협력적 거버넌스 관점에서 주민참여예산제도 평가에 대한 주요 행위자들의 이질성 분석
- 공무원, 지방의회의원, 주민참여예산위원간의 인식 비교를 중심으로 -

Heterogeneity Analysis of Major Actors Regarding the Civil Participation Budget System Evaluation from the Viewpoint of Collaborative Governance
- Focusing on the Perception Comparison of Public Officials, Local Assembly Members, and Participatory Budget Committee Members -

염 일 열 (서정대학교 교수 - 주저자)
강 창 민 (제주발전연구원 연구위원 - 교신저자)

Abstract

Yeom Il-Yeol / Kang Chang Min

The purpose of this study is to analyze the perception differences of Civil participatory budget behavior in the three cities of Gyeonggi Province(Paju City, Uijeongbu City, Yangju City) in relation to the implementation process of the civil participation budget system from the perspective of collaborative governance. The results of the analysis are as follows. First, there was a significant difference in each response variable according to groups. In other words, it was confirmed that the intent of each group was different for all factors of collaborative governance in the operating process except for reaction device, receptivity, and responsiveness. Second, while we did not secure many ranking results, they were scored and ranked in the order of the civil participation budget committee member〉 public officials〉 local assembly members. As a result, it is confirmed that the difference of perception of the civil participation budget system is clear, and discussion on how to reduce this perception gap should be continued.

주 제 어: 협력적 거버넌스, 주민참여예산제도, 예산제도평가

Keywords: collaborative governance, civil participation budget system, budget system evaluation

I. 문제의 제기

지방행정의 패러다임이 통제지향적인 관리주의 패러다임에서 주민들을 행정의 한 축을 구성하는 파트너로 인식하는 거버넌스(governance)로 패러다임이 변화하고 있다. 이러한 거버넌스 하에서 지방행정은 주민으로부터 얻는 신뢰성이 중요한 요소로 대두된다. 지방행정의 신뢰는 주민참여를 통한 자발적 믿음에 근거들 두고 있으며 주민의 의사와 요구가 충실히 반영될 때 견고해 진다(김관보·김옥일, 2007 : 87). 이러한 맥락에서 주민참여예산제는 협력적 거버넌스 운영의 대표적 방안이 될 수 있다. 주민참여예산위원회를 통하여 다양한 주민이 참여하여 지방정부와의 합의를 통해 예산을 편성함으로써 지방행정을 둘러싼 제 세력들의 협치체계를 구축할 수 있는 제도적 기반이 된다. 그러나 주민참여예산제도는 합리적인 지방재정 운영의 관점에서 유용한 수단임에도 불구하고 제도의 근본적인 취지와는 달리 수사적(rhetoric) 의미로 쓰일 가능성을 배정할 수 없다. 이는 행위자간 인식의 차이에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그 결과, 제도에 관해 비난과 냉소의 대상이 되었다고 볼 수 있다(Ebdon and Franklin, 2006 : 437). 따라서 주민참여예산제의 시행을 통하여 주민참여를 독려하고 그 과정에서 지방정부-지방의회-주민 간의 간극과 괴리를 극복할 수 있는 단초를 마련하는 것은 매우 중요하다고 볼 수 있다.

이러한 문제의식 하에 주민참여예산제의 실제 정책 환경의 한계점을 극복하고 바람직한 운영을 위한 요건들을 탐색해 볼 필요가 있다고 판단한다. 본 연구에서는 협력적 거버넌스 관점에서 주민참여예산제의 시행과정과 관련하여 경기북부 3개 시(파주시, 의정부시, 양주시)의 주민참여예산 행위자(behavior)를 대상으로 인식의 차이를 실증 분석하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 배경에서 본 연구의 주민참여예산관련자로는 예산을 편성하는 공무원과 심의·의결을 담당하는 지방의회의원, 그리고 직접 참여하는 주민참여예산위원들로 한정한다. 그리고 제도에 관한 인식의 차이분석은 이에 근거한 정책적 시사점을 도출함으로써 주체 간 소통과 협력 방안을 모색하여 제도의 정착과 발전이라는 부가적 의미를 추구하고자 한다.

Ⅱ. 이론 및 선행연구의 검토

1. 협력적 거버넌스의 의미와 요건

거버넌스(governance)라는 용어가 처음 사용된 것은 OECD 회원국들이 기존의 국정운영방식과 구별되는 새로운 개념으로 민주적이면서도 공정하고 효율적인 새로운 방식의 국정운영 패러다임이 제시될 필요성을 제기하면서 부터이다(은재호·오수길, 2009). 이러한 거버넌스의 개념은 시각에 따라 다의적 의미를 내포하고 있으나, 일반적으로 정부의 위계적·통치적 질서

(government)와 달리 수평적 상호작용을 바탕으로 네트워크 형태의 정부와 시민사회 행위자간 파트너십, 그리고 대화·조정의 방식에 의해 협력적으로 문제를 해결하는 방식을 지칭한다. 최근에는 거버넌스 개념과 더불어 정부를 포함한 공공부문과 민간부문이 참여하여 협력을 통한 사회문제 해결을 나타내는 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 개념이 주목받고 있다. 이는 전통적인 관료제 사회에서 해결할 수 없는 사회문제의 발생, 시장실패 등의 한계를 발견했기 때문이다(강제상 외, 2014 : 158).

단어의 의미를 통해 협력적 거버넌스의 개념을 살펴보면, 협력의 의미에 해당하는 영어단어 Collaboration은 국립국어원의 표준국어대사전에서 '힘을 합하여 서로 도움'이라 정의하고 있고, 영국 옥스퍼드 대학의 옥스퍼드사전은 '무엇인가를 만들어내기 위해 다른 주체와 함께 일하는 행위'라고 정의하고 있다. Gray(1989 : 227)는 협력을 '미래에 발생될 문제와 관련된 핵심 이해관계자들 간의 공동 의사결정 과정'으로 정의하고 있으며, 사득환(2002 : 127)은 협력을 '자율적인 조직들 간의 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계'로 정의 내리고 있다. 김우락(2011 : 48)은 협력을 '다양한 이해관계자들이 강제력에 의해 모인 것이 아닌, 자발적인 참여를 통하여 단일 행위자가 해결할 수 있는 공동의 목적 또는 문제를 인식하고 해결하기 위하여 상호작용하는 수단 및 과정'이라고 정의하고 있다. 이를 종합해 볼 때, 협력은 학자들마다 다양한 정의 및 조건이 존재하지만, '공통으로 인식된 목적달성을 위하여 이해관계자들이 자발적으로 참여하여 상호의사소통을 하며 책임을 공유하는 비계급성 노력'이라고 할 수 있겠다.

'협력(collavorative)'과 '거버넌스(Goverance)' 두 개념이 결합된 '협력적 거버넌스'는 'Goverance'가 사회 구성원들이 사회문제를 해결하거나 정책을 결정하는데 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며 책임도 함께 지는 공공의사결정 방식을 의미한다면, 'Collaborative'는 이해관계자들이 공통으로 인식된 목적달성을 위하여 서로 협조하는 상호작용에 근거한다고 볼 수 있다. Ansell & Gash(2007 : 545)에 따르면, 협력적 거버넌스는 하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적인 상호작용을 통하여 공공의 문제를 해결하려는 것을 의미하는 개념으로 사용하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 협력적 거버넌스를 정책을 결정하거나 집행하는 과정에서 정부, 민간부문의 구성원들이 함께 참여하여 수평적 관계에서 상호작용을 통해 서로 협력하는 행위 및 과정으로 정의하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 주민참여예산제 운영과정에 있어서 주민참여 과정을 협력의 단계로 가정하여 연구를 진행하였다.

2. 협력적 거버넌스 관점에서 주민참여예산제의 의의

주민참여예산제도는 브라질 포르트 알레그레(Porto Alegre)시에서 최초로 시작되었으며 우

리나라에서는 2003년 광주광역시 북구에서 최초로 실시하였다. 이를 기점으로 전국적으로 확대되었고, 2011년 3월 지방재정법 제39조의 개정으로 주민참여예산제가 법적으로 의무화되면서 전국의 지방자치단체에서 실시하고 있는 주민참여예산제의 실시는 지방자치의 필수적인 요소가 되었다.

주민참여예산제는 "집행부가 독점적으로 행사해왔던 예산편성 권한의 분권화(decentralization) 또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이자(곽채기, 2005a : 249), 예산편성권을 주민들에게도 보장해줌으로써 재정민주주의를 제도적으로 확보하고자 하는 주민참여의 한 방식이다(김철, 2008 : 126-127). 이와 같이 주민참여예산제도가 지향하는 이념은 과정적 측면의 가치와 결과적 측면의 가치로 나누어 볼 수 있다(윤영진, 2003 : 452). 과정적 측면에서는 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성을 지향하며, 이것은 "누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는" 참여를 지향함을 의미한다. 결과적인 측면에서는 대응성, 효율성, 형평성 등의 가치를 지향하며, 이것은 주민의 요구가 반영된 효율적이고 공평한 예산이 편성되어야 함을 의미한다. 이러한 측면에서 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성과정에 주민이 참여하여 함께 예산을 편성하고 이 과정을 통한 재정과 정책결정을 주민과 지방자치단체가 함께하기 때문에 거버넌스의 한 형태로써 의의를 지닌다. 이러한 관점에서 볼 때, 주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민의 참여를 폭 넓게 확대함으로써 주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위를 예산에 반영시키거나 자발적으로 예산을 결정함으로써 참여와 자기결정이라는 주민자치의 이념을 구현하는 현실적인 제도적 장치가 될 수 있다. 또한, 지방재정 운영의 투명성과 효율성의 증진을 기대할 수 있으며 궁극적으로는 예산편성과정에 주민의 참여를 확대시킴으로써 재정민주주의를 실현할 수 있는 측면에서 주민들이 재정의 주권자로서 개입하여 기존 지방의회에서의 예산편성 및 심의 결정의 한계를 극복하여 지방재정의 주민에 대한 대응성과 책임성을 확보할 수 있는 것이다(권혁준·이정철, 2014 : 1-2).

그러나 주민참여예산제를 둘러싼 많은 긍정적인 평가와 전망에도 불구하고 현재 우리의 현실은 만족스러운 수준이 아니다. 제도는 전국적으로 도입되었으나 형식적 수준에서 운영되는 사례들이 많은 것으로 보인다(허철행, 2013 : 138). 제도정착과 작동내용 면에서 현실적인 한계를 넘지 못하고 있다. 따라서 우리의 주민자치 환경에서 주민참여예산제도가 성공적으로 정착하고 작동하기 위해서는 주민참여예산 참여자들 간의 인식차이에 대한 정확한 진단이 필요할 것으로 판단된다.

3. 선행연구의 검토와 새로운 연구의 필요성

주민참여예산제가 법적으로 의무화되면서 전국의 지방자치단체에서 실시하고 있는 주민참

여예산제도에 대한 선행연구들의 특징을 살펴보면, 해외국가들의 사례 등을 소개하여 시사점을 제시하는 연구(나중식, 2004; 이자성, 2008), 주민참여예산제도 도입의 필요성 및 방향을 강조하는 연구(곽채기, 2003; 임동욱, 2003; 문영세, 2003), 주민참여예산제 운영 모형 및 시스템을 설계하고 비교분석하여 주민참여예산제의 유형을 구분하고 적용할 수 있는 방안을 제시하는 연구(곽채기, 2005b; 나중식, 2005; 박광우, 2006), 주민참여예산제도에 도입에 따른 성과요인과 효과성 등 실증분석을 통한 평가 연구(최상한, 2010; 이순향·김상헌, 2011; 박형근·남황우, 2012; 권혁준, 2013; 이광원, 2013; 장석준, 2014)가 다수를 이루고 있다. 하지만 2011년 법적으로 의무화되면서 제도는 전국적으로 시행되고 있으나 아직까지 제대로 된 제도적 형식을 갖추지 못한 사례들이 적지 않으며, 시민제안을 반영하는 수준의 형식적 수준에서 운영하고 있는 사례들이 더 많은 것으로 판단된다. 이것은 참여예산에 참여하는 행위자간의 인식과 무관하지 않다.

이러한 맥락에서 김겸훈·이은구(2009)는 주민참여예산제를 둘러싼 공무원, 주민참여위원간의 인식차이를 분석하였는데, 연구결과 주민참여위원들은 주민참여 활성화, 예산낭비의 억제 및 예방효과 등 긍정적인 면을 강조한 반면 공무원들은 인기 영합적 예산편성과 예산수요의 증가, 집행부의 권한 악화와 의사결정의 곤란 및 참여의 형식화가 우려된다는 부정적 인식을 하였다. 또한, 장노순·정성호·유호선(2012)도 강원도 5개 시·군의 공무원, 지방의원, 시민에 대한 인식조사 결과, 지방의원들은 참여예산을 통한 지방자치 발전에 냉소적 입장을 보이고 있으며, 공무원들은 참여예산이 집단이기주의를 가져오고 지방의회의 권한을 참해하게 될 것이라고 우려하고 있음을 보여주고 있다. 임혜경·하태수(2014)도 주민참여예산제에 대한 시민과 공무원의 인식차이를 분석한 결과, 시민은 시민참여 권한이 중요하고 예산 감시 및 불필요한 예산 삭감 등 예산전반의 참여를 기대하고 있으며, 공무원은 예산제안, 의견제시 등과 같은 제한적 참여 등을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 시민과 공무원 모두 시민의 역할과 참여를 가장 중요하게 고려하고 있으며, 제도 정착에 있어 단체장의 의지, 지방의회의 협조, 공무원의 역할을 높게 평가하고 있었다. 이와 같은 선행연구들에 대한 검토를 통해 볼 때 주민참여예산제도가 협력적 거버넌스의 의미를 충분히 반영하고 성공하기 위해서는 우선 제도의 목적과 지향성에 대한 사회적 합의를 바탕으로 제도운영의 여건 및 토양의 성숙화를 위한 새로운 연구의 필요성을 제기한다.

첫째, 주민참여예산제도에 관한 기존 연구가 갖는 제한적인 한계를 보완하기 위한 그 출발은 주민참여예산 행위자 행정-의회-주민간의 균형적인 협력과 거버넌스 구조를 마련하여 주민참여 활성화와 주민권한을 확대하기 위한 실질적 방안을 논의할 새로운 연구의 필요성을 제기한다.

둘째, 기존의 선행연구에서는 행위자간 인식차이에 관한 조사는 대부분 공무원과 주민참여예산위원을 대상으로 한 연구이거나 주민과 공무원을 대상으로 한 연구가 주를 이루어 그 대상

이 제한적으로 이루어졌다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 거버넌스 측면에서 다양한 행위자간 실증적 분석의 필요성 있다.

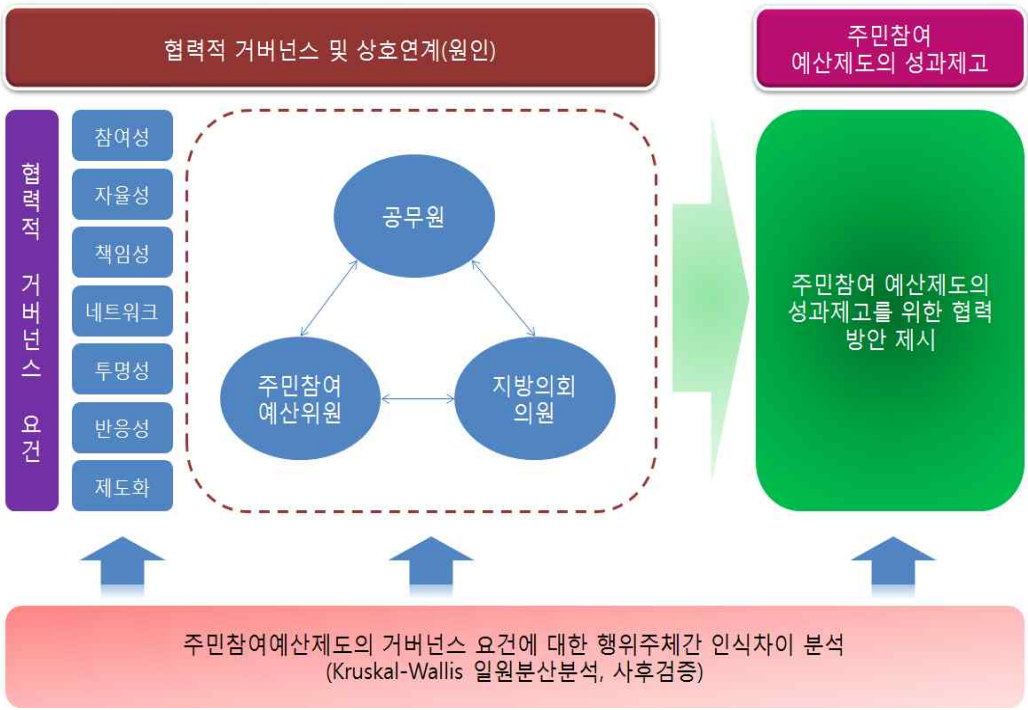
셋째, 주민참여예산제도의 참여 행위자인 예산을 편성하는 담담공무원과 심의·의결을 담당하는 지방의회의원, 직접 참여하는 주민참여예산위원들의 제도 운영에 대한 인식차이를 분석하여 제도의 정착과 발전을 위한 정책적 시사점을 도출할 필요성이 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 분석틀

주민참여예산제도는 지방자치단체가 예산과정에 더 이상 일방적이고 독점적으로 권한을 행사하지 않고 주민과 더불어 협의하여 편성하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여의 한 방식이다. 또한, 예산편성과정에 주민참여를 보장해 줌으로써 지방행정의 민주성과 대응성을 높이고, 지방자치단체와 주민과의 협의를 통하여 실현가능한 예산을 편성함과 동시에 우선순위를 결정, 지방의회의 심의 및 의결 등의 과정에 공개되는 투명성, 공정성, 책임성을 확보하여 궁극적으로 재정민주주의를 실현하는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 주민참여예산 제도는 지방자치단체가 예산과정에 주민참여를 법적·제도적으로 보장함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하고 참여민주주의 및 재정민주주의와 심의민주주의를 구현할 수 있는 대안의 한 형태라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 주민참여예산제가 지향하는 가치에 협력적 거버넌스 이론을 적용하고자 한다.

선행연구에서 보듯이 주민참여예산 제도의 성공은 제도 자체에 기인한 것이 아니라 참여 행위자들 간 소통과 신뢰부족, 제도에 대한 오해에서 비롯된다는 사실을 인식할 수 있었다. 따라서 주민참여예산 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 참여주체인 주민참여예산위원, 공무원, 지방회의의원간의 인식차이가 무엇이고, 그 원인이 어디에 있는가를 실증적으로 확인하고 검증하는 작업이 필요한 것이다. 특히, 본 연구는 주민참여예산제도 협력적 거버넌스의 요건에 대한 참여주체인 주민참여예산위원, 공무원, 지방의회의원의 인식적 차이로부터 발생한다고 간주하며, 이를 위해 협력적 거버넌스의 원인들에 대한 견해가 차이가 있음을 검증하고자 한다.



〈그림 1〉 연구 분석틀

2. 분석요소의 구성

거버넌스의 분석적 관점은 거버넌스 과정에 참여하는 행위자, 그들에 의해 만들어진 규칙 또는 참여과정의 토대가 되는 제도들의 체계 등에 대한 분석에 중점을 두고 있다. 이러한 관점은 공식적인 규칙만 포함되는 것이 아니라 지역의 문화, 정치적 접근방법, 참여 행위자그룹의 규범적 태도 등과 같은 비공식적인 측면도 포함된다(박해육, 2011: 178). 따라서 본 연구에서 사용한 분석요소는 앞에서 언급한 협력적 거버넌스의 분석틀을 형성하는 구성요소들을 바탕으로 각 요인들을 세부화하여 제작하였다.

세계은행(world bank)에 의하면, 거버넌스의 주요 구성요건으로 참여성, 투명성, 책임성, 효과성, 그리고 형평성을 제시하고 있고, UNDP(United Nations Development Programs)와 도시거버넌스 연구소(TUGI; The Urban Goverance Initiative)는 참여, 법에 의한 지배, 투명성, 반응성, 합의 지향성, 형평성, 효과성, 책임성, 전략적 비전 등을 거버넌스의 요건으로 제시하였다(http//magnet.un에.org/policy/chapter1.htm≠b;TUGI, 2001 : 3). 그리고 아시아개발은행(ADB; Asian Development Bank)은 책임성, 투명성, 예측성, 그리고 참여성을 바람직한 거버넌스의 네 가지 요건으로 제시했다(ADB, 1998 : www.adb.org/Goverance/gov_elements.asp). 이병수·김일태(2001 : 27-41)는 거버넌스 형성을 위한 거버넌스 측정 모형을 자율성, 상호의존

성, 신뢰, 협력과 조정, 네트워크라는 지표를 제시하였다. Kjaer(2007)는 학자별로 관심도나 시각의 차이가 있지만 거버넌스의 분야를 막론하고 네트워크, 상호 호혜성, 책임성, 민주성이 거버넌스의 기본 특성이라고 주장한다. 주재복과 한부영(2006), 손호중(2005)도 협력적 거버넌스 형성과정에서 신뢰와 관련하여 참여성, 투명성, 책임성의 중요성을 강조하였다. 이처럼 거버넌스 체계를 구성하고 있는 주요 구성요소들은 학자들마다 다양한 견해를 가지고 있다.

이상의 문헌에서 논의된 각 구성요소로부터 공통적으로 제시되는 요소들을 추출하고, 주민참여예산제도 운영과정에 협력적 거버넌스 관점으로 영향을 미치는 요소로 판단되는 지표들을 조작화하여 분석요소로 설정하였다. 이를 통해 주민참여예산제도 운영과정에서 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크, 투명성, 반응성이 어떻게 작용하는지, 그리고 제도의 만족도 및 제도화의 수준은 어떠한지를 분석하고 협력적 거버넌스의 특징과 유형을 밝히고자 한다.

1) 참여성(participation)

참여성은 거번넌스의 핵심으로 다양한 행위자들이 어떠한 미래의 사안에 대해 공적, 집단적 의사결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 것을 의미한다(김영·이필용외, 2008 : 93). 이러한 참여성이 제대로 발휘되기 위해서는 주민참여예산제도 운영과정에 각 행위자들이 누구나 참여할 수 있는 권리가 주어져야 하고(개방성), 참여하는 주체들이 적극적이고 능동적으로 참여하고 있는 자발성이 필요하다. 또한, 거버넌스는 협력과 협업, 시스템적인 운용을 기반으로 하고 있기 때문에 상호 객관적이고 균등한 영향력의 확보(형평성)가 중요한 요소로 여겨지고 있어 참여성 범주의 지표로 질문하였다.

2) 자율성(autonomy)

자율성은 참여 주체들 사이에 일어나는 관계에 초점이 모아진다. 그리고 이러한 관계 간의 자율성은 수직적 의사결정이 아닌 수평적 의사결정으로 각각의 행위자는 타인의 간섭으로부터 자유와 독립성이 보장되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 자율성은 주민참여예산제도의 협력적 거버넌스를 유지하고 지속가능성을 향상시키기 위한 중요 요소이다. 이를 위해서는 참여 주체들 간의 인식 공유를 바탕으로 상호 신뢰관계가 형성되어야 하고(신뢰성), 독자적인 행위 및 의사결정 주체로서 자립할 수 있어야 한다(독립성). 이를 위해서는 참여 주체들 간 동반자로서 인정하면서 긴밀한 협력관계 여부가 제도운영의 성과가 달라지기 때문에 자율성 범주의 지표로 질문하였다.

3) 책임성(accounability)

다양한 참여 주체들이 협의와 토론 등의 과정을 거쳐 특정사안에 대한 의사결정을 하게 되고, 결정내용이 정책에 반영되어 실행에 옮겨지기 때문에 책임성 확보는 협력적 거버넌스의 핵심적 요구사항이다. 이러한 책임성은 각 참여 주체들의 역할에 따른 권한과 책임(역할분담)이 명확히 설정되어야 하고(역할성), 이에 대한 법적·제도적 장치가 뒷받침(규범성) 되어야 책임성이 실효성 있게 발휘될 수 있을 것이다. 또한 성공적인 협력적 거버넌스를 위해서는 무엇보다도 각 참여 주체들이 주민참여예산제도 운영에 비전과 열정을 가지고 있는가에 달려있어(리더십) 책임성의 범주로 포함하였다.

4) 네트워크(network)

네트워크는 일단의 사람, 사물 또는 사건들 간에 연계가 이루어지는 특정한 관계로서 주민참여예산제도에서 각 참여 주체들이 자율적으로 호혜적인 상호의존적 구조에 기반하여 협력하는 조정의 형태로 이해될 수 있다. 거버넌스는 다양한 이해집단들이 네트워크를 형성해 가면서 서로의 협력적 문제해결 의지를 공유하여 가는 과정이기 때문에 협력적 거버넌스를 분석하기 위해서는 네트워크 측면에서 분석할 필요가 있다. 이러한 네트워크는 각 참여 주체들이 예산편성 과정에 상호 존재를 인정하고(상호성), 동반자로서 의견을 수렴하고 반영하는 협치체계(관계성)가 구축되어야 한다. 이를 기초로 의사소통이 원활해지고 개인에 대한 신뢰도 높아져 의제에 대해 격의 없는 대화와 토론이 가능(논의구조)할 수 있기 때문에 네트워크의 범주 지표로 질문하였다.

5) 투명성(Transparency)

투명성은 의사결정과 집행이 규칙과 규정에 의해 수행됨을 의미하며, 협력적 거버넌스는 투명하고 규칙화된 결정과정에 기초하고 있다. 이러한 투명성은 주민이 제안하는 의견과 정보를 빠짐없이 공개하고 공유되고 있는지(공개성), 주민참여예산위원회 내부에서 논의되고, 협의되고 결정되는 사안(과정의 투명성)과 함께 형성·집행된 정책에 대한 평가(집행의 투명성)도 참여 주체들에게 자유롭게 이루어져야 하기 때문에 투명성의 범주로 지표로 질문하였다. 왜냐하면, 각 참여 주체들에 의해 이루어지는 주민참여예산제도는 충분한 정보의 공개와 공유는 효과적으로 책임성을 확보하기 위한 전제조건이고, 결정과정의 투명성과 정책결정과정에 의해 집행된 정책에 대한 지속적인 감시(monitoring)와 평가(review)가 수반되지 않으면 투명성은 아무런 의미가 없기 때문에 투명성의 분석단위로 범주화 하였다.

6) 반응성(Responsiveness)

주민참여예산제도 운영과정에서 실질적인 협력적 거버넌스의 과정과 결과가 나타나기 위해서는 이를 위한 적절한 반응성이 확보되어야 한다. 이러한 반응성은 지방자치단체가 주민이 의견을 제시할 수 있는 공식장치(지역회의 등)를 만들고(반응장치), 주민요구에 신속하게 대응하는지(수용성), 그리고 정책과정에서 주민들이 제기한 의견 및 안건이 토론과 학습등을 통해 수용 정도(대응성)에 대해 범주의 지표로 질문하였다.

7) 제도화(Institutionalization)

거버넌스에서 수평적 네트워크를 강조하는 만큼 민주적 절차와 운영은 필수적이다. 그리고 다양한 행위자가 의사결정에 참여하기 때문에 조정하고 키를 잡아는 과정으로 제도화가 확보되어야 한다. 이러한 제도화가 확보되기 위해서는 해당정책이 목적대로 운영되고 있는지, 운영방식이나 절차는 만족하는지, 해당정책이 주민의 요구를 수렴하는데 효과적인지, 모든 주민에게 참여기회가 부여되고 있는지, 주민참여예산위원들의 견해가 의사결정에 영향을 미치는지와 같은 제도의 만족도, 해당정책에 대한 운영방법과 시행여부기와 같은 제도의 미성숙성, 그리고 해당정책의 필요성과 활성화 정도와 같은 제도 수용성 등 제도화를 함께 고찰할 필요성이 있어 범주의 지표로 질문하였다.

〈표 1〉 주민참여예산제도 협력적 거버넌스 평가요소

기본요소	세부요소	설문문항
참여성 (Participation)	개방성	귀하께서는 주민참여예산위원의 인적구성(직업, 성별, 연령 등)이 주민의 의견을 대변할 수 있는 대표성을 지니고 있다고 생각하십니까?
	자발성	귀하께서는 주민참여예산제 운영과 관련하여 주민참여예산위원들이 자발적인 참여를 잘 하고 있다고 생각하십니까?
	형평성	귀하께서는 예산편성과정에 주민참여가 이루어지고 있으며 지방정부, 주민참여예산위원, 주민 등 참여주체의 영향력은 균등하다고 생각하십니까?
자율성 (Autonomy)	신뢰성	귀하께서는 공무원과 주민참여예산위원들 간의 인식공유 및 신뢰관계가 형성되어 있다고 생각하십니까?
	협력	귀하께서는 주민참여예산제 운영과 관련하여 공무원과 주민참여예산위원들간의 협력이 잘 이루어지고있다고 생각하십니까?
	독립성	귀하께서는 주민참여예산제 운영과 관련하여 위원들끼리 자유롭게 의견을 주고받으며, 행정과 충분한 협의 하에 사업이 진행되고 있다고 생각하십니까?
책임성 (Accounability)	리더십	귀하께서는 주민참여예산위원이 비전과 열정을 가지고 있다고 생각하십니까?
	역할성	귀하께서는 공무원과 주민참여예산위원들 간의 역할분담(권한과 책임)이 명확히 설정되어 있다고 생각하십니까?
	규범성	귀하께서는 주민참여예산제의 권한과 책임이 제도적으로 보장되어 있다

		고 생각하십니까?
네트워크 (Network)	상호성	귀하께서는 공무원과 주민참여예산위원들 간 상호 존재를 인정하고 협력의 자세를 갖추고 있다고 생각하십니까?
	논의구조	귀하께서는 주민참여예산제 운영에 있어서 의견이 상충하는 상황에서 제반 문제를 해결할 수 있는 체계를 가지고 있다고 생각하십니까?
	관계성	귀하께서는 공무원과 주민참여예산위원들 간 상호존재를 동반자로서 수평적 관계로 인정하고 있다고 생각하십니까?
투명성 (Transparency)	정보공유	귀하께서는 주민참여예산제 운영과 관련하여 정보가 충분하게 공유되고 있다고 생각하십니까?
	과정의 투명성	귀하께서는 주민참여예산제로 예산편성과정이 좀 더 투명하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?
	집행의 투명성	귀하께서는 주민참여예산제의 성과를 평가할 수 있는 모니터링 및 평가체계가 구축되어 있다고 생각하십니까?
반응성 (Responsiveness)	반응장치	귀하께서는 지방자치단체가 주민이 의견을 제시할 수 있는 공식장치(지역회의 등)를 만들고 주민요구에 대해 대응한다고 생각하십니까?
	수용성	귀하께서는 주민참여예산제 운영과 관련하여 주민들의 의견을 충분히 수용하고 있다고 생각하십니까?
	대응성	귀하께서는 주민참여예산제 운영과 관련하여 주민들의 제기한 의견에 대해서 지속적으로 토론과 학습을 통해 해결하고 있다고 생각하십니까?
제도화 (Institutionalization)	제도 만족도	주민참여예산제가 본래의 목적대로 잘 운영되고 있다
		현재 운영되고 있는 주민참여예산제도 방식이나 절차는 만족할만한 수준이다
		주민참여예산제가 주민의 요구를 수렴하는데 효과적이다
		주민참여예산제는 주민 모두에게 참여기회가 부여된다
		주민참여예산위원들의 견해가 예산편성과정과 의사결정에 미치는 영향은 매우 크다
	제도 미성숙성	현재의 주민참여예산제도는 형식적이다
		주민의식을 고려할 때 주민참여예산제는 시기상조이다
	제도 수용성	주민참여예산제의 필요성에 깊이 공감한다
		향후 주민참여예산제도가 활성화될 것으로 기대한다

3. 분석방법: 비모수 Kruskal-Wallis 일원분산분석

분석방법으로는 Kruskal-Wallis 일원분산분석을 적용하였다. 본 연구가 사용하는 반응변수(종속변수)는 서열척도로 구성되었다. 이는 모집단의 평균과 분산을 판단하기 어려운 자료가 되기 때문에 비모수적 방법이 적용되어야 한다. 게다가, 본 연구는 세 집단인 주민참여예산위원, 공무원, 지방의회의원으로 구성된 바, 일원분산분석이 적용될 필요가 있다.

Kruskal-Wallis 일원분산분석은 여러개의 모집단 평균이 같다는 귀무가설을 검정하기 위한 일원분산분석의 비모수적 방법으로 표본을 뽑은 모집단들이 동일한 분산을 갖는 정규분포에 따르지 않을 때 또는 그 자료들이 순위로만 표시되어 있을 때 적용하는 방법이다. 귀무가설은 서로 다른 집단은 모두 같은 분포를 가정한다. 즉, 세 집단은 동질성을 지닌다가 귀무가설이 되며, 이것이 기각된다면 세 집단은 모두 같지 아니하다가 된다. 검정통계량의 경우, SPSS 프로그램에서 Krukal-Walis 검증과 독립표본 2검증의 Mann-Whitney 검증을 순차적으로 활용하여 동질성 검증과 사후검증을 실행하였다. 사후검증의 경우 Mann-Whitney 검증을 시행하고

Bonferroni's 방법을 통해 제1종 오류(비교오류율)를 보정하여(박선일 외, 2010: 75) 찾는 방식을 수행하였다. 본 연구의 집단이 3개가 되기 때문에 3번의 검증을 수행한 5%/3=1.67%를 유의수준으로 간주하였다.

한편, 분석의 수준은 '기본요소'와 '세부요소'의 두 가지를 각각 대상으로 수행하였다. 기본요소의 분석을 통해서는 방향성을 확인할 수 있으며, 세부요소의 분석을 통해서는 구체적인 정책 시사점을 확인할 수 있다. 따라서 두 가지의 분석수준에서 논의를 진행하고자 하였다. 상기의 내용을 기초로 본 연구는 가설을 제시하고자 하였다.

H: 협력적 거버넌스의 요건들은 참여주체에 따라 그 인식의 수준이 다를 것이다.
H1: 협력적 거버넌스의 기본요소에 대해 참여주체의 각 집단의 견해는 동일하지 않을 것이다.
H2: 협력적 거버넌스의 세부요소에 대해 참여주체의 각 집단의 견해는 동일하지 않을 것이다.

4. 응답자의 특성

응답자의 통계적 특성을 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 총 250부를 배부하여 회수된 192부의 설문지 중에서 설문 응답이 일관된 162부를 분석자료로 활용하였다. 우선, 남성이 87명으로 53.7%, 여성이 75명으로 46.3%의 비율을 보였다. 둘째, 연령별로는 20대가 6명으로 3.7%, 30대가 44명으로 27.2%, 40대가 40명으로 24.7%, 50대가 57명으로 35.2%, 60대가 15명으로 9.3%로 확인되었다. 20대와 60대 이상이 상대적으로 적은 이유는 주민참여예산제를 주도적으로 참여하거나 이를 논의하기에 너무 어리거나 나이가 많아서였기 때문으로 판단된다. 셋째, 응답대상의 주민참여예산제 관련 유형은 주민참여예산위원이 69명으로 42.6%, 공무원이 62명으로 38.3%, 지방의회 의원이 31명으로 18.5%를 차지하였다.

〈표 2〉 응답자의 통계적 특성

인적요인	구성요소	빈도	비율
성별	남성	87	53.7
	여성	75	46.3
연령	20대	6	3.7
	30대	44	27.2
	40대	40	24.7
	50대	57	35.2
	60대 이상	15	9.3
유형	주민참여예산위원	69	42.6
	공무원	62	38.3
	지방의회 의원	31	18.5

Ⅳ. 주민참여예산제도에 대한 인식 설문분석

1. 주민참여예산제도에 대한 인식조사 분석

가장 높은 평균점수를 나타내고 있는 변수는 제도수용성2의 질문이었다. 이때 편차는 0.984로 제도 미성숙성2의 0.985에 이어 2번째로 높았다. 주민참여예산제도에 대한 수용은 높은 편이지만, 이는 상대적으로 대상자에 따라 차이가 높았음을 나타내는 결과이다. 제도 미성숙성 변수들을 제외하면 모두 3.1 이상을 보이고 있어 주민참여예산제도가 전체적으로 보통 이상의 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 이해해볼 수 있다. 제도 미성숙성 변수들이 평균수준이 2점에 머무르고 있는 것은 미성숙한 수준일수록 높은 점수를 부여받도록 설계되었기 때문이며, 사실상 모든 변수들이 주민참여예산제도에 대해 긍정적인 인식을 반영하고 있다.

〈표 3〉 기술통계

세부요소	N	최소값	최대값	평균	표준편차
개방성	162	1	5	3.33	.856
자발성	162	1	5	3.43	.904
형평성	162	1	5	3.11	.959
신뢰성	162	1	5	3.35	.863
협력	162	1	5	3.48	.831
독립성	162	1	5	3.52	.843
리더십	162	1	5	3.52	.852
역할성	162	1	5	3.34	.915
규범성	162	1	5	3.19	.950
상호성	162	1	5	3.50	.867
논의구조	162	1	5	3.29	.901
관계성	162	1	5	3.32	.869
정보공유	162	1	5	3.25	.909
과정의 투명성	162	2	5	3.47	.799
집행의 투명성	162	1	5	3.23	.908
반응장치	162	1	5	3.32	.876
수용성	162	1	5	3.29	.827
대응성	162	1	5	3.23	.833
제도만족도1	162	1	5	3.36	.777
제도만족도2	162	1	5	3.22	.878
제도만족도3	162	1	5	3.41	.874
제도만족도4	162	1	5	3.23	.981
제도만족도5	162	1	5	3.23	.895
제도 미성숙성1	162	1	5	2.80	.927
제도 미성숙성2	162	1	5	2.69	.985
제도 수용성1	162	1	5	3.58	.937
제도 수용성2	162	1	5	3.70	.984

2. 주민참여예산제도에 대한 차이분석

1) 세부요소 간 집단 간 차이분석결과

〈표 4〉는 기본요소의 분석을 수행하기 위해 세부요소를 기본요소의 수준으로 요인분석을 시도한 결과이다. 크론바하α 계수는 신뢰도가 높은수준에서 만족되고 있음을 보여준다. 요인적재량과 공통성 역시 각 요인(기본요소)의 구성개념이 타당성이 높음을 보여주는 결과이다. 따라서, 세부요소를 축약한 기본요소(요인)에 대한 세 집단간 차이 분석은 적용하는 한 것으로 판단하였다.

〈표 4〉 측정문항의 신뢰도

구성차원	속성	평균값	요인적재량	공통성	크론바하α
참여성	개방성	3.33	.872	.711	.792
	자발성	3.43	.843	.760	
	형평성	3.11	.809	.654	
자율성	신뢰성	3.35	.903	.784	.890
	협력	3.48	.886	.816	
	독립성	3.52	.777	.604	
책임성	리더십	3.52	.863	.563	.834
	역할성	3.34	.766	.745	
	규범성	3.19	.750	.586	
네트워크	상호성	3.51	.823	.677	.837
	논의구조	3.29	.792	.627	
	관계성	3.32	.769	.591	
투명성	정보공유	3.25	.830	.689	.825
	과정의 투명성	3.47	.781	.610	
	집행의 투명성	3.23	.741	.549	
반응성	반응장치	3.31	.872	.684	.869
	수용성	3.29	.827	.529	
	대응성	3.23	.793	.605	
제도화1	제도만족도1	3.35	.799	.685	.894
	제도만족도2	3.23	.854	.781	
	제도만족도3	3.40	.735	.625	
	제도만족도4	3.23	.749	.613	
	제도만족도5	3.23	.716	.547	
제도화2	제도 미성숙성1	2.78	.711	.584	.695
	제도 미성숙성1	2.68	.741	.707	
제도화3	제도 수용성1	3.58	.820	.744	.872
	제도 수용성2	3.70	.862	.805	

주: KMO=0.8982, Bartlett 구형성 검증유의도=0.000

〈표 5〉는 비모수 일원배치분산분석 Kruskal Wallis 검정결과이다. 유의수준(p〈0.5%)에서 통계적으로 유의미한 변수로는 개방성, 자발성, 형평성, 신뢰성, 협력, 독립성, 리더십, 역할성,

규범성, 상호성, 논의구조, 관계성, 정보공유, 과정의 투명성, 집행의 투명성, 제도만족도를 확인할 수 있었다. 이들 변수는 세부요소 수준에서 모두 집단 간 동질성을 확보하지 못한 것이다. 개방성에 대해서 참여주체 주민참여위원, 공무원, 지방의회의원은 의견이 일치하지 않는 것이다. 이에 반해, 통계적으로 반응장치, 수용성, 대응성, 제도 미성숙성, 제도수용성은 세 집단 간 통계적 차이를 확인하지는 못하였다.

〈표 5〉 Kruskal Wallis 검정 및 분석결과1

구분	유형	N	평균순위	카이제곱	근사유의확률
개방성	1	69	89.26	7.301	.026
	2	62	80.21		
	3	30	63.63		
	합계	161			
자발성	1	69	98.29	21.168	.000
	2	62	73.01		
	3	30	57.75		
	합계	161			
형평성	1	69	92.02	10.255	.006
	2	62	78.18		
	3	30	61.48		
	합계	161			
신뢰성	1	69	90.47	9.876	.007
	2	62	76.92		
	3	28	61.02		
	합계	159			
협력	1	69	88.67	9.320	.009
	2	62	79.65		
	3	28	59.41		
	합계	159			
독립성	1	67	86.49	8.259	.016
	2	62	79.90		
	3	28	59.11		
	합계	157			
리더십	1	69	98.78	25.404	.000
	2	62	72.83		
	3	29	53.41		
	합계	160			
역할성	1	69	92.97	17.137	.000
	2	62	79.60		
	3	29	52.74		
	합계	160			
규범성	1	69	89.30	9.316	.009
	2	62	80.54		
	3	29	59.48		
	합계	160			
상호성	1	69	90.12	10.183	.006

	2	62	79.61		
	3	29	59.50		
	합계	160			
논의구조	1	68	94.86	16.196	.000
	2	62	73.31		
	3	29	59.47		
	합계	159			
관계성	1	69	94.86	18.643	.000
	2	62	76.80		
	3	29	54.26		
	합계	160			
정보공유	1	69	87.33	12.767	.002
	2	62	85.19		
	3	29	54.22		
	합계	160			
과정의 투명성	1	69	87.36	8.054	.018
	2	62	82.21		
	3	29	60.53		
	합계	160			
집행의 투명성	1	68	86.32	6.410	.041
	2	61	80.14		
	3	29	62.17		
	합계	158			
반응장치	1	69	82.07	.363	.834
	2	62	80.73		
	3	29	76.28		
	합계	160			
수용성	1	68	83.96	5.648	.059
	2	62	83.67		
	3	29	62.86		
	합계	159			
대응성	1	68	87.11	5.467	.065
	2	62	79.27		
	3	29	64.88		
	합계	159			
제도만족도	1	67	93.76	14.495	.001
	2	62	76.77		
	3	30	55.95		
	합계	159			
제도미성숙성	1	67	88.45	4.316	.116
	2	62	75.99		
	3	30	69.42		
	합계	159			
제도수용성	1	67	74.88	1.438	.487
	2	62	83.49		
	3	30	84.22		
	합계	159			

유의수준: $p<0.05$

〈표 6〉는 사후분석결과이다. 앞서 논의한 것처럼 Mann-Whitney 검증을 통해 Bonferroni's 방법을 적용한 것이다. 본 연구의 집단이 3개가 되기 때문에 각 비교집단에서 통계적 유의수준을 확보하기 위해서는 1.67%을 확보해야 한다. 분석에서 나타난 1집단은 주민참여예산위원, 2집단은 공무원, 3집단은 지방의회 의원을 각각 나타낸다.

분석결과, 개방성의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다. 자발성의 경우 1집단〉(2집단, 3집단)에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 형평성, 신뢰성, 협력, 독립성의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다.

〈표 6〉 사후분석결과1

구분	1-2집단비교			1-3집단비교			2-3집단비교		
	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	근사 유의확률 (양측)	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	근사 유의확률 (양측)	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	근사 유의확률 (양측)
개방성	1893.500	3846.500	.226	710.500	1175.500	.008	733.500	1198.500	.074
자발성	1464.000	3417.000	.001	517.000	982.000	.000	750.500	1215.500	.108
형평성	1762.000	3715.000	.069	651.500	1116.500	.002	728.000	1193.000	.075
신뢰성	1774.500	3727.500	.073	608.000	1014.000	.002	694.500	1100.500	.102
협력	1892.500	3845.500	.223	614.000	1020.000	.002	643.500	1049.500	.034
독립성	1902.500	3855.500	.378	611.000	1017.000	.004	638.000	1044.000	.031
리더십	1433.000	3386.000	.000	445.500	880.500	.000	668.500	1103.500	.034
역할성	1780.000	3733.000	.080	499.000	934.000	.000	595.500	1030.500	.006
규범성	1900.000	3853.000	.249	632.500	1067.500	.003	657.500	1092.500	.030
상호성	1862.500	3815.500	.174	613.000	1048.000	.001	677.500	1112.500	.043
논의구조	1536.500	3489.500	.005	547.000	982.000	.000	742.500	1177.500	.146
관계성	1639.500	3592.500	.014	509.500	944.500	.000	629.000	1064.000	.011
정보공유	2072.000	4025.000	.743	596.500	1031.500	.001	541.000	976.000	.001
과정의 투명성	2001.500	3954.500	.495	665.000	1100.000	.005	655.500	1090.500	.026
집행의 투명성	1912.000	3803.000	.417	684.500	1119.500	.012	683.500	1118.500	.064
제도만족도	1628.000	3581.000	.034	532.000	997.000	.000	681.500	1146.500	.038

유의수준: p〈.0167

리더십의 경우 1집단〉2집단, 3집단에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 역할성의 경우 3집단〈(1집단, 2집단)에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 규범성의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다. 상호성의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다. 논의구조의 경우 1집단〉(2집단, 3집단)에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 관계성의 경우 1집단〉2집단〉3집단에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 정보공유의 경우 3집단〈(1집단, 2집단)에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 과정 투명성의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다. 집행 투명성의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다. 제도만족도의 경우 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은

점수를 부여받았다.

2) 기본요소 간 차이분석결과

〈표 7〉는 기본요소를 대상으로 한 Kruskal Wallis 검정결과이다. 유의수준(p〈0.5%)에서 통계적으로 유의미한 변수로는 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크, 투명성, 제도화를 확인할 수 있었다. 이들 변수는 기본요소 수준에서 세 집단 간 통계적 차이를 확인할 수 있었다. 즉, 집단 간 의사가 동질하지 않음을 보여주는 것이다. 이에 반해, 반응성은 세 집단 간 동질성에 대한 가설을 기각시키지 못하였다.

〈표 7〉 분석결과2

구분	유형	N	평균순위	카이제곱	근사유의확률
참여성	1	69	97.22	18.911	.000
	2	62	75.73		
	3	30	54.58		
	합계	161			
자율성	1	67	90.28	12.176	.002
	2	62	77.59		
	3	28	55.14		
	합계	157			
책임성	1	69	96.63	22.286	.000
	2	62	77.30		
	3	29	48.97		
	합계	160			
네트워크	1	68	95.71	18.625	.000
	2	62	75.22		
	3	29	53.38		
	합계	159			
투명성	1	68	87.46	11.500	.003
	2	61	82.75		
	3	29	54.02		
	합계	158			
반응성	1	67	85.47	4.031	.133
	2	62	79.69		
	3	29	65.29		
	합계	158			
제도화	1	69	97.14	16.695	.000
	2	62	73.90		
	3	30	58.55		
	합계	161			

유의수준: p〈0.05

〈표 8〉는 기본요소에 대한 사후분석결과이다. 이 역시 3집단의 비교이기 때문에 유의수준 1.67%을 확보해야 한다. 분석에서 나타난 1집단은 주민참여예산위원, 2집단은 공무원, 3집단은

지방의회의원을 각각 나타낸다.

분석결과, 참여성은 1집단〉(2집단, 3집단)에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 자율성은 1집단〉3집단에 비해 통계적 유의미한 수준에서 높은 점수를 부여받았다. 책임성은 1집단〉2집단〉3집단의 점수의 순으로 순위가 확인되었다. 네트워크는 1집단〉2집단, 3집단에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 투명성은 (1집단, 2집단)〉3집단에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다. 제도화 역시 (1집단, 2집단)〉3집단에 비해 높은 점수인 것을 확인할 수 있었다.

〈표 8〉 사후분석결과2

구분	1-2집단비교			1-3집단비교			2-3집단비교		
	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	근사 유의확률(양측)	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	근사 유의확률(양측)	Mann-Whitney의 U	Wilcoxon의 W	근사 유의확률(양측)
참여성	1551.500	3504.500	.007	503.000	968.000	.000	669.500	1134.500	.029
자율성	1734.000	3687.000	.102	525.500	931.500	.001	612.500	1018.500	.024
책임성	1609.500	3562.500	.014	417.000	852.000	.000	568.000	1003.000	.004
네트워크	1563.000	3516.000	.011	462.500	897.500	.000	650.500	1085.500	.031
투명성	1946.500	3837.500	.545	572.500	1007.500	.001	559.000	994.000	.005
제도화	1549.500	3502.500	.007	511.000	976.000	.000	780.500	1245.500	.212

유의수준: p〈.0167

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 주민참여예산위원, 공무원, 지방의회 의원이 주민참여예산제를 추진하는 주요 주체임을 인식하고 이들 간의 협력거버넌스가 중요하기에 이들이 생각하는 운영과정, 그리고 성과에 대해 어떤 차이가 있는지 규명해보고자 하였다. 분석결과 몇 가지의 함의를 생각할 수 있었다.

우선, 각 반응변수가 집단에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 나타난 점이다. 세부요소를 분석한 결과 반응장치, 수용성, 대응성을 제외한 운영과정의 협력거버넌스 요인 모두에 대해 각 집단의 의사가 상이하다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 협력적 거버넌스 요인이 3집단 각각이 부여하는 인식적 수준이 달라 어떤 집단에 있느냐에 따라 부여하는 점수가 높을 수도 낮을 수도 있다는 것이다. 또는 운영상의 주체가 되는 주민참여예산위원이 보기에는 매우 잘 이루어지고 있다고 생각하지만, 지방의회 의원이 보기에는 그렇게 성공적이지는 않다라고 생각할 수 있다는 것이다. 실제로 분석에 있어서 거의 모든 변수에서 주민참여예산위원이 부여한 점수가 지방의회 의원이 부여한 점수에 비해 순위가 높은 것으로 분석되었다. 따라서 평가추진체제를 형성할 경우 이들이 적절하게 위원으로 배분되어 평가되어야 한다. 만일 특정 집단에 편중될 경

우 편중된 인식에서 편중된 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.

둘째, 많은 순위결과를 확보하지 않았으나 주민참여예산위원〉공무원〉지방의회의원의 순으로 점수 및 순위 부여가 되었다는 점이다. 기본요소에서는 책임성, 세부요소에서는 관계성에서 이를 살펴볼 수 있었다. 또한, 연속적인 순위가 아닐지라도 주민참여예산위원은 공무원이나 지방의회의원에 비해 상대적으로 높은 순위를 나타내었고, 공무원의 경우는 주민참여예산의원에 비해서는 전체적으로 낮은 반면 지방의회의원에 비해서는 상대적으로 높은 순위인 것이 분석결과 확인되었다. 이는 공무원들은 비교적 주민참여예산제도에 대해 주민참여예산위원에 비해서는 낮지만, 지방의회의원 보다는 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준 것이다. 이들 간에 차이가 나타나는 이유에 대해서는 제도를 기획하고 시행하고 있는 주체이나 운영이 주민들을 통해 이루어지기 때문에 상대적으로 낮은 것으로 생각할 수 있으며, 지방의회의원은 이 제도에 대한 예산투입과 실효성에 대해 지적하고 감시하는 역할이기 때문에 가시적인 결과가 나타나지 않는 한 공무원에 비해 긍정적으로 바라보기 어려울 수 있다. 따라서, 지방의회의원들이 생각하는 가시적인 성과 뿐만 아니라 비가시적인 성과를 도출하고 제시해줄 필요가 있다. 그래야 주민참여에산제가 더 안정적으로 운영될 수 있기 때문이다. 그렇지만, 중요한 점은 이 경우 주민참여예산위원들이 결국 지방의회의 유권자라는 점에서 제도의 시기가 장기간 안정적으로 확보된다면 차츰 해소될 수 있는 부분일 수 있다.

〈참고문헌〉

곽채기. (2003). 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할. 『법률행정 논총』, 23(2), 전남대학교.

곽채기. (2005a). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안. 『한국지방재정논집』, 10(1), 한국지방재정학회.

곽채기. (2005b). 주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략. 『지방재정』, 한국지방행정공제회.

권혁준. (2013). 주민참여예산제도의 청렴도 제고 효과 분석. 2013년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.

권혁준·이정철. (2014). 주민참여예산제도의 운영 평가에 관한 연구. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.

강제상·김영곤·고대유. (2014). 사회복지에서 시민참여형 거버넌스에 관한 연구 : 서울시 희망온돌사업과 시민복지기준사업을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 25(2).

김관보·김옥일. (2007). 예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(2).

김겸훈·이은구. (2009). 주민참여예산제에 관한 인식차이. 『한국콘텐츠학회논문지』, 9(2).

김영·이필용·김남룡·정규식. (2008). 마을만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구 : 순천시 사례를 중심으로. 『도시행정학보』, 21(3).

김철. (2008). 표준조례제도의 법정책학적 분석 : '주민참여예산제 운영조례표준안'을 중심으로. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문.

나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도-성공요인과 한계. 『한국행정논집』, 16(3). 한국행정학회.

나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구 : 브라질·미국·한국을 중심으로. 『지방정부연구』, 9(2), 한국지방정부학회.

문영세. (2003). 주민참여예산제도의 성공적 실시를 위한 고려사항. 한국지식정보센터 제9회 지방분권포럼 발표자료.

박광우. (2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구. 전남대학교대학원 행정학과 석사학위논문.

박형근·남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 주민참여예산제도를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 17(3).

박해육. (2011). 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안. 한국지방행정연구원.

사득환. (2002). 정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력. 『한국지방자치학회보』, 14(1).

안네 메테 키에르, 이유진 옮김. (2007). 『거버넌스』, 서울 : 오름.

이광원. (2013). 주민참여예산제도의 정책변동 요인에 과한 연구 : 수원시와 서산시 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 25(3).

이병수·김일태. (2001). 지방정부와 NGO간의 로컬거버넌스 형성 조건에 관한 연구. 『도시행정학보』, 14(2).

이순향·김상헌. (2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구 : 지출규모와 구성비 변화를 중심으로. 『한국행정논집』, 23(1).

이자성. (2008). 일본지방정부의 주민참여예산제도에 관한 연구 : 鳥取縣·志木市·名張市 사례를 중심으로. 『한국정책연구』, 8(2), 경인행정학회.

은재호·오수길. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」. 서울 : 대영문화사.

임동욱. (2003). 주민참여예산제도의 현실적 한계. 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 발제문.

임혜경·하태수. (2014). 주민참여예산에 대한 시민과 공무원의 인식차이와 정책제언 : 수원시 사례를 중심으로. 『한국정책연구』, 14(2).

윤영진. (2003). 「새 재무행정학」, 서울 : 대영문화사.

장노순·정성호·유호선. (2012). 주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구 : 강원도 5개 시·군을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 17(1).

장석준. (2014). 주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구 : 경쟁위험분석을 중심으로. 2014년 한국정책학회 춘계학술대회.

최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3), 한국행정학회.

허철행. (2013). 지방자치제와 주민참여 : 주민참여예산제를 중심으로. 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문.

Ansell, C & Gash. A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4).*

Ebdon. C. and Franklin. A. L. (2006). "Citizen Participation in Budgeting Theory". *Public administration review, 66(3).*

Gray, Barbara. (1989). *Collaborating* : Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco : Jossey-Bass.

Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management, 2.*

Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governanec strategy : Lessons from six watershed management programs. *Administration and Society, 37.*

접수일(2016년 08월 11일)
수정일(2016년 11월 24일)
게재확정일(2016년 12월 27일)