

기초지방정부의 시민감사관 제도 도입에 관한 영향요인 연구: 지방정부 정당구도에 따른 차이를 중심으로

한 익 현

국문요약

본 연구는 시민감사관 제도의 도입에 관한 영향요인을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 하였다. 기존 주민참여제도에 관한 실증연구들과의 차별성을 위해, 지방정부 정당구도에 초점을 맞춘 정책확산 모형을 구성하였다. 또한, 경쟁위험모형(competing risks models)을 구성하여 두 유형의 제도 도입 과정의 영향요인들을 구분하였다.

시민감사관 제도의 도입에 관한 통합콕스모형(pooled Cox model) 추정결과, 경쟁적인 정당구도는 제도의 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 특히 경쟁위험모형에 의한 추가분석 결과는 이 영향이 지방의회 의 관여를 매개로 할 가능성을 시사한다. 다른 한편, 선행연구에서 부각된 수직적·수평적 확산 메커니즘은 시민감사관제의 도입에 결정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 다만, 규칙 제정에 의한 도입의 경우에는 정(+)적인 지역적 효과를 확인할 수 있었다. 마지막으로, 경쟁위험모형에 의한 추가분석 결과는 도입과정에서 주도적인 행위자의 차이에 따라 정책도입에 대한 영향요인이 달라질 가능성을 시사한다.

주제어: 주민참여제도, 정책확산, 지방정부, 경쟁위험분석, 정당구도

I. 서론

시민감사관 제도(이하 '시민감사관제')는 지방정부 집행기관의 자체감사에 외부 전문기관, 또는 외부전문가를 참여시키는 제도이다. 『공공감사에 관한 법률』(이하 '공감법')은 제27조에서 일정한 요건 하에 자체감사에 외부전문가를 참여시킬 수 있다고 규정한다. 공감법 제27조 제1항에 따르면, 감사기구의 장은 "전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야"를 감사하는 경우에 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다고 규정한다. 동조 제3항에서는 제1항을 근거로 감사에 참여하는 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사담당자로 간주한다고 규정한다.

시민감사관제는 주민참여제도의 일종으로, 지방정부 집행기관 자체감사의 독립성과 전문성을 높이기 위한 정책대안으로 인식된다(이혜승, 2010; 지미영·육동일, 2011; 문상덕, 2015). 시민감사관은 신분상 독립성과 더불어 임용시점에 이미 감사분야에 대한 전문성을 지니고 있어 독립성, 전

문성 문제를 개선할 수 있는 대안으로 여겨진다. 다른 한편, 선행연구들은 시민감사관제의 의의를 정책과정에서 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 수립에 기여할 수 있다는데서 찾는다. 이 관점에서, 주민참여제도로서 시민감사관제는 지역주민의 정책과정 참여에 의해 민주성과 효율성을 증진할 수 있는 대안이 될 수 있다(지미영·육동일, 2011; 류춘호, 2012; 정명은, 2012; 문상덕, 2015; 박혜정, 2019).

시민감사관제는 서울특별시에 의해 1999년 최초로 도입된 이래, 다수의 광역자치단체 지방정부(이하 '광역지방정부') 및 광역자치단체 교육청 전체에 의해 도입되었다. 특히 공감법이 시행된 2010년 7월 이후에는 도입추세가 가속화¹⁾되었다. 2020년 11월 기준, 17개 광역지방정부 중 13개 광역지방정부가 도입(약 76.5%)하고 있다. 반면 기초자치단체의 지방정부(이하 '기초지방정부') 수준에서는 시민감사관제의 도입이 상대적으로 미진하다. 2020년 11월 기준, 226개 기초지방정부 중 약 5분의 1에 불과한 49개²⁾에서만 시민감사관제 관련 조례·규칙의 제정이 이루어졌다.³⁾ 기초지방정부 수준에서 역시 시민감사관제 도입이 공감법 시행 이후에 가속화된 것은 사실이다. 그러나 기초지방정부 수준에서 시민감사관제의 확산은 일부 광역행정구역에만 국한하여 나타났다. 특히 경상남도(2017년 도입)나 대전광역시(2019년 도입), 충청남도(2013년 도입) 등 3개의 광역행정구역에서는 광역지방정부가 시민감사관제를 도입했음에도 불구하고 기초지방정부 수준에서는 시민감사관제의 도입이 전혀 이루어지지 않기도 했다.

이와 같은 현상은 주민참여의 제도화 양상에 관한 논의들(정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013)이나 지방정부 수준에서 정책확산(policy diffusion)이나 정책도입(policy adoption)에 관하여 일반적으로 통용되는 이론적 주장들(Berry and Berry, 1990; Shipan and Volden, 2008; 김대진, 2010)에 의해서는 쉽게 설명하기 어렵다. 상위정부나 등위에 속한 다른 정부의 정책도입은 그 자체로도 규범적 정책환경 내지 확산압력으로 작용할 수 있음에도, 광주광역시, 경기도, 서울특별시 등 일부를 제외한 대부분의 광역단위 행정구역에서 정책확산이 나타나지 않았다. 광역지방정부와 기초지방정부의 전반적인 역량 차이를 고려할 때, 자체감사의 독립성과 전문성 문제는 기초지방정부 수준에서 보다 심각할 것이다. 그럼에도 기초지방정부 수준에서 시민감사관제의 확산이 오히려 지연되었다.⁴⁾ 반대로 시민감사관제가 실패가 입증된 제도라면 광역지방정부나 교육청 수준에서의

- 1) 국가법령정보센터의 자치법규 도입이력에 따르면 1999년부터 2010년 6월까지 시민감사관제를 도입한 광역지방정부의 수는 16개(세종특별자치시 제외) 중 4개에 불과했으나, 2010년 7월 이후에는 9개의 광역지방정부가 시민감사관제를 도입한 것으로 확인된다.
- 2) 서울특별시 금천구, 경기도 안성시의 경우 시민감사관제의 도입 이후 시점에 관련 자치법규를 폐지하였다. 따라서 2020년 11월 기준, 시민감사관제 관련 자치법규를 '시행'하고 있는 기초지방정부의 수는 2개 적은 47개이다.
- 3) 시민감사관제 관련 별도 조례나 규칙의 제정을 수행한 경우에만 실질적으로 제도를 도입하여 운영한 것으로 판단하였다. 별도 조례나 규칙의 제정에 의해서만 근거법령, 임용규모, 임용조건, 임기, 활동분야 및 기타 시민감사관의 권한 내지 책임이 명확해지기 때문이다. (별도 조례나 규칙의 제정 없이) 기존 감사 관련 규칙의 일부조항만을 개정하여 외부전문가가 감사과정에 '참여할 수 있다'고만 규정하는 경우는 실질적인 제도의 도입이 이루어지지 않았다고 판단하였다. 선행연구 중에서는 박혜정(2019) 역시 자치법규에 의한 도입을 중심으로 시민감사관제의 운영현황을 정리하였다.

신속한 확산이 설명되지 않는다.

따라서 본 연구는 일차적으로 주민참여제도의 도입에 관한 기존 실증연구의 성과를 보완하는 의미를 갖는다. 주민참여제도의 제도화 내지 도입 현상 전반을 다룬 실증연구가 일부 수행되었으며, 특히 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 실증연구는 상당한 수준으로 축적(최상한, 2010; 박형근·남황우, 2012; 장석준, 2014; 이정철·허만형, 2016; 김선형·유란희, 2017; 유란희·김선정, 2017; 정형기·이재완, 2018)되었다. 그러나 주민참여제도의 도입수준이나 도입양상에는 제도마다, 시기마다 상당한 차이가 있다. 주민참여예산제도에 관한 연구가 비교적 활성화되어 있지만, 시민감사관제는 정책결정 내지 설계 단계가 아닌 정책평가단계에서 주민관여가 이루어진다는 점에서 주민참여예산제도와는 다른 유형적 특성을 지닌다(강인성, 2008; 정명은, 2012). 특히 시민감사관제는 주민참여예산제도 등 일부 주민참여제도에 비해 지체되고 있어, 도입에 관한 영향요인을 분석함으로써 원인을 파악할 필요가 있다.

또한, 본 연구는 이른바 '내부적 결정요인(internal determinants)'에 초점을 맞춘 정책확산연구라는 점에서 시사점을 가질 수 있다. Berry and Berry(1990)가 선구적으로 제시한 통합모형은 정책확산에 관한 외부적 확산요인 뿐만 아니라 내부적 결정요인들도 포함한다. 그럼에도 정책확산에 관한 기존 연구는 전반적으로 상위정부나 인접정부의 정책도입에 의해 촉발되는 외부적 확산요인에 초점을 맞추는 경향이 있다. 정책분야나 사례마다 다르게 나타날 수 있는 내부적 결정요인에 초점을 맞추는 연구는 상대적으로 희소하다.

이에 본 연구에서는 기초지방정부 수준에서 시민감사관제의 도입 내지 확산에 관한 내부적 결정요인에 초점을 맞추고자 하였다. 특히 기존 연구에서는 자치법규 입법의 효율성을 저해하는 것으로 알려진 지방의회-집행기관 간 갈등구조가 시민감사관제가 갖는 이론적·실제적 특성과 맞물려 확산에 긍정적 영향을 미쳤을 가능성에 초점을 맞추고자 하였다. 또한, 시민감사관제가 지방의회의 의결을 요하는 조례 뿐만 아니라 규칙의 제정에 의해서도 도입되었다는 점을 고려하여, 조례 제정에 의한 도입과 규칙제정에 의한 도입에 관한 영향요인의 차이도 추가로 고려하고자 하였다.

이어지는 II장에서는 시민감사관제의 특성·현황 및 시민감사관제를 이론적으로 포괄하는 주민참여제도의 도입 내지 제도화에 관한 기존의 논의, 국내 지방정부 수준에서 정책확산에 관한 이론적·실증적 연구문헌을 검토하고, 사례의 특성에 부합하는 영향요인에 관한 연구가설을 제시하고자 한다. III장에서는 사건사분석방법(event history analysis, EHA)에 기초하여 시민감사관제의 도입지연 현상을 설명할 수 있는 연구모형을 설정하고, 모형을 구성하는 변수들에 관한 조작적 정의를 명시하고자 한다. 특히 경쟁위험모형(competing risks models)의 활용에 의해 시민감사관제의 도입양상이 갖는 특수성을 조례, 규칙을 구분하여 접근하고자 하였다. IV장에서는 분석결과를 적시 및 요약하고, V장에서는 본 연구가 주민참여제도의 확산에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구로서 가질 수 있는 이론적, 실천적 의의 및 한계를 논의하고자 한다.

4) 정책확산추세의 빠르기를 판단할 수 있는 광범위하게 합의된 기준은 아직까지 나타나지 않았다. 다만 광역 수준에서의 확산추세에 비해 기초수준에서의 확산추세가 상대적으로 지연되고 있다는 평가는 가능하다.

II. 이론적 논의

1. 시민감사관제 개요 및 도입현황

1) 시민감사관제 개요

시민감사관제의 도입은 신공공관리 개혁에서 비롯한 능률성에의 요구, 행정수요의 다양화, 시민사회의 성장 등 감사환경의 변화에 대응할 수 있는 대안으로 지지된다(노승용, 2010; 지미영·육동일, 2011). 변화된 감사환경에서 시민감사관제의 도입에 의한 협력적 거버넌스의 구축은 참여와 협력을 통해서 공공부문의 책임성을 높이는데 기여할 수 있다(한국투명성기구, 2007; 지미영·육동일, 2011; 최성, 2014; 박혜경, 2019)고 주장된다. 감사활동에서 협력적 거버넌스가 강조되는 이유는 시민단체 등 이해관계자의 참여를 통해 감사의 수용성, 신뢰성, 효과성을 개선할 수 있기 때문이다(이혜승, 2010; 지미영·육동일, 2011; 박창래·여은정·신동표, 2016; 백종섭, 2019; 박혜경, 2019).

또한, 시민감사관제에 의한 협력적 거버넌스의 도입은 자체감사가 기능적 관점에서 노정한 독립성, 전문성 문제에 대한 대안이기도 하다(감사연구원, 2009).⁵⁾ 특히 외부전문가의 참여는 다양화·복잡화된 행정수요에 대응할 수 있는 유력한 대안이다(유춘호, 2012). 또한, 시민감사관제는 자체감사에 정당성을 부여하는 환경을 조성할 수 있다(지미영·육동일, 2011). 자체감사가 정당성을 갖는 것이 중요한 까닭은 자체감사가 정당성을 상실하게 되면 공공부문에 대한 신뢰가 감소할 수 있기 때문이다(지미영·육동일, 2011).

공감법 시행 이후 시민감사관제의 성과에 관한 실증연구는 개별도입사례를 중심으로 수행되었다. 최성(2014)은 경기도 고양시에서 2012년 도입한 시민감사관제가 이른바 '고양형 주민자치' 제도의 일환으로 행정과 감사의 투명성을 높이고 민원해결 및 행정서비스 개선에 기여하였다고 평가한다. 박창래·여은정·신동표(2016)는 공감법 제정 직후 시민감사관제를 선도적으로 도입한 부천시 사례를 분석하여 시민감사관제가 감사인력의 전문성, 감사영역의 확대 및 감사성과의 증진을 가져왔다고 보고하였다. 이정주·장진희(2017)는 부패방지시책의 일환으로서 시민감사관제 도입이 공공기관청렴도 평가결과에 미치는 긍정적 영향을 대표본 계량연구를 통해서 확인⁶⁾하였다.

반면 시민감사관제가 제도로서 갖는 한계점이나 도입 및 운영양상에 대한 비판도 제기된다. 최초 시행 이후 약 20년이, 공감법의 시행 이후 약 10년이 경과하였음에도 시민감사관제가 의도한 성과를 거두었다는 확고한 증거는 아직 도출되지 않았다. 특히 자체감사의 독립성과 전문성 문제는 시민감사관제가 본격적으로 도입되기 시작한 이후에 수행된 연구들에서도 지속적으로 제기되

5) 감사연구원(2009)은 감사책임자의 임기보장, 감사결과의 공개 및 외부전문가의 감사참여가 대안으로서 높은 지지를 받는 것으로 확인되기도 하였다.

6) '청렴시민감사관 및 민관거버넌스 운영'이 외부청렴도에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다는 증거는 확인되지 않았다. 반면 내부청렴도를 종속변수로 하는 모형에서는 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향이 확인되었다(이정주·장진희, 2017).

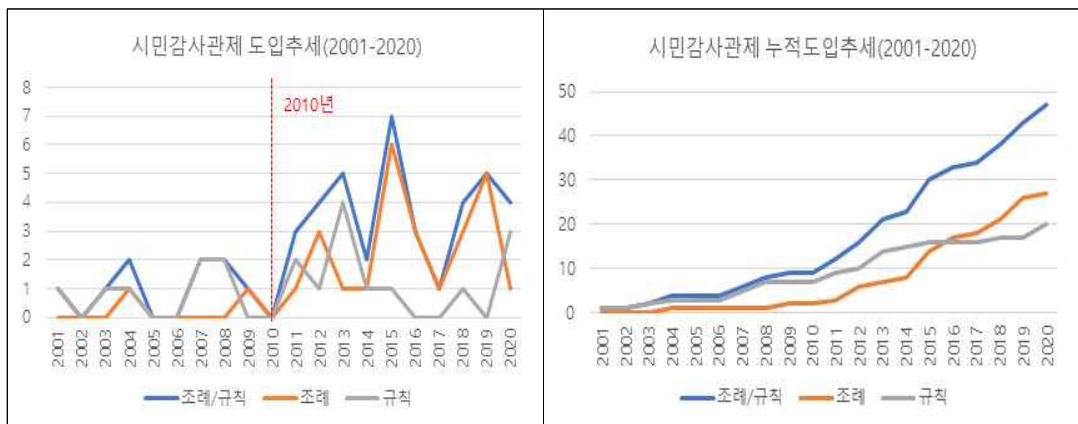
고 있는 실정이다(문상덕, 2015; 백종섭, 2019; 박혜경, 2019). 시민감사관제가 주민참여제도로써 한계를 갖는다는 점도 지적된다. 특히 시민감사관제는 ‘소수 전문가에 의한, 정책평가 단계에서의 참여’라는 점에서 실효성에 초점을 맞춘 제도임에도 아직까지 성과가 입증되지 않았다(강인성, 2008; 지미영·육동일, 2011; 문상덕, 2015). 이에 대해 감사인력의 전문성 증진, 일시 활용된 민간 감사기법의 항구적인 활용, 피감기관의 감사수용성을 높이기 위한 사전교육 실시 등(지미영·육동일, 2011; 문상덕, 2015; 박창래·여은정·신동표, 2016) 등의 과제가 제시되기도 하였다.

자체감사의 독립성, 전문성을 높이겠다는 시민감사관제의 취지에 비추어볼 때, 상대적으로 감사역량이 미흡할 것으로 사료되는 기초지방정부에서 오히려 시민감사관제의 도입이 지연되고 있다는 것은 매우 역설적인 현상이다. 제도도입의 취지나 이론적 관점에서 제시될 수 있는 함의가 명확하고, 상위정부에 속하는 광역지방정부에서 제도도입이 활발하게 이루어지고 있음에도 정작 기초지방정부 수준에서는 시민감사관제 도입이 활발하게 이루어지고 있지 못하다. 특히 일부 광역행정구역에서는 광역지방정부에 의해 시민감사관제 도입이 이루어졌음에도, 기초수준에서는 단 한 곳의 자치단체도 시민감사관제를 도입하지 않은 사례도 확인할 수 있었다. 따라서 기초지방정부 수준에서 시민감사관제 도입이 활발하지 못한 것은 시민감사관제가 참여적 제도로써 갖는 특성과 더불어, 기초지방정부의 특성으로부터 원인을 찾는 것이 논리적으로 합당한 접근이 될 수 있다.

2) 시민감사관제의 도입현황

시민감사관제는 2020년 기준, 17개 광역지방정부들 중에서는 13개 정부가(약 76.5%), 17개 광역 시도교육청 중에서는 17개 교육청 모두에서 도입된 것으로 확인되었다. 반면 226개의 기초지방정부들 중 49개 지방정부에서만 시민감사관제를 도입하였다. 시민감사관제를 도입한 49개 기초지방정부들 중에서 29개 기초지방정부에서는 조례 제정을 통해, 20개 기초지방정부에서는 규칙제정을 통해 시민감사관제를 도입하였다.

〈그림 1〉 시민감사관제 도입추세·누적도입추세(2001-2020)



시기별로는 공감법이 시행된 2010년 이전과 이후 시기의 경향이 다르게 나타난다. <그림 1>으로부터 공감법 시행 이전에 비해 시행 이후 조례제정에 의한 시민감사관제 도입이 급격하게 증가했다는 것을 확인할 수 있다. 2010년 이전까지는 226개 기초지방정부들 중에서 불과 10개의 기초지방정부에서만 시민감사관제를 도입하여 운영하였다. 나머지 39개 기초지방정부는 2011년 이후 시민감사관제를 도입하였다. 공감법 시행 이전에 비해 제정 이후 시민감사관제 도입건수가 약 4배에 달하는 것을 확인할 수 있다. 공감법 시행 이전까지는 규칙제정에 의한 도입이 조례제정에 의한 도입보다 활발하였으나, 2016년을 분기점으로 조례제정에 의한 시민감사관제 누적 도입건수가 규칙제정에 의한 누적 도입건수를 추월하였다.

아래 <표 1>은 2020년 11월 30일 기준, 세종특별자치시, 제주특별자치도를 제외한 15개 광역시도별 기초지방정부의 시기별 시민감사관제 도입현황이다. 광주(100.0%), 경기도(48.4%), 서울특별시(40.0%), 인천광역시(30.0%) 등 4개 광역행정구역에 속한 기초지방정부들 사이에서 시민감사관제의 도입이 비교적 활발하게 이루어졌다. 반면 경상남도, 대전광역시, 울산광역시, 충청남도 등 4개 광역행정구역에 속한 기초지방정부는 시민감사관제를 도입하지 않았다. 광역지방정부의 경우 세종특별자치시, 제주특별자치도를 제외한 15개 광역지방정부 중 12개 광역지방정부에서 시민감사관제를 도입하였으며, 이 중 서울특별시(1999년), 대구광역시(2009년), 인천광역시(2007년), 충청북도(2005년)를 제외한 9개 광역지방정부에서는 모두 2010년 이후 시민감사관제를 도입하였다.

〈표 1〉 광역시도별·시기별 기초지방정부 시민감사관제 도입현황

광역 도입	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	울산	인천	전남	전북	충남	충북	합계
	2010	2011	2017	미 도입	2015	2009	2019	미 도입	1999	미 도입	2007	2012	2013	2013	2005	
2010 이전	0	3	0	0	0	0	0	2	3	0	0	1	0	0	1	10
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
2012	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4
2013	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	0	0	0	5
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
2015	0	1	0	0	3	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	7
2016	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
2017	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018	1	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
2019	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	5
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	1	4
전체 합계	3	15	0	1	5	1	0	3	10	0	3	4	2	0	2	49

광역행정구역에 따른 확산경향의 차이도 두드러진다. 일부 광역행정구역에서는 광역지방정부의 제도도입과 유사한 시점에 기초지방정부의 제도도입이 이루어졌다. 광주광역시 및 소속 5개 기초지방정부의 경우, 2015년 광역지방정부가 시민감사관제를 도입한 이래 2년 뒤인 2017년까지 5개 기초지방정부에서 전원 시민감사관제를 도입하였다. 반면 경기도의 경우 광역지방정부가 시민감사관제를 도입한 2011년 이전부터 이미 3건의 도입사례가 있었으며, 2011년 이후 2013년까지 6건에 달하는 도입사례가 발견된다. 광역지방정부가 시민감사관제를 도입하지 않은 경상북도, 울산광역시에 속한 기초지방정부 사이에서는 단 한 건의 도입사례도 확인되지 않는다.

반면 다른 광역행정구역에서는 광역지방정부의 제도도입시점과 기초지방정부의 제도도입시점 사이에 연관성이 거의 존재하지 않는다. 서울특별시의 경우, 1999년부터 최초로 시민감사관제를 도입하여 운영하고 있었으나 10년이 경과한 2010년까지 도입사례는 불과 3건에 그쳤다. 인천광역시에서는 공감법 시행 이전인 2007년에 이미 광역정부가 시민감사관제를 도입하였으나 2015년 이전까지 소속 기초지방정부에서 단 한 건의 도입사례도 없었다. 충청남도 역시 광역지방정부의 시민감사관제 도입이 2013년에 이루어졌으나 기초지방정부에서는 단 한 건의 도입사례도 나타나지 않았다.

이에 본 연구에서는 공감법이 시행된 2010년 7월 1일 이전의 정책확산과 이후의 정책확산을 둘러싼 제반 환경이 다르다는 가정 하에 2010년 7월 1일 이후의 확산현상에 초점을 맞춰 확산에 영향을 미친 요인을 분석하고자 하였다. 또한, 시민감사관제의 도입 내지 확산을 설명할 수 있는 접근으로 제도주의 조직론에 의한 접근의 실효성을 검토하고, 대안으로 지방정부 정당구도에 초점을 맞춘 정책확산 접근을 채택하고자 한다.

2. 주민참여제도에 대한 제도주의 조직론의 접근 검토

시민감사관제는 지방정부의 자체감사에 지역주민이 참여하도록 한다는 점에서 주민참여제도로 분류된다(조석주·강인성, 2006; 강인성, 2008; 정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013). 따라서 시민감사관제 도입은 주민참여제도의 도입이라는 관점에서 접근할 수 있다. 주민참여제도 도입은 정치적 관점에서는 민주화를 지향하는 선택으로, 관리적 관점에서는 공공서비스의 효율적 전달을 지향하는 선택으로 각각 규정된다(정명은·장용석, 2013).

정치적 관점에서 주민참여제도의 도입이 갖는 의미는 단체자치를 보완하기 위한 주민자치 요소의 도입이다. 단체자치는 국가로부터 독립된 공공단체가 독자적으로 사무를 수행하는 것을 의미하며, 분권화를 지지한다. 그러나 단체자치를 통한 분권화만으로는 공공단체가 주민과 유리되어 민주성과 효과성을 달성하기 어렵다(정명은·장용석, 2013). 따라서 주민자치의 요소를 도입하여 주민의 정책선호를 반영하는 한편, 주민으로부터 자원을 지원받아 보다 효율적으로 공공서비스를 제공할 수 있다(Hart, 1972; Irvin and Stansbury, 2004; 장용석·정명은, 2013). 이 관점에서 지방정부가 조직 차원에서 주민참여제도를 도입하는 동기는 사회적 정당성(social legitimacy)의 확보로 귀결된다(Socct, 2003; 정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013).

정치적·관리적 관점에서 주민참여제도의 도입 내지 확산양상은 민주성, 효율성 증진에 유리한 제도부터 순차적으로 도입될 것으로 예측가능하다(정명은·장용석, 2013: 117). 정치적·관리적 관점에서 주민참여의 제도화는 민주성, 효율성을 증진하고자 하는 의사결정의 산물이기 때문(정명은·장용석, 2013: 113)이다. 그러나 주민참여제도 전반에 관한 선행 실증연구(정명은, 2012)는 우리나라 지방자치단체에서 주민참여제도의 도입은 지방정부의 주도로, 동시다발적이고 불규칙하게 나타났을 가능성을 확인하였다. 따라서 우리나라에서 주민참여제도의 도입은 지방자치단체 수준보다 지방정부 수준에서 접근하는 것이 적합하다.⁷⁾

이에 정명은·장용석(2013)은 이 현상을 제도주의 조직론의 관점에서 접근할 때 보다 잘 설명할 수 있다고 주장하였다. 제도주의 조직론 관점에서 제도화는 어떤 사회문화적 규칙들이 당연한 것으로 인식되고 수용되는 과정이다(정명은·장용석, 2013: 114). 따라서 일견 지방정부가 주도하는 것처럼 보이는 주민참여제도의 도입 내지 확산에는 지방정부의 목적보다 지방정부가 직면한 규범적 환경의 영향이 개입할 수 있다.

주민참여제도의 참여유형 및 정책단계별 유형분류(OECD, 2001; 조석주·강인성, 2006; 강인성, 2008; 정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013: 119)에 따르면, 시민감사관제 및 유사제도로 분류된 읍부즈만 제도는 정책평가단계에서 능동적 참여를 요구하는 제도이다(강인성, 2008; 정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013: 119). 다만 정명은(2012)의 연구에 따르면, 주민참여제도의 전반적인 도입수준에 대한 영향요인과 시민감사관제가 속한 능동적 평가형·정책평가형 주민참여제도의 도입수준에 대한 영향요인은 유사하게 나타난다. 두 경우 모두 단체장이 공공조직에 재직한 경험이 있고, 학력이 높고, 선거에서 높은 지지를 획득할수록 높아지는 경향이 확인된다(정명은, 2012: 103, 107). 또한, 기초지방정부가 속한 광역지방정부의 제도도입이나 같은 광역지방정부에 속한 다른 기초지방정부의 정책도입은 주민참여제도의 도입수준을 높이는 것으로 확인되었다(정명은, 2012: 103, 107).

이 결과는 지방정부의 단체장이, 주민참여제도의 도입을 지지하는 규범적 환경의 영향에 직면하여 도입을 주도하였을 것이라는 주장을 지지하는 것처럼 보인다. 그러나 다른 선행연구는 주민참여제도의 도입이 기존 정책행위자들과의 갈등을 유발할 가능성도 지적한다(나중식, 2003/2005; 김배원, 2006; 안성민·이영, 2008; 장우영, 2011; 박형근·남황우, 2012; 엄태호·윤성일, 2013). 일례로, 주민참여예산제도는 종래 예산과정에서 핵심적인 역할을 수행해온 집행기관 관료들에게 기득권의 상실, 부가업무 증가를 유발할 수 있다(박형근·남황우, 2012). 주민소환제도(장우영, 2011), 지방정보공개제도(나중식, 2003) 등 직접통제 성격이 강한 참여적 제도의 도입이 지방의회나 집행기관 등 대의기관에 긴장이나 갈등을 유발했다는 관찰결과도 존재한다. 박형근·남황우(2012)는 주민참여예산제도의 도입과정에서 집행기관의 부정적 인식이 제도도입 가능성에 유의미한 부(-)의 영향을 미쳤을 가능성을 제기하였다. 엄태호·윤성일(2013)의 연구에서 역시 재정적 자율성이

7) 이종수(2002: 11)에 따르면, '지방자치단체'는 자치권을 보유하는 법인격 있는 단체로서 지역사회, 지방정치 및 유관 행위자 전체를 포괄하는 개념이다. 반면 '지방정부'는 지방의회와 집행부를 중심으로 하는 정치과정 내지 정책과정에 초점을 맞추는 개념이다(이종수, 2002: 12).

높은 지방정부에서 오히려 주민참여예산제도의 도입가능성이 낮아지는 것을 확인하였다. 반대로 배분적 정책(distributive policy)과 같이 지방의회와 집행기관의 이해관계가 일치하는 경우에는 협력관계가 나타나기 쉽다는 관찰결과도 제시된 바 있다(전영권 외, 2011).

이 지점에서 시민감사관제가 지닌 참여적(participatory) 특성으로 인해 기존 정책과정 운영주체가 이 제도를 부정적으로 인식할 가능성을 고려할 수 있다. 새롭게 형성되는 균열이나 갈등은 기존 제도 하에서 정책과정을 주도하던 행위자 입장에서는 잠재적, 또는 현실적 위협으로 인식되어 도입추진의지를 약화시킬 수 있다. 이와 관련하여 흥미로운 것은 주민참여제도의 도입과정에서 주요 정책행위자의 역할이 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 주민참여예산제도의 도입과정에서는 집행기관 관료들의 부정적 인식에도 불구하고 단체장이 주도적인 역할을 수행하였다. 반면 주민배심원제의 경우에는 단체장이 지방의회와 시민단체의 압력과 설득에 직면하여 수동적으로 제도 도입을 수용하는 양상이 나타났다(김도희·정준금, 2006). 이들 사례는 같은 참여적 제도라도 도입을 주도하거나 반발하는 주체가 각각 다르게 나타날 수 있다는 점을 시사한다. 특히 우리나라가 채택하고 있는 기관대립형 지방자치제도는 지방의회와 단체장 사이에 견제와 균형(check and balance)을 의도하며, 실제로 지방의회와 집행기관 간 인식된 갈등빈도나 심각성은 상당한 수준으로 알려져 있다(이승철 2011; 전영권 외, 2011).

제도주의 조직론 관점에서 주민참여제도 전반을 설명하고자 하는 기존의 접근은 사례연구나 실증연구결과에 관한 해석과정에서 포착된 지방정부 내부의 갈등양상이 제도도입에 미치는 영향을 체계적으로 설명하고 있지는 못하다. 특히 시민감사관제의 경우, 지방의회와 집행기관의 이해관계가 상충할 가능성이 크다는 점에서 지방의회-집행기관 간 갈등을 체계적으로 분석할 필요가 있다. 따라서 이하의 논의에서는, 시민감사관제의 도입과 확산에 대한 영향요인을 정책 확산(policy diffusion) 관점에서 접근하고자 한다. 특히 내부적 결정요인으로서, 지방정부의 정당구도에 따른 경쟁수준의 차이에 초점을 맞추고자 하였다.

3. 정책확산 접근: 정당구도에 따른 경쟁수준의 차이를 중심으로

1) 외부적 확산요인

정책확산 접근은 제도주의 조직론 관점에서 '제도적 압력'으로 명명된 다른 지방정부에 의한 정책채택의 영향을 지역적 효과(regional effect) 내지 외부적 확산 압력(external diffusion pressures)으로서 고려한다(Berry and Berry, 1990; Shipan and Volden, 2008). 다른 한편, 지방자치단체의 정치적·경제적·사회적 특성 역시 내부적 결정요인(internal determinants)으로서 고려대상으로 포함한다(Berry and Berry, 1990). 실제로 국내외, 지방정부 수준에서 주민참여제도의 도입에 관한 실증연구들 역시 정책 확산의 관점에서 접근하였다. 특히 주민참여예산제도에 관한 실증연구가 다수 수행되었다(최상한, 2010; 장석준, 2014; 이정철·허만형, 2016; 김선형·유란희, 2017).

정책확산 관점에서 시민감사관제의 도입은 어떤 지방정부에 의해 최초로 도입된 정책이나 프

로그램이 다른 잠재적 채택자들의 의사결정에 영향을 미치는 혁신(innovation)의 확산으로 규정될 수 있다(Walker, 1969; Berry and Berry, 1990; Rogers, 2003; Shipan and Volden, 2008, 2013; Gilardi, 2016). 정책확산에 관한 비근한 실증연구들은 확산을 내부적 결정요인과 외부적 확산요인으로 구성된 통합모형(Berry and Berry, 1990)으로 접근한다.

Berry and Berry(1990)의 통합모형은 그보다 앞서 제시된 Mohr(1969)의 조직혁신에 관한 모형을 바탕으로 제안된 것이다. Mohr(1969)는 조직혁신이 발생하기 위한 조건들을 동기(motivations), 장애요인(obstacles) 및 장애요인을 극복하기 위한 자원들의 가용성(the availability of resources to overcome obstacles) 등 세 가지로 정리한 바 있다. 지방자치단체에 내재하는 정치적·경제적·사회적 요인들은 각각 동기나 장애요인으로서, 또는 자원의 가용성을 높이는 요인으로서 지방정부가 새로운 정책이나 프로그램을 도입할 가능성에 영향을 미친다(Berry and Berry, 1990).

외부적 확산에 초점을 맞추는 관점에서 정책확산의 동기는 사회적 학습, 경제적 경쟁 및 정치적 압력으로 구분된다(Boehmke and Witner, 2004; 김대진, 2010). 사회적 학습이나 경제적 경쟁은 등위에 속하는 다른 기초지방정부의 정책도입에 의해 촉발될 수 있으므로, 이를 ‘수평적(horizontal)’ 확산 요인들로 분류하기도 한다(Karch, 2007; Shipan and Volden, 2008; 김대진, 2010; Gilardi, 2016).⁸⁾ 수평적 확산 요인으로서 정치적 압력은 유권자들의 정치적 요구에서 비롯하는 확산의 동기라는 점에서(Berry and Berry, 1994; 김대진, 2010), 지방정부가 주도한 우리나라 주민참여제도의 도입과정(정명은·장용석, 2013)에서는 영향력이 상대적으로 미미할 것으로 사료된다. 반면, 수직적 확산 요인으로서 정치적 압력은 상위정부인 중앙정부나 광역지방정부의 강제나 유인제공, 또는 도입사실 자체가 현시하는 정책선호(policy preference)가 정책도입에 미치는 메커니즘(Karch, 2006; Shipan and Volden, 2008; 2013)이다.

다만 같은 주민참여제도에 관한 연구에서도 연구시점이나 연구대상 정책의 특성, 종속변수의 조작적 정의에 따라 확산 메커니즘의 영향은 상이하게 나타난다. 주민참여제도의 도입건수에 의해 제도화 수준을 측정한 정명은(2012)의 실증연구에서는 수직적·수평적 메커니즘에 해당하는 제도적 요인⁹⁾이 도입건수에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인된 바 있다. 주민참여예산제도의 확산에 관한 다른 연구(최상한, 2010; 이정철·허만형, 2016; 유란희·김선형, 2017)에서 역시 수평적 메커니즘¹⁰⁾이 정책도입 내지 확산에 미치는 통계적으로 유의미한 정(+)의

8) 사회적 학습은 성공한 사례를 학습하거나 단순히 선행사례를 모방함으로써 복잡한 문제를 효율적으로 해결하려는 동기에서 비롯한다(Simon, 1947; Lindblom, 1959; Walker, 1969). 경제적 경쟁은 다른 지방자치단체의 정책채택에 따른 부정적 외부성(negative externalities)을 유사한 정책의 채택에 의해 방지하려는 동기에서 비롯한다(Mooney and Lee, 1995; Boehmke and Witner, 2004). 정치적 압력은 유권자들의 정치적 요구에서 비롯하는 확산의 동기이다(Berry and Berry, 1994; 김대진, 2010).

9) 정명은(2012)의 연구에서 이 두 메커니즘은 ‘제도적 압력’으로 정의되었다.

10) 수평적 메커니즘의 측정에서 문제되는 것은 참조대상이 되는 기초지방정부의 범위를 특정하는 것이다. 참조대상은 지리적 거리, 행정적 경계의 공유, 같은 광역지방정부에의 소속 여부 기타 행정적 유사성 등 다양한 기준에 의해 한정된다. 주민참여제도에 관한 선행 실증연구에서 확인된 수평적 확산 메커니즘의 측정은 ‘같은 광역지방정부에 소속되었는지’ 여부를 근거로 이루어졌다. 반면 전국의 모든 기초지방정부의 정책도입이 긍정적 영향을 미친 주민참여제도의 도입이나 확산에 관한 연구사례는 아직까지 확인

영향을 확인하였다. 반면 장석준(2014)의 연구에서는 광역지방정부의 채택이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미친 반면 지역적 효과나 행정적으로 유사한 다른 지방정부의 채택이 미치는 수평적 메커니즘의 작용은 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이상의 결과에 따르면, 수평적 메커니즘이 확산에 미치는 긍정적인 효과는 같은 광역지방정부에 속한 기초지방정부들 사이에서의 상호의존성에 기초하는 지역적 효과에만 국한되었다. 전국수준에서의 도입양상은 통계적으로 유의미하지 않거나(최상한, 2010) 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로(이정철·허만형, 2016) 확인되었다.

이상의 논의에 의거하여, 본 연구에서는 이하의 연구가설을 수립하여 검증하고자 하였다.

연구가설 1. 상위정부에 속하는 광역지방정부의 시민감사관제 도입은 기초지방정부의 시민감사관제 도입가능성을 높일 것이다.

연구가설 2. 같은 광역단위행정구역에 속하는 기초지방정부의 시민감사관제 도입비율이 증가할수록 기초지방정부의 시민감사관제 도입가능성은 높아질 것이다.

2) 내부적 결정요인: 정당구도에 따른 정치적 경쟁수준의 차이

Walker(1969)가 제시한 내부적 결정요인 모형은 국가나 정부의 내적요소들이 혁신적인 정책의 채택에 영향을 미칠 수 있다는 관점에서 접근한다(김대진, 2010). 내부적 결정요인은 경제적, 정치적, 문화적, 인구통계적 요인 등 다양한 요인들을 포괄한다. 잠재적 혁신주체의 교육수준, 소득, 재정 및 기타 정책수요의 존재는 혁신의 확산을 촉진하는 요인으로서 동기에 속한다. 반면 정치이념이나 정당경쟁, 종교 및 다른 법령이나 제도들은 혁신의 확산을 지연시키는 저항요소들에 해당한다.

본 연구에서는 시민감사관제의 도입에 고유한 내부적 결정요인을 탐색함에 있어, 같은 지방정부에 속한 정책행위자들이라도 권력구도나 소속정당에 따라 정치적 이해관계가 상충할 가능성이 있다는 사실에 초점을 맞춘다. 시민감사관제는 집행기관에 관한 주민통제를 강화하는 제도라는 점에서, 단체장 입장에서는 위험부담이 존재한다. 다른 한편, 단체장 입장에서 시민감사관제는 재선거가능성에 긍정적 영향을 미치는 대안으로도 인식될 수 있다. 지방의회 입장에서 시민감사관제의 도입은 집행기관에 대한 감시와 통제를 보다 강화할 수 있는 대안이다. 동시에 단체장에게 정치적 이익이 되는 제도라면, 단체장이 소속된 정당과 대립하는 다른 정당이 주도하는 지방의회 입장에서는 해당 제도의 도입을 반길 까닭이 없다. 결국 시민감사관제는 단체장과 지방의회 모두에게 위협과 기회를 동시에 제공하는 대안이며, 두 정책행위자의 입장은 소속정당의 일치 여부 외에도 단체장에 대한 선거적 지지의 수준이나 지방의회 정당집중도와 같은 다양한 요인들을 종합적으로 고려할 때 보다 정확하게 예측될 수 있을 것이다.

우리나라의 기관분립형 정부형태, 단체장의 당적 보유는 정당대립으로 인한 정책역할관계에서의 갈등을 유발하는 요인이다(임현만, 2000; 최성락·노우영, 2004; 유진숙, 2008; 정명은·이중수, 2008; 박재용, 2012). 기관대립형 구조 하에서 우리나라 지방의회와 집행기관은 각자의 법적 권한

을 토대로 상호작용하기 때문에 기관 간 일정수준 이상의 갈등은 불가피하다(박천오·서우선, 2004; 백형배 외, 2006). 또한, 우리나라 지방정치는 중앙정치의 영향을 강하게 받으며, 특히 정당 공천제 시행 이후에는 중앙정치가 지방정치에 미치는 영향이 심화되었다(이승철, 2011). 지방정부의 정당구도가 정책과정의 산출물에 미치는 영향에 초점을 맞춘 선행연구들(나중식, 2003; 이승중·강철구, 2006; 정명은·이중수, 2008)은 단체장의 소속정당과 지방의회 다수당이 상이한 '대립형' 지방정부에서 경쟁이 심화된다고 보고한 바 있다(박재용, 2012).

'정당구도'는 일반적으로 분점정부(divided government)를 의미하는 '정당분절성'과 의회 내 정당 간 대립수준을 지칭하는 '의회분절성'을 포괄하는 용어이다(Clarke, 1998: 8-9). 반면 '정당경쟁'은 정당 간 경쟁 뿐만 아니라 '정당 내에서의' 경쟁도 가리키므로 '정당구도'와는 다른 개념이다(황아란, 2006). 따라서 이하에서는 지방정부의 '정당구도'에 초점을 맞춰 논의를 전개하고자 한다. 정당구도에 따라 지방정부 수준에서의 정당 간 경쟁이 달라질 것이라는 주장은 공공선택론(public choice theory)을 배경으로 한다. 공공선택론자들은 공공부문 행위자들 역시 사익을 극대화하고자 하는 동기로 행동한다고 주장하는데, 정치적 관점에서 중요시되는 동기는 차기 선거에서 득표를 극대화하고자 하는 동기이다(이달곤, 2004: 306; 정명은·이중수, 2008). 이 맥락에서 경쟁적인 정당구도는 소속정당이 다른 단체장이 이끄는 집행기관에 대한 지방의회의 감시와 견제, 또는 지방의회 내에서 상대정당에 대한 견제로 표출되기 쉽다(이중수, 2002: 62-63; 정명은·이중수, 2008: 31).¹¹⁾

지방의회의 의정활동에 초점을 맞춘 선행실증연구에서는 정당구도에 따라 견제성과 더불어 역동성이 증가하는 경향이 관찰되기도 한다. 임현만(2000; 2005)의 연구에서는 중앙정부 여당, 광역단체장 소속정당, 광역의회의 정당구도 등을 종합적으로 고려할 때, 정당구도가 이질적일수록 기초지방의회 의원들이 적극적으로 입법활동을 수행하는 경향이 확인되었다. 박재용(2012)은 여당 의원이 차지하는 비율이 증가할수록 입법활동이 활발해지는 경향을 발견하였는데, 이 경향은 지방의회의 과반의석 점유 정당과 단체장의 당적이 상이한 '대립형' 지방정부에서만 관찰되었다. 유재균·박석희(2017)는 반대로 지방의회에서 여당 의원이 차지하는 비중이 낮아질수록 집행기관에 대한 견제수준이 높아지는 현상을 발견했다. 집행기관에 대한 견제수준은 단체장의 소속정당과 의회 다수당의 당적이 일치하는 경우에도 높게 나타났는데, 이는 소속정당이 다르다고 해서 정치적 경쟁수준이 높아진다고 단정할 수 없다는 주장의 근거가 된다.

정당구도에 따른 경쟁은 또한 정책결정을 통해 표출된다(정명은·이중수, 2008). 따라서 지방의회와 집행기관 간 갈등수준이 높은 지방정부에서라면 집행기관과 대립하는 지방의회가 주도하여 시민감사관제를 도입할 가능성이 제기될 수 있다. 선행연구는 정책역할관계 외에도 정치이념, 정당 간 경쟁의 관점에서 정당구도와 정책과정의 산출물 간 관계에 접근하였다(정명은·이중수, 2008; 유진숙, 2008; 박재용, 2012). 정치이념에 초점을 맞추는 접근에서 정당구도는 지방의회의 당파성(나중식, 2003) 또는 단체장과 소속정당이 지향하는 정치이념의 차이(이승중·강철구, 2006)

11) 지방의회의 정책결정 메커니즘은 위원회 메커니즘과 정당 메커니즘으로 이분될 수 있으나(유진숙, 2008; 박재용, 2012: 9), 정당기율이 강한 우리나라의 현실에서는 정당 메커니즘이 주로 작동할 가능성이 높기 때문이기도 하다(박재용, 2012).

를 매개로 예산배분이나 의정활동, 정책과정에 영향을 미친다. 정당 간 경쟁(party competition)에 초점을 맞추는 접근에서 정당구도는 지방의회에서 정당 간 의석비율에 따른 당파성의 정도 내지 경쟁의 정도로서 정책 산출물에 영향을 미친다.

따라서 지방정부에서 정당구도는 정책도입의 가능성에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 지방의회와 단체장의 소속정당이 이념적·정치적 대립관계에 있는 민주당 계열과 한나라당 계열로 이분되어 있는 경우라면 지방의회-집행기관 간 경쟁 수준은 더욱 높아질 것이다. 특정 정당이 지배적인 비중을 차지하고 있어 지방의회의 당파성이 강한 경우 정당 간 의석비중이 분산되어 있어 당파성이 약한 경우에 비해 집행기관과의 경쟁수준이 높을 것이다. 집행기관과 경쟁수준이 높은 상황이라면 지방의회는 시민감사관제의 도입을 통해 집행기관을 견제하려는 의도를 가질 수 있다. 반대로 집행기관은 시민감사관제 도입을 저지하거나 지연하려는 동기를 갖게될 것이다. 지방의회와 집행기관 간 갈등수준이 높지 않은 상황이라면, 단체장은 오히려 시민감사관제 도입을 적극적으로 고려할 수 있다.

이 지점에서 이미 도입이 이루어진 기초지방정부 수준에서도 시민감사관제 도입양상에 차이가 있었다는 점을 고려할 필요가 있다. 공감법이 시행된 2010년 7월 이후 기초지방정부에서 제정된 시민감사관제 관련 39건의 도입사례들 중에서 25건은 조례의 제정에 의해 도입되었지만 나머지 14건은 조례제정 없이 규칙의 제정에 의해 도입되었다. 지방의회의 의결을 거쳐서 시민감사관제가 도입되는 경우, 시민감사관제의 도입에는 지방의회가 관여할 가능성이 높아진다. 반면 지방의회의 관여 없이 규칙으로 도입되는 경우, 시민감사관제 도입은 집행기관을 대표하는 단체장에 의해 주도적으로 이루어졌을 가능성이 있다. 주민참여제도나 주민참여예산제도의 도입에 초점을 맞춘 기존의 실증연구는 조례와 규칙의 제정 및 기타 실무수준에서의 도입을 포괄하여 측정하거나(정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013), 조례제정에 의한 도입에만 초점을 맞추는 경향을 보였다(최상한, 2010; 이정철·허만형, 2016; 김선형·유란희, 2017; 유란희·김선형, 2017).

이상의 논의를 중심으로, 본 연구에서는 정당구도가 시민감사관제의 도입가능성에 미치는 영향에 관한 다음과 같은 연구가설을 검정하고자 하였다.

연구가설 3. 지방의회-집행기관 간 경쟁수준이 높은 민주당 계열-한나라당 계열 정당 간 분점정부 형태에서 다른 경우에 비해 시민감사관제 도입가능성이 높아질 것이다.

연구가설 3a. 지방의회-집행기관 간 경쟁수준이 높은 민주당 계열-한나라당 계열 정당 간 분점정부 형태에서 다른 경우에 비해 조례제정에 의한 시민감사관제 도입가능성이 높아질 것이다.

연구가설 3b. 지방의회-집행기관 간 경쟁수준이 높은 민주당 계열-한나라당 계열 정당 간 분점정부 형태에서 다른 경우에 비해 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입가능성이 낮아질 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 연구방법

1) 연구모형

본 연구에서는 II장의 이론적 논의에 입각하여 아래 <그림 2>와 같은 연구모형을 구성하였다. 본 연구에서 관심대상이 되는 것은 일차적으로 시민감사관제의 채택에 영향을 미치는 요인을 식별하는 것(모형 1)이다. 시민감사관제는 다수의 광역지방정부에 의해 도입되었으므로 수직적 확산 메커니즘이 기초지방정부 수준에서의 정책확산에 영향을 미쳤을 것으로 사료된다. 일부 광역단위 행정구역에서는 기초지방정부 수준에서도 상당한 수준으로 정책의 도입이 진행되었다. 따라서 같은 광역단위 행정구역에 속하는 다른 기초지방정부의 도입사례가 수평적 확산 압력으로 작용했을 가능성도 고려하였다.

<그림 2> 연구모형



본 연구에서 강조점은 외부적 확산요인이 아닌 내부적 결정요인에 있다. 통상적으로 내부적 결정요인은 정치적, 재정적, 행정적 요인으로 대별된다. 본 연구에서는 특히 다른 요인들보다 지방정부의 정당구도에 따른 경쟁에 보다 초점을 맞췄다. 기초지방정부 수준에서 정당구도는 집행기관의 장인 단체장의 소속정당이나 정치적 지지 정도, 지방의회에서의 정당별 의석분포에 따라 다르게 나타날 수 있다. 직접적으로는 단체장의 소속정당, 지방의회 다수당 및 양자 간 일치 또는 불일치 여부에 따라 정당구도에 기인하는 경쟁수준이 달라진다. 또한, 지방의회의 정당별 의석분포가 특정 정당 중심으로 집중되어 있는지, 반대로 분산되어 있는지에 따라 지방의회 내부에서의 경쟁수준은 물론, 단체장과 지방의회의 경쟁수준도 달라진다. 또한, 직전 지방선거결과는 단체장이 직면한 정치적 경쟁의 수준을 나타내는 다른 차원의 척도이다. 다른 정당에 속한 차점자와의 득표율 차이가 근소할수록 정치적 경쟁의 수준은 높아질 것이다. 반면, 차점자와의 득표율 차이가 클수록 단체장이 선거에서 직면한 정치적 경쟁의 수준은 낮아질 것이다. 따라서 연구모형 상 핵심이 되는 독립변인은 단체장의 소속정당과 과반의석 점유 여부를 기준으로 측정된 지방의회 다수당의

불일치 양상, 지방의회의 정당별 의석집중도, 단체장과 차점자의 지방선거 득표율 차이 등 세 가지이다.

또한, 시민감사관제는 일부 지방정부에서는 조례제정을 통해, 다른 지방정부에서는 규칙제정을 통해 도입되었다. 이에 본 연구에서는 경쟁위험모형(competing risks model)에 의해 조례제정을 통한 시민감사관제의 도입(모형 2)과 규칙제정을 통한 시민감사관제의 도입(모형 3)에 관한 영향요인의 차이를 식별하고자 하였다. 이와 같은 경쟁위험모형의 구성에 의해 식별가능한 영향요인의 차이는 조례가 지방의회 의결을 요하는 자치법규 형식이면서 가시성이 상대적으로 높은 반면, 규칙이 단체장이 지방의회 의결 없이 독자적으로 제정할 수 있는 자치법규 형식이라는 점에 의해 나타날 것으로 사료된다.

2) 연구방법

본 연구에서는 사건사분석(Event History Analysis, EHA)을 수행하고자 한다. 분석대상 사건은 시민감사관제의 도입이다. 따라서 첫 번째 연구모형은 조례제정에 의한 도입과 규칙제정에 의한 도입을 구분하지 않고, 도입 여부에만 초점을 맞춘다. 또한 시민감사관제는 조례로도, 규칙으로도 도입되었다는 점을 감안할 때, 조례 제정에 의한 도입과 규칙 제정에 의한 도입을 상호경쟁적인 대안이다.¹²⁾ 따라서 모형 2와 모형 3은 각각 조례 제정에 의한 도입과 규칙 제정에 의한 도입을 관심대상 사건(event)으로 하는 경쟁위험모형이다.

EHA의 분석모형은 분석대상 자료의 관측시점이 이산적(discrete)으로 분포하는지, 연속적(continuous)으로 분포하는지에 따라서도 달라질 수 있다.¹³⁾ 본 연구에서 수집한 자료는 2010년부터 2020년까지 1년 단위로 관측된 이산형 자료이다. 따라서 본 연구에서는 이산형 자료에 적합한 분석모형을 추정하고자 한다. 이산형 자료의 경우에는 일반적으로 사건의 발생 여부에 관한 이진 결과변수(binary outcome variable)를 잠재변수(latent variable)로, 이진변수에 관한 로짓(logit)이나 프로빗(probit) 모수를 연결변수로 활용하는 로지스틱 회귀모형이나 프로빗 회귀모형을 추정하는 경우가 많다(Box-Steffenmeier and Jones, 2004). 그러나 로지스틱 회귀모형이나 프로빗 회귀모형에 의한 추정은 본 연구대상 사례인 시민감사관제에 대해서는 적합하지 않은 것으로 판단된다.¹⁴⁾ 기저위험확률의 변화를 고려하기 위해서 시간변수나 시간변수와 시간변수의 2차항을 동시

12) 확인 결과, 기초지방정부수준의 시민감사관제 도입과정에서 규칙 제정에 의한 도입이 이루어진 이후 관련 조례가 중복하여 제정되거나, 반대로 조례 제정에 의한 도입이 이루어진 이후 관련 규칙(시행규칙 제외)이 제정된 사례는 확인되지 않았다.

13) 로지스틱 회귀모형이나 프로빗 회귀모형은 이산적으로 관측된 자료에 대해서만 적용된다. 반면, 관측이 지속적이거나, 관심변수에 해당하는 사건들의 관측시점 간 시간간격이 문제되지 않을 경우에는 관측시점이 연속적이라고 가정하는 모형(예: 콕스비례위험모형)을 활용할 수 있다.

14) 로지스틱 회귀모형이나 프로빗 회귀모형에서 기저위험확률은 절편(β_0)으로 나타나며(Box-Steffenmeier and Jones, 2004: 75), 그 자체로는 시간의 흐름에 따른 기저위험확률의 변화를 통제하지 못하는 단점이 있다. 시간변수를 포함시켜 기저위험확률의 선형적 관계를 상정하거나, 시간변수와 2차항을 동시에 포함시켜 2차함수 형태의 비선형관계를 상정하는 것 역시 기저확률분포에 관한 강한 가정이다.

에 모형에 포함시킬 수 있으며, 일부 선행연구는 이 같은 모형을 채택하여 추정하였다. 그러나 본 연구의 대상인 시민감사관제는 표준적인 확산양상을 따르지 않는 것으로 판단된다. 따라서 기저위험확률의 이론적 분포를 가정하는 모형을 채택하는 것은 통계적 결론의 타당성이 미약하다. 같은 이유로 기저위험확률에 관한 모수적 가정을 채택하는 이산시간모형들(discrete-time models) 역시 채택하지 않았다.¹⁵⁾

따라서 본 연구에서는 기저위험의 확률분포를 특정하지 않는 콕스비례위험모형(Cox proportional hazards model)을 분석모형으로 채택하였다. 공변량(covariates)을 고려한 콕스비례위험모형에서 위험비(the hazard rate)를 종속변수로 하는 콕스비례위험모형은 다음과 같은 수식으로 표현할 수 있다(Box-Steffenmeier and Jones, 2004: 48).

$$\log \left[\frac{h_i(t)}{h_0(t)} \right] = \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \dots + \beta_k x_{ki}$$

콕스비례위험모형에서는 부분우도함수(partial likelihood function)를 근거로 모수를 추정한다. 부분우도함수의 추정이 우도함수의 추정과 다른 점은 중도절단된 자료들(censored data)과 중도절단되지 않은 자료(uncensored data)가 우도에 미치는 영향을 구분한다는 것이다. 부분우도함수의 추정에서 중도절단된 자료는 위험집합(risk set)에는 포함되지만 사건발생시점(failure time)에 관한 정보는 제공하지 않는다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 54). 반면, 이산형 자료를 분석대상으로 콕스비례위험모형을 추정할 때 문제되는 점은 동점자료(ties)에 관한 것이다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 59). 이산형 자료에서는 동일한 시점에 관측된 사건의 수가 둘 이상일 수 있기 때문에 모든 사건의 발생시점이 상이하다고 가정하는 콕스비례위험모형의 가정에 위배된다.¹⁶⁾ 이 문제에 대한 해결책은 동점분리를 위한 통계기법을 적용하는 것이다. 본 연구에서는 가장 널리 사용되는 Breslow 방법을 적용하여 동점자료에 관한 문제를 해결하고자 하였다.

또한, 본 연구에서는 조례제정에 의한 제도도입과 규칙제정에 의한 제도도입을 별개의 사건으로 규정하여 경쟁위험모형(competing risks models)에 의해 사건사분석을 수행하고자 하였다. 유사한 사건이 상이한 방식으로 발생할 가능성에 대해서는 각각 상이한 영향요인과 연구가설이 성립할 수 있다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 166). 사건사분석에서 경쟁위험을 고려하는 방식은 다양하지만, 가장 기본적인 접근방법은 공변량의 변화가 k개의 범주들 각각에 해당하는 조건부 위험확률(hk(t|x))에 미치는 영향을 구하는 것이다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 167). 경

15) 이산시간모형을 채택하는 주된 동기는 상이한 형태의 확률분포를 기저위험확률로 채택하는 여러 모형들을 추정한 후, 상대적으로 정확성이 높은 모형에 따른 추정결과를 채택함으로써 기저위험확률에 관한 이론적 가정의 타당성을 확인하는데 있기 때문이다(Box-Steffenmeier and Jones, 2004: 47-48).

16) 그럼에도 콕스비례위험모형은 중도절단된 자료의 영향을 부분우도함수의 추정에 의해 적절하게 고려한다는 점, 기저위험확률분포의 불확실성에 대응할 수 있다는 점에서 다른 모형들에 비해 여전히 비교우위를 갖는다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 66-67).

쟁위험 역시 콕스비례위험모형에 의해 추정될 수 있으며(Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 170) k개의 범주들 각각에 해당하는 사건의 발생확률에 관한 모형들과 범주의 구분 없이 사건발생 자체만을 고려하는 통합된 콕스모형(pooled Cox model)을 각각 추정하여 비교하는 방식으로 수행된다(Jones, 1994; Box-Steffensmeier and Jones, 2004: 170).

2. 변수의 정의

〈표 3〉 변수의 정의

유형	조작적 정의		측정도구	자료출처	
종속 변수	「시민감사관제」 자치법규(조례·규칙) 제정		조례 또는 규칙의 제정(=1), 미도입(=0)	국가법령정보센터	
			조례의 제정(=1), 규칙제정·미도입(=0)	국가법령정보센터	
			규칙의 제정(=1), 조례제정·미도입(=0)	국가법령정보센터	
외부적 확산요인					
독립 변수	수직적 확산압력 (강압 메커니즘)		소속 광역지방정부 정책 도입(=1), 미도입(=0)	국가법령정보센터	
	수평적 확산압력 (모방 메커니즘)		같은 광역지방정부 소속 기초지방정부 중 시민감사관제 도입비율(%)	국가법령정보센터	
	내부적 결정요인				
	정당구도 관련 요인	민주당/한나라당 계열로 이분된 분점정부	민주당 계열 지방의회 다수당 vs 한나라당 계열 단체장 / 한나라당 계열 지방의회 다수당 vs 민 주당 계열 단체장 (=1) / 나머지 경우 (=0)	중앙선거관리위원회 홈페이지	
		지방의회 정당 집중도	허쉬만-허핀달지수(HHI)로 산정: $HHI = \sum \{(\text{정당의석수}/\text{전체의석수})^2\}$	중앙선거관리위원회 홈페이지	
		단체장에 대한 선거적지지	직전 단체장 선거 당선자-차점자 득표율 차이(%p)	중앙선거관리위원회 홈페이지	
통제 변수	지방정부 정치적 특성		단체장 여당소속(=1), 야당소속·무소속(=0)	중앙선거관리위원회 홈페이지	
			단체장 정치적 동기(이익집단 압력): 등록 비영리단체수/인구수(만명)	행정안전부 홈페이지	
	지방정부 재정적 특성	총세입(t-1기, 억원)		KOSIS 지방지표	
		재정자립도(t-1기, %)		KOSIS 지방지표	
		재정자주도(t-1기, %)		KOSIS 지방지표	
	지방정부 행정적 특성	청렴도 등급(t-1) (1=매우우수/5=매우미흡)		국민권익위원회 홈페이지	
인구규모 (만명)		KOSIS 지방지표			

1) 종속변수

정책혁신의 확산에 관한 다수의 실증연구는 관심대상 정책의 도입여부에 초점을 맞춘다. 본 연구에서 역시 시민감사관제의 도입 여부를 종속변수로 하는 연구모형(모형 1)을 구성하였다. 다만 정당구도가 시민감사관제의 도입에 미치는 영향이 조례제정에 의한 도입에서와 규칙제정에 의한

도입에서 각각 상이하게 나타날 것을 고려하여, 조례제정에 의한 도입을 관심사건으로 측정한 연구모형(모형 2)과 규칙제정에 의한 도입을 관심사건으로 하여 측정한 연구모형(모형 3)을 추정하였다.

2) 외부확산요인

선행연구에서 수직적 확산 메커니즘은 상위정부의 정책도입 여부에 의해 측정되었다(이석환, 2013; 장석준, 2014; 장석준·허준영, 2016; 김진영·이석환, 2016; 김정숙·박나라, 2018; 김학실, 2018). 상위정부의 정책선호는 유사정책의 도입 여부에 의해 직접적으로 측정되기도 하지만, 정책선호가 현시될 수 있는 다른 요인에 의해 측정되기도 한다(정명은, 2012).¹⁷⁾ 일부 연구에서는 상위정부가 조례채택을 독려했는지에 따라 수직적 확산 메커니즘의 작용을 확인하고자 하였다(장석준·허준영, 2016). 중앙 수준에서의 법령제정 이전과 이후를 비교함으로써 중앙정부의 정책도입에 의한 수직적 확산 압력을 측정한 연구도 존재한다(김진영·이석환, 2016). 다만 본 연구의 연구대상인 시민감사관제는 제도내용상 중앙정부 수준에서 근거법령이 제정되기는 했으나, 도입이 이루어지지 않았다. 이에 본 연구에서는 수직적 확산 메커니즘을 직접적으로는 광역지방정부의 정책 도입 여부에 의해 측정하고자 하였다.

인접정부 내지 참고대상 정부인지 여부는 등위에 속한 다른 지방정부 중에서도 경계의 공유, 지리적 거리 또는 상급정부의 행정구역 공유 등을 고려하여 결정한다(Boehmke and Witmer, 2004; Berry and Berry, 2007; Shipan and Volden, 2008). 다만 다수의 연구사례에서는 상기기준 중 연구대상 사례의 특성에 가장 부합한다고 생각되는 한 가지 기준만을 적용하였다. 이석환(2013)은 인접정부인지 여부를 경계의 공유 및 지리적 거리에 따른 구분으로 세분하여 적용했지만, 기준에 따른 결과의 차이가 두드러지지 않았다. 시민감사관제를 포함하는 주민참여제도의 도입 또는 제도화에 관한 연구(정명은, 2012)나 같은 주민참여제도에 속하는 주민참여예산제도의 도입 또는 제도화에 관한 선행연구(최상한, 2010; 장석준, 2014; 이정철·허만형, 2016; 유란희·김선형, 2017)에서는 같은 광역지방정부에 속하는 다른 기초지방정부의 제도도입에 의한 지역적 효과가 유의미하게 나타났다. 이에 본 연구에서는 정책도입결정에 있어 참조대상이 되는 '이웃한' 정부의 범위를 같은 광역지방정부에 속한 다른 기초지방정부들로 한정하고자 하였다. 구체적으로, 같은 광역지방정부에 속하는 기초지방정부의 합계를 분모로, 제도도입이 이루어진 기초지방정부의 수를 분자로 하여 비율(%)로서 측정하였다. 이와 같은 측정방식은 선행 실증연구에서도 여러 차례 채택된 바 있다(배상석, 2010; 최상한, 2010; 장석준·김두래, 2012; 이석환, 2013; 장석준, 2013; 장석준·허준영, 2016; 한익현·김필, 2020). 이에 본 연구에서는 수평적 확산 메커니즘을 '지역적 효과'로서 같은 광역지방정부에 소속된 다른 기초지방정부가 제도를 도입한 비율(%)에 의해 측정하고자 하였다.

17) 일례로, 정명은(2012)은 상위정부의 국제교류체결현황이 하위정부의 국제교류체결현황에 미치는 영향을 근거로 수직적 확산 메커니즘의 작용을 확인하고자 하였다.

3) 내부결정요인

선행연구에서 내부적 결정요인으로는 지방정부의 재정적, 정치적, 행정적 특성 등이 고려된다 (Berry and Berry, 1990; 김대진, 2010; 최상한, 2010; 정명은, 2012; 장석준, 2013/2014; 이석환, 2013/2014; 이대웅·권기현, 2014/2015; 이정철·허만형, 2016; 장석준·허준영, 2016; 김혜정, 2017; 한익현·김필, 2020). 정책확산에 관한 대부분의 실증연구에서는 공통적으로 지방정부의 정치적, 재정적, 행정적 특성 및 해당 지역주민들의 사회경제적 특성을 내부적 결정요인으로 선정하였다(장석준·김두래, 2012; 장석준, 2013; 조근식, 2013; 이석환, 2013; 이대웅·권기현, 2014; 장석준·허준영, 2016; 김혜정, 2017; 김태은·이석환, 2020; 한익현·김필, 2020). 정치적 특성으로는 단체장 이념성향이나 단점정부, 또는 분점정부인지 여부를, 재정적 특성으로는 재정규모 및 재정자립도, 재정자주도 등 재정적 자율성(financial autonomy)에 관한 지표들을, 행정적 특성으로는 정부의 규모를 측정하는 대리지표로서 공무원의 수를, 지역주민들의 사회경제적 특성으로는 경제적 수준이나 교육적 수준 등을 측정하는 것이 일반적이다.

다만 연구대상 사례의 특성이나 연구자의 초점에 따라 고려대상이 되는 요인들이 추가되거나, 연구가설이 상이하게 구성되기도 한다. 이에 본 연구에서는 정당구도를 구성하는 요인들에 초점을 맞춰 민주당-한나라당 계열로 이분된 분점정부인지 여부, 허핀달-허쉬만 지수에 의해 산출된 지방의회 정당집중도, 단체장에 대한 선거적 지지를 나타내는 직전 지방선거에서 차점자와의 득표율 차이 등을 정치적 특성에 관한 내부결정요인으로 선정하였다. 그 밖에 지방정부의 정치적 특성으로는 단체장이 여당소속인지 여부, 시민감사관제 관련하여 단체장에게 압력을 행사할 수 있는 이익집단인 인구 대비 비영리단체의 수, 재정자립도, 재정자주도 등을 측정하였다. 그 밖에 시민감사관제가 '반부패시책'으로서 갖는 성격을 고려하여 종합청렴도 등급을 내부결정요인으로 선정하여 측정하였다.

4. 분석결과

1) 기초통계량

본 연구에서 활용된 자료에 관한 기술통계분석 결과는 아래 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 기술통계분석 결과

변수명	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
생존기간	2111	14.78	3.15	10.00	20.00
도입 (조례+규칙)	2111	0.02	0.13	0.00	1.00
도입 (조례)	2111	0.01	0.11	0.00	1.00
도입 (규칙)	2111	0.01	0.08	0.00	1.00
광역도입(=1)	2111	0.52	0.50	0.00	1.00
단체장 여당소속(=1)	2111	0.50	0.50	0.00	1.00
지방의회정당집중도 (by H-H index)	2111	0.54	0.15	0.14	1.00
단체장 정치적지지 (차점자와 득표율차)	2111	17.77	18.84	0.12	100.00
지방의회-집행기관 정치적 갈등 (=1: 민주vs한나라)	2111	0.14	0.34	0.00	1.00
인구(만명)	2111	20.42	19.91	0.96	109.19
총세입(t-1기, 억원)	2111	4763.20	3218.23	857.02	33344.67
재정자립도(t-1기, %)	2111	22.58	12.53	4.00	68.90
재정자주도(t-1기, %)	2111	56.88	11.08	26.30	87.90
청렴도 등급(t-1) (1=매우우수/5=매우미흡)	2111	2.97	0.98	1.00	5.00
이웃효과(% (같은광역소속기초도입비율)	2111	10.34	13.77	0.00	80.00
인구만명당등록NGO수	2111	2.39	1.89	0.00	15.03

본 연구의 분석대상 자료는 2010년부터 2020년까지 11년 간, 216개 지방정부를 대상으로 1년 간격으로 관측되었다.¹⁸⁾ 2010년 6월 이전에 시민감사관제를 도입한 10개의 지방정부는 도입시점 이후 관측이 중지되는 사건사분석 자료의 특성상 분석대상에서 제외되었다. 2010년 7월 이후 시민감사관제를 도입한 지방정부에 관해서도 도입시점에 해당하는 연도 이후에는 관측이 중지되었다. 최종적으로는 2020년까지 존속한 226개 지방정부 중에서 10개 지방정부를 제외한 나머지 216개 지방정부들을 포함하는 자료가 구축되었다. 일반적인 패널자료와 달리, 생존분석자료는 도입 여부에 관한 이진적 결과(binary outcome) 뿐만 아니라 생존시점 및 중도절단 여부에 관한 정보¹⁹⁾를 포함한다. 사건이 발생하지 않은 채 중도절단된 자료의 중단시점은 2021년으로 코딩되었지만, 이 정보는 시기별 위험확률에 관한 부분우도함수의 추정에는 반영되지 않는다.

18) 다만 t-1시점의 자료는 2009년에 관측된 자료를 포함하고, 2020년에 측정된 자료는 포함하지 않는다.

19) 216개 지방정부 중에서 관측시기(2010년-2020년)에 시민감사관제를 도입한 39개 지방정부에 대해서는 중도절단이 발생하지 않았다(uncensored). 반면 나머지 177개 지방정부에 관한 자료들은 도입시점에서 우측절단되었다(right-censored).

2) 모형추정량

아래 <표 5>는 시민감사관제 도입에 관한 경쟁위험모형(competing risks model) 추정결과이다. 모형 1은 통합콕스모형(pooled Cox model)로서, 조례제정에 의한 시민감사관제 도입과 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입을 구분하지 않는다. 반면, 모형 2는 조례제정에 의한 시민감사관제 도입에 관한 영향요인에 관한 추정결과를, 모형 3은 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입에 관한 영향요인에 관한 추정결과를 각각 나타낸다.

<표 5> 콕스비례위험모형 추정결과

모형구분 변수명	모형 1 (조례+규칙)		모형 2 (조례)		모형 3 (규칙)	
	coef	robust se	coef	robust se	coef	robust se
광역정부도입(=1)	-0.499	0.369	-0.190	0.483	-0.403	0.588
단체장여당소속(=1)	-1.735***	0.373	-1.722***	0.464	-1.570	0.744
지방의회집중도 (=log(hindex))	2.219*	1.238	1.882	1.407	3.842*	2.083
단체장선거지지 (차점자와 득표율차)	0.021*	0.012	0.017	0.013	0.029*	0.016
지방의회-집행기관 정치적갈등(민주계열vs한나라계열)	0.894**	0.428	1.006*	0.607	-0.234	0.688
인구(만명)	0.072**	0.024	0.047**	0.028	0.151***	0.038
총세입(억원)	0.000***	0.000	0.000	0.000	-0.001***	0.000
재정자립도	0.022	0.020	0.044*	0.025	-0.036	0.028
재정자주도	0.017	0.025	-0.015	0.032	0.123***	0.045
청렴도등급(t-1) (1=매우우수,5=매우미흡)	0.037	0.181	0.270	0.214	-0.508	0.445
이웃효과(%)	-0.053**	0.026	-0.058**	0.028	0.234**	0.102
이웃효과^2(%)	0.001**	0.000	0.001***	0.000	-0.009**	0.004
인구만명당 등록NGO수	0.035	0.081	0.084	0.070	-0.711***	0.262
N/Cluster N	2111/216		2111/216		2111/216	
Number of Events	38		25		13	
Likelihood ratio test	72.94***(0.000)		51.13***(0.000)		58.61***(0.000)	
Wald test	65.55***(0.000)		113.20***(0.000)		161.00***(0.000)	
Score (logrank) test	81.46***(0.000)		65.14***(0.000)		52.11***(0.000)	

주1: *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

시민감사관제 도입 전반(모형 1), 조례제정에 의한 도입(모형 2), 규칙제정에 의한 도입(모형 3)에 관한 영향요인에 초점을 맞춘 콕스비례위험모형 전체에 관한 유의성 검정결과는 공변량을 포함하지 않는 모형들에 비해 1% 미만 유의수준에서도 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.

시민감사관제 도입에 관한 통합콕스모형의 추정결과(모형 1)는 광역지방정부를 중심으로 하는 수직적 확산 메커니즘에 관한 연구가설 1을 지지하지 않는 것으로 확인되었다. 조례제정에 의한

시민감사관제의 도입(모형 2)과 규칙제정에 의한 시민감사관제의 도입(모형 3)을 별개 사건으로 구분한 추정결과에서도 같은 결과가 도출되었다. 상위정부에 속하는 광역지방정부의 정책도입 여부가 2010년 이후 시민감사관제의 도입가능성을 높이지 못하는 것으로 확인된 것이다.

본 연구는 수평적 확산 메커니즘 중에서도 모방 메커니즘이 시민감사관제의 확산에 긍정적 영향을 미칠 가능성을 확인하고자 하였다. 수평적 확산 메커니즘의 영향은 같은 광역단위 행정구역에 속한 다른 기초지방정부 중에서 시민감사관제를 도입한 비율이 증가할수록 더 강화될 것이라고 가정하였다. 그러나 통합된 콕스모형에 의한 추정결과(모형 1)는 반대로 수평적 확산 압력이 증가할수록 시민감사관제의 도입가능성이 낮아지는 것으로 확인되었다. 이 결과는 조례제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성에 초점을 맞춘 경쟁위험모형(모형 2)에서도 그대로 나타났으나, 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입가능성에 관한 경쟁위험모형(모형 3)에서는 수직적 확산 압력의 긍정적(+) 영향을 가정한 연구가설 2가 지지되는 것으로 확인되었다.

반면, 지방정부 수준에서 정당구도의 차이는 시민감사관제 도입가능성 전반에 유의미한 통계적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 지방의회-집행기관 간 갈등수준이 높은 민주당-한나라당 간 분점정부 형태에서는 다른 형태에 비해 시민감사관제의 도입가능성이 5% 미만 유의수준에서도 통계적으로 유의미하게 높아지는 것으로 확인되었다. 이는 지방의회-집행기관 간 경쟁수준이 높아질수록 시민감사관제의 도입가능성이 높아질 것이라고 가정한 연구가설 3을 지지하는 결과이다.

갈등적인 정부형태는 조례제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성에도 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다(모형 2). 반면 규칙제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향을 미칠 것이라는 증거를 확인할 수 없었다(모형 3). 이 결과는 각각 연구가설 3a를 지지하면서, 연구가설 3b에도 어느 정도 부합하는 결과이다.

통합콕스모형에 관한 추정결과(모형 1)로부터 허핀달-허쉬만 지수에 의해 측정된 지방의회 집중도가 높아질수록, 최근선거에서의 차점자와 득표율 차이로 측정된 단체장에 대한 선거적 지지가 확고할수록 시민감사관제의 도입가능성이 높아진다는 점을 확인할 수 있다. 다만 지방의회 집중도나 단체장에 대한 선거적 지지가 미치는 영향은 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입에 대해서만 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다(모형 3). 또한, 단체장이 여당소속인 경우 시민감사관제 도입가능성이 통계적으로 유의미하게 낮아지는 것으로 확인되었다. 이 결과는 통합콕스모형은 물론 조례제정·규칙제정에 의한 시민감사관제 도입의 경우에도 그대로 유지된다.

지방정부의 재정자립도는 조례제정에 의한 시민감사관제 도입에 대해서, 재정자주도는 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입에 대해서 각각 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 작년 시점에서의 청렴도 등급은 시민감사관제 도입에 별다른 영향을 미치지 못했으나, 인구만명당 등록비영리단체수는 규칙제정에 의한 시민감사관제 도입에만 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미친 것으로 확인되었다. 인구규모가 큰 기초지방정부일수록 시민감사관제 도입가능성이 높아지는 경향이 공통적으로 발견되었으나, 세입규모의 증가에 따른 도입가능성은 이 경향과 일치하지 않는 것으로 확인되었다.

이상의 가설검정 결과를 아래 <표 6>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 6〉 가설검정 결과 요약

분류	독립변수 (방향)	모형 1		모형 2		모형 3	
연구가설 1	수직적 확산 메커니즘 (+)	0	기각	0	기각	0	기각
연구가설 2	수평적 확산 메커니즘 (+)	-	기각	-	기각	+	지지
연구가설 3	지방의회-집행기관 경쟁적 정당구도 (+)	+	지지				
연구가설 3a	지방의회-집행기관 경쟁적 정당구도 (+)			+	지지		
연구가설 3b	지방의회-집행기관 경쟁적 정당구도 (-)					0	기각

* 독립변수의 방향성에 관한 부호는 연구가설에서 상정한 부분효과의 방향성을 의미함. 모형 1-3에서 0은 10% 미만 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않은 결과를, +/-는 각각 10%미만 유의수준에서 통계적으로 유의한 정(+)/부(-)적 효과를 각각 의미함

요약하면, 경쟁적인 정당구도 하에서 시민감사관제의 도입가능성이 보다 높아지는 경향이 확인되었다. 또한, 경쟁적인 정당구도는 정치적 경쟁이 표출될 수 있는 조례제정과정에서만 시민감사관제의 도입에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면, 단체장에 대한 선거 지지는 규칙제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성에만 영향을 미쳤다. 정당구도가 동일하다고 해도, 단체장은 차점자와 득표율 차이가 클수록 시민감사관제의 도입을 위협이 아닌 기회로 인식할 가능성이 부분적으로나마 확인된 것이다. 지방의회 집중도가 높은 상황에서 규칙제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성이 높아졌다는 것은 정당 간 경쟁수준이 낮은 지방정부에서 단체장이 시민감사관제 도입을 주도했을 가능성을 뒷받침하는 결과로 해석가능하다. 수평적 압력에 기초한 이웃효과가 규칙제정에 의한 도입가능성에 해서만 긍정적인 영향을 미쳤다는 것은 규칙제정에 의한 시민감사관제의 도입이 해당 제도의 도입을 기회로 인식한 단체장이 주도할 때만 모방기제가 작동하였을 가능성을 시사한다.

지방정부의 정당구도는 복잡한 현상으로, 단일한 변수에 의해 측정하는 것이 쉽지 않다. 다만 관련된 복수의 변수에 관한 추정결과와 경쟁위험모형에 의해 변별된 맥락적 차이를 동시에 고려할 때, 경쟁적인 정당구도 하에서 시민감사관제가 집행기관에 대한 견제수단으로서 채택되었을 가능성을 부정할 수 있는 근거는 발견되지 않는다. 또한 비경쟁적인 정당구도 하에서는 오히려 단체장의 주도로 시민감사관제가 채택하였을 가능성 역시 배제할 수 없다. 따라서 시민감사관제의 도입은 기회와 위협을 동시에 제공하면서, 정당구도에 따른 지방의회, 집행기관의 입장 차이를 반영하는 현상이라는 본 연구의 이론적 관점은 분석결과에 의해 비교적 일관성 있게 지지된다. 반면, 직전연도 청렴도 조사결과에 따른 정책수요나 시민단체의 조직정도가 제도도입에 긍정적 영향을 미쳤다는 증거는 확인할 수 없었다. 이로부터, 주민참여제도로써 시민감사관제의 도입이 지방정부 주도로 나타나는 현상이라는 기존 연구의 관찰(정명은, 2012; 정명은·장용석, 2013)은 여전히 지지된다.

V. 시사점 및 한계

주민참여제도는 단체자치를 보완하는 주민자치의 원리에 입각하여 민주성, 효율성을 보완하는 제도적 대안으로 인식된다. 시민감사관제는 특히 정책과정에서 평가단계에 해당하는 지방정부 집행기관의 자체감사에 지역주민의 참여를 허용하는 제도라는 점에서 실효성이 기대되는 주민참여 제도이다. 시민감사관제는 중앙정부 수준에서는 공감법 제정에 의해 표준화된 근거규정이 마련되었고, 광역지방정부·교육청 수준에서도 비교적 활발하게 도입되었다. 그럼에도 기초지방정부 수준에서의 도입 내지 확산은 상대적으로 지연되고 있는 실정이다. 이와 같은 현상을 설명할 수 있는 원인은 주민참여제도나 정책확산에 관한 기존 연구로부터는 쉽게 찾을 수 없다. 주민참여제도에 관한 국내 기존 실증연구에서는 비교적 최근에 광범위한 확산이 이루어진 주민참여예산제도를 중심으로 단일 사례 중심의 접근이 두드러진다. 그러나 주민참여제도의 도입 내지 확산의 양상은 제도마다 다양하게 나타나므로, 개별 도입사례에 국한된 접근만으로는 다른 주민참여제도의 확산 현상을 설명하기 어렵다. 주민참여제도 전반을 대상으로 하는 연구도 일부 수행되었지만, 기존 연구에서 채택한 정책단계 또는 참여유형에 따른 구분만으로는 개별 제도의 도입 내지 확산 양상에서 나타나는 격차를 설명할 수 있는 요인들을 발견하지 못했다.

이에 본 연구에서는 주민참여제도의 도입이나 확산양상의 차이를 설명할 수 있는 대안적 요인으로 지방정부의 정당구도에 초점을 맞췄다. 또한, 주민참여제도의 도입양상에 따른 차이를 분석하기 위하여 경쟁위험모형을 채택하였다. 이에 따른 주요 시사점은 아래와 같이 정리될 수 있다.

첫째, 본 연구에서는 정당구도에 따른 지방의회와 집행기관의 경쟁 내지 갈등수준이 시민감사관제 도입에 영향을 미칠 가능성을 확인하였다. 특히 지방의회가 관여할 수 있는 조례제정과정에서는 집행기관을 견제하고자 하는 지방의회의 동기가 시민감사관제 도입가능성을 높였을 가능성을 확인하였다. 분석결과, 지방의회 과반의석을 점유한 정당과 단체장의 당적이 민주당 계열의 정당과 한나라당 계열의 정당으로 이분된 구도에서 조례제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성이 보다 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 이와 같은 정당구도는 단체장이 단독으로 주도할 수 있는 규칙제정에 의한 도입가능성에는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인된다. 정당구도가 시민감사관제의 도입에 미치는 영향이 지방의회가 관여하는 조례제정과정에서만 확인될 수 있었다는 것은, 정당구도의 영향이 지방의회의 관여를 매개로 나타났을 가능성을 시사한다.

둘째, 본 연구는 광역지방정부의 정책도입으로 인한 수직적 확산 압력이나 같은 광역지방정부에 속한 기초지방정부의 정책도입으로 인한 수평적 확산 압력이 시민감사관제의 도입에 미치는 영향이 제한적이라는 사실을 확인하였다. 수직적 확산 압력이 시민감사관제의 도입가능성에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다는 근거는 발견되지 않았다. 수평적 확산 압력의 경우, 조례제정에 의한 시민감사관제 도입에는 오히려 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 주민참여제도에 관한 기존 실증연구의 시사점과는 상반되는 결과로, 시민감사관제의 성과에 대한 인식의 부재, 또는 부정적인 인식이 시민감사관제의 도입을 지연시켰을 가능성이 제기될 수 있다. 반면 단체장이 주도하는 규칙제정에 의한 시민감사관제의 도입가능성에 대해서만 통계적으로 유의미한

정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되어, 단체장이 주도하는 정책과정에서는 모방(imitation)에 의한 수평적 확산이 비교적 활발하게 나타났을 가능성을 시사한다.

셋째, 본 연구는 방법론적 차원에서 경쟁위험모형의 도입에 의해 지방정부의 정당구도가 종속변수에 미치는 영향을 보다 정교하게 검증했다는 의의를 갖는다. 본 연구에서 채택한 측정도구는 정당구도나 정책확산에 관한 기존 연구들과 큰 차이가 없으나, 경쟁위험모형을 추정함으로써 이전보다 세분화된 시사점 도출이 가능해졌다. 특히 조례제정에 의한 제도도입과 규칙제정에 의한 제도도입을 구분하는 접근은 도입양상에 따라 지방의회가 관여하는 도입과정, 지방의회 관여 없이 단체장이 주도하는 도입과정에 관한 영향요인을 세분함으로써 해석의 다양성을 높일 수 있었다.

반면, 본 연구가 갖는 한계점들은 다음과 같이 지적될 수 있다. 첫째, 본 연구는 개별사례에 국한된 연구라는 점에서 일반화가능한 시사점의 도출에는 한계가 있다. 주민참여제도의 도입에 관한 일반화가능한 시사점의 도출을 위해서는 복수의 사례에 대한 비교연구나 주민참여제도 전반에 관한 연구수행이 요구된다. 둘째, 정당구도가 정책도입에 미치는 영향을 보다 정교하게 측정하기 위해서는 실제 지방정부의 구성원들에 대한 인식조사가 요구된다. 본 연구는 정당구도를 지방의회 과반이상 정당과 다수당의 당적, 단체장에 대한 선거지지, 지방의회 집중도 등 행정자료(administrative data)에 의해서만 측정하고 있어 실제 정당구도가 야기하는 정치적 경쟁이나 갈등 수준을 면밀하게 측정하고 있지는 못하다. 마지막으로, 본 연구는 시민감사관제가 거둔 성과가 제도도입에 미치는 영향을 직접적으로 확인하지는 못하였다. 시민감사관제의 성과에 관한 인식은 사회적 학습에 의해 확산을 촉진하거나, 반대로 확산을 저해하는 요인이 될 수 있다. 본 연구를 통해 추정된 일부 모형(모형 1, 2)에서는 수평적 확산 메커니즘의 영향이 통계적으로 유의미한 음(-)의 계수값을 갖는 것으로 확인된다. 이를 설명할 수 있는 유력한 가설은 시민감사관제의 도입결과에 관한 부정적인 학습이 이루어진 결과 확산이 지연되었다는 것이다.

참고문헌

- 감사연구원. (2009). 「자체감사기구 운영 실태조사」.
- 강인성 (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석. 「한국행정학보」, 42(3): 215-238.
- 김대진. (2010). 기획특집호: 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4), 75-114.
- 김도희·정준금. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3): 132-159.
- 김배원. (2006). 지방재정운영과 주민참가제도: 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로. 「공법학연구」, 7(4): 119-152.
- 김선형·유란희. (2017). 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구. 「정부학연구」, 23(2),

225-255.

- 김송미. (2014). 시민 감사 참여를 통한 지속가능경영의 성과감사적용에 관한 연구-인천 국제공항을 중심으로. 「한국항공경영학회지」, 12(5), 81-96.
- 김지윤·이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구. 「의정연구」, 38(0), 39-71.
- 김진영·이석환. (2016). 정책확산의 경로에 대한 정책결정자의 주관적 인식과 객관적 계량분석 결과의 비교. 「한국공공관리학보」, 30(4), 249-270.
- 김태은·이석환. (2020). 우리나라 광역자치단체 빅데이터 정책의 확산. 「한국공공관리학보」, 34(1), 1-25.
- 김혜정. (2017). 정책학습과 정부역량이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구-지방정부 자살예방 조례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3), 237-270.
- 나중식. (2003). 당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석. 「한국정책학회보」, 12(2), 111-137.
- _____. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2), 133-158.
- 노승용. (2010). 지방자치단체 자체감사 효과성 제고. 「한국자치행정학보」, 24(1): 195-215.
- 류춘호. (2005). 공공감사와 감사 수용성 (Auditing Acceptance) 에 관한 연구. 「한국행정학회 학술 발표논문집」, 33-48.
- _____. (2012). 협력거버넌스와 감사제도. 「한국행정학회 학술발표논문집」(2012.12.), 242-274.
- 문상덕. (2015). 지방자치와 감사(監査) 제도: 현황과 과제. 「행정법연구」, (42), 159-187.
- 문상석·김범수·서정민. (2017). 정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰: 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 51(1): 129-152.
- 문승민·나태준. (2015). 한국 지방정부의 저탄소 녹색성장 정책 도입요인에 관한 연구: 확산과 네트워크의 관점을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(2): 235-262.
- 박재용. (2012). 지방의회 정당구성형태가 입법활동에 미치는 영향 연구. 「한국지방자치학회보」, 24(1), 5-24.
- 박창래·여은정·신동표. (2016). 외부전문가 감사참여 제도 운영의 성과와 개선 방향: 부천시 사례 분석. 「재무와회계정보저널」, 16(4), 257-276.
- 박천오·서우선. (2004). 한국 지방의회와 집행기관간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 38(4): 107-124.
- 박형근·남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3): 165-192.
- 박혜경. (2019). 시·도교육청 자체감사 운영 현황 및 시사점. 「교육법학연구」, 31(1), 27-55.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구-수도권 자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(4), 273-299.
- 배응환. (2009). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력: 지방정책과정을 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 171-194.
- 백종섭. (2019). 광역자치단체 자체감사기구의 독립성과 전문성 분석: 13 광역자치단체 감사담당

- 공무원의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 18(1), 97-125.
- 백형배·김재영·신무호. (2006). 지방의회와 집행기관 간 갈등과 협력요인에 관한 사례분석. 「지방행정연구」, 20(4), 55-81.
- 서재권. (2017). 지방정부 재정활동의 정치적 결정요인: 광역자치단체 자체수입 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 51(4): 147-169.
- 송건섭·서보강 (2009). 지방자치단체 자체감사의 주요쟁점 분석. 「한국행정논집」, 21(2): 431-456.
- 안성민·이영. (2008). 주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(4), 201-222.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」(2013.12.), 448-469.
- 오영균. (2005). 지방자치단체 성과지향적 감사체제구축에 관한 연구: 공공감사에 관한 법률(안)을 중심으로. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 93-110.
- 유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구-동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 「한국정책학회보」, 26(3), 51-80.
- 유재균·박석희. (2017). 기초지방의회 의정성과의 변화 동향과 영향요인. 「한국행정학보」, 51(3), 257-290.
- 유진숙. (2008). 의회와 정당. 2008 건국 60주년 기념 공동학술회의. 「한국국제정치학회 학술대회 발표논문집」.
- 이대웅·권기현. (2014). 정책확산의 영향요인 분석-사회적기업 조례제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2), 93-121.
- 이대웅·권기현. (2015). 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구-반부패 신고포상금제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(3), 239-269.
- 이석환. (2013). 한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산. 「한국행정학보」, 47(3), 329-359.
- _____. (2014). 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산. 「한국행정학보」, 48(2), 161-184.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간-지방행정정보공개조례의 사례 연구. 「한국지방자치학회보」, 16(1), 5-25.
- 이승중·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과학학회보」, 10(4), 117-135.
- 이승철. (2011). 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인 분석과 해결방안. 「한국정책과학학회보」, 15(3): 73-101.
- 이정주·장진희. (2017). 부패방지시책평가가 공공기관청렴도평가에 미친 영향에 관한 탐색적 연구. 「정책분석평가학회보」, 27(2), 1-24.
- 이정철·허만형. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 26(2), 29-58.
- 이종수. (2002). 선거과정의 민주화와 정당. 「헌법학연구」, 8, 83-123.
- 이혜승. (2010). 「공공감사의 수용성 제고방안」. 서울: 감사연구원.

- 임현만. (2000). 정당구도가 지방의정활동에 미친 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 34(1), 193-212.
- 임현정·김종예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
- 장석준·김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산-학교급식조례 제정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4), 285-311.
- 장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. 「한국정책학회보」, 22(4), 253-284.
- 장석준. (2014). 주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석 (competing risks analysis) 을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(4), 211-237.
- 장석준·허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석. 「한국정책학회보」, 25(3): 75-104.
- 장우영. (2011). 지방자치와 시민참여. 「OUGHTOPIA」, 26(1), 87-112.
- 전영권·김재기·송건섭. (2011). 지방의회와 집행기관의 관계모형에 관한 연구: 갈등과 협력을 중심으로. 「행정논총」, 49(3): 1-25.
- 정명은·이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1), 25-48.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2), 85-114.
- 정명은·장용석. (2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. 「한국정책학회보」, 22(1), 109-137.
- 정형기·이재완. (2018). 주민참여예산제도 활성화의 영향요인에 대한 탐색적 연구: 기초자치단체를 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 30(2), 175-200.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」, 47(1), 239-268.
- 조석주·강인성. (2006). 「지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 지미영·육동일. (2011). 교육청 자체감사 성과 제고를 위한 시민감사관제도 개선 방안에 관한 연구. 「사회과학연구」, 22(1): 105-132.
- 최근호·엄태호. (2015). 한국 지방정부의 정책수용에 관한 연구: 음식물쓰레기종량제를 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(4), 155-190.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 최성. (2014). 고양형 시민참여 지방자치의 현실과 발전방향. 「공공사회연구」, 4(2), 5-35.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 45(4), 151-180.
- 한익현·김필. (2020). 코로나 19 로 인한 보편적 재난지원금 지급정책의 확산 요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(4), 373-410.
- Berry, F. S., and Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *The American Political Science Review*, 395-415.

- Berry, F. S., and Berry, W. D. (1994). The politics of tax increases in the states. *American Journal of Political Science*, 855-859.
- Berry, F. S., and Flowers, G. (1999). Public entrepreneurs in the policy process: Performance-based budgeting reform in Florida. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*.
- Boeckelman, K. (1992). The influence of states on federal policy adoptions. *Policy Studies Journal*, 20(3), 365-375.
- Boehmke, F. J., and Witmer, R. (2004). Disentangling diffusion: The effects of social learning and economic competition on state policy innovation and expansion. *Political Research Quarterly*, 57(1), 39-51.
- Box-Steffensmeier, J. M., Box-Steffensmeier, J. M., and Jones, B. S. (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*. Cambridge University Press.
- DiMaggio, P. J., and Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- Dobbin, F., Simmons, B., and Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annu. Rev. Sociol.*, 33, 449-472.
- Gilardi, F. (2016). Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics and Policy Quarterly*, 16(1), 8-21.
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*, 67(4), 1174-1185.
- Hart, D. K. (1972). Theories of government related to decentralization and citizen participation. *Public Administration Review*, 32, 603-621.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Karch, A. (2006). National intervention and the diffusion of policy innovations. *American Politics Research*, 34(4), 403-426.
- Lee, C. K., and Strang, D. (2006). The international diffusion of public-sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. *International Organization*, 883-909.
- Light, A. R. (1978). Intergovernmental sources of innovation in state administration. *American Politics Quarterly*, 6(2), 147-166.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 79-88.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 738-770.
- Mohr, L. B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *American Political Science Review*, 63(1), 111-126.
- Mooney, C. Z., and Lee, M. H. (1995). Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 599-627.

- OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making*.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*. NY: Freedom
- Scott, R. (2003). *Organizations*. NJ: Pearson Education.
- Shipan, C. R., and Volden, C. (2006). Bottom-up federalism: The diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American Journal of Political Science*, 50(4), 825-843.
- Shipan, C. R., and Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.
- Simmons, B. A., Dobbin, F., and Garrett, G. (2006). Introduction: The international diffusion of liberalism. *International organization*, 781-810.
- Simon, H. A. (1947). A Comment on "The Science of Public Administration". *Public Administration Review*, 7(3), 200-203.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, 63(3), 880-899.

한익현(韓翼鉉): 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사과정을 수료(2019년 2월)하였다. 주요 관심분야는 지방 행정, 공공부문 혁신, 정책확산, 정책수단, 주민참여 등이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 '코로나 19 로 인한 보편적 재난지원금 지급정책의 확산 요인 연구: 기초자치단체를 중심으로(2020)'가 있다(gmum81@snu.ac.kr).

Abstract

A Study on the Factors influencing the Introduction of a Civil Audit System: Focusing On the Political Party Effect in Local Government

Han, IkHyun

This study aims to examine the impact of factors influencing the adoption of a civil audit system. The policy diffusion model in this study focuses on the political party effect, which is the main difference from the previous studies on the adoption of the civil-participatory institution. Competing-risks models are established to distinguish two different policy adoption processes: the enactment of local law and administrative rules.

The pooled Cox model results indicate that a civil audit system is more likely to be introduced when political parties' competing level is high. Also, the political party effect on policy adaptation is possibly mediated by the local council's involvement. On the other hand, vertical and horizontal diffusion mechanisms were not significantly effective. However, a positive regional effect reveals in the case of the adoption by administrative rules. Lastly, the results of additional analysis by the competing-risk model indicate that the influencing factors on policy adoption appear differently, depending on who is the leading actor in the policy process.

Key Words: Civil-Participatory Institution, Policy Diffusion, Local Government, Competing Risks Analysis, Political Party Effect