「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 117-155

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.5

주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구*

김 애 진

국문요약

2003년 처음 도입된 주민참여예산제도는 2011년「지방재정법」개정을 통해 제도 시행이 의무화 되었고, 현재는 모든 지자체가 도입·운영하고 있다. 그러나 기존의 연구는 주민참여예산제도의 실질적인 활동과 결과를 고려하기 보다는 제도 도입 여부, 운영조례 유형과 같은 한정된 자료를 통해 주민참여예산제도의 효과성을 검증하였다는 한계가 있다. 특히, 주민참여예산제도의 실질적인 수준을 분석하여, 지방정부 부패와의 관계를 검증한 연구는 극히 드물다.

이에 본 연구는 2013년부터 2016년까지 226개 시·군·구의 주민참여예산제도의 조례 수준, 운영 수준, 반영 수준 자료와 공공기관 청렴도 측정결과를 이용하여 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 보다 깊이 있게 해석하기 위해, 통제변수를 제외한 모형과 통제변수를 포함한 모형으로 구분하여 분석하였다. 분석결과, 통제변수를 제외한 모형에서 주민참여예산제도의 조례 수준은 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도 상승에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 각 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례가 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 종합청렴도는 0.07점, 내부청렴도는 0.08점, 외부청렴도는 0.13점 상승하였다. 그렇지만 그 영향은 미미한 것을 확인할 수 있다.

통제변수를 포함한 모형에서 주민참여예산제도의 조례 수준과 반영 수준은 지방정부 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 마찬가지로 그 효과는 미미하였다. 주민참여예산제도의 운영조례 수준이 높으면 내부청렴도가 0.08점 상승하고, 주민참여 제안 사업액이 당해 연도 예산에 반영된 비율이 높으면 내부청렴도가 3.2점 상승하였다.

한편, 통제변수 중에서 1인당 세출결산액과 지방선거는 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도 모두에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 주민참여예산제도, 지방정부, 부패, 대리인 문제, 모니터링 단계

* 본 논문은 2017 한국정당학회·21세기정치학회·한국지방정치학회 하계공동학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하였습니다.

Ⅰ. 서론

지난 1월 출범한 국회 헌법개정특별위원회는 지방자치단체 종류의 헌법 규정, 조례의 효력 강화, 지방세 조례주의 도입 등을 내용으로 하는 지방분권 강화를 논의하고 있다. 지방자치가 부활한지 20여년이 지났지만, 실질적인 지방자치를 이루지 못하고 있기 때문에 헌법 개정안을 통해 자치입법권을 강화하려는 것이다.

지방재정 규모는 지방자치가 부활한 1995년 약 43조원에서 2017년 약 193조원으로 크게 증가하였다. 그러나 중앙정부와 지방정부의 세입비율이 8 대 2에 불과하고, 세출활동에 있어서는 자체사업보다 용도가 지정되어 있는 보조사업이 차지하는 비중이 커서 지방자치단체(이하 "지자체")의 자율성이 제약되어 있다. 또한, 지자체장과 지방의원들의 잇단 비리는[1] 지방자치에 대한 국민들의 불신을 부추기고 있고, 2014년 행정자치부와 한국지방행정연구원이 실시한 인식조사에서 부정부패 때문에 불만족 한다는 국민이 응답자의 과반 이상을 차지한[2] 결과에서 알 수 있듯이 양적인 측면에 비해 질적인 측면에서의 성장은 크게 이루지 못하였다.

지방자치제 하에서 행정의 대응성을 확보하기 위해 가장 효과적인 장치의 하나는 주민참여이다(이상엽, 2002: 21). 특히 주민참여예산제도는 주인과 대리인 간의 정보비대칭성을 극복하여 지자체가 예산편성을 독점하는 과정에서 발생할 수 있는 예산낭비나 비효율적 운영을 방지할 수 있다(윤태섭·배정아, 2016: 74). 그 이유는 주민참여예산제도는 공공재의 배분에 대하여 지역주민과 지역사회의 논의와 심의를 거치는 정책결정과정(Wampler, 2012)이기 때문이다.

우리나라는 2003년 광주광역시 북구에서 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입한 이후, 중앙정부의 권고와 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 지방정부의 예산편성과정에 주민참여예산제도를 마련하여 시행할 것을 강행규정으로 두고 있다(「지방재정법」 제39조제1항).[3] 각 지자체는 행정자치부가 제시한 「주민참여예산제 운용 조례 모델안」[4]에 따라 운영조례를 제정하고 있는데, 표준안은 형태에 따라 3가지 유형[5]으로 구분된다. 시·군·구 기초 지자체 중에서 2017년 8월 현재 경기도 성남시[6]를 제외한 전국 225개의 기초 지자체가 주민참여예산제도 운영조례를 제정하고

1) 2015년부터 2017년 6월까지 각종 비리혐의로 구속된 지방의원은 35명(광역의원 6명, 기초의원 29명), 지자체장은 15명이다. 한국정책신문 기사, "정종섭, 정치개혁 법안 2건 발의", http://www.kpinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=45544(최근검색일: 2017.8.7.)

2) 국민들은 지방의회 의원, 지자체장, 지자체 공무원에 대해 각각 47.7%, 37.3%, 31.2% 불만족 한다고 답변하였다.

3) 「지방재정법」 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.

4) 〈부록 1〉 참조.

5) 제1유형은 주민참여예산위원회 설치를 임의규정으로 두고, 운영조례에 '주민참여예산위원회를 설치할 수 있다'라고 규정한 형태이다. 제2유형은 주민참여예산위원회 설치를 의무규정으로 두고, 운영조례에 '주민참여예산위회를 설치하도록 한다'라고 규정하고 있으나, 운영에 대한 세부사항을 규정으로 제시하고 있지 않은 형태이다. 제3유형은 주민참여예산위원회 설치에 대한 의무규정이 있으며, 동 위원회 운영을 위한 세부규정이 마련되어 있는 형태이다 (윤태섭·배정아, 2016: 75-76).

있다. 유형별로는 226개 기초 지자체 중에서 99개(43.8%)가 제1유형, 72개(31.9%)가 제2유형, 54개(23.9%)가 제3유형을 택하고 있다.[7)]

주민참여예산제도에 관한 연구는 주로 정부권고 시기인 2006년~2011년 사이에 주민참여예산제도의 운영방식 설계와 성공사례에 대한 분석을 중심으로 이루어졌다(안성민, 2006; 안성민·이영, 2007; 안완기, 2007; 전주상, 2008; 정명은, 2010; 최상한, 2010). 그러나 주민참여예산제도는 지자체별로 운영하고 있기 때문에 이에 대한 연구도 개별 자치단체를 대상으로 이루어져, 종합적 관점에서 주민참여예산제도를 바라보고 정책과제를 도출하는 연구는 부족한 실정이다.

지금까지 주민참여예산제도와 부패에 관한 연구는 주로 주민참여를 통한 투명성 제고 방안(명재진, 2007), 지방행정 부패를 방지하기 위한 주민참여 활성화 방안(이상엽, 2012), 주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 사례 연구(이지문·권자경, 2013) 등 질적연구를 중심으로 이루어졌다. 이에 본 연구는 주민참여예산제도와 부패에 대한 양적연구를 통해 부패이론의 검증이나 일반화 가능성을 높이고자 한다.[8)]

특히, 본 연구는 재정민주주의를 실현하고, 지방정부의 예산편성과정에 주민들이 직접 참여함으로써 예산낭비나 비효율적 운영을 방지하는 지방재정 통제장치로써의 주민참여예산제도에 관심을 가지고, 지방정부 부패를 대리인 이론에서 접근하여 이를 통제하기 위한 모니터링 단계에서의 주민참여예산제도의 수준에 초점을 둔다.

본 연구의 공간적 범위는 226개 시·군·구 지자체이며[9)], 시간적 범위는 2013년부터 2016년이다. 이와 같이 시간적 범위를 한정하는 것은 본 연구의 종속변수 선정과 관련이 있다. 종속변수인 공공기관 청렴도의 측정은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 "부패방지권익위법") 제27조의2에 따라 2002년부터 실시하고 있다.[10)] 2002년도에는 71개 공공기관을 대상으로 실시하였으며, 이 중 시·도는 16개 지자체가 대상이었다. 그러나 매년 대상 공공기관의 규모가 다르고, 기초 지자체의 경우도 2012년 전까지는 청렴도 측정 대상 지자체가 달라 시계열적 동일성을 확보하기가 어려웠다.[11)] 이에 패널데이터로 구성이 가능한 2013년부터 2016년까지를

---

6) 경기도 성남시는 운영조례는 마련하고 있지 않지만, 설문조사를 통해 성남시의 투자우선순위 선호도를 조사하고, 시민제안사업공모를 통해 성남시가 추진하기를 희망하는 사업에 대해 시민의 의견을 모으고 있다(경기도 성남시청 주민참예산개요, http://www.seongnam.go.kr/city/1000131/10081/contents.do, 최근검색일: 2017.8.1.).

7) 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례의 유형별 현황은 〈부록 2〉 참조.

8) 지방부패에 관한 케이스 중심의 연구를 통해서는 케이스를 보다 심도 깊게 연구할 수 있는 장점이 있는 반면, 변수 중심의 연구를 통해서는 부패 이론의 검증이나 일반화 가능성을 높일 수 있는 장점이 있다(Ragin, 1987; Lancaster & Montinola, 2001; 장석준, 2010: 167 재인용)

9) 주민참여예산제도는 그 실질적 운영이 기초 지자체 중심이므로 본 연구에서는 기초 지자체를 중심으로 분석하며, 본 연구에서 사용하는 지자체의 의미는 기초 지자체임을 밝혀둔다.

10) 부패방지권익위법은 2008년 2월 국민권익위원회를 설립하고, 「부패방지법」을 폐지하면서 제정되었다. 2008년 이전에는 「부패방지법」에 근거하여 공공기관 청렴도를 측정하였다.

11) 2003년 77개 공공기관(시·도 16개), 2004년 313개 공공기관(자치단체 250개), 2005년 325개 공공기관(자치단체 241개), 2006년 304개 공공기관(자치단체 214개), 2007년 333개 공공기관(자치단체 213개) 등 연도별로 청렴도 측정의 대상이 되는 자치단체가 변동되었다.

시간적 범위로 하여 총 4년의 자료를 이용한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 부패와 대리인 문제, 주민참여의 부패증감에 대한 긍정론과 부정론에 대한 이론적 배경을 살펴보고, 주민참여예산제도가 지방정부에 미치는 영향에 관한 실증연구 및 지방정부 부패의 영향요인에 관한 선행연구들을 간략히 살펴보고자 한다. 제Ⅲ장에서는 본 연구에 사용되는 분석모형과 연구가설 및 변수의 측정과 분석방법들을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 주민참여예산제도의 수준이 지방부패의 감소에 미치는 영향에 관한 분석결과를 분석한다. 그리고 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 주요 결과를 요약하고 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 부패와 대리인 문제

부패에 대한 정의는 부패 연구의 화두이며, 학자마다 다르게 정의내리고 있다. “정부의 권한과 자원의 남용”(Key, 1937: 5), “개인의 영리영달을 위해 공공적 역할에 부여된 임무로부터 벗어난 행위”(Nye, 1967: 419), “독점과 재량의 합에서 책임성을 뺀 것”(Klitgaard, 1988), “비윤리적이고, 불법적인 행위”(Meier & Holbrook, 1992: 136), “공직자가 그 지위를 사용하여 개인적인 이익을 취하는 행위”(Huther & Shah, 2000; Treisman, 2000; Kaufmann et al., 2004) 등 다양하다. 특히, Heidenheimer(1970)는 부패를 공직중심의 개념, 시장체계의 개념, 공익중심의 개념 등 세 가지로 범주화하였다. 공직중심의 개념은 부패를 좁은 의미로 해석하여, 공직자가 개인의 이익을 위해 공직에 부여된 규범적 의무로부터 일탈하는 행위로 보는 것이다. 그리고 시장체계의 개념에서는 부패를 공직자가 공직을 이용하여 자신의 합리적 효용을 극대화하는 행위로 정의한다. 마지막으로 공익중심의 개념은 부패를 넓게 해석하여 공무원이 공익에 반해서 특정인에게 편익을 제공하는 행위로 보고 있다.

한편, 부패방지권익위법 제2조에서는 부패행위에 대해 ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ ①과 ②에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있다.

이렇듯 부패는 여러 이론들을 동시에 이용하여 설명해야 하는 복잡한 현상이다(Judge et al.,, 2011). 그러나 다수의 연구자들은 부패를 주인-대리인 이론(the principal-agent theory)에서 접근하고 있다(Riley, 1998; Andvig & Fjeldstad, 2001; Johnston, 2005; Ivanov, 2007; Lawson, 2009).

주인-대리인 모형은 두 가지를 가정한다. 첫째는 주인과 대리인 사이에는 목표에 대한 갈등이 존재한다는 것이며, 둘째는 대리인은 주인보다 더 많은 정보를 가지고 있어 이들 사이에는 “정보

비대칭"이 존재한다는 것이다(Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988; Willaims, 1999). 이러한 맥락에서 부패 문제는 대리인을 통제하는 데 실패한 주인에서 나타나며, 부패 문제는 정보의 문제로 귀결된다(Gurgur & Shah, 2005: 6).

부패를 대리인 문제(agent problem)로 볼 때, 이를 통제할 수 있는 단계는 계약(contracting), 모니터링(monitoring), 집행(enforcement) 단계로 구분할 수 있다(Tommasi & Weinschelbaum, 2007: 376). 계약 단계에서 정부는 공공서비스 공급, 자원의 배분과 같은 정부지출 과정에서 부패를 통제하기 위해 민영화나 정부간 경쟁을 유도하는 방안을 제시할 수 있다(강영주, 2013: 37). 그리고 모니터링 단계에서는 내부감시, 시민 참여를 통해 부패를 감소시킬 수 있다(Kaufmann & Sachs, 1998; Gurgur & Shah, 2005). 마지막으로 집행 단계에서는 부패 행위를 적발하였을 때 처벌제도를 통해 부패를 억제시킬 수 있다(Huther & Shah, 2000).

대리인 이론은 결국 주인과 대리인의 관계에서 상호계약이 정상적으로 이행되도록 동기를 부여하고, 지속적인 관찰과 통제를 하고자 하는 제도이다(오필환, 2005: 54). 이를 지방정부에 적용해 보면, 지방자치 하에서 주민들은 선출직 단체장을 통해 자신들의 선호에 부합하는 공공서비스를 받고자 대리인과의 계약관계를 유지하므로, 지방정부 부패 역시 대리인 모형으로 설명할 수 있다.

2. 주민참여의 부패증감에 대한 긍정론과 부정론

주민의 참여가 부패를 감소시킬 수 있을 것인가에 대해서는 긍정적인 시선과 부정적인 시선으로 구분된다. 긍정적 입장에서 진세혁·임병연(2003)은 부패방지를 위한 가장 기본적인 사항으로 시민들의 역할을 언급하면서, 시민참여는 부패발생의 사전적 방지와 사후적 발견 및 제재라는 관점에서 매우 중요한 통제수단이라고 하였다. 또한 주민의 참여는 전문화되고 경직화된 관료들을 감독·감시하고 책임성과 반응성을 높일 수 있게 해준다는 주장도 있다(Boaden 외, 1982). 지방자치는 그 지역의 문제를 주민이 직접 참여하여 스스로 해결하도록 문을 열어놓았기 때문에, 주민참여는 정부부패가 발생할 여지를 사전에 방지하고 감시하는 기능을 한다는 의견도 있다(이지문·권자경, 2013: 191). 특히 주민참여예산제도는 민주적 거버넌스를 강화하고, 주민의 참여역량을 강화하여 지방정부의 투명성과 책임성을 제고한다는 것이다(Koonings, 2004; Bäutigam, 2004, 곽채기, 2003).

그러나 부패는 구조적 측면, 문화·환경적 측면에서 근원적으로 문제를 해결해야 할 경우가 많기 때문에 주민참여만으로는 한계가 있다는 의견도 있다(조철옥, 1985; 유종해, 1992). 주민참여예산제도가 지역엘리트와 이익집단에 의해 주도될 경우, 오히려 예산배분이 배타적이며 불공평과 부정, 불법 및 부패가 참여라는 포장지에 감춰질 위험이 있기 때문이다(이지문·권자경, 2012: 192). 그렇기 때문에 지역 토착세력들의 전횡에 포획당하거나(임성일, 2011: 14), 오히려 집단 간 갈등을 심화시키고 지방의회의 예산심의권을 침해하여 행정력의 낭비를 초래한다는 부정적인 논의가 있다(이강원, 2003; 임동욱, 2003; 나중식, 2004).

이렇듯 주민참여는 부패를 통제할 수도, 부패를 유발할 수도 있는 이중성을 지니고 있다. 본 연

구에서는 이러한 주민참여의 양면성에 착안하여 주민참여예산제도가 지방정부 부패 감소에 어떠한 영향을 미치는지 고찰한다.

3. 선행연구 검토

1) 주민참여예산제도가 지방정부에 미치는 영향에 관한 실증연구

주민참여예산제도에 관한 연구는 제도 도입 초기에는 주로 사례분석을 통해 개선방안을 제시하는 질적연구를 중심으로 이루어져 왔다(곽채기, 2005; 나중식, 2005; 장노순, 2006; 안성민·이영, 2007; 최상한, 2010; 최길수, 2011). 2011년「지방재정법」개정으로 주민참여예산제도가 의무화된 이후에는 주민참여예산제도의 영향요인, 효과분석 등 양적연구가 주를 이루고 있다(이순향·김상헌, 2011; 정명은, 2012; 한혜진, 2013; 정재호·김상헌, 2014; 이수구·박영강, 2015; 윤태섭·배정아, 2016; 김경범·현성욱, 2016; 이정철·허만형, 2016; 정형기, 2016).

한편, 주민참여예산제도가 지방정부에 미치는 영향에 관한 실증연구는 지방정부의 재정운용에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 주민참여예산제도가 지방정부의 세출예산규모(이순향·김상헌, 2011), 과거 민간이전경비에 해당하는 지방보조금(한혜진, 2013; 정재호·김상헌, 2014; 윤태섭·배정아, 2016; 김애진, 2017), 행사·축제경비(한혜진, 2013; 정재호·김상헌, 2014; 김애진, 2017), 지방의회 예산확정(이수구·박영강, 2015) 등에 미치는 영향에 관한 연구이다. 그리고 권혁준(2013)은 국민권익위원회가 발표하는 공공기관 청렴도를 이용하여 주민참여예산제도의 예산반영비율, 조례 채택 여부, 운영방식, 진행연수 등이 지방정부의 투명성에 미치는 영향에 대해 연구하였다.

기존 연구의 경우 주민참여예산제도의 실질적인 활동과 결과를 고려하기 보다는 주민참여예산제도의 도입 여부(이순향·김상헌, 2011; 정재호·김상헌, 2014), 운영조례 유형(한혜진, 2013)과 같은 한정된 자료를 통해 주민참여예산제도의 효과성을 검증하였다는 한계가 있다.

이를 보완하여, 권혁준(2013)은 예산반영비율, 운영방식, 윤태섭·배정아(2016)은 주민참여예산 관련 위원회 수, 김애진(2017)은 주민참여예산제도를 조례 유형의 측면, 주민참여예산위원회 개최수, 제안 사업수 등을 활동 측면, 주민참여예산제도의 반영 비율을 결과 측면으로 구분하여 단순히 제도의 도입 여부와 유형 뿐 아니라 실질적인 제도 운영과 결과 측면을 고려하였다는 점에서 의의가 있다. 따라서 본 연구에서는 이들의 연구를 참고하여 특히 김애진(2017)의 연구에서 사용한 주민참여예산제도의 유형 측면, 운영 측면, 결과 측면의 변수를 활용한다. 그러나 주민참여예산제도 유형 측면은 결국 운영조례 규정의 수준을 의미하므로 본 연구에서는 주민참여예산제도의 조례 수준으로 표현하였다. 또한, 주민참여예산제도의 활동 측면은 주민참여예산제도의 각 위원들이 얼마나 참여하는지를 나타내므로 주민참여예산제도의 참여 수준으로 표현하였고, 주민참여예산제도의 결과 측면은 주민참여예산위원회의 의견들이 예산에 반영된 수준을 의미하므로 주민참여예산제도의 반영 수준으로 표현하는 것이 타당하다고 사료된다.

한편, 주민참여예산제도가 지방정부에 미치는 영향에 관한 실증연구는 권혁준(2013)의 연구를

제외하고는 지방재정 운용을 중심으로 이루어졌다. 세출예산규모, 지방보조금 등 지방정부 자료 중 계량화가 가능한 것이 지방재정 운용 자료이기 때문이다. 권혁준(2013)의 연구는 주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 대한 유일한 실증연구이나 주민참여예산제도의 참여 수준, 반영 수준을 변수로 활용하지 못하여 주민의 직접 참여가 지방정부 부패를 통제하는 장치로서 기능하는지에 대해 깊이 있게 해석하지 못한 점이 한계로 남는다.

따라서 본 연구에서는 이러한 선행연구의 한계점을 보완하여 주민참여예산제도의 수준을 조례 수준, 참여 수준, 반영 수준으로 구분하여 이러한 수준들이 지방정부 부패 감소에 어떠한 영향을 미치는지 경험적으로 분석한다.

〈표 1〉 주민참여예산제도가 지방정부에 미치는 영향에 관한 실증연구

구분	내용	연구자
세출예산규모	주민참여예산제도의 도입은 세출예산규모에 부(-) 영향	이순향·김상헌(2011)
지방보조금 (구 민간이전경비)	주민참여예산제도의 조례유형은 민간이전경비 비율에 영향을 미치지 않음	한혜진(2013)
	주민참여예산제도의 도입은 민간이전경비(선심성 예산)에 정(+)의 영향	정재호·김상헌(2014)
	주민참여예산제도의 1유형·2유형 조례, 주민참여예산 관련 위원회 수는 민간이전경비비율에 부(-)의 영향	윤태섭·배정아(2016)
	주민참여예산제도 활동 측면에서 주민참여 제안 사업수, 주민참여예산제도 결과 측면에서 주민참여 예산반영 비율은 지방보조금에 부(-)의 영향, 주민참여예산제도 활동 측면에서 주민참여예산위원회 회의 개최수는 지방보조금에 정(+)의 영향	김애진(2017)
행사·축제경비	주민참여예산제도의 조례유형은 행사·축제 경비 비율에 영향을 미치지 않음	한혜진(2013)
	주민참여예산제도의 도입은 행사·축제경비(전시성 예산)에 정(+)의 영향	정재호·김상헌(2014)
	주민참여예산제도 활동 측면에서 주민참여예산제도 관련 설명회 및 공청회 개최, 주민참여 제안 사업수는 행사·축제 경비에 부(-)의 영향, 주민참여예산제도 활동 측면에서 주민참여예산위원회 회의 개최수는 행사·축제 경비에 정(+)의 영향	김애진(2017)
지방의회 예산확정	주민참여예산제도의 제도화 수준은 지방의회의 예산확정 건수 및 비율에 정(+)의 영향	이수구·박영강(2015)
부패	주민참여예산제도의 조례채택, 예산반영비율, 운영방식, 진행연수는 지방정부 청렴도에 영향을 미치지 않음	권혁준(2013)

2) 지방정부 부패의 영향요인에 관한 연구

지방정부 부패에 관한 양적연구는 주로 반부패정책의 효과(민병익·이상범; 2008; 이정주·이선중, 2012; 김흥주, 2013; 김흥주·김판석, 2013; 송형상·이준희, 2015), 지방정부 부패의 영향요인(김병섭·김지은, 2005; 임상규, 2008; 장석준, 2010, 진종순, 2011; 이상범, 2012; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014), 지방정부 지방분권화, 행정효율성과의 관계(윤기찬 외, 2012; 강영주, 2013; 조수연, 2017)에 대한 연구로 구분할 수 있다.

특히, 지방정부 부패의 영향요인에 관한 연구는 크게 재정적 요인(임상규, 2008; 장석준, 2010; 진종순, 2011; 윤기찬 외, 2012; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014), 정치적 요인(김병섭·김지은,

2005; 장석준, 2010, 이상범, 2012; 조정래 외, 2014), 환경적 요인(임상규, 2008; 장석준, 2010; 진종순, 2011; 이상범, 2012; 조정래 외, 2014)으로 구분할 수 있다.

〈표 2〉 지방정부 부패의 영향요인에 관한 연구

변수		내용	연구자
재정적 요인	청렴 관련 예산	지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	윤기찬 외(2012)
	재정자립도	지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	임상규(2008)
		지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	진종순(2011)
		지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	권혁준(2013)
		지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	조정래 외(2014)
	일반 세출결산액	지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	장석준(2010)
	일반 세출예산액	지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	진종순(2011)
	GRDP	지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	권혁준(2013)
	전체 사업체수	지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	조정래 외(2014)
정치적 요인	지방의회 다수당 비율	지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	김병섭·김지은(2005)
		지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	장석준(2010)
	정치참여율	지방선거 투표율은 지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향, 국회의원 선거투표율은 지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	김병섭·김지은(2005)
		지방선거 주민투표율은 지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	장석준(2010)
		지방선거 주민투표율은 지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	조정래 외(2014)
	지자체장 재선	지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	조정래 외(2014)
	지자체장의 소속정당	지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	이상범(2012)
환경적 요인	공무원수	지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향	임상규(2008)
		지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	장석준(2010)
		지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	조정래 외(2014)
	여성공무원 비율	지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	진종순(2011)
		지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	조정래 외(2014)
	정보화 수준	업무정보화수준은 지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	임상규(2008)
	행정정보 공개율	지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	장석준(2010)
		지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	조정래 외(2014)
	비영리민간단체 등록수	지방정부 부패 감소에 영향을 미치지 않음	장석준(2010)
	자원봉사자수	지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	장석준(2010)
	행정구역	행정구역이 '시'일 경우 '구'보다 지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	장석준(2010)
		도시유형에서 대도시일수록 지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	권혁준(2013)
	인구밀도	지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향	조정래 외(2014)

재정적 요인은 주로 재정자립도, 지방정부의 재정규모를 나타내는 일반 세출결산액, 일반세출

예산액, 지방정부의 지역경제 수준을 나타내는 GRDP, 인·허가, 감독, 규제 대상을 나타내는 지방정부 전체 사업체수를 변수로 설정하고 있다. 그리고 정치적 요인은 지방의회 다수당 비율, 정치참여율, 지자체장의 재선 등이 변수로 설정되어 있으며, 환경적 요인은 정부규모의 대리변수로 공무원수, 여성공무원 비율, 정보화 수준, 행정정보 공개율, 비영리민간단체 등록수, 자원봉사자수, 행정구역, 인구밀도 등을 선정하고 있다.

지방정부 부패의 영향요인에 관한 기존 연구에서 실제 데이터를 사용한 경우는 주로 시 또는 광역지자체를 중심으로 이루어져 왔거나(김병섭·김지은, 2005), 분석대상의 표본수가 적은 한계가 있다(권혁준, 2013). 또한, 기초 지자체를 대상으로 한 연구는 시간적 범위가 짧고(장석준, 2010; 진종순, 2011), 횡단면 분석에 그치고 있어(조정래 외, 2014) 분석의 신뢰성을 담보하기 어려운 측면이 있다. 그리고 실증 데이터를 사용하지 않은 연구는 설문조사에 의존하고 있다(김태룡·안희정, 2011; 이상범, 2012). 그러나 본 연구에서는 기초 지자체를 대상으로 2013년부터 2016년까지의 지방정부 청렴도 자료를 통해 패널분석을 하여 분석의 신뢰성을 담보하고 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형

지금까지의 논의를 바탕으로 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패감소에 미치는 영향에 대한 연구모형을 〈식 1〉, 〈식 2〉, 〈식 3〉, 〈그림 1〉과 같이 구성하였다. 종속변수는 지방정부의 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도이다. 설명변수는 주민참여예산제도의 조례 수준, 참여 수준, 반영 수준이며, 통제변수는 재정적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인을 설정하였다.

$$\text{Total}_{it} = \beta_0 + \beta_1\text{type}_{it} + \beta_2\text{member}_{it-1} + \beta_3\text{meeting}_{it-1} + \beta_4\text{attendance}_{it-1} + \beta_5\text{conference}_{it-1} + \beta_6\,\text{project}_{it-1} + \beta_7\ln(\text{pojectmoney})_{it-1} + \beta_8\ln(\text{budget})_{it-1} + \beta_9\text{rate}_{it-1} + \beta_{10}\text{debt}_{it-1} + \beta_{11}\text{finan}_{it-1} + \beta_{12}\text{perclosing}_{it-1} + \beta_{13}\text{participation}_{it} + \beta_{14}\text{ruling}_{it} + \beta_{15}\text{seniority}_{it} + \beta_{16}\text{election}_{it} + \beta_{17}\text{gun}_{it} + \varepsilon_{it}$$

(단, i=226, t=2013~2016)

····· 〈식 1〉

$$\text{In}_{it} = \beta_0 + \beta_1\text{type}_{it} + \beta_2\text{member}_{it-1} + \beta_3\text{meeting}_{it-1} + \beta_4\text{attendance}_{it-1} + \beta_5\text{conference}_{it-1} + \beta_6\,\text{project}_{it-1} + \beta_7\ln(\text{pojectmoney})_{it-1} + \beta_8\ln(\text{budget})_{it-1} + \beta_9\text{rate}_{it-1} + \beta_{10}\text{debt}_{it-1} + \beta_{11}\text{finan}_{it-1} + \beta_{12}\text{perclosing}_{it-1} + \beta_{13}\text{participation}_{it} + \beta_{14}\text{ruling}_{it} + \beta_{15}\text{seniority}_{it} + \beta_{16}\text{election}_{it} + \beta_{17}\text{gun}_{it} + \varepsilon_{it}$$

(단, i=226, t=2013~2016)

····· 〈식 2〉

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

(단, i=226, t=2013~2016)

····· 〈식 3〉

〈식 1〉과 〈식 2〉, 〈식 3〉에서 종속변수 $Total_{it}$, In_{it}, Ex_{it}는 각각 지방정부의 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도이다. 설명변수인 $type_{it-1}$은 각 지자체의 주민참여예산제도의 전년도 운영조례 수준, $member_{it-1}$는 각 지자체의 전년도 주민참여예산위원회 위원수, $meeting_{it-1}$은 각 지자체의 전년도 주민참여예산위원회 개최수, $attendance_{it-1}$는 주민참여예산위원회의 위원의 전년도 회의 1회당 평균 참석률, $conference_{it-1}$는 각 지자체의 주민참여예산제도 관련 전년도의 설명회 및 공청회 개최수, $project_{it-1}$은 각 지자체 주민참여예산위원회의 전년도 주민참여 제안 사업수, $ln(pojectmoney)_{it-1}$는 각 지자체 주민참여예산위원회의 전년도 주민참여 제안 사업액에 자연로그를 취한 값, $ln(budget)_{it-1}$은 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 전년도 주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 금액에 자연로그를 취한 값, $rate_{it-1}$는 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 전년도 주민참여 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율이다. 표본들 간에 상당한 편차가 존재하기 때문에 등분산 가정을 충족시키기 위해 몇몇 변수에 자연로그를 취하였다.

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 $participation_{it}$은 지방선거의 정치참여율을 나타낸다. $ruling_{it}$은 지자체장의 소속 정당이다. 마지막으로 환경적 요인인 $election_{it}$은 지방선거 유무, gun_{it}은 행정구역이다.

〈그림 1〉 연구모형

설명변수		
주민참여예산제도 수준	조례 수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형
	참여 수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수
		전년도 주민참여예산위원회 개최수
		전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률
		전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수
		전년도 주민참여 제안 사업수
		ln(전년도 주민참여 제안 사업액)
	반영 수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)
		주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율

통제변수	
재정적 요인	전년도 예산대비 채무비율
	전년도 재정자립도
	전년도 1인당 세출결산액
정치적 요인	정치참여율
	지자체장의 소속 정당
	지자체장의 선수
환경적 요인	지방선거
	행정구역

종속변수
지방정부 종합청렴도
지방정부 내부청렴도
지방정부 외부청렴도

2. 연구가설

지방정부는 직접적으로 주민을 대상으로 하는 서비스를 제공함에 따라 중앙정부에 비하여 부패 또한 주민들과 밀접하게 관련되어 발생하며, 지방정부의 부패는 행정의 수혜자인 지역주민과 지역경제 전반에 부정적인 영향을 미친다(안광현, 2009: 49).

사실 주민참여예산제도는 일부 지자체들의 선심성 예산·전시성 예산 편성으로 인한 부채 증가 등 재정건전성을 악화시키는 재정운용을 견제하기 위해 도입되었다. 그렇다면 주민참여예산제도는 이 과정에서 발생하는 각종 부패들까지도 통제하는가? 본 연구는 이러한 의문에서 출발한다.

주민참여예산제도가 미치는 영향은 다양하지만 기존의 연구에서는 주로 세출예산규모, 지방재정건전성, 민간이전경비, 행사·축제 경비 등 지방재정의 운용에 대해 관심을 가졌다. 따라서 본 연구에서는 재정민주주의를 실현하고, 지방정부 부패를 대리인 이론에서 접근하여 이를 통제하기 위한 모니터링 수단으로써의 주민참여예산제도의 수준에 초점을 두고 다음과 같은 가설을 설정해 보았다.

〈표 3〉 연구의 가설

대가설	주민참여예산제도의 수준이 높을수록 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 1	주민참여예산제도의 운영조례 수준이 높으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2	주민참여예산제도의 참여 수준이 높으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2-1	주민참여예산위원회에 속한 위원수가 많으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2-2	주민참여예산위원회 개최수가 많으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2-3	회의 1회당 평균 참석률이 높으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2-4	주민참여예산제도 관련 설명회 및 공청회 개최수가 많으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2-5	전년도 주민참여 제안 사업수가 많으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 2-6	전년도 주민참여 제안 사업액이 많으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 3	주민참여예산제도의 반영 수준이 높으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 3-1	당해연도 예산에 반영된 전년도 주민참여 제안 사업액이 많으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.
가설 3-2	당해연도 예산에 반영된 전년도 주민참여 제안 사업액의 비율이 높으면 지방정부 부패는 감소할 것이다.

3. 변수의 측정

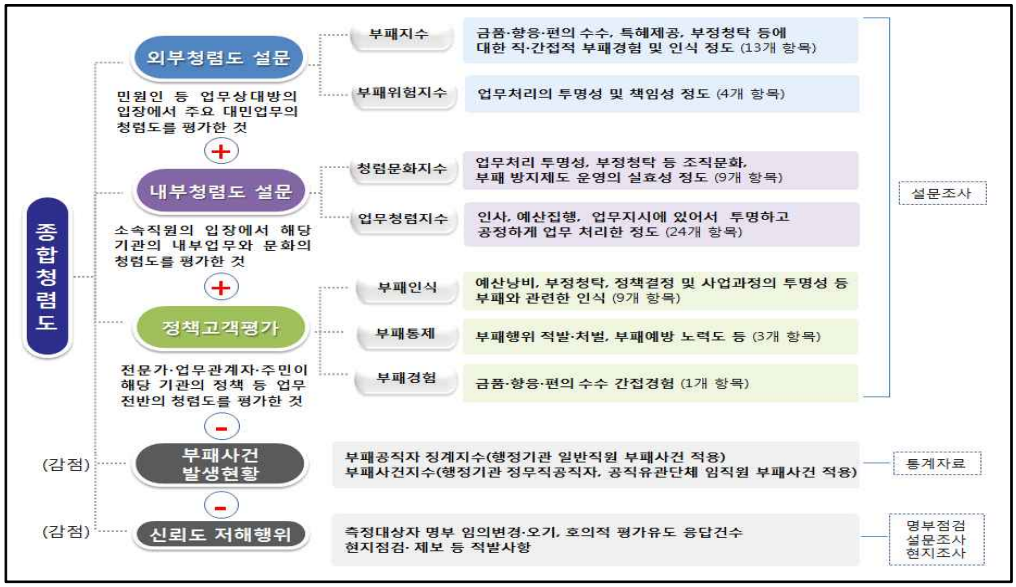
1) 종속변수

부패를 측정할 때 가장 보편적으로 사용하는 방법은 부패에 대한 인식을 측정하는 것이다. 국제투명성 기구(Transparency International, TI)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)나 World Bank의 부패통제지수(Control of Corruption Index, CCI) 등이 국제비교에 활용되고 있다. 지방정부 부패에 대한 실증연구는 주로 국민권익위원회에서 발표하는 공공기관 청렴도 측정 결과의 지자체 청렴지수를 활용하고 있다(장석준, 2010; 진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014; 조수연, 2017). '청렴도'란 '공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내·외부 업무 및 정책을 처리한 정도'로 정의된다(국민권익위원회, 2017b: 19). 부패와 청렴은 동전의 양면과 같으므로 본 연구에서는 부패의 대리변수로 지자체 청렴지수를 사용한다.

국민권익위원회는 2012년부터 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도를 발표하고 있다. 외부청렴도는 행정서비스 경험자가 '금품·향응·편의 수수 등의 부패행위를 하지 않고, 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도'를 평가하는 지수이다. 내부청렴도는 소속직원이 '기관의 내부업무와 조직문화의 청렴도'를 평가한다. 정책고객평가는 전문가, 업무관계자가 '정책 및 업무 전반의 청렴도'를 평가하며, 부패사건 발생현황은 각 기관 부패사건을 부패공직자 징계지수 또는 부패사건지수로 점수화하여 청렴도에 반영한다. 그리로 신뢰도 저해행위의 경우 호의적 답변 유도 등은 측정 결과를 왜곡하므로, 이를 예방하고 위반 시 패널티를 부여하기 위해 청렴도에 반영하며, 이를 모두 종합하여 종합청렴도를 산출한다(국민권익위원회, 2017, 6-14).

본 연구에서는 종합청렴도 지수, 외부청렴도 지수, 내부청렴도 지수를 모두 종속변수로 사용한다. 그 이유는 조직의 외부와 내부의 부패요소를 고려함으로써 보다 정치하게 지자체의 부패현상을 반영하기 위함이다.

〈그림 2〉 공공기관 청렴도 측정 모형



자료: 국민권익위원회, 「2016년도 공공기관 청렴도 측정 실시계획」, 2017(2017a), p.5.

2) 설명변수

본 연구에서 활용하는 데이터에 대하여 내생성을 교정하기 위해 종속변수와 독립변수 간에 시계열 상에 1차수의 시차(the 1st-order lag)를 둔다. 따라서, 주민참여예산제도의 조례 수준, 운영 수준, 반영 수준은 전년도 자료를 사용한다.

먼저 주민참여예산제도의 조례 수준은 주민참여예산위원회의 예산편성안 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 = 1, 해당없음 = 0 으로 처리하였다. 주민참여예산위원회의 실질적인 참여 권한을 확인하기 위해 연도별 각 지자체의 운영 조례 규정을 분석하였다.

다음으로 주민참여예산제도의 운영 수준과 반영 수준은 정형기(2016)의 연구에서 활용된 주민참여예산제도의 '활동 측면'과 '결과 측면'에서 사용한 변수를 사용한다. 운영 수준에는 각 지자체의 전년도 주민참여예산위원회 위원수, 각 지자체의 전년도 주민참여예산위원회 개최수, 주민참여예산위원회의 위원의 전년도 회의 1회당 평균 참석률, 각 지자체의 주민참여예산제도 관련 전년도의 설명회 및 공청회 개최수, 각 지자체 주민참여예산위원회의 전년도 주민참여 제안 사업수, 각 지자체 주민참여예산위원회의 전년도 주민참여 제안 사업액에 자연로그를 취한 값이다. 그리고 주민참여예산제도의 반영 수준은 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 전년도 주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 금액에 자연로그를 취한 값, 각 지자체 주민참여예산위원회가 제안한 전년도 주민참여 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율이다. 표본들 간에 상당한 편차가 존재하기 때문에 등분산 가정을 충족시키기 위해 몇몇 변수에 자연로그를 취하였다.

3) 통제변수

선행연구 검토를 통해 통제변수를 재정적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인으로 구분하였다. 먼저 재정적 요인으로 예산대비 채무비율, 재정자립도, 1인당 세출결산액을 고려하였다. 부패와 정부부채는 서로 영향을 미친다(Grechyna, 2010; Kaufmann, 2010; Cooray & Schneider, 2013). 따라서 이를 지방정부에 적용하여 지방정부의 부채를 나타내는 예산대비 채무비율을 변수로 선정하였다. 재정자립도는 연구자에 따라 상반된 결과가 존재하므로 이를 확인할 필요가 있다(임종규, 2008; 진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014). 또한, 정부의 재정규모와 부패에 관한 연구 역시 상반된 결과가 존재하므로(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999; La Porta, 1999, Fisman & Gatti, 2002) 본 연구에서는 지방정부의 재정규모를 측정하기 위해 대리변수로 1인당 세출결산액 자료를 사용한다. 예산자료보다는 결산자료, 세입보다는 세출규모가 재정규모를 더욱 명확하게 반영하고 있으므로 1인당 세출결산액 자료에 자연로그를 취한 값을 사용한다. 그리고 내생성을 교정하기 위하여 시계열 상에 1차수의 시차를 둔다. 따라서 재정적 요인에 사용된 변수는 모두 전년도 자료를 사용하며, 자료는 지방재정공개통합시스템을 통해 확보하였다.

다음으로 정치적 요인으로 정치참여율, 지자체장의 소속 정당, 지자체장의 선수를 고려하였다. 대의 민주주의는 투표와 같은 시민들의 직접적인 정치 참여 행위를 통해 의사를 결정하고, 정부가 책임성을 확보할 수 있도록 견제하기 때문에 부패를 통제하는 간접적인 수단으로 작용한다(임혁백, 2000; 최장집, 2005; 김병섭·김지은, 2005; 김태은 외, 2008; 장석준, 2010). 따라서 주민의 정치참여는 지방정부 부패 감소에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 판단되어 변수로 선정하였으며, 정치참여율을 변수로 선정하였다. 정치참여율은 2010년과 2014년 지방선거의 선거인수 대비 투표인수로 측정하였으며, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 자료를 확보하였다.

한편, 기존의 선행연구는 자체장의 소속 정당보다는 지방의회의 점유율에 관심을 가지고 있다(김병섭·김지은, 2005; 장석준, 2010). 중앙정부를 대상으로 하여 각종 보조금, 사업을 둘러싼 지자체장의 지대추구행위는 지방정부 부패의 한 유형이라 할 수 있다. 특히, 지자체장의 소속 정당이 집권 여당일 경우 지대추구 양상이 달라지므로 이를 변수로 선정할 필요가 있음에도 간과한 것이다. 따라서 지자체장의 소속 정당을 변수로 선정하였으며, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 자료를 확보하였다.

Downs(1957)는 정치인의 목표 함수는 득표극대화라고 하였다. 지자체장은 다음 선거에서 승리하기 위해 지대추구행위를 할 가능성이 높으며, 특히 선수가 높아 인적 네트워크가 풍부한 지자체장의 경우 각종 인사 청탁, 이권 등에 개입될 가능성이 높다. 조정래 외(2014)에서는 지자체장의 재선 여부를 변수로 선정하였으나, 이분형 변수가 가지는 정보는 한계가 있으므로, 연속형 변수인 지자체장의 선수를 변수로 채택하였다.

마지막으로 환경적 요인에서 재선을 목표로 한 지자체장이 선심성·전시성 정책을 펼치는 과정에서 이권개입, 인사 청탁이 발생할 수 있다. 또한, 공천과정에서의 각종 비리, 「공직선거법」위반 등의 사례는 일반적으로 선거를 앞두고 발생하기 때문에 지방선거는 지방정부 부패에 부정적인

영향을 미칠 것이라 판단된다. 따라서 연구의 시간적 범위(2013년~2016년)에서 제6회 지방선거가 2014년에 있었으므로, 선거 전년도인 2013년, 선거 당해 연도인 2014년을 연도 더미변수로 처리하였다. 또한, 행정구역은 시·군·구 범주변수로 설정하였다. 시(市)는 규모가 커 행정수요가 많고, 행정적 규모가 크기 때문에 구(區)나 군(郡) 보다 부패가 많을 것으로 예상된다. 따라서 시 = 1, 구 = 2, 군 = 3의 범주형 변수를 설정하였다.

〈표 4〉 변수의 조작적 정의 및 기대부호

변수				조작적 정의	기대부호
종속변수			종합청렴도	공공기간 청렴도 측정 결과 종합청렴도	
			내부청렴도	공공기간 청렴도 측정 결과 내부청렴도	
			외부청렴도	공공기간 청렴도 측정 결과 외부청렴도	
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 = 1, 해당없음 = 0	+
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	주민참여예산위원회에 속한 위원수	+
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	주민참여예산위원회가 개최된 회의 수	+
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	주민참여예산위원회 회의 1회당 참석한 위원의 평균 참석률	+
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	주민참여예산 사업을 위해 개최된 설명회 및 공청회 개최수	+
			전년도 주민참여 제안 사업수	당해연도에 주민참여위원회에서 제안한 주민참여 제안 사업수	+
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	당해연도에 주민참여위원회에서 제안한 주민참여 제안 사업액	+
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	당해연도 예산에 반영된 주민참여예산 사업액	+
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	(당해연도 예산에 반영된 주민참여예산 사업액 / 전년도 지자체 예산액) × 100	+
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	(채무잔액 / 최종예산액) × 100	−
			재정자립도	[(지방세+세외수입) / 지자체 예산규모] × 100	?
			1인당 세출결산액	(인구수 / 세출결산액) × 100	−
	정치적 요인		정치참여율	(투표인수 / 선거인수) × 100	+
			지자체장의 소속 정당	지자체장이 여당 = 1, 그렇지 않음 = 0	−
			지차제장의 선수	지자체장의 당선 횟수	−
	환경적 요인		지방선거	2013년, 2014년 = 1, 나머지 연도 = 0	−
			행정구역	시 = 1, 구 = 2, 군 = 3	−

4. 분석자료 및 분석방법

본 연구의 분석자료는 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 분석하기 위해 2013년부터 2016년까지 동일한 지자체를 반복적으로 관찰한 패널데이터이다. 패널데이터 분석은 개체의 고유 특성을 모형에 반영함으로써 모형설정의 오류(model mis-specification)를 줄일 수 있으며, 횡단면 분석과 시계열 분석의 장점을 통합하여 다양한 현상을 더 효과적으로 분석할 수 있다(Gujarati, 2003).

그러나 패널데이터는 횡단면 데이터와 시계열 데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 오차항에 이분산이나 자기상관이 존재할 가능성이 있어, OLS 추정량의 표준오차에 영향을 주어 비효율적인 추정량이 도출될 수 있다(민인식·최필선, 2012: 80).

따라서 본 연구에서는 이러한 패널데이터의 이분산과 자기상관을 통제하기 위해 STATA 13.0을 활용하여 패널 Panel GLS 분석을 실시한다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계 분석결과

본 연구의 기술통계량에 대한 분석결과는 〈표 5〉와 같다. 종속변수인 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도의 평균은 각각 7.61, 7.70, 7.78이다. 가장 높은 종합청렴도를 기록한 지방정부의 지수는 8.55이며, 내부청렴도가 가장 높은 지방정부의 지수는 8.57, 외부청렴도가 높은 지방정부의 지수는 9.13이다.

주민참여예산제도의 조례 수준에서 226개 지방정부 중 약 20%만이 운영 조례에 주민참여예산위원회의 예산 편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있다.

주민참여예산제도의 운영 수준에서 주민참여위원회의 위원수 최솟값은 0명, 최댓값은 250명, 주민참여예산위원회 개최수 최솟값은 0회, 최댓값은 84회,[12] 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 27.8명, 주민참여예산위원회 개최수는 1.798회, 회의 1회당 평균 참석률은 44.2%, 설명회 및 공청회 개최수는 1.66% 여서 각 지방정부별로 주민참여예산제도의 조례수준, 운영수준에 편차가 있음을 확인할 수 있다.

주민참여예산제도의 결과 측면에서 주민제안 사업수는 평균 75건, 최솟값은 0건, 최댓값은 9,715건으로 나타났으나, 당해연도 주민참여 제안 사업액이 차년도 예산에 얼마나 반영되었는지

12) 행정자치부에 확인한 결과, 2016년 서울 종로구가 해당함

를 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 3.97%, 최솟값 0%, 최댓값 35.27% 그리고 재정자립도는 평균 25.9%, 최솟값 3.9%, 최댓값 81.5%로 나타났다. 예산대비 채무비율이 30%를 넘거나, 재정자립도가 5% 미만인 지자체가 있어 지역간 편차가 심하다는 것을 확인할 수 있다. 정치적 요인에서는 지자체장의 44%가 여당 소속으로 나타났고, 지자체장의 선수는 평균 1.8회이다.

〈표 5〉 기술통계량

변수				N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수			종합청렴도	904	7.61325	0.369544	6.1	8.55
			내부청렴도	904	7.70815	0.409038	6.3	8.57
			외부청렴도	904	7.78744	0.451455	6.09	9.13
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	904	0.21238	0.409225	0	1
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	904	27.8141	32.79448	0	250
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	904	1.79646	5.197596	0	84
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	904	44.2024	38.038	0	100
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	904	1.66814	13.71536	0	391
			전년도 주민참여 제안 사업수	904	89.9126	396.5822	0	9715
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	904	5.50721	4.197283	0	13.2902
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	904	5.13925	3.576266	0	11.0862
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	904	0.00607	0.011742	0	0.12029
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	904	3.9737	4.789667	0	35.2740
			재정자립도	904	25.9160	14.43507	3.9	81.5
			1인당 세출결산액	904	14.8142	0.825517	13.2939	16.4573
	정치적 요인		정치참여율	904	61.2856	9.048278	43.2	81.6
			지자체장의 소속 정당	904	0.44690	0.497448	0	1
			지차제장의 선수	904	1.80420	0.773555	1	5
	환경적 요인		지방선거	904	0.5	0.500277	0	1
			행정구역	904	2.03097	0.833366	1	3

다음 〈그림 3〉은 종속변수 즉, 지방정부 부패 감소를 의미하는 종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도의 연도별 추이를 나타낸 그림이다. 2016년을 제외하고는 매년 내부청렴도가 가장 높은 것으

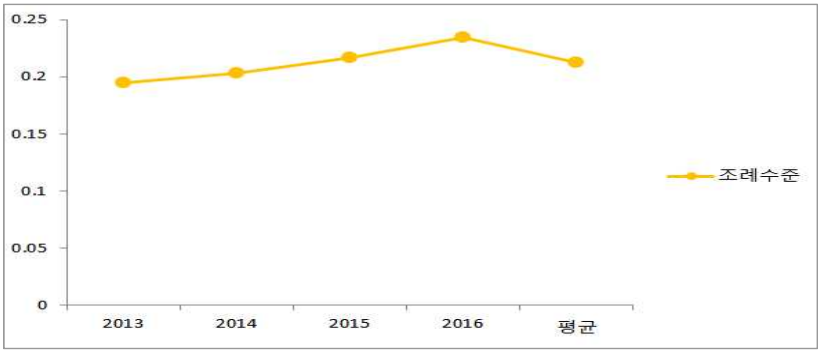
로 나타났다. 2013년부터 2016년까지의 평균 부패 감소 지수 역시 내부청렴도(7.78)가 가장 높고, 다음으로 외부청렴도(7.7) 그리고 종합청렴도(7.6) 순으로 나타났다.

〈그림 3〉 지방정부 부패 감소의 연도별 추이

(단위: 점)

그리고 〈그림 4〉는 설명변수인 주민참여예산제도 조례 수준의 연도별 추이를 보여준다. 이를 통해 조례 수준이 매년 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 이는 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 지자체가 증가하고 있음을 의미한다.

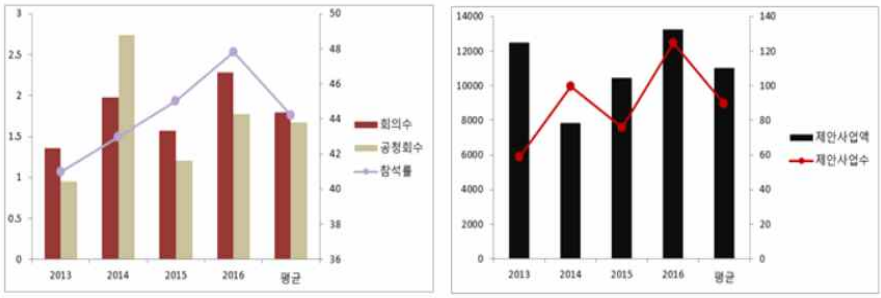
〈그림 4〉 주민참여예산제도 조례 수준의 연도별 추이



또한, 아래의 〈그림 5〉는 주민참여예산제도의 참여 수준의 추이를 연도별로 나타낸 그림이다. 주민참여예산위원회 회의 개최수는 2015년을 제외하고는 매년 증가하는 추세이나, 관련 설명회 및 공청회는 2014년에 정점을 기록한 후, 2015년 큰 폭으로 감소하였다가 다시 증가하고 있다. 주민참여예산위원의 회의 참석률은 꾸준히 증가하고 있으며, 평균적으로 약 44%의 참석률을 보이고 있다. 한편, 주민참여예산제도 참여 수준 중 제안사업액과 제안사업수는 특별한 흐름을 보이지 않고 있으며, 특히 제안사업수의 경우 연도별 변동이 심한 것으로 나타났다.

〈그림 5〉 주민참여예산제도 참여 수준의 연도별 추이

(단위: 개, %, 백만원)



마지막으로 〈그림 6〉은 주민참여예산제도 반영 수준의 연도별 변화를 보여주는 자료이다. 특이할 만한 것은 주민참여예산위원회에서 제시한 사업금액이 예산에 반영된 금액과 예산반영 비율은 매년 감소하는 추세였다가, 2016년에 다소 증가한 것을 확인할 수 있다. 또한, 주민참여예산위원회에서 제시한 사업 금액이 예산에 반영된 비율은 평균 0.006%에 불과하여 주민참여예산제도의 실효성에 의문이 제기된다.

〈그림 6〉 주민참여예산제도 반영 수준의 연도별 추이

(단위: 백만원, %)

2. 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향 분석결과

1) 이분산과 자기상관의 존재 확인

패널데이터는 횡단면데이터와 시계열데이터의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에, 오차항에 이분산[13]이나 자기상관이 존재할 가능성이 있다. 이러한 문제는 OLS 추정량의 표준오차에 영향을 주어 비효율적인 추정량이 도출될 수 있다.

먼저 오차항에 이분산성이 존재 여부를 검정하기 위해 LR(Likelihood Ratio, 우도비) 검정을 실

13) 동분산성(homoskedasticity)은 패널 개체와 시간에 따라 오차항의 분산이 변하지 않아야 하는 것을 의미하며, 모든 i 및 t에 대해, $var(\epsilon) = \sigma^2$ 의 가정을 만족시켜야 한다.

시하였다. LR 검정통계량은 다음과 같이 정의된다.

$$LR = -2(\ln L_R - \ln L_{UR}) \sim x^2{}_{df}$$

····· 〈식 4〉

이때, 검정통계량의 p값이 0.05보다 작으면 귀무가설(즉, 오차항의 동분산성)이 기각되는데 종합청렴도의 이분산성 검정결과,[14] 내부청렴도의 이분산성 검정결과,[15] 외부청렴도의 이분산성 검정결과,[16] p값이 0.01보다 작기 때문에 1%의 유위수준에서 귀무가설이 모두 기각되었다. 즉, 1%의 유의수준에서 모두 이분산성이 존재한다고 말할 수 있다.

다음으로 패널개체의 오차항에 자기상관의 존재 여부를 검정하기 위해 Wooldridge(2002)가 제시하는 패널데이터에서의 자기상관 검정방법을 사용하였다. 1계 자기상관(first-order autocorrelation)으로 가정한 것인데, 이는 모든 패널 개체 i 에 대해 다음과 같은 자기상관 구조를 가정한다.

$$\varepsilon_{it} = \rho\varepsilon_{it-1} + \upsilon_{it}$$

····· 〈식 5〉

이때, 귀무가설은 "1계 자기상관이 존재하지 않는다"는 것인데, 검정결과 p값이 0.01보다 작기 때문에 1%의 유의수준에서 귀무가설이 기각되었다.[17] 즉, 1%의 유의수준에서 1계 자기상관이 존재한다고 말할 수 있다.

3) 분석결과

연구모형에서 이분산과 자기상관이 동시에 나타났으므로, 이를 모두 통제할 필요가 있다. panel(hetero)와 corr(ar1) 옵션을 사용하여 이분산성과 자기상관을 통제하였다.[18][19] 아래에서는

14) Likelihood-ratio test LR chi2(225)= 360.99
(Assumption: R_model nested in UR_model) Prob 〉 chi2 = 0.0000

15) Likelihood-ratio test LR chi2(225)= 2940.96
(Assumption: UR_model nested in R_model) Prob 〉 chi2 = 0.0000

16) Likelihood-ratio test LR chi2(225)= 389.38
(Assumption: R_model nested in UR_model) Prob 〉 chi2 = 0.0000

17) H0: no first order autocorrelation
F(1, 225) = 79.176, Prob 〉 F = 0.0000

18) 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 3〉, 〈부록 4〉, 〈부록 5〉 참조.

19) 패널데이터에 이분산성과 자기상관이 존재할 경우 표준오차가 부정확해지는 문제가 발생하므로 이를 통제할 필요가 있다. 진단결과 본 모형에서 이분산 및 자기상관이 존재하여 이를 고려한 Panel GLS로 추

종속변수인 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도 각각에 대해 이분산성과 자기상관이 모두 통제된 분석결과를 제시한다. 아울러 주민참여예산제도의 수준이 실질적으로 지방정부 부패 감소에 영향을 미치는지를 확인하기 위해 통제변수를 제외한 모형의 분석결과와 통제변수를 포함한 모형의 분석결과를 함께 제시한다.

(1) 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향 분석(통제변수 제외)

① 종합청렴도

통제변수를 제외하고, 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 분석한 결과 주민참여예산제도의 조례 수준과 주민참여예산제도의 운영수준 중 주민참여예산위원회의 1회당 평균 회의 참석률은 종합청렴도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

즉, 각 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례가 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 5%의 유의수준에서 종합청렴도가 0.07점 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.0745759, P 〉 |z| = 0.013). 또한, 주민참여예산위원회의 평균 회의 참석률 역시 5%의 유의수준에서 종합청렴도가 0.0007점 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.0007897, P 〉 |z| = 0.018).

② 내부청렴도

통제변수를 제외하고, 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 분석한 결과 주민참여예산제도의 조례 수준과 주민참여예산제도의 운영수준 중 전년도 주민참여 제안 사업액은 내부청렴도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

즉, 각 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례가 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 5%의 유의수준에서 내부청렴도가 0.08점 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.0802167, P 〉 |z| = 0.019). 또한, 전년도 주민참여 제안 사업액은 10%의 유의수준에서 내부청렴도가 0.0000436%[20] 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.000000436, P 〉 |z| = 0.071).

③ 외부청렴도

통제변수를 제외하고, 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 분석한 결과 주민참여예산제도의 조례 수준과 주민참여예산제도의 운영수준 중 중 주민참여예산위원회의 1회당 평균 회의 참석률은 외부청렴도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

즉, 각 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례가 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에

정된 결과를 제시하도록 한다. 한편, 패널데이터 분석에서 일반적으로 사용하는 고정효과모형(Fixed Effect)과 확률효과모형(Random Effect)을 이용한 추정을 실시하였고, 하우스만 결과표는 부록에서 제시한다. 〈부록 6〉, 〈부록 7〉, 〈부록 8〉 참조.

20) log(x1) - log(x0)의 값에 100을 곱해주면 x0이 x1으로 변화할때의 %를 의미하게 되는 것이다. 따라서 주민참여 제안 사업액에 자연로그 값을 취했으므로 비율변화(%)를 나타낸다.

대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 1%의 유의수준에서 외부청렴도가 0.13점 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.1370875, P 〉 |z| = 0.000). 또한, 주민참여예산위원회의 평균 회의 참석률 역시 1%의 유의수준에서 외부청렴도가 0.0009점 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.00099276, P 〉 |z| = 0.006).

주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 보다 깊이 있게 해석하기 위해 통제변수를 제외한 모형에 대해 분석하였다. 분석 결과, 주민참여예산제도의 조례 수준은 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 주민참여예산제도 운영 조례에 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할을 세부적으로 규정하고 있는 경우 지방정부의 부패를 감소시킨다고 해석할 수 있다. 그러나, 방향성 측면에서 조례 수준은 지방정부 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치지만, 회귀계수 값이 낮아 실질적으로 미치는 영향은 극히 미미하다고 판단된다. 또한, 주민참여예산위원회 위원들의 회의 평균 참석률 역시 종합청렴도와 외부청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 역시 회귀계수 값이 낮은 것으로 확인되었다.

〈표 6〉 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향 분석결과(통제변수 제외)

변수				지방정부의 부패 감소		
				종합청렴도	내부청렴도	외부청렴도
				Coef. (S.E)	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	0.0745759** (0.0300029)	0.0802167** (0.0342091)	0.1370875*** (0.0296938)
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	0.0003445 (0.0004411)	-0.0003251 (0.0005553)	0.0000144 (0.000449)
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	-0.0028556 (0.0040612)	-0.0047092 (0.0049384)	0.0016759 (0.0039734)
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	0.0007897** (0.000334)	0.0002267 (0.0003417)	0.0009927*** (0.0003641)
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	0.0008949 (0.0012456)	0.0011466 (0.0010715)	0.0010462 (0.0014917)
			전년도 주민참여 제안 사업수	0.00000608 (0.0000455)	0.00000198 (0.0000576)	-0.0000343 (0.0000401)
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	0.00000013 (0.000000204)	0.000000436* (0.000000242)	0.00000013 (0.000000227)
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	-0.00000381 (0.00000215)	0.00000191 (0.00000349)	-0.0000014 (0.0000024)
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	0.2028506 (1.257372)	-2.243513 (1.638742)	-1.334637 (1.562421)
상수				7.584315 (0.0178994)	7.844479 (0.016244)	7.697894 (0.0206011)
N				904		
Wald Chi2				32.29	15.99	55.11

주: *p〈0.1, **p〈0.5, ***p〈0.01

(2) 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향 분석(통제변수 포함)

① 종합청렴도

통제변수를 포함하여, 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 분석한 결과, 주민참여예산제도의 조례 수준, 결과 수준은 종합청렴도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 주민참여예산제도의 운영 수준에서 주민참여예산위원회의 개최수는 기대와는 달리 5%의 유의수준에서 종합청렴도가 0.008점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.0087328, P 〉 |z| = 0.012). 주민참여예산제도위원회의 회의 개최수는 지방정부 부패 감소에 부정적 영향을 미친다는 의미이다. 즉, 회의 개최수라는 양적인 측면만으로는 부패를 통제하기에는 역부족이고, 회의 개최 내용의 질적인 측면까지 보완되어야 부패 감소에 도움이 된다는 것을 시사한다.

한편, 재정적 요인에서 지방정부의 재정규모를 나타내는 1인당 세출결산액은 1%의 유의수준에서 종합청렴도가 0.1점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.1064769, P 〉 |z| = 0.001). 즉, 정부의 재정규모가 클수록 부패가 발생할 여지가 크다는 연구(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999)와 결론을 같이 하고 있다.

다음으로 정치적 요인에서 지자체장의 소속 정당은 5%의 통계적 유의수준에서 종합청렴도가 0.038점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.0385745, P 〉 |z| = 0.038). 지자체가 중앙정부로부터 교부금을 지원받는 체제하에서는 교부금 배부기준이 어떠하건 여러 지자체들은 보다 많은 보조금을 획득하기 위해 폭넓은 범위의 수단을 동원해 중앙정부를 상대로 지대추구행위를 하게 된다(황수연, 1996: 30). 따라서 지자체장의 소속 정당이 집권 여당과 일치하게 되면, 정치적 이념의 동질성으로 인해 중앙정부의 예산지원 관련 정보수집에 우위를 점하여 지대추구행위를 할 가능성이 높기 때문에, 지방정부 부패 감소에 부정적 영향을 미치게 된다고 해석할 수 있다.

마지막으로 환경적 요인에서 지방선거는 1%의 통계적 유의성을 보이며, 종합청렴도가 0.16점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.1628703, P 〉 |z| = 0.000). 지방선거 공천과정에서 부패가 발생하기 때문에 정당공천제의 폐지에 대한 논의가 많다(박세정, 2010; 김택, 2012; 이기우, 2013; 엄기홍·정우승, 2014; 안광현, 2014). 공천 뿐 아니라 선거운동 과정에서도 부정부패가 일어나기 때문에 지방선거 연도 더미변수는 지방정부 부패 감소에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석된다. 한편, 행정구역의 경우 구(區)나 군(郡)은 시(市)에 비해 청렴도가 높은 것으로 나타났다. 이는 시(市)에 비해 행정수요가 적기 때문에 이와 관련된 부패도 적게 발생한 것으로 분석된다.

② 내부청렴도

주민참여예산제도의 수준이 내부청렴도에 미치는 영향 분석결과, 주민참여예산제도의 운영 수준은 내부청렴도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 주민참여예산제도의 조례 수준에서 주민참여예산제도의 운영조례 유형은 5%의 유의수준에서 정(+)의 방향, 주민참여예산제도의 반영수준에서 주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율 역시 5%의 유의수준에서 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 운영조례 수준이 높으면 내부청렴도가 0.08점

상승하고, 주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율이 높으면 내부청렴도가 3.2점 상승한다는 것을 의미한다(β = 0.0836303, P 〉 |z| = 0.019, β = 3.246125, P 〉 |z| = 0.048).

통제변수인 재정적 요인에서 재정자립도와 1인당 세출결산액은 모두 1%의 유의수준에서 각각 내부청렴도가 0.007점, 0.18점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.0073521, P 〉 |z| = 0.000, β = -0.1869634, P 〉 |z| = 0.000). 기존 연구에서 재정자립도가 지방정부 부패 감소에 미치는 영향에 대해서는 상이한 두 결과가 존재한다. 재정자립도가 지방정부 부패 감소에 정(+)의 영향을 미친다는 결과(진종순, 2011; 권혁준, 2013; 조정래 외, 2014)와 지방정부 부패 감소에 부(-)의 영향을 미친다(임종규, 2008)는 결과이다. 본 연구에서 재정자립도는 지방정부 부패에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

정치적 요인에서 지자체장의 선수는 5%의 유의수준에서 내부청렴도가 0.1점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.1089893, P 〉 |z| = 0.041). 선수가 높은 지자체장은 오랜 공직생활을 통해 쌓은 인맥으로 인해 각종 청탁으로부터 자유로울 수 없기 때문인 것으로 해석된다.

환경적 요인에서 지방선거는 1%의 통계적 유의성을 보이며, 내부청렴도를 0.14점 감소시키는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.1485572, P 〉 |z| = 0.000). 행정구역의 경우 군(郡)은 시(市)보다 1% 유의수준에서 내부청렴도에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.1808037, P 〉 |z| = 0.000).

③ 외부청렴도

주민참여예산제도의 수준이 외부청렴도에 미치는 영향 분석결과, 주민참여예산제도의 조례 수준, 운영 수준, 반영 수준 모두 외부청렴도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

다만, 재정적 요인에서 재정자립도는 10%의 유의수준에서 외부청렴도가 0.0015점 상승하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = 0.0015391 , P 〉 |z| = 0.078). 반면, 1인당 세출결산액은 1%의 유의수준에서 외부청렴도가 0.1점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.1089893, P 〉 |z| = 0.003). 재정자립도는 내부청렴도에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 외부청렴도에는 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있다. 이렇듯 상반된 결과가 나타나는 이유는 외부청렴도는 민원인의 평가를 통해 측정되기 때문이다. 따라서 재정자립도가 높은 지자체의 경우 금품·향응·편의수수와 같은 부패사건이 발생할 여지가 적다고 인식하기 때문에 부패 감소에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석된다. 그러나 내부청렴도는 소속직원이 내부고객의 입장에서 평가하는 것이므로 예산집행·업무지시와 관련하여 재정자립도가 높으면 자율적 재정운용이 가능하여 부패사건이 발생할 여지가 크다고 인식하기 때문에 부패 감소에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석된다.

그리고 정치적 요인에서 지자체장의 소속 정당은 1%의 유의수준에서 외부청렴도가 0.094점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.0946682, P 〉 |z| = 0.000).

환경적 요인에서 지방선거는 1%의 통계적 유의성을 가지고, 외부청렴도가 0.14점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다(β = -0.1448487, P 〉 |z| = 0.000). 그리고 행정구역은 구(區)는 시(市)보다 1% 유의수준에서 외부청렴도에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다(β =

-0.0236204, P 〉 |z| = 0.000).

〈표 7〉 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향 분석결과(통제변수 포함)

변수				지방정부의 부패 감소		
				종합청렴도	내부청렴도	외부청렴도
				Coef. (S.E)	Coef. (S.E)	Coef. (S.E)
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	0.0010117 (0.0240008)	0.0836303** (0.0355767)	0.0087978 (0.0244896)
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	0.0003105 (0.0004104)	0.0001795 (0.0005721)	-0.0001362 (0.0003663)
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	-0.0087328** (0.0034861)	-0.0068899 (0.0049261)	-0.0049475 (0.0031916)
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	-0.0002435 (0.0002659)	0.0000956 (0.0003141)	-0.0004238 (0.0002984)
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	0.0012959 (0.0012173)	0.0016745 (0.0010503)	0.0012881 (0.0014056)
			전년도 주민참여 제안 사업수	0.0000451 (0.0000431)	0.0000163 (0.0000598)	0.000011 (0.0000364)
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	0.0000000404 (0.000000167)	0.000000334 (0.000000205)	-0.0000000232 (0.000000165)
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	-0.00000131 (0.00000207)	0.0000059 (0.00000373)	0.000000164 (0.00000202)
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	0.2949898 (1.12415)	3.246125** (1.645111)	-1.126808 (1.354602)
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	-0.0039786 (0.002624)	-0.0015531 (0.0030136)	-0.00281 (0.0024831)
			재정자립도	-0.0010747 (0.0008175)	-0.0073521*** (0.0010555)	0.0015391* (0.0008741)
			1인당 세출결산액	-0.1064769*** (0.0332777)	-0.1869634*** (0.0470778)	-0.1089893*** (0.0368799)
	정치적 요인		정치참여율	-0.0011962 (0.001913)	-0.0035657 (0.0024239)	-0.001493 (0.0020993)
			지자체장의 소속 정당	-0.0385745** (0.018607)	0.0196159 (0.0208731)	-0.0946682*** (0.020624)
			지차제장의 선수	0.0007119 (0.0109306)	-0.0236204** (0.0115476)	0.0034513 (0.0120544)
	사회적 요인		지방선거	-0.1628703*** (0.0161858)	-0.1485572*** (0.016506)	-0.1448487*** (0.0181477)
			행정구역			
			2	0.230616*** (0.0406576)	-0.084737 (0.0574075)	0.2757376*** (0.0425866)
			3	0.0611462* (0.0340112)	0.1808037*** (0.0389552)	0.0627083 (0.0383049)
상수				9.344304 (0.4567514)	11.08111 (0.6481662)	9.449064 (0.5030378)
N				904		
Wald Chi2				544.77	233.88	599.70

주: *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

통제변수를 제외한 모형과 통제변수를 포함한 모형의 분석결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 통제변수를 제외한 모형에서 주민참여예산제도의 조례 수준은 지방정부 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 그 효과는 미미하였다. 각 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례가 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 종합청렴도는 0.07점, 내부청렴도는 0.08점, 외부청렴도는 0.13점 상승하였다. 주민참여예산위원회의 평균 회의 참석률이 높을 경우 종합청렴도가 0.0007점 상승하였지만, 내부청렴도에는 의미있는 영향을 미치지 못했고, 외부청렴도는 0.0009점 상승하였다.

둘째, 통제변수를 포함한 모형에서 주민참여예산제도의 조례 수준과 반영 수준은 지방정부 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 마찬가지로 그 효과는 미미하였다. 주민참여예산제도의 운영조례 수준이 높으면 내부청렴도가 0.08점 상승하고, 주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율이 높으면 내부청렴도가 3.2점 상승하였다. 즉, 주민참여예산제도 운영조례에서 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 지자체와 주민참여 제안 사업액이 예산에 반영된 비율이 높은 지자체의 내부청렴도가 높은 것을 의미한다. 반면, 주민참여예산위원회의 개최수가 많으면 종합청렴도가 0.038점 감소하였다. 주민참여예산제도가 외부청렴도보다는 내부청렴도에 더 큰 영향을 미치는 이유는 내부청렴도의 인사, 예산집행, 업무지시에 있어서 투명하고 공정한 업무 처리한 정도를 나타내는 업무청렴지수와 부패 방지제도 운영의 실효성 정도를 측정하는 청렴문화지수로 구성되기 때문이다. 또한, 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회 구성이 지자체 공무원을 중심으로 이루어지기 때문에 외부적 요소보다는 내부적 요소의 영향을 받기 때문에 외부청렴도 보다는 내부청렴도 상승에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

셋째, 통제변수 중 지자체의 재정규모를 나타내는 1인당 세출결산액은 지방정부 부패 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 정부의 재정규모가 크면 부패가 증가할 것이라는 주장(Goel & Nelson, 1998; Rose-Ackerman, 1999)과 반대로 더 강한 견제를 통해 부패를 감소시킬 수 있다(La Porta, 1999, Fisman & Gatti, 2002)는 상반된 주장 중 전자를 지지하고 있다. 한편, 재정자립도는 외부청렴도에는 긍정적인 영향을 주는 반면, 내부청렴도에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 동일한 변수에 대해 이렇듯 상이한 결과가 나타난 이유는 외부청렴도와 내부청렴도 측정 방식에 기인한 것으로 분석된다. 외부청렴도는 기관의 대표적 대민·대기관 업무 및 부패개연성이 높은 업무를 선정하여 측정하며, 내부청렴도는 조직 내부업무의 처리과정에서 발생하는 구조적인 문제를 측정한다. 따라서 재정자립도가 높아 지자체의 재정능력이 높으면 부패인식이 낮고, 직접적으로 경험한 사례도 적은 반면, 내부에서는 업무 수행과정에서 부패행위가 개입된 사례가 많은 것으로 나타났다고 볼 수 있다.

넷째, 통제변수 중 지자체장의 소속 정당과 선수(seniority)와 같은 정치적 요인도 지방정부 부패 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 지자체장이 집권 여당 소속이면 종합청렴도와 외부청렴도에 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났고, 지자체장의 선수가 높을수록 내부청렴도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지자체장의 소속 정당이 집권 여당과

일치하면 중앙정부와 우호관계를 형성하여 행정·재정적 혜택을 받을 가능성이 많기 때문에 부패 수준에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 또한, 지자체장의 선수가 높으면 그동안 쌓은 인맥과 경험을 통해 개인적 이익을 추구할 가능성이 높기 때문에 부패 수준에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로, 통제변수 중 환경적 요인인 행정구역과 지방선거도 지방정부 부패 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구(區)나 군(郡)은 시(市)에 비해 부패 수준이 낮은 것으로 나타났고, 지방선거가 있었던 전년도와 당해 연도에는 부패 수준이 높은 것으로 나타났다. 구(區)나 군(郡)은 시(市)에 비해 행정수요가 적기 때문에 이와 관련된 부패도 적게 발생하고, 지방선거는 공천 뿐 아니라 선거운동 과정에서도 부정부패가 일어나기 때문에 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도 모두에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석된다.

V. 결론 및 정책적 시사점

최근 부패(보통 "공권력의 사적 이익 남용"으로 이해되는) 척결이 주요 산업과 다수 국제기구의 화두로 부각되고 있으며(Médard, 2002; Mungiu-Pippidi, 2006), 반부패 개혁은 각 국가의 정책 과제 중 우선순위가 되었다(Persson et al., 2013). 새 정부도 반부패 개혁을 위해 지난 참여정부 때 운영되었던 '반부패관계기관협의회'를 연내에 부활시킨다는 계획을 밝힌바 있어, 내년 지방선거를 앞두고 지방정부 부패 관리의 중요성이 높아질 것으로 보인다.

2003년 처음 도입된 주민참여예산제도는 2011년「지방재정법」개정을 통해 제도 시행이 의무화 되었고, 현재는 모든 지자체가 도입·운영하고 있다. 그러나 기존의 연구는 주민참여예산제도의 실질적인 활동과 결과를 고려하기 보다는 제도 도입 여부, 운영조례 유형과 같은 한정된 자료를 통해 주민참여예산제도의 효과성을 검증하였다는 한계가 있다. 특히, 주민참여예산제도의 실질적인 수준을 분석하여, 지방정부 부패와의 관계를 검증한 연구는 극히 드물다.

이에 본 연구는 재정민주주의를 실현하고, 지방정부의 예산편성과정에 주민들이 직접 참여함으로써 지방정부의 부패를 모니터링 하는 제도로써의 주민참여예산제도에 초점을 두어 주민참여예산제도의 수준이 지방정부 부패 감소에 미치는 영향을 분석하였다. 전국 226개 시·군·구의 2013년부터 2016년까지 4년에 걸친 주민참여예산제도 자료와 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정결과를 이용하여 분석을 실시하였고, 분석에 따른 결과는 다음과 같다.

통제변수를 제외한 모형에서 주민참여예산제도의 조례 수준은 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도 상승에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 각 지자체의 주민참여예산제도 운영 조례가 주민참여예산위원회의 예산편성 관련 역할에 대해 세부적으로 규정하고 있는 경우 종합청렴도는 0.07점, 내부청렴도는 0.08점, 외부청렴도는 0.13점 상승하였다. 그렇지만 그 영향은 미미한 것을 확인할 수 있다.

한편, 통제변수를 포함한 모형에서 주민참여예산제도의 조례 수준과 반영 수준은 지방정부 부

패 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 마찬가지로 그 효과는 미미하였다. 주민참여예산제도의 운영조례 수준이 높으면 내부청렴도가 0.08점 상승하고, 주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율이 높으면 내부청렴도가 3.2점 상승하였다.

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

첫째, 방향성 측면에서 주민참여예산제도는 지방정부 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치고 있지만, 그 효과는 미미하다. 그러므로 주민참여예산제도가 지방정부 부패를 모니터링 할 수 있는 제도적 장치로 기능할 수 있도록 운영 수준의 질적 제고 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 분석결과에서 언급한 바와 같이 주민참여예산제도의 운영 수준에서 주민참여예산위원회의 회의 개최수는 지방정부 부패 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 회의 개최수의 양적인 측면보다 질적인 측면에서의 개선이 요구됨을 시사한다. 이를 위해서는 주민참여예산위원회 및 각 분과위원회에서 논의된 사항에 대해 회의록을 공개할 필요가 있다. 그러나 현재 회의록을 공개하고 있는 지자체는 54개 지자체, 약 23.8%에 불과하다. 따라서 회의록 공개를 의무화하여 주민참여예산위원회 회의의 실효성을 확보하고, 주민참여예산제도의 운영 수준의 질적 제고를 도모할 필요가 있다.

둘째, 행정구역이 크고 재정규모가 큰 지자체의 부패 관리가 특별히 요구된다. Shleifer & Vishny(1993)는 재정지출 규모가 큰 국가일수록 인·허가와 관련된 공무원의 재량권이 커지게 되어 더 많은 부패를 잉태할 가능성이 증가한다고 하였다(황진영 외, 2008: 562). 본 연구에서 1인당 세출결산액이 큰 지자체는 종합청렴도, 내부청렴도, 외부청렴도가 낮은 것으로 나타났고, 구(區)나 군(郡)은 시(市)에 비해 종합청렴도, 군(郡)은 시(市)에 비해 내부청렴도, 구(區)는 시(市)에 비해 외부청렴도가 높은 것으로 나타났다. 그러므로 행정수요, 재정규모가 큰 지자체는 그 반대의 경우에 비해 부패를 개선하려는 노력이 더욱 필요하다는 것을 시사한다.

셋째, 주민참여예산위원회와 분과위원회 구성을 의무화하고, 지방예산 편성과정에서의 주민참여 결과의 반영에 강제성을 적용하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 2010년 행정자치부가 제시한 「주민참여예산제 운용 조례 모델안」에 따르면, 모델안 3은 주민참여예산위원회를 구성하고 분과위원회도 구성하는 유형이다. 그러나 2017년 현재 주민참여예산위원회를 구성하지 않은 지자체는 43.8%에 해당하며, 분과위원회를 구성하지 않은 지자체는 약 76%에 달하고 있다. 또한, 「지방재정법 시행령」 제46조제2항은 지자체장은 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다고 규정하고 있다. 지방예산 편성과정에서의 주민참여 절차는 의무사항으로 두고 있으면서도, 반영결과는 임의사항으로 두고 있는 것이다. 국회예산정책처(2016)도 주민참여의 실제 예산편성에의 반영여부가 임의사항으로 되어 있어 현실적으로 주민의사를 반영하는 데는 한계가 있는 것으로 평가받고 있다고 지적한 바 있다. 따라서 제도적 정비를 통해 주민참여예산제도의 실효성을 확보할 필요가 있다.

본 연구는 주민참여예산제도가 지방정부 부패감소에 미치는 영향에 대해 실질적인 주민참여예산제도의 수준을 패널데이터로 구축하여 연구하였다는 점에서 분석의 신뢰성을 담보하고 있다. 그러나 지방정부 부패를 청렴도 측정결과라는 계량화된 변수로 측정하여 비가시적인 행위에 대한

통제가 부족하였다는 한계가 있다. 또한, 주민참여예산제도는 각 지자체의 상황에 맞게 운영되고 있으므로 각 지자체의 특성을 반영한 사례연구가 추가될 필요가 있다. 후속연구에서 이러한 내용들을 보완하여 분석이 이루어진다면 보다 풍부한 해석을 제공할 수 있을 것이다.

참고문헌

국민권익위원회(2017a).「2016년도 공공기관 청렴도 측정 실시계획」

_____(2017b).「2017년 공공기관 청렴도 측정 안내」

국회예산정책처 (2016).「2016년 지방재정 현황과 정책과제」,『NABO 경제동향&이슈』제43호

김애진 (2017).「주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로」,『한국지방재정논집』제22권 제2호, 한국지방재정학회, pp.95-140.

김필두·류영아 (2014).「지방자치에 대한 인식 분석」, 한국지방행정연구원.

명재진 (2007).「지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구」,『한국부패학회보』제12권 제3호, 한국부패학회, pp.1-20.

안성민 (2005).「주민참여예산제도-포르투알그레시의 사례」,『지방재정』제134권, pp.139-148.

안성민·최윤주 (2009).「주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로」,『한국행정논집』제21권제4호, pp.1369-1397

엄태호·윤성일 (2013).「지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구」,『국가정책연구』제27집 제4호, 중앙대학교 국가정책연구소, pp.39-64.

오필환 (2005).「대리인 이론의 적용을 통한 반부패정책연구」,『한국부패학회보』제10권 제2호, 한국부패학회, pp.39-63.

이지문·권자경 (2013).「주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구」,『한국부패학회보』제18권 제4호, 한국부패학회, pp.189-214.

이상엽 (2002).「지방행정 부패를 방지하기 위한 주민참여 활성화 방안」,『한국비교정부학보』제12권 제3호, 한국비교정부학회, pp.19-48

이수구·박영강 (2015).「주민참여예산제의 유형에 따른 효과성 분석」,『한국지방자치연구』제16권 제4호, 대한지방자치학회, pp.111-136.

임성일 (2011).「주민참여 예산제도의 의의주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안」,『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.

정형기 (2016).「지방자치단체의 정치경제 성향이 주민참여예산제도 활성화에 미치는 영향 연구 - 전국 기초자치단체를 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

진세혁 (2003).「부패방지를 위한 시민참여제도 - 외국의 사례를 중심으로 - 」,『사회과학연구』제7집, pp.43-63.

윤태섭·배정아 (2016).「주민참여예산제도의 지방재정 건전성과 효율성 측면에서의 재조명」,『한국지방재정논집』제21권 제1호, 한국지방재정학회, pp.73-100.

행정자치부 (2015).「2015년도 예산편성기준 및 기금운용계획 수립기준」, 행정자치부

_____ (2010).「행사·축제 예산편성 관련 사전심사 및 성과평가 지침」, 행정자치부

황진영·허식·이성원 (2008).「부패의 통제와 재정지출의 효율성에 관한 국가 간 실증분석」, 한국산업경제학회 하계학술대회 논술집, pp.559-577.

Azfar, O., Lee, Y., & Swamy, A. (2001). The causes and consequences of corruption. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 573(1), pp.42-56.

Dorotinsky, W., & Pradhan, S. (2007). Exploring corruption in public financial management. *The many faces of corruption*, 267. pp.267-294.

Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. Crime, *Law and Social Change*, 27(3), pp.207-229.

Gurgur, T., & Shah, A. (2005). *Localization and corruption: panacea or pandora's box?* (Vol. 3486). World Bank Publications.

Huther, J., & Shah, A. (2000). *Anti-corruption policies and programs: a framework for evaluation* (Vol. 2501). World Bank Publications.

Judge, W. Q., McNatt, D. B., & Xu, W. (2011). The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis. *Journal of World Business*, 46(1), pp.93-103.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2004). Governance matters III: Governance indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *The World Bank Economic Review*, 18(2), pp.253-287.

Kenny, C. (2007). *Infrastructure governance and corruption: where next?*, (Vol. 4331). World Bank Publications.

Meier, K. J., & Holbrook, T. M. (1992). " I Seen My Opportunities and I Took'Em:" Political Corruption in the American States. *The Journal of Politics*, 54(1), pp.135-155.

Mungiu-Pippidi, A. (2013). Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy*, 24(1), pp.101-115.

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), pp.449-471.

Seldadyo, H., & De Haan, J. (2005). The determinants of corruption. *The Economist*, 66, pp.1-60.

Tommasi, M., & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis. *Journal of public economic theory*, 9(2), pp.369-389.

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of public*

economics, 76(3), pp.399-457.
World Bank (2000). *Reducing Corruption: Lessons from Venezuela* PREM Notes No. 39.

김애진(金愛眞): 이화여자대학교에서 행정학 박사 학위를 취득했다. 한국개발연구원(KDI)에서 근무하였고, 현재 국회입법조사처 경제산업조사실에서 입법조사관보로 재직 중이다. 주요 관심분야는 의회 재정권한, 지방재정, 공공선택론, 반부패이다(amazona00@naver.com).

〈논문접수일: 2017. 8. 28 / 심사개시일: 2017. 9. 28 / 심사완료일: 2017. 10. 30〉

〈부록 1〉 주민참여예산제 운영조례 모델안

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

자료: 행정자치부, 「주민참여예산제 운영조례 모델안」, 행정자치부 보도자료, 2010.10.31.

〈부록 2〉 지자체별 주민참여예산제도 운영조례 유형

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, 수영구, 연제구, 영도구, 중구, 기장군	해운대구	
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

〈부록 3〉 상관관계분석표(종합청렴도)

	종합 청렴도	조례수준	위원수	회의수	참석률	공청회수	제안 사업수	제안 사업액	예산 반영액	예산 반영률	채무 비율	재정 자립도	세출 결산액	참여율	정당	선수	선거	시군구
종합청렴도	1																	
조례수준	0.111***	1																
위원수	0.107***	0.439***	1															
회의수	0.041***	0.156***	0.342***	1														
참석률	0.126***	0.227***	0.563***	0.189***	1													
공청회수	0.006	0.020	-0.010	0.571***	-0.027	1												
제안사업수	0.0124	0.0612*	0.0042	0.633***	-0.0163	0.601***	1											
제안사업액	0.0407	0.090***	0.0753**	-0.0169	0.096***	0.0026	0.0722**	1										
예산반영액	-0.0855**	0.038	-0.0449	-0.0619*	-0.088***	0.0175	0.125***	0.218***	1									
예산반영률	-0.087***	-0.0187	-0.0853**	-0.0763**	-0.0657**	-0.0144	0.0795**	0.136***	0.747***	1								
채무비율	-0.240***	0.072**	0.0748**	-0.0271	-0.096***	0.0315	-0.0045	-0.007	0.0392	-0.0695**	1							
재정자립도	0.133***	0.291***	0.303***	0.116***	0.202***	0.013***	0.1014	0.156***	0.183***	-0.0131	0.117***	1						
세출결산액	-0.361***	-0.360***	-0.418***	-0.189***	-0.305***	-0.0095	-0.0159	-0.106***	0.0124	0.122***	0.0797**	-0.586***	1					
참여율	-0.237***	-0.290***	-0.364***	-0.136***	-0.209***	-0.0234	-0.016	-0.083**	-0.033	0.126***	-0.137***	-0.601***	0.825***	1				
정당	-0.0052	-0.183***	-0.223***	-0.136***	-0.257***	-0.051	-0.101***	-0.047	0.0083	0.0352	-0.0101	-0.0316	0.0385	-0.0735**	1			
선수	0.0157	-0.0469	-0.0384	0.0143	0.0696**	-0.0012	0.032	-0.0342	0.0026	0.0157	-0.0675**	-0.0187	-0.0599*	-0.092***	0.0809**	1		
선거	-0.195***	-0.0325	-0.036	-0.0251	-0.058**	0.0129	-0.0264	-0.0207	0.0269	0.0413	0.142***	0.0804**	-0.0633*	-0.0379	-0.142***	-0.0701**	1	
시군구	-0.0224	-0.220***	-0.287***	-0.114***	-0.089***	-0.0523	-0.0597**	-0.096***	-0.117***	0.108***	-0.408***	-0.511***	0.495***	0.617***	-0.0067	0.0077	0	1

주: N = 904, *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

〈부록 4〉 상관관계분석표(내부청렴도)

	내부 청렴도	조례수준	위원수	회의수	참석률	공청회수	제안 사업수	제안 사업액	예산 반영액	예산 반영률	채무 비율	재정 자립도	세출 결산액	참여율	정당	선수	선거	시군구
내부청렴도	1																	
조례수준	0.113***	1																
위원수	-0.0507	0.439***	1															
회의수	-0.0345	0.156***	0.342***	1														
참석률	-0.009	0.227***	0.563***	0.189***	1													
공청회수	-0.0078	0.0205	-0.0101	0.571***	-0.0273	1												
제안사업수	-0.0014	0.0612*	0.0042	0.633***	-0.0163	0.601***	1											
제안사업액	0.0204	0.090***	0.0753**	-0.0169	0.09***	0.0026	0.072**	1										
예산반영액	0.0247	0.038	-0.0449	-0.0619*	-0.088***	0.0175	0.125***	0.218***	1									
예산반영률	0.0187	-0.0187	-0.0853**	-0.0763**	-0.0657	-0.0144	0.0795**	0.136***	0.747***	1								
채무비율	-0.115***	0.072**	0.0748**	-0.0271	-0.096***	0.0315	-0.0045	-0.007	0.0392	-0.0695	1							
재정자립도	-0.123***	0.291***	0.303***	0.116***	0.202***	0.0137	0.101***	0.156***	0.183***	-0.0131	0.117***	1						
세출결산액	0.0425	-0.360***	-0.418***	-0.189***	-0.305***	-0.0095	-0.0159	-0.106***	0.0124	0.122***	0.079**	-0.586***	1					
참여율	0.0348	-0.290***	-0.364***	-0.136***	-0.209***	-0.0234	-0.016	-0.083**	-0.033	0.126***	-0.137***	-0.601***	0.825***	1				
정당	0.097***	-0.183***	-0.223***	-0.136***	-0.257***	-0.051	-0.101***	-0.047	0.0083	0.0352	-0.0101	-0.0316	0.0385	-0.073***	1			
선수	-0.0363	-0.0469	-0.0384	0.0143	0.069**	-0.0012	0.032	-0.0342	0.0026	0.0157	-0.0675**	-0.0187	-0.0599*	-0.092***	0.0809**	1		
선거	-0.116***	-0.0325	-0.036	-0.0251	-0.058*	0.0129	-0.0264	-0.0207	0.0269	0.0413	0.142***	0.0804	-0.0633*	-0.0379	-0.142***	-0.0701**	1	
시군구	0.106***	-0.220***	-0.287***	-0.114***	-0.089***	-0.0523	-0.0597*	-0.096***	-0.117***	0.108***	-0.408***	-0.511***	0.495***	0.617***	-0.0067	0.0077	0	1

주: N = 904, *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

〈부록 5〉 상관관계분석표(외부청렴도)

	외부청렴도	조례수준	위원수	회의수	참석률	공청회수	제안사업수	제안사업액	예산반영액	예산반영률	채무비율	재정자립도	세출결산액	참여율	정당	선수	선거	시군구
외부청렴도	1																	
조례수준	0.1895	1																
위원수	0.154***	0.439***	1															
회의수	0.0756**	0.156***	0.342***	1														
참석률	0.149***	0.227***	0.563***	0.189***	1													
공청회수	0.0144	0.0205	-0.0101	0.571***	-0.0273	1												
제안사업수	0.0134	0.0612*	0.0042	0.633***	-0.0163	0.601***	1											
제안사업액	0.0372	0.090***	0.0753**	-0.0169	0.096***	0.0026	0.0722**	1										
예산반영액	-0.0728**	0.038	-0.0449	-0.0619*	-0.088***	0.0175	0.125***	0.218***	1									
예산반영률	-0.096***	-0.0187	-0.0853**	-0.0763**	-0.0657**	-0.0144	0.0795**	0.136***	0.747***	1								
채무비율	-0.179***	0.072**	0.0748**	-0.0271	-0.096***	0.0315	-0.0045	-0.007	0.0392	-0.0695**	1							
재정자립도	0.241***	0.291***	0.303***	0.116***	0.202***	0.0137	0.101***	0.156***	0.183***	-0.0131	0.117***	1						
세출결산액	-0.446***	-0.360***	-0.418***	-0.189***	-0.305***	-0.0095	-0.0159	-0.106***	0.0124	0.122***	0.0797**	-0.586***	1					
참여율	-0.313***	-0.290***	-0.364***	-0.136***	-0.209***	-0.0234	-0.016	-0.0839**	-0.033	0.126***	-0.137***	-0.601***	0.825***	1				
정당	-0.0801**	-0.183***	-0.223***	-0.136***	-0.257***	-0.051	-0.101***	-0.047	0.0083	0.0352	-0.0101	-0.0316	0.0385	-0.0735**	1			
선수	0.0374	-0.0469	-0.0384	0.0143	0.0696**	-0.0012	0.032	-0.0342	0.0026	0.0157	-0.0675**	-0.0187	-0.0599*	-0.092***	0.0809**	1		
선거	-0.110***	-0.0325	-0.036	-0.0251	-0.058*	0.0129	-0.0264	-0.0207	0.0269	0.0413	0.142***	0.0804**	-0.0633*	-0.0379	-0.142***	-0.070**	1	
시군구	-0.102***	-0.220***	-0.287***	-0.114***	-0.089***	-0.0523	-0.0597*	-0.096***	-0.117***	0.108***	-0.408***	-0.511***	0.495***	0.617***	-0.0067	0.0077	0	1

주: N = 904, *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

〈부록 6〉 하우스만 검정 결과(종합청렴도)

변수				Coefficients			
				(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V_b-V_B))
				고정효과 (FE)	확률효과 (RE)	Difference	S.E
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	-0.04432	-0.01832	-0.02599	0.095459
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	0.001051	-0.00025	0.001303	0.001504
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	-0.00396	-0.00562	0.001657	0.005326
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	-0.00063	-5.4E-05	-0.00058	0.000624
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	0.002293	0.001606	0.000687	0.000695
			전년도 주민참여 제안 사업수	-1.7E-05	2.08E-05	-3.8E-05	4.01E-05
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	1.68E-08	1.22E-07	-1.05E-07	1.36E-07
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	1.89E-07	-2.17E-06	2.36E-06	3.79E-06
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	-1.36683	-0.59739	-0.76943	1.537138
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	0.019739	-0.00237	0.022108	0.004398
			재정자립도	-0.00117	-0.00083	-0.00034	0.002169
			1인당 세출결산액	-0.18156	-0.24161	0.060043	0.147443
	정치적 요인		정치참여율	-0.00347	0.001211	-0.00468	0.006944
			지자체장의 소속 정당	-0.03923	-0.02522	-0.01402	0.027172
			지자체장의 선수	-0.05771	-0.02938	-0.02833	0.013497
	환경적 요인		지방선거	-0.20389	-0.17158	-0.03231	0.015653

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(13) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 36.80
Prob>chi2 = 0.0004
(V_b-V_B is not positive definite)

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈부록 7〉 하우스만 검정 결과(내부청렴도)

변수				Coefficients			
				(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V_b-V_B))
				고정효과 (FE)	확률효과 (RE)	Difference	S.E
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	-0.08694	-0.12168	0.03474	0.084076
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	-0.00099	-7.6E-05	-0.00092	0.001332
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	-0.00767	-0.00713	-0.00054	0.004089
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	-0.00162	-0.00077	-0.00085	0.000495
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	0.001272	0.000968	0.000304	0.000481
			전년도 주민참여 제안 사업수	3.79E-05	0.000051	-1.3E-05	3.01E-05
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	-6.64E-08	7.59E-08	-1.42E-07	7.87E-08
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	7.01E-06	8.47E-06	-1.47E-06	2.84E-06
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	-3.83413	-4.34665	0.512526	1.087903
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	0.016786	0.007414	0.009372	0.003427
			재정자립도	-0.00737	-0.00634	-0.00103	0.001768
			1인당 세출결산액	-0.36615	-0.09404	-0.27211	0.140943
	정치적 요인		정치참여율	-0.01345	-0.00677	-0.00668	0.006002
			지자체장의 소속 정당	-0.04145	-0.01149	-0.02996	0.019215
			지자체장의 선수	-0.04057	-0.04747	0.006893	0.009549
	환경적 요인		지방선거	-0.18119	-0.12859	-0.0526	0.013557

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(13) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 39.72
Prob>chi2 = 0.0002
(V_b-V_B is not positive definite)

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈부록 8〉 하우스만 검정 결과(외부청렴도)

변수				Coefficients			
				(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V_b-V_B))
				고정효과 (FE)	확률효과 (RE)	Difference	S.E
설명변수	주민참여예산제도수준	조례수준	주민참여예산제도의 전년도 운영조례 유형	0.063908	0.036153	0.027756	0.112576
		운영수준	전년도 주민참여예산위원회 위원수	0.001147	-0.00062	0.001766	0.001773
			전년도 주민참여예산위원회 개최수	-0.00154	-0.00276	0.001223	0.00646
			전년도 주민참여예산위원회의 1회당 평균 참석률	-0.00036	-0.00011	-0.00025	0.000753
			전년도 주민참여예산 관련 설명회 및 공청회 개최수	0.002208	0.001448	0.000759	0.000857
			전년도 주민참여 제안 사업수	-3.7E-05	-9.85E-06	-2.7E-05	4.88E-05
			ln(전년도 주민참여 제안 사업액)	-3.06E-08	-2.08E-08	-9.74E-09	1.73E-07
		반영수준	ln(당해 연도 예산에 반영된 주민참여 제안 사업액)	4.54E-06	-2.11E-06	6.65E-06	4.63E-06
			주민참여 제안 사업액이 당해연도 예산에 반영된 비율	-2.75498	-0.6968	-2.05818	1.901048
통제변수	재정적 요인		예산대비 채무비율	0.020319	-0.00261	0.022929	0.005331
			재정자립도	0.002197	0.001559	0.000637	0.002597
			1인당 세출결산액	-0.17941	-0.27432	0.094902	0.171545
	정치적 요인		정치참여율	0.001939	0.00278	-0.00084	0.008215
			지자체장의 소속 정당	-0.05418	-0.06674	0.012554	0.033586
			지자체장의 선수	-0.04211	-0.00664	-0.03547	0.016772
	환경적 요인		지방선거	-0.15103	-0.12855	-0.02249	0.018362

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(13) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 26.24
Prob>chi2 = 0.0158
(V_b-V_B is not positive definite)

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

Abstract

A Study on Effects of the Participatory Budgeting Level on Reduction in Corruption in Local Governments

Kim, Aejin

Participatory budgeting that had been introduced in 2003 became compulsory through revision of Local Treasury Bills Act in 2011, and it is currently implemented by all local governments. However, existing studies have limitations in that they are focused on verifying the effectiveness of participatory budgeting through limited materials on whether to introduce the system and types of operating regulations instead of considering practical functions of participatory budgeting and their results. In particular, few studies have been conducted on the practical participatory budgeting level and relationships with corruption in local governments.

In this regard, the study analyzed how the participatory budgeting level affects reduction in corruption in local governments through the use of materials on the level of participatory budgeting regulations implemented in 226 cities, towns and wards as well as the level of operation and reflection from 2013 to 2016.

In order to better understand the impact of the level of the participatory budgeting on declining local government corruption, the analysis was divided into two models, one with control variables and the other without the control variables. The result of the analysis showed that the level of ordinance of the participatory budgeting has a positive effect on the increase of the total integrity, internal integrity, and external integrity in the model excluding the control variables. When the operational ordinance of the participatory budgeting regulates the budget-related roles of the participatory budgeting committee in detail, the total integrity increased by 0.07 points, internal integrity increased by 0.08 points, and external integrity increased by 0.13 points. However, the effect was insignificant.

In the model including the control variables, the high level of ordinance and reflection of the participatory budgeting positively affected the decline of local government corruption, but the effect was also insignificant. The internal integrity rose by 0.08 points when the level of operational ordinance of the participatory budgeting was high and the internal integrity increased by 3.2 points when the proposed amount of money for the business by residents was highly reflected in the budget for the year.

On the other hand, the amount of annual expenditure per capita and the local elections among control variables have a negative effect on all of the total integrity, internal integrity, and external integrity.

Key Words: Participatory Budgeting, Local Governments, Corruption, Agent Problem, Monitoring Stage