

## 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구

김선형\*

유란희\*\*

본 논문은 주민참여예산제도의 확산과정을 공간분석을 통해 살펴보는 데 목적이 있다. 주민참여예산제도의 도입에 대한 기존 연구들은 시민단체·지방자치단체장의 정치적인 성향, 지방정부의 재정능력과 같은 내·외부 환경요인에 대한 회귀분석이나 사례연구에만 초점이 맞춰진 한계를 나타내었다. 이에, 본 논문은 주민참여예산제도가 기초지방자치단체단위의 정책인 만큼 확산양상을 지역적으로 분석할 필요성이 있다고 생각하여 진행하였다. 정책확산 이론의 수평적 확산에 근거하여, 231개 지방자치단체를 대상으로 주민참여예산제도가 처음 도입된 2004년, 중앙정부 차원에서 표준조례안을 만들어 도입을 권고하였던 2007년, 운영조례안의 의무도입을 추진하였던 2011년, 그리고 최근의 시기까지 구분하여 확산의 과정을 살피고자 한 것이다. 공간분석을 통해 주민참여예산제도 확산의 4시기를 구분해 본 결과, 각각의 사례에서 수평적 확산과 더불어 내부적인 요인으로 정치적·재정적인 역량이 다양하게 주민참여예산제도의 도입과 확산에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 주민참여예산제도, 조례유형, 수평적 확산

### 1. 서론

본 논문은 우리나라 주민참여예산제도의 조례유형 확산을 공간적으로 분석하는 것에 목적을 둔다. 우리나라 지방정부는 2003년 광주광역시 북구를 시작으로 하여 현재 상당수가 주민참여예산제도를 도입하여 실시하고 있으며, 이는 학술적, 실무적으

\* 주저자, 연세대학교에서 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요관심분야는 행정의 민주적 거버넌스, 규제정책, 공기업, 조직관리 등이다(sunhyoung@yonsei.ac.kr).

\*\* 공동저자, 연세대학교에서 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요관심분야는 복지정책과 서비스 전달체계, 지방정부, 정부조직개편 등이다(r-lani@hanmail.net).

로 상당한 관심을 받고 있다. 그 동안 우리나라에서 주민참여예산제도에 대한 연구는 도입의 초창기때 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 방향으로 많이 이루어지고 있다(곽채기, 2005; 박희용, 2008; 방성애, 2010).

우리나라에서 이 제도가 도입되어 실시되고 있는 배경으로는 주로 시민단체의 요구, 중앙정부의 권고, 자치단체장의 의지 등이 제시된다(김도희·정준금, 2006; 전주상, 2008; 안성민·최윤주, 2009). 시민단체의 요구를 반영하여 광주광역시 북구에서 주민참여예산제도를 최초로 실시하였고, 이어서 민주노동당 출신 단체장을 배출한 울산광역시 동구에서도 주민참여예산제를 받아들였다. 이후 「지방재정법」을 통하여 주민참여예산제도의 법적근거를 마련하였고, 2006년과 2010년에는 ‘주민참여예산제 표준조례안’과 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’이 각각 마련되어 지방정부에 권고하였다. 그리고 2011년 「지방재정법」을 개정하여 주민참여예산제도를 의무사항으로 규정함으로써 전국적인 단위에서 주민참여예산제도를 실시하게 되었다.

이에 본 연구는 주민참여예산 제도가 도입되어 현재까지 추진되어 온 과정 속에서, 중앙정부 차원에서 주민참여예산제도의 도입을 의무화하기 전까지는 상위 정부의 수직적 압력에 의한 확산보다는 인접 지역들 간에 주민참여예산제도의 구조와 내용이 서로 상호작용하며 수평적 확산을 이루었을 가능성이 있다고 생각하였다. 주민참여예산제도의 도입에 있어 운영조례의 유형 1, 2, 3을 선택하는 과정에서 자치단체장의 정치적인 성향, 기초지방자치단체의 역량 등 정책확산의 내부결정모형에 의한 요인은 물론 수평적인 확산이 다양하게 존재할 것이라고 생각했다.

우리나라 주민참여예산제도의 제도화 과정은 광주광역시 북구, 울산광역시 동구를 통해 처음 도입되어 현재까지 제도가 시행됨에 있어서 아무런 압력이 없었을 시기와, 중앙정부 차원에서 주민참여 표준조례안을 권고했던 시기, 그리고 기초자치단체들에게 주민참여예산제도 조례유형 중 한 가지를 선택하게 하는 도입의무화 시기로 나누어 볼 수 있는데 이러한 제도화 과정 속에서 정책 확산이 어떻게 이루어졌는지에 대해 공간적으로 분석한 연구는 현재 전무하다. 그러므로 우리나라의 주민참여예산제도가 도입 및 운영되는 과정 하에서 지역적으로 어떠한 정책 확산의 유형을 겪었으며, 이것이 내부적인 역량과 어떻게 상호작용하였는지에 대한 본 연구는 우리나라 주민참여예산제도에 대한 새로운 해석을 제시한다는 점에서 함의를 지닌다 할 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 주민참여예산제도의 도입 과정

주민참여예산제도란, ‘예산의 투명성, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 지역주민과의 협의를 통한 지역의 예산안 편성, 지방의회 심의·의결’ 등의 과정을 거치면서 지역주민들이 지역의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도를 말한다(곽채기, 2005).

우리나라에서 주민참여예산제도의 정책 확산은 크게 내부역량 확산인 시민사회의 예산감시운동과 진보정당의 활동, 외부역량 확산인 지방정부의 자율적인 주민참여예산제도 운영조례 제정, 그리고 중앙정부의 권고 및 의무도입으로 구분해볼 수 있다.

첫째, 시민사회의 예산감시운동과 민주노동당의 주민참여예산제도의 도입을 위한 활동 단계를 살펴보면, 주민참여예산제도가 우리나라에 도입된 것은 시민사회의 다양한 예산참여운동의 영향이라고 볼 수 있다. 시민사회의 예산감시운동은 복지단체의 복지예산, 환경단체의 환경관련 예산, 문화단체의 문화 관련 예산 등 여러 분야로 특화되었지만 사후에 문제를 제기하는 사후적 예산참여운동으로 운영되었다(나중식, 2005). 이러한 사후적 예산감시운동이 지닌 한계를 깨달은 시민운동단체들은 예산에 대한 사후적 감시를 넘어 사전적으로 예산편성과정에 대한 시민참여의 필요성을 제기하기 시작하였으며, 2002년에 처음 주민참여예산제도의 제도화 필요성을 주장하였다(풀뿌리자치연구소 이음, 2011).

한편 정치권에서는 민주노동당의 주민참여예산제도 도입을 위한 활동이 있었다. 2001년에 브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도로부터 영향을 받은 민주노동당은 “예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례” 제정 청구를 위한 서명 캠페인을 민주노동당 서울시지부, 민주노동당 군산지구당, 순천의 시민단체를 통해 펼쳤으며, 2002년 6.13지방선거에서 선거공약의 하나로 주민참여예산제도의 도입을 제시하면서 주민참여예산제도의 공론화를 주도하였다(김웅, 2003; 2002).

둘째, 지방정부의 자율적인 주민참여예산제도 운영조례 제정 단계에서는 시민단체와 상호작용하는 지방정부의 역할이 두드러지기 시작하였다. 시민사회 차원에서는 2003년 1월에 예산감시네트워크 소속 단체들이 워크숍을 통해 2003년의 주요 목표로 시민참여예산조례제정운동으로 정하고 지방정부에 제안할 표준조례안을 마련해 두었다. 예산감시네트워크는 주민참여예산제도의 도입을 지방정부에 제안하였고 전국의 시민단체들은 각 지역의 특성에 맞는 조례제정운동을 전개하였다.

지방자치단체 차원에서는 광주광역시 북구가 처음으로 주민참여예산제도를 도입하였는데, 예산감시네트워크의 참가단체인 ‘참여자치 21’이 주민참여예산제도 도입을 제안하였으며, 광주광역시 북구가 이를 받아들였다(박광우, 2006). 이후, 광주광역시 북구는 2004년 3월 법적·제도적 기반을 위해서 최초로 ‘주민참여예산제운영조례’를 제정하였다. 이후 여러 지방정부에서 주민참여예산제도를 도입하여 운영조례를 제정하였다.

셋째, 중앙정부의 권고 및 「지방재정법」 개정을 통한 제도화 단계에서는 중앙정부 차원에서 시도된 지방분권화 정책이 산발적 확산에 영향을 주었다. 중앙정부에서 2003년 7월에 발표한 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’에 의하면, 다양한 주민참여의 방식이 제시되었는데, 주민참여예산은 참여적 예산편성과 집행의 사례 중 하나였다(진경아, 2005). 또한 행정자치부는 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성지침’을 통해 ‘주민참여형 예산편성제도’의 도입을 권장하였으며, 2005년 6월 「지방재정법」 개정을 통해 주민참여예산제도 도입을 위한 법적 근거를 마련하였다(나중식, 2004; 곽채기, 2007).

2006년 8월에는 행정자치부가 ‘주민참여예산제 표준조례안’을 작성하여 지방정부에 권고하였다. 이는 지방정부에 공통적으로 적용할 수 있는 최소한의 기준을 제시한 것으로, 주민참여예산제도를 도입하려는 지방정부들은 이 표준안을 기초로 지역 특성에 맞게 자체적인 기준을 마련하여 운영조례를 제정하고자 하였다(장석준, 2014). 또한 2007년도에 행정자치부가 관리하고 한국지방행정연구원 이 수행하는 지방재정분석의 30개 평가 지표 중 하나로 주민참여예산제도가 채택되면서 지방정부의 운영조례 제정이 확대되었다(곽채기, 2011).

이후, 2010년 10월에는 행정안전부에서 주민참여예산제도가 어느 정도 정착되었다고 판단하고 1개의 표준안이 아닌 3가지의 모델로 만든 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 권고하였다. 당시 중앙정부 차원에서 의무도입이 시작되었음에도 불구하고, 경기도 성남시와 울산광역시는 조례제정에 저항하였는데, 그 이유는 다음과 같다.

성남시의 경우 2011년 민주통합당 박창순 의원이 주민참여예산 조례안을 발의했지만 다수의 의석을 차지한 당시 새누리당의 반대로 조례안이 통과되지 못해 제도를 시행하지 못하였다. 또한 울산광역시 남구의 경우 2011년 ‘주민참여예산 조례안’ 심의결과 주민참여예산 위원회 등 참여기구의 구성과 운영에 대한 의원들의 의견을 충분히 수용하지 못하고 부결되었는데, 이는 주민참여예산위원회 구성 근거를 두자는 통합진보당 의원들의 의견과 이를 반대하는 새누리당 의원들이 지금까지 팽팽히 대립 중에 있기 때문이다.

현재까지 전국의 지방자치단체가 제정한 주민참여예산 조례유형을 2010년 행정안전부가 제시한 ‘주민참여 예산조례 모델안’을 근거로 유형화한 결과, ‘제1안’에 속하는 자치단체는 135개(56.4%), ‘제2안’에 속하는 자치단체는 72개(30.0%)이며, ‘제3안’에 속하는 자치단체는 33개(13.6%)인 것으로 나타났다. 대부분의 지방자치단체가 주민참여예산 조례를 제정하였으나 조례 안에서의 운영정도에 있어서는 각각 다르게 이루어지고 있는 것이다.

정리하자면, 주민참여예산제도는 예산을 배분함에 있어 주민이 참여하여 이루어지는 제도이다. 우리나라는 2003년 광주광역시 북구를 시작으로, 2016년 현재 대다수의 지방자치단체가 주민참여예산제도를 도입하여 실시하고 있다.

국내에 주민참여예산제도가 처음 도입된 시기에 광주광역시 북구의 경우, 시민단체의 요구를 반영하여 주민참여예산제도를 최초로 실시하게 되었으며, 울산광역시 동구는 민주노동당 출신의 지방자치단체장이 선출됨에 따라 주민참여예산제도를 실시하게 되었다. 「지방재정법」을 통하여 주민참여예산제도의 법적 근거가 마련된 이후에는 중앙정부 차원에서 2006년 ‘주민참여예산제도 표준조례안’과 2010년 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 각 지방자치단체에 권고 혹은 의무사항으로 강제함으로써 전국적으로 제도화되는 과정을 겪게 되었다(김도희·정준금, 2006; 안성민·최윤주, 2009; 전주상, 2008). 초기에는 일부 지방자치단체를 중심으로 지방자치단체장의 의지에 의해 자발적으로 도입되는 양상을 보인 반면, 중앙정부의 개입이 이루어진 이후에는 강제적인 압력에 의해 제도를 채택하는 양상을 겪은 것이다. 주민의 참여를 기반으로 하는 제도임에도 불구하고, 중앙정부의 영향력이 작용한 일련의 도입과정은 우리나라 주민참여예산제도만의 독특한 특성을 지닌다.

우리나라 주민참여예산제도 도입의 과정을 요약하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 주민참여예산 제도 추진경과

연도	주요 일지	조례 도입 현황	
		도입	누적
2002년	- 2002년 6월 민주노동당 지방선거 공약 제시	0	0
2003년	광주광역시 북구 주민참여예산제도 도입·운영 -7월 「2004년도 지방예산편성지침」에 주민참여형 예산편성제도 권고	0	0
2004년	- 3월 광주광역시 북구 최초 참여예산조례 도입 - 6월 울산광역시 동구 도입	2	2
2005년	- 8월 지방재정법 개정으로 근거조항 신설 - 12월 지방재정법 시행령 개정으로 조례 위임	4	6

2006년	- 6월 행정안전부 표준조례안 제시 - 11월 대전광역시 참여예산조례 도입	23	29
2007년	지방재정분석의 30개 평가지표 중 하나로 주민참여예산제도가 채택	42	71
2008년	이명박 정부 집권 후 지방재정분석지표에서 주민참여예산제 도입여부가 제외	17	88
2009년	-지방재정분석평가지표에서 주민참여예산제도에 대한 평가가 제외 되어 추가적인 확산 요인이 미비	7	95
2010년	-10월 행정안전부 3가지 유형 표준조례안 통보	10	105
2011년	-3월 지방재정법 개정으로 참여예산제도 도입 의무 규정으로 전환	116	221
2012년	서울특별시, 울산시 중구, 경상북도 구미시, 경기도 안산시가 주민참여예산제도 조례 채택하여 실시	4	225
2013년	세종특별자치시에 신설로 인한 도입 누적 발생	1	226

출처: 장석준(2014) 재구성

## 2. 정책확산에 대한 이론적 논의와 기존연구의 흐름

정책확산이란 혁신확산과 연계된 개념으로서, 최초의 정부가 새로운 정책을 도입하고 이후에 잠재적인 채택자(정부)들이 해당 정책을 도입함으로써 정책을 채택한 정부가 증가하는 것을 의미한다(Graham et al, 2013). 또한 보다 협소하게, 정책을 채택함에 있어 다른 정부의 영향을 받는 상호의존의 과정으로도 정의할 수 있다. 그 결과, 정책의 확산은 일정한 지역단위, 예를 들어 국가군이나 한 국가 내 지방정부들 간에, 동일하거나 유사한 정책이 이루어지게 되는 결과를 낳는다.

정책확산을 추동하는 요인이나 기제에 대한 연구들은 주체나 동기 및 방향 등 다양한 기준을 바탕으로 분류된다. 특히나 Walker(1969)는 정책의 혁신과 확산을 내부결정모형과 외부확산(지역확산)모형을 통해 설명하고자 하였다.<sup>1)</sup> 이는 하나의 정부가 정책을 도입·채택함에 있어서, 영향요인이 어디서부터 비롯되었는지를 알 수 있다.

### 1) 내부결정모형

내부결정모형(internal determinant factor model)은 하나의 정부가 적극적으로

1) Walker(1969)는 정책혁신과 확산의 선도적 연구자로, 미국 50개 주들을 대상으로 “특정한 주는 왜 다른 주들보다 적극적으로 새로운 정책을 채택하는가?”를 설명하기 위해 내부결정모형을, “새로운 정책이 왜 다른 주들로 확대되는가?”로 설명한 지역확산론도 제시하였다. 그리고 두 가지 이론 모두 새로운 정책의 채택과 확산에 유효한 설명이 될 수 있다고 주장하였다.

정책을 도입, 채택함에 있어서 정부의 내적 요소가 주요하게 작용한다고 설명한다. 정부의 정치적, 경제적, 사회적 특징들이 영향을 미친다는 것이다. 정책확산에 대한 초창기 연구들은 독립적인 내부요인들에 주목하여 이를 경험적으로 검증하고자 하였다.

정치적인 요인으로는 정치적 지도자나 유권자들의 정치적인 성향과 정당경쟁, 지방정부와 의회와의 정당 동일성 여부, 선거 시기 등에 초점을 맞춘 연구들이 진행되었다(Berry & Berry, 2007; Mooney & Lee, 1995; Walker, 1969). 예를 들어, 정치 지도자나 유권자들의 정치적인 성향이 보수나 진보이냐에 따라 특정 성향의 정책을 적극적으로 도입하고자 하게 된다는 것이다. 또한, 정당 간 경쟁이 심하거나, 정부와 의회의 소속정당이 다르거나, 혹은 선거 시기에 가까울수록 정부는 유권자의 지지획득을 위해 경쟁적으로 인기 정책을 도입하고자 할 것이다. 경제적인 요인은 정부의 능력을 확인할 수 있는 지표로 재정자립도, 1인당 소득 등을 측정하여 정책도입의 가능성을 측정하고자 하였다(Berry & Berry, 2007). 재정능력이 높은 정부의 경우 다른 정부들에 비해, 새로운 정책실험을 시도할 수 있으며 정책실패 위험에 대한 리스크를 감당할 수 있을 것이기 때문이다. 이 외에도 인구규모나 교육수준, 다문화 정도 등 사회적인 요인들을 함께 검증한 연구들도 시도되었다(Rogers, 1995). 특히나, 정치적 지도자의 정치성향(단체장의 정치적 특성), 선거 시기, 재정자립도, 인구 규모 등의 변수들은 국내연구에서도 조례나 정책을 채택함에 있어 영향력 있는 요인으로 검증됨에 따라(남궁근, 1994; 석호원, 2010; 최상한, 2010), 그 유효성이 입증되었다.

초창기 연구들 이후, 최근의 연구경향은 정부의 내부적 요인들이 정책확산에 동기가 될 뿐만 아니라, 장애요인으로서도 작용할 수 있다고 해석한다(Berry & 김대진, 2010). 이를테면, 정부의 재정력은 특정 정책을 도입하도록 하는 동기(motivation)로 작용할 수 있지만, 만약 정부 내 정치적 지도자의 정치적인 성향이 해당 정책에 소극적이라면 정치적 성향 자체는 장애(obstacles) 요인이 될 수도 있다는 것이다. 또한, 복권정책을 도입하려 하여도 해당 정부의 종교적인 태도가 이에 부정적이라면 정책채택은 저지될 수 있다(Berry & Berry, 1990). 그렇기 때문에, 장애요인들은 주로 정치적 성향, 종교적인 태도나 법·제도적인 구조적 측면의 정치·제도적인 요인들이 언급되었다.

그러나 내부결정모형은 초창기의 연구에서는 외부확산 요인들을 분리하여 정부 간 영향력을 배제하였다는 점에서 한계를 드러내었다. 이후의 연구들에서는 다른 정부의 정책결정을 함께 고려하기는 하였으나, 정책 채택에는 주요한 요인이 되지 못한다고 설명함으로써, 확산의 매커니즘을 명확하게 설명하지 못하였다.

## 2) 외부확산모형(지역확산론)

내부결정모형의 한계를 지적한 외부확산모형은 사회적 학습이나 경쟁, 정당성 또는 압력이 다른 정부들의 정책 채택과 확산에 영향을 미친다고 설명한다. 문제해결을 위한 방법을 다른 정부들의 정책사례를 통해 탐색하며, 이를 바탕으로 정책을 모방한다는 것이다. 이러한 확산기제는 수평적 확산과 수직적 확산 등 확산의 방향에 따라서 다양하게 나타난다.

### (1) 수평적 확산

정책의 수평적인 확산은 정부가 정책을 채택함에 있어서, 인접한 정부의 정책이나 유사한 조건을 지닌 다른 정부들의 정책을 수용, 모방하게 되는 것을 의미한다(Berry & Berry, 2007; 하민지 외, 2011). 특히나 인접한 정부의 영향력을 강조하는 측면은 이웃효과로서의 확산에 주목한다는 점에서, 공간적 측면에서의 확산요인을 설명한다 할 것이다(배상석, 2010). 이는 학습과 경쟁 및 정당성 등을 확산의 기제로 설명한다.

학습의 기제는 정부가 직면한 문제의 해결을 모색하는 과정에서 다른 정부들의 정책시행 사례들에 주목하게 되며, 사례를 통한 학습을 바탕으로 정책을 채택함으로써 확산이 발생한다고 본다(Berry & Baybeck, 2005). 정책의 확산을 경쟁의 측면으로 설명하는 논의는 정부가 주민, 기업, 자원 등을 유치하는 등 경제적 우위를 점하거나, 정치인들이 득표극대화를 위해 경쟁을 하는 과정에서, 성공적으로 평가된 다른 정부들의 정책을 모방한다고 말한다(Salmon, 1987; 이석환, 2013).<sup>2)</sup> 한편, 정당성을 주요하게 설명하는 연구들은 조직론적 제도주의의 측면에서, 정책이 지니고 있는 이점과는 상관없이 사회적인 정당성을 제고하거나 외부에 긍정적 인식을 심어주기 위해서 다른 정부의 정책을 모방한다고 설명한다(DiMaggio & Powell, 1983). 정부를 둘러싸고 있는 환경의 불확실성을 줄이기 위해서 인접 정부를 모방하고자 하는 매커니즘이 작용하게 된다는 것이다.

이와 같은 다양한 기제는 특정한 측면이 배타적으로 나타나는 것은 아니며, 여러 가지 기제가 상호작용하며 복합적으로 나타나 확산을 유도한다. 특히, 지리적으로 인

2) 수평적 확산의 경쟁적 기제는 비교경쟁이론과도 연결된다. 비교경쟁이론은 한 정부가 정책을 채택함에 있어서, 다른 정부의 재정적인 여건들을 파악할 수 있으며, 정부 간 특성들이 유사할 때 득표 극대화를 위해 경쟁적으로 정책을 도입하거나 지출을 증대하게 된다고 설명한다(황소하·엄태호, 2012; 황정운 외, 2014). 이는 정부들 간에 확산된 정보를 바탕으로 정책결정에 이웃 정부들의 영향을 받는다는 점에서 수평적 확산에 대한 이론적 논의와 유사한 측면이 있다.



접한 이웃 정부일수록 정책결정의 영향력이 크게 작용하여 모방 매커니즘을 일으킨다는 점에서(Mooney, 2001), ‘지리적 인접성(geographical proximity)’은 정책의 수평적인 확산을 설명하는 주요한 축이라 할 수 있다. 그러나 지리적인 인접성 외에도 행정구역과 통치구조 상에서 동일한 수준의 정부들 간에도 정책확산이 일어난다는 점에서, ‘역할 등위성(role equivalence)’ 또한 확산의 중요한 축이 될 수 있다고 설명하는 연구도 존재한다(Berry & 김대진, 2010; Henisz et al, 2005). 해당 연구들은 지리적으로 인접해있지 않더라도 유사한 특성과 조건을 지닌 동일한 수준의 정부라면 정책이 확산될 수 있다고 주장하였다.

## (2) 수직적 확산

수직적 확산은 동일한 수준의 정부가 아니더라도 상·하위 정부들 간에 정책이 확산될 수 있다고 본다. 확산의 방향은 상위 정부에서 하위 정부로 확산되거나, 하위 정부에서 상위 정부로 확산되는 등 양분된다(Shipan & Volden, 2006). 이 때, 확산은 주로 상위 정부나 지역사회 다양한 행위자들에 의한 사회적·정치적 압력에 의해서 발생한다 할 것이다.<sup>3)</sup>

상위 정부가 하위정부에 가하는 압력을 통해 이루어지는 정책의 채택은 하향식인 Top-down 방식에 의거한 확산에 해당된다. 해당 방식은 상위 정부 혹은 연방이나 중앙정부에 대한 자원의존성이 높은 경우에 빈번하게 활용된다(장동호, 2007). 하위 정부의 입장에서는 상위 정부와의 원만한 관계를 위해 압력에 순응하게 되기 때문이다. 구체적으로, 우리나라의 경우 지방자치제 실시 이후에도 여전히 중앙정부에 대한 재정적인 의존도 크기 때문에 Top-down 방식의 압력이 작용하게 되면, 정책을 도입하게 될 확률이 높다고 할 수 있다. 여기서, 일부 연구들은 상위 정부가 단순히 제도적인 압력만을 활용하는 것이 아니라 재정적인 지원을 함께 활용함으로써, 정책채택의 가능성을 보다 높인다고 분석한다(Allen et al, 2004).

한편, 정부의 정책확산에 작용하는 압력은 상위 정부만이 아니라 지역주민이나 시민단체 등 Bottom-up의 방식으로 작용하기도 한다. 지역주민은 지역 간 이동의 가능성이나 투표권의 행사 및 지지를 바탕으로 정부에게 정책을 도입하도록 압박한다(Berry & Flowers, 1999). 반면에, 시민단체는 지역주민 개인과는 다르게 전문가집단으로서 기능하게 되며(김영나·조윤직, 2014), 정부를 중심으로 도입의 필요성을 전

3) 수직적 확산 또한 수평적 확산에서 설명하였던 다양한 기제들이 확산에 작용할 수 있다. 예를 들어, 정당성 기제는 상위정부가 규범적인 환경을 조성함으로써, 하위정부로 하여금 정책을 도입하도록 하는 중요한 수단 중 하나라 할 것이다(DiMaggio & Powell, 1983).

파하는 환경을 조성함으로써, 정책을 확산시킨다. 시민단체의 요구에 의해 정책을 도입하는 경우, 정부는 도입의 정당성도 함께 채택할 수 있다는 점에서 확산의 가능성을 높인다(황정운 외, 2014). 최근에는 지방정부들을 중심으로 주민참여를 유도하는 제도들이 증가함에 따라, Bottom-up 방식의 압력에 의한 정책의 확산이 점차 증대되고 있는 추세이다.

### 3) 기존연구의 흐름과 한계

정책확산의 초기 연구들은 Walker(1969)의 분석을 따라, 내부결정모형과 외부확산모형을 분리하여 어떠한 모형이 확산을 설명하는 데 적절한가를 확인하고자 하였다(Gray, 1973). 이후에 90년대 들어서야 두 모형을 통합하여 정책확산에 미치는 영향력을 확인하고자 하였는데, 이를 통합모형(unified model)으로 제시하였다(Berry & Berry, 1992). 여기서, 과거와는 달리 내부결정요인에 대한 새로운 시각이 대두되면서, 외부확산요인들에 의한 정책확산이 내부결정요인에 의해 저지될 수 있다는 사실을 검증하기도 하였다. 더불어, 외부확산요인을 공간적 요인으로 파악하여 공간분석을 시도한 연구도 등장하였다(Brueckner, 1998).

최근에는 단순히 확산을 살펴보는 것을 넘어서, 다양한 정부 수준에서 확산의 기제와 매커니즘을 구체적으로 밝히고자 하는 연구들이 이어지고 있다(이석환, 2013; 황정운 외, 2014; Dobbin et al, 2007). 즉, 학습과 경쟁, 정당성 및 압력 등 어떠한 기제에 의해 확산이 이루어지며, 이를 통해 단순히 모방을 통한 확산과의 구분을 시도한 것이다. 더불어, 과거에는 주목하지 않았던 행위자나 정부 간 네트워크 등에도 초점을 맞추어, 정책확산의 매커니즘을 보다 세밀하게 설명하고자 하고 있다.

한편, 국내에서는 이승중(2004)의 연구를 통해 내부결정모형과 외부확산모형을 통합한 정책확산의 시기를 구분하였으며, 시기별로 확산의 양상이 어떻게 나타났는지를 확인하는 분석이 시도되었다. 이를 통해, 정책확산 패턴의 확산점감형과 확산부활형을 제시하는 등 정책확산에 대한 새로운 설명을 시도하고자 한 것이다.

이처럼 정책확산에 대한 기존의 연구들은 이론적 측면에서 점차 심화되었으며, 다양한 분석방법론을 활용하는 등 점차 발전되는 경향을 보인다. 그럼에도 불구하고, 정책의 내용적 심화의 측면은 살펴보지 못했다는 한계를 지닌다. 단순히 정책이 확산된다 하더라도 시기에 따라서 정책의 내용은 점차 세밀해지는 등 변주되는 양상을 보일 수 있음에도 이를 포착한 연구는 시도되고 있지 못한 것이다. 이에, 본 연구는 주민참여예산제도의 내용을 발전 정도에 따라 3가지 유형으로 구분하고, 제도의 미채택과

더불어 4단계 발전·심화가 어떻게 확산되었는지를 확인하고자 한다. 이를 통해, 확산의 과정에서 정책의 내용적 심화 및 그 확산에 따라, 확산의 요인과 기제가 어떤 식으로 서로 다르게 나타나는지를 탐색할 것이다.

방법론적 측면에서는 공간상관분석을 활용하여 확산의 양상을 파악한다. 국외연구에서 공간분석을 활용한 연구들은 일부 시도되고 있으나, 아직 국내에서는 공간분석을 활용한 연구를 다양하게 찾아보기는 힘들다. 그러므로 공간상관분석을 활용한 본 연구는 방법론적 측면에서 의의가 있으며, 지리적 인접성을 통한 제도의 확산과정을 분석함으로써, 수평적 확산의 양상을 살펴볼 수 있을 것이다. 더불어, 시기별로 확산의 정도를 확인함에 따라 2011년 이후 압력에 의한 수직적인 확산이 나타났는지 또한 검증해볼 수 있다. 끝으로, 사례분석을 통해 확산기제에 대한 심층적인 분석을 시도하여 기존 연구의 한계를 보완하고자 한다.

### Ⅲ. 연구방법의 설계

#### 1. 자료의 수집과 측정

본 연구는 주민참여예산제도의 도입과 확산을 공간상관분석을 통해 시기별로 살펴보는 데 목적이 있다. 분석의 공간적인 범위(spatial unit)는 전국의 기초지방자치단체 231개를 대상으로 하였다. 분석의 시간적인 범위(time scope)는 제도의 발전에 있어서 중요한 분기점이 되었던 4개 년도를 대상으로 한다. 주민참여예산제도가 광주광역시 북구와 울산광역시 동구에 최초 도입된 2004년, 중앙정부의 행정안전부(2016년 현재 행정자치부로 개편)에서 표준조례안을 권고한 해의 다음해인 2007년, 중앙정부에서 의무적으로 주민참여예산제도를 강제한 해의 다음해인 2012년, 그리고 자료의 확보가 가능한 2014년이 해당한다.

우리나라 주민참여예산제도는 크게 지방정부 단위에서 주민참여예산제도를 자발적으로 시행했던 시기와 중앙정부, 당시 행정안전부에서 주민참여예산제도를 지방정부에게 시행하도록 권고했던 시기로 나누어 볼 수 있다. 그 시기가 바로 2006년 전후가 되고, 2006년의 중앙정부의 개입이 시작되었던 시점에서는 중앙정부가 지방정부에게 가한 개입의 깊이가 상이해진다. 중앙정부의 초기의 개입은 주민참여예산제도를 지방정부에게 권고하는 수준에 그쳤지만, 2011년에는 중앙정부가 지방정부에게 주민참여예산제도를 시행함에 있어 각각 운영조례 3개의 가이드라인을 제시하고 위 3

가지 중 한 가지를 선택하여 주민참여예산제도 도입을 의무화 시킨다. 본 연구에서는 위 4가지의 시점이 우리나라 주민참여예산제도가 지방정부로 도입되었던 중요한 시기로 보았기에 연구방법에서도 위 4가지 시점을 기준으로 공간적 상호작용을 보고자 한다.

자료의 수집은 전국 기초지방자치단체의 주민참여예산제도 운영조례와 시행규칙 등을 제공하는 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)에서 각 운영조례의 유형을 확인하였다. 이 때, 운영조례는 2011년 중앙정부에서 운영조례안의 3가지 유형을 제시한 것을 근거하여 서열척도(ordinal variable)로 측정하였다(아래 <표 2> 참조). 우선, 주민참여예산제도의 운영조례를 도입하고 있지 않은 경우에는 정책을 미채택한 것으로 0으로 측정하였다. 다음으로 주민참여예산제도의 기본적인 내용만을 담아, 주민참여예산제도운영위원회의 구성을 임의조항으로 명시한 경우에는 운영조례안의 1유형에 해당하므로, 1로 측정하였다. 주민참여예산제도위원회의 구성은 강제적으로 두고 있으나, 그 외 연구회, 협의회, 주민참여예산학교 등 위원교육을 위한 참여기제의 운영을 임의조항으로 둔 경우에는, 운영조례 2유형에 해당하여 2로 측정하였다. 마지막으로 주민참여예산제도위원회와 그 외 참여기제를 모두 강제조항으로 두거나, 회의의 절차와 공개 원칙을 명시하고 홍보 등을 적극적으로 유도하는 조항을 포함하고 있으면 운영조례 3유형에 해당하는 바, 3으로 측정하였다.

<표 2> 주민참여예산제도 운영조례의 3가지 유형

제 1유형	제 2유형	제 3유형
제1조 (목적) 제2조 (용어의 정의) 제3조 (법령 준수 의무) 제4조 (시장의 책무) 제5조 (주민의 권리) 제6조 (운영계획 수립/공고) 제7조 (의견수렴 절차 등) 제8조 (의견 제출)7 제9조 (결과 공개) 제10조 (위원회, 연구회, 협의회 운영 임의조항)	제 1유형과 제 1~9조 동일  제10조 (주민참여예산위원회 운영 강제조항) 제11조 (위원회의 기능) 제12조 (위원회 구성) 제13조 (위원회 운영) 제14조 (연구회, 협의회 운영 임의조항)	제 2유형과 제 1~13조 동일  제14조 (운영원칙) 제15조 (분과위원회) 제16조 (회의 및 의결) 제17조 (회의록 공개원칙) 제18조 (해촉) 제19조 (의견 청취) 제20조 (관계기관 협조요청) 제21조 (주민참여등 홍보) 제22조 (위원회에 대한 교육) 제23조 (재정 및 실무지원)
※ 2006년 표준안과 동일		

자료: 행정안전부(2010) 바탕으로 작성

## 2. 분석방법

### 1) 공간상관분석의 활용

공간상관분석은 일정한 지리적 공간을 점유한 주체들 간에 공간적인 이질성이나 의존성이 있음을 밝히는 분석이다(LeSage, 1999). 공간적 이질성이란 공간단위들, 다시 말해 지방자치단체들 간에 주민참여예산제도 조례유형이 불균등하게 분포된 것으로, 지방자치단체가 지니고 있는 고유한 지리적 특성에서 기인한다. 반면, 공간적 의존성이란 지방자치단체들의 주민참여예산제도 조례유형이 서로 간 관련이 있다는 것으로, 본 연구에서 주목하고자 하는 특성에 해당한다. 정책의 파급효과는 외부성에 근거하고 있는 것으로 지리적으로 혹은 특성적으로 유사한 지방자치단체들 간에 보완적·대체적 효과로 나타나기 때문이다(이석환, 2014; Wilson, 1995).

본 연구에서는 주민참여예산제도 조례유형 채택의 공간적 분포를 확인하기 위하여 공간분석의 일환인 GeoDa 1.8.8 프로그램을 활용하여, 내추럴 브레이크(natural breaks) 등간격인 지도를 2004년, 2007년, 2012년, 2014년으로 나누어 분석한다. 내추럴 브레이크 등간격은 간격 내 분산을 최소화하는 한편, 간격 간 분산을 최대화하여 군집패턴을 분류한다(Moon et al, 2016). 이는 분석대상의 자료 값이 고르게 분포되어 있지 않을 때 간격을 간 식별을 용이하게 한다는 점에서 분석에 유용하다. 이에 더하여, 본 연구에서는 공간적 자기상관성과 핫스팟 분석을 수행한다. 이를 위한 모란지수(Moran's I)는 전체(global) 공간의 자기상관성 여부를 확인하는 방법으로 단일 변수에 대한 공간적 분포패턴이 무작위인지 혹은 군집되어 있는지를 확인하는 데 유용하다. 또한, 부분(local) 공간의 상관성 또한 발견할 수 있다는 점에서 분석에 유용하다 할 수 있다.

끝으로, 공간적 상관분석을 시행하기 위해서 특정 지방자치단체와 인접한 정부들 간의 관계를 정의할 필요가 있다. 이를 위해, 공간가중행렬(spatial weight matrix)을 활용하는데, 본 연구에서는 행정구역이 인접한 경우로 정의하여, 적은 면적이라도 인접한 모든 정부를 포괄하는 Queen 방식을 활용한다.<sup>4)</sup>

4) 공간가중행렬을 정의하는 방식에는 Queen 방식과 Rock 방식이 존재한다. 예를 들어, 아래와 같이 네모난 면적의 지역 E가 있다고 할 때, Queen 방식은 E와 선으로 인접한 지역 B, D, F, H는 물론 꼭짓점으로 인접한 지역 A, C, G, I를 모두 포괄한다. 반면, Rock 방식은 선으로 인접한 지역 B, D, F, H만 인접한다는 점에서 차이를 보인다.

〈Queen 방식〉			〈Rock 방식〉		
A	B	C	A	B	C
D	E	F	D	E	F
G	H	I	G	H	I

## 2) 공간상관분석을 통한 사례도출

공간상관분석을 실시한 후 개별 사례연구를 위한 사례도출은 크게 네 개 지방자치단체를 대상으로 한다. 모란지수를 통해 국지적 공간의 상관성을 확인하는 분석을 수행하게 되면, 특정 지방자치단체와 이를 둘러싼 지방 정부들이 갖는 특정 값이 전체에서 차지하는 비중을 산출하여 유의성에 따라 핫스팟(hot spot)과 콜드스팟(cold spot)을 구분할 수 있다(Kim, 2014). 여기서, 핫스팟은 산출된 통계적인 값이 유의미한 양의 값을 가지며, 반면에 콜드스팟은 유의미한 음의 값을 가지게 된다. 이때 공간적 연관성이 존재하는 유형을 모란자이 값이 높은 지역끼리 인접한 경우 HH(high-high), 낮은 값끼리 인접한 경우 LL(low-low), 높은 값과 낮은 값이 인접한 경우 HL(high-low), LH(low-high) 네 가지로 구분한다(이희연·심재현, 2011).

본 연구에서는 2004년, 2007년, 2012년, 2014년도 주민참여예산제도 조례유형 자료를 활용하여 핫스팟에 해당되는 지방자치단체 1개 사례와 콜드스팟에 해당되는 지방자치단체 1개 사례를 각각 분석한다. 분석 결과에서 HH로 구분된 지역은 주민참여예산 제도 조례유형 중 가장 제도화 수준이 높은 유형 3이 많은 공간적 상관성을 갖는 지역으로 주민참여예산제도가 활발히 일어나고 있다고 볼 수 있다.

더불어, 핫스팟이나 콜드스팟으로 나오지 않고 인접한 정부들이 음의 값을 가짐에도 불구하고 특정 지방자치단체는 양의 값을 가지는 1개 사례와 인접한 정부들은 양의 값을 가지나 특정 지방자치단체는 음의 값을 가지는 1개 사례를 추가적으로 분석한다. 핫스팟이나 콜드스팟처럼 군집성을 지니고 통계적으로 유의하지는 않다 하더라도, 인접한 정부들과 달리 수평적 확산을 겪지 않은 특정 지방자치단체의 사례 또한 주민참여예산제도 조례유형 확산 연구에 있어 또 다른 함의를 줄 수 있기 때문이다.

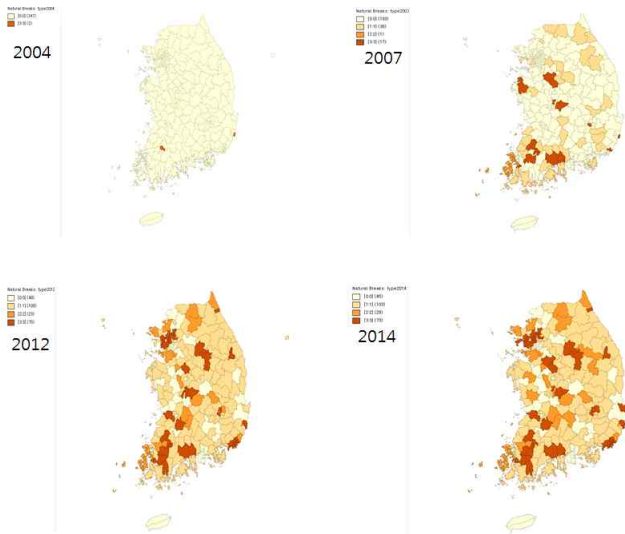
즉, 본 연구는 공간상관분석을 통해 4개 사례를 도출하여 개별 사례연구를 진행한다. 이 때, 개별사례 분석을 통해 주민참여예산제도 조례유형의 채택이 지리적 인접성을 통해 수평적으로 나타났는지를 확인한다. 더불어, 핫스팟과 콜드스팟에 해당하지 않는 사례들을 통해서는 수직적 확산의 여부와 내부결정요인들을 함께 살펴봄으로써, 개별 지방자치단체 내의 특성들이 제도의 도입을 촉진하거나 저해하는 장애요인으로 작용하였는지를 분석한다.

## IV. 주민참여예산제도 조례유형 확산의 탐색적 공간분석

### 1. 주민참여예산제도의 조례도입과 확산의 공간적 분포 및 자기상관성

다음의 <그림 1>은 2004년과 2007년, 2012년, 그리고 2014년도에 주민참여예산제도 조례유형 채택의 공간적 분포와 확산을 나타낸다. 주민참여예산제도는 시간이 흐름에 따라 일부 지방자치단체만 채택하였던 것이 전국적으로 확대되는 경향을 나타내었다. 2004년도에 2개 지방자치단체로 시작하여 2014년 현재 231개 지방자치단체 중 204개 지방자치단체에서 조례를 채택하고 있는 것이다.

<그림 1> 주민참여예산제도 조례유형 채택의 공간적 분포와 확산 경향(2004~2014)



보다 구체적으로, 주민참여예산제도가 처음 도입된 2004년에는 광주광역시 북구와 울산광역시 동구만이 운영조례 3유형을 채택하여 초기 혁신자로서의 모습을 나타내고 있다. 중앙정부 차원에서 표준안이 권고된 2006년의 다음해인 2007년에는 조례를 채택한 지방자치단체가 보다 증가한 것을 알 수 있다. 특히나, 광주광역시 북구를 중심으로 전라도권에서 조례 3유형이 확산되었으며, 3유형에까지 미치지지는 못하

였으나 2유형과 1유형도 증가하였다.<sup>5)</sup> 인접한 지역들을 중심으로 주민참여예산제도 자체가 확산되었음은 물론, 유사한 유형의 확산이 이루어진 것이다. 한편, 전라도권 외에도 경상도권과 충청도권에도 일부 3유형 운영조례를 채택한 지방자치단체들이 나타났으며, 1유형을 채택한 지방자치단체도 산발적으로 급격히 증가한 것을 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

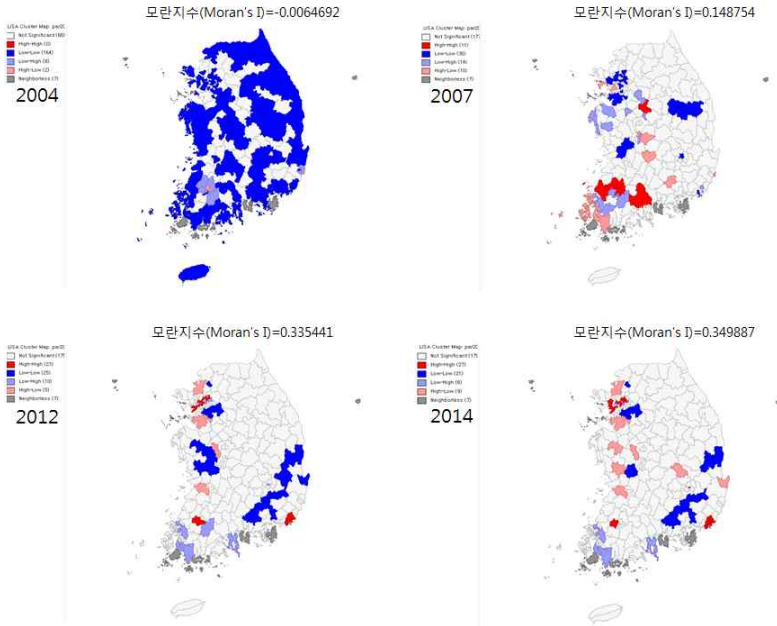
중앙정부에서 주민참여예산제도의 도입을 의무화한 2011년 이후에는 확산이 보다 빠르게 이루어지는 경향이 나타났다. 전라도권과 경상도 및 충청도 일부지역 외에도 강원도권에서도 일부 3유형을 채택하였으며, 그 중에서도 서울과 경기도권에서는 3유형의 채택이 빠르게 이루어졌다.<sup>7)</sup> 또한, 1유형을 채택한 지역이 조례를 미채택한 지역보다 많아지면서 일부를 제외하고는 형식적으로라도 주민참여예산제도의 도입이 보편화된 것을 알 수 있다. 2014년 최근에는 2유형이 보다 확산된 경향을 나타내면서 2011년도에 비해 주민참여예산제도 운영조례의 내용이 심화 및 발전되고 있는 것을 확인할 수 있다.

다음으로, 지리적 인접성이 주민참여예산제도 조례유형의 확산에 영향을 미쳤는지 확인하기 위해 공간적 자기상관성을 살펴본 결과는 <그림 2>와 같다. 모란지수는 -1부터 1의 값을 취하는데, 0에 가까울수록 공간적 자기상관성이 없고, 1이나 -1에 가까울수록 공간적 자기상관성이 존재한다고 해석한다. 주민참여예산제도 조례유형 채택에 대한 모란지수 값을 산출한 결과, 4개 년도에서 모두 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 공간적 자기상관성을 갖는 것을 확인할 수 있었다. 단 2개 지방자치단체만이 제도를 도입한 2004년도를 제외하면, 2007년에는 모란지수가 약 0.1488로 공간적 자기상관성을 갖는 것으로 나타났다. 이는 시간이 흐름에 따라 점차 높아져, 2012년에는 0.3354, 2014년에는 0.3499로 공간적 자기상관성이 존재하였다.

- 
- 5) 전라도권에서 주민참여예산제도 운영조례 3유형을 채택한 지역은 광주광역시 북구와 서구 및 동구, 전라남도 광양시, 나주시, 순천시, 장성군 등이 해당하며, 2유형은 전라남도 신안군 등이 포함되고, 1유형은 전라남도 여수시, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 완도군, 진도군, 전라북도의 고창군, 군위군, 부안군 등이 해당된다.
- 6) 경상도권에서는 부산광역시 동래구, 해운대구, 울산광역시 동구, 대구광역시 달서구 등이, 충청도권에서는 대전광역시 대덕구, 충청남도 서산시, 충청북도 옥천군, 진천군 등이 3유형을 채택하였다.
- 7) 서울과 경기도권에서는 서울특별시 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 양천구, 영등포구, 은평구, 경기도 고양시, 광명시, 시흥시, 의정부시 등이 3유형의 조례를 채택하였다.



〈그림 2〉 주민참여예산제도 조례유형 채택의 공간적 자기상관성 및 핫스팟 분석



다만, 모란지수(Moran's I)의 공간상관계수는 변수의 측정수준이 등간 이상을 가정한다. 모란지수(Moran's I)의 공간상관계수는 변수 Y와 공차변수인 W·Y 사이의 피어슨(Pearson) 상관계수와 같아야 하지만, 본 연구는 주민참여예산 제도화 수준을 어떠한 조례유형으로 선택하는지에 따라 0, 1, 2, 3으로 서열척도화 하였다. 즉, 본 연구와 같이 서열수준의 변수에 대해 등간 이상을 추정하기 적합한 모란지수는 공차변수(WY)를 만들어서 Y와 Spearman 상관관계분석을 하는 것이 타당한 분석방법이기 때문에 본 연구에서 수행한 모란지수(Moran's I)의 공간상관관계 분석은 특정 기초자치단체의 제도도입이 외부 압력에 의한 확산인지 아니면 독립적인 의사결정으로 이루어져 사회·경제적 유사성에 의해 주민참여예산 제도화 수준이 유사한 조례로 제정하게 되었는지를 구분하기는 어렵다. 그래서 공간상관관계 분석의 결과에 기초해서 제도의 확산이 이루어졌다고 단정적으로 결론을 내리기 보다는 우리나라 주민참여예산제도의 확산이 공간적 의존성을 띠며 분포하였다는 것을 가시적으로 보여주고, 핫스팟 분석을 통해 도출된 사례 4개를 특징적으로 골라 본 연구에서 사용한 공간 분석으로 밝히지 못한 한계 부분을 보충하고자 한다.

결과적으로 핫스팟 분석을 통해 핫스팟과 콜드스팟을 분석한 결과(아래 <표 3> 참조), 핫스팟은 2007년에 11개 지방자치단체로 시작해 2012년과 2014년에 27개로 확대되었으며, 콜드스팟은 2007년에 30개 지방자치단체로 시작하여 2012년에는 25개, 그리고 2014년에는 21개로 점차 줄어드는 양상을 보였다. 특이한 점은 2007년에는 서울과 경기도권이 콜드스팟에 가깝다가 2012년과 2014년에 핫스팟으로 변화하였으며, 전라도권은 핫스팟에서 점차 공간적 자기상관성이 없는 방향으로 변화하였다는 것이다. 반면에, 경상도권은 2012년과 2014년에 꾸준히 콜드스팟의 특성을 나타내었다. 이를 통해 볼 때, 서울과 경기도권은 2011년 주민참여예산제도 도입 의무화 이후 인접한 지방자치단체들이 동일한 유형의 운영조례를 채택함으로써 수평적 확산과 수직적 확산의 경향을 나타내는 것을 확인할 수 있는 것이다. 높은 공간적 자기상관성을 보이는 양상이 제도도입 의무화 이전과 이후에 급격하게 변화하여 나타났기 때문이다. 이는 콜드스팟으로 나타난 경상도권도 크게 다르지 않다.

<표 3> 핫스팟 분석결과 각 군집별 지방자치단체 수

(단위: 개 지역)

	2007	2012	2014
Hot Spot (High-High 군집)	11	27	27
Cold Spot (Low-Low 군집)	30	25	21
High-Low 군집	11	5	8
Low-High 군집	13	9	8

주: 1) 2004년도는 주민참여예산제도 도입 지방자치단체가 2개 지역에 그쳐 분석에서 제외함  
 2) 핫스팟은 높은 조례유형을 채택한 지방자치단체들의 군집을, 콜드스팟은 낮은 조례유형을 채택한 지방자치단체들의 군집을, High-Low 군집은 인접 정부들은 낮은 조례유형을 채택하였으나 특정 지방자치단체는 높은 조례유형을 채택한 경우를, Low-High 군집은 인접 정부들은 높은 조례유형을 채택하였으나 특정 지방자치단체는 낮은 조례유형을 채택한 경우를 의미함.

여기서 주목할 만한 것은 핫스팟과 콜드스팟 외에도 인접 정부들이 덜 발달된 조례유형을 채택했음에도 불구하고 발달된 조례유형을 채택한 지방자치단체와 그 반대의 양상도 함께 나타났다는 점이다. 지리적 인접성의 영향을 받지 않고, 발달된 조례유형을 채택한 지방자치단체는 2007년 11개에서 2012년에 5개, 그리고 2014년에 8개로 감소하다가 다시 증가하는 경향을 보였다. 반면에, 인접 정부와 달리 덜 발달된 조례유형을 채택하거나 아예 채택하지 않은 지방자치단체는 2007년에 13개에서 2012년에 9개, 그리고 2014년에 8개로 점차 감소하였다. 이러한 결과는 주민참여예산제도의 조례유형이 확산됨에 있어서 지리적 인접성에 의한 수평적인 확산이 이루어지지 않은 지방자치단체도 존재함을 의미하며, 수직적 확산이나 지방자치단체 고유의 내적

요인이 조례유형의 채택에 영향을 미쳤을 가능성을 시사한다.

## 2. 주민참여예산제도 도입 및 확산의 사례연구

공간상관분석을 실시한 결과를 바탕으로 조례유형 확산의 원인을 탐색하기 위해, 개별사례연구를 진행한다. 이 때, 사례는 4개의 군집에서 대표적인 지방자치단체를 1개 지역씩 도출하였다. 핫스팟의 대표적인 사례로는 2012년부터 핫스팟으로 변화된 서울·경기도권 지역에서 서대문구를 도출하였다. 반면에, 콜드스팟으로는 경상남도의 진주시를 도출하였다. 이 지역은 주민참여예산제도의 도입이 의무화된 이후에도 여전히 저발전된 조례유형을 인접 정부들과 함께 채택한다는 점에서 대표성을 지닌다. 인접 정부들과 달리 발달된 조례유형을 채택한 지역으로는 경기도의 수원시를 선정하였으며, 마찬가지로 주변 지역과 달리 저발전된 조례유형을 채택한 지역으로는 전라남도의 무안군을 선택하였다.

### 1) 핫스팟(High-High 군집)의 사례: 서울시 서대문구의 주민참여예산제도 도입

서울시 서대문구는 서울시의 은평구, 마포구, 중구 등과 인접해 있는 지역으로, <그림 1>과 <그림 2>를 통해 살펴보았듯이 2010년과 2012년 사이에 인접한 정부 대부분과 서대문구 모두 높은 조례유형을 택하고 있다. 서대문구는 2011년에 운영조례를 제정하였으나, 그보다 이른 2008년부터 제도를 도입하여 운영해 왔다. 다만 이전의 시기에는 운영조례나 참여기구는 마련되어 있지 않았으며, 홈페이지와 이메일의 설문조사를 통해 주민선호사업을 조사하는 정도에 그쳐 있었다. 이러한 방식의 운영은 특정 연령의 주민참여만을 유도한다는 점에서 한계가 드러날 수밖에 없었다. 이후 서대문구는 서울시 수준에서의 주민참여예산제도 활성화와 더불어 선제적으로 조례를 제정하고 제도를 도입한 은평구<sup>8)</sup>를 벤치마킹하여 조례를 채택하였으며(아시아경

8) 은평구는 주민참여예산제도와 관련하여 전국에서 가장 다양하고 새로운 시도를 해보는 곳으로 유명하다. 특히나 여타 지방정부들이 시행하는 것처럼 전체 예산 중 일부를 주민이 제안하는 사업으로 편성하는 것 외에도 전체 예산안(약 10억 원 수준)을 주민이 검토하여 필요에 따라 삭감하기도 하는 등 주민위원들의 참여범위가 지방정부들 중 가장 광범위한 특징을 지닌다(김태일·좋은예산센터, 2014). 이러한 참여범위의 확대 및 다양한 활성화 방안들은 재정성 과로도 이어져, 지방정부의 재정악화 문제를 해결하기 위한 주민참여예산제도 활용의 측면에서 2013년 선진사례로 선정되기도 하였다.

제, 2013.04.30.), 유사한 수준의 운영을 통해 현재 모범적 사례로 손꼽히고 있다.

이는 서대문구와 은평구가 주민참여예산제도를 운영함에 있어 유사한 운영조례의 형식과 참여구조를 보여준다는 점에서 드러난다. 은평구와 서대문구는 조례의 내용적 측면에서 유사성을 나타내는데, 주민참여예산학교를 통한 주민교육의 시행 측면이 그러하다. 서대문구는 은평구와 더불어 주민참여예산위원회의 위원들을 교육시키기 위해 예산학교를 활용하는 한편, 전문 강사의 육성을 추가로 진행한다(오민조, 2013). 이는 앞선 해에 은평구에서 최초로 시행한 ‘주민리더 양성교육’의 형식을 따른다. 특히나 두 지역의 주민교육을 통해 육성된 전문가는 지역 내 주민참여예산제도에 대한 홍보에 활용되며, 외부 전문가로도 활동하여 타 지역에서 제도를 도입하고자 할 때 전파자로 기능한다는 특성을 지닌다. 이러한 교육활동은 은평구와 서대문구에서 각각 순차적으로 공무원의 의무참석 대상으로 규정하여 추후 민관합동 토론회나 워크숍에서 전문적 인력으로 활용할 수 있도록 하고 있으며,<sup>9)</sup> 청소년위원의 육성 또한 적극 장려하여 청소년예산학교 및 위원회의 형성으로도 이어지고 있다(최인욱, 2013). 이외에, 은평구의 ‘종합 주민참여위원회’는 서대문구의 ‘서대문주민참여예산모임’의 특성과 맥을 같이 하는데, 조례에 명시되는 것 외에 주민들의 자발적인 모임이자 참여기구로 기능되고 있다는 점이 그러하다. 즉, 서대문구는 참여예산위원회의 구성방식(주민 직접참여), 지역회의의 구성방식(개방형), 자발적 기구의 구성과 활동 등의 측면에서 은평구의 특성을 공유한다.

기본적으로 두 지역 간에 사례의 벤치마킹이 가능한 것은 서울의 지방정부들이 모두 참여하는 서울시 참여예산 한마당이 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 이는 각각의 자치구의 우수한 주민제안사업을 공유하고 모범적 사례의 추진 과정 등을 공유하는 행사로 진행되는데, 이를 통해 지역들 간의 선진적인 정책이나 사례들이 손쉽게 확산될 수 있는 것이다.

한편, 서대문구가 제도의 적극적인 도입과 활용 및 운영을 시도할 수 있었던 것은 내부적인 결정요인이 이를 뒷받침할 수 있었기 때문이다. 우선 정치적인 요인의 측면에서는 조례를 제정하기 시작한 2010년도에 서대문구의 구청장이었던 문석진 구청장은 현재의 더불어민주당 소속으로 진보정당에서 주민참여제도들의 마련을 주장하였던 것을 근거로, 서대문구의 주민참여예산 시행을 위한 다양한 슬로건을 제시하였다(황소하, 2015). 이는 이후 서대문구에서 주민참여예산제도를 시행함에 있어 형식적 제도에 그치는 것이 아니라, 실질적 운영이 가능하도록 하였으며, 이후 2012년 조

9) 이러한 다양한 참여구조는 전국의 지방정부들 중 서대문구와 은평구에서 공무원의 적극적 참여가 가장 활발한 곳으로 손꼽히게 하는 원동력이 되고 있다(김선희, 2014).

례개정을 통해 더욱 활발해지는 계기가 되었다. 반면 경제적인 요인에서는 재정자립도가 조례제정 이전인 2010년에는 38%, 제정 이후 2011년과 2012년에는 각각 40%, 40.8%로, 전국평균 52.2%(2010년), 51.9%(2011년), 52.6%(2012년)에 비해 낮은 재정안정성을 나타내었다(지방재정통합공개시스템, 2017. 08.03. 검색).<sup>10)</sup>

종합하면, 핫스팟(high-high 군집)의 대표적인 사례로서 서대문구는 인접한 정부들, 특히 당시 선진적 사례였던 은평구의 주민참여예산제도의 구조와 형식 및 내용을 바탕으로 조례를 채택하고, 참여구조를 구성하는 양상을 나타내었다. 학습을 통한 수평적 확산으로 운영조례유형의 선택과 내용의 구성이 이루어진 것이다. 더불어, 내부적인 결정요인들 또한 발전적 조례유형 채택을 촉발하는 자원으로 작용함으로써 외부적 결정요인의 효과를 증폭시키는 기제로 작동하였음을 알 수 있다.

## 2) 콜드스팟(Low-Low 군집)의 사례: 경상남도 진주시의 주민참여예산제도 도입

경상남도 진주시는 2011년 7월 15일 11개 조항으로 구성된 유형1 형태로 시장 발의에 의해 진주시 주민참여예산제 운영 조례를 제정한 이래 개정 없이 현재까지 유형 1에 해당한다. 경상남도 진주시의 인접지역에서는 경상남도 사천시인데 주민참여예산제도 조례를 제정하지 않고 있으며 조례를 제정하고 있지 않은 다른 인접 지역으로는 함안군도 마찬가지이다. 고성군은 2011년도 주민참여예산제도가 도입 의무화가 되었을 때, 유형1로 시작하였다. 그리고 마산시에서 창원시로 행정구역이 바뀐 곳도 2011년도에 제도를 도입하여 간단한 조례 1을 채택하고 있다. 산청군도 2011년도에 유형 1로 주민참여예산제도를 도입하였다. 다만, 2007년 중앙정부에서 주민참여예산제도 표준조례안을 권고하였을 당시, 하동군과 의령군이 유형1을 선택하여 주민참여예산제도를 도입하였다.

주민참여예산제도에 관한 조례 지정뿐만 아니라 조례에 대한 시행규칙 조례 제정까지 하고 있는 곳은 2곳뿐이다. 즉, 주민참여예산제도의 조례시행에 대한 의무는 지니지 않고 있는 것이다. 이에 비해 전라도 지역 경우는 같은 조례 1에 해당하는 지역이더라도 시행규칙까지 제정한 곳이 22곳에 달한다.

10) 선행연구들은 재정자립도가 높을수록 주민참여예산제도의 도입이 이루어진다고 보았으나, 서대문구와 은평구의 경우에는 점차 악화되는 재정문제를 해결하기 위한 방식의 하나로 주민참여예산제도를 고려하였으므로, 평균에 비해 낮은 재정자립도가 오히려 조례의 제정에 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

경상남도 지역은 주민참여예산제도가 처음 도입된 2004년부터 2016년 현재에 이르기까지 주민참여예산 제도 중 가장 발달된 유형인 3에 해당되는 조례가 발견되지 않고 있다. 더불어 2011년 주민참여예산제도의 수직적 확산이 의무화되기 전부터 주민참여예산제도를 도입한 곳들은 다소 발견되나, 전반적으로 다른 도 단위 규모의 지방자치단체와 비교할 때, 경상남도는 주민참여예산제도 도입에 가장 소극적이었다고 볼 수 있다(최상한, 2010).

주민참여예산제도 도입 자체에 대해 소극적이었던 경상남도는 주민참여예산제도의 확산을 다룬 연구에서 제도의 채택 및 확산에 가장 큰 영향요인으로 꼽는 단체장의 진보 성향(최상한, 2010)이 주요한 장애요인으로 작용하였을 것이다. 즉, 진주시와 지리적으로 인접한 경남 지역 기초단체장들의 정치적 성향이 진주시 단체장의 성향과 상호작용을 통하여 주민참여예산제도가 중앙정부를 통해 수직적 확산에 대한 기제가 마련되었을 때, 제도 도입에 대한 온도 차가 생겼다고 볼 수 있다.

경상남도 지역의 기초지방자치단체들은 대체로 정치적 성향이 보수적인 탓에 전국과 비교할 때 개별 기초지방자치단체 차원에서의 주민참여예산제도 도입이 상대적으로 소극적인 편이다. 이렇듯 소극적인 기초자치단체들이 진주시와 지리적으로 인접하여 있기 때문에 진주시 및 진주시에 인접한 경남지역 기초단체들이 상호적으로 강화되면서 1유형 조례 선택에 따라 주민참여예산제도가 활발히 이루어지고 있다고 보기엔 다소 무리가 있다. 이러한 바탕으로 전라남도 등 광역단위가 다른 지역으로부터의 수평적 확산이 저지되면서 진주시와 그 인접 지역의 기초자치단체들을 중심으로 콜드스팟인 Low-Low가 나타난 것이다.

### 3) High-Low 군집의 사례: 경기도 수원시의 주민참여예산제도 도입

경기도 수원시는 의왕시, 용인시, 군포시 등과 인접해 있는 지역으로, 인접한 정부들이 주민참여예산제도의 조례를 제정하고 있지 않은 것과 달리, 운영조례 2유형을 채택하여 발전적인 주민참여예산제도를 보여주고 있다. 수원시의 인접지역들의 경우 2011년에 중앙정부에서 주민참여예산제도의 도입을 의무화한 이후, 2012년도와 2013년도 등에 주민참여예산제도 조례를 제정하거나 운영계획을 발표하는 등 일부 제도도입의 움직임을 보였다. 그러나 조례와 운영제도의 미성숙으로 활발히 운영되지 못하고 도태되는 행태를 보였으며, 주민참여예산제도의 대표적인 실패사례로 남게 되었다(유진선, 2011).

반면에, 수원시의 조례 원안은 제도도입 의무화 이전인 2009년도에 1유형으로 도

입되었으며, 2010년에 전문개정을 통해 개선되는 등 활성화의 움직임을 보였다. 앞선 사례들과는 다르게 수평적 확산의 과정을 겪지 않고, 제도의 독자적인 발전을 이룬 것이다. 여기에는 수원시 지역사회 내에서 활발히 활동하였던 시민단체들에 의한 Bottom-up 방향의 수직적인 압력과 더불어 수원시 자체의 정치적·경제적 특성들이 주요하게 작용하였다.

주민참여예산제도를 도입하기 이전부터 수원시에는 “수원시 참여예산네트워크”가 형성되어 있었다. 수원시 참여예산네트워크는 수원시의 건전재정과 재정의 투명성 확보를 목적으로 예산을 분석 및 감시하는 활동을 수행하기 위해 2004년 말에 수원시 내에서 개별적으로 활동하던 10개 시민단체가 모여서 구성한 예산연대이다(부산경실련, 2014). 이들은 주민참여예산제도 도입 이전부터 예산의 편성과 집행에 적극적으로 영향력을 행사하여 왔는데, 2010년 지방선거에 주민참여예산제도의 도입이 전국적으로 이슈화되면서 본격적으로 제도도입을 위한 활동을 시작하였다. 무엇보다 표면적인 형식만을 유지하였던 2009년 도입안을 개선하기 위해 조례 개정안의 구체적인 방향과 내용을 수원시에 전달하였으며, 자체적인 워크숍과 주민참여예산학교를 기획하여 주민들을 대상으로 예산교육을 실시하는 등 제도도입의 정당성 확보를 위한 활동을 통해 수원시 지방자치단체에 압력을 행사하였다(이광원·황성돈, 2013).<sup>11)</sup>

수원시 참여예산네트워크의 압력이 실질적인 제도개선으로 이어질 수 있었던 데에는 진보정당으로 구성된 수원시 의회의 제도도입 활동과 당시 수원시장 후보였던 염태영 현 시장의 역할이 컸다. 수원시의회에서는 박장원 더불어민주당 소속의원 외 6인이 공동발의로 주민참여예산제도를 제안하는 등 제도 도입을 논의할 수 있는 환경을 적극적으로 조성하였기 때문이다(수원일보, 2009.06.29.). 더불어, 박장원 의원 등과 동일하게 더불어민주당 소속이었던 염태영 시장은 ‘수원시장 후보자 정책토론회’에서 수원시 재정건전성 확보를 위한 주민참여예산제도의 확대 및 조례제정을 주요 공약으로 내걸었고, 전면개정을 시도할 수 있는 기회를 마련하였다(이광원·황성돈, 2013). 경제적 측면에서도 수원시는 시민단체의 활발한 재정감시 활동을 통해 일

11) 수원시의 주민참여예산제도에서 “수원시 참여예산네트워크”의 역할은 매우 크다. 2010년 전면개정을 통해 운영조례 제 2유형으로의 발전이 있는 후에도, 제도운영의 전반적인 과정에 적극적으로 개입하고 있기 때문이다. 대표적으로, 수원시 주민참여예산학교의 구성과 운영 전반을 책임지고 있으며, 청소년위원회의 결성, ‘우리동네 주민참여예산 3일간의 유람’ 이란 프로그램을 통한 주민교육, ‘명예감독관 제도’ 등의 제도를 구성하는 데 적극 일조하였다(이호 외, 2011; 황소하, 2015). 더불어, 재정건전성 확보를 위한 예산감시활동 또한 현재까지 이어지고 있는데, 수원시 장기재정운용계획과 주요 투자사업에 우선순위의 결정권을 확보한 점 등은 해외의 선진적인 주민참여예산제도 운영사례로 손꼽히는 뉴욕시나 독일의 리히텐베르크의 특징과 유사하다.

찍이 높은 재정건전성을 확보하고 있었다. 처음으로 주민참여예산제도가 도입된 2009년 이전에는 63.1%로, 전면개정이 이루어졌던 2010년 이전에는 65.9%로, 전국평균 53.9%(2008년), 53.6%(2009년)보다 약 10%p 높은 수치를 기록하였다(지방재정통합공개시스템, 2016.08.01. 검색). 수원시 내부적으로는 제도도입에 훨씬 우호적인 환경을 조성하고 있었던 것이다.

주민참여예산제도 도입에 긍정적인 환경, 다시 말해 외부적 요인의 측면에서 시민단체의 수직적인 압력의 행사와 내부결정요인의 측면에서 제도를 선호한 단체장과 회의의 활동 및 재정적인 여건은 이후에도 주민참여예산제도를 운영함에 있어 균형적인 발전을 가능하게 하고 있다. 주민참여예산제도 확대개편을 위한 T/F팀을 구성함에 있어 공무원(5명)과 예산전문가(5명)보다 많은 수로 시민단체(6명)의 참여를 독려하고 있는 것이다(수원시청 내부자료, 2015). 즉, 수직적 확산의 요인과 내부결정요인들의 강력한 영향력이 인접 정부들의 영향력을 통한 수평적 확산을 넘어서서 발휘됨으로써, 독자적인 발전을 가능하게 하였던 것이다.

#### 4) Low-High 군집의 사례: 전라남도 무안군의 주민참여예산제도 도입

전라남도 무안군의 주민참여예산제도 도입은 2006년 8월 17일 당시 행정안전부에서 시달한 주민참여예산제 운영조례 표준안에서 기인하였다. 이에 무안군은 2009년 12월 28일부터 표준 조례안을 토대로 조례 유형 1을 채택하여 실시하고 있다.

전라남도에 속하는 기초지방자치단체를 보면 시군 중 시에 해당하는 곳에서는 주민참여예산제도 유형을 3으로 채택하여 활발히 운영되고 있는 반면, 군에 해당하는 지역에서는 거의 모든 기초지방자치단체들이 주민참여예산제도 유형1을 선택하여 실시하고 있다.

무안군 인접 지역 중 행정구역이 시에 해당하는 나주시나 목포시 같은 경우 주민참여예산제도 조례 유형 중 3을 선택하여 인접지역인 광주광역시에서의 주민참여예산제도 활성화에 대한 수평적 확산을 이뤄 시행하고 있다. 그리고 무안군과 같은 행정구역이 군인 함평군, 영암군은 무안군과 서로 경계를 공유하면서도 주민참여예산제도를 각각 조례2와 3으로 채택하여 시행중이다. 이는 기초지방자치단체의 역량이 주민참여예산제도를 시행하기에 무리가 있어 간소화된 유형1을 채택하였다고 무안군은 설명하고 있지만 같은 행정구역인 군에 해당하는 함평군이나 영암군은 주민참여예산제도 조례를 2나 3으로 채택하고 있어 무안군에 설명을 납득하기엔 다소 무리가 있다.

더불어 무안군 같은 경우는 다른 인접지역에 주민참여예산제도 조례 유형1을 선택



한 군과 다르게 조례 시행규칙에 대한 의무를 제정하지 않았다. 이는 주민참여예산 제도를 도입하긴 하였으나, 조례 1을 선택함으로써 가장 소극적이게 주민참여예산제도를 운영할 수 있는 기제를 마련한 것이고, 시행규칙 없이 조례 1 유형을 선택한 것은 형식적인 조례만을 제정하고 실질적인 예산집행에 대해서는 주민의 참여를 저지하겠다는 의미로 해석된다. 한마디로 주민참여예산제도가 유명무실한 사례인 것이다.

무안군의 주민참여예산제도는 읍면의 소규모 주민숙원사업을 주민이 직접 심의·결정하여 예산에 반영하지는 군수 공약사항으로부터 출발하였다. 여기서 주민숙원사업이라는 것은 마을 안길 및 농로포장, 용배수로 정비 등이 해당하는데, 무안군청 홈페이지에 접속하여 보면 이 또한 홈페이지를 통해서만 접수할 수 있고, 현재까지 발의 축적건수가 1건에 그치고 있다.

## V. 결론 및 함의

본 연구는 우리나라 주민참여예산제도의 조례유형이 확산됨에 있어 공간적인 해석을 시도하였다. 2004년 시민단체의 제안에 의해 주민참여예산제도를 처음 도입하여 실시한 광주광역시 북구와 진보적 성향의 지방자치단체 장의 강력한 의지로 제도를 실시한 울산광역시 동구를 시작으로, 중앙정부 차원에서 표준조례안이 권고되기 이전까지는 주민참여예산제도의 정책확산이 뚜렷하게 나타나지 않았으며, 두 지역을 중심으로 산발적인 확산이 이루어졌다. 이는 두 지방자치단체의 사례에서 알 수 있듯이, 시민단체로부터의 상향식(bottom-up) 방식의 참여기제를 마련하거나 강력한 리더십을 통하였기 때문이다. 이는 정책확산 이론에 근거하여 볼 때 내부결정모형으로 해석 가능한 것으로, 우리나라 주민참여예산제도의 초기 제도화의 모습을 예측 가능하게 한다.

중앙정부의 주민참여예산제도 표준조례안 제시 이후의 단계에서는 기초지방자치단체와 같은 하위 정부에게 시행을 권고하는 방식을 거쳤던 바, 상위정부의 수직적 압력은 존재하였으나 의무도입이 추진된 2011년도와 비교할 때 시행 자체에는 지방자치단체 자율성을 부여되었다고 해석할 수 있다. 그러므로 선진적으로 주민참여예산제도를 시행하였던 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 인접 지역들에서 주민참여예산제도를 실시하는 양상을 나타내었다. 또한 서울특별시와 광역시 수준의 대도시권에서도 주민참여예산제도를 실시하는 움직임이 보이기 시작한다. 수평적 확산을 중심으로 제도화의 단계를 거치게 된 것이다.

본격적으로 제도의 의무도입이 추진된 2011년도 이후에는 운영조례의 유형은 지방자치단체의 선택에 근거하였으나, 중앙정부의 개입이 더 깊게 이루어지기 시작하였다. 당시, 우리나라의 주민참여예산제도는 기초지방자치단체 차원에서 급격히 확산이 이루어졌으며, 이는 수직적인 확산의 양상을 나타내었다. 그러나 수직적인 확산 속에서도 각 기초지방자치단체들은 다양한 이유로 운영조례 유형 1, 2, 3안을 선택하였으며 활성화 정도에서는 다소 차이를 나타내었다.

주민참여예산제도의 수직적·수평적 확산에 있어, 내·외부확산 모형에 근거하여 지역적 상관성을 고려한 바, 핫스팟으로 서울시 서대문구를, 콜드스팟으로 경상남도 진주시를 조사하였고, 인접지역은 주민참여예산제도를 소극적으로 운영하는데 비해 적극적으로 주민참여예산제도를 도입하고 있는 High-Low지역을 경기도 수원시, 반대로 인접지역은 주민참여예산제도를 활발히 운영하고 있는 반면 해당 지역은 주민참여예산제도를 소극적으로 운영하고 있는 지역의 사례인 Low-High는 전라남도 무안군을 조사하였다. 사례연구 결과, 주민참여예산제도의 확산은 단일한 확산모형에 근거하여 독립적으로 이루어지기보다는 다양한 요인이 상호작용하여 확산을 촉진하는 것으로 나타났다.

이러한 분석의 결과는 우리나라 주민참여예산제도 조례유형 확산에 대한 연구가 기존 연구들의 단일한 차원의 요인들을 넘어서서 다양한 측면을 고려하는 방향으로 이루어질 필요가 있다는 것을 보여준다. 본 연구는 이를 위한 연구의 초기적 단계로서 공간상관분석과 사례연구를 활용하였으며, 추후 정책확산에 있어서 다양한 요인의 영향력을 검증하기 위해 공간회귀분석을 추가하여 분석결과에 대한 일반화를 시도할 것이다.

## ■ 참고문헌

- 곽채기. 2005. 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 《한국지방재정논집》, 10(1):247-276.
- 김선희. 2014. “주민참여예산이 공무원에게 미치는 영향.” 《좋은예산센터(편)》. 2014년 주민참여예산, 도약을 위한 찾아가는 마라톤 자랑 간담회. 좋은예산센터&아름다운재단.
- 김영나·조윤직. 2014. “지역별 비영리부문의 규모 결정요인 분석: 수요, 공급, 지역구조적 요인을 중심으로.” 《한국행정학보》, 46(2): 243-266.
- 김용. 2003. 참여예산사례; 외국과 국내사례 소개. 「예산편성에 있어서 시민참여 확보

- 방안]. 《민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료》.
- 김태일·좋은예산센터. 2014. 《재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가: 이제는 알아야 할 지방재정 이야기》. 코난북스
- 나중식. 2005. 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 《지방정부연구》, 9(2), 133-158.
- 남궁근. 1995. “정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택.” 《한국정치학회보》, 28(1): 101-121.
- 박광우. 2003. 예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성. 「예산편성과정에 있어서 시민 참여확보방안」. 《민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료》.
- 배상석. 2010. “출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 19(4): 273-298.
- 부산경실련. 2014. “주민자치에 대한 가능성과 믿음, 주민참여예산제도를 말한다.” 《부산경실련 릴레이세미나 2탄》 ‘부산시 주민참여예산제도의 현황과 개선방안.’
- 석호원. 2010. “정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로.” 《지방행정연구》, 24(1): 183-206.
- 수원시청 내부자료. 2015. 수원시 주민참여예산제. 《영통구청 상황실》.
- 《수원일보》. 2009. “사상 최다 의원 발의 13건, 어떤 내용일까?” (2009.06.29)
- 《아시아경제》. 2013. “은평구 주민참여예산제, 지자체 벤치마킹 모델되다.” (2013.04.30.)
- 오민조. 2013. “의사소통 및 결정과정으로 바라본 서대문 주민참여예산제.” 《좋은예산센터(편)》. 2013년 주민참여예산 조사 보고서: 주민참여예산 의사소통 및 결정사례 모음. 좋은예산센터&아름다운재단.
- 유진선. 2011. “조례안에 제도 취지 충분히 살려야: 쟁점 ‘용인시 주민참여예산제.’ 《용인시민신문 기고문(2011.06.13.)》.
- 윤영진. 2003. 《새 재무행정학》. 서울: 대영문화사.
- 이광원·황성돈. 2013. “정책변동론의 관점에서의 주민참여예산제도 활성화 방안에 관한 연구.” 《한국지방자치학회보》, 25(2): 209-231.
- 이석환. 2014. “공간의존성에 대한 이해와 공간회귀분석의 활용.” 《한국정책과학학회보》, 18(3): 39-79.
- \_\_\_\_\_. 2013. “한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산.” 《한국행정학회보》, 47(3): 329-359.
- 이승중. 2004. “지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례연구.” 《한국지방자치학회보》, 16(1): 5-25.
- 이호·오관영·김현·이창립. 2011. 수원시 주민참여예산제 정착을 위한 제도화 방안 연구. 《풀뿌리자치소 이음》.

- 이희연·심재현. 2011. 《GIS 지리정보학》, 법문사.
- 인천광역시 서구. 2007. 주민참여예산제운영조례 제정계획안. 《인천광역시 서구 기획감사실》.
- 장동호. 2007. “기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색.” 《한국사회복지학》, 59(1): 329-351.
- 좋은예산센터. 2013. 2013년 주민참여예산조사 보고서: 주민참여예산 의사소통 및 결정사례 모음. 《좋은예산센터》.
- 최상한. 2010. “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.” 《한국행정학보》, 44(3): 87-113.
- 최인욱. 2013. 주민참여예산제 시행현황과 참고사례. 《좋은예산센터》.
- 하민지·서인석·권기현. 2011. “한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책 행위자와 환경적 결정요인을 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(4): 151-179.
- 《행정안전부》. 2010. 주민참여예산제도 운영조례 모델안 ([http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=27766](http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=27766))
- 황소하. 2015. 수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구. 《수원시정연구원》.
- 황소하·엄태호. 2012. “지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁.” 《한국행정학보》, 46(1): 313-344.
- 황정운·신동연·장용석. 2014. 지방정부 사회복지예산지출의 공간적 상호작용. 《한국정책학회 추계학술대회 발표논문집》, 619-639.
- Allen, Mahalley D., Carrie Pettus, and Donald P. Haider-Markel. 2004. “Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policymaking.” *State Politics & Policy Quarterly*, 21(4): 318-344.
- Berry, Frances S., and 김대진. 2010. “정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재, 그리고 미래.” 《한국정책학회보》, 19(4): 75-110.
- Berry, William D., and Brady Baybeck. 2005. “Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition.” *American Political Science Review*, 4: 505-519.
- Berry, Frances, and Geraldo Flowers. 1999. “Public Entrepreneurs in the Policy Process: Performance-Based Budgeting in Florida.” *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 11(4): 585-624.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. 2007. “Innovation and Diffusion Models in Policy Research.” in Paul A. Sabatier, and Christopher M.

- Weible(eds.). *Theories of the Policy Process*(3rd edition). Westview Press.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. 1992. "Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity." *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. 1990. "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis." *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Brueckner, Jan K. 1998. "Testing for Strategic Interaction among Local Governments: The Case of Growth Controls." *Journal of Urban Economics*, 44(3): 175-188.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons, and Geoffrey Garret. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?" *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472.
- Graham, Erin R., Charels R. Shipan, and Craig Volden. 2013. "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science." *British Journal of Political Science*, 43(3): 673-701.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A diffusion Study." *American Political Science Review*, 67(4): 1174-1185.
- Henisz, Witold J., Bennet A. Zelner., and Mauro F. Guillen. 2005. "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999." *American Sociological Review*, 70(6): 871-897.
- Kim, Myung Jin. 2014. Spatial Agglomeration Pattern Analysis Using Getis-Ord's  $G_i^*$  and FLQ: In Case of Knowledge-based Industries in Gyeonggi Province. *Journal of the Korean Cartographic Association*, 14(1): 107-123.
- LeSage, James P. 1999. The Theory and Practice of Spatial Econometrics. <http://www.spatial-econometrics.com/html/sbook.pdf>
- Moon, Seung Min, T. J. Lah, Bo Kyung Kang, and Jee Hye Hyun. 2016. "An Exploratory Spatial Data Analysis of the Damage from Natural Disasters: Focused on Local Governments in Korea, 2006~2014." *Crisisonomy*, 12(3): 53-68.
- Mooney, Christopher Z. 2001. "Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion." *Political Research Quarterly*, 54(1): 103-124.

- Mooney, Christopher Z. and Mei-Hsien Lee. 1995. "Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform." *American Journal of Political Science*, 39: 599-627.
- Rogers, Everett. 1995. *Diffusion of Innovations(4th edition)*. New York: The Free Press.
- Salmon, Pierre. 1987. "Decentralisation as an Incentive Scheme." *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2): 24-43.
- Shipan, Charles R., and Craig Volden. 2006. "Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States." *American Journal of Political Science*, 50(4): 825-843.
- Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations among the American States." *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Wilson, John Douglas. 1995. "Mobile Labor, Multiple Tax Instruments, and Tax Competition." *Journal of Urban Economics*, 38(3): 333-356.

**-데이터**

자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr>)

지방재정통합공개시스템(<http://lofin.moi.go.kr/>)

## A Study on Policy Diffusion in Participatory Budgeting Types

Sunhyoung Kim & Lanhee Ryu

Korean citizen participation has been conducted in many boroughs since 2003. It was first practiced in Buk-gu, Gwanju. The program has received considerable attention since that time in both academia and the private sector. The impact of internal factors influencing participatory budgeting processes has been widely studied at the local government level in South Korea. However, little attention has been paid to the effects of external factors in the adoption of participatory budgeting processes.

This study examines the substantial impact of Breadth and Depth of Diffusion on the development of participatory budgeting processes. Numerous large data sets from 231 local governments were gathered covering a time range from 2004 to 2014. Policy diffusion theory and spatial analysis were employed to obtain the result.

This study aims to classify the types of Participatory Budgeting by periods of the participatory and participatory levels and suggest the implications. We have reviewed the participatory budgeting operation ordinances, operating plans and operating systems of 231 local governments. And the participatory budgeting can be divided into four periods.

Using spatial analysis to examine the allocation of the citizen participation system into four periods, we found that, in each case, political and financial capacities affected the process. We attributed the result to internal factors and the breadth diffusion. These factors impacted the introduction and diffusion of the citizen participation budget system.

※ Key Words: participatory budgeting, policy diffusion, local government