

연구논문

광역단체장의 직무수행평가의 추세 및 영향 요인*

하동현** · 장덕현***

본 연구에서는 광역단체장의 직무수행평가(지지율)가 어떠한 추세를 지니고 있고 대통령, 정당 등의 요인들과 어떠한 관계를 가지고 있는지를 그 경향과 특징을 중심으로 분석하고자 한다. 2012년부터 2021년까지 5, 6, 7기 광역단체장의 직무수행평가를 대상으로 하였다. 분석의 결과, 첫째, 광역단체장은 임기 동안 대체로 50%를 전후로 큰 등락 폭 없이 직무수행평가의 변동이 나타났다. 둘째, 광역단체장의 소속정당, 선출차수, 권역에 따라 직무수행평가가 변화하였다. 소속 정당 간 추세에는 차이가 일부 있었으나 통계적인 유의성은 발견할 수 없었다. 선출차수가 많아 질수록 지지율이 높아졌고, 권역별로 광역단체장 평가가 상이하였다. 셋째, 광역단체장은 소속정당의 지지율과는 정의 상관관계, 경쟁 정당의 지지율과는 부의 상관관계로 나타났는데, 그 연계의 강도는 달랐다. 소속정당이 여야로 위상이 달라지면 단체장과의 강도와 연계 방향도 변화되었다. 넷째, 대통령은 임기 동안 지지율이 지속적으로 하락하면서 선행적인 패턴을 보인 반면, 광역단체장은 일정하게 유지되면서도 가변적 양상으로 선행성은 나타나지 않았다.

주제어: 광역단체장, 지도도, 직무수행평가, 대통령, 정당

* 이 논문은 2020년도 전북대학교 신입교수 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교 행정학과 교수(eastwiser@gmail.com), 주저자.

*** 한국갤럽 연구위원(dhjang@gallup.co.kr), 교신저자.

I. 서론

1995년에 지방자치가 부활하면서 민선 7기 시대를 맞이하고 있다. 지방자치의 영역은 확대되어 왔으며, 2020년 12월, 30년 만에 개정된 지방자치법 전부개정안을 통해 새로운 자치의 방식과 형태를 견인해줄 제도적 도약을 이루기도 했다.

우리나라 지방자치에서 단체장은 지역의 주도적 행위자로 평가된다. 주민대표로서의 단체장과 지방의회는 정책의 의제설정, 형성, 집행, 평가라는 일련의 정책 사이클 속에서 그 역할을 분담하고 있다. 단체장과 의회간 기관대립형의 경쟁적 통치 구조로 설계되었지만 흔히 강시장-약의회형으로, 제도적·정치적·정책적 관점에서 견제 세력의 기능부재 혹은 약화로 말미암아 단체장의 우월적 주도가 작동된다(김병준 2015). 또한 단체장의 위상은 지역의 범주를 초월하기도 한다. 지역대표성을 가지면서 대통령이나 국회의원의 잠재적 후보군으로 간주된다.

이처럼 단체장이 지닌 역할의 중대성과 정치적 위상에도 불구하고 단체장을 대상으로 한 연구는 아직 초기 단계에 머물러 있다. 최근 연구는 단체장의 당선요인(박지영 외 2019; 장승진 2019; 황아란 외 2018), 개인성향(공종예 외 2019; 신정섭 2019; 김정숙 2018), 갈등조정능력(박순종 2017) 등 과거에 비해 연구주제가 다양화되고 있지만 여전히 그 강도와 집중성은 높지 않다. 특히 광역단체장의 직무수행 평가(이하 직무평가)에 대해서는 지속적으로 측정되지 않았고 관심도 미흡했기 때문에 관련 연구가 전무한 상태이다. 이는 최근 여러 조사회사를 통해 매주 정기조사로 발표되며, 언론과 정치권으로부터 관심의 중심이 되는 대통령 직무평가와 대비된다. 대통령 직무평가의 경우 1987년 직선제 이후 현재까지 그 경향과 영향 요인이 다양하게 분석되었다(강원택 외 2014; 문우진 2012; 가상준·노규형 2010; 전용주 2006).

본 연구는 대통령 직무평가와 대비되는 광역단체장 직무평가의 차별적 경향과 그 영향 요인을 파악하고자 한다. 이를 위해 2012년 이후 한국갤럽조사연구소(이하 한국갤럽)를 통해 수집된 광역단체장 직무평가 자료를 분석하며, 다음과 같이 문제 의식을 가진다.

첫째, 우리나라 광역단체장 직무평가의 전반적인 흐름은 어떠한가? 민선 5기, 6기, 7기 등 서로 다른 기수에서도 유사성을 보이는가?

둘째, 광역단체장 직무평가의 경향에 영향을 주는 요인은 무엇인가? 소속정당, 선출차수, 권역에 따라 단체장들에 대한 평가와 흐름은 어떠한가?

셋째, 단체장의 직무평가는 대통령의 직무평가, 소속정당의 지지도와 어떠한 관계성을 보이는가? 정당별, 여야 정권변화에 따라 어떠한 양태를 띠는가?

본 연구는 다음의 순서로 진행된다. 먼저 선행연구 검토를 통해 연구모형을 제시하며, 분석자료 등 연구방법에 대해 설명한다. 연구는 크게 광역단체장 직무평가의 내부 경향과 외부요인과의 관계로 나누어 이루어지는데, 광역단체장 직무평가의 시간적 경과에 따른 추세를 확인한다. 또한 광역단체장의 직무평가를 소속정당, 선출차수, 권역의 요인별로 비교한다. 다음으로는 대통령 직무평가와 정당지지도가 직무평가와 어떠한 관계를 가지는지 살펴보고, 마지막으로 분석결과를 토대로 우리나라 광역단체장 직무평가의 특징을 도출하면서 향후 과제를 제시한다.

II. 광역단체장 직무평가 영향 요인

1. 선행연구 검토

본 연구에서 다룬 대통령이나 단체장의 직무평가는 ‘선출직의 업무수행 능력에 대한 국민들의 평가’이며, ‘긍정적으로 평가하는 응답자의 백분율’로 측정된다(가상준·노규형 2010). 직무평가는 대통령이나 단체장의 행정운영방식에 관한 지지 여부와 직결되므로 일반적으로 지지도와 동일한 것으로 해석된다(강원택 외 2014). 대통령이나 단체장에 대해 가지는 기대와 성과의 잣대로 나타나게 되는데, 그 시점에서의 상태(snap-shot)를 알려주는 것으로 이해된다. 이러한 여론의 평가는 정치와 행정 활동에 포괄적으로 영향력을 미치며, 정치 혹은 정책결정을 작동시키는 동인으로 정치와 국민을 이어주는 매개체로 작용한다(리프먼 1922·이동근 역 2021). 지방자치단체장의 경우 3연임이 가능하기 때문에 직무평가는 현재의 정책과 활동에 대한 지지일 뿐 아니라 미래의 정당 공천 및 당선 가능성을 높이는 요인으로 작용한다.

대통령 직무평가의 경우 취임 초기의 높은 기대감에서 출발하여 후기로 갈수록

하락하는 즉, 재임기간이 길수록 하락하는 ‘전고후저(前高後低)’의 경향을 띠고 있다. 이러한 경향은 ‘필연적 하락의 법칙’으로 규정되며(문우진 2012; 전용주 2006), 높은 기대감으로 시작하는 ‘밀월기간’, 국민적 기대와 성과 사이의 거리감으로 인한 실망이 쌓이는 ‘환멸기간’, 떠나가는 대통령에 대한 예우로 지지도가 일부 회복되거나 완만히 하락하는 ‘관용기간’으로 구분 짓기도 한다(함성득 1999).

여러 연구들이 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인들을 탐색해 왔다. 전쟁과 같은 대외적 위협 등 주요한 사건들이 내부의 단합을 촉발하고 대통령 지지도를 상승시키는 요인으로 작용한다(rally around the flag)(Mueller 1970). 경제 상황과 경제 상황에 대한 주관적 인식과 평가가 영향을 주며(가상준·노규형 2010; Clarke & Stewart 1994), 여론에 대한 대통령의 반응성 또한 관련이 있는데 지지도가 낮을수록 여론과 무관한 의사결정이 이뤄지는 경향이 있다. 대통령 지지도는 대중의 정책 선호에 맞추어 대응하는지가 관건이다(이한수 2012; Canes-Wrone & Shotts 2004). 대통령의 수사적(rhetoric) 노력에 의해 특정 쟁점이 점화되는 효과(priming effect)(Druckman & Holmes 2004)와 더불어 합의와 대립 쟁점 등 쟁점의 성격이 언급되기도 한다(문우진 2012). 또한, 정당 일체감과 정당지지도가 주는 효과에 주목하기도 한다(조성대·한귀영 2010). 제왕적 대통령제나 단임제 특성은 제도적 차원에서 언급되는 원인들이며, 다만 제왕적 대통령제는 반대파들의 비판적 시각을 내포하는 측면이 있다(김일년 2020; 김용호 2017; 김병문 2013).

대통령 지지도의 영향 요인 중 재임 기간이 주목되고 있는데, 이는 한국뿐 아니라 같은 대통령제를 시행하는 미국의 경우도 마찬가지 현상이다(Erikson et al. 2002; Brody 1991). 전용주(2006)에 따르면, 지지도 하락은 3가지 대표적 이론으로 설명된다. 첫째는 ‘소수동맹론’으로 당선 시 느슨하게 연합했던 정치 세력들이 시간이 지남에 따라 붕괴하는 현상으로 설명된다. 둘째는 ‘환멸하는 유권자’로 초기의 비현실적인 높은 기대감이 실망으로 이어질 수밖에 없는 필연적 조건이 된다. 셋째는 ‘엘리트 리더십’으로 취임 초기, 정치인과 언론은 대통령에 대해 우호적인 신호를 보내지만 시간이 흐르면서 비판적인 시각이 강화되면서 나타나는 현상으로 해석된다.

단체장의 경우 대통령에 비해 권한이 작을 뿐 아니라 유권자와 엘리트의 관심과 기대가 다르므로 지지도의 추세와 영향 요인도 다른 관점에서 볼 필요가 있다. 미국에서 광역단체장과 비슷한 선출직 공직자는 주지사(governor)로 볼 수 있는데, 주

지사의 활동과 평가는 학계의 지속적인 연구대상이 되고 있다. Bernick(2016)은 1966년부터 2015년까지 50년간의 주지사 관련 연구들을 종합하고 주제를 분류하였는데, 가장 많은 관심을 받은 주제는 선거와 지지도와 관련된 것이었다. 이외에도 현안/정책, 행정, 예산, 경제 개발, 단체장과 의회의 관계 등 다양한 주제들이 연구되었다. 주지사의 직무평가에 관해서는 선거에의 영향(Brown & Jacobson 2008; Dometrius 2002) 등을 주로 다루고 있으며, 재정건전성, 실업률과 같은 경제상황과의 연관성(Cohen & King 2004; Alt et al. 2002; Hansen 1999)이 관심이 되고 있다. Beyle et al.(2002)은 미국에서도 60년 넘게 대통령 직무를 평가하고 있지만 주 단위의 동향분석이 드문데, 이는 자료가 미비하기 때문이라는 점을 지적했다. 그들은 미국 공직자 직무 지지도 평가(US Official Job Approval Rating) 자료를 통해, 주지사 직무평가는 상승과 하락이 혼재되지만 전반적으로 하락하는 경우가 더 많았다고 분석했다.

우리나라는 지방자치의 역사가 30년이 되지 못하며, 그만큼 연구의 양과 질이 충분하다고 볼 수 없다. 현재까지 단체장(광역, 기초)과 관련된 우리나라의 경향은 당선요인, 개인성향, 그리고 갈등조정능력에 대한 연구가 주를 이루고 있다.¹⁾

먼저 당선요인 연구는 해당 지방선거의 전체적 특성을 분석하기도 했으며(황아란 2018; 윤광일 2014), 구체적으로는 정치적, 환경적 요인(박지영 외 2019; 장승진 2019), 지방정부의 신뢰(금종예 외 2019), 현직 요인(신현기·허석재 2015), 유권자의 회고투표적 행태(신정섭 2019; 장승진 2019), 경제투표(배은진 외 2016) 등을 변수로 활용하기도 했다.

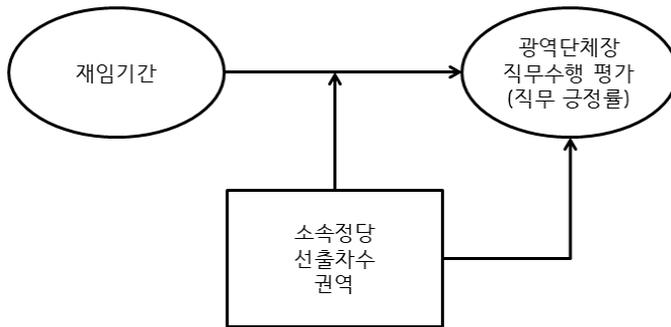
둘째, 단체장의 개인적 성향으로, 당선된 단체장의 성별, 직업 등 기본적 특성을 분석하거나(권경득 외 2017; 홍성우 2008), 리더십 유형(임정임 외 2017; 정동영 외 2017; 성영태 2016; 이창원 외 2008), 정책정향(김정숙 2018; 유승원 외 2015; 김광구 2009; 성영태 외 2008; 최성락 외 2007), 공약(황정운 외 2019; 한정훈 2014; 정종원 2014; 이창원 외 2005), 단체장 개인의 이미지(김정현 2013)를 살폈다.

셋째, 단체장의 갈등조정능력과 관련해서는 주로 사례분석을 통해 구조적 관계 속에서 단체장의 역할을 다뤘다(박순중 2017; 정원희 2013; 김이수 2011; 최항순 2006; 강인호 외 2005; 조임곤 2005; 안태환 2002; 김순은 2000; 이해영 1996).

1) 국내 학술 사이트 DBpia에서 등재학술지를 대상으로 검색된 논문(총 305건) 중 키워드를 단체장으로 하여 관련성이 있는 논문을 선별적으로 분류함으로써 파악하였다(2021년 2월 19일).

넷째, 직무평가 혹은 지지도와 관련한 연구들이다. 대통령을 대상으로 지지도의 등·하락의 원인을 분석하는 연구와 같이 단체장을 대상으로 한 연구는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 지지도를 활용하더라도 상술했던 선거예측이나 당선 요인인 독립변인으로서 논의하고 있으며(장승진 2019; 신현기·허석재 2015; 송근원 2011), 임기 동안에 나타나는 지지도의 경향이나 패턴, 변화의 원인과 대응전략 등 관련 분석은 이루어지지 않고 있다.

2. 광역단체장 직무평가 연구모형



<그림 1> 광역단체장 직무평가 연구모형

우리는 먼저 광역단체장 직무평가에 미치는 재임기간의 영향을 중심으로 살펴볼 것이다. 광역단체장 직무평가도 대통령과 같이 재임기간이 늘수록 하락하는 추세를 보일 것인가? 대통령과는 다른 경향을 보인다면 다양한 요인들이 광역단체장 직무평가에 영향을 준다고 볼 수 있다. 이러한 요인들은 직접적으로 광역단체장 평가에 영향을 줄 수 있지만 재임기간과 직무평가의 관계를 변화시키는 조절변수(moderating variables)로 작용할 수 있다.

광역단체장 직무평가의 영향 요인은 첫째, 소속정당이다. 2000년대 이후 우리나라 선거는 양대 정당이 경쟁하는 구도로 치러지고 있다. 1987년 민주화 이후 지역주의 기반 다당제에서 지향하는 이념 및 세대적 특성이 정당 내로 편입되면서 양당제가 정착되었다. 두 거대 정당은 좌우의 정치이념을 대표하면서 복지, 대북관계, 경제 등 정책 선택을 국민들에게 제시하고 있다. 즉 정책적, 이념적, 내용적 측면에

서 양당 정치의 토대가 구축되고 있다(강원택 2018). 이에 소속정당별로 광역단체장 직무평가는 어떠한 차이가 있는지, 그리고 재임기간의 효과에는 어떤 관계가 있는지 파악하고자 한다.

둘째 영향 요인은 선출차수이다. 단체장은 선거를 통해 선출된 주민대표이며, 주민들이 위탁한 과업을 얼마나 실현했느냐가 기본 사명이라고 할 수 있다. 매니페스토는 유권자의 투표권 행사 논리와 연계하여 등장하였다(하동현 2010). 단체장은 지방선거에서 매니페스토(구체적 공약)를 제시하고 그 성과로 다음 선거에서 연임 여부를 판단하자는 것이다. 선행연구에서도 단체장의 직무수행 성과가 당선 요인 중의 하나로 평가되기도 한다. 우리나라 단체장은 대통령과 달리 3번까지 연임이 가능하다. 따라서 선출차수가 많은 단체장일수록 직무평가가 높을 수 있으며, 전반적인 추세에는 차별성을 가질 수 있다.

셋째 영향 요인은 지역이다. 우리나라에서는 지역별로 정치성향이 다르다고 평가된다. 이전보다는 완화되고 있지만 지역주의 투표성향은 여전히 강하게 작동하고 있다. 대구/경북에서는 국민의힘 계열이, 광주/전라는 민주 계열이 압도적 우위 정당이다. 부산/경남에서는 국민의힘이 우세하다. 최근 서울과 경기, 인천 등의 수도권, 대전/충청은 점차 스윙보터(swing voter)의 양상이 두드러지고 있다. 강원은 보수 성향을 띠다가 현재는 스윙보터로 나아가고 있다. 이처럼 기존의 대통령, 국회의원, 단체장 선거 등에서 특정정당을 선호하거나 선거맥락과 쟁점에 따라 지역별로 상이한 투표 행태를 보여주었다. 우리는 지역별 정치성향 차이를 반영하기 위해 서울을 비롯한 수도권, 대전/충청권, 광주/전라권, 대구/경북권, 부산/울산/경남권, 기타 권역(강원, 제주)으로 권역을 구분하여 접근했다.

마지막으로, 대통령 직무평가와 정당지지도의 영향을 살펴볼 것이다. 앞에서 기술한 소속정당, 선출차수, 권역 등은 단체장을 분류하고 특징짓는 특성들이다. 이러한 특성과는 별개로 대통령 직무평거나 정당지지도의 변화와 같은 외부요인과 전반적인 정치적 분위기에 따라 단체장 직무평가가 영향을 받을 수 있다. 특히 이러한 요인들은 단체장의 소속정당에 따라, 그리고 여당일 때와 야당일 때 그 영향이 달라질 것을 예상할 수 있다. 정당지지도는 단체장이 소속된 정당에 따라 미치는 영향이 상반될 수 있으며, 대통령의 경우도 단체장과 같은 정당 소속의 대통령일 때, 즉 여당일 때와 그렇지 않을 때 양상이 다를 것이다.

<표 1> 한국갤럽의 광역단체장 직무평가 조사 개요

구분	내용									
조사대상	(2012~2019년) 전국 만 19세 이상 유권자 (2020~2021년) 전국 만 18세 이상 유권자									
표본추출	무선전화 RDD 표본 프레임에서 무작위 추출(집전화 RDD 15% 포함)									
응답방식	전화조사원 인터뷰									
	지역과 분석 기간에 따라 표본크기가 차이가 나며, 표본오차도 달라짐 2021년 2분기 기준 시·도별 표본크기와 표본오차는 아래와 같음									
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	
표본오차 (95% 유의수준)	표본크기(명)	1,528	569	610	677	351	366	249	3,070	
	표본오차(%p)	2.5	4.1	4.0	3.8	5.2	5.1	6.2	1.8	
		강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
	표본크기(명)	360	382	443	430	400	577	735	162	
	표본오차(%p)	5.2	5.0	4.7	4.7	4.9	4.1	3.6	7.7	
		(5기) 2012. 01 ~ 2013. 09								
조사기간		(6기) 2014. 10 ~ 2017. 12								
		(7기) 2018. 10 ~ 2021. 06								

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료

본 연구는 한국갤럽의 조사자료를 활용한다. 2012년 1월부터 2021년 6월까지 무선전화 RDD 방식으로 전국 유권자 대상의 표본조사를 실시했으며, 조사 내용 중에는 각 시·도별 거주자를 대상으로 한 광역단체장(시장, 도지사) 직무평가가 포함되었다. 신뢰성을 확보할 수 있는 각 시·도별 표본크기를 감안하고, 재임기간에 따른 전반적 경향 파악을 위해 이를 분기별로 집계했다.

광역단체장 직무평가 문항은 “[시장, 도지사]가 [시장, 도지사]로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까, 아니면 잘못 수행하고 있다고 보십니까?”로 묻고, 이에 대해 ‘어느 쪽도 아니다, 모름·응답거절’인 경우 “굳이 말씀하신다면 잘하고 있다와 잘못하고 있다 중 어느 쪽입니까?”로 되묻는 방식이다. 대통령과 광역단체장 직

무평가는 동일 질문과 조사방법으로 측정되어 상호 비교가 가능하다. 특히 2012년 이후 대통령 직무평가와 정당지지도가 동일 조사에 포함되었기 때문에 이들 변수들과 교차, 연관성 분석을 할 수 있다.

<표 2> 한국갤럽의 광역단체장 직무평가 조사 기간 구분

구분	재임기간	연월	재임 대통령	시·도지사 소속정당
5기	2년 3분기 ~ 3년 2분기	2012. 1~12	이명박	새누리당 6~7명, 민주당 9명, 무소속 1~2명 (경남 무소속 김두관 → 새누리당 홍준표)
	3년 3분기 ~ 4년 1분기			
	1년 2분기 ~ 3년 2분기	2014. 10 ~2016. 12	박근혜	자유한국당 5~8명, 바른정당 0~2명, 민주당 8~9명 (남경필, 원희룡 자유한국당 → 바른정당) (홍준표, 이낙연 사퇴)
	3년 3, 4분기			
4년 1, 2분기	2017. 7~12	문재인		
7기	1년 2분기 ~ 3년 2분기	2018. 10 ~2021. 6	문재인	민주당 12~14명, 국민의힘 2~5명, 무소속 0~1명 (원희룡 무소속 → 국민의힘) 2021년 4월 재보선 (민주당 박원순, 오거돈 유고/사퇴 → 국민의힘 오세훈, 박형준 당선)

조사 기간을 선출 기수로 구분하면 민선 5기의 일부에서 7기의 일부까지이다. 대통령 임기와 교차되면서 여섯 시기로 분류될 수 있다. 2012년은 5기의 2년차 3분기 이후로 이명박 대통령 재임기다. 2013년 집권당은 그대로 유지됐으나 대통령은 박근혜 대통령으로 교체됐다. 2014년 6월 지방선거를 통해 6기 광역단체장의 임기가 시작됐다. 이후 2016년 12월까지 박근혜 대통령이 재임했으나 대통령 탄핵안 표

결 이후 2017년 초반은 대통령이 공석이 되었고, 5월 선거를 통해 문재인 대통령이 취임했다. 2018년 6월 지방선거로 7기 광역단체장의 임기가 시작됐으며, 이후 문 대통령 집권기가 이어지고 있다. 5기부터 6기 3년차 2분기까지는 국민의힘 계열 정당이 집권했으며, 6기 4년차 이후에는 민주당 계열 정당이 집권하고 있다.

2012년 광역단체장 중 국민의힘 계열은 6명, 민주당 계열은 9명이었고(신설된 세종 시장 포함), 무소속은 2명이었다. 7월 무소속 당선자였던 경남지사가 사퇴하고(김두관), 하반기 보궐선거에서 국민의힘 계열 당선자가 추가됐다(홍준표). 2014년 제6회 지방선거(민선 6기)는 국민의힘 계열 8명, 민주당 계열 9명이 당선됐다. 2016년 탄핵 시기 국민의힘 계열은 새누리당과 바른정당으로 분열됐고, 2명의 광역단체장이 바른정당으로 이동했다(남경필, 원희룡). 2017년 대선을 앞두고 2명의 광역단체장이 사퇴했다(홍준표, 이낙연). 2018년 제7회 지방선거(민선 7기)에서는 민주당 계열이 14명, 국민의힘 계열 2명, 무소속 당선자가 1명이었다. 무소속으로 당선된 원희룡 지사는 2020년 국민의힘 계열인 미래통합당으로 합류했다. 이후 민주당의 박원순, 오거돈 시장의 유고, 사퇴로 이뤄진 보궐선거를 통해 국민의힘 오세훈, 박형준 시장이 당선됐다.

대통령 직무평가의 경우 1988년 이후 한국갤럽의 분기별 결과를 활용했다. 1987년 직선제 이후 시기별로 확인할 수 있는 국내 유일의 자료다. 2011년까지는 유선 전화 전화번호부 또는 DB 중 지역 층화에 따라 번호를 추출했으며, 2012년부터는 매주 단위 조사를 시작했고 이때부터 유무선 RDD 방식으로 번호를 추출했다.

2. 분석방법

재임기간과 광역단체장 직무수행 평가의 관계, 정당, 선출차수, 권역 등 내·외부 요인의 영향 정도를 파악하기 위한 본 연구의 분석방법은 다음과 같다.

첫째, 대통령 및 광역단체장의 직무평가 중 긍정률 평균을 중심으로 분기별 추세로 살펴본다. 임기 초기부터 후기까지의 변화량을 비교하여, 평가 대상에 따른 경향 차이를 확인하고자 한다.

둘째, 재임기간과 직무평가 긍정률과의 관계를 살피기 위해 상관관계 지수(Pearson's r)를 계산한다. 재임기간은 최초 1년차 1분기를 1, 이후 분기에 대해 1씩 더하는 식으로 코드를 부여했다. 광역단체장의 임기는 4년이므로 1~16까지의 범위를 갖는다. 재·보궐선거로 취임한 경우도 취임 첫 분기를 1로 하여 동일하게 적용

했다. 이에 따라, 정(+)의 상관관계는 선형적으로 긍정률이 증가하는 경향, 부(-)의 상관관계는 선형적으로 긍정률이 하락하는 경향을 보이는 것이다.

셋째, 재임기간과 주요 내부 요인(소속정당, 선출차수, 권역)이 광역단체장의 지도(직무 긍정률)에 주는 영향을 파악하기 위해 일반선형모형(*generalized linear model*)을 적용했다. 본 연구는 개별적인 응답사례가 아닌 시·도별 평가의 통합 자료를 활용하고 있으며 일반선형모형을 통해 재임기간과 다른 요인의 조건에 따른 평균적인 변화를 살피고자 했다. 특히 이 분석을 통해 다양한 요인들의 주효과와 상호작용 효과를 포함하여, 요인의 수준에 따른 영향 정도와 통계적 유의성을 검증할 수 있다.

마지막으로, 대통령 직무평가와 정당지도와 같은 외부요인이 단체장 직무평가에 미치는 영향을 파악하기 위해 상관관계 분석을 실시했다. 외부요인의 영향이 소속정당에 따라 다르기 때문에 민주당 계열 단체장과 국민의힘 계열 단체장 자료를 분리하여 분석하고, 각각 여당일 때와 야당일 때를 구분하여 요인별 영향 정도를 추정했다.

<표 3> 역대 대통령 직무평가 긍정률 평균 추이 노태우 1년차 1분기-문재인 5년차 1분기 (단위 %)

	1년				2년				3년				4년				5년				상관 계수(<i>r</i>)
	1Q	2Q	3Q	4Q																	
전체 평균	58	56	54	49	50	44	39	42	39	36	38	35	36	35	32	24	25	19	22	20	-.651**
사례 수	7	7	7	7	7	7	7	6	7	7	7	7	7	6	6	7	5	5	4	4	
표준편차	18	21	21	17	17	14	11	9	8	10	10	10	16	9	9	11	9	9	9	10	
노태우	29	57	53	41	45	28	26	-	28	18	28	25	12	-	-	15	-	12	-	-	-.810**
김영삼	71	83	83	59	55	55	44	36	37	28	29	32	41	41	34	28	14	7	8	6	-.919**
김대중	71	62	56	63	60	52	46	50	49	38	54	30	27	29	28	31	33	26	28	24	-.924**
노무현	60	40	29	22	25	34	23	27	33	34	28	23	27	20	16	12	16	24	27	27	-.594**
이명박	52	21	24	32	34	27	36	47	44	49	44	47	43	39	37	32	25	25	23	24	-.224
박근혜	42	51	60	54	55	50	44	44	34	36	40	43	40	33	32	12	-	-	-	-	-.785**
문재인	81	75	73	68	75	60	55	46	45	45	44	46	61	45	42	38	35				-.882**

* $p < .05$ ** $p < .01$.

IV. 연구결과

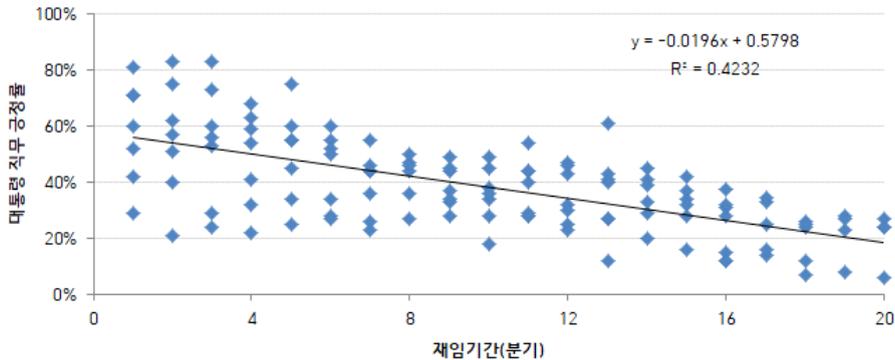
1. 대통령 직무평가 추세

1987년 6월 민주항쟁의 결과로 대통령 직선제가 부활된 이후, 노태우에서 문재인까지 7명의 대통령이 탄생하였다.

대통령 직무평가는 평균적으로 각각 취임 시점 58%(1년차 1분기), 2년차 1분기 50%, 3년차 1분기 39%, 4년차 1분기 36%, 5년차 1분기 25%, 5년차 4분기 20%이다. 취임 이후 2년이 경과하는 시점에서도 매년 약 10%씩 감소하였다. 이후에는 정체성을 보이다가 임기 1년 정도를 남겨두고 대폭 하락해 평균 20% 전후이다. 정권 초기(1년차 1분기)에서 정권 중반(3년차 2분기)의 지점에서는 평균 22%p가, 정권 종반(5년차 4분기)의 지점에서는 평균 38%p의 긍정률이 감소하였다.

분기와 대통령 직무 긍정률과의 상관계수는 -0.651 로, 추세적 하락을 확인할 수 있다. 김대중 대통령이 -0.924 로 상관성이 가장 컸고, 낮은 지지도로 임기를 시작한 이명박 대통령이 -0.224 로 상관성이 가장 낮았다. 초기 긍정률 크기와 유지 강도에 따라 예외는 있지만, 전반적으로 대통령들의 긍정률이 떨어지는 추세이다.

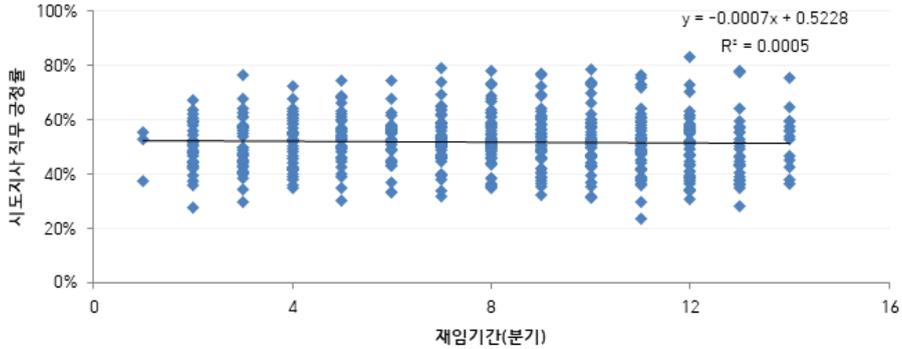
노무현, 이명박 대통령은 초기 어려움을 극복하며 긍정률을 상승시켰으나 결국 마지막에는 하락하는 추세를 벗어나지 못했다. 김대중, 노무현, 이명박 대통령은 그나마 상대적으로 높은 20%대를 마지막까지 유지했다.



<그림 1> 재임기간별 대통령의 직무평가 긍정률

2. 광역단체장 직무평가 추세

그럼, 광역단체장 직무평가의 흐름은 어떠했는가? 2012년부터 2021년까지 민선 5, 6, 7기 광역단체장(시장, 도지사)의 직무평가를 살펴보았다.



<그림 2> 재임기간별 시·도지사 직무평가 긍정률

재임기간 동안 분기별로 평균하여 분석한 결과, 초기인 1년차 2분기와 임기 만료 직전인 4년차 1분기간의 긍정률은 1%P 차이 정도로 거의 비슷하였다. 최소 48%에서 최대 54%로 6%P의 범위에서 등락했다. 상관계수는 -.023에 불과해 매우 미세한 하락 추세를 보일 뿐이었다.

민선 기수별로 세부적으로 살펴보도록 하자.

첫째, 민선 5기 광역단체장의 조사 범위는 2012년 3분기부터 2013년 1분기까지 임기 후반의 약 2년이다. 2012년에는 대통령 선거가 실시되었고, 2013년에는 박근혜 대통령의 임기가 시작하였다. 그 시기 동안 광역단체장의 직무평가는 2년차 3분기 52%에서 4년차 1분기 44%로 지속적으로 하락하였다. 상관계수는 -.232로 통계적으로 유의미한 하락 추세가 있었다.

둘째, 민선 6기 광역단체장은 2014년부터 2018년까지 4년간 조사되었다. 초기 51%에서 시작되어 최대 55%로 상승하였다가 50%까지 하락하였다. 마지막 4년차에 약간 회복되어 53%로 종결되었다. 2016년 11월 이후 이른바 국정농단 사태에 이어 탄핵 절차가 진행되었고 차기 대선이 이뤄졌다. 4년차 1분기 이후에는 여야가 바뀌었다. 광역단체장의 평균 평가는 5%P 내에서 거의 변화 없이 유지되었으며, 재

임기간과 직무공정률의 상관계수는 .033으로 유의하지 않았다.

셋째, 민선 7기에서는 여당인 민주당이 광역단체장을 다수 배출했다. 2021년 상반기인 3년차 4분기까지를 대상으로 분석한 결과, 광역단체장의 직무평가는 1년차 2분기 51%에서 3년차 2분기 58%로 상승했다. 상관계수는 .190이다.

민선 기수별로 광역단체장 직무평가 결과를 보았을 때, 5, 6, 7기 상호 간의 추세는 일관되지 않았다. 5기는 지속적으로 하락하는 추세였으며, 6기는 전체적으로 50% 이상 수준에서 최대-최소치는 5%P에 불과하였다. 7기는 초반에서 상승 추세를 보였다. 요약하면, 단체장의 직무평가는 대체로 50% 전후의 높은 수준을 보이고 있고, 초-중-후기 간의 변화폭이 적거나 변화의 방향이 일관되지 않았다. 이는 재임 기간에 따라 하락하는 대통령 직무평가와는 명확히 다른 경향이다.

<표 4> 역대 광역단체장 직무평가 평균 추이(2012년~2021년) (단위 %)²⁾

																	상관 계수 (r)
	1년				2년				3년				4년				
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q			
전체	평균	48	50	51	52	54	52	53	53	52	52	51	50	49	53	-.023	
	사례 수	3	34	34	34	34	34	48	48	44	44	43	43	27	14		
	표준편차	10	9	10	10	10	9	10	10	11	11	12	12	12	11		
5기	평균	37	42	46	58	57	54	52	52	50	49	44	41	44		-.232*	
	사례 수	1	2	2	2	2	2	16	16	14	14	13	13	13			
	표준편차		20	16	1	0	6	10	9	10	11	13	10	12			
6기	평균		51	52	52	55	53	54	50	52	50	55	53	54	53	.033	
	사례 수		16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	14	14		
	표준편차		10	12	11	11	10	9	9	9	11	12	12	11	11		
7기	평균	54	51	50	51	52	52	53	58	55	58	55	53			.190*	
	사례 수	2	16	16	16	16	16	16	16	14	14	14	14				
	표준편차	2	6	8	9	10	8	10	11	13	10	10	8				

* $p < .05$ ** $p < .01$.

2) 2011년 상·하반기(박원순, 최문순), 2012년 하반기(홍준표), 2021년 상반기(오세훈, 박형준) 재·보궐선거로 당선된 단체장의 경우 임기 시작 분기를 1년차 1분기로 삼았다.

3. 광역단체장의 직무평가 영향 요인 분석

1) 재임기간

일반선형모형을 통해 재임기간과 기수가 광역단체장 직무평가에 미치는 영향을 분석했다. 주효과항만을 포함시킨 주효과 모형과 상호작용항을 포함시킨 상호작용 효과 모형을 적용했으며, 추정 모수를 <표 5>에 제시했다.

<표 5> 재임기간에 따른 광역단체장 직무 긍정률 영향 분석(일반선형모형, 추정 모수)

		주효과 모형		상호작용 효과 모형	
		B	표준오차	B	표준오차
	절편	52.636	1.235	49.386	1.804
기수	5기	-5.632 **	1.302	7.227	3.906
	6기	-.717	1.077	2.508	2.482
	7기(Base)				
	재임기간 T	.088	.141	.568 *	.245
기수 * 재임기간	5기 * T			-1.522 **	.435
	6기 * T			-.477	.311
	7기 * T(base)				
R^2		.043		.067	

* $p < .05$, ** $p < .01$.

먼저 주효과 모형에서는 7기 대비하여 5기의 평가가 전반적으로 낮았으며, 재임 기간에 의한 영향은 거의 없었다. 이는 대통령 직무평가가 재임기간에 따라 하락했던 것과 대비되는 결과다.

상호작용항을 포함한 경우 재임기간에 따라 직무 긍정률이 상승하는 효과가 있었다. 이는 기수 기준(base)인 7기의 경향을 나타낸 것이다. 5기와 재임기간의 상호작용 효과만 유의했으며, 7기 대비하여 5기의 경우 재임기간에 따라 직무 긍정률이 하락하는 추세였다.

2) 소속정당

기수와 재임기간을 포함한 모형에 단체장의 소속정당을 추가하여 분석했다. 정당

에 소속되지 않은 무소속 단체장의 경우 분석에서 제외했다.

주효과만을 포함시킨 모형에서 민주당 계열 소속 단체장이 국민의힘 계열 소속 단체장 대비 높은 긍정률을 보였다. 상호작용항을 포함시켰을 때 민주당 계열일 때 재임기간에 따라 직무긍정률이 상승하는 경향이 있었으나 통계적 유의성은 발견할 수 없었다.

<표 6> 소속정당, 재임기간에 따른 광역단체장 직무 긍정률 영향 분석
(일반선형모형, 추정 모수)

		주효과 모형		상호작용 효과 모형	
		B	표준오차	B	표준오차
소속정당	절편	50.678	1.500	48.875	2.753
	민주당	2.642 **	1.006	1.304	2.507
	국민의힘(base)				
기수	5기	-4.262 **	1.341	6.471	4.005
	6기	-0.170	1.112	2.367	2.604
	7기(base)				
재임기간	T	0.099	0.140	0.394	0.335
소속정당 * 재임기간	민주당*T			0.158	0.287
	국힘 * T(base)				
기수 * 재임기간	5기 * T			-1.270 **	0.446
	6기 * T			-0.382	0.322
	7기 * T(base)				
R^2		.045		.064	

* $p < .05$, ** $p < .01$.

3) 선출차수

기수와 재임기간을 포함한 모형에 단체장의 선출차수를 추가하여 직무평가와의 관계를 살펴봤다. 분석의 결과, 주효과 모형에서 기타 지역(강원/제주)에 대비해 대전/충청권의 직무 긍정률이 높았다. 상호작용 효과 모형에서 부산/경남권의 경우 전반적으로 평가는 낮았으나 재임기간에 따라서는 직무 긍정률이 상승하는 효과가 있었다.

주효과 모형에서 3선 대비 1, 2선의 직무 긍정률이 낮아, 선출차수에 따른 차이가 있었다. 선출차수에 따른 재임기간 효과, 즉 상호작용 효과는 통계적으로 유의하

지 않았다. 3선 대비 1, 2선의 재임기간에 따른 상승 경향이 있었는데 3선은 초기부터 높은 지지율을 확보하고 있기 때문에 상승 여력이 많지 않기 때문으로 보인다.

<표 7> 선출차수, 재임기간에 따른 광역단체장 직무 긍정률 영향 분석
(일반선형모형, 추정 모수)

		주효과 모형		상호작용 효과 모형	
		B	표준오차	B	표준오차
	절편	58.524	1.668	56.715	3.401
선출차수	1선	-7.413 **	1.401	-9.218 *	3.574
	2선	-5.200 **	1.570	-8.442 *	4.053
	3선(base)				
기수	5기	-5.855 **	1.268	9.209 **	3.805
	6기	-0.150	1.062	3.567	2.452
	7기(base)				
재임기간	T	0.063	0.137	0.418	0.416
	1선 * T			0.155	0.417
	2선 * T			0.376	0.466
선출차수 * 재임기간	3선 * T(base)				
	5기 * T			-1.778 **	0.424
	6기 * T			-0.540	0.306
기수 * 재임기간	7기 * T(base)				
R^2		.098		.131	

* $p < .05$ ** $p < .01$.

4) 권역

기수와 재임기간을 포함한 모형에 단체장의 권역을 추가하여 직무평가와의 관계를 살펴봤다.

분석의 결과, 주효과 모형에서 기타 지역(강원/제주)에 대비해 대전/충청권의 직무 긍정률이 높았다. 상호작용 효과 모형에서 부산/경남권의 경우 전반적으로 평가는 낮았으나 재임기간에 따라서는 직무 긍정률이 상승하는 효과가 있었다.

<표 8> 권역, 재임기간에 따른 광역단체장 직무 긍정률 영향 분석
(일반선형모형, 추정 모수)

		주효과 모형		상호작용 효과 모형	
		B	표준오차	B	표준오차
권역	절편	52.087	1.686	54.599	3.432
	수도권	-2.404	1.649	-8.932 *	3.969
	대전/충청권	4.388 **	1.638	-2.267	4.086
	광주/전라권	3.093	1.645	-0.050	4.110
	대구/경북권	1.519	1.794	-2.087	4.485
	부산/경남권	-1.498	1.665	-12.835 **	3.986
	기타(base)				
기수	5기	-5.426 **	1.269	10.200 **	3.797
	6기	-0.550	1.049	2.012	2.389
	7기(base)				
재임기간	T	0.027	0.138	-0.268	0.419
	수도권*T			0.850	0.473
	대전/충청권*T			0.910	0.476
	광주/전라권*T			0.474	0.482
	대구/경북권*T			0.534	0.520
	부산/경남권*T			1.511 *	0.478
	기타* T(base)				
기수 * 재임기간	5기 * T			-1.817 **	0.421
	6기 * T			-0.399	0.300
	7기 * T(base)				
R^2		.102		.154	

* $p < .05$ ** $p < .01$.

5) 종합 모형

이상 논의되었던 모든 변수들을 포함한 종합 모형을 살펴보자. 먼저 주효과 모형에 따르면 소속정당은 영향을 주지 않았으며, 광역단체장 직무평가의 시기별 추세를 나타내는 재임기간의 효과는 유의하지 않았다. 선출차수, 권역, 기수는 일부 수준에서 영향을 주었다.

<표 9> 소속정당, 선출 횟수, 권역, 재임기간에 따른 광역단체장 직무 긍정률 영향 분석
(일반선형모형, 추정 모수)

		주효과 모형		상호작용 효과 모형	
		B	표준오차	B	표준오차
	절편	58.871	2.345	66.387	5.462
소속정당	민주당	0.973	1.382	-4.416	3.497
	국민의힘(base)				
선출차수	1선	-7.014 **	1.387	-7.663 *	3.633
	2선	-5.089 **	1.537	-6.332	4.050
	3선(base)				
권역	수도권	-3.995 *	1.726	-11.070 **	4.229
	대전/충청권	2.129	1.754	-3.202	4.405
	광주/전라권	1.210	1.806	1.122	4.591
	대구/경북권	-0.720	2.025	-7.293	5.221
	부산/경남권	-3.417	1.785	-14.529 **	4.445
	기타(base)				
기수	5기	-4.894 **	1.312	9.614 *	3.852
	6기	-0.020	1.119	0.557	2.675
	7기(base)				
재임기간	T	0.012	0.134	-0.873	0.637
소속정당 * 재임기간	민주당 * T			0.637	0.405
	국민 * T(base)				
선출차수 * 재임기간	1선 * T			0.018	0.424
	2선 * T			0.161	0.465
	3선 * T(base)				
권역 * 재임기간	수도권 * T			0.973	0.503
	대전/충청권 * T			0.796	0.521
	광주/전라권 * T			0.144	0.547
	대구/경북권 * T			0.893	0.593
	부산/경남권 * T			1.525 **	0.527
	기타 * T(base)				
기수 * 재임기간	5기 * T			-1.697 **	0.434
	6기 * T			-0.168	0.323
	7기 * T(base)				
R^2		.146		.202	

* $p < .05$, ** $p < .01$.

선출차수가 3선인 경우 광역단체장 직무평가가 높았다. 연임 자체가 단체장 직무의 높은 평가와 신뢰를 기반으로 하고 있기 때문이다. 권역 중에서는 수도권, 기수로는 5기 단체장의 평가가 상대적으로 낮았다.

재임기간의 효과는 전체적으로 유의하지 않았지만, 상호작용 효과 측면에서는 조건에 따라 통계적 유의미성을 확인할 수 있었다. 먼저 민주당 소속 단체장일 때 초기보다 후기로 갈수록, 즉 재임기간이 길수록 평가가 상승하는 경향이 있으나 유의하지 않았다. 또한, 부산/경남권과 재임기간의 상호작용 효과가 유의했다. 이들 지역에서 재임기간이 길수록 직무평가가 상승했다. 기수별로는 5기와 재임기간의 상호작용 효과가 유의했다. 5기에서 재임 후반기가 될수록 전체적으로 직무 긍정률이 하락했다.

연반적으로 대통령과는 달리 광역단체장 직무평가에 대한 재임기간의 효과는 크지 않았다. 다만 선출차수, 지역, 기수 등의 조건에서 차이를 보이는 것을 확인할 수 있다.

6) 대통령 직무평가와 정당지지도의 영향

대통령 직무평가와 정당지지도가 단체장 직무평가에 미치는 영향 파악을 위해 소속정당을 분리하여 상관관계 분석을 실시했다. 이들은 광역단체장의 활동 또는 특성과 다른 외부요인으로 볼 수 있다. 즉, 대통령과 소속정당의 활동과 이들에 대한 주민의 인식이 단체장 평가에 영향을 주는 경우로 볼 수 있다.

먼저 민주당 계열 소속 단체장의 경우 대통령 직무 긍정률과 민주당 계열 정당지지도가 정적 상관관계, 국민의힘 계열 정당지지도와는 부적 관계가 있었다.

여야에 따라 대통령 평가의 영향은 방향성이 달라질 것이다. 따라서 여당일 때와 야당일 때를 분리하였다. 문재인 대통령이 집권한 2017년 5월 이후 민주당이 여당일 때 대통령 직무 긍정률, 민주당 계열 지지도는 정적인 관계, 국민의힘 계열 지지도는 부적인 관계를 보였으며, 전체 대비해 상관관계 정도는 높아졌다.

반면 이명박, 박근혜 대통령 집권기인 2012년부터 2016년까지 민주당이 야당일 때를 살펴보면, 대통령 직무 긍정률은 상관관계가 미미했으며, 정당지지도에서는 민주당 지지도는 부적 상관관계, 국민의힘 계열(당시 새누리당) 지지도는 정적 상관관계가 있었다.

이는 지역적 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다. 국민의힘 계열 집권 시 여당 지지도가 상대적으로 높은 수도권/충청권 지역의 민주당 소속 단체장의 평가는 높았

던 반면 여당 지지도가 낮은 광주/전라 지역 민주당 소속 단체장의 평가는 낮았다.

또한 소속정당이 야당일 때는 대통령과 소속정당의 배경은 사라지고 단체장 개인의 역량이 중요해진다는 점을 알 수 있다. 소속이 다른 대통령의 국정운영으로부터 자유롭고, 소속정당보다는 여당과의 관계 구축을 우선하여 직무평가를 받는 것으로 보인다.

<표 10> 민주당 계열 소속 단체장의 대통령직무 긍정률, 정당지지도와 광역단체장 직무 긍정률 상관관계 분석

	민주당 계열 전체		민주당 여당일 때		민주당 야당일 때	
	r	사례 수	r	사례 수	r	사례 수
대통령직무 긍정률	.368	276 **	.424	156 **	.022	120
민주당 계열 지지도	.327	293 **	.442	164 **	-.217	128 *
국민의힘 계열 지지도	-.208	293 **	-.454	164 **	.254	128 **

* $p < .05$ ** $p < .01$. * $p < .05$ ** $p < .01$

<표 11> 국민의힘 계열 소속 단체장의 대통령직무 긍정률, 정당지지도와 광역단체장 직무 긍정률 상관관계 분석

	국민의힘 계열 전체		국민의힘 여당일 때		국민의힘 야당일 때	
	r	사례 수	r	사례 수	r	사례 수
대통령직무 긍정률	-.061	161	-.043	51	-.019	110
민주당 계열 지지도	-.208	177 **	-.181	59	-.160	117
국민의힘 계열 지지도	.195	177 **	.121	59	.138	117

* $p < .05$ ** $p < .01$.

국민의힘 계열 단체장의 경우 민주당 계열 단체장 대비 전반적으로 대통령 직무 긍정률과 정당지지도의 상관관계 정도가 낮았다. 대통령 직무평가와는 상관성이 크지 않았고, 민주당 계열 지지도와는 부적 관계, 국민의힘 계열 지지도와는 정적 관계를 보였다. 이러한 경향은 여당일 때와 야당일 때 동일했으나 통계적 유의성은 발견할 수 없었다.

전체적으로 국민의힘 계열 단체장은 여당과 대통령과의 밀착도가 상대적으로 낮았고 통계적으로도 유의하지 않은 경우가 있었다. 대체로 외부적 요인보다는 단체장 스스로의 행정운영에 따라 평가를 받는 것으로 보인다.

V. 결론

본 연구에서는 광역단체장의 직무평가가 어떠한 추세를 지니고 있고 다양한 요인들과의 관계는 어떠한지를 살펴보고자 하였다. 2012년부터 2021년 6월까지 민선 5, 6, 7기 광역단체장의 직무평가를 대상으로 그 경향과 특징을 도출하였다.

첫 번째는 단체장 직무평가의 내적 경향이다. 먼저 단체장의 직무평가는 재임기간에 따라 통계적으로 유의미하게 변동하지 않았다. 이는 초기의 높은 직무 긍정률이 지속적으로 하락하는 대통령 직무평가와는 상이한 패턴이다.

각 기수별로 차이가 있었는데, 이는 대통령과 관련해 상황적 요인을 설명할 수 있다. 5기의 평가는 2012년과 2013년에 걸쳐 있다. 2012년 대선을 통해 여당인 새누리당의 박근혜 대통령이 취임했다. 다만 이 때 여당은 대통령과 가까운 계파와 그렇지 못한 계파로 나누어져 있었고, 대부분 여당 단체장은 대통령과 관계가 좋지 못해, 취임 초기 대통령의 후광 효과가 미치지 어려웠다. 또한 야당 단체장의 경우 정권 교체가 좌절되고, 야당 전체가 혼란을 겪던 시기로 전반적인 평가가 좋지 못했다. 반면 7기는 여당인 더불어민주당 소속 단체장이 대부분이고, 문재인 대통령의 직무 긍정률이 높고, 여당 지지도도 높은 시기였다. 또한, 코로나19라는 국가적 재난도 겹치어 위기시 내부적으로 단합하는 효과도 직무평가를 지탱하고 상승시켰을 가능성이 있다(Mueller 1970).

둘째, 소속정당, 선출차수, 권역에 따라 직무 긍정률에 차이가 있었다. 특히 선출차수의 영향이 있었는데 3선은 1, 2선 대비해 5~7%p 가량의 상승 요인이 있었다. 각 특성별로 재임기간에 따른 직무 긍정률의 추세는 일부 유의했으나 조건별 변동성이 컸다.

선출차수에 따라 평가가 높아진다는 점은 제도와 연관되며, 연임제도의 타당성을 뒷받침할 수 있는 결과이다. 광역단체장은 3연임이 가능하지만 대통령은 단임제이기 때문에 선출차수를 비교할 수 없다. 연임을 한다는 점은 주민들의 요구에 부합

하는 행정을 통해 높은 평가를 받은 결과이며, 이는 평가를 통해 임기를 연장하는 연임제도의 장점이라 할 수 있다.

세 번째는 단체장의 직무평가와 외부요인과의 관계이다. 단체장 직무평가는 소속 정당의 지지도와는 정의 상관관계, 경쟁 정당의 지지도와는 부의 상관관계로 나타났는데, 그 연계의 강도는 달랐다. 소속정당이 여야로 위상이 달라지면 단체장과의 강도와 연계 방향도 변화되었다. 대통령 직무 긍정률과의 상관관계는 민주당 계열 단체장만이 통계적으로 유의미한 정적 상관관계를 보였다.

대통령의 직무 긍정률은 지속적으로 하락하는 추세였고 선형적인 패턴을 보인 반면, 단체장은 일정하게 지속되면서도 가변적 양상으로 선형성은 나타나지 않았다. 그렇다면 왜 이러한 특징이 나타나는지를, 검증이 필요한 향후의 과제로서 추론해보면서 마무리하고자 한다.

첫째, 단체장에 대한 높은 만족도이다. 지방자치가 부활하고 중앙과 지방 간의 관계가 재편되고 있다. 지방행정은 주민들과 근거리에서 다양한 측면의 투입과 산출을 주도적으로 실행하고 있다. 예전보다 높아진 자율성 속에서 주민들의 일상생활에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 각종 서비스를 현실감 있게 제공하고 있는 것이다. 단체장이 그만큼 얼마나 신속하고 만족스럽게 행정의 책임성을 완수하느냐에 따라, 주민들의 단체장에 대한 평가가 달라질 수 있다. 50%를 전후로 한 수치는 대통령의 임기 전반부 1~2년에 나타나는 수준으로, 주민들이 전반적으로 지방자치에 높은 만족도를 지니고 있다는 것으로 해석될 수 있다.

둘째, 단체장은 대통령이나 소속정당으로부터 간접적인 영향을 받고 있지만, 그 영향도는 대통령의 취임 시기에 따라 달라진다는 것이다. 소속정당은 국가차원의 예산편성과 정책입법 등을 지원한다. 대통령은 중앙 주도적인 구조로 인하여 지방의 사업 실행에 큰 영향을 미친다. 본 연구에서도 단체장의 직무수행은 대통령이나 소속정당과의 관련성이 입증되었다. 따라서 단체장의 평가는 대통령과 정당이 투사한 영향력의 간접적 결과로 나타날 수 있다. 우리나라의 지방선거는 대통령이나 여당에 대한 중간평가적인 성격이 크다. 일부 조사에서도 그러한 결과들이 나타났다.³⁾ 대통령의 임기 전반, 후반에 따라 단체장에의 영향력이 달라질 수 있다는 것이다.

3) <http://nbsurvey.kr/archives/1980> 전국지표조사 제24호에 따르면 이번 2021년 4월 보궐선거에서 국민의힘의 승리 이유로는 ‘집권 여당인 더불어민주당이 잘못해서’가 61%로 가장 높았다. 투표행동의 판단 요소로 지방요인인 ‘전임 시장의 잘못에 대한 심판 때문’에는 18%였다.

셋째, 지방정치에 대한 무관심이다. 주민들이 지방 쟁점에 대해 어느 정도 관심을 가지고 논의하며 평가하는가? 다수의 언론보도는 대체로 대통령과 중앙정치에 관한 기사이다. 과연 주민들이 지방정치에 주목하여 정보를 탐색하며 적극적으로 행정에 참여한 결과로 단체장이 평가를 받게 되는가? 중앙에 비해 지방에의 낮은 관심도가때문에 오히려 변동률 없는 긍정률이 유지되어 왔다는 것이다.

단체장에 대한 관심이 부족하고, 그의 정책이나 활동 등에 대한 주민들의 지식이 없다는 점은 주민들을 통한 단체장 평가의 신뢰성에도 영향을 준다. 결국 관심과 지식 부족으로 인해 단체장 평가가 큰 변동 없이 전반적으로 평균에 수렴하는 경향이 될 가능성이 있다. 선거에서 유권자들은 단체장의 정책과 활동을 평가하여 투표하고 싶으나 그에 대한 정보가 없다면 기존 정치적 성향이나 중앙 정치에 대한 평가에 기대어 결정하게 되며, 이는 지방정치가 중앙정치에 종속되는 경향을 심화할 수 있다.

참고문헌

- 가상준·노규형. 2010. “지지율로 본 노무현 대통령의 임기 5년.” 《한국정당학회보》 9(2): 61-86.
- 강원택. 2018. “한국 정당 정치 70년: 한국 민주주의 발전과 정당 정치의 전개.” 《한국정당학회보》 17(2): 5-31.
- 강원택·박명호·최준영·조진만·유성진. 2014. 《대통령의 지도도와 국정운영》 여의도연구원 최종보고서. 한국정당학회.
- 강인호·김영환·이민창. 2005. “지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구:선호시설 유치갈등에서 자치단체장의 정치적 협력을 중심으로.” 《지방정부연구》 9(1): 27-44.
- 권경득·김덕준·강혜정. 2017. “한국 지방자치단체장의 사회적 배경의 변화에 관한 연구: 다양성 분석을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》 29(4): 55-77.
- 금중예·임현정. 2019. “지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로.” 《지방정부연구》 23(1): 25-52.
- 김광구·김예승·홍성우. 2009. “기초자치단체장의 경력유형이 지역경제에 미치는 영향분석.” 《한국비교정부학보》 13(2): 87-112.

- 김병문. 2013. “제왕적 대통령제로부터의 탈피: 집권초기 노무현 대통령을 중심으로” 《한국지방자치연구》 14(4): 189-208.
- 김병준. 2015. 《지방자치론(수정판 2판)》 서울: 법문사.
- 김순은. 2000. “지방의회와 자치단체장과의 관계분석: 부산광역시 사례를 중심으로” 《지방정부연구》 3(2): 69-82.
- 김용호. 2017. “민주화 이후 한국대통령제의 진화과정 분석.” 《의정연구》 50: 37-79.
- 김이수. 2011. “정책혁신가로서 기초지방자치단체장의 역할유형에 관한 실증적 연구 -여수시, 여천시, 여천군의 삼려(麗)의 행정구역 통합과정을 중심으로.” 《한국자치행정학보》 25(3): 265-284.
- 김일년. 2020. “제왕적 대통령제란 무엇인가?: 그 기원에 대한 성찰.” 《역사비평》 : 412-436.
- 김정숙. 2018. “지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향.” 《지방정부연구》 22(2): 51-75.
- 김정현·정판규. 2013. “자치단체장의 이미지가 지방정부의 공중관계성에 미치는 영향 분석.” 《지방정부연구》 17(3): 269-291.
- 문우진. 2012. “대통령 지지도의 필연적 하락의 법칙.” 《한국정치학회보》 46(1): 175-201.
- 박순중. 2017. “중앙과 지방, 단체장과 지방의회 간 입법갈등: 서울시 조례안에 대한 재의·제소 사례를 중심으로.” 《분쟁해결연구》 15(1): 33-68.
- 박종민. 1997. “광역단체장의 역할: 시민, 의원 및 관료의 시각.” 《행정과 정책》 (3): 179-209.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 2000. 《지방정치의 민주화(1998년) 연구결과보고서》 한국연구재단.
- 배은진·엄기홍. 2016. “한국 지방선거에서의 경제투표? : 광역단체장 선거를 중심으로 한 경험적 분석.” 《21세기정치학회보》 26(2): 77-97.
- 성영태. 2016. “기초자치단체장의 진정성 리더십이 조직효과성에 미치는 영향 : 집단효능감의 매개효과를 중심으로” 《한국행정논집》 28(4): 655-682.
- 성영태·최봉기·임채숙. 2008. “기초자치단체장의 리더십 유형이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향: 대구광역시를 중심으로” 《지방정부연구》 12(1): 263-282.
- 송근원. 2011. 후보자 득표율 예측 모형과 지표의 구성: 2010 광역단체장 선거를 중심으로. 《조사연구》 12(1): 31-63.
- 신정섭. 2019. “2018년 광역자치단체장 선거에서 나타난 회고투표 행태: 정치적 책임할당, 정치적 지식, 소득수준을 중심으로” 《21세기정치학회보》 29(2): 1-22.
- 신현기·허석재. 2015. “지방선거에서 유권자의 현직 지지 요인에 관한 연구: 2014년 6·4 지방선거의 기초자치단체장 선거를 대상으로” 《한국지방자치학회보》 27(2): 57-78.
- 안태환. 2002. “전략계획 특성에 따른 지방자치단체장의 바람직한 역할.” 《한국지방자치

- 학회보》 14(4): 1-16.
- 유승원·조필규. 2015. “지방자치단체장과 재정평가: 광역단체장의 정치적 협력, 기업가경력과 재임기간을 중심으로” 《지방정부연구》 18(4): 1-21.
- 윤광일. 2014. “6·4 지방선거와 분할투표: 광역단체장과 광역의회 선거를 중심으로” 《한국정당학회보》 13(3): 35-67.
- 이창원·박희봉·Ralph W. Adler. 2005. “리더십 유형이 조직효과성에 미치는 영향에 있어 집단효능감의 매개역할: 한국과 뉴질랜드 단체장 리더십의 비교” 《한국정책과학학회보》 9(4): 25-45.
- 이창원·정법권. 2008. “단체장의 리더십이 부하의 조직시민행동에 미치는 영향에 있어 신뢰의 매개역할” 《정책분석평가학회보》 18(1): 1-30.
- 이한수. 2012. “대중의 정책선호에 대한 대통령의 대응이 국민적 지지도에 미치는 영향 분석” 《사회과학연구》 28(1): 71-94.
- 이해영. 1996. “자치단체장의 정책역할의 갈등현상” 《한국행정논집》 8(2): 325-345.
- 임정임·배귀희·최은수. 2017. “도시 정책 집행과정에서의 지자체 실무자와 지역주민이 인지하는 지방자치단체장의 리더십 특성 연구: 광명시와 남양주시를 중심으로” 《지방정부연구》 21(3): 259-288.
- 장승진. 2019. “한국 지방선거의 다층적 회고적 투표: 2018년 광역단체장선거를 중심으로” 《한국정당학회보》 18(1): 5-27.
- 전용주. 2006. “대통령 지지도 변화 요인에 대한 연구: 한국의 대통령 지지율 변화를 설명하기 위한 이론적 모형의 탐색적 구축” 《21세기정치학회보》 16(1): 67-90.
- 정원희·김예승·양기근. 2013. “지방자치단체장과 지방의회간의 갈등에 관한 연구: 서울시와 경기도의 무상급식 갈등사례를 중심으로” 《분쟁해결연구》 11(1): 39-66.
- 정종원. 2014. “기초자치단체장의 선거공약 평가에 관한 시론적 연구: PLACEBO 지표를 통한 부천시 민선 6기 공약평가를 중심으로” 《한국공공관리학회보》 28(4): 117-155.
- 조인근. 2005. 우“리나라 지방자치단체장 모범상 정립: 주민의 관점에서 본 실증연구” 《한국사회와 행정연구》 15(4): 321-344.
- 최성락·노우영. 2007. “지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석: 단체장 이전 경력을 중심으로” 《한국정책연구》 7(1): 115-131.
- 최합순. 2006. “광역자치단체장의 바람직한 역할에 관한 연구: 주요단체장들의 성공사례를 중심으로” 《한국공공관리학회보》 20(2): 95-127.
- 하동현. 2010. “정책이전과 확산과정 연구: 일본의 매니페스토 운동 사례를 대상으로” 《한국정책학회보》 19(2): 245-273.
- 한정훈. 2014. “제6회 지방선거의 투표율과 후보자들의 정책공약: 서울경기지역 기초단체장 선거구를 중심으로” 《한국정치학회보》 48(5): 143-163.

- 함성득. 1999. 《대통령학》 서울:나남출판.
- 황아란. 2018. “2018년 지방선거의 특징과 변화.” 《21세기정치학회보》 28(4): 1-27.
- 황정윤·주혜린·박일주. 2019. “지방정부 단체장 매니페스토의 내용분석: 민선 6기-7기 광역자치단체장 선언을 중심으로” 《지방정부연구》 23(2): 329-358.
- Alt, J.E., D.D. Lassen, and D. Skilling. 2002. “Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States.” *State Politics & Policy Quarterly* 2(3): 230-250
- Bernick, E.L. 2016. “Studying Governors over Five Decades: What We Know and Where We Need to Go?” *State and Local Government Review* 48(2): 132-146.
- Beyle, T., R.G. Niemi, and L. Sigelman. 2002. “Gubernatorial, Senatorial, and State-level Presidential Job Approval: The U.S. Officials Job Approval Ratings (JAR) Collection.” *State Politics and Policy Quarterly* 2(3): 215-229.
- Brody, R.A. 1991. *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Brown, A.R. and, G.C. Jacobson. 2008. “Party, Performance, and Strategic Politicians: The Dynamics of Elections for Senator and Governor in 2006.” *State Politics & Policy Quarterly* 8(4): 384-409.
- Canes-Wrone and Shotts. 2004. “The Conditional Nature of Presidential Responsiveness to Public Opinion.” *American Journal of Political Science* 48: 690-706.
- Clarke, D. Harold and Marianne C. Stewart. 1994. “Prospections, Retrospections, and Rationality: The Bankers Model of Presidential Approval Reconsidered.” *American Journal of Political Science* 38(4): 1104-1123.
- Cohen, J.E. and J.D. King. 2004. “Relative Unemployment and Gubernatorial Popularity.” *Journal of Politics* 66(4): 1267-1282.
- Converse, Philip E. 1964. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.” in David E. Apter(ed.), *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Dometrius, N.C. 2002. “Gubernatorial Approval and Administrative Influence.” *State Politics & Policy Quarterly* 2(3): 251-267.
- Druckman, J.N. and J.W. Holmes. 2004. “Does Presidential Rhetoric Matter? Priming and Presidential Approval.” *Presidential Studies Quarterly* 34(4): 755-778.
- Erikson, R.S., M.B. Mackeun, and J.A. Stimson. 2002. *Macro Polity*. New York: Cambridge University Press.
- Hansen, S.B. 1999. ““Life Is Not Fair: Governors’ Job Performance Ratings and State Economies.” *Political Research Quarterly* 52(1): 167-188

- Hibbs, Douglas A Jr. 1982. "On the Demand for Economic Outcomes: Macroeconomic Performance and Mass Political Support in the United States, Great Britain, and Germany." *Journal of Politics* 44(2): 426-462.
- Kriner, Douglas and Liam Schwartz. 2009. "Partisan Dynamics and the Volatility of Presidential Approval." *British Journal of Political Science* 39(3): 609-631.
- Lippmann, Walter. 1922. *Public Opinion*. Digireads.Com. 이동근 역. 2021. 《여론》. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Marra, Robin F., Charles W. Ostrom Jr., and Dennis M. Simon. 1990. "Foreign Policy and Presidential Popularity: Creating Windows of Opportunity in the Perpetual Election." *Journal of Conflict Resolution* 34(4): 588-623.
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson." *American Political Science Review* 64(1): 18-34.
- Norpoth, Helmut. 1996. "President and Prospective Voter." *Journal of Politics* 58(3): 776-792.
- Stokes, Donald E. 1963. "Spatial Models of Party Competition." *American Political Science Review* 57(2): 368-377.

<접수 2021.07.15; 수정 2021.08.17; 게재확정 2021.08.23>

A Study on Governor's Approval Rating: Focusing on Trends and Characteristics

Dong Hyun Ha
(Jeonbuk National University)

Deok Hyun Jang
(Gallup Korea)

This study aims to analyze the trends and characteristics of the governor's approval rating and its relationship to factors such as the president and political parties. From 2012 to 2021, the evaluation of job performance of governors for the 5th, 6th, and 7th local elections was targeted. First, the governor's approval rate fluctuated around 50% during the term of office without a large fluctuation. Second, the approval rate changed according to the governor's political party, the number of elections, and the region. There were some differences in the trends between the affiliated parties, but no statistical significance was found. The more the number of elections, the higher the approval rating. The evaluation of the governor was different for each region. Third, the governor showed a positive correlation with the approval rating of the affiliated party and a negative correlation with the approval rating of the rival parties, but the strength of the connection was different. When the affiliated party changed its status to the opposition parties, the strength and direction of connection with the head of the group also changed. Fourth, the relationship between the governor's political party affiliation and the presidential approval rating was different. The president showed a linear pattern as the approval rating continued to fall during his tenure, while the governor remained constant, but the linearity did not appear in a variable pattern.

Key words: governor, approval rating, job performance evaluation, president, political party