

지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념

강 윤 호

The paper analyzes whether the adoption and diffusion of citizens' participatory budgeting system is related with ideology (progressive or conservative) in Korean local governments, if yes, with what variables and how the ideology interacts in affecting the adoption and diffusion of the system and through what mechanism the ideology affects the adoption and diffusion. The result of the analysis indicates that mayors' progressive ideology has positive effect on the adoption and diffusion of the system in local governments, especially interacting with the ideology and policy direction of central government, the ideology and adoption of the system of neighboring governments, and time.

I. 서론

우리나라 지방정부는 2004년 3월 광주광역시 북구를 시작으로 하여 현재 상당수가 주민 참여예산제도를 도입하여 실시하고 있으며, 이는 학술적, 실무적으로 상당한 관심을 받고 있다. 그 동안 우리나라에서 주민참여예산제도에 대한 연구는 도입의 초창기에는 해외사례를 소개하고 시사점을 제시하는 연구 중심으로 진행되었고(나중식, 2004; 안성민, 2005), 여러 지방자치단체에서 도입이 이루어지고 있는 최근에는 동 제도의 실태 및 문제점 또는 도입의 성과를 분석하고, 제도적 개선방안을 제시하는 연구들이 많이 이루어지고 있다(곽

주 제 어 : 주민참여예산제도, 정치이념, 시간, 혁신의 확산, 혁신의 채택

key words : citizens' participatory budgeting system, ideology, time, diffusion of innovation, adoption of innovation

채기, 2005; 박희용, 2008; 방성애, 2010).

저자는 주민참여예산제도에 관한 자료를 조사하는 과정에서 대단히 흥미로운 사실을 하나 발견하였다. 광역자치단체를 지역단위로 할 때, 일부 지역에서는 기초지방정부의 전부 혹은 상당히 많은 수가 주민참여예산제도를 실시하고 있는 반면, 다른 일부지역은 주민참여 예산제도를 실시하고 있는 기초지방자치단체가 전무하거나 극소수에 그쳤다. 정치적으로 진보적 성향이 강한 광주와 전남의 경우는 지역 내 모든 기초지방정부가 주민참여예산제도를 채택하고 있는 반면, 보수적 성향이 강한 서울¹⁾과 부산은 지역 내에 주민참여예산제도를 채택하고 있는 자치단체가 전무하거나 극소수에 그쳤다.

이러한 현상은 지방정부의 주민참여예산제도 실시 여부가 정치이념과 밀접히 관련되어 있을 것이라는 것을 추측가능하게 한다. 저자는 추가적 자료 검색을 통해 우리나라 지방정부에서 주민참여예산제도의 채택과 확산이 자치단체장의 정치이념(진보성향)과 인과관계가 있다는 사실을 밝힌 실증적 연구 하나를 발견하였다(최상한, 2010). 1989년에 세계 최초로 주민참여예산제도를 도입한 브라질의 Porto Alegre시도 진보정당인 노동당에 의해 동 제도가 처음으로 채택되었다고 한다(나중식, 2004). 그렇다면 주민참여예산제도 자체가 내용적으로 혹은 이론적으로 진보적 정치이념과 본질적으로 밀접히 관련되어 있는 것인가? 정치이념상 진보와 보수의 구분 기준을 보면, 진보는 평등, 복지국가, 큰 정부에 초점을 맞추어 국가의 개입을 강조하는 반면, 보수는 시장, 작은 정부에 초점을 두고 국가의 개입을 최소화하고 시장의 우월성을 강조한다(이종열·박광욱, 2011; Przeworski, 1985). 진보는 보수에 비해 민중의 권력을 중시하고 평등이나 복지를 강조한다는 측면에서 보면, 정부의 정책과정에 시민참여를 보장하는 주민참여예산제도는 진보적이라고 볼 수 있을 듯하다.

그러나 주민참여예산제도가 진보적 성격의 제도라고 하더라도 그것의 채택과 지역적 확산이 순전히 정치이념에 의해서만 좌우된다고 보기는 어려운 것이다. 우리나라에서 이 제도가 도입되어 실시되고 있는 배경으로 주로 시민단체의 요구, 중앙정부의 권고, 자치단체장의 의지 등이 제시되고 있다(김도희·정준금, 2006; 전주상, 2008; 안성민·최윤주, 2009). 이것은 주민참여예산제도의 도입 및 실시에는 정치이념과 그 외에 다른 변수들이 동시에 작용하고 있을 것이라는 것을 추측가능하게 한다. 그렇다면 우리나라에서 주민참여예산제도가 도입되게 한 촉발장치는 무엇이었으며, 그것이 여러 지역으로 확산되어가는 메커니즘은 무엇일까? 이와 같은 촉발장치나 메커니즘은 정치이념과 연관되어 있는가? 실제로 보수보다는 진보성향인 지역의 지방자치단체가 주민참여예산제도를 많이 채택하고 있는가? 주민참여예산제도의 채택과 지역적 확산에 정치이념과 그 외 다른 요인들이 어떻게 관련되어 있는가?

본 연구는 이와 같은 연구질문들(research questions)로부터 시작되었다. 즉 본 연구는

1) 서울은 제3회(2002년) 및 제4회(2006년) 지방선거에서 특별시장과 자치구청장의 대부분을 보수정당인 한나라당이 차지하였다.

우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 지역적 확산이 어떤 변수들의 어떤 메커니즘에 의해 이루어지고 있는지를 진보와 보수의 정치이념에 초점을 두고 분석하고자 한다.

II. 선행연구의 검토와 분석틀

1. 주민참여예산제도의 연구경향

주민참여예산제도는 예산편성을 포함한 예산과정에 주민의 참여와 의견투입이 보장되는 제도적 장치라고 볼 수 있다. 지방정부 수준에서 예산과정에 대한 주민참여는 많은 관심을 얻고 있는 연구주제이다. 아래에서 살펴보면, 외국에서 이루어지고 있는 지방정부나 주정부 차원의 주민참여예산제도에 관한 연구들은 그 제도의 효과를 평가하고 그 효과에 영향을 미치는 요인들을 탐색하는 데 초점을 두고 있다.

Callahan(2002)은 미국 New Jersey의 26개 도시정부를 대상으로 하여 예산과정에서 시민자문위원회(citizen advisory committee)의 효과성에 영향을 미치는 요인을 발견하고자 하는 연구를 수행하였다. 분석은 시민, 시정관리관(municipal managers), 그리고 선출직 공직자에 대한 우편설문조사 방법을 통해 이루어졌다. 효과성은 과정상의 효과성(process effectiveness)과 결과상의 효과성(outcome effectiveness)의 두 가지 차원으로 구분하였다. 분석결과, 가장 효과적으로 시민참여가 이루어지고 있는 도시정부는 민주적 임명과정과 명백한 목적과 목표(goals and objectives)라는 두 개의 공통된 특징을 지니고 있다는 것으로 나타났다. 시민예산자문위원회는 그것이 달성하고자 하는 명백한 목적과 목표를 지닐 때, 더 효과적으로 작동되며 시민 위원들은 자발적 봉사에 더 큰 자부심을 갖는다. 또한 효과적인 시민참여는 민주적 임명과정을 요구한다. 시민위원에 대해 시민위원 자신들과 타인들이 공익과 공동체 전체의 수요에 봉사하는 것으로 인식하여야 한다. 시민위원이나 선출직 공직자의 개인적 아젠다를 개선하도록 구조화된 시민참여는 성공적이지 않다. 반면에, 정부의 형태, 재정 및 행정직원의 추가적 지원, 시민의 규칙적 참여, 입법기관 관계자들의 규칙적 참여 등은 시민참여의 효과성과 유의미한 관계가 없다고 한다.

Ebdon(2002)은 미국 중동부 네 개 주(Iowa, Kansas, Missouri, Nebraska)의 시정부 예산 담당자들에 대한 전화면접을 통해, 지방정부 예산과정에 대한 시민참여의 효과와 장애요인을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 대부분의 시정부 예산 담당공무원들은 시민의 투입(input)이 예산상의 의사결정에 영향을 미치는 것으로 믿고 있다. 예산과정의 시민참여는 시민에게 예산의 복잡성을 이해시키는 등과 같은 시민 교육에도 도움을 주고 있다. 또한 예산과정에서의 시민참여는 제안된 예산안에 대한 시민의 지지를 획득하는 등 예산 마케팅(marketing)에 도움이 되고 있다. 예산의 복잡성과 시민의 무관심이 시민의 예산참여에 대

한 주요 장애물이 되고 있다.

Franklin and Ebdon(2004)은 Kansas주의 두 개 시인 Topeka와 Wichita를 대상으로 지방정부에의 시민참여가 예산결정과정에 영향을 미치는지를 분석하였다. 분석은 세 개의 상이한 이해집단인 선출직 공직자와 행정관료 및 시민을 대상으로 한 면접방법을 활용하여 수행되었다. 분석결과는 현재 이들 두 개 시에서 사용되고 있는 시민참여의 장치가 지방정부의 예산결정에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 없는 것으로 나타났다.

Ebdon and Franklin(2006)은 문헌분석에 기초해서 시민의 예산과정 참여에 관한 네 가지 요소와 각 요소를 구성하는 변수들을 확인하였다. 독립변수로 정부환경(정부의 구조와 형태, 정치문화, 법적 요구사항, 인구의 규모 및 다양성 등), 참여과정의 설계(참여의 시점, 예산배분 형태, 참여자, 선호와 지불의사 등), 참여유도 장치(공개회의, 포커스 그룹(focus group), 시물레이션, 자문위원회, 서베이 등) 등 세 가지 요인을 든다. 그리고 종속변수는 예산참여로부터 얻고자 하는 목적과 결과의 요인(냉소감소, 참여자 교육, 예산안에 대한 지지 획득, 의사결정에 대한 투입 획득, 자원배분의 변화, 신뢰 강화, 공동체 의식 창출 등)을 들고 있다. 그는 이들 네 가지 요인과 그 구성 변수들 사이에 관계에 관한 '시민예산참여 영향모형'을 제안하고, 향후 후속적 연구에서 검증될 수 있는 가설들을 제시하고 있다.

국내에서는 주민참여예산제도가 실시되던 초창기에는 외국의 사례, 특히 세계 최초로 동 제도를 도입한 브라질의 Porto Alegre시의 성공사례를 소개하고 시사점을 얻으며, 우리나라에 도입의 필요성을 강조하는 연구가 많았다. 실제로 국내의 사례를 분석한 많은 연구들도 Porto Alegre시의 사례를 성공적 해외사례로 소개하는 것이 많았다. Porto Alegre시의 사례를 분석한 대표적 연구로 나중식(2004)의 연구를 들 수 있다. 그는 Porto Alegre시에서 동 제도가 성공할 수 있었던 요인으로 제도의 혁신성과 환경에 대한 적응력, 시민단체의 활성화와 그로 인한 주민의 높은 참여의식 등을 들고 있으며, 한계로는 이 제도가 정치적 이념성을 띠고 있고 경제적 합리성이 부족하며 예산결정권한이 불균형적으로 배분되어 있다는 것을 들었다.

많은 학자들은 Porto Alegre시가 주민참여예산제도를 성공적으로 실시할 수 있었던 요인을 정치적 변수, 사회·경제적 변수, 그리고 제도적 변수로 설명하고 있다. 즉 정치적으로 노동자당이 이끄는 시정부의 적극적 지원과 주민들의 지지, 사회·경제적으로 시의 상대적으로 높은 사회·경제적 지표 및 근린단체들의 활성화, 제도적으로 대중 참여와 행정·재정적 분권화를 가능하게 하는 1988년의 헌법 개정 및 이를 뒤따르는 주정부와 도시정부들의 제도변화가 제도의 성공요인으로 제시되고 있다(안성민, 2005).

최근 국내 연구는 지방정부 주민참여예산제도의 실태와 문제점 또는 성과를 분석하고 개선방안을 제시하는 연구들이 나타나고 있다. 방성애(2010)는 부산광역시 해운대구를 사례로 하여 지방의원, 공무원, 예산참여주민위원, 시민단체를 대상으로 한 설문조사를 통해 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안을 제시하고 있다. 그는 동 제도의 문제점으로 제

도도입의 높지 못한 성과, 예산안 검토의 범위와 기간의 불충분, 예산참여주민위원의 낮은 지식수준과 예산교육에 참여 부족, 구의회의 협조 및 지역언론의 관심 부족 등을 들고 있다. 그는 주민참여예산제도의 활성화를 위한 대안으로 예산안 검토범위의 점진적 확대 및 검토기간의 보완장치 마련, 예산참여주민위원 수의 확대, 예산전문가 참여 활성화, 예산에 대한 주민 교육, 거버넌스적 협력체계 구축 등을 제시하고 있다.

박희용(2008)은 대전광역시 대덕구를 대상으로 한 연구에서, 주민참여예산제도를 활성화시키기 위해서는 예산에 대한 주민 접근성 제고를 통한 재정정보 공개의 내실화, 주민참여의 효과적인 조직화 및 주민참여 의지 제고, 자치단체장의 추진 의지, 공무원들의 동 제도에 대한 마인드 전환 교육실시, 참여조직의 대표성 확보 및 적극적 홍보 활동 등이 중요하다고 보고 있다.

주민참여예산제도의 유형을 분류하여 국내 사례에 적용한 연구도 있다. 광채기(2005)는 주민참여예산제도를 주민협의, 민관공동결정, 주민주도결정의 유형으로 분류한 후, 단위사업, 일반회계, 통합재정에 주민들이 참여할 수 있는 폭을 근거로 하여 다섯 가지의 주민참여 유형을 제시하고 있다. 다섯 가지 유형은 일반회계에 대한 주민협의, 통합재정에 대한 주민협의, 일반회계에 대한 민관공동 결정, 통합재정에 대한 민관공동 결정, 단위사업에 대한 주민주도 결정이다. 그는 이 다섯 가지 유형 중에서 국내에 가장 이상적인 유형으로 통합재정에 대한 민관공동 결정을 들고 있다.

위에서 살펴본 것처럼 그 동안 국내외에서 수행되어온 주민참여예산제도에 관한 연구들은 외국사례의 소개 및 시사점 제시, 제도의 성과평가 및 성과에의 영향요인, 제도의 운영실태 및 개선방안 등에 집중되어 왔다. 그러나 지방정부에 따라서는 이 제도를 채택하는 경우도 있고 채택하지 않는 경우도 있다. 예산과정에 주민참여의 중요성을 고려할 때, 왜 어떤 정부는 이 제도를 채택하는 반면 다른 정부들은 채택하지 않는지를 살펴보는 것도 대단히 중요한 의미를 지닐 것으로 보인다. 그러나 주민참여예산제도의 채택이나 확산에 관한 연구는 국내외를 막론하고 대단히 드물다. 오직 최상한(2010)의 연구만 우리나라 지방정부에서 주민참여예산제도의 채택을 정책확산으로 보고, 그 확산에 대한 영향요인을 Cox 비례위험 회귀분석을 통해 분석하였다. 그는 지방정부의 주민참여예산제도의 확산은 지역적 확산(인접한 지방정부의 혁신 채택), 단체장 진보성향, 지방선거에서의 단체장 득표율, 지역 내 시민단체 수, 지역의 인구수, 중앙정부의 지원 등과 같은 변수들의 영향을 받는 것으로 결론짓고 있다.

2. 정치이념과 정책혁신

정치이념(ideology)은 정치적 가치에 대한 일관성 있는 사고체계를 의미하는 것으로, 정책목표, 정책수단, 정책대상집단 등 정책내용에 대한 가치판단의 방향을 제시하며, 정책과

정을 지배하게 된다(정정길 외, 2010). 정치이념은 여러 가지로 구분될 수 있지만, 본 연구에서는 일반적으로 구분되듯이 진보주의와 보수주의(좌파와 우파)로 구분하고자 한다. 보수와 진보가 우리 사회에 존재하는 정치이념들을 대별하고 있기 때문이다.

Przeworski(1985)에 따르면, 우파는 반국가적이고 시장의 합리성에 대한 신념에 기초하며, 정부지출 등의 수단으로 수요관리를 통해 고용수준을 통제하는 것이다. 반면 좌파는 완전고용과 평등을 지지하며, 복지국가를 구성하는 사회적 서비스망 형성을 강조한다. Inglehart(1990)는 소득불균형 감소, 경제에 대한 정부통제, 산업의 국유화 등 좌파의 강조점을 통해 좌파와 우파를 구별 짓는다(이종열·박광욱, 2011에서 재인용).

이와 같은 진보주의(좌파)와 보수주의(우파)의 정치이념들은, 일반적으로 정치이념이 그렇듯이, 정부의 정책이나 제도의 내용과 과정, 그리고 그들의 개혁에 그대로 투영되거나 영향을 미치게 될 것이다.

주정부나 지방정부가 새로운 프로그램이나 정책을 채택하는 것을 혁신(innovation)과 혁신의 확산(diffusion of innovation)의 관점으로 보고 수행된 연구들이 있다. 혁신은 새로운 아이디어가 잠재적 채택자들에 의해 채택되는 것이며(Rogers, 1983), 혁신의 확산은 집단이나 개인 등 채택자들에 의해 어떤 혁신이 수용되어 그 수용자의 수가 확대되어 나가는 것을 의미한다(Eyestone, 1977).

지방정부 사이에 나타나는 정책혁신의 확산에 관한 이론적 모형은 크게 지역확산 모형과 내부요인 모형으로 대별된다. 이승중(2004)은 여기에 시간요인 모형을 추가하고 있다. 지역확산 모형은 혁신의 확산이 지방정부들이 지리적으로 인접한 정부의 혁신적 프로그램이나 정책을 모방하고 수용함으로써 이루어지는 것으로 본다(Walker, 1969; Sharkansky, 1970; Berry, 1994). 지방정부가 인접한 지방정부의 영향을 받아 새로운 아이디어나 정책을 채택하게 된다는 것이 핵심이다. 지방정부의 정책결정자들은 인접지역의 정부를 정책의 실험실로 보고, 새로운 정책을 채택할 때 인접 정부의 경험을 정책효과의 불확실성을 극복하는 정보로 활용한다(Elazar, 1972). 지방정부의 정책결정자들은 복잡한 상황에서 이루어지는 그들의 정책결정과정을 단순화시키기 위해 끊임없이 인접한 지역의 정부정책에서 계기를 찾으려 노력한다(Walker, 1969). 일반적으로 이러한 관점에서 혁신의 확산은 지역적 장애로 인해 전국적 수준보다는 지역적 수준에서만 발생하게 된다고 본다.

내부요인 모형은 혁신의 확산이 지방정부 자체의 내부적 특성에 기인한다는 것이다. 즉 당해 지방정부의 정치적, 경제적, 사회적 특징에서 정책혁신의 채택과 확산이 이루어진다는 관점이다(Canon and Baum, 1981; Rogers, 1983). Gray(1973)에 의하면, 정치적 경쟁이 심하고 재정력이 높은 주일수록 혁신정책을 적극적으로 채택한다고 본다.

이승중(2004)은 정책혁신의 확산에 시간요인이 크게 작용한다는 시간요인 모형을 제시한다. 이 모형의 주장은 지방정부 사이에 혁신의 확산이 시간의 경과에 따라 다른 속도 및 수준으로 이루어진다는 것이다. 그는 시간요인 모형을 혁신정책의 확산추세가 증가하다가 일정 시점을 넘으면 감소하는 '점감형'과 일정시점을 넘으면 감소하던 확산추세가 전기에

는 못 미치지만 다시 증가하는 '부활형'의 두 가지 형태로 구분하고 있다.

혁신의 확산에 관한 대표적 연구들을 살펴보면, 미국의 50개 주정부에서 88개 정책프로 그램이 채택되는 과정에 관한 연구(Walker, 1969), 주정부의 민권, 복지, 교육 분야 법률의 채택에 관한 연구(Gray, 1973), 조세 및 복권제도의 채택에 관한 연구(Berry and Berry, 1992), 사법행정의 혁신에 관한 연구(Glick, 1981), 지방정부에서 컴퓨터 활용의 확산에 관한 연구(Perry and Kraemer, 1978) 등이 있다.

국내에서도 지방정부의 각종 조례채택 여부를 정책혁신의 확산과정으로 보고 수행된 연구들이 존재한다. 남궁근(1994)은 지방정부가 행정정보공개조례라는 제도를 채택하는 것을 일종의 혁신으로 보고, 이 조례가 후속적으로 여러 지역에서 채택되는 과정을 혁신의 확산 과정으로 보고 분석을 수행하였다. 이 논문은 지역확산모형(외부적 확산모형)의 관점과 내부적 결정요인의 관점을 결합하여, 인접지역 지방정부의 조례채택과 당해 지방정부의 내부적 특성이라는 두 가지 요소가 지방정부의 행정정보공개조례의 채택이나 확산에 영향을 미친다는 것을 실증적으로 증명하였다.

이승중(2004)은 자신이 제시한 시간요인 모형에 기초하여, 행정정보공개조례의 확산을 사례로 하여 시간변수가 정책혁신 확산에 미치는 효과를 분석하였다. 분석을 통해 시간의 경과에 따라 일정한 확산패턴이 나타난다는 것을 입증하였다. 그는 정보공개조례의 확산은 불균형적 확산이며, 시간의 경과에 따른 확산 추이는 대체로 준부활형으로 규정되었다. 또한 혁신의 확산과정에서 광역단체의 채택 여부 및 시점이 지역 내 확산에 중요한 영향 요인이 된다고 규정하였다.

최상한(2010)은 지역확산 모형과 내부요인 모형을 결합하여, 지방정부에서 주민참여예산 제도의 확산에 대한 영향요인을 분석하였다. 지역적 확산, 정치, 사회, 재정, 행정 등의 요인을 구성하는 변수들을 설명변수로 설정하고 그들과 주민참여예산제도 확산 사이의 인과관계를 검증하였다. 분석결과, 지역적 확산(인접한 지방정부의 혁신 채택), 단체장의 진보성향, 단체장의 지방선거 득표율, 지역 내 시민단체 수, 지역의 인구수, 중앙정부 지원 등의 변수가 지방정부의 주민참여예산제도의 확산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

선행연구들로부터 밝혀진 정치이념과 혁신확산 사이의 인과관계의 유무는 차이가 있다. 남궁근(1994)의 연구에서는 지방의회의원의 진보성향과 행정정보공개조례제도의 확산 사이에 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 반면에 최상한(2010)의 연구에서는 지방자치단체장의 진보성향이 지방정부 주민참여예산제도의 확산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

3. 분석틀

앞에서 살펴보았듯이 지방정부가 새로운 조례 등 혁신적 정책을 채택하거나 그것이 지방정부 사이에 확산되어 가는 현상을 분석하는 데에는 혁신확산의 관점이 유용할 수 있다. 본 연구에서도 앞에서 살펴본 혁신의 확산에 관한 이론과 선행연구에 기초해서, 지방정부 주민참여예산제도의 채택 과정을 설명하기 위한 분석틀을 구성하고자 한다.

최상한(2010)이 통계분석 기법을 활용해서 주민참여예산제도의 채택에 영향을 미치는 변수들을 검증하였다. 그렇지만 다른 한편으로는 이 제도의 채택에 영향을 미치는 변수들이 어떤 상황에서 어떤 메커니즘을 통해 채택에 영향력을 행사하는지를 질적인 방법을 통해 구체적으로 분석하는 것은, 거시적 통계분석을 통해서는 밝히기 어려운 사실들을 알 수 있게 해줄 것이며, 따라서 그 나름대로 유용한 의미와 시사점을 제공해 줄 것으로 보인다.

우선 주민참여예산제도가 진보적 정책이나 하는 점이다. 이 제도가 진보성과 혁신성을 띠고 있다면(나중식, 2004), 진보성향의 정치이념을 지닌 자치단체가 이 제도의 채택에 긍정적인 태도를 지니고 채택할 가능성이 높을 것으로 보인다. 우리나라는 지방자치제도가 강시장-약의회 구조를 지니고 있고 대부분의 조례입안을 지방의회 보다 집행부에서 주도하고 있어(임헌만, 1999; 이승중, 2004; 김병준, 2009),²⁾ 자치단체장의 혁신의 의지가 지방의 정책혁신에 가장 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에, 본 연구에서 지방정부 정치이념의 성향은 자치단체장의 소속 정당을 통해 판단하고자 한다. 지방의회는 자치단체장에 비해 조례입안 등에서 영향력이 약하기 때문에 지방의회의 정치이념은 연구대상에서 제외하기로 한다. 본 연구와 유사한 시기(2004년부터 2010년 5월까지)를 대상으로 기초지방정부의 주민참여예산제도 확산의 영향요인을 통계적으로 분석한 최상한(2010)의 연구에서도, 자치단체장의 진보성향이 주민참여제도의 채택에 가장 큰 영향을 미치는 요인이지만, 진보성향의 기초의원비율(지방의회의 정치이념)은 거기에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나서, 지방자치단체장의 정치이념을 연구대상으로 하는 본 연구의 논리를 뒷받침 해주고 있다.

그러나 주민참여예산제도가 진보적, 개혁적 성향의 제도라고 하더라도 그것이 진보성향의 단체장으로 하여금 이 제도를 채택하게 하는 충분조건은 될 수 없을 것이다. 즉 자치단체장이 진보성향인 지방정부 중에서도 이 제도를 채택하는 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있을 것이다. 또한 자치단체장이 보수성향인 지방정부 중에서 이 제도를 채택한 곳도 있을 것이다. 이와 같은 사실은 진보적 정치이념이 다른 변수들과 결합되거나 상호작용하는 가운데 제도의 채택이나 확산이 이루어진다는 것을 추측 가능하게 한다. 그렇다면 자치단체장의 진보성향의 정치이념이 왜 혹은 어떤 촉발장치에 의해, 그리고 어떤 메커니즘을 통해 주민참여제도의 채택에 영향을 미치게 되는가? 이와 같은 사실들은 본 연구에서와 같이

2) 우리나라 지방정부는 기초와 광역 모두 조례안 발의를 자치단체장이 주도하고 발의된 조례안 원안은 거의 대부분 무수정으로 가결되고 있다. 즉 지금까지 경향을 보면 자치단체장의 조례안 발의비율이 약 90%에 가까우며 조례안 원안 가결비율 90%에 가깝거나 적어도 80%대에 이른다(임헌만, 1999; 김병준, 2009).

거시적 통계분석이 아닌 질적인 분석을 통해 구체적 사례들을 관찰하고 해석하는 과정을 통해 밝혀 질 수 있을 것이다.

이와 같은 관점에서 먼저 생각해 볼 수 있는 것은 지방정부의 주민참여예산제도 도입이 지방이 내적으로 그리고 자발적으로 시작한 순수한 지방차원의 정책혁신인가 하는 점이다. 앞에서 살펴본 혁신과 혁신의 확산에 관한 연구들과 우리나라의 정치적 환경을 고려해 볼 때, 정치이념이 중앙정부나 상급지방정부의 정책방향, 인접한 지방정부의 주민참여예산제도 채택, 시간 등의 변수들과 상호작용하는 과정을 통해 주민참여예산제도의 채택에 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각된다. 즉 정치이념이 주민참여예산제도의 채택에 영향을 주는 변수라면, 이들 다른 여러 가지 변수들과 상호작용하는 메커니즘을 통해 동 제도의 채택에 영향을 줄 것이라고 생각해 볼 수 있다.

무엇보다 우리나라는 중앙집권적 전통이 아직도 강하게 남아있으므로, 중앙정부나 상급 지방정부의 정책방향이나 혁신의 방침이 지방정부나 하급지방정부에 미치는 영향이 대단히 클 것으로 생각된다. 이승중(2004)에 의하면, 우리나라 기초자치단체의 행정정보공개조례의 채택 양상(채택율과 확산추세)은 광역자치단체의 동 조례 채택여부 및 채택시점에 따라서 달라진다. 즉 기초자치단체의 동 조례 채택율은 광역자치단체가 채택자인 지역이 광역자치단체가 비채택자인 지역 보다 훨씬 더 크다. 또한 그의 연구는 광역정부가 이 조례를 채택한 시점에 따라 기초자치단체의 동 조례의 확산 양태가 분명히 다르다는 것을 보여준다.³⁾ 이것은 광역지방정부의 정책방향이 기초지방정부의 혁신에 영향을 미친다는 것을 말해준다. 우리나라는 아직 중앙집권적 성향이 매우 강하므로 광역지방정부 뿐만 아니라 중앙정부의 정책방향도 기초지방정부의 정책이나 혁신에 미치는 영향력이 강할 것이다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 중앙정부나 광역지방정부의 정치적 이념과 정책방향이 기초지방정부의 주민참여예산제도의 채택에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

따라서 만일 중앙정부와 지방정부의 정치이념이 같거나 유사하다면 중앙정부의 정책방향이 지방정부에 의해 채택될 가능성이 클 것이다. 주민참여예산제도가 진보적 성향을 띠고 있기 때문에, 중앙정부가 진보적 정부일 때 단체장이 진보적 성향인 지방정부가 보수적 지방정부에 비해 이 제도를 채택할 확률이 더 높을 것으로 보인다. 또한 광역지방정부가 이 제도를 채택한 지역의 기초지방정부가 채택하지 않은 지역의 기초지방정부에 비해 동 제도를 채택할 확률이 더 클 것으로 보인다. 이와 같은 광역과 기초지방정부 사이의 관계도 지방정부의 정치이념이 진보일 때 더 강할 것으로 판단된다.

지방정부 차원에서 이루어지는 혁신의 지역적 확산 모형에 따르면, 어떤 지방정부의 새로운 제도의 채택은 인접한 정부의 정책혁신을 모방하는 방식으로 이루어진다(Walker,

3) 이승중(2010)의 연구에서 광역정부의 행정정보공개조례의 채택 시점에 따른 기초정부의 혁신수용 양태의 차이를 보면, 광역정부가 선발채택자일 때 기초정부는 신속반응 및 대폭반응, 광역정부가 초기채택자일 때 기초정부는 지연반응 및 소폭반응, 그리고 광역정부가 후발채택자일 때 기초정부는 무반응인 것으로 나타났다.

1969). 이와 같은 혁신의 지역적 확산은 지역적 장애로 인해 전국적 수준보다는 지역적 수준에서만 발생하게 되는 것으로 본다. 이와 같은 관점에서 남궁근(1994)은 행정정보공개조례의 지역적 확산에 관한 연구에서, 지방정부간 정책결정자들 사이의 의사소통이 대체로 시·도의 경계 내에서 활발히 이루어지는 반면 시·도의 경계를 벗어나면 인접지역의 경우에도 지방정부 정책결정자들 사이의 의사소통이 이루어지기 어렵다고 보고, 동 조례의 지역적 확산 현상이 시·도 단위로 이루어질 것으로 가정하고 그것을 실증적으로 검증하였다. 따라서 본 연구에서 살펴보는 주민참여예산제도의 지역적 확산도 남궁근(1994)의 연구처럼 시·도를 단위로 하여 이루어질 것으로 본다. 즉 비교적 초기에 주민참여예산제도를 채택한 기초자치단체가 소속되어 있는 시·도의 시·군·구는 그렇지 않은 시·도에 소속된 시·군·구에 비해 이 제도를 채택할 확률이 높을 것으로 가정한다.

이와 같은 인접 지방정부의 영향력도 정치이념과 상호작용하는 가운데 동 제도의 확산에 영향을 미칠 것으로 보인다. 보수적 지역보다는 진보적 성향의 자치단체가 많이 소속된 시·도 내에서 주민참여예산제도의 초기채택자(진보성향의 기초단체일 가능성이 높음)가 나타날 가능성이 높고, 그것이 지역 내의 인근 진보성향의 자치단체로 확산될 가능성이 클 것으로 보인다. 또한 시·도 내에 초기채택자가 있고 그것이 꼭 진보성향의 자치단체가 아니라하더라도 그 지역 내에 진보적 자치단체가 많으면, 그만큼 동 제도의 확산이 빠르게 전개될 가능성이 클 것이다.

이승중(2004)은 혁신의 확산이 시간의 경과에 따라 속도 및 수준이 달라진다고 보며, '점감형'과 '부활형'의 두 가지 확산시나리오를 제시하고 있다. 점감형은 혁신정책의 확산추세가 증가하다가 일정 시점을 넘으면 감소하는 형태를, 그리고 부활형은 일정 시점을 넘으면 감소하던 확산추세가 전기에는 못 미치지만 다시 증가하는 형태를 각각 의미한다.

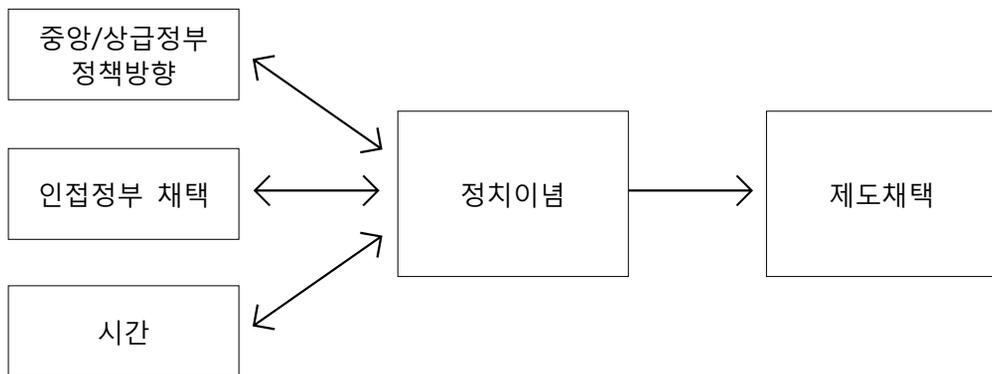
이와 같은 시간에 따른 확산의 속도 및 수준에 차이는 순수하게 시간 자체 요인으로부터 기인하기 보다는, 시간변수와 다른 변수들과의 상호작용으로부터 올 가능성이 클 것이다.⁴⁾ 주민참여예산제도가 진보성과 혁신성을 띠고 있으므로, 지방정부의 진보 혹은 보수의 정치이념이 시간과의 상호작용을 통해 이 제도의 채택에 영향을 줄 수 있을 것이다. 시간의 경과에 따라 지방선거가 실시되고 선거결과에 따라 지방정부의 정치이념 분포에 변화가 올 수 있을 것이며, 이것이 결국 주민참여예산제도의 채택과 확산형태에 영향을 줄 수 있을 것이다. 또한 지방정부의 정치이념에 따라 시간경과에 따른 동 제도의 확산유형이 다를 수도 있을 것이다. 즉 보수적 성향의 지방정부와 진보적 성향의 지방정부 사이에 시간에 따른 동 제도의 확산 속도와 수준에 차이가 있을 수 있을 것이다. 예를 들어, 진보적 성향의 자치단체들은 주민참여예산제도에 긍정적이므로 시간 경과에 따라 그들 자치단체

4) 앞에서 언급한 이승중(2004)의 연구는 정책을 둘러싼 정책결정자들 사이의 갈등이 작을수록(혹은 합의가 높을수록) 점감형에 근접하고, 반대의 경우는 부활형에 근접할 것으로 추정하고 있다. 그는 그 이유를 정책갈등이 클 경우 정책합의가 조기에 이루어지지 않고 차기에까지 연장될 가능성이 있기 때문으로 본다.

사이에 동 제도의 확산이 빠른 속도와 높은 수준으로 이루어 질 수 있는 반면, 동 제도에 소극적 태도를 지닌 보수 성향의 자치단체들 사이에 동 제도는 미미한 수준으로 느리게 확산되어갈 수 있다는 시나리오를 가정해 볼 수 있다.

본 연구에서 기초지방정부의 주민참여예산제도의 채택여부는, 대부분의 혁신확산에 관한 선행연구들(남궁근, 1994; 이승중, 2004; 최상한, 2010)이 그런 것처럼, 조례, 훈령 등의 입법을 통해 주민참여예산제도를 실시하고 있는 경우를 주민참여예산제도를 실시하고 있는 자치단체로 규정하였다. 왜냐하면 주민참여예산제도에 관한 입법이 없는 경우는 대부분 자치단체가 형식적이고 명목적인 제도 도입에 그치고 있기때문에, 실질적으로 제도를 시행하고 있는 자치단체만을 연구대상으로 하기 위해서이다.⁵⁾ 현재 주민참여예산제도를 시행하고 있는 거의 대부분의 지방정부는 조례를 통해 이 제도를 시행 중이다. 2011년 4월 10일 기준으로 두 개의 시·도와 95개의 시·군·자치구가 조례를 통해 동 제도를 시행 중이며, 경기도 연천군만 훈령(규정)을 통해 시행 중이다(www.elis.go.kr).

이상과 같은 논의에 기초하여 본 연구의 분석틀을 <그림 1>과 같이 설정하고자 한다. 기초지방정부의 주민참여예산제도의 채택 및 확산은 지방정부의 정치이념(진보 혹은 보수)의 영향을 받을 것으로 가정한다. 그런데 기초지방정부의 정치이념은 중앙정부나 상급지방정부(시·도)의 정책방향, 인접한 지방정부의 제도채택(인접한 초기채택 지방정부), 시간 등 세 가지 변수들과 상호작용하는 과정과 메커니즘을 통해 주민참여예산제도의 채택과 확산에 영향을 줄 것으로 본다.



(그림-1) 연구의 분석틀

5) 지방정부의 주민참여예산제도 관련 법규 규정 유무는 행정안전부의 자치법규정보시스템 홈페이지(www.elis.go.kr)를 통해 확인하였다. 이 사이트는 지방정부의 자치법규에 관한 정보를 실시간으로 제공해주고 있다.

III. 분석결과

1. 정치이념과 제도채택

먼저 지방정부의 정치이념(진보/보수)과 주민참여예산제도의 채택 및 확산 사이의 관계를 살펴보기로 한다. <표-1>은 중앙정부와 지방정부의 정치적 환경을 기준으로 정치적 시기를 분류한 다음 각 정치시기별/시·도별/이념별로 기초지방정부의 주민참여예산제도 채택 현황을 보여준다. 정치적 환경(시기)은 분석기간을 중앙정부가 참여정부나 이명박 정부냐, 그리고 지방정부의 구성시기(제3대-제5대)를 기준으로 하여 구분하였다. 즉 정치적 환경을 제1기(참여정부/제3대지방정부), 제2기(참여정부/제4대지방정부), 제3기(이명박정부/제4대지방정부), 제4기(이명박정부/제5대지방정부) 등 네 개의 시기로 구분하였다. 이와 같이 정치적 환경별로 제도 채택현황을 정리 한 이유는 중앙정부와 지방정부의 정치적 환경이 지방정부의 혁신에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

2004년 3월 광주광역시 북구에서 처음으로 시행된 이후 2011년 4월 10일 현재까지 총 96개의 기초지방정부가 주민참여예산제도를 시행 중이다. 자치단체장의 정치이념별로 살펴보면, 진보 자치단체는 참여정부/제3대지방정부 시기에 세 개, 참여정부/제4대지방정부 시기에 23개, 이명박정부/제4대지방정부 시기에 여섯 개, 이명박정부/제5대지방정부 시기에 다섯 개 등 총 37개의 기초지방정부에서 시행 중이다. 보수 자치단체는 동 시기별로 각각 한 개, 26개, 아홉 개, 네 개로 총 40개 기초자치단체에서 시행 중이다. 무소속 자치단체는 동 시기별로 각각 한 개, 12개, 다섯 개, 한 개로 총 19개 기초자치단체에서 시행 중이다. 단순 수치로만 보면 정치이념별로 동 제도를 시행 중인 자치단체 수는 보수(40개)>진보(37개)>무소속(19개)의 순서로, 진보보다 보수적 성향의 기초자치단체에서 동 제도를 더 많이 실시 중인으로 나타난다. 그러나 정확한 판단을 위해서는 각 지방정부의 구성시기에 따른 정당별(정치이념별) 자치단체장의 의석수에 대비하여 동 제도 실시 자치단체 수를 살펴봐야 한다.

<표-1> 정치적 환경(시기)/이념별 주민참여예산제도의 채택 현황

시·도 (기초지방 정부 수)	제1기: 2004.3-2006.6 (참여정부, 3대지방)	제2기: 2006.7-2008.2 (참여정부, 4대지방)	제3기: 2008.3-2010.6 (MB정부, 4대지방)	제4기: 2010.7-2011.4* (MB정부, 5대지방)	계	채택율 (%)
서울(25)	0	0	0	0	0	0.0
부산(16)	0	1 (보수1)	1 (보수1)	0	2	12.5
대구(8)	0	2 (보수2)	4 (보수4)	0	6	75.0
인천(10)	0	0	0	3 (진보3)	3	30.0
광주(5)	1 (무소속1)	4 (진보4)	0	0	5	100.0
대전(5)	1 (보수1)	1 (보수1)	0	2 (보수2)	4	80.0
울산(5)	2 (진보2)	0	0	0	2	40.0
경기(31)	0	6 (보수4,무소속2)	2 (보수2)	1 (무소속1)	9	29.0
강원(18)	0	5 (보수5)	2 (보수2)	0	7	38.9
충북(12)	0	7 (진보2,보수4, 무소속1)	1 (진보1)	1 (진보1)	9	75.0
충남(16)	0	4 (진보1,보수3)	0	0	4	25.0
전북(14)	0	5 (진보4,무소속1)	3 (진보2,무소속1)	1 (진보1)	9	64.3
전남(22)	1 (진보1)	17 (진보11,무소속6)	4 (진보3,무소속1)	0	22	100.0
경북(23)	0	5 (보수4,무소속1)	2 (무소속2)	0	7	30.4
경남(18)**	0	4 (진보1,보수2,무소속1)	1 (무소속1)	2 (보수2)	7	38.9
계(228)***	5 (진보3,보수1,무소속1)	61 (진보23,보수26,무소속12)	20 (진보6,보수9,무소속5)	10 (진보5,보수4,무소속1)	96	42.1
채택율(%)	2.2	26.5	8.7	4.4	42.1	

* 제5대 지방정부는 2011년 4월 10일까지를 기준으로 함.

** 경남의 기초지방정부는 제4대까지는 20개였으나 제5대 지방정부부터 마산, 창원, 진해의 통합으로 18개임. 채택율은 18을 활용하여 계산함

*** 제4대부터 제주는 제주특별자치도로 전향되어 기초지방정부가 없으므로 제외, 제3대 때도 제주특별자치도 출범 이전의 준비기간 등을 고려할 때, 출범 이전부터 기초지방정부 네 개는 폐지되기로 되어 있었으므로 참여예산제도의 채택 대상에서 제외임. 따라서 제3대 때도 제주의 기초지방정부 네 개는 연구대상에서 제외하여 228개로 함. 제4대에는 제주의 기초지방정부 네 개가 폐지되고 충청남·북도에서 각각 기초지방정부가 한 개씩 증가하여 230개로 됨. 마산, 창원, 진해의 통합으로 제5대부터 228개임. 따라서 시기별 채택율은 제3대는 228, 제4대는 230, 제5대는 228을 활용하여 계산함. 계(전체)의 채택율은 228을 활용하여 계산함.

<표-2>에서 볼 수 있듯이, 제3대(2002. 7-2006. 6)와 제4대(2006. 7-2010. 6) 지방정부의 경우 보수정당 소속 기초단체장의 수(제3대 및 4대 각각 155명, 159명)가 진보정당 소속의 단체장 수(각각 45명, 39명)에 비해 압도적으로 많으며, 제5대 지방정부(2010. 7-2011. 4. 10 현재까지)는 그 숫자가 보수(97명)가 진보(95명)보다 두 명 더 많다. 이와 같이 제3대와 제4대지방정부의 자치단체장 소속 정당 수에서 보수가 진보보다 압도적으로 많은데도 불구하고, 제4대까지 제도를 채택한 자치단체 수는 보수(36개)가 진보(32개) 보다 네 개 더 많을 뿐이다. 시기별 정당의석 수 대비 제도채택 자치단체 수의 비율을 보면 진보가 제3대 6.7%(3/45) 제4대 74.4%(29/39)이고 보수가 제3대 0.6%(1/155) 제4대 22.0%(35/159)이다. 따라서 제3대와 제4대 지방정부에서 진보적 정치이념의 자치단체가 보수 보다 주민참여예산제도를 훨씬 더 적극적으로 채택하였다는 것을 알 수 있다. 제5대지방정부의 경우, 아직 9개월여밖에 경과하지 않은 상황이지만, 정당별 의석 수에서 보수 지방정부가 진보 보다 두 개 더 많음에도 불구하고, 제도채택 자치단체의 수는 오히려 진보가 보수보다 한 개 더 많다. 제5대지방정부에서 정치이념별 의석 수 대비 채택율을 보면, 진보적 자치단체가 5.3%(5/95)로 보수적 자치단체가 4.1%(4/97)로 각각 나타나서 진보가 보수에 비해 채택율이 약간 더 높다. 따라서 제5대에서도 진보 자치단체가 보수보다 제도의 채택에 약간 더 적극적임을 알 수 있지만, 제3대와 제4대에 비해서는 그 격차가 크게 줄어들었다. 제5대지방정부의 경우, 채택을 뿐만 아니라 제도채택 자치단체의 절대 수에서도 진보 자치단체가 보수 자치단체보다 더 많이 나온 것은, 제4대까지 보수였던 많은 자치단체가 제5대에서 진보 자치단체로 바뀌어 진보 자치단체의 수가 대폭 증가하였기 때문으로 보인다.

<표-2> 시기별/정당별 소속 기초자치단체장의 수

구분	보수정당					진보정당				무소속	
	한나라	자민련	자유선진	국민중심	미래연합	보수소계	민주	열린우리	민주노동		진보소계
3대	139	16				155	43		2	45	28
4대	152			7		159	20	19		39	32
5대	82		13	1	1	97	92		3	95	36

주: 재·보궐선거 실시 지역의 경우는 주민참여예산제도 도입 당시 자치단체장의 당적 기준임.

제주(특별자치)도는 제외함.

자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지(www.nec.go.kr).

2. 중앙/상급정부의 정책방향 및 정치이념과 제도채택

앞에서 지방정부의 정치이념이 주민참여예산제도의 채택과 관련이 있다는 것을 확인하였다. 그렇다면 정치이념이 어떤 변수들과의 상호작용을 통해 혹은 어떤 메커니즘을 통해 동 제도의 채택에 영향을 주는지를 살펴보고자 한다. 먼저 지방정부의 동 제도 도입이 지

방이 자생적으로 시작한 순수한 지방차원의 정책혁신인가 하는 것을 고찰해 볼 필요가 있다. 이것은 기초자치단체의 동 제도 도입이 중앙정부 및 상급지방정부인 시·도의 정책방향과 관련이 있는지에 관해 분석해 봄으로써 알 수 있을 것이다.

우리나라에서 주민참여예산제도의 도입은 참여정부가 지방분권을 추진하는 과정에서부터 논의가 시작되었다. 참여정부의 정부혁신지방분권위원회는 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’과 ‘재정·세제개혁 로드맵’에 이 제도의 도입을 계획하였다. 이와 같은 위원회 등의 활동에 따라 행정자치부(2003)의 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침’에 2004년도 지방재정 운영방향의 일환으로 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성과정에 참여하는 ‘주민참여형 예산편성제도’를 권고하는 내용을 제시하였다(방성애, 2010). 또한 참여정부는 2005년부터 2007년까지 지방예산 편성운영의 투명성을 높이기 위해 지방재정분석지표에 예산편성 관련 주민의견수렴 여부, 주민참여예산제도 관련 조례 제정 여부 등의 지표를 추가하였다. 이와 같은 지표들을 통한 평가 결과에 기초하여 우수지방정부에 대해 특별교부금을 통해 인센티브를 제공하였다(최상한, 2010).

이런 가운데 전국 최초로 2004년 3월 광주광역시 북구가 조례 제정을 통하여 주민참여예산제도를 시행하였다. 광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 시민단체의 예산감시운동, 참여정부의 지방분권정책, 자치단체장의 의지가 복합적으로 작용하여 실시되기 시작하였다. 즉 자치단체장이 지방선거과정(2002년)에서 제시한 공약을 바탕으로 하여 참여정부의 출범과 동시에 본격적으로 추진된 지방분권정책과 시민단체가 주장해온 참여예산제도를 수용한 결과의 산물이다(강미선, 2008). 주민참여예산제도를 실시할 당시(민선3기) 김재균 북구청장은 무소속이었지만, 그 이전과 이후는 민주당 소속으로 북구의회의원, 북구청장, 국회의원으로 활동하는 등 실제적으로 진보적 성향의 정치가로서의 길을 걸어왔고 견고 있다. 따라서 북구의 주민참여예산제도 도입 당시에도 진보적 성향의 자치단체장으로 볼 수 있을 것이다.⁶⁾

이어서 같은 해인 2004년 6월 울산광역시 동구가 주민참여예산제운영조례를 제정하여 광주시 북구에 이어 전국 두 번째로 동 제도를 실시하였다. 울산시 동구가 이 제도를 도입하게 된 첫 번째 배경은 시민단체들의 적극적 요구와 동구청장의 강력한 의지에 있다. 당시 동구청장은 민주노동당 소속으로 동 제도의 실시를 선거공약으로 하였고, 당선 후 동구청 공무원들을 독려하여 이 제도를 도입하고자 노력하였다. 이와 같이 동구의 주민참여예산제도 시행의 일차적 요인이 구청장의 의지와 시민단체들의 요구였다면, 참여정부의 동

6) 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 도입 당시 구청장이었던 김재균은 정치적으로 김대중, 노무현 전 대통령의 영향을 크게 받았으며 민주당원으로서 1993년 민주당 광주시 지부 대변인으로 그리고 1995년에는 광주시 의회의원으로 재직하였다. 1998년부터의 민선2기는 민주당 소속의 북구청장이었지만, 2002년부터의 민선3기는 무소속 북구청장으로 재직하였다. 그리고 2008년부터 현재까지 민주당 소속으로 제18대 광주시 북구를 국회의원으로 재직하고 있다(김재균 의원 홈페이지; www.gwangju.pe.kr).

제도 도입 권고가 이차적 요인으로 제도 도입에 힘을 실어주었다(강미선, 2008).

결국 2004년도에 전국에서 가장 먼저 주민참여예산제도를 도입한 광주 북구와 울산 동구의 경우, 동 제도의 도입은 진보성향의 구청장의 의지, 시민단체의 요구, 그리고 참여정부의 권고 등 세 가지 요소가 결합되어 상호작용하는 과정에서 도입되었음을 알 수 있다. 이를 통해, 진보적 성향의 중앙정부의 정책방향이 진보적 성향의 자치단체장들의 정책의지에 영향을 미쳐서 제도가 도입되기 시작한 것으로 볼 수 있다.

2004년 이들 두 개 지방정부가 주민참여예산제도를 도입한 이후 기타 자치단체로 확산되어갔는데, 앞에서 살펴보았듯이 진보 성향의 자치단체가 많이 채택하였다. 제5대에 비해 제3대와 제4대에서 동 제도의 채택율이 진보 자치단체가 보수보다 압도적으로 더 많았다. 특히 제4대 초기인 참여정부/제4대지방정부 시기에 동 제도의 확산이 절정에 달했고 진보적 자치단체의 채택율이 보수에 비해 특히 많이 높았다. 제4대 후반기인 이명박정부/4대지방정부 시기에는 확산이 다소 정체되기 시작했고, 진보적 자치단체와 보수적 자치단체 사이의 채택율 격차도 초기 보다는 많이 줄었다(<표-1> 참조). 이것은 진보적 성향의 참여정부의 주민참여예산제도 도입의 권고를 이념을 같이하는 진보적 자치단체가 대단히 적극적으로 수용하였음을 시사해주는 것이다. 즉 중앙정부와 지방정부 사이의 진보적 이념의 일치가 진보적 중앙정부의 정책혁신의 확산을 배가시켰다는 것을 의미한다.

반면 이명박정부/제5대지방정부에 이르러 진보와 보수간 채택율 격차가 대단히 크게 줄어들었다. 이것은 보수적 중앙정부가 예산과정에서의 주민참여에 무관심하거나 보수적 지방정부도 무관심하기 때문이며, 진보적 지방정부도 과거와 달리 진보적 중앙정부로 제도를 권유받는 일이 없기 때문에 제도 채택에 소극적 자세를 보이고 있는 것으로 보인다. 이것을 통해 보수적 중앙정부와 보수적 지방정부가 짝을 이룰 때에는 진보적 중앙과 진보적 지방이 짝을 이룰 때에 비해, 주민참여예산제도의 확산이 상대적으로 미미하다는 것을 알 수 있다.

이와 같은 사실로부터 주민참여예산제도는 진보적 성향의 참여정부의 권고가 있고, 그와 정치적 이념을 같이하는 진보적 성향의 자치단체장이 이에 동조하는 선에서 채택되기 시작하였고, 이후에 진보적 자치단체를 중심으로 지역적으로 확산되어갔다고 보아야할 것이다.

이어서 상급자치단체인 시·도의 정책방향과 정치이념 및 기초자치단체의 주민참여예산제도의 채택 사이의 관계를 살펴보도록 하자. 이것은 시·도가 주민참여예산제도를 채택하였다면 상급정부의 정책방향이 이 제도를 지지하는 것으로 보고, 시·도가 주민참여예산제도의 채택자인 지역과 비채택자인 지역 사이에 기초지방정부의 채택율을 비교함으로써 알 수 있을 것이다. 2011년 4월 현재까지 주민참여예산제도에 관한 조례나 기타 법규를 통해 동 제도를 실시하고 있는 광역자치단체는 경상남도(2009년 2월)와 광주광역시(2011년 4월) 두 곳에 불과하다(www.elis.go.kr).

그 중에서 광주광역시는 지역 내 다섯 개 자치구 모두가 주민참여예산제도를 채택하고

있지만, 모두 광역시 본청 보다 몇 년 앞서서 채택하였다(www.elis.go.kr). 따라서 광역시장과 대부분의 구청장이 민주당 소속으로 진보적 정치이념을 같이하지만, 광역시의 정책 방향이 자치구의 제도 채택에 영향을 미쳤다고 말하기는 어려울 것이다. 경남의 경우, 일곱 개의 시·군이 동 제도를 채택하고 있는데, 도청의 채택 이전에 네 개 이후에 세 개의 기초자치단체가 채택을 하였다. 조례채택 당시 도지사과 입급 개 중 다섯 개 기초자치단체장이 한나라당 소속이었고, 나머지 두 명의 기초자치단체장은 한 명은 무소속 한 명은 열린우리당 소속이었다(www.elis.go.kr). 경남의 경우 도청의 영향력이 기초자치단체의 채택에 영향을 미쳤는지는 아직 정확히 알 수 없다.

<표-1>에서 볼 수 있듯이, 주민참여예산제도에 관한 조례를 채택한 두 개의 광역자치단체에서 기초자치단체의 채택율은 경상남도가 38.9%로 낮고, 광주광역시 100%로 대단히 높다. 상급지방정부가 비채택자인 지역 기초자치단체의 채택율은 서울 0%, 부산 12.5%로 대단히 낮은 지역이 있는 반면 전남 100%, 대전 80%, 대구와 충북 75%, 전북 64.3% 등과 같이 대단히 높은 지역도 있다. 이를 통해 볼 때, 상급정부가 채택자인 지역과 비채택자인 지역 사이에 기초자치단체의 채택율에 차이가 있다고 자신하기는 어렵다. 또한 광역자치단체가 채택자인 두 개의 지역을 놓고 볼 때도 광주광역시는 지역 내 기초자치단체들에 비해 몇 년 늦게 채택하였는데도 역 내 기초자치단체들의 채택율은 100%인데 반해, 경남도는 비교적 일찍 채택하였는데도 지역 내 기초자치단체들의 채택율은 38.9%에 그치고 있다. 이와 같은 사실들로부터, 광주와 경남 모두 지역 내에서 상급정부와 기초자치단체장들의 정치이념이 거의 일치했음에도 불구하고, 상급정부의 정책방향이 기초자치단체의 주민참여예산제도의 채택에 거의 영향을 미치지 못했다는 것을 시사해 준다고 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 결과는 행정정보공개조례의 확산에서 광역자치단체의 채택 여부가 기초자치단체의 채택에 영향을 준다는 이승중(2004)의 연구결과와 배치된다. 그의 연구에 따르면 광역단체가 채택자인 지역이 비채택자인 지역에 비해 기초자치단체의 채택율이 훨씬 더 크고, 광역정부의 채택 시점에 따라서도 광역정부가 선발채택자인 지역의 기초정부의 채택율이 가장 크고 이어서 초기채택자인 지역이 높으며 후발채택자인 지역이 가장 낮아서, 광역정부의 채택 시점이 빠른 지역일수록 기초지방정부의 채택율이 큰 것으로 나타났다.

3. 인접정부의 채택여부 및 정치이념과 제도채택

본 연구는 남궁근(1994)의 행정정보공개조례제조의 지역적 혁신확산에 관한 연구처럼, 지방정부 정책결정자들의 의사소통이 대체로 시·도의 경계 내에서 활발히 이루어지며

7) 조례채택 당시 광주광역시장이 민주당 소속이었으며, 무소속인 북구청장을 제외한 나머지 네 개 구청장도 모두 민주당 소속이었다. 앞에서 살펴보았듯이, 북구청장도 실제로는 민주당 소속으로 볼 수 있다.

시·도의 경계를 벗어나면 인접지역의 경우도 서로 의사소통이 이루어지기 어렵다고 보고, 시·도를 지역단위로 하여 비교적 초기(참여정부/제3대지방정부(2006년 6월 이전))에 주민참여예산제도를 채택한 기초자치단체가 소속되어 있는 시·도의 시·군·구와 그렇지 않은 시·도에 소속된 시·군·구 사이에 채택율을 비교해 본다. 만일 인접정부의 혁신 채택이 주변지역으로의 지역적 확산효과를 지닌다면, 초기채택자가 포함된 시·도 내에서는 지역적 확산이 많이 이루어져서 지역 내 기초자치단체들의 채택율이 높을 것이고, 초기채택자가 없는 시·도는 확산율이 낮거나 없어서 지역 내 기초자치단체들의 채택율이 낮을 것이다.

<표-1>에서 보듯이, 초기에 동 제도를 채택한 기초지방정부가 포함된 시·도는 광주, 대전, 울산, 전남 등 네 개이다. 현재까지 이들 지역 내 기초자치단체들의 동 제도의 채택율은 광주와 전남이 둘 다 100%, 대전 80%, 울산 40%이다. 이들 네 개 지역의 평균 채택율은 80%로 대단히 높으며, 전 지역 평균 채택율 42.1%의 거의 두 배에 달한다. 초기채택자가 포함되지 않은 나머지 11개 시·도의 채택율은, 대구와 충북이 둘 다 75%, 전북이 64.3%로 높은 반면, 나머지 여덟 개 지역은 낮은 채택율을 보이고 있다. 특히 서울과 부산이 각각 0%, 12.5%로 대단히 낮다. 이들 11개 지역의 평균 채택율은 38.1%로 낮으며, 전국 평균 42.1% 보다 더 낮다. 따라서 초기채택자가 있는 시·도의 채택율(80%)이 그렇지 않은 시·도의 채택율(38.1%) 보다 두 배 이상 높은 것으로 보아, 주민참여예산제도의 지역적 확산효과가 크다고 볼 수 있을 것이다.

초기채택자가 포함된 광역자치단체 사이의 채택율의 차이는 초기채택자의 채택의 인접 기초정부로의 확산속도나 확산효과에 차이가 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 시·도 사이에 나타나는 이와 같은 확산의 속도나 효과의 차이는 무엇으로 설명할 수 있는가? 지방자치단체장의 정치이념의 차이에서 그 해답을 구할 수 있을 것으로 보인다.

앞에서 살펴보았듯이, 광주는 2004년 무소속이지만 실제로 진보정당인 민주당 소속으로 볼 수 있는 김재균 북구청장에 의해 전국 최초로 주민참여예산제도가 도입되었다. <표-1>에서 볼 수 있는 것처럼, 이후 이 제도는 참여정부/제4대지방정부(2006.7-2008.2) 시기에 지역 내 나머지 네 개의 진보적 성향의 자치구 전체로 급속도로 확산되었다. 전남은 초기에 진보적 민주당 소속의 순천시장에 의해 채택된 이후 참여정부/제4대지방정부 시기에 17개 기초자치단체로(진보 11개, 무소속 여섯 개), 이어서 이명박정부/제4대지방정부(2008.3-2010.6) 시기에 네 개의 기초자치단체(진보 세 개, 무소속 한 개)로 확산됨으로써 비교적 빠른 속도로 도 내의 전 기초자치단체로 확산되었다. 전남 지역은 광주와 마찬가지로 정치적으로 진보적 성향이 강한 지역으로서 무소속 자치단체장들의 경우도 대부분 진보적 성향을 띠는 경우가 많다. 따라서 광주와 전남의 경우는 초기에 각각 하나의 진보적 성향의 기초자치단체장에 의해 주민참여예산제도가 채택되었고, 이후 동 제도가 나머지 진보적 성향의 기초자치단체들로 빠르게 확산되었다고 볼 수 있을 것이다.

대전의 경우, 초기에 보수적 성향의 자민련 소속 대덕구청장에 의해 주민참여예산제도

가 채택되었다. 이후 참여정부/제4대지방정부 시기에 한 개의 보수적 기초정부로, 이명박 정부/제5대지방정부 시기에 두 개의 보수적 기초정부로 느린 속도로 확산되었다(<표-1> 및 www.elis.go.kr참조). 울산의 경우는, 초기에 진보정당인 민주노동당 소속의 동구청장과 북구청장에 의해 주민참여예산제도가 도입되었으나 더 이상 지역 내의 타 지역으로 확산되지 못하였다. 울산의 경우 초기에 제도를 채택한 진보적 성향의 동구와 북구를 제외하면, 초기 이후인 제4대와 제5대지방정부 시기에 나머지 세 개 기초지방정부의 자치단체장이 거의 대부분 한나라당 소속으로 되었다(제5대 중구만 무소속)(<표-1>, www.nec.go.kr, www.elis.go.kr참조). 이것은 초기에 진보적 성향의 두 개의 자치구에 의해 동 제도가 채택되었으나, 동 제도가 나머지 보수적 자치구·군으로 확산되지는 못하였음을 말해준다. 대전과 울산의 사례를 통해 보수적 성향이 강한 기초지방정부들로 구성된 시·도에서는 주민참여예산제도의 지역적 확산의 속도가 대단히 느리거나 확산효과가 거의 없을 수 있다는 것을 알 수 있다.

본 연구에서 밝혀진 주민참여예산제도의 지역적 확산효과의 존재는 통계적으로 지역적 확산효과가 없다는 최상한(2010)의 연구와 다른 결과를 보여준다. 그 원인은 분석시기⁸⁾와 분석방법의 차이 때문으로 보인다. 특히 '지역적 확산' 변수의 척도 구성에서 그는 지방정부가 주민참여예산제도를 채택하기 이전까지 이 제도를 채택한 이웃 지방정부의 총수로 함으로써, 시·도 내의 초기채택자 유무를 기준으로 한 본 연구와 차이가 있다. <표-1>에서 보듯이, 시·도별로 초기채택자의 유무에 따라 채택율에 뚜렷한 차이가 존재하므로, 시·도 경계 내에서 기초지방정부 사이에 인접정부의 채택이 다른 정부에 영향을 준다고 보는 것이 옳을 듯하다.

결국 지금까지의 분석에 기초할 때, 우리나라 지방정부에서 주민참여예산제도의 채택과 확산의 가장 전형적인 경로는, 진보적 이념의 중앙정부인 참여정부가 주민참여예산제도를 강조하고 지방정부에 채택을 권고했고, 참여정부와 정치적 이념을 같이하는 진보성향이 강한 광주, 전남, 울산 등의 기초자치단체에서 먼저 동 제도의 초기채택자가 나왔고, 그것이 시·도 내의 진보적 이념의 타 기초자치단체로 빠르게 확산되어 갔다고 볼 수 있을 것이다. 바로 여기에 진보적 성향의 자치단체가 주민참여예산제도와와의 밀접한 관계에 대한 해답이 있다고 볼 수 있을 것이다.

4. 시간 및 정치이념과 제도채택

시간의 경과에 따른 주민참여예산제도 확산의 형태, 그리고 이것과 정치이념과의 관계를 살펴보기로 한다. 먼저 주민참여예산제도가 최초로 도입되기 시작한 2004년 이후 2011

8) 최상한(2010)은 2004년부터 2010년 5월까지를 연구대상으로 하였기 때문에, 2011년 4월 10까지를 대상으로 한 본 연구보다 분석기간이 짧다.

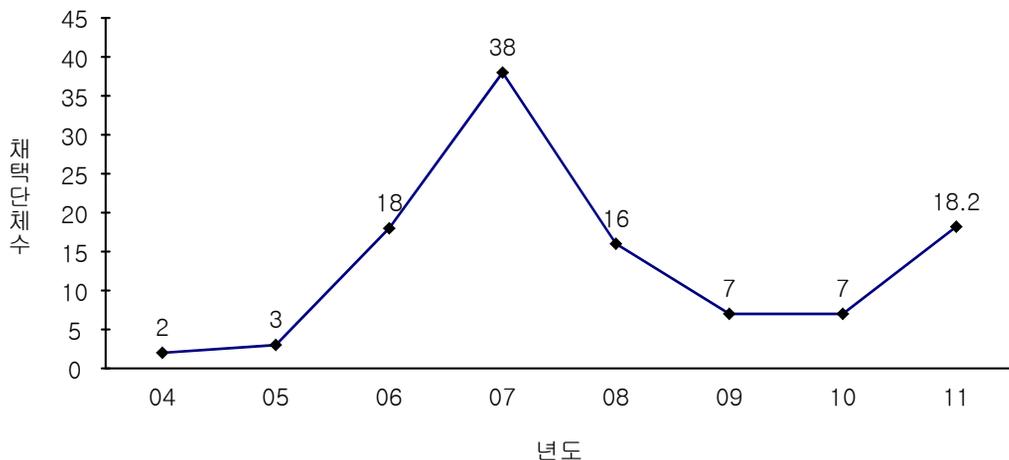
년 현재까지 년도별 시간경과에 따른 확산의 추이가 <표-3>에 나타나있다. 2007년까지 급속도로 증가하다가 이후 다시 급격히 하락하는 추세를 보여준다. 2009년과 2010년에 동 제도의 채택단체 수가 일곱 개에 머물다가 2011년도 들어 불과 3.3개월 만에 다섯 개의 자치단체가 동 제도를 채택함으로써(12개월 단위로 환산하면 18.2개가 채택), 다시 채택자치단체 수가 증가하는 추세를 보여준다.

<표-3> 년도별 채택 자치단체수 추이

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
채택수	2	3	18	38	16	7	7	5(18.2)*

* 2011년은 4월 10일까지 3.3개월만 계산에 포함됨. 따라서 1년(12개월)단위로 환산하면 18.2개임.

이와 같은 년도별 주민참여예산제도 채택자치단체 수의 추이를 그래프로 나타내면 (그림-2)와 같다. 시간의 경과에 따라 이 제도의 확산 추세가 2007년까지 급속도로 증가하다가 급격히 감소하여 2009년과 2010년의 이 년간 정체를 보이며, 2011년에 다시 약간 증가(부활)하는 추세를 보여주고 있으므로, 확산의 형태는 준부활형⁹⁾에 가깝다고 볼 수 있을 듯하다. 따라서 주민참여예산제도의 확산이 시간요인의 영향을 받는다고 볼 수 있을 것이다.



주: 2011년은 일 년(12개월) 단위로 환산한 숫자를 활용하였음

(그림-2) 년도별 채택 자치단체수 추이의 흐름도

9) 확산의 형태에 관한 자세한 논의는 이승중(2004)의 연구를 참조하기 바란다. 그의 연구에서 행정 정보공개조례제도의 확산 역시 대체로 준부활형으로 규정짓고 있다.

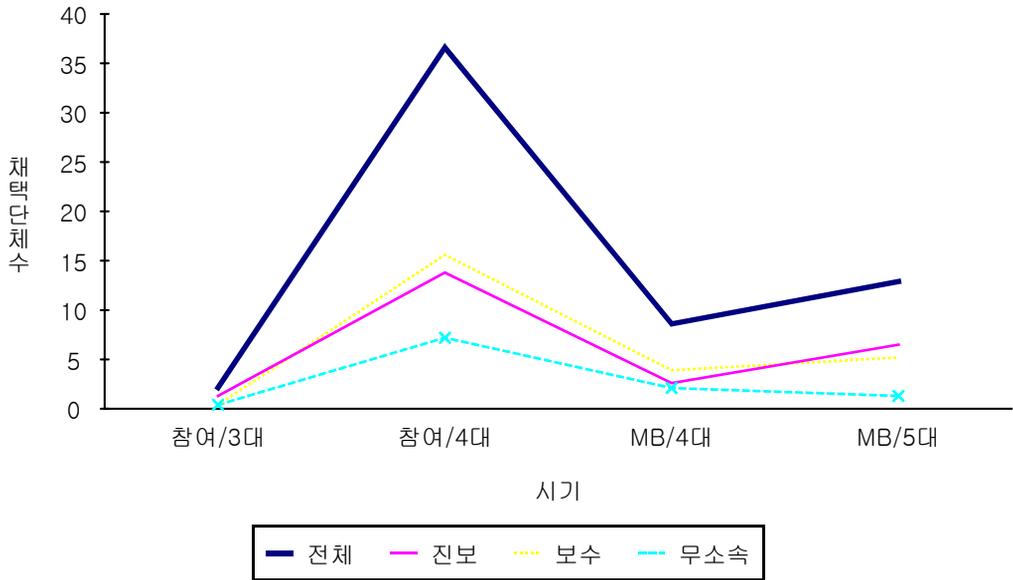
이어서 시간의 경과에 따른 주민참여예산제도의 지역적 확산 추이가 정치이념과 어떤 관련이 있는지를 분석하기 위해, 시기별/이념별로 동 제도의 확산 추이를 살펴보기로 한다. <표-4>에 정치적 시기별로 주민참여예산제도를 채택한 자치단체 수의 추이가 나타나 있다. 네 개 시기의 기간이 서로 다르므로, 각 시기의 기간을 모두 일 년(12개월) 단위로 환산(표준화)시켜서 채택 자치단체 수를 계산하였다. 전체적으로 시기별 채택 자치단체의 수는 참여정부/제4대지방정부 시기에 36.6개로 최고 절정에 도달했다가 이명박정부/제4대지방정부 시기에 8.6개로 급격히 하락한 후 이명박정부/제5대지방정부 시기에 다시 12.9개로 약간 증가하는 추세를 보여준다. 정치이념별로 살펴보면, 보수와 진보지방정부 모두 자치단체 전체의 관점에서처럼 참여정부/제4대지방정부 시기에 확산이 절정에 달했다가 이후 이명박정부/제4대지방정부에 들어서 급격히 감소하며, 이명박정부/제5대지방정부 시기에 다시 약간 증가하는 추세를 보여준다. 다만 자치단체장이 무소속인 지방정부만이 참여정부/제4대지방정부에 확산이 절정에 도달했다가 이후 계속 하락하고 있으므로 약간 다른 형태의 확산추이를 보여주고 있다.

<표-4> 시기별/정치이념별 채택 자치단체 수 추이

시기 정치이념	참여정부 3대지방정부	참여정부 4대지방정부	이명박정부 4대지방정부	이명박정부 5대지방정부
전체	2.1	36.6	8.6	12.9
진보정당	1.3	13.8	2.6	6.5
보수정당	0.4	15.6	3.9	5.2
무소속	0.4	7.2	2.1	1.3

주: 네 개의 기간을 각각 일 년(12개월) 단위로 환산(표준화)하여 계산하였음.

이와 같은 시기별/정치이념별 주민참여예산제도의 확산의 추이를 그래프로 나타내면 (그림-3)과 같다. 전체 자치단체와 보수 및 진보성향의 자치단체의 경우, 참여정부/제4대지방정부 시기에 확산이 급속도로 증가하여 절정에 달했다가 이명박정부/제4대지방정부시기에 급격히 감소하고, 이후 이명박정부/제5대 시기에 약간 증가하는 추세를 보여주고 있으므로, 준부활형의 확산유형에 가깝다고 할 수 있을 것이다. 다만 단체장이 무소속인 지방 정부는 참여정부/제4대지방정부에 확산이 절정에 도달했다가 이후 계속 하락하는 추이를 보이고 있으므로 점감형의 확산유형으로 볼 수 있을 것이다.



주: 네 개의 기간을 각각 일 년(12개월) 단위로 환산(표준화)하였을 시의 추이도임

(그림-3) 시기별/정치이념별 채택 자치단체수 추이의 흐름도

시간의 경과에 따라 주민참여예산제도의 확산이 대체로 준부활형의 추이를 보여주는 이유는 정치이념과 관련된 측면이 있을 것으로 보인다. 특히 앞에서 분석되었듯이 이 제도의 채택은 진보적 성향의 자치단체를 중심으로 이루어져 왔기 때문에, 진보적 자치단체의 수와 확산 유형간에 어떤 상관관계가 있을 것으로 추측된다.

<표-1>에서 보듯이 이 제도가 출발하던 초기에는 제도를 채택한 자치단체의 절대적 수에서 진보적 성향의 자치단체가 보수 보다 더 많았지만, 제4대지방정부에 들어서 역전되어 보수적 성향의 자치단체가 더 많게 되었다. 그런데 제5대지방정부 들어 채택자 수가 다시 진보적 자치단체에서 더 많게 변했다. <표 2>에서 보듯이, 제3대와 제4대지방정부 시기에는 진보정당과 보수정당 사이에 소속 자치단체장의 수에서 보수정당이 압도적으로 많고, 진보정당은 제3대와 제4대 각각 45명과 39명에 불과했다. 그런데 확산이 절정에 달했던 참여정부/제4대지방정부 시기까지 동 제도를 채택한 진보적 자치단체의 수는 26개에 달한다 (<표-1>참조). 물론 제3대와 제4대지방선거 사이에 자치단체의 장들의 소속 정당이 변경된 곳이 있기 때문에 무리가 있기는 하지만, 제4대지방정부에서 보수 성향 자치단체의 수와 주민참여예산제도를 채택한 진보 성향 자치단체의 수를 비교해 보는 것이 어느 정도 의미가 있을 수 있다. 제4대지방정부에서 진보성향의 자치단체 수는 39개인데, 확산이 절정에 달했던 제4대지방정부 초반(참여정부/제4대지방정부)까지 이미 26개에 달하는 대부분의 진

보적 자치단체가 동 제도를 채택하였고, 아직 제도를 채택하지 않은 진보적 자치단체는 얼마 남아있지 않았었다. 따라서 제4대 후반(이명박정부/제4대지방정부)에 이 제도를 채택할 여지가 있는 진보적 자치단체 수가 적었고, 이로 인해 전체적으로도 확산추세가 감소하는 방향으로 흘러갔을 가능성을 배제할 수 없다. 그런데 <표 2>에 나와 있듯이, 2010년에 있었던 제5대지방선거에서 진보적 성향의 기초자치단체장이 95명으로 대폭 늘어났다. 따라서 <표-1>에서 보듯이, 제5대지방선거 이후 약 3.3개월 만에 진보자치단체의 채택 수가 다섯 개로 비교적 빠른 속도로 늘었고 채택자의 절대 수에서도 보수를 능가하고 있다. 이것이 이명박정부/제5대지방정부들어 다시 확산추세가 부활기로 접어드는 중요한 이유 중의 하나로 보인다. 이와 같이 진보지방정부의 채택자 수의 증가가 다시 확산추세를 부활기로 유도하고 있다는 것은 (그림-3)을 통해서도 알 수 있다. (그림-3)에서 이명박정부/제5대지방정부들어 특히 진보 자치단체의 확산추세가 다른 정치이념에 비해 상대적으로 많이 가파르다는 것을 알 수 있다. 요컨대, 제4대지방정부 초기까지 소수의 진보적 자치단체 중 대부분이 동 제도를 채택한 이후 자연스럽게 확산추세가 감소기로 접어들었다가, 제5대지방정부에서 진보 자치단체의 수가 대폭 증가하자 다시 자연스럽게 확산추세가 부활형태로 바뀌고 있는 것으로 보인다.

IV. 결론

본 연구는 우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 지역적 확산이 진보와 보수의 정치이념과 관련이 있는지, 있다면 정치이념이 어떤 변수들과 어떻게 상호작용하여 어떤 메커니즘을 통해 이 제도의 채택과 확산에 영향을 주는지에 관해 분석하였다. 분석결과, 지방자치단체장의 진보적 정치이념이 주민참여예산제도의 채택에 긍정적 영향을 미치는데, 특히 중앙정부의 정치이념과 정책방향, 인접지방정부의 정치이념과 제도채택, 시간 등의 변수들과 상호작용하는 가운데 영향을 주는 것으로 나타났다.

진보적 중앙정부에 의한 지방정부 주민참여예산제도 도입의 권고를 진보적 지방자치단체가 많이 채택하는 형태의 확산이 이루어졌다는 사실로부터, 중앙과 지방정부 사이에 진보적 정치이념이 일치할 경우 지방정부의 제도채택이 많이 이루어진다는 것을 발견하였다. 반면에 보수적 중앙정부와 보수적 지방정부 사이의 정치이념의 일치하는 동 제도의 확산에 별 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

진보적 성향의 기초지방정부가 비교적 초기에 주민참여예산제도를 채택하면, 동일한 시·도 내의 인접한 다른 기초지방정부, 특히 진보적 성향의 기초지방정부들이 그것을 신속히 모방하여 채택하는 경향이 있음을 발견하였다. 반면에 보수적 지방정부에 의한 동 제도의 초기채택이 인접한 보수적 지방정부의 채택에 미치는 영향은 느리게 이루어지는 것

으로 나타났다.

시간의 경과에 따라 주민참여예산제도의 확산추이가 달라지는 것으로 나타나서, 이 제도의 채택이 시간변수의 영향을 받는 것으로 볼 수 있다. 시간이 경과함에 따라 진보적 기초지방정부를 중심으로 확산이 증가되다가 어느 정도의 채택이 이루어지고 난 후 감소기로 접어들며, 지방선거로 진보정부의 숫자가 증가하자 다시 확산이 부활하는 모습을 보여 주었다. 결국 우리나라에서 시간의 흐름에 따른 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 확산의 전형적인 메커니즘은, 진보적 중앙정부의 권고를 받아 채택에 강한 의지를 가진 진보적 지방정부가 이 제도를 초기에 채택하고 이것이 인접한 진보적 지방정부의 채택에 영향을 주어 확산을 증폭시키며, 일정한 정도의 채택이 이루어진 후 확산이 감소기로 갔다가, 지방선거로 인한 진보적 지방정부 수의 증가가 다시 확산의 부활을 초래하는 식으로 전개되어 오고 있음을 알 수 있다. 진보적 정부나 정당은 보수에 비해 민중의 권력과 평등을 더 중시하기 때문에, 정책과정에 주민참여를 보장하는 주민참여예산제도를 더 선호하는 것으로 보인다.

본 연구를 통해 지방정부 예산과정에 대한 주민참여를 활성화시킴으로써, 예산상의 민주성과 자원배분의 효율성을 증가 시키는데 도움을 줄 수 있을 것으로 보이는 다음과 같은 시사점들을 발견하였다. 첫째, 보수적 성향의 중앙정부와 지방정부는 진보 성향의 정부에 비해 주민참여예산제도에 소극적인 자세를 지니고 있는데, 보수적 정부도 이 제도의 채택에 더 긍정적이고 적극적 자세를 가질 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 기초지방정부에 비해 광역지방정부가 주민참여예산제도의 채택이 부진하므로 광역지방정부도 채택에 더 적극적인 자세를 지닐 필요가 있다. 이 제도를 채택한 광역자치단체가 두 개에 불과하고 그 중 하나는 지역 내 기초자치단체들 보다 몇 년 늦게 채택하였기 때문에, 본 연구에서는 광역자치단체의 채택 여부가 지역 내 기초자치단체들의 채택에 영향을 주었는지 확실히 알 수 없지만, 광역자치단체의 채택은 기초자치단체의 채택에 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다. 특히 채택율이 낮은 서울과 부산의 경우 광역자치단체의 채택이 기초자치단체의 채택에 점화장치가 될 수 있을지도 모른다.

셋째, 정부간의 의사소통이 주로 시·도의 경계 내에서 이루어짐으로써 주민참여예산제도의 지역적 확산도 시·도 내에서 이루어짐으로써, 동 제도의 채택율이 시·도간에 뚜렷한 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 지역간의 활발한 교류를 통해 시·도의 경계를 넘어서 정부간 의사소통이 활발히 전개될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련함으로써, 타 시·도로의 동 제도의 확산이 많이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

넷째, 작년 지방선거에서 진보적 성향의 기초자치단체장의 수가 대폭 증가함에 따라, 시간적 경과에 따르는 주민참여예산제도의 확산추이가 현재 부활기로 접어드는 형태를 보이고 있다. 이 제도의 채택이 다시 확산되는 분위기로 가고 있으므로, 가급적 많은 자치단체들이 채택할 수 있도록 지역의 시민사회단체나 주민들이 적극적으로 관심을 갖고 채택을 요구하는 자세를 가져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강미선. (2008). <주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구>. 목포대학교 경영행정대학원 석사학위논문.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. <한국지방재정논집>. 10(1).
- 김도희·정준금. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계: 주민참여제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. <한국정책학회보> .15(3).
- 김병준. (2009). <지방자치론>. 서울: 법문사.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. <한국행정논집>. 16(3).
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. <한국정치학회보>. 28(1).
- 방성애. (2010). <주민참여예산제의 운영실태와 개선방안>. 동의대학교 행정대학원 행정학 석사학위 논문.
- 박희용. (2008). <주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구>. 충남대 행정대학원 행정학 석사학위 논문.
- 안성민. (2005). <주민참여예산제도와 지역거버넌스>. 울산대학교 출판부.
- 안성민·최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로. <한국행정논집>. 21(4).
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례연구. <한국지방자치학회보>. 16(1).
- 이종열·박광욱. (2011). 한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구. <한국행정학보>. 45(1).
- 임헌만. (1999). <지방의회와 자치단체장의 정책역할구조에 관한 연구>. 서울대학교 대학원 행정학 박사학위 논문.
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 비교분석. <한국정당학회보>. 7(2).
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). <정책학원론>. 서울: 대명출판사.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. <한국행정학보>. 44(3).
- 행정자치부. (2003). <2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침>.
- Berry. Frances Stokes. (1994). Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*. 54(4).
- Berry. Frances Stokes and Berry. William D. (1992). Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science* 36.
- Callahan. K. (2002). The Utilization and Effectiveness of Citizen Advisory Committees in the Budget Process of Local Governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 14(2).
- Canon. Bradly C. and Baum. Lawrence. (1981). Patterns of Adoption of Tort Law Innovations. *American Political Science Review* 75.
- Ebdon. C. (2002). Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budget Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 1(2).
- Ebdon. C. and Franklin. A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*.
- Elazar. Daniel. (1972). *American Federalism*. New York: Thomas Crowell.
- Eyestone. Robert. (1977). Confusion, Diffusion, and Innovation. *American Political Science Review*. 71.
- Franklin. A. and Ebdon. C. (2004). Aligning Priorities in Local Budgeting Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 16(2).
- Glick. Henry. (1981). Innovation in State Judicial Administration: Effects on Court Management and Organization. *American Politics Quarterly* 9.
- Gray. Virginia. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review* 67.

- Perry, James L. and Kraemer, Kenneth L. (1978). Innovation Attributes, Policy Intervention, and the Diffusion of Computer Applications among Local Governments. *Policy Sciences* 9.
- Przeworski. (1985). *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Rogers, Everett M. (1983). *Diffusion of Innovation*. New York: Free Press.
- Sharkansky, Ira. (1970). *Regionalism in American Politics*. New York: Bobbs-Merril.
- Walker, Jack L. (1969). The Diffusion of Innovation among the American States. *American Political Science Review*. 63(3).
- www.elis.go.kr(행정안전부 자치법규정보시스템 홈페이지).
- www.gwangju.pe.kr(김재균 의원 홈페이지)
- www.nec.go.kr(중앙선거관리위원회 홈페이지).

[저자소개]

姜 閔 鎬 서울대학교 대학원 행정학과에서 행정학 박사학위를 취득(논문제목: 지방정부 관료의 예산 결정행태에 관한 연구. 1999)하고, 현재 한국해양대학교 해양행정학과 교수로 재직 중이다. 2007년 1월부터 2008년 7월까지 미국 Indiana University에서 한국연구재단 지원으로 객원 교수를 역임하였다. 저서로는 Decentralization and Development(공저), 현대재무행정이론(공저) 등이 있다. 주요 관심분야는 재무행정론, 지방행정론, 지방재정론 등이다.
Tel: 051-410-4732. E-mail: yhkang@hhu.ac.kr.