

# 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점

## Participatory Budgeting's Types and Policy Implications by Participatory Institutions and Participatory Levels

윤성일\*, 임동완\*\*

연세대학교 공공문제연구소\*, 단국대학교 공공관리학과\*\*

Sung-Il Yoon(leslieyoon@gmail.com)\*, Dong-Wan Lim(sum2@dankook.ac.kr)\*\*

### 요약

본 연구는 2011년에 개정된 「지방재정법」에 의해 모든 지방자치단체에서 다양한 형태로 시행하고 있는 주민참여예산제도를 참여기구와 참여수준을 중심으로 유형을 분류하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 243개 지방자치단체의 「주민참여예산제도 운영조례」와 운영계획 및 운영체계를 분석하여 주민참여예산제도를 다섯 가지 유형으로 제시하였다. 첫째, 의견제시형 주민참여예산제도는 참여기구 없이 운영되는 형태로 100개의 지방자치단체가 이 유형에 속하는 것으로 나타났다. 둘째, 위원회형 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회만 운영하는 형태로 85개의 지방자치단체가 이 유형에 속하는 것으로 나타났다. 셋째, 지역회의형 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회와 지역회의를 운영하고 있거나 지역위원회만을 운영하고 있는 형태로 21개의 지방자치단체가 이 유형에 속하는 것으로 나타났다. 넷째, 민관협의형 주민참여예산제도는 민관협의회를 운영하고 있는 형태로 30개의 지방자치단체가 이 유형에 속하는 것으로 나타났다. 다섯째, 권한위임형 주민참여예산제도는 사업박람회 또는 모바일 참여를 운영하거나 양자를 모두 운영하고 있는 형태로 7개의 지방자치단체가 이 유형에 속하는 것으로 나타났다. 우리나라는 의견제시형과 위원회형이 전체의 76.5%를 차지하고 있어서 제도화 수준이 높지 않은 점은 아쉬움으로 남는다. 주민참여예산제도의 발전을 위하여 더 많은 지방자치단체들이 주민참여예산제도의 참여기구로서 민관협의회, 사업박람회 및 모바일 참여 등을 운영하는 것이 필요하다.

■ 중심어 : | 주민참여예산제도 | 참여기구 | 참여수준 | 주민참여예산제도의 유형 |

### Abstract

Participatory budgeting has been introduced and proliferated with differentiated types by Local Finance Act which had been revised in 2011. This study aims to classify the types of Participatory Budgeting by participatory institutions and participatory levels and suggest the implications. We have reviewed the participatory budgeting operation ordinances, operating plans and operating systems of 243 local governments. And the participatory budgeting can be divided into five types. First, submission of opinion type found in 100 local governments is characterized by operating without participatory institutions. Second, commission type found in 85 local governments is characterized by having only participatory budgeting committee. Third, regional meeting type found in 21 local governments is characterized by having participatory budgeting committee and regional meeting or only regional committee. Fourth, public-private partnership type found in 30 local governments is characterized by having citizen-government meeting. Fifth, delegated power type found in 7 local governments is characterized by having policy fair or mobile voting, or both. Analysis showed that institutionalization levels of participatory budgeting is not high because many local governments(76.5%) are belong to submission of opinion type or commission type in South Korea. For developing participatory budgeting, participatory institutions, such as citizen-government meetings, policy fair or mobile voting, should be adopted and proliferated in more and more local governments.

■ keyword : | Participatory Budgeting | Participatory Institutions | Participatory Levels | Types of Participatory Budgeting |

## I. 서론

주민참여예산제도는 지방자치단체에 대하여 사후에 실시되는 예산감사가 아니라 예산편성 과정에서부터 주민의 직접적인 참여를 통해 주민이 원하는 지역사회의 사업을 제안하여 민주성을 증대하고, 그 집행과정의 투명성을 보장하기 위한 제도이다. 실무에서는 예산편성에 초점을 맞추어 지방자치단체의 집행부가 독점적으로 행사해왔던 예산편성권을 권한이양, 분권화 및 공유화를 통해 주민참여를 보장하는 예산제도로 이해되고 있다[1-4]. 주민참여예산제도는 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 도입한 이후 남아메리카의 여러 국가들뿐만 아니라 북아메리카, 유럽, 아시아 등에서도 도입하여 운영하고 있다.

우리나라에서는 2003년 광주광역시 북구에서 주민참여예산제도를 처음으로 도입한 이후 2005년까지 5개 지방자치단체에서 주민참여예산제도의 운영을 위한 조례를 제정하였다. 이후 2006년에는 24개, 2007년에는 43개, 2008년 17개, 2009년 8개, 2010년 9개 지방자치단체가 주민참여예산제도 운영조례를 제정하면서 주민참여예산제도를 도입하는 지방자치단체가 점차 증가하였다. 2011년에는 「지방재정법」을 개정하여 지방자치단체의 예산편성에 있어서의 주민참여를 의무사항으로 규정하면서 130개의 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 도입하였다. 그리고 2012년에는 추가적으로 6개 지방자치단체에서 주민참여예산제도 운영조례를 제정하고, 2014년에는 울산광역시 남구에서 주민참여예산제도 운영조례를 제정하여, 2016년 현재 성남시를 제외하고 전국의 지방자치단체에서 주민참여예산제도가 자치법규로 명시적으로 규정되어 있다.

이와 같이 주민참여예산제도는 양적으로 팽창된 동시에 지방자치단체 현장에서의 운영 또한 다양한 형태로 나타나고 있다. 서울특별시 강남구와 부산광역시 등과 같이 주민참여예산위원회만으로 참여기구가 구성되어 있는 경우도 있고, 경상남도과 서울특별시 노원구 등과 같이 주민참여예산위원회와 지역회의로 구성되어 있는 경우도 있다. 또한 인천광역시와 대구광역시 북구 등과 같이 주민참여예산위원회와 민관협의회로 구성되어 있는 경우도 있으며, 부천시와 고양시 등과 같이 주

민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회를 모두를 구성하고 있는 경우도 있다. 그리고 서울특별시와 서대문구 등과 같이 정보통신기술의 발달에 힘입어 주민들의 의사수렴에 스마트폰을 이용한 모바일 투표를 도입하고 있는 경우도 있다. 이와 같이 주민참여예산제도의 참여기구와 참여수준에 따라 지방자치단체에서 도입하고 있는 주민참여예산제도의 형태가 다양함에도 불구하고 선행연구를 살펴보면 이에 대한 연구가 상대적으로 적었다. 나중식(2005), 광채기(2005a, 2005b), 송재석(2008), Sintomer et al.(2008), Polko(2015) 등의 연구에서 주민참여예산제도의 유형분류가 시도되었지만 이념형(ideal type)에 가까우며 실제로 유형분류를 시도한 경우가 많지 않다. 또한 유형분류를 시도한 연구들은 소수의 사례를 대상으로 해외국가와 우리나라를 비교하였으며, 주민참여예산제도 도입 초기에 주로 수행되어 2011년 전국적으로 주민참여예산제도가 도입된 이후에 다양하게 나타나고 있는 주민참여예산제도의 형태를 포함하고 있지 못하고 있으며, 따라서 주민참여예산제도의 발전을 위한 시사점을 포괄적으로 도출하지 못하는 한계가 있다.

본 연구는 우리나라 지방자치단체가 각자 자신의 실정에 맞게 주민참여예산제도를 고안하고 있는 점에 착안하여 주민참여예산제도의 유형을 제도를 구성하는 참여기구와 주민의 참여수준에 따라 구분할 수 있는가라는 문제의식에서 시작하였다. 그리고 이러한 유형분류가 제시하는 학문적 및 실무적으로 주는 함의를 살펴보고 참여기구를 활성화시키고 참여수준을 높일 수 있는 관점에서 발전방향을 제시하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 국내외 주민참여예산제도에 대한 문헌조사를 바탕으로 우리나라 전체 243개 지방자치단체 「주민참여예산제도 운영조례」와 운영계획 및 운영체계에 대한 자료를 홈페이지 등에서 체계적으로 수집하여 현실성 있는 유형분류를 제시하고 실효성 있는 정책제언을 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선행연구 검토

주민참여예산제도와 관련한 선행연구는 동 제도의 도입 이전과 도입 초기에는 도입 필요성과 성공요인에 대한 연구[5-10]가 주를 이루었으며, 점차 운영실태와 개선방안에 대한 연구[11-14]와 운영성과에 대한 연구[15-22]가 수행되었다. 최근에는 주민참여예산제도를 평가하고 발전방향을 제시한 연구[23-27]가 증가하고 있으며 이외에도 주민참여예산제도를 정책확산의 관점에서 연구[28-30]하거나 참여민주주의 또는 거버넌스의 관점에서 접근한 연구[31-34]도 있다.

한편 주민참여예산제도의 유형을 분류한 연구[1][2][35-40]는 동 제도의 도입 초기부터 꾸준히 수행되고 있지만 그 중요성에 비해 상대적으로 많이 수행되지 않았다. 주민참여예산제도의 유형분류에 대한 주요 연구는 다음과 같다.

나중식(2005)은 능동성과 주도권 및 정부와 시민의 영향력 관계를 중심으로 정부에게 주도권이 있는 정부 주도형, 정부와 시민의 대등한 상호작용이 이루어지는 민·관 협의형(소극적 협의형, 적극적 협의형), 시민들이 예산결정과정에 적극적으로 참여하여 참여방식과 내용도 시민들이 결정하는 주민권력형으로 분류하였다[35].

곽채기(2005a, 2005b)는 나중식(2005)의 모형에서 논의하지 않았던 주민참여의 폭을 보완하여 주민참여의 수준(주민협의, 민·관 공동결정, 주민주도 결정)과 참여범위(단위사업, 일반회계, 통합재정)를 기준으로 주민참여예산제도의 모형 또는 유형을 다섯 가지로 구분하여 제시하였다[1][2].

박민정·최성락(2009)은 박광우(2006)의 연구를 참고하여 주민참여예산제도의 유형으로 소극적 민·관협치형, 적극적 민·관협치형, 소극적 민·관협의형, 적극적 민·관협의형을 제시하고 각 유형별 지방자치단체의 절차적 합리성을 절차적 구조마련, 의사결정규칙, 의사반영이라는 기준으로 분석하였다[37].

송재석(2008)은 주민참여예산제도를 참여와 의견수렴을 바탕으로 실질적·적극적 유형, 실질적·소극적 유형, 부분적·적극적 유형, 부분적·소극적 유형으로 제시하였다. 실질적·적극적 유형은 구체적 권한 공유와 공동결정이 이루어지는 형태이다[38].

Sintomer et al.(2008)의 연구는 유럽의 주민참여예산

제도를 유럽형 포르투 알레그레(Porto Alegre adapted for Europe), 조직적인 이해관계자의 참여(Participation of organized interests), 지방 및 시정부 수준의 커뮤니티 자금(Community funds at local and city level), 주민 협상테이블(The public/private negotiating table), 근린참여(Proximity participation), 재정에 관한 의견수렴(Consultation on public finances) 등의 6가지 유형을 주민참여예산제도의 이상적인 대표 모형(ideal-typical models of participatory budgeting)으로 제시하고 있다[39].

최근의 Polko(2015)의 연구에서는 2013년에 폴란드에서 도입되어 전국 70개의 지방자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산제도를 Sintomer et al.(2008)의 연구에 따라 유형화를 시도하였다. 동브로바구르니차(Dąbrowa Górnicza) 시의 사례분석을 통하여 폴란드의 주민참여예산제도는 Sintomer et al.(2008)이 제시한 유형 중 하나에 들어맞지는 않는다고 하면서 현재의 주민참여예산 사업 공모와 투표에 따른 결정 이전에 주민들이 지역에 필요한 사업에 대한 심도 있는 숙의(deliberation)가 충분히 이루어져야 진정한 주민참여예산제도의 묘미를 살릴 수 있음을 주장하였다[40].

이상의 선행연구를 살펴보면 우리나라의 운영모형에 관한 연구들은 주민참여예산제도가 전국적으로 실시되기 이전의 논문들로서 몇몇 지방자치단체들의 사례를 기준으로 유형을 제시한 것과 외국과 우리나라를 비교한 것이었으며, 우리나라 지방자치단체 전체를 대상으로 주민참여예산제도의 운영모형을 분석한 연구는 없는 것을 알 수 있다. 또한 Polko(2015)의 연구와 같이 Sintomer et al.(2008)이 제시한 주민참여예산제도의 이념형은 각국의 실정에 들어맞지 않을 수 있다. 본 연구는 우리나라 지방자치단체 전체를 대상으로 주민참여예산제도가 어떠한 특징이 있으며 어떠한 모형으로 유형화 될 수 있는지에 대한 연구를 실시하고 시사점을 제시한다는 측면에서 기존의 연구와 차별성이 있다.

## 2. 연구의 분석모형

### 2.1 주민참여예산제도의 참여기구

우리나라의 주민참여예산제도는 다양한 형태로 운영

되고 있다. 그 이유는 「지방재정법」과 동법 시행령에서는 주민참여예산제도의 시행을 의무화하는 규정과 수립된 의견의 처리절차에 대한 규정만 있을 뿐 주민참여제도의 핵심적 내용인 참여기구 또는 참여수준에 관한 규정은 없기 때문이다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 참여기구들을 고안하고 선택하여 참여수준을 결정할 수 있으며, 예산편성과정에서 주민이 권한을 행사할 수 있는 참여기구에 관한 사항은 각 지방자치단체의 운영조례, 운영계획 및 운영체계를 통해 확인할 수 있다[41].

주민참여예산제도의 참여기구는 주민들이 지방공공재(local public goods)의 배분에 대하여 논의하고 심의를 할 수 있도록 지방자치단체의 실정에 맞게 제도적으로 고안한(institutional design) 요소로서 지역회의, 주민참여예산위원회, 민관협의회, 주민투표(모바일투표) 및 사업박람회 등이 있다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다[1-2][15][42].

첫째, 지역회의는 최하위의 행정체계에서 진행되는 회의로서 예산편성과 관련하여 주민들의 의견을 수렴하는 역할을 수행하고 있다. 포르투갈레그레시는 지구별 하위단위 회의인 근린(neighborhood) 회의와 같은 지역회의를 두고 있다. 이는 지역별·의제별로 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산위원회 위원을 추천하는 역할을 한다.

둘째, 주민참여예산위원회는 주민참여예산제도의 운영과정에서 예산편성에 직접 참여하여 영향력을 행사하는 핵심적인 기구로서 홈페이지나 지역회의 등 다양한 경로에 의하여 제안된 안건을 수렴하여 우선순위를 결정하고 이를 예산편성 과정에 반영시키는 역할을 한다.

셋째, 민관협의회 또는 조정회의는 주민들의 참여를 통하여 편성된 예산안에 대하여 주민참여예산위원회 대표들과 지방자치단체의 공무원들이 회의를 통하여 최종적으로 예산편성안에 대하여 합의하는 기능을 한다.

넷째, 주민투표 또는 모바일투표는 일반주민이 주민참여예산사업의 결정과정에 직접적으로 참여할 수 있는 환경을 조성하여 사업선정의 공정성을 확보하고 참

여 활성화 도모 및 주민의 대표성 보안을 위해서 구성한다. 사업박람회는 시민들이 사업의 필요성과 효과성에 대해 적극적으로 홍보하고 설득할 수 있는 박람회식의 사업설명회이다. 사업박람회에 참여한 주민 또는 주민참여예산위원 등은 투표권을 부여받아 이를 행사하고 높은 득표를 한 사업순으로 선정된다.

이 외에도 주민참여예산 과정에 대하여 평가를 하고 문제점에 대한 개선방안을 도출하는 등의 평가 및 환류의 기능을 수행하는 예산연구회가 있지만 본 연구에서는 주민참여예산제도의 참여기구 중에서 예산연구회를 주민참여예산제도의 유형 분류에서 주요 기준으로 하지 않는다. 그 이유는 예산연구회는 주민참여를 위한 직접적인 기능을 수행한다고 보기보다는 지난 1년 동안의 주민참여예산 과정에 대하여 평가를 하고 문제점에 대한 개선방안을 도출하는 등의 주민참여예산제도에 대한 평가(evaluation)와 환류(feedback)의 기능과 이를 바탕으로 주민참여예산제도를 발전시키는 간접적인 기능을 수행하고 있기 때문이다.

## 2.2 참여의 유형

주민참여예산제도의 참여기구들은 지방자치단체마다 다양한 방식으로 선택되고 결합된다. 지방자치단체에서 주민참여예산제도의 참여기구들은 어떻게 고안하고 제도적으로 배열하는지는 지방자치단체를 구성하고 있는 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 주민들의 지방행정의 참여(public participation)의 수준을 어느 정도까지 용인하고 있는지에 따라 달라진다고 할 수 있다.

선행연구를 살펴보면 참여의 유형(types of participation)에 대하여 많은 연구들이 있으나 본 연구에서는 주민에게 권한위임(empowerment)을 기준으로 분류한 Arnstein(1969)의 참여 유형에 따라 분석하고자 한다. 이는 주민참여예산제도 운영에 있어서 참여하는 주민들에게 얼마나 권한을 부여하는 지가 중요하기 때문이다.

Arnstein(1969)은 8단계의 주민참여의 사다리(ladder of citizen participation)를 통해 참여 유형을 크게 비참여(nonparticipation), 형식적 참여(degree of tokenism), 주민권력(degree of citizen power)으로 구분하고, 이를

다시 세분화하고 있다[43]. 첫째, 비참여(nonparticipation)가 일어나는 조작(manipulation)과 치료(therapy) 단계이다. 조작은 행정부 공무원과 주민 간의 관계를 확인하는데 그 의의가 있으며 공무원이 주민을 일방적으로 교육시키거나(educate), 설득시키고(cure) 주민은 단순히 참석만 하는 단계이다. 치료는 주민의 불만사항을 어떠한 사업에 분출시켜서 치료하는 단계로서 행정의 일방적인 지도에 그친다.

둘째, 형식적 수준(degree of tokenism)의 참여가 일어나는 정보제공(informing), 상담(consultation), 회유(placation) 단계이다. 정보제공은 행정부가 주민에게 일방적으로 정보를 제공(one-way flow of information)하는 단계로 주민으로부터 다시 정보를 듣는 환류 과정은 일어나지 않는다. 상담은 집회나 공청회 등의 방법으로 행정 참여를 유도하는 단계이다. 회유는 각종 위원회 등을 통해 주민의 참여범위가 확대되지만 최종적인 판단은 행정기관이 하는 단계이다.

셋째, 완전한 주민권력의 수준(degree of citizen power)의 참여가 일어나는 협동(partnership), 권한위임(delegated power), 주민통제(citizen control) 단계이다. 협동은 주민과 행정부가 권한을 협상을 통해 사실상 나뉘어가고 있으며, 정책합동위원회(joint policy boards)를 통해 계획과 정책결정 책임을 공유하고 있는 단계이다. 권한위임은 특정한 프로그램에 대해 주민들이 행정부에 대해 우월한 정책결정 권한을 가지고 있는 단계이다. 주민통제는 주민이 정책을 완전히 책임지는 단계이다.

이와 같이 권한위임을 기준으로 참여를 분류한 연구는 Arnstein(1969) 이외에도 Eidsvik(1978), OECD(2001), Creighton(2005) 등에서도 나타나고 있으나 Arnstein(1969)의 분류와 유사하다고 볼 수 있다.

### 2.3 본 연구의 분석모형

본 연구는 우리나라의 모든 지방자치단체를 대상으로 주민참여예산제도의 유형을 구분하고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 연구에서는 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회, 주민투표 등의 참여기구가 구성되어 있는지와 Arnstein(1969)의 유형

에 따른 참여수준에 따라 주민참여예산제도의 유형화를 실시하고자 한다. 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형화는 다음과 같다.

표 1. 참여기구와 참여수준에 따른 유형화

참여수준 참여기구	조작 치료	정보 제공	상담 회유	협동	권한 위임
없음	○				
주민참여 예산위원회		○	○	○	○
지역회의			○	○	○
민관협의회				○	○
주민투표					○
주민참여 예산 유형	의견 제시형	위원회형	지역 회의형	민관 협의형	권한 위임형

첫째, 의견제시형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구가 구성되어 있지 않으며, Arnstein(1969)의 조작과 치료 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 의견제시형 주민참여예산제도는 참여기구 없이 지방자치단체 홈페이지 참여예산방, 설문조사, 설명회, 공청회 등을 통하여 주민들이 의견을 제시할 수 있고 그 중에서 지방자치단체에 의하여 의견이 취사선택되는 유형이라 할 수 있다.

둘째, 위원회형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구 중에서 주민참여예산위원회만 갖추고 있으며, Arnstein(1969)의 정보제공 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 정보제공 단계의 참여는 지방자치단체가 일방적으로(one-way communication) 지방자치단체의 정보를 주민들에게 제공하는 것으로 지방자치단체의 거부장적 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식으로 인해 주민참여의 유형에서 종종 빠져있는 경우도 있지만 주민들이 판단할 수 있는 정보의 제공 없이 참여가 아예 불가능하기 때문에 효과적인 주민참여의 중요한 요소라 할 수 있다[44]. Arnstein(1969)과 Eidsvik(1978), OECD(2001), Creighton(2005) 등에서도 실제적인 참여가 일어나는 가장 처음 단계로 정보제공을 들고 있다. 위원회형 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회를 통하여 지방자치단체의 정보를 제공하는 형식적인(tokenism) 참여가 일어나는 유형이라 할 수 있다.

셋째, 지역회의형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구 중에서 주민참여예산위원회와 지역회의를 갖추고 있거나 지역위원회만 갖추고 있으며, Arnstein(1969)의 상담과 회유 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 상담과 회유 단계에서는 주민들이 공청회를 통하여 자신의 의견을 적극적으로 알릴 수 있고, 지방자치단체는 주민들이 정책현황을 잘 알 수 있도록 정책정보를 구축하고 있으며, 각종 위원회 등에 주민의 참여가 확대된다. 의견제시형 주민참여예산제도에서 실시되는 공청회는 지방자치단체가 주도하고 주민들이 이에 동원되는 형태인 반면에 지역회의형 주민참여예산제도에서 실시되는 공청회는 주민들의 자발적이고 적극적인 참여로 실시된다고 볼 수 있다.

넷째, 민관협의형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구 중에서 주민참여예산위원회와 민관협의회 또는 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회를 갖추고 있으며, Arnstein(1969)의 협동 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 협동 단계에서는 지역 주민들이 제안한 정책이나 사업에 대하여 행정기관과 주민이 합의(agreement)를 하여 이후 행정기관이 합의한 정책을 집행할 때에 지역 주민들의 신뢰와 지지로 인하여 정책 집행이 용이한 특징을 가지고 있다[45]. 민관협의형 주민참여예산제도에서는 지역 주민들이 제안한 사업에 대하여 주민참여예산위원과 지방자치단체장 및 주요 행정기관 보직자들이 만나 협상을 통해 최종 사업을 결정한다.

다섯째, 권한위임형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구 중에서 주민투표와 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회 등이 선택적으로 구성되어 있으며, Arnstein(1969)의 권한위임 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 권한위임 단계는 특정한 정책이나 사업에 대해 주민들이 행정기관에 대해 우월한 정책결정 권한을 가지고 있는 형태라 할 수 있다. 권한위임형 주민참여예산제도는 주민참여예산제도의 참여기구 중에서 일반 주민들의 투표에 의하여 제안된 사업에 대한 최종 결정이 이루어지는 경우로서 사업박람회 또는 모바일 투표 등의 주민투표를 갖추고 있는 유형이라 할 수 있으며, 이와 같은 형태의 주민참여예산제도

는 주민참여예산위원회가 온전히 주민으로 구성되어 있다.

본 연구는 이와 같이 참여기구와 참여수준에 따라 주민참여예산제도를 의견제시형, 위원회형, 지역회의형, 민관협의형, 권한위임형으로 유형화하고 이를 우리나라 전체 243개 지방자치단체의 「주민참여예산제도 운영조례」와 운영계획 및 운영체계를 분석하여 각 지방자치단체가 운영하고 있는 주민참여예산제도를 분류하고 그 시사점을 도출하고자 한다.

### III. 주민참여예산제도 유형의 분석결과

#### 1. 의견제시형 주민참여예산제도

의견제시형 주민참여예산제도 유형은 Sintomer et al.(2008)의 주민참여예산제도 유형 분류 중에서 근린참여(proximity participation)와 재정에 관한 의견수렴(consultation on public finances) 모형과 유사하다. 독일의 근린참여와 재정에 관한 의견수렴 모형은 지방자치단체가 주민들에게 단순히 자문을 받는 과정(consultative processes)으로 지방자치단체에 필요한 사항에 대한 토론 결과가 지역주민들이 아닌 지방자치단체에 의해서 요약되는데 이 때 선택적 의견청취(selective listening)를 하여 주민들의 의견이 지방자치단체에 의해서 자유롭고 독단적으로 결정되는 특징을 가지고 있다. 따라서 근린참여와 재정에 관한 의견수렴 모형에서는 주민들이 필요로 하는 사업에 있어서 투표(vote)를 하거나 우선순위(develop priorities)를 결정할 수 없다[39].

이와 같은 특징을 가지는 의견제시형 주민참여예산제도에 속하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 41.5%에 해당하는 100개로 나타났다. 이러한 유형에 속하는 지방자치단체는 다시 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 「주민참여예산제도 운영조례」에 참여기구에 대한 규정이 없는 경우이다. 광역지방자치단체 중에서 강원도와 기초지방자치단체 중에서 대구시 서구·동구, 달성군, 고령군, 구리시, 창원시 등에서는 주민참여예산

제도 운영조례에서 주민참여예산위원회와 지역회의, 민관협의회 등의 참여기구에 대한 규정이 없는 것으로 나타났다.

둘째, 「주민참여예산제도 운영조례」에 참여기구에 대한 임의규정이 있는 경우이다. 이와 같은 경우는 행정자치부의 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’ 중에서 ‘모델안 1’을 토대로 해당 지방자치단체의 운영조례를 만들어 주민참여예산위원회와 민관협의회 등의 참여기구의 설치에 대하여 “둘 수 있다”라는 임의규정을 두고 있지만 실제적으로는 없다고 볼 수 있다. 여기에 속하는 지방자치단체는 광역의 경우 경상북도가 있으며 기초의 경우 서울시 중구·용산구·서초구·송파구·중랑구, 대구시 남구·중구·달서구, 대전시 중구·유성구, 인천시 동구, 여수시, 시흥시, 밀양시, 과천시 등이 있다.

셋째, 참여기구를 포함한 주민참여예산의 제도화가 안 된 경우이다. 성남시의 경우 주민참여예산제도 운영조례 제정에 대한 시도가 여러 번 있었지만 아직까지 주민참여예산제도에 대한 운영조례가 만들어지지 않았다. 성남시는 현재 인터넷 설문조사와 시민 제안서를 통하여 예산편성에 있어서 시민들의 선호를 조사하고 희망하는 사업에 대한 제안을 받고 있다.

이와 같은 의견제시형 주민참여예산제도에 속하는 지방자치단체는 주민참여예산위원회와 지역회의, 민관협의회 등의 참여기구는 없지만 인터넷 홈페이지를 이용한 예산참여방과 예산낭비신고센터, 그리고 설문조사 등을 실시하여 주민들의 의견을 구하고 있다.

## 2. 위원회형 주민참여예산제도

우리나라의 주민참여예산제도의 발전과정을 살펴보면 2010년 10월에 행정안전부(현 행정자치부)에서 기존의 1개의 표준안이 아닌 3가지의 모델로 만든 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 만들고 이를 지방자치단체에 권고하였으며, 2011년 3월에는 「지방재정법」을 개정하여 지방자치단체의 예산편성에 있어서의 주민참여를 의무사항으로 규정하면서 이후 많은 지방자치단체에서 「주민참여예산제도 운영조례」를 제정하게 되었다. 따라서 주민참여예산제도가 의무사항으로 변경되면서 주민참여예산제도를 어쩔 수 없이 도입하게 된 지방자

치단체에서는 행정안전부의 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’ 중에서 ‘모델안 1’이나 ‘모델안 2’를 토대로 조례를 만들게 되어서 다른 참여기구 없이 주민참여예산위원회만 규정하고 주민참여예산제도를 형식적으로 운영하고 있을 가능성이 크다.

이와 같은 특징을 가지는 위원회형 주민참여예산제도에 속하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 35%에 해당하는 85개로 나타났다. 이러한 유형에 속하는 지방자치단체는 다시 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 주민참여예산위원회에 지방자치단체의 실장, 과장급 공무원이 당연직 위원으로 참여하는 경우이다. 주민참여예산위원의 구성에 있어서 주민참여예산위원회에 지방자치단체 소속의 실장, 본부장, 국장 등의 공무원이 당연직 위원으로 포함되어 있으면 일반적인 주민참여예산위원들이 지방자치단체의 영향력 아래에 있게 되고 결과적으로 지방자치단체의 일방적인 입장을 확인하게 될 가능성이 크다. 여기에 속하는 지방자치단체는 광역의 경우 부산광역시, 광주광역시, 경기도, 대구광역시, 전라북도가 있으며 기초의 경우 서울시 양천구·강북구·강서구·동대문구·동작구·마포구·영등포구, 부산시 사상구·수영구·금정구·부산진구·사하구·서구·중구·영도구, 화성시 등이 있다. 그리고 위원회형 주민참여예산제도의 경우 주민참여예산위원회에 공무원이 당연직 위원으로 포함되어 있는 지방자치단체의 수가 다른 주민참여예산제도 유형에 비해서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

둘째, 주민참여예산위원회가 온전히 주민들로 구성된 경우이다. 여기에 속하는 지방자치단체는 광역의 경우 대전광역시, 전라남도, 충청남도, 충청북도, 세종특별자치시, 울산광역시가 있으며 기초의 경우 청주시, 원주시, 춘천시, 광양시, 익산시, 서산시, 대전시 서구, 포항시, 당진시, 아산시, 의성군 등이 있다.

## 3. 지역회의형 주민참여예산제도

브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도는 16개의 지역 총회(regional assembly)와 교통, 교육·문화, 보건·사회복지, 경제개발·조세, 도시개발 등 5개의

주제별 총회(thematic assembly)로 운영되는 지역회의를 참여기구로 갖추고 있다[7][45]. 또한 지구별 총회의 하위단위 회의인 근린(neighborhood) 회의에서는 근린지구의 주민들이 요구하는 사업의 우선순위를 정한다. 이와 같이 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도 운영에 있어서 지역회의는 지역 주민들이 필요로 하는 사업이 어떠한 것인지를 행정기관이 듣고 여기에 대해 다른 주민들의 의견을 종합하여 우선순위를 정하는 중요한 기능을 수행하고 있다.

주민참여예산제도 운영에 있어서 주민참여예산위원회만 구성되어 있는 경우보다 지역회의도 함께 구성되어 있는 경우가 주민들의 의견 수렴에 더 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 지역회의형 주민참여예산제도 유형도 주민참여예산위원회의 구성에 있어서 주민참여예산위원회에 지방자치단체 소속의 실장, 본부장, 국장 등의 공무원이 당연직 위원으로 포함되어 있으면 지역회의에서 논의된 주민의견이 제한적으로 반영될 수 있다. 주민참여예산위원회가 시민들로 구성된 경우가 주민자치의 이념을 더 반영하고 있기 때문이다.

이와 같은 특징을 가지는 지역회의형 주민참여예산제도에 속하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 8.6%에 해당하는 21개로 나타났다. 이러한 유형에 속하는 지방자치단체는 다시 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 주민참여예산위원회와 지역회의를 갖추면서 공무원이 당연직 위원으로 참여하는 경우이다. 여기에 속하는 지방자치단체는 광역의 경우 경상남도(경남)가 있으며 기초의 경우 서울시 광진구·종로구·도봉구, 용인시, 안성시, 영주시 등이 있다.

둘째, 주민참여예산위원회와 지역회의를 갖추면서 주민참여예산위원회가 온전히 주민들로 구성된 경우이다. 여기에 속하는 지방자치단체는 기초의 경우 서울시 노원구·금천구·성동구, 광주시 남구, 광명시, 천안시 등이 있다.

셋째, 주민참여예산위원회는 없이 지역위원회를 갖추면서 지역위원회가 주민들로 구성된 경우이다. 거제시의 경우 시단위에서 주민참여예산위원회가 구성되어 있지 않고, 대신에 면·동 별로 예산참여지역위원회를

구성하여 운영하고 있다. 따라서 거제시의 예산참여지역위원회는 면·동 별로 지역회의와 주민참여예산위원회를 합한 독특한 형태라 할 수 있다.

#### 4. 민관협의형 주민참여예산제도

브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도는 지방자치단체의 재정을 파악하고, 자원배분을 위한 기준을 논의하고 확정하며, 종합적으로 예산안을 확정하는 일을 수행하는 참여예산평의회(Participatory Budget Council: PBC)를 참여기구로 두고 있다[46]. 포르투 알레그레시의 예산관련부서인 기획실에서는 참여예산평의회(PBC)의 우선순위 배분기준에 따라 최종 예산안을 구체화하며, 예산안은 참여예산평의회(PBC)가 최종적으로 확정한다.

우리나라에서도 주민참여예산제도를 비교적 초기에 도입한 광주광역시 북구, 울산광역시 동구, 대전광역시 대덕구 등은 포르투 알레그레시와 같이 참여예산평의회(PBC)의 역할을 수행하는 민관협의회를 주민참여예산제도의 참여기구로 갖추고 있다. 하지만 주민참여예산제도가 강제조항으로 규정된 이후 도입한 지방자치단체에서는 민관협의회를 참여기구로 구성하지 않는 경우가 많았다.

이와 같은 특징을 가지는 민관협의형 주민참여예산제도에 속하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 12.3%에 해당하는 30개로 나타났다. 이러한 유형에 속하는 지방자치단체는 다시 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 주민참여예산위원회와 민관협의회를 갖추면서 지역회의가 없는 비지역회의·민관협의형이다. 여기에는 인천광역시와 오산시와 같이 주민참여예산위원회에 공무원이 당연직 위원으로 참여하는 경우와 대구시 북구·수성구, 광주시 서구·광산구 등과 같이 그렇지 않은 경우로 다시 구분할 수 있다.

둘째, 주민참여예산위원회와 민관협의회, 그리고 지역회의가 같이 운영되는 지역회의·민관협의형이다. 여기에도 제주도, 인천시 남구, 군포시와 같이 주민참여예산위원회에 공무원이 당연직 위원으로 참여하는 경우와 서울시 구로구·관악구, 대전시 대덕구, 광주시 북구



표 2. 분석결과

유형	구분	해당 지방자치단체	합계
의견제시형	참여기구 관련 규정 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 강원도</li> <li>■기초: 대구시 서구·동구, 달성군, 고령군, 구리시, 창원시</li> </ul>	7
	참여기구 관련 임의규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 경상북도</li> <li>■기초: 서울시 중구·용산구·서초구·송파구·종로구, 대구시 남구·중구·달서구, 대전시 중구·유성구, 인천시 동구, 여주시, 시흥시, 밀양시, 과천시, 김해시, 포천시, 여주시, 동두천시, 충주시, 광주시, 상주시, 남원시, 정읍시, 하남시, 영천시, 통영시, 김천시, 양산시, 진주시, 평택시, 문경시, 남양주시, 동해시, 태백시, 계룡시, 전주시, 안동시, 경산시, 삼척시, 보령시, 정선군, 함안군, 영광군, 무주군, 합천군, 구례군, 보성군, 음성군, 청도군, 함양군, 청송군, 철원군, 고창군, 영양군, 해남군, 곡성군, 군위군, 담양군, 양양군, 평창군, 부안군, 인제군, 의령군, 하동군, 담양군, 화순군, 장흥군, 울릉군, 증평군, 완주군, 홍천군, 남해군, 가평군, 성주군, 산청군, 괴산군, 보은군, 창녕군, 순창군, 고령군, 웅진군, 울주군, 예천군, 고성군, 양구군, 봉화군, 울진군, 청양군, 영덕군, 칠곡군.</li> </ul>	92
	주민참여예산제도 규정 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 성남시</li> </ul>	1
소 계			100
위원회형	당연직 위원(공무원)이 포함된 주민참여예산위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 부산광역시, 광주광역시, 경기도, 대구광역시, 전라북도</li> <li>■기초: 서울시 양천구·강북구·강서구·동대문구·동작구·마포구·영등포구, 부산시 사상구·수영구·금정구·부산진구·사하구·서구·중구·영도구, 화성시, 의정부시, 이천시, 인천시 중구, 강화군, 신안군, 장성군, 영암군, 거창군</li> </ul>	29
	민간위원으로만 구성된 주민참여예산위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 대전광역시, 전라남도, 충청남도, 충청북도, 세종특별자치시, 울산광역시</li> <li>■기초: 청주시, 원주시, 춘천시, 광양시, 익산시, 서산시, 대전시 서구, 포항시, 당진시, 아산시, 의성군, 완도군, 부산시 동래구·남구·북구·연제구·강서구·동구, 울산시 중구·남구·속초시, 영동군, 옥천군, 임실군, 무안군, 진도군, 함평군, 연천군, 고성군, 영월군, 횡성군, 기장군, 진안군, 금산군, 서천군, 태안군, 광주시 동구, 홍성군, 양주시, 양평군, 제천시, 사천시, 구미시, 대전시 동구, 진천군, 예산군, 화천군, 서울시 강남구, 부여군, 장수군</li> </ul>	56
	소 계		85
지역회의형	주민참여예산위원회(당연직 위원 포함), 지역회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 경상남도</li> <li>■기초: 서울시 광진구·종로구·도봉구, 용인시, 안성시, 영주시</li> </ul>	7
	주민참여예산위원회(민간위원), 지역회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 서울시 노원구·금천구·성동구, 광주시 남구, 광명시, 천안시, 목포시, 안산시, 부산시 해운대구, 경주시, 의왕시, 논산시, 공주시</li> </ul>	13
	지역위원회(주민참여예산위원회 + 지역회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 거제시</li> </ul>	1
소 계			21
민관협의형	주민참여예산위원회(당연직 위원 포함), 민관협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 인천광역시</li> <li>■기초: 오산시</li> </ul>	2
	주민참여예산위원회(민간위원), 민관협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 대구시 북구·수성구, 광주시 서구·광산구, 순천시, 나주시, 김제시, 군산시, 강진군, 강릉시</li> </ul>	10
	주민참여예산위원회(당연직 위원 포함), 지역회의, 민관협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 제주도</li> <li>■기초: 인천시 남구, 군포시</li> </ul>	3
	주민참여예산위원회(민간위원), 지역회의, 민관협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 서울시 구로구·관악구, 대전시 대덕구, 광주시 북구, 인천시 서구·남동구·부평구·연수구·계양구, 울산시 동구·북구, 부천시, 고양시, 파주시, 안양시</li> </ul>	15
소 계			30
권한위임형	지역회의, 모바일 투표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 김포시</li> </ul>	1
	주민참여예산위원회, 지역회의, 모바일 투표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 서울시 은평구·성북구·서대문구, 수원시</li> </ul>	4
	주민참여예산위원회, 민관협의회, 모바일 투표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■기초: 서울시 강동구</li> </ul>	1
	주민참여예산위원회, 지역회의, 사업박람회, 모바일 투표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■광역: 서울특별시</li> </ul>	1
	소 계		7
		합 계	243

등과 같이 그렇지 않은 경우로 다시 구분할 수 있다. 이와 같은 결과를 살펴보면 민관협의회를 갖추고 있는 지방자치단체는 모두 주민참여예산위원회를 갖추고 있으며, 지역회의의 경우 선택적으로 도입하고 있는 것을 알 수 있다.

### 5. 권한위임형 주민참여예산제도

미국에서 주민참여예산제도를 처음으로 도입한 시카고는 사업박람회(Project Expos)와 일반 주민들의 투표를 통하여 제안된 사업에 대한 결정을 한다. 뉴욕시의 경우에도 사업박람회와 주민투표 등의 참여기구를 도

표 3. 주민참여예산제도 유형

	설문조사, 설명회 공청회, 홈페이지	주민참여예산위원회 (관료/민간)	지역회의	민관협의회	주민투표	
					사업 박람회	모바일 투표
의견제시형	○					
위원회형	○	○				
지역회의형	○	○	○			
민관협의형	비지역회의	○		○		
	지역회의	○	○	○		
권한위임형	소극	○	○			○
		○	○			○
		○	○	○		○
	적극	○	○	○		○

입하였다. 우리나라에서도 주민참여예산제도가 확산되면서 미국 시카고와 뉴욕시, 베를린시의 리히텐베르크 등에서 실시하고 있는 사업박람회가 도입되었다. 서울특별시의 ‘참여예산 한마당’은 지역회의(25개 자치구 주민참여예산위원회)와 분과위원회를 거쳐 올라온 사업에 대해 사업을 제안한 시민들이 서울특별시 주민참여예산위원들에게 사업의 필요성과 효과성에 대해 홍보하고 설득할 수 있는 박람회식의 사업설명회이다 [42]. 사업박람회를 통하여 서울특별시 주민참여예산위원은 선호하는 사업에 대하여 순위결정대상 사업수의 30%에 상당하는 투표권을 부여받고 사업당 1개의 투표권을 행사하게 된다. 주민참여예산위원뿐만 아니라 2014년부터는 일반 시민이라 할 수 있는 ‘총회 시민참여단’이 사업박람회에 참여하여 선호하는 사업에 투표를 할 수 있게 되었다.

사업박람회를 통한 문제해결에 주민들이 직접 참여하는 형태는 최근의 정보통신기술(Information Technology)의 발달로 인하여 그 저변이 확대되고 있다. 즉 스마트폰의 애플리케이션의 개발로 인하여 주민참여예산제도의 운영에 있어서 일반 지역 주민들의 직접적인 참여방법이 가능해졌다. 서울시 은평구에서는 2012년에 전국 최초로 주민참여예산제도 운영에 있어서 모바일 투표를 도입하여 모바일 투표와 현장투표를 합산하여 주민 제안사업의 우선순위를 결정하였다. 서울시 성북구에서는 2013년에 컴퓨터를 통한 온라인 투표와 스마트폰을 통한 모바일 투표, 그리고 터치스크린을 통한 현장 투표로 주민제안사업의 우선순위를 결정하였다. 이 외에도 서울시 강동구와 경기도 김포시, 수원시가 스마트

폰을 통한 모바일 투표를 2013년에 도입하였으며, 2015년에는 서울특별시와 서울시 서대문구가 도입하였다.

이와 같은 특징을 가지는 권한위임형 주민참여예산제도에 속하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 2.9%에 해당하는 7개로 나타났다. 이러한 유형에 속하는 지방자치단체는 다시 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 모바일 투표와 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회 등의 참여기구가 있는 소극적 권한위임형이다. 여기에는 김포시와 같이 지역회의와 모바일 투표를 갖춘 경우와 서울시 은평구·성북구·서대문구, 수원시와 같이 주민참여예산위원회와 지역회의, 모바일 투표를 갖춘 경우, 그리고 서울시 강동구와 같이 주민참여예산위원회와 민관협의회, 모바일 투표를 갖춘 경우로 다시 구분할 수 있다.

둘째, 모바일 투표와 사업박람회를 실시하면서 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회 등의 참여기구가 있는 적극적 권한위임형이다. 서울특별시가 여기에 속한다.

#### IV. 결론 및 시사점

주민참여예산제도는 브라질의 포르투 알레그레스에서 도입한 이래로 남미뿐만 아니라 북미, 유럽, 아시아 등의 많은 국가에서 확산되고 있으며, 최근 우리나라도 도입하였다. 2011년에는 「지방재정법」을 개정하여 주민참여예산제도를 의무사항으로 규정하여 모든 지방

자치단체가 동 제도를 도입하였으나 실질적인 운영은 지방자치단체마다 차이가 있다.

본 연구는 우리나라 전체 지방자치단체의 주민참여예산제도를 조사하여 유형을 제시하였다는 점에 의미가 있다. 또한 선행연구에서 관심이 다소 부족하였던 주민참여예산제도를 구성하고 있는 참여기구와 참여수준에 따라 분류하였다는 점에서 학술적 의미를 찾을 수 있다. 본 연구에서 제시한 다섯 가지 유형은 다음과 같다.

첫째, 의견제시형 주민참여예산제도는 지역회의, 주민참여예산위원회, 민관협의회, 사업박람회 등의 참여기구 없이 운영되는 형태로 형식적으로 운영될 가능성이 높다. 이에 해당하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 41.5%에 해당하는 100개로 나타났다.

둘째, 위원회형 주민참여예산제도는 지역회의, 민관협의회, 사업박람회 등이 없이 주민참여예산위원회만 갖추고 있는 형태이며, 「지방재정법」에서 주민참여예산제도가 의무사항으로 변경되면서 형식적으로 동 제도를 도입하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 해당하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 35%에 해당하는 85개로 나타났다.

셋째, 지역회의형 주민참여예산제도는 주민참여예산제도의 참여기구 중에서 주민참여예산위원회와 지역회의를 갖추고 있거나 지역회의만을 갖추고 있는 형태이다. 초기에 주민참여예산제도를 도입한 지방자치단체와 달리 「지방재정법」 개정이후 도입한 지방자치단체는 지역회의를 참여기구로 구성하지 않는 경우가 많았다. 이에 해당하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 8.6%에 해당하는 21개로 나타났다.

넷째, 민관협의형 주민참여예산제도는 주민참여예산제도의 참여기구 중에서 주민참여예산위원회와 민관협의회 또는 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회를 갖추고 있는 형태로 초기에 주민참여예산제도를 도입한 지방자치단체와 달리 「지방재정법」 개정이후 도입한 지방자치단체는 민관협의회를 참여기구로 구성하지 않는 경우가 많았다. 이는 지역회의를 갖추고 있는 나에 따라 비지역회의·민관협의형과 지역회의·민관협의형으로 구분한다. 이에 해당하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 12.3%에 해당하는 30

개로 나타났다.

다섯째, 권한위임형 주민참여예산제도는 주민참여예산제도의 참여기구 중에서 사업박람회 또는 모바일 투표를 갖추고 있는 형태이며, 최근의 정보통신기술의 발달로 일반 주민의 참여의 기회가 넓어지고 있다. 이는 사업박람회를 포함하는 적극적 유형과 그렇지 않은 소극적 유형으로 구분된다. 이에 해당하는 지방자치단체는 분석결과 전체 지방자치단체의 약 2.9%에 해당하는 7개로 나타났다.

분석결과 우리나라의 주민참여예산제도는 의견제시형과 위원회형이 전체의 76.5%를 차지하고 있어서 주민참여예산제도는 형식은 갖추어졌으나 내용의 충실성에 있어서는 아쉬움이 남는다. 특히 사업박람회나 민관협의회가 많지 않아 주민들에게 실질적인 권한이 부족한 점은 극복되어야 할 과제이다. 이를 위해서 모바일 투표, 사업박람회를 통한 투표, 홈페이지 투표 등 주민 의사 반응을 위한 다양한 시스템 도입이 필요하다. 최근 몇몇 지방자치단체가 스마트폰으로 참여가 가능한 주민참여예산제도 모바일 버전을 개발하고 있어 향후 사업제안, 공개모집, 순위선정, 설문조사 등에 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 이와 함께 민관협의회가 구성된 지방자치단체가 늘어난다면 주민들에게 실질적인 권한위임이 이루어질 수 있을 것이다.

한편 본 연구는 다음과 같은 점에서 한계가 있다. 첫째, 지방자치단체의 「주민참여예산제도 운영조례」와 운영계획 및 운영체계 등을 중심으로 분석하여 비공식적 제도에 대한 논의는 부족하였다. 둘째, 주민참여예산제도가 의도한 대로 운영되고 있는지는 제도를 운영하고 있는 행위자들의 의지나 성향에 따라 다르게 나타날 수 있으나 이에 대한 고려가 부족하였다. 후속 연구에서 이와 같은 문제를 보완하는 연구가 이루어지길 바란다.

## 참고 문헌

- [1] 광채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안,” 한국지방재정논집, 제10권, 제1

- 호, pp.247-276, 2005a.
- [2] 광채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영 전략” 지방재정, 제133권, pp.37-58, 2005b.
- [3] 임성일, “주민참여예산제도의 발전방향,” 지방재정과 지방세, 제40권, pp.68-95, 2011a.
- [4] 임성일, “주민참여예산제도의 의의와 성공적 실시방안,” 지방재정과 지방세, 제44권, pp.3-42, 2011b.
- [5] 고재정, “포르투갈레그리의 참여예산제도,” 강릉경실련 정기포럼 자료집, 2005.
- [6] 김웅, “참여예산제와 예산참여운동: 브라질노동자당의 참여예산제를 중심으로,” 시민과 세계, 제1권, pp.305-314, 2002.
- [7] 나중식, “브라질 알레그레스의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계,” 한국행정논집, 제16권, 제3호, pp.457-482, 2004.
- [8] 안성민, “주민참여 예산제도: 포르투 알레그레스의 사례,” 지방재정, 제3호, pp.139-148, 2005.
- [9] 진경아, 주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례연구를 중심으로, 서울시립대학교 대학원, 석사학위논문, 2005.
- [10] A. Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance,” *Public Administration Review*, Vol.66, No.1, pp.66-75, 2006.
- [11] 박희용, 주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구: 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 사례연구를 중심으로, 충남대학교 대학원, 석사학위논문, 2008.
- [12] 방성애, 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안, 동의대학교 대학원, 석사학위논문, 2010.
- [13] 안완기, 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영 방안: 전북도민 여론조사를 중심으로, 전북발전연구원, 2007.
- [14] 하승우, “브라질 포르투 알레그레스의 참여예산제 현황과 한국에 던지는 시사점,” 풀뿌리정책포럼 발제문, 풀뿌리자치연구소 이음·한양대 제3섹터 연구소, 2007
- [15] 광채기, “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과,” 한국지방재정논집, 제12권, 제3호, pp.175-211, 2007.
- [16] 김검훈, 이은구, “주민참여예산제도에 관한 인식 차이,” 한국콘텐츠학회논문지, 제9권, 제2호, pp.289-300, 2009.
- [17] 안성민, 최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로,” 한국행정논집, 제21권, 제4호, pp.1369-1397, 2009.
- [18] 이순향, 김상현, “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로,” 한국행정논집, 제23권, 제1호, pp.319-341, 2011.
- [19] 임승후, 김병섭, “주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로,” 한국행정학보, 제44권, 제3호, pp.61-86, 2010.
- [20] G. Baiocchi, “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory,” *Politics & Society*, Vol.29, No.1, pp.43-72, 2001.
- [21] K. Koonings, “Strengthening Citizenship in Brazil’s Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre,” *Bulletin of Latin American Research*, Vol.23, No.1, pp.79-99, 2004.
- [22] A. Novy and B. Leuboult, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society,” *Urban Studies*, Vol.42, No.11, pp.2023-2036, 2005.
- [23] 정우열, “주민참여예산제도의 평가와 과제,” 한국지방자치연구, 제16권, 제2호, pp.241-257, 2014.
- [24] 이광원, “주민참여예산제도 실패 요인과 향후 발전 방향에 관한 연구,” 한국국정연구, 제32권, 제2호 pp.37-53, 2014.
- [25] 이정만, “주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구: 충청남도의 사례를 중심으로,” 한국지방자치학회보, 제26권, 제2호, pp.317-342, 2014.
- [26] 전상환, “제도 경합성 관점에서의 주민참여예산제도 평가: 도시, 농촌, 도·농복합 기초지자체 적용을 중심으로,” 지방정부연구, 제19권, 제1호, pp.229-255, 2015.

[27] 소순창, 이광원, “중소도시형 주민참여예산 제도화 과정에서의 효율성 제고에 관한 연구: 논산시 주민참여예산제도를 중심으로,” 제27권, 제2호, pp.293-318, 2015.

[28] 윤성일, 성시경, 임동완, “주민참여예산제도의 분화: 제도화 과정의 분석과 시사점,” 사회과학연구, 제25권, 제3호, pp.385-410, 2014.

[29] H. Park, *Policy Entrepreneurship, or Administrative Force Majeure?: Diffusion of Participatory Budget in Korea*, 성균관대학교 대학원, 석사학위논문, 2014.

[30] 이정철, 권혁준, “정책확산모형의 적용 가능성에 관한 연구: 주민참여예산제도의 확산사례를 중심으로,” 정부회계연구, 제13권, 제1호, pp.87-111, 2015.

[31] 정상호, “참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구,” 시민사회와 NGO, 제12권, 제1호, pp.3-34, 2014.

[32] 김영수, “지방자치의 발달과 참여민주주의에서 본 주민참여예산제도,” 공공사회연구, 제5권, 제2호, pp.22-56, 2015.

[33] 김영재, “서울시 주민참여예산 거버넌스에 관한 논의,” 정책과학연구, 제23집, 제2호, pp.36-62, 2014.

[34] 신상준, 이숙중, C. Hampden-Turner, “협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정: 인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 중심으로,” 한국지방자치학회보, 제27권, 제2호, pp.79-111, 2015.

[35] 나중식, “주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로,” 지방정부연구, 제9권, 제2호, pp.133-158, 2005.

[36] 박광우, *주민참여예산제도의 모형에 관한 연구*, 전남대학교 대학원, 석사학위논문, 2006.

[37] 박민정, 최성락, “주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석,” 한국정책과학학회보, 제13권, 제1호, pp.123-143, 2009.

[38] 송재석, “지방자치단체 주민참여예산제의 모형 분석과 성공적 도입·운영 방안: 제천시 중심,” 정책개발연구, 제8권, 제2호, pp.81-99, 2008.

[39] Y. Sintomer, C. Herzberg, and A. Röcke,

“Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.32, No.1, pp.164-178, 2008.

[40] A. Polko, “Models of participatory budgeting - the case study of Polish city,” *Journal of Economics & Management*, Vol.19, pp.34-44, 2015.

[41] 광채기, “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안,” 지방재정과 지방세, 제44권, pp.43-92, 2011.

[42] 서울특별시청, *서울시 참여예산 배우기*, 서울특별시, 2014.

[43] S. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of planners*, Vol.35, No.4, pp.216-224, 1969.

[44] J. Creighton, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, John Wiley & Sons, 2005.

[45] G. Baiocchi, “Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment,” In A. Fung & E. Wright(ed.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, pp.45-76, London, UK: Verso, 2003.

[46] 엄태호, “주민참여예산제도의 평가: 규범적 접근과 지방재정운영원리를 중심으로,” 조임곤 외, *지방재정환경 변화에 따른 지방재정제도 개선방안*, 한국조세연구원, pp.125-179, 2013.

저 자 소 개

윤 성 일(Sung-Il Yoon)

정회원



- 2007년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학석사)
- 2014년 8월 : 연세대학교 대학원(행정학박사수료)
- 2014년 3월 ~ 현재 : 연세대학교 공공문제연구소 연구원

<관심분야> : 재무행정, 지방재정, 정책이론

임 동 완(Dong-Wan Lim)

정회원



- 2003년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학석사)
- 2007년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학박사)
- 2007년 5월 ~ 2009년 8월 : 국회 예산정책처 예산분석관
- 2009년 9월 ~ 현재 : 단국대학교 공공관리학과 교수  
<관심분야> : 재무행정, 정부회계, 제도론