제22권 제2호(2017. 8): 95~140

JLPF

주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로*

김애진**

국문요약

전통적으로 예산편성권은 행정부의 고유권한으로 인식되어 왔으며 행정부가 독점적으로 결정권을 행사해왔다. 주민참여예산제도는 지역주민들이 직접 예산편성과정에 참여하여 자신들의 선호와 우선순위를 예산에 반영하거나 스스로 예산을 결정할 수 있어 재정민주주의에 입각한 참여주권을 구현하는 제도라 할 수 있다.

우리나라는 2011년부터「지방재정법」제39조에 근거를 두고 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차인 주민참여예산제도의 시행을 의무화하고 있고, 2017년 현재 모든 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 도입·운영하고 있다. 이를 반영하듯 주민참여예산제도에 관한 연구는 활발히 진행되었으나, 주로 사례연구, 제도 확산의 요인을 중심으로 이루어져왔으며 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구는 여전히 미진한 편이다.

이에 본 논문은 전국 226개 시·군·구의 2010년부터 2015년까지 6년에 걸친 주민참여예산제도 현황자료, 지방보조금과 행사·축제경비 패널자료를 이용하여 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향을 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로 분석하였다. 종속변수는 지방보조금 비율과 행사·축제 경비 비율이며, 설명변수는 주민참여예산제도의 유형 측면, 활동 측면, 결과 측면이다.

하우스만 검정을 통해 모형을 추정한 결과 고정효과분석 모형이 적합한 것으로 나타났으며, 이분산성을 수정한 분석결과는 다음과 같다. 먼저 주민참여예산제도가 지방보조금에 미치는 영향을 분석한 결과, 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여 제안 사업수가 많을수록 결과 측면에서 주민참여 예산 반영비율이 높을수록 지방보조금을 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여예산위원회 회의 개최수가 많을수록 오히려 지방보조금을 증가시키는 것으로 나타났다. 통제변수는 정치적 요인에서 지자체장이 여당 소속이면 지

---

* 본 논문은 2017 한국지방정부학회 춘계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하였습니다.
** 국회입법조사처 경제산업조사실 입법조사관보, E-mail: amazona00@naver.com
논문투고일: 2017.05.10., 심사일: 2017. 05. 24., 심사완료일: 2017. 06. 27.

방보조금에 부(−)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 정치적 경쟁과 지방선거는 모두 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 요인인 고령인구 비율 역시 지방보조금에 정(+)의 영향을 미치고 있다.

다음으로 행사·축제 경비의 경우 주민참여예산제도 관련 설명회 및 공청회 개최, 주민참여 제안 사업수가 많을수록 행사·축제 경비를 감소시키는 것으로 나타난 반면, 주민참여예산제도 활동 측면에서 주민참여예산위원회 회의 개최수가 많을수록 행사·축제 경비를 증가시키는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 예산대비 채무비율, 재정자립도, 1인당 세출결산액 모두 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 지방선거와 고령인구 비율은 부(−)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 주민참여예산제도, 지방보조금, 행사·축제 경비

Ⅰ. 서 론

지난 1월에 출범한 국회 헌법개정특별위원회는 헌법(憲法) 전문에 지방분권 국가임을 천명하고, 지방자치가 국민 기본권을 실현하고 법으로 보장하는 것임을 드러내는 주민자치권을 신설하자는 개정안을 논의하고 있다. 우리나라가 지방자치제도를 실시한지 20년이나 지났지만, 지방정부의 재정분권이 형식적인 차원에 그치면서 실질적인 발전을 이루지 못하고 있기 때문에 자치입법권 강화를 위해 지방분권형 헌법 개정안을 마련하려는 것이다.

사실 지방자치는 1948년 제헌헌법과 「지방자치법」 제정을 통해 6·25 전쟁 중인 1952년 4월 시·읍·면 의회선거 실시와 함께 도입될 정도로 그에 대한 열망이 강했지만, 지방자치의 성과 중 지방재정과 관련하여서는 주로 비판적 의견이 지배적이다(손희준, 2017).

특히, 중앙집권적 행정·재정구조가 지속되면서 재원구조는 국세와 지방세가 8대 2이나, 세출은 오히려 중앙과 지방이 4대 6의 역전된 형태로 지방정부의 재정부담은 가중되고 있다. 이런 상황에서 일부 지방자치단체(이하 '지자체')는 호화청사 신축, 국제행사 유치, 각종 사회기반시설 사업 투자 등 지자체장의 전시성 행사에 재정을 과도하게 투입하여 지방재정 위기의 염려가 확산되고 있다.

이에 행정자치부는 지난 2010년 경기도 성남시가 모라토리움(moratorium)

을 선언한 이후 재정위기 사전경보시스템을 시행하고, 재정위험 수준이 심각한 자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있는 제도를 도입하였다. 즉, 재정위기 사전방지와 효율적 재정운용을 위한 제도적 장치 마련의 중요성에 대해 인지하게 된 것이다.

주민참여예산제도는 주민들이 예산편성과정에 직접 참여하여 지방예산의 성립에 관여함으로써 예산낭비나 비효율적 운영을 방지하는 지방재정 통제장치이다. 주민참여예산제도는 지역주민의 대표가 예산과정에 직접 참여한다는 점에서 재정민주주의의 이념을 구현(안성민, 2005)하고 있다고 할 수 있겠다. 우리나라는 2011년부터 「지방재정법」 제39조에 근거를 두고 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차인 주민참여예산제도의 시행을 의무화하고 있고, 2017년 현재 모든 지자체에서 주민참여예산제도를 도입·운영하고 있다. 이를 반영하듯 주민참여예산제도에 관한 연구는 활발히 진행되었으나, 대다수의 연구는 주로 사례연구, 제도 확산의 요인을 중심으로 이루어졌다. 최근 한혜진(2013), 정재호·김상헌(2014), 윤태섭·배정아(2016)의 연구에서 주민참여예산제도가 지방재정 건전성에 미치는 영향에 대한 실증분석이 이루어졌지만, 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구는 여전히 미진한 편이다.

이에 본 논문은 전국 226개 시·군·구의 2010년부터 2015년까지 6년에 걸친 주민참여예산제도 현황자료, 지방보조금과 행사·축제경비 자료를 이용하여 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향을 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로 분석한다.

본 연구의 공간적 분석대상은 226개 시·군·구 지자체이다. 「지방자치법」 제2조에서는 지자체를 두 가지 종류로 구분한다. 하나는 특별시(1), 광역시(6), 특별자치시(1), 도(8), 특별자치도(1) 등 총 17개의 광역 지자체이고, 다음은 기초지자체인 시·군·구이다. 기초 지자체는 「지방자치법」 제2조에 따른 226개 시·군·구와 세종특별자치시, 제주특별자치도 행정시(제주시, 서귀포시)를 포함하여 총 229개이다. 시·도는 기초 지자체와 규모가 다르고, 주민참여예산제도는 실질적으로 기초 지자체를 중심으로 운영되기 때문에 본 연구에서는 226개의 기초 지자체를 분석대상으로 하며, 편의상 지자체로 부르기로 한다.

시간적 범위는 2010년부터 2015년이다. 이와 같이 시간적 범위를 한정하는

것은 본 연구의 설명변수와 종속변수 선정과 관련이 있다. 설명변수 중 하나인 예산편성 관련 운영조례의 세부적 내용 규정 여부는 행정자치부가 2010년부터 표준안을 심화하여 3가지 모델[1]로 제시하였고, 재정규모 대미 지방보조금과 행사·축제 경비를 파악하는데 필요한 자료인 세출결산액은 2015년까지 자료접근이 가능하였기 때문이다. 이에 2010년부터 2015년까지 총 6년의 자료를 이용한다.

특히, 설명변수로서 주민참여의 활동과 결과를 보여주는 주민참여예산위원회의 위원수, 주민참여예산위원회 개최수, 회의 1회당 평균 참석률, 설명회 및 공청회 개최수, 당해연도 주민참여 제안 사업수, 당해연도 주민참여 제안 사업액, 차년도 예산에 반영된 주민참여 예산 사업액, 주민참여 예산의 반영비율 등이 지방보조금, 행사·축제경비에 어떤 영향을 미치는지에 대해 초점을 두고 분석함으로써 주민참여예산제도가 실질적으로 지방재정의 낭비와 비효율을 견제하는 장치로써 기능하는지를 파악해 보고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 주민참여예산제도와 지방재정 운영 현황에 대해 살펴보고, 주민참여예산제도와 지방재정 운용에 관한 선행연구 검토를 통해 주민참여예산제도가 지방보조금 및 행사·축제 경비에 미치는 영향에 적합한 분석모형을 제시한다. Ⅲ장에서는 연구설계를 통해 분석모형과 관련 변수를 도출하고, Ⅳ장에서는 실증분석 결과를 제시한 후, Ⅴ장에서는 결론과 시사점을 정리한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

지방보조금은 재정적 측면에서 볼 때 지출에 지역적 특성이 반영되고, 지자체장의 운영 방향과 깊은 연관이 있는 지출이기도 하여 지자체장의 무분별한 민간지원, 선심성 행정 등의 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 지방재정의 낭비요

1) 제1유형은 주민참여예산위원회 설치에 대해 '설치할 수 있다'는 임의규정으로 되어 있다. 그리고 제2유형은 주민참여예산위원회 설치를 의무규정으로 두고 있으며 동 위원회 운영을 위한 세부사항을 규정하지 않고 있다. 마지막으로 제3유형은 주민참여예산위원회 설치에 대한 의무규정과 함께 같은 위원회 운영에 대한 세부사항과 인적구성 및 재정지원 등을 규정하고 있는 유형을 말한다(윤태섭·배정아, 2016: 75-76).

인으로 지적되고 있다(윤태섭 외, 2016: 162). 또한, 행사·축제 경비는 행사의 필요성, 타당성 등이 제대로 검토되지 않은 채 예산이 편성·집행되기도 하여 전시성 행정으로 인한 예산 낭비가 발생한다는 지적(감사원, 2017)이 있다.

특히 민선 지방자치 실시 이후, 지자체장들이 재선을 염두에 두고 선심성·전시성 예산 편성에 공을 들이면서 지방재정의 건전성은 악화되고 있다. 이상용(2010)은 이러한 예산 낭비적 요인은 지역 내 이해집단이나 지자체장의 예산요구를 합리적으로 제어할 수 있는 통제수단의 미비와 관련 예산의 관리체계 미흡에서 찾을 수 있다고 한다. 한편, 이를 통제·관리하기 위한 수단으로 주민참여예산제도를 들 수 있는데, 주민참여는 주인과 대리인 간의 정보 비대칭성을 극복하여 지자체가 예산편성을 독점하는 과정에서 발생할 수 있는 예산낭비나 비효율적 운영을 방지할 수 있다(권혁준·이정철, 2014; 윤태섭·배정아, 2016: 74 재인용).

따라서 본 논문은 지방재정 건전성에 큰 영향을 미치는 선심성·전시성 예산을 통제하기 위한 수단으로서의 주민참여예산제도에 대해 고찰하고자 하며, 이를 위해 먼저 주민참여예산제도의 운영현황, 선심성 예산으로 대표되는 지방보조금, 전시성 예산으로 대표되는 행사·축제 경비에 대해 살펴보고, 주민참여예산제도와 지방재정 운용에 관한 선행연구를 검토하고자 한다.

1. 주민참여예산제도와 지방재정 운용

1) 주민참여예산제도의 운영현황

주민참여예산제도는 1989년 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음으로 실시되어 1990년대 중반 이후 전 세계적으로 확산되고 있으며, 우리나라에서는 2002년 지방선거에서 민주노동당이 참여예산제도 도입을 제시하면서 본격적으로 논의되었다(임성일, 2011: 12). 이후 2004년 3월 광주광역시 북구에서 주민참여예산제도 운영조례를 제정하면서 우리나라 최초로 예산편성과정에 대한 주민참여를 제도화하였다.

그동안 지자체의 예산편성은 폐쇄적인 관료적 의사결정에 기초하여 집행부가 독점적으로 결정권을 행사하여 왔는데, 주민참여예산제도는 집행부 고유의 산물이라 여겨졌던 예산편성권을 지역사회와 주민에게로 분권화(decentralization)

또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성과정에 해당 지역 주민들의 참여를 보장하는 제도이다(곽채기, 2005: 249). 즉, 주민참여예산제도는 지방 예산과정에 주민이 직접적 참여를 법적·제도적으로 보장하는 것으로 대의민주주의에 직접민주주의를 적용한 것이라 할 수 있다(Bailcchi, 2001; Novy and Leubolt, 2005; 이수구·박영강, 2015: 112 재인용).

한편, 행정자치부는 2006년 8월에 주민참여예산제도 운영조례 표준안을 제시하여 지방정부들이 주민참여예산조례 제정에 공통적으로 활용할 수 있는 기준(안)을 배부하였다(정재호·김상헌, 2014: 178). 그리고 2010년에는 표준안을 심화하여 3가지 모델을 제시하였고, 2011년 3월에는 지자체의 예산편성에 주민참여를 의무화하도록 「지방재정법」을 개정함으로써 주민참여예산제도의 시행을 의무규정으로 전화하였다(윤태섭·배정아, 2016: 75). 2014년 5월에는 주민참여예산제도의 실효성을 제고하기 위해 지방의회에 제출하는 예산안에 주민참여예산안 첨부를 의무화하였으며, 이로 인해 주민참여예산안은 지방의회에 제출하는 예산서 첨부서류의 지위를 갖게 되었다(류춘호, 2016: 349). 또한, 2015년 5월에는 정책 환류를 위해 주민참여예산제도 운영평가를 실시할 수 있도록 「지방재정법」 제39조제3항을 신설하였다[2].

전국 226개 시·군·구의 주민참여예산제도 운영현황을 살펴보면, 2017년 4월 현재 경기도 성남시를 제외한 전국 225개의 기초 지자체가 주민참여예산제도 운영조례를 제정하여 시행중에 있다. 유형별로는 43.8%의 지자체가 제1유형을 택하고 있고, 31.9%의 지자체가 제2유형, 23.9%가 제3유형을 택하고 있다. 각 지자체의 주민참여예산제도 운영조례를 유형별 현황으로 살펴보면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 각 지자체의 주민참여예산제도 운영조례 유형별 현황

구분	제1유형	제2유형	제3유형	미제정
서울(25)	광진구, 송파구	강남구, 강북구, 강서구, 금천구, 동대문구, 동작구, 마포구, 양천구, 영등포구, 종로구, 중구, 중랑구	강동구, 관악구, 구로구, 노원구, 도봉구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 은평구, 용산구	
부산(16)		강서구, 금정구, 남구, 동구, 동래구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구, 서구,	해운대구	

2) 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ③행정자치부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 실시할 수 있다.

		수영구, 연제구, 영도구, 중구, 기장군		
대구(8)	서구, 중구, 수성구, 동구, 남구, 달서구, 달성군		북구	
인천(10)	동구, 옹진군	중구, 강화군	계양구, 남구, 남동구, 부평구, 서구, 연수구	
광주(5)		동구	서구, 광산구, 북구, 남구	
대전(5)	동구, 중구, 유성구	서구	대덕구	
울산(5)	울주군	중구	동구, 남구, 북구	
경기(31)	과천시, 구리시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 평택시, 포천시, 가평군, 광주군, 여주군	광명시, 안성시, 의정부시, 이천시, 김포시, 양주시, 화성시, 양평군	수원시, 안양시, 고양시, 군포시, 시흥시, 안산시, 연천군, 오산시, 용인시, 의왕시, 파주시, 하남시	성남시
강원(18)	강릉시, 동해시, 정선군, 양양군, 양구군, 인제군, 홍천군, 평창군, 철원군, 태백시	춘천시, 고성군, 영월군, 화천군, 횡성군	원주시, 속초시, 평창군	
충북(11)	충주시, 괴산군, 단양군, 보은군, 음성군, 증평군	제천시, 영동군	청주시, 옥천군, 진천군	
충남(15)	계룡시, 공주시, 논산시, 보령시, 부여군, 예산군, 청양군	당진시, 서산시, 아산시, 금산군, 서천군, 태안군, 홍성군	천안시	
전북(14)	김제시, 남원시, 고창군, 무주군, 부안군, 순창군, 장수군	전주시, 완주군, 임실군, 진안군	익산시, 군산시, 정읍시	
전남(22)	구례군, 고흥군, 곡성군, 담양군, 장성군, 영암군, 해남군	목포시, 광양시, 무안군, 보성군, 신안군, 영광군, 완도군, 장흥군, 진도군, 함평군, 화순군	여수시, 나주시, 순천시, 강진군	
경북(23)	경산시, 경주시, 상주시, 김천시, 문경시, 안동시, 포항시, 고령군, 영양군, 영주시, 영천시, 군위군, 봉화군, 성주군, 영덕군, 예천군, 울릉군, 울진군, 청도군, 청송군, 칠곡군	의성군	구미시	
경남(18)	김해시, 밀양시, 양산시, 진주시 창원시, 통영시, 거창군, 고성군, 남해군, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군	거제시, 사천시		
계 226 (100.0%)	99 (43.8%)	72 (31.9%)	54 (23.9%)	1 (0.4%)

자료: 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)을 통해 구성

2) 지방재정 현황과 지방보조금 및 행사·축제 경비 추이

2017년 전국 지자체의 세출예산규모는 283조원으로 2016년 265조원에 비해 약 6.9%p 증가했다. 그러나 지방재정규모의 성장과는 달리 전직 지방의원 또는 지방공무원들의 친목단체 운영을 위한 지방보조금의 부정사용, 호화청사 건립, 무리한 행사·축제 유치 등 선심성·전시성 예산 낭비로 인해 지방재정 운영의 책임성은 그에 비례하지 못하고 있다. 특히, 선심성 예산의 대표적인 예로 지방보조금이 있으며, 윤태섭·배정아(2016)는 세출결산액에 대한 지방보조금 비율이 높을수록 지자체의 재정운영에 있어 탄력성과 효율성이 떨어진다고 보았다.

지방보조금[3]은 지자체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 법률에 규정이 있거나 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 지자체가 권장하는 사업을 위하여 필요한 경우 등에 한해 자금을 지출하는 경비를 말한다(「지방재정법」 제17조 및 제32조의2~제32조의10). 그리고 지방보조금 예산의 편성 및 교부 신청과 교부 결정에 관한 사항은 해당 지자체의 조례로 정하고 있다(「지방재정법」 제32조의2제6항).

이러한 지방보조금은 크게 경상보조 방식 경비와 자본보조 방식 경비로 구분할 수 있다. 먼저 경상보조 방식은 세출과목의 경상이전 목(300) 중 민간이전 비목(307)에 해당한다(행정자치부, 2015). 지방보조금 9개 항목[4] 중 민간경상사업보조(307-02), 민간단체법정운영비보조(307-03), 민간행사사업보조(307-04), 사회복지시설 법정운영비보조(307-10)는 협의의 경상보조 방식이다[5]. 다음으로 자본보조방식에 해당하는 지방보조금은 예산 각목명세서의 자본지출(400) 목 중 민간이전 편성목(402)을 구성하고 있는 민간자본보조금(402-01)과 민간대행사업비(402-02)를 말한다(행정자치부, 2015).

지방보조금은 보조금, 위탁금, 출연금, 출자금 등의 형태로 민간에게 지원되는 경비로서 시장실패나 정부실패를 예방하거나 보완하는 기능을 수행하며(한국행정연구원, 2008: 6), 민간부분의 독창적인 역량을 활용함으로써 재정자원

3) 지방보조금은 2015년 이전에는 '민간이전경비'라 칭하였으나, 2015년 「예산편성운영기준」 개정에 의하여 '지방보조금'으로 바꾸어 사용하고 있다.

4) 의료 및 구료비(307-01), 민간경상보조(307-02), 사회단체경상보조(307-03), 민간행사보조(307-04), 민간위탁금(307-05), 보험금(307-06), 연금지급금(307-07), 이차보전금(307-08), 운수업계보조(307-09), 사회복지보조(307-10)

을 효율적으로 배분하고 사업성과를 제공하는 긍정적인 측면(조기현, 2011: 26)이 있다. 그러나 지방보조금은 무분별한 보조와 경비팽창, 편법적인 예산편성 등으로 부작용이 발생하고 있으며(이상용, 2010: 21), 조기현(2011)은 지방보조금은 선심성·낭비성 예산보조, 보조사업의 편중이나 획일적 배정으로 지방재정을 압박하거나 비생산적 세출구조를 유발하는 요인이라고 지적한다.

한편, 「행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가 지침」에는 사전심사 및 성과평가 대상으로서의 행사와 축제의 개념에 대해 정의하고 있다. 이 지침에 따르면 행사란, 각 지방자치단체나 민간단체에서 주민화합, 지역홍보, 기업체·관광객 유치 등 특정목적을 달성하기 위하여 개최하는 체육행사·박람회(엑스포), 전시회, 문화행사, 관광행사 등을 의미한다. 또한, 축제는 지역 고유의 전통문화를 계승·발전시키고 지역주민의 정체성 제고와 외지인의 지역에 대한 이해 증진을 위하여 매년 지역주민·단체, 지방정부가 주체가 되어 개최되는 공동체적 성격의 행사를 의미한다고 정의하고 있다(행정자치부, 2010)

행사·축제 경비는 지방재정통합공개시스템에 의해 별도의 항목으로 공개되고 있다. 행사·축제 경비와 같은 주민관심 사업에 대한 원가회계 정보 공개를 통해 재정운영에 대한 투명성을 보장하는 것은 재정지출에 대한 자율통제 기능을 강화한다는 측면에서 바람직하다고 평가할 수 있다.

그러나 행사·축제가 지역의 생산성 향상에 기여한다는 명분에도 불구하고 프로그램의 유사성과 획일화, 유행에 따른 전시성 축제로 변질되어 지역주민이나 방문객으로부터 외면당하고 있어 예산낭비라는 지적도 있다(이상용, 2010: 24).

---

5) 2015년 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준부터 편성목의 명칭이 〈표〉와 같이 변경되었다.

〈표〉 편성목 명칭 변경 전·후

2014년		2015년	
307. 민간이전		307. 민간이전	
	02. 민간경상보조		02. 민간경상사업보조
	03. 사회단체보조		03. 민간단체 법정운영비보조
	04. 민간행사보조		04. 민간행사사업보조
	10. 사회복지보조		10. 사회복지시설 법정운영비보조
	〈신설〉		11. 사회복지사업보조
402. 민간자본이전		402. 민간자본이전	
	01. 민간자본보조		01. 민간자본사업보조

자료: 행정자치부(2015), 「2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준」, pp.124-126

이러한 행사·축제 경비에는 일반운영비, 일반보상금, 민간이전, 시설비 및 부대비의 편성목에 해당하는 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사사업보조, 행사관련시설비 등이 포함된다.

〈표 2〉 행사·축제 경비 설정

그룹	편성목	설정(통계목 포함)
200	201 일반운영비	03. 행사운영비 1. 행사운영을 위한 일체의 일반운영비 - 초청장·홍보유인물·현수막·상패제작 등 행사개최에 따른 각종일반수용비 - 행사개최를 위한 시설·장비·물품의 임차료 - 행사지원을 위한 강사료 등 2. 치단체가 추진하는 행사중 전문성이 요구되고 내용이 복잡·다양한 행사의 경우 민간용역 가능
300	301 일반보상금	09. 행사실비보상금 1. 교육·세미나·공청회·회의에 참석하는 민간인에게 지급하는 급량비 및 교통비(실비)(급량비는 매식비 기준단가 이내로 함) 2. 체육행사, 문화제행사, 세미나·공청회 등 출연자 및 발표자의 반대 급부적 사례금 (단순 참가자에게는 지급할 수 없음) 3. 국가단위행사에 참석을 위한 여비 4. 산업시찰·견학·참여를 위한 실비
	307 민간이전	04. 민간행사사업보조 1. 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금
400	401 시설비 및 부대비	04. 행사관련시설비 1. 행사장 각종시설 및 장치 등 - 행사개최를 위해 설치하는 구조물 등으로 임시적·일회성 시설물 설치·구축경비

자료: 행정자치부(2015), 「2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준」, pp.114-32

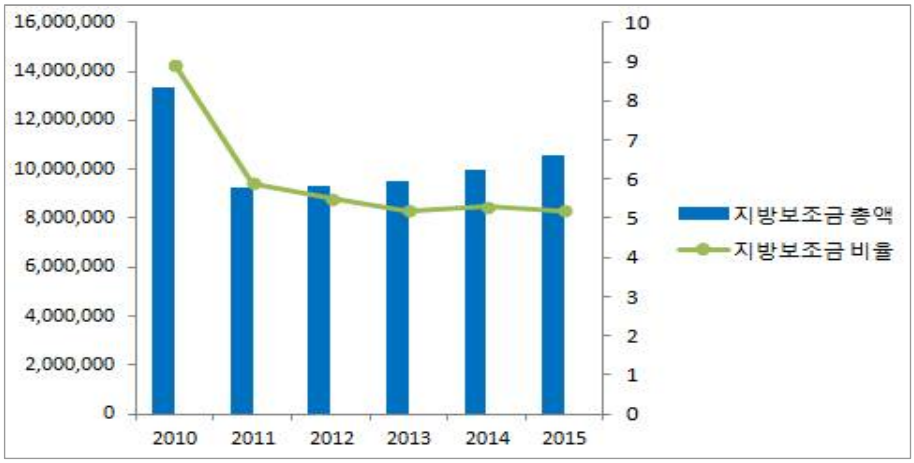
〈그림 1〉은 2010년부터 2015년까지 최근 6년간 지방보조금의 추이를 보여준다. 지방보조금 비율은 2011년부터 급격히 하락하였다. 그 이유는 민간경상사업보조금이 감소하였기 때문이다.[6] 민간경상사업보조금이 감소한 이유는 2011년 7월 「보조금 관리에 관한 법률」 개정의 영향 때문인 것으로 추정해 볼 수 있다. 「보조금 관리에 관한 법률」 개정을 통해 동 법 제15조에 보조사업의 운용평가에 관한 규정이 신설[7]되었다. 지방보조금은 「지방재정법」 제17조제1항에

6) 민간경상사업보조금은 2010년 6조4천억원에서 2011년 2조8천억원으로 약 1/3 가량 감소하였다.

서 규정하고 있는 바와 같이 법률에 규정이 있는 경우, 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우 등에 지출하는 경비이다. 그러므로 보조사업의 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하고, 그 존속여부를 결정하여야 한다는 규정이 신설됨에 따라 보조금 관리가 더 엄격해졌기 때문에 지방보조금 총액이 감소한 것으로 분석된다.

〈그림 1〉 최근 6년간 지방보조금 추이

(단위: 백만원, %)



주: 지방보조금 = 민간경상사업보조 + 민간단체법정운영비보조 + 민간자본사업보조 + 민간대행사업비

〈그림 2〉는 2010년부터 2015년까지 최근 6년간 행사·축제 경비의 추이를 보여준다. 행사·축제 경비 비율은 2012년까지 일정 수준을 유지하다가 2013년 이후부터는 급격히 감소하였다. 2013년, 당시 안전행정부는 「2013년 지방재정 공시 지침」을 통해 행사·축제와 같은 주요사업에 대한 원가회계 정보를 2013년부터 공개키로 하였다.[8] 따라서 이로 인해 행사·축제 경비에 대한 투명성과

---

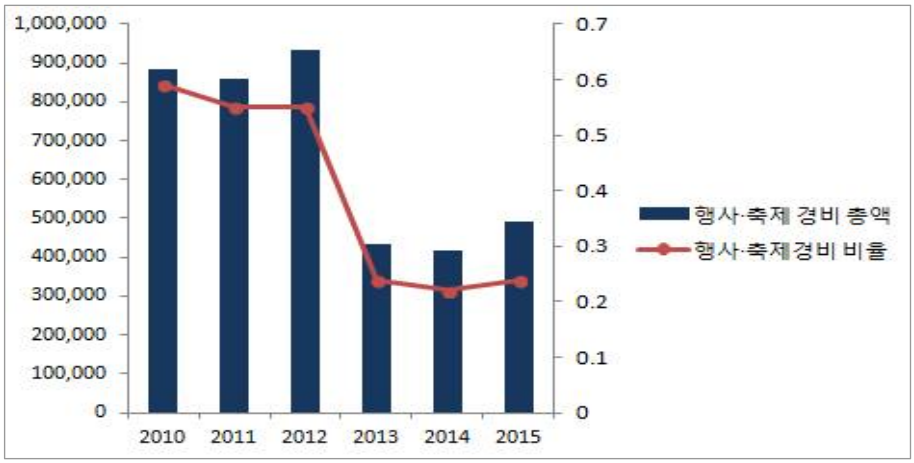
7) 2011년 개정 내용은 다음과 같다. 제15조(보조사업의 운용 평가) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제8조의 재정사업 자율평가 대상사업 중 보조사업에 대하여 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하고, 그 존속 여부를 결정하여야 한다. 다만, 현행 규정은 다음과 같다. 제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가) ① 대통령령으로 정하는 보조사업을 제외한 보조사업의 존속기간은 3년 이내로 한다. ② 기획재정부장관은 존속기간이 만료되는 보조사업에 대하여 실효성 및 재정지원의 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 해당 보조사업의 존속기간을 연장할 수 있다. 존속기간이 연장된 보조사업에 대해서도 또한 같다.

8) "안행부, 지방재정운용 상황 정보공개 대폭 확대한다", 세정신문(2013.7.4.기사), http://www.taxtimes.co.kr/hous01.htm?r_id=178765(최근검색일: 2017.6.19.)

책임성이 높아져 행사·축제 경비 비용이 감소된 것으로 분석된다.

〈그림 2〉 최근 6년간 행사·축제 경비 추이

(단위: 백만원, %)



세출결산액 대비 지방보조금은 2010년 8.9%에서 2015년 기준으로 5.2%의 비중을 차지하고 있다. 행사·축제 경비는 2010년 세출결산액 대비 0.59%의 비중을 차지하였으나 2015년 0.24%의 비중을 보이고 있다. 이를 정리하면 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 연도별 지방보조금 및 행사·축제 경비 추이

(단위: 백만원, %)

구분	세출결산액	지방보조금		행사·축제 경비	
		지방보조금 총액	비율	행사·축제 경비 총액	비율
2010	150,413,379	13,358,000	8.9	885,409	0.59
2011	156,932,265	9,275,000	5.9	858,530	0.55
2012	168,686,334	9,287,000	5.5	933,342	0.55
2013	181,110,988	9,503,000	5.2	431,788	0.24
2014	186,416,531	9,978,000	5.3	416,210	0.22
2015	203,960,386	10,573,000	5.2	492,111	0.24

자료: 행정자치부 지방재정연감 일반회계 결산 기준

2. 선행연구 검토

1) 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구

주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구는 주로 주민참여예산제도의 도입 여부(이순향·김상헌, 2011; 한혜진, 2013; 정재호·김상헌, 2014), 주민참여예산제도의 운영조례 유형(한혜진, 2013; 윤태섭·배정아, 2016), 주민참여예산 관련 위원회수(윤태섭·배정아 2016)를 설명변수로 하고 있다.

다수의 연구에서 설명변수로 사용하고 있는 주민참여예산제도의 도입은 지방재정 운용에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 그 결과는 상이하다. 주민참여예산제도의 도입은 지방재정 운용과 관련하여 세출예산규모를 감소시킨다는 연구(이순향·김상헌, 2011), 행사·축제 경비로 대표되는 전시성 예산을 감소시킨다는 연구(한혜진,2013), 그리고 오히려 선심성·전시성 예산을 증가시킨다는 연구(정재호·김상헌, 2014)로 구분된다. 연구결과가 이렇게 다르게 나타난 이유는 주민참여예산제도의 도입이라는 이분성 자료가 가지는 정보의 한계와 연구대상의 시간적 범위가 다르기 때문인 것으로 분석된다. 이순향·김상헌(2011)의 연구에서 주민참여예산제도를 도입한 지자체는 약 85%였지만, 정재호·김상헌(2014)의 연구에서는 모든 지자체가 주민참여예산제도를 도입하고 있다. 또한, 한혜진(2013)의 경우는 2009년도 9월말을 기준으로 횡단면 데이터를 사용하고 있어 시간적 분석대상이 한정적이다.

다음으로 주민참여예산제도의 운영조례 유형은 민간이전경비 비율과 행사·축제 경비 비율에 영향을 미치지 않는다는 연구(한혜진, 2013)와 1유형과 2유형 조례는 민간이전경비 비율에 부(-)의 영향을 미친다는 연구(윤태섭·배정아, 2016)가 있다. 마지막으로 주민참여예산 관련 위원회수는 민간이전경비 비율에 부(-)의 영향을 미친다는 연구(윤태섭·배정아, 2016)가 있다.

재정적 요인은 주로 지자체의 재정운영능력과 재정규모를 판단하는 재정자립도 및 1인당 세출결산액과 지자체의 예산규모를 변수로 설정하고 있다. 정치적 요인은 지자체장의 소속 정당, 지자체장의 정치인 출신 여부, 지자체장의 당선횟수, 투표율, 정치적 일치도 등이 변수로 설정되어 있다. 그리고 사회적 요인은 다수의 연구에서 고령인구 비율과 인구수를 선정하고 있다. 지자체의 재

정운용은 행정수요에 따라 그 규모가 다르기 때문에 지자체의 규모를 나타내는 행정구역, 인구수 그리고 최근 사회복지비의 증가에 영향을 미치는 고령인구 비율 등은 통제변수로 선정할 필요가 있다고 판단된다.

주민참여예산제도는 예산편성 단계에서 주민의 참여를 통해 민주성을 높이고, 주민의 감시 강화를 통해 지방재정 운영의 투명성을 제고하여 궁극적으로는 재정민주주의를 구현하는데 그 의의가 있다. 그러나 선행연구 검토에서 확인한 바와 같이 주민참여예산제도가 실질적으로 지방재정 운용에 긍정적으로 작용하고 있는지를 분석함에 있어, 제도의 도입 여부와 운영조례 유형만을 설명변수로 설정하기에는 효과성 검증에 한계가 있다고 판단된다. 따라서 주민참여예산제도에 관한 연구 중에서 실증연구를 중심으로 선행연구를 검토하여 주민참여예산제도의 도입, 주민참여예산제도 운영조례의 유형 외에 실질적인 주민의 활동과 그 결과인 주민예산의 반영 정도를 도출할 수 있는 방법을 모색하고자 하며, 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구는 〈표 4〉에 정리하였다.

〈표 4〉 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구

변수		내용	연구자
설명변수	주민참여예산제도 도입	세출예산규모에 부(-)의 영향	이순향·김상헌(2011)
		민간이전경비 비율에 영향을 미치지 않음	한혜진(2013)
		행사·축제 경비 비율에 부(-)의 영향	
		선심성 예산에 정(+)의 영향	정재호·김상헌(2014)
		전시성 예산에 정(+)의 영향	
	주민참여예산제도 조례 유형	민간이전경비 비율에 영향을 미치지 않음	한혜진(2013)
		행사·축제 경비 비율에 영향을 미치지 않음	
		1유형과 2유형 조례는 민간이전경비 비율에 부(-)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
	주민참여예산 관련 위원회수	주민참여예산 관련 위원회수는 민간이전경비 비율에 부(-)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
재정적 요인	재정자립도	세출예산규모에 정(+)의 영향	이순향·김상헌(2011)
		행사·축제 경비 비율에 정(+)의 영향	한혜진(2013)
		선심성 예산에 부(-)의 영향	정재호·김상헌(2014)
		행사·축제 경비 비율에 정(+)의 영향, 민간이전경비 비율에는 영향을 미치지 않음	
		인건비 비율 및 민간이전경비 비율에 부(-)의 영향	윤태섭·배정아(2016)

	경제활동인구비율	민간이전경비 비율에 정(+)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
	1인당 세출결산액	행사·축제 경비 비율에 정(+)의 영향	한혜진(2013)
	지자체 예산규모	관리채무 비율에 정(+)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
		통합재정수지 비율에 부(−)의 영향	
		민간이전경비 비율, 연말지출 비율, 인건비 비율에 부(−)의 영향	
정치적 요인	지자체장 소속 정당	민간이전경비 비율과 행사축제 경비 비율에 영향을 미치지 않음	한혜진(2013)
		전시성 예산에 정(+)의 영향	정재호·김상헌(2014)
	지자체장의 정치인 출신 여부	정치인 출신의 지자체장은 조례가 구체적일수록 관리채무 비율이 높게 나타남	윤태섭·배정아(2016)
	지자체장 당선횟수	당선회수와 위원회 수와의 상호작용이 민간이전경비 비율에 부(−)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
	투표율	선심성 예산에 정(+)의 영향	정재호·김상헌(2014)
		전시성 예산에 정(+)의 영향	
	정치적 일치도	정치적 일치도와 조례유형과의 상호작용이 민간이전경비 비율에 부(−)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
사회적 요인	고령인구 비율	세출예산규모에 정(+)의 영향	이순향·김상헌(2011)
		선심성 예산에 정(+)의 영향	정재호·김상헌(2014)
		통합재정수지 비율에 정(+)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
		관리채무 비율에 부(−)의 영향	
		민간이전경비 비율, 연말지출 비율에 정(+)의 영향	
	도시지역 여부	선심성 예산에 부(−)의 영향	정재호·김상헌(2014)
		전시성 예산에 부(−)의 영향	
	지자체 유형	광역지자체가 기초지자체에 비해 인건비 비율은 높으나 민간이전경비 비율은 낮음	윤태섭·배정아(2016)
	인구수	세출예산규모에 정(+)의 영향	이순향·김상헌(2011)
		통합재정수지 비율에 정(+)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
		통합재정수지 비율에 정(+)의 영향	
		관리채무 비율에 부(−)의 영향	
		민간이전경비 비율, 연말지출 비율에 정(+)의 영향	

2) 주민참여예산제도에 관한 실증연구

2011년「지방재정법」개정을 통해 주민참여예산제도가 의무규정으로 전환된 후에는 동 제도에 대한 평가와 영향요인에 대한 실증연구가 주를 이루고 있다. 구체적으로는 주민참여예산제도의 제도화 수준(엄태호·윤성일, 2013; 이수구·박영강, 2015), 주민참여예산제도의 활성화(김경범·현성욱, 2016; 정형기,

2016), 주민참여예산제도의 정책 확산(최상한, 2010; 강윤호, 2011; 정명은, 2012; 이정철·허만형, 2016)에 관한 연구로 구분할 수 있다.

특히 정형기(2016)은 2012년부터 2015년까지 226개 기초 지자체를 대상으로 하여 지자체장의 정치·경제적 성향이 주민참여예산제도 활성화에 미치는 영향에 대해 분석하였는데 주민참여예산제도를 '활동 측면'과 '결과 측면'으로 구분하여 실질적인 주민참여의 활동과 그 결과를 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

〈표 5〉 주민참여예산제도에 관한 실증연구

구분	내용	연구자
주민참여 예산제도의 제도화 수준	단체장의 진보성향, 인구수는 제도화 수준에 정(+)의 영향	엄태호·윤성일(2013)
	단체장 득표율, 주민투표율, 재정자립도는 제도화 수준에 부(−)의 영향	
	제도화 수준은 지방의회의 예산확정 건수 및 비율에 정(+)의 영향	이수구·박영강(2015)
주민참여 예산제도의 활성화	정책인지도, 위원 대표성, 예산배분방식, 사업선정절차 등은 주민참여예산제도의 활성화와 재정구조 이해도 향상에 정(+)의 영향	김경범·현성욱(2016)
	주민참여예산제도의 활동측면에서 1인당 지방세 부담액은 주민참여예산 위원수에 정(+)의 영향, 진보정당 소속의원 비율, 재정자립도는 주민참여예산위원회 개최수에 부(−)의 영향	정형기(2016)
	주민참여예산제도의 결과측면에서 단체장의 진보정당 소속은 주민제안 사업수에 정(+)의 영향, 1인당 지방세 부담액은 주민제안 사업수에 부(−)의 영향	
주민참여 예산제도의 정책 확산	단체장의 진보성향, 단체장 득표율은 주민참여예산제도 채택에 정(+)의 방향, 시민단체수, 지역적 확산은 주민참여예산제도 채택에 부(−)의 영향	최상한(2010)
	단체장의 공공조직 재직경험, 지지도, 제도적 압력은 주민참여예산제도 도입에 정(+)의 영향	정명은(2012)
	외부적 요인인 정책을 도입한 인접 지자체의 수, 국가의 제도도입 압력은 주민참여예산제도 도입에 정(+)의 영향, 정책을 도입한 전국의 지자체수, 단체장 선거는 예산배정에 부(−)의 영향	이정철·허만형(2016)
	내부적 요인인 재정자립도는 주민참여예산제도 도입에 부(−)의 영향, 단체장의 보수성향은 주민참여예산제도 도입에 정(+)의 영향, 노인인구비율, 지방의회의 보수성향은 예산배정에 부(−)의 영향	

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형

지금까지의 논의를 바탕으로 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 대한 연구모형을 〈식 1〉, 〈식 2〉 〈그림 3〉과 같이 구성하였다. 종속변수는 지방보조금 비율과 행사·축제 경비 비율이다. 설명변수는 주민참여예산제도의 유형 측면, 활동 측면, 결과 측면이며, 통제변수는 재정적 요인, 정치적 요인, 사회적 요인을 설정하였다.

$$Subsidy_{it} = \beta_0 + \beta_1 type_{it} + \beta_2 member_{it} + \beta_3 meeting_{it} + \beta_4 attendance_{it} + \beta_5 conference_{it} + \beta_6\ project_{it} + \beta_7 ln(pojectmoney)_{it-1} + \beta_8 ln(budget)_{it-1} + \beta_9 rate_{it} + \beta_{10} debt_{it-1} + \beta_{11} finan_{it-1} + \beta_{12} perclosing_{it-1} + \beta_{13} party_{it} + \beta_{14} vote_{it} + \beta_{15} election_{it} + \beta_{16} old_{it-1} + \beta_{17} gun_{it} + \varepsilon_{it}$$

(단, i=226, t=2010~2015) ····· 〈식 1〉

$$Event_{it} = \beta_0 + \beta_1 type_{it} + \beta_2 member_{it} + \beta_3 meeting_{it} + \beta_4 attendance_{it} + \beta_5 conference_{it} + \beta_6\ project_{it} + \beta_7 ln(pojectmoney)_{it-1} + \beta_8 ln(budget)_{it-1} + \beta_9 rate_{it} + \beta_{10} debt_{it-1} + \beta_{11} finan_{it-1} + \beta_{12} perclosing_{it-1} + \beta_{13} party_{it} + \beta_{14} vote_{it} + \beta_{15} election_{it} + \beta_{16} old_{it-1} + \beta_{17} gun_{it} + \varepsilon_{it}$$

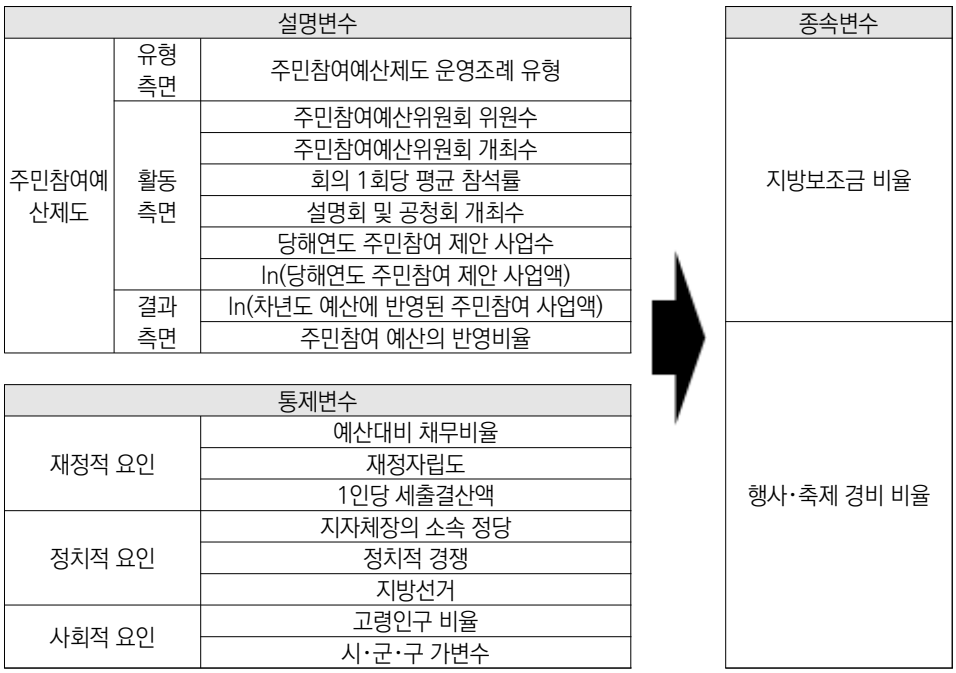
(단, i=226, t=2010~2015) ····· 〈식 2〉

〈식 1〉과 〈식 2〉에서 종속변수 $Subsidy_{it}$와 $Event_{it}$는 각각 지방보조금 비율과 행사·축제 경비비율이다. 설명변수인 $type_{it}$은 각 지자체 운영조례에 예산편성과 관련한 세부적 규정이 있는지 여부, $member_{it}$는 각 지자체의 주민참여예산위원회 위원수, $meeting_{it}$은 각 지자체의 주민참여예산위원회 개최수, $attendance_{it}$는 주민참여예산위원회의 위원의 회의 1회당 평균 참석률, $conference_{it}$는 각 지자체의 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수, $project_{it}$은 각 지자체 주민참여예산위원회의 당해연도 주민참여 제안 사업수, $ln(pojectmoney)_{it-1}$는 각 지자체 주민참여예산위원회의 당해연도 주민참여 제

안 사업액에 자연로그를 취한 값, $\ln(budget)_{it-1}$은 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 주민참여 제안 사업액이 차년도 예산에 반영된 금액에 자연로그를 취한 값, $rate_{it}$는 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 주민참여 사업액이 차년도 예산에 반영된 비율이다.

재정적 요인에 해당하는 $debt_{it-1}$는 예산대비 채무비율, $finan_{it-1}$은 재정자립도를 나타낸다. $perclosing_{it-1}$은 1인당 세출결산액을 나타낸다. 정치적 요인에 해당하는 $party_{it}$는 지자체장의 소속 정당, $vote_{it}$는 정치적 경쟁, $election_{it}$은 선거 유무를 나타낸다. 마지막으로 사회적 요인인 old_{it}는 고령인구 비율, gun_{it}은 시·군·구 가변수이다.

〈그림 3〉 연구모형



2. 연구가설

지방재정은 지자체가 지역주민을 위한 재화와 서비스를 공급하기 위해 필요한 재화를 조달·지출하고 관리하는 지방정부의 살림살이다. 지방재정에 있어 가장 중요한 것은 건전하고 효율적인 재정운용을 통해 지역경제를 성장시키고

소득을 분배하는 것이다.

2015년 행정자치부와 한국지방행정연구원이 실시한 인식조사에 따르면 국민들은 지방자치의 중요한 과제로 지방재정 건전성을 지목하였으며, 이를 통해 효율적이고 건전한 지방재정 운용에 대한 국민들의 관심이 높다는 것을 확인할 수 있다(양지숙·김민정, 2015: 69).

사실 주민참여예산제도는 일부 지자체들의 호화청사 건립 논란, 지역사업 실패에 따른 부채 증가 등 재정건전성을 악화시키는 예산편성을 견제하여 건전한 지방재정을 확충하기 위해 도입되었다. 주민들이 직접 예산편성 과정에 참여함으로써 지방재정의 책임성을 제고하고 투명성을 강화하는 측면이 있기 때문이다.

주민참여예산제도가 미치는 영향은 다양하지만 기존의 연구에서는 주로 주민참여예산제도의 도입, 제도의 유형, 주민참여예산 편성 사업수 및 편성 사업액 등에 중점을 두었다. 본 연구에서는 주민참여예산제도가 지방재정 운용의 사전적인 통제장치로서 지방보조금과 행사·축제 경비에 어떤 영향을 미치는지를 검증하기 위해 다음과 같이 가설을 설정해보았다.

〈표 6〉 연구의 가설

대가설	주민참여예산제도는 재정통제 장치로서 지방보조금과 행사·축제 경비에 영향을 미칠 것이다.
가설 1	주민참여예산제도의 운영조례 유형 중 예산편성과 관련하여 구체적으로 세부사항을 규정하고 있는 유형은 지방보조금과 행사·축제경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 2	주민참여예산위원회에 속한 위원수는 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 3	주민참여예산위원회 개최수는 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 4	회의 1회당 평균 참석률은 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 5	주민참여예산 설명회 및 공청회 개최수는 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 6	당해연도 주민참여 제안 사업수는 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 7	당해연도 주민참여 제안 사업액은 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 8	차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액은 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.
가설 9	주민참여 예산의 반영비율은 지방보조금과 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미칠 것이다.

3. 변수의 측정

1) 종속변수

임성일(2011)은 지자체의 예산낭비와 재정위기는 선심성 예산으로 분류되는 지방보조금과 전시성 예산으로 분류되는 행사·축제 경비에 대한 주민의 실질적인 통제 미흡으로 인해 발생되었다고 주장한다. 본 연구는 주민참여예산제도가 지방재정 운용을 악화시키는 예산편성을 제대로 견제하고 있는지를 확인하기 위하여 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로 분석한다.

종속변수인 지방보조금은 협의의 경상보조 방식 경비와 자본보조 방식 경비를 합산한 금액이 전체 재정규모에서 차지하는 비율로 설정하였다. 협의의 경상보조 방식 경비는 특히 통제에 높은 관심이 요구되기 때문이다(이상용, 2010; 한혜진, 2013; 정재호·김상헌, 2014; 정재호·이상우, 2016). 그리고 협의의 경상보조 방식 경비 중에서 사회복지시설 법정운영비보조(307-10)는 제외한다. 그 이유는 2011년 신설된 사회복지보조금이 2015년부터 편성목의 명칭이 변경되면서 사회복지시설 법정운영비보조(307-10)와 사회복지사업보조(307-11)로 분리되었기 때문이다. 정리하면, 전체 재정규모에서 민간경상사업보조(307-02), 민간단체법정운영비보조(307-03), 민간자본보조금(402-01), 민간대행사업비(402-02)를 합한 금액이 차지하는 비중이 종속변수인 지방보조금 비율이 된다. 재정규모는 세출결산액을 사용하였으며, 지방보조금은 결산자료이며, 행정자치부, 지방재정연감, 지방재정통합시스템을 통해 자료를 확보하였다.

그리고 행사·축제 경비는 한국지방행정연구원의 재정효율성 지표를 참고하였다. 한국지방행정연구원에서 매년 발간하는 지방재정분석보고서는 재정효율성을 측정하는 지표로 행사·축제 경비비율을 사용하고 있으며, 행사·축제 경비비율을 측정하는 지표항목으로 행사운영비(201-03), 행사실비보상금(301-09), 민간행사사업보조(307-04), 행사관련시설비(401-04)의 4개 항목으로 구분하고 있다. 따라서 본 연구에서는 세출결산액 대비 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사사업보조, 행사관련시설비를 합한 금액이 차지하는 비율을 행사·축제 경비 비율로 설정하였다. 행사·축제 경비는 결산자료이며, 지방재정통합시스템을 통해 자료를 확보하였다.

2) 설명변수

본 연구의 설명변수는 주민참여예산제도의 유형 측면, 활동 측면, 결과 측면이다. 대다수의 선행연구에서는 주민참여예산제도의 운영조례 유형, 주민참여예산제도의 도입 여부를 변수로 두고 주민참여예산제도의 효과성을 검증하고 있다. 그러나 범주형 또는 이분형 변수가 가지는 정보에는 한계가 있고, 실제로 경기도 성남시의 경우 조례가 제정되어 있지 않음에도 주민참여예산제도를 운영하고 있기 때문에 제도적 측면만을 통해서는 주민참여예산제도가 예산편성 견제 수단으로서 제 역할을 하고 있는지 평가하기에는 한계가 있다고 판단된다.

따라서 본 연구는 주민참여예산위원회의 실질적인 참여 권한을 검토하고, 정형기(2016)의 연구에서 활용된 주민참여예산제도의 '활동 측면'과 '결과 측면'에서 사용한 변수를 추가로 활용하여 주민참여예산제도가 지방보조금과 행사·축제 경비에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

먼저 주민참여예산위원회의 실질적인 참여 권한을 확인하기 위해 각 지자체의 운영조례 규정을 분석하였다. 현재 주민참여예산제도에 관한 운영은 각 자지자체의 운영조례에 그 근거를 두고 있기 때문이다. 따라서 운영조례에서 주민참여예산위원회가 예산편성에 대해 논의할 수 있다는 세부적 규정을 두고 있는 지자체와 그렇지 않은 경우를 구분하여 주민참여예산위원회의 예산편성안 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 = 1, 해당없음 = 0 으로 처리하였다.

한편, 정형기(2016)는 당해연도 주민참여 제안 사업수, 당해연도 주민참여 제안 사업액을 주민참여예산제도의 활동 측면으로 분류하고 있으나, 사업수 제안이나 사업액 제안은 활동 측면에 가깝다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 실제로 차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액과 차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액의 반영비율만을 결과 측면으로 분류하였다.

그러므로 주민참여예산제도의 활동 측면에 해당하는 변수는 각 지자체의 주민참여예산위원회 위원수, 각 지자체의 주민참여예산위원회 개최수, 주민참여예산위원회의 위원의 회의 1회당 평균 참석률, 각 지자체의 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수, 각 지자체 주민참여예산위원회의 당해연도 주민참여 제안 사업수, 각 지자체 주민참여예산위원회의 당해연도 주민참여 제안 사업액이

된다. 그리고 주민참여예산제도의 결과 측면에 해당하는 변수는 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 주민참여 제안 사업액이 차년도 예산에 반영된 금액, 주민참여 예산의 반영비율이다. 즉, 주민참여 예산의 반영비율은 주민참여예산위원회의 제안 사업액이 지자체의 편성예산안에 반영된 비율을 의미한다.

3) 통제변수

지방보조금과 행사·축제 경비는 지자체의 재정지출에 해당한다. 주민참여예산제도가 지방보조금과 행사·축제 경비에 미치는 영향을 정치하게 추정하기 위해서는 종속변수에 영향을 미치는 다른 변수들을 적절히 통제할 필요가 있다. 본 연구에서는 재정지출 모형을 참고하여 재정적 요인, 정치적 요인, 사회적 요인으로 통제변수를 구분하였다.

(1) 재정적 요인

조기현·하능식(2008)에 따르면 재정자립도, 주민 1인당 세출결산액, 사회보장비 비율이 주민 1인당 지방보조금에 영향을 주는 요인으로 나타났다. 석호원(2010)의 연구에서도 재정자립도는 지역축제 확산에 긍정적인 영향을 미친다고 설명하고 있다. 본 연구에서는 주민참여예산제도가 지방보조금과 행사·축제 경비에 미치는 재정적 요인으로 예산대비 채무비율과 재정자립도, 1인당 세출결산액을 선정하였다.

몇 년 전부터 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 고령화 및 소득양극화에 따른 사회복지 지출이 급격히 늘어나면서 잠재성장률 제고와 재정건전성 확보가 중앙과 지방정부의 최우선적 과제로 대두되었다. 지자체 채무비율이 높으면 지방보조금과 같은 선심성 지출에 부(-)의 영향을 미치리라 판단된다. 따라서 최종 예산액 대비 채무 잔액의 비율을 보는 예산대비 채무비율을 통제변수로 선정하였다. 지방보조금과 행사·축제 경비는 전년도의 예산대비 채무비율을 고려하여 결정하기 때문에 지방재정통합공개시스템의 t-1년도 자료를 활용한다.

재정자립도는 지자체의 자율적 재정운영 능력, 즉 자립수준을 나타낸다. 재정자립도가 클수록 중앙정부로부터의 자립수준이 높고, 재량적으로 재원을 사용할 수 있는 가능성이 크다. 따라서 지방보조금이나 행사·축제 경비라는 예산

지출 규모에 정(+)의 영향을 줄 수 있기 때문에 변수로 선정하였다. 지방보조금과 행사·축제 경비는 전년도 기준의 재정자립도를 참고하여 결정하기 때문에 통계청 국가통계포털 e-지방지표의 t-1년도 자료를 활용한다.

마지막으로 지자체의 재정력을 나타내는 재정규모를 통제하기 위해 1인당 세출결산액을 선정하였다. 재정규모는 보통 세입결산액이나 세출결산액을 사용하는데, 본 논문에서는 지방보조금과 행사·축제경비의 결산자료를 활용하고 있으므로 세출결산액을 사용하였다. 따라서 지자체의 상대적 비교를 위해 1인당 세출결산액을 사용한다. 지방보조금과 행사·축제 경비는 전년도 기준의 재정자립도를 참고하여 결정하기 때문에 지방재정연감과 지방재정통합시스템의 t-1년도 자료를 활용한다.

(2) 정치적 요인

지방보조금과 행사·축제 경비는 지자체장의 정치적 성향에 의해 운용되는 측면이 있다(김성수, 2010). 특히 선출직 공무원인 지자체장은 재선을 위해 전시성·선심성 지출을 확대하여 자신의 정치적 입지를 강화하려는 경향이 있다. 따라서 정치적 요인으로 지자체장의 소속 정당, 정치적 경쟁, 지방선거를 변수로 선정하였다.

먼저 지자체장이 집권 여당이면 중앙정부의 정치적 지지를 받아 지방보조금과 행사·축제 경비 지출에 있어 재량이 클 것이라 판단된다. 정재호·김상헌(2014)의 연구에서도 전시성 예산과 선심성 예산에 영향을 미치는 통제변수로 집권여당 소속 변수를 택하고 있다. 이에 지자체장의 소속 정당을 통제변수로 선정하였으며 지자체장이 집권 여당 소속 = 1, 그렇지 않으면 = 0으로 구분하였다.

또한, 직전의 지방선거에서 정치적 경쟁이 치열하여 힘겹게 당선된 지자체장은 지역사업을 위해 지방보조금이나 행사·축제 경비 지출을 확대하고자 할 것이다. 정치적 경쟁과 관련하여 대다수의 연구에서는 1위와 2위의 득표율 차를 활용하고 있다(Cain 외, 1987; Norton & Wood, 1993; 이상일 외, 2014). 이를 보완하여, 한정택(2007)은 (2위의 득표율 / 1위의 득표율), 김지윤(2010)은 [(1위 득표율-2위 득표율) / (1위 득표율+2위 득표율)], 황아란(2011)은 1- [(1위 득표수-2위 득표수) / (1위 득표수+2위 득표수)]로 측정하고 있다. 본 연구에서는 측정방식 중에서 설명력이 좋고, 상관계수가 더 높이 나타난 김지윤(2010)의 방식

인 [(1위 득표율-2위 득표율) / (1위 득표율+2위 득표율)]을 정치적 경쟁으로 측정한다.

재정지출과 지방선거의 결과에 관한 연구에서 지자체장은 재선을 위하여 재정지출을 증가시키는 경향이 있다고 한다(김형아, 2007; 김리라, 2009; 홍성우, 2010). 선거가 다가올수록 선출 지자체장들은 전시성·선심성 정책을 펼 것이며, 이에 지방보조금과 행사·축제 경비 지출 수준도 영향을 받을 것이라 판단된다. 분석시기인 2010년~2015년 사이 지방선거는 2010년, 2014년에 있었다. 따라서 선거가 있었던 해에 지방보조금과 행사·축제 경비의 지출이 집중적으로 이루어졌으리라 판단되며, 연도 더미변수를 두어 2010년, 2014년 = 1, 나머지 연도 = 0으로 처리한다.

(3) 사회적 요인

사회적 요인으로 고령인구 비율과 시·군·구 가변수를 설정하였다. 고령인구와 저소득층이 많을수록 사회복지 분야에 대한 수요가 높고, 따라서 이러한 부분에 대한 지출이 증가하게 될 것이다(이순향·김상헌, 2014: 332). 따라서 고령인구 비율을 변수로 선정하였으며 통계청 국가통계포털 e-지방지표의 t-1년도 자료를 활용한다.

또한, 재정지출은 각 지자체의 규모에 따라 영향을 받기 때문에 시·군·구 가변수를 선정하였다. 시는 재정적으로 여력이 있기 때문에 구나 군에 비해 지방보조금을 적게 받을 것으로 예상된다. 따라서 시 = 1, 구 = 2, 군 = 3의 범주형 변수를 설정한다.

〈표 7〉 변수의 조작적 정의 및 기대부호

변수				조작적 정의	기대부호
종속변수			지방보조금 비율	[(민간경상사업보조+민간단체법정운영비보조+민간자본사업보조+민간대행사업비) / 세출결산액] × 100	
			행사·축제 경비 비율	[(민간행사사업보조금+행사운영비+행사실비보상금+행사관련시설비)/세출결산액] × 100	
설명변수	주민참여예산제도	유형 측면	주민참여예산제도 운영조례 규정	주민참여예산위원회의 예산편성안 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 = 1, 해당없음 = 0	-
		활동	주민참여예산 위원회	주민참여예산위원회에 속한 위원수	-

		측면	위원수		
			주민참여예산 위원회 개최수	주민참여예산위원회가 개최된 회의 수	–
			회의 1회당 평균 참석률	주민참여예산위원회 회의 1회당 참석한 위원의 평균 참석률	–
			설명회 및 공청회 개최수	주민참여예산 사업을 위해 개최된 설명회 및 공청회 개최수	–
			당해연도 주민참여 제안 사업수	당해연도에 주민참여위원회에서 제안한 주민참여 제안 사업수	–
			ln(당해연도 주민참여 제안 사업액)	당해연도에 주민참여위원회에서 제안한 주민참여 제안 사업액	–
		결과 측면	ln(차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액)	차년도 예산에 반영된 주민참여예산 사업액	–
			주민참여 예산의 반영비율	(차년도 예산에 반영된 주민참여예산 사업액 / 차년도 지자체 예산액) × 100	–
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	(채무잔액 / 최종예산액) × 100	–
			재정자립도	[(지방세+세외수입) / 지자체 예산규모] × 100	+
			1인당 세출결산액	(인구수 / 세출결산액) × 100	+
	정치적 요인		지자체장의 소속 정당	지자체장이 여당 = 1, 그렇지 않음 = 0	+
			정치적 경쟁	[(당선자의 득표율 – 2위자의 득표율) / (당선자의 득표율 + 2위자의 득표율)] × 100	–
			선거 유무	2005년, 2006년, 2009년, 2010년, 2013년, 2014년 = 1, 나머지 연도 = 0	+
	사회적 요인		고령인구 비율	(65세 이상 인구 / 지자체 총 인구) × 100	+
			행정구역	시 = 1, 구 = 2, 군 = 3	–

4. 분석자료 및 분석방법

본 연구의 분석자료는 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향을 분석하기 위해 2010년부터 2015년까지 동일한 지자체를 반복적으로 관찰한 패널데이터이다. 패널데이터는 동적 관계에 대한 추정이 가능하여 동적 요인에 대한 심층적 분석이 가능하며, 관찰되지 않은 이질성(unobserved heterogeneity)에 대한 추정이 가능하다. 또한, 많은 정보와 변수의 변동성(variability) 정보에 대한 확보가 가능하여 궁극적으로 효율적인 추정량 확보가 가능하다(민인식·최필선, 2014: 2-3).

합동모형(Pooled OLS)은 패널데이터의 선형회귀모형의 추정방법이다. 그러

나 합동모형 추정은 동분산성을 비롯하여 오차항과 설명변수 간에 상관관계가 없음을 가정해야 한다. 일반적으로 어떤 모형을 선택할 것인지를 검정하기 위해서는 F-test를 통해 합동모형과 고정효과모형 중 적합한 모형을 선택하고, 고정효과모형이 채택되었을 경우 하우스만 검정(Hausman test)을 통해 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model) 중 보다 적합한 모형을 선택한다(민인식·최필선, 2012: 168). F-test 결과 p값이 0.01보다 작기 때문에 1%의 유의수준에서 귀무가설이 기각되어 패널의 개체특성을 모형에서 고려한 고정효과모형이 합동모형보다 적합하다는 것을 확인하였다.[9)]

한편, 오차항을 고정효과로 볼 것인지, 확률효과로 볼 것인지에 따라 추정방법이 달라지므로 하우스만 검정(Hausman test)을 통해 모형추정을 실시하였다[10)11)]. 이 검정에서 귀무가설은 개체의 특성과 독립변수는 서로 독립적인 것을 가정하고, 대립가설은 개체의 특성과 독립변수는 서로 독립적이지 않다는 것을 가정한다. 즉, 귀무가설이 채택되면 확률효과모형을 선택하고, 대립가설이 채택되면 고정효과모형을 선택한다. 그 결과, p값이 0.01보다 작기 때문에 대립가설이 채택되어 고정효과모형이 적합한 것으로 나타났다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계 분석결과

본 연구의 기술통계량에 대한 분석결과는 〈표 8〉과 같다. 종속변수인 지방보조금이 세출결산액에서 차지하는 비중은 평균 6.01%, 행사·축제 경비가 세출결산액에서 차지하는 비중은 평균 0.39%로 나타났다. 재정규모에서 지방보조금

9) F test that all u_i=0: F(225, 1114) = 2.81 Prob 〉 F = 0.0000

10) 하우스만 검정 결과는 〈부록 3〉, 〈부록 4〉 참고

11) 또한, 다중공선성 검정을 실시하였다. 회귀분석에서 사용되는 상관계수는 적률상관계수로서 그 값의 크기가 연관의 정도를 나타내는데, 일반적으로 상관계수의 값이 0.7 이상일 경우 다중공선성을 의심할 만하다. 하지만 보다 명확한 측정을 위해 변수들 간의 VIF(variance inflation factor) 측정을 실시하였고, 그 결과 VIF 값이 10을 넘지 않는 수준이므로 다중공선성은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 상관관계분석표는 〈부록 1〉, 〈부록 2〉 참고.

이 차지하는 비중이 행사·축제 경비보다 높다는 것을 확인할 수 있다. 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여위원회의 위원수 최솟값은 0명, 최댓값은 250명, 주민참여예산위원회 개최수 최솟값은 0회, 최댓값은 84회, 회의 1회당 평균 참석률 최솟값은 0%, 최댓값은 100%, 설명회 및 공청회 개최수 최솟값은 0회, 최댓값은 391회로 나타나 지자체별로 주민참여예산제도 운영에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 평균적으로 주민참여예산위원회 위원수는 22.3명, 주민참여예산위원회 개최수는 1.38회, 회의 1회당 평균 참석률은 35.2%, 설명회 및 공청회 개최수는 1.25% 여서 226개 지자체 모두가 주민참여예산제도를 도입하고 있지만, 활동은 여전히 미진한 것으로 분석된다.

주민참여예산제도의 결과 측면에서 주민제안 사업수는 평균 75건, 최솟값은 0건, 최댓값은 9,715건으로 나타났으나, 당해연도 주민참여 제안 사업액이 차년도 예산에 얼마나 반영되었는지를 나타내는 주민참여 예산의 평균 반영비율은 0.005%에 그치고 있어 주민참여예산제도의 실효성을 확보할 필요가 있음을 시사한다.

한편, 통제변수를 요인별로 살펴보면 재정적 요인에서 각 지자체의 예산대비 채무비율은 평균 5.4%, 최솟값 0%, 최댓값 85.7% 그리고 재정자립도는 평균 26.7%, 최솟값 3.9%, 최댓값 85.7%로 나타났다. 예산대비 채무비율이 80%를 넘거나, 재정자립도가 5% 미만인 지자체가 있어 지역간 편차가 심하다는 것을 확인할 수 있다. 정치적 요인에서는 지자체장의 35%가 여당 소속으로 나타났고, 정치적 경쟁은 21.3%, 2010년부터 2015년까지 지방선거는 2010년, 2014년 두 차례 있었다. 사회적 요인에서 고령인구 비율은 16.5% 수준으로 65세 이상 인구 비율이 14%인 고령사회에 이미 진입했음을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 기술통계량

변수				N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수			지방보조금 비율	1356	6.01643	3.162277	0.46	34.54
			행사·축제 경비 비율	1356	0.39833	0.165831	0.04	2.76
설명변수	주민참여예산제도	유형측면	주민참여예산제도 운영조례 규정	1356	0.165192	0.371491	0	1
		활동측면	주민참여예산 위원회 위원수	1356	22.31195	31.35363	0	250
			주민참여예산 위원회 개최수	1356	1.383481	4.390075	0	84
			회의 1회당 평균 참석률	1356	35.21422	38.40319	0	100
			설명회 및 공청회 개최수	1356	1.249263	11.25451	0	391
			당해연도 주민참여 제안 사업수	1356	75.0059	387.3528	0	9715
			ln(당해연도 주민참여 제안 사업액)	1356	4.449761	4.331007	0	13.2902
		결과측면	ln(차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액)	1356	4.204001	3.805352	0	11.0862
			주민참여 예산의 반영비율	1356	0.005166	0.011144	0	0.12029
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	1356	5.400043	6.129424	0	43.24
			재정자립도	1356	26.72161	15.94625	3.9	85.7
			1인당 세출결산액	1356	14.75293	0.856041	13.1312	16.5661
	정치적 요인		지자체장의 소속 정당	1356	0.350295	0.477238	0	1
			정치적 경쟁	1356	21.34688	20.80417	0.01597	100
			선거 유무	1356	0.333333	0.471578	0	1
	사회적 요인		고령인구 비율	1356	16.49887	7.573174	5.06	35.68
			행정구역	1356	2.030973	0.833212	1	3

다음 〈표 9〉는 종속변수의 특징을 살펴보기 위해 하위범주별 지방보조금과 행사·축제 경비 비중의 평균을 정리하였다. 하위범주는 더미형 변수에서만 나타나므로 이에 해당하는 변수들에 대해서만 살펴본다.

먼저 주민참여예산제도에 예산편성에 관한 구체적인 세부 규정이 있는 지자체의 경우 세출예산액 대비 지방보조금 비중은 0.72%p 더 높은 반면, 행사·축제 경비 비중은 0.01%p 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 정치적 요인에서 지자체장의 소속 정당이 여당인 지자체는 지자체장이 야당인 지자체에 비해 지방보

조금 비율이 0.23%p 높은 것으로 나타났으며, 행사·축제 경비 비율은 0.01%p 낮은 것으로 나타났다. 또한, 지방선거기 있던 해는 지방선거가 없던 해에 비해 지방보조금 비율은 0.54%p 높은 것으로 나타난 반면, 행사·축제 경비 비율은 0.01%p 낮은 것으로 나타나 각 지자체장들이 선거를 앞두고 선심성 사업을 위해 지정을 지출한 반면, 행사·축제 경비와 같은 전시성 사업 지출에는 소극적인 태도를 취했음을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 하위범주별 지방보조금 및 행사·축제 경비 현황

(단위: %)

변수		하위범주	N	지방보조금	행사·축제 경비
설명변수	주민참여예산제도 운영조례의 규정	세부적인 규정의 존재	224	7.34	0.40
		해당없음	1132	6.62	0.41
정치적 요인	지자체장의 소속 정당	여당	475	6.99	0.41
		야당	881	6.76	0.40
	지방선거 유무	지방선거가 있는 해	452	6.27	0.41
		지방선거가 없는 해	904	5.73	0.40

2. 주민참여예산제도가 지방보조금에 미치는 영향 분석결과

하우스만 검정을 통해 모형을 추정한 결과 고정효과모형이 적합한 것으로 나타났으며, 개체간 분산의 동질성을 검정하기 위해 이분산성(heteroskedasticity)을 검정하였다. 즉, 모든 i에 대해 다음이 성립하면 패널개체간 동분산성(homoskedasticity)이 존재한다고 할 수 있다.

$$var(eit) = \sigma 2 \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 3 \rangle$$

이때의 귀무가설은 개체간 등분산(동일 분산)을 가정하는 것이며, 대립가설은 개체간 이분산을 가정하는 것이다. 이분산성 검정 결과, p값이 0.01보다 작기 때문에 대립가설이 채택되어 이분산이 존재하는 것으로 나타났고,[12] 이를

12) H0: sigma(i)^2 = sigma^2 for all I
chi2 (226) = 6866.51
Prob>chi2 = 0.0000

교정하기 위해 robust 옵션을 이용하여 수정하였다. 이분산성을 수정한 결과, 상관계수의 크기와 설명력은 변동사항이 없으나 유의수준과 표준오차에서 차이를 보이고 있다.

〈표 10〉은 이분산성을 수정 전·후의 고정효과모형의 분석결과로서 주민참여예산제도가 지방보조금에 미치는 영향을 추정한 결과를 나타내고 있다. 이분산성을 수정하여 분석결과, 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여예산위원회 회의 개최수는 지방보조금에 1%의 유의수준에서 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났고(β = .2511415, P〈 0.01), 당해연도 주민참여 제안 사업수는 1%의 유의수준에서 지방보조금에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -.0016835, P〈 0.01). 한편, 주민참여예산제도의 결과 측면에서 주민참여예산 예산의 반영비율은 10%의 유의수준에서 지방보조금에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -43.62969, P〈 0.1). 이와 같은 결과는 주민참여예산제도의 활동 측면 중에서 주민참여 제안 사업수와 주민참예산제도의 결과 측면 중에서 주민참여예산의 반영비율은 지방보조금 예산편성을 견제하지만, 주민참여예산제도의 활동 측면 중 주민참여예산위원회 회의 개최수는 지방재정 운용의 통제 장치로서 제 기능을 하지 못하고 있음을 함의한다. 즉, 회의 개최수라는 양적인 측면만으로는 재정운용을 통제하기에는 역부족이고, 회의 개최 내용의 질적인 측면까지 보완되어야 지방재정 운용의 효율성 제고에 도움이 된다는 것을 시사한다.

한편, 재정적 요인에서 예산대비 채무비율, 재정자립도, 1인상 세출결산액은 지방보조금에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 정치적 요인은 모든 변수가 1%의 유의수준에서 지방보조금에 유의미한 영향을 나타내고 있다. 먼저 지자체장이 여당 소속인 경우는 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -1.16979, P〈 0.01). 이 같은 결과는 정재호·이성우(2016)에서도 동일하게 나타나는데, 상대적으로 보수적 성향을 보인다고 할 수 있는 여당 소속의 지자체장 성향이 선심성 지출에 소극적으로 반응한 결과라고 해석할 수 있다. 다음으로 정치적 경쟁은 기대와는 달리 정(+)의 방향으로 지방보조금에 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = .0237352, P〈 0.01). 정치적 경쟁이 치열하여 힘겹게 당선된 지자체장이 지방보조금 편성에 적극적일 것이라 예측했으나, 오히려 여유 있게 당선된 지자체장이 지방보조금

확보를 위해 노력하는 것으로 나타났다. 그리고 지방선거는 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 선거를 앞두고 선심성 예산을 편성한 재정운용의 결과라고 해석할 수 있다(β = 4.594958, P 〈 0.01).

마지막으로 사회적 요인에서 고령인구 비율은 1%의 유의수준에서 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 3.528979, P 〈 0.01). 이는 고령인구가 많을수록 사회복지 분야에 대한 수요가 높기 때문에 고령인구 비율이 높을수록 지방보조금 비율도 높은 것으로 분석된다.

〈표 10〉 주민참여예산제도가 지방보조금에 미치는 영향 분석결과

변수				지방보조금 비율	
				고정효과모형 (이분산성 수정 전)	고정효과모형 (이분산성 수정 후)
				Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
설명변수	주민참여예산제도	유형측면	주민참여예산제도 운영조례 규정	1.053003 (.9460372)	1.053003 (1.003239)
		활동측면	주민참여예산 위원회 위원수	.0088281 (.0123877)	.0088281 (.0133222)
			주민참여예산 위원회 개최수	.2511415*** (.0742281)	.2511415*** (.0664252)
			회의 1회당 평균 참석률	.011405 (.0092668)	.011405 (.0093444)
			설명회 및 공청회 개최수	-.006349 (.0204958)	-.006349 (.0148897)
			당해연도 주민참여 제안 사업수	-.0016835*** (.0005644)	-.0016835*** (.000458)
			ln(당해연도 주민참여 제안 사업액)	-.0449273 (.1077987)	-.0449273 (.1016532)
		결과측면	ln(차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액)	.1981048 (.1383389)	.1981048 (.1208825)
			주민참여 예산의 반영비율	-43.62969* (21.852324)	-43.62969* (21.70624)
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	-.075985 (.0647668)	-.075985 (.059216)
			재정자립도	.0597871 (.0466352)	.0597871 (.0544871)
			1인당 세출결산액	-.6289996 (1.458744)	-.6289996 (1.227609)

	정치적 요인	지자체장의 소속 정당	-1.16979** (.5209939)	-1.16979*** (.4094404)
		정치적 경쟁	.0237352** (.0106209)	.0237352*** (.0067985)
		지방선거	4.594958*** (.3848107)	4.594958*** (.3005236)
	사회적 요인	고령인구 비율	3.528979*** (.2300388)	3.528979*** (.2278745)
		행정구역		
		2	0 (omitted)	0 (omitted)
		3	0 (omitted)	0 (omitted)
상수			-44.2373 (20.82637)	-44.2373 (18.72035)
N			1356	
R^2			within = 0.4023	within = 0.4023
			between = 0.0158	between = 0.0158
			overall = 0.0021	overall = 0.0021

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

3. 주민참여예산제도가 행사·축제 경비에 미치는 영향 분석결과

주민참여예산제도가 행사·축제 경비에 미치는 영향을 분석하기 위해 하우스만 검정을 통해 모형을 추정한 결과 고정효과모형이 적합한 것으로 나타났으며, 개체간 분산의 동질성을 검정하기 위해 이분산성(heteroskedasticity)을 검정하였다. 이분산성 검정 결과, p값이 0.01보다 작기 때문에 대립가설이 채택되어 이분산이 존재하는 것으로 나타났고,[13] 이를 교정하기 위해 robust 옵션을 이용하여 수정하였다. 이분산성을 수정한 결과, 상관계수의 크기와 설명력은 변동사항이 없으나 유의수준과 표준오차에서 차이를 보이고 있다.

〈표 11〉은 이분산성 수정 전·후의 고정효과모형의 분석결과로서 주민참여예산제도가 행사·축제 경비에 미치는 영향을 추정한 결과를 나타내고 있다. 이분산성을 수정한 결과, 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여예산위원회

13) H0: sigma(i)^2 = sigma^2 for all I
chi2 (226) = 30710.80
Prob>chi2 = 0.0000

개최수는 1%의 유의수준에서 행사·축제 경비 에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = .0095209, P〈 0.01). 그리고 활동 측면 중 주민참여예산제도 관련 설명회 및 공청회 개최수는 1%의 유의수준에서 행사·축제 경비에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고(β = -.0026563, P〈 0.01), 당해연도 주민참여 제안 사업수는 5%의 유의수준에서 부(-)의 방향으로 행사·축제 경비에 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -.0000482, P〈 0.05). 반면, 주민참여예산제도의 결과 측면에서는 행사·축제 경비에 유의미한 영향을 미치는 변수가 나타나지 않았다.

재정적 요인에서 예산대비 채무비율과 재정자립도, 1인당 세출결산액 모두 의미 있는 결과가 나타났다. 먼저 예산대비 채무비율은 기대와는 달리 행사·축제 경비에 1%의 유의수준에서 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = .0246229, P〈 0.01). 올림픽, 월드컵 등 큰 행사는 경제적 가치를 창출하기도 한다. 산천어 축제의 경우 흑자를 기록하는 대표적인 축제이기도 하다.[14] 그러므로 예산대비 채무비율이 높은 지자체는 경제적 효과를 내기 위해 오히려 무리하게 행사·축제를 유치한 것으로 해석할 수 있다. 반면, 재정자립도와 1인당 세출결산액은 각각 10%와 1%의 유의수준에서 행사·축제성 경비에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = .0052425, P〈 0.1; β = .3868772, P〈 0.01). 재정자립도와 1인당 세출결산액은 지자체의 재정운영 능력을 보여주는 지표이기 때문에 재정자립도가 높은 지자체에서 행사·축제 유치를 위한 경비를 많이 지출할 것이라는 가설을 지지해주는 결과가 나타난 것으로 설명할 수 있다.

다음으로 정치적 요인은 지자체장의 소속 정당과 정치적 경쟁은 행사·축제 경비에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면, 지방선거는 오히려 1%의 유의수준에서 행사·축제 경비에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -.1330277, P〈 0.01). 선거를 앞두고 지자체장은 무리하게 행사·축제를 유치하기 보다는 합리적으로 재정운용을 하기 위해 행사·축제와 같은 전시성 경비 지출에 소극적인 태도를 보인 것으로 해석할 수 있다.

14) "산천어축제 올해도 흑자 전망.. 11년째 100만명 기대", 뉴시스(2017.1.22. 기사), http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170122_0014657504&cID=10805&pID=10800 (최근검색일: 2017.6.18.)

마지막으로 사회적 요인에서 고령인구 비율은 1%의 유의수준에서 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 주민참여예산제도가 행사·축제 경비에 미치는 영향 분석결과

변수				행사·축제 경비 비율	
				고정효과모형 (이분산성 수정 전)	고정효과모형 (이분산성 수정 후)
				Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
설명변수	주민참여예산제도	유형 측면	주민참여예산제도 운영조례 규정	-.005774 (.0532022)	-.005774 (.0630704)
		활동 측면	주민참여예산 위원회 위원수	-.0005732 (.0006966)	-.0005732 (.0006666)
			주민참여예산 위원회 개최수	.0095209** (.0041744)	.0095209*** (.0032719)
			회의 1회당 평균 참석률	.0006959 (.0005211)	.0006959 (.0006049)
			설명회 및 공청회 개최수	-.0026563** (.0011526)	-.0026563*** (.0006208)
			당해연도 주민참여 제안 사업수	-.0000482 (.0000317)	-.0000482** (.0000215)
			ln(당해연도 주민참여 제안 사업액)	-.0083753 (.0060623)	-.0083753 (.0095528)
		결과 측면	ln(차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액)	.0017277 (.0077798)	.0017277 (.0125642)
			주민참여 예산의 반영비율	1.502379 (1.228907)	1.502379 (1.244826)
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	.0246229*** (.0036423)	.0246229*** (.0070192)
			재정자립도	.0052425** (.0026226)	.0052425* (.0029202)
			1인당 세출결산액	.3868772*** (.0820353)	.3868772*** (.0997215)
	정치적 요인		지자체장의 소속 정당	-.016542 (.0292991)	-.016542 (.0284051)
			정치적 경쟁	-.0001997 (.0005973)	-.0001997 (.000418)
			지방선거	-.1330277*** (.0216406)	-.1330277*** (.0151749)
	사회적 요인		고령인구 비율	-.1998921***	-.1998921***

			(.0129367)	(.021177)
		행정구역		
		2	0 (omitted)	0 (omitted)
		3	0 (omitted)	0 (omitted)
상수			−1.985569 (1.171211)	−1.985569 (1.43623)
N			1356	
R^2			within = 0.3877	within = 0.3877
			between = 0.0611	between = 0.0611
			overall = 0.0101	overall = 0.0101

주: *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

Ⅴ. 결론 및 시사점

전통적으로 예산편성권은 행정부의 고유권한으로 인식되어 왔으며 행정부가 독점적으로 결정권을 행사해왔다. 주민참여예산제도는 지역주민들이 직접 예산편성과정에 참여하여 자신들의 선호와 우선순위를 예산에 반영하거나 스스로 예산을 결정할 수 있어 재정민주주의에 입각한 참여주권을 구현하는 제도이다(Benjamin Goldfrank, 2006; 류춘호, 2016: 348 재인용). 또한, 주민의 직접 참여를 통해 예산낭비를 통제하여 지방재정을 효율적 운용할 수 있다는 측면에서 사전적인 재정운용 통제장치라고 할 수 있다.

우리나라는 2011년부터「지방재정법」개정을 통해 주민참여예산제도의 시행을 의무화하고 있고, 현재는 모든 지자체에서 주민참여예산제도를 도입·운영하고 있다. 그러나 주민참여예산제도에 대한 연구는 제도의 도입 및 확산, 조례의 제정의 효과에 한정되어 있고, 주민참여예산제도가 예산낭비를 통제하는 장치로서 제대로 기능하는지에 대해서 연구한 문헌은 극히 드물다. 이에 본 논문은 전국 226개 시·군·구의 2010년부터 2015년까지 6년에 걸친 주민참여예산제도 자료를 이용하여 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향을 분석하였다. 본 논문은 주민참여예산위원회의 예산편성안 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는지의 여부와 특히, 한혜진(2013), 정형기(2016), 정재호·김상헌

(2014)의 연구를 발전시켜 이들의 연구에서 사용된 주민참여예산제도의 '활동'과 '결과' 변수, 지방보조금 비율과 행사·축제 경비 비율을 활용하여 주민참여예산제도가 사전적 재정운용 견제도구로서 기능하는지에 대해서 주목하였다.

분석 결과 주민참여예산제도는 지방보조금과 행사·축제 경비에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 주민참여예산제도의 활동 측면에서 당해연도 주민참여 제안 사업수가 많고, 주민참여예산제도의 결과 측면에서 주민참여 예산의 반영비율이 높을수록 지방보조금을 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 주민참여예산제도의 운영 측면에서 주민참여예산위원회의 회의 개최수가 많을수록 오히려 지방보조금을 증가시키는 것으로 나타났다. 그 외 주민참여예산제도의 활동 측면 변수인 주민참여예산위원회 위원수, 회의 1회당 위원회 위원의 평균 참석률, 설명회 및 공청회 개최수, 당해연도 주민참여 제안 사업수와 주민참여예산제도의 결과 측면 변수인 차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액은 지방보조금에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 통제변수 중 재정적 요인은 지방보조금과 통계적 유의성을 보이지 않았으며, 정치적 요인은 지자체장의 소속 정당이 부(-)의 방향, 정치적 경쟁과 지방선거 유무가 정(+)의 방향으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 요인에서 고령인구 비율 역시 1%의 유의수준에서 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 행사·축제 경비의 경우 주민참여예산제도 활동 측면에서 주민참여예산제도 관련 설명회 및 공청회 개최수가 많고, 당해연도 주민참여 제안 사업수가 많을수록 행사·축제 경비를 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 지방보조금과 마찬가지로 주민참여예산위원회 개최수가 많을수록 행사·축제 경비는 증가하는 것으로 나타났고, 기타 그 외의 주민참여예산제도의 활동 측면 변수와 결과 측면 변수는 행사·축제 경비에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 재정적 요인인 예산대비 채무비율과 재정자립도, 1인당 세출결산액은 모두 행사·축제 경비와 정(+)의 방향으로 통계적 유의성을 보였으며, 정치적 요인 중에서는 지자체장의 소속 정당, 정치적 경쟁은 통계적으로 의미 있는 영향을 나타내지 못한 반면, 지방선거는 1%의 유의수준에서 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 요인인 고령인구 비율 역시 1%의 유의수준에서 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 종합하였을 때, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 주민참여예산제도는 운영에 있어 지자체별로 큰 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 먼저 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여예산위원회 위원수의 평균은 22.3명이지만, 위원수가 최대 250명인 지자체도 있었으며, 주민참여예산위원회 개최수는 평균 1.38회였으나, 가장 많이 개최한 지자체는 84회인 지자체도 있었다. 그리고 회의 1회당 평균 참석률은 35.2%, 설명회 및 공청회 개최수는 1.25%인 것으로 나타나, 226개 지자체 모두가 주민참여예산제도를 도입하고 있지만, 주민참여예산제도의 운영에 있어 지자체간 편차가 전체적인 활동은 여전히 미진한 것으로 분석된다.

둘째, 주민참여예산제도의 활동 측면에서 질적 제고가 요구된다. 주민참여예산제도의 활동 측면에서 주민참여예산위원회의 회의 개최수는 지방보조금과 행사·축제 경비에 모두 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 단순히 주민참여예산위원회 회의 개최수를 늘리기 보다는 주민참여예산위원회의 회의 개최 내용의 질적 보완이 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 현재 주민참여예산위원회의 설치를 임의로 규정하고 있는 99개의 지자체, 주민참여예산위원회를 설치하고는 있으나 세부사항에 대해서는 규정하고 있지 않은 73개 지자체의 운영조례 개정이 필요하다. 각 지자체의 운영조례에 주민참여예산위원회의 예산편성권에 대한 실질적인 권한을 강화하는 내용을 신설하여 단순히 주민참여 예산의 반영 여부를 심의하는 수준이 아닌 예산과정에 실질적으로 참여할 수 있는 수준으로 주민참여예산위원회 회의의 실효성을 확보할 필요가 있다.

셋째, 실증분석 결과를 보았을 때, 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 있어 지방보조금과 행사·축제 경비를 사전적으로 통제하는 장치로서 기능하고 있다고 판단하기 어려운 측면이 있다. 당해연도 주민참여 제안 사업수와 주민참여 예산의 반영비율은 지방보조금을 감소시키는 것으로 나타났고, 주민참여예산제도 관련 설명회 및 공청회 개최수와 당해연도 주민참여 제안 사업수는 행사·축제 경비를 감소시키는 것으로 나타났지만 주민참여예산제도의 활동 측면과 결과 측면의 총 8개 변수 중에서 단 2개의 변수만이 지방보조금과 행사·축제 경비 비용 지출을 견제하고 있는 것으로 나타났기 때문이다. 또한, 주민참여예산위원회의 회의 1회당 평균 참석률이 35.2%에 그치고 있고, 주민참여 제

안 사업액이 차년도 지자체 예산에 반영된 주민참여 예산의 반영비율은 평균 0.005% 수준으로 낮은 편이어서 주민참여예산제도의 도입 취지를 고려한 운용의 묘가 필요하다.

마지막으로 지방재정 건전성과 책임성을 제고하기 위해서는 주민참여예산제도 운영 과정과 결과에 대한 공개를 강화할 필요가 있다. 「지방재정법」 제60조에 따라 현재 각 지자체는 지방재정 운용상황에 대해 주민의 이해를 돕기 위해 지방재정 공시제도를 실시하고 있다. 그러나 현재 재정공시 사항 중 주민참여예산 현황은 법령에 근거하지 않고 행정자치부장관이 정하는 재정공시 편람에 따라 공시하고 있다. 따라서 해당 사항을 법률에 명시할 필요가 있고 예산안에 대한 주민의견서를 재정공시를 통하여 공개하도록 함으로써 주민의 해당 정보에 대한 접근을 용이하게 할 필요가 있다. 이와 관련하여 「지방재정법 일부 개정법률안」[15]이 국회 안전행정위원회에 계류 중이다.

본 논문은 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 대해 시·군·구별 주민참여예산제도의 유형 측면, 활동 측면, 결과 측면을 패널데이터로 구축하여 분석하였다는 점에 의의가 있다. 비록 실증분석 결과 주민참여예산제도가 지방재정의 비효율성을 견제하는 수단으로서의 역할이 미미한 것으로 나타났지만, 정재호·김상헌(2014)의 연구에서도 언급했듯이 본 연구의 분석결과만으로 주민참여예산제도의 운영이 지방재정 효율화에 무용하다거나 제도의 효과성이 미흡하다고 단정 지을 수 없다. 왜냐하면 실증분석의 방법상 주민참여예산제도의 활동 측면을 변수로 계량화하였기 때문에 그 이면에 존재하는 현상에 대한 통제가 부족하였기 때문이다. 향후 각 지자체의 특성을 반영한 사례중심의 질적연구가 보완된다면 보다 풍부한 해석을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

감사원 (2017). 「지방자치단체 재정운영 실태Ⅱ-공연,축제 등 행사성 사업 추진 부적정」,

15) 의안번호 5217, 「지방재정법 일부개정법률안」, 김해영 의원 대표발의(2017.1.23.). 동 개정법률안은 지방재정 운용상황의 공시사항에 주민참여예산제도의 운영현황 및 주민의견서를 추가로 공시하는 내용을 담고 있다.

『기관별 감사결과 보고서』, 감사원.
강윤호 (2011).「지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념」,『한국지방자치학회보』제23권 제2호, 한국지방자치학회, pp.29-54.
강윤호·민기·전상경 (2015).「현대지방재정론」, 박영사
곽채기 (2005).「주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안」.『한국지방재정논집』제10권 제1호, 한국지방재정학회, pp.247-276
김성수 (2010).「지방자치단체 민간이전경비 분석: 광역·기초지방자치단체를 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
손희준 (2017).「지방자치 재정분권 강화방안」, 국회입법조사처 전문가 간담회 자료, 2017.4.
안성민 (2005).「주민참여예산제도: 포르투 알레그레시의 사례」,『지방재정』제134집, 한국지방재정공제회, pp.139-148.
엄태호·윤성일 (2013).「지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구」,『국가정책연구』제27집 제4호, 중앙대학교 국가정책연구소, pp.39-64.
이정철·허만형 (2016).「주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로」,『정책분석평가학회보』제26권 제2호, 한국정책분석평가학회, pp.29-58.
이순향·김상헌 (2011).「주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구-지출규모와 구성비 변화를 중심으로」,『한국행정논집』제23권 제1호, 한국정부학회, pp.319-342.
류춘호 (2016).「주민참여예산제도와 지방재정의 발전전략」, 한국지방정부학회 학술대회 발표
이지문·권자경 (2013).「주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구」,『한국부패학회보』제18권 제4호, 한국부패학회, pp.189-214.
_____ (2015).「주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구: 서울시를 중심으로」,『지방정부연구』제19권 제1호, 한국지방정부학회, pp.121-145.
김경범·현성욱 (2016).「주민참여예산제도 활성화 및 참여의사에 미치는 영향요인」,『한국콘텐츠학회논문지』제16권 제6호, 한국콘텐츠학회, pp.589-600.
윤성일·임동완 (2016).「참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점」,『한국콘텐츠학회논문지』제16권 제6호, 한국콘텐츠학회, pp.40-53.
이수구·박영강 (2015).「주민참여예산제의 유형에 따른 효과성 분석」,『한국지방자치연구』제16권 제4호, 대한지방자치학회, pp.111-136.
임성일 (2011).「주민참여 예산제도의 의의주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방

안」, 『지방재정과 지방세』 제44권, 한국지방재정공제회, pp.3-42.
정재호·김상헌 (2014). 「주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로」, 『한국지방재정논집』제19권 제3호, 한국지방재정학회, pp.175-201.
정재호·이성우 (2016). 「지방자치단체장의 개인적 특성이 민간이전경비에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국지역개발학회지』 제28권 제3호, 한국지역개발학회, pp.41-66.
정형기 (2016). 「지방자치단체의 정치경제 성향이 주민참여예산제도 활성화에 미치는 영향 연구 - 전국 기초자치단체를 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문
조기현·하능식 (2008). 「지방자치단체 민간이전경비의 실태와 정책대응」, 한국지방행정연구원.
윤태섭·배정아 (2016). 「주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명」, 『한국지방재정논집』제21권 제1호, 한국지방재정학회, pp.73-100.
윤태섭·이삼주·김성주 (2016). 「지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언」, 『지방정부연구』 제20권 제1호, 한국지방정부학회, pp.161-187.
한혜진 (2013). 「주민참여예산제도의 효과 분석: 민간이전경비와 행사·축제경비를 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문
행정자치부 (2015), 「2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준」, 행정자치부
_____ (2010), 「행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가 지침」, 행정자치부

Cain, B., Ferejohn, J. & Fiorina, M. (1987). The Personal Vote, Cambridge, MA: Harvard University Press.
Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1986). “Electoral politics as a redistributive game”, The Journal of Politics, 48(02), pp.370-389.
Rogers D.L. & Rogers, J.H. (2000). “Political competition and state government size: Do tighter elections produce looser budgets?”, *Public Choice* 105

〈부록 1〉 상관관계분석표(지방보조금)

	지방 보조금	유형	위원수	회의수	참석률	공청회수	제안 사업수	제안 사업액	예산 반영액	예산 반영률	채무 비율	재정 자립도	세출 결산액	정당	경쟁	선거	고령	시군구
지방보조금	1																	
유형	0.096***	1																
위원수	0.147***	0.436***	1															
회의수	0.123***	0.180***	0.381***	1														
참석률	0.181***	0.258***	0.627***	0.251	1													
공청회수	0.033	0.025	0.010	0.558***	0.004	1												
제안사업수	-0.011	0.057**	0.072***	0.540***	0.039	0.513***	1											
제안사업액	0.166***	0.217***	0.379***	0.139***	0.558***	0.062**	0.134***	1										
예산반영액	0.153***	0.248***	0.348***	0.113***	0.486***	0.027	0.142***	0.826***	1									
예산반영률	-0.026	0.013	0.006	-0.039	0.033	0.004	0.105***	0.397***	0.568***	1								
채무비율	-0.161***	0.072***	0.028	-0.035	-0.093***	0.028	-0.014	-0.139***	-0.075***	-0.062**	1							
재정자립도	-0.062**	0.248***	0.180***	0.084***	0.070***	0.008	0.064**	0.013	0.028	-0.072***	0.111***	1						
세출결산액	-0.090***	-0.312***	-0.344***	-0.164***	-0.211***	-0.006	-0.024	-0.112***	-0.060**	0.094***	0.124***	-0.578***	1					
정당	-0.016	-0.135***	-0.126***	-0.083***	-0.111***	-0.033	-0.072***	-0.082***	-0.071***	0.034	-0.028	-0.065**	0.026	1				
경쟁	0.0194	-0.102***	-0.112***	-0.061**	-0.128***	-0.035	-0.044	-0.150***	-0.155***	-0.052*	-0.024	-0.082***	0.047*	0.167***	1			
선거	0.249	-0.066**	-0.104***	-0.065**	-0.117***	-0.032	-0.049*	-0.129***	-0.146***	-0.096***	0.005	0.042	0.072***	-0.181***	0.090***	1		
고령	0.005	-0.306***	-0.310***	-0.112***	-0.100***	-0.001	-0.010	-0.008	-0.007	0.080***	-0.130***	-0.710***	0.832***	0.020	0.047*	-0.017	1	
시군구	0.004	-0.207***	-0.231***	-0.100***	-0.056**	-0.042	-0.044*	0.016	-0.030	0.087***	-0.368***	-0.510***	0.473***	-0.034	0.099	0.0000	0.634***	1

주: N = 1582, *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈부록 2〉 상관관계분석표(행사·축제 경비)

	행사축제	유형	위원수	회의수	참석률	공청회수	제안 사업수	제안 사업액	예산 반영액	예산 반영률	채무 비율	재정 자립도	세출 결산액	정당	경쟁	선거	고령	시군구
행사축제	1																	
유형	-0.124***	1																
위원수	-0.234***	0.436***	1															
회의수	-0.127***	0.180***	0.381***	1														
참석률	-0.234***	0.258***	0.627***	0.251	1													
공청회수	-0.044*	0.025	0.010	0.558***	0.004	1												
제안사업수	-0.056**	0.057**	0.072***	0.540***	0.039	0.513***	1											
제안사업액	-0.202***	0.217***	0.379***	0.139***	0.558***	0.062**	0.134***	1										
예산반영액	-0.169***	0.248***	0.348***	0.113***	0.486***	0.027	0.142***	0.826***	1									
예산반영률	0.029	0.013	0.006	-0.039	0.033	0.004	0.105***	0.397***	0.568***	1								
채무비율	0.224***	0.072***	0.028	-0.035	-0.093***	0.028	-0.014	-0.139***	-0.075***	-0.062**	1							
재정자립도	-0.091***	0.248***	0.180***	0.084***	0.070***	0.008	0.064**	0.013	0.028	-0.072***	0.111***	1						
세출결산액	0.388***	-0.312***	-0.344***	-0.164***	-0.211***	-0.006	-0.024	-0.112***	-0.060**	0.094***	0.124***	-0.578***	1					
정당	-0.02	-0.135***	-0.126***	-0.083***	-0.111***	-0.033	-0.072***	-0.082***	-0.071***	0.034	-0.028	-0.065**	0.026	1				
경쟁	0.047*	-0.102***	-0.112***	-0.061**	-0.128***	-0.035	-0.044	-0.150***	-0.155***	-0.052*	-0.024	-0.082***	0.047*	0.167***	1			
선거	-0.014	-0.066**	-0.104***	-0.065**	-0.117***	-0.032	-0.049*	-0.129***	-0.146***	-0.096***	0.005	0.042	0.072***	-0.181***	0.090***	1		
고령	0.193***	-0.306***	-0.310***	-0.112***	-0.100***	-0.001	-0.010	-0.008	-0.007	0.080***	-0.130***	-0.710***	0.832***	0.020	0.047*	-0.017	1	
시군구	0.099***	-0.207***	-0.231***	-0.100***	-0.056**	-0.042	-0.044*	0.016	-0.030	0.087***	-0.368***	-0.510***	0.473***	-0.034	0.099	0.0000	0.634***	1

주: N = 1582, *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

〈부록 3〉 하우스만 검정 결과(지방보조금)

변수			Coefficients			
			(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V_b-V_B))
			고정효과 (FE)	확률효과 (RE)	Difference	S.E
설명변수		주민참여예산제도 운영조례 규정	1.053003	.9800911	.0729115	.7924756
		주민참여예산 위원회 위원수	.0088281	.0046658	.0041623	.0094364
		주민참여예산 위원회 개최수	.2511415	.1681431	.0829985	.0494632
		회의 1회당 평균 참석률	.011405	.0079036	.0035014	.0066757
		설명회 및 공청회 개최수	-.006349	.0130005	-.0193495	.0072747
		당해연도 주민참여 제안 사업수	-.0016835	-.0014787	-.0002047	.0001443
		ln(당해연도 주민참여 제안 사업액)	-.0449273	.0104139	-.0553412	.0792786
		ln(차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액)	.1981048	.3534446	-.1553398	.1039165
		주민참여 예산의 반영비율	-43.62969	-63.76459	20.1349	9.840068
통제변수	재정적 요인	예산대비 채무비율	-.075985	-.104720	.0287357	.0550308
		재정자립도	.0597871	-.0515636	.1113507	.0440717
		1인당 세출결산액	-.6289996	-1.129114	.5001147	1.325016
	정치적 요인	지자체장의 소속 정당	-1.16979	.8761384	-2.045929	.3697461
		정치적 경쟁	.0237352	.0059885	.0177467	.0067086
		지방선거	4.594958	4.444208	.1507507	.0863846
	사회적 요인	고령인구 비율	3.528979	.1517387	3.37724	.2238427

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic
chi2(15) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 533.48
Prob>chi2 = 0.0000
(V_b-V_B is not positive definite)

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈부록 4〉 하우스만 검정 결과(행사·축제 경비)

변수			Coefficients			
			(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V_b-V_B))
			고정효과 (FE)	확률효과 (RE)	Difference	S.E
설명변수		주민참여예산제도 운영조례 규정	-.005774	-.0487673	.0429933	.0276982
		주민참여예산 위원회 위원수	-.0005732	-.0012622	.000689	.0002586
		주민참여예산 위원회 개최수	.0095209	.003984	.0055369	.0007106
		회의 1회당 평균 참석률	.0006959	-.0000149	.0007108	.0001496
		설명회 및 공청회 개최수	-.0026563	-.0020841	-.0005722	.
		당해연도 주민참여 제안 사업수	-.0000482	-.0000409	-7.31e-06	.
		ln(당해연도 주민참여 제안 사업액)	-.0083753	-.0105396	.0021643	.0019404
		ln(차년도 예산에 반영된 주민참여 사업액)	.0017277	-.0134975	.0152252	.0029196
		주민참여 예산의 반영비율	1.502379	3.459316	-1.956937	.
통제변수	재정적 요인	예산대비 채무비율	.0246229	.0230628	.0015601	.0020333
		재정자립도	.0052425	.0044296	.0008128	.0020699
		1인당 세출결산액	.3868772	.3829473	.0039299	.0556617
	정치적 요인	지자체장의 소속 정당	-.016542	-.1102339	.0936919	.0100201
		정치적 경쟁	-.0001997	.0002872	-.0004869	.000039
		지방선거	-.1330277	-.1371253	.0040977	.
	사회적 요인	고령인구 비율	-.1998921	-.0343186	-.1655735	.0115802

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic
chi2(15) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 361.66
Prob>chi2 = 0.0000
(V_b-V_B is not positive definite)

Abstract

An Empirical Study on the Effect of Participatory Budgeting on Local Finance Management: Focused on Local Subsidies and Function and Festival Costs

Kim, Aejin

Traditionally, the budgeting right has been recognized as the authority of the executive branch and the executive branch has exclusively exercised its decision. The participatory budgeting is a system that realizes participatory sovereignty based on fiscal democracy because local residents can directly participate in the budgeting process and reflect their preferences and priorities in the budget or determine their own budgets.

Since 2011, the Republic of Korea has been obliged to implement the participatory budgeting, which is a procedure for local residents to participate in the local budgeting process based on Article 39 of the Local Finance Act and as of 2017, all local governments have introduced and operated the participatory budgeting. As reflecting this, research on the participatory budgeting has been actively performed. However, it has mainly focused on the case study and institutional diffusion factors, and the study on the impact of the participatory budgeting on the local finance management is still insufficient.

Thus, this paper analyzed the effect of the participatory budgeting on the local finance management by focusing on local subsidies and function and festival costs by using 6 years of participatory budgeting data and local subsidies and function and festival costs panel data from 2010 to 2015 which are belonged to 226 cities, counties and districts in the whole country.

The dependent variable is the rate of the local subsidies and the rate of the function and festival. As a result of estimating the model through the

Hausman test, the fixed effects model was found to be suitable. First, the effect of the participatory budgeting on local subsidies was analyzed and it was found that the more number of the project of the participatory budgeting committee and the perspective of participatory budgeting results, reflection rate of the participatory budgeting by participation in relevant year, the less local subsidies from the perspective of participatory budgeting activities. However, from participatory budgeting, it was found that the more holding the committee, the more the local subsidies. As for control variables, the affiliation party of the head of local government affected in the negative direction but political competition, and local election of the head of local government affected in the positive direction.

Second, in the case of the function and festival costs, it was shown that the more holing presentation about participatory budgeting and the more number of the project of the participatory budgeting committee, the less the function and festival costs from the perspective of participatory budgeting activities. Among control variables, the debt to budget ratio and fiscal self-reliance which are financial factors affected in the positive direction, settled expenditure of general accounts for person and local election of the head of local government, the rate of aged person affected in the negative direction respectively.

Keywords: participatory budgeting, local subsidies, function and festival costs