



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

참여 민주주의 제도가 지방자치
단체의 재정 관리에 미치는 영향

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

조 익 희

참여 민주주의 제도가
지방자치단체의 재정 관리에
미치는 영향

지도교수 김 상 현

이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함
2013년 4월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
조 익 회

조익회의 행정학석사학위논문을 인준함
2013년 6월

위 원 장 노 경 수 (인)

부 위 원 장 고 길 곤 (인)

위 원 김 상 현 (인)

국 문 초 록

지방자치제도의 실시 이후 많은 지방자치단체에서 대의 민주주의가 정착하여 지방자치단체의 행정과 정책집행이 이루어져왔다. 그러나 대의 민주주의를 통한 지방자치단체의 행정은 주민 의견과 선호를 반영하는데 한계가 존재한다. 이를 극복하기 위한 방안으로 직접 민주주의적 요소를 갖는 참여 민주주의 제도에 대한 관심이 증가하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 현재 시행되고 있는 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살펴본다. 즉, 주민들의 참여가 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 미치는가를 실증 분석하고자 한다. 참여 민주주의 제도는 주민들이 그들의 의사와 선호(preference)를 정책과정 또는 행정에 반영하고자 하는 정치적 참여를 보장하는 것이다. 실제 주민들이 정책과정 등에 참여함으로써 나타나는 효과에 대해서는 다양한 논의가 진행되고 있다. 일반적으로 주민들의 정치참여에 따른 효과에 대해서 규범적 차원의 긍정적인 효과와 실증적 차원의 부정적인 효과가 지적되고 있다. 따라서 본 연구의 결과를 통해서 도출된 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향이 주민 참여의 효과에 대한 논의에 기여할 것으로 기대하며 연구를 수행하였다.

본 연구는 지방자치단체 246곳을 연구대상으로 하며, 2004년부터 2011년까지의 재정 관리 지표를 활용하여 참여 민주주의 제도를 통한 지방자치단체의 재정 관리에 대한 효과를 분석하고자 한다. 그리하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정하였다. 즉, 참여 민주주의 제도로 이해되는 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도를

독립변수로 설정하고, 행사·축제경비 비율, 민간이전경비 비율, 지방채무 상환비율, 장기재정계획 반영 비율을 종속변수로 하여 회귀 분석을 실시하였다.

본 연구의 실증 분석 결과에 따르면, 참여 민주주의 제도로 이해되는 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도의 시행으로 지방자치단체의 재정 관리에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 예측과 달리 다소 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 다시 말해서 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 주지만, 재정 관리의 효율성(efficiency)과 건전성(soundness)을 향상시키지 못하는 것으로 나타났다. 이는 재정 관리에서 중요 기준으로 논의되는 효율성과 건전성에 주민들의 정치적 참여가 부정적인 효과를 초래하는 것을 의미한다.

이에 따라 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었으므로 부정적인 영향을 주는 원인을 탐색하는 것이 필요할 것이다. 본 연구의 결과를 토대로 이에 대한 원인을 파악한다면, 주민들이 자신들의 선호와 의견을 지방자치단체의 재정 관리에 반영하려는 경향이 지나치게 높은 수준이기 때문으로 예상할 수 있다. 즉, 주민들의 정치적 참여가 지방자치단체의 재정 관리에 부정적인 영향을 갖는 것은 정치적 참여를 통한 주민들의 이익추구 행위와 그에 상응하는 지방자치단체의 이익추구 행위에 따른 결과로 지적할 수 있다.

주요어 : 주민참여, 참여 민주주의 제도, 재정 관리, 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도

학번 : 2011-23907

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적과 필요성	3
제2절 연구 대상 및 범위	5
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	8
제1절 이론적 논의	8
1. 지방재정에 관한 이론적 논의	8
2. 주민참여에 관한 이론적 논의	9
1) 주민참여의 유형	12
2) 주민참여의 효과	15
3. 참여 민주주의 제도에 관한 논의	17
1) 참여 민주주의 제도	17
2) 참여 민주주의 제도의 효과	20
제2절 선행연구 검토	23
1. 주민참여예산제도에 관한 연구	24
2. 주민소환제도에 관한 연구	25
3. 지방자치단체의 재정 지출에 관한 연구	26
4. 참여 민주주의 제도와 재정 지출에 관한 해외 연구	27
제3장 참여 민주주의 제도 현황	28

제1절 주민참여예산제도	28
제2절 주민소송제도	30
제3절 주민소환제도	33

제4장 연구 설계 및 분석 모형

제1절 연구문제의 선정	35
제2절 연구 설계	36
1. 연구대상	36
2. 변수의 선정 및 조작적 정의	36
1) 종속변수 : 지방자치단체의 재정 관리 수준	37
2) 독립변수 : 참여 민주주의 제도 시행 여부	41
3) 통제변수	41
3. 연구의 분석틀	46
4. 연구의 가설설정과 연구모형	47
1) 연구의 가설	47
2) 연구의 분석모형	48

제5장 실증 분석 결과

제1절 기술통계 분석	54
제2절 실증 분석	55
1. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 행사·축제경비 비율에 미치는 영향 분석	55
2. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 민간이전경비 비율에 미치는 영향 분석	61

3. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 지방채무 상환비율에 미치는 영향 분석	64
4. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 증기재정계획 반영비율에 미치는 영향 분석	68
5. 분석결과 종합	71
제6장 결론	73
제1절 연구결과의 요약 및 정책적 함의	73
1. 연구결과의 요약	73
2. 연구의 정책적 함의	76
제2절 연구의 한계 및 앞으로의 연구방향	78
참고문헌	80
Abstract	83

표 목 차

<표 1> 2013년 지방자치단체 현황	6
<표 2> 주민참여의 정의 분류	10
<표 3> 주민참여의 유형 분류에 관한 기존 이론	13
<표 4> 주민소송 현황	30
<표 5> 주민소환 현황	33
<표 6> 변수의 정리 및 자료 출처	44
<표 7> 각 변수의 조작적 정의	45
<표 8> 연구 가설 설정	48
<표 9> 변수에 관한 기술통계	54
<표 10> 회귀방정식 추정 결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 행사·축제경비 비율에 미치는 영향	56
<표 11> 회귀방정식 추정 결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 민간이전경비 비율에 미치는 영향	61
<표 12> 회귀방정식 추정 결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 지방채무 상환비율에 미치는 영향	64
<표 13> 회귀방정식 추정 결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 중기재정계획 비율에 미치는 영향	68
<표 14> 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향	72

그림 목 차

[그림 1] 참여 민주주의 제도가 지방자치단체 재정 관리에 미치는 영향 분석	7
[그림 2] A simple agenda setting model	22
[그림 3] 참여 민주주의 제도 시행과 재정 관리의 관계	35
[그림 4] 본 연구의 개념적 분석 틀	47

제1장 서론

지방자치제도는 주민 스스로 또는 대표기관을 통하여 지역 주민들의 의사를 반영한 행정을 수행함으로써 자치(self-government)를 통한 지역발전을 추구한다. 이처럼 주민 지향적인 지방자치제도가 정착하기 위해 무엇보다 중요한 것은 지방 정부가 스스로 재정 관리(financial management)에 관한 자율성과 책임성을 갖는 것이다. 그러나 우리나라의 지방자치제도는 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 통한 간접 민주주의 형태이며, 재정 관리의 역할과 권한이 지방정부에 충분하게 위임되어 있지 않다. 따라서 최근에 간접 민주주의에 의한 지방자치의 한계를 지역 주민들이 인식하면서 주민들의 적극적인 참여를 통해 지역문제를 해결하고자 하는 적극적인 모습들이 나타나고 있다.

주민참여란 해당 지역 또는 지방자치단체의 정책결정 및 정책과정에 대해서 주민이 직·간접적으로 참여하여 의견을 반영하고자 하는 행위 등을 의미한다. 현재 우리나라는 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등을 시행하여, 주민들의 참여를 제도적으로 보장하고 있다. 이는 주민들이 참여함으로써 지방자치단체의 정책과정 및 정책결정에 영향을 주어 지방정부가 민주적으로 운영되는데 기여하는 의의를 갖는다.

참여 민주주의 제도가 시행된 이래 많은 지방자치단체에서 주민참여를 통해 정책과정에 주민들의 의사를 반영하고자 하는 노력들이 있었다. 그리고 참여 민주주의 제도의 시행 목적이 지방정부의 재정 운용 및 재정 관리를 포함한 지방행정에 관하여 주민들의 의사를 반영하고자 하는 점에 비춰 볼 때, 참여 민주주의 제도 시행으로 인한 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살펴 볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 참여 민주주의 제도 시행 이후 실질적으로 지역 주민들의 의사가 지방자치단체의 재정 관리에 반영되었는가를 분석하여 살펴봄으로써 주민들의 참여를 보장하는 참여 민주주의 제도가 갖는 제도적 효과를 살펴보고자 한다.

참여 민주주의 제도는 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등을 포괄한다. 그리고 주민들의 참여를 제도적으로 보장함으로써 지방정부가 주민들에 대한 대응성(responsiveness)을 증진시키는데 기여하는 제도들로 이해된다. 이는 참여 민주주의 제도를 통해 지역 주민들이 지방정부의 예산 편성과정에 참여하고, 예산집행 및 재정운용에 대해서 통제하는 것이 제도적으로 가능해졌기 때문이다.

본 연구의 목적은 참여 민주주의 제도의 시행 전후를 비교하여, 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 제도의 효과를 실증 분석하고자 한다. 참여 민주주의 제도의 실질적인 효과가 발생한 2008년을 기준으로 전후 비교하여 살펴보고자 한다. 이를 통해서 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 행사·축제경비, 민간이전경비, 지방채무 등을 감소시켜 효율적인 재정 관리가 가능하도록 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다면, 이는 주민들이 지방자치단체의 정책과정에 참여함으로써 지방자치단체의 재정운용이 보다 효율적으로 관리될 수 있다는 예상을 할 수 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 지방자치단체의 행정 및 정책집행에서 주요 요소로 작용하는 재정 관리에 대한 참여 민주주의 제도의 실효성을 판단함으로써 본 연구의 결과는 재정 관리에 대한 참여 민주주의 제도의 효과에 관한 논리적 근거로 활용할 수 있을 것이다. 그리고 대의 민주주의에서 주민들의 의사와 선호를 반영하는데 필수적인 투표행위(voting)를 넘어서 주민들이 정책과정에 적극적으로 참여하여 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살

펴본 연구의 의의를 갖는다.

제1절 연구의 목적과 필요성

우리나라는 지방자치제도가 1995년에 전면적으로 도입된 이래, 지방자치제도의 정착과 중앙정부의 분권화 정책으로 인하여 지방자치단체에서 지방자치단체장과 지방의회 의원들을 통한 간접 민주주의 제도가 보편화되었다. 이러한 지방자치제도의 도입은 기존 중앙정부 주도의 획일적인 행정에서 벗어나 책임을 기반으로 하는 지방정부 주도의 자율적인 행정을 추구하여 행정의 대응성, 효과성, 효율성을 높이고자 함에 기인한다. 그럼에도 불구하고 간접 민주주의 제도가 갖는 한계, 지방자치단체장과 지방의회 의원 등 지방정부의 대표자들의 사익추구 행태로 인한 대리인 문제 등 지역 주민들의 의사를 반영한 대응성(responsiveness) 높은 행정이 이루어지고 있지 않다.

이에 대한 정책적 해결 노력의 일환으로 지방자치제도가 시행된 이후 지역 주민들의 정치적 참여를 보장하는 직접 민주주의 제도를 도입하였다. 예로는 직접 민주주의 요소를 반영한 주민참여제도로써 주민소송제도와 주민소환제도, 지방재정 관리의 효율성 및 투명성을 높이고자 예산 과정에 대한 주민들의 참여를 확대하는 주민참여예산제도 등의 도입을 들 수 있다. 이와 같은 지역 주민들의 적극적인 참여를 보장하는 제도들이 갖는 궁극적인 목적은 재정 민주주의(fiscal democracy)¹⁾을 달성하고자 하는데 필요한 제도적 여건을 마련하고자 함이다.

주민참여예산제도는 2003년 광주광역시 북구에서 처음 도입하였으

1) 재정 민주주의는 재정정책 집행 등을 포함하는 재정활동 및 국가·지방자치단체의 예산활동에 국민들이 스스로 참여하여 자신의 견해 또는 선호를 반영하고자 하는 것을 의미한다.

며, 2006년 행정자치부가 주민참여예산제도 운영조례 표준안을 제시하면서 많은 지방자치단체들이 제도를 도입하였다. 이후 지방재정법 개정으로 인하여 2011년 9월 주민참여예산제도는 의무화되었다. 또한 지방자치단체의 행정에 대한 적극적 참여 방안으로 도입한 주민소환제도는 2007년, 주민소송제도는 2006년에 법제화를 통해 전국적으로 일괄 시행되었다.

이처럼 현재 주민들의 참여를 보장하는 참여 민주주의 제도들이 시행되고 있음에도 불구하고, 제도 시행에 따른 효과를 실증 분석한 연구가 매우 부족한 것으로 파악된다. 기존 국내 연구들은 주민참여예산제도를 비롯한 참여 민주주의 제도에 대한 사례연구를 통한 제도의 성공요인 분석이나 제도의 활성화 방안을 제시하는 연구들이 대부분이었다. 또한 지방자치단체의 재정 관리에 대한 연구들 중에서 주민참여를 보장하는 제도들이 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 미친다는 주장으로 수행한 연구는 아직까지 존재하지 않았다.

따라서 본 연구에서는 참여 민주주의 제도 시행이 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 하는데 목적을 갖는다. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 제도 시행 전후에 따라 분석함으로써 지방자치단체의 정책 집행과 행정에 중요한 부분으로 작용하는 재정에 대한 주민들의 참여가 갖는 효과를 파악하고자 한다. 그리고 직접 민주주의 요소인 참여를 보장하는 제도들이 갖는 지방재정 관리에 대한 영향분석을 통해 민주성(democracy)에 기초한 참여 민주주의 제도 운영의 정책적 방안을 도출하여 지방자치단체의 재정 관리 효율성은 물론 건전성과 투명성(transparency)을 높이는데 기여하고자 한다.

본 연구의 의의는 기존 참여 민주주의 제도를 통해서 보장된 주민들의 참여가 지방자치단체의 효율적인 재정 관리에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴 본 것이다. 그리고 지방자치단체의 재정 관리를 포

함하는 더 넓은 의미의 지방행정에 관한 주민들의 참여가 지방정부의 운영에 영향을 미칠 수 있는가를 살펴봄으로써 참여 민주주의 제도 시행으로 지방자치단체의 재정 관리 행태가 변화하는가를 분석한 의의를 도출 할 수 있다. 이와 같은 연구 결과를 통해서 주민들의 참여를 보장하는 참여 민주주의 제도들에 대한 지방자치단체와 주민들의 관심을 높이는데 기여할 것으로 기대한다.

제2절 연구 대상 및 범위

본 연구의 대상은 서울특별시와 광역시·도가 해당하는 광역자치단체 17개와 227개의 기초지방자치단체를 모두 포함한다. 이는 본 연구의 목적이 참여 민주주의 제도 시행에 따른 지방자치단체의 재정 관리에 대한 영향을 분석하는 것이며, 모든 지방자치단체에서 지방재정법에 의해서 일괄적으로 시행된 주민소환제도, 주민소송제도가 갖는 효과를 분석하기 위해서는 모든 지방자치단체를 대상으로 하는 것이 적합하기 때문이다. 또한 연구 대상을 전 지방자치단체로 설정한 것은 분석 대상 수가 충분하여 모형을 통한 분석의 신뢰도를 높일 수 있는데 따른 것이다.

연구의 시간적 범위는 2004년부터 2011년까지를 대상으로 한다. 이와 같은 시간적 범위를 설정한 이유는 주민참여예산제도를 조례로써 채택한 지방자치단체가 급격히 증가하여 비교적 보편화된 연도가 2008년이며, 주민소환제도와 주민소송제도의 실질적인 효과²⁾가 나타난 연도 또한 2008년이기 때문이다. 따라서 본 연구에서 살펴보고자 하는 제도들의 시행에 따른 효과가 발생한 2008년을 전후로

2) 2008년에 실질적인 효과가 발생하였다고 서술하는 것은 2008년 이전에도 참여 민주주의 제도가 도입되어 시행되었으나, 2008년에 참여 민주주의 제도로 인한 변화가 지방자치단체에서 나타났다는 점을 의미한다. 즉, 주민소송의 승소와 주민소환에 따른 소환 적용이 2008년에 처음 발생하였다는 것이다.

2004년부터 2007년까지, 2008년부터 2011년까지를 비교하여 참여 민주주의 제도의 시행에 따른 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향 연구로 초점을 맞추고자 한다. 본 연구는 제도의 시행에 따른 효과를 분석하는 것이므로 실제로 제도의 효과가 발생한 연도인 2008년을 기준으로 분석하고, 이에 더하여 시행 전후를 중심으로 분석하고자 한다. 왜냐하면 본 연구에서 독립변수로 설정한 참여 민주주의 제도들이 도입된 시기에 차이가 있으며, 실질적인 효과가 발생한 연도인 2008년을 중심으로 제도의 효과를 분석하는 것이 보다 높은 타당성을 갖기 때문이다.

<표 1> 2013년 지방자치단체 현황

(단위 : 개)

		시 · 군 · 구			
		계	시	군	구
계(17)		227	74	84	69
특별시	서울	25	·	·	25
광역시	부산	16	·	1	15
	대구	8	·	1	7
	인천	10	·	2	8
	광주	5	·	·	5
	대전	5	·	·	5
	울산	5	·	1	4
특별자치시	세종	0	·	·	·
도	경기	31	27	4	·
	강원	18	7	11	·
	충북	12	3	9	·
	충남	15	8	7	·
	전북	14	6	8	·
	전남	22	5	17	·
	경북	23	10	13	·
	경남	18	8	10	·
특별자치도	제주	0	·	·	·

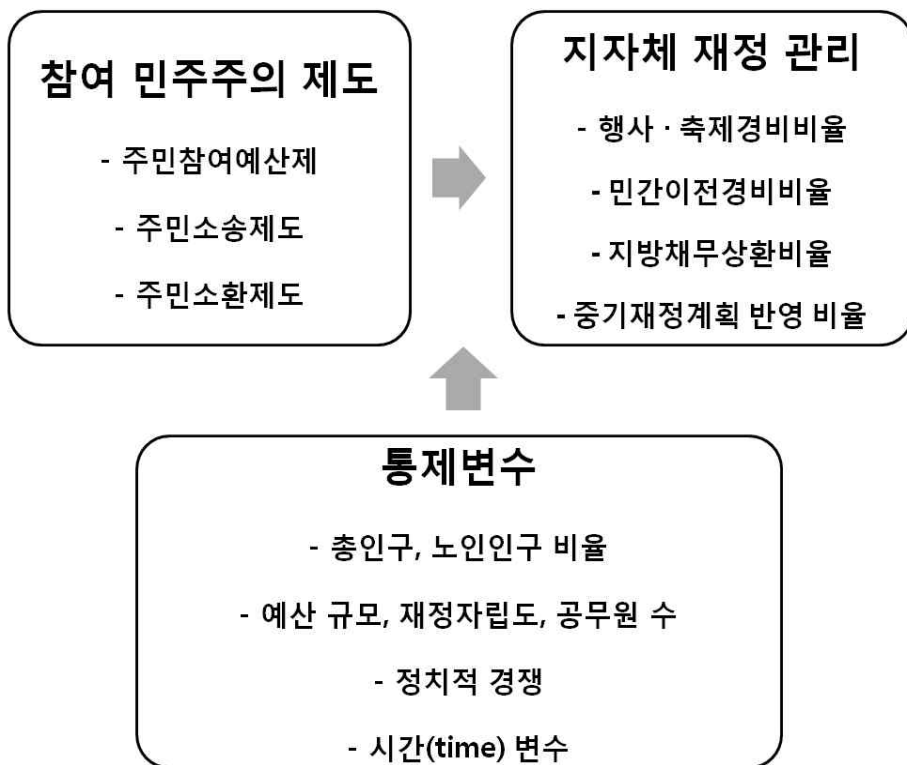
출처 : 행정안전부(2013), 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(총괄)

그리고 본 연구는 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 미치는 독

립변수로 참여 민주주의 제도, 종속변수로 지방자치단체의 재정 관리를 설정하였다. 그리고 통제변수는 선행연구 검토를 통해 선정한 지역 인구수, 노인인구 비율, 총 예산규모, 재정자립도, 인구 천 명당 공무원 수, 정치적 경쟁, 시간 변수(time)를 설정하고자 한다.

본 연구의 구체적인 분석 틀을 제시하면 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다. [그림 1]에 따르면, 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 행사·축제경비비율, 민간이전경비비율, 지방채무 상환비율, 중기재정계획 반영비율 등 지방자치단체 재정 관리에 미치는 영향을 분석한다. 이로써 지방자치단체 재정 관리 수준이 주민들의 참여에 의해서 영향을 받는 효과가 나타나는가를 살펴보고자 한다.

[그림 1] 참여 민주주의 제도가 지방자치단체 재정 관리에 미치는 영향 분석



제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 이론적 논의

1. 지방재정에 관한 이론적 논의

지방재정³⁾(local government finance)은 지방자치단체가 지방정부로서의 역할과 행정 및 정책적 제 기능을 수행하는데 있어서 필요한 재원을 조달하고, 지출·관리하는 것을 의미한다. 다시 말해 재정을 통해 지방자치단체의 행정과 정책 집행이 이루어지기 때문에 지방재정은 지방자치단체의 자치행정을 위한 기초로 이해할 수 있다. 특히 지방자치제도가 정착한 상황에서는 실질적인 자치(自治)를 위한 지방자치단체의 재원 확보와 재정 관리 능력, 재정 운용방식 등의 중요성이 높다. 따라서 지방자치를 위해서는 지방자치단체의 효율적인 재원 확보 및 재정 관리가 지방 재정의 주요한 과제이며, 앞서 언급한 지방자치단체의 실질적인 자치 실현을 위한 필수적인 요소이다.

그러나 우리나라의 경우에는 지방자치를 위한 재원 확보에 관한 지방자치단체의 자율성(autonomy)과 권한(authority) 수준 등이 비교적 낮은 상태이며, 이로 인해서 재원 확보를 위한 지방자치단체의 역할과 권한이 제한되어 있다. 따라서 우리나라의 지방자치단체가 직면한 지방재정의 현실에 비춰 볼 때, 지방재정 관리에서 세입 관리보다는 세출(재정지출) 관리를 통해 효율성과 자율성을 확보하는

3) 지역 공공 서비스의 공급에 필요한 재원을 조달하고 효율적으로 배분하여 지역 주민의 복리 증진을 도모하는 재정 활동을 지방재정이라고 한다(원구환, 2012).

것이 현실적인 지방자치단체의 재정 관리방안으로 이해된다. 그리고 지방자치단체의 재정 지출 관리는 매년 예산과정을 통해서 지방자치단체 예산(Local Government Budget)으로 나타나며, 지방자치단체가 추진하고 있는 정책들을 파악하는데 있어서 유용한 자료로써 활용⁴⁾된다.

지방재정 지출의 특징은 다음과 같다. 첫째, 지방재정 지출은 지방자치단체가 복지지출 등을 통해서 지역 주민들의 기초 생활에 필요한 재화나 서비스를 공급하는 것이다. 둘째, 자원 확보에 비해 상대적으로 지방자치단체의 자율적인 집행이 가능하다. 셋째, 지방자치단체의 정책집행에서 정책의 우선순위를 파악하는 것이 가능하며, 추진하고자 하는 정책에 대한 가치 배분(the allocation of value)을 기초로 하기 때문에 해당 지방자치단체의 정책 또는 행정의 방향을 파악할 수 있다.

2. 주민참여에 관한 이론적 논의

주민참여⁵⁾는 지역 주민들이 지방정부의 정책결정이나 정책집행 등과 같은 일련의 정책과정에 참여하여 자신들의 의견이나 선호를 반영하고자 하는 행위를 의미한다. 주민참여에 관해서는 주민참여를 정의하는 수준이 다양하지만, 보편적으로 참여를 통한 영향력 행사라는 공통점을 갖는 것으로 나타난다.

주민참여(또는 주민자치)를 통해 주민들은 지역의 정치과정에 자발적으로 참여하고, 스스로 갖고 있는 의사를 표현함으로써 자기보호

4) 해당 지방자치단체의 중점 추진 정책 또는 전략(strategy) 등을 파악하는데 있어서 예산 배분 현황 또는 예산편성 과정에서 나타난 모습 등이 매우 유용한 정보로 활용되고 있다.

5) 주민참여에 대한 논의에 있어서 시민참여(Citizen Participation)와 동일한 것으로 이해해도 무방하며, 주민 또는 시민은 권력계층, 엘리트 집단 등의 특수계층에 해당하지 않는 보통 사람들, 일반 시민들을 의미하는 것으로 이해한다.

(self-protection), 자치(self-rule), 자기실현(self-realization)의 가치를 달성하게 된다. 따라서 주민에 의한 정치로 이해되는 주민참여는 지방자치라는 민주성을 향상시키며, 주민 스스로 지역문제의 해결에 기여했다는 자존감을 통해 정치적 효능감과 협동의식을 기르게 하는 등 자신 내부의 힘을 길러 적극적인 참여자로서 존재하도록 한다(이승중, 1997).

<표 2> 주민참여의 정의 분류

	내용
좁은 의미	정부 또는 지방자치단체의 정책집행을 포괄하는 정책과정과 행정에 대하여 영향력을 행사하고자 하거나 이들에 관한 의견표출을 위한 시민들의 활동
넓은 의미	주민들의 정치적 행위 또는 직간접적인 정치과정에 대한 참여, 행정기관과의 상호작용 등을 포괄하는 수준의 참여 활동

주민참여에 대한 논의는 이전부터 진행되어 왔음에도 불구하고, 최근에 들어서 주민참여에 대한 논의가 현대사회에서 재조명된 이유와 그 필요성⁶⁾은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현대 민주사회에서 제도로서 보편화되어 있는 대의 민주주의, 즉 간접 민주정치가 갖는 한계를 극복하기 위함이다. 이는 기존 선거를 통해 선출한 시민의 대표가 대리인 이론(principal-agent theory)에서 지적한 바와 같이 자신의 이익이나 소속 정당 등의 이

6) 본 연구에서 제시하는 주민참여의 필요성 이외에 조석주·강인성(2006)은 다음과 같은 필요성을 제시한다. 첫째, 주민참여는 민주정치의 3가지 가치요소 중 핵심인 “주민에 의한” 정치에 부합하는 주권적 주민의 당연한 권리 및 의무의 행사로서 그 필요성이 인정된다. 둘째, 주민참여가 적정수준에서 이루어질 때 자유민주주의의 목적인 “주민을 위한” 민주정치에 기여할 수 있기 때문이다. 셋째, 책임정치 구현과 정책수립을 위해서, 즉 주민으로부터의 의사투입과 시민에 의한 감시 및 통제차원에서 또한 주민참여의 필요성이 중시된다.

익을 대변하여, 실제로는 자신을 대표로 선출한 일반 시민들의 의견과 선호를 반영하지 않는데 따른 것이다. 또한 간접 민주정치가 갖는 대표성(representativeness)의 문제 등 비민주적인 요소를 줄이고자 하는 노력에 의한 것이다.

둘째, 지방자치단체를 포함한 행정기관들이 본래 정책을 추진하는 과정에서 수립한 목표 및 취지에 적합하게 정책 집행과 행정을 하고자 한 것이다. 이는 주민들이 참여하여 행정기관에 대해서 감시자로서 역할하고, 간접적으로 통제하는 것을 의미한다.

셋째, 대리인 이론에서 지적인 대리인의 행동에 있어서 발생할 가능성이 있는 대리인의 도덕적 해이(moral hazard)를 예방하는 것은 물론 민주주의 원칙인 다수결의 원칙에 부합하는 정책을 집행하기 위해서 정책과 지방자치단체의 행정에 관한 다수의 주민들이 요구하는 바를 반영하고자 함이다. 즉, 다수에 속하는 주민들이 자신과 비슷한 사람들에 대한 이해 수준이 높으며, 그들에게 실질적으로 도움이 되는 정책집행(policy implementation), 재정지출(government expenditure)이 이루어질 수 있다는 것이다.

이와 같은 필요성과 함께 특히 지방자치단체에서 주민참여가 중요한 것은 주민 생활에 영향을 주는 정책과 프로그램에 대하여 다수 주민들의 직접적인 의사를 반영할 수 있는 가능성이 중앙정부에 비해 더 크기 때문이다(이달곤, 2004).

현대 민주주의에서 주민참여의 정당성을 확보하기 위해서는 주민 스스로 지역문제 또는 지역의 정책집행 및 행정에 대한 관심과 애정을 갖고, 이를 바탕으로 주인의식(ownership)이 있어야 한다. 그리고 주민참여와 관련한 일련의 논의 및 분석은 민주주의(democracy)를 그 토대로 하기 때문에 주민참여를 통해서 민주주의 발전에도 기여할 것이다. 또한 주민참여의 정당성은 지역 주민 스스로가 지역의 문제를 해결하는데 노력하여, 지역의 발전은 물론 자신의 의견

및 선호 반영을 통해 참여에 따른 혜택을 누리는 것에 있다.

따라서 주민참여는 일정 수준의 주민으로써 의무가 발생하지만, 지역의 주민이 지역문제 해결에 기여하고 지역과 관련된 사안들에 대해 관심 갖고 참여할 수 있는 권한 또는 권리를 갖는 것이다. 이는 다시 말해서 지역 주민에게 참여의 권리가 있다는 것이며, 이러한 권리를 활용하여 지역에 참여한다는 것은 주민참여의 정당성을 반증하는 것이다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 주민참여는 지방자치를 효과적으로 정착시키기 위한 필수 요소이며, 현대 사회에서 논의되고 있는 참여 민주주의에 관한 강조와 무관하지 않다.

1) 주민참여의 유형

일반적으로 주민참여는 직접 민주주의적 요소를 반영하여 참여 민주주의(Participatory Democracy)로 나아가는데 중요한 요소로 작용한다. 또한 주민참여의 방식과 형태에 따라 주민들의 참여가 지방자치단체의 정책집행과 행정에 미치는 영향이 차이가 나기 때문에 참여 민주주의 제도의 성격을 주민참여의 유형 분류에 따라서 분석하고자 한다. 이와 관련해서 주민참여에 대한 유형을 분류하여 살펴보면 다음과 같다.

주민참여에 관해서 많은 학자들이 유형을 분류하여 주민참여에 대한 논의를 진행하고 있으나, 대표적으로 논의되는 Zimmerman(1986)의 참여유형에 대한 분류와 Arnstein(1969)의 참여유형에 대한 분류를 살펴보고자 한다. Zimmerman은 참여의 적극적인 정도에 따라 수동적 참여와 능동적 참여로 구분한다. 수동적 참여는 관료들의 필요에 따라서 주민들의 참여가 이루어지는 경우를 의미한다. 이에 반해, 능동적 참여는 주민투표제도 또는 주민소환제도와 같이 주민이 스스로 정책과정(policy process)에 참여하여 의견을 개진하고, 자신

의 선호를 반영하고자 참여하는 것을 말한다. 그리고 Arnstein에 따르면, 참여 행위의 단계에 따라서 주민참여를 실질적 참여, 형식적 참여, 비 참여로 구분한다.

<표 3> 주민참여의 유형 분류에 관한 기존 이론

기준	학자	참여유형	참여활동 예
주체 /지도자	Langton (1978)	시민행동	대중옹호, 로비, 시위
		시민개입	공청회, 자문위원회
주체 /자발성	Zimmerman (1986)	능동형 참여	주민투표, 주민발안, 주민 소환, 주민총회, 공청회, 자 문위원회, 자원봉사
		수동형 참여	PR, 정보공개, 여론조사
활동/ 정책 결정 참여도	Arnstein (1969)	비 참여	조작, 치료
		형식적 참여	정보제공, 상담, 회유
		실질적 참여	협동관계, 권한위임, 시민 통제
활동/ 능동성, 건설성	Lyon&Low ery (1989)	적극적 참여	관료와의 접촉, 선거운동, 근린집단 참여, 정치적 쟁 점에 관한 토론, 데모
		중도적 참여	관할구역의 이탈, 공공서비 스에 대한 사적 서비스 선 호
		소극적 참여	투표, 지역사회에 대한 선 전과 지지표명

활동/ 곤란도	Milbarath (1965)	관객형 행동	정치문제에 접촉, 정치 관련 상징물 활용, 투표, 정치적 담화시도,
		과도형 행동	공직자 접촉, 정치헌금, 정치적 집회 참가
		투사형 행동	정치운동, 정당가입 및 활동, 정당간부회의 참석, 정치기금 모금, 선거입후보,
활동/ 급진성, 합법성	Sabucedo& Arce(1991)	선거관련 참여	정치집회 참석, 투표, 투표 권유 운동
		합법적 참여	신문투고, 합법적 시위, 합법적 투쟁
		비폭력적 참여	도로 및 건물 점거
		폭력적 항의	보이콧, 무장폭력, 소요상태 등

출처 : 전영평 외(2007)에서 재인용

앞서 살펴본 바와 같이 현대 민주주의 사회에서 주민참여 또는 시민참여가 갖는 정당성은 타당한 것으로 판단된다. 그리고 주민참여는 주민의 의사를 해당 지방정부의 정책과정에 반영함으로써 주민의 이익증대에 기여하고, 대의 민주주의의 한계를 보완하므로 그 필요성이 인정된다. 그러나 실제 주민참여가 갖는 필요성에 대해서는 주민참여의 실효성과 효과를 중심으로 논의가 진행되어야 할 것이다.

2) 주민참여의 효과

주민참여에 대한 필요성과 정당성을 인정하여도 주민참여가 정책 과정에 다수의 주민들이 참여하는 것이므로 이에 따른 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 존재한다. 따라서 이에 대한 분석을 통해서 보다 올바른 주민참여의 제도적 정착을 모색하여야 한다.

일반적으로 주민참여에 따른 긍정적인 효과는 주민의 적극적 참여를 통한 정책과정 및 행정의 활성화, 정치 및 행정제도에 대한 대표성 증진, 주민들의 자발적 참여에 따른 정치적 효능감 제고, 자율적인 수준을 넘어서는 자의적 행정을 방지하고 행정의 책임성을 향상시키는 것으로 논의된다. 그러나 부정적인 효과로는 주민들의 참여가 갖는 대표성의 문제, 참여를 통해 다수의 이해관계 등으로 인한 갈등(conflict)의 발생 및 이해 조정의 한계, 참여자들의 전략적 행동(strategic action)에 따른 비효율성, 행정의 효율성 저해와 책임 있는 행정 구현의 어려움 등이 지적된다.

많은 학자들이 주민참여에 따른 긍정적인 효과⁷⁾를 분석하면서 주민참여가 더 나은 정책결정과 더 효과적인 주민 지향적 행정을 가능하도록 한다고 주장한다. 또한 주민들은 스스로 참여함으로써 행정을 담당하는 관료나 지역의 대표들에게 자신들이 갖고 있는 의견이나 선호를 표현하고, 이에 대해서 관료나 대표자들은 이를 반영한 정책집행 및 행정을 수행하고자 노력하므로 행정의 개선 또한 긍정적인 효과로써 이해할 수 있다는 주장이 있다.

무엇보다도 지방자치단체의 주요한 정책결정과정에서 주민들이 참여한다는 것은 우리가 규범적으로 지향하는 지방행정의 민주성 확보라는 차원을 넘어서 보다 현실적인 문제해결능력 증대와 지역사회

7) 이와 관련하여 Barber(1984)은 주민참여를 통해 국가에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 방안으로 주민들이 직접 참여하는 활동들을 수용할 수 있는 수준의 강한 민주주의(strong democracy)를 제시하였다.

의 통합을 이점으로 제공한다(강인성, 2007).

이에 반해 주민참여가 오히려 부정적인 효과를 갖는다는 견해에 따르면, 다수의 정책참여자가 정책과정에 관여하기 때문에 정책과정, 특히 정책결정과정에서 비용의 비효율성이 발생한다는 것이다. 그리고 적극적으로 참여하고자 하는 주민들이 전체의 주민을 대표하는가에 대한 대표성 차원의 의문이 발생하며, 반대의 입장을 갖는 주민들의 의견을 반영한 것인가에 대해서는 문제점으로 지적된다.

Cupps(1977)에 따르면, 주민들이 직면하고 있는 주민참여와 관련하여 나타나는 한계로 인하여 행정 관료(administrator)가 정책과정에서 주도적인 역할을 하되, 주민들의 의견표출과 선호에 대해서 적절한 대응을 해야 한다는 점을 주장한다. 또한 주민참여에 따른 문제점으로 주민참여에 대한 근시안적 접근 가능성, 대표성과 정당성의 문제, 이해집단과 참여한 주민들의 고착된 견해와 관련된 문제, 복잡한 정책분석에 대한 접근의 한계 등을 지적한다.

따라서 주민참여에 대한 효과를 부정적으로 인식하는 견해에 의하면 주민들의 참여가 실질적으로 효과를 갖기는 어려우며, 지방정부가 정책과정에서 정당성을 확보하거나 정책추진에서의 수단으로써 활용하고자 하는 경우가 발생할 가능성이 높다는 점이 지적된다.

오늘날에 이르기까지 많은 주민참여에 대한 논의에 불구하고, 현대사회에서 정책과정 및 행정에 대한 주민참여는 필연적으로 수용되어야 함은 물론이다. 그러나 참여에 대한 논의는 주민참여의 영역 및 범위에 대한 논의보다는 주어진 사회적 환경을 반영한 정책적 방안을 통해서 주민참여를 민주적이고 효과적으로 제도화 할 수 있는가에 있다고 판단된다.

그리고 앞서 논의한 바와 같이 최근에 참여 또는 참여 민주주의에 대한 사회적 논의가 진행되는 것은 대의 민주주의 정치체제에서 주민들이 선택할 수 있는 정치·정책에 대한 참여 방법이 자신들의

대표를 선출하는 투표행위(voting) 외에는 제한적인 수준에서 기인한다. 따라서 대의 민주주의가 갖는 한계를 극복하고, 보다 적실성 있는 주민의 의사와 선호를 반영한 행정과 정책 집행이 이루어지는 수준에서 주민참여에 대한 실효적인 논의가 지속되어야 한다.

3. 참여 민주주의 제도에 관한 논의

1) 참여 민주주의 제도

참여 민주주의 제도(Institution of Participatory Democracy)는 지방자치단체 또는 지방정부의 자율성에 따른 책임성을 확보하는데 필요한 제도적 기반으로써 주민들의 자발적이고 적극적인 참여활동을 보장하는 것이다. 이하에서는 참여민주주의제도에 관한 이론적 논의와 함께 제도의 효과를 살펴보고자 한다.

재정 지출과 부채 관리 등을 포함하는 재정 관리에 관한 정치경제학(political economy)의 주요 연구문제는 적정수준의 정부지출 규모 도출과 부채 관리에 대한 제도적 해결을 모색하는 것이다. 이와 관련하여 제도를 통한 해결방법은 두 가지로 크게 분류할 수 있다.

하나는 예산과정 또는 재정정책 과정에서 재정부처 장관과 같이 중요한 역할을 수행하는 지위(a strong position of a specific person in the budgetary process)를 통해서 접근하는 것이다. 그리고 다른 하나는 법률이나 정책을 통해 재정 운용에 관한 사항들을 제한(formal fiscal restraints)하는 것이다(Feld and Kirchgässner, 2003). 그러나 위와 같은 제도를 통한 재정 관리는 제도 개혁 추진의 어려움과 재정 관리에 대한 정치적 해결 접근방법⁸⁾ 등이 갖는

8) 정부 관료의 관료제(bureaucracy)에 대한 인식과 사익추구와 같은 전략적 행위

한계로 인하여 재정 관리의 기준으로 인식되는 재정수지 균형(financial balance) 또는 흑자를 달성하는데 어려움이 있다.

주민참여에 대한 필요성 논의와 같이 참여 민주주의 제도의 적절성에 대해서 또한 논의가 있었다. Buchanan(1987)은 대의 민주주의 또는 직접 민주주의를 택한 모든 민주정부는 유권자(voter)의 현재 이익 선호 경향에 따라 정부재정의 부채에 대한 위험성 인식이 낮기 때문에 헌법조항이나 법률을 통한 재정 관리를 제안하였다. 그리고 Inman(1982)은 직접 민주주의를 반영한 관점에서 정부의 행동을 통제할 수 없을 경우에 재정 관리에 대한 법적 제한(fiscal limitation)을 유효한 수단으로 논의하였다. 이처럼 주민참여를 보장하는 참여 민주주의 제도를 통한 효과를 법률이나 정책을 통한 재정 운용 제한에 비해 상대적으로 효과성을 낮게 인식하였다. 그러나 이에 관해서 Moak(1982)은 직접 민주주의 정치를 정부의 재정수준을 초과하는 부채(indebtedness)에 대한 실효성 있는 유일한 안전장치로 주장하였다. 이는 투표를 행사하려는 유권자들이 재정 관리에 대해서 보수적인 관점을 갖고 투표에 참여한다면, 정부 부채 증가에 대해서 주의 깊게 생각하고, 신중한 행동한다는 것을 기반으로 한다⁹⁾. 이를 통해서 간접 민주주의 정치체제 하에서의 투표행위는 물론 논의의 범위를 넓혀 직접 민주주의 요소를 반영한 참여 민주주의 제도에 대해서 분석하는 것도 가능하다. 왜냐하면 참여 민주주의 제도는 주민들이 참여를 통해서 지금까지 진행되었던 행정(정책)과정과 상이하게 행정 관료나 주민의 대표자(지방자치단체장, 지방의회 의원 등)들에 대해서 정치적 자유를 제한하는 것이 가능하기 때

때문에 권한 재배분과 같은 제도 개혁을 추진하는 것이 어렵다. 이는 재정 관리와 예산 과정에서 또한 마찬가지이다. 그리고 정부의 재정 지출에 관한 극심한 정치적 경쟁과 정치인(주민의 대표자)들이 갖는 부채에 대한 사후관리 인식의 미흡 등으로 인하여 정부 재정에 대한 하향식 접근(Top down approach)은 한계를 갖는다.

9) Peltzman, S.(1992). Voters as fiscal conservatives. Quarterly Journal of Economics 107 : 327-261

문이다. 이로써 대의 민주주의 하에서 나타날 가능성이 높은 대표자들(representatives)의 이익 추구행위에 대한 통제가 참여 민주주의 제도를 통해서 가능하다. 따라서 주민 참여에 의한 감시와 통제로 재정 관리에 대한 정부의 효율성이 향상되고, 주민 참여에 따른 정부 재정 관리의 투명성 또한 높아질 것으로 예상된다.

참여 민주주의제도가 추구하는 직접 민주주의적 요소의 도입에 관해서 Feld and Kirchgässner(2001)에 따르면 직접 민주주의는 정책 결정을 하는 과정에서 주 정부 수준 또는 지방 정부 수준에서 가장 적합한 제도이다. 그리고 참여 민주주의 제도의 일환인 주민투표(referendum)와 주민발안(initiatives)은 투표행위를 통해 주민들의 선호를 반영하여 재정정책의 성과를 달성하는데 긍정적인 영향을 미친다¹⁰⁾. 이 연구에서는 참여 민주주의 제도가 보다 높은 수준의 건전성을 확보한 재정 관리와 재정운용 상의 성과 달성에 기여하며, 이에 더하여 스위스의 지방정부 주민들이 체감하는 만족도 또한 높은 것으로 분석하였다.

스위스의 직접 민주주의에 관한 실증분석 연구 결과와의 비교를 위해서 지금까지 논의한 참여와 참여 민주주의 제도에 관한 이론적 논의를 토대로 본 연구에서는 우리나라의 참여 민주주의 제도의 지방자치단체 재정 관리에 미치는 영향과 효과를 분석하고자 한다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 지방자치단체는 스위스에 비해 세입(revenue)에 대한 자율성과 권한 위임 수준이 다소 낮기 때문에 우리나라의 지방자치단체를 대상으로 한 본 연구에서는 세출(expenditure)을 중심으로 하는 재정 관리에 대한 영향을 분석한다.

10) With referenda and initiatives, citizens can selectively control their representatives on specific policies whenever they deviate sufficiently from citizens' preferences(Feld and Kirchgässner, 2001).

2) 참여 민주주의 제도의 효과

간접 민주주의 정치체제는 일반 주민들이 선출한 주민 대표자들을 통해서 정치과정이 이루어지기 때문에 주민의 대표자들은 상대적으로 정치에 대한 접근의 용이성은 물론 유익한 정보 습득에 유리하다. 그리고 의사결정에 대한 주민들의 권한 위임(delegation of decision-making power)은 선거를 통해서 선출된 주민 대표자들로 하여금 개인의 이익을 위한 이기적인 행동을 할 동기유인을 갖는다. 그러나 이러한 주민 대표자들의 전략적 행동(strategic action)은 정치를 통해 반영하고자 하는 유권자들의 선호 및 의견과는 차이가 있다. 이에 대한 통제 방법이 투표를 통한 통제에 한정되어 있다. 그러므로 유권자들은 민주주의 정치의 주인(principal)으로서 권한 남용과 잘못된 대표성을 통제하기 위한 수단이 필요하며, 이러한 수단으로는 참여 민주주의 제도인 주민투표, 주민소환, 주민소송 등이 있다.

직접 민주주의에 관한 많은 연구들 중에서 Prud'homme(1978)의 연구와 미국의 직접 민주주의에 관한 연구인 Megdal(1983)의 연구는 직접 민주주의와 재정 관리에 관한 관계에 대해서 다음과 같은 분석을 하였다. 대의 민주주의 하에서의 정부지출보다 직접 민주주의의 경우 더 적은 지출이 발생하며, 일부의 공공 서비스는 직접 민주주의가 더 효율적으로 공급하는 것으로 나타났다.

이처럼 직접 민주주의 요소를 반영한 제도인 참여 민주주의 제도들에 대해서 재정 관리 측면에서의 논의가 가능한 이론적 기초는 Romer and Rosenthal(1979)의 모델을 적용하여 발전시킨 Feld and Kirchgässner의 의제설정 모형(a simple agenda setting model)¹¹⁾이 있다.

11) 이하의 이론적 논의는 Feld and Matsusaka(2003) 참고

모형에 의하면 참여 민주주의 제도의 효과를 살펴보기 위해서는 중위 투표자(median voter)에 비해 정부는 보다 많은 재정 지출을 추구한다는 가정¹²⁾이 전제된다. 따라서 해당 정부는 $x \geq 0$ 수준에서 새로운 프로그램이나 정책집행에 대한 재정지출 규모를 선택한다. 이에 반해 중위 투표자가 생각하는 해당 정부의 재정 지출 규모는 V 수준이며, 이에 따른 중위 투표자의 효용은 $U(x) = -|V - x|$ 이다([그림 2] 참고). 중위 투표자의 입장에서는 만약 정부가 $x = V$ 수준의 재정 지출을 결정하면 투표자들에게 정부 재정에 관한 새로운 부담이 발생하지 않기 때문에 참여 민주주의 제도(주민투표)가 필요하지 않다.

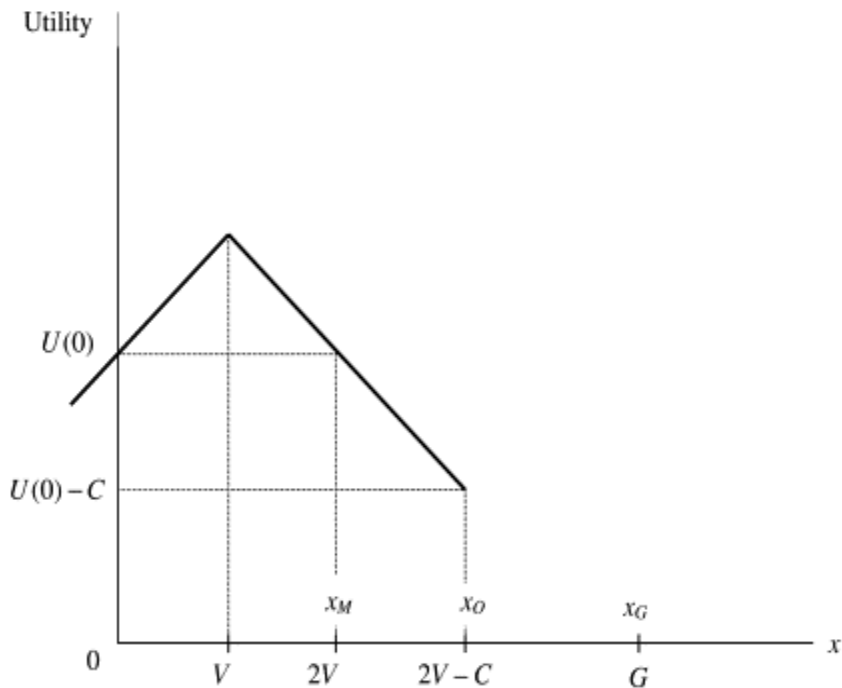
그러나 앞서 살펴본 가정과 같이 정부가 주민들에 비해서 많은 재정 지출을 추구하기 때문에 정부(의회, 관료 등)가 $G > V$ 의 재정 지출 수준을 선호하며, 정부가 선호하는 재정 지출 규모는 G 이지만 이는 선거에서 재선을 할 수 없음은 물론이고 정치적 대가를 치러야 할 것으로 예상된다. 따라서 정부는 G 수준까지 지출하고자 하지 않고, 정부의 효용을 최대한 증가시킬 수 있는 방안에서 지출 규모를 결정하려 할 것이다.

만약 정부의 지출에 대한 주민들의 참여를 통한 통제가 없는 상황, 즉 참여 민주주의 제도가 시행되지 않는 상황이라면 정부는 $x_G = G$ 에서 실제 재정 지출을 시행한다. 그러나 참여 민주주의 제도인 주민투표가 존재한다면 주민투표의 투표자들은 [그림 2]에서의 $U(0)$ 의 효용수준보다 낮은 효용을 주는 정부의 재정 지출 계획에 대해서는 주민투표에서 반대표를 행사하거나 거부권(veto)을 행사하게 된다. 따라서 새로운 정부의 정책 집행 또는 프로그램에 대한 투표자들의 수용 가능한 재정 지출 수준의 최대치는 $x_M = 2V$ 에 해당

12) 이 가정에 대해서는 선거에서의 당선 목표, 투표율 관리 차원에서의 재정 지출, 차기 정부 또는 향후 선출될 주민 대표자에 대한 부담 지우기 등의 원인에 의한 것으로 분석이 가능하다.

한다. 하지만 $x_M < x_G$ 의 재정 지출을 정부가 제안한다면 이는 참여 민주주의 제도인 주민투표에 상정해야 하는 중요한 상황에 직면하게 된다. 또한 중요한 점은 정부가 x_G 을 고수하는 경우에 주민투표에 의해서 지출 규모가 줄어드는 것뿐만 아니라 줄어드는 규모가 주민투표 과정을 겪지 않은 것에 비해서 매우 크다.

[그림 2] A simple agenda setting model



출처 : Feld and Matsusaka(2003)

그러나 실제 위의 논의와 같이 $x_M - x_G$ 의 재정 지출 규모를 추정하는 것이 어렵기 때문에 주민투표를 추진하는데 따르는 비용 C를 활용한다. 정부는 비용 C를 고려하는 주민들의 효용을 추정하여 주민투표를 주민들이 추진하지 않도록 하기 위해서는 $U(0) - C$ 와 정부의 재정 지출 제안 수준 사이에 차이가 없도록 하여야 한다. 따

라서 정부가 지출 규모로써 제안할 수 있는 최대치는 $x_0 = 2V + C$ 이며, $x_G > x_0 > x_M$ 을 만족하여야 한다.

위의 모형에서 중요한 점은 주민들이 정부의 재정 지출 규모에 대해서 참여 민주주의 제도인 주민투표를 통해서 규모를 감소시키는 영향을 준다는 것이다. 그리고 x_M 과 x_0 의 차이는 $x_G - x_M$ 에 대한 차이에서 비롯된 것이라는 점이다.

이론적 논의에 더하여 본 연구가 추진하고자 하는 참여 민주주의 제도의 효과가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는 참여 민주주의 제도의 시행 여부, 어떠한 참여 민주주의 제도가 시행되고 있는지를 파악하는 것이 중요한 변수로 작용한다. 그러나 위의 모형에서 활용한 주민투표의 경우에는 우리나라에서 실질적으로 제도의 적용이 이루어진 사례가 없으므로 본 이론적 논의를 바탕으로 한 의제설정모형을 적용하는 것이 쉽지 않다. 따라서 본 연구는 또 다른 참여 민주주의 제도인 주민소송제도와 주민소환제도, 참여예산제도의 시행여부를 기준으로 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

제2절 선행연구 검토

기존의 선행연구들을 검토해보았을 때 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 직접적으로 실증 분석한 국내 연구는 매우 드문 것으로 파악된다. 다만 본 연구의 독립 변수들인 일부 참여 민주주의 제도의 도입에 따른 효과를 간접적으로 연구한 논문(이순향·김상헌, 2011; 하혜영·이상팔, 2011; Feld·Matsusaka, 2003 등)을 통해 각 변수들에 대한 보다 세밀한 이해를 도출했다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 분석하고자 하는 주요 연

구문제인 참여 민주주의 제도가 지방자치단체에 미치는 영향을 분석한 연구는 매우 드물다. 그리고 주민들의 제도를 통한 참여에 대해서 재정 관리상의 제한으로 인식한 지방자치단체가 재정 관리를 효율적으로 할 것이라는 가정을 실증 분석한 연구는 아직 없으므로 이에 본 연구가 기존의 연구들과의 차별성 및 차이점을 가지는 것으로 파악된다.

1. 주민참여예산제도에 관한 연구

기존 주민참여예산제도에 관한 선행 연구들은 주민참여예산제도를 운영하고 있는 지방자치단체를 중심으로 사례연구를 통해 성공요인을 분석하거나 안정적인 제도 운영을 위한 개선방안을 제시하는 연구가 주를 이룬다. 그러나 본 연구가 분석하고자 하는 주민들의 참여를 보장하는 제도로써 주민참여예산제도가 갖는 영향을 분석한 선행연구로는 주민참여예산제도가 지방자치단체의 지출 규모에 대해서 미치는 영향을 살펴본 연구가 있었다.

이순향·김상현(2011)은 주민참여예산제도 도입이 지방정부의 세출예산 규모나 구성에 영향을 미치는가를 분석하였다. 따라서 독립변수로써 지방자치단체별 주민참여예산제도 도입여부 및 도입형태를 설정하고, 종속변수는 해당 지방자치단체별 세출예산 규모와 지출의 구성비로 선정하여 분석하였다. 연구 결과, 주민참여예산제도의 도입은 지방자치단체 세출예산의 총지출 규모를 줄이는 것으로 나타났으나, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비로 분류되는 지방자치단체의 지출 구성비에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

2. 주민소환제도에 관한 연구

하혜영·이상팔(2011)은 주민소환 결과에 영향을 미치는 주요 요인 간의 관계를 실증적으로 분석하고자 하는데 연구의 목적을 갖고 있으며, 주민소환제도가 도입된 2007년부터 2011년 4월까지 발생한 43건의 주민소환을 분석하였다. 그리고 소환대상자의 개인적 부정부패, 비리, 도덕성, 자질 문제 등의 경우보다는 정책결정과 집행과정에서 나타난 문제들로 인한 소환의 경우에 주민소환의 집행이 상대적으로 잘 이루어질 것이라는 인식하에 다음과 같은 연구 분석 틀을 설정하였다. 분석의 틀은 소환사유, 소환대상자, 소환추진자를 독립변수로 하며 소환 결과와 소환 추진단계별 진행 결과를 종속변수로 한다. 분석결과에 따르면, 소환 사유는 소환 대상자의 개인 및 조직과 관련된 문제보다는 정책 추진과정에서 발생된 문제와 관련될 경우에 소환 가능성이 높아졌으며, 개인이나 시민단체보다는 이해관계가 있는 주민소환단체가 주도할 경우 소환의 성공가능성이 높아졌다. 이는 주민소환제도가 정책적 이슈에 대한 대응 방안으로 주민들에게 인식되고 있으며, 실제 주민소환이 주민들보다는 관련 정책 또는 행정집행에 이해관계가 있는 경우에 작용할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

전영상·현 근(2009) 또한 주민소환제도의 성공적인 정책을 위한 사례연구를 통해서 주민소환제도의 주요 영향요인과 운영 실태를 분석하였다. 이를 통해 주민소환제도가 실시된 사례가 많지는 않으나, 선행연구들을 통해 도출한 영향요인을 중심으로 제도적 규범이 주민들의 자유롭고 공정한 주민소환활동에 미치는 영향을 살펴봄으로써 개선방안을 제시한다. 제도의 적실성을 보완하기 위한 방안으로는 서명요건 완화, 소환투표율의 완화, 소환투표운동비용의 공영제와 서명요청활동에서의 모금활동 허용 등을 제안한다.

3. 지방자치단체의 재정 지출에 관한 연구

강운호(2003)는 지방자치제 도입 이후의 지방정부 재정지출 변화의 특성을 파악하고, 그것의 영향요인이나 관련요인을 분석하였다. 지방자치제도에 따른 민선 제1기에서 지방정부의 지역개발비와 복지비 지출이 그 이전에 비해 어떻게 변화되었는지를 분석하고자 지방자치단체 예산서상의 지역경제개발비와 사회보장비를 분석대상으로 한다. 그리고 재정지출의 특성과 관련된 변수로 경제적 요인(재정력, 주민소득수준), 사회적 요인(도시화율, 자치단체 크기, 복지수요, 개발수요), 지리적 요인(자치단체유형), 정치적 요인(단체장주민지지도, 지방의원주민지지도, 자치단체장 당적, 자치단체장과 지방의회 관계) 및 개인 특성(자치단체장 공직경력, 지방의원 공직경력, 지방의원 정치경력)으로 분류하여 독립 변수들을 설정한다. 또한 종속변수는 지역경제개발비와 사회보장비의 각각 재정지출 규모의 증가율로 설정하였다. 연구 결과, 지방자치제도 실시 이후 지방자치단체들의 지역개발비 지출은 전반적으로 증가되는 경향으로 나타났으며, 지방정부의 사회복지비 또한 전반적으로 증가되는 경향을 보인다. 상관분석에 의하면 지방정부의 지역개발비 규모의 변화는 재정자립도, 인구밀도, 인구수, 자치구 등과는 음(-)의 관계에 있으며, 생활보호대상자 비율, 단체장-지방의회 관계, 단체장의 공직경력, 지방의원의 공직경력 등과는 양(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그리고 지방정부의 사회복지비 또한 지역개발비와 같이 전반적으로 증가하는 경향을 보인다. 복지비 규모의 변화는 재정자립도, 자동차 보유율, 광공업 종사자 비율, 시 정부, 여당 자치단체 등과는 양(+)의 상관관계가 나타났으며, 생활보호대상자 비율과는 음(-)의 상관관계가 나타났다.

차주현(2011)은 재정분권이 지방재정 효율성에 미치는 영향 분석하였다. 연구에서는 재정분권화를 추진하는 것이 경제적 능률성, 책임성 등을 향상시키고, 자원배분의 효율성을 높이는데 기여함은 물론 지방정부의 역량강화에 기여한다는 이론적인 기반에 근거를 두고 있다. 따라서 재정분권화와 재정효율성에 관한 이론적 논의 검토를 통해 재정효율성지수를 도출하였다. 그리고 독립변수는 재정분권화 수준을 설정하여 세입과 세출에 맞춰 분류하였으며, 재정효율성은 자료포락분석(DEA)을 통해 상대적 효율성 지수를 도출하여 활용하였다. 연구 결과에 따르면, 세출 측면의 재정분권화 수준인 자체사업비율은 지방재정효율성에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 세입 측면의 재정분권화 수준인 지방세 비율은 재정 효율성에 정(+의 방향으로 영향을 미쳤으며, 교부세 비율은 재정 효율성에 부(-의 영향을 미치는 것으로 나타났으나 유의미한 결과로 분석되지는 않았다.

4. 참여 민주주의 제도와 재정 지출에 관한 연구

해외의 참여 민주주의 제도와 재정 지출 또는 재정 관리에 대한 대표적인 연구로는 Lars P. Feld · John G. Matsusaka(2003)의 연구가 있다. 스위스의 칸톤(Canton, 연방 주에 해당)은 새로운 정부지출에 대해서는 시민들의 국민투표에 의해 승인을 받아야 하기 때문에 직접 민주주의 제도로 이해되는 주민투표제도가 정착되어 있다. 본 연구의 목적은 이론적인 측면에서의 제도가 갖는 효과를 도출하는 것이며, 이를 위해서 지방 정부의 주민 대표자들(지방정부)은 중위 투표자보다 더 많은 정부지출을 선호한다는 가정 하에서 연구를 진행한다. 이로 인해서 연구의 가설은 주 정부의 재정지출 제출안에 대해서 국민투표로 재정지출을 감소시킬 수 있다는 것에 한정하여,

신설되는 정부지출에 관한 의무적인 국민투표로 인해서 정부의 재정지출이 감소한다는 것으로 설정하였다. 그리고 주민 1인당 재정지출(expenditure per capita in Canton)을 종속변수로 하며, 의무적인 국민투표, 초기 주 정부 재정 요구안, 인구통계적인 변수들 및 정치적인 변수들(정부지출에 관한 비제도적인 변수들을 의미한다) 등을 설정한다. 분석결과에 따르면, 의무적인 국민투표를 실시하고 있는 캔턴은 시행하고 있지 않은 캔턴보다 정부 지출이 더 적은 것으로 나타났다. 또한 해당 캔턴의 재정지출에 대한 의무적인 국민투표는 정부지출을 19% 줄이는 것으로 나타났다. 이는 투표자(유권자)들에게 개별 정부 사업에 대한 거부권 행사가 가능하다고 하는 경우에 주민들이 정부의 정책에 참여하여 정부지출을 줄이는 것으로 나타났다는 것이다.

제3장 참여 민주주의 제도 현황

제1절 주민참여예산제도

이하에서 살펴볼 참여 민주주의 제도는 지역 주민들이 지방자치단체장이나 지방의회 의원에 대한 선거를 통해서만 간접적으로 예산 과정에 참여하던 이전과 상이하게 참여의 제도적인 보장을 통해 주민들의 의견을 반영한 대응성 높은 행정을 추구한다.

주민참여예산제도는 예산편성 과정에 주민이 직접 참여¹³⁾하여 행정의 투명성을 확보하고 주민들의 참여를 통해 참여 민주주의를 강

13) 주민참여예산제도를 통해서 주민들은 지방자치단체의 예산과정에 직접 참여함으로써 지방자치단체의 대표자들이 지역에 필요한 사업이나 우선적으로 추진되어야 할 정책 집행에 대해서 지역 주민들의 의견을 수렴 및 검토할 수 있도록 한다.

화하는 제도이다. 주민참여예산제도를 비롯한 본 연구에서 살펴보고자 하는 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 등 참여 민주주의 제도들은 궁극적으로 지방자치단체의 재정 관리와 관련하여 재정 민주주의를 달성하려는 목표를 갖는다. 재정 민주주의(fiscal democracy)는 조세부담과 재원의 배분을 국민의 의사에 근거하여 결정하는 것을 말한다. 즉, 재원의 부담자(납세자)인 국민이 재정에 관한 권리(재정 주권)를 갖도록 함으로써 재정 부문에서의 민주성을 확보하는 것을 의미한다(윤영진, 2010). 재정 민주주의를 확보하기 위한 참여 민주주의 제도는 주민참여예산제도를 비롯하여 주민소송제도, 주민소환제도, 예산낭비신고제도, 재정정보 공시제도, 주민감사청구제도 등이 있다.

그리고 주민참여예산제도의 제도 시행에 관한 법적 근거는 지방재정법 제39조, 지방재정법 시행령, 해당 지방자치단체별 조례에 의한다. 그러므로 주민참여예산제도는 주민들의 참여를 통해 예산편성에 기여함으로써 예산과정에서 사전적으로 지방자치단체의 예산과정을 통제 및 감시할 수 있는 제도이다.

2003년 광주광역시 북구가 국내에서 처음으로 도입한 이후 2004년 울산광역시 동구가 두 번째로 구청장 선거공약 이행에 따라 도입하였다. 그리고 2006년 8월 행정자치부에서 주민참여예산제 운영조례 표준안을 제시하고, 이를 반영하여 많은 지방자치단체들이 조례를 제정하거나 제정 후에 운영 중이다. 「지방재정법」의 개정으로 2011년 9월 의무화¹⁴⁾되었으며, 이에 따라 현재 기준으로 경기도 성남시와 울산광역시 남구를 제외한 모든 지방자치단체에서 주민참여

14) 지방재정법 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여)

- ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.

예산제도에 관한 조례를 제정·시행하고 있다.

제2절 주민소송제도

주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자신의 권리 또는 이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도이다. 2006년부터는 주민소송 제기에 앞서 필수 사항으로 주민감사청구를 거쳐야 하는 주민감사청구 전치주의를 채택하고 있다. 이와 관련해서 주민소송의 대상은 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 계약의 체결 및 이행에 관한 사항, 지방세·사용료·수수료 등 공금의 부과·징수의 해태에 관한 사항이다. 주민소송 절차는 주민감사청구제 전치주의로 인하여 주민감사 청구에 따른 불복 절차로써 주민소송이 제기되며, 일정한 소송절차에 따라 소송이 진행된다. 주민소송제도는 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살펴보는 과정에서 독립변수로써 이에 대해 제도 시행 여부에 따른 영향을 분석하는 것이 필요할 것이다.

<표 4> 주민소송 현황 : 26명(진행 중 12명, 종결 14명)

지역(소송제기일)	소송요지	상황
서울 강동구('10.8.10)	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
서울 용산구('10.5.20)	"	3심 계류
서울 성북구('10.3.23)	"	3심 계류
서울	"	3심

강북구('10.2.22)		계류
서울 강서구('10.2.22)	"	2심 계류
서울 동작구('10.2.22)	"	3심 계류
서울 은평구('10.2.22)	"	3심 계류
서울 서대문구('09.4.28)	불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류
서울 성동구('08.12.24)	"	3심 계류
서울 양천구('08.11.20)	"	3심 계류
서울 금천구('08.11.20)	"	3심 계류
서울 도봉구('08.5.28)	"	3심 계류
서울 양천구('08.11.20)	"	3심 계류
서울 금천구('08.11.20)	"	3심 계류
서울 도봉구('08.5.28)	"	3심 계류
경기 의정부시('08.1.8)	상계·장암도시개발사업 지구 보상금 과다지급으로 의정부시 예산낭비	종결

서울 관악구('09.10.20)	예산을 부적절하게 집행한 전 구청장에게 손해배상 청구 요구	종결
서울 동대문구('09.8.7)	불법 의정부 인상분 환수 요구	종결
서울 구로구('09.8.7)	"	종결
전남 여수시('09.7.14)	여수2청사-여수지방해양청 청사교환 절차 위법성	종결
경기 수원시('07.9.3)	수원시 공무원에 대한 초과 근무수당 불법지급	종결
강원 원주시('07.8.1)	물이용부담금 활용한 소공원조성 해태에 관한 부작위 위법확인소송	종결
충남 청양군('07.4.23)	군수 업무추진비 위법지출 및 불법공사 추진으로 예산낭비	종결
인천 부평구('06.12.11)	구청장 업무추진비 위법지출	종결
인천 부평구('06.10.10)	구의회 업무추진비 위법지출	종결
서울 성북구('06.9.13)	구의회 업무추진비 위법지출	종결
충남 서천군('06.8.31)	군수 업무추진비 위법지출	종결
경기도 광명시('06.7.24)	신설 음식물쓰레기 처리시설 미가동으로 예산낭비	종결
경기 성남시('06.5.25)	탄천변도로 일부구간 사용불가로 인한 예산낭비	종결

출처 : 행정안전부(2013), 주민직접참여제도 운영현황('13.2.28 기준)

제도 도입 이후 주민소송이 추진된 현황을 살펴보면, 2013년 2월

기준으로 26명의 선출직 공직자에 대한 주민소송이 제기되어 12명에 대한 소송이 진행 중이며, 14명에 대한 주민소송이 종결되었다 <표 4>.

제3절 주민소환제도

주민소환제도는 선출직 지방 공직자에 대하여 소환투표를 실시하여 그 결과에 따라 해당 공직자의 임기종료 전에 해직시키는 제도이다. 2006년 5월 「지방자치법」 개정과 「주민소환에 관한 법률」의 제정으로 전체 지방자치단체를 대상으로 일괄적으로 제도가 도입되었다. 이와 같은 주민소환제도는 지방자치단체장과 지방의회 의원을 대상으로 행정과 정책 집행에 대한 책임을 묻기 위한 주민들의 참여를 보장하는 제도이며, 특히 지방자치단체의 재정 관리 및 예산 집행에 대해서 지역 주민들의 의견을 반영하는데 영향을 미치는 것으로 예상되는 제도이다. 왜냐하면 지방정부의 경우에는 예산 및 재정 관리가 지방자치단체의 행정에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다.

<표 5> 주민소환 현황 : 7명(추진 대상 60명, 실시 대상 7명)

구분	일시	지역	소환대상	추진사유	추진상황
투표 실시	'12.6.26	강원 삼척	시장	원자력발전소 건립 강행 등	'12.10.31 실시 (투표율 미달로 소환 무산)
	'11.7.19	경기 과천	시장	보금자리지구 지정 수용 등	'11.11.16 실시 (투표율 미달로 소환 무산)

'09.5.13	제주특별자치도	도지사	제주해군기지 건설 관련 주민의견 부족 등	'09.8.26 실시 (투표율 미달로 소환 무산)
'07.9.21	경기 하남	시장	화장장 건립 추진 관련 갈등	'07.12.12 실시 (투표율 미달로 소환 무산)
'07.9.21	경기 하남	시의원	화장장 건립 추진 관련 갈등	'07.12.12 실시 (투표율 미달로 소환 무산)
'07.9.21	경기 하남	시의원	화장장 건립 추진 관련 갈등	'07.12.12 실시 (투표율 37.6%로 소환)
'07.9.21	경기 하남	시의원	화장장 건립 추진 관련 갈등	'07.12.12 실시 (투표율 37.6%로 소환)

출처 : 행정안전부(2013), 주민직접참여제도 운영현황('13.2.28 기준)

소환 청구에 대한 청구사유는 제한이 없으나, 시·도지사는 19세 이상 주민의 10/100이상의 서명, 시장·군수·구청장은 15/100이상의 서명, 비례대표는 제외한 지방의회 의원의 경우에는 20/100이상의 서명이 청구요건으로 규정되어 있다. 주민소환제도가 2007년 법제화를 통해 전국적으로 시행되어 2013년 2월 기준으로 60건의 주민소환이 추진되었으며, 7건의 주민소환청구의 투표가 실시되었다.

전국적으로 제도가 일괄적으로 시행되어 많은 소환청구가 있었으나, 투표가 실시된 소환청구는 7건에 불과하다<표 5>. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 독립변수로 주민소환제도의 도입을 설정한 것은 제도의 도입에 따라 주민소환이 추진되지 않았다고 하더라도 도입했다는 사실만으로도 지방자치단체장 또는 지방의회 의원들의 행

태에 영향을 끼쳐 지방자치단체의 재정 관리에 있어서 효과를 나타낼 것으로 예상하기 때문이다.

제4장 연구 설계 및 분석모형

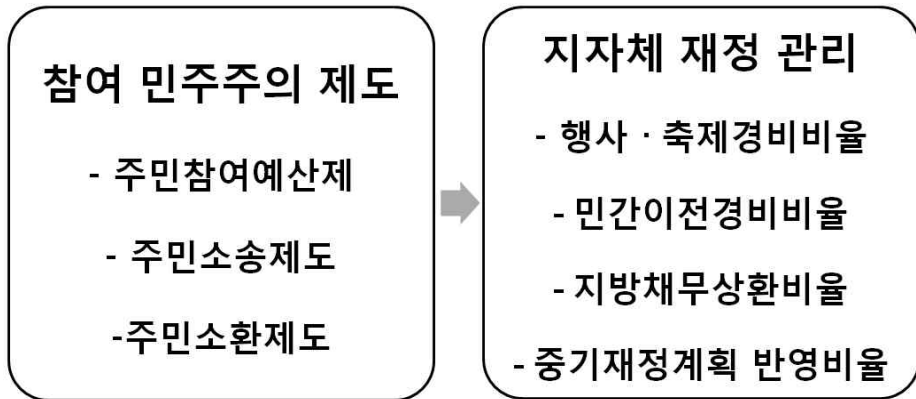
제1절 연구문제의 선정

본 연구는 앞서 살펴본 참여와 참여 민주주의 제도에 관한 이론적 논의를 바탕으로 [그림 3]와 같은 연구 분석 틀을 설정하였다. 이를 통해서 본 연구는 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하는데 그 목적이 있다.

지방재정은 지방자치의 안정적인 제도 정착과 재정분권화 경향으로 인해서 그 중요성이 높아지고 있으며, 재정 관리에 관한 지방자치단체의 역할이 증가하고 있다. 그리고 지방자치단체의 역할에 대한 지역 주민들의 기대와 관심에 대해서 재정 관리 성과를 결과로써 제시하는 책임성 확보방안이 요구된다. 즉, 지방자치단체의 재정 자율성이 증가하고 있기 때문에 참여 민주주의 제도를 기반으로 주민들이 적극적으로 정책과정 및 예산과정에 참여함으로써 자율성에 따르는 책임성을 확보할 필요가 있다.

그러므로 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 재정 관리의 효율성과 건전성(soundness)을 높일 것이라는 가정 하에 연구문제는 ‘참여 민주주의 제도 시행이 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 끼친다.’ 는 것으로 선정하였다.

[그림 3] 참여 민주주의 제도 시행과 재정 관리의
관계



제2절 연구 설계

1. 연구의 대상

참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살펴보기 위해서 본 연구는 246개 지방자치단체를 연구의 대상으로 선정하였다. 그리고 주민소송제도와 주민소환제도는 전국적으로 일괄 시행되었으나, 본 연구의 독립변수인 참여 민주주의 제도 중에서 주민참여예산제도는 2003년 광주 북구를 시작으로 전국의 지방자치단체가 선별적으로 시행하였다. 그러나 제도가 현재 전국적으로 시행되고 있기 때문에 246개 전체 지방자치단체를 본 연구의 분석 대상으로 한다.

2. 변수의 선정 및 조작적 정의

참여 민주주의 제도로써 본 연구에서 논의하는 주민소송제도, 주민

소환제도, 주민참여예산제도의 시행이 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향에 관한 선행연구가 드문 관계로 본 연구에서는 연구 수행에 앞서 적절한 근거의 도출과정을 통해서 연구에 반영되어야 하는 변수들을 선정하였다.

1) 종속변수 : 지방자치단체의 재정 관리 수준

본 연구에서 활용하고자 하는 종속변수는 참여 민주주의 제도인 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도의 시행 이후 매년 나타나는 지방자치단체의 재정 관리 수준이다. 지방자치단체의 재정 관리는 세입과 세출 관리로 구분하여 파악하지만, 본 연구에서는 지방자치단체의 재정 관리를 세출 관리에 초점을 두고 분석하고자 한다. 왜냐하면 우리나라의 지방자치단체가 처한 행정적 환경이 세입에 대한 자율성보다는 세출, 즉 재정 지출에 관한 자율성이 상대적으로 높기 때문이다¹⁵⁾이다. 이에 따라 재정 관리에 대한 하위 변수들로써 행사·축제경비 비율, 민간이전경비 비율, 지방채무 상환비율, 중기재정계획 반영 비율을 제시한다. 종속변수인 지방자치단체의 재정 관리에 대해서는 관리의 효율성과 건전성 증진에 한정하여 분석한다. 그리고 본 연구에서 설정한 독립변수인 참여 민주주의 제도에 의해서 많은 지방자치단체의 정책과 행정 능력 등이 영향을 받는 것으로 예상되지만, 종속변수를 지방자치단체의 재정 관리로 선택한 논리는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 재정 관리는 지방자치를 실현하기 위해서 중

15) 재정 지출에 관한 자율성이 높아지면 지방자치단체의 주민 대표(지방자치단체장, 지방의회 의원 등)는 자율성을 반영하여 재정 관리를 하고자 할 것이다. 그러나 자율성이 지나치게 높거나 잘못 적용된다면 세금 부담의 증가, 해당 지역 정부의 부채 부담 가중 등과 같은 주민들에게 피해가 발생하는 경우가 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 주민들을 스스로 적극적인 참여를 통해서 지방정부의 재정 관리에 대한 감시와 통제를 지속하여 효율적이고 건전한 재정 관리가 이루어질 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

요하고, 실질적으로는 주민들에 대한 편의 제공과 재화 및 서비스 공급과 직결되기 때문에 지방자치단체와 주민의 입장에서 모두 중요한 것으로 이해된다. 둘째, 중앙정부에 비해서 지방정부는 정책을 추진함에 있어서 재원 확보의 한계가 있기 때문에 재정 관리의 중요성이 높다. 셋째, Feld and Matsusaka의 모형을 이론적 기초로 반영하는 본 연구에서는 정부가 주민들(중위 투표자)에 비해서 더 많은 재정 지출을 추구하기 때문에 오히려 주민들이 적극적으로 정책과정에 참여하여 재정 관리의 효율성과 건전성을 향상시키는데 기여할 것으로 예상된다. 따라서 주민들의 참여가 갖는 효과에 대한 이론적 논의를 바탕으로 참여에 따른 재정 관리의 효율성과 건전성 향상 여부를 살펴보고자 하는 본 연구의 변수로써 지방자치단체의 재정 관리가 적합하여 선정하였다. 그러므로 참여 민주주의 제도의 시행에 따른 지방자치단체 재정 관리에 대한 영향을 본 연구에서 분석하고자 한다.

(1) 행사·축제경비 비율

행사·축제경비 비율은 행사 또는 축제 등을 위해 지방자치단체가 지출하는 경비 비율 및 추세를 측정하는 것으로 나타난다. 지방재정분석 보고서¹⁶⁾에 따르면, 행사·축제경비를 측정하는 목적은 행사 또는 축제비의 적정성을 도모하여 지방자치단체의 재정운영 상의 건전성을 확보하도록 유도하기 위함이다.

따라서 재정운영의 건전성 상태를 측정하는 분석지표로써 지표 값이 유형별 하위 25% 수준 이하일수록 재정운영의 건전성이 높은 것으로 해석한다. 본 연구에서는 행사·축제경비 비율이 세출 결산액 대비 행사축제경비이므로 해당 비율이 높을수록 지방자치단체의 재

16) 지방행정연구원(2008), 『지방자치단체 재정분석 종합 보고서』

정 관리에는 부정적인 영향을 미칠 것으로 가정한다. 그리고 행사·축제경비 비율에 대해서는 다음과 같은 산정 공식에 따라 구한다.

$$\text{행사·축제경비 비율} = \frac{\text{행사축제경비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%) \quad (1)$$

(2) 민간이전경비 비율

민간이전경비 비율은 동일한 수준의 지방자치단체 간 민간보조 수준을 비교함으로써 재정운영의 건전상태를 간접적으로 파악하는 동시에 지방자치단체간의 학습효과를 유도하고자 도입하였다. 민간보조는 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조위탁을 포함한다. 그리고 재정운영의 건전성 상태를 측정하는 분석 지표로 그 비율이 사회적 용인 수준에 근접할수록 재정운영의 건전성이 높은 것으로 분석한다. 바람직한 상태를 나타내는 수준은 유형별 평균(mean) 또는 중위수(median) 이하이다.

$$\text{민간이전경비 비율} = \frac{\text{민간이전경비}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%) \quad (2)$$

(3) 지방채무 상환 비율

지방채무 상환비율은 최근 4년간 일반재원 결산액에 대한 최근 4년간 지방채 상환액의 비율로 나타낸다. 이는 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원을 가지고 지방채를 상환할 수 있는 능력을 측정하는 것으로, 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로써 비율이 10% 미만일수록 재무구조가 좋은 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 참여 민주주의 제도가 시행됨

에 따라 지방채무 상환비율의 수치가 감소할 것으로 예상된다. 왜냐하면 참여 민주주의 제도를 통해서 지방 채무에 대한 상환을 조기에 시행하는 것이 쉽지 않을 것으로 예상하기 때문이다. 그러나 지속적으로 지방자치단체의 일반재원 결산액이 증가하는 추세를 갖기 때문에 채무상환비율이 낮을수록 참여 민주주의 제도가 부정적인 영향을 미치는 것이라고 판단된다. 또한 지방채무상환비 비율에 대해서는 다음과 같은 공식에 따라 도출한다.

$$\text{지방채무 상환 비율} = \frac{\text{최근 4년간 평균 순지방비 채무상환액}}{\text{최근 4년간 평균 일반재원결산액}} \times 100(\%) \quad (3)$$

(4) 중기재정계획 반영 비율

중기재정계획 운영비율은 중기지방재정계획 중 사업비의 사업예산 반영(당해년도) 비율을 의미한다. 이를 통해서 중기지방투자사업의 계획성을 제고하고, 100%에 근접한 수준이 바람직한 상태, 즉 재정 운영의 계획성을 갖는 것으로 인식된다. 다음은 중기재정계획 반영 비율을 수식으로 표현한 것이다.

$$\text{중기재정계획반영비율} = \frac{\text{최종 지방사업 예산액}}{\text{중기지방재정계획상의사업비}} \times 100(\%) \quad (4)$$

본 연구의 종속변수로 선정된 지방자치단체의 재정 관리 수준에 관한 자료는 한국지방행정연구원에서 매년 발간하는 『지방자치단체 재정분석 종합 보고서』를 통해서 수집하였다. 참고로 이 보고서의 자료는 본 연구의 세부적 종속변수들 이외에 다양한 측면에서 지방재정을 측정할 수 있는 재정 관련 변수들로 존재한다.

2) 독립변수 : 참여 민주주의 제도 시행 여부

본 연구의 독립변수는 참여 민주주의 제도 시행 여부이며, 이는 가변수(Dummy Variable)를 활용하여 나타낸다. 참여 민주주의 제도의 실질적인 효과가 나타난 2008년이라는 시점을 참여 민주주의 제도 시행 여부와 함께 적용하여 시행 여부 전후를 중심으로 살펴보고자 한다. 따라서 자료의 시간적 범위는 2004년부터 2011년까지의 8개 년도의 자료를 활용한다. 246개의 지방자치단체별로 매년 참여 민주주의 제도를 시행한 연도는 1, 시행하지 않은 연도는 0의 값을 갖는다. 주민소송제도의 경우에는 전국에 일괄적으로 시행된 2006년을 기준으로 이전은 0, 이후는 1의 값으로 나타낸다. 그리고 주민소환 제도는 전국에 일괄적으로 시행된 2007년을 기준으로 이전은 0, 이후는 1로 나타내며 주민참여예산제도는 각 지방자치단체별로 시행한 연도가 모두 상이하기 때문에 시행 연도를 기준으로 이전은 0, 이후는 1로 자료를 수집한다.

이로써 앞서 논의한 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 미칠 가능성이 존재한다는 이론적 논의를 토대로 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 분석한다.

3) 통제변수

본 연구에서의 통제변수는 크게 4가지로 구분할 수 있으며 사회경제적 변수, 재정 변수, 정치적 변수, 시간 변수로 구성된다.

먼저 사회경제적 변수는 지방자치단체의 인구와 노인인구 비율로 구성되며, 그 다음으로 재정 변수는 총 예산 규모, 재정자립도, 공무원

수를 선정하였다. 마지막으로 정치 변수로는 정치적 경쟁을 대표적인 정치 변수로 이해하고 구성하였으며, 제도의 시행을 기준으로 분석하는 본 연구의 분석 방법에 따라 시간 변수를 반영하였다.

(1) 사회경제적 변수 : 총 인구와 노인인구 비율

지방자치단체의 인구수는 해당 지방자치단체의 규모를 반영하는 척도 중의 하나로써 인구의 변동에 따라 지방정부의 규모와 경제사회적 발전정도를 가늠해 볼 수 있다. 일반적으로 인구수가 많을수록 행정수요가 증가하게 되고 따라서 정부 지출 수준도 증가하게 될 것으로 예상할 수 있다. 전통적 지출 결정이론 중 하나인 사회·경제적 결정이론에 따르면 인구밀도가 높은 지역일수록 정부 지출이 증가한다고 주장한 바 있다. 본 연구에서 인구수는 당해 연도의 각 지방자치단체 주민등록상 인구수를 사용하도록 한다.

노인인구 비율은 고령화 시대에 맞춰 고령층의 급격한 증가에 따라서 지방자치단체는 고령층의 복지 및 의료에 대한 수요 등으로 인하여 재정 관리에 제한이 발생할 것으로 예상된다. 이에 따라서 통제변수로 통제함으로써 본 연구의 실효성을 높이고자 한다.

(2) 재정 변수 : 총 예산 규모, 재정자립도, 공무원 수

재정자립도는 지방정부의 전체 지출 수준 대비 자체수입(지방세+세외수입) 정도를 나타낸다. 그리고 값이 클수록 지방정부가 중앙정부로부터 더 자유롭게 재원을 사용할 수 있음을 의미한다. 대안적 결정이론 중 대리인 모형에서는 국고 보조금 크기에 따라 정부 지출이 달라진다고 보았으며, 행정 능력 모형에서는 자주재원 부담률에 따라 정부 지출이 달라진다고 파악하였다. 따라서 재정 자립도는

국고보조금의 크기나 자주재원 부담률과 밀접한 관련이 있으므로 지방정부의 세출 구성에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 재정적 측면에서 각 기초지방자치단체의 재정자립도와 더불어 세출규모(총 예산 규모)도 통제변수로 설정하였다. 그리고 공무원 수를 통제변수로 고려하였다. 공무원 수는 해당 지방자치단체의 규모에 대한 대리변수로 표현하는 것으로 정부 지출 분석 시 행정적 변수로서 공무원 수가 세출예산 또는 총 예산 규모에 영향을 미치는 변수로 고려되기 때문이다.

(3) 정치 변수 : 정치적 경쟁

본 연구에서는 참여 민주주의 제도의 시행에 따른 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 하기 때문에 정치적 경쟁이라는 정치 관련 변수를 통제변수로 설정하여 정치적 상황에 따른 변화를 통제하고자 하였다. 왜냐하면 참여 민주주의 제도의 많은 사례에서 살펴보면 정치적인 요소는 반영 정도가 높기 때문이다. 이에 따라서 지방자치단체장과 지방의회의 다수당의 동일한지의 여부를 0과 1의 더미 변수 값으로 표현하여 대의 민주주의가 갖는 한계와 대리인 문제를 완화시키기 위해 통제변수에 포함시켰다.

(4) 시간 변수

본 연구에서는 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체별로 차이가 있으며, 제도의 시행은 시간이 흐름에 따라 그 효과가 변화할 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 이는 제도의 내생성(endogeneity)과 연관되기 때문에 이에 대한 통제가 필요하다.

<표 6> 변수의 정리 및 자료 출처

구분	변수		출처
종속 변수	지방자치단체 재정 관리	행사축제경비 비율	지방행정연구원, 『지방재정분석보고 서』
		민간이전경비 비율	
		지방채무 상환비율	
		재정계획 반영 비율	
독립 변수	참여 민주주의 제도 시행여부	주민소송제도 시행 여부	안전행정부
		주민소환제도 시행 여부	안전행정부
		주민참여예산제도 시행 여부	안전행정부 자치법규 정보시스템 (www.elis.go.kr)
통제 변수	사회경제적 변수	총 인구	안전행정부
		노인인구 비율	통계청(지방지표)
	재정 변수	총 예산규모(지출)	지방행정연구원
		재정자립도	지방행정연구원
		공무원 수	안전행정부
	정치 변수	정치적 경쟁	중앙선거관리위원회
	시간 변수	실제 참여 민주주의 제도의 효과 여부	

<표 7> 각 변수의 조작적 정의

	변수 명	정의
종속 변수	행사축제 경비 비율 (event)	행사·축제경비 비율은 세출 결산액 대비 행사축제경비
	민간이전 경비 비율 (transfer)	민간이전경비 비율은 지방자치단체 의 세출결산에 대비한 민간이전경비 수준
	지방채무 상환비율 (repayment)	지방채무 상환비율은 최근 4년간 일 반재원 결산액에 대한 최근 4년간 지방채 상환액의 비율
	중기 재정계획 반영 (financial_plan)	중기재정계획 운영비율은 중기지방 재정계획 중 사업비의 사업예산반영 (당해년도) 비율
독립 변수	주민 소송제도 시행 여부 (lawsuit)	주민소송제도의 시행 시기를 전후로 구분하여 시행 : 1, 시행하지 않음 : 0
	주민 소환제 시행 여부 (recall)	주민소환제도의 시행 시기를 전후로 구분하여 시행 : 1, 시행하지 않음 : 0
	주민 참여 예산제 시행 여부 (participation)	주민참여예산제도의 시행 시기를 전 후로 구분하여 시행 : 1, 시행하지 않음 : 0
통제 변수	인구 수 (population)	해당 지역의 주민등록 상 인구 통계

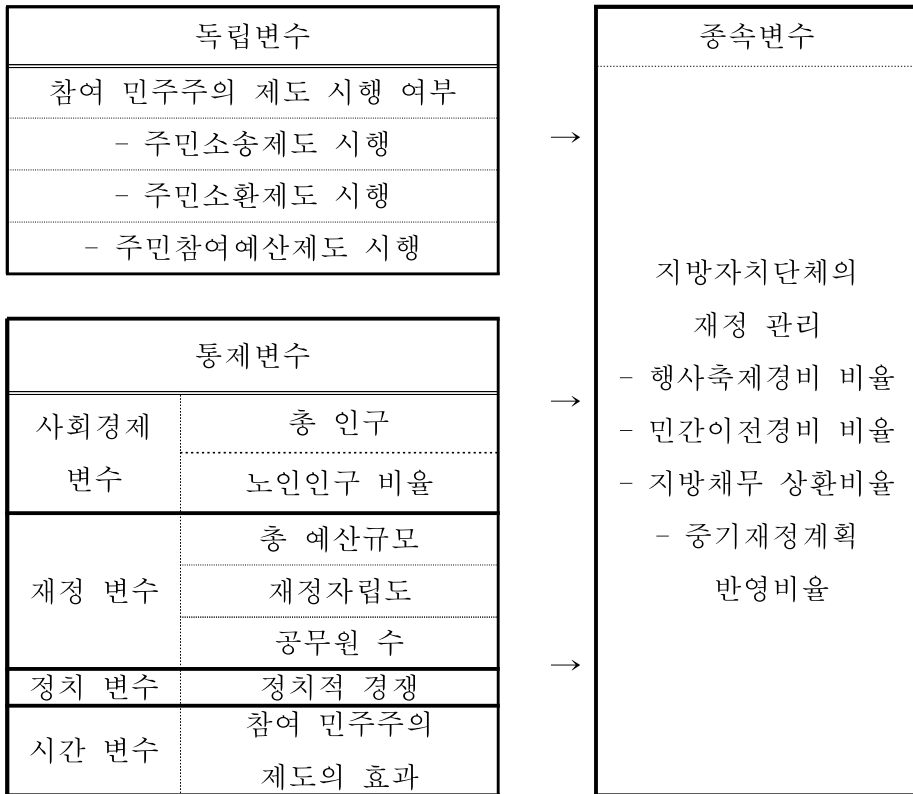
노인인구비율 (aging_ratio)	지역 내 65세 이상 인구의 비중
총 예산규모 (budget)	지방자치단체 재정 지출의 1년 계획
재정자립도 (independence_ratio)	안전행정부 통계자료
공무원 수 (public_servant)	안전행정부 통계자료
정치적 경쟁 (political_competition)	자치단체장과 의회 다수당의 일치 정도를 기준으로 일치 : 1, 일치하지 않음 : 0
시간 변수 (time)	실제 참여 민주주의 제도의 효과 2008년 이전 : 0, 2008년부터 : 1

3. 연구의 분석틀

본 연구에서는 앞서 설명한 변수들을 활용하여 [그림 4]과 같은 모형을 통해서 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 주민들의 참여가 지방자치단체에 대한 감시와 통제로 작용하는가를 재정을 중심으로 살펴보고, 지방자치단체의 재정 관리에 정책적 발전방안을 도출한다.

지방자치단체의 재정 관리 수준을 종속변수로 설정한다. 재정 관리 수준에 대해서는 행사축제경비 비율, 민간이전경비 비율, 지방채무상환비율, 중기재정계획 반영비율을 중심으로 살펴본다. 다시 말해, 이는 대체로 세출과 관련된 항목들으로써 주민들의 참여를 통해서 지방자치단체의 세출 예산에 대한 변화가 나타나는가를 분석한다.

[그림 4] 본 연구의 개념적 분석 틀



4. 연구의 가설 설정과 분석모형

1) 연구의 가설

참여 민주주의 제도를 통하여 지역 주민들의 참여가 제도적으로 보장됨으로써 이에 따라 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 즉, 간접 민주주의 제도인 대의제를 보완하고자 도입한 참여 민주주의 제도의 시행에 의한 주민들의

직접적인 참여가 지방정부에 영향을 미칠 것이라는 주장의 근거를 위한 실증분석을 하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 참여 민주주의 제도를 통한 주민들의 참여 보장이 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 미쳐 관리 지방자치단체의 재정 관리 행태에 변화를 일으킨다는 예상을 연구의 분석 토대로 반영한다. 이에 따라 참여 민주주의 제도인 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도의 시행에 따라 지방자치단체의 재정 관리가 효율적일 것이라는 가설을 설정한다. 분석 틀에 따른 연구 가설은 다음과 같다

<표 8> 연구 가설 설정

가 설

참여 민주주의 제도가 시행됨에 따라 지방자치단체의 재정 관리의 효율성과 건전성에 어떠한 영향을 미치는가?

가설 1-1 : 주민소송제도 시행 이후, 지방자치단체의 재정 관리 효율성 및 건전성이 향상되었을 것이다.

가설 1-2 : 주민소환제도 시행 이후, 지방자치단체의 재정 관리 효율성 및 건전성이 향상되었을 것이다.

가설 1-3 : 주민참여예산제도 시행 이후, 지방자치단체의 재정 관리 효율성 및 건전성이 향상되었을 것이다.

2) 연구의 분석모형

앞서 살펴 본 가설에 따른 분석모형은 다음과 같다. 본 연구는 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 주

능가를 분석하고자 하는 것이다. 본 연구의 가설에 따라 독립변수는 참여 민주주의 제도인 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도의 시행 여부가 된다. 그리고 통제변수로는 지방자치단체의 특성이 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 줄 수 있기 때문에 지방자치단체가 갖는 특성과 중앙정부에서 지원되는 재정 지원 및 조세 혜택 등을 설정한다. 또한 정치적인 요소가 독립변수로써 작용하는 것을 방지하기 위해 정치 관련 통제변수들을 설정할 필요가 있다. 종속변수는 지방자치단체의 재정 관리를 설정하되, 이에 대한 분석의 초점은 지방재정 관리의 효율성 및 건전성에 강조점을 둔다.

따라서 지방재정 관리의 효율성 및 건전성을 종속변수로 하며, 지속적으로 분석지표가 나타나는 행사·축제경비 비율, 민간이전경비 비율, 지방채무 상환비율, 중기재정계획 반영비율 등을 중심으로 분석한다. 이를 위해서 전체 지방자치단체 246개를 대상으로 2004년부터 2011년의 자료를 활용하여 SAS 9.1로 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)을 실시한다.

위의 <표 6>에서 설명한 변수들을 포함하여 이를 회귀방정식으로 나타내면 다음의 식 [Model 1] ~ [Model 4]과 같다.

[Model 1]

$$Y(event) = a + \beta_1 participation + \beta_2 lawsuit + \beta_3 recall + \beta_4 population + \beta_5 aging_ratio + \beta_6 budget + \beta_7 independence_ratio + \beta_8 public_servant + \beta_9 political_competition + \beta_{10} time + \varepsilon \quad (1)$$

식 (1)에서 *event*은 행사·축제경비 비율을 나타내며, *a*는 위 모형의 절편, *participation*은 주민참여예산제도 시행 여부를 의미한다. *lawsuit*는 주민소송제도의 시행 여부, *recall*은 주민소환제도의 시행 여부, *population*은 지방자치단체 총 인구 수를 나타낸다. 그리고

*aging_ratio*은 고령인구 비율, *budget*은 지방자치단체 총 예산규모, *independence_ratio*는 재정자립도를 의미한다. *public_servant*는 공무원 수, *political_competition*은 정치적 경쟁을 통제하기 위한 변수이다. 그리고 *time*은 시간 변수를 의미하며, 마지막에 위치한 항 ε 는 오차항이다.

이하의 [Model 2] ~ [Model 4]는 각 종속변수에 대한 [Model 1]을 기준으로 분석의 틀에서 설정한 통제변수를 재정 변수, 정치 변수, 재정 변수와 정치 변수를 순차적으로 제거하고 도출한 식이다.

[Model 2]

$$Y(event) = a + \beta_1 participation + \beta_2 lawsuit + \beta_3 recall + \beta_4 population + \beta_5 aging_ratio + \beta_8 public_servant + \beta_9 political_competition + \beta_{10} time + \varepsilon \quad (2)$$

[Model 3]

$$Y(event) = a + \beta_1 participation + \beta_2 lawsuit + \beta_3 recall + \beta_4 population + \beta_5 aging_ratio + \beta_6 budget + \beta_7 independence_ratio + \beta_{10} time + \varepsilon \quad (3)$$

[Model 4]

$$Y(event) = a + \beta_1 participation + \beta_2 lawsuit + \beta_3 recall + \beta_4 population + \beta_5 aging_ratio + \beta_{10} time + \varepsilon \quad (4)$$

그리고 참여 민주주의 제도가 민간이전경비 비율에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서 분석하기 위하여 회귀방정식 (1)에서 행사·축제 경비 비율(*event*) 대신 민간이전경비 비율(*transfér*)을 종속변수로 설정하고, <표 6>에서 설명한 변수들을 포함하여 이를 회귀방정식

으로 나타내면 다음의 식 (5)와 같다.

[Model 1]

$$Y(\text{transfer}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_6\text{budget} + \beta_7\text{independence_ratio} + \beta_8\text{public_servant} + \beta_9\text{political_competition} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (5)$$

[Model 2]

$$Y(\text{transfer}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_8\text{public_servant} + \beta_9\text{political_competition} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (6)$$

[Model 3]

$$Y(\text{transfer}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_6\text{budget} + \beta_7\text{independence_ratio} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (7)$$

[Model 4]

$$Y(\text{transfer}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (8)$$

한편, 참여 민주주의 제도가 지방채무 상환비율에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서 분석하기 위하여 회귀방정식 (5)에서 민간이전경비 비율(*transfer*) 대신 지방채무 상환비율(*repayment*)을 종속변수로 설정하고, <표 6>에서 설명한 변수들을 포함하여 이를 회귀방정식으로 나타내면 다음의 식 (9)와 같다.

[Model 1]

$$Y(\text{repayment}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_6\text{budget} + \beta_7\text{independence_ratio} + \beta_8\text{public_servant} + \beta_9\text{political_competition} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (9)$$

[Model 2]

$$Y(\text{repayment}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_8\text{public_servant} + \beta_9\text{political_competition} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (10)$$

[Model 3]

$$Y(\text{repayment}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_6\text{budget} + \beta_7\text{independence_ratio} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (11)$$

[Model 4]

$$Y(\text{repayment}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} + \beta_4\text{population} + \beta_5\text{aging_ratio} + \beta_{10}\text{time} + \varepsilon \quad (12)$$

또한 참여 민주주의 제도가 중기재정계획 반영에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서 분석하기 위하여 회귀방정식 (9)에서 지방채무 상환비율(*repayment*) 대신 중기재정계획 반영 비율(*financial_plan*)을 종속변수로 설정하고, <표 6>에서 설명한 변수들을 포함하여 이를 회귀방정식으로 나타내면 다음의 식 (13)와 같다.

[Model 1]

$$Y(\text{financial_plan}) = a + \beta_1\text{participation} + \beta_2\text{lawsuit} + \beta_3\text{recall} +$$

$$\beta_4 \text{population} + \beta_5 \text{aging_ratio} + \beta_6 \text{budget} + \beta_7 \text{independence_ratio} + \beta_8 \text{public_servant} + \beta_9 \text{political_competition} + \beta_{10} \text{time} + \varepsilon \quad (13)$$

[Model 2]

$$Y(\text{financial_plan}) = a + \beta_1 \text{participation} + \beta_2 \text{lawsuit} + \beta_3 \text{recall} + \beta_4 \text{population} + \beta_5 \text{aging_ratio} + \beta_8 \text{public_servant} + \beta_9 \text{political_competition} + \beta_{10} \text{time} + \varepsilon \quad (14)$$

[Model 3]

$$Y(\text{financial_plan}) = a + \beta_1 \text{participation} + \beta_2 \text{lawsuit} + \beta_3 \text{recall} + \beta_4 \text{population} + \beta_5 \text{aging_ratio} + \beta_6 \text{budget} + \beta_7 \text{independence_ratio} + \beta_{10} \text{time} + \varepsilon \quad (15)$$

[Model 4]

$$Y(\text{financial_plan}) = a + \beta_1 \text{participation} + \beta_2 \text{lawsuit} + \beta_3 \text{recall} + \beta_4 \text{population} + \beta_5 \text{aging_ratio} + \beta_{10} \text{time} + \varepsilon \quad (16)$$

[Model 1]은 통제변수로 선정한 사회경제변수(총 인구 수, 노인인구 비율)와 재정변수(총 예산규모, 재정자립도, 공무원 수), 정치변수(정치적 경쟁), 시간 변수까지 모두 고려한 Full Model이며, [Model 2] ~ [Model 4]는 Reduced Model로, [Model 2]는 재정변수 중에서 총 예산규모와 재정자립도 변수를 제외하였으며, [Model 3]은 재정변수 중 공무원 수와 정치변수인 정치적 경쟁을 제외하고 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 그리고 마지막으로 [Model 4]는 [Model 2]와 [Model 3]에서 제외한 변수들을 동시에 배제하고 참여 민주주의 제도의 효과를 분석하고자 하였다.

각 종속변수들에 대한 모형 설정에서 [Model 2] ~ [Model 4]에서 일부 제거한 통제변수들은 재정 변수와 정치 변수를 제거한 것이다. 이는 주민들의 정치적 참여와 지방자치단체의 정책 집행, 예산편성을 포함한 예산과정에 대한 분석을 살펴보고자 하였기 때문이다.

제5장 실증 분석 결과

제1절 기술통계 분석

실증분석 결과를 살펴보기에 앞서 본 연구에서 살펴본 주요 변수들의 기술 통계량을 통해 데이터가 갖는 추이를 분석하고자 한다. 이하의 <표 9>에서는 <표 6>에서 살펴본 변수들의 기술통계량을 나타내고 있다.

<표 9> 변수에 관한 기술통계

변수	관측치 수	평균	표준 편차	최소값	최대값
행사축제경비 비율	1964	0.80	0.56	0.03	14.08
민간이전경비 비율	1964	7.16	4.77	0.01	26.89
지방채무 상환비율	1964	2.02	2.59	0	41.19
중기재정계획 반영 비율	1964	106.23	15.69	58.08	287.01
주민소송제도 시행 여부	1964	0.75	0.43	0	1

주민소환제도 시행 여부	1964	0.62	0.48	0	1
주민참여예산제도 시행 여부	1964	0.62	0.48	0	1
인구 수(백 명)	1962	4030	10615	91	119374
노인인구 비율	1964	14.21	6.98	4	33
총 예산규모(억 원)	1963	6044	15943	493	299062
재정자립도	1964	29.78	17.67	6.39	95
인구 천 명당 공무원 수	1964	7.45	5.37	1.5	38
시간	1964	0.5	0.5	0	1

주 : 소수점 둘째자리까지 표현.

제2절 실증 분석

1. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 행사·축제 경비 비율에 미치는 영향 분석

아래의 <표 10>은 지방자치단체의 재정 관리 측면의 행사·축제 경비 비율을 종속변수로 하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 행사·축제경비 비율에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한 결과이다. <표 10>의 [Model 1]은 모든 변수들을 통제한 상황을 의

미하며, [Model 2]부터 [Model 4]에 해당하는 모형은 각각 통제변수들을 부분적으로 통제하여 반영한 것이다. 이러한 모형 설정은 본 연구를 통해서 분석하고자 하는 독립변수가 일관성 있게 종속변수에 유의미한 영향을 미치는지의 여부를 판단해 볼 수 있다는 장점이 있다.

<표 10> 회귀방정식 추정결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 행사·축제경비 비율에 미치는 영향

독립변수	종속변수: 행사·축제경비 비율			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
상수항 (intercept)	0.324 (0.235)	0.77*** (0.136)	0.328 (0.23295)	0.763*** (0.135)
주민소송제도 시행 여부 (lawsuit)	-0.144 (0.166)	-0.131 (0.166)	-0.139 (0.154)	-0.139 (0.154)
주민소환제도 시행 여부 (recall)	0.048 (0.178)	0.045 (0.178)	0.044 (0.178)	0.042 (0.177)
주민참여예산제 도 시행 여부 (participation)	-0.01 (0.124)	-0.026 (0.124)	-0.015 (0.124)	-0.031 (0.124)
총 인구 (population)	-8.838E-8 (8.686E-8)	-7.892E-8* (4.379E-8)	-9.171E-8 (8.667E-8)	-7.885E-8* (4.372E-8)
노인인구 비율 (aging_rate)	0.02 (0.012)	0.006 (0.011)	0.026*** (0.009)	0.012* (0.007)
총 예산규모 (budget)	-1.939E-8 (5.677E-8)		-1.66E-8 (5.660E-8)	

재정자립도 (independence_ rate)	0.0087** (0.0038)		0.0085** (0.0037)	
공무원 수 (public_servant)	0.011 (0.014)	0.009 (0.014)		
정치적 경쟁 (political_comp etition)	0.01 (0.10552)	-0.013 (0.105)		
시간 (time)	-0.103 (0.144)	-0.08 (0.143)	-0.119 (0.144)	-0.088 (0.143)
R-square	0.0086	0.0059	0.0083	0.0056
Adjusted R-square	0.0025	0.0008	0.0032	0.0016
N	1962	1962	1964	1964

주 1 : 괄호 안의 숫자는 표준오차.

2 : *,**,***: 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

3 : 소수점 셋째자리까지 표현.

<표 10>의 [Model 1]은 통제변수를 모두 반영하여 분석한 것으로써 본 연구의 독립변수인 주민소송제도 시행 여부, 주민소환제도 시행 여부, 주민참여예산제도 시행 여부에 관한 추정계수를 살펴보면, 주민소환제도를 제외하고 나머지 제도들은 시행에 따라서 행사·축제경비 비율이 감소하는 음(-)의 효과를 갖지만, 통계적으로는 유의미한 수준이 아닌 것으로 나타난다. 이는 주민소환제도의 경우에는 선거에서의 유권자인 주민들이 해당 정부에 요구하는 여러 가지의 정부 사업 및 정책들 중에서 행사·축제가 차지하는 비중이 낮기 때문으로 해석이 가능하다. 왜냐하면 주민들은 실질적으로 자신들에게 도움이 되는 사회복지 지출이나 교육과 관련된 정부 지출을 늘

리는 것을 바라는 경향을 보이기 때문이다.

총 인구는 [Model 1]과 [Model 3]에서는 추정계수가 음(-)의 값을 가지는 것으로 나타났으며, [Model 2]와 [Model 4]에서는 통계적으로 유의미한 수준에서 음(-)의 효과를 보여 총 인구가 증가할수록 지방자치단체의 행사·축제경비 비율이 낮아지게 된다. 이는 인구가 증가하면 다른 변화가 없다는 가정 하에서 세입의 증가와 함께 사회복지비 지출, 사회 안전 지출 등과 같은 다른 지출 요인들이 발생하기 때문에 지방자치단체의 세출이 증가하게 된다. 따라서 행사·축제경비에 비해서 다른 지출이 증가했기 때문에 상대적으로 행사·축제경비 비율은 감소하게 된다.

또한 노인인구 비율 변수는 [Model 3]에서는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 가지며, [Model 4]에서는 10% 유의수준에서 유의미한 값을 가진다. 노인인구 비율이 증가하면 행사·축제경비 비율이 증가함을 의미하는데, 노인의 여가활동에 대해서 긍정적인 영향을 미치는 축제의 성격, 노인인구 증가에 따른 노인층을 대상으로 하는 축제 및 행사의 증가 추세 등으로 인하여 노인인구와 행사·축제경비 비율 증가 사이의 상관관계를 설명할 수 있다.

그리고 총 예산규모 변수는 유의미한 수준은 아니지만, 추정계수가 [Model 1]과 [Model 3]에서 각각 $-1.939E-8$, $-1.66E-8$ 로 나타났기 때문에 예산의 규모가 증가하면 오히려 행사·축제경비 비율이 감소하는 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이에 반해서 재정자립도의 경우에는 재정자립도가 행사·축제경비 비율을 증가시키는 양(+)의 효과를 미치며, 통계적으로 유의미한 수준으로 분석된다. 이와 관련하여 재정자립도가 증가한다는 것은 자체 세원이나 재원을 통해서 재정 지출이 가능한 규모가 증가하는 것이다. 이는 다시 말해서 유용 가능한 재정지출 규모가 증가하는 것이기 때문에 지방자치단체의 입장에서는 주민들의 편의와 여가

등을 위한 행사·축제를 더 많이 개최할 것으로 예상된다.

그리고 [Model 1]에서 유의해서 분석해야 하는 부분은 2008년이라는 참여 민주주의 제도의 효과가 발생¹⁷⁾한 연도를 기준으로 이전은 0, 이후는 1로 더미변수(dummy variable) 처리한 것이다. 왜냐하면 다른 요인들에 대해서는 영향이 없다는 가정을 통해서 통제변수에 대한 문제가 해결된다면, 시간 변수가 보여주는 통계치는 통계적으로 유의미하진 않으나 2008년을 기준으로 이전보다 이후에 행사·축제경비 비율이 감소하는 영향이 있다는 것이기 때문이다. 이는 각 참여 민주주의 제도들이 도입한 시기는 다르지만, 실제 제도의 효과가 나타난 2008년을 기준으로 살펴보면 지방자치단체들이 참여 민주주의 제도가 갖는 효과를 인식하여 행사·축제경비 비율에 음(-)의 영향을 갖는 것으로 나타난 것으로 설명이 가능하다. 즉, 2008년을 기점으로 주민소송제도, 주민소환제도의 효과를 인식한 지방자치단체들의 행사·축제경비 비율이 낮아졌음을 의미한다.

<표 10>은 지방자치단체의 재정 관리 측면의 행사·축제경비 비율을 종속변수로 하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 행사·축제경비 비율에 영향을 미치지만, 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 결론을 도출 할 수 있다.

[Model 2]은 전체 통제변수들 중에서 총 예산규모와 재정자립도를 제외하고 분석을 한 것으로 총 인구만 10% 유의 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 독립변수로 선정한 참여 민주주의 제도의 시행과는 관계없이 단지 시간의 흐름에 따라서 변화한 것으로 설명하는 것이 가능하다고 판단된다.

17) 앞서 언급한 바와 같이 2008년에 처음으로 주민소송제도에 의한 소송에서 주민들이 승소 판결을 받는 해이다. 그리고 주민소환제도의 경우에도 2008년에 처음으로 경기도 성남시 지방의회의원 3명에 대한 소환이 적용되어 자격이 박탈된 사례가 있다. 마지막으로 주민참여예산제도의 경우에는 2008년에 주민참여예산제도를 채택한 지방자치단체가 이전에 비해 급격하게 증가하였다. 이와 같이 참여 민주주의 제도의 효과가 공통적으로 나타난 2008년을 기준으로 시간변수를 설정하여 실증분석의 변수로써 적용하였다.

그러나 모든 Model의 분석결과를 통해서 알 수 있듯이 행사·축제 경비 비율에 대한 참여 민주주의 제도의 독립변수로서의 역할은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 그러나 주민소환제도는 양(+)의 효과를 미치는 것으로 판단되나, 주민소송제도와 주민참여 예산제도의 시행 여부는 음(-)의 영향을 갖는 것으로 나타난다. 따라서 참여 민주주의 제도의 시행과 관련하여 행사·축제경비 비율이 영향을 받지 않는 것으로 결론 내릴 수 있다.

2. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 민간이전경비 비율에 미치는 영향 분석

아래의 <표 11>은 지방자치단체의 재정 관리 측면의 민간이전경비 비율을 종속변수로 하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 민간이전경비 비율에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한 결과이다. <표 11>의 [Model 1]은 모든 변수들을 통제한 상황을 의미하며, [Model 2]부터 [Model 4]에 해당하는 모형은 각각 통제변수들을 부분적으로 통제하여 반영한 것이다.

<표 11> 회귀방정식 추정결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 민간이전경비 비율에 미치는 영향

독립변수	종속변수: 민간이전경비 비율			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
상수항 (intercept)	18.434*** (0.955)	12.879*** (0.861)	18.574*** (0.962)	13.216*** (0.867)
주민소송제도 시행 여부 (lawsuit)	-0.362 (0.432)	-0.58 (0.449)	-0.324 (0.406)	-0.377 (0.421)
주민소환제도 시행 여부 (recall)	1.048** (0.465)	0.865* (0.481)	1.149** (0.47)	0.942* (0.486)
주민참여예산 제도 시행 여부 (participation)	0.63* (0.325)	0.838** (0.337)	0.752** (0.328)	0.961*** (0.34)
총 인구 (population)	1.857E-7 (2.262E-7)	-8.3E-7*** (1.184E-7)	2.580E-7 (2.285E-7)	-8.3E-7** * (1.195E-7)

노인인구 비율 (aging_rate)	-0.258*** (0.032)	-0.083*** (0.03)	-0.411*** (0.024)	-0.234*** (0.019)
총 예산규모 (budget)	-4.14E-7** * (1.478E-7)		-4.76E-7* ** (1.492E-7)	
재정자립도 (independence_rate)	-0.117*** (0.0098)		-0.114*** (0.0099)	
공무원 수 (public_servant)	-0.253*** (0.0361)	-0.241*** (0.0374)		
정치적 경쟁 (political_competition)	-0.024 (0.275)	0.267 (0.284)		
시간 (time)	0.60532 (0.37808)	0.50732 (0.38977)	0.822** (0.381)	0.726* (0.392)
R-square	0.1847	0.1189	0.1645	0.1002
Adjusted R-square	0.1788	0.1134	0.1594	0.0956
N	1962	1962	1964	1964

주 1 : 괄호 안의 숫자는 표준오차.

2 : *,**,***: 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

3 : 소수점 셋째자리까지 표현.

위의 <표 11>은 지방자치단체의 재정 관리 측면의 민간이전경비 비율을 종속변수로 하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 민간이전경비 비율에 미치는 영향을 분석한 결과이다.

우선 [Model 1]에서 참여 민주주의 제도 시행을 의미하는 독립변수들 중에서 주민소환제도와 주민참여예산제도의 시행 여부를 나타내는 변수들(recall과 participation)이 다른 통제변수들을 모두 고려

한 경우에 주민소환제도는 5% 유의수준, 주민참여예산제도는 10%의 유의수준에서 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석이 가능하다. 이는 다시 말해서 참여 민주주의 제도로써 주민소환제도와 주민참여예산제도가 시행되면서 민간이전경비 비율이 증가하는 것을 의미한다. 직접 민주주의적 경향을 보이는 참여 민주주의 제도의 제도적인 효과를 살펴보기 위해서 유권자와 정부 간의 관계에서 중요한 요인으로 이해할 수 있는 투표행위(voting)를 간접 적용하여 이론적으로 설명할 수 있다. 투표행위에 관한 이론들에 따르면, 유권자는 자신의 이익을 최대화하는 전략적 행동을 취하며 이에 대해서 선거의 승리를 기대하는 정부는 선거의 투표를 확보하기 위한 재정지출에 동기유인을 갖는다. 따라서 주민소환제와 주민참여예산제가 민간이전경비 비율과 정(+)의 관계를 갖는 것은 유권자와 정부의 이익추구를 위한 전략적 행위의 결과물로 설명하는 것이 간접적으로나마 가능하다고 판단된다. 다시 말해, 민간이전경비가 참여 민주주의 제도에 영향을 받아서 증가하는 것으로 나타나는 원인은 주민소환제도와 주민참여예산제도가 운영되는 과정에서 민간의 요구에 대해서 지방자치단체가 이를 반영하여 민간이전경비를 증가하는 행태를 보이는 것으로 설명할 수 있다. 모든 통제변수를 고려한 [Model 1]에 비해서 일정 부분의 통제변수를 제외하고 분석한 [Model 2]부터 [Model 4]까지 분석결과를 살펴보면, [Model 1]에서와 동일하게 주민소환제도의 시행 여부(recall) 변수와 주민참여예산제도 시행 여부(participation) 변수는 일관되게 정(+)의 효과를 갖는 통계적으로 유의미한 값을 가진다.

총 인구 변수는 [Model 2], [Model 4]에서 1% 유의수준에서 유의미한 통계 값을 가진다. 이는 앞서 행사·축제경비 비율을 종속변수로 분석한 모형에서 설명한 다른 지출항목의 상대적 중요도 증가로 인하여 감소하는 것으로 설명 가능하다. 그리고 총 예산규모와 재정

자립도는 [Model 1]과 [Model 3]에서 통계적으로 유의미한 값을 가지는데, 이는 예산의 증가 또는 재정 지출규모의 증가로 인하여 상대적으로 민간이전경비 비율이 낮아진 것으로 설명할 수 있다.

마지막으로 공무원 수(servant) 변수는 공무원이 증가함에 따라 민간이전경비가 감소하는 것으로 음(-)의 효과가 통계적으로 유의미한 수준에서 분석 결과로 나타났다. 이는 공무원 수가 증가함에 따라 공무원의 인건비 등의 항목으로 지출되는 규모가 증가하여 민간이전 경비가 차지하는 세출에서의 비중이 감소한 것으로 설명이 가능하다. 그리고 이익추구를 합리적 행위로 가정하는 이론에 따르면 공직자들의 합리적 선택은 민간이전경비 비율을 감소시키는 것으로 이해된다. 또한 시간 변수는 5% 유의수준과 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 갖는 것으로 나타난다.

3. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 지방채무 상환비율에 미치는 영향 분석

아래의 <표 12>은 지방자치단체의 재정 관리 측면의 지방채무 상환비율을 종속변수로 하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 지방채무 상환비율에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한 결과이다. <표 12>의 [Model 1] 역시 앞서 살펴본 바와 같이 모든 변수들을 통제한 상황을 의미하며, [Model 2]부터 [Model 4]에 해당하는 모형은 각각 통제변수들을 부분적으로 통제하여 반영한 것이다.

<표 12> 회귀방정식 추정결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 지방채무 상환비율에 미치는 영향

독립변수	종속변수: 지방부채 상환비율			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4

상수항 (intercept)	2.837*** (0.292)	2.526*** (0.163)	2.937*** (0.289)	2.568*** (0.162)
주민소송제도 시행 여부 (lawsuit)	-0.758*** (0.211)	-0.757*** (0.211)	-0.577*** (0.196)	-0.563*** (0.196)
주민소환제도 시행 여부 (recall)	0.242 (0.227)	0.311 (0.226)	0.236 (0.227)	0.305 (0.226)
주민참여예산 제도 시행 여부 (participation)	-0.521*** (0.158)	-0.514*** (0.158)	-0.514*** (0.157)	-0.506*** (0.158)
총 인구 (population)	1.459E-7 (1.104E-7)	4.140E-7** * (5.497E-8)	1.38E-7*** (1.104E-7)	4.102E-7** * (5.5E-8)
노인인구 비율 (aging_rate)	-0.032** (0.016)	-0.022 (0.014)	-0.028** (0.012)	-0.014* (0.009)
총 예산규모 (budget)	2.183E-7** * (7.204E-8)		2.251E-7** (7.191E-8)	
재정자립도 (independence _rate)	-0.005 (0.005)		-0.006 (0.005)	
공무원 수 (public_serva nt)	0.007 (0.018)	0.011 (0.018)		
정치적 경쟁 (political_com petition)	0.314** (0.134)	0.337** (0.134)		

시간 (time)	-0.293 (0.184)	-0.368** (0.182)	-0.31* (0.183)	-0.395** (0.182)
R-square	0.0752	0.0705	0.0725	0.0673
Adjusted R-square	0.0700	0.0662	0.0683	0.0639
N	1962	1962	1964	1964

주 1 : 괄호 안의 숫자는 표준오차.

2 : *,**,***: 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

3 : 소수점 셋째자리까지 표현.

[Model 1]에서 [Model 4]까지의 독립변수인 참여 민주주의 제도의 시행은 지방채무 상환비율에 대해서는 주민소송제도와 주민참여예산제도가 1% 유의수준에서 각각 음(-)의 효과를 갖는 것으로 나타난다. 이를 통해서 지방부채를 상환하는 비율을 종속변수로 한 실증 분석에서는 재정 집행에 대한 책임을 주민들이 스스로 참여하여 주민 대표자들(지방자치단체장 또는 지방의회의원 등)에게 묻는 주민소송제도가 제도적인 실효성이 있는 것으로 분석할 수 있다. 왜냐하면 주민소송제도의 시행이 통계적으로 유의미한 수준에서 지방채무 상환비율을 감소시키는 결과를 보여주기 때문이다.

또한 주민참여예산제도는 예산을 편성하는 과정에서 주민들이 참여함으로써 예산에 대한 집행방향에 대해서 주민들의 의견을 반영할 수 있는 것이다. 이와 같은 주민참여예산제도의 취지에 비춰 볼 때, 주민들은 부채상환보다는 지방정부가 주민들의 편의를 위해서 재정 지출을 증가시키도록 하기 위해서 의견을 반영하는 경향을 보이기 때문에 지방부채 상환비율은 감소하게 된다는 것을 통계적으로 확인할 수 있다. 즉, 주민들은 자신들이 현재의 지방자치단체가 지출한 재정으로 인하여 발생한 혜택을 더 크게 인식하고, 현재의

혜택에 따른 미래의 부채 증가에 대해서는 과소평가는 경향을 보이는 것에 기인한다.

[Model 2]부터 [Model 4]에 이르기까지 총 인구 수는 양(+)의 효과를 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다. 이는 총 인구가 증가하면 지방채무 상환비율 또한 증가한다는 것으로 앞서 언급한 유권자와 정부의 선택 문제로 설명할 수 있을 것으로 예상된다.

그리고 재정자립도는 통계적으로 유의미한 수준은 아니지만 지방채무 상환비율에 음(-)의 영향을 미치는 것이 추정계수 상으로 나타난다. 이는 재정자립도가 높다는 것은 활용 가능한 재원이 많다는 것이기 때문에 지방채무 상환비율에서 전체 세출액을 증가시킨다. 따라서 재정자립도가 높으면 지방채무 상환비율에 음(-)의 효과를 낳는다.

노인인구 비율은 [Model 2]를 제외하고 모든 모형에서 통계적으로 유의미한 값을 가지는 것으로 나타났다. 부채 상환비율이 증가하는 것은 지방자치단체가 미래의 노인인구에 대해서 지출될 것으로 예상되는 재정지출에 대비하여 부채를 감소하려는 정책적 노력을 하는 것으로 설명할 수 있다. 그리고 총 예산규모 변수가 유의미한 것으로 분석할 수 있으며, 총 예산 규모가 증가하면서 세출 또한 증가하는 모습을 가질 것으로 예상되며, 이에 부채상환비율이 영향을 받아 정(+)의 관계로 나타난다.

본 연구에서 정치변수로 설정한 정치적 경쟁은 [Model 1]과 [Model 2]에서 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 관계를 갖는다. 다시 말해, 본 연구에서 정치적 경쟁으로 살펴본 지방자치단체장과 지방의회 다수당의 당적 일치 정도가 높을수록 지방채무 상환비율이 높아진다는 것이다. 이는 지방정부에서 여당인 의회의 다수당과 지방자치단체장이 재정 관리를 통해 주민의 대표자로서 재 선

출퇴기를 바라는 동기유인에 따라서 나타나는 것으로 분석할 수 있다. 다음 선거 또는 재선의 우위를 점하기 위해서 재정 관리에서 재정 지출 관리뿐만 아니라 부채 관리에도 노력하는데 따른 것으로 설명할 수 있다.

마지막으로 시간 변수는 [Model 2], [Model 3]과 [Model 4]에서 각각 5%, 10%와 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 값을 가진다. 통계적으로 유의미한 음(-)의 관계를 갖는 것은 2008년 참여 민주주의 제도의 효과를 지방자치단체들이 인식하여 주민들의 지방자치단체 재정 관리에 참여와 관심을 부채상환 노력을 통해 달성하고자 함으로 이해할 수 있다.

4. 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 중기재정계획 반영비율에 미치는 영향 분석

아래의 <표 13>은 지방자치단체의 재정 관리 측면의 중기재정계획 반영비율을 종속변수로 하여 참여 민주주의 제도의 시행이 지방자치단체의 중기재정계획 반영비율에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한 결과이다. <표 13>의 [Model 1] 역시 앞서 살펴본 바와 같이 모든 변수들을 통제한 상황을 의미하며, [Model 2]부터 [Model 4]에 해당하는 모형은 각각 통제변수들을 부분적으로 통제한 것이다.

<표 13> 회귀방정식 추정결과 : 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 중기재정계획 반영비율에 미치는 영향

독립변수	종속변수: 중기재정계획 반영비율			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
상수항 (intercept)	108.429*** (2.059)	110.978*** (1.189)	108.355*** (2.039)	110.838*** (1.18)

주민소송제도 시행 여부 (lawsuit)	0.513 (1.453)	0.574 (1.452)	0.298 (1.347)	0.282 (1.346)
주민소환제도 시행 여부 (recall)	-3.409** (1.562)	-3.5** (1.554)	-3.470** (1.56)	-3.546** (1.552)
주민참여예산 제도 시행 여부 (participation)	-4.224*** (1.088)	-4.315*** (1.086)	-4.318*** (1.085)	-4.408*** (1.083)
총 인구 (population)	2.366E-7 (7.601E-7)	-1.785E-8 (3.829E-7)	1.982E-7 (7.587E-7)	-1.33E-8 (3.824E-7)
노인인구 비율 (aging_rate)	-0.192* (0.109)	-0.268*** (0.097)	-0.097 (0.08)	-0.178*** (0.059)
총 예산규모 (budget)	-3.419E-7 (4.968E-7)		-3.081E-7 (4.955E-7)	
재정자립도 (independence _rate)	0.048 (0.033)		0.047 (0.033)	
공무원 수 (public_serva nt)	0.156 (0.121)	0.144 (0.121)		
정치적 경쟁 (political_com petition)	-0.301 (0.923)	-0.44 (0.919)		
시간 (time)	5.606*** (1.264)	5.801*** (1.254)	5.487*** (1.259)	5.686*** (1.248)

R-square	0.0569	0.0557	0.0561	0.0549
Adjusted R-square	0.0511	0.0509	0.0512	0.0511
N	1962	1962	1964	1964

주 1 : 괄호 안의 숫자는 표준오차.

2 : *,**,***: 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함

3 : 소수점 셋째자리까지 표현.

[Model 1]에서 [Model 4]까지의 독립변수인 참여 민주주의 제도의 시행은 중기재정계획 반영비율에 대해서 주민소환제도와 주민참여예산제도가 각각 5% 유의수준과 1% 유의수준에서 각각 음(-)의 효과를 갖는 것으로 나타난다. 주민소환제도가 시행됨에 따라 중기재정계획 반영 비율이 낮아지며, 주민참여예산제도가 시행됨에 따라 중기재정계획 반영비율이 낮아진다는 것이다. 이를 통해서 중기재정계획 반영비율을 종속변수로 한 실증분석에서는 주민소환제도와 주민참여예산제도를 통해서 주민들이 자신의 의견을 반영하고자 하는 전략적 행동을 취하기 때문에 지방자치단체의 중기재정계획을 반영하는데 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 이는 위에서 제시하는 <표 13>을 통해서도 나타나는 결과로써 주민의 대표자들 오히려 주민들의 요구사항과 의견에 큰 영향을 받아서 기존에 수립한 중기재정계획을 재정 관리 과정에서 반영하지 못하는 것으로 통계분석을 통해 살펴볼 수 있다.

노인인구 비율(aging) 변수는 [Model 3]을 제외한 모든 [Model]에서 통계적으로 유의미한 값을 가진다. 이는 앞서 중기재정계획을 반영하는데 주민들의 의사를 반영하고자 할 경우 어려움을 겪는다는 분석과 일맥상통한 설명이 가능하다. 왜냐하면 노인인구의 증가는 지방자치단체의 재정 지출 증가를 가져오기 때문에 단기적인 주민들의 요구에 부응하고자 재정 지출을 증가할 동기 유인을 강하게 느낄 것이다. 그러나 이러한 행태를 지속할 경우에는 미래의 재정

수요와 재정 관리에 관한 계획인 중기재정계획을 실천하는 것이 어렵게 될 것이다. 따라서 노인인구 비율과 중기재정계획 반영비율은 음(-)의 효과를 갖는 것으로 나타난다.

그리고 특히, 중기재정계획 반영비율을 종속변수로 살펴본 위의 실증 분석 결과에서도 유의하여 해석해야 하는 부분이 시간변수가 종속변수에 미치는 영향이 나타난 부분이다. [Model 1]부터 [Model 4]에 이르기까지 시간 변수로 설정하였던 실질적 제도 효과가 발생한 2008년을 기준으로 하는 더미 변수가 모든 [Model]에서 동일하게 1% 유의수준 하의 양(+)의 효과를 가져 통계적으로 유의미한 것으로 나타난다. 이는 2008년을 기준으로 이전 시기에 비해서 이후에는 중기재정계획을 반영비율이 더 높은 것을 의미하는 것이다. [Model]들에 관계없이 통계적으로 유의미한 수준의 결과가 나타나는 이유는 주민들의 적극적인 참여를 보장하는 참여 민주주의 제도에 따라서 근시안적인 재정 관리보다는 자기적인 관점에서 재정 관리를 하고자 하는 지방자치단체의 정책적 노력이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 그리고 재정자립도는 통계적으로 유의미한 수준은 아니지만, 추정계수를 살펴보면 중기재정계획 반영비율에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다.

5. 분석결과 종합

행사·축제경비 비율은 본 연구의 독립변수로 설정한 모든 참여 민주주의 제도의 시행 여부에 대해서 통계적으로 유의미한 값이 나타나지 않는다. 그러나 민간이전경비 비율의 경우에는 주민소환제도와 주민참여예산제도의 시행에 따라서 (+)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 수준의 결과를 얻었다.

그리고 지방채무 상환비율의 경우에는 주민소송제도와 주민참여예

산제도에 대해서는 (-)값을 갖는 것으로 분석되었으나, 주민소환제도에 대해서는 (+)의 값을 갖는 것으로 분석되었다. 마지막으로 중기재정계획 반영비율의 경우에는 주민소환제도와 주민참여예산제도에 대해서 (-)값을 갖는 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의미한 수준의 결과가 도출되었다.

<표 14> 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향

	연구의 종속변수 : 지방자치단체의 재정 관리			
	행사축제 경비 비율	민간이전 경비 비율	지방채무 상환비율	중기재정 계획 반영
주민소송 제도	통계적으로 유의미하지 않으나, 추정계수는 (-)의 값	통계적으로 유의미하지 않으나, 추정계수는 (-)의 값	(-)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 결과	통계적으로 유의미하지 않으나, 추정계수는 (+)의 값
주민소환 제도	통계적으로 유의미하지 않으나, 추정계수는 (+)의 값	(+)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 결과	통계적으로 유의미하지 않으나, 추정계수는 (+)의 값	(-)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 결과
주민참여 예산제도	통계적으로 유의미하지 않으나, 추정계수는 (-)의 값	(+)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 결과	(-)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 결과	(-)의 값을 가지며, 통계적으로 유의미한 결과

제6장 결론

제1절 연구결과의 요약 및 정책적 함의

1. 연구결과의 요약

본 연구에서는 전국의 광역 및 기초자치단체를 연구 대상으로 하여 2004년부터 2011년까지의 재정 관리와 관련된 자료를 활용하여 참여 민주주의 제도 시행에 따른 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 그리하여 행사·축제경비 비율, 민간이전경비 비율, 지방채무 상환비율, 중기재정계획 반영비율을 중심으로 지방자치단체의 재정 관리에 대한 참여 민주주의 제도의 영향을 실증 분석하였다.

참여 민주주의 제도 시행이 지방자치단체의 재정 관리에 긍정적으로 영향을 미쳐 재정 관리의 효율성과 건전성 향상에 기여한다면 정책과정과 행정에 주민참여의 효과에 대한 긍정론과 부정론에 대한 일정한 결론을 도출하는 것이 가능하며, 참여 민주주의 제도를 통한 주민참여의 효과를 분석함으로써 직접 민주주의 요소를 확대하는데 논리적 근거로 활용이 가능할 것으로 기대된다.

본 연구의 분석 결과에 따르면, 참여 민주주의 제도로 이해되는 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도의 시행에 따라서 지방자치단체의 재정 관리에 일부의 긍정적인 영향을 미치는 것과 동시에 다소 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 다시 말해서 본 연구의 결과에 따르면 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 영향을 주지만, 재정 관리의 효율성과 건전성을 향상시

키지 못하는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 재정 관리에 관해서 세입 확보에 대한 자율성이 비교적 낮은 우리나라의 지방자치단체를 연구 대상으로 삼았기 때문에 재정 관리 중에서 세출 관리를 중심으로 살펴보았으나, 효율성과 건전성을 기준으로 지방자치단체의 재정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 재정 관리에 대해서 앞서 연구의 결과 종합에서 살펴본 바와 같이 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 참여 민주주의 제도¹⁸⁾는 행사·축제경비 비율에 대해서 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 둘째, 참여 민주주의 제도로 이해한 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도 중에서 민간이전경비 비율에 대해서 통계적으로 유의미하게 민간이전경비 비율을 감소시킨 독립변수는 존재하지 않았다. 오히려 주민소환제도와 주민참여예산제도는 통계적으로 유의미한 수준에서 민간이전경비 비율을 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 유권자와 지방자치단체의 이익추구를 목표로 하는 합리적인 인간관에 입각한 전략적 행동의 결과물로 이해할 수 있다.

셋째, 참여 민주주의 제도가 지방채무 상환비율에 미치는 영향을 살펴본 결과, 주민소송제도와 주민참여예산제도가 지방채무 상환비율에 대해서 부(-)의 영향을 미치는 것으로써 통계적으로 유의한 값을 가진다. 이는 지방채무 상환이라는 상황적인 한계가 이러한 결과의 원인으로 지적될 수 있으나, 실질적으로는 주민들의 의견과 선호에 대한 지방자치단체의 차선택을 선택하는 것이 영향을 준 것으로 분석된다. 왜냐하면 주민들은 현재 혜택으로 작용하는 재정 지출을

18) 본 연구의 결과는 참여 민주주의 제도로 이해한 주민소송제도, 주민소환제도, 주민참여예산제도가 갖는 제도의 취지와 제도상의 한계로 인하여 다음과 같은 결과가 나왔을 가능성도 존재한다. 그러나 참여 민주주의 제도에 속하는 주민참여를 보장하는 많은 제도들 중에서 제도의 본 효과가 발생한 제도는 위에서 언급한 제도들이 전부이다. 따라서 시행에 따른 제도의 효과를 살펴보고자 한 본 연구의 목적에 부합하는 제도들을 중심으로 실증분석을 하였다.

중요시 하는 반면에, 현재의 지출에 따른 미래의 재정 부담인 부채 증가에 대해서는 과소평가하는 경향이 짙게 나타나기 때문이다. 이러한 상황 속에서 지방자치단체는 선거로 인해서 주민들의 요구에 과도하게 부합하려는 경향의 동기 유인을 갖게 된다.

넷째, 참여 민주주의 제도가 중기재정계획 반영비율이 미치는 영향을 살펴보면 주민소환제도와 주민참여예산제도의 경우에는 통계적으로 유의미한 음(-)의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 참여 민주주의 제도가 갖는 주민참여를 통한 정책과정에 대한 관여 및 통제에 대해서 지방자치단체들이 의식하고 있다는 점을 반증하는 결과이다. 왜냐하면 제도를 통한 주민들의 지방자치단체(지방정부)에 대한 통제 수준이 주민들의 의견을 전적으로 반영하고자 하는 지나친 노력들로 인하여 지방자치단체가 미래의 예측을 반영하여 수립한 중기재정계획을 재정 관리에 대해서 반영하는 것을 오히려 어렵게 하는 장애물로 작용한다고 설명할 수 있다.

따라서 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 대해서 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었기 때문에 부정적인 영향을 주는데 원인으로 작용하는 요인을 탐색하는 것이 필요할 것이다. 본 연구의 결과를 토대로 이에 대한 원인을 파악한다면, 주민들의 선호와 의견이 지방자치단체의 재정 관리에 지나치게 높은 수준으로 반영되려는 경향이 나타나기 때문으로 예상할 수 있다. 즉, 주민들의 이익추구 행위와 지방자치단체의 이익추구 행위가 낳은 주민참여의 부정적인 결과물로 지적할 수 있다.

참여 민주주의 제도 이외의 변수들 중에서 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 변수들을 살펴보면, 행사·축제경비 비율에 대한 분석 모형 중 일부에서 총 인구수 변수가 통계적으로 유의미한 수준에서 부(-)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 그리고 노인 인구 비율은 정(+)의 효과를 가지며, 재정 자립도 또한 통계적으로 유의미한

수준에서 정(+)¹의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 그리고 민간이전경비 비율에 대해서는 총 인구수와 노인인구 비율, 총 예산규모, 재정자립도, 공무원 수가 통계적으로 유의미한 수준에서 부(-)의 효과를 갖는 것으로 나타났다. 그리고 시간 변수는 통계적으로 유의미하게 정(+)¹의 효과를 미치는 것으로 분석된다.

지방채무 상환비율에 대한 참여 민주주의 제도 이외의 변수들 중에서는 총 인구수와 총 예산규모, 정치적 경쟁은 정(+)¹의 효과가 유의미하게 나타났으나, 노인 인구 비율, 시간 변수는 부(-)의 효과가 통계적으로 유의미하게 나타났다.

마지막으로 중기재정 계획 반영비율의 경우에는 노인 인구 비율에 대해서는 부(-)의 효과가 일부 모형에서 나타나지만, 시간 변수에 대해서는 통계적으로 유의미하게 정(+)¹의 효과를 갖는 것으로 분석할 수 있다.

궁극적으로 참여 민주주의 제도의 경우에는 주민들이 참여함으로써 표현한 의견과 선호를 잘 반영하여 지방자치단체의 재정 관리에 대한 효율성과 건전성 증진 효과보다는 이를 저해하는 부정적인 효과를 갖는 것으로 나타났다. 그러므로 참여 민주주의 제도의 효과를 실증적으로 분석하여 본 결과, 지방자치단체의 재정 관리 측면에서는 참여 민주주의 제도를 적용하는데 범위나 대상 등에 관한 일정 수준의 제한이나 통제가 불가피한 것으로 연구의 결론을 제시할 수 있다.

2. 연구의 정책적 함의

본 연구는 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 분석을 목적으로 전국의 지방자치단체를 분석 대상으로 하여 시행에 따른 효과 비교와 시간 변수를 활

용하여 2008년을 기준으로 전후 비교를 실시하였다. 그리고 주민참여에 따라 지방자치단체의 재정 관리가 어떠한 영향을 받는가에 대한 연구로써 기존 연구들과의 차이로 인한 연구의 의의가 있다. 기존 연구들은 주민 참여를 보장하는 참여 민주주의 제도에 대해서 제도 그 자체에 대한 연구를 수행하여 해당 제도들이 갖는 행정·정책적 효과를 분석하지 않았으나, 본 연구는 이에 대한 변수 간의 관계와 영향 정도를 분석하고자 시도한 점이 큰 의의로 이해된다.

본 연구의 결과가 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨에 따라 지방자치단체의 재정 관리에 대한 참여 민주주의 제도가 갖는 영향이 있으나, 이 효과가 부정적인 측면이라는 점은 지방자치단체의 재정 관리에 관해서 참여 민주주의 제도 확대에 일정 부분 수정이 불가피함을 나타낸다.

주민들의 참여를 보장하는 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 대해서 본래의 취지인 참여 주체의 다양성과 주민들의 적극적 참여를 통한 재정 관리의 효율성 및 건전성 증진보다는 오히려 부정적인 영향을 끼친다는 점이다. 이는 정책적인 깊은 고민과 함께 참여 민주주의 제도의 발전방안을 모색하는 방향으로 나아가야 할 것을 의미한다.

따라서 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 대한 정책적 의의를 되살리고, 순기능이 발휘되도록 하기 위한 참여 민주주의 제도의 운용 및 관리에 대한 적정 수준의 제한이 필요한 것으로 이해된다. 참여 민주주의 제도의 지방자치단체 재정 관리에 관한 통제 방안으로는 재정 관리의 효율성과 건전성 증진을 위한 주민들의 의견 및 선호 반영이 가능하도록 하기 위해서 주민참여 내용의 총괄제 또는 상한 수준을 정하여 운영하는 것이 제시될 수 있다. 그리고 재정 관리에 대한 주민 참여의 근본 전제로써 재정수지 균형

달성 또는 재정 건전화 및 효율화 달성을 재정 관리에 관한 주민 참여의 목표로 설정한다. 마지막으로 주민참여에 대해서 사전적 참여보다는 사후적 참여를 통해 지방자치단체가 수행한 재정 지출 및 재정 관리에 대한 평가를 함으로써 주민 참여의 실효성 있는 참여 민주주의 제도의 운영방안이 마련되어야 할 것이다.

제2절 연구의 한계 및 앞으로의 연구방향

본 연구에서 미흡한 점은 참여 민주주의 제도의 지방자치단체 재정 관리에 미치는 영향을 분석하는 과정에서 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향 요인들이 여러 가지가 있을 수 있는데, 본 연구에서 통제해 준 변수 이외에 대한 지속적인 고민이 연구자에게 필요할 것이다.

앞서 지적한 연구의 한계와 연계되는 사안으로 본 연구의 독립변수와 통제변수로 사용된 변수들이 이론적 논의가 조금 미흡하여, 이론적으로 충실한 근거에서 선정되어야 함이 개선점으로 이해된다.

그리고 자료와 수치상의 한계로 인하여 보다 넓은 시간 범위를 대상으로 연구를 진행하지 못한 측면이 한계로 남으며, 아직 완전한 제도 정착이 이루어지지 못한 참여 민주주의 제도에 대한 효과를 분석하였기 때문에 향후 많은 연구들에서 다른 참여 민주주의 제도를 포함하여 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 살펴보면 연구적 성과가 내실 있는 연구로 발전할 것으로 예상된다.

마지막으로 제도의 효과에 따라 지방자치단체의 재정 관리가 변화했을 것이라는 이론적 논의에 기초한 가설 설정에서 이론적인 논의를 보다 풍부하게 하여, 실제 참여 민주주의 제도가 갖는 취지와 의의를 지방자치단체의 행태 변화와 연계하여 논의하였으면 보다 많은 연구 성과를 도출했을 것이다.

본 연구의 한계로 지적된 이러한 점들은 후속 연구자들에 의해서 앞으로 보완되어 참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향을 분석할 경우에 한계점이 개선되어야 할 것이다. 그리고 참여 민주주의 제도에 대한 연구에서 보다 탄탄한 이론적 논의와 실증 분석에 필요한 제도의 올바른 효과측정 등을 통해서 지방자치단체 재정 관리 연구에 기여할 수 있는 후속 연구들이 나오기를 기대한다.

참고문헌

- 강운호(2003). 지방정부 재정지출의 특성. 「한국정책학회보」 12(1) : 151-174.
- 강인성(2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석 : 16개 광역자치단체를 중심으로. 한국행정학회. 「한국행정학보」. 42(3) : 215-238.
- 김형아 외(2008). 지방정부의 재정 상태와 투표행위 : 주민들은 지방정부의 재정운영 및 상태에 반응하는가. 「행정논총」. 46(4) : 331-349
- 원구환(2012). 『재무행정론』. 서울 : 대영문화사.
- 이달곤(2004). 『지방자치론』. 서울 : 박영사
- 이순향·김상헌(2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구 : 지출규모와 구성비 변화를 중심으로. 한국정부학회. 「한국행정논집」. 23(1) : 319-341.
- 이승중(2005). 『지방자치론』, 서울 : 박영사.
- 전영상·현 근(2009). 주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석. 「정책분석평가학회보」 19(1) : 137-169.
- 전영평 외(2007). 시민참여 유형분류를 통한 참여 성과 분석. 「행정논총」. 45(1) : 193-220.
- 조석주·강인성(2006). 「지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안」. 한국지방행정연구원. 2006-09(제391권)
- 차주현(2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석, 「한국행정학보」 45(4) : 117-150.
- 하혜영·이상팔(2011). 한국 주민소환제도 적용실태 분석과 그 함의. 「국가정책연구」 25(4) : 179-201.
- Alesina, A and Tabellini, G(1990). A positive theory of fiscal

- deficits and government debt. *Review of Economic Studies*. 57(3) : 403-414.
- Barber, Benjamin(1984). Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age. Berkeley : University of California Press.
- Berganza, Juan C(2000). Two Roles for Elections: Disciplining the Incumbent and Selecting a Competent Candidate. *Public Choice*. 105(1-2): 165-193.
- Borge, Lars-Erik and Falch, Torberg and Tovmo, Per(2008). Public sector efficiency : the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation. *Public Choice*. 136(3-4) : 475-495.
- Brender, A.(2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989~1998. *Journal of Public Economics*. 87(2003) : 2187-2205.
- Buchanan, J. M.(1987). The constitution of economic policy. *American Economic Review*. 77(3) : 243-250.
- Cupps, Stephen(1977). Emerging Problems of Citizen participation. *Public Administration Review*. 37(5) : 478-487.
- Feld, Lars P. and Kirchgässner, Gebhard(2001). Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. *Public Choice*. 109(3-4) : 347-370.
- Feld, Lars P. and Matsusaka, John G.(2003). Budget referendums and government spending : evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*. 87(12) : 2703-2724.
- Feld, Lars P. and Schaltegger, Christoph A. · Schnellenbach, Jan (2008). On government centralization and fiscal referendums. *Journal of Public Economics*. 52(4) : 611-645.
- Feld, Lars P. and Kirchgässner, Gebhard and Schaltegger,

- Christoph A.(2011). Municipal debt in Switzerland : new empirical results. *Public Choice*. 149(1-2) : 49-64.
- Inman, R. P.(1982). The economic case for limits to government. *American Economic Review*. 72(2) : 176-183.
- Irvin, Renee A. and Stansbury, John(2004). Citizen Participation in Decision Making : Is it Worth the Effort?. *Public Administration Review*. 64(1) : 55-65.
- Lowry, Robert C. and Alt, James E. and Ferree, Karen E.(1998). Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in American States. *The American Political Science Review*. 92(4) : 759-774.
- Lupia, Arthur · Matsusaka(2004). Direct Democracy : New Approaches to Old Questions. *Annual Review of political Science*. 7(1) : 463-482.
- Megdal, Sh. B.(1983). The determination of local public expenditure and the principal agent relation : A case study. *Public Choice*. 40(1) : 71-87.
- Moak, L.(1982). *Municipal bonds : Planning, sale, and administration*. Chicago : Municipal Finance Officers Association.
- Peltzman, S.(1992). Voters as fiscal conservatives. *Quarterly Journal of Economics*. 107(2) : 327-361.
- Prud'homme, R.(1997). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. 10(2) : 201-220.
- Tiebout, Charles M.(1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 64(5) : 416-424.
- Wagschal, Uwe(1997). Direct Democracy and Public Policymaking. *Journal of Public policy*. 17(3) : 223-245.

Abstract

A Study on the Impact of Participatory Democracy on the Financial Management of Local Government

Ikhee Cho

Graduate School of Public Administration
Seoul National University

Since the local autonomy system was established, many local governments in Korea have performed the local government's public administration and policy implementation based on representative democracy. These days, however, citizens interested in institutions of participatory democracy is increasing because there is a limit to reflect citizen's opinion and preference through representative democracy.

Therefore, in this paper, I analyze the effect of participatory

democracy institution about local government's financial management by estimating regressions. Citizen's participation seems like a positive effect normatively, yet there is no statistical evidence about how citizen's participation affects financial performance.

The hypothesis of this study is fundamentally participatory democracy institutions guaranteed citizen's participation effect on the financial management of local government. Therefore, the purpose of this study is to analyze whether citizen's participation promotes local government's financial management to be more efficient or not through regression analysis.

According to the results of this study, This study finds that participatory democracy institutions generally have a negative effect on the financial management of local government. First, there are statistically nonsignificant relationship between participatory democracy institutions and a rate of festival cost in local government's annual budget. Second, however, Resident Recall System, Citizen's Participatory Budget System are increasing a rate of transfer expenditure. It is analyzed as the result of local government and voter's interest seeking action. In other words, it means local government and voters act as an interest group in the process of local government's budget decision.

Third, there is statistically significant negative relationship between Resident Lawsuit System and Citizen Participatory Budget System and a rate of local government's debt repayment. Fourth, there is statistically significant negative relationship

between Resident Recall System, Citizen Participatory Budget System and a reflection rate of long-term financial plan.

These statistical results mean implementation of participatory democracy institutions has not only some of normative positive effect also statistically negative effect on the local government's financial management. In short, Participatory Democracy has effects on the financial management of local government, but those institutions could not improve efficiency and soundness of local government's financial management.

That would be necessary to navigate reasons of negative effect. Based on this study, This study point out citizen's excessive trying to reflect their opinion and preference in local government's financial management is a reason of negative effect.

In conclusion, I suggest that citizen's participation is generally guaranteed extensively. However, this suggestion demands some kinds of limitation to avoid the abuse of participation.

Keywords : Participatory Democracy, Financial Management, Citizen Participation, Resident Lawsuit System, Resident Recall System, Citizen's Participatory Budget System

Student Number : 2011-23907