

道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안*

: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로

A Study on Improvement Plan of the Citizen Participatory Budgeting in each Province

: Focused on Gyeonggi Province Case

정재진**

Chung, Jaejin

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 주민참여예산제도의 의의와 연구 방향
- III. 경기도 주민참여예산제도 사례 분석
- IV. 도 단위 주민참여예산제도 실효성 제고 방안
- V. 결론

주민참여예산제도의 활성화를 위한 다양한 노력들이 있음에도 도 단위 주민참여예산제도는 괄목할만한 성과를 이루지 못하고 있다. 이 연구는 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로 도 단위에서 주민참여예산제도가 갖는 법적·행정적 한계요인을 도출한 후 개선방안을 제시하였다. 분석결과 제도적 측면에서 도와 시·군간 사무구분의 불명확성, 경비부담의 규정 등에 의해 주민제안 공모사업을 적극적으로 수용하지 못하고, 시·군에 대한 재정지원도 제약을 받는 것으로 나타났다. 행정상에 있어서도 예산부서의 삭감기조 문화, 주민제안 공모사업의 검토·반영·실행 업무를 담당하는 실·국 직원의 부정적 인식 등이 제약요인으로 작용하였다. 도 단위 특수성을 고려한 주민참여예산제도 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 사무분장의 모호성을 완화하는 한편 주민참여예산 공모사업에 한하여 도가 시·군 사무에 재정을 지원해 줄 수 있도록 하고, 둘째, 도의

* 연구의 내용은 연구자 개인의 의견으로 기관의 공식 의견이 아님을 밝혀둔다.

** 수원시 재정전문관

논문 접수일: 2020. 05. 09, 심사기간: 2020. 05. 09 ~ 2020. 06. 02, 게재확정일: 2020. 06. 02

역할을 시·군 지원역할로 전환하면서 시·군이 주민참여예산을 효율적으로 운용할 수 있도록 재원을 지원해 줄 수 있도록 하며, 셋째, 주민참여예산의 종합관리·운영을 삭감기조가 지배하는 예산 담당 부서가 아닌 민관협치 관련 부서에서 담당하고, 넷째, 사업부서의 적극적 참여 유도를 위한 실링제도의 개편 및 인센티브 제공이 필요하다는 점을 제시하였다.

□ 주제어: 도 단위 주민참여예산, 사무구분, 경비부담

The purpose of this study was to present causes and alternatives to the inability of the Citizen Participatory Budgeting in each province. This study analyzed case studies of the Gyeonggi-province Citizen Participatory Budgeting. As a result of the analysis, it was found that the uncertainty in the allocation of governmental functions and the provision of expenditure responsibilities are systematically negatively influencing the Citizen Participatory Budgeting. In the administrative context, it was found that the budget department's cut-off stance and business departments' negative perceptions had an impact. The following alternatives were proposed as a way to develop the Citizen Participatory Budgeting. First, it should be improved to provide financial support to the basic local government only for the Citizen Participatory Budgeting. and the ambiguity between the division of province and primary government should be resolved. Second, the role of the province should be changed in the direction of supporting the Citizen Participatory Budgeting in the primary government. Third, Citizen Participatory Budgeting should be operated by the citizen-related department, not by the budget department, whose cut-off is dominant. Lastly, it is necessary to reorganize the ceiling system and provide incentives to induce active participation of business departments.

□ Keywords: Citizen Participatory Budgeting, Allocation of Governmental Functions, Expenditure Responsibilities

I. 서론

1995년 지방자치단체장을 지역주민의 손으로 직접 선출하면서 근 30여년 만에 부활한 지방자치는 정치적 민주성과 경제적 효율성의 증진을 목적으로 한다. 이 중 전자는 시민이 지역의 일을 스스로 처리하기 위한 자발적 참여의지와 제도적 보장을 통해 이루어진다. 그동안 정치와 행정영역에서의 시민참여는 지속적으로 확대·성숙되어 왔으나 유독 재정 분야에서의 참여는 소극적이라는 평가를 받는다. 재정분야에서의 참여는 주로 법적으로 설치가 의무화된 위원회 등을 통해 이루어진다. 자치단체마다 투자심사위원회, 지방재정계획심의위원회, 지방보조금심의위원회 등을 통해 참여가 이루어지는데, 여기서의 참여는 일반시민이 아닌 해당 분야의 전문가 참여 성격이 강하다. 재정분야에서의 시민참여가 소극적인 이유는 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 하나는 재정에 대한 진입장벽 자체가 높다는 것이고 다른 하나는 재정 관련 부서의 소극적 행태이다. 지방재정은 매우 복잡하게 연계되어 있고, 지방재정법, 예산편성 지침 등에 대한 어느 정도의 이해가 필요하다. 또한 효율성을 강조하는 재정운용에서 민주성이 강조되는 시민 참여는 가치적으로 충돌될 가능성이 높기 때문에 재정관련 부서에서 시민의 참여를 적극적으로 확산시키도록 만드는 유인이 적다.

지방재정은 일반 다수가 부담한 재원을 직접적인 관계에 놓이지 않은 사람 또는 집단이 배분하기 때문에 투명성의 확보가 무엇보다 중요하다¹⁾. 우리나라는 재정운용의 투명성을 확보하고, 시민의 의견을 물어 예산을 편성하고자 주민참여예산제도를 도입하였다. 2006년 최초로 도입된 주민참여예산제도는 2011년부터 전국 지방자치단체에 의무적으로 시행되었다. 문재인 정부는 주민참여의 확대를 국정운영 전략으로 선정하였고 주민참여예산 모델 개발 및 확산, 주민참여예산 우수 기관 특별교부세 지원 등을 통해 자치단체의 적극적 참여와 개선을 유도하고 있다.

주민참여예산제도가 실효성을 갖기 위해서는 보완되어야 하는 부분이 많이 있다. 특히 도 단위에서의 주민참여예산제도는 특·광역시, 시·군·구에 비해 상대적으로 활성화 수준이 낮다는 평가를 받고 있다²⁾. 주민참여예산제도를 주제로 한 연구들은 주로 주민참여예산의 운영방

1) 자원배분의 효율성은 부담자와 사용자의 구조에 따라 달라질 수 있다. 재원을 부담한 자가 직접 재원을 배분할 때 가장 효율적이고, 재원을 부담하지 않더라도 재원을 부담한 사람과 직접적인 관계에 있는 자가 배분할 때 그나마 효율을 꾀할 수 있다. 그러나 국가와 지방재정과 마찬가지로 직접적인 관계가 없는 사람이 불특정인이 부담한 재원을 사용할 때에는 도덕적 해이가 유발되기 쉽다.

2) 도 단위 주민참여예산제도의 한계와 관련하여 이민정(2018)은 넓은 지역, 다수의 주민, 다양한 계층 등 광역도의 특성을 제시하고 있다.

식에 초점을 두고 있다. 운영의 효율성 확보, 담당공무원의 관심 제고, 시민의 인식개선 및 전문성 제고, 주민참여예산 실링 확대 등 다양한 대안들이 제시되었다. 그러나 전술한 대안들은 주민참여예산제도의 성숙과 발전을 위해 꼭 필요한 요소임에는 틀림없으나 이들 대안을 충족한다 하더라도 제도적·행정적 한계로 인해 많은 어려움에 직면하고 있다. 예를 들어 도 단위에서의 주민참여예산제도는 특·광역시나 시·군·구에서와 같이 활성화되기 어렵다. 「지방자치법」상 사무의 구분과 「지방재정법」상 재원부담의 규정이 있기 때문이다. 여기에 더해 주민참여예산을 편성하는 업무를 담당하는 공무원의 부정적 인식도 주민참여예산제도의 활성화를 제약하는 요인이다. 따라서 현행 제도상 주민참여예산제도의 활성화를 제약하는 부분이 무엇인지 점검하고, 행정의 실행적 측면에서 직면하게 되는 주민참여예산제도의 제약 요인이 있다면 이를 완화할 수 있는 대안을 제시하는 것이 필요하다.

이 연구는 도 단위에서 주민참여예산제도가 특·광역시와 비교해 활성화 수준이 낮은 이유가 무엇인지에 대한 연구 질문에서 출발한다. 이미 선행연구를 통해 제시된 대안들이 자치단체별 주민참여예산운영 계획에 반영되고 있음에도 불구하고 도 단위에서 주민참여예산제도의 활성화 수준이 낮은 이유가 무엇인지 분석하고자한다. 이를 위해 경기도 주민참여예산제도를 중심으로 행정 현장에서 주민참여예산제도가 직면하는 제약 요인을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 주민참여예산제도의 의의와 연구 방향

1. 주민참여예산제도의 의의와 확산 과정

주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting)는 그동안 행정부가 독점해온 예산 편성권 중 일부를 지역주민에게 이양하여 예산편성 과정에 주민이 직접 참여해 예산의 우선순위를 정하는 제도이다(곽채기, 2005; 안성민·이영, 2007; 소순창·이광원, 2018: 295).

주민참여는 연구자에 따라 시민참여(Citizen Participation), 대중참여(Public Participation) 등 다양한 용어로 표현된다. 박세정(2008)과 이승중(2005)은 주민참여를 정부의 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 지역주민들의 행위로 정의하고 있다. 유희숙·김예승(2012: 244)은 예산편성에 대한 권한의 분권·공유를 통하여 지방재정의 민주적·효율적 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력 모델의 한 형태라고 정의하였다(주기완, 2015). 윤

성일·임동완(2018)은 예산과정에서 주민들이 직접 참여하여 주민들이 원하는 지방공공재의 배분을 결정하는 제도라고 정의한다. Wampler(2007)는 공적자원의 배분에 대해 시민들이 숙의와 협의하는 하나의 의사결정과정이라 정의하였다. 한편 Sintomer et al(2008)는 개별 국가마다의 예산시스템의 다양성으로 매우 상이한 주민참여의 형태들이 존재하기 때문에 주민참여예산제도를 하나의 양식으로 정의하기 매우 어렵다고 설명한다(서정섭·이장욱, 2018; 이장욱, 2019).

선행연구에서 다양하게 정의되고 있는 주민참여예산제도의 공통점을 찾아 정의한다면 주민참여예산제도는 예산과정에 주민참여를 통하여 투명성·민주성·책임성을 확보하고(류영아, 2019), 이를 기반으로 자원배분의 효율성을 기하기 위한 제도라 정의할 수 있다. 주민참여는 효율을 강조하는 재정 분야에 민주적 참여를 도입하는 것으로 가치적 충돌이 발생하는 접점이 되기도 한다. 그러나 민주성과 효율성의 가치는 저량(stock)의 측면에서 볼 때에는 충돌될 가능성이 있지만 유량(flow)의 측면에서 보면 상호 보완적 관계로 전환된다. 주민참여예산제도를 통해 지역주민들은 자신들이 원하는 지방공공재에 대한 수요를 표출할 수 있고, 이에 대한 공적인 토론을 거쳐 지방자치단체의 예산으로 편성하기 때문에 세출의 효율성(efficiency)을 제고할 뿐만 아니라 재정민주주의(fiscal democracy)를 구현할 수 있다(윤성일·임동완, 2016; 윤성일, 2017; 윤성일·임동완, 2018: 91)³⁾.

우리나라에서 주민참여예산제도가 논의된 시점은 2002년 6월 제3대 동시 지방선거에서 당시 노동당의 공약 중 하나로 제시되면서 부터이다(김용, 2003; 광채기, 2005; 나중식, 2005; 박형근·남황우, 2012; 이정만, 2014). 이를 기점으로 정치권과 시민단체들을 중심으로 논의가 확산되어졌고, 참여정부 출범 이후 「지방분권 추진로드맵」과 「재정-세제개혁 로드맵」에 주민참여예산제도의 도입을 명시하였다. 주민참여예산제도는 2005년에 「지방재정법」 개정을 통해 2006년 1월 최초로 도입되었다. 지방자치단체의 장이 지방예산을 편성함에 있어 대통령령이 정하는 바에 따라 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있도록 하였다. 그러나 당시 주민참여예산제도는 권고 수준에 있었기 때문에 자치단체에서의 관심과 활성화 수준이 낮았다.

2006년부터 도입된 주민참여예산제도가 적극적으로 확산되지 못하고 있는 상황에서 정부

3) 주민참여의 범위를 보다 확대할 경우 주민참여예산제도는 재정민주주의(fiscal democracy)를 실현하기 위한 하나의 중요한 수단이 된다. 재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다(장노순, 2006: 9). 재정민주주의는 그 개념의 외연에 따라 국가의 재정활동이 국민(주민)의 대표기관인 국회(지방의회)의 의결에 의해 행해져야 한다는 협의의 의미와 민주주의가 주권이 국민에게 있음을 확인하는 것과 마찬가지로 재정민주주의 역시 재정 주권이 납세자인 국민에게 있다는 광의의 의미로 이해될 수 있다(윤영진, 2003, 경기연구원, 2017).

는 2011년 9월 지방자치단체의 장이 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 의무화하였다. 이로써 지방예산 편성 과정에 주민의 참여가 필수적으로 보장되었다(경기연구원, 2017). 문재인 정부 들어서는 국정운영 5개년 계획에 주민참여예산제도를 100대 과제중 하나⁴⁾로 포함하였다. 주민참여예산제도를 분권과 균형발전, 더 나아가 풀뿌리 민주주의의 정착을 위한 중요한 수단으로 인식하였다. 국정과제로 선정된 주민참여예산제도는 행정안전부가 주관하여 공약을 이행하였는데 2018년 3월 주민참여예산의 범위를 당초 예산편성 과정에서 전 예산 과정으로 확대하는 내용을 골자로 「지방재정법」을 개정·공포 하였다. 그리고 주민의 참여범위 확대, 실질적 참여 보장 및 소통 강화, 자치단체의 역량 강화를 골자로 하는 「주민참여예산제도 활성화 방안」을 마련하여 2018년 5월에 전 자치단체에 배포하였다. 또한 주민참여예산제도의 성과를 유도하기 위하여 자치단체 유형별 주민참여예산 운영 모델 및 우수사례집을 발간·배포하였고, 전문가 컨설팅단을 구성하여 전국을 대상으로 컨설팅을 실시하였다. 이에 더해 주민참여예산제도 운영 실태를 점검하여 우수기관을 선정해 재정 인센티브를 지원하는 등 주민참여예산제도의 대대적인 개선을 유도하고 있다⁵⁾.

2. 주민참여예산제도의 순기능과 한계

주민참여예산제도는 재정민주주의를 구현할 수 있다는 긍정적인 가정에서 출발한다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 예산편성권의 분권화를 촉진한다. 「지방자치법」 제127조에 따르면 지방자치단체의 장에게 예산편성권을 부여하고 심의·의결권을 지방의회에 맡기고 있다. 이는 헌법상 지방자치의 당연한 제도 형성으로 판단할 수 있지만 지방자치단체의 의사결정은 최종적으로 그 구성원인 주민 의사에 기초해야 정당화 될 수 있다는 주민자치의 이념을 실현하기에는 다소 부족하다(곽채기, 2005). 이러한 상황에서 주민참여예산제도는 단체자치를 넘어 주민자치의 실현 즉, 참여와 자기결정을 통하여 진정한 의미에서의 지방자치를 진전시키는 제도적 장치로서 기능한다.

둘째, 예산편성에 있어서 투명성, 건전성, 효율성을 제고한다. 주민참여예산제도를 통하여 주민은 예산편성 절차에 참여하고, 많은 정보에 접근하게 되는데, 이러한 절차가 투명성을 제

4) 국정과제 75-5번. “자치단체의 핵심사업과 정책을 대상으로 주민참여예산제를 적용하여 주민 중심의 예산편성과 행정의 책임성 강화”

5) 같은 맥락에서 2019년부터는 자치단체 투자심사위원회 구성 시 주민참여예산위원을 반드시 1인 이상 참여하도록 「투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」을 개정하였다. 그리고 주민세를 자치계획형 참여예산 재원으로 편성하도록 권고함으로써 읍·면·동 단위의 자치계획형 참여예산사업 활성화를 유도하였다.

고하는 효과로 나타난다. 예산과정에 있어서 시민의 참여는 참여 자체로도 자치단체 집행부의 예산편성에 대한 견제 기능을 하기 때문이다. 또한 주민참여예산제도는 무분별하게 책정될 수 있는 선심성·전시성 예산을 통제하여 지방자치단체의 재정 건전성과 효율성을 제고할 수 있다(전주상, 2008; 광채기 2011; 허철행, 2014; 김명수, 2016; 경기연구원, 2017; 서정섭·이장욱, 2018).

셋째, 주민참여예산제도는 주민들의 학습을 증진시켜 시민참여를 촉진시킨다. 종전의 관(官) 주도의 예산편성에서 벗어나 사회정의의 효과적인 실현이 가능한 제도로서 의의를 가진다. 뿐만 아니라 공무원이 기존 관료제적인 관점이 아니라 시민과 기술전문가들 사이에서의 중개자로서 역할을 수행해 행정개혁을 촉진시킬 것으로 기대된다(권자경, 2017; 강황목·남창우, 2018: 25-52)⁶⁾.

그러나 주민참여예산제도는 순기능 만큼 부정적인 측면도 포함하고 있다. 먼저 행태적인 측면에서 주민참여예산제도의 운영에 참여하는 지역주민들의 전문성 부족을 들 수 있다. 전문성 뿐만 아니라 주민참여예산제도의 본래 취지에 대한 이해 부족으로 그들이 수렴한 대부분의 사업이 일회성·민원성 사업에 불과하여 예산지출의 경제적 효율성이 저하될 수 있다(안성민, 2005; 광현근, 2010: 176). 지역주민의 의견수렴에 있어서도 특정 계층과 집단의 이익에 따라 우선순위가 바뀌거나 변동될 수 있는 대표성의 문제가 발생될 수 있다. 지역 주민의 손으로 뽑은 대표자가 아니기 때문에 예산편성에 대한 법적 책임성은 지지 않게 된다(장노순, 2006; 전주상, 2008; 이광원, 2018). 구조적인 측면에서 주민참여예산제도는 주민 대표 의결기관인 지방의회의 예산 심의 기능과 중복·상충될 수 있는 여지가 없지 않다. 특히 주민참여예산제도의 실효성을 확보하기 위해 주민참여예산위원회의 결정에 일정한 구속력을 부여할 경우 의회의 예산 심의 의결권을 침해·위축시킬 우려가 높아진다(이정만, 2014).

3. 선행연구의 검토와 연구 방향

1) 선행연구의 검토

주민참여예산제도는 예산편성 과정에 주민참여를 보장함으로써 재정민주주의를 실현하고

6) 주민참여예산제도의 순기능과 유사한 맥락에서 주민참여예산제도의 필요성에 대해 임성일(2015)은 ① 중선거구제를 채택하고 있는 우리나라의 특성상 발생하는 지방의회의 의사결정에 반영되는 선호와 실제 선호간의 괴리를 완화 할 수 있고 ② 위법행정에 대한 법원의 제한적 통제를 보완할 수 있으며 ③ 복지 증대로 인한 주민의 행정 의존성이 증가함에 따라 급부 행정의 단순한 수령이 아닌 적극적인 행정 참여가 가능하다는 점을 들고 있다.

자 하는 제도의 이상과 달리(임동욱, 2003; 임성일, 2011: 31; 나중식, 2004: 471-6; 조주복, 2012: 75) 운영상에 있어 다양한 한계에 직면하고 있다. 주민참여예산제도의 한계와 개선방안을 중심으로 연구한 선행연구들은 대동소이한 관점으로 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고 있다. 이하에서는 선행연구에서 공통적으로 제시하고 있는 주민참여예산제도의 문제점과 대안을 살펴보고자 한다(이정만, 2014; 주기완 2016; 이수복, 2016; 한국지방행정연구원, 2017; 경기연구원, 2017; 서정섭·이장욱, 2018).

먼저 참여 수준에 있어서 주민의 의견수렴을 위한 채널이 매우 좁고, 의견 수렴 기간이 짧으며, 주민참여 방식이 공급자 중심으로 운영되고, 주민참여가 주민참여예산위원 위주로 운영되는 문제가 지적된다. 우리가 주민참여예산제도를 추진하는 이유는 납세의 의무를 지는 시민들이 자발적으로 참여할 수 있도록 하여 재정민주주의를 실현하고자 하는데 있다. 그러나, 구조적으로 참여에 대한 기회를 확대하지 못하기 때문에 시민의 관심도가 낮고, 일반 시민의 참여율이 저조하다는 문제가 발생된다. 특히 주민참여예산제도에 대한 홍보 등의 부족으로 인해 특정인(주민참여예산위원 또는 지역 유지 등)이 주도하는 반쪽짜리 참여가 이루어지고 있는 문제가 발생된다. 이를 위한 대안으로 홍보의 확대, 의견수렴 채널의 다양화, 온라인 참여 등을 통한 참여확대 및 유도 등이 제시되고 있다.

운영 측면에서 보면, 공모사업에만 국한해 주민참여예산제도가 운영되거나 설사 공모사업으로 선정된다 할지라도 주민참여예산 선정 사업에 배분할 재원이 부족한 상황에 직면하게 된다. 여기에 더해 주민참여예산제도가 발전되기 위해서는 제도 운영에 대한 진단이 이루어져야 함에도 불구하고, 주민참여예산제도 운영과 현 년도에 반영된 주민참여예산사업의 운영 실태 등을 점검하는 환류 기능이 부족하다는 평가를 받는다. 또한 운영과정에서 실효성을 확보하기 위해서는 위원들의 전문성 확보를 위한 노력이 병행되어야 하는데 대부분의 자치단체가 추진하는 주민참여예산교육의 실효성이 낮다는 문제점이 대두된다. 주민참여예산위원들이 제안된 공모사업의 타당성을 판단함에 있어 충분한 고민이 필요한데, 이를 위해서는 예산에 대한 최소한의 지식배양이 필요하다. 그러나 많은 경우 주민참여예산학교에서 강의하는 내용은 해당 자치단체의 재정 규모, 특징, 당해연도 주민참여예산운영계획 등에 치중하고 있다. 주민참여예산 지원 인력의 한계도 운영상 문제점으로 들 수 있다. 서울시를 제외한 대부분의 자치단체에서 주민참여예산제도를 운영하는 공무원은 평균 1명이 되지 않는다. 특히 시나 군 단위에서는 주민참여예산담당 공무원 수가 0.5명 이하 수준이다. 고도의 전문성을 기반으로 협력 체계를 구축해야 하는 어려운 업무임에도 불구하고, 다른 고유 업무를 갖고 주민참여예산업무를 병행하는 것은 주민참여예산제도가 형식적으로 운영될 수 밖에 없도록 만드는 요인이다. 이를 위한 대안으로 예산 전 과정에 대한 주민참여 범위 확대, 주민참여예산연구회의 역할 강화, 주민참여예산 지역연구회의 설치, 전문지원기관의 설치, 주민참여예산 교육체계의 정교

화, 주민참여예산 담당 공무원 확충 등이 대안으로 제시되고 있다.

주민참여예산위원회는 주민참여예산제도가 발전·성숙될 수 있도록 만드는 주체이다. 그러나 주민참여예산위원들의 재정 및 예산 절차, 과정 등에 대한 충분한 이해와 전문성이 부족하다. 그 결과 심도 있는 분석과 참여를 통한 재정운용의 투명성과 건전성을 확보하는데 많은 도움을 주지 못하고 있다. 전문성이 제약되다 보니 위원회의 역할이 집행부가 검토한 내용을 승인해 주는 거수기의 역할에서 벗어나지 못하는 한계가 있다. 또한, 주민참여예산위원회 위원으로 선정되어도 위원으로서 책임 있게 참여하지 않는 문제도 발견된다. 일부 위원들은 정치적 이해에 의해 주민참여예산위원회 위원으로 선정되는 것 자체에만 관심을 두기도 한다. 그리고 공모사업에 대한 판단 과정에 있어 특정 분야의 이익을 대변하거나 자신이 속해 있는 업종과 연관된 사업을 스스로 제안해 지방보조금을 확보하는 사례도 발생되고 있다. 이렇듯 대표성 측면에서의 문제점이 등장하게 되면 주민참여예산제도 자체에 대한 신뢰도가 감소되는 문제가 발생된다. 이를 위한 대안으로 주민참여예산위원의 역량 강화, 교육 이수제 도입, 분야별 맞춤형 교육 추진, 주민참여예산위원 선발시 대표성 확보, 분과위원회와 전체위원회의 역할 재정립 등이 대안으로 제시되고 있다.

주민참여예산제도의 성공여부를 판가름나게 하는 가장 중요한 요소인 공무원의 인식과 운영 측면에서도 다양한 문제가 제기되고 있다. 주민참여예산제도는 민과 관이 협조하는 시스템이기 때문에 관의 적극적인 인식 개선이 있어야 제도의 효과성이 제고될 수 있다. 그러나 아직도 주민참여예산제도를 운영하는 공무원의 인식은 주민참여예산제도에 대해 그리 긍정적이지 못하다. 제도운영 업무 자체가 워낙 방대하고, 관리해야 하는 사안이 많다 보니 재정민주주의의 구현이라는 본질적인 목적을 잃는 경우가 많이 있다⁷⁾. 뿐만 아니라 아직도 민간인 참여에 대한 불신으로 인해 주민참여예산위원회를 관이 통제적으로 운영하는 경우도 발생한다. 미리 계획된 일정에 맞게 주민참여예산위원의 역할을 제약하는 것이다. 이를 개선하기 위한 대안으로는 단체장의 적극적 의지와 공무원의 긍정적 참여 유도, 인식개선 교육 등이 대안으로 제시되고 있다.

7) 주민참여예산제도 운영상 문제점중 하나는 바로 공무원과 제도간의 인식 괴리 부분이라 할 수 있다. 많은 경우 주민참여예산위원을 하나의 잔소리 많은 상관으로 인식하거나 업무량 과다 등으로 인하여 빨리 다른 부서로 이동할 계획을 갖는 경우가 다수이다. 이러한 특징으로 주민참여예산제도 운영에 대한 노하우가 단절되고, 새로운 직원은 다시 처음부터 시작해야 하는 수고를 해야 한다.

〈표 1〉 주민참여예산제도의 주요 문제점 및 대안

주요 문제점		세부 내용	대안
참여	의견 수렴 미흡	의견 수렴 범위가 좁고, 기간이 짧음 예산편성에 대한 심의 조정활동에의 참여 미흡	홍보 확대, 의견수렴 채널 다양화, 온라인 참여 유도
	참여 수준 미흡	주민 참여 방식 제한적 불특정 시민의 참여율 저조	
운영	예산편성 중심	공모사업에 대해서만 주민참여예산위원회 운영 주민참여예산 재원 규모가 적음	주민참여 범위 확대, 주민참여예산연구회 역할 강화, 주민참여예산 지역연구회 설치, 전문지원기관 설치, 주민참여예산 교육체계의 정교화, 전문강사 인력풀 구축, 담당 공무원 확충
	평가 환류 미비	주민참여예산 연구지원조직 구성 미흡 주민참여예산 반영 사업에 대한 평가시스템 미구축	
	교육 미흡	주민참여예산 교육의 실효성 낮음 시민이 주민참여예산제도에 대한 이해나 체감성 부족	
	지원인력 부족	대다수의 자치단체에서 주민참여예산 전담 인력 부재	
위원	전문성 부족	참여위원의 재정에 대한 전문성 부족	주민참여예산위원의 역량강화, 교육 이수제 도입, 분야별 맞춤형 교육 추진, 주민참여예산위원 선발시 대표성 확보,
	대표성의 한계	특정 분야의 이익을 대변하는 등 대표성 미흡	
공무원	소극적 인식	주민참여예산제도의 필요성에 대한 부정적 인식 주민참여예산위원을 “완장 찬 또 다른 상관”으로 인식	단체장의 적극적 의지와 공무원의 긍정적 참여 유도, 인식개선 교육
	관 주도	예산부서에 의해 정해진 안건과 절차에 따라 형식적으로 운영	

자료: 이정만(2014), 주기원(2015), 이수복(2016), 경기연구원(2017), 한국지방행정연구원(2017) 요약 및 발췌

한편 도 단위 주민참여예산제도 운영의 한계(경기연구원, 2017; 한국지방행정연구원, 2017)에 대해서 연구한 선행연구들의 내용을 살펴보면 먼저 도와 시·군간 협조체계가 마련되지 않아 도민 전체의 의견을 반영해야 하는 도의 주민참여예산제도가 일부의 의견만 반영하는 문제가 나타난다. 예를 들어 시·군을 포함하고 있는 도의 경우 시·군과의 연계협력을 통해 각 시·군이 원하는 차별화된 주민참여예산을 반영해야 하나 시·군과의 연계협력 수준이 낮다 보니 시민의 의견이 주민참여예산에 적극적으로 반영되지 못하고 있다. 연계성이 저하되다 보니 도와 시·군간 유사 중복사업에 대한 투자가 이루어지고 있으며, 무엇보다 각각 제도를 운영함에 따라 운영 비용 역시 증가되는 문제점이 발생된다. 이를 개선하기 위한 대안으로 도와 시·군간 주민참여예산 생태계 구축, 도의 기능 재정립, 지역회의 활성화, 읍·면·동 → 기

초 본청 → 광역으로의 의견제출 및 의제형성 시스템 구축 등이 제시되고 있다.

이는 도가 갖는 구조적 특성으로 인해 발생하는 것인데 도는 특·광역시와 달리 넓은 지역, 다수의 주민, 다양한 계층이 포함되어 있어 주민의견의 대표성을 확보하기 어려움(이민정, 2018) 뿐만 아니라 사무상 도와 시·군의 사무 구분에 따라 구조적으로 발생하는 문제이다.

〈표 2〉 도 단위 주민참여예산제도 운영상 문제점

주요 문제점	세부 내용	대안
도와 시·군간 연계성	- 도와 시·군 주민참여예산위원회간 점점 부재 - 시·군의 의견을 반영한 주민참여 운영 어려움	- 도와 시·군간 주민참여예산 생태계 구축, 도의 기능 재정립, 지역회의 활성화, 읍·면·동 → 기초 본청 → 광역으로의 의견제출 및 의제형성 시스템 구축 등
도와 시·군간 중복운영	- 도와 시·군의 중복 사업추진에 따른 비효율 발생	

자료: 이정만(2014), 주기완(2015), 이수복(2016), 경기연구원(2017), 한국지방행정연구원(2017) 요약 및 발췌

지금까지의 선행연구들은 주로 주민참여예산제도를 크게 주민의 참여 수준, 운영의 적절성 수준, 주민참여예산위원의 전문성 수준, 공무원의 행태와 인식 수준 등을 대상으로 실태분석을 통해 개선점을 제시해 왔다. 학계 뿐만 아니라 행정안전부 그리고 문재인 정부에 들어서 국정과제로 주민참여예산제도의 확산을 유도하고 있음에도 불구하고, 도 단위에서의 주민참여예산제도는 크게 개선되지 않고 있는 모습이다. 선행연구들을 통해 제시된 문제점에 대한 대안들을 자치단체에서 수용해 개선하고 있음에도 불구하고, 도 단위 주민참여예산제도가 활성화 되지 못하고 있는 것은 보다 근본적인 측면에서의 문제가 해결되지 못하기 때문이라고 예상할 수 있다.

2) 도 단위 주민참여예산제도 운영 실태와 연구 분석 방향

주민참여예산제도의 성과에 대해서 분석한 선행연구 중 도 단위만을 별도로 분석한 연구는 드물다. 이 연구에서는 도 단위 주민참여예산제도의 성과가 특·광역시 또는 기초자치단체에 비해 낮다는 점을 가정하기 때문에 가정의 진위여부를 판단할 필요가 있다. 도 단위에서 주민참여예산제도가 활성화되고 있는지, 그렇지 못하고 있는지에 대해서 판단할 수 있는 근거와 기준은 다양하게 제시할 수 있다. 선행연구에서 주로 이용한 판단의 기준은 설문분석과 주민참여예산 반영 비율 등이다. 설문분석은 주로 주민참여예산위원들을 대상으로 직접 설문을 통해 주민참여예산제도의 실효성이 있는지 등을 판단하는데 초점을 둔다. 주민참여예산 반영

비율은 제안된 공모사업 수 대비 반영사업 수 또는 공모사업 예산총액 대비 예산반영 비율 등을 중심으로 주민참여예산제도의 성과를 판단하고 있다. 그러나 설문분석은 주관성을 배제할 수 없다는 한계가 있고, 공모사업 대비 반영 건수는 자치단체 전체 예산에서 차지하는 비중을 고려하지 못한다는 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 2019년 예산을 기준으로 전체 자치단체 일반회계에서 주민참여예산이 차지하는 비중을 기준으로 도 단위 주민참여예산의 성과를 비교하고자 한다.

2019년 예산 기준 전국 주민참여예산 제안 실적 건수는 27,731건이며, 사업 금액은 4조 397억원 규모이다. 이중 12,349건 5,446억원이 예산에 반영되었다. 반영 비중으로 보면 제안된 사업 중 44.5%가 반영되었고, 금액으로는 13.5%가 반영되었다. 주민제안사업의 반영 비중이 가장 높은 자치단체는 도 단위로 74.0%가 반영되었고, 그 다음은 시·군 단위인 것으로 나타났다. 주민제안사업 예산액 대비 반영 비중이 가장 높은 자치단체는 시·군으로 26.6%가 반영되었고 그 다음은 자치구와 광역시 소속 군으로 15.7%가 반영되었다.

자치단체별로 보면 서울시의 반영 사업 건수는 705건으로 제안 대비 반영 건수 비중이 21.4% 수준이다. 광역시는 976건이 반영되었고, 제안 건수 대비 반영 비중은 26.1%이다. 도는 1,126건이 반영되었고 제안 건수 대비 반영 비중은 74% 수준이다. 시·군은 7,887건의 사업이 반영되어 제안 건수 대비 반영 비율은 58.9%이다. 마지막으로 자치구와 특·광역시 소속의 군의 경우 1,655건이 반영되어 제안 건수 대비 반영 비율은 28.6% 수준이다. 사업 금액으로 살펴보면 서울이 570억원으로 제안사업비 9,798억원의 5.8%를 반영하였고, 광역시가 657억원으로 제안사업비 9,972억원대비 6.59%를 반영하였다. 도는 701억원으로 제안된 사업 금액 5,418억원의 12.9%가 반영되었다. 시·군은 2,758억원이 반영되어 제안된 사업비 금액 1조 379억원의 26.6%가 반영되었고 자치구와 광역시 소속의 군의 경우 759억원이 반영되어 제안된 사업예산 4,829억원의 15.7%가 반영되었다.

전술한 바와 같이 주민제안 실적 대비 예산 반영 실적을 기준으로 주민참여예산의 성과를 분석하였을 경우 도 단위 주민참여예산의 성과가 높은 것으로 나타난다. 그러나 실제 반영되는 금액은 작으나 제안사업 건수와 제안사업의 예산이 적을 경우 우수한 성과로 판단될 수 있고, 실제 반영되는 절대 금액은 크나 제안사업 건수와 제안사업의 예산이 클 경우 우수한 성과로 판단되지 못하는 한계가 있다. 따라서 해당 자치단체의 일반회계 대비 주민참여예산 비중을 살펴볼 필요가 있다.

일반회계 예산 규모 사업비 반영 비중을 살펴보면 도 단위의 반영 비중이 가장 낮은 것으로 나타난다. 도의 경우 일반회계 대비 주민참여예산 반영 비중이 0.1% 수준밖에 되지 못하고 있다. 전국 평균은 0.21% 수준이며 서울이 0.24%, 광역시가 0.19%, 시·군이 2.8%, 자치구와 광역시 소속 군이 0.21% 수준이다.

종합하면 도 단위 주민참여예산은 공모사업 대비 반영 건수, 공모사업 예산액 대비 반영 예산액 비중은 높으나 일반회계 전체 예산 대비 주민참여예산이 차지하는 비중은 상대적으로 낮다. 이는 다시 말해 자치단체가 활용 가능한 전체 재원에서 주민의 의견이 반영된 예산의 비중이 낮다는 것을 의미한다. 특히 예산 편성만이 아닌 예산 전 과정에 주민의 참여를 통한 재정 투명성을 확보하고자 할 때에는 제안사업의 반영 건수 또는 반영액만을 가지고 판단하기 보다는 주민참여예산이 일반회계에서 차지하는 비중으로 성과를 보아야 할 필요가 있다. 같은 맥락에서 행정안전부가 매년 시행하는 지방자치단체 재정분석 참고지표에서도 세출총액 중 주민참여예산 세출액이 차지하는 비중을 기준으로 재정운영 상태를 판단하고 있다.

〈표 3〉 2019년 기준 주민참여예산 반영 현황

(단위 : 건, 억원, %)

구분		합계	서울	광역시	광역시도	시·군	자치구
일반회계 규모(A)		2,618,997	241,683	343,318	674,474	990,538	368,984
주민 제안	사업수(B)	27,731	3,288	3,737	1,521	13,388	5,797
	예산액(C)	40,397	9,798	9,972	5,418	10,379	4,829
예산 반영	사업수(D)	12,349	705	976	1,126	7,887	1,655
	예산액(E)	5,446	570	657	701	2,758	760
비중	(D/A)×100	44.53	21.44	26.12	74.03	58.91	28.55
	(E/C)×100	13.48	5.82	6.59	12.94	26.57	15.74
	(E/A)×100	0.21	0.24	0.19	0.10	0.28	0.21

자료: 행정안전부 내부자료

주: 자치구에는 광역시 소속 군 지역도 포함됨

전술한 분석 결과는 도 단위 주민참여예산의 실효성 확보를 위해 맞춤형 대안을 제시할 필요가 있음을 말해 준다. 이 연구에서는 경기도 주민참여예산제도 운영을 사례로 도 단위 주민참여예산제도가 제도적으로나 행정 운영상에 있어 직면하게 되는 문제점을 도출하고 개선점을 제시하고자 한다.

이 연구에서 사례분석의 대상으로 경기도를 선정한 이유는 대표성, 특수성, 접근성 측면에서 가장 적합하다고 판단하였기 때문이다. 먼저 경기도는 전국 도 단위의 물리적 특성과 주민참여예산제도 운영의 특성을 대부분 포함하고 있다. 경기도는 인구가 1,360만명으로 전국 도 단위에서 가장 규모가 크고, 경기도내 시·군의 수도 31개로 가장 많다. 여기에 더해 주민참여예산위원 수도 가장 많아 주민참여예산제도 운영상 발생하는 다양성과 특수성이 종합적으로 발견될 수 있다는 장점을 갖는다. 따라서 여타의 다른 도 단위 자치단체를 사례분석 하는 것

보다 상대적으로 대표성을 확보하기 수월하다고 판단된다. 또한 이 연구에서는 주민참여예산 제도의 운영뿐만 아니라 법적·제도적 제약의 한계를 중점적으로 살펴볼 예정인데 법적 특성은 모든 도 단위 자치단체에 공통으로 적용되기 때문에 법적·제도적 측면에서의 일반화는 가능하다. 둘째, 경기도는 2018년부터 주민참여예산제도의 혁신을 꾀하였다. 전문 연구기관을 통해 경기도 주민참여예산제도 운영을 위한 맞춤형 대안을 마련하였으며, 제안된 대안은 대부분 주민참여예산제도를 주제로 한 선행연구의 제언과 유사하다. 그러나 주민참여예산제도 운영 혁신 첫해에 도출된 성과가 이듬해까지 지속되지 못하고 있다. 이는 기존 연구들에서 제시된 주민참여예산제도 운영 효율화 대안 이외에 우리가 점검하지 못한 또 다른 제약조건이 있을 수 있다는 점을 의미한다. 따라서 경기도의 특수성은 주민참여예산제도 운영의 실효성을 확보할 수 있는 보다 실천적인 대안을 찾을 수 있다는 장점이 있다. 마지막으로 접근성을 들 수 있다. 경기도는 2018년부터 주민참여예산제도 운영 전용 홈페이지를 구축해 운영하고 있으며, 홈페이지에 제도 운영의 전반을 충실히 공개하고 있어 보다 정확한 연구가 가능하다. 뿐만 아니라 이 연구는 주민참여예산제도를 담당한 공무원을 대상으로 면접조사를 실시하여 함의를 도출하는 방식을 취하고 있는데, 경기도 공무원들이 적극적으로 참여를 해 주었다.

연구 분석 방법은 경기도 주민참여예산 운영 전반에 대한 실태 및 면접 조사⁸⁾ 등을 통해 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 한다. 이하 3장에서는 경기도 주민참여예산제도 사례를 중심으로 제도 개선의 주요 내용과 행정 현장에서 직면하는 문제점과 주요 원인들을 도출하고 4장에서 이를 보완할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

8) 이 연구의 면접 조사에 도움을 주신 분은 총 7명이다. 이중 공무원이 6명, 주민참여예산위원이 1명이고, 남성이 5명, 여성이 2명이다. 대상자를 구체적으로 살펴보면 현재 주민참여예산제도를 담당하고 있는 J주무관(남성, 40대), 주민참여예산제도를 총괄 관리한 L서기관(남성, 50대), 주민참여예산제도를 담당하는 S주무관(남성, 40대), 실·국에서 주민참여예산을 담당하는 P주무관(남성, 40대), O주무관(여성, 30대), 경기도 내 기초자치단체에서 주민참여예산을 담당하는 P주무관(여성, 40대), 주민참여예산위원 P위원(남성, 60대)이다.

Ⅲ. 경기도 주민참여예산제도 사례 분석

1. 경기도 주민참여예산제도 사례

1) 경기도 주민참여예산제도 주요 개선 사항과 운영 현황

경기도는 그동안 주민참여예산제도가 도 단위 행정에서는 적합하지 않다는 이유로 많은 관심을 두지 않았다. 「지방재정법」 등이 개정되는 과정에서도 법령에 근거한 최소한의 수준에서 운영을 해 왔고, 적극적인 확산의 필요성을 느끼지 못했다. 다행히 문재인 정부 들어서면서 국정과제로 주민참여예산제도가 선정되고 행정안전부를 중심으로 공약 이행을 위한 전국 단위의 개선 노력에 힘입어 2018년에 대대적인 개선을 추진했다.

경기도는 주민참여예산제도의 개선을 위해 먼저 경기연구원을 비롯한 관련 연구기관에 연구를 의뢰하여 현 수준에 대한 진단과 컨설팅을 실시하였고, 이를 통해 경기도 맞춤형 제도 운영 전략을 수립하였다. 연구 결과를 받아 들여 경기도 주민참여예산제도는 주민의 접근성 제고, 주민참여의 범위 확대, 도와 시·군간 협력 제고, 위원회의 역량 제고 등을 목표로 개선하였다.

주민의 접근성을 제고하기 위하여 경기도는 주민참여예산 홈페이지를 구축하였다. 비록 쌍방향 소통이 실시간으로 가능한 홈페이지는 아니지만 주민참여예산이 운영되는 전 과정과 계획을 홈페이지에 게시함으로써 일반 도민들이 쉽게 정보를 공유할 수 있도록 하였다. 버스, 아파트, 지역 언론 등을 통해 홍보를 확대하였다. 주민제안사업 공모 뿐만 아니라 주민선호도 설문조사를 시행하는 시점에 맞추어 홍보를 확대함으로써 도민들의 관심을 증대시키고자 하였다. 또한 주민참여예산위원 위촉을 확대하기 위해서 주민참여예산제도 자체에 대한 홍보도 실시하였고, 경기도내 31개 시·군의 협조를 받아 주민참여예산위원을 추천 받았다. 2019년에는 주민의 직접 투표가 가능한 쌍방향 채널의 홈페이지를 개설하였고, 이를 통해 주민참여예산사업의 공모와 선정까지 전체 과정을 시민들이 공유할 수 있도록 하였다. 언제든지 궁금하거나 좋은 아이디어가 있으면 홈페이지를 통해 제안할 수 있도록 했고, 제안된 의견에 대해 의무적으로 7일 이내 답변하는 시스템을 구축하였다. 2019년에는 사업 선정시 주민투표방식을 도입하였고, 주민참여예산 각 단계별 가중치를 반영해 제안사업이 최종 선정되도록 함으로써 사업 선정을 둘러싼 위원간·분과간·시·군간 합의점을 높이고자 하였다⁹⁾

9) 경기도 주민참여예산 사업선정은 분과위원회 심사결과 50%, 전체위원회 심사결과 20%, 주민직접 투표 30%의 가중치를 반영해 운영된다.

주민참여예산의 범위 확대를 위하여 주민참여예산의 규모를 500억원으로 확대하였다. 이는 기존까지 경기도 주민참여예산 실링 50억원의 10배에 해당하는 규모이다. 또한 주민참여예산위원들의 역할을 당초에 공모사업의 심의기능에서 확대해 30억원 이상 도 자체 사업에 대한 주민의견서를 작성하는 기능을 부여해 예산 전 과정에 참여할 수 있는 기회를 마련하였다. 재정사업평가 대상사업중 50억원 이상 투자사업과 모든 행사·축제 사업 평가에 주민참여예산위원들이 참여하도록 하는 등 주민의 참여 범위를 확대하였다. 그리고 주민참여예산위원도 기존 76명에서 100명으로 확대하였고 최소한 31개 시·군에 1명 이상의 주민참여예산위원이 포함될 수 있도록 지역을 할당하였다.

도와 시·군간의 역할 및 기능 재정립은 도 단위 주민참여예산제도 운영에 있어 항상 제시되는 대안으로 경기도는 우선 도와 시·군이 공모사업을 공유하는 체계를 구축하였다. 예를 들어 특정 기초자치단체로 제안한 사업 중 도 사무인 경우는 도로 이송을 하고, 경기도 본청으로 제안된 사업 중 시·군 사무는 시·군으로 이송하여 주민의 제안이 사장되는 것을 최소화하였다. 주민의 참여는 민주적 절차로서 민간의 영역이 추가 되긴 하지만 제안된 사업의 검토와 이송은 관의 역할이 크기 때문에 31개 시·군 주민참여예산 담당자들을 대상으로 경기도 주민참여예산 운영 계획 등을 설명하는 워크숍도 개최하였다. 시·군의 적극적 동참을 유도하기 위해서 주민참여예산 우수 시·군을 선발하고, 선발된 시·군의 직원을 선진지 견학에 참여시키는 인센티브 제공 프로그램도 마련하였다. 또한 시·군 주민참여예산위원들과 도 주민참여예산위원들을 대상으로 예산학교를 개최하고, 워크숍을 진행하는 등 도와 시·군간 연계협력을 위해 노력하였다. 제도개선 2차 년도인 2019년에는 도가 주민참여예산학교의 교재를 개발해 보급하고, 시·군이 필요에 따라 교육을 받을 수 있도록 경기도 인재개발원에 동영상 강의를 개발해 운용 중에 있다.

마지막으로 위원회의 역량을 강화하기 위하여 예산, 재정 뿐만 아니라 청렴과 책임 등을 포함한 교육프로그램을 만들어 예산학교를 운영하였다. 주민참여연구회를 활성화시키기 위하여 연구회 주관 연구과제 「도·시·군 주민참여예산제 생태계 구축방안」을 수행하여 전 시·군에 공유하였다. 그리고 주민이 제안한 공모사업에 대한 사업추진 가능성을 1차적으로 검토하는 역할을 맡는 실·국의 공무원들을 대상으로 주민참여예산제 운영계획을 설명하고, 검토 방법을 교육하는 등의 노력을 피하였다. 2019년에 들어서는 주민참여예산 운영 형태를 도민참여형과 지역지원형으로 구분하고 각각의 담당 부서를 별도로 지정해 운영함으로써 보다 많은 주민의 의견을 듣고, 주민의 의견을 예산에 반영코자 하였다.

〈그림 1〉 경기도 주민참여예산 주요 개선내용

기존	개선
주민 접근 제약 - 주민참여예산에 대한 관심 낮음	주민 접근성 확대, 정보 제공 - 경기도 주민참여예산 홈페이지 구축 · 공모 사업 진행 상황 실시간 공개 · 도·시·군 위원 토론, 알림방 개설 - 인터넷, 언론, 버스, 아파트 등 다차원적 광고로 주민 관심도 제고 - 인터넷, 이메일, 시·군을 통한 제안서 접수로 접근성 확대
참여범위 제한 - 사업제안에 국한 - 실링 50억원	참여범위 확대 - 예산 10배 확대(500억원) - 주민의견서 작성까지 확대 · 30억원이상 주요사업 주민의견서 작성 · 재정사업평가 참여(50억원 이상 사업, 행사축제사업) - 주민참여예산위원 확대(76명→100명)
도·시·군 협력 미흡 - 제안사업 상호 연계 미흡	도·시·군 생태계 구축 강화 - 연계협력형 모델 개발, 성과 공유 - 도·시·군 공모사업 공유 - 도·시·군 주민참여예산위원 공동 예산학교 개최 - 도·시·군 주민참여예산담당자 설명회 개최
위원회 역량 제고 미흡 - 예산운영에 대한 일반적 강의	위원회 역량 강화 - 주민참여예산학교 이수제 도입 - 주민참여예산 교재개발 및 온라인 교육 실시 - 예산, 재정, 청렴, 책임 등 위원역량 제고 위한 맞춤형 예산학교 실행 - 주민참여예산연구위원회를 통한 학술연구 추진

2) 제도 개선을 통한 성과와 한계

경기도는 주민참여예산제도의 개선을 통하여 2018, 2019년 행정안전부 주관 최우수 단체에 선정되었다¹⁰⁾. 주민참여예산의 중요성에 대한 인식을 통해 문재인 정부가 추진하고자 했던 국정운영을 공유한 제도개선의 결과이다. 그러나 최우수 단체에 선정되긴 하였으나 공모사업의 일반회계 반영 수준은 크게 개선되지 않았다.

2019년 경기도 주민참여예산제도의 대대적 개편이 있었던 해에는 전년 대비 주민참여예산 제안 건수가 217% 증가하였고, 예산편성에 반영된 사업수도 383%가 증가하였으며, 반영된 예산액은 1622%나 증가하였다. 2018년 대비 2019년의 실적은 그 규모와 비중 면에서 괄목

10) 행정안전부 주관 우수자치단체 선정은 주민참여예산제도를 활성화하기 위한 우수자치단체의 운영 모델 발굴에 있으며, 심사 기준은 ① 참여 수준 및 권한, ② 주민참여예산기구 구성·운영, ③ 주민의견서 충실성, ④ 주민참여활동 지원, ⑤ 발전가능성으로 구성된다.

할만한 성장이 있었던 것으로 판단된다. 그러나 2020년에 들어서는 다시 위축되는 모습을 보이고 있다. 주민참여예산 공모 건수와 예산편성의 반영 건수, 반영규모 모두 2019년 대비 오히려 감소하는 모습을 보이고 있다. 뿐만 아니라 일반회계 예산총액 대비 주민참여예산 편성액은 2019년에 0.13%로 전년대비 0.125%p가 증가하였으나 2020년에는 0.05%로 2019년 대비 0.079%p가 감소하였다.

〈표 4〉 경기도 주민참여예산 반영 현황

(단위 : 건, 백만원, %)

구 분	일반회계 (억원)	접수(신청)		예산편성		일반회계 대비비중	신청대비 비중	
		건수	요구액	사업수	반영액		건수	예산
2020	23,587,839	351	490,685	26	12,767	0.05	7.4	2.6
2019	21,097,444	254	478,553	29	28,166	0.13	11.4	5.9
2018	19,134,837	80	27,887	6	1,635	0.01	7.5	5.9
2017	16,975,769	43	165,311	8	19,145	0.11	18.6	11.6
2016	15,481,362	40	70,165	12	15,133	0.10	30.0	21.6

자료: 경기도 내부자료

주민공모사업의 반영 상황을 종합하면 주민참여 확대를 위한 홍보 강화 등의 노력을 통해서 신청된 건수와 금액은 증가하였으나 증가 추세가 지속되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 앞의 〈표 3〉에서 제시한 도의 평균과 상대비교를 하면 경기도 주민참여예산은 상대적으로 활성화 수준이 낮다. 2019년 기준 도 평균 주민참여예산 반영액은 701억원인데 경기도의 경우 281억원 수준만 반영되었고, 제안된 주민 요구 대비 반영액 비중은 전국 도 평균이 12.9%인데 반해 경기도는 5.9%수준 밖에 되지 못하고 있다.

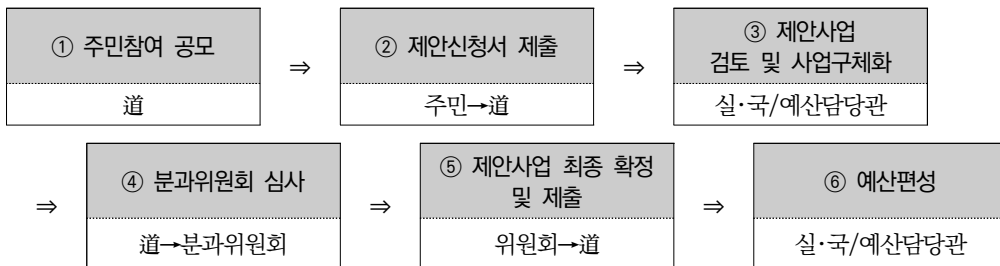
2. 주민참여예산제도 운영상 발생하는 문제점

지방자치단체의 계층 중 도의 주민참여예산 반영 비중이 낮고, 특히 경기도의 경우 여타의 도와 비교해 주민참여예산을 통한 예산 반영 비율이 낮다. 그리고 일반회계 전체 예산에서 차지하는 주민참여예산액 비중 역시 전국 평균 보다 낮은 수준이다. 경기도는 그동안 경기연구원과 주민참여예산연구회를 통해 주민참여예산제도의 실효성을 확보하기 위해 노력하였다. 특히 선행연구에서 제시된 다양한 주민참여의 문제점들을 해소하기 위해 운영계획과 제도를 개편해 노력하고 있음에도 불구하고 아직 개선되어야 할 부분이 많이 있다.

경기도 주민참여예산제도의 실효성 확보를 위한 방안은 주민참여예산제도를 운영하는 과정에서 직면하게 되는 법적·제도적 제약과 행정 운영상의 문제점을 도출함으로써 제시될 수 있다. 이하에서는 경기도 주민참여예산 시스템의 운영 과정 속에서 직면하는 주요 문제점을 살펴보고자 한다.

경기도 주민참여예산제도운영 절차는 크게 6단계로 나누어진다. 먼저 주민이 사업을 공모하면 제안된 사업에 대하여 사업부서가 1차 검토를 한 후 예산담당관이 2차 검토를 한다. 사업부서에서는 사업 추진의 타당성, 필요성, 적시성, 제안사업의 사무 구분 등을 종합하여 판단하고, 예산담당관에서는 필요재원의 적정성을 판단한다. 이후 사업부서와 예산담당관의 의견을 담은 평가서를 중심으로 분과위원회가 1차 심사를 한 뒤 전체 위원회에서 최종 사업을 선정할 후 다음연도 예산에 반영하게 된다.

〈그림 2〉 경기도 주민참여예산 프로세스



이러한 절차는 경기도 뿐만 아니라 여타의 자치단체가 거의 유사한 형식으로 추진하는 절차이다. 이 절차 중 주민이 제안한 사업이 다음연도 예산에 반영되기 위한 가장 중요한 단계는 바로 사업부서와 예산부서의 검토 단계라 할 수 있다. 이는 시민이 제안한 사업을 검토하고, 구체화 시키는 단계인데, 이 부분에서 발생하는 한계점은 주민참여예산제도 운영의 성과에 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 이 단계를 중심으로 현장에서 직면하게 되는 주요 문제점을 도출할 필요가 있다.

경기도 주민참여예산을 직접 운영하고 있거나 업무를 수행해본 경험이 있는 공무원과 실·국에 소속되어 실·국의 예산을 관리하며 주민참여예산을 검토해본 경험이 있는 공무원을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 실시한 결과 크게 3가지 차원의 문제점이 도출되었다.

첫째, 주민이 제안한 사업을 판단하는 기준 중 하나는 제안한 사업이 어디의 사무에 해당하는지를 점검하는 것이다. 즉, 도와 시·군 중 어디의 사무인지를 기준으로 적합과 부적합이 판단되게 된다. 그러나 시민들이 제안하는 대부분의 사무는 해당 자치단체 내에 국한된 사업들

이 대부분이기 때문에 처음부터 부적합 판정을 받는 경우가 80%이상이 된다. 여기에 더해 도가 시·군 사무에 적극적으로 재정지원을 하고 싶어도 관련 규정 등에 의해서 지원이 불가능한 경우가 대다수이다.

둘째, 도와 시·군간 협조체계가 정교화 되어 있지 못하다. 경기도는 도민의 의견을 주민참여예산에 최대한 반영하기 위한 대안으로 도와 시·군간 주민제안사업의 공유화를 도입하였다. 그러나 도로 제안된 사업 중 시·군 사무의 경우 시·군에 이송은 할 수 있어도 반드시 검토해 예산에 반영하라고 강제할 수 있는 근거는 없다. 오히려 시·군의 경우 주민참여예산을 반영할 수 있도록 도에서 재원을 시·군으로 이전해야 한다는 의견까지 나오고 있는 상황이다. 이는 도와 시·군간 주민참여예산제도의 생태계가 정교하게 구축되어 있지 않은 과도기적인 상태임을 말해 주는 것이라 하겠다.

셋째, 주민참여예산 사업을 검토하는 실·국의 예산담당자들은 사무의 구분이 명확하지 않을 경우 적극적으로 예산을 편성하려 하지 않는다. 이러한 현상은 크게 두 가지 원인에 의해서 나타나는데, 하나는 소관이 불분명한 사업에 주민참여예산을 편성하고자 하려면 예산담당관의 검토 과정을 거쳐야 하며, 다른 하나는 예산담당관의 검토과정에서 워낙 많은 자료들을 요구하는 절차 등으로 인해 실·국 예산담당직원의 업무 피로도가 증가하기 때문이다.

면접을 통해 도출한 3가지 문제는 당초 경기도가 주민참여예산제도의 혁신방안으로 만들어진 계획이 행정행위 단계에서 수용되지 못하고 있다는 점을 말해준다. 이는 「지방자치법」과 「지방재정법」에 의해 경기도의 사무범위와 경기도 재정운용의 범위가 제약되고 있기 때문에 발생하는 문제라 하겠다. 또한 주민참여예산제도를 이끌고나가는 집행부 내 행위자들의 인지적 특성에 의해 발생하는 문제이기도 하다. 이하에서는 지방자치제도상의 구속 문제와 집행부 내 주민참여예산을 담당하는 직원들의 인지적 특성으로 인해 발생하는 문제의 원인을 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 문제 발생의 주요 원인

1) 법령 및 제도적 제약

주민참여예산제도를 시행함에 있어 반드시 검토되어야 하는 법령으로 「지방자치법」과 「지방재정법」을 들 수 있다. 「지방자치법」에서는 제4조 지방자치단체의 명칭과 구역, 제9조 지방자치단체의 사무범위, 제10조 지방자치단체 종류별 사무배분기준을 들 수 있다. 「지방자치법」에서는 주민들이 요구하는 사업이 어디의 사무에 해당하는지에 대한 기준을 제시해 준다.

자치단체의 구역과 범위 내에 있는 사무에 대해서 자치단체는 책임을 갖고 지역주민의 복리 증진을 위해 노력해야 한다. 따라서 구역과 사무는 자치단체가 수행해야 하는 책무성의 범위를 규정하는 것이자 주어진 재원의 활용 범위를 제시하는 것이기 때문에 매우 중요한 요소라 하겠다.

우리나라의 사무배분의 원칙은 국가와 지방, 지방과 지방의 원칙이 존재하는데 국가와 지방간의 원칙으로는 전권한성의 원칙, 보충성의 원칙, 법률유보의 원칙이 적용된다. 한편 지방과 지방간에는 보충성의 원칙과 불경합성의 원칙이 적용된다. 일반적으로 지방의 사무는 자치사무, 관할 구역의 자치사무, 자치단체가 처리할 수 있는 사무, 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무, 시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무를 포함하는데 그 기준이 모호하고 법률적으로 완성되어 있지 못하다는 평가를 받는다(안영훈, 2009, 주운현, 2017)

이러한 현상은 국가와 지방간 뿐만 아니라 지방과 지방간에도 동일하게 발생하는 문제이다. 「지방자치법」 제10조에서는 시·도와 시·군·자치구간 사무배분 기준에 대해서 규정하고 있다. 우리나라 자치단체는 중층제 구조를 취하고 있는데 주민들의 지근거리에서 복리에 관한 사무를 처리한다는 자치단체의 본질적 임무에 비추어 자치사무는 기초단체에 배분함을 원칙으로 하고 있다. 그러나 법령상 광역단체의 사무부여 기준을 「지방자치법」 제10조 제1항 제1호 각 목에 열거하고 나머지는 기초에 배분토록 하고 있어 기초사무와 광역사무간 배타성이 떨어지며 책임 전가의 문제가 발생될 소지가 크다.

〈표 5〉 시·도와 시·군·구간의 중첩형 사무배분 사례

시·도 사무	시·군·구 사무
사회복지시설의 설치·운영 생활보호기금의 적립 및 운용관리 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 장애인복지시설운영·지원 농작물병충해방제계획 수립·조정 지역 내 노사관계 동향파악 및 지원 중소기업협동화 사업단지 조성지원 중소기업 이전실시계획의 작성 문화예술진흥사업 경비 지원	사회복지시설의 설치·운영 생활보호기금의 적립 및 운용관리 노인복지시설의 설치·운영 및 지원 장애인복지시설운영·지원 농작물병충해방제계획 수립·조정 지역 내 노사관계 동향파악 및 지원 중소기업협동화 사업단지 조성지원 중소기업 이전실시계획의 작성 문화예술진흥사업 경비 지원

자료: 안영훈(2009), 충남발전연구원(2017)

이 같은 상황에서 도민들이 요구하는 주민참여예산 사업의 경우 도에서 추진할 수도 있고, 시·군에서 추진할 수도 있는 사무들이 대거 제시되는데, 이는 전적으로 사업부서의 담당자와 부서장이 판단하고 있다. 당연히 도의 입장에서는 도 사무가 아니어야 도의 재원을 부담하지

않게 되고, 또 새로운 사업을 하지 않아도 된다는 장점이 있기 때문에 중복 사무인 경우 대부분 판단 과정에서 도의 고유사무가 아니라는 이유로 반력을 하는 경우가 발생되게 된다¹¹⁾. 도는 이러한 판단의 근거로 「지방자치법」 제10조 제3항을 들고 있는데 관련 조항에 따르면 “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 배분할 때 서로 경합하지 아니하도록 배분해야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다”고 명시되어 있다.

도는 광역자치단체로서 광역적 사무를 수행하는 입장이기 때문에 시·군 사무라 할지라도 지원이 가능하다고 판단할 수 있겠으나 「지방재정법」에서는 이를 명확하게 제한하고 있다. 「지방재정법」에서는 제20조 자치사무에 관한 경비, 같은 법 시행령 제32조 경비지출의 제한이 있다.

먼저 「지방재정법」 제20조에서는 지방자치단체의 관할 구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액 부담토록 하고 있어 자치사무에 대한 재정 책임성을 규정하고 있다. 같은 법 시행령 제32조에서는 지방자치단체의 소관에 속하는 사무 처리에 한하여 경비를 지출해야 하며 법령에 근거 없이 다른 지방자치단체의 사무 및 교육 사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없다고 명시하고 있어 도가 시·군의 사무에 대해서 재정을 지원하지 못하게 되어 있다. 물론 「지방재정법」 제23조에서는 도지사는 정책상 필요하다고 인정할 때와 시·군의 재정 사정상 특별히 필요하다고 인정할 때에 한해서 보조금을 교부할 수 있도록 하고 있다. 그러나 주민참여예산을 통해 제안된 사업이 법 제23조에 해당하는 경우는 극히 드물다.

종합하면 「지방자치법」상 자치사무에 대한 구분이 정확하지 않은 상황에서 「지방재정법」상 자치사무가 아닌 사무에 대한 재정 지원의 근거가 없기 때문에 주민참여예산으로 제안된 사업에 대해 적극적인 예산부담을 하지 않는 경우가 발생된다. 이러한 문제는 도와 시·군간에 있어 발생하는 특수적 사례라 할 수 있다.

도와 시·군간 발생하는 특수 사례를 특·광역시와 비교하면 그 차이는 확연하게 나타난다. 먼저 특·광역시의 경우 주민과의 관계가 직접적인데 반해 도의 경우는 간접적이다. 도와 시·군간의 관계는 상대적으로 독립적인데 반해서 특·광역시와 자치구의 관계는 도와 시·군에 비해서 독립성이 낮다. 이는 사무의 배분 특성에 따라 발생하는 것인데 도와 시·군간 사무배분은 주민과의 밀착 사무의 대부분이 시·군 사무인데 반해 특·광역시의 경우 시민과의 밀착행정을 시 본청에서 수행 가능하다. 그러다 보니 시·군 사무에 대해서 도 재원의 직접 투입이 원칙적으로 금지되는 반면 자치구에 대한 특·광역시의 직접재원 투입은 가능하다. 일례로 서

11) 광역자치단체인 도는 광역·조정 업무가 주된 업무인데다 사업을 독자적으로 직접 집행하는 경우보다는 대부분 생활권을 달리하는 시·군에 대한 지원을 통하여 수행하는 구조이다. 이 점이 주민들이 피부로 체감할 수 있는 생활행정을 주로 다루는 기초자치단체와 동일 생활권역으로 편성되어 있으며 일부 생활행정을 직접 수행하는 특·광역시와 도의 다른 점이라고 할 수 있다(이정만, 2014).

올시의 경우 자치구에 주민참여예산실링을 배분하고 주어진 실링으로 각 자치구마다 주민참여예산을 반영해도 재원부담의 위법성이 없다.

만약 도에서 특·광역시와 마찬가지로 시·군에 경기도 주민참여예산의 일부를 포괄적으로 지원하게 될 경우 전술한 「지방재정법」 제20조와 같은 법 시행령 제32조 뿐만 아니라 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제8조에 명시된 포괄예산편성 금지의 원칙에 위배된다.

〈표 6〉 광역도와 특·광역시 사무 특징

구분	광역도	특·광역시
주민과의 관계	- 간접적	- 직접적
기초단체와의 관계	- 상대적으로 독립적	- 매우 밀접
사무배분	(근거) 지방자치법 제10조 (특징) 도와 시·군간 사무배분에 의해 주민과의 밀착 행정은 대부분 시·군 사무 (재정) 시·군 사무에 도 재원 투입 원칙적 금지	(근거) 지방자치법제10조 제2조제2항 (특징) 시민과의 밀착행정을 시 본청에서 수행 가능 (재정) 자치구 사무에 직접재원 투입 가능
운영상 특징	- 도에서 추진 가능한 주민참여제한 사업범위 제한	자치구에 직접 실링 투여하여 자치구별 참여예산 추진한 후 종합 관리

2) 도와 시·군간 연계 협력 부족

도와 시·군간의 관계는 독립적이다. 행·재정 권한이 상급 자치단체인 도에 주로 집중되어 있기는 하지만 주민참여예산제도 운영 측면에서는 수평적이다. 도와 시·군이 함께 도민이 제안한 사업을 공유하고, 판단하기 위해서는 주민참여예산제도 운영 절차와 시기를 맞추어야 한다. 서로 공유할 수 있는 시간과 공유된 사업을 별도로 심의할 수 있는 시간적 여유가 있어야 하기 때문이다. 그러나 시기의 조정은 쉽지 않다. 도가 일방적으로 시기를 제안하기도 어렵고, 또 31개 시·군마다의 특수성이 있어 시기를 맞추기 쉽지 않다. 예를 들어 도시형 기초자치단체의 경우 연중 주민참여예산 사업 공모가 수월하나 농촌형 기초자치단체의 경우 농번기가 있어 도시형과 함께 시기를 조정하기 어렵다. 그리고 수평적 관계 속에서 상호 연계가 강하게 구축되어 있지 않기 때문에 도로 제안된 주민제안사업의 이송과 공유 그리고 적극적 반영이 어렵다.

경기도 주민참여예산위원회와, 31개 시·군의 주민참여예산위원회간의 연계 협력도 부족한 상황이다. 2018년부터 경기도 주민참여예산위원 선정과정에서 31개 시·군의 주민참여예산위

원 중 최소 1명 이상이 경기도 주민참여예산위원으로 선발될 수 있도록 하였다. 비록 주민참여예산위원이 법적인 대표성은 없다 할지라도 경기도내 31개 시·군의 의견을 적극적으로 반영하기 위해서이다. 「경기도 주민참여예산 조례」를 살펴보면 주민참여예산 제도의 핵심 운영 주체는 주민참여예산위원회와 주민참여예산 지역회의, 그리고 주민참여예산 연구회 등이 있다. 이 중 지역회의는 필요에 의해서 경기도가 지역회의를 둘 수 있는 것으로 명시되어 있으나 31개 시·군 중 주민참여예산위원회를 이미 설치·운영 중일 경우 이를 지역회의로 본다고 규정하고 있다. 그러나 조례상에 있어서 지역회의 운영 방식 또는 도와 시·군간 주민참여예산의 연계 방안 등이 구체화되어 있지 못하고 있다. 도가 적극적으로 연계하고자 할 때 자칫 31개 시·군의 자치권을 압박한다는 평가를 들을 수 있기 때문에 소극적일 수 밖에 없다. 그리고 책임과 권한 관계가 모호한 상황에서 단순히 주민참여예산위원회 위원들간의 대화와 소통만 가지고는 당초 계획한 도와 시·군간 연계가 정착화 되기 어렵다. 이와 관련하여 경기도 주민참여예산 위원회 부위원장의 의견은 다음과 같다.

“도와 시·군 주민참여예산위원들끼리 함께 하는 자리를 만드는 것도 중요하지만 도와 시·군 주민참여예산위원회가 각각 해야 하는 부분 들을 명확하게 구분하지 않으면 친선 관계수준을 벗어나긴 어렵다고 봅니다(경기도 주민참여예산위원회 P 부위원장, 60대, 남성)”

3) 예산담당관의 삭감기조와 사업부서의 비 적극성

주민참여예산제도의 운영 주체가 누구인지에 따라서도 도민제안사업의 반영 여부가 영향을 받게 된다. 대부분의 도 단위에서 주민참여예산제도의 운영은 예산담당관에서 담당한다. 2020년 현재 유일하게 경상남도만 예산담당관이 아닌 사회혁신추진단에서 담당한다. 일반적으로 예산담당관의 주요 업무는 예산을 편성하는데 주안점을 두며, 실·국이 요구한 사업을 진단·평가·조정·삭감·증액의 과정을 거치게 된다. 경기도를 포함한 대부분의 자치단체에서는 지방재정의 특성상 증액 보다는 삭감에 주안점을 두는 경우가 많다. 예산담당관에서 삭감의 기조가 있다는 점을 해당 실·국은 학습을 하게 된다. 경기도 주민참여예산 시스템상 주민이 제안한 사업의 타당성에 대해서 소관 실·국이 1차적으로 검토하게 되는데, 여기서 80% 이상이 부적합 판정을 받게 된다. 이러한 문제는 예견되는 사안으로 사업부서는 감액기조가 지배적인 예산담당관과 지루한 협상을 하기보다 차라리 1차 검토에서 부적합 처리를 하는 것이 효율적이라는 판단을 하게 된다. 실·국에서 주민참여예산제도를 담당해본 주무관은 다음과 같이 말한다.

“제안사업에 재원을 반영하면 예산부서에서 지원 근거와 보충자료를 많이 요구하기 때문에 도 사무와 시·군사무가 명확하게 구분되어 있지 않을 경우 시·군사무로 판정하는 경우가 많이 있습니다(경기도 교통국 O 주무관, 30대, 여성)”

주민제안사업을 검토하는 업무를 담당하는 직원은 주민참여예산을 통해 제안된 사업의 타당성을 검토하는 것 자체를 새로운 업무로 인식한다. 이는 법령이나 조례 등에 근거하여 고유 업무가 기능적으로 배분된 공직사회에서 비 정기적이고, 법적 책임이 없는 사무로 인식을 하기 때문에 적극적이고 긍정적인 검토가 이루어지지 않는 경우가 발생하는 것이다. 또한 실·국에서 사업의 타당성을 검토하여도 다시 삭감의 기초를 갖고 있는 예산담당관에서 2차 심사를 하는 시점까지 실·국 담당자는 업무가 연속된다. 이러한 상황이다 보니 실·국 업무 담당자는 주민참여를 통해 제안된 사업 추진의 법적책임이 명백하게 도의 사무가 아니라고 판단할 경우 시·군의 사무로 판단하게 된다. 실·국에서 법적근거가 없다고 판단하여 예산담당관에 통보한 사업은 예산담당관에서 2차 검토 대상에서 제외되기 때문이다.

한편 주민참여예산 사업을 반영할 경우 반영된 사업의 1차 년도에는 실·국 실링과는 별도의 재원으로 지원해 주나 이듬해부터는 주민참여예산과 상관없이 계속사업으로 판단되어 실·국 실링 범위에 포함시켜 실·국의 적극적 검토가 이루어지지 못하고 있다.

IV. 도 단위 주민참여예산제도 실효성 제고 방안

도 단위 주민참여예산은 주민참여예산위원회 운영시스템 뿐만 아니라 도의 기능과 이를 규정하고 있는 법적 제도들에 의해 많은 제약을 받고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 도는 광역·조정 업무가 주된 업무이고 사업의 실질적 집행은 시·군이 수행하다 보니 주민참여를 통해 제안된 사업의 실행력이 감소된다. 특히 「지방자치법」상 사무배분의 모호성, 「지방재정법상」 재원부담의 근거 규정 등에 의해 도 단위 주민참여예산은 소극적으로 운영된다. 이에 더해 주민참여예산을 운영하는 주체의 특수성과 현장에서 이를 담당하는 공무원의 인식 등이 종합되어 적극적 주민참여예산 운영이 어려워지고 있다.

이하에서는 전술한 제도적 제약 요인과 현장에서의 부담을 완화 할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

1. 제도적 측면에서의 개선방안

1) 도와 시·군간 사무의 명확화와 사업비지원 근거 마련

도의 역할이 시·군을 조정하고, 시·군의 재정부담을 완화시켜야 하는 의무가 있다 하더라도 지방자치가 실시되면서 도의 기능은 과거에 비해 적극성을 갖지 못한다. 이제 도내 각 시·군은 자체적으로 재정계획을 수립하고 자치권의 범위 내에서 도의 정책에 반하는 사업을 추진하기도 한다. 시·군의 자율성이 커지는 만큼 도의 시·군에 대한 의무와 책임성은 줄어들게 된다.

도와 시·군은 관할구역과 사무를 기준으로 역할이 부여되는데, 특히 사무의 경우 도와 시·군간 사무의 모호성이 크기 때문에 재원을 부담해야 하는 상황에서 도는 시·군 사무라는 이유로 재원을 적극적으로 부담하지 않는 경향이 발생된다.

따라서 도와 시·군간 사무의 재분배와 명확화가 필요하다. 국가와 지방을 넘어 도와 시·군간 사무배분의 문제는 이미 행정학 영역에서 다양하게 논의되어 왔다. 특히 문재인 정부 들어 자치분권이 국정 주요 핵심과제로 선정되면서 지금도 자치분권위원회를 중심으로 사무배분 방안 마련 논의와 연구들이 진행 중에 있다.

「지방분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법」 제9조(사무배분의 원칙)와 제11조(권한 이양 및 사무구분 체계의 정비 등)에서는 사무배분의 원칙을 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 중복배제의 원칙이다. 지자체 상호간의 사무를 주민의 편익 증진, 집행 효과 등을 고려해 중복되지 않도록 배분하여야 한다. 둘째, 현지성의 원칙이다. 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구의 사무로 하되 범위를 넘어설 경우 광역이, 광역의 범위를 넘어설 경우 국가가 사무를 담당하도록 되어 있다. 마지막으로 포괄배분의 원칙이다. 사무를 배분 또는 재배분 받은 지방자치단체가 그 사무를 책임 있게 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분되어야 한다. 이와 더불어 지방분권 촉진위원회에서는 사무이양 심의 기준을 시·도 사무와 시·군·구 사무로 분류하고 있다. 시·도 사무에 해당하는 사무는 광역적 규모의 경제하에서 처리하는 것이 효율적이거나 시·도의 행·재정적 지원이 필요한 사무로 정의하고 있다. 한편 시·군·구 사무는 시·군·구가 수행하는 것이 경제적이고 효율적이며 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무로 정의된다.

지금까지 사무배분의 법적 기준과 원칙 또는 심의 기준을 종합할 때 현재 자치단체가 수행하는 모든 사무를 짧은 기간 동안 재분류하여 배분하는 것은 쉽지 않다. 지방자치단체는 국가의 소속이자 기초지방자치단체는 광역의 소속이기 때문에 사무배분을 명확히 한다 하더라도 광역사무와의 연계성을 완벽하게 제한하기 힘들다. 따라서 현재 수준의 모호성이 다수 내포

된 사무를 중심으로 점진적인 배분을 추진하는 것이 필요하다. 사무의 배분이 책임을 수반한다는 점을 감안할 때 사무의 명확한 배분에 맞추어 「지방재정법」의 개정도 동시에 진행될 필요가 있다.

「지방재정법」과 같은 법 시행령에서 제한하고 있는 재원부담의 기준을 완화하는 것이 필요하다. 현 상황에서는 자치사무가 아닐 경우 재정지원을 하고 싶어도 해 줄 수가 없다. 예를 들어 경기도내 특정 자치단체간 교량을 건설하고자 할 때 교량의 입구 쪽은 시 단위이고 교량의 출구 쪽은 군 단위일 경우 군에는 지원이 가능하나 시에는 지원이 불가능하다. 한쪽의 자치단체에만 재정을 지원할 경우 교량은 쉽게 건설되기 어렵고 그 피해는 지역주민에게 고스란히 전달된다. 따라서 「지방재정법」 제20조 및 같은 법 시행령 제32조에 별표를 두어 예외 규정을 신설하는 방안이 고려될 수 있다. 예를 들면 “지역주민의 의견을 반영한 주민참여예산 사업 추진시 그 필요성이 인정될 경우 도지사는 소속 기초자치단체에 재정을 지원해 줄 수 있다.”는 규정을 마련하는 것이 가장 현실적이라 하겠다.

2) 도·시·군간 생태계 구축을 위한 포괄적 재정지원 근거 마련

재정 지원을 고려해 도와 시·군간 연계 강화를 위한 또 다른 방법은 광역이 추진하는 주민참여예산위원회의 운영을 축소시키는 것이다. 현재는 경기도 주민참여예산위원회와 경기도내 31개 시·군의 주민참여예산위원회가 중복으로 운영되어 행정의 낭비 요소가 존재한다. 여기에 더해 실제 도민이 원하는 사업은 시·군이 담당하기 때문에 도로 제안된 사업중 80% 이상이 시·군 사무이다. 그만큼 시·군의 역할이 강화될 필요가 있으며, 도는 시·군 주민참여예산위원회를 지원하는 역할을 하는 것이 필요하다. 즉, 31개 시·군 주민참여예산 운영의 표준안을 만들고 이를 지원하는 역할을 하는 것이 필요하다. 기초자치단체 차원에서 우수한 주민참여예산제도 운영 사례들을 살펴보면, 읍·면·동 단위의 지역회의와 적극적 교류를 진행하고 있는 것을 확인할 수 있다. 광역차원에서 역시 시·군 단위와 원만하게 협력하고, 광역 차원의 차별성을 도모하기 위해서는 시·군 의견수렴을 위한 지역회의의 기능을 복원시키는 과정을 통하여 광역자치단체 주민참여예산의 생태계를 복원시킬 필요가 있다(경기도, 2018). 만약 도 단위에서 종합적인 정책을 마련하고자 할 때에는 31개 시·군의 주민참여예산위원회 위원장과 부위원장을 대상으로 주민참여예산위원회를 운영하면 된다.

만약 전술한 바와 같이 도와 시·군간 연계를 통해 광역은 지원의 기능을, 기초는 실행의 기능을 담당하도록 할 때 경기도는 주민참여예산을 위해 필요한 재원을 31개 시·군에 배분할 수 있어야 한다. 2019년과 같이 500억원의 실령이 있다면 31개 시·군의 인구수, 재정력 등을 고려해 배분할 수 있도록 제도가 마련되어야 한다. 현재로서는 포괄예산 편성금지의 원칙

에 위배된다. 따라서 이 경우에는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제8조에 예외규정을 두어 “도는 재정여건의 범위 내에서 주민참여예산을 위한 재정을 지원해 줄 수 있다”라고 개정하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

물론 현제도 시·군 주민참여예산위원회를 통해 제안된 사업 중 도가 판단하여 도의 정책과 연계성이 있고 해당 사업을 제안한 시·군의 재정상 필요하다고 인정될 경우 도비보조금으로 지원이 되고는 있다. 그러나 도비보조금으로의 지원 역시 제안된 사업 중 극히 일 부분이고, 도비보조금은 특성상 2개 이상의 시·군에 연계되어 있고 장기적으로 볼 때 31개 시·군에 공히 적용될 수 있는 사업위주로 선정되기 때문에 지역의 특수성을 반영한 창의적이고 독창적인 사업을 지원해 주기 어렵다. 또한 도비보조금은 해당 기초자치단체의 의무부담을 필요로 하기 때문에 시·군에서 수용성이 높지 않다는 문제도 발생된다.

2. 행정 실행 측면에서의 개선방안

주민참여예산의 실효성이 확보되기 위해서는 주민이 제안한 사업에 대한 충분한 검토와 판단 그리고 비록 제안시점에서는 정책수준으로 구체화 되지 않은 의견이라 할지라도 정책설계까지 지원하여 적극적으로 주민참여예산의 확대를 도모해야 한다. 그러나 현실에서는 주민참여예산제도 운영상에 있어 담당 공무원의 인식과 실행제도의 격차로 인해 적극적인 검토와 지원이 이루어지지 않고 있다.

그 이유는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 추가 자원 확보의 필요성이 적기 때문이다. 이미 본 예산을 통해 사업부서는 올 한해 동안 계획했던 사업 예산을 대부분 편성했기 때문에 부서 고유의 목적을 달성하는데 어려움이 없다. 둘째, 추가 자원의 확보와 더불어 사업의 증가는 견고하게 짜여진 12개월 동안 업무량을 초과하여 업무 피로도를 높이게 된다. 셋째, 사업부서에서 주민이 제안한 사업에 대하여 타당성이 있다고 인정할 경우 2단계 검토 시점에서 예산담당관내 소관 팀에게 판단 이유와 근거를 설명해야 하는 번거로움이 있고, 넷째, 만약 정책설계가 구체화 되지 않은 주민의 의견일 경우 이를 정책화 시키기 위해 별도의 수고가 투입되어야 하며, 다섯째, 주민의 의견에 대한 검토가 이루어지는 약 6월부터 본예산이 편성되는 12월 까지 그 사업을 계속 챙겨야 하는 어려움에 직면하게 된다.

이 중 주민참여예산제도운영 및 관리의 주체에 의해 발생하는 문제는 전술한 다섯 가지 중 세 번째에 해당된다. 예산극대화 모형에 따르면 사업부서는 생존을 위해 예산을 극대화 하려고 하고, 예산부서는 재정의 효율을 앞세워 이를 삭감하려 든다. 경기도도 마찬가지이다. 주민이 제안한 사업에 대해 사업부서가 타당성을 검토하는데 적극성이 거의 없다. 왜냐하면 삭

감을 기조로 사업을 판단하는 예산담당관의 2차 검토를 거쳐야 하기 때문이다. 이를 개선하기 위한 대안으로는 주민참여예산의 실링을 별도로 마련하고 주민참여예산을 운영·담당하는 부서를 별도로 지정하는 것이 필요하다. 즉, 주민참여예산의 필요성과 참여를 촉진하고, 주민 제안사업의 소중함을 인지해 예산을 반영해 줄 수 있는 문화가 배태된 부서로 업무를 전환시키는 것이 필요하다. 경기도는 현재 예산담당관과 민관협치과 두 곳에서 주민참여예산을 담당하고 있는데, 아직도 주관은 예산담당관에서 관리한다. 따라서 과도기를 거쳐 민관협치과에서 주민참여예산을 편성해 다음연도 예산안에 탑재하여 의회에 제출하는 방안을 고려할 수 있다.

또한 업무 피로도가 높아지는 문제를 해결하기 위해서는 실링부여제도의 개선과 부서별 인센티브 제공 확대를 제시할 수 있다. 매년 실·국은 점증적으로 예산을 증액시키고자 하는데 대부분의 경우 전년도 대비 약 80%의 실링에서 출발한다. 따라서 예산담당관에서 실·국별 실링을 배분할 때 전년도 예산 총액에서 주민참여예산 만큼은 실링외로 배분하는 것이 타당하다. 예를 들어 A국의 전년도 예산이 1,000억원이고, 이중 주민참여예산이 10억원일 경우 일반예산 990억원에 대해서는 80%의 실링을 반영하고, 주민참여예산 10억원은 온전히 인센티브 실링으로 반영하는 것이 필요하다.

그리고 무엇보다 경기도 주민참여예산이 실효성을 확보하기 위해서는 업무 피로도를 완화시켜 줄 수 있거나 이에 급부적으로 인센티브를 제공하는 것이 필요하다. 가장 좋은 대안은 실·국별로 주민참여예산담당 인력을 배치하는 것인데 총액인건비제도 등에 의해서 현실적으로 적용하기 매우 어려운 실정이다. 따라서 주민참여예산제도운영 실적을 중심으로 실·국별 평가를 통해 선진지 견학 등의 인센티브를 제공하거나, 공무원 해외 유학 파견시 가점을 부여하거나, 인사평가시 가점을 부여하는 방식 등을 제공할 필요가 있다.

V. 결론

도 단위에서의 주민참여예산제도는 도의 기능과 역할이 동급 자치단체인 특·광역시와 다르고, 무엇보다 도의 경우는 직접 사업 집행이 아닌 시·군에 대한 지원 역할이 크기 때문에 특·광역시, 시·군, 자치구와는 다르게 발전되어 왔다. 문재인 정부의 적극적 정책의지와 행정안전부, 지방행정연구원 등을 중심으로 실효성 제고 방안을 마련해 운영하고 있으나 다른 단위 자치단체와 비교해 발전 수준이 낮다고 평가 받고 있다.

이 연구는 기존의 선행연구들에서 제시한 주민참여예산제도의 실효성 제고방안을 현장에서 접목시킴에도 불구하고 주민참여예산제의 성과가 크게 증진되지 못하는 이유를 분석하고 대안을 마련하는데 목적을 두었다.

도 단위에서 주민참여예산제도가 실효성을 확보하지 못하는 행·제도적인 속성을 분석한 결과 첫째, 사무배분의 모호성과 경비부담에 따른 한계, 둘째, 주민참여예산제가 운영되는 과정에서의 행정적 특성에 기인한다는 점을 발견하였다.

도민이 제안하는 대부분의 사업은 2개 이상의 자치단체에 걸쳐 있는 광역적 사무가 아니고, 특정 시·군에 해당되는 사무이기 때문에 원칙적으로 도의 지원이 이루어지기 힘들다. 뿐만 아니라 도와 시·군간 사무배분이 모호한 상태에서 「지방재정법」상 경비부담 기준이 함께 적용될 경우 도는 주민이 제안한 사업에 대해서 대부분 시·군 사무로 판단하는 경향이 있다. 도가 도민의 참여를 확대하기 위해 다양한 홍보 노력을 투입하고, 시민의 제안이 많아진다 하더라도 자치사무가 아닌 이상 시·군에 직접적인 재정지원을 해 줄 수 없다. 또한 도가 직접 주민참여예산제도를 운영하지 않고, 시·군의 참여를 유도하기 위해 일정 부분의 실링을 시·군에 배분 것도 포괄예산편성금지의 원칙에 해당되어 실행하기 어렵다.

주민참여예산 운영상에 있어서도 삭감을 기초로 하는 문화가 형성되어 있는 예산담당관에서는 주민참여예산이라 할지라도 정책설계가 구체화되지 않거나, 법적 근거가 불분명하거나, 재원 부담 규모가 클 경우 삭감을 유도하게 된다. 이러한 상황에서 해당 사업의 타당성을 검토하는 실·국은 소극적으로 판단할 수밖에 없다. 또한 실·국은 예산의 충분성으로 인해 추가적인 업무로 인식되는 주민참여예산을 적극적으로 실행하고자 하지 않는다.

이러한 제도적 한계와 행정적 특수성을 고려해 도 단위에서 주민참여예산제도가 실효성을 얻기 위해서는 다음과 같은 대안을 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 제도적인 측면에서 장기적으로 도와 시·군간의 사무배분상의 모호성을 해소해야 하고, 대부분 특정 자치단체의 단위 사업에 해당되는 주민제안사업에 재정지원이 가능하도록 「지방재정법」 제20조와 같은법 시행령 제32조에 예외 사항을 두어 주민제안사업에 한하여 지원해 줄 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 도 단위에서 주민참여예산을 직접 운용함으로써 시·군과 중복되는 문제를 해소하고, 도와 시·군간 연계를 통해 승수효과를 내는 것이 필요하다. 이를 위해서 도의 역할을 지원 역할로 변화시키되 재정의 일정 부분을 지원할 수 있는 시스템으로 개선될 필요가 있다. 도의 역할과 기능을 재설정하고, 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제8조에 예외 규정을 두어 주민참여예산의 경우 포괄예산 지원이 가능하도록 개정할 필요가 있다.

셋째, 주민참여예산을 담당하는 부서를 삭감기조를 갖는 예산담당관이 아닌 협치·거버넌스·자치행정 등을 담당하는 부서로 전환하는 것이 필요하다. 삭감기조 하에서는 정책의 구체

화가 낮은 사업은 모두 삭감될 수 밖에 없다. 오히려 별도의 부서에서 비록 정책의 구체화가 낮은 제안 사업이라 할지라도 사업이 실현될 수 있도록 정책화에 도움을 주는 역할까지 담당하도록 할 필요가 있다.

마지막으로 실·국에서 도민제안사업을 선정해 주민참여예산에 반영할 경우 반영된 금액을 감안하여 다음연도 예산편성에 반영토록 하는 것이 필요하다. 비록 현년도에는 추가적인 재원의 필요성이 낮아 거부할 가능성이 크지만 다음연도 실링 배분은 항상 부족하게 배분된다는 점을 고려할 때 실·국의 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

이 연구는 현장에서 직면하는 도 단위 주민참여예산제도 운영의 한계를 적시하고 개선점을 제시하였다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 갖는다. 특히 선행연구들을 통해 제시된 개선방안의 대부분을 수렴해 제도의 개편을 피하였음에도 불구하고 그 성과가 지속되지 못하고 있는 경기도 사례를 통해 법적·제도적 한계와 행정 운영상의 한계를 도출했다는 차별성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 도 단위 주민참여예산제도의 실태 분석을 경기도 사례에 한정했다는 점은 일반화 측면에서 일정부분 한계를 갖는다. 비록 경기도 사례가 다른 도의 사례에 비해 대표성과 특이성 그리고 접근성에서 용이하다 할지라도 도 단위 주민참여예산제도에 대한 전수 조사와 분석을 통해 보다 일반화된 연구결과가 도출될 필요가 있다고 판단된다. 이에 대한 보다 구체적이고 종합적인 연구는 후속연구의 주제로 남겨두고자 한다.

【참고문헌】

- 강황목·남창우. (2018). 우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 성과 및 영향요인 분석. 『한국공공관리학보』, 32(3): 25-52.
- 경기도. 「주민참여예산운영계획」, 각 년도. 경기도.
- 경기도. (2018). 「도·시·군 주민참여예산제 생태계 구축 방안」. 경기도.
- 경기연구원. (2017). 「경기도 주민참여예산제도의 운영 및 개선 방안」. 경기연구원.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 『한국지방재정논집』, 10(1): 247-278.
- 곽채기. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. 『지방재정과 지방세』, 44: 43-92.
- 곽현근. (2010). 대전시 주민참여예산제의 의의와 문제점 및 개선방안. 『공공행정연구』, 11(2): 175-194.
- 권자경. (2017). 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미친 영향에 관한 실증연구. 『지방정부연구』, 21(1): 217-239.
- 김 용. (2003). 참여예산사례 : 외국과 국내사례 소개. 『민주노동당 광주시지부』. 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안 토론회 발표자료.
- 김명수. (2016). 주민참여와 공공성 회복의 차원에서 본 주민참여예산제와 마을 만들기. 『공공사회연구』, 6(1): 129-150.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계 -. 『한국행정논집』, 16(3): 457-482.
- 류영아. (2019). 「주민참여예산제도의 운영실태와 개선 방안」. 국회입법조사처.
- 박세정. (2008). 주민참여 관점에서 본 주민자치센터 : 현실과 향후과제. 『사회과학연구』, 24(2): 131-151.
- 박현근·남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 17(3): 165-192.
- 서정섭·이장욱. (2018). 「지방자치단체 주민참여예산제 발전방안」. 한국지방행정연구원.
- 소순창·이광원. (2018). 중소도시형 주민참여예산 제도화 과정에서의 효율성 제고에 관한 연구. 논산시 주민참여예산제도를 중심으로. 『지방자치학회보』, 27(2): 293-318.
- 안성민. (2005). 주민참여예산제도: 포르투 알레그레시의 사례. 『지방재정』, 3: 139-148.
- 안성민·이영. (2007). 주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로. 『지방정부연구』, 11(4): 201-222.

- 안영훈. (2009). 우리나라 사무구분체계 개선방안 연구. 「지방정부연구」, 13(1): 149-171.
- 유희숙·김예승. (2012). 주민참여예산제의 현황과 정책과제: 경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로. 「한국정책연구」, 12(1): 243-260.
- 윤성일. (2017). 미래 정부의 정부간재정관계. 문명재 외, 「미래 사회와 정부의 역할」, 179-207. 경기: 문우사.
- 윤성일·임동완. (2018). 주민참여예산제도의 토착화. 「한국사회와 행정연구」, 29(4): 89-115.
- 윤성일·임동완. (2016). 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점. 「한국콘텐츠학회논문지」, 16(6): 40-53.
- 윤영진. (2003). 「새 재무행정학」. 서울: 대영문화사.
- 이광원. (2018). 전국의 주민참여예산 조례를 통해 본 참여범위 및 참여기구의 유형 분석. 「한국정책과학학회보」, 22(2): 77-102.
- 이민정. (2018). 「광역시도 주민참여예산제 운영모델 구축」. 충남발전연구원.
- 이복수. (2016). 재정민주주의의 첫걸음 주민참여예산. 「월간 공공정책」, 127: 17-19
- 이승중. (2005). 「지방자치론: 정치와 정책」. 서울: 박영사.
- 이장욱. (2019). 참여민주주의와 주민자치 이념 실현을 위한 제도. 「월간 주민자치」, 90: 52-57.
- 이정만. (2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 정책과제에 관한 연구. 충청남도의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 317-342.
- 임동욱. (2003). 주민참여예산제도의 현실적 한계, 한국정책지식센터. 「정책&지식포럼」, 51: 12-15.
- 임성일. (2011). 주민참여예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안. 한국지방행정연구원. 「주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?」 토론회 발표 자료.
- 임성일. (2015). 주민참여예산제도의 운영 실태와 개선 방향. 「한국도시행정학회 학술대회 발표논문집」, 29-55.
- 장노순. (2006). 한국에서의 주민참여예산제도의 운영실태 및 성공적 발전 방안. 「한국행정과 정책연구」, 4(1): 1-24.
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구. 주민참여예산제도의 국내외 사례비교 분석. 「한국정당학회보」, 7(2): 189-216.
- 조주복. (2012). 주민참여예산제도의 역할 재정립. 「한국지방자치학회보」, 24(4): 67-88.
- 주기완. (2015). 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구. 「공공사회 연구」, 5(4): 5-47.
- 주운현. (2017). 충청남도 시·군간 사무배분의 원칙과 과제. 「충남리뷰 2017」, 15-21.
- 충남발전연구원. (2014). 「충남형 자치분권 실현방안 연구」. 충남발전연구원.
- 한국지방행정연구원. (2017). 「지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발」. 한국지방행정연구원.

- 허철행. (2014). 주민참여예산제의 한계와 개선방안. 부산광역시를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 16(2): 259-282.
- Brian Wampler. (2007). *Introduction to Participatory Budgeting*. Anwer Shah(ed.), Participatory Budgeting. World Bank.
- Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Rocke. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(March): 164-178.

정재진: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득(2009년)하고, 경기연구원, 경기도청 예산담당관실에 근무하였으며 현재 수원시 예산재정과 재정전문관으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방공기업, 성과평가 등이다. 주요 연구로는 “지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선 방안(2018)”, “지방공기업 부채와 수익성과의 관계 분석(2016)”, “재정보전금 제도 변화에 따른 보통교부세 변화량 분석(2014)” 등이 있다.