	75.590*** (0.755)	61.388*** (0.974)	67.511*** (1.062)	63.845*** (2.103)	96.073*** (1.862)	54.344*** (2.338)
t(월, 분기)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
i(광역자치단체)	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨	통제됨
표본 수	2,873	2,873	2,873	949	949	949	949
R-squared	0.533	0.430	0.500	0.546	0.264	0.650	0.562

주: ( ) 는 표준 오차, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

한편, 광역단체장의 부재가 외생적 요인으로 발생하였음에도 불구하고, 고용률 및 신용카드 사용액 수준이 상대적으로 더 낮은 비수도권 지역에서 광역단체장의 부재가 결과적으로 더 빈번하게 일어났다면, 앞서 살펴본 광역단체장의 부재 효과는 수도권과 비수도권 간의 고용률 및 신용카드 사용액의 증감 차이에 영향을 받을 수도 있다. <표 1>에서 1999년 이전에 발생한 서울시와 경기도의 광역단체장 부재 사례가 자료의 제약으로 실증분석에서 제외되었고, 인천시의 경우 광역단체장이 부재한 적이 없으므로 이러한 우려가 제기될 수 있다. 이런 논점을 확인하기 위해 우리는 수도권에 속한 서울시, 경기도, 인천시 자료를 제외한 분석 표본에 대해 식 (2)의 패널 고정효과모형을 추정하였다. <표 9>는 비수도권 지역에 한정하여 광역단체장 부재가 지역 고용률에 미치는 영향을 보여 준다. 전체 자료를 토대로 분석한 결과인 <표 3>과 비교하면 추정치 크기에 약간의 차이가 있으나, 광역단체장의 부재가 고용률에 부정적인 영향을 미친다는 결과는 동일하게

나타난다. 다시 말해 광역단체장의 부재는 수도권과 비수도권 여부와 무관하게 해당 지역의 고용률에 부(-)의 효과를 주고 있다.

지역별 신용카드 사용액은 총량적 개념으로 지역별 인구 크기와 관련성이 있으므로, 인구 규모의 차이를 통제하기 위하여 지역별 신용카드 사용액 대신에 지역의 1인당 신용카드 사용액의 자연로그 값을 종속변수로 설정하여 강건성을 검증하였다. 지역 1인당 신용카드 사용액은 지역별 신용카드 소지자 수 등의 데이터를 확인하기 어려워 해당 지역의 전체 인구수를 활용하여 구하였다. 본문에서 자세하게 다루지는 않지만, 광역단체장의 부재는 지역의 1인당 신용카드 사용 월 총액을 약 1.0% 감소시키는 등 부정적인 결과를 보였다.<sup>9)</sup>

## V. 결 론

본 연구는 우리나라 광역단체장을 민선으로 선출한 이후에 외생적으로 광역단체장이 부재하는 사례를 활용해 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 광역단체장의 부재는 시·도정 공백을 야기하여 해당 지역의 고용률을 떨어뜨리고, 신용카드 사용액을 감소시키는 등 지역경제에 부(-)의 효과를 미치는 것을 확인할 수 있다. 광역단체장 부재의 지역경제에 대한 부(-)의 효과는 여성과 20~29세 청년층 및 50~59세 장년층 등에서 더 크게 나타나고 있는데, 이는 광역단체장의 공백이 노동시장에서의 취약계층에 더 큰 부정적 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 또한, 권위된 광역단체장의 특성에 따라서 지역경제에 미치는 영향이 다르게 나타난다. 정치적 요인으로서 여당 소속의 광역단체장이 부재하는 경우 지역 고용률에 큰 부정적인 효과가 있다. 이는 광역단체장의 소속 정당에 따른 단체장 부재 효과의 이질성이 고용부문에서 나타날 수 있음을 보여준다. 그리고 초선 광역단체장의 부재는 해당 지역 고용률에 큰 부정적 효과를 미치고, 재선 이상 광역단체장의 부재는 신용카드 사용 월 총액에 큰 부정적 영향을 가져온다. 한편, 광역단체장 권위 사유에 따라서 부정부패 등 불법적 요인에 의해 광역단체장이 부재하는 사례를 분리하면 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 부정적 영향이 일반적

9) 종속변수를 신용카드 1인당 사용액으로 설정한 모형의 추정결과는 독자의 요청이 있는 경우 이용가능하다.

으로 더 크게 나타난다.

광역단체장의 부재는 해당 지역의 리더가 부재하고, 리더십에 공백이 발생하였음을 의미한다. 이로 인해 발생하는 지역경제에 대한 부(-)의 효과는 광역단체장이 지역경제 발전에 매우 중요한 요소임을 강조하며, 리더가 중요하다는 가설에 대한 실증적인 근거를 제시한다.

최근 정부에서 연방제에 버금가는 강력한 지방분권을 목표로 ‘자치분권 로드맵’을 발표하였다. 자치분권의 성공을 위한 전제는 지방자치단체를 이끄는 단체장의 우수한 자질과 역할이다. 이와 관련하여 광역단체장 부재가 지역경제에 미치는 부정적 효과를 고려할 때 광역단체장의 부재가 장기화되는 것을 막기 위한 여러 가지 제도적 개선이 필요해 보인다. 예를 들어, 현 공직선거법에서 광역단체장의 궐위가 발생하는 경우 새로운 단체장을 선출하기 위한 재보궐 선거가 1년에 1회로 규정되어 광역단체장의 공백이 장기화될 수 있다. 지방분권 시대에 광역단체장의 역할이 더욱 중요하다는 점을 고려하면, 대통령 궐위 발생 시 60일 이내에 선거를 실시하여야 한다는 법적 규정과 유사한 수준으로 지방선거 제도를 개편하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

본 연구는 광역단체장의 부재가 지역경제에 미치는 부정적 효과를 도출하여 리더의 중요성을 강조하였다. 그러나 리더의 나이, 교육수준 등 개인적 특성과 자질에 따른 인과효과를 분석하지 못하였고, 자료의 제약으로 인해 광역단체장이 지역경제에 영향을 줄 수 있는 경로로써 중간적 단계인 정책 결정 과정에 미치는 영향에 대해서는 구체적으로 확인하지 못하였다. 이는 향후 연구과제로 남긴다.

## 참고문헌

- 강운호. 「지역경제 성장의 영향요인 분석」. 『한국행정학보』 42권 1호 (2008. 03): 365-381.  
 김광구·김예승·홍성우. 「기초자치단체장의 경력유형이 지역경제에 미치는 영향 분석」. 『한국비교정부학보』 13권 2호 (2009. 12): 87-112.  
 김애진. 「지방자치단체장의 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향에 대한 연구」. 『한국지방재정논집』 22권 1호 (2017. 4): 161-193.

- 김예승·김광구. 「지방자치단체장 선택과 지역경제 발전 관계 연구」. 『한국지방행정학보』 7권 2호 (2010. 12): 149-170.
- 문시진·이기동·이우형. 「지방재정지출이 지역의 경제성장, 고용 및 투자에 미치는 영향 분석」. 『경제연구』 34권 2호 (2016. 5): 33-59.
- 박완규. 「지방자치단체의 경제력 격차에 대한 분석: GRDP 대리변수를 이용하여」. 『지역연구』 26권 4호 (2010. 12): 75-101.
- 윤광재. 「지방자치단체장의 정치적 성향과 세출예산과의 연계성에 대한 연구: 서울시예산을 중심으로」. 『한국거버넌스학회보』 22권 3호 (2015. 12): 217-237.
- 이상휘. 「한국 지방자치단체장 보궐선거에 관한 고찰」. 『한국동북아논총』 21권 0호 (2001. 12): 189-213.
- 이성철·권영주. 「로컬 거버넌스와 지역성장의 관계 분석」. 『한국공공관리학보』 31권 4호 (2017. 12): 69-91.
- 이종찬·정기현. 「지방재정지출 변동성이 지역경제성장에 미치는 영향에 관한 연구」. 『재정정책논집』 19권 2호 (2017. 6): 23-46.
- 임성일. 「지역 간 경제력 격차문제에 대한 접근: 격차측정기준과 정부간 재정이전제도를 중심으로」. 『응용경제』 15권 2호 (2013. 9): 175-210.
- 정원섭. 「자치단체장의 역할정립을 위한 리더십 연구」. 『한국지방행정학보』 6권 2호 (2009. 12): 183-206.
- 최성락·노우영. 「지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석: 단체장 이전 경력을 중심으로」. 『한국정책연구』 7권 1호 (2007. 6): 115-131.
- 최항순. 「광역자치단체장의 바람직한 역할에 관한 연구: 주요단체장들의 성공사례를 중심으로」. 『한국공공관리학보』 20권 2호 (2006. 12): 95-127.
- 하혜영. 「자치분권 로드맵의 내용과 향후 과제」. 『이슈와 논점』 1414호 (2018. 1): 1-4.
- 한국지방행정연구원. 『성공한 단체장 실패한 단체장』. 1995.
- 황진영·이종하. 「우리나라 조세정책 변화와 고용창출효과 분석」. 『한국경제연구』 31권 1호 (2013. 3): 69-95.
- Bertrand, M., and Schoar, A. “Managing with Style: The Effect of Managers on Firm Policies.” *Quarterly Journal of Economics* 118 (4) (November 2003): 1169-1208.
- Besley, T., Montalvo, J., and Reynal-Querol, M. “Do Educated Leaders Matter?”

*Economic Journal* 121 (554) (August 2011): 205-227.

Chattopadhyay, R., and Duflo, E. “Women as Policy Makers: Evidence from a India-Wide Randomized Policy Experiment.” *Econometrica* 72 (5) (September, 2004): 1409-1443.

Fair, R. “The Effect of Economics Events on Votes for President.” *Review of Economics and Statistics* 60 (2) (May 1978): 159-173.

Jones, B., and Olken, B. “Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II.” *Quarterly Journal of Economics* 120 (3) (August 2005): 835-864.

Londregan, J., and Poole, K. “Poverty, the Coup Trap, and the Seizure of Executive Power.” *World Politics* 42 (2) (January 1990): 151-183.

<참고 웹사이트>

법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

위키백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki>

## Do Leaders Matter? Effects of The Governor Vacancy on the Regional Economy

Bohun Hyun · Changhui Kang

This study estimates causal effects of the governor vacancy on the regional economy, exploiting the case of exogenous governor vacancy in Korea. We find that the governor vacancy has a negative impact on the regional economy by lowering the employment rate and reducing the amount of credit card expenditures. Negative effects are more pronounced among vulnerable groups of the labor market such as women and aged 20~29 and 50~59. In addition, negative effects vary by characteristics of the governor. Negative effects of the governor vacancy on the regional economy show empirical evidence suggesting that leaders do matter.

Keywords: causal effects, leader, governor, regional economy