

주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구 : 광역시를 중심으로*

A Study on the System Improvement for the Activation of Citizen
Participatory Budgeting
: Focused on the Case of Metropolitan Cities

김윤승**·전성만***
Kim, Yunseung·Jun, Sungman

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 주민참여예산제도 개요
- III. 연구설계
- IV. 광역시 주민참여예산제도 현황 및 한계
- V. 광역시 주민참여예산제도의 개선방안 - 정책제언
- VI. 결론

본 연구는 6대 광역시를 대상으로 주민참여예산제도의 현황을 분석하고 개선이 필요한 영역을 확인하여 제도 활성화를 위한 방안을 제시하고자 하였다. 주민참여예산제도가 의무화된 이후 10여년이 경과되어 주민참여예산 및 사업규모 등에 있어 외형적 성장을 보이고 있지만 실질적 주민 참여를 통해 질적 성장이 이루어졌는지 아직 확인되지 않고 있으며 오히려 회의적 시각이 존재한다. 기존 연구는 아직 제도의 규범적 차원에서의 접근에 머물고 있으며 광역시를 대상으로한 주민참여예산에 대한 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 문헌 및 통계자료, 인터뷰 등을 통해 주

* 본 연구는 한국지방행정연구원 2022년 정책과제 및 정책이슈리포트 연구 중 일부를 수정·발전시켜 작성되었음

** 제1저자, 한국지방행정연구원, 지방재정경제실 부연구위원

*** 교신저자, 한국지방행정연구원, 지방재정경제실 부연구위원

논문 접수일: 2023. 5. 24. 심사기간: 2023. 5. 24. ~ 2023. 6. 27. 게재확정일: 2023. 6. 27.

민참여예산제도의 현황 및 운용실태의 비교연구를 실시하고 실제 운용 절차 및 과정상의 문제점을 확인하였다. 이를 토대로 이론적 논의를 반영하여 제도적 개선방안을 도출하고자 하였다.

□ 주제어: 주민참여예산, 광역시, 주민참여예산 모델, 사업유형, 사업절차

This study aims to suggest measures to activate citizen participatory budgeting after analyzing the current status of the budgeting system, and identifying areas for improvement. Participatory budgeting was mandated to Korean local governments a decade ago and the system is exposing external development in terms of its scale of budgets and projects. However, it is not yet clear whether the system achieves quantitative expansion through substantial citizen participation. There is skepticism about whether the central government-initiated system is effectively operated based on active citizen engagement. Previous studies are still in a normative approach to the issue and neglect the systems in Korean Metropolitan cities. This study conducts a comparative study on the current status and operation of citizen participatory budgeting in Metropolitan cities and confirms the actual procedure and limitations of the system. Based on the results, this study suggests institutional improvement measures for the citizen participatory budget in Metropolitan cities in consideration of theoretical discussion.

□ Keywords: Citizen Participatory Budgeting(PB), Metropolitan City, PB Model, Project Types, Procedures

I. 서론

우리나라의 주민참여예산제도는 2004년 광주광역시 북구에서 최초로 시작된 이후 2011년에 지방재정법 개정을 통해 지방자치단체에 주민참여예산제도를 의무적으로 도입하도록 제도 개편이 이루어졌다. 주민참여예산제도가 의무화된 이후 주민참여예산제도는 전국의 지방자치단체로 확대되었다. 주민참여예산제도는 재정분권 확대가 요구되는 상황에서 지방자치단체의 예산편성 등 예산과정에 주민참여를 활성화시켜 재정 운용의 투명성, 책임성, 건전성을 제고를 목적으로 하고 있다. 이를 위해, 각 지방자치단체들은 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 운영하였다. 그러나 2010년대 중반부터 실시된 주민참여예산제도는 실질적으로 예산편성 과정에서 주민 참여가 제한적으로 이루어졌다는 비판에 따라, 2018년도에는 「지방재정법」 개정을 통해 주민참여예산제도의 범위를 예산편성에서 예산집행까지 확대하여, 주민참여를 예산과정 전반으로 확대되었다.

주민참여예산제도가 전국으로 확대되어 시행된지 10년이 넘어서고 있다. 주민참여예산제도는 예산규모, 주민참여 규모 등에 있어서 외형적 성장을 보이고 있음에도 불구하고 실질적인 주민참여를 통해 질적으로 확대되었는지에 대해서는 아직 확인되고 있지 않다. 오히려 정부 주도로 주민참여예산제도가 6대 광역시를 비롯한 전국 지자체에 정착되었지만, 활발한 주민참여를 바탕으로 주민주도를 통해 주민참여예산제도가 실질적으로 운영되고 있는지에 대한 회의적인 시각이 제기되고 있으며 지자체와 주민 간, 시민단체 간 갈등 등 이에 대한 이슈가 존재한다. 그러므로, 지자체의 주민참여예산제도의 운영상황 및 운영실태를 확인·분석하고 문제점을 진단하여 개선이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 그러나, 기존의 다수 주민참여예산제도에 대한 연구는 아직까지 제도의 규범적 차원의 접근에 머물고 있으며 광역시의 주민참여예산에 대한 연구는 부족한 실정이다.

최근, 서정섭(2019;2020)은 주민참여예산제도가 절차나 내용 측면에서 형식적·관주도·제한적 운영상태에서 벗어나, 주민중심, 넓은 예산범위 참여확대, 실질적 주민참여 및 주도의 참여예산제 모델로 나아갈 필요가 있다고 주장하고 있다. 이러한 연구는 현행 주민참여예산제도의 운영실태의 분석이 필요하다는 점을 역설적으로 지적하고 있다. 실효성 있는 제도개선연구는 현실 상황 및 제도설계의 목적을 반영하여 개선방안을 제시하는 것으로부터 의의를 찾을 수 있기 때문이다. 이에, 본 연구에서는 기존 제도설계 및 규범적 차원의 선행연구의 한계를 넘어 현실 운용의 분석을 토대로 제도 개선방안을 제시함으로써 실질적으로 주민들이 주도하는 참여예산제도의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해서 구체적으로 본 연구에서는 6대 광역시를 대상으로 주민참여예산제도의 운영실태를 비교 분석하고자

한다. 광역시를 대상으로 주민참여예산제도의 운영실태를 분석하는 이유는 기초지자체보다 기존 예산과정의 절차에 충실할 수 있기 때문이다. 광역시의 사무와 예산과정은 소속 자치구와 밀접하게 관계되어 있어, 광역도-기초 시·군의 관계와 달리 정형화된 예산과정을 지니되, 소속 자치구와의 관계 및 유사성에 따라 참여예산제도의 활성화를 지원하는 기구 설립 등의 참여예산과정에서 참여자들의 행태가 상대적으로 활발하며 제도 운영에 있어 편차가 발생할 수 있다. 이렇게 볼 때 본 연구에서 분석하고자 하는 제도 도입 후 운영실태를 비교분석하고 시사점을 도출하는데 광역도 및 기초 시·군 사례보다 유용하다고 판단된다.

연구 구성은 다음과 같다. 첫째, 주민참여예산제도의 이론적 논의를 토대로 주민참여예산제도의 운용 취지를 살펴볼 것이다. 둘째, 광역지자체의 주민참여예산제도 현황 및 운용실태에 대한 비교연구를 토대로 실제 운용의 현황, 절차 및 과정상의 문제점과 제약 여건을 도출할 것이다. 셋째, 이를 토대로 이론적 논의를 반영하여 제도적 개선방안을 도출하되, 현실에서 운용될 수 있는 제도 개선방안을 도출하고자 한다.

II. 주민참여예산제도 개요

1. 주민참여예산제도의 개념 및 기능

1980년대 후반 주민참여예산제도가 등장한 이후 제도의 개념에 대해서 다양한 논의가 진행되어 왔다. 우리나라에서는 일반적으로 주민참여예산제도의 개념을 정부 주도로 결정되던 정책 또는 예산의 일부를 시민이 직접 결정하거나 예산 편성 및 운영에 시민의견을 적극 반영하는 것으로 정의하고 있다(임성일 외, 2008). 또한, 주민이 공공 정책 또는 사업을 직접 제안하고 예산과정에 주민이 참여하여 예산을 심사하고 확정하는 제도로 정의하기도 한다(임성일 & 서정섭, 2015; 서정섭 & 이장욱, 2018). 일부 연구에서는 시민참여 및 이를 통한 시민 숙의에 초점을 맞추어 주민참여예산제도를 예산편성 분야에서 이루어지는 참여 민주주의의 한 유형이라고 강조하기도 한다(최태현, 2016; 최예나, 2017). 한편, 이러한 개념 논의에 대해 전세계 여러 국가에서 운영되고 있는 주민참여예산제도는 제도의 형태와 절차 운영 수준이 다양하기 때문에 주민참여에 대한 단일의 명목적 정의가 존재하기 어렵고 존재론적인 측면에서의 정의도 적절하지 않다는 지적이 존재한다. 그러나, 주민참여예산의 개념에 대해 다른 제도와 구분이 가능한 최소의 필요조건이 충족된다면 규범적 및 방법론적 측면의 정의는 가능하며 이러한 측면에서 주민참여예산은 넓은 의미로 정부예산의 계획 및 배분에 있어 주

민참여를 허용하는 제도로 정의될 수 있다(Sintomer et al, 2008; 서정섭 & 이장욱, 2018, p.10 재인용). 일부 연구에서는 정치이념으로서 공동체주의와 자유주의 관점에서 우리나라에서의 주민참여예산제도에 대한 개념파악을 시도하였다. 이러한 관점에서 주민참여예산제도는 지방자치단체의 재정운용에 있어 정부와 시민 또는 시민사회단체 사이의 협력적 네트워크 구축을 위한 제도적 장치로 정의되고 있다는 점에서 공동체주의적인 특징을 지니는 것으로 볼 수 있다(곽채기, 2005, 박진영 & 금재덕, 2022). 그러나, 실무적인 측면에서는 과거 정부가 주민참여예산제도 도입 시 주민참여기구의 권한을 자문 및 심의 기능에 국한하였다는 점에서 그 개념을 자유주의 성향을 가지는 것으로 보기도 한다(박진영 & 금재덕, 2022). 2018년 정부는 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도의 허용 범위를 예산 편성단계에서 확장하여 집행 모티터링 및 평가까지 확장하였다. 이러한 논의와 제도적 변화를 종합하여 볼 때, 우리나라에서의 주민참여예산제도는 예산과정의 전 과정에 주민을 참여시켜 정부정책에 주민의 필요를 반영하고 더 나아가 행정 권한의 일부를 주민에게 이전하여 참여 민주주의를 강화하기 위한 시도라고 볼 수 있다.

지방자치단체의 정책결정이나 집행과정에 있어 주민참여는 중요한 규범처럼 강조되어 왔다(Ebdon & Franklin, 2006; Moynihan, 2003). 대의민주주의 국가에서 주민참여는 다양한 아이디어를 제공할 뿐만 아니라 정책결정자 및 공무원에게 압력을 행사하여 주민이 바라는 바를 명료하게 전달할 수 있는 수단이 될 수 있다(Shybalkina, 2022: 843). 또한, 주민참여는 주민들의 민주주의에 대한 훈련 및 소양을 강화하는 역할을 할 수 있다. 주민참여를 예산 편성 과정에서 강조하는 주민참여예산제도는 기존에 관료에 의해 이루어지던 폐쇄적인 의사결정 대신 시민과 지방자치단체간 그리고 시민 간 의사소통을 강화하는 역할을 할 수 있다(서정섭 & 이장욱, 2018). 이러한 의사소통을 통해 예산 결정에 대한 책임성을 향상시킬 수 있으며 예산 편성, 집행 및 결산 과정의 정보 공유로 예산 과정의 투명성을 제고하는 기능을 할 수 있다. 마지막으로 주민참여예산제도는 주민참여를 통해 주민이 결정된 예산을 받아들이는 수동적 존재가 아니라 지방자치의 주요한 공적 의사결정과 운영에 참여하는 적극적 주체로서 역할을 수행할 수 있기 때문에 풀뿌리 민주주의 실현에 기여할 수 있다. 주민을 정책 및 예산 과정에 주체로서 참여시킨다는 것은 정책결정 권한을 주민들에게 부여한다는 것을 의미하며 행정서비스 공급과 자원 배분에 있어 정부와 주민사이의 협력체계를 구축하는 것이라 할 수 있다(서정섭·이장욱, 2018). 주민참여예산제도를 통해 주민 의사에 기반한 재정 운용이 이루어진다면 이는 재정민주주의 실현에 기여할 수 있음을 의미한다(이미애, 2018).

2. 주민참여예산제도의 유형

주민참여예산제도가 등장한 이후 지방자치단체에서 운영하고 있는 참여예산제도의 유형은 다양한 형태로 나타났으며 많지는 않지만 이에 대한 유형 분류를 위한 연구가 시도되어 왔다(나중식, 2005; 광채기, 2011; 윤성일·임동완, 2016; 서정섭 외, 2017; 박진영·금재덕, 2022; Sintomer et al., 2008). 이러한 주민참여예산제도 운영과정에서 나타나는 다양한 유형은 주민참여를 둘러싸고 있는 환경, 지방자치단체의 정치적 선호에 따른 예산제도 운영 방식 및 추진방향을 반영하고 있다고 할 수 있다.

주민참여예산제도의 유형 구분을 시도한 연구들은 유형화를 위한 기준을 제시하는데 주민참여의 대상 범위, 주민참여의 수준, 예산결정 권한 등이 대표적이라고 할 수 있다. 예를 들어, 나중식(2004)은 예산결정 권한과 의사전달 방향(상향식 또는 하향식), 참여도구를 기준으로 하여 주민참여 예산제도를 ① 정부주도적 예산참여, ② 관·민협의적 예산참여, ③ 시민주도적 예산참여의 3가지로 구분하였다. 광채기(2011)는 우리나라에서 주민참여예산제도 시행의 의무화 시점을 고려하여 의무화 이후 주민참여제도의 제도화 수준과 예산편성권 공유수준, 주민참여조직 유무, 의사소통방식, 주민참여방식 등의 기준을 통해 새로운 유형 구분방식을 제시하였다. 이러한 기준에 따르면, 아래 <표 1>과 같이 주민참여예산제도는 의견수렴형, 주민협의형, 민관협치형, 주민주도형의 네 가지 유형으로 구분된다.

<표 1> 주민참여예산제도의 모델(유형)

구분	의견수렴형	주민협의형	민관협치형	주민주도형
주민참여 수준	정보제공과 이를 통한 설득	협의와 협력	협동과 권한위임	(주민에 의한) 통제
예산편성권의 공유수준	관료중심적 의사결정	주민협의를 통한 관료적 의사결정	민·관 공동의사결정	주민중심적 의사결정
주민참여과정의 주도자	관료	관료+주민참여조직	주민참여조직	주민참여조직
주민참여조직	없음	제도화(단일조직) 소극적·제한된 역할부여	제도화(단원적 조직) 적극적·제한된 역할부여	제도화(다원적 조직조직) 적극적·포괄적 역할부여

출처: (광채기, 2011; 서정섭 외, 2017: 25 재인용)

윤성일·임동완(2016)은 기존의 유형 분류가 소수사례에 기반하여 우리나라 주민참여예산 도입 초기에 수행되었거나 단순히 이념형(ideal type)을 제시하고 있다고 주장하며 참여기구와 참여수준에 따라 주민참여예산제도를 다섯 가지 유형(의견제시형, 위원회형, 지역회의형, 민관협의형, 권한위임형)으로 구분하기도 하였다(윤성일·임동완, 2016). 이 밖에도, 박진영·금재덕(2022)은 주민참여예산제도의 유형을 정치이념(자유주의와 공동체주의)에 따라 기존 연구에서 제시한 유형인 의견수렴형(정보제공형)과 주민협의형을 자유주의 운영모형으로, 민관협치형과 주민주도형(주민권력형)을 공동체주의 운영모형으로 분류하였다. 이와 같은 유형은 주민참여예산제도를 예산의 기능과 참여의 역할을 토대로 행정절차 내에서 주민들의 참여의 양식을 디자인 한 결과로, 규범적 차원에서 주민참여예산제도의 제도의 간결성을 높이는 데 의의가 있지만, 현실에서 제도를 운용할 때 유형화하는 형태와는 다소 괴리가 있다. 이에, 지자체를 대상으로 하는 모델은 현실 적용성을 높여준다. 예를 들어, 서정섭 외(2017)는 다양한 지방자치단체에서 표준화된 소수의 유형으로 주민참여예산제도를 구분하는 것이 쉽지 않음을 지적하고 공간적 특성(도시와 농촌, 기초와 광역)과 사회자본의 축적 수준을 기준으로 하여 도시형 기초자치단체, 농촌형 기초자치단체, 대도시형 광역자치단체, 도단위 광역자치단체별로 적합한 모델을 제시하였다. 아래 <표 2>는 이러한 유형 분류에 대한 요약을 제시하고 있다. 예를 들어, 공간적 특성 측면에서 도시와 농촌과 같은 지리적 여건 차이에 의해 인구규모와 구조가 달라질 수 있는데 이에 따라 주민참여예산제도 운영 및 활성화를 위해 적합한 방식이 달라질 수 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 경우에도 주민참여에 적합한 사업의 범위 및 방식에 차이가 존재할 수 있는데 소규모 민원사업의 경우 기초자치단체에 적합하고, 대규모 사업의 경우 광역자치단체에서 분담하는 방식이 제도 운영에 효율적일 수 있다. 이러한 공간적 특성을 고려한 유형 분류 및 이에 적합한 주민참여예산제도 운영방식에 대한 논의는 본 연구의 대상이 되는 광역시에서 주민참여예산제도 운영 및 제도 개선에 대한 시사점을 제공하고 있다.

본 연구에서는 서정섭 외 (2017)에서 제시한 지자체별 주민참여예산제도 유형이 지자체 유형별 (광역-기초 등) 예산 및 재정사업의 특성을 반영하였다는 점에 기초하여, 광역지자체의 주민참여예산제도의 운용실태를 살펴봄으로써 운용실태에 대한 분석을 토대로 제도 개선점을 도출한다. 따라서, 본 연구의 분석결과를 토대로, 이념형이 아닌 실제 운용을 기반으로 한 실질적인 주민참여 중심의 광역지자체 모델의 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

〈표 2〉 지방자치단체별 주민참여예산제도 유형

구분	운영 방식	운영을 위한 고려 사항
도시형 광역단체	<ul style="list-style-type: none"> 기초단체와의 역할 분담 기초단체의 주민참여예산제 활성화를 위한 광역 단위의 지원 노력 병행 	<ul style="list-style-type: none"> (기초자치단체와의 역할 분담) 광역단체의 공모사업은 광역 단위 사업이 주를 이뤄야 하나, 특정 지역의 숙원사업이 주로 신청. 따라서 지역 숙원 사업에 대해서는 기초단체와의 역할 분담이 필요 (기초자치단체 지원) 광역자치단체에서 기초단체를 지원함으로써 행정의 중복성을 방지하고 예산의 비효율을 최소화할 수 있음
도시형 기초단체	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 주민대표기구 및 주민자치사업과의 연계성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> (주민대표기구 및 주민자치사업과의 연계성 강화) 지역회의를 주민자치회 또는 주민자치위원회와 별도로 구성하는 것도 가능하나, 읍면동 주민대표기구를 활용하는 방안도 활용 가능. 또한 주민자치 사업을 읍면동 단위 공모사업으로 운영하는 모델 역시 가능
도농형 광역단체	<ul style="list-style-type: none"> 광역단위 주요사업에 대한 주민 참여 방법 모색 기초단체에서의 제도 활성화 위한 광역 단위의 지원 노력 병행 	<ul style="list-style-type: none"> (광역단위 주요사업에 대한 다양한 참여방식 마련) 광역단위 주요 사업에 대한 주민참여가 미비하기에, 사업 규모별로 적절한 주민참여방식 설계 필요 (기초자치단체 지원) 도농형 광역단체 유형의 경우 직접 예산확고를 운영하는 등의 방식보다 기초단체를 간접지원하는 방식이 효과적일 수 있음
도농형 기초단체	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 참여가 어려운 지역 여건에 적합한 참여 방식 	<ul style="list-style-type: none"> (지역 여건에 적합한 참여 방식 모색) 도농형 기초단체의 경우 주민 참여가 어려울 수 있으므로, '찾아가는 현장투표' 등 참여를 활성화 할 수 있는 다양한 방안 도입이 필요

출처: 서정섭 외 (2017)

Ⅲ. 연구설계

1. 선행연구

2003년 광주 북구에서 우리나라 최초로 주민참여예산 제도가 도입되기 이전부터 주민참여예산제도에 대한 연구가 진행되어 왔으며 이러한 연구들은 제도의 도입과 정착 그리고 변화 과정에 따라 다양한 주제를 다루어 왔다. 2000년대의 경우 제도 도입 초기로서 주민참여예산제도에 대한 소개, 해외사례, 도입의 필요성 및 가능성 등에 대한 연구가 주를 이루었다(김웅, 2001; 이원희, 2003; 나중식, 2004; 곽채기, 2005). 이후 2006년부터 행정자치부가 표준조례안을 제시하여 지방자치단체로 하여금 자율적으로 제도를 도입하고 조례를 제정하도록 유도함에 따라 이론과 제도 및 모형에 대한 논의, 우리나라 지방자치단체 사례연구를 통한 주민

참여예산 발전방안을 제시한 연구들이 수행되기 시작하였다(곽채기, 2005; 김정완, 2008; 안성민·이영, 2007; 전주상, 2008; 박민정·최성락, 2009; 임성일, 2011, 곽채기, 2011, 최길수, 2011). 한편, 2011년 정부는 지방재정법 제39조 전문개정을 통해 지방자치단체에 주민참여예산제도 도입을 의무화함에 따라 이러한 제도변화에 발맞추어 다양한 연구가 수행되었다. 이러한 연구는 주민참여예산제도의 전국적 도입 및 확산에 대한 연구(박형근·남항우, 2012; 엄태호·윤성일, 2013, 장석준, 2014, 임성일, 2015; 이정철·허만형, 2016), 제도 도입에 따른 활성화 방안에 관한 연구(유희숙·김예승, 2012; 이광원·황성돈, 2013; 유흥성 외, 2014; 이정만, 2014; 임성일·서정섭, 2015; 주기완, 2016; 최성환 외, 2017; 황소하, 2017; 서정섭 외, 2017; 류춘호, 2018; 이장욱·서정섭, 2019), 주민참여예산제도로 인한 영향에 관한 연구 및 제도의 운영 성과에 관한 연구(정재호·김상현, 2014, 장인봉·엄영배, 2014; 최예나, 2017; 김애진, 2017) 등을 포함한다. 한편, 2018년 정부는 다시 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제도를 통해 주민이 예산과정에 참여할 수 있는 범위를 예산 전과정으로 확대하고 주민참여의 방법도 확대되어 주민참여예산기구에 참여할 수 있게 되었고 상시 사업제안이 가능해졌다. 이에 따라 2020년 이 후 부터는 제도개선에 따른 주민참여예산제도의 운영실태 점검 및 한계 파악, 주민참여의 범위, 유형 및 권한 확대에 따른 개선 방안 등에 대한 연구들이 사례연구를 중심으로 진행되고 있다(권오영 외, 2019; 주기완, 2020; 이현국·김다니, 2021; 서인석 외, 2021; 박진영·금재덕, 2022; 김흥주·박상철, 2022). 이 밖에도 주민참여예산제도의 지방자치단체 조직 및 재정에 미치는 다양한 효과에 대한 논의도 수행되고 있다(권익환·김정부, 2020; 김재열·이지영, 2021; 이진영·조정래, 2021).

본 연구의 연구목적은 광역시 주민참여예산제도의 개선방안을 모색하는 것이므로 이러한 선행연구 가운데 주민참여예산제도 개선방안, 실효성 확보방안 등과 관련된 최근의 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 최길수(2011)는 대전광역시 주민참여예산의 운영현황을 분석하고 활성화 방안에 대해 제시하였다. 시민위원 및 시민대상 설문조사를 통해 참여방식의 문제점 및 주민들의 제도인지 부족 등을 확인하였으며 활성화를 위해 조례 및 규칙 등의 제도 정비, 주민참여예산위원의 대표성과 전문성 강화를 위한 위촉방법 다양화, 분과위원회 활동의 실효성 확보, 주민의 인지도 제고를 위한 홍보강화를 활성화 방안으로 제시하였다. 이정만(2014) 충청남도 주민참여예산제 도입과 운영에 관련한 사례조사를 통해 운영실태와 개선방안에 대해 논의하고 있다. 내부자료와 인터뷰 결과 분석에 따르면 충청남도 주민참여예산은 조직 및 운영에 관 주도성이 강하며 참여예산위원의 주민 대표성 및 의견수렴 기능이 미흡하고 주민참여의 수준이 낮은 것으로 파악되었으며 평가·환류시스템이 구축되어 있지 않고 공무원의 인식 및 적극성이 미흡한 것으로 확인되었다. 저자는 제도 개선을 위해 참여예산위원의 주민대표성 및 역할 강화 방안, 시·군 주민참여예산제의 연계 강화, 연구지원조직 신설 및 평가·환류

시스템 구축, 주민참여 수준 및 공무원 인식제고 방안을 제시하고 있다. 장인봉(2014)은 의정부시 주민참여예산위원회와 관계공무원에 대한 설문조사를 통하여 주민참여예산제도 활성화 요인에 대한 인식을 조사하고 개선방안을 제시하였다. 설문조사 결과는 주민참여예산관련 교육 수준, 예산편성과정의 능률성, 주민참여 수준 등에 대한 참여예산위원회와 공무원 사이의 인식 차이를 보여주었다. 이러한 설문결과를 기반으로 주민참여예산 활성화를 위해 주민참여 기회 확대와 시민참여 역량 강화의 필요성을 제시하고 있다. 주기완(2015)은 경상남도 주민참여예산제의 운영 실태(제도구축, 운영, 결과)를 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 조사 결과 경상남도 주민참여예산의 경우 주민의 참여율 및 인식 저조, 결과의 대표성 등이 문제가 되는 것으로 확인되었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 조례개정을 통한 주민의 예산참여 범위 재설정, 주민참여예산위원의 대표성과 적절성, 운영결과의 대표성 제고를 위한 주민설문조사 참여율 제고, 제도 개선을 위한 지역연구회 설치 및 운영, 주민 홍보 강화를 제시하였다. 정재진(2020)은 경기도 주민참여예산 사례를 통해 주민참여예산이 시·군 사이의 사무구분의 불명확성과 경비부담 규정으로 인한 공모사업 적극적 반영 제한, 재정지원의 제약 등으로 인해 제도적 한계점을 보이고 있으며 행정적으로도 예산부서의 예산삭감, 참여예산담당 사업공무원의 부정적 인식 등을 문제점으로 지적하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 사무분장의 모호성 개선 및 주민공모사업에 대한 도의 재정적 지원이 필요함을 지적하였으며 행정적으로 주민참여예산의 종합관리 및 운영을 민관협치 관련 부서에서 담당하도록 하고 사업부서의 적극적 참여를 위한 제도개편 방안을 제시하였다. 주기완(2020)은 창원시 주민참여예산 운영조례의 제·개정 사례를 통해 제도에 대한 인식과 참여예산조직기구 및 지원조직, 사업운영 측면을 분석하였다. 분석결과에 따르면 조례 제·개정 과정에서 집행기관과 지방의회의 인식이 강화되어 제도가 개선되었고 자치단체장의 적극적 의지와 지방의회의 협력적 자세가 참여예산기구의 설치 및 원활한 운영에 도움이 되는 것으로 나타났다. 이를 통해, 저자는 주민참여예산제도의 활성화를 위해 단체장과 지방의회의 적극적 의지와 태도, 주민참여예산기구 및 행정전담조직의 설치·운영, 주민참여과정의 개방성·투명성·권한부여를 강조하였다. 김흥주·박상철(2022)은 세종특별자치시의 주민참여예산제와 관련한 설문조사 및 전문가 개별 심층면접(FGI)를 통해 현황을 분석하고 개선방향을 제시하였다. 분석결과에 따르면 세종시 주민참여예산의 경우 시민참여예산위원회의 역할 한계, 제안사업 규모의 영세성, 담당부서의 소극적 대응, 시민참여 및 의견수렴 부족 등이 확인되었다. 제도개선을 위해 저자들은 조례개정을 통해 시민참여예산의 방향성 및 정체성을 확립하고, 전체예산에 대한 시민참여 및 본예산 심의기능 강화, 시민참여예산위원회와 읍·면·동 주민자치연계 강화, 행정의 수용성 및 역할 증대 방안, 주민수요에 부합하는 사업 운영 등의 개선방안을 도출하였다.

이상에서 살펴본 선행연구들은 일부 지방자치단체의 사례분석을 통해 주민참여예산제도의

개선방안 및 새로운 제도 설계 방안을 다루고 있다. 이러한 선행연구는 지방자치단체 주민참여예산제도의 전반을 대상으로 한계를 분석하고 대안을 제시하거나 단일 자치구나 광역도를 대상으로하여 연구를 수행하고 있다. 반면, 소수의 연구를 제외하고는 광역시 차원에서 도입되어 운영되고 있는 주민참여예산제도에 대한 전반적인 현황 및 한계점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하고 있는 연구는 부족한 실정이라 할 수 있다.

광역자치단체에 속하는 광역시는 행정체계 상 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 국가사무가 직접적으로 수행하는 사무를 제외하고, 기초자치단체가 법적 또는 행정적으로 수행할 수 없는 사무를 수행하는 역할을 담당한다. 이러한 이유로 중앙정부 또는 기초자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산제도와 비교하여 운영방식과 주민참여예산 사업으로 공모되어 수행되는 사업의 특성에 차이가 존재할 수 있다. 따라서, 본 연구는 우리나라 6대 광역시의 주민참여예산제도의 현황을 파악하고 광역행정환경에서 발생할 수 있는 주민참여예산제도의 한계를 파악한 뒤 광역시의 제도적·행정적 상황에 적합한 개선방안을 제시하고자 하였다. 다음 절에서는 본 연구를 위한 분석틀 및 연구설계에 대해 논의한 뒤 광역시 주민참여예산의 현황을 살펴보고 제도 운영상의 한계를 살펴보고자 하였다.

2. 분석틀

본 연구는 주민참여예산제도가 도입되어 운영된지 10여 년을 넘어서고 있지만, 예산 규모 또는 참여의 수준이 크게 활성화되고 있지 않는 현상에 대해 분석하는데 일차적 목적이 있다. 이러한 분석을 토대로 제도 활성화 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 우선 제도 운영 현황을 파악하는 차원에서 10여 년 동안 수행해 온 모델, 사업유형, 참여예산의 절차, 지원기구 등 참여예산과정 내의 행위자와 제도에 관한 분석이 수반될 필요가 있다. 실무적으로 행정안전부에서 지자체에 가이드라인으로 제시한 사업유형(일반(시정)참여형, 협치형(정책숙의형), 지역참여형)을 기준으로 하여 현황을 파악한다. 6대 광역시는 광역지자체로서 역할이 유사하지만, 광역지자체-자치구의 관계에 따라 주민참여예산제도 운용 형태는 다소 차이가 난다. 주민참여예산제도 절차의 경우 행정안전부에서 지자체에 제시한 가이드라인에 따라 6대 광역시가 유사한 절차를 따르고 있다. 광역자치단체들은 이러한 절차에 따라 사업을 선정하고 집행하고 있으나 실제 운영방식, 지원조직의 유무 및 차이에 따라 주민참여예산 절차 운영 시 세부적인 측면에서 차이를 만들어내고 있으며 이러한 차이는 운영 성과에 영향을 미칠 수 있다. 기존의 연구에서는 제도의 운영 및 절차가 유사하다는 전제 하에, 지자체 간 제도 변화를 설명하였다면, 본 연구에서는 광역자치단체 주민참여예산 외형적 운용 절차가 유사함에도 불구하고

하고 운영형태가 다르게 나타나는 원인이 무엇이고, 운영형태가 다르게 나타남에도 불구하고 참여 및 제도의 활성화가 더디게 나타나는 점이 무엇인지를 밝히고자 한다. 따라서, 본 연구의 분석에서는 6대 광역시의 사업유형을 분류화하고, 광역시 자체의 참여예산절차 내에서 어떻게 행위자 및 제도의 변이에 따라 운영형태가 다르게 나타나는지를 구체화하고자 한다. 이를 위해서 우선 정태적 차원에서 운영현황, 참여모델, 사업유형에 따른 기술적인 제도 분석을 수행하고, 동태적 차원에서 예산절차(주민사업 제안 및 공모 - 심의 및 결정 - 예산집행 및 결산평가) 및 지원조직의 행태에 관한 분석을 포함한다. 이러한 6대 광역시 주민참여예산의 운영 현황을 분석하기 위해 본 연구는 주민참여예산과 관련된 문헌(주민참여예산 계획서, 집행실적 보고, 주민참여예산 회의록 등), 통계자료(예산 규모, 사업공모 건수, 예산반영 건수 등)를 조사하였다. 또한, 주민참여예산 운영과 관련된 공무원, 주민참여예산위원, 지원조직 인력 등에 대해 인터뷰¹⁾를 실시하였다. 추가로 4인의 전문가(학계 및 시민단체)를 대상으로 광역시 주민참여예산의 문제점과 개선방안에 대해 자문을 구하였다.

〈표 3〉 광역시 주민참여예산제도 분석을 위한 설계

구분	분석 대상	데이터수집 및 분석방법
주민참여예산제도 운영현황	6대 광역시(예산 규모, 사업공모 건수, 예산 반영건수)	문헌 연구 데이터 분석 관련자 및 전문가인터뷰
모델	- 참여 가능한 주민의 범위 - 주민참여가능한 예산과정 및 사업의 범위	
사업유형	공모사업, 주민제안사업, 일반참여예산사업, 자치계획형 사업	
절차 및 지원조직	(예산과정) 주민사업제안·공모 - 심의 및 결정 - 예산집행(모니터링) 및 결산 평가 (지원조직) 예산학교, 참여예산지원센터, 참여예산지원협의회, 주민참여예산연구회 등	

1) 단, 대전광역시와 부산광역시의 경우 인터뷰를 거절하거나 일정이 맞지 않아 주민참여예산 담당공무원과의 인터뷰를 실시하지 못하였다.

IV. 광역시 주민참여예산제도 현황 및 한계

1. 광역시 주민참여예산제도 현황

1) 운영 현황

6대 광역시의 주민참여예산 예산편성액과 실제 예산에 반영된 사업 수는 주민참여예산제도 의무화 이후 지속적으로 증가 추세를 보여 왔다. 2018년 민선 7기 출범 후에는 예산액과 사업 수가 증감을 반복하고 있으나 전반적으로는 2018년 이전 보다 증가 추세를 보여주고 있다. 예를 들어, 인천광역시, 대구광역시, 대전광역시는 예산편성액이 지속적으로 증가하고 있는데 인천광역시는 2018년 14억원에서 2022년 485억원으로 급증하였고 대구광역시는 2018년 130억원에서 2022년 178억원, 대전광역시는 2018년 29.5억원에서 2022년 194억원으로 각각 증가하였다. 한편, 부산광역시는 2019년까지 예산편성규모가 증가하였으나 2020년부터 감소하여 2022년 현재 주민참여예산에 70억원의 예산을 편성하였고 광주광역시 역시 2019년까지 예산규모가 증가하다가 이후 편성액이 감소하고 있다. 한편, 울산광역시의 경우 6대 광역시 중 제일 큰 예산편성규모를 가지고 있으나 다른 광역시와 달리 광역본청과 소속 자치구·군의 공동과세 형식으로 연계하여 주민참여예산을 운용하고 있기 때문에 예외적이라고 할 수 있다. 이러한 6대 광역시의 2022년 주민참여예산의 평균 규모는 250억 여원에 이르고 있다.

예산편성규모 외에 주민공모를 통해 실제 광역시 예산에 반영된 사업건 수 또한 주민참여예산제도의 현황을 확인할 수 있는 지표가 될 수 있다. 조사한 바에 따르면 인천광역시, 대구광역시, 대전광역시는 2018년부터 2022년까지 지속적으로 증가 추세를 보여주고 있다. 예를 들어, 인천광역시의 경우 주민참여예산을 통해 실제 예산에 반영된 사업건수가 2018년에 28건에 불과하였으나 2022년에는 397건으로 14배 이상 증가하였고 대전광역시의 경우 2018년 35건에서 2022년 336건으로 9배 이상 증가하였다. 반면, 나머지 광역시(부산, 광주, 울산광역시)의 경우 2017년까지 증가 추세를 보이다가 2018년에 예산반영 사업건수가 감소한 것으로 확인되었다. 부산광역시의 경우 2018년 30건에서 2021년 154건으로 5배 가량 증가하였으나 2022년 126건으로 다소 감소하였다. 광주광역시는 2018년 24건에서 2021년 52건으로 2배 이상 증가하였으나 역시 2022년 48건으로 4건 감소하였으며 울산광역시 또한 2018년 61건에서 2021년 82건으로 증가하였다 2022년 55건으로 다소 큰 폭으로 예산편성 사업건수가 감소하였다.

이러한 예산편성액과 예산편성사업 건수를 고려하였을 때 지방자치단체에서 주민참여예산

제도 의무화 된 이후 광역시 전반에서 그 규모가 크게 확대되었다고 할 수 있으며 다수 광역시에서 증가 추세에 있다고 볼 수 있다. 한편, 최근 일부 광역시에서 주민참여예산 규모의 적절성 여부에 대한 이슈가 제기되어 논의가 진행되고 있다. 조사된 현황을 볼 때 광역시별로 주민참여예산제를 통한 주민 사업 제안의 빈도가 증가하고 있으나 개별 광역시의 총예산 중 참여예산 사업을 위한 예산 비율이 1%를 넘지 못하고 있는 상황이라는 점에서 주민참여예산 편성액 자체가 과도하다고 판단하기에는 어려운 점이 있다. 우리나라에서 주민참여예산의 적절한 예산 규모에 대해서는 선형 사례나 합의된 기준이 존재하는 것이 아니므로 추후 자치단체장, 시의회, 주민참여예산위원회, 일반시민 등의 협의와 토론을 통해 적절한 참여예산 규모에 대한 정치적·사회적 합의²⁾가 필요할 것으로 보인다.

〈표 4〉 광역시 주민참여예산 운영 현황(최근 5년)

		2018	2019	2020	2021	2022
인천광역시	예산목표액	-	300	400	500	500
	예산편성(억)	14	199	297	401	485
	증가액(억)	4	185	98	104	84
	예산반영건수	28	42	247	286	397
	인구수(만)	295.4	295.7	294.2	294.8	295.5
	총예산 중 반영비율	0.02%	0.12%	0.17%	0.17%	0.24%
부산광역시	예산목표액	-	40	170	130	170
	예산편성(억)	184	225	164	75	70
	증가액(억)	-260	41	-61	-89	-5
	예산반영건수	30	26	112	154	126
	인구수(만)	344.1	341.4	339.2	335.0	333.8
	총예산 중 반영비율	0.22%	0.13%	0.09%	0.03%	0.03%
대구광역시	예산목표액	130	140	150	180	190
	예산편성(억)	130	138	149	148	178
	증가액(억)	35	8	-3	-4	-10
	예산반영건수	325	378	443	398	562
	인구수(만)	246.1	243.8	241.8	238.5	237.7
	총예산 중 반영비율	0.23%	0.10%	0.11%	0.09%	0.12%

2) 2016년 국회 행정안전위원회의 검토보고서에 따르면, 전국 지자체의 주민참여예산의 반영 비율은 각 단체별로 상이한 바, 일부 지자체에서는 일반회계 예산 총액 대비 0.1%에 불과한 경우도 있어 주민참여예산제도가 형식적·소극적으로 운영되고 있는 문제점을 근거로, 지방자치단체의 장은 한 회계연도 일반회계 예산 총액의 100분의 5 이상을 주민이 참여하는 절차에 따라 편성하도록 하고, 주민참여예산제도의 활성화를 유도하기 위해 정부의 행정적·재정적 지원 근거를 규정하는 지방재정법 일부개정법률안이 제시되었다. 그러나, 현실적으로 자체수입으로 인건비를 해결할 수 없는 자치단체(당시, 75개, 전체 30.9%)의 경우 재정구조가 취약하여 일률적으로 5%의 주민참여예산을 반영시 현실적 운용의 어려움이 존재하고 지자체의 재정자율권 침해의 우려가 있었다.(지방재정법 일부개정법률안, 의안번호 2001075)

		2018	2019	2020	2021	2022
대전광역시	예산목표액	30	30	100	150	200
	예산편성(억)	29.5	30	99	145	194
	증가액(억)	10	0	70	50	50
	예산반영건수	35	41	135	216	336
	인구수(만)	148.9	147.5	146.4	145.2	144.9
	총예산 중 반영비율	0.08%	0.04%	0.12%	0.14%	0.20%
광주광역시	예산목표액	120	120	120	125	125
	예산편성(억)	66	75	72	68	58
	증가액(억)	11	9	-3	-4	-10
	예산반영건수	24	34	35	52	48
	인구수(만)	145.9	145.6	145.0	144.1	143.6
	총예산 중 반영비율	0.18%	0.09%	0.09%	0.06%	0.06%
울산광역시	예산목표액	1,235			1,216	959
	예산편성(억)	1,179	1,266	1,315	484	510
	증가액(억)	225	87	48	-831	26
	예산반영건수	61	81	55	82	55
	인구수(만)	115.5	114.8	113.6	112.1	111.6
	총예산 중 반영비율	4.30%	1.96%	2.08%	0.63%	0.71%

2) 주민참여예산제도 모델

2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산 도입이 의무화 된 이후 지난 10여년 간 기초자치단체와는 달리 광역 수준에서 광역자치단체에 적합한 주민참여예산 모델이 도입되어 정착단계에 있다고 보기에는 어려운 점이 있다. 이렇게 광역자치단체 주민참여예산제도 모델의 도입 및 정착이 어려운 이유는 서울시 사례에서 확인할 수 있듯이 상대적으로 큰 예산과 인구 규모를 고려할 때 주민참여 대상(참여자) 및 적용범위(예산과정 및 사업)를 어떻게 설정할 것인가에 대한 기존 사례가 존재하지 않고 이에 대한 정치적 합의가 필요하나 쉽지 않다는 점이다(김찬동, 2014). 주민참여예산제도가 전 세계적으로 도입되고 있고 다양한 대안적 모델이 존재하며 제도의 성공을 위해서는 이를 적용하는 지방자치단체의 특성에 맞추어 제도를 도입할 필요가 있다(서정섭 외, 2017). 그러나, 우리나라의 경우 주민참여예산제도 도입 초기에 행정안전부가 하향식으로 지방자치단체에 제시했던 ‘주민참여예산제 표준조례안³⁾ 및 2010년도에 권고된 ‘주민참여예산제도 운영 조례 모델안’에 제시된 주민참여 예산제도의 모

3) 제1유형: 위원회 설치 임의규정, 제도의 효율적 운영을 위한 위원회, 협의회, 연구회 등의 설치를 자치단체장의 판단에 맡긴 형태. 제2유형: 위원회 설치 의무규정, 위원회 설치를 조례에 명시하되 연구회, 협의회 등의 설치 는 자치단체장의 재량. 제3유형: 위원회 및 분과위원회 등 설치 상세규정에 관한 명시 및 위원회의 설치의무화 및 위원회의 기능의 효율적수행 위한 분과위원회 등의 설치를 상세 규정(행정안전부, 2010)

텔에 따라 기초자치단체 뿐만 아니라 광역자치단체에서도 일률적으로 주민참여예산제도의 기본적 틀(모델)이 형성되어 경로의존성을 가지고 견고화되는 단계에 있다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 광역시 주민참여예산 모델 현황

구분		참여의 범위	
		참여예산 사업에 한정	시정 사업 포함
2011년 표준조례안	제1유형	울산	
	제2유형		
	제3유형	광주, 부산, 인천	대구, 대전

출처: 이미애(2018) 재구성

이론적 논의에서 언급된 광채기(2011)의 주민참여예산 모델을 행정안전부가 제시한 ‘주민참여예산제 운영 조례 모델안’에 적용시켜보면 행정안전부의 모델 1안은 의견수렴형에 가깝고 모델 2와 모델 3안은 주민협의형에 해당되는 것으로 볼 수 있다(서정섭 외, 2017). 2011년 이후 10여년이 경과한 현재 실질적 주민참여의 확대 및 주민참여예산제도의 대상 범위에 대한 확대 노력이 지속적으로 시도되어왔다. 예를 들어, 정부는 2018년 지방재정법 개정을 통해 주민참여가능한 예산과정의 범위를 확대하였고 자치단체들은 사업유형에 협치형과 주민자치회형을 도입하는 등 주민참여의 수준과 예산편성권의 공유수준을 넓히고자 노력하여 왔다. 이러한 점들을 고려할 때 최근 지방자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산제도를 광채기(2011)의 모델에 적용한다면 의견수렴형과 주민협의형에 해당한다고 볼 수 있다. 한편, 현 제도가 주민참여조직에 의해 주도되어 주민 중심적 의사결정이 이루어진다거나 다원적 조직의 참여가 제도화되고 이러한 조직이 적극적 포괄적 역할을 한다고 보기는 어렵기 때문에 주민주도형에 이르렀다고 판단하기에는 이른감이 있다고 할 수 있다.

3) 사업 유형

우리나라 지방자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산은 주로 주민이 사업을 제안(공모)하는 방식으로 이루어지고 있으며 최근 광역시 주민참여예산제도에서 사업유형은 세분화되어 시정참여(공모)형, 협치형, 지역참여형이 주를 이루고 있다. 2011년 제도 도입이 의무로 전환된 직후 주민참여예산제도는 시민 또는 자치구·동의 지역회의 제안사업의 단일 유형으로 운영되다가 2016년부터 일부자치단체에서 주민참여예산의 고도화를 위해 민과 관이 협의하여 사업을 제안하는 협치형을 도입하였으며 광역시 본청에서 수행하는 사업과 지역단위(구 또는 동단위)에서 수행되는 사업의 유형을 구분하여 운영하기 시작하였다. 광역시 주민참여예산제

도의 사업유형에 분화가 이루어져 지역마다 세부적으로 차이가 존재하지만 큰 틀에서 유사성을 가지는 이유 중 하나는 중앙정부가 제도의 방향성을 제시한 것에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 예를 들어, 2017년 이후 제시된 행정안전부 지침에서는 주민참여예산의 유형을 크게 주민 공모사업 방식과 주민이나 시민단체의 의견수렴을 통해 사업에 반영하거나 조정하는 방식으로 구분하여 권고하기 시작하였다. 공모사업 방식은 현재 대다수의 지자체에서 운영되고 있는 개별 사업에 대한 주민 제안 방식 외에도 읍면동 단위에서 주민자치조직의 주관하에 해당 지역의 사업 계획을 수립하고 이를 지원하는 ‘자치계획형’을 포함한다. 한편, 공모사업 외 주민이나 시민단체의 의견수렴을 통한 사업 조정 방식은 협치형과 밀접한 관련을 가진다고 할 수 있다. 최근 2022년 이후 광역시 주민참여예산제도에서 운영되고 있는 대표적인 사업유형을 구체적으로 정리해보면 다음과 같다.

〈표 6〉 광역시 주민참여예산 사업유형 분류

공모 사업	주민제안 사업	일반참여예산 사업	자치계획형 사업
<p>(의미)</p> <ul style="list-style-type: none"> 공모사업의 실링을 사전에 설정하여 주민 공모 실시 주민참여예산위원회가 실링 내에서 사업 우선순위를 실질적으로 결정(자치단체는 사업의 위법성 판단, 컨설팅 등 보조적 역할만 수행) 이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당 	<p>(의미)</p> <ul style="list-style-type: none"> 공모사업의 실링을 사전에 설정하지 않고 공모 실시 주민참여예산위원회가 사업 우선순위 등 의견을 제시하나, 실질적 우선순위 결정권한은 자치단체가 가짐 이상의 2가지 요건 중 하나에 해당 	<p>(의미)</p> <ul style="list-style-type: none"> 자치단체가 공모사업이 아닌 일반사업에 대해 주민참여 절차를 거치도록 하는 일정한 기준을 사전에 설정 사업별 주민의견서 작성(세부사업별) 이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당 	<p>(의미)</p> <ul style="list-style-type: none"> 주민자치회 등에서 사업 도출 및 우선순위 결정을 통해 예산에 반영된 사업
<p>(운용방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> 실링 설정+사업 공모, 주민참여예산기구 제안 후 주민 직접 투표 또는 주민참여예산위원회에서 심의 * 주민이 공개 제안한 사업(주민 누구나 제안내역을 알 수 있음) 	<p>(운용방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> 공모 외 주민제안을 받아 사업부서 또는 주민참여예산위원회에서 심의 	<p>(운용방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> 사업부서 요구사업에 대해 주민참여 절차를 거쳐 단위사업 또는 세부사업 단위로 주민의견서 작성 * 참여 절차는 공청회, 설문조사, 주민참여예산위원회 심의 	<p>(운용방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동별로 실링을 부여하면 읍·면·동별 지역 회의에서 사업 발굴 및 우선순위 결정 * 주민세의 전부 혹은 일부를 읍·면·동에 배분하여 활용

주민공모(제안)형⁴⁾은 위에서 논의한 바와 같이 제도 도입 초기부터 운영되었던 사업유형으로 지역주민이나 지역회의에서 지역과 관련된 사업을 직접 제안하고 심의과정을 거쳐 예산에 반영되는 방식으로 운영된다. 이러한 주민제안형은 기존의 관료 중심의 의사결정과 달리 상향식 의사결정이라는 특성을 가지며 제안된 사업이 채택되어 예산에 반영되는 경우 제안 주민의 정책효능감에 긍정적 영향을 줄 수 있고 주민이 원하는 사업을 통해 주민만족도를 제고할 수 있다는 장점을 가진다.

협치형은 지역주민이 관료 사이의 협업 및 숙의과정을 통해 예산편성에 참여하는 유형이며 일부 광역시에서는 정책연구형, 청년참여형 등의 명칭으로 운영되고 있다. 이러한 협치형은 주민 또는 시민단체와 행정사업부서 사이의 거버넌스 체계를 구축함으로써 주민참여의 범위를 확장하고 제안된 사업의 품질을 제고하는 장점을 가진다(서정섭·이장욱, 2018: 106). 그러나, 협치형은 주민 또는 시민단체와 행정사업부서 사이에 지속적인 관계로 인해 형성된 거버넌스체계가 고착되는 경우 하위정부모형에서 언급되는 일종의 견고한 동맹관계를 형성하여 예산결정 및 집행의 투명성에 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 존재한다.

한편, 지역참여형은 자치군·구와 관련된 소관 사업으로 주민 필요나 불편을 해소하기 위한 사업을 해당지역 주민이 제안하는 사업에 해당한다. 일부지역에서는 구와 동의 사업유형을 분류하여 주민 제안을 받기도 한다. 이러한 지역참여형은 지역주민의 참여를 통해 발굴 및 선정한 구 또는 동단위의 현안의제를 직접 발굴하고 해결방안을 스스로 결정하고 실천하는 주민자치기반조성을 목적으로 하고 있다. 최근에는, 각 광역자치단체에서 주민자치조직(주민자치회)과 연계하여 읍·면·동 단위에서 필요로 하는 생활밀착형 사업을 발굴하고 주민 숙의과정을 통해 사업을 결정하고 집행하기 위한 주민참여경로로써 도입하고 있다. 이러한 주민참여형은 주민생활과 밀접한 현안 사업 뿐만 아니라 광역시 차원에서 시도하기 어려운 혁신적 사업을 기초단위에서 실험·발굴하기 위해 제안되고 있다. 특히, 주민자치회형은 행정의 최소 단위라고 할 수 있는 기초자치단체에서 주민참여예산제도를 수행하는 것으로 실질적 주민참여를 통해 상향식 의사소통이라는 측면에서 강조되고 있다. 또한, 최근 행정안전부에서 주민자치회활성화를 추진하면서 주민자치회 시범사업의 예산편성을 주민참여예산과 연계하여 권고되는 추세이며 매년 실시하는 지방자치단체 주민참여예산제도 평가에서 평가항목으로 포함시키고 있는 실정이다. 아래 <표 7>는 2022년 6대 광역시에서 운영하고 있는 주민참여예산의 사업유형을 제시하고 있다.

4) 일부연구에서는 실링 존재 여부와 사업결정권한이 주민참여예산위원회에 있는지 자치단체에 있는지에 따라 공모사업과 주민제안사업을 구분하기도 한다(서정섭 외, 2017).

〈표 7〉 주민참여예산제도 사업유형 비교(6대 광역시)

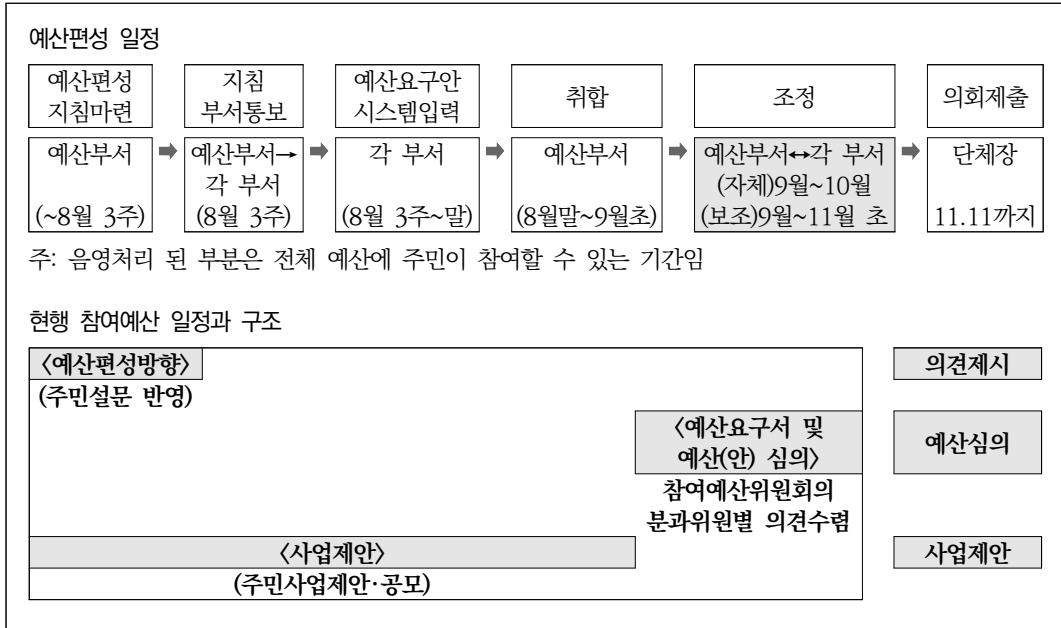
	유형 I	유형 II	유형 III	유형 IV
인천광역시	참여형	협치형	주민자치회형	
	• 시소관사업 • 2개이상 군구사업	• 협치형 • 민관공동참여	• 읍면동단위 • 주민자치회 운영	
부산광역시	시정참여형	지역참여형	시정협치형	지역협치형
	• 시소관사업 • 단년(예산제한없음)	• 구군소관사업 • 구군별 4억/ • 1억이내 사업	• 민관협력(광역도시문제) • 사업별 2억 원이내	• 민관협력(생활밀착형: 구or동) • 구군별 2억/5백만 원
대구광역시	시정참여형	청년참여형	구군참여형	읍면동참여형
	• 시소관사업	• 청년정책사업	• 주민참여예산위 자율권	• 읍면동 평가
광주광역시	시정참여형	정책연구(청년참여)형	지역참여형	동단위계획형
	• 시소관사업	• 청년정책사업	• 구소관사업	• 주민자치회 운영동 대상
대전광역시	시정참여형	정책숙의형	구청참여형	1. 동분야지원형 • 주민조직/자치회
	• 시소관사업	• 지속발전도시구현사업	• 구 소관사무	2. 마을계획형 • 행정, 법정동, 아파트
울산광역시	시정제안사업	시민참여형 마을교부세사업	주민주도형 공모사업	일반참여사업 (사업부서 주도)
	• 시소관사업	• 구·동사업 • 개인균등분 주민세 (31.6억)	• 마을만들기 시범마을 • 마을계획단 운영 • 마을공동체 활성화	• 시민참여·의견청취

4) 주민참여예산제도 절차 및 운영기구

(1) 주민참여예산제도 절차

광역지방자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산제도의 절차는 일반예산편성의 일부로서 함께 이루어지며 대다수의 자치단체가 2011년 행정안전부에서 제시된 표준모델을 중 일부를 따르고 있기 때문에 자치단체 별 주민참여예산 편성 및 운영 절차는 유사한 측면이 있다.

〈그림 1〉 예산편성 일정과 주민참여예산 진행 일정(광역시자체)



주: 그 밖에 예산집행단계의 집행모니터링, 사업완료 후의 결산참여, 사업평가 등의 역할이 있을 수 있음
출처: 서정섭 외(2019: 60)를 광역지자체에 맞게 재조정

이미 논의한 바와 같이, 주민참여예산제도의 예산과정에 있어서 2018년 이전에는 예산편성과정에 주민참여가 제도상 인정되었으나 법률 개정으로 예산집행 및 모니터링, 사후평가 등의 예산 전과정으로 주민참여의 범위가 확대되었다. 그러므로, 지방자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산제도의 절차는 일반예산편성과정과 맞물려서 일반예산의 편성, 집행, 결산 평가 과정별로 주민참여예산과 관련된 절차가 동시에 진행된다는 점에서 공통점을 지닌다. 다만, 주민참여예산의 경우 주민들이 직접 사업을 공모하고 이에 대한 선정절차가 필요하기 때문에 예산편성지침 작성 및 통보를 시작으로 진행되는 일반예산편성 과정 전부터 이러한 선정절차를 거친다. 예를 들어, 매년 1월과 2월에는 준비단계로서 광역시 예산담당부서(또는 주민참여예산 담당부서)에서 다음 연도 주민참여예산편성을 위한 계획을 수립하여 승인을 받고 사업공모를 위한 홍보를 실시하며 3월 또는 4월경에 주민들로부터 공모사업을 접수한다. 다음은 사업심사 및 선정단계로 4월과 8월 사이에 사업부서에서 공모사업을 검토하여 수정·보완하는 작업(지역에 따라 재정컨설팅 포함)이 이루어지며 주민참여예산위원회 및 분과위원회, 총회(주민투표)의 심사를 거쳐 차년도에 수행할 주민참여예산사업을 선정한다. 이렇게 주민참여예산사업이 결정되면 예산부서는 일반예산과 취합하여 사업부서와의 조정과정을 거쳐

예산안 확정하고 의회에 제출하게 되며 이후 과정은 일반예산 편성과정을 따르게 된다. 이 과정에서 주민대표로 구성된 주민참여예산위원회가 중심이 되어 사업부서에서 작성된 예산편성안에 대해 검토 및 심의를 거치며 주민의견서 작성 등의 방식으로 참여하게 된다. 한편, 주민참여예산 집행의 경우 제도가 변경됨에 따라 대부분의 자치단체에서 주민참여예산위원이 예산집행에 대한 모니터링에 참여하며 일부 자치단체의 경우 예산결산과정에서 결산서 작성 과정 또는 완성된 결산서에 대해 주민의견을 제시할 수 있도록 제도를 운영하고 있다⁵⁾.

〈표 8〉 예산과정별 참여예산 내용

분류	유형	월	내용	대구	인천	광주	부산	대전	울산
예산 편성	준비단계	1월-2월	• 운영계획 수립·승인	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여접수	3월-4월	• 공모사업 접수	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	심의단계	4월-6월	• 사업타당성 검토	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	심의단계	6월-8월	• 사업심사	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	결정단계	8월	• 사업선정(총회개최)	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	반영단계	9월-11월	• 선정사업 예산반영	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여확대	3월-5월	• 사업계획서 컨설팅단 운영	Y	Y	Y	Y	Y	N
	참여확대	8월	• 참여예산편성 우선순위 설문	Y	Y	Y	Y	Y	N
예산 집행	참여확대	9월-10월	• 23년도 시전제 예산 방향 분과위원회 개최	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여확대	7월,11월	• 참여예산 진행 및 부정관련 모니터링 실시	Y	Y	Y	Y	Y	N
결산 평가	참여확대	상시	• 예산바로쓰기 시민감시단 운영	Y	Y	Y	Y	Y	N
	참여확대	12월	• 참여예산 성과평가 토론회 개최	Y	Y	Y	Y	Y	Y
결산 평가	참여확대	11월	• 기초 참여예산제 평가	Y	Y	Y	Y	Y	Y

* 저자가 작성 / ** Y: 운영, N:미운영

(2) 광역시 주민참여예산제도 운영기구 및 지원제도

한편, 지방자치단체는 조례를 통해 주민참여예산제도 운영을 위한 운영기구 및 지원조직을 구성하여 운영할 수 있다. 6대 광역시의 경우 조례에서 주민참여예산위원회, 분과위원회 구성 및 운영을 의무사항으로 정하고 있으며 운영위원회의 경우 인천광역시를 제외한 모든 광역시에서 의무 설치하도록 규정되어 있다.

우선, 광역시에서 운영되고 있는 주민참여예산위원회는 공모와 추천을 통해 주민참여예산위원을 선출하며 1) 주민의견 수렴 및 예산편성 단계에서는 사업계획서의 선정을 위한 공론

5) 위에서 살펴본 바와 같이, 울산광역시는 광역시-소속 자치구·군의 공동과제의 형식으로 연계하여 타 광역시의 참여형, 협치형, 자치구계획형의 배분형태로 주민참여예산사업이 수행되지 않는다. 이로 인해 울산광역시의 예산편성과정은 유사성을 가지는 5대 광역시와 약간의 차이가 존재한다.

화 및 속의 과정에서 주요 역할로 참여하고, 2) 예산 확정 및 공개 단계에서 주민의 대표로 참여하며, 3) 예산집행 과정에서는 모니터링 및 시민감시단에 참여하여 역할을 수행한다. 주민참여예산위원회의 참여예산위원은 주민참여예산의 전 과정에 참여하거나 관련되어 있으며 특히 주민들의 제안서를 심의·평가하여 의견을 개진하고 투표권을 행사함으로써 사업수행에 결정적 역할을 수행한다. 그러므로 주민참여예산 과정에서 주민참여예산위원회의 역할은 성공적인 제도 운영에 있어서 중요하다고 할 수 있다.

2022년 현재, 6대 광역시의 주민참여예산위원회 위원수는 90명부터 200명까지 다양하며 6개에서 12개 사이의 분과위원회를 운영하고 있다. 분과위원회는 주민참여예산편성 과정에 의견수렴 및 사업심의를 효율적으로 수행하기 위해 주로 주민참여예산위원들의 전문성 및 분과의 개수를 고려하여 배분하며 위원장 및 부위원장은 호선에 의해 선출한다. 연구대상인 광역시에서 분과의 개수는 5개부터 12개까지 다양하며 이에 따라 배정된 위원의 수도 10명에서 25명까지의 범위를 보인다. 다음으로, 운영위원회는 주민참여예산위원회 및 분과위원회의 운영방침 및 방향, 분과 간 의견조정에 관한 사항을 심의하거나 예산편성 및 과정에 대한 의견제출과 관련된 기능을 담당한다. 인천광역시를 제외한 5개 광역시에서 운영되고 있으며 참여하는 위원의 수는 9명에서 16명 사이이다. 아래 <표 9>에는 6대 광역시 주민참여예산제도의 주요 운용기구에 대한 요약이 제시되어 있다.

<표 9> 주민참여예산제도 운영기구(6대 광역시, 2022년 기준)

구분		광주	부산	대구	인천	대전	울산
참여 예산 위원회	인원	97명 (위촉89, 당연8)	100명 (위촉93, 당연7)	100명 (공모88, 추천12)	200명 (공모160, 추천40)	110명 (공모49, 추천12, 연임49)	90명 (58명, 32명)
	임기	2년(연임)	2년(연임)	1년(연임)	1년(연임)	2년(연임)	2년(연임)
	운영	운영위원회 분과위원회	운영위원회 분과위원회	운영위원회 분과위원회	분과위원회	운영위원회 분과위원회	운영위원회 분과위원회
운영 위원회	인원	16명	16명	14명		9명	14명
	기능	운영방침 등 의견조정	주민제안사업 심사	위원회, 분과위원회 운영		운영방향 의견 조정 등	주민제안사업 심의, 시 주요사업 청취 등
분과 위원회	인원	7개분과 분과별 12~14명	7개 분과	6개분과 분과별 10~20명	12개분과 분과별 16명	7개분과 분과별 15~16명	6개분과 분과별 15명
	기능	사업심의 등 의견	사업심의 심사 등	주민의견 수렴 등	주민제안사업 검토 등	제안사업 심사 등	제안사업 심의, 시 주요사업 청취 등

위와 같은 조례에 의해 설치가 의무되는 운영기구 외에도 각 광역시는 자체적으로 필요에 따라 지원조직을 구성하여 운영할 수 있다. 예를 들어, 주민참여예산지원협의회, 주민참여예산지원센터, 주민참여예산연구회가 이에 해당한다. 6대 광역시 주민참여예산제도가 절차에 있어서 유사성을 보이는 것과 달리 차별성이 나타나는 부분은 주민참여예산과정에서 행위자들의 역량강화를 위한 제도가 구비되어 있는가의 차이로 볼 수 있다. 주민참여예산협의회는 2022년 현재, 인천, 대구, 광주광역시에서 운영하고 있으며 기능은 지역별로 약간의 차이가 있으나 주로 주민참여예산제도 운영 및 개선방안에 대한 (개선)의견제시, 주민예산참여제도 운영 지원 등의 역할을 수행한다. 주민참여예산지원센터는 인천광역시에서 유일하게 운영되고 있는 중간지원조직으로 예산학교 운영을 담당하고 있으며 참여예산 생태계 조성(집담회 및 온라인 공론장 운영, 자치단체 협업체계 구축 등), 운영지원 등 제도 활성화를 위한 기반조성의 임무를 담당하고 있으며 2022년 현재, 민간(시민단체) 위탁을 통해 운영되고 있다. 대전광역시의 경우 상설기구로서 주민참여예산 연구회를 별도 구성하여 참여예산 운영방식 등 주민참여예산제도 활성화를 위한 의견 수렴 및 개선방안을 논의하고 있다. 한편, 대구광역시는 제안사업 중 채택되지 않은 우수한 시민 아이디어를 사장시키지 않고 시정에 반영하기 위하여 “공감포럼”을 운영하고 있다. 공감포럼은 우수한 아이디어를 포함한 주민제안사업 중 주민참여예산 대상사업 범위를 벗어난 사업에 대해 일반 재정예산 사업으로 사업화하고 효과를 확산시키기 위해 운영하면서 예산편성과정에서 참여 확대를 위한 제도 개선 노력을 기울이고 있다. 아래 <표 10>에 이러한 지원조직에 대한 요약이 제시되어 있다.

<표 10> 6대 광역시 주민참여예산 지원조직 현황

분류	유형	월	내용	대구	인천	광주	부산	대전	울산
역량	참여확대	상시	• 예산학교 운영	Y	Y	Y	Y	Y	Y
역량강화	지원조직	상시	• 참여예산지원센터	N	Y	N	N	N	N
			• 참여예산지원협의회	Y	Y	Y	N	N	N
			• 주민참여예산연구회	N	N	N	Y	Y	N
예산편성	참여확대	편성단계	• 참여예산 미선정된 사업 재선정위 운영	Y	N	N	N	N	N
			• 주민의견서 반영***	Y	Y	YY	Y	YY	Y

* 저자가 작성 / ** Y: 운영, N:미운영

*** 주민의견서 반영 방식에는 다양한 형태 존재

대구: 시전체 예산을 예산반영단계(9-11월)에 참여위원 대상

인천: 참여예산을 예산심의단계(7-8월)에 주민참여예산위원 대상

광주/대전: 23년도 예산편성방향을 참고용으로 온라인 설문(7-8월)하고, 시전체 예산을 예산반영단계(9-11월)에 참여위원 대상

부산: 23년도 예산(안)을 예산반영단계(10-11월)에 주민참여예산위원 대상

울산: 중기지방재정계획 및 예산편성방향을 연 2회, 주민참여예산위원 대상

2. 광역시 주민참여예산제도 운용의 한계

1) 주민참여예산 모델 및 사업유형

위의 현황에서 언급하였듯이 현행 6대 광역시 주민참여예산제도는 행정안전부의 표준조례안을 기준으로 주민참여 범위에 따라 편차가 존재하기는 하나 획일화된 틀 내에서 운영되고 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만, 이러한 표준조례안에 기반한 제도 유형에서는 현실에서 운용되는 광역시 간 주민참여예산기구, 규모, 운용 등의 차이를 반영하는 데 한계가 있다. 이론적 논의 부분에서 확인된 것처럼, 주민참여예산제도의 운용에서는 제도적 지원제도에 따라 참여의 활성화가 다르게 나타남을 볼 수 있다. 이에, 광채기(2011)에서 제시한 바와 같이 주민참여제도의 제도화 수준과 예산편성권 공유수준, 주민참여조직 유무, 의사소통방식, 주민참여방식 등의 기준을 통해 새로운 유형 구분방식의 기준에 따라 주민참여예산제도는 ①의견수렴형, ②주민협의형, ③민관협치형, ④주민주도형의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이러한 유형을 현재 주민참여제도의 참여의 정도와 운영의 실효성을 토대로 나타내면 다음과 같다.

〈표 11〉 광역시 주민참여예산제도 활성화를 위한 접근방법

		제도 운용의 실효성 (제도 목적 지향성)	
		고	저
참여성 (민주성)	고	③ 민관협치형 → ④ 주민주도형	
	저	②주민협의형	① 의견수렴형

출처: 저자작성

6대 광역시의 참여예산제도 현황을 이러한 틀에 기반하여 분석하여 보면, 제도 운용의 실효성 측면에서 주민이 제안하는 사업계획서의 낮은 품질로 인해 제도적 실현 가능성이 높지 않아 실효성이 떨어지는 것으로 확인되었다. 특히, 주민참여예산제도 담당자 및 지자체 관료들이 주민들의 사업계획서 및 참여예산위원들의 역할 및 전문성을 신뢰하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 제도의 활성화를 위해 주민참여의 확대가 필요하나 이를 위한 기반이 부족한 것으로 확인되었다. 이러한 참여 부족은 결국 속의/공론의 부실로 이어지고 있으며 제도의 실효성을 떨어뜨리는 악순환이 반복되고 있다고 할 수 있다. 결과적으로 현행 주민참여예산제도의 의견수렴형 참여방식(예: 공모형 등)은 참여성과 실효성이 낮은 상태에 있다고 할 수 있다. 반면, 최근 광역시에서 주민참여예산제를 통해 운영되고 있는 일부 사업유형은 민(주민참여조직 또는 시민단체)과 관의 협의를 통해 사업이 수행된다는 점에서 주민협의형에 가깝다고 할 수 있다. 이러한 유형에서 제안되는 사업의 경우 사업 발굴이 용이하고 제안의 품질 및 실현가능성

을 제고시켜 실효성이 높은 것으로 판단된다. 다만, 주민협의회의 경우 다양한 주민이 참여하기 보다는 일부 시민단체나 주민조직이 참여하는 경우가 빈번하기 때문에 참여의 수준이 높다고 할 수 없다. 그러므로 현행 광역시 주민참여예산제도가 참여성이 낮은 의견수렴형이나 주민협의회에 머무르고 있는 것으로 전제할 때, 참여 확대를 도모하면서 실효성 제고를 위해 현행 제도의 내실화 하는 방향으로 제도 개선이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2) 주민참여예산제도 절차상의 이슈

(1) 주민 의견수렴 단계

우선, 주민이 사업을 제안하는 공모 또는 주민제안 사업에서 사업제안서의 보완 절차가 부족하고 컨설팅을 통한 보완 작업이 진행되는 경우에도 실효성이 부족하다는 지적이 있다. 주민이 제안하는 사업계획서를 어떻게 구체화하여 운영할 것인가는 성공적인 주민참여예산제가 되기 위한 중요한 요소 중 하나라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 일부 주민제안사업의 경우 실현가능성, 적법성이 떨어진다는 이유로 탈락하고 있으며 시에서 제공하는 컨설팅의 경우에도 적법성, 적정성 여부만 제시에 그치는 경우가 다수인 것으로 확인되고 있다.

“주민들이 제안하는 사업제안서의 품질은 상당히 우수한 편이다. 보완할 점이 있다면 퇴직 공무원이나 다른 전문가들로 구성된 컨설팅단을 통해 보완할 수 있도록 돕고 있다... 다만 일부 제안서의 경우 필수적으로 들어가야 하는 많은 내용들이 빠져있어 그러한 부분들을 모두 매꾸기에는 어려운 점이 존재한다... 사업부서 입장에서는 법적인 부분에서 실현가능성이 없으면 추진에 난감함을 표현하기도 한다. 사업부서에서는 기존 업무에 추가되는 업무라고 생각하기 때문에 많은 시간을 투자해서 보완하기 어렵다...” (□□광역시 예산부서 공무원)

다음으로, 대부분의 광역시에서 주민참여예산을 수행하기 위한 예산의 상한선(실링)을 정하고 사업유형별로 배분 금액의 상한을 한정함에 따라 문제가 발생할 수 있다는 점이다. 일부 지자체에서 주민참여예산 사업유형에 예산배정 실링 지정함에 따라 실제 주민이 공모한 사업의 예산 규모가 이러한 상한에 미달하는 경우 차년도 예산삭감 등의 우려로 인해 일부 주민과 지역단체들이 당장 필요로 하지 않는 사업을 제안한다던가 일부 사업부서에서 기존의 일반예산 사업을 주민참여예산 사업 공모를 통해 끼워 넣는 등의 부작용이 존재하는 것으로 나타났다. 특히 다수의 지자체에서 자치단체장의 의지가 참여예산 실링 및 사업 선정에 커다란 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다.

“주민참여예산 과정에 참여하여 보면 [시에서] 부서사업을 참여예산으로 하려는 의도가 보인다. 예를 들어 복지예산을 참여예산으로 하려고 한다... 130% 실링이 있는데 이것이 안 채워지면 부서사업으로 채운다. 복지사업 중에서 부처사업의 예산으로 밀어넣은 경우가 많은 것으로 알고 있다. 이렇게 되면 실질적으로 참여예산은 우선 순위에 밀려서 안되고 부서사업에 예산이 나간다... 그래서 참여예산규모를 증가시키는게 중요한 것이 아니라 참여예산사업과 부서사업이 철저하게 분리가 되어야 한다고 생각한다... 분과장은 1년 임기여서 나가고 사업부서 담당자도 임기 끝나면 다른데로 가니까 사업에 대해서 책임감 있는 구조가 안된다...” (△△광역시 주민참여예산 위원장)

“예전 [OO광역시] 시장님의 경우 주민참여예산에 대한 관심이 크지 않았다. 현행 시장님이 오면서 예산규모도 늘어나고 반영사업 수도 늘어난 것 같다. 특히 시장님이 000정책사업을 강조하면서 의회에서 선정되는 사업도 이에 따라가고 있고 결과적으로 주민참여예산 사업도 관련분야 사업이 많이 채택되고 있는 것 같다...” (주민참여예산 전문가 A)

한편, 주민참여예산 사업의 경우 대부분 단년도 사업⁶⁾으로 제안하는 경우가 다수이다 보니 이에 따른 문제점 등이 발생하고 있다는 점이다. 공모 방식의 경우 제도 운영의 지속성을 위해 매년 새로운 아이디어를 발굴하고 구체화하여야 하나 이는 쉽지 않으며, 대부분의 실효성 높은 사업들은 사업부서에서 이미 기획·집행하고 있다. 지역의 고질적인 문제와 반복되는 민원 등의 문제에 대해 주민과 사업부서에서 이를 공유하고, 사업부서에서 계속사업으로 추진하고자 하지만 주민참여예산 사업은 단년 사업으로 제한되어 있어 궁극적 해결방안으로서 주민의 공감 및 합의를 이끌어내기 어렵다. 또한, 이러한 반복 및 지속되는 지역 문제는 일반예산의 계속사업으로 구성되어 있는 경우가 다수여서 주민참여 사업과 유사 중복 문제가 존재한다. 결국 주민참여예산제도의 다수를 차지하는 단년도 사업의 경우 시간적 제약으로 인해 사업추진이 어렵고 집행과정에서 발생하는 다양한 변수에 대응하여 사업방향의 변화를 모색하기 어려우며 성과평가를 통한 환류 및 성과축적이 어려운 제도적 구조를 지닌다고 할 수 있다.

6) 참여예산의 사업계획의 제안심사 기준은 광역시별 보유하고 있으나, 구체화되어 있지 않다. 조례를 기준으로 볼 때, 참여예산 제안심의기준은 네거티브 조항으로 규정하고 있어 광역시별 자율적 기준에 의해 사업계획을 선정하고 있다. 참여예산 제안심의기준을 명시하고 있는 광역시는 대구와 인천이 유일하고, 1) 파급효과, 2) 신규사업, 3) 단년도 사업, 4) 기존 경상사업 제외를 규정하고 있어, 1년의 단년도 신규사업이 주민참여예산 사업대상이라는 점이다.

“시에서 단기사업비 형태로만 (참여예산이) 전달되고 있어서 단순 보수사업 외에 실질적으로 마을의 의제를 해결할 수 있는 사업발굴이 어려운 실정이다” (XX광역시 주민참여예산위원/간사)

“사업편성이 단년도 사업이라 위원회의 역할이 의미가 없는 것 같다. 특히 집행에 있어서는 더욱 역할이 존재하지 않는다.” (△△광역시 주민참여예산위원장)

(2) 숙의/공론 및 선정단계

주민 의견수렴 단계가 완료되면 다음으로 이에 대한 숙의 및 공론화 단계를 거치게 된다. 이러한 과정을 거친 후 사업 심사를 통해 예산지원이 필요한 사업이 정리되면 최종적으로 주민과 주민참여예산위원 등의 투표를 거쳐 주민참여예산 사업으로 선정(확정)된다. 이러한 주민참여예산제도 과정에 대한 자료조사 및 인터뷰 진행 과정에서 확인된 개선 필요영역에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 우선, 대다수의 참여자들이 공통적으로 진술하고 있는 부분은 주민참여예산사업과 관련한 숙의 과정의 실효성에 대한 우려이다. 대부분의 참여자들은 숙의 과정이 형식적으로 이루어지고 있으며 이러한 과정조차도 부족하다고 지적하고 있다. 주민참여예산에서는 참여예산위원회 또는 분과위원회, 지방자치단체 사업부서와 전문가 등이 함께 숙의를 진행하면서 제안사업을 구체화하는 과정을 진행하게 되는데, 이 숙의 과정은 현행 예산제도보다 많은 숙의 시간이 요구된다. 그러나 예산 및 행정적 지원의 부족, 시의회의 의사 일정에 따른 시간적 제약(제약된 참여예산 숙의/공론화 시기(6월-8월))으로 인해 참여예산위원회 또는 분과위원회에 참여하는 시민에게 과도한 시간과 에너지를 요구함으로써 부담을 가중시키고 있다. 이로 인해 심의가 형식적으로 이루어지고 충분한 숙의가 이루어지지 않는다면 결국 주민참여예산 사업 선정과정에 있어 공정성 및 투명성 문제가 제기될 수 밖에 없다.

“일반적으로 주민참여예산위원회 관련하여 1년에 3번 회의를 한다. 처음에 모여서 임원 선정하고 그 다음에 한 번 회의하고 3번째 마무리 회의하고 나면 실제로 머리를 맞대고 숙의할 시간이 거의 없다.... 예를 들어 OO광역시의 경우 예산위원들의 참여도를 높이고 처우를 개선한다고 회의비를 올렸는데 오히려 그것 때문에 예산제한 때문에 회의를 많이 하지 못한다고 들었다.. 위원들 사이에서 나오는 불만은 고작 회의를 2~3번하고 결정을 해야된다면 공무원들이 제시하는대로 갈 수 밖에 없지 않는다는 것이다.” (참여예산제도 시민운동가, 서울특별시 주민참여예산위원)

“회의 지원이 제대로 되지 않아 참여예산위원들 간 의사소통 할 기회가 주어지지 않는 것이 문제라고 생각한다. 우리 시의 주민참여예산 [지원조직의] 경우 각 분과마다 민간지원관이 들어와서 주민참여예산위원들의 부족한 부분을 보좌하도록 되어있는데 실제로는 전문적인 지식이 없고 회의록 작성만 하고 있다. 문제는 이러한 민간 지원관이 회의에 참석하지 않으면 분과위원회를 열 수가 없다.... 심지어 시에서 주민참여예산위원들을 위해 지정한 회의장이 1개여서 회의를 열기가 어렵다.” (△△광역시 주민참여예산위원장)

“공모사업의 경우 000억 수준에 10개의 분과라고 하면 1개 분과당 20억을 할당하는 방식이다. 대부분의 주민참여예산위원들은 공무원들만큼 충분한 정보와 지식을 가지고 있지 않는데다가 심사할 시간마저 부족하니 검토보고서와 의견서를 쓸 때 주무관이 쓰는 관계법령의 의견을 그대로 따르는 경우가 많다” (OO광역시 주민참여예산위원)

한편, 사업선정을 위한 심의과정 있어서 제공되는 정보 부족 문제 및 숙의과정의 투명성 문제 등이 지적되고 있다. 일부 지자체에서는 주민참여예산 사업별로 담당 부서가 최대 3개인 경우가 존재하며 사업별로 주민 및 주민참여예산위원에게 정보가 공유되지 않는 것으로 확인되었다. 예산과 사업에 대한 정보가 공개되어 있더라도 일반 주민이 이러한 정보에 접근하기에 쉽지 않다는 점도 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 또한, 일부 광역시에서 운영되고 있는 일반참여예산사업(협치형)의 경우 시민단체와 사업부서 간의 오랜 시간 형성된 거버넌스가 지나치게 공고하여 사업 제안, 숙의 및 선정 과정에서 공정성, 공개성, 투명성 문제가 제기되고 있는 실정이다. 예를 들어, 최근 제도 개선이 이루어지기는 했지만, 일부 협치형의 사업 선정 과정에서 소수로 구성되는 주민참여예산지원협의회에서 먼저 사업을 선정한 뒤 주민투표에 부의하여 예산편성 대상 사업을 선정하도록 절차가 구성되어 논란이 되기도 하였다.

“참여형 이외에 협치형 등 다른 유형의 사업들의 경우 주민참여예산위원들에게 정보가 전혀 공유되지 않는다. 협치형이나 주민자치형 사업의 경우 예산부서가 아닌 다른 부서에서 관리를 하고 있고 주민자치회 등이 사업을 발굴 선정하다보니 참여예산위원들은 어떻게 돌아가는지 알 수가 없다... 현재 정보공유가 되지 않기 때문에 참여형 예산사업은 민원성 사업이 주로 배정되는 것 같다” (△△광역시 참여예산지원협의회 회장)

마지막으로, 광역시 주민참여예산에서 선정되는 사업의 경우 자치구 또는 동의 주민참여예산 사업과 중복사업인 경우가 다수 존재하는 것으로 나타났다. 조례나 지침을 통해 광역시 참여예산사업의 경우 특정구나 등에 해당하지 않고 2개 이상 혹은 광역시 전역에 수행되는 사업을 제한하도록 하고 있으며 시사업이 선정되면 구차원에서 중복사업을 피하려는 노력이 계속되고 있으나 현행제도에서는 실질적으로 중복사업 선정을 피하기 어려운 것으로 확인되었다. 이는 결과적으로 광역시와 자치구 간 역할 분담에 대한 협의가 이루어지지 못하고 있음을 의미한다.

(3) 사업집행 및 결산

주민참여예산 사업이 최종 선정되어 광역시 의회의 심의를 통과하면 비로소 예산이 배정되어 실질적으로 집행된다. 최근 지방재정법 개정으로 인해 주민참여예산의 범위가 집행 및 결산까지 확대되었으나 인터뷰 등에 따르면 아직까지 주민참여예산 제도 본래의 취지에 따라 이러한 과정이 수행되고 있다고 보기에는 한계가 있다. 우선, 주민참여예산 사업의 집행에 대한 모니터링 제도를 마련하는 추세이기는 하지만 아직 형식적인 수준에 그치고 있는 것으로 나타났다. 사업집행에 대한 모니터링이 형식화되는 이유는 공무원과 주민 사이의 정보 비대칭 뿐만 아니라 주민들이 이를 수행할 시간적·재정적 여력이 부족한 것도 주요한 이유로 나타났다. 또한, 모니터링이 이루어지더라도 대부분의 주민참여예산 사업이 단년도 사업 위주로 이루어지다 보니 모니터링 과정에서 지적된 사항이 다음 연도 사업에 환류될 가능성이 거의 존재하지 않는 것으로 확인되었다. 일부 주민참여예산위원은 모니터링 및 사업결산 기회를 통해 사업개선의견을 제시하더라도 공무원들이 행·재정적 한계로 인해 이를 반영하지 않고 있다고 지적하기도 하였다.

“◇◇광역시 [주민참여예산]사업에 대한 모니터링을 나가는데 일부 위원들의 경우 초임이라 작년도 사업을 모르는 경우가 있다...모니터링을 해서 의견을 내도 사업부서에서 채택되는지 잘 반영되고 있는지 알 수가 없다. 경기도의 경우 행사를 참여예산으로 할 수 있는데 모니터링을 통해 점수를 매기는 것으로 알고 있다. 다 하는 것은 아니지만 몇 개 선정해서하면 해당부서 주무관, 지원센터 민간 참여관 등이 동참을 한다” (주민참여예산 전문가 B)

3) 광역시 주민참여예산제도 운영기구 및 지원제도

위에서 언급한 바대로 주민참여예산위원회는 주민참여예산 제도 운영에 중요한 역할을 담

당한다. 주민참여예산위원회는 구조적으로 참여예산담당자, 사업부서 담당자, 예산담당자 및 지방의회 등의 예산과정의 주요 참여자들의 지원을 받으며 참여예산을 심의하게 된다. 참여예산위원들에게 다양한 지원이 존재한다는 것은 협력을 전제로 할 때는 문제해결의 협업자가 되지만, 권한 측면에서 갈등이 발생할 경우 칸막이 식의 이해관계자가 될 수 있다.

이러한 주민참여예산위원의 역할을 고려할 때 제도 활성화를 위한 선결조건으로서 <표 12>에 제시되어 있는 제약을 해소해야 하는 과제가 존재한다. 우선, 주민참여예산제 과정에서 참여예산위원회의 역할은 주민이 제안하는 사업계획서가 어떻게 제안되느냐에 따라 역할이 의 존적인 것으로 조사되었다. 광역 사무와 어울리는 제안사업을 발굴하는 것과 제안사업을 구체화하여 예산에 편성하고 집행하는 것은 다른 문제임에도 불구하고 제안사업의 수준이 사업화하기에 부족한 수준일 경우에는 과정상의 제도 설계가 필요하다. 이러한 경우를 감안하여 주민제안 사업계획서를 보완할 수 있도록 다수의 광역시에서 사업계획서에 대한 컨설팅을 제도화하고 있지만 위에 언급된 바와 같이 실효성이 떨어진다는 지적이 있다. 또한, 주민참여예산 사업의 대다수가 단년도 사업으로 구성되기 때문에 주민참여예산위원의 역할이 축소/제한되는 경우가 존재하며 새로운 사업의 발굴 압박은 지역 현안 및 이에 대한 근본적 해결에 집중하기 어렵게 만드는 측면이 존재한다.

다음으로 숙의/공론 과정에 있어서 이미 절차상의 한계에서 논의 바 된 것처럼 짧은 일정 및 지원부족으로 인해 주민참여예산위원회의 숙의 및 공론 기능이 제대로 작동하지 못하고 있는 것으로 보고 되고 있다. 예를 들어, 예산지원이 한정되어 있다보니 일부 광역시의 경우 주민참여예산위원회 및 분과위원회 개최 횟수가 3~4회로 한정되는 경우, 회의 공간 부족으로 인해 분과회의가 열리지 못하는 경우 등 충분한 숙의를 위한 제반 사안이 제공되지 못하는 것으로 확인되었다. 또한 주민참여예산위원, 지역주민, 및 시민단체 간의 협의 및 공론화를 돕기 위해 지원조직을 구성하고 있으나 실질적으로 작동하지 않는 경우도 존재하였다. 한편, 분과위원회는 사업부서에서 검토된 사업제안서를 토대로 사업계획서에 제안된 사업을 예산사업화하는 역할임에도, 시간 부족 및 전문성 부족 등으로 인해 대다수의 사업이 사업부서⁷⁾에서 검토된 내용 그대로 결정되는 경향이 있다. 반면, 참여예산 사업선정 과정을 지원하는 사업부서에서는 책정된 예산 금액이 존재하다 보니 분과위원회에서 제안된 사업 중에서 실효성 있는 사업을 선정하기 보다는 예산한도에 맞추어 사업 선정 작업을 수행하는 데 그치는 경우도

7) 사업부서에서는 주민참여예산사업의 심의내용을 실행가능한 사업으로 전환하기보다는 사업제안서를 실행할 수 있는 지 여부를 검토하는 수준으로 수행하고 있다. 이와 같은 현상은 사업부서 입장에서는 주민참여예산사업 검토가 추가적인 업무로 인식을 하고 있어 사업부서별로 검토하는 제안서 편차가 크게 나타나고 있다. 또한, 다부처 연계사업의 경우에는 1개 사업부서에 검토를 요청하게 되고, 검토하는 사업부서에는 검토하는데 한계가 있다고 설명한다.

존재하는 것으로 조사되었다. 또한, 대부분의 광역시에서 분과위원회가 사업부서 위주로 되어 있어 제안사업이 많지 않은 부서와 많은 부서 사이에 불균형이 심하여 주민참여예산위원들의 불만이 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 참여예산 단계별 참여예산위원회 역할 및 제약조건

구분	주민의견 수렴	숙의/공론	선정/공개
주요 행위자	예산편성-주민(시민) 예산집행-참여예산위원회	참여예산위원회 (분과위원회)	주민참여예산위원회 (운영위원회)
지원 행위자	참여예산담당자	사업부서 담당자	예산담당자 지방의회
주요 참여 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 사업유형별 사업 공모 및 발굴 (동단위 계획형 주민총회 등) • 시정참여형 제안사업 컨설팅 • ‘주민자치회형 사업’ 지역자 원 조사, 의제 발굴 및 검토 • 예산바로쓰기 시민감시단 • (예산결산)결과 공개 및 시민 의견 수렴 • 시민설문조사(예산편성 시민 의견 수렴 및 의회 제출) • 시민참여예산 활성화 지원 및 공감토론회 • 예산학교 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업유형별 사업분류 및 부서검 토(사업부서) • 사업심사(위원회 및 사업부서의 통폐합, 구체화 등) • 사업유형별 사업 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 총회 개최(사업유형별 보고 및 최종 선정) • 시민투표 • 주민참여예산 관련 매체 공개
제도 내에서 제약조건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 사업계획서의 수준 • 단년도 사업의 제약조건 • 매년 새로운 사업 발굴 압박 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업부서와 제안사업의 정교화 • 짧은 숙의 및 공론화 기간 • 다부처 연계사업-1개 부서할당 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의견과 제안사업의 우선 순위 간 다른 결과 시 협의

출처: 저자작성

이 밖에도, 조사에 따르면 지원조직(제도)에 대한 개선필요 사항이 지적되었다. 예를 들어, 주민참여예산 관련 교육(예산학교)이 광역시 별로 이루어지고 있으나 참여자들에 따르면 기본 교육에 그치는 경우가 많고 다양한 커리큘럼을 갖춘 경우에도 참여예산위원의 경우 교육과정 선택권이 없거나 강사들의 자질이나 수업방식(주입식)의 한계로 인해 실효성에 대한 지적이 나오고 있는 실정이다. 한편, 주민참여예산지원협의회를 운영하고 있는 광역시의 경우 운영위원회 및 사무국의 역할을 대신하는 경우가 존재하며 조례에 명시된 역할 중 주로 운영지원 기능에만 치우쳐 있어 한계가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 인천광역시에서 운영 중인 참여예산지원센터의 경우 교육, 지원, 홍보 등의 역할을 수행하도록 설정되어 있으나 역할이 발전 방향 제시 등 보다는 주로 회의 지원에 한정되는 경향이 있는 것으로 지적되었다. 예를 들어,

회의 지원을 위한 민간지원관이 주민참여예산 관련 전문지식을 갖추지 못하여 회의록 작성 역할에 그치거나 불참시 회의 진행이 불가한 상황이 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다. 이 밖에도 회의실 부족으로 인해 위원회 회의가 어려워 의사소통의 한계가 지적되기도 하였다. 마지막으로 일부 공무원들의 경우 주민참여예산제도에 대해서 잘 모르거나 관심이 없는 것으로 조사되었고 사업이 집중되는 일부 부서의 경우 공무원들이 주민참여예산사업을 추가업무로 인식하여 업무처리의 적극성이 떨어지는 것으로 조사되었다. 그러므로 이러한 공무원의 인식을 개선하기 위한 제도적 보완이 필요하다고 할 수 있다.

3. 소결

주민참여예산제도가 10여 년이 운영된 시점에서, 제도 설계, 운영, 결과의 측면에서 구조화된 정체현상이 나타나고 있다. 위의 분석내용을 구체적으로 나열하면, 주민참여예산제도는 1) 소규모 공모(제안)사업 및 단년도 사업 중심, 2) 낮은 주민참여, 3) 주민 및 주민참여예산위원 대상 정보 공유 부족, 4) 숙의/공론의 통로를 통한 소통(공간) 부족 및 실효성 부족, 5) 주민참여예산위원 간 의사소통 기회 및 전문성 강화 기회 미흡, 6) 형식적인 집행 모니터링 및 결산⁸⁾이라는 한계를 노정하고 있다.

위의 현황조사에서 확인할 수 있듯이 6대 광역시의 주민참여예산제도 운용은 광역시별로 편차를 보이고 있다. 그러나, 조사과정에서 확인된 바는 6대 광역시에서 운영되고 있는 주민참여예산제도가 다양성 전제로 실질적인 주민주도에 의한 참여로 운용되는 제도라기보다 지자체 담당자들이 운용하는 하나의 제도로 운용되고 있다는 점이다. 즉, 설립된 제도가 제도 취지대로 운용되기보다 최소한의 제도수행을 위한 관리 운용으로 변화되었다는 지적이 있다. 예를 들어, 광역시별 주민참여예산의 사업유형은 행정안전부 차원에서 관리가 되고 있으며 주어진 지침을 토대로 운용되는 전형적인 통제 위주의 관리제도라고 할 수 있으며 결국 획일화된 참여통로로 변화되어 취지가 변색되고 있다는 점이다.

통제 및 관리에 입각한 제도의 방향성은 실제 개별 지자체의 제도 운용에 영향을 주게 된다. 이에 광역시에서 운영되고 있는 주민참여예산제도는 주민의 실질적 참여를 통한 활성화에 어려움을 겪고 있으며 숙의/공론 과정이 형식화되어가고 있다는 지적을 받고 있다. 다수의 제약 조건으로 인해 주민참여예산위원들이 주민참여 사업을 발굴하고, 심의과정에서 사업을 구체화하고 정교화 역할을 수행하기에는 한계가 존재한다. 이 밖에도, 주민참여예산제도를 담

8) 위의 내용들은 광역지자체 주민참여예산담당자, 주민참여예산위원, 주민참여예산 전문가들과 인터뷰한 내용을 간략하게 정리한 내용이다.

당하는 담당자의 권한과 역할이 중요함에도 지자체장의 의지에 의존적으로 운용되고 있다는 점이다.

V. 광역시 주민참여예산제도의 개선방안 - 정책제언

1. 광역시의 주민참여예산 운용방향

광역시의 주민참여예산제도 운영 활성화를 통해 현행 의견수렴형 또는 주민협의형 모형이 민관협치형 → 주민주도형으로 변모될 필요가 있다. 이를 위해 향후 추진 방향으로서 기존의 ①주민 참여제안서의 품질 제고를 위한 참여 확대 전략 수립, 숙의/공론화 내실화를 위한 제도 재설계 및 보완을 추진할 필요가 있다. 나아가서, 궁극적으로 참여예산제도를 통한 제안의 실효성을 높인 후에, 시민들의 참여 확대를 위한 기반 조성을 통해 ③민관협치형 → ④주민주도형으로 변화되어야 할 것이다. 재정사업의 효능을 높이기 위해 주민들의 자발적인 참여 확대를 통해 사업담당 관료들이 간과한 사업을 주민들이 제안하도록 유도하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 한편, 참여예산 제안서가 추상적이고, 실현가능성이 적을 경우에는 사업부서 및 담당자들은 추가적인 업무로 인식하여 기계적인 대응으로 참여예산사업이 정교화 되기 어렵다. 그러므로 이를 개선하기 위한 방안이 필요하다.

이를 위해, 주민참여 기존 제안사업 중에서 사업부서의 선정의견이 첨부된 내용을 시민들에게 공개하고, 사업부서의 선정의견의 내용을 데이터화하여 공개함으로써 시민들이 제안서를 작성할 때 참고 자료로 활용하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 최근 정보구축과 관리에 big-data 기술을 활용하고 있으므로 이를 통해 정보 공유가 가능할 것이다. 또한, 관료주도의 주민참여예산이 아니라 주민들의 자발적 참여 확대를 통해 주민-관료 사이의 양방향 의사소통에 기반한 사업주제 발굴 및 선정을 위해서 정교한 “온라인 플랫폼”을 구성할 필요가 있다. 마지막으로, 지방재정법의 개정을 통해, 예산편성단계에서 예산집행을 포함한 예산 전 과정에서 참여예산의 기회가 부여되었지만, 현실적으로는 집행과정에서 주민참여는 한계가 있다. 그러므로 예산편성과 집행의 연계를 확대 강화하기 위해 조례에 단년도 뿐만 아니라, 계속사업을 추진할 수 있는 근거를 신설하고, 1) 참여예산제 운영의 목적에 “재정투명성”에 “재정책임성”을 추가하고, 2) 주민참여예산사업의 심사기준을 신설하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 구체적인 개선방안은 주민참여예산의 절차와 운용기구와 밀접한 관련이 있으므로 이에 대해서는 절차 및 운용기구 개선방안에서 후술하기로 한다.

〈표 13〉 광역시 주민참여예산제도 활성화를 위한 제언

		제도 운용의 실효성 (제도 목적 지향성)	
		고	저
참여성 (민주성)	고	③ 민관협치형 → ④ 주민주도형	
		2. 온라인 플랫폼을 활용한 사업주제 선정 3. 예산편성과 예산집행의 연계확대	
	저	② 주민협의형	① 의견수렴형
		1. big-data를 활용한 기존 제안사업 정보 제공	

출처: 저자작성

2. 광역시의 주민참여예산 활성화를 위한 제언

1) 활성화를 위한 절차 개선 방안

(1) 주민의견 수렴(사업제안 및 검토) 단계

우선, 이미 운용 방향에서 언급되었듯이 주민참여를 확대하고 주민들의 공모제안서 내용의 개선을 돕기 위해 사업제안 및 심사를 위한 정보공개 범위를 확대할 필요가 있다. 주민 제안사업 및 예산편성 결과에 대한 데이터 분석을 대중에게 공개한다면 우수하고 참신한 제안을 공유함으로써 지역현안 및 행정수요에 대한 파악이 가능해 질 것이다. 즉, 기존의 제안사업을 big-data 기술을 통해 데이터화 및 공개하고 홈페이지를 통해 데이터화로 누적된 제안사업을 공유함으로써 다음 사업을 제안하는 시민들의 주제 선정 및 사업구체화의 참고자료로 활용하도록 할 수 있다. 기존 사업부서에서 추진하고 있는 계속사업의 경우에도 주민 의견이 다수 반복되고 지속하여 제안된다면, 기존 사업의 사업량을 확대하거나 사업내용 점검 및 평가를 통해 사업의 효율과 효과를 점검하는 계기 등으로 활용될 수 있을 것이다.

다음으로, 제안된 사업 데이터의 누적 관리를 통한 부적정 제안자에 대한 스크리닝 시스템 운영을 검토할 필요가 있다. 문제점으로 지적된 사안 중 공무원이나 산하기관 종사자들이 일 반 또는 기관사업을 주민참여예산 사업으로 제안하거나 최종선정 투표에 참여하여 영향력을 행사하는 경우 주민참여예산제도의 취지가 훼손될 수 있다. 그러므로 누적된 데이터 및 제안자 정보의 관리를 통해 부적정 제안자 또는 투표자를 걸러낼 수 있는 체킹시스템을 구축할 필요가 있다. 대구광역시에서는 이를 위해 스크리닝 시스템을 도입하여 운영하고 있다.

다음으로, 전체 또는 개별 사업 유형에 적용되는 예산 한도(실링)를 폐지할 필요가 있다.

주민참여예산제도의 활성화 및 제도 추진 의지와 방향 제시를 위해 일부 지자체에서 사업유형별 한도를 명시하였으나 이미 언급한 바와 같이 일회성 또는 단순민원성 사업을 증가시키는 부작용 존재하기도 하며 지나치게 적은 실링의 경우 실질적 주민수요를 충족시키기 어렵게 하는 한계가 존재하므로 주민참여예산 제도 운영시 사업유형별 한도설정(실링)은 지양할 필요가 있다.

마지막으로, 사업제안서 품질제고를 위한 컨설팅을 확대 및 강화할 필요가 있다. 이미 다수의 지자체에서 주민 작성 사업제안서에 대한 지원 및 컨설팅 제도를 운영하고 있으나 실질적인 도움이 되지 못한다는 지적이 있다. 일부 지자체에서는 사업부서 공무원, 전문가 등을 컨설팅단에 포함시켜 사업제안서 제출 이전에도 컨설팅 과정을 지원하고 있다. 예를 들어, 시흥시의 경우 사업제안서 제출 전에 사업제안서 작성에 대한 교육과 실습을 참여예산학교 등과의 협업을 통해 지원하며 사업부서가 제안서를 검토하기 전 주민참여예산위원회에서 적정성 여부를 심사하도록하고 있다.

(2) 숙의/공론 및 선정단계

이미 제시한 바와 같이 현행 주민참여예산의 경우 주민참여가 저조하고 숙의 과정의 실효성이 떨어지는 문제가 존재하는 것으로 조사되었다. 실질적인 숙의과정을 통해 실효성을 높이기 위해서는 주민참여의 범위 확대 및 숙의 과정의 공유 및 공개를 고민해 볼 필요가 있다. 일부지자체의 경우 사업유형(예: 협치형)에 따라 사업 발굴 및 심의 과정과 관련된 정보가 공개되지 않고 참여자가 제한되고 있는 실정이다. 사업부서, 분과위원회, 시민단체, 일반시민(조직) 등의 참여를 통해 숙의 과정이 이루어진다면 지역에서 필요한 사업을 발굴할 가능성이 높아질 것이다. 그러므로 모든 사업유형에 일반주민 참여를 확대하고 그 과정을 공개할 필요가 있다. 또한, 현행 숙의과정은 예산 및 시간 제한으로 인해 회의 횟수 및 비용제공에 한계가 존재하기 때문에 사업부서와 주민참여예산위원회 사이에 충분한 숙의가 이루어지지 못하는 경향이 있으므로 예산 및 제도적 지원이 필요하다.

다음으로, 온라인 매체(플랫폼) 등을 통해 주민 간 그리고 주민과 관료사이 양방향 의견교환이 가능하도록 플랫폼을 구축하고 선정과정을 공개할 필요가 있다. 주민참여가 쉬워지고 활발한 의견교환을 통해 주민이 해결을 원하는 지역현안이 실제 정책에 포함된다면 주민의 정책효능감이 높아지고 이는 자발적인 참여의 선순환으로 이어질 가능성이 높다. 지난 정부의 “청와대 청원 시스템”의 경우, 온라인에서 특정 (사업)주제를 대상으로 일정기간 시민들이 의견 교환을 통해 특정 기준에 도달하면 후속 조치가 이루어 지는 것처럼 주민제안 사업이 의견을 수렴해서 일정 기준을 통과하면 주민참여예산 사업계획서로 선정하여 정교화 작업을 추

진하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한, 서울특별시에서 운영하고 있는 「민주주의 서울」이라는 온라인 플랫폼은 시민참여를 확대를 위한 좋은 사례가 될 수 있다. 또한, 선정과정 및 결과에 주민들이 쉽게 접근하고 확인할 수 있도록 온라인 상에 제안사업에 대한 트래킹시스템을 구축하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

또한, 선정에서 탈락한 사업의 경우 탈락이유를 실현 가능성, 법적 가능성 정도만 단순 기술하는 것이 아니라 상세한 이유를 제공하여 주민들의 이해를 돕고 추후 사업제안서를 보완하여 사업 선정의 기회를 재부여하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 충청남도 서천군의 경우 사업선정과정에서 탈락한 제안서에 7가지 항목에 대해 탈락이유를 상세하게 명시하여 주민들의 이해를 돕고 있다. 한편, 탈락한 유사 사업이 다수 존재한다면 이러한 사업은 시급성이 높은 지역 현안 문제나 행정수요일 가능성이 높으므로 차년도에 다시 사업 제안 가능성 여부와 실현가능성에 대해 검토하여 주민행정수요를 적극 반영할 필요가 있다. 이를 위해, 사업부서 공무원 및 전문가로 구성된 워킹그룹을 통해 탈락사업을 검토하고 제안서 개선을 통해 차년도 사업으로 선정가능한 아이টে에 대해 컨설팅 서비스를 제공하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

한편, 제안사업을 단년도·단일 사업으로 수행하는데 그칠 것이 아니라 제안 사업 간 또는 타 행정서비스와의 연계 가능성을 검토하여 지역 사회의 근본적인 현안 문제를 확인하고 새로운 사업을 발굴하는 방안을 강구할 필요가 있다. 다수 주민에 의해 제안되는 동일 지역 유사 사업의 경우 제안주민과 공무원 사이의 협의를 거쳐 유사 중복사업 통폐합을 거쳐 사업을 구체화 할 수 있을 것이다. 이를 테면, 지역 하천 부지에 문화 및 체육시설 설치 요청이 다수 확인된다면 하천 부지 종합개발 계획으로 통합하여 구체화하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한, 빈번하게 제안되는 사업을 단순 검토하여 예산편성하기 보다는 지역현안과 어떠한 관련이 있는지 고민하여 이를 보충·보완하는 사업을 수행하도록 담당공무원을 격려할 필요가 있다. 예를 들어, CCTV 설치에 대한 제안이 지속적으로 요구된다면 해당 지역에 생활 및 복지 차원에서 폐기물 처리 때문인지 치안 문제인지를 검토하여 다른 행정서비스와의 연계를 모색할 필요가 있다.

한편, 광역시와 자치구 주민참여예산 사업 사이의 중복성 문제가 지적되고 있다. 이를 위해 광역시와 자치구 간 역할 분담에 대한 합의가 필요할 것으로 보인다. 즉, 서정섭 외 (2017)에서 제시되었듯이, 도시형 광역단체 모형과 같이 자치구와 역할 분담을 하되, 광역시는 자치구를 지원하여 행정의 중복성을 방지하고 예산의 비효율성을 최소화하는 방안이 요구된다. 광역시-자치구 간의 사무기능은 광역도-기초 시·군과는 달리, 의존성이 높기 때문에 주민참여 예산제도의 운영 주체가 광역시 중심이 아닌 자치구 중심으로 전환 여부를 고민해 볼 수 있을 것이다.

(3) 사업집행 및 결산

그 동안 주민참여예산사업의 예산 편성 이후 주민의 역할이 제한되어 있으며 실효성이 떨어지는 것이 사실이므로 추진 내용에 대한 모니터링 및 집행평가 실질적으로 이루어질 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다. 집행과정 및 집행 후 결산/평가 과정에 사업을 제안한 주민이 직접 참여할 수 있는 구체적 절차가 구성된다면 주민참여예산제도 및 재정민주주의의 취지를 달성 가능할 것이다. 이를 위해, 최근 몇몇 자치단체에서 집행상황 모니터링을 위해 도입되어 운영되고 있는 주민 명예 감독관, 주민 제안 감리제 등을 개별 광역시 실정에 맞도록 도입하여 예산집행과정에서 실질적 주민참여가 가능하도록 제도를 강화할 필요가 있다. 또한 주민참여 측면에서 사업 결산서 작성 및 완성된 결산서에 대한 의견수렴 절차를 추가 및 강화하고 주민참여예산위원을 결산 검사에 참여시키는 방안도 검토 가능할 것이다. 이미 일부 광역시에서 수행하고 있지만 실무적으로 제안사업 추진 결과에 대해 사업제안 주민 및 일반 주민이 참여하여 토론이 가능한 성과평가 토론회 등을 확대 실시하고 토론의 결과를 차년도 사업 및 제도 개선에 적극 환류하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

2) 운영기구(주민참여예산위원회) 및 지원조직

주민참여예산제도에서 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 조사된 주민참여예산위원회 및 주민참여예산위원의 경우 위에서 논의된 바와 같이 역할과 전문성에 대한 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 이를 개선하기 위해서 우선, 참여예산위원회의 역할을 제안사업 발굴 및 구체화에 따른 사업순위 선정이 아니라, “예산집행 과정에서 지역 문제의 해결”로 설정할 필요가 있다. 이를 통해, 현재 주민참여예산위원들의 실질적인 역할이 부여할 수 있을 것이다. 즉, 이는 예산선정 과정에서부터 사업을 추적, 관리, 평가하는 과정의 설계까지 포함하는 역할의 확대를 의미한다. 또한, 제안사업 발굴 및 구체화에 참여한 시민, 전문가들과 함께 참여예산위원이 “어느 수준까지 참여”할 지에 관한 논의를 통해서, 예산과정에서 주민참여의 권한이 구체적으로 부여될 것이다.

다음으로, 광역시 주민참여예산 ‘사업유형’과 관련하여, 참여예산위원회의 역할을 현행 주민 사업계획서를 어떻게 구체화하는 보다, 주민자치조직과의 연계를 통해 광역 사무에 어울리는 사업을 발굴하는 역할로 확대하여야 한다. 또한, 현행 제도에서는 제안된 다양한 사업계획서 내에서 발굴된 사업을 대상으로 숙의를 거쳐서 구체화 및 선정하는 역할에 그치고 있으나 제안 및 선정된 사업이 효과적으로 예산 과정에서 운영될 수 있는지에 대해 검토하고 집행 및 환류 과정에 실질적인 역할을 부여하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해서

는 현재까지 수립된 공모사업 및 주민참여사업의 데이터베이스(DB)를 참여예산관계자들과 공유하고 숙의하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 또한, 교육커리큘럼 강화 등을 통해 참여예산위원의 전문성을 제고시킬 수 있는 방안이 뒤따라야 할 것이다.

한편, 지원조직과 관련하여, 조사에 따르면 주민참여예산학교의 교육 내용이 기초적인 내용에 그치거나 수준별 커리큘럼을 갖추고 있더라도 교육 과정의 선택권이 부족한 것이 나타났으므로 교육대상(일반주민, 참여예산위원 등) 및 수준을 고려한 맞춤형 커리큘럼을 구성하고 교육방식도 토론식 및 참여식으로 개선할 필요가 있다. 이러한 교육과정 개선을 위해 광역시 차원에서 재정적 지원이 뒤따라야 할 것이다. 또한 참여예산지원협의회 및 지원센터 등의 지원조직의 경우 본래 설립 취지와 달리 제한적으로 운영되는 경우가 빈번한 것으로 나타났으므로 실질적인 권한을 부여하여 지원기능을 강화하고 참여예산위원들 간 소통을 강화할 수 있도록 제도적 개선이 이루어져야 할 것으로 본다.

마지막으로, 주민참여예산 사업을 검토 및 관리하는 사업부서 공무원들의 인식 제고를 위해 교육을 강화하고 주민참여예산사업 수행시 인센티브를 제공할 필요가 있다는 점이다. 주민참여예산사업을 검토하고 사업계획서를 수정·보완하며 예산 편성 시 집행을 담당 공무원은 주민참여예산 사업의 성공적인 운영에 중요한 역할을 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러므로, 이러한 사업부서 공무원들의 주민참여예산제도의 취지, 제도운영 방향 등에 대해 숙지하고 적극적으로 대응할 수 있도록 인식을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 공무원 대상으로도 교육이 상시적으로 이루어질 필요가 있으며 적극적 업무수행을 위해 인센티브를 제공할 필요가 있다.

VI. 결론

우리나라의 주민참여예산제도는 지방재정법 개정 및 행정안전부의 지침에 따라 전국 지자체가 제도를 시행한 지 10여 년이 넘어서고 있고, 주민참여예산제도에 관한 법령이 추가로 개정되어 실질적으로 주민참여가 보장되고, 비록 주민들이 요구하는 예산규모가 작더라도 주민들의 재정사업의 수요가 반영되도록 지속적으로 개선되고 있다. 그럼에도 불구하고, 주민참여의 예산도입 목적에 따라 재정운용의 투명성, 책임성, 건정성을 제고하는 데 기여하였는지에 대해서는 회의적이다. 특히, 민선7기에는 정부의 정책기조에 따라 재정분권 확대 요구됨에 따라 주민참여예산제도의 지자체 유형별 모델발굴 및 실질적 운용의 개선방안을 찾으려 했지만, 민선8기 들어서서는 주민참여예산제도는 활성화 방안을 모색하기 보다는 제도의 실효성

차원에 관한 점검이 필요하다는 의견이 다수적이다. 본 연구는 광역시 차원에서 주민참여 예산제도에 대해 검증을 실시하여 행안부 주도 하에 주민참여예산제도가 양적으로 확대되었지만, 질적으로 운용 측면에서 개선점이 존재하고 있다는 점을 밝히고 있다.

우선, 주민참여예산 모델 측면에서 현행 제도는 제도적 실현 가능성(실효성)이 낮고 주민참여 확대를 위한 기반이 부족한 것으로 확인되었다. 또한 주민참여예산 절차상 주민 의견수렴 단계에서 컨설팅 제도의 낮은 실효성, 예산의 상한선 설정으로 인한 한계, 단년도 사업 추진으로 인한 한계가 확인되었다. 숙의/공론 및 선정 단계에서도 숙의과정의 형식화, 사업발굴 및 선정과정에서의 공정성 및 투명성 등의 문제가 지적되었다. 마지막으로 사업집행 및 결산의 경우에도 주민참여예산제도의 본래 취지에 따라 운영되기 보다는 형식적으로 운영되고 있음이 한계로 지적되었다.

이러한 조사 내용을 통해 본 연구는 현행 주민참여예산제도의 활성화를 위해 단순한 주민 의견을 수렴한 제도 운용에서 벗어나 민·관 간 협치를 강화하면서 궁극적으로 주민주도에 기반하는 제도 운용의 방향으로 나아갈 것을 제안하였다. 이를 위해서는 구체적으로 주민이 제안한 예산사업은 단년도에서 다년도로 확대 제안되어야 하고, 이를 통해서 주민의 참여가 예산편성단계 뿐 만 아니라, 집행과정에서도 실질적으로 활성화 될 수 있도록 제도 개선이 필요함을 제안하였다. 또한, 주민 및 주민참여예산위원에게 데이터를 공유하고 양방향 의사소통이 가능하도록 온라인 플랫폼을 구성하고 예산편성과 집행의 연계를 강화하는 방안을 제시하였다. 한편, 주민참여예산 절차에 있어서도 개선이 필요한 영역이 다수 존재하는 바, 주민의견수렴, 숙의/공론화 및 사업선정 단계, 사업집행 및 결산에 있어서 사업의 실효성과 주민 참여를 활성화 할 수 있는 방안에 대하여 논의하였다. 마지막으로, 주민참여예산위원의 역할을 확대하고 전문성을 강화하며 지원기구의 역할의 강화 및 명확화가 필요함을 제시하였다.

본 연구는 다양한 통계 및 문헌 자료 그리고 인터뷰 등을 통한 질적자료를 확보하여 그동안 연구가 부족하였던 광역시 차원에서 주민참여예산제도의 내용을 확인하고 분석하였지만 일부 광역시에서 인터뷰를 거절하는 등의 이유로 데이터 수집 및 분석에 한계가 존재한다. 그러나, 본 연구에서는 광역시 차원에서 주민참여예산제도의 운영상황 및 운영실태를 확인·분석함에 있어, 주민참여예산제도의 유형(모델), 예산과정 및 절차 내에서 참여자들의 인터뷰를 토대로 운영상황을 구체화하여 기존 주민참여예산제도의 현황 연구와는 차별화를 두고자 하였다. 본 연구가 광역시의 주민참여예산제도에 초점을 맞추어 제도개선 방향을 제시하였지만 기초지자체 역시 주민참여예산제도의 현황과 운용을 심층 분석하여 실질적으로 주민들이 주도하는 주민참여예산제도로 변화를 도모하고 이를 통해 재정 운용의 투명성과 책임성이 보장되는 제도 설계가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 또한, 광역단체와 기초단체 간의 역할 분담 및 기초단체 지원에 대한 고려가 필요하다는 점에서 이에 대한 향후 연구를 기대해 본다.

【참고문헌】

- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안. 「한국지방재정논집」, 10(1): 247-276.
- 곽채기. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도가 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. 「지방재정과 지방세」, 44: 43-92.
- 권오영·조병우·김영록. (2019). 강원도 참여예산제 활성화 방안에 관한 연구. 「사회과학연구」, 58(2): 57-99.
- 권익환·김정부. (2020). 주민참여예산제도가 재정결과에 미치는 영향에 관한 연구: 재정투명성의 관점에서. 「한국행정논집」, 32(4): 667-699.
- 김애진. (2017). 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방정부연구」, 21(3): 117-155.
- 김용. (2001). 참여예산제와 예산참여운동: 브라질노동자당의 참여예산제를 중심으로. 「시민과세계」, (1): 305-314.
- 김재열·이지영. (2021). 참여예산이 조직구성원의 공정성과 혁신행동에 미치는 영향. 「관리회계연구」, 21(2): 47-76.
- 김흥주·박상철. (2022). 세종특별자치시 시민참여예산제도 활성화 방안 모색. 「현대사회와 행정」, 32: 55-87.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482.
- 나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 「지방정부연구」, 9: 134-159.
- 류춘호. (2018). 지방자치단체의 주민참여예산제도 활성화 방안. 「월간 공공정책」, 147: 33-35.
- 박민정·최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 123-143.
- 박진영·금재덕. (2022). 주민참여예산제도의 제도적·절차적·행태적 한계 분석: 서울시 시민참여 예산 사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 27(1): 103-139.
- 박형근·남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3): 165-192.
- 서인석·이유현·주희진. (2021). 지방정부 주민참여예산제 성과에 대한 퍼지셋 결합원인 분석-경기도 기초자치단체 주민참여예산위원회 기구특성과 지역특성을 중심으로. 「한국정책학회보」, 30(3): 147-185.

- 서정섭·김성찬·윤태섭·홍근석·곽채기. (2017). 「지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭 외. (2019). 「주민주도참여예산제 모델개발(I)-주민예산서 개발을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭 외. (2020). 「주민주도참여예산제 모델개발(II)-주민예산서 활용·성과지표 개발, 주민투표 방안 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·이장욱. (2018). 「지방자치단체 주민참여예산제 발전방향」. 한국지방행정연구원.
- 안성민·이영. (2007). 주민참여예산제도 사례분석. 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」, 2007: 1-21.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.
- 유홍성·남승균·신진영·임영숙. (2014). 주민참여예산제도 활성화 방안: 인천 남구지역을 중심으로. 「인천학연구」, 21: 223-250.
- 유희숙·김예승. (2012). 주민참여예산제의 현황과 정책과제: 경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로. 「한국정책연구」, 12(1): 243-260.
- 윤성일·임동완. (2016). 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점. 「한국콘텐츠학회논문지」, 16(6): 40-53.
- 윤태환. (2010). 「지방자치단체 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구」. 강원대학교 석사학위논문.
- 이광원·황성돈. (2013). 정책변동론적 관점에서의 주민참여예산제도 활성화 방안에 관한 연구: 수원시 주민참여예산 조례 개정을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 209-231.
- 이건영·조정래. (2021). 주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 33(3): 97-123.
- 이미애. (2018). 「인천시 주민참여 예산제 활성화 방안에 관한 연구」. 인천연구원.
- 이원희. (2003). 참여적 지방재정 운영방향. 「한국지방재정논집」, 8(2): 1-28.
- 이정만. (2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구: 충청남도의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 317-342.
- 이정철·허만형. (2016). 주민참여예산제도의 정책확산에 관한 연구: 사건사분석 모형을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 26(2): 29-58.
- 이현국·김다니. (2021). 주민참여예산제 운영현황과 발전방안 모색: 시·도 교육청 사례를 중심으로. 「교육재정경제연구」, 30(1): 89-116.
- 임성일. (2011). 주민참여 예산제도의 의의주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안. 「지방재정과 지방세」, 44: 3-42.
- 임성일. (2015). 주민참여예산제도의 도입 배경과 지향 방향. 「자치발전」, 2015(12): 24-33.

- 임성일·서정섭. (2015). 「주민참여예산제도 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일·서정섭·윤성일·김미나. (2019). 「주민참여예산제 활성화를 위한 발전방안 마련, 행정안전부 용역과제」.
- 인천광역시. (2021). 「주민참여예산 운영계획」. 예산담당관실: 인천광역시.
- 인천광역시. (2022). 「주민참여예산 운영계획」. 예산담당관실: 인천광역시.
- 임성일·서정섭. (2015). 「주민참여예산제도 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 장인봉·염영배. (2014). 주민참여예산제도가 지방자치단체 예산제도에 미치는 개선효과에 관한 연구: 의정부시 예산편성과정을 중심으로. 「한국정책과학학회보, 18(3): 105-125.
- 장석준. (2014). 주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석 (competing risks analysis) 을 중심으로. 「한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2014: 405-425.
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석. 「한국정당학회보, 7(2): 189-216.
- 정재진. (2020). 道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로. 「지방행정연구, 34(2): 101-134.
- 정재호·김상헌. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집, 19(3): 175-201.
- 주기완. (2015). 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구. 「공공사회연구, 5(4): 5-47.
- 주기완. (2020). 지방자치단체 주민참여예산제도 운영실태와 발전 방향에 관한 연구-창원시 사례를 중심으로. 「공공사회연구, 10(3): 119-161.
- 최길수. (2011). 주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 대전광역시의 사례. 「지역정책연구, 22(1): 95-114.
- 최예나. (2017). 공무원의 관점으로 본 정책도구가 주민참여예산제도의 정책성공에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정책학습의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구, 21(3): 89-116.
- 최성환·최준규·김수란·윤소은·이진수. (2017). 경기도 주민참여예산제도의 운영 및 개선방안. 「정책연구, 1-114.
- 최태현. (2016). 제도적 시민참여 활성화와 정부 역할의 모색. 김동욱·최태현·김순은·이수영·김봉환·엄석진 편. 「정부역할의 재정립」. 서울: 박영사, 35-72.
- 황소하. (2017). 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 경험과 실효성 확보 방안. 「지방재정, 2017(5): 32-39.
- Ebdon, C. & Franklin, A. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66: 437-447. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>.
- Moynihan, D.P. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation:

- citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33: 164-188. <https://doi.org/10.1177/0275074003251379>.
- Shybalkina, I. (2022). Toward a positive theory of public participation in government: Variations in New York City's participatory budgeting. *Public Administration*, 100(4): 841-858
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1): 164-178.

김 윤 승: 네브라스카 주립대(University of Nebraska Omaha)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재무행정, 지방재정, 지방행정, 정부계약 및 정부 간 협력, 공공기관이다. 최근 논문으로는 “지방정부의 재원조달 수단과 자본지출의 인과관계 분석 (2022)”, “Fiscal effects of interlocal collaboration evidence from Nebraska counties(2021)”, “정부의 공공기관 관리정책이 공공기관 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 정책수단의 관점에서(2020)” 등이 있다(yskim@krila.re.kr).

전 성 만: 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위(논문 제목: 지방공기업의 성과요인에 관한 연구:기관장의 역할유형과 관리역량을 중심으로)를 취득하였다. 현재 한국지방행정연구원 지방재정연구실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 지방재정, 재정조정제도, 중앙-지방 간 재정관계 등이고, 주요 논문으로는 “지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의:2017~2021년 세부사업별 지출을 중심으로 (2022)”, “지방자치단체 남북교류협력기금 운용실태와 정책적 함의 (2022)”, “지방자치단체 불용액 현황-개념, 발생원인과 시사점(2022)” 등이 있다 (sungmanjun@krila.re.kr).

