



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

주민참여예산 제도화 수준의
영향요인에 관한 연구

2017 년 8 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 민 경

국문초록

주민참여예산제도는 지방정부의 예산편성과정에 지역주민들이 참여하여 자신들의 개인적·지역적 선호도를 표현하고 이를 예산편성과정에 반영하여 스스로가 예산안을 결정할 수 있는 기회를 제공하는 것으로 참여와 자기결정이라는 주민자치의 이념을 지방재정 운영 측면에서 구현하기에 좋은 제도적 장치이다.

우리나라는 2011년 지방재정법의 개정으로 전국 지자체가 ‘주민참여예산제도 운영조례’를 제정하여 의무시행화 하고 있다. 그러나 각 지방정부의 운영조례를 분석한 결과 지방정부별로 상이한 수준의 제도가 운영되고 있음을 파악할 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 어떠한 요인들이 각 지방정부로 하여금 다른 수준의 제도를 시행하게 하는가에 대한 궁금증에서 출발하였다.

선행연구에서는 주민참여예산제도의 의무화 시기 이전의 영향요인들에 대해 분석하거나 의무화시기 이후의 특정 지역에 한해 연구가 진행되었다. 또한 주민참여예산제도가 본격적으로 도입된 2011년 이전부터 제도화 수준에 관한 연구는 많았으나 정부와 학자들로부터 공식적으로 인정받은 제도화 모델이 존재하지 않기 때문에 대부분 행정안전부가 2010년 발표한 ‘주민참여예산제의 운영조례 모델안’을 기준으로 연구를 진행하였다. 하지만 이는 주민참여예산제도가 의무적으로 시행되기 이전에 제시된 분석기준이기 때문에 2011년 3월 이후 주민참여예산제도에 실질적으로 적합하지 않다고 판단된다.

따라서 본 연구에서는 제도의 의무시행 이후 제시된 광채기(2011)의 연구에서 착안하여 주민참여예산제도 4단계 모델을 분석기준으로 적용하고자 하며 전국 242개의 지방정부를 대상으로 정치적 요인, 행정적 요인, 사회적 요인, 재정적 요인과 주민참여예산제도 4단계 모델을 구성하는 각 하위요소들의 관계를 알아보려고 한다.

주민참여예산제도화 수준의 영향요인과 관련된 선행연구를 참고하여

본 연구의 설명변수를 정치적 요인(단체장의 진보성향, 단체장의 득표율, 진보성향의원비율, 단체장의 출신배경), 사회적 요인(주민투표율, 비영리단체수, 인구수), 재정적 요인(1인당 지방세액, 1인당 세출예산액, 재정자립도)로 설정하였다. 정치적 요인과 사회적 요인은 제 6회 지방선거가 시행된 2014년을 분석기간으로 선정하였으며, 재정적 요인은 선거 이후 당선된 단체장의 정치적·개인적 성향이 반영된 예산정책 등을 보고자 2015년을 분석기간으로 설정하였다. 연구에 영향을 미치는 지방정부의 지역적 특성이라 할 수 있는 자율성요인(주민참여예산제도 자율성 시행여부),과 자치단체 유형(광역자치단체와 기초자치단체 구분)은 통제변수로 설정하였다.

주민참여예산제도화 수준의 영향요인의 분석 결과는 다음과 같다.

정치적 요인에서는 단체장 득표율과 진보성향 지방의원 비율이 높을수록 제도화 수준이 높은 것으로 분석되었다. 기업인 출신인 단체장의 경우 공무원 혹은 정치인 출신 단체장보다 진보적인 제도를 쉽게 도입한다는 결과 또한 확인하였다.

사회적 요인은 주민투표율이 낮을수록 주민참여예산제도의 수준이 높은 것을 알 수 있었다. 주민참여예산제도가 중앙정부 하의 예산제도의 불신과 반발에서 나온 것으로 생각한다면, 주민투표가 높을수록 행정부 예산시스템을 신뢰한다고 볼 수 있기 때문에 주민참여제도를 도입하는 것이 확률적으로 낮다고 해석할 수 있다.

재정적 요인으로는 1인당 지방세액이 낮을수록 주민참여예산제도의 수준이 높은 것으로 나타났다 .

연구 결과, 주민참여예산제도화 수준을 결정하는 가장 큰 영향요인이 정치적 요인임을 확인하였다. 여전히 관료 중심적인 현 시점에서 새로운 정책을 도입하는데 정치적인 입김이 작용하고 지방정부의 인사 구성에 따라 지자체에 적용되는 정책이 달라질 수 있음을 알 수 있다.

본 연구는 선행연구에서 사용한 행정안전부의 2010년 조례안을 수정한 제도 의무화 시행 이후에 제시된 2011년 제도화 수준 모델을 채택하였으며 한정된 특정 지방정부가 아니라 시행조례를 제정하여 제도를 시

행하고 있는 전국 지자체를 대상으로 연구를 진행하였다는 점에 큰 의의가 있다고 본다.

주요어 : 주민참여예산제도, 제도화 수준, 영향요인, 지방자치단체, 주민참여

학 번 : 2014-23672

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상 및 범위	4
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구	6
제 1 절 이론적 정의	6
1. 주민참여예산제도의 의의와 잠재적 가치	6
2. 주민참여예산제도의 존립 정당성에 대한 이론논거	9
제 2 절 주민참여예산제도의 선행연구 검토	16
1. 우리나라의 주민참여예산제도 도입과정	16
2. 주민참여예산제도 제도화 과정	16
제 3 장 연구 설계	31
제 1 절 연구문제 및 개념적 준거틀	31
제 2 절 연구가설	35
제 3 절 변수의 구성 및 측정	40
1. 독립변수	40
2. 통제변수	42
3. 종속변수	42
제 4 절 분석 모형 및 방법	46
제 4 장 연구 분석	49
제 1 절 기술통계분석	49

1. 독립변수	49
2. 종속변수	51
제 2 절 상관분석	55
제 3 절 회귀분석	57
1. 주민참여예산 제도화 수준의 영향요인 분석	57
2. 설명변수의 변화와 주민참여예산제도화 한계효과	62
제 5 장 결론	73
제 1 절 연구결과 요약	73
제 2 절 연구의 시사점	75
제 3 절 연구의 한계	77
참고문헌	78
Abstract	81

표 목 차

[표 2-1] 지방재정운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치	11
[표 2-2] 주민참여예산제의 운영조례 모델안	18
[표 2-3] 나중식의 주민참여예산제도 모델 분류	21
[표 2-4] 광채기의 주민참여예산제도 모델 분류	23
[표 2-5] 박광우의 주민참여예산제도 모델 분류	25
[표 2-6] 주민참여 수준의 유형분류에 관한 기존 이론	27
[표 2-7] 광채기(2011)의 주민참여예산제도 모델 설계	29
[표 3-1] 변수의 조작화	45
[표 4-1] 독립변수의 특성	50
[표 4-2] 종속변수 표본의 특성	51
[표 4-3] 주민참여예산제도화 요인변수들의 특성	51
[표 4-4] 지방정부의 주민참여예산제도화 수준	53
[표 4-5] 본 연구의 독립 변수 간 Pearson 상관계수	56
[표 4-6] ordered logit 분석결과 1	57
[표 4-7] ordered logit 분석결과 2	60

그림 목 차

[그림 3-1] 연구의 분석틀	34
[그림 4-1] 단체장 득표율과 제도화 수준 1 한계효과	63
[그림 4-2] 단체장 득표율과 제도화 수준 2 한계효과	63
[그림 4-3] 단체장 득표율과 제도화 수준 3 한계효과	64
[그림 4-4] 진보성향 지방의원 비율 제도화 수준 1 한계효과	65
[그림 4-5] 진보성향 지방의원 비율 제도화 수준 2 한계효과	65
[그림 4-6] 진보성향 지방의원 비율 제도화 수준 3 한계효과	66
[그림 4-7] 기업인 출신 변화와 제도화 수준 1 한계효과	67
[그림 4-8] 기업인 출신 변화와 제도화 수준 2 한계효과	67
[그림 4-9] 기업인 출신 변화와 제도화 수준 3 한계효과	68
[그림 4-10] 주민투표율 변화의 제도화 수준 1 한계효과	69
[그림 4-11] 주민투표율 변화의 제도화 수준 2 한계효과	69
[그림 4-12] 주민투표율 변화의 제도화 수준 3 한계효과	70
[그림 4-13] 1인당 지방세액 변화의 제도화 수준 1 한계효과	71
[그림 4-14] 1인당 지방세액 변화의 제도화 수준 2 한계효과	71
[그림 4-15] 1인당 지방세액 변화의 제도화 수준 3 한계효과	72

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

주민참여예산제도는 지방정부에 대한 중앙정부의 예산제도가 아니라 지방자치단체장이 소유한 예산편성권의 일부를 지방자치단체에 소속된 지역 주민들이 양도받아 직접 참여하는 것을 보장하는 제도이다. 이는 관료실패, 의회실패, 정책실패 등 집행부의 폐쇄적인 의사결정에서 발생하는 대의민주주의체제 하의 문제를 해결하기 위한 대안으로 도입되었다 (곽채기, 2008).

지방자치 30년 동안 우리나라는 독점적·폐쇄적인 하향식 행정에서 주민 의견을 수렴하여 이를 정책에 반영하는 열린 행정으로 변화하였다. 중앙정부 중심의 인사 임명권은 지방자치단체장으로 하여금 지방정부를 관리하고 통제하는 것에 가장 큰 의미를 두었고 결국 각 지방정부에 내재된 특유의 정책적 문제를 해결하는 것이 실질적으로 불가능하였으나 지방자치제도가 시행된 1995년부터는 지방정부의 행정 특수성을 인정하여 지방자치단체장이 중앙정부 통제에서 벗어나 주민들의 의견을 수렴하고 이를 정책에 반영하는 등 수요에 민첩하게 대응하고 있다. 지방정부는 보다 현실적인 정책을 집행할 수 있을 뿐만 아니라 수평적인 민·관 관계를 유지하고 발전시키기 위한 노력을 하고 있다.

이와 같이 의존지향적이고 방관적이었던 지방 행정에 대한 주민들의 의식은 이후 능동적이며 참여지향적으로 변화하고 있다. 간접적 참여의 일환으로 지방의회의 역할이 중요하게 받아들여지고 있으나 이외에 공식적, 비공식적으로 주민들이 지방행정에 직접 참여할 수 있는 다양한 방법들이 지방정부와 주민들을 통해 끊임없이 모색되며 실현되고 있다. 조례상의 명시되어 있거나 상위법령에 법률적으로 공표된 공식적 참여방식으로는 주민투표제, 조례제정 및 폐쇄 청구권, 주민감사청구권, 주민소환

제 등이 있으며 비공식적 참여 방식으로는 민간사회단체 활동에 참여 혹은 재정적 지원, 각 지자체의 주민자문위원과 모니터요원으로서의 정책 참여와 지자체 소속 주민의 의견을 다수 수렴하여 정책결정 및 집행에 도움이 되는 인터넷과 스마트폰 앱 사용 등이 있다. 특히 가상매체 사용은 주민 의견을 자유롭게 기술할 수 있게 함으로서 정책집행 이후 발생하거나 발생가능성이 있는 다양한 부수적인 문제의 해결방안 및 정책적 제안 등을 얻을 수 있기 때문에 지자체가 추진하는 사안이나 정책 추진 등에 대한 주민의 의견을 단순히 파악하는 것 이상으로 의미가 있다.

다양해진 참여 방식과 참여 영역의 확대는 주체적인 지방정부의 행정을 구현하는데 긍정적인 영향을 주었으나 다른 분야와 달리 예산편성권은 전문성과 집행부의 독점적인 권한을 우선시 하여 주민들의 접근이 쉽지 않다. 지방자치단체의 예산은 1년 간 수입과 지출의 세부사항을 미리 구체화하여 지방정부의 연간 사업 추진방향과 계획 등을 정리한 것이다. 집행부 입장에서 지방정부의 예산편성 과정을 공개하고 예산편성권을 주민에게 부분 양도한다는 것은 지자체가 한 해 동안 나아갈 방향을 주민에게 보이는 것이기 때문에 공개 자체가 불리하게 작용하거나 공개 후 주민의 질타와 비난을 해결하기가 힘들 수 있으나, 예산편성권에 주민이 직접 참여하는 것은 지방정부에 대한 주민의 통제를 가능하게하고 지자체의 일방적인 사업방향성을 재고하는데 있어 중요하게 작용한다. 또한 이는 행정의 대응성과 민주주의 실현이라는 점에서 주목할 만하다(윤태환, 2010).

따라서 2004년 광주광역시 북구의 「주민참여예산 조례」 제정을 통해 주민이 직접 지방자치단체 예산편성과정에 참여할 수 있는 기회가 주어졌으며 이후 중앙정부와 지방정부, 주민대표, 전문가집단 등 다양한 이해관계자들의 끊임없는 논의와 시도들이 여러 차례 시행된 결과 2005년 8월 지방재정법을 개정하면서 제 39조에 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”는 법적근거를 마련하였다. 2006년 8월에는 주민참여예산제 표준 조례안을 신설하여 지자체가 주민참여예산제 조례

를 제정하는데 기본적인 틀을 제공하였다. 이후 2011년 3월 지방재정법이 개정됨에 따라 주민참여예산제가 임의 규정에서 강행 규정으로 개정됨으로써 모든 지방자치단체의장은 2011년 9월 9일부터 예산편성과정에 주민이 의무적으로 참여해야 하는 법적 절차를 진행하게 되었다(이상연, 2016).

지금까지의 선행연구를 살펴본 결과, 주민참여예산제도 의무적 제도화 시기인 2011년 10월 이후의 모델과 자발적 제도화 시기인 2004년부터 2010년까지의 도입모델에 제도화 수준 차이가 있음에도 불구하고 그 이유에 대한 선행연구가 부족하다는 것을 알 수 있었다. 이는 자발적 제도화 시기에 주민참여예산제도를 시행한 지방정부의 선택에 영향을 미치는 요인, 다시 말해, 의무적 제도화 시기에 강제적으로 주민참여예산제도를 시행한 지방정부와 자발적으로 시행한 지방정부와의 차이는 무엇인가에 대한 연구가 부족함을 뜻하기도 한다. 제도화 이후, 지방정부마다 다양한 주민참여예산 모델을 채택하였고 이에 있어 맥락적 차이가 엄연히 존재함에도 불구하고 전국 지자체에 대한 통합적인 연구가 진행되어지지 않았음을 알 수 있었다.

선행연구에 따르면 학자마다 여러 단계의 제도화 수준을 제시하고 있는데 본 연구에서는 주민 참여수준에 따른 주민참여예산제도 모델 중 기존 선행연구의 운영모형을 수정한 광채기(2011)모델을 중심으로 주민참여예산제 운영 유형을 주민의 예산과정에서의 참여정도에 따라 의견수렴형, 주민협의형, 민관협치형 그리고 주민주도형의 4단계 모델로 유형화하여 각 지방자치단체가 택한 모델을 정리하고 이론적 근거를 가지고 서로 다른 모델을 선택하게 되는 영향요인을 파악할 예정이다.

이를 위하여 본 연구는 주민참여예산제도의 개념과 제도화 과정을 정리하고 선행연구의 검토를 통하여 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 한다. 또한 본 연구의 분석틀과 연구방법을 제시하여 연구모형과 분석결과를 도출하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상 및 범위

본 연구의 분석기간은 주민참여예산제도를 의무 시행한 2011년 이후 시행된 제 6회 지방선거 결과를 반영하는 2014년과 이후 지방자치단체장의 성향을 반영하기 위해 2015년으로 하며 분석대상은 광역지방자치단체 17개와 기초지방자치단체 226개(75개의 시, 82개의 군, 69개의 구)를 채택한다.

나중식(2004)의 연구에서는 주민참여예산제도가 기존의 권위주의적이며 보수적인 중앙정부 예산편성과정에서 탈피하여 그 자체로 진보성과 혁신성을 내재하고 있다는 특징을 강조하였으며 이정철·권혁준(2015)은 부산광역시와 대구광역시, 경상남·북도 등은 제도화 수준이 비교적 낮은 정부주도 방식을 채택한 지방정부가 많았으나 광주광역시의 경우 제도화 수준이 높은 주민주도 방식을 취하고 있기 때문에 주민참여예산제는 정치성 및 혁신성과 관련이 있다고 하였다. 따라서 본 연구에서는 이러한 이념적 특징을 보수적 성향이 강한 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상남·북도 및 강원도와 진보적 성향이 강한 광주광역시, 전라남·북도 등을 대상으로 하여 지역적 차이를 반영하고자 한다.

주민참여예산제도에 대한 선행연구는 크게 세 가지로 분류하여 정리할 수 있다. 첫째, 주민참여예산제도 도입에 있어서의 성공요인을 분석한 연구(나중식, 2004, 2005; 안성민, 2005; 곽채기, 2003, 2005, 2007; 김관보·이선영, 2011)와 둘째, 유형분류에 대한 연구(나중식, 2005; 박광우 2006; 곽채기 2005, 2011) 마지막으로 주민참여예산제도의 확산과 영향요인에 대한 연구(최상한, 2010; 박형근·남황우, 2012; 엄태호·윤성일, 2013; 이상연, 2016)가 있는데(엄태호·윤성일, 2013) 대부분의 경우 2010년 행정안전부가 3가지의 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 분석기준으로 설정하였다. 그러나 행정안전부 조례모델의 경우 주민참여예산제가 의무적으로 시행되기 이전에 제시된 분석기준이기 때문에 2011년 3월 이후 주민참여예산제도에 실질적으로 적합하지 않다고 판단하였다. 따라서 본 연구에

서는 광채기(2011)의 연구에서 착안하여 주민참여예산제도 4단계 모델을 분석기준으로 적용하고자 하며 정치적 요인, 행정적 요인, 사회적 요인, 재정적 요인과 주민참여예산제도 4단계 모델을 구성하는 각 하위요소들의 관계를 알아보하고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구

제 1 절 이론적 정의

1. 주민참여예산제도의 의의와 잠재적 가치

주민참여예산제도는 지방정부의 예산편성과정에 해당 지자체 수혜자인 주민이 직접 참여하는 제도를 뜻한다(김정완, 2008).

우리나라 헌법 제54조는 국회의 예산안 심의확정 권한 규정을 나타내고 있으며 중앙정부가 행정부에 제출하는 예산안에 대해 언급하고 있다.¹⁾ 그리고 지방자치법 제127조에는 지방정부가 집행부에 제출하는 예산안을 규정하고 있다.²⁾ 예산규정에 따라 지방정부는 집행부 중심의 폐쇄적인 예산편성과정을 주도해왔다(곽채기, 2011).

주민참여예산제도는 위 같은 폐쇄적이며 독점적인 예산편성 권한의 분권화(decetralization), 권한이양(empowerment), 공유화(sharing) 등을 통해 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다(이용환, 2011). 특히, 예산편성과정에 지역주민들이 참여하여 자신들의 개인적·지역적 선호도를 표현하고 이를 예산편성과정에 반영하여 스스로가 예산안을 결정할 수 있는 기회를 제공하는 것은 주민참여예산제도가 참여와 자기결정이라는 주민자치의 이념을 지방재정 운영 측면에서 구현하기에 좋은 제도적 장치이다. 더불어 주민참여예산제도는 좋은 지방거버넌스(good local governance)'의 한 형태로, 민주적이고 투명하며 효율적인 지방재정 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민 간의 협력 모델이다. 아울러 과정적·절차적 측면에서 주

1) 헌법 제 54조 제 2항에는 “중앙정부가 회계예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.”고 명시되어 있다.

2) 지방자치법 제 127조 1항에는 “지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 개시 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다”고 명시되어 있다.

민참여예산제도는 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 논의되고 있는 심의민주주의(deliberative democracy)를 구현하기 위한 제도적 장치의 하나로 평가받고 있다(곽채기, 2005). 또한 주민참여예산제도는 예산편성과정에 있어 사전적·적극적인 제도화 된 주민참여제도가 되기 때문에 제도적 주민참여 및 공동협력적 주민참여라 할 수 있으며 따라서 이는 행정부의 예산집행과정에서 발생하는 예산낭비나 비효율성을 통제하기 위한 사후적이고 비제도적 주민참여인 기존 시민참여운동으로써의 예산감시운동과 다르다는 점을 강조하고 있다(이세구, 2005).

한편, 주민참여예산제도는 자치단체장과 지방의회의 정치적 혹은 사회적 선호에 따른 인기위주의 예산편성과 집행부의 독단적인 의사결정에서 야기될 수 있는 예산낭비와 재정 비효율성을 극복하기 위한 사전적 시민통제 장치의 성격 또한 갖고 있으며(곽채기, 2005). 집행부 중심의 폐쇄적·독점적 예산편성권 행사 과정과 대의민주주의체제에서 발생하는 관료실패, 의회실패, 정치실패에 대응하기 위한 제도적 장치로 고안되었다(곽채기, 2008). 이러한 주민참여예산제를 활발히 운영함으로써 결과적으로 주민의 다양한 의견이 정책에 반영되어 선출직 공무원을 포함한 집행부가 주민접촉과 쌍방향 의사소통을 확대할 수 있을 뿐만 아니라 주민과 공무원의 유대관계를 강화할 수 있다. 그리고 주민의사에 대한 주기적인 점검 및 확인이 가능하기 때문에 공공정책에 대한 주민의 이해 정도를 파악할 수 있으며 발생하는 문제 해결이 용이하다. 또한 주민의 우선순위 변경에 따라 불필요한 사업 혹은 주민이 반대하는 사업, 주민이 원하지 않는 사업에 대하여 진행되는 사업을 수정하거나 폐기할 수 있게 된다(이용환, 2011).

위와 같은 주민참여예산제도를 성공적으로 시행하기 위해서는 제도의 실제적 성격과 기본적인 역할구조를 이해해야하며 다음과 같은 성과를 창출할 수 있다(곽채기, 2005).

첫째, 지방자치단체 운영함에 있어 필수적인 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고, 지역 주민들이 재정주권 회복을 위해 예산편성 권한을 집행부와 공유하고 양도받음으로

써 실질적인 재정민주주의를 실현할 수 있다.

둘째, 지방재정 정보공개가 활성화되기 위해서 투명성 확보와 더불어 지역주민의 알권리를 보장하여야만 주민참여예산제도를 성공적으로 운영할 수 있다.

셋째, 자치단체장과 집행부와 공무원, 이해관계집단 등의 자기이익 및 지대추구 활동 등으로 발생하는 전시성 및 낭비성 예산편성을 금지하고 방만한 지방재정 운용을 사전에 통제한다면, 개혁적이고 합리적인 지방재정 운영으로 지방재정의 건전성을 제고하고 재정규율(fiscal discipline)을 강화할 수 있으며 이에 대한 책임성을 확보하는 데 기여할 수 있다.

넷째, 주민참여예산제도의 도입은 지역 주민들의 다양한 사회인구학적 특성을 반영하여 재원을 배분하고 재정을 지출하는 지방재정운영에 있어 지역간·계층간 공정성과 형평성을 향상하는데 기여할 수 있다. 이는 장기적으로 주민들의 자기효능감(self efficacy)을 높이고 적극적인 지방행정 참여를 증진시키는 선순환 구조를 갖출 수 있다.

다섯째, 예산편성권을 행사하기 위해 지방자치단체와 지역주민 및 지역사회단체와의 협력적 파트너십과 네트워크가 증가할 것이며 결과적으로 지역거버넌스가 구축됨에 따라 주민자치의 이념을 구현하는 지역경영이 가능하게 된다.

이와 같이 주민참여예산제도는 지방재정 운영에 지역주민의 적극적 직접 참여를 제도적으로 보장하며 지역거버넌스를 표방하는 협력적 지방예산편성 시스템을 구축하여 사전적·적극적·직접적인 주민참여 장치인 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하고자 한다. 아울러 예산편성의 공개성·투명성·민주성·공정성을 제고하고, 재정규율과 재정책임성 등을 강화함으로써 불필요한 예산낭비를 사전에 통제하고 자원배분의 효율성을 촉진하는 등 지방재정의 건전성을 확보하는 데 기여할 수 있다.

2. 주민참여예산제도의 존립 정당성에 대한 이론논거

(1) 주민자치의 구현과 주민참여예산제도

지방자치는 두 가지로 구분할 수 있다.³⁾ 단체자치란 중앙정부로부터 지방자치단체가 의사결정을 독립적이며 자율적으로 수행하는 것을 말한다. 둘째 주민자치란 최종적 구성원인 주민의사에 기초하여 지방자치단체의 의사결정이 이루어짐을 말한다(곽채기 2005).

지방분권개혁의 효과적인 성공을 위해서는 지방의회의 활성화와 더불어 주민참여의 확대와 활성화 및 다양화를 위한 제도 개선이 필요하다.

직접청구제도를 비롯한 주민투표제도, 주민소송제도, 주민발안제도, 주민소환제도 등의 직접적인 참여제도를 실행하여 주민을 중심으로 한 행정제도를 구축하고 이것을 지향해 나가야 한다.

이런 방향에서 접근해 볼 때 주민 참여예산제도란 자기 스스로의 결정과 자신의 책임 원칙에 근거한 주민자치의 제도적 장치이며 지역주민들이 예산편성에 직접 참가하는 과정에서 자신들의 선호와 우선적인 순위가 반영된 예산을 스스로 결정, 편성 할 수 있는 기회를 제공함으로써 주민들 스스로 결정과 참여라는 지방자치의 이념을 실현하기 위한 것이라 할 수 있다.

3) 다른 측면에서는 지방자치의 두 축을 재정분권을 포함한 행정 분권과 정치분권을 포함한 주민참여로 구성되어 있다고 한다.

(2) 재정민주주의 구현과 주민참여예산제도

국민의 의사에 기초한 재정민주주의란 재원의 효율적인 분배와 공평한 조세부담의 방법을 결정하는 것을 말한다. 이를 미루어 보아 짐작하건데 국가의 재정활동이란 국민(납세자)의 대표기관인 국회(지방의회)의 의결에 의해 행해져야 한다는 것으로 해석된다. 그러나 이를 넓게 해석하면 재정민주주의는 재정주권이 국민(납세자)에게 있다는 것을 뜻하기도 한다(윤영진, 2003).

재정민주주의에 대한 개념을 국민(납세자) 입장에서 확대해석하면, 국민은 예전처럼 과세와 공공 서비스 수혜의 대상인 수동적 객체가 아니기 때문에 예산편성과정에 국민의 의사를 능동적으로 반영하고, 예산운영을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있어야 한다. 광의 개념에서 재정민주주의는 예산편성과 운영과정 전반에 대한 의사결정을 민주화하는 것이다. 이런 측면에서 접근해본다면, 주민참여예산제도는 지역주민의 재정선택권과 주권을 보장하며 동시에 실현시키기 위한 제도적 장치이다.(곽채기 2005).

이처럼 지방재정 운영과정에는 지역주민의 참여와 통제가 다양한 형태로 계획되어 운영되고 있으며 이는 참여의 수준과 참여의 시점(예산집행 전후 시점)을 기준으로 [표 2-1]과 같이 유형화해 볼 수 있다.

[표 2-1] 지방재정운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치

참여의 수준 참여의 시점	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	· 재정정보공개 (예산편성안, 예산 공개)	· 주민참여예산제도
사후적	· 재정정보공개 (결산정보 공개)	· 주민(납세자)소송제도 · 주민감사청구제도 · 정보공개청구 · 예산감시운동

자료: 광채기(2005)

다양한 유형의 주민참여제도 중에서도 납세자 주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치는 주민참여예산제도와 납세자소송제도라고 할 수 있다. 하승수(2000)는 주민참여예산제도와 납세자 소송제도를 다음과 같이 비교하였다. 주민참여예산제도는 예산편성과정을 강조하여 예산 운영과정에서의 사전적·적극적인 시민참여와 통제를 중심으로 재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 보았다. 납세자소송제도는 납세자인 시민이 중앙정부 또는 지방정부의 재정 지출과 관련된 부정과 낭비를 직접 감시하고 문제가 있는 경우에 시정할 권리를 행사하는 제도로서 지방재정운영에 대한 사후적 통제장치이다.

비슷한 맥락으로 윤영진(2003)은 시민의 재정선호 반영 방식을 유형화하여 지방재정운영의 참여와 통제를 설명한다. 첫째, 예산편성단계에서의 참여에는 공청회와 청문회, 시민대표의 위원회 참여, 재정수요의 조사, 주민투표제 등이 있다. 이를 시행함으로써 예산상의 의사결정과정에서 시민참여를 보장하고 동시에 재정선호를 예산에 반영하는 제도적 장치로 활용할 수 있다. 둘째, 통제적 장치로서는 정보공개청구, 주민감사청구, 내부고발자의 보호, 주민소환제도, 납세자소송제도 등이 있으며 이는 시민의 재정선호의 반영여부 그리고 현실 가능성 고려 등을 지역주민의 직접적인 감시를 통해 시행하는 것을 의미한다.

즉, 주민참여예산제도는 재정민주주의를 실행하기 위한 하나의 방법으로 지역주민의 직접참여 및 통제를 통해 예산편성단계에서 활용되며, 예산안 심의·집행 단계에서는 예산감시운동, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 납세자소송제도 등이 외부적 통제장치라고 할 수 있다. 특히 예산감시운동 과정에서 예산낭비가 관찰되는 때에는 사실과약을 위해 정보공개청구를 하고 확인된 사실의 경우에는 주민감사청구 및 납세자소송을 진행할 수 있다. 또한 낭비된 예산이 발견된 때에는 책임을 물어 낭비된 예산을 되찾고 이렇게 확인된 사실들은 주민참여예산제도 운영에 환류되어 예산편성을 제고할 수 있다(곽채기, 2011).

(3) 중앙·지방정부의 문제와 주민참여예산제도

우리나라의 예산편성과정은 관료실패와 지방의회의 예산심의활동 한계에서 벗어나지 못하고 있다. 행정기관과 관료들은 국민이 중심이 되는 정책 시행보다는 공무원이 시행하기 편한 정책안을 제안 및 추진하는 경향이 크다. 따라서 여전히 관료 중심의 폐쇄적 의사결정이 진행되고 있으며 결과적으로 예산편성 과정에서 관료실패로 인한 내부효과와 목표대치현상 등의 문제로 예산 비효율성과 불투명성이 발생할 수 있다. 더불어 민선자치 이후 지방자치단체장의 선심성 예산 혹은 일부 집단의 압력에 의한 거래성 예산편성 등으로 인한 지방재정의 비효율성이 노정되기도 한다(곽채기, 2005). 이를 개선하고 보완하기 위해 제시된 주민참여예산제도는 주민이 재정운영에 직접 참여하고 통제하는 재정운영방식 도입을 통해 관료 및 집행부 중심의 예산편성방식의 한계를 극복하고 예산편성의 투명성과 민주성 그리고 예산결정의 효율성을 확보할 수 있다.

지방의회의 예산심의활동을 보면 집행부가 예산과정에서 제출한 예산안에 대한 심의와 의결을 통해 재정 민주주의를 구현하고 있으며 또한 지방재정의 비효율성을 통제하는 역할을 수행하고 있으나 집행부가 제출한 예산안의 수정규모와 비율이 매우 한정적인 수준이다. 게다가 다음 선거를 의식한 지방의원들이 특정 지역구만 관심을 가지고 예산편성 및 심의를 시행하는 과정은 지방재정의 비효율성을 더욱 악화시키고 있다(이세구, 2005).

이러한 관점에서 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 주민참여예산제도는 지방의회 예산심의 활동의 한계를 극복하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하여야 한다.

(4) 네트워크 구축과 주민참여예산제도

국가운영의 패러다임은 지식정보사회의 도래, 세계화, 시민사회의 성장 등에 따라 통치에서 협치로, 관(官) 중심에서 민(民) 중심으로, 소외에서 참여로 변화하고 있으며 이에 따라 지방정부와 지역주민, 시민사회단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 다양한 제도적 장치들이 개발되고 있다(곽채기, 2005).

주민참여예산제도는 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 제도적 장치이며 이러한 주민참여예산제도가 적극적으로 도입된다면 시민·사회·단체·학·관 간의 네트워크를 구축하여 지방재정 운영을 비롯하여 전반적인 지역·사회적 문제를 해결하는데 기여할 것으로 보인다.

이런 점에서 주민참여예산제도는 공동체주의 이념에 기초한 지방재정을 운용하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 개인의 의견 혹은 자유가 내제된 가치보다는 집단의 가치를 중시하는 공동체주의는 정치가 공동선을 실현하는 과정이라고 보기 때문에 민주주의를 중시한다.

다시 말해, 시민들의 생활이 민주주의를 기반으로 이루어지고 결과적으로 시민들이 민주적 소양을 바탕으로 행태를 규율할 수 있을 정도가 되었을 때 느낄 수 있는 참여에 대한 책무를 실질적인 의미의 참여라고 보며 이를 중요하다고 생각한다.

공동체주의를 옹호하는 사람들은 시민들의 정치적 소양 및 성숙된 의사결정과정은 참여를 통하여 성장하게 되며 같은 맥락에서 정치적 효능감 또한 증가하여 공동체의 응집력을 높인다고 주장한다. 따라서 공동체주의 입장에서는 참여의 수준이 의사결정의 불확실성을 줄이는 수준을 넘어서 시민들의 삶에 영향을 주는 사회적 문제 또한 시민들이 스스로 결정할 수 있는 단계까지 도달하여야 한다고 설명한다(한상일, 2003).

위와 같은 공동체주의 이념에 기초하여 지역주민들이 삶의 질에 직결된 지방정부의 예산결정과정에 직접 참여하고, 소속된 지방 공동체에 관련된 정책을 스스로 결정할 수 있는 권한을 부여하는 하나의 방안이 주

민참여예산제도이다. 즉, 지역주민에게 참여의 기회를 제공하고 이를 제도적으로 보장하기 위한 장치라고 본다.

제 2 절 주민참여예산제도의 선행연구 검토

1. 우리나라의 주민참여예산제도 도입과정

우리나라는 1998년에 시민단체들이 지방자치단체의 예산 심의나 집행 과정에 대한 문제를 제기하는 감시의 일환으로 예산감시운동이 시작되었다. 그러나 예산감시운동을 주도했던 시민단체들이 2001년부터 예산감시운동이 가지는 한계를 인지하고 주민참여예산제도에 관심을 갖기 시작했다. ‘예산감시네트워크’ (간사단체 ‘함께하는 시민행동’)는 예산감시운동을 하는 전국의 40여개 시민단체로 구성되어 있는데 2001년 이후부터 예산참여운동의 사례연구를 진행했으며 2002년에는 조례제정 운동에 관심을 가지며 제도화의 필요성을 제기했다(곽채기, 2005). 같은 해 지방선거에서 민주노동당이 선거공약의 하나로 주민참여예산제도의 도입을 내세우면서 주민참여예산제도가 공론화되기 시작하였다.

2. 우리나라의 주민참여예산제도 제도화 과정

(1) 주민참여예산제도 모델 개발의 필요성

참여정부가 2003년 7월에 발표한 지방분권 추진 로드맵은 주민참여제도 중에서도 참여적 예산편성과 집행의 도입을 강조하였고 정부혁신 지방분권위원회에서는 주민참여를 증진시키는 한 방안으로 재정운영과정에 주민참여예산제도의 도입을 제시하였다(이정순, 2011). 이러한 제도 도입과 더불어 예산감시네트워크는 2003년 3월 3일 ‘납세자의 날’ 선언을 통해 지방자치단체에 주민참여예산제 도입을 제안했고, 시민단체들이 전국적으로 각 지역의 특성에 맞는 조례제정 운동을 실시했다. 이러한 예로는 광주지역의 경우 예산감시네트워크의 ‘참여자치21’ 이 납세자의 날 선언문을 통해 주민참여예산제도 도입을 각 지방자치단체에 제안했고, 광주광역시 북구가 이 제안을 가장 먼저 수용하여 2003년에 전국 최

초로 주민참여예산제도를 도입하였다(박광우, 2006; 곽채기, 2011).

지방정부와 시민단체가 주민참여예산제도에 관심을 가지고 자발적 도입을 시작한 시기에 행정자치부는 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성지침’을 시달하며 2005년부터 지방정부의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 예산정보를 공개하여 보다 투명한 재정운영을 권고하였다. 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민 공청회 그리고 간담회 등이 주민참여를 보장할 수 있는 다양한 방법으로 제시되었다.

2004년도 예산편성지침이 폐지되고 행정자치부가 자율통제가 가능한 경비에 한하여 이를 지방정부에 이양하게 되는 시점(진경아, 2005)과 맞물려 지방재정법이 개정된 2005년 8월에 주민참여예산제도 시행과 관련한 법적 근거가 임의 규정으로 마련됨에 따라 지방정부가 자율적으로 기준을 제정할 수 있는 제도화 단계가 진행되었다. 2005년 지방재정법 개정안에 따라 당시 강행규정으로 시행 추진 예정이던 주민참여예산제도는 국회의 법률안 심의과정에서 임의규정으로 수정·의결되어 결과적으로 2005년부터 2011년 9월까지의 주민참여예산제도의 도입과 심의 과정에서 이를 임의 규정으로 수정 및 의결하였다. 따라서 2005년부터 2011년 9월 이전까지는 주민참여예산제의 도입 및 실시 여부를 지방자치단체가 자율적으로 결정하였다.

그 후 제도활성화의 기반을 구축하기 위해 정부가 2010년 10월에 주민참여예산제 조례 모델안을 제시하였으며 내용은 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 주민참여예산제의 운영조례 모델안

구분	모델안 비교		
	모델안 1	모델안 2	모델안 3
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(군수의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(구청장의 책무) 제5조(주민의 권리)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등)	제6조(운영계획 수립 공고 및 적용범위) 제7조(의견수렴 절차 등)
위원회	제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개) 제10조(위원회 운영 등)	제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개) 제10조(주민참여예산위원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등)	제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개) 제10조(위원회 구성) 제11조(위원의 위촉 및 임기) 제12조(위원장 및 간사의 직무) 제13조(기능) 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결) 제17조(회의록 공개의 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관 등의 협조요청)
지원 기타 부칙	제11조(시행규칙) 부 칙	제15조(시행규칙) 부 칙	제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원) 제24조(시행규칙) 부 칙

자료: 행정안전부(2010)

조례모델(안)의 내용은 모델안 1은 주민참여예산위원회 구성을 임의로 맡기고 있지만 모델안 2는 주민참여예산위원회의 구성과 기능에 대해 규정하고 있다. 나아가 모델안 3은 주민참여예산위원회와 분과위원회 등을

비교적 자세히 규정하고 있다(엄태호·윤성일, 2013).

위 표를 세분화하여 비교 분석하자면 모델안 1은 주민참여를 단지 의견수렴과 의견 제출로 한정하고 있으며 지역주민의 의사가 중시되기 보다는 지방정부 중심의 의사결정이 주도적이다. 또한 주민참여예산제도의 핵심 기구인 주민참여위원회 설치를 임의사항으로 한다.

모델안 2는 주민참여예산위원회 운영 및 설치를 의무화하여 위원회의 기능·구성·운영 등에 대해 자세히 언급하고 있다. 따라서 모델안 1보다 제도화 수준이 높다고 할 수 있다.

모델안 3은 주민참여를 위한 주민참여예산위원회 설치를 기정사실화하고 이를 효율적으로 운용하기 위한 실무지원, 운영원칙 및 분권위원회 등을 마련하여 주민참여예산제도가 실질적으로 운영될 수 있을 가장 높은 수준의 제도를 제시하고 있다.

이후 2011년 3월 8일에 주민참여예산제도의 시행과 관련한 지방재정법과 지방재정법시행령이 임의 규정에서 강행 규정으로 개정됨으로써 지방자치단체의 주민참여예산제도 시행이 의무화되었다. 즉, 모든 지방정부는 예산편성과정에 주민참여의 절차와 참여범위 및 위원회 구성 등에 대한 세부 사항을 조례로 의무화하고 이를 2011년 9월 9일부터 시행해야 한다.

2013년부터는 지방자치단체 재정공시에 주민참여예산제도의 운영상황을 의무 공개화 하였고 2014년도 지방재정법 개정을 통해 주민이 직접 참여한 예산편성과정에서의 의견을 수렴하고 정리하여 지방의회 제출 예산안에 첨부할 것을 규정하였다. 또한 행정자치부장관이 지방정부가 시행하고 있는 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 시행할 수 있도록 2015년에 지방재정법을 개정하였다(이상연, 2016).

(2) 주민참여예산제도 대안모델 설계

지방재정법⁴⁾과 지방재정법시행령⁵⁾은 주민참여예산제도의 시행을 의무화하는 사항과 주민참여방법 및 주민의견 수렴에 관한 법적 내용만 언급하고 있으며 주민참여예산제도의 참여주체인 지역주민의 참여수준과 의사결정권한 공유 수준 등의 필수적이며 실질적인 부분을 규정하고 있지 않다.

주민참여예산제도를 시행하는 각 지방정부 예산편성권의 공유수준, 예산결정의 주도자 등의 사항은 제도의 유형과 성격을 나타내는 중요한 기준으로 이를 고려한다면 해당 지방자치단체의 주민참여 수준을 알 수 있다. 하지만 이 부분은 조례를 제정하는 지방정부가 반드시 규정해야 하는 것은 아니기 때문에 결과적으로 각 지방정부가 자체적으로 제정한 조례를 보고 주민참여 수준의 정도를 임의로 규정할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 각 지방정부가 예산편성과정에서의 주민참여 수준을 확실하게 결정하고 이에 적합한 주민참여절차, 예산편성권 배분 및 행사방법 등을 설계하는 것이 성공적인 주민참여예산제도의 시행을 위해서는 필수적이다(곽채기, 2011).

주민참여예산제도의 모델은 지방정부의 예산편성 과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위) 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있는냐에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다.

4) 2011년 3월 8일 개정된 지방재정법 제39조 제1항의 내용은 “지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다” 와 같다.

5) 지방재정법시행령 46조는 지방예산편성과정에서의 주민참여 절차를 다음과 같이 정의하고 있다. “법 제 39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다. 1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 3. 사업공모 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법”, “지방자치단체장은 제 1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.”, “그 밖에 주민참여예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다”

[표 2-3] 나중식의 예산참여의 유형과 주민참여예산제도 모델 분류

참여유형 구분	정부주도적 예산참여형	관·민 협의적 예산참여형		시민주도적 예산참여형
		소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한	관료 중심	협의를 의한 관료 의사결정		시민 중심
의사전달유형	하향적 (정보제공형)	쌍방향 (협의형)		쌍방향 (적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회
참여정도 (단계)	형식적 참여단계 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계 (협동)		주민권력단계 (권한위임, 주 민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

자료: 나중식(2004)

나중식(2004)은 주민참여예산제도 유형화 기준으로 의사결정시의 주도권의 주체, 능동성, 예산편성과정에 참여하는 주민이 행사할 수 있는 권리의 정도인 권력관계 등을 제시하였다.

정부주도형은 예산결정 권한을 정부가 행사하고 주민들은 참여는 제한된다. 지역주민은 예산편성과정에 유의미한 영향력이 없으며 결국 주민의 수요와 이에 대한 대응성이 고려되지 않는다. 일반적으로, 전통적인 예산제도가 이 유형에 속하며 이를 형식적 참여예산제라고 한다.

민관협의형은 주민과 정부사이의 쌍방적인 의사소통이 가능하지만 의

사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그 정도에 따라 적극적 협의형과 소극적 협의형으로 나뉘는데, 전자는 정부가 설계한 방식하에 주민참여가 다양한 분야에서 구체적으로 이루어지지만 의사결정권은 관료에게 있으며 지역주민은 의사결정권한을 갖지 않는다. 후자는 정부가 설계한 참여제도 자체도 매우 제한적이지만 주민들의 참여의지 또한 적은 경우라고 할 수 있다. 소극적 협의형도 적극적 협의형과 마찬가지로 의사결정권한은 관료에게만 주어진다.

주민권력형은 주민들이 예산결정 과정에 상당한 주도권을 소유하는 참여제도로써 참여방식과 내용 등을 주민들이 직접 결정하는 것을 뜻한다. 이러한 형태를 주민통제형 참여예산제 또는 협의의 주민참여예산제라고 한다. 위와 같은 참여 유형의 결정 요인은 지도자의 예산 운영 방향과 철학, 그 지역의 정치문화, 그리고 주민들의 의식수준 등이라고 할 수 있다(나중식, 2004).

예산편성과정에서 주민의 직접적인 참여가 실질적으로 시행되고 있다고 해도 지방재정 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되는가에 따라 주민참여예산제도의 성격과 유형이 크게 달라질 수 있다. 이를 고려했을 때 나중식의 주민참여예산제도 유형론에는 참여의 유형을 분류하는 과정에서 적용하는 여러 기준 중의 하나인 참여의 폭(breath)에 대한 고려가 누락되어 있다는 점이 지적되고 있다(곽채기, 2005). 따라서 이를 보완하기 위한 시도로서 주민참여예산제도의 모형을 주민참여의 수준과 대상 및 범위를 기준으로 [표 2-4]와 같이 구분하여 제시하고 있다.

[표 2-4] 광채기의 주민참여예산제도 모델 분류

참여수준 참여범위	주민 협의 (consultation)	민·관 공동결정 (cooperation)	주민 주도 결정 (control)
단위사업			Ⅲ
일반회계	I	II	
통합재정	IV	V	

자료: 광채기(2005)

광채기(2005)는 주민참여 수준과 참여범위를 기준으로 주민참여예산제도의 유형을 5가지로 분류하였다.

주민협의형으로 분류되는 유형 I 은 참여범위가 일반회계이고 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하도록 한다. 이후 수립된 내용의 예산편성 반영여부는 집행부가 결정하는 방식으로 진행된다. 유형 II는 지방정부에서 주도적으로 구성한 참여조직을 통해 수립한 주민 의견을 예산상에 반영할 때, 집행부 단독 결정이 아니라 집행부 대표와 주민참여조직의 대표가 함께 참여하는 위원회 형식의 조직이 함께 결정한다. 유형 III은 주민참여 조직에서 수립된 의견의 예산편성 반영 여부와 최종심의 및 결정에 주민참여조직이 결정권을 가질 수 있도록 이를 제도적으로 보장한다. I 과 II 유형은 사실상 진정한 의미의 주민참여예산제도를 구현하기 어렵다고 판단되나 III유형은 주민주도결정형 참여예산제도를 시행한다는 점에 의의가 있다. 하지만 IV와 V 유형의 경우는 가장 이상적인 주민참여예산제도이며 이론적으로는 성립이 가능하지만 이를 채택하여 시행하는 것은 현실적으로 어렵다고 할 수 있다.

박광우(2006)는 곽채기(2005)의 주민참여예산제도 모델의 제도설계 과정에 한계를 제기하는데⁶⁾ 이와 같은 문제를 보완하고자 나중식(2004)의 ‘능동성과 주도권 및 지방자치단체와 주민의 영향력 관계’를 기준으로 한 주민참여예산제도 유형 분류, 곽채기(2005)의 ‘참여수준과 참여범위’를 기준으로 한 유형 분류 등을 기초로 하여 대안적 주민참여예산제 모델을 제시하였으며 이는 [표 2-5]와 같다.

박광우(2006)는 주민참여의 대상 및 범위와 참여의 수준 및 내용을 기준으로 ‘민·관 협치형’(소극적 협치형, 적극적 협치형), ‘민·관 협의형’(소극적 협의형, 적극적 협의형), ‘관주도형’으로 구분하고 있다.

‘민·관 협치형’은 주민들과 지방정부가 상호 협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모델이다. 예산과 관련된 정보를 적극적으로 공개한 것을 바탕으로 지역총회나 예산참여시민위원회를 구성하거나 예산정책토론회, 예산조정협의회 등을 통해 주민의견을 수렴 및 반영하고 있다. 이러한 ‘민·관 협치형’ 모델은 참여도구의 진보성, 참여주체의 권한 등의 기준에 따라 ‘소극적 협치형’과 ‘적극적 협치형’으로 구분된다.

‘민·관 협의형’은 지방자치단체가 예산편성과정에 주민참여를 보장하지만 부분적이고 제한적이다. 예산관련 정보공개 뿐만 아니라 예산정책 토론회나 설명회 등 한정된 방법을 통해 주민의견을 수렴한다. 이 모델은 참여단계와 대상 및 범위 등에 따라 다시 ‘소극적 협의형’과 ‘적극적 협의형’으로 나누어진다.

‘관주도형’은 지방자치단체가 예산편성과정에서 주민들의 의견을 일방적으로 경청만 하는 형식이기 때문에 실효성에 의문이 제기되는 모형이다.

6) 예를 들어 예산과 관련한 정보 공개의 범위와 주민의견반영 범위를 어느 정도로 설정할 것인지에 대해 고려해야하며, 참여범위에 있는 예산회계종류 외에도 예산편성절차나 예산편성과정 등을 생각해야 한다. 또한 주민참여조직의 의견을 구체적으로 어떤 단계를 거쳐 어떻게 반영할 것인가 등의 문제를 해결하기 위해서 분류기준의 다각화가 필요하다.

[표 2-5] 박광우의 주민참여예산제도 모델 분류

모형 구분	민·관 협치형		민·관 협의형		관주도형
	소극적	적극적	소극적	적극적	
참여 범위와 대상	포괄적 참여와 상호협력	구체적 참여와 상호협력	제한적 의견수렴	포괄적 의견수렴	형식적 의견수렴
참여의 수준과 내용	민관 협동과 참여결정	권한 공유와 공동결정	편성이전 단계 협의	편성단계 협의	일방적 정보제공
제도의 의미와 성격	실질적 참여예산제		부분적 참여예산제		형식적 참여예산제

자료: 박광우(2006)

윤태환(2010)은 주민참여예산제도의 운영모형을 제도의 규정 여부, 공식적 참여수단 구성, 분야별 전문적 의견수렴, 소지역별 주민의견 수렴, 예산편성의 민·관 협의 과정, 주민참여예산제도의 연속적 발전가능성 등을 기준으로 형식적 운영모형, 제안-수용적 운영모형, 협의적 운영모형, 환류적 운영모형 등 4가지 모델로 분류한다.

‘형식적 운영모형’은 조례 제정을 통해 표면적으로는 주민참여예산제도가 시행되고 있는 것처럼 보이지만 이는 공식적으로 제도화한 것일 뿐이고 실제로는 주민참여가 예산편성과정에 직접 투입으로 이어지는 메커니즘적 요소가 부족하여 형식적으로만 외양을 갖추고 있는 모델이다.

‘제안-수용적 운영모형’은 예산편성과정에 주민들이 참여할 수 있도록 조례상에 강제적 근거를 가지고 있는가를 최소한의 기준으로 본다. 따라서 이 모델에서는 예산편성과정에 대한 주민참여방식으로 다수 주민들의

의사협의체인 예산참여위원회를 구성하여 운영하는 것을 주민참여예산제도의 핵심 요소로 강조하고 있다.

‘협의적 운영모형’은 예산참여주민위원회의 의사결정과정을 활성화·합리화 시킬 수 있는 실질적인 방법론적 시각이 고려되어졌는가를 중시한다. 즉, 주민협의체의 운영체계를 세분화하고 지역주민들의 다양한 요구나 의견에 대한 수렴체계를 명확히 하여 의사결정과정의 구체적·실질적 체계를 강조한다. 또한, 협의적 모형은 의사소통의 평면적 방향성을 기준으로 2가지 모형으로 나누어 설명할 수 있다.⁷⁾

‘환류적 운영모형’은 조례제정 요건을 만족시키고 실질적 강제성을 부여한 것에서 나아가 예산참여주민위원회의 운영방식과 구성요소를 세분화하여 범위를 좁혀온 것에 대한 최종적·최협의적 개념이다. 이 모델에서 주민참여예산연구회와 예산학교가 환류체제를 구성하는 핵심요소로 작용한다.

이상의 주민참여예산제도 모델에 관한 기존 연구를 통해 제시된 각 모델의 상호관계를 비교분석해 보면 [표 2-6]와 같다.⁸⁾

7) 협의적 운영모형은 의사소통의 방향성을 기준으로 상향적 협의모형과 수평적 협의모형으로 구분할 수 있으나, 종적 또는 횡적의 차이만 있을 뿐 주민참여의 쌍방향성이라는 측면에서 공통적이고, 이를 별도로 분류하기에는 실익이 별로 없기 때문에 이를 협의적 운영모형으로 통칭한다(윤태환, 2010).

8) 나중식(2004)의 정부주도적 예산참여형과 박광우(2006)의 관주도형은 주민참여예산제도의 범주에서 제외되고 있기 때문에 주민참여예산제도 모델은 3개 또는 4개의 유형으로 구분된다.

[표 2-6] 주민참여 수준의 유형분류에 관한 기존 이론

나중식(2004)의 예산참여유형	정부주도적 예산참여형	소극적 관민협의적 예산참여형	적극적 관민협의형 예산참여형	시민주도적 예산참여형		
곽채기(2005)의 주민참여예산제도 유형		주민협의형	민관공동결정형		주민주도결정형	
박광우(2006)의 주민참여예산제도 운영모형	관주도형	소극적 민관협의형	적극적 민관협의형	소극적 민관협치형	적극적 민관협치형	
윤태환(2010)의 주민참여예산제도 운영모형	형식적 운영모형	제안-수용적 운영모형	협의적 운영모형			환류적 운영모형

자료: 곽채기(2011)

기존에 제시된 주민참여예산제도 유형을 분류하여 모델을 정리하면 위 표와 같이 나타낼 수 있다. 하지만 위의 연구들은 주민참여예산제도가 의무화되기 이전에 시행된 연구이기 때문에 의무 시행화 된 현재 시점에서 기존 모델을 적용했을 때 주민참여예산제도가 아닌 것으로 인식되는 문제가 발생할 가능성이 있다.⁹⁾

곽채기(2011)는 이러한 문제가 제기됨에 따라 주민참여예산제도를 의무 시행하는 상황에 맞추어 관련 규정에 적합한 주민참여예산제도 모델

9) 현행 지방재정법의 관련 규정을 준수한 주민참여예산제도를 시행하는 경우, 나중식(2004)의 모델에서는 이를 정부주도적 예산참여형으로 분류하고, 박광우(2006) 모델에서는 관주도형으로 분류할 수 있으며, 윤태환(2010)의 모델에서는 형식적 운영모형으로 분류되기 때문에 실질적인 주민참여예산제도가 아닌 것으로 인식될 수 있다(곽채기, 2011).

분류체계를 새롭게 제시하였으며 이는 [표 2-7]과 같다.

이 표에서는 주민참여수준, 예산편성과정 참여주체인 주민과 자치단체의 집행부 간 예산편성권의 공유 수준, 주민참여과정의 주도자, 주민참여조직의 구성형태 및 역할구조, 의사소통방식 등을 각 모델의 차별성을 부여하는 핵심 기준으로 사용하여 새로운 주민참여예산제도 모델을 구성하였다.

[표 2-7] 광채기(2011)의 주민참여예산제도 모델 설계

모델유형 분류기준	의견수렴형 참여예산제도	주민협의형 참여예산제도	민관협치형 참여예산제도	주민주도형 참여예산제도
주민참여 수준	정보제공(관-민) 설득	협의(consultation) 협력(partnership)	협동(cooperation) 권한위임	(주민)통제
예산편성권의 공유 수준	관료중심적 의사결정	주민협의를 통한 관료적 의사결정	민·관 공동의사결정	주민중심적 의사결정
주민참여과정 의 주도자	관료	관료+주민참여조직	주민참여조직	주민참여조직
주민참여권의 제도화	제도화	제도화	제도화	제도화
주민참여조직	없음	제도화(단일조직) 소극적·제한된 역할 부여	제도화(다원적 조직) 적극적·제한된 역할 부여	제도화(다원적 조직) 적극적·포괄적 역할 부여
참여범위와 대상	예산편성 작업 시작 전단계 일반회계	예산편성의 일부 과정 일반회계	예산편성의 모든 과정 일반회계	예산편성의 모든 과정 일반회계
의사소통방식	상향적 일회적	수직적 쌍방향 제한적	수직적·수평적 쌍방향 반복적	수직적·수평적 쌍방향 반복적
주민참여방식	공청회, 설문조사, 사업공모	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직

자료: 광채기(2011)

10)첫째, ‘의견수렴형’ 참여예산제도는 지방재정법의 관련 규정에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 이를 의무적으로 시행하는 가운데 주민참여과정을 관료가 주도하는 방식이다. 따라서 이 모델에서는 주민참여가 단지 관에 대한 주민의 수요전달 혹은 정보제공(민→관)이나 설득의 수준에 한정되고, 표면적으로 상향적 의견수렴 절차가 작동하기는 하지만 실질적인 예산편성권의 행사가 여전히 관료중심적 의사결정방식을 통해 이루어지는 주민참여예산제도라고 할 수 있다.

둘째, ‘주민협의형’ 참여예산제도는 협의(consultation) 또는 협력(partnership)의 형태를 강조하여 주민참여과정을 관료와 주민참여조직이 함께 주도하는 것을 의미한다. 그러나 예산편성권이 쌍방향적 주민협의과정을 통해 결과적으로는 관료적 의사결정방식에 따라 행사되는 모델이다. 즉, 이 모델에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견수렴 활동이 수행되기는 하지만 수렴된 의견의 처리절차는 관료조직을 중심으로 진행된다.

셋째, ‘민관협치형’ 참여예산제도는 다원적으로 설계된 주민참여조직을 중심으로 주민참여과정이 진행되며 이는 협동(cooperation) 또는 권한 위임 형태로 행해지고 민·관 공동의사결정방식에 따라 예산편성권을 행사한다. 따라서 이 모델에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견수렴 활동이 수행되는 가운데 주민참여조직 자체 토론과정을 통해 예산편성에 대한 의견을 도출하고, 이를 예산편성에 어떻게 반영할 것인가에 대한 문제를 민·관 공동의사결정을 통해 처리하게 된다.

넷째, ‘주민주도형’ 참여예산제도는 기존 모델에서 시민주도적 예산참여형, 적극적 민관협치형, 주민주도결정형 등에 해당하는 주민참여예산제도 모델이다. 또한 주민참여조직이 주민참여과정을 능동적으로 주도하는 가운데 주민통제의 주민참여 수준을 바탕으로 주민중심적 의사결정방식을 통해 지방자치단체의 예산편성권이 행사된다.

10) 이 부분 내용은 광채기(2011)를 주로 활용하여 작성하였다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구문제 및 개념적 준거틀

2011년 3월 지방재정법 개정을 통해 각 지방자치단체가 주민참여예산제도를 의무적으로 시행하게 되었다. 이후 실질적으로는, 제 6회 지방선거가 시행된 2014년을 기준으로 주민참여예산제도와 관련된 운영조례가 세부적으로 개정 및 수정되어 시행되었으며, 전국 243개 지방정부 중 경기도 성남시를 제외한 242개 지방정부가 운영조례를 제정하여 시행하고 있다.¹¹⁾

따라서 본 연구에서는 전국 242개 지방정부를 대상으로 주민참여예산제가 어떠한 영향 요인으로 상이한 제도화 수준의 유형을 선택하여 운영하는지를 밝히고자 한다.

주민참여예산제도화 수준의 영향요인과 관련된 선행연구를 참고하여 본 연구의 설명변수를 정치적 요인(단체장의 진보성향, 단체장의 득표율, 진보성향의원비율, 단체장의 출신배경), 사회적 요인(주민투표율, 비영리단체수, 인구수), 재정적 요인(1인당 지방세액, 1인당 세출예산액, 재정자립도)로 설정하였다. 정치적 요인과 사회적 요인은 제 6회 지방선거가 시행된 2014년을 분석기간으로 선정하였으며, 재정적 요인은 선거 이후 당선된 단체장의 정치적·개인적 성향이 반영된 예산정책 등을 보고자 2015년을 분석기간으로 설정하였다. 연구에 영향을 미치는 지방정부의 지역적 특성이라 할 수 있는 자율성요인(주민참여예산제도 자율성 시행여부),과 자치단체 유형(광역자치단체와 기초자치단체 구분)은 통제변수로 설정하였다.

종속변수는 주민참여예산제도화 수준을 나타내는 것으로 4가지로 유형화 하였다. 유형 1은 의견수렴형 참여예산제도, 유형 2년 주민협의형

¹¹⁾ 본 연구 진행시점인 2017년에는 경기도 성남시가 운영조례를 제정하여 시행하고 있었으나 연구분석 기간을 2014년과 2015년 시점으로 선정하였기 때문에 경기도 성남시를 연구 대상에서 제외하고자 한다.

참여예산제도, 유형 3은 민관협치형 참여예산제도, 유형 4는 주민주도형 참여예산제도로 분류하였다. 각각을 분류하는 세부기준은 주민참여수준, 예산편성권의 공유 수준, 주민참여과정의 주도자, 주민참여권의 제도화, 주민참여조직의 유무, 참여범위와 대상, 의사소통 방식, 주민참여방식이다.¹²⁾

위의 기준을 바탕으로 각 지방정부의 운영조례를 분석하여 제도화 수준을 비교하기 위해 다음과 같은 과정을 시행하였다.

주민참여예산제도화 수준을 나누는데 있어 가장 중요한 기준은 ‘주민참여수준’, ‘예산편성권의 공유수준’, ‘주민참여과정의 주도자’라고 할 수 있다. ‘주민참여수준’의 경우 운영조례에 주민참여예산위원회의 기능과 구성인원이 특정명시 되어 있지 않은 경우는 제도화 수준이 가장 낮은 ‘의견수렴형 참여예산제도’로 구분하였으며 ‘협의’ 또는 ‘협력’이라는 단어가 있는 자치단체의 경우 ‘주민협의형 참여예산제도’로 분류하였다. 주민참여예산위원회를 기본으로 분과위원회, 주민참여예산지역회의, 주민참여예산연구회, 주민참여예산협의회, 주민참여예산조정회의, 예산학교 등 복수의 주민참여 조직이 명시되어 있는 경우는 ‘민관협치형 참여예산제도’로 분류하였는데 이는 다수의 주민참여조직이 존재하는 지자체의 경우 ‘위원장이 구청장이 되고, 부위원장은 부구청장과 구민위원회 위원장이 된다’는 관료위주의 조직을 주민참여예산협의회의 형태로 주민참여조직에 포함하고 있어 주민중심적인 ‘주민주도형 참여예산제도’ 모델에는 부적합하다고 판단하였기 때문이다.

‘예산편성권의 공유수준’은 운영조례에 ‘지자체장은 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여 예산제의 효율적 운영을 위하여 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있다’라고 형식적으로만 표기된 경우 관료 중심적 의사결정이라 구분하였으며 단일조직인 주민참여예산위원회의 구성 및 운영, 기능, 회의, 수당, 시행규칙 등이 세부적으로 언급된 경우 주민협의를 통한 관료적 의사결정으로 분류하였다. 주민참여예산위원회 이외에 2개 이상의 조직의 구성 및 운영, 기능, 임기 및 위촉, 시행규

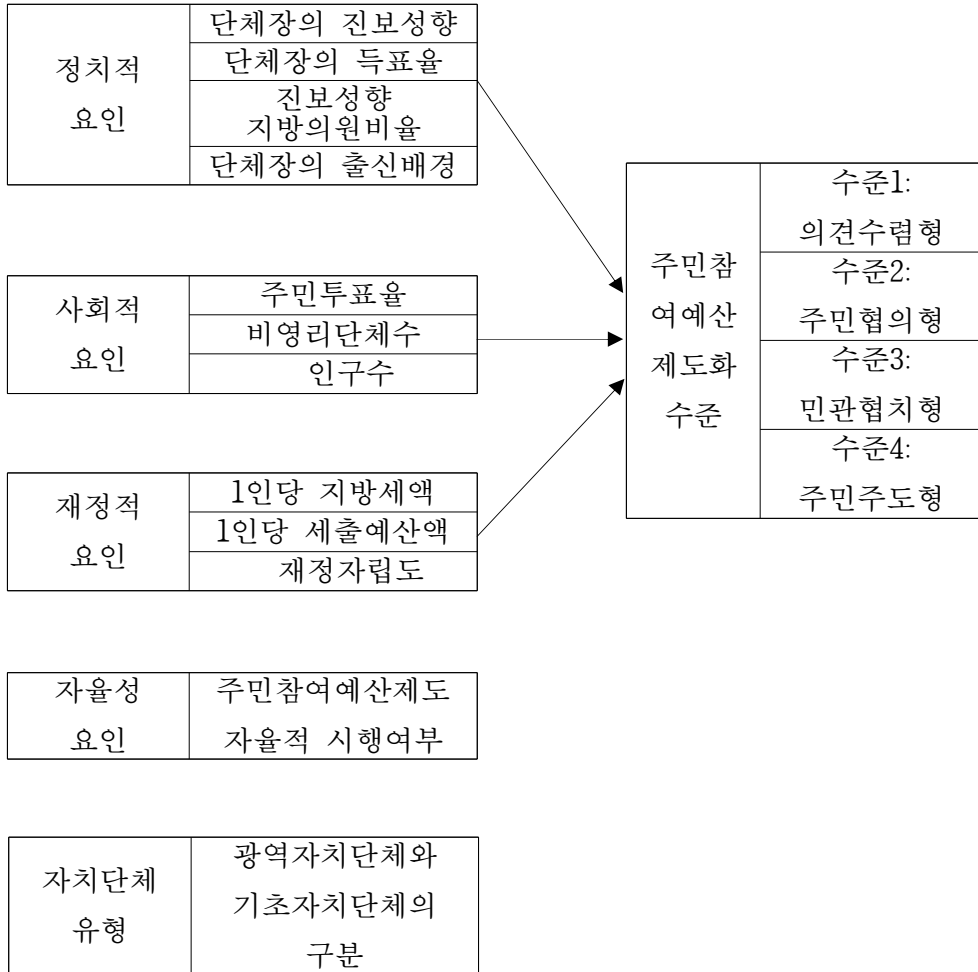
¹²⁾ [표2-7] 참고

칙 등에 대한 조례가 자세히 서술되어 있는 경우는 예산편성권의 공유수준이 높다고 평가하였다.

‘주민참여과정의 주도자’ 또한 마찬가지로 운영조례에 주민참여조직이 얼마나 구체적으로 명시되어 있는가에 따라 관료주도형·관료와 주민참여조직 주도형·주민참여주도형으로 분류할 수 있다.

앞서 언급했듯이, 운영조례에 주민참여조직을 ‘둘 수 있다’라고 형식적인 표현을 사용한 지방정부의 경우 조례를 통해 주민참여권이 제도화되었으나 실질적으로 주민참여조직과 관련한 세부적인 지표 혹은 부가 설명이 되어있지 않으므로 주민참여조직이 존재하지 않는다고 분류하였으며 이에 따라 의사소통 방식과 주민참여방식을 유추할 수 있다.

[그림 3-1] 연구의 분석틀



제 2 절 연구가설

1. 정치적 요인

주민참여예산제도화 수준에 영향을 미치는 정치적 요인으로는 단체장의 진보성향, 단체장의 득표율, 진보성향 의원비율, 단체장의 출신배경을 설정하였다.

이종열·박광욱(2011)의 연구에 따르면, 정치이념상 진보는 평등과 복지국가, 큰 정부를 강조하며 국가의 개입을 합리화하고 있지만 이와 반대로 보수는 시장과 작은 정부를 강조하고 국가의 개입을 지양하기 때문에 시장의 흐름을 중요시하고 시장의 우월성을 강조한다. 이와 같은 논리를 기초로 하여 학자들은 다음과 같은 연구를 진행하였다.

김도희·정준금(2006)은 단체장의 정치적 성격이 주민참여예산제도의 채택여부와 밀접한 관계가 있다고 하며 나아가 최상한(2010)은 진보성향인 지방자치단체장일수록 주민참여예산제도를 적극적으로 채택한다고 보았다. 즉, 주민참여제도를 활성화하기 위해서는 단체장의 리더십과 관심이 지대한 영향을 미친다고 할 수 있다.

진보와 혁신으로 정의되는 주민참여예산제의 특성을 고려해보면 진보적 성향을 가진 자치단체장일수록 주민참여예산제도를 적극적으로 도입하는 가능성이 높고 이러한 단체장의 정치적 성격은 이 제도를 긍정적으로 고려하여 채택하는데 결정적인 영향을 준다고 한다. 나아가 진보성향의 자치단체장이 높은 득표율로 당선된다면 지역 주민의 수요에 부응하려는 의지가 강화되어 주민참여예산제도를 보다 적극적으로 도입하려고 할 것이고 더욱이 제도화 수준이 높은 모델을 선호할 가능성이 크다고 본다. 같은 맥락에서 보면 지방의회내의 진보성향 지방의원 비율이 높을수록 정치적 성향을 반영하여 높은 수준의 주민참여예산제도를 추진할 것으로 예상할 수 있다(남승우·권영주, 2013).

기업가형 지방자치단체장을 표방하는 경우는 지방자치단체장이 기업인 출신인 경우라고 할 수 있다. 기업가형 지방자치단체장은 지역사회가

주도하는 지방자치단체를 중요시하는 특징을 가지고 있기 때문에 지방자치단체가 일방적·직접적으로 서비스를 제공하기 보다는 지역사회에 권한을 부여하여 주민들의 수요에 맞는 서비스를 제공하는 것을 선호한다. 또한 문제해결에 있어서 지역주민이 핵심 역할을 수행하고 자치단체는 보조하는 역할만을 담당하는 것을 바람직하게 여긴다(우동기, 1995). 이와 달리 관료조직에 종속되었던 공무원 출신은 하향식 계층적 조직 문화에 익숙해있고 책임성 확보에 자유로울 수 없기 때문에 진보와 혁신을 추구하는 경향이 상대적으로 낮고 결과적으로 새로운 정책을 수용하는 역치가 높다고 볼 수 있다.

이를 반영하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

[가설 1] 정치적 요인은 주민참여예산제도화 수준에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1: 진보성향의 단체장일수록 높은 수준의 주민참여예산제도를 선택할 것이다.

가설 1-2: 단체장 득표율이 높을수록 높은 수준의 주민참여예산제도를 선택할 것이다.

가설 1-3: 진보성향 지방의원 비율이 높을수록 높은 수준의 주민참여예산제도를 선택할 것이다.

가설 1-4: 기업가 또는 시민사회단체 출신인 지방자치단체장인 경우 공무원 출신인 지방자치단체장보다 높은 수준의 주민참여예산제도를 선택할 것이다.

2. 사회적 요인

사회적 요인에는 주민투표율¹³⁾, 비영리단체 수, 인구수를 설정하였다. 이승중(1994)의 투표율이 높을수록 혁신사례 채택 가능성이 높아진다는 연구에서 나아가 주민의 정치참여가 높을수록 지방정부는 주민의사를

¹³⁾ 투표율은 정치적 요인과의 관련이 있지만 주민투표가 참여의 일환이라고 가정하여 본 연구에서는 이를 사회적 요인으로 분류하였다.

정책결정에 반영할 수 있으며 이를 제대로 엿 볼 수 있는 형태 중의 하나가 투표활동이라는 연구(박형근·남황우 2012) 또한 투표율과 진보적 제도와의 상관관계를 나타내고 있다.

우리나라 주민참여예산제도 도입이 최초 언급되기까지 시민단체의 영향이 매우 컸다. 1998년부터 자발적으로 시행된 예산감시운동을 주도했던 시민단체들은 정부의 예산심의 혹은 집행과정에 대한 문제 제기에만 집중해왔던 예산감시운동의 한계를 해결하기 위해 2001년부터 주민참여 예산제도를 주목하기 시작했고 2002년에는 제도화의 필요성을 제기하며 조례제정에 관심을 갖게 됐다(박광우, 2006).¹⁴⁾

남궁근(1994)은 정책채택에서 인구규모가 결정적인 요인이며 지방정부의 인구규모와 지방행정정보공개조례채택 가능성을 연관하여 설명하였다. 즉, 주민참여에서 중요시하는 참여주체의 대표성과 정당성을 고려한다면, 인구규모가 클수록 인구통계학적으로 가치가 있다(박형근·남형우, 2012).

따라서 다음과 같은 가설을 설정한다.

[가설 2] 사회적 요인은 주민참여예산제도화 수준에 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1: 주민투표율이 높을수록 주민참여예산제도화 수준이 높을 것이다.

가설 2-2: 비영리단체 수가 많을수록 주민참여예산제도화 수준이 높을 것이다.

가설 2-3: 인구수가 많을수록 주민참여예산제도화 수준이 높을 것이다.

3. 재정적 요인

¹⁴⁾ 우리나라의 주민참여예산제도는 2002년 6.13 지방선거에서 민주노동당이 참여예산제도의 도입을 선거공약의 하나로 제안하면서부터 본격적으로 공론화되기 시작하였다. 이에 앞서 2001년 8월 민주노동당 서울시지부가 '예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례' 제정을 위한 캠페인을 전개하였다(김응, 2003).

재정적 요인으로는 지방자치단체의 1인당 지방세액, 1인당 세출예산액, 재정자립도를 설정하였다.

부동산 관련세는 지방세의 가장 큰 부분을 차지하며 이를 통해 지역 주민들의 대략적인 소득의 수준을 파악할 수 있다. 주민의 소득 수준이 높을수록 지역주민의 지방세에 대한 부담이 높은 경향이 있고 이에 따라 주민이 지방정부의 재정활동에 참여하려는 의지가 강할 것이라는 가설을 도출할 수 있다(박형근·남형우 2012). 브라질 포르투 알레그레시는 1988년 헌법을 개정하고 이전보다 더 많은 지방세를 징수할 수 있었고 따라서 증가된 지방세 수입을 통해 다른 지방정부보다 주민들의 수요를 더욱 만족시킬 수 있는 주민참여예산제도를 실시할 수 있었다(Baiocchi, 2001; 안성민, 2005). 이를 뒷받침할 수 있는 사실적 근거로 Baiocchi(2001)는 브라질 비아망시와 알보라디시의 경우 노동자당의 시장이 당선되었으나 지방재정 상황이 포르투 알레그레시보다 좋지 않았기 때문에 주민참여예산제도를 성공적으로 시행하지 못하였다는 점을 언급한다. 이것은 주민참여예산제도가 시행되기 위해서는 지방정부가 재정적으로 여유가 있어 자율적으로 예산을 운용할 수 있어야 한다는 것을 뜻한다.

김현조(2001)는 지방정부의 재정자율성(fiscal autonomy)은 지방정부가 필요한 재정자원을 자율적·독립적으로 조달하고 또 지역주민이 본인의 의지와 판단에 따라 지방정부에 재정적 수요를 요구할 때 이에 합당한 재화 및 서비스를 제공하는 것이라고 정의하였으며 염명배(2003)는 지역 사회에 공공서비스를 제공하고 이와 연관된 자원조달 규모와 방법의 결정에 있어서 지방정부 스스로 결정을 내릴 수 있는 것이라 정의하였다.

정리하자면, 지방정부의 가용재원이 부족한 상태에서는 새로운 정책을 도입하는 것이 실질적으로 어렵고, 재정자립도가 높으면 새로운 정책이나 사업개발에 더욱 적극적이고 새로운 정책들을 도입할 가능성이 높다고 보았다(이종수, 2004).

이러한 이유를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

[가설 3] 재정적 요인은 주민참여예산제도화 수준에 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1: 1인당 지방세액이 많을수록 주민참여예산제도화 수준은 높을 것이다.

가설 3-2: 1인당 세출예산액이 많을수록 주민참여예산제도화 수준은 높을 것이다.

가설 3-3: 재정자립도가 높을수록 주민참여예산제도화 수준은 높을 것이다.

제 3 절 변수의 구성 및 측정

1. 독립변수

1) 정치적 요인

단체장의 진보성향은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 검색을 통하여 2014년 실시된 제 6회 전국동시지방선거에서 당선된 자치단체장의 소속정당이 새정치민주연합, 통합진보당, 정의당, 노동당인 경우 진보성향의 단체장으로 보았다.¹⁵⁾ 무소속의 경우 최상한(2010)과 이상연(2016)의 연구에서와 같이 단체장의 선거공보와 경력을 검색하여 진보성향을 구분하였다. 단체장의 진보성향은 더미변수화 하여 진보성향의 단체장은 1, 그 외는 0으로 설정하였다.

자치단체장의 득표율은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 검색을 통해 2014년 제 6회 지방선거 결과를 기준으로 측정하였으며 진보성향 의원비율은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 검색을 통해 제 6회 지방선거로 당선된 지방의원의 소속 정당이 새정치민주연합, 통합진보당, 정의당, 노동당인 경우는 진보성향의 지방의원으로 구분하였다. 무소속 지방의원의 경우도 선거공보와 경력을 검색하여 진보성향 여부를 판단하였고, 진보성향 지방의원 비율은 전체 지방의원에서 차지하는 비율로 측정하였다.

단체장의 출신배경은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 검색을 통

15) 이승종·강철구(2006)의 연구에서 한나라당, 자민련 계열의 정당을 보수 정당으로 구분하고 민주당, 민주노동당, 열린우리당 계열의 정당을 진보 정당으로 분류한 것과 같이 본 연구에서도 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 검색을 통하여 이 분류를 채택하여 연구를 진행하였다. 하지만 정치이론과 사상에만 의존하여 보수와 진보를 정당만으로 구분하는 것은 한계가 있다. 예를 들어, 새누리당 출신 인사 중에서도 진보성을 가진 자치단체장이 있을 수 있고 새정치민주연합 등 야당 소속의 자치단체장도 보수 성향을 가질 수 있기 때문이다. 하지만 주민참여예산제도가 공론화되던 2000년대 초반, 당시 민주당, 민주노동당 등 야당에서 제도의 도입을 주장한 점과 이 제도가 해외의 사례에서 보듯이 진보성을 띠고 있다는 이유에서 이 분류를 채택하였다(최상한, 2010).

해 제 6회 지방선거를 기준으로 자치단체장 당선인의 전직이 공무원인 경우는 1, 시민사회단체출신인 단체장은 2, 정치인 출신은 3, 기업인은 4로 더미변수 처리하였다.¹⁶⁾

2) 사회적 요인

주민투표율은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 검색을 통해 제 6회 전국동시지방선거결과 자료를 사용하였다.

시민단체 수는 행정자치부의 비영리민간단체 등록현황자료를 활용하였고 인구수는 국가통계포털을 활용하여 측정하였다.

3) 재정적 요인

재정자립도는 행정자치부 지방재정통합공개시스템에서 구하였다.¹⁷⁾ 주민 1인당 세출예산액은 세출예산액을 해당 지방정부의 주민등록 인구수로 나눈 것이며, 1인당 제방세 부담액은 지방재정통합공개시스템의 자료를 사용하였다.

16) 대부분의 지자체장의 경우 출신이 단일화 되어있지 않다. 공무원출신 정치인으로 활동하다가 지자체장이 된 경우 혹은 법조인출신 공무원이 지자체장이 되는 경우 등이 그러하다. 따라서 본 연구는 지자체장의 초기·중기 직업을 배제하고 지자체장으로 당선되기 바로 이전의 직업을 출신배경으로 선정하여 진행한다.

17) 지방정부의 재정자립도는 지방정부 세출액 가운데 자체수입(지방세와 세외수입)이 차지하는 비율로 측정하였다(김헌조, 2001).

2. 통제변수

1) 자율성 요인

주민참여예산제도화 수준에 영향을 미칠 수 있는 자율성 요인은 주민참여예산제도가 의무화 된 시점인 2011년을 기준으로 이후 의무적으로 조례를 제정한 지자체는 0, 2011년 이전 자발적 조례제정 지자체의 경우 1로 더미변수 처리하여 지역적인 특성을 통제하고자 하였다.

2) 자치단체 유형

선행연구에서 공통적으로 고려한 지역적 특성으로는 지리적 구분이 있는데 본 연구에서는 지역자치단체와 기초자치단체를 구분하기 위해 더미변수를 사용하여 광역자치단체는 0, 기초자치단체는 1로 설정하였다.¹⁸⁾

3. 종속변수

종속변수는 주민참여예산제도화 수준을 나타내는 것으로 더미변수화 처리하기 위해 지방정부의 운영조례를 분석하였으며 결과는 다음과 같다.

지방정부 중에서도 광주광역시와 전라남도에서 주민참여예산제도화 수준이 높은 것을 알 수 있다. 광주광역시 북구는 예산참여시민위원회, 분과위원회, 예산참여지역회의, 예산정책토론회, 예산참여민관협의회, 주민참여예산제연구회 등 다수의 주민참여조직에서 130인 이상의 주민단체, 전문가, 시민단체관계자 등이 활동을 하고 있는 것으로 나타났으며 다원화 된 조직의 구성원들이 한 개 이상의 조직에 참여함으로써 서로 유기적으로 연결되어 있었다. 또한 ‘주민참여예산위원회 위원은 반드시

¹⁸⁾ 이상연(2016)은 통계적 지리분류에 따라 도시지역, 도농복합지역과 농촌지역으로 분류하여 지역적 통제를 고려하였다.

예산학교를 수료하여야 한다'와 같은 강제규정을 포함하면서 위원회의 전문성 함양시키고 관료중심적인 의사결정에서 탈피하여 예산편성권과 주민참여과정에 주도자가 될 자질을 갖추 수 있도록 지자체 수준에서 자체적인 노력을 해왔음을 알 수 있었다. 전라남도 나주는 100인 이상이 주민참여예산위원회, 분과위원회, 주민참여예산협의회, 예산학교, 주민참여예산위원회 등의 주민참여조직에 구성원으로, 전라남도 목포는 조직구성인원을 세분화하여 지역회의에서 추천한자 69인과 비영리민간단체 및 학계 등에서 추천한 자 20명 이내로 구성된 예산위원회를 조례에 명시하고 있었다.

사업예산범위는 전국 대부분의 지역에서 명시하지 않거나 혹은 '예산심의권을 침해하지 않고 자치단체장의 예산편성권 행사의 범위 내에서 활동해야 한다'와 같은 형식적 명시에서 그치는 반면, 전라북도 군산시는 '시장은 본예산 편성과 관련하여 시민의견을 수렴하고 수렴한 의견을 예산참여 시민위원회에 부의한다.' 광주광역시 '예산편성과정에 주민의견 제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다' 전라남도 목포시는 '주민참여예산지역회의 사업예산 요구는 단위사업비 2억원 이하의 자체사업에 한한다.' 전라북도 임실군은 '주민참여예산의 범위는 본예산편성에 한하며 국·도비 보조사업예산, 인건비 및 법정경비는 해당되지 아니한다.'등 실질적으로 명확히 규정한 자체단체는 전라도에 한정적으로 나타났다.

기초자치단체의 운영조례는 광역자치단체에서 공포하고 있는 운영조례를 기반으로 소속 기초자치단체의 실상에 맞게 기능과 운영방안 등을 수정하는 것이 일반적이다. 따라서 광역자치단체에서는 기초자치단체가 부담을 덜 수 있는 방향으로 비교적 낮은 주민참여예산제도화 수준을 채택한다. 광주광역시와 전라도에 소속된 기초자치단체는 광역자치단체가 제시한 제도화 수준에서 나아가 발전시켰으나 서울특별시와 대구광역시 그리고 부산광역시 등 나머지 지방정부는 소속 기초자치단체의 경우 광역자치단체에서 제공하는 운영조례를 기반으로 각 지방자치단체의 실상에 맞게 수정하였지만 형식적인 조례에 지나지 않았다. 물론 지방자치단

체 중에서도 인구가 많은 시·군·구는 시민참여조직의 기능과 위원 수, 운영, 임기 및 보수 등을 수치화하였으나 광역자치단체 수준에서 보면 소속된 기초자치단체간의 제도화 수준 차이가 매우 크다고 할 수 있다.

이러한 결과를 바탕으로 각 지방자치단체를 수준화하여 의견수렴형 주민참여예산제도인 수준 1은 1로, 수준 2인 주민협의형 참여예산제도는 2로, 수준 3인 민관협치형 참여예산제도는 3으로, 수준 4인 주민주도형 참여예산제도는 4로 변수를 측정하였다.

지금까지 논의한 변수를 정리하면 <표 3-1>과 같다.

[표 3-1] 변수의 조작화

구분	변수		측정		자료출처
종속 변수	주민참여예산제도화 수준		모델안1=1 모델안2=2	모델안3=3 모델안4=4	선행연구
독립 변수	정치적 요인	단체장 진보성향	진보성향=1, 그 외=0		선거통계시스템
		단체장 득표율	제 6회 지방선거 득표율		선거통계시스템
		진보성향 지방의원 비율	전체 지방의회의원에서 진보성향의 지방의회의원이 차지하는 비율(%)		선거통계시스템
		단체장의 출신배경	공무원출신=1 시민사회단체=2 정치인=3 기업인=4 기타=5		선거통계시스템
	사회적 요인	주민투표율	제 6회 지방선거 투표율(%)		선거통계시스템
		비영리단체수	해당 지방정부에 주소를 두고 있는 비영리단체수, 로그지수로 변환		행정자치부의 비영리민간단체 등록 현황
		인구수	주민등록 인구수, 로그지수로 변환		국가통계포털
	재정적 요인	1인당 지방세액	로그지수로 변환(천원)		재정고
		1인당 세출예산액	해당 지방정부의 세출예산액을 주민수로 나눈 금액(단위: 천원)		재정고 국가통계포털
		재정자립도	지방정부 세출액 가운데 자체수입(지방세와 세외수입)이 차지하는 비율(%)		재정고
통제 변수	자율성 요인	주민참여예산제 도 자율적 시행여부	2011년 이후 의무적 조례제정 지자체=0 2011년 이전 자발적 조례제정 지자체=1		자치법규정보시스템
	자치단체 유형	광역자치단체와 기초자치단체 구분	광역=0 기초=1		자치법규정보시스템

제 4 절 분석모형 및 방법

독립변수인 정치적 요인 중 단체장의 진보성향과 단체장의 득표율, 진보성향 기초의원비율, 사회적 요인 중 주민투표율 등은 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료를 활용하였다. 그리고 사회적 요인 중 시민단체수는 행정자치부 지방행정정보공개시스템의 시도별 시민단체 등록 현황을 활용하였으며, 인구수 및 재정적 요인 중 재정자립도, 1인당 세출예산액, 1인당 지방세액은 지방재정통합공개시스템의 자료를 이용하였다.

종속변수인 주민참여예산제도화 수준 유형 확인을 위해 행정자치부의 자치법규정보시스템을 통해 자치법규의 제정시기와 운영조례 제정 유형별 자료를 활용하였고 이를 분석한 결과를 2010년 행정안전부의 3가지 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 수정한 2011년 광채기의 4단계 모델 접목하였다. 지방정부가 제도화 수준이 낮은 ‘모델 1’에서 제도화 수준이 높은 ‘모델 4’ 사이에서 자율적으로 선택한 점에 착안하여, ‘지방정부의 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향 요인이 무엇인가?’에 대하여 순서형 로짓(ordered logit) 모형을 사용하여 실증적으로 분석하고자 한다.

종속변수가 질적이고 변수의 값이 두 가지밖에 존재하지 않는 경우에 사용되는 분석기법에는 이변량(bivariate) 로짓(logit) 또는 프로빗(probit) 모형이 있다. 이다. 그러나 종속변수가 두 가지 이상의 선택형 범주인 경우, 다항로짓 모형(multinomial logit regression 또는 polytomous logistic regression)을 사용한다. 그러나 범주들 사이의 순서가 의미가 있는 경우에는 순서형(ordered) 로짓 또는 프로빗 모형을 사용한다(Gujarati·Porter, 2009; 민인식·최필선, 2012). 여러 개의 응답 범주를 가지고 있되 순서가 없는 자료를 분석하는 다항로짓(김형석·김경희, 2010)은 보통 서베이 형태의 연구에서 사용되는 리커트척도(Likert-type scale)를 종속변수로 사용하는데 의미가 있는 분석기법인데 이는 일반최소자승법(OLS)을 사용할 경우 설명변수의 영향이 과소평가되어 결과적으로 오차항이 이분산성(heteroscedasticity)을 가지게 되는 문제가 발생하기 때문이다.

선행연구를 검토를 통해 살펴본 결과, 대부분의 연구에서는 이항로짓 혹은 다항로짓을 연구 분석기법으로 사용하였으나 본 연구의 종속변수인 광채기(2011)모델에서 제시한 제도화 4단계 유형을 분류하기 위해서는 서열이 3개 이상의 범주를 갖고 있으며 연속한 변수 간의 차이가 문제가 되지 않을 때 사용하는(김형석·김경희, 2010) 회귀모형이자 순위로짓 분석을 하는 순위변수모형(models for ordinal data)를 적용하고자 한다. 다시 말해, 광채기(2011)모델에서는 각 지방정부가 주민참여예산제도화 수준이 낮은 ‘수준 1’에서 ‘수준 2’로 갈수록 주민참여예산제도에 대한 제도화 수준은 높아지지만 ‘수준 1’과 ‘수준 2’에 대한 변화가 하상 일정하다고 가정할 수 없기 때문에 순서형 로짓모형(ordered logit model)이 본 연구의 분석방법으로 적합하다고 판단하였다.

지방정부의 주민참여예산제도 4단계 제도화 수준에서 잠재변수(latent variable)인 y_i^* 는 선택을 결정하는 변수이며 이는 아래의 선형함수 형태로 표현된다고 가정한다.

$$y_i^* = \alpha + \beta x_i + e_i$$

y_i^* 가 낮은 지방자치단체는 광채기(2011)모델에서의 ‘수준 1’을 선택하고 두 번째로 낮은 경우에는 ‘수준 2’, ‘수준 3’ 그리고 가장 높은 값을 가질 때 ‘수준 4’로 선택하며 이 때 관찰되는 종속변수 y_i 는 아래와 같다.

$$y_i = 1, y_i^* \leq k_1 \text{인 경우 '수준 1' 선택}$$

$$y_i = 2, k_1 < y_i^* \leq k_2 \text{인 경우 '수준 2' 선택}$$

$$y_i = 3, k_2 < y_i^* \leq k_3 \text{인 경우 '수준 3' 선택}$$

$$y_i = 4, k_3 < y_i^* \text{인 경우 '수준 4' 선택}$$

본 연구에서는 4가지의 순서형 변수로 종속변수가 구성되어 있으며 이 때 추정하여야 하는 절사값은 3개가 된다. 다시 말해, 위 식에서 k_1 , k_2 그리고 k_3 은 절사점으로 모형에서 추정하여야 하는 모수이다.

앞서 설명한 변수들의 관계를 수식으로 정리하면 아래와 같다. 주민참여예산제도 시행에 관한 법적 근거가 임의규정에서 강행 규정으로 개정된 2011년 3월 이후 제시된 광채기(2011)의 새로운 주민참여예산제도 모델 4단계를 종속변수로 정치적 요인, 사회적 요인, 재정적 요인을 독립변수로 하여 제도화 수준에 영향을 주는 영향요인에 대해 다음과 같은 분석모형을 통하여 접근하였다.

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5 + \beta_6 x_6 + \beta_7 x_7 + \beta_8 x_8 + \beta_9 x_9 + \beta_{10} x_{10} + D_{11} x_{11} + D_{12} x_{12} + e_i$$

y : 주민참여예산제도화 수준, x_1 : 단체장진보성향, x_2 : 단체장 득표율,
 x_3 : 진보성향지방의원비율, x_4 : 자치장의 출신배경, x_5 : 주민투표율,
 x_6 : 비영리단체수, x_7 : 인구수, x_8 : 1인당 지방세액, x_9 : 1인당 세출예산액,
 x_{10} : 재정자립도, D_{11} : 주민참여예산제도 자율적 시행여부, D_{12} : 자치단체유형

제 4 장 연구 분석

제 1 절 기술통계분석

1. 독립변수

독립변수의 특성을 알아보기 위하여 기술통계분석을 실시한 결과는 다음 <표 4-1>과 같다.

첫째, 정치적 요인에서 단체장의 정치적 성향은 보수 또는 진보에 치우치지 않고 비교적 동등하게 나타났다. 단체장 득표율은 평균 50%가 넘는 결과를 보여주고 있으며 이는 해당 지자체에 소속 주민의 압도적인 지지로 단체장이 당선됐음을 시사한다. 각 지자체 지방의원의 60% 이상이 보수성향임을 확인할 수 있었으며 대부분의 단체장이 당선되기 이전에 공무원 또는 정치인으로 재직했음을 알 수 있었다.

둘째, 사회적 요인의 하위변수인 주민투표율은 제 6회 지방선거를 기준으로 61% 이상으로 나타났다. 각 자치단체에 가입신청을 한 비영리단체 수는 최소 2개에서 최대 1800개 이상이며 평균 84개의 비영리단체가 하나의 지방자치단체에 소속되어 있음을 알 수 있다. 또한 시, 도, 군, 구에 소속되어 있는 주민의 수는 평균 41만명으로 나타났으나 표준편차 값이 큰 것으로 보아 지자체 크기에 따라 인구수가 상이하다는 사실을 고려해야 한다.

셋째, 재정적 요인에서 1인당 지방세액은 대략 47만원으로 나타났으며 1인당 세출예산액은 약 363만원으로 볼 수 있다. 각 지자체의 재정자립도는 약 27%로 나타났다.

[표 4-1] 독립변수의 특성

기술통계					
Variable	Obs	Min	Max	Mean	Std. Dev.
단체장 진보성향	242	0.0	1.0	.545	.4990
단체장 득표율	242	0.00	83.36	53.2299	11.91179
진보성향 지방의원비율	242	0.00	100.00	38.1894	25.75582
단체장의 출신배경_공무원	242	0.00	1.00	.3884	.48840
단체장의 출신배경_시민사회 단체	242	0.00	1.00	.0041	.06428
단체장의 출신배경_정치인	242	0.00	1.00	.4174	.49414
단체장의 출신배경_기업인	242	0.00	1.00	.0372	.18962
주민투표율	242	47.9	81.5	61.388	8.5255
비영리단체수	242	2.0	1852.0	84.025	197.1506
인구수	242	10264	12357830	417016	1119236
1인당 지방세액	242	106.0	2288.0	474.938	294.7638
1인당 세출예산액	242	782.0	14419.0	3639.293	2740.2132
재정자립도	242	7.41	82.73	26.6190	14.21166

2. 종속변수

[표 4-2] 종속변수 표본의 특성

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
주민참여제도화 수준	242	1.76859 5	.7145243	1	3

곽채기(2011)의 주민참여예산제도화 수준 4단계 모델에 따라 정리한 지방정부의 빈도분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 제도화 수준이 가장 높은 ‘주민주도형 참여예산제도 모델’을 만족하는 제도를 시행하고 있는 지방자치단체는 현실적으로 존재하지 않는 것으로 고려되며 대부분의 지방자치단체는 제도화 수준이 낮은 ‘의견수렴형 참여예산제도’와 ‘주민협의형 참여예산제도’를 시행하고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-3] 주민참여예산제도화 요인변수들의 특성

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
주민참여수준	242	2.020661	0.142542	2	3
예산편성권의 공유수준	242	1.743802	0.751529	1	3
주민참여과정의 주도자	242	1.553719	0.56818	1	3
주민참여 조직	242	2.123967	1.127331	1	4
참여범위	242	2.053719	0.22593	2	3

위 표는 주민참여예산제도화 수준을 구성하는 요인변수들에 대해 빈도분석을 실시한 것이다. 곽채기(2011)에 따르면 주민참여예산 제도화 수준은 ‘의견수렴형 참여예산제도’, ‘주민협의형 참여예산제도’, ‘민관협치형 참여예산제도’, ‘주민주도형 참여예산제도’로 분류되며 이는 ‘주민참여수준’ ‘예산편성권의 공유수준’, ‘주민참여과정의 주도자’, ‘주민참여권의 제도화’, ‘주민참여조직’과 ‘참여범위’의 기준을 바탕으로 분류된다. 이 중에서 ‘주민참여권의 제도화’는 2011년 주민참여예산제도가 의무적으로 시행되면서 모든 지방자치단체가 시행조례를 공포함에 따라 각 지방정부의 제도화 여부를 보는 것이 무의미해졌다. 따라서 본 연구에서는 ‘주민참여권의 제도화’라는 기준을 생략하고 분석하였으며 결과는 다음과 같다.

‘예산편성권의 공유수준’과 ‘주민참여과정의 주도자’는 주민참여예산 제도를 시행하는데 있어 지방정부의 현 예산상황을 파악하고 예산을 집행하는 주체가 관료 또는 시민 중에 누가 더 중요한 역할을 하는가를 의미한다. 본 연구 결과에서는 두 요인변수의 평균값이 2 미만인 것으로 미루어 볼 때, 지방정부가 주민참여예산제도를 통해 표면적으로는 주민참여적인 의사결정을 장려하지만 실제로는 관료 중심적인 의사결정을 시행하고 있는 것으로 나타났다.

‘주민참여조직’은 지방정부의 위원회 수와 위원회 소속 위원 수가 많을수록 해당 자치단체가 주민들에게 적극적이고 포괄적인 참여 역할을 부여 하는 것을 뜻한다. 타 요인변수들과 달리 ‘주민참여조직’에서 제도화 수준이 가장 높은 ‘주민주도형 참여예산제도’모델에 해당하는 지방정부가 있었음을 알 수 있다.

[표 4-4] 지방정부의 주민참여예산제도화 수준

구분		지방정부 제도화 수준 평균	주민참여예산제 유형
지방정부	서울특별시	2.1	주민협의형
	부산광역시	2.1	주민협의형
	경기도	2	주민협의형
	강원도	1.4	의견수렴형
	대구광역시	1.6	주민협의형
	인천광역시	2.1	주민협의형
	광주광역시	2.7	민관협치형
	대전광역시	1.2	의견수렴형
	세종시	1	의견수렴형
	충청북도	1.5	주민협의형
	충청남도	2.1	주민협의형
	전라북도	1.5	주민협의형
	전라남도	1.7	주민협의형
	경상북도	1.3	의견수렴형
	경상남도	1.2	의견수렴형
	제주특별자치도	3	민관협치형
	계	1.8	주민협의형

[표 4-4]는 연구범위의 전국 기초 자치단체를 광역자치단체로 묶어 지방정부의 예산제도화 수준을 정리한 것이다. 쉽게 설명하자면, 서울특별시에 포함된 기초자치단체의 제도화수준을 합하여 평균을 낸 것으로 이를 소수점 둘째 자리에서 반올림한 것이다. 따라서 지방정부제도화 수준 평균값은 소수점 첫째 자리까지 표기하였다. 이를 반영하여 곽채기(2011) 제도화 수준에 적용하여 각 지방정부가 어떤 모델에 속하는지 알고자 하였다. 따라서 앞서 구한 평균값의 소수점 첫째 자리가 5 이상이면 이 또한 반올림하여 일의 자리 숫자로 값을 단순화하여 제도화 수준을 구분하였다.

기본적으로 우리나라에서는 가장 높은 제도화 수준인 주민주도형 참여예산제도 모델을 선택하여 시행하는 지방정부가 없으며 대부분이 제도화 수준이 낮은 의견수렴형 참여예산제도와 주민협의형 참여예산제도를 시행하고 있는 것으로 나타났다.

2003년부터 자율적으로 이 제도를 시행해왔던 광주광역시 북구를 중심으로 광주광역시 소속 기초자치단체는 주민참여예산제도의 의무도입 이전 시점부터 제도를 도입하여 시행하고 있었다. 이러한 결과를 반영하듯 광주광역시는 타 지역에 비해 비교적 높은 수준의 주민참여예산제를 실시하고 있다. 제주특별자치도는 2006년 7월 1일 제주도가 특별자치도로 출범하면서 중앙정부의 통제에서 벗어나 타 지방정부에 비해 산업·지역개발·문화관광 등에서 보다 자율적인 운영을 하고 있다. 외국인을 포함한 거주인구의 증가로 지역주민들의 다양한 수요를 반영하여 재화 및 서비스를 제공해야 하는 지역 특성상 비교적 높은 수준의 주민참여예산제도를 시행하는 것으로 해석할 수 있다.

제 2 절 상관분석

데이터 분석에서 두 변수간의 상관관계(correlation) 측정은 상관계수 (correlation coefficient)분석을 통해 알 수 있다. <표4-4>는 본 연구에서의 독립변수 간의 상관관계를 Pearson상관계수를 통해 나타낸 결과이다.

상관 계수의 절대값이 0.7 이상인 경우 다중공선성의 문제가 발생할 수 있다. <표 4-5>에 따르면 대부분의 상관 계수의 절대값이 0.7 이하이기 때문에 본 연구의 변수 설정 및 분석에 큰 문제가 존재하지 않을 것으로 보인다.

[표 4-5] 본 연구의 독립 변수 간 Pearson 상관계수

단체장 진보성향	단체장 득표율	진보성향 지방의원 비율	단체장의 출신배경- 공무원	단체장의 출신배경- 시민사회 단체	단체장의 출신배경- 정치인	단체장의 출신배경- 기업인	주민 투표율	ln(비영리 단체수)	ln(인구수)	ln(1인당 지방세액)	ln(1인당 세출예산액)	재정 자립도
1												
-0.0145**	1											
-0.2593	0.0189**	1										
-0.0728*	0.2152	-0.0772*	1									
-0.0706*	0.0157**	0.0353**	-0.0513*	1								
-0.0352**	-0.1076	0.0894*	-0.6745	-0.0545*	1							
0.1356	-0.0985*	-0.0944*	-0.1566	-0.0127**	-0.1663	1						
0.0772*	-0.1036	-0.1684	-0.1495	-0.0211**	-0.0951*	0.2849	1					
-0.1099	0.1537	0.2684	0.0494**	0.2012	0.088*	-0.1842	-0.6097	1				
-0.145	0.1806	0.2638	0.0446**	0.2151	0.1248	-0.2226	-0.7176	0.8751	1			
0.1279	-0.0902*	-0.1244	-0.1788	0.1475	0.0969*	-0.0173**	-0.0441**	0.1081	0.0682*	1		
0.0184**	-0.1023	-0.1775	-0.0572*	-0.0227**	-0.1132	0.0728*	0.3795	-0.3431	-0.3567	0.1609	1	
-0.0590*	-0.0055***	0.1596	-0.0518*	0.2549	0.1182	-0.1692	-0.5695	0.5613	0.6252	0.4799	-0.3205	1

N=242

*p<.10, **p<.05, ***p<.01

제 3 절 회귀분석

1. 주민참여예산 제도화 수준의 영향요인 분석

1) 순서형 로짓(ordered logit)모형의 추정결과

[표 4-6] ordered logit 분석결과 1

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	95% Conf.	[Interval]
단체장 진보성향	0.091154	0.287803	0.32	0.751	-0.47293	0.655238
단체장 득표율	0.024425*	0.01344	1.82	0.069	-0.00192	0.050768
진보성향 지방의원 비율	0.027214***	0.00619	4.4	0	0.015081	0.039347
단체장의 출신배경_공무원출신	-0.02975	0.451209	-0.07	0.947	-0.9141	0.854606
단체장의 출신배경_시민사회단체출신	-1.17594	1.942298	-0.61	0.545	-4.98278	2.630894
단체장의 출신배경_정치인출신	0.285086	0.433093	0.66	0.51	-0.56376	1.133933
단체장의 출신배경_기업인출신	1.872805**	0.768047	2.44	0.015	0.36746	3.37815
주민투표율	-0.05365**	0.026354	-2.04	0.042	-0.1053	-0.002
ln(비영리단체수)	-0.12332	0.21335	-0.58	0.563	-0.54148	0.294839
ln(인구수)	0.395167	0.260338	1.52	0.129	-0.11509	0.90542
ln(1인당 지방세액)	-0.52798*	0.298813	-1.77	0.077	-1.11364	0.057685
ln(1인당 세출예산액)	-0.01037	0.147425	-0.07	0.944	-0.29931	0.278581
재정자립도	0.021754	0.015834	1.37	0.169	-0.00928	0.052788
cut 1	0.465539	3.946902			-7.27025	8.201323
cut 2	3.138059	3.95674			-4.61701	10.89313
모형 요약						
Prob > chi2			Pseudo R2			
0.0000			0.1774			

*p<.10, **p<.05, ***p<.01

주민참여예산제도화 수준의 영향요인에 관한 추정결과는 위의 표와 같다. 정치적 요인의 단체장의 진보성향의 계수는 양(+)으로 추정되어 단체장이 진보성향인 지방정부일수록 주민참여예산제도화 수준이 높아지는 것으로 나타났으나 유의수준 10%에서 유의미하지 않음을 알 수 있었다. 단체장 득표율과 진보성향 지방의원의 비율이 높을수록 주민참여예산제도화 수준이 높아지는 것으로 분석됐으며 특히 진보성향 지방의원의 비율은 유의수준 1%에서 유의미하고 이는 진보성향 지방의원이 많을수록 주민참여예산위원회, 협의회, 연구회 등 다양한 기구의 위원으로 참여하여 반복적인 쌍방향 의사소통을 주도하고 결과적으로 주민참여예산제도가 역동적으로 시행될 수 있도록 영향을 주고 있다는 것을 시사한다.

단체장의 출신배경이 공무원인 경우 비록 유의미하지 않은 결과이나 계수가 음(-)으로 추정되어 단체장이 공무원 출신인 경우 새로운 제도를 시행함에 있어 보수적인 것을 유추할 수 있다. 반대로 단체장이 기업인 출신일 경우 유의수준 5%에서 유의미하며 제도화 수준이 높은 조례안을 시행하려는 것을 알 수 있다.

사회적 요인의 하위요인으로는 주민투표율이 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였으나 계수가 예상과 달리 음(-)으로 추정되어 주민투표율이 낮을수록 주민참여예산의 제도화 수준이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 주민참여예산제도가 중앙정부 하의 예산제도의 불신과 반발에서 나온 것으로 생각한다면, 주민투표가 높을수록 행정부 예산시스템을 신뢰한다고 볼 수 있기 때문에 주민참여제도를 도입하는 것이 확률적으로 낮다고 해석할 수 있다. 비영리단체 수는 통계적으로 유의미하지는 않지만 계수가 음(-)으로 추정되어 비영리단체 수가 많을수록 주민참여예산제도화 수준이 낮은 것을 알 수 있는데 이는 대부분의 비영리단체가 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부에서도 보조금 형식의 재원을 지원받고 있기 때문에 독립적이며 주체적인 역할을 기대하기 어렵다고 보여진다.

재정적 요인에서의 1인당 지방세액은 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 계수가 음(-)으로 추정되어 1인당 지방세액이 낮을수록 주민참여예산제도의 제도화 수준이 높아지는

것으로 나타났다. 재정자립도의 경우 통계적으로 유의미하지는 않지만 계수가 양(+)으로 추정되어 재정자립도가 높을수록 주민참여예산제도화 수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 재정자율성이 높을수록 중앙정부의 눈치를 보지 않고 예산을 비교적 유연하게 운용할 수 있기 때문에 주민참여예산제도화 수준이 높은 것으로 생각된다.

[표 4-7] ordered logit 분석결과 2

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
	b/se	b/se	b/se	b/se
단체장 진보성향	0.091 (0.288)	0.006 (0.270)		
단체장 득표율	0.024* (0.013)	0.028** (0.013)		
진보성향 지방의원 비율	0.027*** (0.006)	0.031*** (0.006)		
단체장의 출신배경_ 공무원출신	-0.030 (0.451)	0.580 (0.419)		
단체장의 출신배경_ 시민사회단체출신	-1.176 (1.942)	0.828 (1.718)		
단체장의 출신배경_ 정치인출신	0.285 (0.433)	0.825** (0.407)		
단체장의 출신배경_ 기업인출신	1.873** (0.768)	1.081 (0.720)		
주민투표율	-0.054** (0.026)		-0.046** (0.022)	
ln(비영리단체수)	-0.123 (0.213)		-0.081 (0.203)	
ln(인구수)	0.395 (0.260)		0.563** (0.238)	
ln(1인당 지방세액)	-0.528* (0.299)			-0.942*** (0.261)
ln(1인당 세출예산액)	-0.010 (0.147)			-0.141 (0.136)
재정자립도	0.022 (0.016)			0.057*** (0.012)
cut 1	0.466 (3.947)	2.852*** (0.811)	3.159 (3.249)	-5.218*** (1.355)
cut 2	3.138 (3.957)	5.223*** (0.859)	5.533* (3.274)	-2.888** (1.318)

*p<.10, **p<.05, ***p<.01

[표 4-6]은 지방정부 주민참여예산제도화 수준의 영향요인에 관한 추정결과를 보여주고 있다. 나아가 각각의 독립변수와 종속변수인 지방정부 주민참여예산제도화 수준의 영향요인에 대한 추정결과를 알기 위해 [표 4-7]에서는 종속변수인 주민참여예산제도화 수준과 독립변수인 정치적 요인, 사회적 요인, 재정적 요인을 각각 분리하여 분석하였다.

모형 1은 [표 4-6]을 간략하게 추정계수와 표준오차로 정리한 것이다. 모형 2는 주민참여예산제도화 수준의 영향요인으로 정치적 요인만을 분석한 결과를 보여주고 있다.

모형 2에 따르면 모형 1과 비슷하게 단체장 득표율과 진보성향 지방의원 비율이 높을수록 주민참여예산제도화 수준이 높은 것으로 나타났다. 특히 모형 1의 경우 단체장 득표율은 유의수준 10%에서 유의미한 결과 값을 보였으나 모형 2는 유의수준 5%에서 유의미함을 알 수 있다. 모형 1에서는 단체장의 출신이 기업인일 경우 주민참여예산제도화 수준이 높다는 분석이 가능했으나 모형 2는 나아가 단체장이 정치인 출신인 경우 높은 수준의 주민참여예산제도를 시행하려한다는 결과를 나타냈다.

모형 3은 주민참여예산제도화 수준의 영향요인으로 사회적 요인만을 분석한 결과이다. 모형 3에서의 특이사항은 모형 1에서 유의미하지 않게 나타난 인구수가 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 지방정부에 등록된 인구가 많을수록 주민참여예산제도의 수준이 높아진다는 것을 의미한다.

모형 4는 주민참여예산제도화 수준의 영향요인으로 재정적 요인을 분석한 것이다. 모형 1에서와 달리, 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해, 지방정부의 재정자립도가 높을수록 주민참여예산제도화 수준이 높다는 결과를 알 수 있다.

모형 2에서 모형 4까지 변수들의 표준오차를 모형 1의 것과 비교했을 때, 공통적으로 오차 값이 더 작은 것을 볼 수 있는데 이는 타 변수들을 통제하여 종속변수와 각각의 독립변수와의 상관관계를 규정하는데 더욱 효과적인 분석을 가능하게하고 특정한 결과 값을 구체적이고 명확하게 얻을 수 있도록 한다고 본다.

2. 설명변수 변화가 주민참여예산제도화 수준에 미치는 한계효과

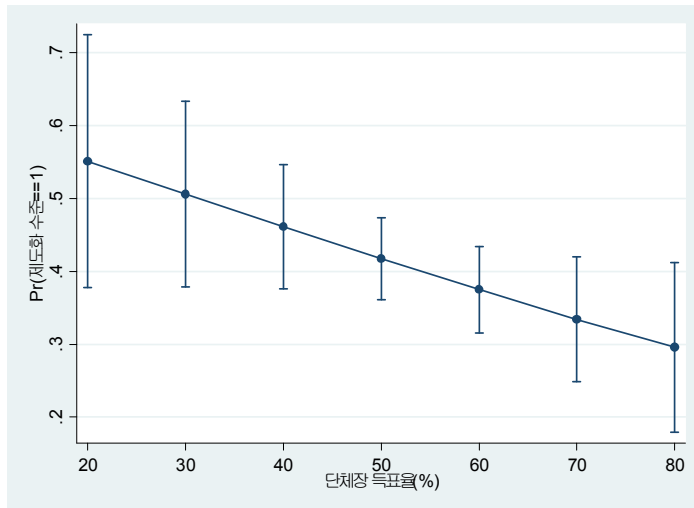
주민참여예산제도의 제도화 수준에 유의미한 영향을 미치는 설명변수인 정치적 요인에서는 단체장 득표율, 진보성향 지방의원 비율 그리고 단체장이 기업가 출신인 경우 제도화 수준과 유의미한 결과가 나타났다. 사회적 요인에서는 주민투표율이 재정적 요인에서는 1인당 지방세액이 제도화 수준과 유의미하다는 연구 결과를 얻을 수 있다.

이러한 설명요인들을 대상으로 변수 값의 변화가 미치는 한계효과를 정리하면 다음과 같다.

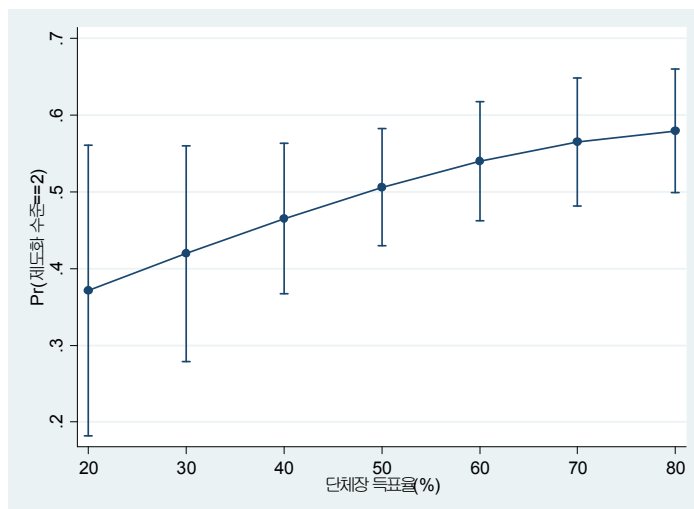
단체장 득표율의 변화에 따른 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미치는 한계효과는 [그림4-1],[그림4-2],[그림4-3]과 같다. [그림4-1]은 제도화 수준이 1이고 [그림4-3]으로 갈수록 제도화 수준이 높아진다.

다른 변수가 평균에 있을 때 단체장 득표율이 높아질수록 주민참여예산제도 제도화 수준이 1인 경우는 선택확률이 낮아지고, 제도화 수준이 2와 3인 경우는 높아진다. 단체장 득표율이 1% 증가하면 수준1에 대한 선택확률은 약 0.03% 감소하며 수준 2에 대한 선택확률은 약 0.02%, 수준 3 또한 0.04% 증가한다.

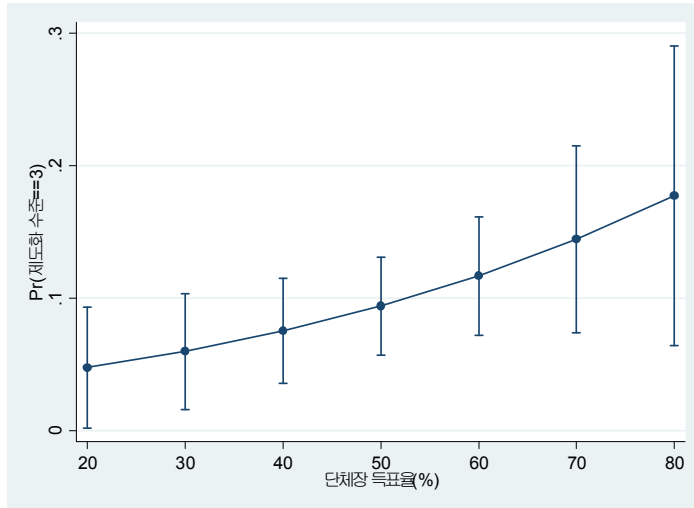
[그림 4-1] 단체장 득표율의 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 1’에 미치는 한계효과



[그림 4-2] 단체장 득표율의 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 2’에 미치는 한계효과



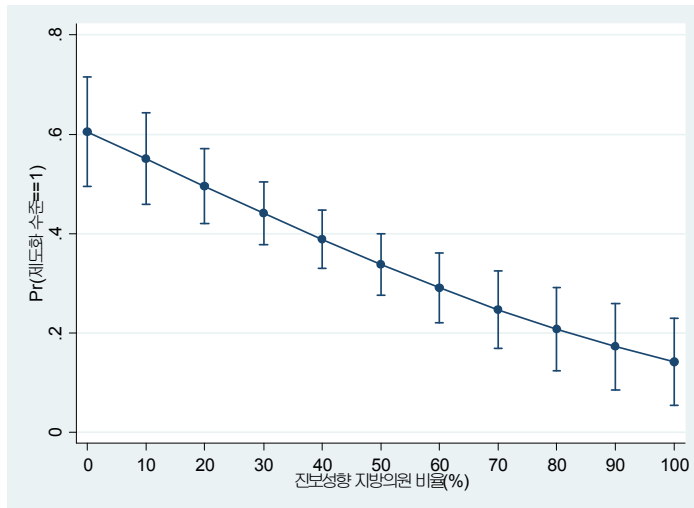
[그림 4-3] 단체장 득표율의 변화에 따른 주민참여예산제도의 ‘제도화 수준 3’에 미치는 한계효과



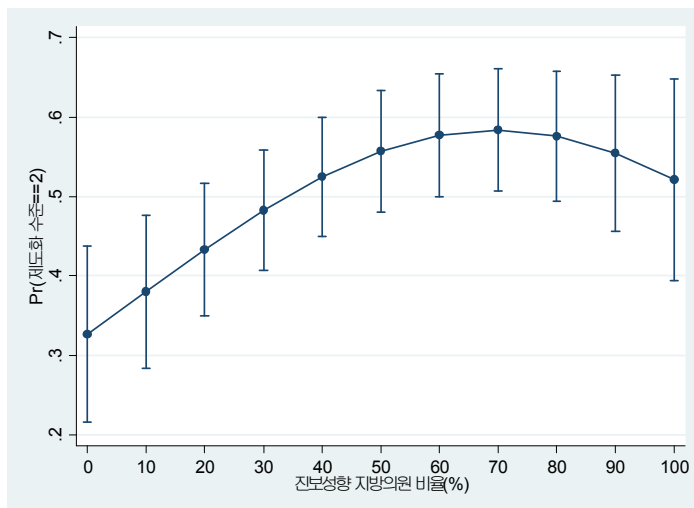
진보성향 지방의원 비율 변화에 따른 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미치는 한계효과는 [그림4-4],[그림4-5],[그림4-6]과 같다. [그림4-4]은 제도화 수준이 1이고 [그림4-6]으로 갈수록 제도화 수준이 높아진다.

다른 변수가 평균에 있을 때 진보성향 지방의원 비율이 높아질수록 주민참여예산제도 제도화 수준이 1인 경우는 선택확률이 낮아지고, 제도화 수준이 2이면 높아졌다가 낮아진다. 제도화 수준이 3인 때에는 높아진다. 진보성향 지방의원 비율이 1% 증가하면 수준1에 대한 선택확률은 약 0.04% 감소하며 수준 2에 대한 선택확률은 약 0.02%, 수준 3 또한 0.03% 증가한다.

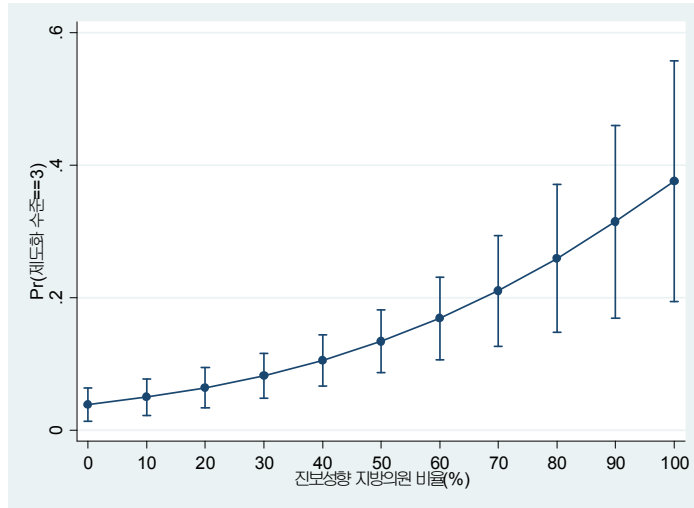
[그림 4-4] 진보성향 지방의원 비율 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 1’에 미치는 한계효과



[그림 4-5] 진보성향 지방의원 비율 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 2’에 미치는 한계효과



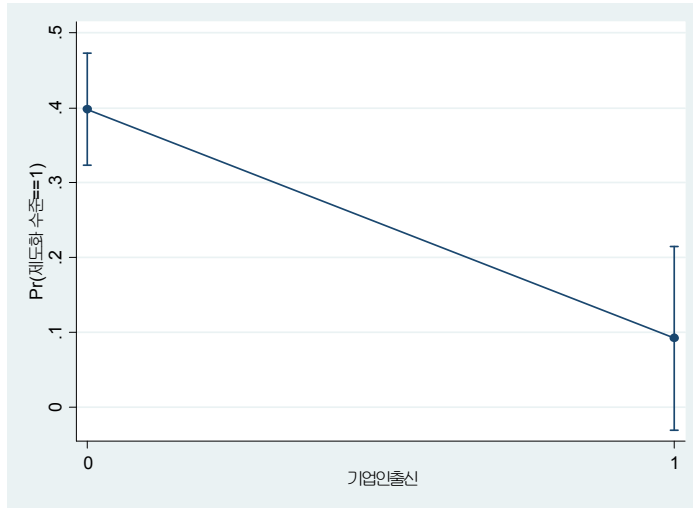
[그림 4-6] 진보성향 지방의원 비율 변화에 따른 주민참여예산제도의 ‘제도화 수준 3’에 미치는 한계효과



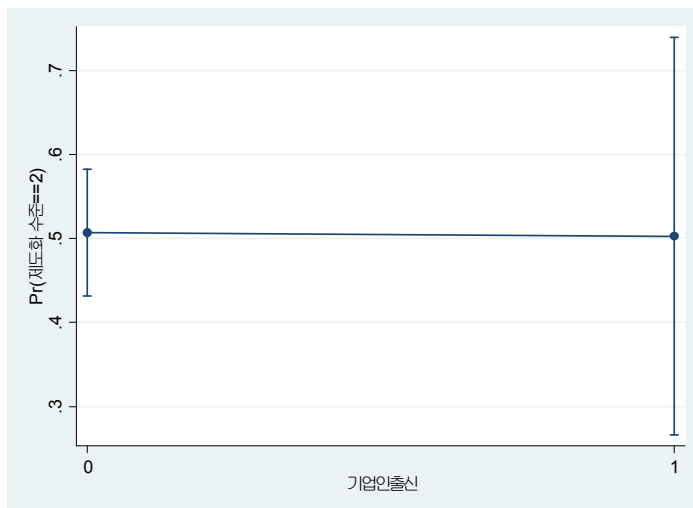
지자체장이 사업가 출신인 경우 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미치는 한계효과는 [그림4-7],[그림4-8],[그림4-9]와 같다. [그림4-7]은 제도화 수준이 1이고 [그림4-9]으로 갈수록 제도화 수준이 높아진다.

다른 변수가 평균에 있을 때 지자체장이 사업가 출신일 때 주민참여예산제도 제도화 수준이 1인 경우는 선택확률이 낮아지고, 제도화 수준이 2이면 선택 확률적으로 효과가 없다. 제도화 수준이 3인 때에는 선택 확률이 높아진다. 진보성향 지방의원 비율이 1% 증가하면 수준1에 대한 선택확률은 약 0.15% 감소하며 반대로 수준 3에 대한 선택확률은 약 0.15% 증가한다.

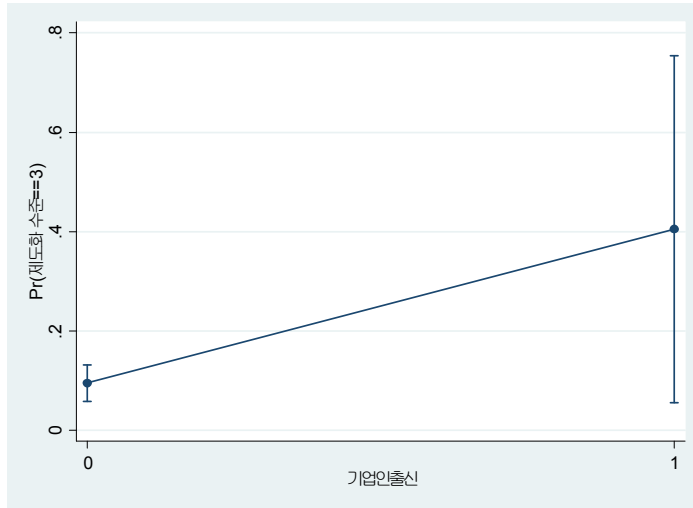
[그림 4-7] 기업인 출신의 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 1’에 미치는 한계효과



[그림 4-8] 기업인 출신의 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 2’에 미치는 한계효과



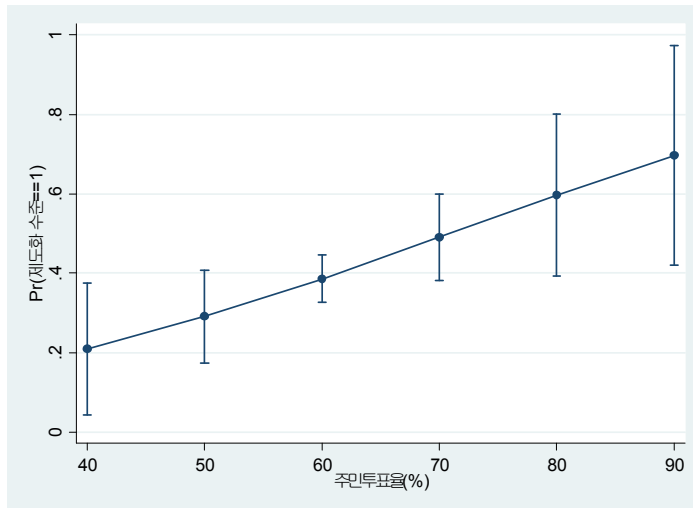
[그림 4-9] 기업인 출신의 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 3’에 미치는 한계효과



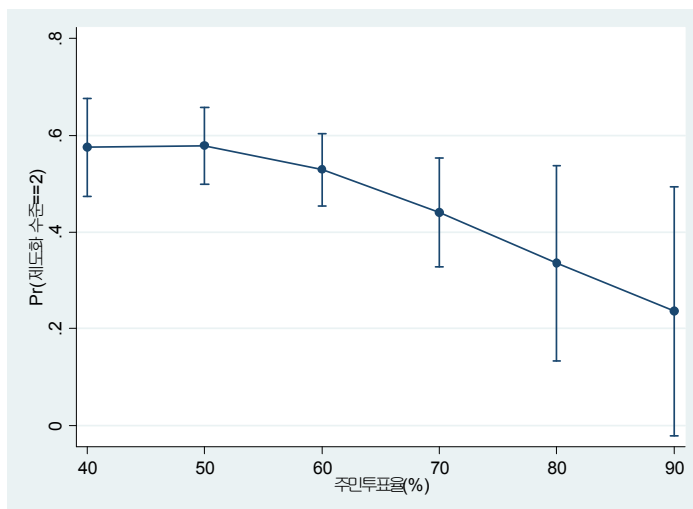
주민투표율 변화에 따른 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미치는 한계효과는 [그림4-10],[그림4-11],[그림4-12]와 같다. [그림4-10]은 제도화 수준이 1이고 [그림4-12]로 갈수록 제도화 수준이 높아진다.

다른 변수가 평균에 있을 때 주민투표율이 높아질수록 주민참여예산 제도 제도화 수준이 1인 경우는 선택확률이 높아지고, 제도화 수준이 2이면 서서히 낮아진다. 제도화 수준이 3인 때에는 급격하게 낮아진다. 주민투표율이 1% 증가하면 수준1에 대한 선택확률은 약 0.08% 증가하며 수준 2에 대한 선택확률은 약 0.05%, 수준 3 또한 0.04% 감소한다.

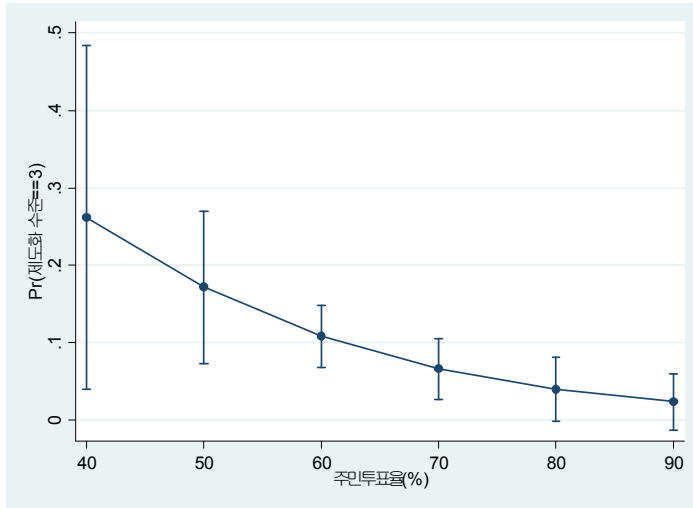
[그림 4-10] 주민투표율 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 1’에 미치는 한계효과



[그림 4-11] 주민투표율 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 2’에 미치는 한계효과



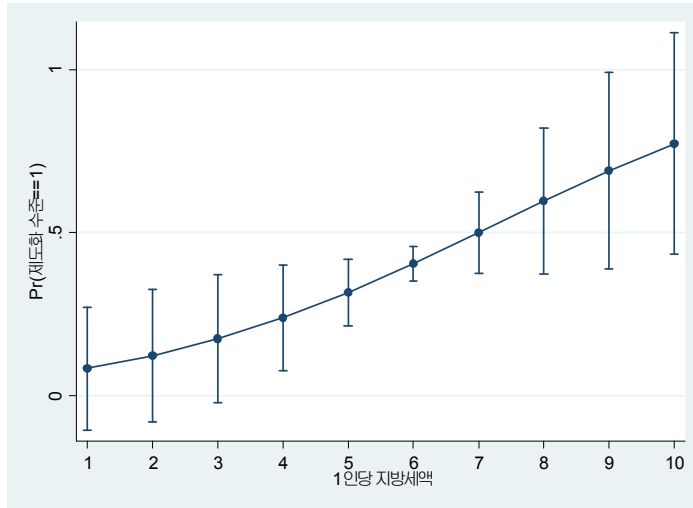
[그림 4-12] 주민투표율 변화에 따른 주민참여예산제도의 ‘제도화 수준 3’에 미치는 한계효과



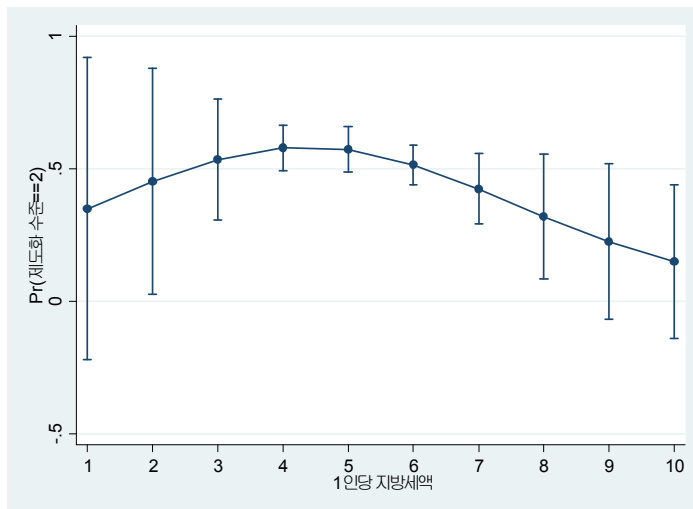
1인당 지방세액 변화에 따른 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미치는 한계효과는 [그림4-13],[그림4-14],[그림4-15]와 같다. [그림4-13]은 제도화 수준이 1이고 [그림4-15]로 갈수록 제도화 수준이 높아진다.

다른 변수가 평균에 있을 때 1인당 지방세액이 높아질수록 주민참여예산제도 제도화 수준이 1인 경우는 선택확률이 높아지고, 제도화 수준이 2이면 낮아진다. 제도화 수준이 3인 때에는 선택확률이 급격하게 낮아진다. 주민투표율이 1% 증가하면 수준1에 대한 선택확률은 약 0.06% 증가하며 수준 2에 대한 선택확률은 약 0.02%, 수준 3은 0.06% 감소한다.

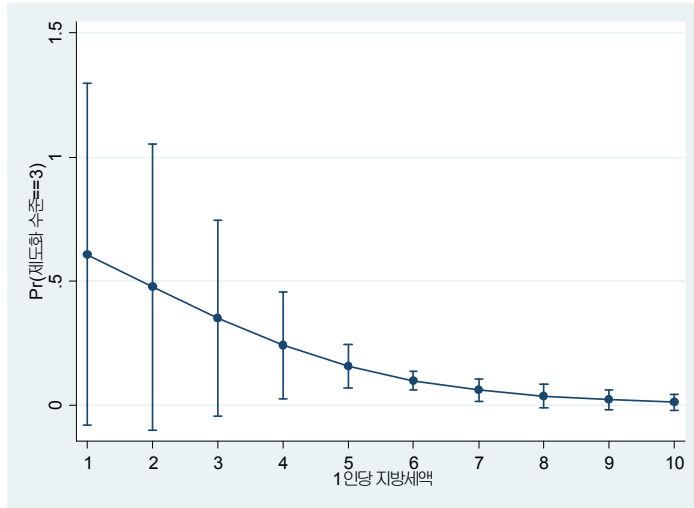
[그림 4-13] 1인당 지방세액 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 1’에 미치는 한계효과



[그림 4-14] 1인당 지방세액 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 2’에 미치는 한계효과



[그림 4-15] 1인당 지방세액 변화에 따른 주민참여예산제도의
‘제도화 수준 3’에 미치는 한계효과



제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약

본 연구는 지방정부 주민참여예산제도가 의무 시행된 2011년 이후 고안된 새로운 주민참여예산제도화 수준을 바탕으로 주민참여예산제도화 수준에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 2010년 행정안전부가 제시한 제도화 수준인 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’의 불완전성을 보완하고자 기존 연구와 달리 광채기(2011)의 주민참여예산제도화 4단계 수준을 채택하여 주민참여 수준의 차이와 주민참여 수준에 관한 유형의 차별성을 반영하고자 하였다. 제도화 수준에 미치는 영향요인으로는 정치적 요인(단체장의 진보성향, 단체장의 득표율, 진보성향 지방의원 비율, 단체장의 출신배경), 사회적 요인(주민투표율, 비영리단체 수, 인구수), 재정적 요인(1인당 지방세액, 1인당 세출예산액, 재정자립도)으로 분석하였으며 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다.

첫째, 정치적 요인에서 단체장의 득표율이 높을수록, 진보성향 지방의원이 많을수록 지방정부가 제도화 수준이 높은 주민참여예산제도를 시행할 것이라는 가설을 입증하였다. 또한 단체장이 공무원 출신보다는 기업인 출신일수록 새로운 정책을 수용하는데 진취적이기 때문에 보다 높은 수준의 주민참여예산제도를 채택하여 시행할 것임을 알 수 있다.

둘째, 사회적·재정적 요인은 주민참여예산제도화 수준에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 파악되었다. 각각 주민투표율과 1인당 지방세액이 통계적으로 유의미하다는 결과를 얻었으나 두 변수 모두 계수가 음(-)으로 추정되어, 가설과 불일치하는 결과를 보였다.

이는 정치적 요인의 경우, 지방정부 주민참여예산제의 유형선택에 미치는 영향요인을 분석한 이상연(2016)의 연구와 동일하게 나타나 단체장 득표율과 진보성향 지방의원비율이 주민참여예산제도를 도입함에 있어

긍정적인 효과를 미친다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 하지만 주민참여예산제도 도입을 중심으로 진행된 지방정부의 재정혁신 영향요인들을 분석한 박형근·남황우(2012)의 연구, 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 엄태호·윤성일(2013)연구와 주민참여예산제 유형화 영향요인을 분석한 남승우·권영주(2013)연구에서는 단체장 진보성향이 주민참여예산제도화 수준에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 2014년 제 6회 지방선거 이후 본 연구가 시행되었다는 것을 감안하고 정치적 요인이 이상연(2016)의 연구결과와 상당히 일치한다는 점에서 2014년 이후의 선행연구들이 이전의 연구들과 상이하다는 것을 확인할 수 있다. 정리하자면, 진보성향의 단체장이 주민참여예산제도가 내재한 진보성과 혁신성에 호감을 가지고 제도의 도입 초기에 보다 적극적으로 시행하였으나 그간 지방정부의 내부적·외부적 요인들이 시간의 흐름에 따라 변화하였고 지방선거 시기와 맞물려 영향력이 낮아진 것으로 보인다.

주민투표율과 주민참여예산제도와 관계는 주민투표율이 높을수록 지방정부의 행정정보공개조례 채택 가능성이 높아진다는 연구(남궁근, 1994)와 달리 박형근·남황우(2012), 엄태호·윤성일(2013)의 연구결과와 동일하게 나타났다. 이는 주민투표율이 낮은 것은 기존 중앙정부의 예산시스템에 만족하여 그 이상의 정치적 요구가 비교적 적은 경우 투표에 관심이 없으나 중앙재정에 대한 반발과 불신을 해결하기 위해 새로운 대안을 추구하고자 하는 유권자는 투표율이 높은 것임을 시사한다.

선행연구에서는 또한 지방정부의 지방세액이 많을수록 자율적으로 심의하여 집행할 수 있는 정책의 범위가 넓어질 것이라 가정하여 유의미한 연구결과(박형근·남황우, 2012; 이상연, 2016)를 도출하였으나 본 연구에서는 1인당 지방세액의 계수가 음(-)으로 추정되어 선행연구와 차별화 된 결과를 알 수 있다. 이는 지방정부가 보유한 지방세액이 많을수록 제공되는 거주환경·복지·문화시설과 서비스의 수준에 지역주민들이 만족하여 새로운 제도의 도입을 원하는 동기부여가 없는 것으로 본다.

제 2 절 연구의 시사점

본 연구는 2011년 주민참여예산제도의 의무시행 이후 시점이면서 동시에 지방선거가 시행된 2014년을 기준으로 분석기간을 지정하여 연구를 시행하였다. 선거는 당선인과 소속정당, 득표율과 투표율 등의 계량화를 가능하게 하며 나아가 선거 이후 중앙정부와 지방정부의 정치적·사회적·재정적인 변화 양상을 쉽게 파악할 수 있다. 따라서 2014년 지방정부가 주민참여예산제도를 시행하기 위하여 재정된 운영조례를 바탕으로 이를 시행하고 있는 전국 242개의 지방자치단체를 대상으로 연구를 진행하였다.

연구결과 주민참여예산제도화 수준을 결정하는 가장 큰 영향요인이 정치적 요인임을 확인하였다. 이는 선행연구와 본 연구를 통해서 확인할 수 있었는데 특히 2014년 지방선거 이전 선행연구에서의 제도화 수준의 영향요인으로써 단체장의 진보성향은 새로운 제도 도입에 유의미한 영향을 주었으나, 지방선거 이후의 연구에서는 단체장의 진보성향이 주민참여예산제도 시행과 아무런 관계가 없음이 나타났다. 이는 주민참여예산제도가 공론화되어 도입되는 초기 과정에서의 선행연구와 이미 도입이 된 이후 연구와는 연구범위와 시간이 다르고 그 가운데 정부조직의 내적·외적요인인 선거가 있었기 때문으로 해석한다. 또한 초창기 자율적 도입화 시기인 2004년부터 2010년의 경우 제도화 되지 않은 새로운 정책을 시행한다는 점에 있어 진보성향의 단체장은 이를 도입·시행 하는 것을 매우 혁신적으로 판단하여 관심을 가지고 적극적으로 시행했을 가능성이 크다. 하지만 주민참여예산제도가 의무 시행된 이후, 진보성향의 단체장에게 이것은 더 이상 진보적인 정책이 아니었거나 혹은 가시성이 크고 자극적인 새 정책을 도입하는 것에 관심을 두어 결과적으로 주민참여예산제도를 시행한 후에 수정과정을 거쳐 발전시키는 일까지는 적극적이지 않았다고 생각된다. 이를 전제로 본다면, 주민참여예산제도를 활발히 운영하여 각 지방정부의 제도화 수준을 높이기 위해서는 자치단체장이 장기적으로 이에 집중할 수 있는 유인을 제공하는 것이 필요하다고 본

다. 진보성향 지방의원 비율이 특히 주민참여예산제도화 수준과 유의미하였는데 이러한 점을 의식하여, 도입된 정책에 대해 지방의원과 단체장의 지속적인 피드백을 유지할 수 있는 조항을 조례에 추가 혹은 권고사항으로 언급할 필요가 있다.

곽채기(2011)모델의 구성변수인 ‘예산편성권의 공유 수준’과 ‘주민참여과정의 주도자’가 여전히 관료 중심적인 현 시점에서 새로운 정책을 도입하는데 정치적인 입김이 작용한다는 것은 당연한 결과라고 생각된다. 주민참여예산제도를 통해 주민 친화적이며 주민 중심적인 예산제도를 시행하고자 지방정부가 주민참여예산위원회, 예산참여시민위원회, 분과위원회, 예산참여지역회의, 예산정책토론회, 예산참여민관협의회, 주민참여예산제연구회 등 다수의 주민참여 기구를 설치하였으나 각 지방정부의 운영조례를 분석한 결과 사실상 지방자치단체장과 지방의원이 필히 각 조직에 소속되어 있는 것 또한 정치요인이 주민참여예산제도화 수준에 영향을 미치는 것임을 시사한다.

이 연구에서는 선행연구와의 차별성을 두고자 단체장의 출신배경을 설명 변수로 포함하였는데 사실상 대부분의 단체장이 정치인과 공무원 출신이고 기업인 출신은 매우 적었다. 전국 242개 지방정부를 대상으로 연구를 진행하였으나 표본의 수가 균형이 맞지 않아 정확한 분석결과를 기대하기 어려웠지만 그럼에도 불구하고 기업인 출신이 주민참여예산의 제도화 수준과 유의미한 결과를 도출하였다. 따라서 단체장의 성향이 진보 혹은 보수라는 이분법적 사고를 보완하기 위한 새로운 기준으로 고려할 수 있을 것으로 생각한다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구에서는 주민참여예산제도화 수준을 4단계화하여 연구를 진행하였다. 전국 지방정부가 시행하고 있는 운영조례를 분석하며 제도화 수준을 임의적으로 분류하는 과정이 주관이 배제된 객관적인 방식이라고 단정하기 힘든 것으로 판단한다. 지방정부의 상황, 자치단체 크기 등을 고려하지 않고 운영조례에 명시된 사항만으로 지자체의 주민참여예산제도화 수준을 유형화하는 것은 연구의 한계가 있다. 앞으로 지자체의 상대성을 반영하고 객관적인 지표가 제시된 제도화 수준에 대한 연구가 필요할 것으로 생각한다.

둘째로 정치적 요인과 사회적 요인은 제 6회 지방선거가 시행된 2014년을 분석기간으로 선정하였고 재정적 요인은 선거 이후 당선된 단체장의 정치적·개인적 성향이 반영된 예산정책 등을 보고자 2015년을 연구 분석기간으로 설정하였다. 독립변수의 상이한 분석기간은 횡단적 연구라 부르기 어렵기 때문에 제도화 수준 영향요인에 의도치 않은 영향을 주었을 것으로 보인다. 후속 연구에서는 정치적 요인과 재정적 요인의 상관관계를 보다 정확하게 분석하여 주민참여예산제도 연구에 시간성 측정 보완 방법을 기대한다.

마지막으로 정치적 요인에서 단체장의 출신배경을 분석하는 과정에 있어 지자체장으로 당선되기 전 직업을 출신 기준으로 분석하였다. 예를 들어, 단체장 임기 수행 전에 공무원출신 정치인이었다면 정치인으로, 법조인출신 정치인도 정치인으로 분류하였으며 단체장 임명 전에 공무원인 경우 공무원으로, 기업인인 경우 기업인으로 분류하였다. 전직이 정치인임에도 첫 일자리에 따라 개인의 업무환경, 업무성격, 가치관 등이 달라지기 때문에 이 부분에 대한 보다 자세한 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 곽채기 (2003). 주민참여예산제도와 지역NGO의 역할. 「법학논총」, 23(2):23-158
- 곽채기 (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안. 「한국지방재정논집」, 10(1):247-176
- 곽채기 (2005). 주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략. 「지방재정」, 2:37-58.
- 곽채기 (2007). 광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과. 「한국지방재정논집」, 12(3):175-211.
- 곽채기 (2008). 주민참여예산제도의 운영 성과와 발전 과제. 대전광역시·한국지방자치학회 주민참여 예산제 활성화를 위한 세미나 발표논문.
- 곽채기 (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안. 「지방재정과 지방세」, 44:43-92.
- 김관보·이선영 (2011). 지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향요인 연구 :수원시 구조방정식모형을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 279-303.
- 김도희·정준금(2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3):131-158
- 김응 (2003). 참여예산사례: 외국과 국내사례 소개: 예산편성과정에 있어서 시민참여 확보방안. 민주주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 김정완 (2008). 주민참여예산제도의 평가와 발전방안: 웹기반 구축. 「지방정부연구」, 12(4):95-112.
- 김현조 (2011). 지방정부 재정자율성: 한계와 제고방안. 「지방정부연구」, 5(1):195-218
- 김형석·김경희 (2010). STATA를 이용한 통계실무: 프로그램 기초 및 통계

- 분석. 통계청 STATA 연구회.
- 나중식 (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논
집」, 16(3):457-482
- 나중식 (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·
미국·한국을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2):133-58.
- 남궁근 (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 「한국정치학회
보」, 28(1):101-121.
- 민인식·최필선 (2012). 「STATA 패널데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 남승우·권영주 (2013). 주민참여예산제 유형의 영향요인에 관한 연구.
「한국자치행정학보」, 27(2):91-112.
- 박광우 (2005). 광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운
영성과. 한국지방재정학회 동계학술세미나 논문집, 71-90.
- 박광우 (2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구. 전남대학교
대학원 행정학과 석사학위논문.
- 박형근·남황우 (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관
한 연구: 주민참여예산제도 사례연구를 중심으로. 「한국지방재
정 논집」, 17(3):165-192.
- 안성민 (2005). 주민참여 예산제도- 포르투 알레그레시의 사례. 「지방재
정」, 2005(3):139-148.
- 엄명배 (2003). 지방분권화 시대의 지방재정자율성 및 책임성에 관한 논의.
「한국지방재정논집」, 8(2):33-66.
- 엄태호·윤성일 (2013). 지방정부 주민참여예산제도화 수준에 미친 영향요
인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4):39-64.
- 우동기 (1995). 민선자치단체장의 등장과 도시발전: 기업가형 지방자치단
체장과 시민의 협력. 「대한지방행정 공제회」 <도시문제>30(319).
- 윤영진 (2003). 새재무행정학. 대영문화사.
- 윤태환 (2010). 지방자치단체 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구.
강원대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 이상연 (2016). 지방정부 주민참여예산제의 유형선택에 미치는 영향요인

- 연구. 계명대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 이세구 (2005). 주민참여예산제도 도입에 관한 연구. 서울시정개발연구원.
- 이승중 (1994). 자치단체장의 역할과 자질. 「한국행정학회」, 1995년 하계지역학술대회 발표 논문집.
- 이승중·강철구 (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과학학회보」, 10(4):117-135.
- 이용환 (2011). 주민참여예산제의 효율적 운영방안. 경기개발연구원
- 이정순 (2011). 주민참여진단모형을 통해본 주민참여예산제도 연구: 대전광역시 사례를 중심으로. 대전대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 이종수 (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5):241-258.
- 이종열·박광욱 (2011). 한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 45(1):51-76
- 중앙선거관리위원회 (2016). 제6회 전국동시지방선거 자료. <http://www.nec.go.kr>
- 진경아 (2005). 주민참여예산제의 활성화방안에 대한 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문.
- 최상한 (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3):87-113.
- 하승수 (2000). 새로운 주민참여 제도로서의 납세자소송제도 도입방안. 참여연대 납세자 소송 도입방안 공청회 발표자료.
- 한상일 (2003). 미국의 주민참여제도의 유형별 분석: 근린참여 제도를 중심으로. 「한국행정학회」, 2003(4):407-420.
- 행정자치부 (연도미상). 주민등록 인구통계, 지방재정통합공개시스템, 자치법규정보 시스템 자료. 2017년 5월 인용, <http://www.moi.go.kr>.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory. Politics & Society, 29(1) : 43-72.
- Gujarati, Damodar N. & Porter, Dawn C. (2009). Basic Econometrics, Fifth Edition. NY:McGrawHill.

Abstract

A study on the explanatory variables on the level of Institutionalization of Citizen Participatory Budgeting

Kim, Min Kyung

Master of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The citizen participatory budgeting system is a compelling institutional strategy, which the local citizens partake in the process of budget compilation with the local government expressing individuals' personal, regional preferences and reflecting it through the budget organization process. The system provides citizens to optimize and decide the budget usage while enabling cooperative participation and self-determination in the name of citizen autonomy and embodying it on the aspect of local finance operating system.

South Korea has been carrying out the obligatory consensus proclaimed by the national and local government to implement "Citizen Participatory

Budgeting Operation Act” since the revision of Local Finance Act in 2011. However after the analyzation of the operation acts of each local government, discrete levels of local government institutions were detected. Thus, the following study commenced based on the curiosity on which factors contributed for each local government to implement different levels of institutionalization.

In the preceding research, analyzing the influential factors before the institutionalization of citizen participatory budgeting became obligatory and the study on periods after the institutionalization was implemented confined to certain regions. Although there were many studies on the subject of level of institutionalization ever since the introduction of citizen participatory budgeting system in 2011, the study was conducted based on the ‘model of the operation act for citizen participatory budgeting system’ which the Ministry of Public Administration and Security announced in 2010 as there were no officially conceded institutionalization model proven by the government and scholars. This norm, however, deems invalid in terms of its standard of analyzation which was presented before the citizen participatory budgeting was implemented thus practically making it unsuitable after March, 2011.

Accordingly, the following research aims to apply four-stage model of citizen participatory budgeting system based on the study conducted by Chae Ki Kwak(2011) after carrying out obligatory implementation as an analyzing standard, and identify political, administrative, social, financial factors and the interrelations between the subordinate elements constituting four-stage model of citizen participatory budgeting system.

Referring to the preceding research in relation to influence factors on the level of institutionalization of citizen participatory budgeting, the explanatory variable of this research was set as political (progressive tendency, ratio of affirmative votes, background of the head of the local government), social

(residents' voting rates, number of nonprofit organizations, population), and financial (the amount of local tax and estimated expenditures per person, fiscal self-reliance ratio) factors.

The political and social factors considered 2014, at which the 6th regional election was implemented, as the analysis period while the financial factors set 2015 as the analysis period to see budget policies reflecting the political and individual tendencies shown by the head of the local government after the election. The control variables were chosen as the autonomy factors (whether the system will be implemented) and the types of the local governments (the differentiation between metropolitan council and primary self-governing body) contributing to the regional features as the influential factors.

The results of the influencing factors on the level of institutionalization of citizen participatory budgeting are as follows.

The level of institutional factors were analyzed to be higher when the ratio of approval votes of the head of the local government was higher and local councils had more progressive tendencies in political facets.

As for the head of the local government, who once worked as the business person, had the tendency to adopt progressive systems more easily than the heads that worked as public officials or political figures. For societal factors, the level of citizen participatory budgeting seemed to be higher when the vote rates of citizens were lower. In the light of acknowledging that the citizen participatory budgeting system derived from the distrust and opposition under the central government budget system, it can be seen that the higher the citizen votes become, the more unlikely it is to introduce citizen participatory budgeting system since citizens trust the administration budget system. As in the financial factors, the level of institutionalization deemed higher while the lower amount of local tax was imposed per person.

As a result, it was identified that the most influential factors to determine the level of citizen participatory budgeting system were the political factors. At this point in time being in the center of bureaucracy, there still have been changes in the policy which used to be in the vicious cycle with political misdeed.

This study adopted the model based on the level of institutionalization in 2011 presented after revising the version of Ministry of Public Administration and Security model in 2010 used in the preceding research. and has its significance in respect of proceeding the research orienting nationwide local governments, which is enacting ordinance and implementing the system, not limited to specific regional governments.

keywords : Citizen participatory budgeting, level of institutionalization, Influential factor, Local government, citizen participation

Student Number : 2014-23672