「한국지방행정학보」 제18권 제2호(2021. 8): 37-67
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2021.18.2.37

기구의 성격과 예산과정을 연계한 광역단위 주민참여예산제 모형탐색*

- 경기도 주민참여예산위원회를 중심으로 -

Exploring the model of the regional participatory budgeting system for the nature of the organization and the budget process

라 휘 문 (성결대학교 행정학과 교수 - 주저자)
서 인 석 (안양대학교 행정학과 교수 - 공동저자)
박 충 훈 (경기연구원 연구위원 - 교신저자)

Abstract

Hui-Mun Ra / Inseok Seo / Chung-Hun Park

This study proposed an analytical model framework based on the nature of the organization and the budget process. To this end, two differentiated models were presented, focusing on the participatory budgeting system of Gyeonggi-do, which contains various characteristics of Korea.

The first proposal is a consensus-based administrative organization-type resident participatory budgeting committee, organized as a consensus-based administrative organization under the head of a local government, and the status of 'members' consists of public officials. Representation is secured by securing almost equal numbers of voluntary participation (open call), functional representatives, and regional representatives, and the relationship with the budget process is involved throughout the entire process, including organization, execution, and settlement of accounts. The second proposal is a parliamentary-linked participatory budgeting committee, which is an advisory body that supports the standing committee of the parliament as an auxiliary or partnership. Voluntary participation (public competition), functional representatives, and regional representatives are secured almost equally to secure resident representation. In the case of the parliamentary link type, the composition of the assembly is not configured to reflect regional characteristics, so it is configured to reflect regional characteristics within the composition of divisions by function.

Keywords: participatory budgeting system, Consensus-based Administrative Organizational Participatory Budget Committee, Parliamentary participatory budgeting committee

* 이 연구는 2020년 9월「지방자치분권시대에 부응하는 경기도형 주민참여예산제에 대한 연구」용역의 결과를 발췌하여 발전시킨 것임을 밝힌다(71 - 6410073 - 000094 - 01).

I. 문제의 제기

‘주민참여’를 담보하는 주민참여예산제는 어떤 모습이어야 하는가? 한국에서 각 지자체는 어떤 형태의 주민참여예산제도를 선정하고 운영해야 하는가? 주민참여예산제도는 브라질 포르투알레그리(Porto Alegre)시에서 1989년에 도입 및 시행된 이후 유럽, 아시아, 북미, 남미, 아프리카 등 전 세계로 확대되었다(행정안전부, 2019: 3). 주민참여예산제도가 전 세계로 빠르게 확산될 수 있었던 이유는 다양하나 그 중에 하나는 재정민주주의와 재정투명성을 확보하는데 기여할 수 있었기 때문이다. 주민참여예산제도는 주민에게 예산과정에 참여하여 사업을 결정하고 감시할 수 있는 권한과 영향력을 부여하는 것이다. 즉, 주민이 주민참여예산의 계획, 편성 그리고 집행 및 관리라는 예산과정에 참여하여 재정권한을 가지고 지방정부와 대화와 소통을 한다는 것이 매력적이었기 때문으로 볼 수 있다(박노욱·이은아, 2019: 1).

우리나라에서 주민참여예산제도는 중앙정부가 아닌 광주광역시 북구, 울산광역시 동구 등과 같은 지방자치단체가 2003년에 도입하여 시행하다가 중앙정부(행정안전부)의 적극적인 개입을 통해 전국으로 확대되었다. 주민참여예산제도는 행정자치부가 2006년 8월에 발표한 「주민참여예산제 표준 조례안」과 2010년 10월에 제시한 「주민참여예산제 운영 조례 모델안」을 통해 제도적인 토대를 갖추게 되었으며, 2011년 3월 개정된「지방재정법」을 통해 실시가 의무화되었다. 지방의회와 지방정부가 주도해 오던 예산편성 등의 과정에 지역 주민이 직접 참여하여 영향력을 행사할 수 있게 한다는 점에서 주민참여예산제도는 “참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한” 수단이라 할 수 있다(최성환 외, 2017 : 3). 또한 주민의 의사를 적극 반영함으로써 자원을 효과적으로 배분할 수 있을 뿐 아니라 재정의 투명성과 책임성, 건전성 등을 제고 할 수 있다(서정섭 외, 2018). 주민참여예산제도가 우리나라에 도입된 이후 예산과정에 많은 영향을 미쳤고, 재정 민주주의와 재정투명성을 확보하는데 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

현 정부는 「국정운영 5개년 계획」을 통해 지방재정의 건전성 확보 수단으로 주민참여예산제도를 강조하고 있다(국정기획자문위원회, 2017). 지방자치단체의 핵심정책 및 사업으로까지 주민참여예산제도를 확대하여 주민에 의한 자율통제를 강화하고 지방재정의 건전성을 확보하고자 하는 것이다. 특히, 2018년 3월 27일 「지방재정법」의 개정으로 주민참여예산제도의 개념이 확장됨에 따라 주민의 참여 범위가 지방예산의 편성과정을 넘어 사업의 집행과 평가까지 확대된 상황이다. 그렇지만, 법률적 확대에도 불구하고 주민참여를 통한 예산과정의 감시시스템이 행정자치부나 지방자치단체장에 의해 주도되고 있다는 것은 여전히 큰 제도적 한계라고 봐야 한다. 주민이 주체적으로 사업 및 예산과정을 살펴볼 수 있어야 진정한 의미의 주민참여예산이라고 볼 수 있기 때문이다.

이러한 제도의 확산과 확장에도 불구하고 행정안전부가 제시한 표준조례안의 방식에서 주민

참여예산 제도는 전혀 발전되지 못하고 있다. 주민참여예산제도는 지역의 특성과 방식에 따라 자유롭게 운영될 수 있어야 하며, 이를 가이드 할 수 있는 운영모형이 제시되어야 하나 현재로써는 초기의 광주 북구 방식이 모든 지자체에 준용되고 있는 상황이다. 이러한 한계로 기초지자체와 광역지자체의 운영 모형이 차이가 없고, 운영상황에서 기초와 광역이 상충되는 문제가 발생되기도 한다. 결국 이를 해결하기 위해서는 지역의 특성과 방식에 따라 선택할 수 있는 다양한 운영모형의 제시가 필요하다. 특히 예산편성이라는 기존의 한계를 넘어서는 예산과정 전반을 고려하고 이 과정에 참여가 힘(power)을 얻을 수 있는 제도적 기반이 고려되어야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 주민참여예산제도를 예산과정과 기구의 특성을 고려해 모형화를 시도한다. 모형 도출을 위한 기준 지자체로는 경기도를 선정하였다. 경기도는 타 지자체에 비해 상대적으로 잘 운영되고 있다고 평가되지만, 실제 기초단체와 운영방식이 차별화되지 않고 운영되기 때문에 기초와 다른 모형이 필요한 지역이기 때문이다. 모형을 탐색하고 특성을 구체화하기 위해 주민참여와 예산과정에 대한 논의, 그리고 경기도 주민참여예산제의 주요 이슈를 통해 적절한 모형의 프레임워크를 제시하고 모형의 특성을 제시해보고자 하였다.

Ⅱ. 이론 및 제도적 검토

1. 경기도 주민참여예산제 현황과 제도적 한계

1) 경기도 주민참여예산제도의 연혁

2011년 3월 「지방재정법」의 개정으로 주민참여예산제도의 도입이 의무화됨에 따라 경기도는 같은 해 8월과 9월에 「경기도 주민참여 예산 운영 조례」와 「경기도 주민참여 예산 운영 조례 시행규칙」을 제정・공포하며 제도의 법적 근거를 마련하였다. 경기도 주민참여예산제도에는 경기도에 거주하는 주민뿐 아니라 경기도 소재 기업과 비영리단체의 임직원도 참여할 수 있도록 되어 있다. 조례 제2조 제2항에서는 “도에 주소를 두고 있는 사람, 도에 본점이나 지점 영업소 또는 생산시설 등을 둔 기업과 비영리단체 등의 대표자 또는 임직원”을 이 조례에서 사용하는 주민으로 정의하고 있으나, “경기도와 도내 시·군의 공무원 및 산하 출연기관이나 출자기관 및 지방공기업에 종사하는 사람은 제외”하도록 하고 있다. 이는 서울시 및 대구시 등 지역에 소재하는 「초·중등교육법」과 「고등교육법」 상의 학교 재학생 및 이와 같은 자격을 갖춘 사람도 주민의 범위에 포함하던 것과 차이가 있다는 것을 짐작할 수 있다.

2012년부터 경기도 주민참여예산제는 지속적인 조례 개정을 통해 운영하고 있으며, 이후 2016년, 2018년 조례의 일부개정 과정 등을 거친 끝에 현재의 조례로 주민참여예산제도를 시행하고 있다. 2012년 일부개정된 「경기도 주민참여 예산 운영 조례 시행규칙」 개정안은 경기

도의 예산 운영 및 편성에 대한 자문기구인 주민참여예산위원회에 참여하는 위원들의 사회적·도덕적 자격 기준을 강화하기 위해 위촉직 위원의 위촉해제사유를 추가 신설하였고, 위원회 소집권자를 위원장에서 도지사로 변경한 바 있다. 2016년 일부개정된「경기도 주민참여 예산 운영 조례 시행규칙」개정안은 주민의 정의(제2조 2)에 대해 명시하였고, 반영한 예산편성 내용의 공개의무를 명시하였다(제3조②항). 또한, 주민참여예산 계획에 포함되어야 할 세부적인 내용을 명시하고, 주민참여예산의 범위(제5조)도 이 개정에 포함되었다. 2018년 일부개정된「경기도 주민참여 예산 운영 조례 시행규칙」개정안은 제5조의 내용을 "예산편성방향, 도 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론회 개최계획, 주민참여예산위원회·주민참여예산 지역회의·주민참여예산 연구회·예산학교 등"으로 구체화하였고, 주민참여절차에 대한 조례 내용을 개선하였다. 특히, 의견 제출(제8조) 방법으로 "주민은 누구나 인터넷 또는 모바일 홈페이지·소셜네트워크서비스(SNS)·서면·도 본청 및 소속기관 등에서의 현장 제안 등 다양한 경로"를 구성해야한다는 것을 통해 시민접근성을 높이려는 노력을 조례개선을 통해 확인할 수 있다.

2) 경기도 주민참여예산제도의 현황

본 연구가 주민참여예산제도의 모형에 주목하고 있다는 점에서 주민참여예산의 범위, 주민참여수준의 범위 등에 초점을 두고 살펴보고자 하였다. 우선, 주민참여의 범위를 논의하면 다음과 같다. 경기도 주민참여예산의 범위는 해당연도 전체 예산으로, 조례 제6조에서는 이에 대한 주민의 의견을 제출받도록 하고 명시하고 있다. 도 자체사업 중 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업에 대해서는 주민으로부터 추진방향, 적정성, 효율성 증대방안, 개선사항 등에 대한 의견서를 경기도청 홈페이지, 이메일 또는 우편 등을 통하여 제출받고 있다(경기도, 2020).

이 중에서 주민의 공모를 통한 참여예산은 '13년 24건 및 638억원, '14년 25건 및 416억원, '15년 40건 및 427억원[1] '16년 64건 및 701억원, '17년 43건 및 1653억, '18년 80건 및 278억, '19년 254건 및 4785억, '20년 351건 및 4906억으로 크게 증대하고 있었다. 특히 2019년을 기점으로 전년대비 3배 이상으로 접수건수와 금액이 급증하였음을 확인할 수 있었다.

---

[1] '14년과 '15년은 2016 경기도 주민참여예산 운영계획을 참고하여 정리하였다.

〈표 1〉 주민참여와 주민참여예산제도 간 연계

구분	접수(신청)		예산편성	
	건수	요구액	사업수(건)	반영액(백만원)
2020년 예산	351	490,685	26	12,767
2019년 예산	254	478,553	29	28,166
2018년 예산	80	27,887	6	1,635
2017년 예산	43	165,311	8	19,145
2016년 예산	64	70,165	12	15,133
2015년 예산	40	42,700	-	-
2014년 예산	25	41,600	-	-
2013년 예산	24	63,800	-	-

자료: 경기도 2016년 운영계획 및 주민참여예산 홈페이지(https://yesan.gg.go.kr/) 운영실적 종합

2018년 주민참여예산 운영계획에서 도정참여형 200억, 道-시군 연계협력형 150억원, 지역지원형 150억원 등 약 500억원을 주민 공모사업으로 편성하였으며, 2019년 주민참여예산 운영계획에서 역시 도정참여형 200억, 道-시군 연계협력형 A 200억, 道-시군, 연계협력형 B 100억 등 약 500억원을 편성한 바 있다. 즉 2018년 이후 500억원의 규모로 경기도 주민참여예산을 운영하고 있다.

그렇지만, 이러한 양적 증가와 더불어 참여수준을 확대하기 위해 2019년 사업 유형부터 예산과정별 주민참여수준을 명시하고 있는데, 이는 참여의 활성화를 강화하기 위함이었다. 예를 들어, 2019년 도정참여형 & 도-시군 연계협력형A 사업에서는 예산편성 및 집행모니터링을, 도-시군연계협력형B 예산편성 및 사업실행에 참여할 수 있도록 제도화하였다.

〈표 2〉 2019년 경기도 주민참여예산제 운영계획

구분	사업내용	주민참여수준
도정참여형 (200억원)	▹ 도비 100% 투자 대상 사업 ▹ 道가 역점사업으로 추진해야 할 사업 ▹ 경기도 전역에 파급효과가 미치는 사업	예산편성 집행모니터링
道-시군 연계협력형 A (200억원)	▹ 道-시군 연계 추진 도비지원 사업 ▹ 시·군 공모를 통해 제안된 사업 중 도-시군 연계사업	
道-시군 연계협력형 B (100억원)	▹ 시군 소규모 도비 지원 사업(최대 1억원) ▹ 도민불편해소를 위한 생활밀착형 사업	예산편성 사업실행

자료: 경기도 주민참여예산 홈페이지(https://yesan.gg.go.kr/) 운영실적 종합

또한, 2020년 이후에는 도정참여형 & 지역지원형 사업에 예산편성, 집행모니터링의 역할에 참여할 수 있게 되었으며, 민관협치형 사업에는 정책발굴부터, 사업화, 예산편성, 집행모니터링

등 다양한 참여가 제도화되었다.

〈표 3〉 2020년 경기도 주민참여예산제 운영계획

구분	사업내용	주민참여수준
도민제안형 (300억원)	▹ 도가 역점사업으로 추진해야 할 사업 ▹ 도 전역에 파급효과가 미치는 사업 ▹ 도-시군 연계협력이 필요한 사업	예산편성 집행모니터링
지역지원형 (100억원)	▹ 지역문제 해결을 위해 도의 지원이 필요한 사업 ▹ 도민불편해소를 위한 생활밀착형 사업 ▹ 시군 위원회 → (시군검토) → 道 (Bottom-up 방식, 시군별 Ceiling 적용)	예산편성 집행모니터링 (시군위원회)
민관협치형 (100억원)	▹ 민관협치 의제발굴 사업 유형 ▹ 경기도 소재 비영리 민간단체., 도 각종 위원회 제안사업	정책발굴· 사업화, 예산편성, 집행모니터링

자료: 경기도 주민참여예산 홈페이지(https://yesan.gg.go.kr/) 운영실적 종합

3) 경기도 주민참여예산제도의 한계: 실질적 참여의 문턱

경기도의 주민참여예산제에 대한 다각화의 노력에도 불구하고 제도적 고민이 상존하고 있는 상황이다. 가장 우선적인 고민은 법정개정을 통해 참여의 범위가 확대되었음에도 제도적 범위는 그에 맞게 설정되지 못한 점이다. 2018년 3월 「지방재정법」개정으로 제39조 지방예산에서 주민참여의 범위가 지방예산 편성 등 전체 예산과정으로 확대되었으며, 이와 함께 동법 시행령 개정을 통해 주민이 참여할 수 있는 예산과정의 범위가 구체적으로 규정되었다[2]. 법률 및 법령 개정에 따라 주민참여 예산과정에 '예산편성의 방향 설정', '지방자치단체장이 정하는 기준에 해당하는 주요사업의 예산편성 및 집행, 주민제안사업의 예산편성 및 집행' 등을 포함시킴으로써 지방재정에 대한 주요 의사결정에도 주민참여가 이루어질 수 있는 근거가 마련된 것이다. 경기도는 2017년까지는 주민제안사업 공모에 한정하여 운영되었고, 법령개정시점과 맞물려 2018년부터 도정 주요 정책사업으로 주민참여를 확대하여 운영하였다. 즉, 2018년 주민참여예산부터 30억원이상 道 자체사업, 민선7기 정책사업, 성인지 예산서, 중기지방재정계획 등 비공모사업을 운영하였으며, 2019년 30억원 이상 도 주요재정사업에 해당하는 24개 사업 2,189억원에 대한 주민의견검토가 이루어졌으며, 2020년 이를 확대하여 20억이상 道 자체사업과 3억원 이상의 사업에 주민의견서을 제출하도록 운영하였다[3].

---

2) 2018년 3월 27일 지방예산 편성 등 예산과정까지 주민참여를 확대하고 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산기구를 둘 수 있도록 지방재정법 제39조가 개정됨에 따라, 주민이 참여할 수 있는 예산과정 범위 등에 대한 지방재정법 시행령 개정안이 2018년 6월 22일 입법예고 되었다.

3) 2021년 예산 실국요구액 기준 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사·축제성 사업 대상 주민참여예산 운영위원회 협의 후 대상사업을 선정하였다.

참여사업의 경우, 타 시도 사례에서 사업 제안 및 선정으로 참여범위를 두고 있는데, 개인이 제안한 사업을 모니터링하고 평가한다는 것이 현실적으로 한계가 있다 .즉, 2018년 주민참여예산부터 30억원이상 道 자체사업, 민선7기 정책사업, 성인지협치사업의 경우, 평가 및 환류에 대한 예산과정 확대에 대한 논의가 필요한 상황이다. 또한, 주민참여예산 본연의 목적이 사업의 낭비와 비효율을 낮추는 데 있으므로 평가가 잘 이루어져야 사업의 효율성과 효과성을 담보할 수 있다. 경기도의 경우 「경기도 주민참여예산 운영 조례」와 주민참여예산제도 운영계획에 따라 주민참여예산의 참여 범위를 "해당연도 전체 예산"으로 제시하고 있다. 비공모사업의 경우 자체사업 중 20억 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업으로 두고 있는 것은 적절하나, 이를 전문적으로 다룰 수 있는 방안이 필요한 상황이다.

물론, 경기도는 2020년 운영계획을 통해 사업수행관리 및 평가·한류를 계획하고 있다. 즉 2020년 주민참여예산 반영 협치사업을 2021년에 모니터링하는 계획으로, 민관협치 제도개선 분과위원(7명), 관계공무원 등으로 구성하고 민관협력 추진현황 모니터링 및 점검, 민관협력도 평가 등을 수행다는 것이다. 다만, 결과에 대한 평가인 만큼 환류에 대한 내용도 더 구체화될 필요가 있으나 이를 위한 적합한 시스템이 부재하다. 결국 주민참여예산의 실질적 참여는 예산운용 전 과정에 주민의 참여가 이루어져야 한다는 것이나 현 제도운영의 상황에서는 한계를 벗어나기 어려운 상황이다. 이상적인 제도변화 또는 제도모형은 예산과정, 결산과정, 도 주요사업에 대한 의사결정에 참여 등에 더하여 예산 낭비 감시 등으로 확대해나가면서 주민참여의 양적·질적 범위를 확대하는 것이라 볼 수 있다.

무엇보다 기초자치단체의 주민참여예산 운영방식과 광역단위 주민참여예산 운영방식에 차별성을 가져갈 수 있는 논의도 필요한 상황이다. 현재까지의 주민참여예산제도는 광주광역시 '북구'와 같이 기초자치단체를 고려한 제도였다. 전국에서 제도화된 주민참여예산제 모형은 기초자치단체 단위의 모형에서 출발하였으나, 법적 테두리 안에서 광역과 기초의 차이가 없이 조례선택의 차이만이 있을 뿐이다. 광역과 기초라는 차이를 고려하여 광역의 문제를 광역적 관점에서 다루어낼 수 있는 큰 틀의 '모형탐색'이 다루어져야 한다. 나아가, 경기도는 국내의 다양한 지역적 특색을 모두 갖추고 있는 지역이라는 점에서 다양한 지역특색을 포용할 수 있는 제도가 고려되어야 하는 상황이다.

2. 주민참여와 주민참여예산 연계에 대한 논의

주민참여는 통일된 개념이 존재하지 않으며, 그 이유는 주민참여를 개념화하고자 하는 각 학자들이 보고자 하는 초점(focus)와 범위(locus)의 차이에 기인한다[4]. 주민참여의 유형은 학자들의 견해를 종합하면 4가지 정도로 요약이 가능하다(이승종 외, 1994). 첫째, Arnstein(1969)

[4] 주민참여의 개념을 살펴보는 이유는 예산과정에 주민이 참여하는 주민참여예산제의 이론적 근거를 도출하기 위해서이다.

등이 주장한 주민참여로 정치과정에서 소외된 빈곤자와 소수인종집단 등을 의사결정과정에 참여시키는 것을 의미한다. 둘째, 지방자치단체의 정책결정이 자신에게 영향을 미칠 경우 이들을 참여시키는 것을 의미한다. 셋째, 사람들의 요구에 정부가 대응하도록 하는 것을 의미한다. 이는 정부에게 공개성, 접근성, 대응성, 책임성을 요구하는 것이라고 볼 수 있다. 넷째, 정책을 형성하거나 특정 제안을 만들 때 참여하는 것을 의미한다. 이승종(1997)은 이를 종합하여 주민참여를 "지방정부의 정책과정에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위"라고 정의하고 있다. 지방정부의 정책결정, 집행 그리고 평가 및 환류과정에 직접 또는 간접적으로 영향을 부여하거나 부여하고자 하는 주민들이 참여하는 행동 전체를 의미한다. 여기서 주민참여예산은 앞에서 살펴본 주민참여의 유형 4가지 모두에 해당된다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 주민참여에 대해 선행연구는 총 5가지 측면에서 중요성을 강조하고 있다. 첫째, 주민의 행·재정수요를 정책으로 전환하는데 한계를 가지고 있는 대의민주주의를 보완하기 위한 수단이라는 점이다. 직접 민주주주의의 보완적 활용을 통해 대의민주주의가 가지고 있는 한계를 보완한다는 의미이다. 둘째, 지방정부가 가지고 있는 지식기반의 부족 문제를 해소할 수 있고, 결정된 정책에 대한 이해관계자의 순응과 지원을 받을 수 있는 가능성이 높아진다(Pelletier, et al., 1999; 강인성, 2008: 218에서 재인용). 주민이 지방정부의 정책과정에 참여하면 지방정부는 다양한 주민의견을 정책에 반영할 수 있기 때문에 지방정부가 가지고 있는 획일적인 관점의 적용 문제를 해소할 수 있고, 주민들은 자신의 의견을 정책에 반영시키고자 하는 과정에서 해당 정책에 대한 이해도가 높아지고, 따라서 수용성도 높아질 것이다. 셋째, 지역사회가 가지고 있는 실제 문제를 해결할 수 있는 능력의 증진과 지역사회 통합에 기여한다는 점이다(Vroom, 1988; Nelson & Wright, 1995; 강인성, 2008: 216에서 재인용). 지방정부가 정책을 결정할 때 정확한 현실을 파악하지 못하면 실제 문제가 아닌 다른 문제를 정책의제화 한 후 정책결정으로 연계되는 문제가 발생할 수 있다. 주민이 참여하게 되면 어떤 것이 실제 해소하여야 하는 문제인지를 명확하게 파악할 수 있다는 점은 큰 강점이라 볼 수 있다. 넷째, 지방정부가 결정하는 정책이 현실과 괴리되는 것을 방지할 수 있다는 점이다(Irvin & Stansbury, 2004; 강인성, 2008: 216에서 재인용). 주민이 참여하면 현실과 일치하는 정책을 결정할 수 있다는 장점을 가진다. 다섯째, 지방행정에 대한 민주적 통제성, 책임과 대응성이 확대될 수 있다(이승종, 1997: 27-42). 지방정부의 정책에 대해 일정 부분 통제가 가능하고 그 결과를 토대로 책임을 물을 수 있기 때문에 책임행정이 가능해진다. 이상이 주민참여가 정책과정에서 기능적으로 중요해지는 이유이다.

그렇다면 주민참여가 가지는 강점을 발현할 수 있는 방법 즉 유형에는 어떤 것이 있는가? 본 연구에서는 주민참여의 유형에 대해 ① 참여단위의 정도, ② 지방정부와 참여주민간의 영향력, ③ 참여수준, ④ 자치역량 등의 관점에서 살펴보고자 하였다[5].

---

5) 주민참여의 유형은 주민참여예산제도의 운영과정에서 다양한 기제로 활용할 수 있을 것이다.

우선, 참여단위의 정도로 살펴보는 주민참여 유형이다. ACIR(1984)은 조직적 참여형태, 개인적 참여형태, 정보수집형로 구분한 바 있으며, Barber(1984)의 경우 강한 민주주의적 담화를 위한 참여제도, 강한 민주주의적 의사결정을 위한 참여제도, 강한 민주주의적 활동을 위한 참여제도로 구분하였다. Herson & Bolland(1990)은 개인적 참여, 집단적 참여로 구분한 바 있다. 둘째, 지방정부와 참여주민 간 영향력(주도권)을 기준으로 주민참여 유형을 구분한 방식이다. Lunde(1996)는 정보제공, 협의, 공사협동, 위임, 통제로 구분한 바 있으며, Sharp(1990), OECD(2001), 강인성(2008) 그리고 이승종·김혜정(2011)은 수동적 참여(반응적 참여, 정보, 정보제공형), 교호적 참여(교호적 참여, 협의, 협의형), 적극적 참여(통제적 참여, 능동적 참여)로 구분하였다. 셋째, 참여의 수준으로 구분하는 경우이다. Arnstein(1969)의 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 구분하였다. 넷째, Pretty(1995)에 의해 자치역량 수준으로 구분하는 경우이다. 수동적 참여, 정보제시 참여, 협의적 참여, 인센티브 참여, 기능적 참여, 상호작용적 참여, 자율적 참여로 제시하였다. 이때 지방정부와 참여주민 간 영향력(주도권)을 기준으로 주민참여의 유형은 다른 분류방식에 비해 분류가 용이할 뿐만 아니라 가장 일반적으로 활용되고 있다는 점에서 OECD(2001) 방식이 예산과정과 연계되는 것으로 가장 적절하다.

이러한 측면에서 OECD(2001)를 기준으로 할 때 수동적 참여(반응적 참여, 정보, 정보제공형), 교호적 참여(교호적 참여, 협의, 협의형), 적극적 참여(통제적 참여, 능동적 참여)가 예산과정에 유기적으로 관련된다. 예산과정은 계획수립단계 → 예산편성단계 → 예산집행단계 → 결과분석단계로 구분할 수 있으나 계획수립단계는 행정내부의 절차이기 때문에 주민참여가 어렵다는 점을 고려하여 예산편성단계, 예산집행단계 그리고 결과분석단계로 살펴볼 수 있다. 즉 주민참여와 예산과정의 연계는 예산편성단계, 예산집행단계, 집행결산단계에 주민이 참여할 수 있다는 논리가 성립된다.

그렇다면 주민참여에 대한 유형과 주민참여예산제도는 어떻게 연계될 수 있는가? 이상에서 논의되었던 유형과 과정을 연계하면 〈표 4〉과 같이 제안될 수 있다. 주민참여예산제도가 가지고 있는 본래의 도입목적을 달성하기 위해서는 주민참여와 예산과정 그리고 주민참여예산제도 간 연계고리를 보다 견고히 할 수 있도록 다양한 조치가 필요할 것으로 보여진다.

〈표 4〉 주민참여와 주민참여예산제도 간 연계

구분	예산편성단계		예산집행단계		집행결산단계
예산 과정	방침시달(예산) → 예산 요구(사업부서) → 조정(예산 부서) → 의회제출(자치단체장) → 의회심의 → 확정	→	예산배정계획의 수립 → 예산정기배정 → 예산수시배정 → 예산재배정	→	지출원인행위 마감 → 출납폐쇄일까지 지출과 반납완료 → 세입·세출집행의 과목경정과 회계 현금간 전용자금 변제 및 당해 회계연도 세입금의 수납을 완료 → 다음해 정해진 기간까지 세입금의 금고납입을 마감 정리 결산서 및 증거서류를 작성 → 지방자치단체의 장에게 보고 → 지방의회가 선임한 결산검사위원의 결산검사의견서를 첨부하여 지방의회에 제출 → 지방의회에서는 처리
	↑		↑		↑
주민 참여	• 수동적 참여(반응적 참여, 정보, 정보제공형) • 교호적 참여(교호적 참여, 협의, 협의형) • 적극적 참여(통제적 참여, 능동적 참여)	→	• 수동적 참여(반응적 참여, 정보, 정보제공형) • 교호적 참여(교호적 참여, 협의, 협의형) • 적극적 참여(통제적 참여, 능동적 참여)	→	• 수동적 참여(반응적 참여, 정보, 정보제공형) • 교호적 참여(교호적 참여, 협의, 협의형) • 적극적 참여(통제적 참여, 능동적 참여)
	↑		↑		↑
주민 참여 예산 제도	〈주민참여예산유형〉 • 공모사업 • 주민제안사업 • 일반참여예산사업 〈결정주체〉 • 주민참여예산위원회	→	법적으로는 참여 허용	→	법적으로는 참여 허용

자료: 서인석 외(2020: 61)

우선, 주민참여 유형을 살펴보면 다음과 같다. 〈표 5〉에서 제시된 것처럼 예산과정에 주민들은 수동적 참여, 교호적 참여, 적극적 참여의 형태로 참여할 수 있어야 한다. 수동적 참여는 반응적 참여, 정보, 정보제공형 등이 포함된다. 주민참여예산제도가 아닌 일반행정에서의 정책결정과정에 대한 참여유형은 다양하게 존재할 수 있다[6]. 교호적 참여에는 교호적 참여, 협의, 협의형 등이 포함될 수 있다. 적극적 참여에는 통제적 참여, 능동적 참여 등이 포함될 수 있다.

다음으로, 주민참여예산유형은 크게 공모사업, 주민제안사업 그리고 일반참여예산사업으로 구분된다. 주민참여의 유형을 고려할 때 주민참여예산제도가 공모사업, 일반참여예산사업 등의 적정한지에 대해서는 고려가 필요하다. 주민참여예산제도의 성격을 고려할 때 주민제안사업이

6) 예를 들면, 정책설계단계에서 수동적 참여유형으로는 결재문서공개방, 공공데이터포털, 민원처리, 소식지, 주민사랑방, 지역소식 등이 있고, 정책집행단계에서는 SNS긴급메시지, 공익제보신고, 공지사항, 뉴스포털, 도정신문, 문자알림서비스, 민생토닥토닥, 부조리신고, 시문시답, 시정운영상황공개, 신고센터, 신문고, 온라인법률상담실, 인권아카이브, 정보공개, 정보제공, 주민상담, 정책평가단계에서 감사결과공개, 평가결과 공개, 행정서비스헌장평가결과 등이다.

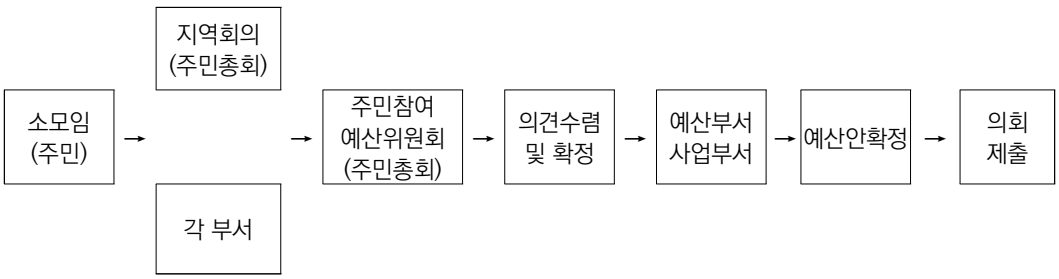
중심이 되어야 할 것이다. 특히, 주민참여예산위원회를 통과한 모든 예산을 주민참여예산으로 분류하는 것은 고려되어야 한다. 지방자치단체가 특정 사업을 추진하기 위하여 주민참여예산위원회에 상정하고 통과하면 주민참여예산으로 분류된다.

〈표 5〉 주민참여예산사업 유형

공모사업	주민제안사업	일반 참여예산사업
▹ 사전에 공모사업의 실링(ceiling)을 사전 설정하여 주민 공모 실시 ▹ 주민참여예산위원회가 실링 내에서 사업 우선순위를 실질적으로 결정(자치단체는 사업의 위법성 파단, 컨설팅 등 보조적 역할만 수행) ▹ 이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당	▹ 사전에 공모사업의 실링을 사전 설정하지 않고 공모 실시 ▹ 주민참여예산위원회가 사업 우선순위 등 의견을 제시하나, 실질적 우선순위 결정권한은 자치단체가 가짐 ▹ 이상의 2가지 요건 중 하나에 해당	▹ 자치단체가 공모사업이 아닌 일반 사업에 대해 주민참여절차를 거치도록 하는 일정한 기준을 사전 설정 ▹ 사업별 주민의견서 작성(세부사업별) ▹ 이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당

자료: 서인석 외(2020: 63)

한편, 결정주체에 대한 논의 역시 중요하다. 주민참여예산은 주민참여예산위원회에 의하여 결정되도록 제도화되어 있다. 위원회이기 때문에 집행기능, 사후관리기능 등을 보유하고 있지 않기 때문에 편성까지는 관여할 수 있지만 집행 및 결산, 환류 등의 과정에 참여하는 것이 쉽지는 않다. 즉 다양한 유형에 대한 고려가 필요한 상황이다.



자료: 서인석 외(2020: 64)

〈그림 1〉 주민참여예산 결정절차

3. 주민참여예산위원회 기구의 성격: 자문기구형, 집행권보유형 등

주민참여예산위원회는 수행하는 기능에 따라 자문·심의 기능과 의결기능으로 구분할 수 있다. 자문·심의 기능은 의결기능이 없는 자문위원회의 형태로 운영되며, 의결기능은 행정기관의 하부조직 형태로 운영된다. 우리나라의 주민참여예산제도는 의결기능이 없는 자문위원회 형태로 운영됨에 따라 주민참여 예산의 범위가 협소하게 운영되고 있다. 의결기능을 가지고 있는 포트알레그레시의 주민참여예산범위가 전체 시 예산의 25%에 이르고 있다는 점은 시사하는 바

가 크다. 또한 주민참여예산위원회를 집행기관인 행정부에 위치할지, 입법기관인 의회에 위치할 지에 따라 기관구성이 달라지게 된다. 집행기관인 행정부에 위치할 경우 주민참여예산위원회는 의회 심의 단계 이전인 예산안 편성에 대해 자문 또는 의결 기능을 행사하게 된다. 입법기관인 의회에 위치할 경우 예산심의과정에 대해 자문 또는 의결 기능을 행사하게 된다. 이 두 가지 기준을 조합할 경우 다음과 같은 기구 형태가 도출된다. 자문기능을 가지는 자문위원회형과 의회연계형은 예산과정에 있어 정부주도형 또는 민관협력형의 영향력을 가지게 된다. 의결기능을 가지는 합의제 행정기구형과 의회감시형은 예산과정에 있어 주민주도형의 영향력을 가지게 되는 방식이다.

〈표 6〉 주민참여예산위원회의 유형[7]

구분	집행기관		입법기관	
	형태	영향력	형태	영향력
자문기능	자문위원회	정부주도형	의회 연계형	민관협력형
의결기능	합의제 행정기구	주민주도형	의회 감시형	주민주도형

자료: 서인석 외(2020: 141)

이상적으로는 주민의 예산과정에 대한 영향력을 확대하기 위해서는 자문기능 보다는 의결기능을 가질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 집행기관의 자문위원회 형태인 현행 제도는 의결기능이 부재하여 집행기관에 대한 권고의 영역에 머물고 있다고 할 수 있다. 예산안을 작성하는 집행기관 보다는 예산편성권을 가진 의회에 위치하는 것이 주민의 영향력이 보다 강하게 발휘될 수 있으며, 자문기능 보다는 의결기능을 가지는 것이 주민의 영향력이 보다 강하게 발휘될 것이다. 다만, 의회감시형의 경우 헌법상 지방의회의 고유권한인 예산편성권을 침해할 우려가 있다는 점이 현실적인 한계라고 할 수 있다.

이때 예산과정에서의 주민의 영향력을 강화하기 위해서는 합의제 행정기구형이나 의회 연계형을 검토해 볼 수 있다. 합의제 행정기구형의 경우 집행기관인 자치단체 조직 내에 주민참여예산위원회를 설치하고, 행정기구로서의 법적 지위를 부여하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 합의제 행정기구로서의 주민참여예산위원회는 위원회의 결정사항이 구속력을 가지므로, 기존의 자문위원회 형태의 위원회가 가지는 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있다. 합의제 행정기구의 구성원은 공무원 신분을 가지며, 합의제 행정기구의 운영을 지원하기 위해 지원조직과 인력이 수반되는 경우가 일반적이다[8].

---

7) 각 유형의 대표적 사례는 다음과 같이 생각될 수 있다. 자문위원회형은 일반적 한국의 주민참여예산제도 사례가 해당되며, 합의제 행정기구로는 서울시 민주주의위원회 형태가 생각될 수 있다. 또한, 의회연계형으로는 미국 미네소타 주 세인트폴 시의 자본예산개선위원회(Capital Budget Improvement Committee), 의회감시형으로는 포트알레그레시 정도가 제시될 수 있다고 본다.

8) 예를 들어, 위원회는 합의제 행정기구의 성격을 지니기 때문에 '위원'은 임기제 또는 계약직 공무원 등의 공무원 지위를 확보하게 된다.

다만, 합의제 행정기구로 운영할 경우 주민참여예산위원회의 위원을 현행과 같이 다수의 위원으로 구성하지 못한다는 단점이 있다[9]. 따라서, 주민참여예산위원회를 합의제 행정기구로 운영할 경우 '본위원회'는 합의제 행정기구에 해당하며, 이외에 분과위원회나 지역회의 등 하부기능들은 합의제 행정기구를 지원하는 자문조직으로 운영할 수 있을 것이다. 본위원회의 구성은 각 분과위원장을 포함하여 운영하되 현행 제도보다는 구성인원이 축소된 형태로 운영하여야 할 것이다. 의회 연계형의 경우 주민참여예산위원회를 의회 상임위원회나 예산결산특별위원회와 연계하여 자문위원회 형태로 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 의회 상임위원회 별로 주민참여예산위원회의 분과와 연계를 하고, 의회 예산결산특별위원회 산하에 주민참여위원회의 본위원회를 두는 방식을 고려할 수 있다. 의회 위원회 산하에 주민참여예산위원회를 운영할 경우 의회의 예산편성권과의 충돌을 방지할 수 있다. 반면, 자문기능을 수행함에 따라 주민의 영향력은 합의제 행정기구형에 비해 상대적으로 약화된다. 그럼에도 불구하고 현행 제도보다는 예산과정에 대한 주민의 영향력이 강화되게 될 수 있다.

4. 선행연구 검토: 예산과정과 주민참여 연계 논의를 중심으로

예산과정에서 주민참여에 관한 문헌들은 크게 3가지 접근방식을 취한다(Guo & Neshkova, 2013: 332). 첫 번째는 예산과정에서 주민이 포함되는 방식(Rationales)이며, 두 번째는 참여시기에 대한 논의이며(the importance of timing), 세 번째는 시민 집약하는 메커니즘(mechanism)에 대한 것이다. 첫 번째 접근은 정부가 예산 과정에 시민을 참여시키는 이유를 설명하는 반면, 다른 두 가지 접근은 시민참여의 과정과 디자인, 그리고 그것들이 어떻게 얽혀있는지에 관심을 가진다.

우선, 주민이 포함되는 방식에 대한 선행연구들의 관점은 다음과 같다. 다양한 연구자들은 참여가 공공정책과 개인, 지역사회 모두에 편익을 준다는 것을 공통적으로 초점을 맞춘다(Beierle & Cayford, 2002; Berman, 1997; Box, 1998; Irvin & Stansbury, 2004; Kathleen & Martin, 1991; King, Felte, Sue, Sue, Susel, 1998; Nabatchi, 2010; Schachter, 1997; Stivers, 1990, 1994; Thomas, 1995; Timney, 1998, 2011; Watson, Juster, & Johnson, 1991). 예산절차는 자원을 할당하고 결정하는 방식이며, 참여 예산은 결국 이러한 자원할당에 직접적으로 관여하게 된다는 것이다. 즉 주요 공공 정책 결정은 공공 예산 책정 과정에서 이루어지기 때문에 이는 중요한 기회가 된다(Ebdon, 2000: 383). Bland & Rubin(1997)은 참여예산의 근본적인 논리는 주민들이 자신의 지역에 대한 지식과 이해를 높일 수 있다는 점이다. 이 과정에서 자신들의 지역사회에서 정치적, 경제적, 문화적 요인의 고유한 조합을 반영하는 혁신적인 해결책을 제공할 수도 있다. 예산 프로세스에 시민의 선호와 피드백을 통합하면 서로 다른 지역사회의

9) 미국 미네소타주의 세인트 폴(St. Paul)시는 18명의 위원으로 구성되는 자본예산개선위원회(Capital Budget Improvement Committee)에서 향후 2년 이내의 시정부 지출예산에 대한 결정을 내리고 있다.

특정 요구에 부합하고 보다 효과적인 공공 정책을 제공할 수 있는 자원이 할당될 수 있다. 구체적으로, Franklin & Ebdon(2007)은 예산 과정의 참여 이유를 몇 가지로 구체화하였다. 우선, 주민들은 자원 할당 및 결정에 대한 이해도를 높일 수 있으며, 둘째 공무원들은 주민의 선호도를 이해할 수 있으며, 셋째 시민들은 공무원의 책임을 부여하게 된다는 점이다. 예산 편성에 대한 주민참여가 민주주의를 조장한다는 것이다(Franklin & Ebdon, 2007: 88). 넷째, 예산 과정에 공공의 참여를 확장함으로써 주민중과 정보를 공유하고, 예산의 복잡성을 교육함으로써 상호 소통 과정에서 주민의 신뢰를 강화할 수 있다. 그러나 이러한 강점은 다수의 연구를 통해 현실적으로 어려움이 있다고 지적되기도 하였다. 즉 예산 편성에서 참여 수준은 확장되지 못하였는데, 이는 대다수 주민들의 지식 부족에 기인한다는 것이다(Beckett & King, 2002; Calahan, 2002; Franklin & Ebdon, 2004; Robins & Simonsen, 2002). 정부예산편성은 까다로운 절차와 기본 지식이 필요하기 때문에 전문 지식 및 다년간의 경험을 필요로 한다. 이에 정부예산은 복잡하고 까다로운 행정 업무로 비춰지게 된다. 또한 공공 참여는 비용이 많이 들고 시간이 많이 소요되기에 예산배분의 결정에 있어서 신속성이 낮아지는 점에서 공공의 참여가 한계를 내포한다고 지적한다(Callahan, 2002, Ebdon & Franklin, 2006; Irvin & Stansbury, 2004; Robins, Simonsen, 2008). 그렇지만, 이러한 지적은 주민참여예산제도가 다년간 운영되면서 경험이 쌓이게 되면 해소될 수 있다는 관점에서 해소되어야 할 심리적 장벽일 수 있다.

둘째, 참여시기에 대한 논의(the importance of timing)는 다음과 같다. 주민 참여에 따른 비용과 편익은 문헌에서 광범위하게 논의되어 왔으나, 주민이 어떤 단계에 예산 프로세스를 참여하고 그것이 공공 기관의 성과에 어떤 영향을 미치는지에 대해서도 논의가 되어야 한다. 이전의 연구는 주민이 예산계획 및 편성 단계 등 초기단계에서 참여해야 한다고 지적해왔다(Beckett & King, 2002; Callahan, 2002; Ebdon, 2002; Berner, 2003; Ebdon & Franklin, 2006). 예산과정이 정책과정이라고 가정할 때 계획단계에서의 개입이 결과에 가장 크게 영향을 미칠 수 있다(Callanhan, 2002; Berner, 2003)는 것이다(Ebdon & Franklin, 2006: 439). 예산 개발 과정에 초기에 참여하면 시민들은 재정 상황에 대해 잘 알게 되고, 따라서 재정 문제에 대한 투표를 할 때 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있게 된다는 것이다(Beckett & King, 2002; Ebdon & Franklin, 2006). 다만, Beckett & King(2002)은 정부의 과세 권한을 제한하려는 초기 시점의 주민참여에 대한 분석에서 정보가 없는 시민들이 장기적인 공공 이익 대신 단기적인 사적 이익을 고려하는 경향이 있음을 보여준다. 오히려, 예산 과정 전반에서 참여하는 것이 주민을 심층적이고 깊이있게 참여하게 되는 계기가 될 수 있다고 지적한다. 이는 초기단계의 참여를 넘어서 예산과정 전반에의 참여가 중요함을 지적하는 것이라 볼 수 있다.

셋째, 주민의 의견를 집약하는 메커니즘에 대한 논의이다. 이러한 논의는 주민참여에 대한 방식과 연결된다. 선행연구들은 주민의 의견을 구하는 다양한 메커니즘으로써 시민 조사, 공개회의/청문회, 포커스 그룹, 예산 시뮬레이션 및 시민 예산 자문 위원회(Callahan, 2002; Ebdon,

2002; Orosz, 2002) 등을 확인해왔다. 각 메커니즘에는 장점과 단점이 있으며, 주민 참여의 정도는 메커니즘에 따라 달라질 수 있다[10]. Ebdon & Franklin(2004)은 쌍방향 의사소통 방식의 주민 참여 메커니즘이 중요하다고 지적한 바 있다. 여러 가지 방법을 함께 사용하여 의견을 집약하는 것 역시 단점을 보완하는 중요한 방식이 될 수도 있다. 예산 회의 또는 공청회 등은 선출된 공무원이 시민과 직접 소통할 수 있는 방식이 된다. 그렇지만, 이러한 논의는 예산 단계에 따라 다르게 적용되어 왔다. Berner(2003)는 공청회와 같은 전통적인 공공 참여 메커니즘은 대개 예산 프로세스가 종료될 때 발생하는 반면 설문 조사 및 근린 회의와 같은 덜 전통적인 메커니즘은 예산 프로세스의 초기 또는 중간 단계에서 발생하는 경향이 있다는 것을 발견했다. Ebdon(2000)에 따르면 예산 심의 단계에서 사용되는 대부분의 참여 메커니즘은 일방적인 의사소통이라는 것이다. 예산 심의 단계에서는 참여가 거의 배제되어 왔음을 의미한다.

요컨대, 선행연구들은 예산과정과 주민참여를 연계한 연구의 중요성에도 불구하고 충분한 연구가 이루어지지 않고 있음을 지적한다. 아직까지 어떤 단계에 어떻게 참여해야 하는지에 대해서는 규범적인 주장과 사례연구 등에 의존하는 연구가 대부분이라는 것이다(Guo & Neshkova, 2013). 즉 선행연구는 주민참여예산제의 내용과 원리를 설명하는데 도움을 주었지만, 사례중심적 규범적 논의로 인해 통합되고 체계화된 주민참여모형에 대한 논의가 부족했다는 것이다. 예산계획 및 편성단계에서의 참여는 예산에 주민의 선호도를 반영할 수 있으며, 평가 단계에 참여하면 시민은 다음 예산 주기에서 예산 배정 및 할당의 선택에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 관점은 주민참여예산이 예산과정 전반에서 어떻게 참여가 될 수 있는지에 대해 논의가 되어야 함을 강조하는 것이다. 특히, 각 예산과정에서 참여가 실질적인 영향력을 확보하기 위해서는 주민참여의 의견 메커니즘 수준을 넘어선 예산전과정에 영향을 미칠 수 있는 제도적 권한이 부여될 필요가 있다. 이는 주민참여예산제도가 어떤 기구의 성격을 지니는가, 어떤 권한이 부여되는가에 관련된 논의이다. 즉 단순히 자문기구의 성격인지 아니면 집행기구의 성격인지 아니면 의회의 구성체인지 등에 따라 권한행사가 달라질 수 있다. 결국 주민참여예산제도가 운영되는 현장의 모습을 고려하고, 제도화된 예산과정 전반의 참여형태를 이끌 수 있는 주민참여예산모형을 제시될 필요가 있다. 이에 본 연구는 주민참여의 관점과 주민참여예산을 연계하고 기구의 성격으로 구분지어 주민참여예산모형을 제안해보고자 한다.

---

10) 예를 들어, 예산 시뮬레이션은 시민들이 자원 할당 과정이 어떻게 절충되는지를 잘 이해시켜줄 수 있지만, 많은 시간과 비용이 요구된다(Simonsen & Robins, 2000; Ebdon & Franklin, 2004). 공개 회의에서는 양방향 커뮤니케이션을 제공하지만, 참석률은 대체적으로 낮다(Ebdon, 2002). 설문조사는 대표적이며 시민의 요구와 만족을 잘 드러낼 수 있으나(Hasset & Watson, 2003) 이 역시 설문문항에서 본질적인 오해를 일으킬 수 있고 응답한 결과만을 받아들여야 한다.

Ⅲ. 주민참여예산모형 탐색을 위한 프레임워크

모형 탐색을 위한 연구의 프레임워크는 〈표 7〉와 같다. 크게 두 가지 관점에서 적용되는데, 한 가지는 주민참여의 적용범위이다. 앞선 이론적 검토를 통해 주민참여는 예산 과정상의 요소에 따라, 예산의 성격에 따라, 회계구분 등에 따라서 달라질 수 있다. 다른 한 가지는 운영방식에 대한 논의로써 사업의 성격과 참여 방식에 따라 구분될 수 있다.

〈표 7〉 주민참여의 범위와 사업방식

적용 영역	세부 사항
주민참여의 적용범위	예산과정참여범위, 예산성격, 회계구분, 사업범위
주민참여예산사업의 운영방식	사업성격, 참여방식

한편, 연구의 대상은 경기도 주민참여예산을 중심으로 살펴보고자 한다. 경기도의 경우 주민참여예산제도가 3년동안 우수 모범사례로 선정된 바 있으며, 주민참여예산위원회를 예산평가와 연계하여 운영하고 있는 대표적인 지자체이기도 하다.

1. 주민참여예산의 적용범위

본 연구에서 제시하는 주민참여예산사업의 적용범위는 예산의 전과정이다. 예산과정은 예산편성, 집행, 결산까지를 포함하는 것이며, 현행 법령하에서는 주민의 참여범위를 예산과정 전반으로 명시하고 있다. 하지만, 2020년 11월까지 주민참여예산제도는 예산편성에 국한하여 운영되고 있다. 주민참여의 범위를 예산편성 뿐만 아니라 예산집행과 결산까지 포괄하기 위해서는 예산집행과정에 대한 모니터링 기능과 주민참여예산사업에 대한 평가 및 환류과정을 확보하여야 할 것이다. 또한, 주민참여예산의 편성은 일반회계에 국한되고 있다. 자치단체의 회계는 일반회계, 특별회계, 기금으로 구분된다. 현행 제도하에서는 특별회계와 기금에 대해서는 주민참여가 이루어지지 않고 있다. 주민참여예산의 대상은 전체 예산이나 실제적으로는 제안사업 중심으로만 운영되고 있다. 경기도 자체사업 중 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업에 대해서는 주민으로부터 의견을 받고 있으나, 주민참여예산위원회의 심의대상은 아니다. 주민참여예산은 주로 공모 또는 제안 등을 통해 접수된 사업을 중심으로 이루어지고 있어 전체 예산에 대한 주민참여가 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 때문에 주민참여예산위원회를 통해 심의되는 사업은 전체 예산의 극히 일부분에 지나지 않고 있다. 외국의 경우 자본지출 등 시민에게 영향을 미치는 재정지출에 대해 포괄적으로 주민참여가 이루어지는 것과 대비될 수 있다.

이에 본 연구에서는 예산과정의 참여범위를 확대하기 위해서는 제안사업 중심의 운영방식과 함께 일반 사업예산에 대한 심의 기능으로 방향전환을 제안한다. 주민참여의 범위가 예산편성

으로 국한되는 원인 중 하나는 제안사업 중심으로 이루어지고 있기 때문이다. 일반예산에 대한 심의기능으로 확대할 경우 심의한 예산의 집행과 평가 영역에 대해서도 관심을 기울이게 된다. 주민참여가 가능한 예산으로는 인건비(100), 물건비(200), 보전재원(600), 내부거래(700)를 제외한 경상이전(300)과 자본지출(400), 융자 및 출자(500) 항목의 예산이 대상이 될 수 있다. 특히 주민에게 재정부담을 줄 수 있는 자본지출과 융자 및 출자 등은 주민참여예산의 직접적 대상이 될 수 있다. 또한, 일반회계 뿐만 아니라 특별회계와 기금도 통합하여 주민참여예산의 대상으로 확대할 수 있다. 예산과정의 참여범위를 확대하기 위해서는 주민참여예산에 대한 모니터링 기능과 사업평가 기능을 추가하여야 한다. 집행과정에 대한 모니터링과 사업평가 기능을 수행할 경우 예산사업에 대한 성과를 확인할 수 있어 차년도 예산심의에 반영할 수 있게 된다.

〈표 8〉 주민참여예산의 적용범위

구분	협의	광의	최광의
예산과정 참여범위	예산편성	예산편성, 예산집행, 사업평가	
예산성격	경상이전(행사성) 및 자본지출 일부	경상이전, 자본지출, 융자 및 출자 사업	모든 예산사업
회계구분	일반회계	일반회계, 특별회계, 기금	
사업범위	일부 예산(제안사업)	전체 예산	

2. 주민참여예산사업의 운영방식

다음으로 모형 제안을 위해서는 운영방식에 대한 논의가 이루어져야 한다. 현행 주민참여예산제도는 공모에 의한 제안사업 중심으로 이루어지고 있어 단편적·일회적 사업운영이 되고 있다. 주민이 제안하는 사업은 근본적으로 특정 지역에 파급효과가 국한되는 지역사업일 가능성이 매우 높으며, 해당 사업의 예산이 반영되고 나면 지속적 제안 생성이 어려울 수 밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 경기도에서 운영하고 있는 도민제안형, 민관협치형, 지역지원형 주민참여예산사업이 단발성, 국지성 사업으로 추진되는 주요 원인 중 하나라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 주민제안사업을 주민참여예산의 범위에서 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 주민제안사업은 원칙적으로 주민이 요구하는 사업이므로, 국지적·단발적 사업이라는 이유로 완전히 배제하는 것은 주민참여예산제도의 취지와도 부합하지 않는다. 다만, 주민제안사업은 정책형성에 익숙하지 않은 일반 주민이 제안한 사업이기 때문에 이를 예산사업으로 편성하기 위해서는 주민의 아이디어를 제도화·정책화 할 수 있도록 지원하는 체계를 주민참여예산위원회 내부에 만들어야 할 것이다. 따라서, 주민제안사업도 주민참여예산의 운영방식에 포함하되 주민제안사업 중심이 아닌 일반 예산사업에 대한 심의 중심의 주민참여예산 운영이 필요하다. 다만, 일부에서 발견되는 주민참여예산 공모사업을 통해 공무원이 해당 부서의 사업을 주민참

여예산으로 편성하는 방식은 지양되어야 할 것이다.

이에 본 연구는 주민의 예산과정 참여를 강화하기 위해서는 공모방식에 의한 제안사업 이외에도 일반사업에 대한 심의 기능을 보완할 필요가 있음을 제안하고자 한다. 예산에 대한 중장기적 관심과 참여를 유도하기 위해서는 연례적·반복적으로 편성되는 일반 예산사업에 대한 심의 기능을 부여할 필요가 있다. 지역 현안사업의 단편적 예산반영 보다는 주민 입장에서 자치단체의 재정운영이 주민복리에 미치는 영향에 대해 생각해 볼 수 있도록 하여 재정건전성에 대한 주민통제를 실현하고자 하는 것이 주민참여예산의 본래 목적이라 할 수 있다. 이러한 목적 달성을 위해 일반 사업예산의 심의기능 부여가 요구된다.

〈표 9〉 주민참여예산사업의 운영방식

구분	현행	개선
사업성격	제안사업	제안사업 + 일반사업
참여방식	공모 등 제안	제안 + 심의

Ⅳ. 탐색적 모형의 제안

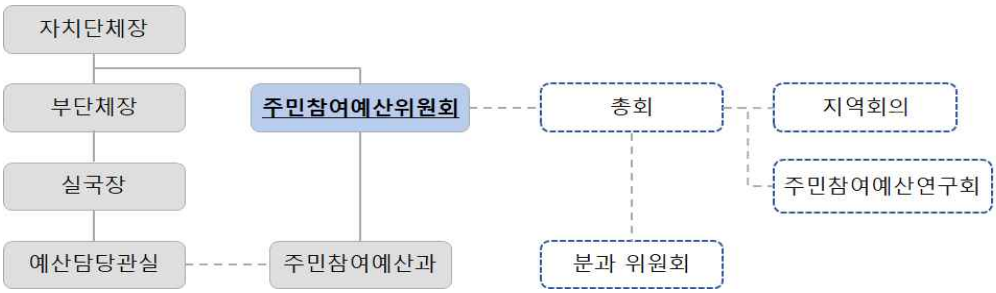
주민의 예산과정에 대한 적극적 참여를 유도하기 위하여 집행기관의 자문위원회 형태의 기구에서 중장기적으로는 기능을 강화한 합의형 행정기구 또는 의회 연계형 주민참여예산위원회로의 전환이 필요하다. 본 연구에서는 2가지 형태의 모형에 대해 프레임워크에 준거하여 제안해보고자 하였다. 구체적으로 2가지 모형을 조직구조 차원, 주민 대표성, 예산과정의 주민참여, 주민참여예산의 적용범위 순으로 특징을 분석해보고자 하였다.

1. 합의제 행정기구형 주민참여예산위원회

주민참여예산위원회가 자문기능에서 나아가 의결기능을 가지기 위해서는 자치단체장 산하의 합의제 행정기구로 편성할 수 있다. 예산편성과 관련된 정보획득과 주민참여예산의 제도화·정책화 가능성을 고려한다면, 주민참여예산위원회의 설치를 집행기관에 두는 것이 유리할 수 있다. 주민참여예산위원회의 주요 기능은 분과위원회, 지역회의 등 자문기구로부터 제안된 주민참여예산에 대한 심의와 함께 집행부에서 편성한 일반예산사업에 대한 심의를 포함하여 전체 예산안에 대한 의결기능을 수행하게 된다.

합의제 행정기구형으로 주민참여예산위원회를 편제할 경우 조직은 다음과 같이 구성할 수 있다(〈그림 3〉참조). 합의제 행정기구인 주민참여예산위원회를 지원하기 위한 행정기구로 주민참여예산과를 운영할 수 있다. 합의제 행정기구인 주민참여예산위원회를 지원하기 위하여 위

원회 산하에 사무기능을 수행할 행정기구를 두어야 한다. 위원회를 지원하는 하부 행정기구의 명칭은 주민참여예산과로 하여, 주민참여예산위원회에 대한 행·재정적 지원을 담당하여야 할 것이다. 주민참여예산과는 집행부에서 논의된 일반예산사업에 대한 예산(안)을 검토하여 위원회를 보좌하고, 주민참여예산 자문기구(분과위원회, 지역회의 등)를 지원하여 주민참여예산(안)이 원활하게 제안되도록 하는 기능을 수행하여야 한다. 주민참여예산위원회의 의사결정을 지원하기 위한 자문조직으로 분과위원회, 주민참여예산연구회, 지역회의 등을 둘 수 있다. 주민참여예산위원회 합의제 행정기구이나, 산하의 분과위원회나 지역회의, 주민참여예산연구회 등 지원조직은 자문 기능으로 운영하여야 할 것이다. 주민참여예산사업은 자문기구인 분과위원회 또는 지역회의 등을 거쳐 발굴하고, 발굴된 주민참여예산사업은 행정기구인 주민참여예산과에서 검토하여 주민참여예산(안)으로 합의제 행정기구인 주민참여예산위원회의 심의 안건으로 상정하는 절차를 밟게 된다.



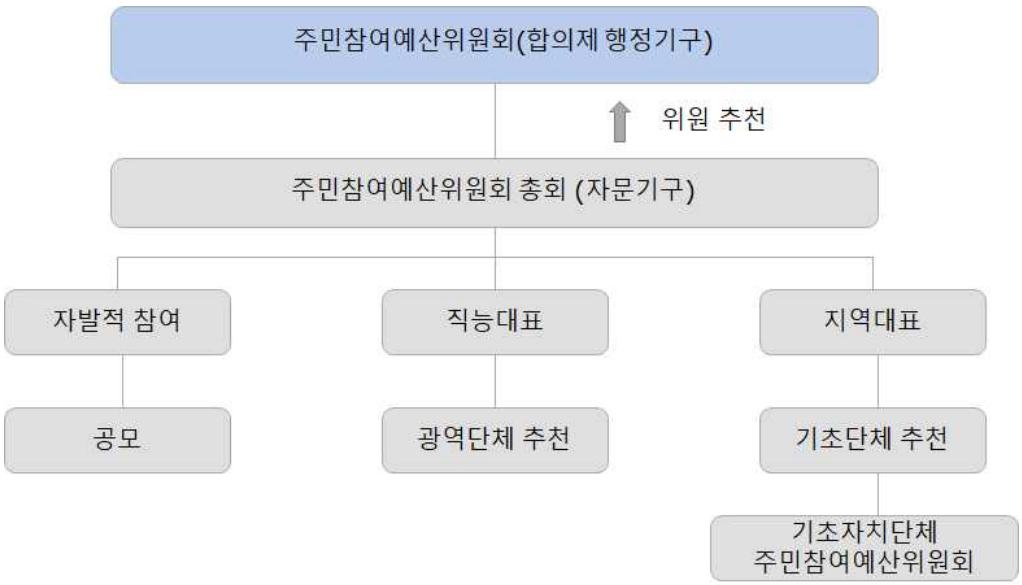
〈그림 3〉 합의제 행정기구형 주민참여예산위원회 구조

이때 합의제 행정기구의 위원 신분은 공무원이 된다. 주민참여예산위원회의 위원은 공무원 신분을 지니게 되므로 합의제 행정기구의 구성인원은 현행과 같이 많은 인원이 참여할 수 없으며, 대표성을 가진 일부 위원으로 한정하여 구성하여야 할 것이다[11]. 다양한 주민의 참여를 보장하기 위해 합의제 행정기구 아래에 자문기능을 가진 분과위원회 및 지역회의 등을 운영할 수 있다. 자문 조직의 위원 신분은 민간인의 자격으로 참여한다. 자문조직의 경우 구성인원에 제한을 받지 않기 때문에 다양한 계층과 지역을 대표할 수 있는 주민들로 구성이 가능하게 될 것이다. 현행 제도하에서의 주민참여예산위원회 형태는 합의제행정기구형 주민참여예산위원회에서는 '주민참여예산위원회 총회' 형태로 운영될 수 있다.

경기도는 광역적 특성을 지니기에 대표성 문제가 중요해진다. 주민참여는 원칙적으로 주민이면 누구나 참여가 가능해야 한다는 점을 전제로 하고 있으나, 현실적으로 모든 주민이 참여하기 어렵다. 주민참여예산위원회의 구성은 주민의 대표성을 기반으로 할 필요가 있다. 특히

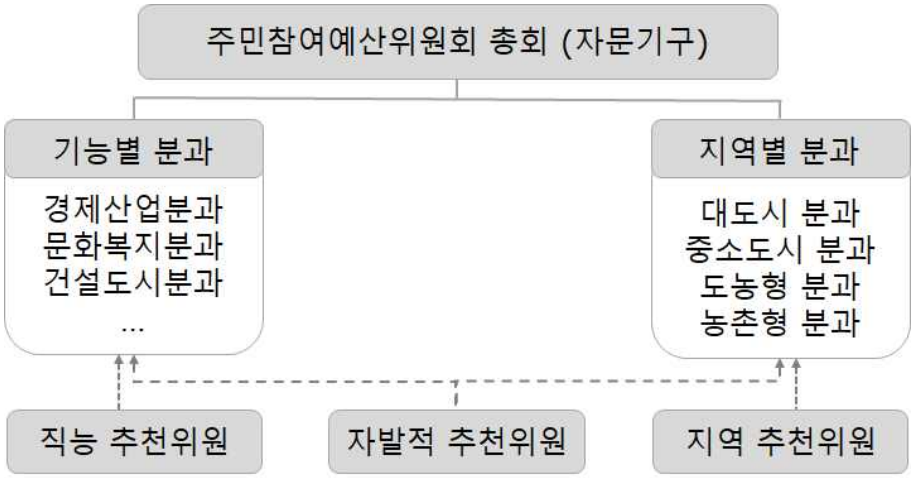
11) 예를 들면, 각 분과위원장을 포함한 위원 대표단을 구성하여 합의제 행정기구인 주민참여예산위원회를 구성할 수 있을 것이며, 대표단의 선출은 각 분과위원회와 총회 등에서 상향식으로 선출하고 선출된 대표단을 임명하는 방식으로 운영할 수 있다.

광역자치단의 경우 광역단위의 직능대표성과 지역대표성의 확보가 필요가 있다. 직능대표의 경우 광역단위에서의 직능·사회단체 및 전문가 등을 대표할 수 있는 위원을 광역자치단체에서 추천하여 구성할 수 있다. 지역대표의 경우 기초자치단체에서 운영하고 있는 주민참여예산위원회와의 연계성 확보를 위하여 기초자치단체 주민참여예산위원회의 위원장 또는 위원 중 기초자치단체에서 추천하여 구성할 수 있다. 아울러 주민참여에 대한 개방성 차원에서 일정 비율의 위원은 공모방식을 통한 자발적 지원자로 구성할 수 있을 것이다.



〈그림 4〉 합의제 행정기구형 주민참여예산위원회의 주민 대표성

한편, 주민참여예산 분과위원회의 지역특수성 반영하기 위한 분과위원회 구성도 변화될 필요가 있다. 광역자치단체가 포함하고 있는 기초자치단체의 여건이 매우 상이하기 때문에 이러한 지역적 특수성을 반영하기 위한 제도적 장치를 고려하는 것이다.



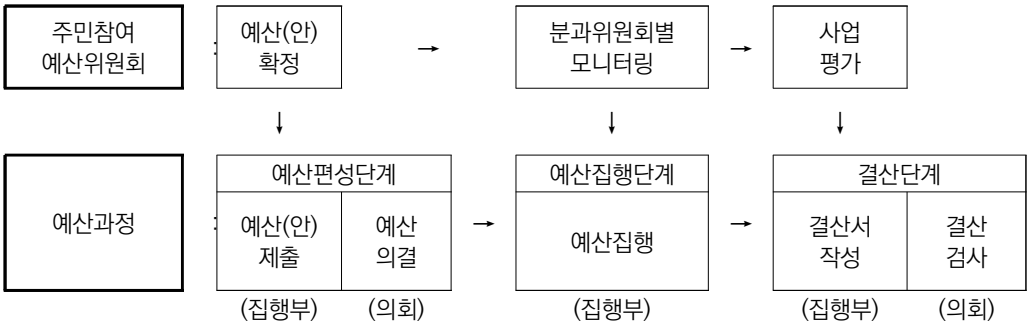
〈그림 5〉 분과위원회 구성의 개선방안

주민의 입장에서 예산을 바라보면 자신이 거주하는 지역에 초점을 둔다는 점에서 기능별 분과위원회로만 구성하는 현행 방식은 주민참여라는 측면에서 주민의 접근성을 제약하는 요소라고 할 수 있을 것이다. 주민이 거주하는 지역의 특성은 광역자치단체의 경우 매우 다를 수 있기 때문에[12] 분과위원회 구성의 다양성 확보가 중요해질 수 있다. 이에 분과위원회의 구성방식을 기능별 구성과 지역별 구성을 병행하는 방안을 검토할 수 있다. 현 제도는 기능별로만 분과위원회가 구성되고 있어, 지역별 특성의 반영이 명확하게 나타나지 않고 있다. 따라서 분과위원회를 기능별 분과와 지역별 분과로 구분하고, 기능별 분과는 직능대표를 중심으로 구성하는 한편 지역별 분과는 지역대표를 중심으로 구성할 수 있다.

조직구성과 대표성 확보에 대한 논의 다음으로 중요한 것은 예산과정과의 관계 구분이다.

즉, 예산과정의 참여 범위에 대한 논의로써 합의제 행정기구형의 주민참여예산위원회는 예산과정 전반에 걸쳐 참여가 가능해진다. 의회에 제출하는 예산(안)의 최종적인 확정 권한을 주민참여예산위원회가 가지게 되므로, 예산편성단계에서의 주민참여가 강화될 것이다. 주민참여예산위원회가 행정기구로 편성됨에 따라 예산집행과정에서 각 부서별 예산집행 상황을 합의제 행정기구인 주민참여예산위원회에 정기적으로 보고하도록 할 경우 예산집행과정에 대한 모니터링이 가능해진다. 결산단계에서도 결산서 작성 이전단계에서 주민참여예산위원회가 예산사업에 대한 평가기능을 수행하여 사업평가의 결과를 결산내용에 포함할 수 있다.

12) 예를 들어 대도시와 중소도시, 농촌지역 등 거주지역에 따라 참여하는 주민의 가치와 관심사가 다르기 때문에 이러한 지역적 특성이 반영된 주민참여가 보다 바람직 할 수 있다.



〈그림 6〉 합의제 행정기구형 주민참여예산위원회의 예산과정

마지막으로 고려할 사항은 주민참여예산의 적용범위에 대한 논의이다. 특별회계와 기금까지 적용범위 확대를 고려해본다면 다음과 같다. 주민참여예산의 적용범위는 일반회계 뿐만 아니라 특별회계와 기금을 포함하여 예산 전체를 대상으로 운영하도록 개선될 필요가 있다. 자치단체의 예산은 일반회계 이외에도 특별회계와 기금으로 구성되어 있으므로, 일반회계 이외의 특별회계 예산과 기금사업예산도 주민참여예산의 범위에 포함할 필요가 있다. 제안사업 이외 일반사업까지 적용범위까지만 확대한다면 다음과 같다. 주민참여예산사업의 운영방식은 현행 공모 중심의 제안사업 형태에서 일반사업의 심의방식으로 확대해 나갈 필요가 있다. 공모 중심의 제안사업은 장기적 측면에서 주민참여예산제도의 내실을 다지기 어려운 구조이다. 주민에 의한 예산통제 기능을 충실히 수행하기 위해서는 일반 예산사업에 대한 심의 기능을 확대하여 재정운영 전반에 대한 주민의 의견 수렴이 필요하다. 예산사업의 범위를 일반 사업예산을 포괄하는 전체 예산사업 대상으로 확대할 경우 예산의 성격에 따라 몇 가지 대안을 고려할 수 있다.

〈표 10〉 합의제 행정기구형 모형에서 예산범위를 전체 사업예산으로 확대하는 경우의 대안

대안	내용
제1안	중장기적으로 재정운영에 영향을 미치는 대규모 재정지출에 대하여 주민통제를 한다는 측면에서 자본지출과 융자 및 출자사업에 국한하여 주민참여예산의 범위를 제한하는 방안
제2안	자본지출과 융자 및 출자사업 이외에 법적·의무적 경비를 제외한 경상이전을 포함하여 적용하는 방안
제3안	법적·의무적 경비를 제외한 모든 예산사업을 주민참여예산의 적용범위로 운영하는 방안으로써 이 경우 인건비 및 관서운영비 등 경상적 경비까지도 주민통제의 대상이 될 수 있을 것임
선택기준	예산의 성격과 관련하여 주민참여예산의 범위를 적용하기 위해서는 주민참여예산제도의 성숙 정도에 따라 그 범위를 확대할 수 있을 것임

2. 의회연계형 주민참여예산위원회

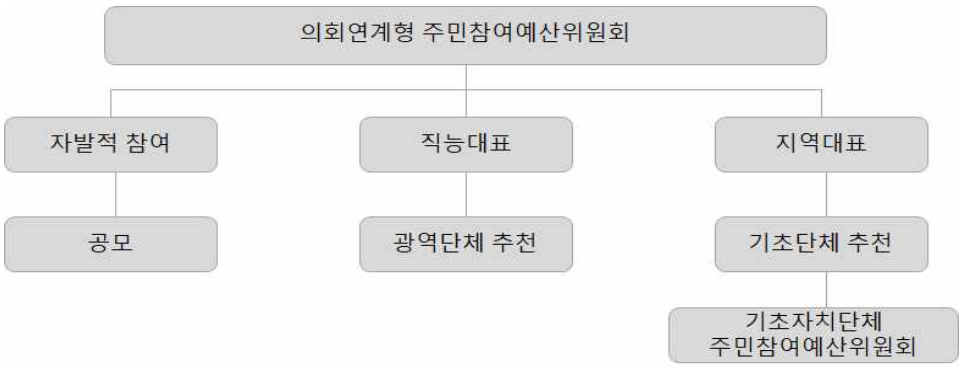
주민참여예산제도의 취지가 재정운영의 투명성과 책임성을 확보하기 위한 점이라는 것을 고려하면 이상적으로는 집행기관을 견제할 수 있는 기능을 가지는 것이 바람직하다. 입법기관인 지방의회는 집행기관을 견제하는 기능을 수행하므로, 주민참여예산위원회와의 충돌을 완화하고 대의민주주의가 가지는 한계를 극복한다는 의미에서 의회 연계형 주민참여예산위원회 구성을 고려할 수 있다.

〈그림 7〉 의회 연계형 주민참여예산위원회 구조

조직구성의 경우 의회연계형은 주민참여예산위원회를 구성할 경우 조직 구성은 다음과 같이 구성할 수 있다(〈그림 7〉참조). 의회연계형 주민참여예산위원회는 의결기능이 없는 자문기구이므로, 의회의 각 위원회와 연계하여 구성할 수 있다. 주민참여예산위원회의 분과위원회별로 의회 상임위원회의 자문기능을 수행할 수 있다. 예산에 대한 최종적인 조정기능을 하는 예산결산특별위원회에 대해서는 분과위원회가 아닌 주민참여예산위원회가 연계되어야 할 것이다. 의회의 상임위원회와 예산결산특별위원회는 예산과정에서 주민참여예산위원회의 자문의견을 고려하여 의정활동을 수행하게 된다. 주민참여예산위원회의 지원을 위하여 지방의회는 필요시 의회사무처를 통하여 예산과정과 관련된 정보제공 및 의견조회를 할 수 있을 것이다. 신분의 경우 의회연계형 주민참여예산위원회의 위원은 민간 신분이라고 볼 수 있다. 현행 제도에서와 같은 지위를 가진다.

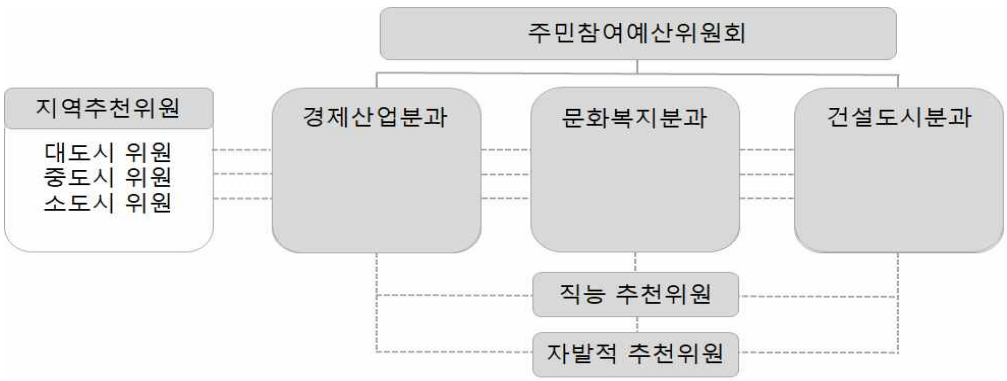
주민참여예산위원회의 구성은 주민의 대표성을 전제하기에 합의제 행정기구형의 방법과 동일하게 적용가능하다. 직능대표의 경우 광역단위에서의 직능·사회단체 및 전문가 등을 대표할 수 있는 위원을 광역자치단체에서 추천하여 구성할 수 있다. 지역대표의 경우 기초자치단체에

서 운영하고 있는 주민참여예산위원회와의 연계성 확보를 위하여 기초자치단체 주민참여예산위원회의 위원장 또는 위원 중 기초자치단체에서 추천하여 구성할 수 있다. 아울러 주민참여에 대한 개방성 차원에서 일정 비율의 위원은 공모방식을 통한 자발적 지원자로 구성할 수 있다.



〈그림 8〉 의회 연계형 주민참여예산위원회의 주민대표성

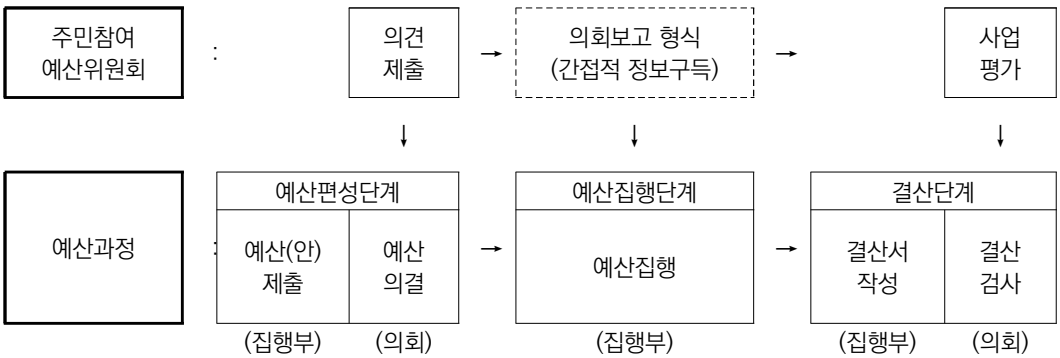
의회 연계형 역시 지역적 특수성을 고려해 행정기구형과 동일하게 적용할 수 있으나, 의회의 구성이 기능별 분과 형태로 구성되어 있다는 점에서 지역적 분과를 구성하기는 어렵다. 이에 기능별 분과 구성 내에서 지역별 특성을 반영하도록 구성할 필요가 있다. 기본 구조는 기능별 분과 구성의 기본으로 하고 분과 내에 지역 특성 기준을 매트릭스 형태로 접목하는 방안을 검토할 수 있다.



〈그림 8〉 분과위원회 구성의 개선방안

의회 연계형의 예산과정 참여 범위는 다음과 같다. 의회 연계형의 주민참여예산위원회는 예산과정 중 예산집행을 제외한 과정에 참여가 가능해진다. 의회의 예산의결 과정에 자문기능으로 간접적 참여가 가능하게 되므로, 현행 제도보다는 예산편성단계에서의 주민참여가 강화될 것이다. 예산집행과정에의 참여는 의회 연계형의 경우 집행기관형이 아니기 때문에 상시적 모

니터링 기능 수행에 제약을 받게 된다. 결산단계에는 주민참여예산위원회가 예산사업에 대한 평가기능을 수행하여 사업평가의 결과를 의회 결산검사위원회에 의견제출하는 방식으로 참여가 가능할 것이다. 다만, 예산집행과정에 대해서는 제한적으로 집행부의 의회 보고 형식으로 주민참여예산위원회가 집행과정에 대한 정보를 간접적으로 구득할 수 있을 것이다.



〈그림 9〉 의회연계형 주민참여예산위원회의 예산과정

마지막으로 주민참여예산의 적용범위는 앞서 제안된 합의제 행정기구형과 동일하다. 특별회계와 기금까지 범위가 확대되면 자치단체의 예산은 일반회계 이외에도 특별회계와 기금으로 구성되어 있으므로, 일반회계 이외의 특별회계 예산과 기금사업예산도 주민참여예산의 범위에 포함된다. 제안사업 이외 일반사업까지 적용범위까지만 확대되면 현행 공모 중심의 제안사업 형태에서 일반사업의 심의방식으로 확대된다. 예산사업의 범위를 전체 예산사업 대상으로 확대하면 앞서 논의와 같이 3가지 형태의 대안이 고려된다.

〈표 11〉 의회 연계형 모형에서 전체 예산범위를 고려할 때 주민참여예산 적용범위[13)]

대안	내용
제1안	중장기적으로 재정운영에 영향을 미치는 대규모 재정지출에 대하여 주민통제를 한다는 측면에서 자본지출과 융자 및 출자사업에 국한하여 주민참여예산의 범위를 제한하는 방안이 있음
제2안	자본지출과 융자 및 출자사업 이외에 법적·의무적 경비를 제외한 경상이전을 포함하여 적용하는 방안이 있음
제3안	법적·의무적 경비를 제외한 모든 예산사업을 주민참여예산의 적용범위로 운영하는 방안이 있으며, 이 경우 인건비 및 관서운영비 등 경상적 경비까지도 주민통제의 대상이 될 수 있음
선택기준	예산의 성격과 관련하여 주민참여예산의 범위를 적용하기 위해서는 주민참여예산제도의 성숙정도에 따라 그 범위를 확대할 수 있을 것임

13) 합의제 행정기구형 모형과 동일하다.

V. 결론 및 향후 연구과제

주민참여예산제도는 지방의회와 지방행정부가 주도해 오던 지방예산과정에 주민이 직접 참여할 수 있도록 하는 제도이다. 전통적 예산과정에서는 예산심의와 결산검사는 지방의회가, 예산편성과 집행은 자치단체가 역할을 분담하여 상호 견제와 균형을 추구하는 형태로 운영되어 왔다. 주민참여예산제도는 전통적 예산과정의 틀 안에서 주민이 직접 예산과정에 참여할 수 있는 통로를 만드는 것이다. 주민참여예산제도가 활성화되기 위해서는 주민참여예산제도의 도입 취지에 맞도록 제도화할 필요가 있다. 자치단체의 구성원인 주민의 의사에 기초한 예산운영이 이루어지기 위해서는 주민이 자치단체의 정책결정과정에 영향을 미치는 협력자 또는 감시자의 지위를 부여해야 한다. 주민참여예산제도를 통하여 주민은 예산과정에 개입함으로써 선심성·전시성 예산을 통제하여 자치단체의 재정건전성과 효율성을 제고하고, 단체장의 사익추구행위를 견제할 수 있다.

경기도를 중심으로 고려할 때 주민의 예산과정에 대한 적극적 참여를 유도하기 위하여 집행기관의 자문위원회 형태의 기구에서 중장기적으로는 기능을 강화한 합의형 행정기구 또는 의회 연계형 주민참여예산위원회로의 전환이 필요하다. 분석결과를 토대로 모형을 정리 제시하면 다음과 같다. 제1안은 합의제 행정기구형 주민참여예산위원회이다. 위원회의 기관 구성은 자치단체장 산하의 합의제 행정기구로 편성한다. '위원'의 신분은 공무원으로 구성되며, 주민참여예산위원회는 자발적 참여(공모), 직능대표, 지역대표를 거의 균등하게 확보함으로써 대표성을 확보한다. 분과위원회를 기능별 분과와 지역별 분과로 구분하고, 기능별 분과는 직능대표를 중심으로, 지역별 분과는 지역대표를 중심으로 구성하게 된다. 예산과정과의 관계는 편성, 집행, 결산 등 전 과정에 걸쳐 참여하게 되고 주민참여예산의 적용범위는 3가지 형태로써 자본지출과 융자 및 출자사업에 국한하는 방안, 자본지출과 융자 및 출자사업 이외에 법적·의무적 경비를 제외한 경상이전을 포함하여 적용하는 방안, 법적·의무적 경비를 제외한 모든 예산사업을 주민참여예산의 적용범위로 운영하는 방안이 고려될 수 있었다.

제2안은 의회연계형 주민참여예산위원회이다. 위원회의 기관 구성은 입법기관인 지방의회는 집행기관을 견제하는 기능을 수행하므로, 주민참여예산위원회와의 충돌을 완화하고 대의민주주의가 가지는 한계를 극복한다는 의미에서 의회 연계형 주민참여예산위원회 구성(자문기구)된다. 자발적 참여(공모), 직능대표, 지역대표를 거의 균등하게 확보하여 주민대표성을 확보하는 한편, 의회 연계형의 경우 의회의 구성이 지역별 특성을 반영하도록 구성되어 있지 않기 때문에 기능별 분과 구성 내에서 지역별 특성을 반영하도록 구성할 필요가 있다. 기본 구조는 기능별 분과 구성을 하되, 분과 내에 지역 특성 기준을 매트릭스 형태로 접목하는 방안을 검토할 수 있다. 의회 연계형의 주민참여예산위원회는 예산과정 중 예산집행을 제외한 과정에 참여하게 되지만, 예산집행과정에 대해서는 제한적으로 집행부의 의회 보고 형식으로 주민참여예산

위원회가 집행과정에 대한 정보를 통한 간접적 참여가 가능하다. 주민참여예산의 적용범위는 합의제 행정기구와 동일하게 자본지출과 융자 및 출자사업에 국한하는 방안, 자본지출과 융자 및 출자사업 이외에 법적·의무적 경비를 제외한 경상이전을 포함하여 적용하는 방안, 법적·의무적 경비를 제외한 모든 예산사업을 주민참여예산의 적용범위로 운영하는 방안이 고려될 수 있었다.

한편, 제안된 주민참여예산제 모형은 태생적으로 한계를 가지고 있다. 우선, 관계법령의 수정과 개선이 전제되어야 한다. 합의제 행정기구를 선정하든 의회 연계형 방식을 채택하든 지방재정법 및 지방자치법 등의 관련 법령을 고려해야하기 때문이다. 합의제 행정기구의 경우 공무원 정원에 관한 법령을 확인해봐야 하며, 의회 연계형의 경우 지방재정법에 명시되어 있는 '지방자치단체장'이 아닌 의회에 대한 사업으로 명시가 되어야 한다. 따라서, 법률안의 재개정을 통한 주민참여예산의 실효성가 이루어지기 위해서는 지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여)의 수정이 필요하다. 다음으로, 합의제 행정기구로써의 주민참여예산위원회를 도입할 경우 그 목적성에 부합하지 못할 수도 있다. 주민참여라는 제도도입 목적에 비추어 볼 때 합의제 행정기구는 운영의 실효성을 담보할 가능성은 높다. 다만, 운영의 효율성과 별개로 주민참여예산제도는 실질적 "주민참여"를 어렵게 만들 소지 역시 내포하고 있다. 임기제 공무원 등 공무원 신분으로 운영된다는 점에서 이를 주민으로 볼 것인지 공무원으로 볼 것인지 판단하기 어려울 수 있다. 만일 공무원으로 바라본다면 실질적 주민참여의 한계가 나타날 수도 있다. 게다가 자치단체장의 주요 예산사업 중 우선순위가 높은 사업이 주민참여예산위원회의 다른 의견에도 불구하고 임기제 '공무원'의 의견을 통해 실제 예산편성으로 반영될 여지도 있기 때문이다. 본 연구가 제안한 방법들은 광역단위 주민참여예산 운영 시 강점과 약점을 충분히 고려한 적용이 되어야 할 것이다. 마지막으로, 제안된 모형의 한계를 보완할 수 있는 다른 방법 역시 고려되어야 한다. 이론적 의미가 현실에 적용되는 과정에서 여러 가지 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 향후 연구를 통해 보완할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로.「한국행정학보」, 42(3): 215-238.

국정기획자문위원회. (2017).「문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제」, 대한민국 청와대.

박노욱·이은아. (2019).「참여예산제도 개선방안 연구」, 한국조세재정연구원.

서정섭·김성찬·윤태섭·홍근석·곽채기. (2018).「지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델

개발」, 한국지방행정연구원.
이승종. (1997). 지역주민참여의 활성화방안.「한국지방자치학회보」, 9(2): 1-20.
이승종·김혜정. (2011).「시민참여론」, 서울: 박영사.
이승종·유희숙. (1994).「지방화시대의 주민참여」, pp: 1-193.
최성환·최준규·김수란·윤소은·이진수. (2017).「경기도 주민참여예산제도의 운영 및 개선방안」, 경기연구원.
행정자치부. (2003).「2004년도 지방자치단체 예산편성 기본지침」.
행정안전부. (2010). 주민참여 예산제 이렇게 만드세요 - 행안부,「주민참여 예산제 운용 조례 모델안」마련 지자체 통보, 보도자료(10월 31일).

ACIR. (1984). *Regulatory, Federalism: Policy, Process, Impact and Reform*. Washington. D.C: GPO.
Arnstein. S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners,* 35(4): 216-224.
Barber. B. R. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley CA: University of California Press.
Beckett, J., & King, C. S. (2002). The challenge to improve citizen participation in public budgeting: A discussion. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 14(3), 463-485.
Beierle, T. C. & Cayford, J. (2002). *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*. Washington, DC: Resources for the Future.
Berman, E. M. (1997). Dealing with cynical citizens. *Public Administration Review*, 57(2): 105-112.
Bland, R. L. & Rubin, I. S. (1997). *Budgeting: A guide for local governments*. Washington, DC: International City/County Management Association.
Box, R. C. (1998). *Citizen governance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
Callahan, K. (2002). The utilization and effectiveness of citizen advisory committees in the budget process of local governments. J*ournal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2): 295-319.
Creighton. J. L. (2005). *Public Participation*. Handbook. Jossey-Bass.
Ebdon, C. (2000). The relationship between citizen involvement in the budget process and city structure and culture. *Public Productivity & Management Review*, 23(3): 383-393.
Ebdon, C. & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public*

Administration Review, 66(3): 437-447.

Franklin, A. L. & Ebdon, C. (2007). Democracy, public participation and budgeting—Mutually exclusive or just exhausting?. *In R. C. Box (Ed.), Democracy and public administration (pp. 85-106).* New York, NY: M. E. Sharpe.

Franklin, A. L. & Ebdon, C. (2004). Aligning priorities in local budgeting processes. Journal of Budgeting, *Accounting & Financial Management,* 16(2): 210-227.

Guo, Hai,. & Neshkova, M. I. (2013). Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most?. *The American Review of Public Administration*, 43(3): 331-346. doi:10.1177/0275074012443588

Hassett, W. & Watson, D. (2003). Citizen surveys: A component of the budgetary process. Journal of Budgeting. *Accounting & Financial Management*, 15(4): 525-541.

Herson. Lawrence. J. R. & Bolland. J. M. (1990). T*he Urban Web: Politics, Policy and Theory*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.

Irvine. R. A. & Stansbury. J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?. *Public Administration Review*. 64(1): 55-65.

Kathlene, L. & Martin, J. A. (1991). Enhancing citizen participation: Panel designs, perspectives, and policy formation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(1): 46-63.

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.

Lunde. T. K. (1996). *Client Consultation and Participation; Consumers and Public Services. in OECD. Responsive Government: Service Quality Initiatives.* Paris: OECD.

Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *American Review of Public Administration*, 40(4): 376-399.

Nelson. N. & Susan W. (1995). *Power & Participatory Development*. ITDG Publishing.

OECD. (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy- Making*.

OECD. (2003). *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*.

Pelletier. D., Kraak. V. C., Unsitalo. U. & Rich. R. (1999). The Shaping of Collective Values through Deliberative Democracy: An Empirical Study from New York's North County.

Policy Science, 32: 103-131.

Pretty et al. (1995). *Participatory Learning and Action*. A Trainers' Guide.

Robbins, M. D. & Simonsen, B. (2002). A dynamic method of citizen preference revelation. Journal of Public Budgeting. *Accounting & Financial Management*, 14(3): 445-461.

Robbins, M. D., Simonsen, B., & Feldman, B. (2008). Citizens and resource allocation: Improving decision making with interactive web-based citizen participation. *Public Administration Review*, 68(3): 564-575.

Sharp. E. B. (1990). *Urban Politics and Administration,* New York: Longman.

Schachter, H. L. (1997). *Reinventing government or reinventing ourselves,* Albany, NY: State University of New York Press.

Stivers, C. (1990). The public agency as polis: Active citizenship in the administrative state. *Administration & Society*, 22(1): 86-105.

Stivers, C. (1994). The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration. *Public Administration Review*, 54(4): 364-369.

Thomas, J. C. (1995). *Public participation in public decision: New skills and strategies for public managers,* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Timney, M. (1998). Overcoming administrative barriers to citizen participation: Citizens as partners not adversaries. *In C. S. King & C. Stivers (Eds.), Government is us: Public administration in an anti-government era (pp. 88-101).* Thousand Oaks, CA: Sage.

Timney, M. (2011). Models of citizen participation: Measuring engagement and collaboration. *In C. S. King & C. Stivers (Eds.), Government is us (pp. 86-100).* Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Vroom. V. H. & Arthur. G. J. (1988). *The New Leadership: Managing Participation in Organizations. Englewood Cliffs*. NJ: Prentice Hall.

Watson, D. J., Juster, R. J., & Johnson, G. W. (1991). Institutionalized use of citizen surveys in the budgetary and policy-making processes: A small city case study. *Public Administration Review*, 51(3): 232-239.

접수일(2021년 05월 25일)
수정일(2021년 08월 10일)
게재확정일(2021년 08월 13일)

〈국문초록〉

기구의 성격과 예산과정을 연계한 광역단위 주민참여예산제 모형탐색: 경기도 주민참여예산위원회를 중심으로

본 연구는 기구의 성격과 예산과정에 기초하여 분석적 모형 프레임워크를 제안하였다. 이를 위해 한국의 다양한 속성을 내포하고 있는 경기도의 주민참여예산제의 모습을 중심으로 두 가지 차별화된 모형을 제시하였다.

제1안은 합의제 행정기구형 주민참여예산위원회로써 자치단체장 산하의 합의제 행정기구로 편성하여 '위원'의 신분은 공무원으로 구성된다. 자발적 참여(공모), 직능대표, 지역대표를 거의 균등하게 확보함으로써 대표성을 확보하고, 예산과정과의 관계는 편성, 집행, 결산 등 전 과정에 걸쳐 참여하게 된다. 제2안은 의회연계형 주민참여예산위원회로써 의회의 상임위원회를 보조 또는 파트너십으로 지원하는 자문기구이다. 자발적 참여(공모), 직능대표, 지역대표를 거의 균등하게 확보하여 주민대표성을 확보하게 된다. 의회 연계형의 경우 의회의 구성이 지역별 특성을 반영하도록 구성되어 있지 않기 때문에 기능별 분과 구성 내에서 지역별 특성을 반영하도록 구성하였다.

주제어: 주민참여예산제도, 합의제형 행정기구형 주민참여예산위원회, 의회 연계형 주민참여예산위원회

라휘문(羅輝紋: 주저자) 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 1995년부터 2004년까지 한국지방행정연구원에서 근무하였으며, 2004년부터는 성결대학교 행정학과에서 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방재정(지방세), 행정관리, 조직론 등이다. 주요 저서로는 지방재정론(2021, 대영문화사), 정부간관계론(공저, 2019, 대영문화사) 등이 있다. 주요 논문은 "경기도 지방보조금 보조율 제도의 개선에 관한 연구"(2020), "공유재산의 효율적 운영을 위한 관리조직의 재설계"(2020), "정부 간 행정관계와 차이의 정치"(2020), "공유재산의 사용료·대부료 산정방식 개선방안"(2020) 등이 있다(rhm@sungkyul.ac.kr).

서인석(徐寅錫: 공동저자) 성균관대학교에서 "국회입법과정에서 정책산출의 영향요인에 관한 연구"로 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 정책평가, 정책이론 등이다. 최근논문으로는 "경기도 기초자치단체 주민참여예산제운영의 특성과 유형화(2021)", "Successful pathway for locally driven fuel cell electric vehicle adoption: Early evidence from South Korea"(2021), "Mediating Role of Entrepreneurship in Explaining the Association between Income Inequality and Regional Economic Performance"(2018) 등이 있다(inseok800414@naver.com).

박충훈(朴忠勳: 교신저자) 성균관대학교에서 행정학 박사를 취득(1998.02)하였으며, 2002년부터 경기연구원 연구위원으로 재직 중이다. 지방재정, 정책분석 및 평가 등이 주요 관심분야이며 최근 논문으로는 "공유재산의 사용료대부료 산정방식 개선방안"(2020), "공유재산의 사용료·대부료 산정방식 개선방안"(2020), "특례시 도입에 따른 재정특례 대안과 재정영향 분석"(2020), "한국사회에 적합한 보충적 출생지주의 도입방안 연구"(2020) 등이 있다(chparkdr@gri.kr).