

조직 간 분리 수준 차이의 영향요인: 주민참여예산제를 대상으로

이석환* · 김명환**

논문 요약

지방자치단체들이 도입한 주민참여예산제의 주민참여 제도화 수준에서 왜 차이가 발생하는 것인가? 이 문제에 대한 답을 구하기 위해 이 연구는 주민참여예산제의 형식적(또는 실질적) 운영 정도를 의미하는 분리(decoupling)에 영향을 미치는 요인을 규명하고자 하였다. 이를 위해 주민참여예산제의 확산과 분리는 기술적 분석을 통해 검증하였고, 분리의 영향요인은 로짓 회귀분석을 통해 검증하였다. 시계열도표를 이용한 분석 결과는 행정자치부의 표준 조례(안) 권고, 지방재정분석 평가지표로 주민참여예산제 설정, 도입 의무화 등 중앙정부의 정책적 개입이 주민참여예산제의 확산과 분리 둘 다에 중요한 역할을 하였다는 것을 보여준다. 로짓 회귀모형의 추정 결과는 강제적 동형화(isomorphism) 압력(동형화 후기)이 분리에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주민참여예산제의 의무화라는 강제적 동형화 압력에 기초자치단체들이 분리로서 대응했다는 것을 의미한다.

주제어: 분리, 동형화, 주민참여예산제

* 제1저자

** 교신저자

I. 문제의 제기

주민참여예산제는 주민이 예산편성과정에 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위를 예산에 반영시키거나 스스로 예산을 결정하여 참여와 자기결정이라는 주민자치 이념을 구현하기 위한 주민참여제도를 의미한다(나중식, 2005). 이러한 주민참여예산제는 1988년 브라질 지방선거에서 다수의 지방정부를 장악한 노동자당(Par-tido dos Trabalhadores)이 직접민주주의에 의해 예산을 통제하기 위한 수단으로 고안되어 1989년부터 시행되었다. 특히 Porto Alegre시의 주민참여예산제가 성공적으로 정착되었고, 이후 브라질의 다른 지방정부는 물론 다른 국가의 지방정부로 확산되기 시작하였다(이순향·김상현, 2011: 322). 우리나라에서는 2002년 지방선거에서 민주노동당이 참여민주주의를 실현하기 위한 목표로써 '예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례' 제정과 주민참여예산제 도입을 선거공약으로 내건 것이 계기가 되어 광주시 북구가 2004년 3월에 최초로 주민참여예산제를 조례로 제도화하였고, 2004년 6월에 울산시 동구가 두 번째로 주민참여예산 조례를 제정하였다. 이후 다른 기초자치단체로 확산되기 시작하였는데, 2006년과 2008년 사이에 82개의 지방자치단체가 주민참여예산제를 도입하였다. 특히, 2011년에 116개 기초자치단체가 주민참여예산조례를 제정하였으며, 2020년 현재 모든 지방자치단체가 주민참여예산제를 운영하고 있다.

현재와 같이, 모든 지방자치단체가 조례 제정을 통해 주민참여예산제를 도입한 것은 「지방재정법」 개정과 밀접한 관련이 있다. 2011년 개정된 「지방재정법」은 지방자치단체가 주민참여예산제를 도입하여 운영하도록 의무화하고 있는데, 동법은 주민참여예산제를 “지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도”로 정의하고 있다(지방재정법 제39조). 또한 「지방재정법」 제39조 제1항과 제3항에 의해 지방자치단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 제도를 마련하여 시행하여야 하며, 지방자치단체장은 예산편성 과정에 참여한 주민 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. 「지방재정법 시행령」 제46조 제1항에 지방예산 편성과정의 주민참여 방법을 명시하고 있는데, 이에 따르면 주요 사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요 사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 주민 의견수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 등을 규정하고 있다. 또한 지방자치단체장은 수렴된 주민 의견을 검토하고 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다. 그 밖에 주민참여 예산의 범위, 주민 의견수렴에 관한 절차, 운영 방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다.

이러한 주민참여예산제 운영에 있어서 중요한 과제 중 하나는 주민의 참여를 예산과정의 어느 단계에서 어느 정도까지 허용할 것인가이다. 현재 우리나라 지방자치단체가 규정하고 있는 주민참여예산의 범위에 인건비와 법정경비는 제외되나, 원칙적으로 일반회계와 특별회계로 구성되는 예산과 기금은 모두 포함된다. 그러나 지방자치단체들이 조례에서 규정한

주민참여예산의 범위는 시정권한에서부터 자체예산으로 편성하는 사업, 주민숙원사업, 본예산 등 매우 상이하게 나타나고 있다. 특히, 지방자치단체들 간에 주민참여예산제도의 목적을 실질적으로 실현하기 위해 반드시 구비해야할 실행수단의 제도화 수준에 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 어떤 지방자치단체들은 주민참여예산제를 형식적으로 운영(decoupling)하고 있는 반면에, 다른 자치단체들은 실질적으로 운영(tight coupling)하고 있다. 그렇다면 왜 지방자치단체들이 운영 중인 주민참여예산제의 주민참여 제도화 수준에 차이가 발생하는 것인가? 이 문제에 대한 답을 구하기 위해 이 연구는 주민참여예산제의 형식적(또는 실질적) 운영 정도를 의미하는 분리(decoupling)에 영향을 미치는 요인을 규명하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. Meyer와 Rowan의 분리 이론

1) 분리 이론의 시발점으로서의 동형화(isomorphism) 이론의 한계

분리는 동일한 환경적 조건에 직면한 조직들의 구조가 유사해지는 과정을 의미하는 동형화(DiMaggio & Powell, 1991: 66)에 대한 이론적 논의에 그 뿌리를 두고 있다. 분리는 Meyer & Rowan(1977)의 “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” 이후 제도 연구의 핵심 연구주제 중 하나로 자리 잡았는데, 이 개념은 사회학적 신제도주의에서 제시된 동형화에 대한 이론적 논의로부터 파생되었다.

사회학적 신제도주의는 조직은 생존과 발전을 위해 외부환경으로부터 정당성을 인정받는 것을 중요하게 인식한다고 주장한다(Meyer & Rowan, 1977). 조직은 사회적으로 당연시되는 인지적 혹은 규범적 요소들을 수용함으로써(즉, 제도적 압력에 순응함으로써) 사회적 정당성을 확보할 수 있다. 이러한 제도적 압력에 대한 순응 결과로 동일한 제도적 환경에 처한 조직들은 구조가 유사해진다. DiMaggio & Powell(1982)은 조직들의 이러한 구조적 유사성을 동형화로 개념화하였고, 강압적(coercive), 모방적(mimetic), 규범적(normative) 압력을 동형화를 유발하는 기제로 제시하였다. 그런데 동형화 이론은 조직들의 행동을 제약하는 제도의 생성과 확산은 잘 설명하지만, 동일한 제도적 환경에 처한 조직들이 서로 다르게 반응하여 다른 결과를 초래하는 현상은 잘 설명하지 못한다. Meyer & Rowan(1977)은 분리라는 개념으로 이러한 동형화 이론의 한계를 보완하고자 하였다.¹⁾

1) 분리, 느슨한 결합(loose coupling), 상징적 도입(symbolic adoption), 의례적 도입(ceremonial adoption), 형식주의(formalism) 등 학문 분야와 연구자별로 상이한 용어가 사용된다.

2) 기술 환경과 제도 환경 간 양립불가능성과 대응 전략으로서의 분리

Meyer & Rowan(1977)은 외부로부터 조직의 내부 활동을 보호하기 위한 일종의 '완충 기제'라는 아이디어에 기초하여, 조직 내부의 기술적 핵심을 수행하는 일상적 업무와 공식적 제도를 구분하는 분리라는 개념을 도출하였다. 즉, 분리란 '조직에 의한 제도의 공식적 채택과 실질적 운영 간의 간극'을 의미한다. 이러한 Meyer & Rowan(1977)의 분리 이론은 기술-제도 환경 이원론과 제도 환경에 대한 형식적 대응이라는 두 가지로 설명된다. 첫째, 기술-제도 환경 이원론은 조직이 환경과의 관계 설정에서 동기와 그러한 관계로부터 발생할 것으로 예상되는 조직성과의 설명에 있어서 경제적 접근과 사회적 신제도론 간의 근본적 차이를 반영한 것이다(Oliver, 1997: 99-100). 경제적 접근은 조직과 환경과의 관계를 교환관계에서 비용으로 작용하는 불확실성을 줄이려는 경제적 고려로 설명될 수 있다고 주장한다. 경제적 접근은 기술 환경과 효과적 관계를 설정한 조직이 시장에서 교환되는 재화와 서비스 생산에 중요한 투입자원에 더 쉽고 안정적으로 접근할 수 있다고 보고 있다. 이에 반해, 사회학적 신제도론은 조직들이 환경으로부터 정당성과 사회적 승인을 얻으려고 한다고 가정한다(DiMaggio, 1988; Meyer & Rowan, 1977). 사회학적 신제도론에 의하면, 규칙과 규범과 같은 형태로 제공되는 제도 환경의 요구와 기대에 순응함으로써 제도 환경과 적절한 관계를 설정하는 것이 조직의 목적과 행위에 대한 지지를 얻고 사회적 정당성을 증명하는데 도움이 된다고 한다. 초기 사회학적 신제도주의는 제도 환경과 기술 환경 각각을 별개로 인식하고 구분하였다. 이러한 구분은 제도적 규칙이 기술 환경과 연관된 능률성의 요건과 양립할 수 없다는 생각에 기반을 두고 있다. 같은 맥락에서, Brusson(1989)은 제도 환경이 부과한 정당성 요건과 구조, 과정, 업무, 이념 등이 효과적으로 조정된 행위들에 공헌하여야 한다는 능률성 요건이 양립한다는 것을 보장할 수 없다고 한다. 특히, 제도 환경의 규범들이 자주 변할 때에는 정당성의 요건과 능률성의 요건을 결합하는 것이 더욱 어려워진다고 한다.

둘째, Meyer & Rowan(1977: 340-348)에 의하면, 제도적 규칙들은 정당성, 자원, 안전성, 생존 등을 확보하기 위해 조직들이 내부로 편입시키는 일종의 신화들로서 작용하며, 제도 환경에 순응하기 위해(제도 환경의 정당화된 기준에의 순응을 상징적으로 보여주기 위해) 조직들은 제도적 규칙들을 의례적으로 또는 형식적으로 채택한다고 한다. 이들은 조직이 제도 환경에 순응하는 원인으로 편의 추구와 제재 회피를 제시하고 있다. 제도 환경에 순응함으로써 정당성을 획득할 때, 조직들은 외부 이해관계자들로부터 심정적 및 물질적 지지를 얻을 수 있다. 이들은 또한 제도 환경에 의해 정당화된 구조적 요소들을 누락하거나 또는 독특한 구조들을 새롭게 만드는 조직들은 자신들의 활동을 수용할만한 정당화된 설명을 제공하는데 실패할 수 있다고 주장한다(Meyer & Rowan, 1991: 50). 이들에 의하면, 그러한 조직들은 자신들이 태만하거나 비합리적이거나 또는 불필요하다는 주장에 더욱 취약해질 수 있다고 한다. 이들은 내부 구성원, 외부 이해관계자, 또는 정부에 의해 제기되었든 간에, 이러한 종류

의 주장이 조직에게 상당한 비용을 지불하게 할 가능성이 농후하다고 주장한다. 이와 같이 조직들은 정당화된 요소들을 조직 내로 통합시키고 구조적 요소들의 가치들을 규정하는 외부 또는 의례적 평가 기준을 수용함으로써 조직의 성공과 생존의 확률을 제고시킬 수 있다. 따라서 조직은 제도 환경이 제시하는 규정에 맞게 공식구조를 설계함으로써 적절하고 적합한 방식으로 공동목적에 따라 행동하고 있다는 것을 보여줄 필요가 있다(Meyer & Rowan, 1977: 348-349). 즉, 조직 입장에서는 구조와 성과에 지대한 영향을 미칠 것이라고 예상되는 상이한 압력, 제약, 이해관계자들로 인해 제도 환경과 기술 환경을 구분한 후 각각의 요건과 기대에 부응하기 위해 상이하게 접근하는 것이 타당할 것이다. 이것이 바로 공식구조와 실제 업무를 분리하는 이유이다. 이러한 분리를 통해, “조직은 실무적 차원의 능률성을 위해 다양한 활동들을 전개하는 반면, 표준화되고 정당성을 부여받은 공식구조들”(Meyer & Rowan, 1991: 58)은 외부 압력을 완화하는 방법으로 사용된다. 그 결과, 공식구조와 비공식구조의 요소들이 서로 느슨하게 결합된 형태를 띠게 된다(March & Olsen, 1976; Weick, 1976). 제도 환경에 대한 조직들의 이러한 의례적 순응 결과로서 공식구조에서는 공통의 제도적 원천들을 반영하기 때문에 다른 조직의 공식구조들과 유사하게 되는 조직 간 동형화 현상이 나타나게 된다(Meyer & Rowan, 1991: 58).

3) 동형화 기제 및 단계와 분리

제도화 압력에 대한 대응 과정에서 발생할 수 있는 문제점과 마찰을 줄이기 위한 의도적 전략으로 인식되는 분리에 관한 논의는 주로 동형화 기제 및 단계와 관련하여 이루어져왔다. 먼저 분리는 동형화를 유도한 기제에 따라 그 양상이 다르게 나타날 수 있다. DiMaggio & Powell(1983)에 의하면, 동형화는 강압, 모방, 규범 등 세 가지 기제에 의해 발생한다고 한다. 그런데 분리와 관련해서 주로 언급되는 동형화 기제는 강압적 압력이다. 강압적 기제에 의한 동형화는 특정 조직이 의존하고 있는 다른 조직의 공식적 및 비공식적 압력, 지원, 의무부과의 결과로서 발생한다. 특히 강압적 기제와 분리의 관계에 대해 Seidman(1983)은 조직이 새로운 제도를 도입하라는 강한 강제적 압력에 직면할 때 분리 가능성이 크다고 주장한다. 또한 분리는 동형화의 진행단계에 따라 매우 다른 양상으로 나타날 수 있다(Scott, 2007: 463-464). 일반적으로 제도를 자율적으로 도입한 혁신자나 초기 도입자는 도입의지가 높고, 필요성, 실현가능성, 효과성 등을 충분히 검토하고 분석하여 제도를 도입한다(Tolbert & Zucker, 1983). 따라서 혁신자나 초기 도입자는 제도의 목적과 취지를 달성하기 위한 실질적 정책내용을 구성하고 운영하여 분리 정도가 낮을 것으로 예측된다. 그러나 후기 도입자는 제도를 도입하지 않아서 입게 되는 불이익을 회피하기 위해 제도를 형식적으로는 도입하지만, 제도의 목적 실현을 위한 수단을 충분하게 갖추지 않아 제도 운용이 요식행위로 전락할 가능성이 크다. 요약하면, 동형화 초기 단계에서는 분리 가능성이 낮고 이후 단계에서는 분리가

능성이 높아진다는 것이다.

2. 경험적 연구

분리에 대한 연구 주제는 Meyer & Rowan(1977)의 연구 이후 40여 년 동안 수단-목적을 가미한 분리의 재개념화(Bromley & Powell, 2012), 분리 과정(Boxenbaum & Jonsson, 2008), 분리 성과(Heugens & Lander, 2009; Miller & Power, 2013; Nee, 1998), 분리로 인한 문제(MacLean & Behnam, 2010; Yang & Northcott, 2018; 김윤희, 2016) 등으로 확대되어왔다. 또한 분리는 지방정부 행정개혁(Tolbert & Zucker, 1983), 차별금지법(Edelman, 1992), 기업 성과급제도(Westphal & Zajac, 1994), 자사주 매입 프로그램(Westphal & Zajac, 2001), 다국적 기업의 품질관리 프로그램(Kostova & Roth, 2002), 상장기업의 주주중시 경영전략(Fiss & Zajac, 2006), 도시정부의 자발적 환경공시 제도(Taylor & Oylan, 2008), 병원조직의 총체적 품질관리제도(Kennedy & Fiss, 2009), 보험회사의 과당매매 금지 제도(MacLean & Behnam, 2010), 유연근무 제도(Yang & Zheng, 2011) 등 다양한 제도를 대상으로 경험적 검증이 시도되었다.

한편 국내에서도 질적 사례연구와 양적 계량분석을 이용하여 다양한 제도를 대상으로 분리 현상을 경험적으로 검증한 연구들이 수행되었다. 질적 사례연구를 통해 분리를 검증한 연구로는 공공기관의 혁신평가제도(김명환, 2009), 한국수력원자력의 원전비리(김윤희, 2016), 지역문화진흥법(김해보·장원호, 2017), 중앙행정기관의 성인지예산제도(박은순·하태수, 2018), 대학의 입학사정관제(변수연, 2018) 등이 있다. 양적 연구는 민간기업의 성과보상제도(Han & Koo, 2010), 민간·공공 조직의 연봉제(김동배, 2010), 민간·공공 조직의 경력개발제도(조선미·강정한, 2011), 공공기관의 성과주의 인사제도(정장훈, 2013), 민간기업의 성과주의 평가보상제도(김종관·강희경, 2014), 민간·공공 조직의 출산육아·근로시간제도(성민정·원숙연, 2017) 등 다양한 제도의 분리 현상을 증명하는 경험적 증거를 제시하고 있다.

3. 기존연구의 한계

분리에 대한 선행연구들은 나름대로 성과를 이루었음에도 분리 원인에 대한 파편적 규명, 지역적 환경의 영향 간과, 정부부문에 관한 연구 부족, 정치적 고려 미흡 등의 한계를 드러냈다. 첫째, 선행연구들은 제도 환경의 속성(규제적/규범적/인지적)에 따른 동형화(Bosswell, 2008; Han & Koo, 2010; Kostova & Roth, 2002; 김해보·장원호, 2017), 경쟁관계에 있는 복수의 제도 논리로 인한 제도적 복잡성(Carney & Gedajlovic, 2002; Friedland & Alford, 1991; Greenwood et al., 2011; Pache & Santos, 2013; Yang & Northcott, 2018), 조직 특성(Fligstein, 1997; Hirsch & Lounsbury, 1997; Westphal & Zajac, 1994; 김윤희, 2016; 성민정·

원수연, 2017) 등과 같은 변수를 단편적으로 활용하여 분리를 설명함으로써 분리의 원인을 총체적으로 규명하는데 실패하였다.

둘째, 선행연구들의 주된 이론적 관심이 조직에 대한 제도 환경의 영향을 설명하는 것이었기 때문에, 분리에 영향을 미칠 수 있는 지역 환경을 구체화하는데 실패하였다. 조직은 어디에 위치하고 있는가에 따라 상이한 지역 환경에 직면하기 때문에, 제도 환경 외에 이러한 지역 환경과의 상호작용을 통해 업무, 구조, 절차 등을 서로 다른 방식으로 제도화할 수 있다. 그런데 선행연구들은 주로 제도 환경과 조직 내부요인을 중심으로 분리를 설명함으로써 지역 환경이 분리에 미칠 수 있는 영향을 간과하였다.

셋째, 선행연구들은 주로 민간 조직을 대상으로 연구가 진행되어왔고, 이후 병원, 학교, 공기업 등의 공공기관에 대한 연구로 확대되었다. 그러나 여전히 지방정부 행정개혁에 대한 Tolbert & Zucker(1983)의 연구, 지역문화진흥법에 대한 김해보·장원호(2017)의 연구, 중앙행정기관의 성인지예산제도에 대한 박은순·하태수(2018)의 연구 등을 제외하고 정부조직에 대한 연구는 매우 희박하다. 또한 최근 분리 연구에서 정부조직에 대한 관심과 연구에 대한 요청(Modell, 2009; 김동수 외, 2017)에도 불구하고, 민간조직에 대한 연구를 원용하여 공공조직에 그대로 적용하고 있을 뿐이다. 특히 정부조직에서는 민간조직과는 다른 요인이 분리에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 고려하지 않고 있다.

넷째, 주류의 합리적 및 경제적 조직관은 조직이 일종의 정치체제라는 관점을 간과하거나 심지어 무시하여왔다(Robbins, 2005: 184-191). 조직에 대한 합리적 접근은 조직을 협력을 통해 공동 목표를 달성하고자 하는 사람들로 구성된 결사체로 보고 있다. 또한 이러한 조직의 의사결정은 특정 기준을 설정하고 그러한 기준에 따라 가능한 대안들의 비교를 통한 선택에 의해 이루어진다고 가정한다. 그러나 조직에 대한 이러한 시각은 조직 구성원들이 공동 목표를 지니고 있지 않으며, 따라서 조직에는 항상 갈등이 존재하고, 의사결정은 합리적 계산 보다는 정치적 논리와 협상 등에 의해 이루어지는 경우가 있다는 것을 설명할 수 없다. 즉, 합리적 및 경제적 조직관은 조직 또는 조직 간 갈등이 왜 존재하는가와 권력이 어떤 방식으로 작동하는가를 설명하는데 한계를 노출함으로써 분리의 결정이 정치적으로 결정될 수 있다는 가능성을 간과하여왔다.

III. 연구설계

1. 연구가설

분리는 제도 도입단계와 집행단계 모두에서 발생할 수 있다. 초기의 이론적 논의는 제도화 과정의 어느 단계에서 분리가 발생하는지에 대해 명확하게 언급하고 있지 않다. 그러나 초기

연구는 분리를 제도 도입과 실행의 괴리로 정의하여 암묵적으로 집행단계에서 발생하는 분리에 중점을 두고 논의를 진행한 것으로 생각된다. 그런데 최근 연구는 분리를 목표와 수단의 괴리로 정의함으로써 제도 도입단계에서 발생하는 분리로 논의가 확대되었다(예: Bromley & Powell, 2012; Wijen, 2014). 본 연구는 분리를 목표와 수단의 괴리로 정의하고, 우리나라 기초자치단체 주민참여예산제의 도입단계에 적용하여 경험적으로 검증 가능한 2가지 연구가설을 도출하였다.

연구가설은 분리에 영향을 미치는 강압적 동형화 기제를 강제력 정도에 따라 권고적 동형화 압력과 강제적 동형화 압력으로 구분하고 각각에 대해 설정하였다. 일반적으로 지방정부의 동형화에 강압적 기제로 작용할 수 있는 것은 중앙정부의 정책적 개입이다. 그런데 지방정부의 제도 도입에 영향을 미치기 위한 중앙정부의 정책적 수단은 권고적 수단과 강제적 수단으로 구분할 수 있다. 먼저 강제적 수단은 법률을 통해 지방정부가 특정 제도를 도입하도록 의무화하는 것을 의미하며, 동형화 이론에서 언급한 의무부과가 이에 해당한다. 반면, 권고적 수단은 중앙정부가 지방정부에 재정적, 행정적, 기술적 지원을 제공하여 특정 제도의 도입에 지장을 초래하는 장애요인을 제거하는 수단을 의미하며, 이론에서 언급한 지원이 이에 해당한다. 본 연구는 동형화 기제 및 단계와 분리의 관계에 대한 이론적 논의에 근거하여 권고적 동형화 압력(동형화 중기) 가설과 강제적 동형화 압력(동형화 후기) 가설을 설정하였다.

우리나라 주민참여예산제의 동형화 과정에서 권고적 동형화 압력으로 작용하였을 가능성이 있는 중앙정부의 정책적 개입은 2006년 8월 행정안전부의 “주민참여예산제 표준조례(안)” 제시와 2007년 주민참여예산제의 지방재정분석 평가지표 선정이다. 행정안전부의 표준조례(안) 제시는 기술 및 정보제공을 통해 도입의 장애를 완화하려는 정책수단이고, 평가지표 선정은 불응의 비용을 높이는 정책수단이다. 따라서 두 가지 정책수단은 모두 주민참여예산제의 도입에 권고적 동형화 압력으로 작용했다고 볼 수 있다. 그런데 주민참여예산제와 관련된 권고적 압력은 동형화 중기 단계(2007-2010년)와 밀접하게 연결되어 있다.²⁾ 권고적 기제로 작용한 표준조례(안) 제시와 지방재정분석의 평가지표 선정은 모두 중기 도입자의 도입에 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 이상의 논의를 종합하면, 권고적 동형화 압력은 분리가능성에 긍정적 영향을 미치거나, 혁신 및 초기에 비해 중기에 분리가능성이 높을 것이라고 예측할 수 있다.

2) Rogers(1962)는 정책확산의 단계를 혁신자 2.5%, 초기 도입자 13.5%, 초기 다수 34%, 후기 다수 34%, 후기 지체 16%로 구분한다. 이를 누적 도입률에 기초하여 3단계로 재분류하면 혁신 및 초기는 16%까지, 중기는 50%까지, 후기는 50% 초과 이후로 분류할 수 있다. 주민참여예산제의 동형화 단계는 Rogers(1962)에 기초하여 2004년 최초 도입에서 누적 도입률이 12.2%에 이른 2006년까지를 혁신 및 초기, 2007년에서 누적 도입률이 45.6%에 달한 2010년까지를 중기, 누적 도입률이 96.5%에 이른 2011년 이후를 후기로 구분할 수 있다

연구가설1: 권고적 동형화 압력(동형화 중기)은 기초자치단체 주민참여예산제의 분리 가능성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

강제적 동형화 압력(동형화 후기) 가설은 제도 도입의 강제가 분리에 긍정적 영향을 미친다는 이론적 주장(Seidman, 1983) 및 경험적 연구 결과(Han & Koo, 2010)와 후기 도입자의 분리 가능성이 높다는 경험적 연구 결과(김동배, 2010; Westphal & Zajac, 1994)에 기초하여 설정하였다. 우리나라 주민참여예산제도의 동형화 과정에서 강제적 동형화 압력으로 작용했을 가능성이 있는 중앙정부의 정책적 개입은 지방재정법 개정을 통한 주민참여예산제의 의무화이다. 강제적 동형화 기제로 설정한 주민참여예산제도의 의무화는 동형화 후기의 시작 시점에 해당하는 2011년 3월에 이루어졌다. 따라서 강제적 동형화 압력 가설은 동형화 후기 가설로도 볼 수 있다. 이상의 논의를 종합하면, 중앙정부에 의한 주민참여예산제의 의무화는 분리 가능성에 긍정적 영향을 미치거나, 혁신 및 초기에 비해 후기에 분리가 가능성이 높을 것으로 예측된다.

연구가설2: 강제적 동형화 압력(동형화 후기)은 기초자치단체 주민참여예산제의 분리 가능성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 연구모형

본 연구의 목적은 제도의 동형화 또는 정책확산 과정에서 신제도주의 이론에서 주장하는 분리 현상이 발생했는지를 검증하고, 어떠한 요인들이 분리에 영향을 미쳤는지를 규명하는 것이다. 본 연구는 분리에 대한 신제도주의의 이론적 주장을 경험적으로 검증하기 위한 분석 대상 정책으로 주민참여예산제를 선정하였다. 연구의 분석단위는 우리나라 기초자치단체이고, 분석의 시작 시점은 광주광역시 북구가 주민참여예산제를 최초로 도입한 2004년으로 설정하였으며, 최종 시점은 자료의 이용가능성을 고려하여 2016년으로 결정하였다.

연구모형은 분리에 대한 이론적 및 경험적 기존 문헌을 검토하여 설정한 권고적 및 강제적 동형화 압력 가설과 분리에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 환경요인들을 종합하여 구성하였다. 분리를 종속변수로 하고 동형화 압력 변수와 환경요인을 설명변수로 하는 연구모형은 아래의 방정식 (1) 및 (2)와 같다.

$$DC_{it}^* = \beta_0 + \beta_1 RP_t + \beta_2 CP_t + \sum_{k=1}^K \theta_k X_{it,k} + e_{it} \quad (1)$$

$$DC_{it} = 1 [DC_{it}^* > 0] \quad (2)$$

여기서 i 는 기초자치단체, t 는 2004 ~ 2016년의 시점, DC_{it}^* 는 분리 여부를 나타내는 잠재 변수, RP_t 는 권고적 동형화 압력, CP_t 는 강제적 동형화 압력, $X_{it,k}$ 는 분리에 영향을 미치는 k 개의 통제변수, e_{it} 는 오차항을 각각 의미한다.

주민참여예산제의 분리에는 동형화 압력뿐만 아니라 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 권고적 및 강제적 동형화 압력과 분리의 관계에 대한 타당한 분석결과를 얻기 위해서는 이러한 영향요인을 통제변수($X_{it,k}$)로 모형에 포함되어야 한다. 분리에 영향을 미칠 것으로 예측되는 영향요인은 분리에 대한 기존 이론적 및 경험적 연구와 자료의 이용가능성에 기초하여 선정하였고, 내부요인과 외부요인으로 분류하였다. 내부요인으로는 재정능력, 조직 규모, 단체장의 이념성향, 단체장에 대한 정치적 지지를 그리고 외부요인으로는 교육수준과 시민참여수준을 선정하였다.

재정능력은 주민참여예산제의 분리에 영향을 미칠 것으로 예측된다. 이론적으로 조직의 여유자원은 혁신을 촉진하는데 긍정적 역할을 수행한다(Nohria & Gulati, 1996). 즉, 새로운 제도를 도입하기 위해서는 재정적 자원이 필요하며, 도입한 제도의 목적을 달성하기 위한 구체적인 수단들을 구비하고 실행하기 위해서는 더 많은 재원이 소요된다. 실제, 브라질의 다른 지방정부 보다 재정적 여건이 좋은 Porto Alegro시는 주민들의 수요를 만족시킬 수 있는 주민참여예산제를 실행할 수 있었기 때문에 성공할 수 있었다(안성민, 2005). 이상의 이론적 주장과 현실적 상황을 고려하면 기초자치단체의 재정능력이 좋을수록 분리 가능성이 낮을 것으로 예측된다.

주민참여예산제를 도입하고 운영하는 지방자치단체의 규모가 분리에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 조직 규모가 클수록 구조적 관성의 정도가 높고(Hannan & Freeman, 1977), 따라서 새로운 제도를 도입하거나 변화에 적응하는데 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 조직의 구조적 관성은 분리를 유도하는 원인 중 하나로 제시되었다(Meyer & Rowan, 1977). 현실적으로도 전문적 지식이 필요한 예산과정에서 비전문가인 주민의 참여에 대한 부정적 인식이 있고, 규모가 크면 주민참여예산제의 구체적 실행수단을 설계하는데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 주민참여예산제를 도입한 기초자치단체의 규모가 클수록 분리 가능성이 높을 것으로 예측된다.

단체장의 이념성향은 주민참여예산제의 분리에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 왜냐하면 새로운 제도의 도입과 운영에 가장 큰 영향을 미치는 행위자는 조직의 최고 의사결정자이며(Westphal & Zajac, 2001; Taylor & McAdam, 2004), 주민참여예산제는 진보적 정책으로 인식되기 때문이다. 주민참여예산제는 진보정당인 브라질 노동자당이 고안하였고, 우리나라에서도 진보정당인 민주노동당이 제도의 도입을 주도하였다. 또한 기존의 경험적 연구에서 주민참여예산제의 도입에 단체장의 진보적 이념성향이 긍정적 영향을 미친 것으로 밝혀졌다(장석준, 2014; 최상한, 2010). 따라서 단체장의 진보적 이념성향은 주민참여예산제의 분리에

부정적 영향을 미칠 것으로 예측된다.

우리나라에서 지방자치단체장의 관심과 지원은 새로운 정책의 도입과 실질적 운영에 큰 영향을 미친다. 이러한 단체장에 대한 정치적 지지는 주민참여예산제의 분리에 영향을 미칠 것으로 예측된다. 왜냐하면 우월한 정치적 권력은 조직 내·외부의 압력에도 불구하고 분리를 가능하게 할 것이기 때문이다(Boxenbaum & Jonsson, 2008: 87-88; Scott, 2003: 141-김윤희, 2016: 241에서 재인용). 또한 기존의 경험적 연구에서 최고의사결정자의 정치적 권력이 분리에 긍정적 영향을 미친다는 것이 밝혀졌다(예: Stevens et al., 2005; Westphal & Zajac, 2001). 따라서 단체장에 대한 정치적 지지가 높을수록 주민참여예산제의 분리 가능성이 높을 것으로 예측된다.

주민의 교육수준은 새로운 정책을 도입하고 실행하는데 영향을 미치는 지역사회의 역량을 대변하는 변수라고 할 수 있다. 일반적으로 주민은 정책과 예산의 결정에 그들의 선호가 반영되는 것을 원하는데, 주민의 교육수준이 높으면 참여능력이 좋아서 실질적 참여로 이어질 가능성이 높다. 따라서 주민의 교육수준이 높으면 주민 선호가 정책과 예산에 반영될 가능성이 높아진다. 또한 주민의 교육수준은 지방자치단체가 새로운 정책을 도입하는데 긍정적 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(이석환, 2014). 이상의 논의를 종합하면, 지역주민의 교육수준은 주민참여예산제의 분리에 부정적 영향을 미칠 것으로 예측된다.

시민참여는 주민참여예산제의 분리에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 왜냐하면 지방자치의 핵심 요소인 시민참여는 정책혁신의 원천으로 기능하며(이종수, 2004), 시민은 자신들의 선호가 예산에 반영되는 것을 원하기 때문이다. 또한 주민참여예산제의 성공사례로 언급되는 브라질 Porto Alegre시, 광주시 북구, 울산시 동구 등에서 시민단체가 제도 도입과 운영에 주도적 역할을 하였고, 제도의 성공적 실행에 영향을 미친 것으로 평가되고 있다(김도희·정준금, 2006; 안성민, 2005; 안성민·최윤주, 2009). 따라서 시민참여는 주민참여예산제의 분리에 부정적 영향을 미칠 것으로 예측된다.

3. 변수의 측정

주민참여예산제의 제도적 분리에 영향을 미치는 요인을 검증하기 위한 연구모형에 포함된 종속변수, 독립변수, 통제변수의 명칭과 측정 방법을 요약하여 <표 1>에 제시하였다.

1) 종속변수

이론적 논의에 의하면 분리는 제도의 도입과 실행 단계 모두에서 발생할 수 있다. 그런데 현 시점에서 226개 기초자치단체를 대상으로 주민참여예산제의 실행상황에 대한 10년 이상의 과거 자료를 수집하는 것이 어려워 주민참여예산 조례에 기초하여 도입단계의 분리만을

분석하고자 한다. 따라서 종속변수인 분리는 주민참여예산조례의 제정이나 개정에서 제도의 도입 목적인 재정민주주의의 실현을 위해 필수적인 주민참여 수단의 제도화 수준에 기초하여 측정하였다. 주민참여 수단은 주민참여예산제의 실질적 시행을 위해 필수적 수단으로 간주되는 주민참여예산위원회(이하 참여위원회), 주민참여예산지역회의(이하 지역회의), 주민참여예산 민관협의회(이하 민관협의회)의 세 가지 수단을 고려하였다.

분석 결과의 신뢰성 제고를 위해 분리는 세 가지 주민참여 수단에 관한 조례 규정에 기초하여 두 가지 방법으로 측정하였다. 첫 번째 방법은 주민참여예산조례에 참여위원회, 지역회의, 민관협의회에 대한 규정이 모두 강제규정이면 0의 값을 부여하고(순응), 하나 이상이 임의규정이거나 관련 조항이 없으면 1의 값을 갖는(분리) 가변수(dummy variable)로 측정하는 방법이다. 두 번째 방법은 참여위원회와 지역회의를 동일한 수단으로 간주하여 민관협의회에 대한 강제규정과 참여위원회 또는 지역회의 중 하나에 대한 강제규정이 있으면 0의 값을 갖는 순응으로 처리하고, 나머지의 경우에는 1의 값을 갖는 분리로 측정하는 방법이다.

2) 독립변수

권고적 동형화 가설과 강제적 동형화 가설을 검증하기 위한 독립변수는 중앙정부의 정책적 개입과 동형화 또는 정책확산 과정의 시기에 기초하여 기간 가변수로 측정하고자 한다. 즉, 주민참여예산제의 동형화 또는 확산과정을 혁신 및 초기(2004-2006년), 중기(2007-2010년), 후기(2011년 이후)로 구분하고, 중기 기간 가변수와 후기 기간 가변수를 각각 권고적 동형화 압력과 강제적 동형화 압력의 측정변수로 사용하였다.³⁾

먼저 권고적 동형화 압력은 본격적 확산이 시작된 2007년에서 중앙정부의 의무화 이전인 2010년까지는 1의 값을 갖고 나머지 기간에는 0의 값을 지니는 동형화 중기 가변수로 측정하였다. 동형화 중기의 단순 도입률은 33.1%이고 2010년까지의 누적 도입률은 45.6%이다. 이 시기의 조례 제정에 권고적 동형화 압력으로 작용한 중앙정부의 정책적 개입은 2006년 8월 행정안전부의 “주민참여예산제 표준조례(안)” 제시와 2007년 주민참여예산제의 지방재정 분석의 평가지표 선정이다.

다음으로 강제적 동형화 압력은 주민참여예산조례의 제정이 폭발적으로 증가한 2011년 이후에는 1의 값을 가지고 나머지 기간에는 0의 값을 지니는 동형화 후기 가변수로 측정하였다. 동형화 후기의 단순 도입률은 53.9%이고 2016년까지의 누적 도입률은 99.6%이다. 이 기간에 조례 제정에 강제적 동형화 압력으로 작용한 중앙정부의 정책적 개입은 2011년 3월

3) 독립변수의 대조군(reference group)으로 사용된 혁신 및 초기는 광주광역시 북구가 주민참여예산조례를 최초로 제정한 2004년에서 본격적인 확산이 시작되기 전인 2006년까지의 기간으로 설정하였다. 혁신 및 초기의 도입률은 12.2%이며, 이 시기에 중앙정부는 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제의 법적 근거를 마련하였다.

지방재정법 개정을 통한 주민참여예산제의 의무화이다. 또한 2010년 10월 행정안전부의 세 가지 “주민참여 예산제 운영 조례 모델안” 제시가 이 기간에 제정된 조례의 주민참여 제도화 수준에 영향을 미친 중앙정부의 정책적 개입이라고 할 수 있다.

3) 통제변수

본 연구는 권고적 및 강제적 동형화 압력과 분리의 관계에 대한 타당한 분석결과를 얻기 위해 조직 내부 및 외부요인들을 회귀모형에 통제변수로 포함하였다.⁴⁾ 내부요인으로는 재정 능력, 조직 규모, 단체장의 이념성향, 단체장에 대한 정치적 지지의 네 가지 변수를 사용하였다. 재정능력은 지방자치단체 일반회계의 세입 중에서 특정 목적이 정해지지 않아 지방자치단체가 재량대로 쓸 수 있는 일반재원이 차지하고 있는 비중을 의미하는 재정자립도로 측정하였다. 둘째, 조직 규모는 행정능력을 대변하는 변수로 사용되었으며, 주민등록인구(명)로 측정하였다. 단체장 이념성향은 단체장의 소속정당을 기준으로 열린우리당, 대통합민주신당, 민주통합당, 새정치민주연합, 민주노동당 소속이면 진보(1)이고 한나라당, 새누리당, 국민중심당, 자유선진당, 무소속이면 보수(0)인 가변수로 측정하였다. 단체장에 대한 정치적 지지는 지방선거의 단체장 득표율로 측정하였으며, 당선자 득표수/유효투표수*100(%)로 계산하였다. 외부요인으로는 교육수준과 시민참여수준을 사용하였다. 먼저 교육수준은 지역사회의 역량을 대변하는 변수로 사용되었으며, 20세 이상 대학재학 이상 주민수/20세 이상 인구수*100(%)로 계산하였다. 다음으로 시민참여수준은 각종 선거의 투표율(%)로 측정하였으며, 선거 종류별 투표율 격차를 해소하기 위해 투표율은 표준화 점수(z-score)로 변환하여 사용하였다.⁵⁾

4) 통제변수 중 재정자립도로 측정한 재정능력과 주민등록인구로 측정된 조직 규모에는 1년의 시차를 주었다.

5) 시민참여 수준은 2007년과 2012년의 대통령선거, 2004년, 2008년, 2012년, 2016년의 국회의원선거, 2006년, 2010년, 2014년의 전국동시지방선거의 투표율을 이용하였고, 선거가 실시되지 않은 연도는 인접한 이전 연도의 투표율을 사용하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

변수		측정 방법
종속	분리1	참여위원회, 지역회의, 협의회 모두 강제규정 이면 0(순응)이고 하나 이상 규정이 없거나 임의규정이면 1(분리)인 가변수
	분리2	참여위원회(또는 지역회의)와 협의회 모두 강제규정 이면 0(순응)이고 하나라도 규정이 없거나 임의규정이면 1(분리)인 가변수
독립	권고적 압력	2006년 8월 표준조례안 도입권고 이후인 2007년에서 의무화 이전인 2010년의 기간을 나타내는 가변수
	강제적 압력	2011년 주민참여예산제 의무화 이후의 기간을 나타내는 가변수
내부 요인	재정능력	재정자주도=(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금)/총세입*100(%)
	조직규모	주민등록인구(명)
	단체장 이념성향	단체장의 소속 정당이 열린우리당, 대통합민주신당, 민주통합당, 새정치민주연합, 민주노동당 이면 1이고 나머지는 0인 가변수
	단체장 지지	단체장 득표율=단체장 득표수/유효투표수*100(%)
외부 요인	교육수준	20세 이상 인구 중 대학재학 이상 학력자의 비율(%)
	시민참여수준	연도별 각종 선거 투표율(%)의 표준화 점수: 대통령(07, 13), 국회의원(04, 05, 08, 09, 12, 16), 지방(06, 10, 11, 14, 15)

IV. 분석 결과

1. 기술적 분석

1) 주민참여예산제의 확산

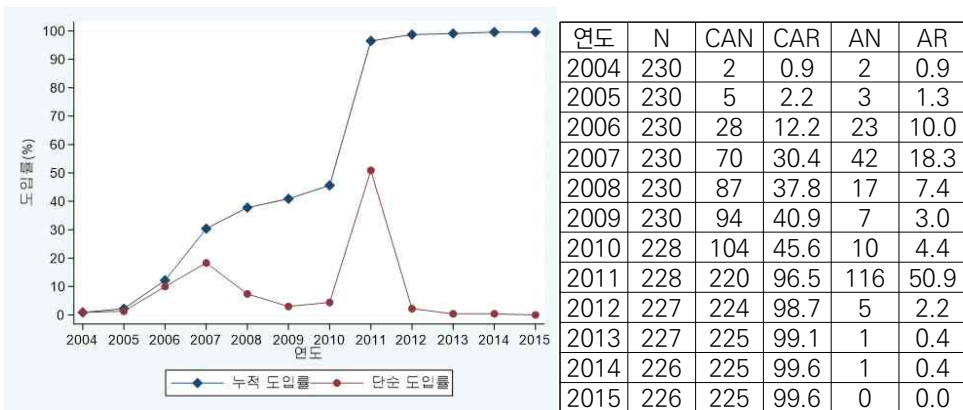
우리나라의 주민참여예산제는 2002년 지방선거에서 민주노동당이 참여민주주의를 실현하기 위한 목표로써 “예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례”의 제정과 주민참여예산제 도입을 선거공약으로 내건 것이 도입의 계기가 되었다. 광주광역시 북구가 2004년 3월에 최초로 주민참여예산제를 조례로 제도화하였고, 동년 6월에 울산시 동구가 두 번째로 주민참여예산 조례를 제정하였으며, 이후 다른 기초자치단체로 확산되기 시작하였다. 주민참여예산제는 2006년과 2008년 사이에 82개의 기초자치단체가 도입한 후 잠시 주춤하였다가 중앙정부가 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제를 의무화한 2011년에 116개 기초자치단체가 주민참여예산조례를 제정하였다. 2018년 12월 29일 주민참여예산 조례를 제정한 성남시를 마지막으로 모든 기초자치단체가 주민참여예산제를 조례로 제도화하여 운영하고 있다.

이러한 주민참여예산제의 급속한 확산에는 중앙정부가 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. 먼저 2004년 행정자치부(현 행정안전부)는 지방자치단체 예산편성지침을 통해 주민참여

형 예산편성제도의 도입을 권고하였고, 2005년 6월 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제 도입을 위한 법적 근거를 마련하였다(곽채기, 2005; 나중식, 2005). 이후 행정자치부(현 행정안전부)는 2006년 8월 “주민참여예산제 표준조례(안)” 제시, 2007년 지방재정분석의 평가지표로 주민참여예산제 설정, 2010년 10월 제도화 수준이 다른 세 가지 “주민참여 예산제 운영조례 모델안” 제시, 2011년 3월 지방재정법 개정을 통한 주민참여예산제의 의무화 등을 통해 지속적으로 지방자치단체가 주민참여예산제를 도입하는데 영향을 미쳤다.

주민참여예산제의 도입 단체수 및 도입률 현황과 시계열도표를 제시한 아래 <그림 1>을 통해 주민참여예산제의 확산에 대한 중앙정부의 영향을 시각적으로 확인할 수 있다. <그림 1>의 단순 및 누적 도입률에 대한 시계열도표는 Rogers(1962)가 제시한 전형적 확산유형에서 벗어난 것으로 나타나는데, 이는 중앙정부의 개입에 의한 것으로 추정된다. 누적 시계열도표는 Rogers(1962)가 제시한 S자형 성장곡선과 어느 정도 유사하나, 단순 시계열도표는 전형적 종(bell) 모양에서 많이 벗어난 것으로 보인다. 특히 단순 시계열도표에서 2007년과 2011년의 도입 사례의 급격한 증가가 이러한 결과를 유발한 것으로 추정된다. 먼저 2007년에 전체 기초자치단체의 18.3%에 해당하는 42개 기초자치단체가 주민참여예산조례를 제정하였는데, 이는 2006년 8월의 행정자치부의 주민참여예산제 표준 조례(안) 권고와 2007년 지방재정분석 평가지표로 주민참여예산제의 설정이 영향이 미친 것으로 판단된다. 또한 2011년에 당시 전체 기초자치단체의 50.9%에 해당하는 116개의 기초자치단체가 주민참여예산 조례를 제정하였는데, 이는 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제의 운영을 의무화했기 때문이다.

<그림 1> 주민참여예산제의 연도별 도입 현황



주: N은 기초자치단체 수, CAN은 누적 도입 단체수, CAR은 누적 도입률, AN은 도입 단체수, AR은 도입율을 각각 의미함

2) 주민참여예산제의 분리

주민참여예산제의 분리는 조례 제정을 통해 제도를 도입한 사례와 주민참여 수단에 관한 조항을 개정한 사례만을 대상으로 분석하였다. 227개의 조례 제정 사례와 75개의 개정을 통해 주민참여 수단에 관한 조항의 변경 사례 등 총 302개 사례가 분석에 활용되었다.⁶⁾ 주민참여예산제(조례)의 제정 및 개정수, 분리 사례수, 분리비율에 대한 연도별 현황과 시계열도표가 아래 <그림 2>에 제시되어 있다. 주민참여예산제의 분리비율은 2006년까지 급격한 증가, 이후 2008년까지는 완만한 증가, 2009년과 2010년은 대폭 감소, 2011년은 대폭 증가, 2012년부터는 소폭의 증가와 감소가 반복되는 양상을 보인다. 이러한 시계열상의 주목할 만한 변화는 중앙정부의 정책적 개입과 관련이 있는 것으로 보인다.

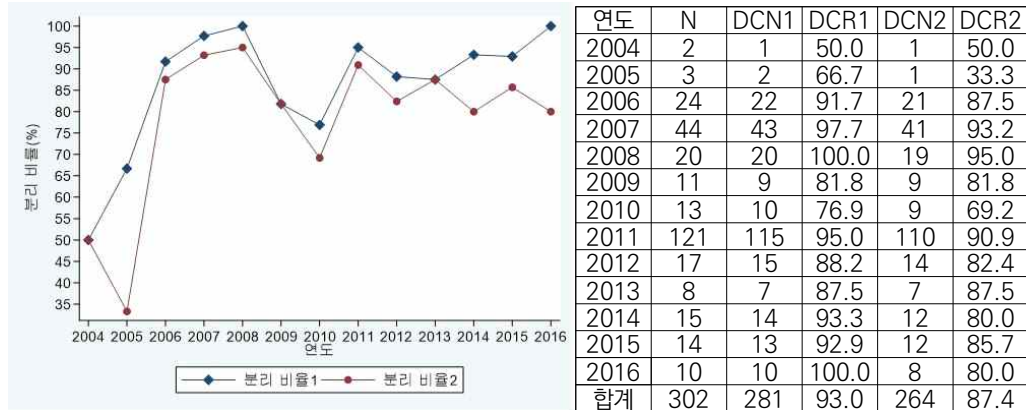
먼저 2008년과 2009년의 높은 분리비율은 중앙정부의 2007년 주민참여예산제의 지방재정분석 평가지표 설정에 기인한 것으로 보인다. <그림 2>는 혁신기(2004-2005년)의 낮은 분리비율이 2006년 이후 급격하게 증가하여 2009년에 분리비율1과 2가 각각 100%와 95%로 정점에 이르렀다는 것을 보여준다. 이러한 분리비율의 급격한 증가는 재정평가에서 좋은 점수를 받으려는 기초자치단체가 급하게 주민참여예산 조례를 제정하면서 주민참여의 제도화 수준이 낮아 실행이 쉬운 조례를 제정했을 가능성이 크기 때문인 것으로 추정된다.

다음으로 2011년의 급격한 분리비율의 증가에는 2010년 행정안전부의 주민참여 수준이 낮은 “주민참여 예산제 운영 조례 모델안” 제시와 2011년 주민참여예산제의 의무화가 복합적으로 영향을 미친 것으로 추정된다. <그림 2>를 보면, 분리비율1은 2010년 76.9%에서 2011년 95.0%로 그리고 분리비율2는 69.2%에서 90.9%로 대폭 증가했다. 이러한 분리비율의 대폭 증가는 중앙정부에 의한 주민참여예산제의 의무화라는 강제적 동형화 압력에 직면한 기초자치단체가 시간의 압박 속에서 주민참여 수준이 낮은 “주민참여 예산제 운영조례(안)”에 기초하여 조례를 제정했을 가능성이 크기 때문인 것으로 설명할 수 있겠다.

6) 분석대상 기간 동안 폐지 또는 통합된 기초자치단체가 포함되어 총 도입 사례는 227개로 2020년 현재의 기초자치단체 수보다 많다. 연도별 기초자치단체 수, 분석사례, 조례 제정 사례, 조례 개정 사례는 아래의 표와 같다.

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계	
전체사례	230	230	230	230	230	230	228	228	227	227	226	226	226	2,968	
분석 사례	소계	2	3	24	44	20	11	13	121	17	8	15	14	10	302
	제정	2	3	23	42	17	7	10	116	5	1	1	0	0	227
	개정	0	0	1	2	3	4	3	5	12	7	14	14	10	75

〈그림 2〉 주민참여예산제의 연도별 분리 현황



주: N은 도입 또는 변경 단체수, DCN1은 분리 단체수1, DCR1은 분리비율1, DCN2는 분리 단체수2, DCR2는 분리비율2를 의미함

2. 분리의 영향요인

1) 변수의 기술통계

연구가설을 검증하기 위한 로짓 회귀분석에 사용된 종속변수, 독립변수, 통제변수에 대한 기술통계와 자료원이 <표 2>에 제시되어 있다. 분석에는 2004년에서 2016년까지 주민참여예산조례를 제정한 227개 사례와 2006년에서 2016년 사이에 주민참여 수단에 관한 조항을 개정한 75개 사례의 총 302개 사례가 활용되었다. 종속변수인 분리는 국가법령정보센터에서 검색한 조례에 기초하여 자료를 수집하였고, 독립변수인 권고적 및 강제적 동형화 압력 변수는 행정안전부의 보도자료를 활용하였으며, 재정능력, 행정능력, 교육수준은 국가통계포털에서 제공하는 자료를 이용하였다. 그리고 단체장의 이념성향, 단체장에 대한 정치적 지지, 시민참여수준은 중앙선거관리위원회에서 제공하는 자료를 이용하였다.

〈표 2〉 기술통계(N=302)

변수		평균	표준편차	최소	최대	자료원
종속	분리1	0.930	0.255	0.000	1.000	국가법령정보센터
	분리2	0.874	0.332	0.000	1.000	국가법령정보센터
독립	권고적 압력	0.291	0.455	0.000	1.000	행정안전부
	강제적 압력	0.613	0.488	0.000	1.000	국가법령정보센터
내부 요인	재정능력	68.669	11.774	27.110	94.349	국가통계포털
	조직규모(Log)	11.867	0.975	9.223	13.902	국가통계포털
	단체장 이념성향	0.407	0.492	0.000	1.000	중앙선거관리위원회
	단체장 지지	52.911	12.162	28.368	100.000	중앙선거관리위원회
외부 요인	교육수준	22.735	12.098	4.924	68.659	국가통계포털
	시민참여수준	-0.028	0.954	-1.892	2.677	중앙선거관리위원회

2) 로짓 회귀분석 결과

가설을 검증하기 위한 연구모형은 로짓 회귀분석을 활용하여 추정하였고, 종속변수인 분리의 두 가지 측정 방법별 추정 결과가 아래 <표 3>에 제시되어 있다. 두 가지 추정 결과 모두에서 모형적합도 통계치인 Wald $Chi^2(p)$ 가 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하고 분류정확도도 88% 이상으로 독립 및 통제변수의 설정이 의미가 있는 것으로 판명되었다. 모형진단 결과, 평균 분산팽창지수(variance inflation factor-이하 VIF)가 2.9311이고 개별 독립 및 통제변수의 VIF도 모두 10이하로 다중공선성 문제는 없는 것으로 나타났다. 분석 결과에는 잔차의 이분산성(heteroskedasticity)과 동일 사례 내의 시간적 의존성 문제를 고려하여 강건한(robust) 표준오차를 제시하였고, 해석의 편리를 위해 회귀계수와 함께 승산비(odds ratio)를 제시하였다. 독립 및 통제변수의 해석은 주로 승산비를 이용하였다.⁷⁾

첫째, 로짓 회귀모형의 추정 결과는 권고적 동형화 압력(동형화 중기) 가설을 지지하지 않는 것으로 나타났다. 권고적 동형화 압력(동형화 중기)의 회귀계수는 모형1에서는 1.5589이고 모형2에서는 1.1358로서 가설에서 예측한 대로 양(+)의 부호를 나타내나 통계적으로 유의하지 않다. 이는 대조군인 초기 도입자와 중기 도입자(권고적 동형화 압력) 간에 분리의 수준에 차이가 없다는 것이다. 이러한 결과는 2006년 8월 행정안전부의 주민참여예산제 운영조례(안) 제시나 2007년 지방재정분석의 평가지표로 주민참여예산제 선정 등을 통한 권고적 동형화 압력이 분리에는 영향을 미치지 못했다는 것을 의미한다. 한편, 현실적으로는 주민참여의 제도화 수준이 높은 초기 도입자의 조례와 2006년 8월 행정안전부의 “주민참여예산제 표준조례(안)”⁸⁾이 분리에 부정적 영향을 미친 것으로 추정된다. 왜냐하면 중기 도입자는 주민참여의 제도화 수준이 높은 초기 도입자의 조례와 행정안전부의 “주민참여예산제 표준조례(안)”을 참고하여 조례를 제정하였기 때문에 주민참여예산제의 목적 달성을 위해 필요한 주민참여 수단을 조례에 충분히 반영했을 것으로 추정되기 때문이다.

둘째, 로짓 회귀모형의 추정 결과는 강제적 동형화 압력(동형화 후기) 가설을 지지하는 것으로 나타났다. 강제적 동형화 압력(동형화 후기)의 회귀계수는 두 모형 모두에서 신뢰수준 95%에서 통계적으로 유의하다. 강압적 동형화 압력(동형화 후기)의 승산비 19.068(모형1)과

7) 이항 로짓 회귀분석에서 승산(odds)은 종속변수가 0(순응)일 확률 대비 1(분리)일 확률의 비율을 의미하고, 승산비는 독립변수 1단위 증가에 의한 승산의 변화를 나타낸다. 승산비를 이용한 독립변수의 해석에는 승산비 자체를 이용하는 방법과 % 변화로 전환하는 방법이 있다. 먼저 승산비를 이용하는 방법은 독립변수의 1단위 증가가 분리 승산을 승산비배 만큼 증가시킨다고 해석한다. 다음으로 % 변화 방식은 승산비가 1보다 크면 (승산비-1)*100% 만큼 분리 승산을 증가시킨다고 해석하고, 승산비가 1보다 작으면 (1-승산비)*100% 만큼 분리 승산을 감소시키는 것으로 해석한다.

8) 행정안전부가 2006년 8월 권고한 “○○시(구·군) 주민참여예산제 운영조례(안)”은 주민참여예산지역회의, 주민참여예산위원회, 주민참여예산 민관협의회, 주민참여예산연구회에 대한 강제규정을 두고 있어 주민참여 수단의 제도화 수준이 매우 높다.

7.6382(모형2)는 대조군인 초기 도입자에 비해 분리 승산이 평균적으로 각각 19.068배(1,806.8%)와 7.6382배(663.82%) 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 후기 도입자의 분리 가능성이 높다는 Westphal & Zajac(1994, 1997)의 연구 결과와 규범적 동형화 압력이 분리를 유발한다는 Han & Koo(2010)의 연구 결과와 일치하며, 조직이 새로운 제도를 도입하라는 강한 강제적 압력에 직면할 때 분리 가능성이 높다는 Seidman(1983)의 주장을 입증하는 것이다. 한편, 현실적 측면에서는 2010년 10월 행정안전부가 제시한 주민참여 수단의 제도화 수준이 낮은 세 가지 “주민참여 예산제 운영 조례 모델안”이 분리에 긍정적 영향을 미친 것으로 추정된다.⁹⁾ 2011년 지방재정법 개정을 통한 주민참여예산제의 의무화에 대해 기초자치단체는 조례 제정을 가장 시급한 문제로 인식하고 조례를 제정하되, 2010년 행정안전부가 제시한 조례 모델안 중 주민참여 수준이 낮아 실행이 쉬운 모델안을 원용하는 전략을 활용했기 때문인 것으로 해석된다.

셋째, 통제변수들의 회귀계수는 종속변수의 측정 방법과 상관없이 통계적 유의성, 부호, 크기 측면에서 매우 일관성 있는 것으로 나타났다. 외부 요인은 모두 통계적으로 무의미한 반면, 내부 요인 중에는 규모와 단체장 이념성향이 분리에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 규모의 회귀계수는 모형1에서는 -1.2748이고 모형2에서는 -0.9475인데, 이는 인구 1%의 증가가 분리 승산을 각각 1.2748%(모형1)와 0.9475%(모형2) 감소시킨다는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 이러한 결과는 Edelman(1992) 및 정장훈(2013)과는 상충되고 김동배(2010) 및 성민정·원숙연(2017)과는 일치한다. 분리에 대한 규모의 부정적 효과는 규모가 클수록 제도의 실질적 실행에 필요한 전문성이 높고 자원이 풍부하기 때문인 것으로 해석할 수 있겠다. 다음으로 단체장 이념 성향의 승산비 0.0891(모형1)과 0.1626(모형2)은 단체장이 보수성향인 기초자치단체에 비해 단체장이 진보성향인 기초자치단체의 분리 승산이 평균적으로 각각 91.09%와 83.74% 낮다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 진보성향의 정치인이 분권과 시민참여 확대에 긍정적 태도를 갖고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있겠다.

9) 2010년 행정안전부의 “조례 모델안”의 참여수단과 관련하여 모델안 1은 주민참여위원회에 대한 임의 규정을, 모델안 2는 주민참여위원회와 연구회에 대한 강제규정을, 모델안 3은 주민참여위원회와 분과 위원회에 대한 강제규정을 포함하고 있다. 이러한 세 가지 모델안은 모두 실질적인 주민참여를 위한 수단의 제도화가 미흡한 것으로 판단된다.

10) 로짓 회귀분석의 종속변수가 $\log(\text{분리 승산})$ 이고 규모도 로그 변환하여 분석에 활용되었으므로, 회귀계수는 규모 1%의 변화에 의해 나타나는 분리 승산의 % 변화를 의미한다.

〈표 3〉 로짓 회귀분석의 결과(N=302)

변수	모형	모형1(종속: 분리1)			모형2(종속: 분리2)		
		승산비	회귀계수	(표준오차)	승산비	회귀계수	(표준오차)
독립	권고적 압력	4.7534	1.5589	(0.9943)	3.1137	1.1358	(0.6541)
	강제적 압력	19.068	2.9480	(1.3814)*	7.6382	2.0332	(0.9675)*
내부 요인	재정능력	0.9838	-0.0163	(0.0315)	1.0163	0.0162	(0.0208)
	조직규모(Log)	0.2795	-1.2748	(0.4753)**	0.3877	-0.9475	(0.3392)**
	단체장 이념성향	0.0891	-2.4182	(0.8044)**	0.1626	-1.8167	(0.4659)***
	단체장 지지	1.0553	0.0538	(0.0333)	1.0070	0.0070	(0.0244)
외부 요인	교육수준	1.0167	0.0165	(0.0304)	1.0240	0.0237	(0.0238)
	시민참여수준	0.8766	-0.1317	(0.3687)	0.8585	-0.1526	(0.2459)
	시간	0.7038	-0.3513	(0.2048)	0.8023	-0.2203	(0.1353)
상수항		721.92 (411.72)			453.71 (271.82)		
Wald $Chi^2(p)$		24.675 (0.0034)			23.439 (0.0053)		
Pseudo R^2		0.2626			0.1810		
분류정확도(%)		93.046			88.080		
VIF		2.9311					

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

주1. (표준오차)는 이분산과 사례 간 의존성에 안전한(robust) 표준오차임.

2. (Log)는 자연대수변환을 의미함.

V. 결론

본 연구는 우리나라 기초자치단체의 주민참여예산제를 대상으로 분리의 영향요인을 검증하고자 하였다. 주민참여예산제의 확산과 분리는 기술적 분석을 통해 검증하였고, 분리의 영향요인은 로짓 회귀분석을 통해 검증하였다. 분리는 주민참여예산제의 실질적 운영을 위해 반드시 필요한 참여위원회, 지역회의, 민관협의회의 세 가지 주민참여 수단에 기초하여 두 가지 방법으로 측정하였다. 주민참여예산제의 분리에 대한 분석에는 조례 제정을 통해 제도를 도입한 227개 사례와 주민참여 수단에 관한 조항을 개정한 75개 사례 등 총 302개 사례가 활용되었다

주민참여예산제의 확산에 대한 분석 결과는 중앙정부가 주민참여예산제의 확산에 중요한 역할을 하였다는 것을 보여준다. 2006년 8월 행정자치부의 “주민참여예산제 표준조례(안)” 권고와 2007년 지방재정분석 평가지표로 주민참여예산제의 설정이 2007년 42개 기초자치단체의 주민참여예산조례 제정에 영향이 미쳤고, 2011년 116개 기초자치단체의 주민참여예산조례 제정은 2011년 3월 주민참여예산제의 의무화 때문인 것으로 분석되었다. 주민참여예산제의 분리에 대한 분석 결과도 중앙정부의 정책적 개입이 주민참여예산제의 분리에 영향을 미쳤다는 것을 보여준다. 혁신기(2004-2005년)의 낮은 분리비율이 2006년 이후 급격하게 증가한 것은 재정평가에서 좋은 점수를 받기 위해 기초자치단체가 급하게 주민참여예산 조

례를 제정하면서 실행이 쉬운 주민참여 수준이 낮은 조례를 제정했기 때문인 것으로 추정되었다. 또한 2011년의 급격한 분리비율의 증가는 중앙정부에 의한 의무화라는 강제적 동형화 압력에 직면한 기초자치단체가 시간의 압박 속에서 주민참여 수준이 낮은 “주민참여 예산제 운영 조례 모델안”에 기초하여 조례를 제정했기 때문인 것으로 분석되었다.

로짓 회귀모형의 추정 결과는 권고적 동형화 압력(동형화 중기) 가설을 지지하지 않은 반면에, 강제적 동형화 압력(동형화 후기) 가설은 지지하는 것으로 나타났다. 또한, 환경변수 중에는 내부 요인인 규모와 단체장 이념 성향만이 분리에 통계적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 첫째, 권고적 동형화 압력(동형화 중기)은 분리에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다는데, 이는 중기 도입자가 참여 수준이 높은 초기 도입자의 조례와 행정안전부의 “주민참여예산제 표준조례(안)”을 참고하여 조례를 제정하였기 때문인 것으로 해석된다. 둘째, 강제적 동형화 압력(동형화 후기)은 분리에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다는데, 이는 주민참여예산제의 의무화라는 강제적 동형화 압력에 직면한 기초자치단체들이 조례를 제정하되 행정안전부의 조례 모델안 중 참여 수준이 낮아 실행이 쉬운 모델안을 원용하는 전략을 활용했기 때문인 것으로 해석된다. 셋째, 규모는 분리에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치고, 단체장이 보수성향인 기초자치단체에 비해 단체장이 진보성향인 기초자치단체의 분리 승산이 낮은 것으로 나타났다.

이와 같이 연구 결과가 강제적 동형화 압력이 주민참여예산제의 분리를 유도한 것으로 나타났다는데, 이는 조직이 새로운 제도를 도입하라는 강한 강제적 압력에 직면할 때 분리 가능성이 높다는 Seidman(1983)의 주장을 입증하는 것이다. 또한 신제도주의가 제시한 분리 이론의 시각에서 우리나라 기초자치단체가 주민참여예산제의 의무화라는 강제적 동형화 압력에 분리로 대응한 것은 다음과 같이 해석할 수 있다. 강제적 압력에 의한 동형화 과정에서 우리나라 기초자치단체는 기술적 환경과 제도적 환경이 서로 상충하는 처지에 놓이게 되었다. 즉, 우리나라 기초자치단체는 재정민주주의 실현을 위해 주민참여예산제를 도입하라는 제도적 환경과 대의민주주의에 의해 지방자치단체를 운영하고 효율적으로 지방 공공서비스를 제공하라는 기술적 환경이 서로 충돌하는 상황에 직면하게 된 것이다. 이러한 상황에서 우리나라 기초자치단체는 조직의 정당성 강화를 위해 주민참여예산제를 도입하였지만, 도입으로 인해 발생하는 제도 운용에 드는 추가 비용, 공식적 예산 권한을 지닌 지방의회의원과 관료의 저항, 이해관계자 사이의 갈등 등을 해결하기 위해 분리로서 대응했다고 해석할 수 있다.

≤참고문헌≥

곽채기(2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 「한국지방재정논집」, 10(1): 247-276.

- _____ (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전 방안. 「지방재정과 지방세」. 44: 43-92.
- 김도희·정준금(2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 15(3): 131-158.
- 김동배(2010). 제도적 동형화와 상징적 동조: 연봉제의 사례. 「노동정책연구」. 10(1): 35-67.
- 김명환(2009). 제도환경에 대한 조직 대응방식으로서의 분리와 위선: 공공기관 혁신평가를 대상으로. 「한국행정학보」. 43(4): 155-178.
- 김윤호(2016). “분리행위”(decoupling)의 비판적 고찰: 원전비리 사건을 중심으로. 「한국행정학보」. 50(1): 235-263.
- 김종관·강희경(2014). 성과주의 평가보상제도의 디커플링 현상의 선행변수와 결과변수에 관한 연구. 「인적자원관리연구」. 21(2): 27-47.
- 김해보·장원호(2017). 문화정책의 형식주의화에 대한 제도주의적 이해: 지역문화진흥법 사례를 중심으로. 「문화정책논총」. 31(2): 4-29.
- 나중식(2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 「지방정부연구」. 9(2): 133-158.
- 박은순·하태수(2018). 성인지 예산제도 디커플링(Decoupling) 영향요인 분석. 「한국사회와 행정연구」. 29(2): 141-173.
- 변수연(2018). 정책 집행에서 나타나는 조직의 디커플링 행동 분석: 대학입학사정관제 참여대학의 사례 비교를 중심으로. 「교육행정학연구」. 36(3): 37-66.
- 성민정·원숙연(2017). 가족친화제도 디커플링 인식과 영향요인: 출산육아 및 근로시간제도를 중심으로. 「한국행정학보」. 51(2): 185-215.
- 안성민(2005). 주민참여 예산제도: 포르투 알레그레시의 사례. 「지방재정」. 2005(3): 139-148.
- 안성민·최윤주(2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 울산시 동구를 중심으로. 「지방정부연구」. 11(4): 1369-1397.
- 이석환(2014). 한국 지방정부 출산장려정책의 상향적 정책확산. 「한국행정학보」. 48(2): 161-184.
- 이순향·김상현(2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로. 「한국행정논집」. 23(1): 319-341.
- 이종수(2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」. 38(5): 241-258.
- 장석준(2014). 주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석(competiting risks analysis)을 중심으로. 「한국행정학보」. 48(4): 211-237.
- 정장훈(2013). 공공부문 성과주의 인사제도 활용에 관한 분석-제도 운영의 디커플링(decoupling)을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 20(1): 179-203.
- 조선미·강정한(2011). 제도의 채택과 디커플링(Decoupling) 정도에 영향을 미치는 조직의 특

- 성: 기업의 경력개발제도 사례. 「인사·조직연구」. 19(2) : 253-297.
- 최상한(2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」. 44(3): 87-113.
- Boswell, C.(2008). Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the External Dimension of Immigration and Asylum. *West European Politics*. 31(3): 491-512.
- Boxenbaum, E. & Jonsson, S.(2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. in R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson(eds.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, CA: Sage, 78-98.
- Bromley, P. & Powell, W. W.(2012). From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World. *Academy of Management Annals*. 6(1): 1-48.
- Brunsson, N.(1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley and Sons
- Carney, M and Gedajlovic, E.(2002). The Evolution of Institutional Environments and Organizational Strategies: The Rise of Family Groups in the ASEAN Region. *Organizational Studies*. 23(1): 1-29.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W.(1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
- Edelman, L. B.(1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology*. 97(6): 1531-1576.
- Fiss, P. C. & Zajac, E. J.(2006). The Symbolic Management of Strategic Change: Sensegiving via Framing and Decoupling. *Academy of Management Journal*. 49(6): 1173-1193.
- Fligstein, N.(1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*. 40(4): 397-405.
- Friedland, R. & Alford, R. R.(1991). Brining Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. in W. W.Powell & P. DiMaggio(eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 232-263.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M.(2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*. 5(1): 317-371.
- Han, J. & Koo, J.(2010). Institutional Isomorphism and Decoupling among Korean Firms: Adoption of Performance Compensation System. *Korean Journal of Sociology*. 44(3): 27-44.
- Hannan, M. T. & Freeman, J (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*. 82(5): 929-964.

- Heugens, P. P. & Lander, M. W.(2009). Structure! Agency!(and Other Quarrels): A Meta-analysis of Institutional Theories of Organization. *Academy of Management Journal*. 52(1): 61-85.
- Hirsch, P. M. & Lounsbury, M.(1997). Ending the Family Quarrel. *American Behavioral Scientist*. 40(4): 406-418.
- Kelly, E. & Dobbin, F.(1999). Civil Rights Law at Work: Sex Discrimination and the Rise of Maternity Leave Policies. *American Journal of Sociology*. 105(2): 455-492.
- Kennedy, M. T. & Fiss, P. C.(2009). Institutionalization, Framing, and Diffusion: The Logic of TQM Adoption and Implementation Decisions among US Hospitals. *Academy of Management Journal*. 52(5): 897-918.
- Kostova, T. & Roth, K.(2002). Adoption of an Organizational Practice by Subsidiaries of Multinational Corporations: Institutional and Relational Effects. *Academy of Management Journal*. 45(1): 215-233.
- MacLean, T. L. & Behnam, M.(2010). The Dangers of Decoupling: The Relationship between Compliance Programs, Legitimacy Perceptions, and Institutionalized Misconduct. *Academy of Management Journal*. 53(6): 1499-1520.
- March, J. G. & Olsen, J. P.(1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meyer, J. W. & Rowan, B.(1977). Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.
- Miller, P. & Power, M.(2013). Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory. *Academy of Management Annals*. 7(1): 557-605.
- Nee, V.(1998). Norms and Networks in Economic and Organizational Performance. *The American Economic Review*. 88(2): 85-89.
- Nohria, N. & Gulati, R.(1996). Is Slack Good or Bad for Innovation?. *Academy of Management Journal*. 39(5): 1245-1264.
- Oliver, C.(1991). Strategic Response to Institutional Processes. *Academy of Management Review*. 16(1): 145-179.
- Oliver, C.(1997). The Influence of Institutional and Task Environment Relationships on Organizational Performance: The Canadian Construction Industry. *Journal of Management Studies*. 34(1): 99-124.
- Pache, A. C. & Santos, F.(2013). Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of Management Journal*.

56(4): 972-1001.

- Robbins, S. P.(2005). *Essentials of Organizational Behavior*(8th ed.). NJ: Prentice Hall.
- Roberts, P. W. & Greenwood. R.(1997). Integrating Transaction Cost and Institutional Theories: Toward a Constrained Efficiency Framework for Understanding Organizational Design Adoption. *Academy of Management Review*. 22(2): 346-373.
- Rogers, E. M.(1962). *Diffusion of Innovation*. New York: Free Press of Glencoe.
- Scott, W. R.(2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*(5th ed.). NJ: Prentice Hall.
- Scott, W. R.(2007). Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program. in K. G. Smith & M. A. Hitt(ed.). *Great Minds in Management: The Process of Theory Development*, New York: Oxford University Press, 460-485.
- Seidman, W. H.(1983). Goal Ambiguity and Organizational Decoupling: The Failure of 'Rational Systems' Program Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 5: 399-413.
- Stevens, J. M., Kevin Steensma, H., Harrison, D. A., & Cochran, P. L.(2005). Symbolic or Substantive Document? The Influence of Ethics Codes on Financial Executives' Decisions. *Strategic Management Journal*. 26 (2): 181-195.
- Taylor, J. & McAdam, R.(2004). Innovation Adoption and Implementation in Organizations: A Review and Critique. *Journal of General Management*. 30(1): 17-38.
- Tolbert, P. S. & Zucker, L. G.(1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880 ~ 1935. *Administrative Science Quarterly*. 28(1): 22-39.
- Weick, K. E.(1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. 21: 1-19
- Westphal, J. D. & Zajac, E. J.(1994). Substance and Symbolism in CEOs' Long-term Incentive Plans. *Administrative Science Quarterly*. 39: 367-390.
- Westphal, J. D. & Zajac, E. J.(1997). Defections from the Inner Circle: Social Exchange, Reciprocity and the Diffusion of Board Independence in U.S. Corporations. *Administrative Science Quarterly*. 42: 161-183.
- Westphal, J. D. & Zajac, E. J.(2001). Decoupling Policy from Practice: The Case of Stock Repurchase Programs. *Administrative Science Quarterly*. 46(2): 202-228.
- Wijen, F.(2014). Means versus End in Opaque Institutional Fields: Trading off Compliance and Achievement in Sustainability Standard Adoption. *Academy of Management Review*. 39(4): 302-323.

- Yang, C. & Northcott, D.(2018). Unveiling the Role of Identity Accountability in Shaping Charity Outcome Measurement Practices. *The British Accounting Review*. 50(2): 1-13.
- Yang, S. & Zheng, L.(2011). The Paradox of De-coupling: A Study of Flexible Work Program and Workers' Productivity. *Social Science Research*. 40(1): 299-311.

* 이석환(李錫煥): 2009년 뉴저지 주립대(Rutgers)에서 Tax Competition among Governments and the Effects on Government Performance: Empirical Evidence from Local Governments in New Jersey라는 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 한양대학교 정책학과 부교수로 재직 중이며, 주요 관심 분야는 지방재정, 정책평가, 연구방법론이다. 최근 논문으로는 기초자치단체 사회복지지출의 불평등에 관한 연구(2019), 보육시설의 지역 불균등에 관한 연구(2019), 우리나라 광역자치단체 빅데이터 정책의 확산(2020) 등이 있다(lshufo@hanyang.ac.kr).

* 김명환(金明煥): 미국 버지니아 공대(Virginia Polytechnic Institute & State University: Virginia Tech)에서 행정학 박사학위(Institutional Analyses of Differences: The Design of Masters' Programs in Public Affairs, 2004)를 취득하고, 현재 강남대학교 공공인재학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심 연구 분야는 공공가치, 민주적 거버넌스, 제도론 등이다. 최근 논문은 공공가치론과 행정학의 적실성(2018), 조직환경의 재개념화: 공진화론 관점에서의 기술 환경과 제도 환경 간의 관계 재정립, (2018), 공리주의 행정(학)과 복권의 윤리: 목적이 수단을 정당화할 수 있는가(2018), Lukes 관점에서의 조직권력과 의사결정: WTO를 대상으로(2019) 등이 있다(mykim2@kangnam.ac.kr).