

# 기초지방자치단체장의 특성이 시민참여에 미치는 영향: 주민참여예산제를 중심으로\*

이 재 호\*\*  
주 상 원\*\*\*

## 국문요약

본 연구는 지방자치단체장의 특성이 주민참여예산제의 운영과 결과에 미치는 영향을 분석한다. 시민참여의 개인적 동기가 제도적 요인에 의해 실현되므로 실천적 차원에서 제도를 설계·운영하는 공공관리자의 역할에 대한 논의가 필요하나, 국내에서는 지자체장의 배경과 경험이 예산 과정에서 시민참여에 미치는 영향은 거의 논의되지 않았다. 이에 본 연구는 상위계층이론을 적용하여 지자체장의 특성이 주민참여예산제에 미치는 영향을 분석했다. 특히, 자료공개 여부에 따른 잠재적 자기선택편향을 헤크만 선택모형을 활용하여 조정했다. 분석 결과 지자체장의 인구통계학적 속성, 지역적 및 직업적 배경은 주민참여예산제에서 시민참여와 제도운영, 예산 편성 결과에 일부 영향을 미쳤다. 특히 지역 맥락에 대한 이해가 시민참여를 촉진하는 데 중요한 요인일 수 있음을 보였다. 이를 통해 시민참여의 제도적 요인에 영향을 미칠 수 있는 지자체장의 협력을 구현하기 위한 전략적 설계자로서 역할에 대한 관심이 필요함을 주장한다.

주제어: 시민참여, 참여예산제, 지방자치단체장, 상위계층이론, 헤크만 선택모형

## I. 서론

많은 민주국가에서 대의민주주의가 위기를 맞고 있다. 민주적 제도와 정치인에 대한 대중의 신뢰 하락, 갈등의 증폭(Przeworski, 2019) 속에서 선출직 지도자들은 민주적 책임을 지지 않는 기술 관료들에게 의사결정을 위임하는 경향이 있다. 대의민주주의는 본질적으로 소수 엘리트에게 권력을 집중시켜 대다수 시민을 정치 과정에서 배제하며, 이로 인해 민주제에 대한 불신이 증가하고 선거를 통한 권력의 위임이 민주적이지 않다는 인식을 야기한다(Landemore, 2020). 또한 민주적 효율성을 높인다고 여겨진 다수결 제도와 전문가주의에 대한 의존은 시민참여의 역할을 축소할

\* 본 논문은 서울대학교 행정대학원 BK21 FOUR '포용적 거버넌스를 위한 글로벌 융합·혁신인재 양성사업단'으로부터 연구비를 지원받았습니다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

수 있다(Lafont, 2020).

이러한 문제를 해결하기 위해 직접민주적 요소를 도입하려는 시도가 이루어졌다. 현대 민주 이론가들은 정부의 공적 활동과 시민사회의 비공식적 활동을 연계하고 후자의 영향력을 증대할 것을 요구한다(Olivo, 1998). 그러나 실질적이고 세부적인 운영 방안에 대한 관심은 여전히 부족하다. 공적인 속의 공간을 제공하고 이를 국가 영역과 연결하는 제도가 필요하지만 기존 논의는 추상적 수준에 머물러 있다. 즉, 이러한 규범적 연구는 시민참여를 구현하는 실천적 측면에 대한 관심이 부족하다(Olivo, 1998; Quick & Bryson, 2022).

본 연구는 실천적 측면을 제고하고자 개인적 수준의 참여 동기를 실현하는 통로로서 참여제도에 관심이 필요함을 주장한다. 그리고 시민참여 제도를 운영하고 주도하는 관료제 내의 공공관리자, 특히 지방자치단체장의 역할을 강조한다. 기존의 협력적 거버넌스 연구는 공공부문을 포함한 협력을 구현함에 있어 관료제 내 최고관리자가 전략적 선택을 통해 이해관계자들을 조율하는 역할을 강조했다(Bryson et al., 2015; Esteve et al., 2013). 그런데 지자체장의 특성, 배경 및 경험이 시민참여에 대한 태도를 결정하고(Liao & Schachter, 2018; Migchelbrink & Van de Walle, 2022) 참여를 독려하기 위한 제도운영과 그 결과에 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 이 관계를 설명하기 위한 경험적 연구는 부족하다.

그러므로 본 연구는 상위계층이론(Upper Echelons Theory)에 기반하여 지자체장의 특성이 지역 내 다양한 참여제도 중 주민참여예산제의 운영과 그 결과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적 근거를 제시한다. 시민참여를 제도화된 경로를 통해 실현하기 위한 수단으로 「지방자치법」에서는 주민투표(제18조), 조례 및 규칙 제정·개폐청구(제19, 20조), 주민 감사 청구(제21조), 주민소송(제22조), 주민소환(제25조), 청원(제85~88조) 등을, 「지방재정법」에서는 주민참여예산제(제39조)를 규정하고 있다. 이외에도 선거, 공청회, 자문위원회 등을 제도화된 경로라 할 수 있으며 이러한 제도들은 정책결정과정의 여러 단계에서 활용되고 있다(유동상 & 임정빈, 2016). 또한 시민들은 다양한 참여제도의 도입 및 시행에 긍정적이다(전영평, 최준호, & 이곤수, 2003). 그런데 주민투표, 조례제정·개폐청구, 주민감사, 주민소송, 주민소환은 청구 요건이 엄격하여(노현수, 2020) 시행 가능성이 매우 낮고 규칙개폐청구는 2022년부터 시행되었기에 이러한 제도를 통한 지방자치단체에서의 시민참여 사례는 매우 적다. 반면에 주민참여예산제는 2010년대 초부터 전국의 모든 기초지자체에서 의무적으로 운영되었기에 상대적으로 데이터 접근이 용이하고 일관된 기준으로 기초지자체 간의 비교가 가능하다.

따라서 기초지자체의 단체장과 주민참여예산 관련 경성자료를 수집하여 주민참여예산제의 운영 현황을 검토하고 지자체장의 특성에 따라 주요 이해관계자들의 참여와 제도운영 및 그 결과가 어떻게 달라지는지를 헤크만 선택모형에 따른 통계적 분석을 통해 확인한다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 1. 시민참여와 주민참여예산제

#### 1) 시민참여의 선행요인과 참여의 측정

시민들의 다양한 활동은 참여의 한 형태로 이해될 수 있다. 그러나 전통적 방식만으로는 현대의 다양한 참여 방식을 포괄할 수 없기에 개념의 확장이 필요하다. 다만 무분별한 확장은 모든 것을 포함하는 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서 정치적 맥락이 명백하거나 정치적 목표가 뚜렷한 경우만을 정치 참여의 한 형태로 포함해야 한다(van Deth, 2001, 2014).

민주주의는 정치 과정에서 일반 시민의 역할을 중시하며, 시민참여는 민주사회의 필수 요소이다. 참여는 민주적 가치를 달성하기 위한 수단이며 공공 정책 형성에 큰 역할을 한다(Fung, 2015). 또한 관료제의 성과와 책임성을 향상시키고(Moynihan, 2003) 사회 안정성을 높이며(Halder & Campbell-Phillips, 2020) 시민의 자기계발에 기여한다(Macpherson, 1977; Pateman, 1970). 그러나 사회적 효용이 있다고 해서 시민들이 자동으로 참여하는 것은 아니다. 따라서 참여를 유발하는 선행요인을 검토할 필요가 있다.

시민참여의 선행요인은 개인적 요인과 제도적 요인으로 구분된다. 개인은 자신의 사회적 환경으로부터 오는 영향을 수동적으로 흡수하지 않는다. 대신 환경으로부터 정보를 적극적으로 선택하고 자신의 필요, 동기, 목표와 무관한 정보에 저항하거나 무시하며 자신의 신념과 태도를 구성하는 능동적인 사회적 행위자이다(Bandura, 1986). 개인적 요인으로는 인구통계학적 요인과 심리적 요인이 있다. 먼저 인구통계학적 요인에는 사회경제적 지위(Hart & Atkins, 2002), 연령(Moy et al., 2005), 젠더(Schlozman et al., 1995) 등이 있다. 심리적 요인으로는 인지적 요인(Caprara et al., 2006; van Zomeren et al., 2008), 감정적 요인(Flanagan et al., 1998), 공동체 의식(McMillan & Chavis, 1986), 정체성(Gil de Zuniga et al., 2010; van Zomeren et al., 2008), 개인적 동기 및 목표(Omoto & Snyder, 2002) 등이 있다. 이러한 심리적 요인은 여타 요인에 영향을 미치며, 다른 심리적 요인에 의해 매개되기도 한다(Barrett & Brunton-Smith, 2017).

참여는 개인의 의지에 의한 것이 이상적이지만, 개인은 제도적 요인에 의해 제약받는다(Arvanitidis, 2017). 제도적 요인은 정치적 기회 구조를 제공하며, 이는 참여에 영향을 미친다(Geys, 2006). 제도적 요인에는 선거제도(Geys, 2006; Jackman, 1987), 유권자 특성(Geys, 2006), 정치제도(Vrablikova, 2014), 역사·경제·문화적 특성(Bernhagen & Marsh, 2007) 등 거시적 맥락 요인과 가족(Flanagan et al., 1998), 동료 집단(Zaff et al., 2008), 교육 수준(Feldman et al., 2007), 대중매체(Chaffee et al., 1970), 직장(Egerton, 2002), 비정치기구(Albanesi et al., 2007), 정치단체(Boffi, 2012) 등 사회적 요인이 있다.

이처럼 시민참여의 선행요인으로는 다양한 변수가 복합적으로 작용한다. 그리고 시민참여를 증진하기 위해서는 개인적 요인과 제도적 요인이 모두 중요하다. 왜냐하면 인구통계학적 요인은 변화시키기 어렵고 심리적 요인은 장기적 관점에서 변화를 유도할 수 있지만 직접적 개입은 어렵기

때문이다. 따라서 적절한 제도설계를 통해 공공부문의 혁신과 정책 개선을 도모할 수 있다(Bryson et al., 2013).

한편 시민참여의 목적은 종종 모호하며 목표하는 결과와의 인과관계에 대한 명확한 지식도 부족하다. 참여의 효과를 개념화하고 측정하는 체계도 일반화되지 않았다(Rosener, 1978). 따라서 시민참여의 측정은 다양한 방식으로 이뤄진다. 전통적으로 투표율은 정치 참여를 나타내는 지표로 사용되었으나(Rolfe, 2012) 이는 현대의 다양한 시민참여 방법들을 포괄하기에는 한계가 있다. 오늘날 시민참여 연구에서 가장 널리 사용되는 방식은 설문조사를 통한 측정이다(Gibson & Cantijoch, 2013; Nah & Yamamoto, 2018; Stromback et al., 2018). 하지만 설문조사 방식에는 자기보고 측정의 문제(Dimitrova & Matthes, 2018), 정치적 행동의 산발성과 기억 혼란(Belli et al., 1999), 사회적 바람직성 편향(Presser, 1990), 설문조사 시기에 의한 편향(Keeter et al., 2002), 질문 문구의 문제(Persson & Solevid, 2014), 개념의 불명확성 문제(Coffe & Campbell, 2020) 등의 한계가 있다. 결과적으로 시민참여를 측정하는 합의된 방식은 존재하지 않으며, 다양한 측정 수단들은 각각의 단점이 있다. 그러므로 참여를 어떻게 측정할 것인가에 대한 고민이 필요하다.

## 2) 시민참여 제도로서 주민참여예산제

Wicksell(1958)은 국가가 시민의 재정선호를 반영한 예산을 집행할 때 재정민주주의가 가능하다고 보았다. 이를 실현하기 위한 수단 중 하나가 참여예산제이다. 참여예산제는 시민이 지역사회의 필요를 식별하고 선출직 공무원들과 함께 예산 제안을 작성하도록 하며 시민에게 공공 자금을 어디에, 어떻게 사용할지 투표할 수 있는 권한을 부여한다는 점에서 현대 민주주의가 본래 목적에 부합하도록 만드는 수단이다.

참여예산제의 도입과 시행에는 여러 요인이 영향을 미친다(Wampler, 2000). 첫째, 집권 세력의 이념 성향이다. 참여예산제는 주로 진보적 정부가 시행한다. 둘째, 정치적 환경의 영향을 받는다. 시민사회가 활성화된 지역에서 참여예산제가 성공할 가능성이 높다. 셋째, 지방자치단체장의 역할이 중요하다. 브라질의 경우, 지자체장이 원하면 참여예산제를 시행할 수 있었다. 따라서 지역 수준에서 참여예산제의 주요 이해관계자는 지방정부 및 지자체장과 시민이며 양자는 제도의 도입과 시행을 촉진할 수도, 저해할 수도 있다.

한편 참여예산제와 관련된 국내 연구는 주로 지방정부에서 시행되는 주민참여예산제에 초점이 맞춰져 있다. 관련 연구를 분류해 보면 크게 세 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 국내 및 해외 사례 연구이다. 국내에서 주민참여예산제를 최초로 도입한 광주광역시 북구 및 기타 지자체의 사례를 분석한 연구는 매우 많으며(곽채기, 2007; 김도희 & 정준금, 2006; 김윤승 & 전성만, 2023a; 박민정 & 최성락, 2009; 안성민 & 이영, 2008; 임승후 & 김병섭, 2010) 해외 사례와 국내 사례를 비교한 연구들도 존재한다(김정희, 2023; 나중식, 2005). 둘째, 주민참여예산제의 도입 및 확산에 영향을 미친 요인들에 관한 연구이다. 정치적 요인(지자체장 이념 성향, 득표율, 진보성향 기초의원 비율), 사회적 요인(시민단체 수, 인구수, 사회자본), 행정적 요인(중앙정부의 지원 여부) 등이 영향을 미치며 특히 진보적 성향인 지자체장의 재임 시에 제도가 도입될 가능성이 높다(강운호, 2011; 김도

희 & 정준금, 2006; 김정인, 2023; 남승우 & 권영주, 2013; 박형근 & 남황우, 2012; 엄태호 & 윤성일, 2013; 최상한, 2010). 이는 정책채택에 단체장의 리더십, 관심, 의지가 중요하다는 연구와도 부합한다(이승종 & 강철구, 2006). 셋째, 주민참여예산제의 효과에 관한 연구이다. 주민참여예산제가 지자체 재정건전성에 미치는 영향(정재호 & 김상헌, 2014), 주민참여 관리방식과 적극행정이 주민참여예산제의 정책효과 인식에 미치는 영향(김윤승 & 전성만, 2023b) 등을 예로 들 수 있다. 이러한 분류에 따르면 주민참여예산제가 도입된 초기인 2000년대에는 개별 사례에 관한 연구가 많이 이뤄졌으나 2011년에 제도 시행이 의무화되고 정착되면서 2010년대 이후로는 주민참여예산제에 영향을 미치는 요인과 제도의 효과에 관한 연구가 주를 이루고 있다.

시민참여의 방식으로서 주민참여예산제의 시행을 통한 시민참여 활성화의 선행요인을 분석한 국내 연구 중 지자체장의 특성을 고려한 연구는 주로 지자체장의 이념 성향과 득표율만을 지자체장의 특성으로 고려했다. 하지만 이는 정책채택과 관련성이 낮다(이승종 & 강철구, 2006). 그럼에도 불구하고 지자체장은 의사결정자로서 정책채택 시 중요한 역할을 하므로(즉, 지자체장의 의지가 중요한 재량의 영역이 존재하므로) 이념 성향 외에도 다양한 특성들이 주민참여예산제에 미치는 영향을 확인할 필요가 있다.

실제로 주민참여예산제의 도입과 운영 현황을 살펴보면 지자체장의 영향력을 확인할 수 있다. 「지방재정법」 제39조와 「지방재정법 시행령」 제46조는 예산 과정에 주민 참여를 의무화하지만, 세부 운영은 기초지자체의 조례로 결정된다. 그런데 대부분의 지자체는 행정안전부의 표준 조례안 또는 조례 모델안을 바탕으로 조례를 제정하지만, 각 지자체의 세부 운영 방식에는 차이가 있다. 예를 들어, 주민참여예산제를 최초로 도입한 광주광역시 북구는 온라인 플랫폼을 활발히 운영하지만 비슷한 예산과 인구를 가진 다른 기초지자체는 그렇지 않다. 이러한 차이는 지자체장의 권한과 리더십(김이수, 2011; 류은영, 2020) 때문일 수 있다. 선행연구에 따르면 공공부문이 조직 외부 이해관계자와 성공적으로 협력하기 위해서는 관료계 최상층의 지원이 필수적이다(Bryson et al., 2013; Moynihan, 2003). 즉, 시민 등 이해관계자의 참여를 제도화된 경로로 실현하는 데 공공관리자의 역할이 중요하다. 광주광역시 북구의 제도 기획 당시 담당자는 “단체장의 의지로 제도가 도입된 탓에 초기에는 공무원 사회에서 부담을 많이 느꼈다. 예산편성과정에 주민들이 참여하면서 시민과 공무원이 의사소통하게 됐고 ... 결과도 덤으로 얻었다”고 말했다(심재훈, 2007). 이렇듯 주민참여예산제의 성공적 정착과 안정적 운영을 위해서는 지자체장의 관심과 지원이 큰 역할을 한다.

〈표 1〉 국내 주민참여예산제 선행연구

사례연구	국내 사례연구	• 곽채기, 2007; 김도희 & 정준금, 2006; 김윤승 & 전성만, 2023a; 박민정 & 최성락, 2009; 안성민 & 이영, 2008; 임승후 & 김병섭, 2010
	해외 사례연구	• 김정희, 2023; 나중식, 2005
도입 및 확산 요인 연구	정치적 요인 (지자체장 이념 성향, 득표율, 진보성향 기초의원 비율)	• 강운호, 2011; 남승우 & 권영주, 2013; 박형근 & 남황우, 2012; 엄태호 & 윤성일, 2013; 최상한, 2010
	사회적 요인 (시민단체 수, 인구수, 사회자본)	• 김도희 & 정준금, 2006; 김정민, 2023; 최상한, 2010
	행정적 요인 (중앙정부의 지원 여부 등)	• 엄태호 & 윤성일, 2013; 최상한, 2010
효과 연구		• 지자체 재정건전성(정재호 & 김상현, 2014) • 주민참여예산제 정책효과 인식(김윤승 & 전성만, 2023b)

## 2. 상위계층이론의 접목

개인적 수준의 시민참여 동기를 실현하여 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해서는 제도적 지원이 중요하다. 그런데 시민참여의 중요성이 인정됨에도 불구하고 이해관계자의 참여 과정을 제도를 통해 설계하는 구체적 방법에 대한 연구는 부족하다(Bryson et al., 2013). 한편 지자체장의 경우 지역 내 공공부문의 최고관리자로서 정책 과정에 개입한다(Browne, 1985). 따라서 본 연구는 기초지자체 내 주민참여제도의 주도적 운영자로서 최고관리자인 지자체장의 영향을 분석한다. 많은 선행연구는 지자체장 또는 공공부문 고위관리자의 특성 중 리더십 또는 프로세스 관리 스타일이 시민참여의 활성화에 영향을 미친다고 본다(Edelenbos & Klijn, 2006; Perry, 2010; Redondo, 2016; Røiseland & Vabo, 2016). 그런데 이러한 연구는 설문조사 데이터를 사용하여(Sancino et al., 2023; Yang & Pandey, 2011) 자기보고 측정의 문제 등 설문조사 방식의 한계를 가지거나 사례연구(Edelenbos & Klijn, 2006)를 함으로써 일반화하기 어렵다는 약점이 있다. 또한 국내에서 많이 활용되는 공직생활실태조사 데이터 등은 공무원 전반의 인식을 측정하기에 지자체장, 고위 관료 등 관리자의 객관적인 특성을 측정하여 분석한 연구는 적다. 그러므로 본 연구는 지자체장이 주도하는 전략적 과정에 의한 제도설계 및 운영이 시민참여를 활성화할 수 있다고 보며, 그 바탕으로서 기초지자체장의 배경과 경험에 주목한다(Mintzberg, 1990).

상위계층이론은 조직의 중요한 의사결정이 최고경영진(상위계층)에 의해 이루어진다고 보는 전략경영 이론이다(Hambrick & Mason, 1984). 최고관리자의 배경과 경험 등 관측가능한 특성과 심리적 과정은 조직의 장기 목표와 관련된 전략적 의사결정과 관리적 관행 형성에 영향을 미친다. 즉, 최고관리자의 다양한 특성은 조직의 전략적 방향성 설정과 집행과정에 영향을 미치고 더 나아가 조직의 결과에 영향을 미친다. 많은 선행연구는 최고관리자의 인구통계적 배경, 지역적 배경, 직업적 배경이 조직의 성과와 전략적 변화 등 조직의 재무적 성과나 열망 수준(aspiration level)에

미치는 영향을 검증한다(Bromiley & Rau, 2016). 이러한 영향은 조직 내외부의 맥락적 요인에 의해 조절되거나 매개되며 도출되는 결과의 수준을 결정하는 중요한 요인이다.

최근 공공부문에서도 상위계층이론을 적용하는 연구들이 시도되었다. 지방공기업에서 기관장의 배경은 관리 관행에 영향을 미치고 있으며, 이는 성과에 간접적으로 영향을 미친다(Kim, 2022). 비슷한 맥락에서 기관장의 직업, 전문성 등 특성은 조직의 다차원적 성과에 영향을 미친다(강혜진 & 김진, 2022). 특히 Esteve et al.(2013)은 지역 내 최고관리자의 특성이 여러 이해관계자와의 협력 수준을 결정하는 중요한 요인임을 실증적으로 뒷받침하였다.

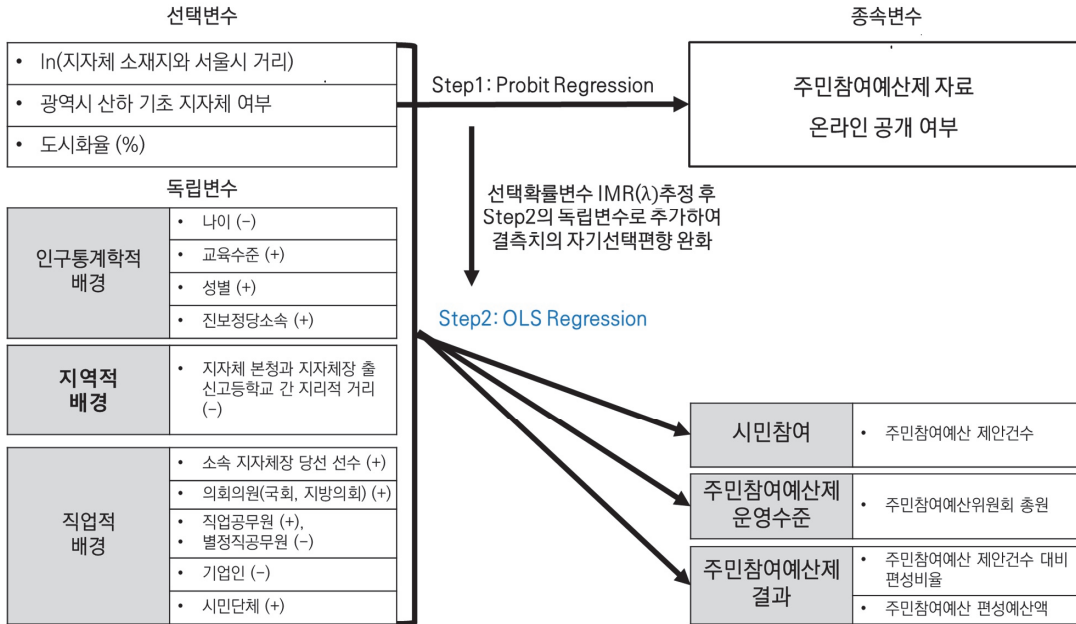
그러나 한국적 맥락에서 기관장 특성에 대한 경영학 이론을 공공조직에 적용하는 것은 중앙정부 정책과의 정합성과 상호작용을 고려하지 않아 불완전하다는 비판을 받는다(한인섭, 김형진, & 광채기, 2017; 강혜진 & 김진, 2022). 또한 예산 권한이 중앙정부에 집중되어 있어(정호용, 2021) 지자체장의 배경과 역량이 조직 결과에 미치는 영향이 과대평가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 재량권에 기반하여 지자체장은 지자체 내외부와의 상호작용 과정에서 정치적 및 비정치적 영향력을 미칠 수 있고(O'Toole et al, 2005; Esteve et al., 2013) 한국적 맥락에서도 지자체장의 특성 및 배경의 영향에 관한 실증적 근거가 존재한다(이윤규, 2022; 정호용, 2021; 하민지, 2014).

### III. 연구모형 및 가설

#### 1. 연구모형

본 연구는 상위계층이론을 적용하여 기초지자체장의 관측가능한 배경이 주민참여예산제의 운영 관행 수준을 결정하며 개인 차원의 시민참여를 제도적 통로를 통해 실현토록 하여 시민들의 주민참여예산제 참여와 예산 편성에 영향을 미칠 수 있음을 확인한다.

이 논의에 따라, 지자체장의 (1) 인구통계학적 배경, (2) 지역적 배경, (3) 직업적 배경이 주민참여예산제의 (1) 권역 내 이해관계자들의 예산안 제안을 통한 참여, (2) 운영수준, (3) 시민들에 의해 제안된 예산의 편성 결과에 미치는 영향을 확인한다.



〈그림 1〉 연구모형

## 2. 연구가설 도출

첫째, 지자체장의 인구통계학적 속성은 주민참여예산의 제안, 운영 및 편성 결과에 영향을 미칠 것이다. 상위계층 이론의 선행연구에 따르면, 조직의 최고경영진(Top Executives)의 인구통계학적 배경은 조직 내 의사결정자의 사회적, 행동적, 인지적 과정에 영향을 미치며, 이렇게 형성된 태도는 궁극적으로 의사결정의 결과와 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있다(Bromiley & Rau, 2014). 이를 공공부문에 적용한다면 지자체장의 인구통계학적 배경은 시민참여 및 주민참여예산제에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해, 「지방재정법」에 따라 제도의 운영이 의무화되어 있을지라도 시민참여를 독려하기 위한 세부적인 운영 방향에서 차이가 발생할 수 있고, 이로 인해 결과에 영향을 미칠 수 있다. 구체적으로, 지자체장들에 대한 선행연구에 따르면, 나이가 어릴수록 여러 이해관계자들의 의견을 반영하고자 하며 여성이 남성에 비해 계서제에 기반한 의사결정을 덜 선호한다. 또한 교육 수준이 높을수록 여러 이해관계자들을 예산 과정에 참여시키는 것을 선호하며 진보적 성향일수록 시민참여에 긍정적인 태도를 형성한다(Feeney & Welch, 2012; Liao & Schachter, 2018; Migchelbrink & Van de Walle, 2022). 따라서 이러한 지자체장은 주민참여예산제의 운영에 더 큰 관심을 가지게 되며 필요한 경우 조직 내에서 적극적인 지원을 통해 운영 결과에 영향을 미칠 수 있을 것이다.



- H1-1: 기초지자체장의 인구통계학적 배경은 시민참여와 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-1-a: 지자체장의 나이와 시민참여는 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-1-b: 지자체장의 교육 수준과 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-1-c: 지자체장이 여성인 경우와 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-1-d: 지자체장이 진보정당 소속인 경우와 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
- H1-2: 기초지자체장의 인구통계학적 배경은 주민참여예산제 운영수준과 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-2-a: 지자체장의 나이와 주민참여예산제 운영수준은 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-2-b: 지자체장의 교육 수준과 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-2-c: 지자체장이 여성인 경우와 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-2-d: 지자체장이 진보정당 소속인 경우와 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
- H1-3: 기초지자체장의 인구통계학적 배경은 주민참여예산제의 결과와 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-3-a: 지자체장의 나이와 주민참여예산제의 결과는 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-3-b: 지자체장의 교육 수준과 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-3-c: 지자체장이 여성인 경우와 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.
  - H1-3-d: 지자체장이 진보정당 소속인 경우와 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

둘째, 지자체장의 지역적 연고는 주민참여예산의 제안과 운영 및 편성 결과에 영향을 미칠 것이다. 지자체장은 지역적 연고에 기반한 관계적 리더십을 통해 시민참여를 독려할 수 있다(Sancino et al., 2023; Zeemering, 2008). 그런데 타 지역 출신 정치인이나 중앙부처 관료 출신의 기관장, 지자체장은 정치적 네트워크에 기반한 관리 및 재정적 자원 확보에 유리할 수 있지만(강혜진 & 김진, 2022) 상대적으로 지역사회와의 연결이 약하므로 지역 내 주요 이해관계자들의 참여 유도가 어려울 수 있다. 또한 지역 내 주요 현안에 대한 이해가 상대적으로 부족하여 참여예산제에 대한 관심이 부족할 수 있으며 제안된 예산안이 의회에서 편성될 수 있도록 지원하는데 한계가 존재할 수 있다.

- H2-1: 기초지자체장의 지역적 연고 수준이 약할수록 시민참여와 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
- H2-2: 기초지자체장의 지역적 연고 수준이 약할수록 주민참여예산제 운영수준과 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.
- H2-3: 기초지자체장의 지역적 연고 수준이 약할수록 주민참여예산제의 결과와 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

셋째, 지자체장의 직업적 배경은 주민참여예산의 제안과 운영 및 편성 결과에 영향을 미칠 것이다. 지자체장과 지방의회는 제도적 모호성, 지방자치에 대한 이해 부족(김진운 & 이정훈, 2010) 등으로 갈등하는데, 지자체장의 지방의회 경험은 의원들과의 네트워킹과 예산 과정에 대한 이해를 증진하여 주민참여예산 편성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 직업 공무원으로서 경력은 지역 내 행정 경험과 이해관계자들과의 관계 형성을 용이하게 하여 참여에 우호적 태도를 가질 가능성을 높인다(Liao & Schachter, 2018). 시민단체에서의 활동은 다양한 관점을 가진 사람들과의 상호작용에서 획득된 숙의 기술 및 경험을 통해 시민참여에 대한 긍정적 태도의 기반이 된다(Migchelbrink & Van de Walle, 2022). 반면에 당선 선수가 높아질수록 기존 운영 방식에 의존하므로 협력적 접근을 덜 선호한다(Brudney et al., 2005; Esteve et al., 2013). 민간기업 출신의 경

우 행정 및 예산 과정에 대한 경험이 부족하고(Liao & Schachter, 2018) 행정관 및 보좌관을 포괄하는 별정직 공무원의 경우 지역적 맥락에 대한 이해가 부족할 수 있어 주민참여예산제 운영과 결과에 부정적 영향을 미칠 것이다.

H3-1: 기초지자체장의 직업적 배경은 시민참여와 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-1-a: 지자체장의 현재 소속 지자체 당선선수와 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-1-b: 지자체장의 국회의원 및 지방의회 선수와 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-1-c: 지자체장의 일반직공무원 경험과 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-1-d: 지자체장의 별정직공무원 경험과 시민참여는 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-1-e: 지자체장의 민간기업 경험과 시민참여는 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-1-f: 지자체장의 시민단체 경험과 시민참여는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2: 기초지자체장의 직업적 배경은 시민참여와 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2-a: 지자체장의 현재 소속 지자체 당선선수와 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2-b: 지자체장의 국회의원 및 지방의회 선수와 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2-c: 지자체장의 일반직공무원 경험과 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2-d: 지자체장의 별정직공무원 경험과 주민참여예산제 운영수준은 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2-e: 지자체장의 민간기업 경험과 주민참여예산제 운영수준은 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-2-f: 지자체장의 시민단체 경험과 주민참여예산제 운영수준은 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3: 기초지자체장의 직업적 배경은 주민참여예산제의 결과와 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3-a: 지자체장의 현재 소속 지자체 당선선수와 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3-b: 지자체장의 국회의원 및 지방의회 선수와 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3-c: 지자체장의 일반직공무원 경험과 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3-d: 지자체장의 별정직공무원 경험과 주민참여예산제의 결과는 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3-e: 지자체장의 민간기업 경험과 주민참여예산제의 결과는 음(-)의 상관관계를 가질 것이다.

H3-3-f: 지자체장의 시민단체 경험과 주민참여예산제의 결과는 양(+)의 상관관계를 가질 것이다.

## IV. 분석 방법

### 1. 데이터

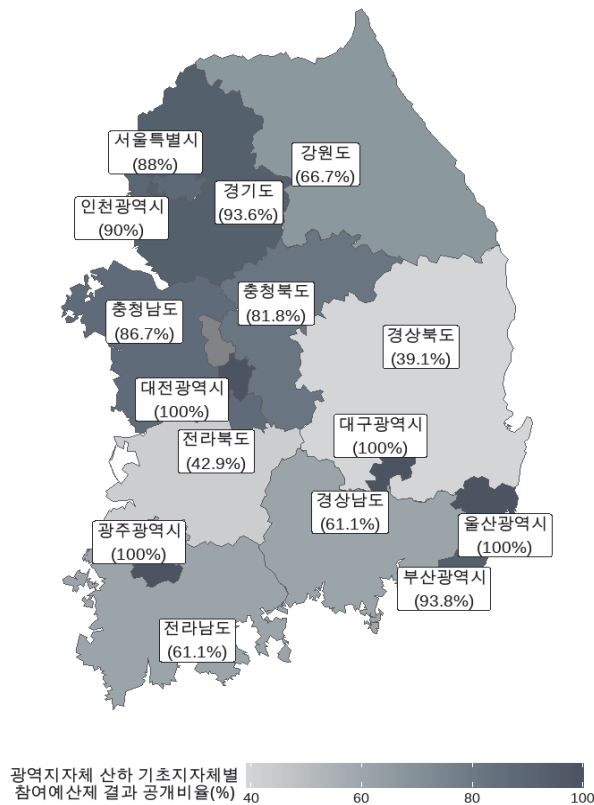
본 연구의 목적은 대한민국 기초지자체장의 특성이 (1) 시민들의 참여와 이를 위한 (2) 제도설계 및 운영, (3) 참여의 결과에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하는 데 있다. 이를 위해 2023년도 226개 지자체장과 해당 지자체의 주민참여예산제가 시민참여의 양상 및 결과에 어떠한 역할을 미쳤는지 확인한다. 지자체장 데이터의 경우 2022년도 제8회 전국동시지방선거를 통해 선출된 226개 지자체장을 분석 대상으로 삼았다. 또한 일반적으로 차년도 예산 반영을 위한 주민참여예산 공모와 위원회 운영이 하반기에 진행된다는 점에서 2022년도에 수행된 2023 회계년도의 주민참여예산제를 분석 대상으로 삼았다. 특별시 혹은 광역시 산하 구는 총 69개(93.2%), 군은 총 5개(6.76%), 도 혹은 특별자치도 산하 시는 75개(49.3%), 군은 77개(50.7%)이다. 그러나 앞서 언급한 것

처럼 법령을 통해 주민참여예산제의 운영을 강제하나 세부 운영과 관련된 사항은 해당 기초지자체의 조례로 결정된다. 일부 기초지자체는 주민참여예산제에 대한 정보를 홈페이지에 공시하지 않고 있기에 광역지자체별 분석 대상의 주민참여예산제 운영 결과에 대한 정보공개 현황은 <표 2>와 <그림 2>와 같다. <표 2>를 통해 확인한 결과, 수도권 혹은 광역시 산하 기초지자체의 경우 대부분 주민참여예산제의 운영 및 결과에 대한 데이터를 홈페이지에 공개하고 있으나 수도권에서 멀어질수록 그 공개 비중이 낮아지고 있다.

<표 2> 광역지방자치단체 산하 기초지방자치단체의 주민참여예산제 운영결과 공시현황 (수, %)

공개 여부	광역지방자치단체															
	광주	대구	대전	울산	부산	경기	인천	서울	충남	충북	강원	경남	전남	전북	경북	총계
공개	5 (100%)	8 (100%)	5 (100%)	5 (100%)	15 (93.75%)	29 (93.55%)	9 (90%)	22 (88%)	13 (86.67%)	9 (81.82%)	12 (66.70%)	11 (61.11%)	13 (59.09%)	6 (42.86%)	9 (39.13%)	171 (75.66%)
미공개	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (6.25%)	2 (6.45%)	1 (10%)	3 (12%)	2 (13.33%)	2 (18.18%)	6 (33.33%)	7 (38.89%)	9 (40.91%)	8 (57.14%)	14 (60.87%)	55 (24.34%)
총계	5	8	5	5	16	31	10	25	15	11	18	18	22	14	23	226

출처: 지방재정365를 통해 접근한 개별 기초자치단체별 주민참여예산제도 운영결과 공개 여부를 직접 수집



<그림 2> 광역지방자치단체 산하 기초지방자치단체 주민참여예산제 운영결과 공시현황

## 2. 분석방법

앞서 제시한 것처럼, 주민참여예산제의 계획, 운영, 및 결과의 온라인을 통한 공개 여부는 지역에 따라 상이하게 나타난다. 도입 초기에 행정안전부가 하향식으로 지자체에 제시한 표준조례안 및 모델안의 조례 모형에 따라 기초지자체에서 경로 의존적으로 주민참여예산제를 운영하고 있다(김윤승 & 전성만, 2023a). 그러나 조례에서 주민참여예산제 제안 및 선정 결과를 공개하도록 규정하고 있음에도 불구하고 정보공개가 적절히 이루어지지 못한 경우가 많다.

이처럼 주민참여예산제가 226개의 기초지자체에서 시행되고 있으나 온라인을 통해 정보가 공개되지 않은 경우가 많다는 점에서 선택적 정보공개가 임의적(random) 요인에 의해서 발생한 것이 아니라 체계적(systematic) 요인에 의해 발생한 것일 수 있다. 따라서 본 연구는 Heckman(1976)이 제안한 표본선택모형(Sample Selection Model)을 적용하여 선택적 표본으로 인한 추정량의 편향 가능성을 완화한다. Heckman 모형은 기초지자체의 온라인 정보공개 여부와 해당 지자체장의 특성이 운영에 영향을 미치는 과정이 상이하다고 가정한다. 따라서 이를 1단계 표본 선택에 대한 회귀분석과 2단계 본 회귀분석으로 분리하여 분석함으로써 자기선택으로 인한 편향을 최소화한다. 1단계에서는 프로빗(probit) 모형으로 표본 선택 여부에 미치는 요인을 기반으로 Inverse Mill's Ratio(IMR)를 계산하고, 이를 2단계 본 OLS 회귀분석 모형에 설명변수로 포함한다. 따라서 IMR이 통계적으로 유의한 경우 선택편향이 존재한다고 볼 수 있으며, 그렇지 않은 경우에 표본 선택으로 인한 회귀계수의 편향 문제가 상대적으로 분명하게 나타나지 않는다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 크게 (1) 기초지자체 청사와 서울특별시 청사 간의 지리적 거리, (2) 특별시 혹은 광역시 산하 기초지자체 여부, (3) 해당 지역의 도시화 수준이 해당 기초지자체의 온라인 정보공개 여부에 영향을 미친다고 보았다. 첫째, 서울특별시와의 지리적 거리가 멀어질수록 상대적으로 정책혁신의 확산으로 인한 영향이 지연되므로 해당 기초지자체의 온라인 정보공개 가능성에 영향을 미칠 것이다. 지방정부 사이의 수평적 정책확산에 대한 연구(Berry & 김대진, 2010; 조근식, 2013; 이석환, 2021)에 따르면 지리적 인접성은 정책의 불확실성 및 장애요인 제거, 정당성 제공, 정치적 지지의 동원 등을 통해 지방정부 정책 도입의 결정요인으로 작동한다(Berry & Berry, 1990). 플랫폼을 통한 주민참여예산제에 대한 정보공개를 정책혁신으로 본다면, 온라인 정보공개 경험은 서울특별시에서 먼 기초지자체의 경우 인근 기초지자체에서 정보공개를 하지 않을 가능성이 높아 결과적으로 자기선택에 영향을 미친다. 둘째, 광역시 산하 기초지자체 여부는 해당 지자체의 경우에 다른 시군 단위 지자체들에 비해 정보공개의 경험이 더 많고 이를 위한 홈페이지가 잘 정비되어 있는 편이므로 정보공개 가능성에 영향을 미친다. 특히 광역지자체와 직접적인 연계를 통해 운영되고 있는 경우가 많으므로 정보공개가 보다 활발하게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 셋째, 마찬가지로 농촌지역과 도시지역은 정보공개를 위한 기반 자원이 차별적일 가능성이 높다는 점에서 해당 지역의 도시화 수준은 선택적 정보공개에 영향을 미칠 것이라고 예상된다.

위에서 언급하였듯이 Heckman 선택모형의 경우 선택적 데이터 공개로 인해 결측치가 많은 경우 1단계 표본 선택에 대한 회귀분석과 2단계 본 회귀분석으로 분리하여 분석함으로써 1단계에서

계산된 표본선택으로 인한 편향을 통제변수로 추가하여 자기선택으로 인한 추정결과의 영향을 완화한다. 1단계 수식에서는 특정 기초지자체에 대한 정보가 온라인을 통해 관찰되는지를 반영하는 변수로 관찰되는 경우 1, 관찰되지 않는 경우 0의 값을 가진다. 이 경우 각각 서울시와의 지리적 거리, 광역시 산하 기초지자체 인지를 나타내는 더미변수, 도시화율이다. 이 경우 통제 변수들로 구성된 벡터이며, 이는 잔차항을 의미한다.

$$C_i^* = r_0 + r_1 W_{1,i} + r_2 W_{2,i} + r_3 W_{3,i} + r_4' Z_i + \epsilon_i$$

$$C_i = \begin{cases} 1 & \text{if } C_i^* > 0 \\ 0 & \text{if } C_i^* \leq 0 \end{cases}$$

2단계 수식은 종속변수인 시민참여, 제도운영 및 결과의 세 변수( $Y_1, Y_2, Y_3$ )에 대해 독립변수 벡터인 인구통계학적 특성, 지역적 배경, 직업적 배경( $X_1, X_2, X_3$ )이 미치는 영향을 분석한다. 누적분포함수( $\Phi$ )에 대한 표본이 실제로 존재하며 선택되는 수준을 반영하는 확률밀도함수( $\phi$ )의 비율인 IMR은 1단계 모형을 통해 추정되는데 이를 OLS 모형에 추가하여 선택적 표본으로 인한 편향을 통제한다.

$$\lambda = \frac{\phi(r_0 + r_1 W_1 + r_2 W_2 + r_3 Z_i)}{\Phi(r_0 + r_1 W_1 + r_2 W_2 + r_3 Z_i)}$$

$$Y_{k,i} = \beta_0 + \beta_1' X_{1,i} + \beta_2' X_{2,i} + \beta_3' X_{3,i} + \beta_4' Z_i + \delta \hat{\lambda}_i + \epsilon_i \quad (\text{단, } k = 1, 2, 3)$$

### 3. 변수의 설정 및 측정

본 연구에서는 2022년도 제8회 동시지방선거를 통해 선출된 기초지자체장과 2023 회계년도 기초지자체 주민참여예산제에 대한 자료를 수집하였다. 종속변수의 경우 주민참여예산제가 실제 예산 과정에 주민들의 외현된 참여가 반영될 수 있도록 하는 제도이므로 개인 및 집단 수준의 참여와 제도적 요인 그리고 그 결과를 동시에 측정하였다. 첫째, 이해관계자들의 개인적 또는 집단적 수준의 참여를 측정하기 위해 온·오프라인 제안건수를 이용하였다. 이는 자기보고에 의한 왜곡을 방지하고, 본 연구의 목적상 시민의 참여에 대한 인식을 측정하는 것이 적절치 않기 때문에, 객관적으로 계량화할 수 있는 지표를 사용한 것이다. 참여의 양적인 측면만을 측정하므로 한계가 있으나 주민참여예산제, 정보공개청구, 위원회 활동과 같은 비선거참여는 주민들의 시간과 노력이 요구된다는 점에서 적극적 참여로 볼 수 있다(이건영 & 조정래, 2021). 둘째, 주민참여예산위원회의 운영수준을 규모로 측정하였다. 선행연구의 경우 이해관계자 배경을 고려한 주민참여예산위원회의 구성이 이루어지지 못하고 있음에 주목하며 그 한계를 논의하였다(김윤승 & 전성만, 2023a; 류영아, 2019). 그러나 위원회 구성에 대한 규정은 드물게 조례에서 규정되며 위원 정보를 미공개

한 경우가 많아 부득이하게 주민참여예산제에 대한 투입을 위원회 규모로 대리(proxy)했다. 더 많은 인원으로 위원회를 구성하면 주민참여예산제에 대한 관심이 반영된다고 보았다. 셋째, 주민참여예산제의 선정 결과는 이해관계자들에 의해 제안된 건수 대비 채택된 주민참여예산 건수의 비율과 총 선정된 주민참여예산액으로 측정하였다.

독립변수인 (1) 인구통계학적 배경, (2) 지역적 배경, (3) 직업적 배경은 다음과 같이 측정하였다. 첫째, 인구통계학적 배경은 '중앙선거관리위원회 후보자 정보'를 기반으로 수집하였다. 이 중 정치적 이념성향은 소속정당을 기준으로 측정하였는데, 무소속 출마자 12명(5.31%) 중 특정 지역의 경우 진보정당 소속이었으나 공천 혹은 징계로 인한 탈당으로 무소속으로 출마하는 경우<sup>1)</sup>가 있었으므로 기존 소속정당 기준으로 코딩하였다. 둘째, 지역적 배경은 기초지자체 청사의 소재지와 출신 고등학교 사이의 지리적 거리로 측정하였다.<sup>2)</sup> 출신 고등학교의 주소와 각 기초지자체의 본청 청사의 주소를 통해 계산한 경위도 좌표를 기반으로 하버사인 거리(Haversine Distance)를 계산하였다.<sup>3)</sup> 출신 고교를 공개하지 않거나 검정고시 출신으로 고교의 지리적 위치를 계산할 수 없는 경우는 9명(4.0%)이었으며 이 경우 출신 초등학교, 중학교 혹은 공개된 출생지 기준으로 결측치를 대체했다. 셋째, 기초지자체장의 직업적 배경 중 행정부 경험을 반영하는 소속 지자체장으로서의 당선 선수는 연임 여부와 상관없이 해당 지자체에서의 당선 총횟수로 측정했다. 또한, 입법부 경험을 반영하는 지방의회의원 당선 선수는 도의회의원 혹은 시/군/구의회의원 선수 합으로 측정했고 국회의원 선수도 측정했다. 직업 공무원은 5급과 7, 9급을 분리하여 측정하였으며 경찰대/사관학교 출신의 경우 5급으로, 부사관/순경 출신의 경우 7, 9급으로 코딩하였다. 별정직 공무원 변수는 비서관 혹은 행정관 출신의 직업 공무원을 코딩하였다.

통제변수는 다음과 같다. 일반적으로 지방정부의 재정력이 강할 때 여유재원에 기반하여 주민참여예산제의 운영수준이 개선될 수 있다는 점(엄태호 & 윤성일, 2013)에서 2023년 기초지자체별 총 당초세출예산과 재정자립도를 통제하였다. 인구수의 규모가 클 때 참여의 기본요건이 확보될 수 있다는 점에서 참여 주체의 대표성이나 정당성을 확보할 수 있으므로 지역 내 인구 변수를 통제하였다(박형근 & 남황우, 2012). 정치적 요인들은 주민참여예산제의 활성화에 영향을 미치며(박형근 & 남황우, 2012; 남승우 & 권영주, 2013), 특히 지자체장의 소속정당과 지방의회의 다수당이 일치하지 않는 분점정부의 상황에서는 제시된 지자체 예산과정에 영향을 미칠 수 있으므로(권승

1) 전북 무주군, 순창군 및 전남 광양시, 목포시, 순천시, 강진군, 무안군, 영광군

2) 특목고 및 자사고와 같이 지역 외부에서 고등학교 과정을 거치는 경우가 있다는 우려가 존재한다. 그러나 기초지자체장의 평균 나이가 60대이므로 당시에는 특목고 및 자사고가 아직 활발하게 운영되기 이전이고 지역 외부로 고등학교를 다니기보다는 대부분 지역 내에서 고등학교를 졸업하였다. 비수도권 지역에 비해 수도권 지역에서 기초지자체장의 출신 고교와의 평균 거리의 이질성이 높으므로 해당 기초지자체장이 지역에서 거주한 경향이 있는지 여부를 측정했다.

3) 하버사인 공식은 위도와 경도를 바탕으로 두 지점 간의 대원 거리를 계산하기 위해 고안되었으며 이렇게 계산한 거리는 실제 지구 표면에서의 좌표 간 거리를 대략적으로 근사한다. 이를 수식으로 표현하면  $d = 2 * r * \arcsin(\sqrt{\sin^2(\Delta\phi/2) + \cos(\phi_1)\cos(\phi_2)\sin^2(\Delta\lambda/2)})$  이다. 여기서  $r$ 은 지구의 반지름(약 6,371km)이고  $\phi_1$ 과  $\phi_2$ 는 각각 두 지점의 위도이며  $\lambda_1$ 와  $\lambda_2$ 는 각각 두 지점의 경도를 의미한다.  $\Delta\phi$ 와  $\Delta\lambda$ 는 각각 두 지점의 위도와 경도 차이를 의미한다.

& 차재권, 2012; 박순중 & 최병대, 2016) 이를 통제했다. 일반적으로 하반기에 차년도 예산편성 이루어진다는 점에서 제8회 동시지방선거를 통해 새로 선출된 지방의회의 다수 정당과 지방자치단체장의 소속 정당을 기준으로 분점정부 여부를 산출하였다. 또한 지방의회의 정당 집중도에 따라 예산안 채택의 양상이 달라질 수 있다는 점에서 의원 소속정당의 다양성을 통제하였다. 기초의회 내 정당 비율을 기준으로 다양성을 측정하는 데 일반적으로 활용되는 Blau Index( $1 - \sum_{i=1}^n s_i^2$ )를 계산했다. 또한, 온라인제안플랫폼을 운영하지 않는 경우는 제안건수가 상대적으로 적을 수 있고 시민들의 접근성이 떨어질 수 있다는 점에서 이를 통제했다.

선택변수 중 지자체 소재지와 서울시청 사이의 거리는 고교와의 거리와 동일하게 각 본청의 주소를 기준으로 위경도를 역산하여 하버사인 거리로 계산하였고 광역시 산하 구와 군의 경우는 이진더미변수로 측정하였다. 도시화율은 전체 인구 대비 읍·동 거주 인구의 비중을 기준으로 하며 도시 행정구역 기준에 따라 통계청의 지역분류체계에서 활용되는 방식으로 측정하였다.

〈표 3〉 변수의 측정

변수명		변수측정	출처
종속 변수	예산제안건수(천명당)	주민참여예산 제안 (건) / 인구수 (천명)	기초 지자체 홈페이지
	예산편성위원회총원	예산편성위원회 위촉 위원 수 (명)	
	편성비율	최종편성된주민참여예산 (건) / 주민참여예산 제안 (건)	
	ln(편성예산액)	총 선정된 주민참여예산액 (원)	
인구 통계 배경	나이	나이 (2022년 제8회 전국동시지방선거 시점)	중앙선거관리위원회 후보자정보및 기초지자체홈페이지
	교육수준	최종학력 기준 수집 (수료는 제외) (1=고졸, 4=박사)	
	성별	1=여성, 0=남성	
	정치적 이념성향	1 = 더불어민주당 or 진보당, 0 = 나머지	
지역 배경	ln(소재지~고교 거리)	기초지자체장 출신 고등학교와 본청 청사의 위경도 기준 하버사인 거리 (2024년 기준)	
직업적 배경	지자체장 당선선수	연임 여부와 상관없이 현재 소속 지자체 당선 선수	중앙선거관리위원회 후보자정보및 기초지자체홈페이지
	국회의원	총 국회의원 당선 선수	
	지방의회 선수	총 도의회, 특별시 및 광역시의회 / 기초 시의회, 군의회, 구의회 당선 선수	
	5급 공채	1 = 5급 공개채용 출신 (경찰대, 사관학교 포함)	
	7, 9급 공채	1 = 7, 9급 공개채용 출신 (부서관, 순경 출신 포함)	
	별정직 공무원	1 = 국회의원 혹은 광역지자체 비서관, 행정관 출신	
	시민단체	1 = 비영리민간단체에 소속하였던 경우	
기업인	1 = 민간기업 근로 및 경영 경험		

변수명		변수측정	출처
통제 변수	ln(기초지자체 총예산)	2023년 기초지자체 당초예산	지방재정 365
	인구(천명)	2023년 연말기준 주민등록에 의한 집계	KOSIS
	분점정부	기초의회 다수 정당과 단체장 정당 동일=1, 아닐시 =0	중앙선거관리위원회
	지방의회집중도(1-HHI)	2022년 기준 기초지자체 지방의회 내 정당 Blau Index	
	재정자립도	2023년 일반회계의 세입 중 지방세, 세외수입의 비율	KOSIS
	온라인제안플랫폼운영	1 = 온라인제안플랫폼운영시, 0 = 미운영시	기초지자체홈페이지
선택 변수	ln(소재지~서울시 거리)	기초지자체 본청과 서울시청의 위경도 기준 하버사인 거리	기초지자체홈페이지
	광역시	1 = 광역시 산하, 0 = 나머지	E-나라지표
	도시화율	행정구역기준 도시화율(%) (읍·동 거주 인구/전체인구)*100	

## V. 분석 결과

### 1. 기술통계

다음 <표 4>는 본 연구에서 활용한 주요 변수들의 기술통계이다. 종속변수인 2023 회계년도 주민참여예산제 관련 변수들(기초지자체 인구 천명당 주민참여예산 제안건수, 주민참여예산편성위원 총원, 주민참여예산 제안건수 대비 편성비율, ln(주민참여예산 편성 예산액))의 경우 226개 기초지자체 중 결측치가 각각 62(27.4%), 52(23.0%), 65(28.7%), 48(21.2%)로 확인되었다. <표 5>를 통해 기초지자체 단위별로 해당 값들이 차이가 있음을 알 수 있다. 인구를 고려하지 않은 총 주민참여예산 제안건수는 구 혹은 시 단위가 군 단위보다 높지만, 인구 천명당 주민참여예산 제안건수는 군 단위에서 상대적으로 높게 나타나 정보공개 여부에 의한 선택편의 가능성을 보여준다.

독립변수인 인구통계학적 변수 중 교육 수준은 1부터 4까지 고졸, 학사, 석사, 박사 순으로 코딩했다. 고졸은 2명(0.88%), 학사 70명(30.97%), 석사 102명(45.13%), 박사 52명(23.01%)으로, 대학원 졸업자가 과반수였다. 성별은 남성 지자체장이 219명(96.90%), 여성이 7명(3.10%)으로 나타났다. 출신 정당으로 측정한 정치적 이념 성향은 국민의힘 145명(64.16%), 더불어민주당 63명(27.88%), 진보당 1명(0.44%), 무소속 17명(7.52%)이었고, 무소속 중 진보성향 정당 출신을 포함할 경우 총 80명(35.40%)의 지자체장이 진보적 이념으로 나타났다.

기초지자체장의 지역적 배경을 측정하는 소재지와 출신 고교 사이의 지리적 거리는 평균 49.814km였다. 수도권은 96.753km(표준편차: 120.013km), 비수도권은 30.452km(표준편차: 54.896km)로, 수도권에는 상경한 기초지자체장이 많으며 수도권의 표준편차가 비수도권보다 두 배 이상 크기에 지역 내 거주한 경험이 있는 정도의 차이가 수도권에 상대적으로 크다는 것을 확인하였다.



기초지자체장의 선수와 연임 여부는 초선 135명(59.73%), 2선 이상 연임 91명(40.27%)이다. 직업적 배경은 도의회 혹은 시(군)의회 의원 출신이 82명(36.38%)으로 많았다. 또한 7, 9급 공무원 출신이 53명(23.45%), 5급 공무원 출신이 41명(18.14%)으로 공무원 출신이 상당수를 차지한다.

〈표 4〉 주요 변수들의 기술통계

		관측치	평균	표본표준편차	최솟값	중간값	최댓값
종속 변수	예산제안건수(천명당)	164	.97	1.401	.038	.578	9.333
	예산편성위원회총원	174	44.322	24.492	10	40	150
	편성비율	161	.416	.236	.055	.375	1
	ln(편성예산액)	178	21.243	1.119	18.133	21.123	24.564
인구 통계 배경	나이	226	60.983	5.435	40.545	61.416	74.436
	교육수준 (1=고졸, 4=박사)	226	2.903	.754	1	3	4
	성별 (1=여성)	226	.031	.174	0	0	1
	정치적 이념 성향	226	.354	.479	0	0	1
지역배경	ln(소재지~고등학교 거리)	226	2.437	1.930	-1.92	2.378	5.937
직업적 배경	지자체 당선선수	226	1.535	.725	1	1	4
	국회의원	226	.088	.453	0	0	4
	지방의회 선수	226	.858	1.274	0	0	5
	5급 공채	226	.181	.386	0	0	1
	7, 9급 공채	226	.235	.425	0	0	1
	별정직 공무원	226	.128	.335	0	0	1
	시민단체	226	.27	.445	0	0	1
	기업인	226	.265	.443	0	0	1
통제 변수	ln(기초지자체 총예산)	226	27.524	.531	26.453	27.459	29.201
	재정자립도	225	19.548	11.672	6.2	16.5	61.1
	인구(천명)	225	223.291	223.807	9.077	142.396	1,197.257
	분점정부	226	.199	.400	0	0	1
	지방의회집중도(1-HHI)	226	.429	.121	0	.483	.628
	온라인제안플랫폼운영	226	.951	.216	0	1	1
선택 변수	ln(소재지~서울시청 거리)	226	4.617	1.275	-.291	5.127	5.893
	광역시 산하 구/군	226	.217	.413	0	0	1
	도시화율(%)	226	75.05	27.08	7.67	85.58	100

〈표 5〉 기초지방자치단체 단위별 참여예산 운영 및 결과 비교

			총 참여예산제안수	인구천명당 참여예산제안수	참여예산 편성위원회 총원	제안건수 대비 편성비율	ln(예산편성액)
기초	구	Mean	163.21	.66	49.79	.33	20.81
		SD	193.16	.92	27.95	.17	.87
광역	시	Mean	193.05	.75	49.01	.44	21.65
		SD	198.17	.97	21.08	.26	1.32
	군	Mean	96.13	1.82	26.13	.52	21.28
		SD	94.95	2.14	12.26	.24	.90
계		Mean	158.54	.97	44.32	.42	21.24
		SD	179.95	1.40	24.49	.24	1.12
		ANOVA	F=3.62**	F=10.54***	F=15.71***	F=9.20***	F=10.41***

주) \*  $p < .10$ , \*\*  $p < .05$ , \*\*\*  $p < .01$

## 2. 회귀분석 결과

앞 〈표 6〉은 기초지자체장의 관측가능한 특성과 주민참여예산제에서 시민참여, 제도운영, 그리고 예산 편성 결과의 관계를 정리한 것이다. IMR의 회귀계수가 통계적으로 유의할 때 OLS에서 자기상관편향이 존재할 수 있으므로 Heckman 모형을 기준으로 분석한다. 일부 변수들 간 잠재적 다중공선성이 존재할 수 있어 분산팽창계수(VIF)를 확인하였고 분석결과 모든 변수들에서 일반적으로 사용되는 기준치인 10 미만으로 나타났다.

첫째, 참여예산 제안건수에 대한 OLS 모형 (1)과 Heckman 모형 (2)의 결과를 정리하면 다음과 같다. IMR이 통계적으로 유의하므로( $\beta = 1.69$ ,  $p < .01$ ) Heckman 모형을 해석하였다. 인구통계학적 배경 변수는 통계적으로 유의하지 않다. 반면, 기초지자체의 소재지와 고교 사이의 거리로 측정된 지역적 배경은 통계적으로 유의했다( $\beta = -0.109$ ,  $p < .1$ ). 즉, 지역적 연고가 약할수록 시민들의 주민참여예산제 참여를 독려하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 직업적 배경의 회귀계수는 통계적으로 유의하지 않았다.

둘째, 예산편성위원회 총원에 대한 OLS 모형 (3)과 Heckman 모형 (4)의 결과를 정리하면 다음과 같다. IMR이 통계적으로 유의하므로( $\beta = -24.47$ ,  $p < .05$ ), Heckman 모형을 기준으로 해석하였다. 인구통계학적 배경 변수 중 학사 대비 박사( $\beta = 12.41$ ,  $p < .01$ ), 여성( $\beta = 19.528$ ,  $p < .05$ ), 진보정당 소속( $\beta = 12.12$ ,  $p < .01$ )은 예산편성위원회 총원을 증가시킨 것으로 나타났다. 지역적 배경의 경우 통계적으로 유의하였다( $\beta = -1.60$ ,  $p < .1$ ). 직업적 배경의 회귀계수는 시의회 혹은 도의회 의원 선수가 늘어날 때마다( $\beta = 3.92$ ,  $p < .05$ ), 그리고 7, 9급 공채 공무원 출신인 경우에( $\beta = 12.11$ ,  $p < .1$ ) 예산편성위원회 규모를 더 크게 유지한 것으로 나타났다. 지방의회의원과 공직 경험이 지역 내 주요 이해관계자와의 네트워크를 형성하여 총원을 증가시키는 기반이 된 것으로 보인다. 특히 기초지자체에 위

원회를 구성할 권한이 주어지므로 다른 종속변수에 비해 직접적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 보인다.

셋째, 주민참여예산제 편성 결과를 반영하는 변수인 예산제안건수 대비 편성예산건수의 비율에 대한 OLS 모형 (5)와 Heckman 모형 (6), 총 주민참여예산편성액에 대한 OLS 모형 (7)과 Heckman 모형 (8)의 결과를 정리하면 다음과 같다. 두 가지 모형 모두에서 IMR이 통계적으로 유의하므로(모형 (6):  $\beta=.182, p<.05$ ; 모형 (8):  $\beta=1.223, p<.05$ ) Heckman 모형을 기준으로 해석했다. 모형 (6)의 경우 인구통계학적 배경 변수 중 나이( $\beta=.008, p<.05$ ), 진보정당 소속( $\beta=.087, p<.05$ ) 변수가 통계적으로 유의했다. 지자체장의 나이가 많으면 기존의 관행을 선호하고 참여에 대한 부정적인 태도를 보이는 것이 일반적이지만(김검훈 & 이은구, 2009; Liao & Schachter, 2018; Migchelbrink & Van de Walle, 2022), 선행연구와 달리 지자체장들의 나이가 많아질수록 제안된 주민참여예산안이 의회에서 채택될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 지자체장 개인의 주민참여예산에 대한 선호 여부와 상관없이 나이가 많을수록 지방의회에서 예산안 통과에 유리한 측면이 있는 것으로 보인다. 또한 진보정당 소속인 경우에 주민참여예산안이 실제 편성될 수 있도록 지원하는 것으로 나타났다. 지역적 배경의 경우 통계적으로 유의하지 않았다( $\beta=-0.04, p>.1$ ). 직업적 배경 중 지자체장의 소속 지역에서의 당선선수가 높아질수록 예산안 통과에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 예상했으나(Bello-Gomez & Avellaneda, 2023), 오히려 주민참여예산의 편성비율에 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다( $\beta=-.045, p<.1$ ). 상관관계 분석 결과 인구 천명당 참여예산건수의 경우 지자체장의 당선 선수와 양의 상관관계( $r=.139, p<.1$ )를 보이고 있는데, 제안되는 주민참여예산 건수가 증가하더라도 편성가능한 예산안의 수는 한정되어 비율은 감소하게 되어 나타나는 결과일 수도 있다. 다음으로, 모형 (8)의 경우에 인구통계학적 배경 변수는 모두 통계적으로 유의하지 않았다. 반면, 지역적 배경은 통계적으로 유의했다( $\beta=-.114, p<.01$ ). 주민참여예산의 규모는 지자체가 미리 결정하거나 편성 과정에서 정해질 수 있는데, 지자체장의 지역적 이해도가 높을수록 최종 편성 예산액이 증가한다고 볼 수 있다. 직업적 배경 중 별정직 공무원의 경우에 예상하였던 것처럼 회귀계수가 음의 방향으로 통계적으로 유의했다( $\beta=-.609, p<.05$ ).

〈표 6〉 회귀분석 결과

	(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)		(7)	(8)	
종속변수	예산제안건수(천명당)			예산편성위원회총원			편성비율			ln(편성예산액)		
Methods	OLS	Heckman		OLS	Heckman		OLS	Heckman		OLS	Heckman	
		Probit	OLS		Probit	OLS		Probit	OLS		Probit	OLS
상수	18.127 (11.195)	-18.441*** (6.886)	6.554 (9.714)	-198.158 (176.539)	-13.587* (8.007)	82.157 (144.397)	-1.012 (2.466)	-14.643** (6.632)	-1.920 (1.443)	10.604 (10.436)	-19.509** (7.617)	.941 (7.057)
	기초지방자치단체장 인구통계 배경											
나이	.014 (.020)		.017 (.025)	.066 (.381)		-.006 (.390)	.008* (.005)		.008** (.004)	-.015 (.017)		-.011 (.018)

	(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)		(7)	(8)	
종속변수	예산제안건수(천명당)			예산편성위원회총원			편성비율			ln(편성예산액)		
Methods	OLS	Heckman		OLS	Heckman		OLS	Heckman		OLS	Heckman	
		Probit	OLS		Probit	OLS		Probit	OLS		Probit	OLS
석사	.085 (.258)		.109 (.258)	3.848* (1.892)		3.641 (3.949)	.055 (.051)		.057 (.039)	.047 (.172)		.057 (.190)
박사	-.301 (.175)		-.304 (.315)	11.660** (4.275)		12.413*** (4.761)	-.045 (.061)		-.039 (.047)	-.277 (.234)		-.325 (.224)
여성=1	.418** (.154)		.301 (.607)	17.234*** (5.073)		19.528** (9.144)	-.131*** (.036)		-.119 (.092)	.550*** (.179)		.436 (.439)
진보정당 소속=1	.035 (.242)		.043 (.256)	11.949** (4.130)		12.122*** (3.985)	.088** (.031)		.087** (.040)	.185 (.155)		.165 (.189)
기초지방자치단체장 지역적 배경												
ln(고등학교 거리)	-.100** (.045)		-.109* (.062)	-1.600 (1.079)		-1.595* (.890)	-.003 (.015)		-.004 (.010)	-.106*** (.034)		-.114** (.044)
기초지방자치단체장 직업적 배경												
소속 지자체 당선선수	.238 (.215)		.200 (.168)	-2.200 (2.469)		-2.349 (2.526)	-.043* (.023)		-.045* (.026)	.099 (.158)		.092 (.119)
국회의원	.052 (.141)		.038 (.273)	4.349 (3.987)		5.266 (4.148)	-.002 (.020)		-.002 (.039)	.138 (.135)		.099 (.201)
지방의회 선수	.016 (.069)		.012 (.103)	4.044* (1.985)		3.921** (1.630)	.001 (.012)		-.000 (.016)	-.037 (.068)		-.036 (.076)
5급 공채	.059 (.344)		.058 (.438)	9.111 (6.206)		8.805 (6.612)	-.019 (.041)		-.021 (.067)	-.111 (.229)		-.085 (.323)
7, 9급 공채	-.096 (.328)		-.052 (.407)	11.613 (6.855)		12.108* (6.525)	-.012 (.061)		-.007 (.063)	-.098 (.338)		-.106 (.302)
별정직 공무원	.134 (.277)		.131 (.375)	3.111 (6.563)		3.532 (5.753)	-.034 (.052)		-.031 (.058)	-.582** (.250)		-.609** (.279)
시민단체	-.290 (.235)		-.284 (.282)	3.438 (4.268)		3.740 (4.045)	.041 (.033)		.042 (.043)	-.034 (.222)		-.027 (.210)
기업인	.200 (.257)		.156 (.317)	3.551 (3.044)		3.653 (4.597)	-.017 (.032)		-.020 (.049)	-.063 (.202)		-.081 (.228)
통제변수												
ln(총 예산)	-.594 (.407)	.627** (.253)	-.296 (.351)	8.132 (6.434)	.425 (.292)	-1.086 (5.141)	.048 (.088)	.488** (.244)	.066 (.053)	.407 (.384)	.696** (.280)	.717*** (.256)
재정자립도	.004 (.009)		-.002 (.014)	-.460** (.188)		-.365* (.205)	-.004 (.003)		-.004* (.002)	.017 (.012)		.011 (.010)
인구(천명)	.001 (.001)		.001 (.001)	.039** (.016)		.054*** (.014)	-.000 (.000)		-.000 (.000)	.001 (.001)		.001 (.001)
분점정부	.033 (.264)		-.037 (.285)	-3.612 (3.754)		-3.120 (4.355)	.006 (.042)		.002 (.043)	-.176 (.163)		-.223 (.208)

	(1)	(2)		(3)	(4)		(5)	(6)		(7)	(8)	
종속변수	예산제안건수(천명당)			예산편성위원회총원			편성비율			ln(편성예산액)		
Methods	OLS	Heckman		OLS	Heckman		OLS	Heckman		OLS	Heckman	
		Probit	OLS		Probit	OLS		Probit	OLS		Probit	OLS
온라인제안 플랫폼	.714* (.376)	.565 (.468)	1.123 (.826)	-3.093 (3.639)	.654 (.486)	-8.286 (11.896)	-.071 (.136)	.524 (.465)	-.015 (.122)	.538 (.587)	.155 (.446)	.603 (.504)
지방의회 집중도	-2.004 (1.894)	1.750** (.864)	-.644 (1.440)	-9.870 (15.840)	1.962** (.935)	-25.655 (21.112)	.006 (.157)	1.789** (.860)	.200 (.214)	-.357 (.676)	1.760** (.859)	.386 (.995)
선택변수												
ln(서울시 거리)	-.003 (.076)	-.057 (.104)		-2.956 (2.097)	-.085 (.137)		-.012 (.030)	-.069 (.103)		.116 (.080)	-.097 (.116)	
광역시 산하 구/군	-.072 (.329)	1.092*** (.391)		6.954 (7.964)	.400 (.410)		-.017 (.098)	1.080*** (.388)		-.212 (.244)	1.091** (.428)	
도시화율(%)	-.022*** (.006)	.009* (.005)		.250* (.136)	.024*** (.006)		-.002 (.001)	.010** (.005)		-.011*** (.003)	.009* (.005)	
IMR			1.688*** (.598)			-24.468*** (7.435)			.182** (.088)			1.223** (.488)
Mean VIF	2.04			2.11			2.06			2.04		
Obs (censored)	164(62)	226		174(52)	226		161(65)	226		178(48)	226	
F	2.22	-		5.68	-		1.97	-		2.74	-	
Wald	-	12.536		-	64.622		-	27.04		-	49.937	
R-squared	.267	-		.466	-		.249	-		.301	-	

주1) \* p < .10, \*\* p < .05, \*\*\* p < .01, 괄호 안에는 광역지자체 수준에서 군집화됨(clustered) 표준오차

주2) Heckman 모형에서 Probit열은 1단계 표본선택 회귀분석, OLS열은 2단계 본 회귀분석 결과

주3) 교육 수준 변수의 기준(reference)은 학사졸업 여부

주4) 모든 모형에서 VIF 가 10을 초과하지 않았으며, 기초지자체 총예산과 인구 두 개의 변수는 6미만, 나머지는 5미만 으로 나타남

정리하면, 지자체장의 인구통계학적 속성, 특히 나이와 정치적 이념 성향이 주민참여예산의 편성 비율과 예산액에 영향을 미쳤으며 지역적 배경은 시민참여를 유도하는 데 중요한 요소로 작용했다. 또한 직업적 배경은 예산편성위원회의 운영 수준에 영향을 주었으며, 특히 지방의회 경험이 있는 지자체장은 예산편성위원회 규모를 증가시키는 데 긍정적인 역할을 했다. 물론 주민참여예산제의 절차상 주민참여예산위원회의 심의결과를 반영하여 기초지자체에서 최종적으로 확정된 안을 해당 지역의 지방의회에서 심의·편성하기 때문에 제도의 시행 과정에서 지자체장의 직접적인 영향이 적어 보일 수 있다. 그러나 분석 결과에 따르면 지역 연고가 있는 지자체장이 시민참여와 정(+)의 관계를 가진다는 점은 지자체의 주요 이해관계자들과의 긴밀한 네트워크를 형성하여 제도 시행 과정에 영향을 미칠 것을 예상케 한다. 또한 지자체장의 지방의회 경험이 긍정적 영향

을 미친다는 결과는 지자체장이 지방의회와의 협력에 기반하여 예산편성에 영향을 미칠 수 있다는 것이므로 지자체장의 역할이 중요함을 의미한다.

## VI. 결론

본 연구는 지자체장의 인구통계학적 속성, 지역적 배경, 직업적 배경이 주민참여예산제의 시민 참여 수준, 제도운영, 그리고 최종 예산 편성 결과에 어떻게 영향을 미치는지를 실증적으로 분석했다. 첫째, 시민참여에 대한 영향은 다음과 같다. 지자체장의 출신 지역과 현 근무 지역 간의 연고 관계가 강할수록 시민들이 주민참여예산제에 적극적으로 참여하는 경향이 있음을 발견했다. 즉, 지역적 연고가 강한 지자체장은 지역 주민들과 더 원활한 소통이 가능하며, 이를 통해 시민참여를 더욱 효과적으로 유도할 수 있었다. 반대로, 지역적 연고가 약한 지자체장은 시민참여를 유도하는 데 어려움을 겪는 경향이 있었다. 한편 지자체장의 나이나 성별 등은 시민참여의 양적 측면에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다.

둘째, 제도운영에 대한 영향은 다음과 같다. 교육 수준과 성별이 주민참여예산제의 제도운영에 영향을 미쳤다. 박사 학위를 가진 지자체장이나 여성 지자체장은 예산편성위원회의 규모를 더 크게 운영하는 경향이 있었다. 이는 학력이 높고 여성인 지자체장이 제도운영에 더 많은 자원을 투입하는 경향이 있음을 시사한다. 또한 지방의회 경험이 있는 지자체장은 예산편성위원회를 더 효과적으로 운영하는 것으로 나타났다. 지방의회에서의 경험은 예산편성 과정에 대한 이해도를 높이고 이를 통해 더 많은 이해관계자를 위원회에 참여시키는 데 긍정적인 영향을 미쳤다.

셋째, 예산 편성 결과에 대한 영향은 다음과 같다. 지자체장의 나이와 정치적 이념 성향이 예산 편성 결과에 유의미한 영향을 미쳤다. 나이가 많을수록, 그리고 진보 성향일수록 제안된 주민참여 예산안이 실제 편성될 가능성이 높았다. 이는 나이가 많은 지자체장이 경험을 통해 지방의회와의 협력을 강화할 수 있었기 때문일 수 있다. 그리고 지자체장이 몇 차례 당선된 경험이 있는지도 예산 편성에 영향을 미쳤다. 다선 지자체장의 경우, 주민참여예산제에서 제안된 예산안의 수는 많았지만, 실제로 채택되는 비율은 오히려 낮아지는 경향이 있었다. 이는 경험이 많은 지자체장이 제안 수는 늘리지만, 예산안 통과에는 제한적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

종합적으로 지자체장의 개인적 특성과 배경이 주민참여예산제의 성과에 실질적인 영향을 미친다는 점을 확인하였으며, 특히 지역적 배경과 직업적 경험이 시민참여와 예산 편성 결과에 중요한 역할을 한다는 것을 구체적으로 보여주었다. 지자체장 리더십 연구 등 기존 선행연구는 지자체장 및 공공부문 고위관리자에 대한 설문조사를 바탕으로 연구를 진행하여 인식에 기반한 분석 결과를 도출하였기에 각종 편향이 발생할 수 있는 등 객관화에 한계가 있었으나 본 연구는 정량적 지표를 사용함으로써 이러한 어려움을 극복하고자 했다.

본 연구는 상위계층이론을 기초지자체의 맥락에 적용하여 조직의 최고관리자인 지자체장의 개인적 특성이 어떻게 제도운영과 정책 결과에 영향을 미치는지를 실증적으로 검증했기에 다음과

같은 이론적 함의를 갖는다. 첫째, 지자체장의 나이와 정치적 이념 성향이 주민참여예산제의 운영 및 결과에 영향을 미친다는 점을 밝혀냈다. 이는 상위계층이론의 핵심 개념인 최고관리자의 배경이 조직의 전략적 방향과 성과에 영향을 미친다는 점을 지자체 수준에서 실증한 것이다.

둘째, 지역적 배경, 즉 지자체장의 출신 지역과 현 직무 지역 간의 연고 관계가 주민참여예산제의 참여 활성화에 중요한 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 이는 상위계층이론이 지역적 맥락에서 조직 관리자의 배경과 지역사회와의 관계를 고려해야 한다는 확장된 해석을 제시할 수 있게 한다. 지역적 연고가 깊은 관리자는 해당 지역의 역사적, 문화적 맥락을 더 잘 이해하고 이를 바탕으로 시민과의 상호작용을 강화할 수 있음을 이론적으로 뒷받침한다.

셋째, 지자체장의 직업적 배경, 특히 지방의회의원과 공무원으로서 경험이 주민참여예산제 운영에서 중요한 역할을 한다는 점을 밝혀냄으로써, 상위계층이론을 단순히 개인의 인구통계학적 특성뿐만 아니라 직업적 경험과 이력이 조직의 정책 결정 과정에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 논의로 확장한다. 특히, 공무원 경험이 있는 지자체장이 주민참여예산제의 운영을 보다 효과적으로 이끌 수 있다는 점은, 이론적으로 상위계층이론이 공공부문에서의 리더십 연구에 적용될 수 있음을 시사한다.

결론적으로, 본 연구는 상위계층이론을 지방정부의 맥락에서 실증적으로 검증함으로써 이 이론의 적용 가능성과 확장성을 제시했다. 이는 지자체장의 개인적 특성과 배경이 주민참여예산제의 실행에 어떻게 영향을 미치는지를 이해하는 데 도움을 준다.

본 연구는 또한 다음과 같은 정책적 함의를 가진다. 주민참여예산제와 같은 시민참여를 위한 제도적 통로를 활성화하는 데 있어 지자체장의 배경과 특성이 영향을 미칠 수 있음을 뒷받침하는 경험적 근거를 제시하였다. 그동안 선행연구는 시민참여에 영향을 미치는 지자체 외부로부터 주어진 선행요인에 관심을 가졌으나 본 연구는 지자체장의 특성에 따라 시민참여 제도의 활성화 수준이 달라질 수 있음을 확인했다. 지금까지 한국에서는 주민참여예산제가 상향식을 지향하는 제도의 의도와 다르게 중앙정부로부터의 하향식으로 이뤄져 왔다. 이러한 문제를 극복하기 위해 지자체장의 특성에 따라 재량을 발휘할 수 있도록 하는 것이 방법이 될 수 있음을 제안한다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, Heckman 선택모형을 활용하였으나 결측치로 인한 데이터 제약의 문제가 여전히 존재한다. 선택변수로 지자체 소재 지역의 서울시와의 지리적 거리, 광역시 여부 등을 사용하였으나 이러한 변수들의 경우 배제 제한(Exclusion Restriction) 가정을 완벽하게 만족하였다고 보기 힘들다. 향후 정보공개를 청구하여 온라인에 공개되지 않은 자료를 확보할 필요가 있다. 둘째, 횡단면 자료를 활용하여 내생성 문제를 완벽하게 해결하지 못했다. 본 연구는 2023 회계년도 주민참여예산제 데이터를 바탕으로 분석을 진행했으나, 시간에 따라 변화하지 않는 변량을 통제하지 못해 누락변수편향의 문제가 발생할 수 있다. 또한 지자체장의 특성이 장기적으로 미치는 영향을 충분히 검토하지 못했다. 셋째, 주민참여예산제의 예산 구성 문제이다. 예산 편성 시 시민이 실제로 제안한 것이 아닌 기초지자체 내부에서 필요로 하는 사업을 끼워 넣어 참여예산위원회 심의를 통해 우회적으로 정당화하는 문제가 있다. 이는 주민참여예산제의 본래 취지가 완벽하게 구현되지 못하고 있다는 점을 보여준다. 본 연구에서는 예산별 속성을

구분하지 않고 총 건수와 총 편성액만을 고려하였으므로 상향식이어야 할 참여예산제가 하향식으로 운영되는 문제를 배제하지 못했다. 넷째, 분석 결과의 일반화에 유의해야 한다. 지자체장의 직업적 배경과 관련된 변수들에 대한 자료의 제한성으로 인해 일부 결과가 일반화되기 어려울 수 있다. 더불어, 참여예산제 외의 다른 참여제도에 미치는 영향을 고려하지 않았기 때문에 연구 결과를 다른 맥락에 적용하는 데에는 한계가 있을 수 있다.

## 참고문헌

- 강운호. (2011). 지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념. 「한국지방자치학회보」, 23(2): 29-54.
- 강혜진 · 김진. (2022). 지방공기업 기관장 특성과 다차원적 성과에 관한 연구. 「행정논총」, 60(3): 101-130.
- 곽채기. (2007). 광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과. 「한국지방재정논집」, 12(3): 175-211.
- 권승 · 차재권. (2012). 지방정부 재정운용과 정치적 경기순환에 관한 연구. 「한국사회복지행정학」, 14(4): 53-80.
- 김점훈 · 이은구. (2009). 주민참여예산제도에 관한 인식차이. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(2): 289-300.
- 김도희 · 정준금. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스 (Local Governance) 의 성과와 한계-주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3): 131-159.
- 김윤승 · 전성만. (2023a). 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구: 광역시를 중심으로. 「지방행정연구」, 37(2): 67-110.
- \_\_\_\_\_. (2023b). 주민참여 관리방식과 적극행정이 제도의 성과 인식에 미치는 영향에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 33(3): 137-171.
- 김이수. (2011). 정책혁신가로서 기초지방자치단체장의 역할유형에 관한 실증적 연구: 여주시, 여천시, 여천군의 삼려(麗)의 행정구역 통합과정을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 25(3): 265-284.
- 김정인. (2023). 청년의 사회자본이 주민참여예산 활동에 미치는 영향 연구. 「지방행정연구」, 37(4): 241-272.
- 김정희. (2023). 주민참여예산제와 속의 민주주의의 연계. 「NGO 연구」, 18(2): 1-38.
- 김진윤 · 이정훈. (2010). 권력분립의 측면에서 본 지방의회와 지방자치단체장의 갈등과 협력. 「한국지방자치연구」, 12(3): 69-90.
- 나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질 · 미국 · 한국을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2): 133-158.



- 남승우 · 권영주. (2013). 주민참여예산제 유형의 영향요인에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 27(2): 91-113.
- 노현수. (2020). 지방자치법상 주민직접참여제도의 발전과정과 개선방안. 「법학연구」, 28(4): 223-245.
- 류영아. (2019). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안. (제27호). 국회입법조사처. <https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0156&brdSeq=26070>
- 류은영. (2020). 지방자치단체장의 리더십 유형이 공무원의 혁신행동에 미치는 영향: 양적/질적 접근. 「한국인사행정학회보」, 19(4): 279-301.
- 박순종 · 최병대. (2016). 조례안 처리 소요기간 분석과 그 함의: 우리나라 광역자치단체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2), 283-310.
- 박민정 · 최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 123-143.
- 박형근 · 남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3): 165-192.
- 심재훈. (2007년5월10일). 참여예산제, 풀뿌리 시작이자 마침표. 시민사회신문. <http://www.ingopress.com/news/articleView.html?idxno=85>
- 안성민 · 이영. (2008). 주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로: 울산광역시 동구를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(4): 201-222.
- 엄태호 · 윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.
- 유동상 · 임정빈. (2016). 도시 정책결정의 주민참여 상대적 효과성에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 311-330.
- 이건영 · 조정래. (2021). 주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 33(3): 97-123.
- 이석환. (2021). 정책확산 결과로서의 수렴 또는 분화: 기초자치단체 주민참여예산제를 대상으로. 「한국행정학보」, 55(2): 217-250.
- 이승중 · 강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 117-135.
- 이윤규. (2022). 지방자치단체 사회복지 세출예산의 정치성에 관한 연구: 선거주기와 국회의원-단체장의 정치적 영향력을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(3): 87-118.
- 임승후 · 김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구. 「한국행정학보」, 44(3): 61-86.
- 전영평 · 최준호 · 이근수. (2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 「행정논총」, 41(2): 53-83.
- 정재호 · 김상현. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(3): 175-201.
- 정효용. (2021). 대통령과 자치단체장의 당파적 정렬이 지방정부 예산에 미치는 영향. 「행정논총」, 59(4): 65-90.

- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」, 47(1): 239-268.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 하민지. (2014). 한국 기초자치단체의 문화 및 관광 분야 예산변동 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체장의 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 173-205.
- 한인섭 · 김형진 · 광채기. (2017). 공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 55(4): 55-79.
- Berry, Frances S. · 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 「한국정책학회보」, 19(4): 75-114.
- Perry, J. L. (2010). 협력적 리더십에 의한 창조성과 시민 참여의 증진. 「국정관리연구」, 5(1): 155-170.
- Albanesi, Cinzia, Cicognani, Elvira, & Zani, Bruna. (2007). Sense of community, civic engagement and social well-being in Italian adolescents. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 17(5): 387-406.
- Arvanitidis, Paschalis A. (2017). The concept and determinants of civic engagement. *Human Affairs*, 27(3): 252-272.
- Bandura, Albert. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Barrett, Martyn, & Brunton-Smith, Ian. (2017). Political and civic engagement and participation: Towards an integrative perspective. In Cristiano Bee, & Roberta Guerrina(Eds.). *Framing Civic Engagement, Political Participation and Active Citizenship in Europe*, 5-28. Oxfordshire: Routledge.
- Belli, Robert F., Traugott, Michael W., Young, Margaret, & McGonagle, Katherine A. (1999). Reducing vote overreporting in surveys: Social desirability, memory failure, and source monitoring. *The Public Opinion Quarterly*, 63(1): 90-108.
- Bernhagen, Patrick, & Marsh, Michael. (2007). Voting and protesting: Explaining citizen participation in old and new European democracies. *Democratisation*, 14(1): 44-72.
- Berry, Frances S. & Berry, William D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Boffi, Marco. (2012). Politicians as cultural selectors: Favouring or discouraging youth participation. *Human Affairs*, 22(3): 325-334.
- Bromiley, Philip, & Rau, Devaki. (2016). Social, Behavioral, and Cognitive Influences on Upper Echelons During Strategy Process: A Literature Review. *Journal of Management*, 42(1): 174-202.
- Browne, William P. (1985). Municipal managers and policy: A partial test of the Svava dichotomy-duality model. *Public Administration Review*, 45(5): 620-622.

- Brudney, Jeffrey L. (2004). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 15(3): 393-419.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C., & Stone, Melissa M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Bryson, John M., Quick, Kathryn S., Slotterback, Carissa S., & Crosby, Barbara C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1): 23-34.
- Caprara, Gian V., Schwartz, Shalom, Capanna, Cristina, Vecchione, Michele, & Barbaranelli, Claudio. (2006). Personality and politics: Values, traits, and political choice. *Political psychology*, 27(1): 1-28.
- Chaffee, Steven H., Ward, L. Scott, & Tipton, Leonard P. (1970). Mass communication and political socialization. *Journalism Quarterly*, 47(4): 647-666.
- Coffe, Hilde, & Campbell, Rosie. (2020). Understanding the link between citizens' political engagement and their categorization of 'political' activities. *British Politics*, 15(3): 291-310.
- Dimitrova, Daniela V., & Matthes, Jorg. (2018). Social media in political campaigning around the world: Theoretical and methodological challenges. *Journalism & mass communication quarterly*, 95(2): 333-342.
- Edelenbos, Jurian, & Klijn, Erik-Hans. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3): 417-446.
- Egerton, Muriel. (2002). Higher education and civic engagement. *The British journal of sociology*, 53(4): 603-620.
- Esteve, Marc, Boyne, George, Sierra, Vicenta, & Ysa, Tamyko. (2013). Organizational collaboration in the public sector: Do chief executives make a difference?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 927-952.
- Feeney, Mary K., & Welch, Eric W. (2012). Electronic Participation Technologies and Perceived Outcomes for Local Government Managers. *Public Management Review*, 14(6): 815-833.
- Feldman, Lauren, Pasek, Josh, Romer, Daniel, & Jamieson, Kathleen H. (2007). Identifying best practices in civic education: Lessons from the student voices program. *American Journal of Education*, 114(1): 75-100.
- Flanagan, Constance A., Bowes, Jennifer M., Jonsson, Britta, Csapo, Beno, & Sheblanova, Elena. (1998). Ties that Bind: Correlates of Adolescents' Civic Commitments in Seven Countries. *Journal of Social Issues*, 54(3): 457-475.

- Fung, Archon. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public administration review*, 75(4): 513-522.
- Geys, Benny. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral studies*, 25(4): 637-663.
- Gibson, Rachel, & Cantijoch, Marta. (2013). Conceptualizing and measuring participation in the age of the internet: Is online political engagement really different to offline?. *The Journal of Politics*, 75(3): 701-716.
- Gil de Zuniga, Homero, Veenstra, Aaron, Vraga, Emily, & Shah, Dhavan. (2010). Digital democracy: Reimagining pathways to political participation. *Journal of information technology & politics*, 7(1): 36-51.
- Halder, Deb P., & Campbell-Phillips, Sharon. (2020). A Review on Political Participation. *Asian Journal of Education and Social Studies*, 7: 1-15.
- Hambrick, Donald C., & Mason, Phyllis A. (1984). Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers. *Academy of Management Review*, 9(2): 193-206.
- Hart, Daniel, & Atkins, Robert. (2002). Civic competence in urban youth. *Applied Developmental Science*, 6(4): 227-236.
- Heckman, James J. (1976). The common structure of statistical models of truncation, sample selection and limited dependent variables and a simple estimator for such models. *Annals of economic and social measurement*, 5(4): 475-492.
- Jackman, Robert W. (1987). Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American political science review*, 81(2): 405-423.
- Keeter, Scott, Zukin, Cliff, Andolina, Molly, & Jenkins, Krista. (2002, February). Improving the measurement of political participation [Paper presentation]. Annual meeting of the midwest political science association, Chicago, IL.
- Kim, Jungin. (2022). Extending upper echelon theory to top managers' characteristics, management practice, and quality of public service in local government. *Local Government Studies*, 48(3): 556-577.
- Lafont, Cristina. (2020). *Democracy without shortcuts*. Oxford: Oxford University Press.
- Landemore, Helene. (2020). *Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century*. NJ: Princeton University Press.
- Liao, Yuguo, & Schachter, Hindy L. (2018). Exploring the antecedents of municipal managers' attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9): 1287-1308.
- Macpherson, Crawford B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- McMillan, David W., & Chavis, David M. (1986). Sense of community: A definition and theory. *Journal of community psychology*, 14(1): 6-23.

- Migchelbrink, Koen, & Van de Walle, Steven. (2022). A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation. *Local Government Studies*, 48(1): 1-22.
- Mintzberg, Henry. (1990). The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 11(3): 171-195.
- Moy, Patricia, Manosevitch, Edith, Stamm, Keith, & Dunsmore, Kate. (2005). Linking dimensions of Internet use and civic engagement. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 82(3): 571-586.
- Moynihan, Donald P. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation: Citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33(2): 164-188.
- Nah, Seungahn, & Yamamoto, Masahiro. (2018). Rethinking digital media and citizenship: Conditions, contexts, and consequences. *American Behavioral Scientist*, 62(8): 1019-1021.
- Olivo, Christiane. (1998). The practical problems of bridging civil society and the state: A study of round tables in Eastern Germany. *Polity*, 31(2): 245-268.
- Omoto, Allen M., & Snyder, Mark. (2002). Considerations of community: The context and process of volunteerism. *American behavioral scientist*, 45(5): 846-867.
- O'Toole, Jr, Laurence, J., Meier, Kenneth J., & Nicholson-Crotty, Sean. (2005). Managing upward, downward and outward. *Public Management Review*, 7(1): 45-68.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, Mikael, & Solevid, Maria. (2014). Measuring political participation-Testing social desirability bias in a web-survey experiment. *International Journal of Public Opinion Research*, 26(1): 98-112.
- Presser, Stanley. (1990). Can Changes in Context Reduce Vote Overreporting in Surveys?. *Public Opinion Quarterly*, 54(4): 586-593.
- Przeworski, Adam. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quick, Kathryn S., & Bryson, John M. (2022). Public participation. In *Handbook on theories of governance*, 158-168. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Redondo, Gisela. (2016). Leadership and community participation: a literature review. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 5(1): 71-92.
- Røiseland, Asbjørn, & Vabo, Signy I. (2016). Interactive-or counteractive-governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. In J. Edelenbos & I. van Meerkerk(eds.). *Critical reflections on interactive governance*, 120-145. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Rolfe, Meredith. (2012). *Voter turnout: A social theory of political participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosener, Judy B. (1978). Citizen participation: Can we measure its effectiveness?. *Public administration review*, 38(5): 457-463.
- Sancino, Alessandro, Carli, Giacomo, & Giacomini, Davide. (2023). Relational leadership in local governance: the engagement of mayors with citizens, public managers and politicians. *Public Management Review*, 25(9): 1730-1754.
- Schlozman, Kay L., Burns, Nancy, Verba, Sidney, & Donahue, Jesse. (1995). Gender and citizen participation: Is there a different voice?. *American Journal of Political Science*, 39(2): 267-293.
- Stromback, Jesper, Falasca, Kajsa, & Kruikemeier, Sanne. (2018). The mix of media use matters: Investigating the effects of individual news repertoires on offline and online political participation. *Political Communication*, 35(3): 413-432.
- van Deth, Jan W. (2001, April). Studying political participation: Towards a theory of everything. In *Joint sessions of workshops of the European consortium for political research* (pp. 6-11). Grenoble.
- van Deth, Jan W. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta politica*, 49: 349-367.
- van Zomeren, Martijin, Postmes, Tom, & Spears, Russell. (2008). Toward an integrative social identity model of collective action: a quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives. *Psychological bulletin*, 134(4): 504-535.
- Vrablikova, Kate. (2014). How context matters? Mobilization, political opportunity structures, and nonelectoral political participation in old and new democracies. *Comparative Political Studies*, 47(2): 203-229.
- Wampler, Brian. (2000). *A guide to participatory budgeting*. International Budget Partnership. <https://www.changetomorrow.io/docs/a-guide-to-participatory-budgeting-wampler.pdf>
- Wicksell, Knut. (1958). A new principle of just taxation. In Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock(eds.). *Classics in the theory of public finance*, 72-118. London: Palgrave Macmillan UK.
- Yang, Kaifeng, & Pandey, Sanjay K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. *Public administration review*, 71(6): 880-892.
- Zaff, Jonathan F., Malanchuk, Oksana, & Eccles, Jacquelynne S. (2008). Predicting positive citizenship from adolescence to young adulthood: The effects of a civic context. *Applied Development Science*, 12(1): 38-53.
- Zeemering, Eric S. (2008). Governing interlocal cooperation: City council interests and the implications for public management. *Public Administration Review*, 68(4): 731-741.

이재호(李在鎬): 서울대학교 행정대학원 정책학 석사 졸업 후 동대학원 박사과정 재학 중이다. 주요 관심분야는 민주적 가치, 시민참여, 참여민주주의, 숙의민주주의이다(dlwodnrrnt@snu.ac.kr).

주상원(朱相元): 서울대학교 행정대학원 정책학 석사 졸업 후 동대학원 박사과정 재학 중이다. 주요 관심분야는 전략적 공공관리, 조직론, 인공지능과 증거기반정책, 연구방법론이다(sangwon.ju@snu.ac.kr).

〈논문접수일: 2024. 7. 17 / 심사개시일: 2024. 7. 17 / 심사완료일: 2024. 8. 16〉

**Abstract****Effects of Local Government Leaders' Characteristics on Institutionalized Citizen Participation: Evidence from Participatory Budgeting**

Lee, Jaeho

Ju, Sangwon

Institutional factors can promote citizens' personal motivations for participation. As leadership roles can shape these institutional factors, their role is significant in designing a participatory system. Especially as hierarchical control is widely endorsed within the South Korean context, further research is needed to investigate how the backgrounds and previous professional experiences of local government leaders foster citizen participation. We adopted the Upper Echelons Theory (Hambrick & Mason, 1984) to examine how the observable characteristics of local government leaders affect Participatory Budgeting, which indicates citizen participation through institutionalized channels. We adjusted potential self-selection bias in data disclosure using the Heckman selection approach. The analysis shows that certain demographic, regional, and professional backgrounds of local government leaders encourage citizen participation and budget allocation. Thus, the study highlights that local government leaders' characteristics play a role in designing and developing institutions that promote cooperation and citizen participation.

**Keywords:** Participation, Participatory Budgeting, Leadership in Local Government, Upper Echelons Theory, Heckman Selection Model