

주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구

: 서울시를 중심으로*

이 지 문**

권 자 경***

국문요약

본 연구는 주민참여예산제도를 효과적으로 운영하는데 영향을 미치는 결정요인을 실증적으로 검증하고, 제도의 효과를 향상시키기 위한 방안을 모색하는데 목적을 두었다. 이에 주민참여를 독립변수로, 주민참여예산제도의 효과를 종속변수로 설정하여 그 인과관계를 살펴보았다. 각 변수를 측정하기 위하여 독립변수인 주민참여는 주민참여예산위원회의 다양성, 개방성, 투명성, 심의성으로, 종속변수인 제도의 효과는 주민참여예산제도에 의해 선정된 사업수와 그 사업의 예산총액으로 조작적으로 정의하였다. 전국 지방자치단체 중 주민참여예산제도를 가장 많이 실시하고 있는 지역인 서울시를 대상으로 조사하여 분석한 결과, 1) 주민참여예산위원회 위원수가 많을수록, 2) 위원회에 예산편성 권한을 부여할수록, 3) 예산편성 기준에 제한을 두지 않을수록, 4) 예산회의를 위원회가 주관할수록, 5) 독자적으로 위원회 운영을 할수록, 6) 동별지역회의를 설치할수록, 7) 조정회의에 의사결정 권한을 부여할수록 주민참여예산제도로 선정된 사업수가 많아지고, 배정된 예산액이 증가한다는 것을 알 수 있었다. 본 연구를 통해 주민참여의 수준이 높을수록 주민참여예산제도의 효과는 증가한다는 것을 재차 확인하였다.

주제어: 주민참여, 주민참여예산제도, 주민참여예산위원회

I. 들어가는 말

주민참여예산제도(PB: Participatory Budgeting)는 1989년 브라질 남부의 포르투 알레그르(Porto Alegre)에서 시작되어 최근 주민참여의 가장 효과적인 수단 중 하나로 주목되고 있다(Wampler, 2012; Bassoli, 2012; Sintomer et al., 2008: 164; 이지문·권자경 2013). 주민참여예산제도란 지역주민들이 직접 그들의 수요와 지역발전을 위해 개선해야 할 부분들의 우선순위를 파악하여 토론과 협의의 과정을 통해 예산배분에 영향을 미치는 과정이라고 정의할 수 있다(Bhatnager et al.

* 본 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033542).

** 제1저자

*** 교신저자

2007:1). 우리나라는 2011년 지방재정법 개정을 통해 지방자치단체의 예산편성시 주민을 참여시키도록 규정하였다. 이에 지방자치단체별로 조례를 제정하고 주민참여예산위원회를 구성하는 등 분주하게 제도화에 돌입하는 모습들을 볼 수 있다.

제도의 시행 초기단계에 있는 이 시점에서, 먼저 주민참여예산제도를 실시한 지역에서 과연 제도의 효과가 실제 나타나고 있는지 점검할 필요가 있다고 본다. 제도실시에 대한 효과가 있다면 어떠한 요인이 결과에 영향을 미치는지도 더불어 살펴보아야 할 것이다. 이에 본 연구의 목적은 이론적 차원에서 주민참여예산제도의 결과는 무엇인지, 그 결과에 영향을 미치는 원인은 무엇인지 각각의 요인을 설정하고, 원인요인과 결과요인간 인과관계를 살펴보는 것이다. 실천적 차원에서의 연구목적은 이론적 차원에서 설정한 인과관계를 실제 실증적으로 조사하고 통계분석하여 결과로서 효과가 있는지 따져보고 어떠한 요인이 결과에 영향을 미치는지 분석하는 것이다. 더 나아가 이러한 실증분석결과를 바탕으로 향후 주민참여예산제도를 활성화시키는데 요구되는 과제를 도출하고자 한다.

기존 국내외 선행연구들은 주민참여예산제도에 대한 개념설명과 이론에 대한 논의가 대다수이며, 질적 연구를 통해 사례를 분석하고 있는 것이 대부분이다. 본 연구가 이론적 차원에서 기여하게 되는 의의는 주민참여예산제도의 효과와 이에 영향을 미치는 원인을 이론적으로 살펴보고, 그 양자간 인과관계 모형을 설정한 것에 있다. 실천적 차원에서 연구의 의의는 실제 현장에 대한 조사를 실시하여 실증 분석한 결과를 바탕으로 향후 과제를 제안하였다는 데 있다.

Ⅱ. 주민참여예산제도에 대한 이론적 배경 및 연구모형

1. 재정민주주의

근대국가에 들어 국민들은 스스로 정부를 수립하고, 헌법에 의거하여 국민주권의 원칙 하에 각종 문제들을 스스로 결정하게 되었다. 현대 민주주의 국가는 개인의 자유와 재산권 보호에 초점을 두고 발전하고 있다. 정치적 차원에서 보면 시민들은 대체적으로 대의민주주의를 성공적으로 이끌어왔으며, 재정적 차원에서는 재정민주주의를 구축하면서 납세자와 정부를 연결시켰다. 재정민주주의는 시민참여와 정보공개를 기본 틀로 재정구조를 수립한 정부의 형태라고 할 수 있다. 재정민주주의가 수립된 국가의 경우 정부 정책결정의 최종 책임자는 정부가 아니라 시민이다(Kim, 2012).

재정민주주의는 두 가지 중요한 가치를 지닌다. 바로 ‘개방성(openness)’과 ‘포괄성(inclusiveness)’이다. ‘개방성’이란 일반적으로 비밀스러움이 없는 상태이며, 정보접근이 용이하며, 정부정책이 투명한 상태를 말한다. 기밀유지에 관한 대통령의 특권이 일반 국민들에게 도달되기 전까지 국가수립의 초기단계에서는 기밀이 보장되다가 시간이 경과함에 따라 결국 여러 단계의 기밀수준이 해제되었다. 뿐만 아니라, 이전과 달리 지금의 과학기술혁명을 통한테크놀로지 시대에는 정부에 대한 정보접근이 보다 용이해졌다. 용이한 정보접근은 국민들의 심의과정을 더욱 진행시켰고, 정

부의 정책결정이 국민들의 통제와 감시를 통해 보다 강화되고 개방됨에 따라 정부 투명성의 수준도 보다 향상되었다. ‘포괄성’에는 일반적으로 ‘대표성’과 ‘주민참여’의 개념이 내포되어 있다. ‘대표성’이란 지역대표를 선발하는 선거구의 가치가 얼마나 많은 시민들을 포함하는가에 대한 것이며, ‘주민참여’는 대중개입의 수준과 질을 결정하는데 중대한 영향을 미치게 된다(Rossmann and Shanahan, 2012: 57-58; 이지문·권자경, 2013 192-193).

강조하고자 하는 바는, 개방성과 포괄성과 같은 민주적 가치의 구현이 재정민주주의 제도의 성공여부를 좌우한다는 점이다. 그리고, 이러한 재정민주주의의 가치를 충실히 실현하고 있는 제도 중 하나가 주민참여예산제도라고 할 수 있다.

2. 주민참여예산제도의 정의¹⁾

재정민주주의를 실천하는 대표적인 제도 중 하나인 주민참여예산제도는 협의의 개념과 광의의 개념으로 나눌 수 있다.

협의의 개념에서 주민참여예산제도는 지역주민들이 지방행정서비스 제공을 위한 예산배분에 지방공무원과 정례회의에서 협의하고, 협상하는 연중 의사결정과정이라고 정의할 수 있다. 여기서 심의과정에 참여하는 ‘주민’들은 선호하는 공공정책에 표를 던지고, 지역대표를 선발하는 과정에서 각종 회의 및 모임에 참석토록 독려를 받으며, 지방행정서비스의 질을 향상시키기 위해 투명성과 사회정의의 증대시키는데 노력을 기울이는 사람으로 전제하고 있다(Wampler, 2012: 345).

협의의 개념에서는 지역사회 문제에 ‘특별한 관심을 가진 지역주민들’에 의한 참여에 국한된다면, 광의의 개념에서 보면 주민참여예산제도는 지방공공재정 배분에 선출되지 않은 ‘일반 주민’들의 참여를 허용하는 것이라고 정의할 수 있다. 이러한 개념에 입각하면 주민참여예산제도는 다음의 다섯 가지 기준을 지닌다. 첫째, 주민참여예산제도는 정부의 재정과 예산영역을 다루는 것으로 제한된 자원의 범위 내에서 논의되어야만 한다. 둘째, 주민개입 및 주민참여의 물리적, 공간적 범위는 근린수준으로는 충분하지 않고, 행정에 권력을 행사할 수 있는 선출직 조직을 가진 ‘시’나 ‘군’을 단위로 해야 한다. 셋째, 주민참여예산제도는 일회성이 아니라 연속적이고 계속적인 과정이어야 한다. 한 번의 회의나 단발성 포럼은 그 예가 될 수 없다. 넷째, 제도의 과정은 구체적인 회의나 포럼의 형태 내에서 대중의 심의과정을 포함해야만 한다. 단순히 행정적 회의의 개최나 일반시민들을 정례 대표회의에 포함시키는 형태를 주민참여예산제도라고 할 수 없다. 다섯째, 참여주민들은 행정서비스 산출물에 대해 어느 정도 책임을 져야만 한다(Sontomer et al., 2008: 168; Bassoli, 2012: 1184-1185). 여섯째, 전문가가 아닌 지역주민의 참여가 가능해야 한다(Bossoli, 2012: 1185).

1) 주민참여예산제도에 대한 국내외 선행연구에 대한 조사는 이지문·권자경(2013)의 연구, 193쪽 <표 2> 주민참여예산제도에 대한 선행연구에 정리되어 있다. 외국 선행문헌의 주요 주제를 간략하게 요약하면, Rossmann(2012)는 주민참여예산제도의 제도운영에 대해, Wampler(2012)는 주민참여 방안의 초점을 맞추고, Bassoli(2012)는 참여거버넌스의 본질, 민주적 함의, 정치적 투자 차원을 주제로 연구하였다. Sintomer et al.(2008)은 주민참여예산제도가 갖추어야 할 요소를 주제로 논의하였다. 국내에서는 장노순·정성호·유호선(2012), 최진혁(2011), 광채기(2011), (2007), 임성일(2011), 이순향·김상현(2011), 임승후·김병섭(2010), 안성민·최윤주(2009), 박민정·최성락(2009), 안성민·이영(2007), 김도희·정준금(2006), 나중식(2005) 등에서 연구되었다.

3. 주민참여예산제도의 원인요인 및 결과요인과 연구모형

주민참여예산제도의 미션은 지방행정서비스 제공의 목적을 달성하고, 효율성, 효과성, 참여, 투명성을 포함하는 민주적 가치를 달성하는데 있다(Rossmann and Shanahan 2012: 60). 다른 지방행정서비스 제공의 미션과 차별되게 민주적 가치가 보다 강조된다는 것이 특징이다. 주민참여예산제도를 실시하고 있는 지역에서 과연 이러한 미션을 달성하였는지 살펴볼 필요가 있다. 주민참여예산제도를 운영한 결과로 나타난 효과가 주민참여예산제도의 결과요인이라고 볼 수 있다.

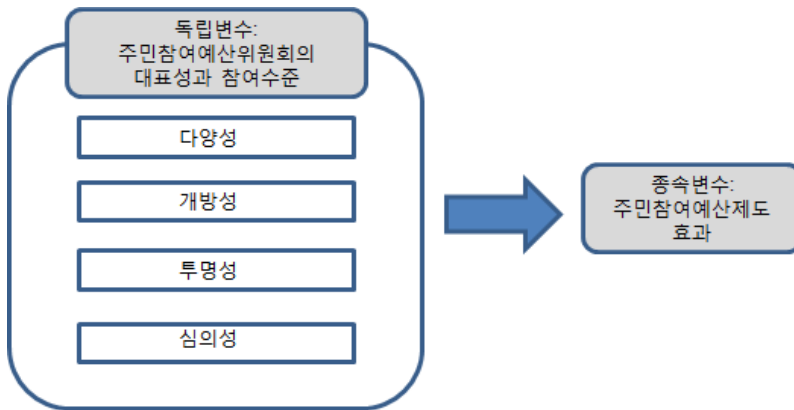
결과요인인 주민참여예산제도의 효과에 영향을 미치는 원인요인은 Rossmann and Shanahan(2012), Bossoli(2012), Wampler(2012), Sontomer et al., (2008), Bhatnagar et al.(2007), Wampler and Avritzer(2004) 등의 선행연구에서 공통적으로 지적하고 있는 ‘주민참여 수준’이다. 주민들의 참여가 어느 정도 대표성을 갖추고 있으며, 어느 정도 참여하고 있는지에 따라 최종 결과인 효과가 다르게 나타난다는 주장들이다.

그렇다면, 원인요인인 주민참여의 수준은 어떻게 파악할 수 있는가? 주민참여예산위원회의 구성과 이 위원들의 참여수준이 결정하게 된다. 지역주민 모두가 주민참여예산제도에 직접 참여할 수도 있지만 시간과 물리적 제한 때문에 대체적으로 주민을 대표하는 주민참여예산위원회를 구성하게 된다. 대개 이 위원회가 주민을 대표하여 예산과정에 투입된다. 지역공동체의 대표성이란 광범위한 지역에서 여러 선거구의 대표자들로 구성되는 것을 의미한다. 지역내 대표자들로 구성된 의사결정은 심의민주주의의 기초를 형성한다. 각 구역마다 적당한 인원이 선발되어 대표자로 세워진다면 주민참여예산위원회의 구성원인 위원들은 항목별로 예산이 개발되고 편성되는데 구역별로 다양한 의견을 제시하게 된다. 또한, 위원들은 회의에 참석할 참여의 자격을 갖게 되며, 다양한 위원들의 회의 참석은 주민참여예산제도의 과정을 보다 투명하게 만든다. 종합하면, 지역공동체의 대표성과 참여정도는 주민참여예산위원회가 민주적으로 미션을 수행하는데 있어 구조적인 개념을 정립하는데 의미를 제공한다(Rossmann and Shanahan, 2012: 60). 주민참여예산위원회가 어느 정도 대표성을 갖추고, 어느 정도 참여하게 되었는지에 따라 제도의 효과가 좌우된다고 볼 수 있다.

원인요인에 해당하는 주민참여예산위원회 구성에 대한 대표성과 참여의 정도는, 다시 네 가지 영역으로 구체적으로 개념화하고 분류할 수 있다. 다양성, 개방성, 투명성, 심의성이 그것이다. 다양성(diversity)이란 조직 구성원들이 다양하게 구성되었는지에 대한 의미로, 인종, 종교, 성별, 직업, 연령, 소득수준 등을 기준으로 한쪽으로 편중되지 않고 골고루 참여하였는지에 대한 개념이다. 개방성(openness)이란 조직구성원들을 모집하고 임용할 때 선별하는 기준이 있고, 그 기준과 절차가 폐쇄적이지 않고 다양한 기회를 제공하는지에 대한 개념이며, 아울러 조직에 과업에 대한 책임을 부여하고 있는지, 제도운영상 규칙이 신축적으로 작동하는지를 알아보는 의미를 지닌다. 투명성(transparency)이란 제도의 운영과 절차가 외부에서도 관찰, 감시, 감독이 가능한지, 또한 조직의 운영방식에 접근이 용이한지에 대한 개념이다. 심의성(deliberation)이란 목적달성을 위해 각종 모임에서 심도깊은 대화와 협상, 반응이 나타나는지를 다루는 개념이다(Rossmann and Shanahan, 2012; Wampler, 2007; Wampler and Avritzer, 2004).

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 주민참여 수준이 주민참여예산제도의 효과에 영향을 미친다는 대전제에 연구의 초점을 맞추었다. 이에 주민참여예산위원회의 대표성과 참여의 정도를 원인으로, 주민참여예산제도의 효과를 결과요인으로 설정하여 양자간 인과관계가 성립됨을 알았다. 주민참여예산위원회의 대표성 및 참여수준은, 다시 다양성, 개방성, 투명성, 심의성으로 구체적으로 개념화될 수 있음도 살펴보았다. 이러한 인과관계를 본 연구의 모형으로 설정하고 아래 <그림 1>에서 보여주고 있다.

<그림 1> 연구모형



Ⅲ. 연구설계

1. 가설설정

앞 <그림 1>의 연구모형은 ‘주민참여 수준은 주민참여예산제도의 효과에 영향을 미칠 것이다’라는 대가설을 보여주고 있다. 주민참여의 수준을 구체화한 개념이 주민참여예산제도의 대표성과 참여의 수준이 다양성, 개방성, 투명성, 심의성을 갖추었는가로 표현된다. 상위의 이론적 논의에 근거하여 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

1) 주민참여의 다양성과 주민참여예산제도의 효과간 관계

주민참여예산제도는 재정민주주의를 실천하는 제도로 이해할 수 있는 가운데, 외국에서는 심의과정에 사회·정치적으로 소외된 자들을 적극적으로 참여시키는데 보다 주안점을 두고 있다. 때문에 사회적 약자들을 포함하고 있는 시민사회나 NGO단체들의 활동에 의존하는 경향이 짙다 (Bossoli, 2012: 1184-1186; Wampler and Avritzer, 2004: 295).

Rossmann and Shanahan(2012), Wampler(2007), Wampler and Avritzer(2004)의 논의에서는 주민참여예산위원회의 위원이 다양하게 구성된다는 것은 장애인, 노약자, 아동 및 청소년, 여성과

같은 사회적 약자 및 취약자들을 포함하여 위원회를 구성하였는지에 대한 개념으로 보고 있다. 선행 연구들에서는 사회적 약자들을 포함시켰는지 여부를 다양성 정도를 가늠하는 기준으로 보고 있는 것이다. 이와 같은 개념을 포함하여 성별, 직업별, 동별, 연령별로 다양한 구성원이 포함된다면 다양성을 띤 조직으로 정의할 수 있다. 이렇게 다양한 구성이 형성되면 자연스럽게 조직 구성원 수도 증가할 것이다. 이에 다양성을 측정하기 위하여 독립변수로 주민참여예산위원회 총 위원수(X_1), 사회적 약자 위원수(X_2)를 설정하였다.

한편, 결과요인에 해당하는 주민참여예산제도의 효과는 행정산출물 및 성과에 대한 것으로 질적 연구에 대한 것은 물리적 한계로 그 개념을 주로 계량가능한 변수만으로 일차적으로 선별하면 주민참여예산제도로 결정된 총 사업 수(Y_1)와 그 사업의 예산 총액(Y_2)으로 종속변수를 설정하였다.

이에 본 연구에서는 다양성의 영역에서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1: 주민참여의 구성이 다양할수록 주민참여예산제도의 효과는 높을 것이다.

가설 1.1.1: 주민참여예산위원회 위원 수가 많을수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 1.1.2: 주민참여예산위원회 위원 수가 많을수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 1.2.1: 주민참여예산위원회에 사회적 약자 위원이 많을수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 1.2.2: 주민참여예산위원회에 사회적 약자 위원이 많을수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

2) 주민참여의 개방성과 주민참여예산제도의 효과간 관계

주민참여예산위원회 구성이 개방적이라는 것은 위원들의 모집 및 충원이 어떻게 이루어지는가의 문제로 연결된다. 모집과 임용시 선별기준이 마련되어 있는지, 그 기준과 절차가 내부적 충원으로 폐쇄적이지 않고 외부에 기회를 제공하고 있는지에 대한 개념이다. 또한 조직에 과업에 대한 책임을 부여하고 있는지, 제도 운영상 설정한 규칙 등이 융통적인지 알아보는 개념이다(Rossmann and Shanahan, 2012; Wampler, 2007; Wampler and Avritzer, 2004). 만약, 지방공무원들이 주민참여예산위원회 위원으로 선임되는 폐쇄적인 선발이 발생하거나, 지방공무원들의 친인척 관계나 평소 잘 알고 있는 사람을 내부적으로 선발하는 것은 엄밀히 내부충원에 해당하기 때문에 개방적이라고 할 수 없다. 따라서, ‘지원자들이 초과되었을 경우, 위원 선별 기준은 있는지?, 만약 있다면, 어떠한 기준인지?’ 따져서 개방적 외부 모집 및 충원이 이루어졌는지 살펴봐야겠다. 둘째, 예산편성 권한을 지방공무원이 여전히 지니고 있다면 폐쇄적인 조직으로 볼 수 있으나, 주민참여예산위원회가 예산편성권을 갖는 책임을 부여받게 되면 어느 정도 개방적인 조직으로 인정할 수 있는 것이다. 셋째, 주민참여예산제도에 의한 예산배정을 신축적으로 융통성 있게 단행할 수 있는지

여부도 개방성의 정도를 가늠하는 잣대가 된다. 따라서, 개방성의 정도를 측정하기 위하여 독립변수로 위원선발 초과 지원시 선정방법(X_3), 주민참여예산위원회가 예산편성 권한 및 책임을 지니고 있는지 여부(X_4), 예산편성범위에 제한이 없는지 여부(X_5)를 설정하였다.

결과요인에 해당하는 주민참여예산제도의 효과에 대한 종속변수는 상위와 동일하다.

이에 본 연구에서는 개방성의 영역에서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2: 주민참여가 개방적일수록 주민참여예산제도의 효과는 높을 것이다.

가설 2.1.1: 주민참여예산위원회 위원 초과 지원시, 위원 선정방법이 존재할수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 2.1.2: 주민참여예산위원회 위원 초과 지원시, 위원 선정방법이 존재할수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 2.2.1: 주민참여예산위원회에 예산배정 권한이 주어질수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 2.2.2: 주민참여예산위원회에 예산배정 권한이 주어질수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 2.3.1: 주민참여예산위원회에 예산배정 범위에 제한이 없을수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 2.3.2: 주민참여예산위원회에 예산배정 범위에 제한이 없을수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

3) 주민참여의 투명성과 주민참여예산제도의 효과간 관계

투명성은 제도의 운영과정과 절차가 외부에서도 얼마나 관찰가능하며, 조직의 내부와 외부에서 감시와 감독을 받고 있는지에 대한 개념이다. 또한, 조직의 운영방식에 내부 및 외부에서 얼마나 접근이 용이한지에 관한 영역이다(Rossmann and Shanahan, 2012; Wampler, 2007). 주민참여예산위원회가 투명하려면 예산회의 등을 주최할 때 지방공무원 또는 지방자치단체가 주도하는 것이 아니라 주민참여예산위원회가 주체적으로 예산회의 등을 개최하고 회의를 이끌 때 지방자치단체의 예산과정에 주민들이 개입되어 주민들에 의해 관찰되고, 주민들의 감시와 감독을 받게 되는 것이다. 또한, 주민참여예산위원회 운영을 위원회가 스스로 운영하도록 하여 주민들이 자유롭게 접근할 수 있도록 해야한다. 위원회 운영을 지방자치단체에서 직접 관장하거나 지방공무원에 의해 운영된다면 주민들의 자유로운 접근이 방해되고, 주민접근이 용이하지 않은 위원회는 주민이 직접 예산편성을 하는 기본 개념이 성립될 수 없게 된다. 이상의 개념을 담아 투명성을 측정하기 위한 독립변수를 예산회의를 주관하는 조직(X_6), 주민참여예산위원회를 운영하는 실질적인 조직(X_7)으로 설정하였다.

결과요인에 해당하는 주민참여예산제도의 효과에 대한 종속변수는 상위와 동일하다.

이에 본 연구에서는 투명성의 영역에서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3: 주민참여의 투명성이 높을수록 주민참여예산제도의 효과는 높을 것이다.

가설 3-1-1: 주민참여예산위원회가 예산회의를 직접 주관할수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 3-1-2: 주민참여예산위원회가 예산회의를 직접 주관할수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 3-2-1: 주민참여예산위원회가 위원회 운영을 스스로 할수록 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 3-2-2: 주민참여예산위원회가 위원회 운영을 스스로 할수록 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

4) 주민참여의 심의성과 주민참여예산제도의 효과간 관계

심의성은 조직의 목적달성을 위해 각종 모임을 운영할 시 깊이 있는 대화가 나뉘지며 심도깊은 협의와 협상이 이루어지며, 반응을 보이는 것과 관련된 개념이다(Rossmann and Shanahan, 2012; Wampler, 2007; Wampler and Avritzer, 2004). 우리나라에서 주민참여예산제도를 운영하는 지방자치단체 중 동별지역회의(zoned meetings), 조정위원회(adjustment councils)가 설치된 지역에서는 심의과정이 예산위원회 단일에서 끝나는 것이 아니라 여러 조직을 거치면서 대체로 상대적으로 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 심의성 정도를 측정하기 위하여 주민참여예산위원회뿐만 아니라 다른 심의기관이 설치되어 있는지, 다른 회의조직이 설치되어 있다면 예산편성에 대한 의사결정권한을 가지고 있는지 따져보아야 할 것이다. 이러한 차원에서 심의성을 측정하기 위한 독립변수로 동별지역회의 설치(X_8), 동별지역회의에 의사결정권한 부여(X_9), 조정회의 설치(X_6), 조정회의에 의사결정권한 부여(X_{11})를 설정하였다.

결과요인에 해당하는 주민참여예산제도의 효과에 대한 종속변수는 상위와 동일하다.

이에 본 연구에서는 심의성의 영역에서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4: 주민참여의 심의성이 높을수록 주민참여예산제도의 효과는 높을 것이다.

가설 4-1-1: 동별지역회의가 설치된 지역에서는 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 4-1-2: 동별지역회의가 설치된 지역에서는 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 4-2-1: 동별지역회의가 의사결정권을 지녔을 때 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 4-2-2: 동별지역회의가 의사결정권을 지녔을 때 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 4-3-1: 조정위원회가 설치된 지역에서는 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 4.3.2: 조정위원회가 설치된 지역에서는 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

가설 4.4.1: 조정위원회가 조율권을 지녔을 때 주민참여예산제도로 선정된 총사업수는 많을 것이다.

가설 4.4.2: 조정위원회가 조율권을 지녔을 때 주민참여예산제도로 편성된 총예산액은 많을 것이다.

2. 조사방법

주민참여예산위원회의 대표성과 참여정도가 주민참여예산제도의 효과에 미치는 영향에 대한 인과관계를 분석하기 위하여 본 연구는 서울특별시 광역자치단체 1개와 25개 기초지방자치단체를 조사대상으로 삼았다. 2011년 지방재정법 제정으로 지방자치단체 예산편성시 주민참여를 들 수 있게 규정되었지만, 2015년 현재 전국적인 실사가 이루어지지 않고 있다. 16개 광역별로 가장 많은 지방자치단체가 실시하고 있는 곳이 서울로, 정확한 자료수집 및 가설검증을 위하여 본 연구에서는 서울시를 조사대상으로 선택하게 되었다. 자료수집은 2013년 9월부터 12월까지 4개월간 정보공개청구로 일차적인 자료를 수집하였고, 부족한 내용은 전화인터뷰 및 면대면 인터뷰로 이차 자료수집이 이루어졌다. 조사결과, 서울특별시 광역자치단체 1개와 25개 기초지방자치단체 중 23개 지방자치단체의 자료를 수집할 수 있었다.

IV. 서울시 주민참여예산제도 운영 현황

1. 주민참여예산위원회의 다양성

주민참여예산위원회가 다양하게 구성되었는지를 알아보기 위하여 첫째, 총 위원 수를 조사하였고, 둘째, 사회적 약자나 취약자들이 위원으로 선정될 수 있는 방법이 보장되어 있는지, 보장되어 있다면 어떠한 방법을 사용하고 있는지 알아보았다. 조사결과, <표 1>에서 보는 바와 같다.

첫째, 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 주민참여예산위원회의 총 위원수는 응답자인 24개 지방자치단체별로 다양하게 차이가 났다. 총 위원 수는 성별, 연령별, 거주 지역별(동별), 직업별로 다양하게 구성될 수 있는 여지에 영향을 미치게 된다. 광역자치단체인 서울특별시는 2013년 총 250명의 위원을 두어 전국 16개 광역자치단체 중 가장 많은 위원을 두고 있었다. 서울시 기초지방자치단체들은 대개 행정환경이 비슷한 점을 감안하고도, 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 은 평균은 총 100명의 위원을 두고 있어 단연 돋보였다. 다음으로 관악구가 83명, 중구가 63명, 성북구 58명, 서대문구 53명, 강동구와 강북구가 50명씩 순으로 구성하고 있었다.

둘째, 사회적 약자인 장애인, 아동, 청소년, 노인, 여성, 저소득자 등이 위원회 위원으로 위촉될 수 있도록 제도적으로 보장하고 있는지 살펴본 결과, 서울시를 포함 응답자 24개 지방자치단

체 중 조례나 규칙 제정 등의 문서상 어떠한 규율도 없는 지방자치단체가 16개로 약 67%를 차지하고 있으며, 이 중에서도 조례에는 명시되어 있지만 실제 운영과정에는 제대로 실천되고 있는 지방자치단체는 드물었다. 구체적으로 사례를 들여다보면, 서울특별시의 경우 사회적 약자에게 주민참여예산위원이 될 수 있는 우선순위를 부여하고 있었다. 강북구는 ‘주민참여예산제 운영 조례’ 제10조 4항에서, 성북구는 ‘주민참여 예산제 운영 조례’ 제9조 5항에 사회적 약자 참여를 보장한다고 명시하고 있다. 관악구의 경우 조례에 명시하지는 않았지만, 인터뷰 결과 지원자가 초과되었을 경우 실제 사회적 약자들을 우선 선발하고 있음을 알 수 있었다. 도봉구의 경우 추천방식을 통해 위원을 선발하는데 추천결과 사회적 약자가 포함되면 제외시키지 않고 우선적으로 그대로 위촉한다는 것이다. 서대문구와 양천구는 조례에 연령별, 성별 대표성을 고려하여 위원을 선발한다고 명시하고 있으며, 사회적 약자 선발에 대해 명시하고 있지는 않지만, 실제 운영상에는 장애인, 노인, 청소년, 다문화가정을 우선적으로 선발한다고 응답하였다. 은평구는 ‘주민참여위원회 운영조례’에서 정책기획시민위원회와 구정평가시민위원회, 참여예산시민위원회에 사회적 약자를 포함한다고 명시하고 있다. 그 외 16개 서울 기초지방자치단체에서는 관련 규정도 없고, 실제 운영상 사회적 약자를 포함하여 소득계층별 대표성 확보를 위한 보장이 없는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 다양성: 주민참여예산위원회의 구성 현황

구분	주민참여예산위원 총 수 (단위: 명)	사회적 약자 참여보장 방법
서울특별시	250	사회적 약자에게 우선권부여
강남구	44	없음
강동구	50	없음
강북구	50	조례에 명시
강서구	25	없음
관악구	83	위원 지원 초과시 우선선정
광진구	35	없음
금천구	40	없음
도봉구	39	추첨제
동대문구	26	없음
마포구	18	없음
동작구	47	없음
서대문구	53	장애인, 노인, 청소년, 다문화 가족 참여 기준을 둠
서초구	43	없음
성동구	50	없음
성북구	58	조례에 명시
송파구	27	없음
양천구	49	장애인 참여 명시
영등포구	30	없음
용산구	20	없음
은평구	100	위원위촉에 어떠한 제한도 두지 않는다고 조례에 명시
종로구	22	없음
중구	63	없음
종랑구	25	없음

2. 주민참여예산위원회의 개방성

앞서 이론과 가설에서 살펴보았듯이, 주민참여예산위원회의 개방성이란 위원회 구성시 지원자가 초과되었을 때 위원 선정방법이 폐쇄적이지 않고 개방적인지 여부와 위원회에 예산편성 권한이 부여되었는지, 예산편성 액수가 폐쇄적으로 제한되어 있는지, 아니며 개방적으로 제한이 없는지에 관한 개념이다. 이와 같은 개방성의 정도를 측정하기 위하여 서울시 광역 및 기초지방자치단체를 대상으로, ‘첫째, 주민참여예산위원 모집에 초과 인원이 지원했을 최종 위원선발방식은 무엇인지? 둘째, 주민참여예산위원회에 예산편성의 최종 권한을 주고 있는지? 셋째, 예산편성 범위가 제한적인가? 제한없이 신축적으로 편성할 수 있는가?’의 질문을 물었다. 조사결과, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같다.

첫째, 위원회 위원 선정시 지원자가 초과발생하였을 경우, 강남구, 동작구, 종로구, 중랑구 4개 지방자치단체는 선발방법을 마련하지 못하고 있으며, 강북구, 강서구 등 총 8개 지방자치단체(33.3%)는 그러한 경우가 발생하였을 경우마다 선정심사위원회를 가동시켜 심사토록 하였다. 관악구, 광진구 등 11개 지방자치단체(66.7%)는 공개추첨하는 것으로 조사되었다. 독특하게 동대문구는 투표를 통해 선발하고 있었다.

둘째, 주민참여예산위원회에 예산편성 권한을 부여하지 않는 동대문구, 마포구 등 6곳(25%)은 여전히 지방자치단체 공무원이 최종 예산편성권을 가지고 있는 체제를 유지하고 있었다. 나머지 18곳(75%)은 위원회에 예산배정 권한을 부여하는 것으로 조사되었다.

<표 2> 개방성: 주민참여예산위원회의 위원선발방법, 예산편성 권한, 예산편성 범위 현황

구분	초과지원시 선발방법	예산편성 권한	예산편성 범위(단위: 원)
서울특별시	공개추첨	있음	500억원 범위내
강남구	없음	있음	일반회계 세출예산 40억원 범위내
강동구	공개추첨	있음	11억원 범위내
강북구	교육이수 또는 선정위원회심의	있음	일반회계 세출예산 전체
강서구	선정심사위원회	있음	일반회계 세출예산 전체
관악구	공개추첨	있음	일반회계 세출예산 중 30% 범위내
광진구	공개추첨	있음	일반회계 세출예산 중 10억원 이내
금천구	공개추첨	있음	10억원(정액)
도봉구	공개추첨	있음	제한 없음
동대문구	투표	없음	특정액
마포구	선정심사위원회	없음	제한 없음
동작구	없음	있음	민간이전, 투자사업경비의 약10%이내
서대문구	공개추첨	있음	일반회계 당초예산의 1%
서초구	공개추첨	없음	일반회계 가용재원의 10%
성동구	선정심사위원회	없음	일반회계 세출예산 전체
성북구	공개추첨	있음	특정액
송파구	선발위원회선정	있음	특정액
양천구	공개추첨	없음	10억원 이내
영등포구	공개추첨	있음	20억원 이내
용산구	선발	있음	일반 및 특별회계 세출 전체
은평구	전자추첨	있음	일반회계 전체
종로구	없음(미정)	있음	11억원 이내
중구	조정협의회에서 결정	없음	제한없음
중랑구	없음	있음	제한없음

셋째, 주민참여예산제도를 통해 예산을 편성할 수 있는 제한선을 설정해 놓았는지 살펴본 결과 위 <표 2>에서 보는 바와 같이, 강북구, 강서구, 도봉구, 마포구, 용산구, 은평구, 중구, 중랑구의 7개 지방자치단체(29.2%)는 특별한 제한을 두고 있지 않고 일반회계 세출예산 전체가 주민참여예산 편성 범위로 광범위하게 개방하고 있었다. 나머지 17개 지방자치단체(70.8%)에서는 10억원 이내 등과 같이 문구로, 특정액의 범위 내에서 주민참여예산을 편성하도록 제한을 두고 있다. 대략 주민수 20만명의 자치구나 시 수준의 연간 세출예산이 약 6,000억원이라고 가정하면, 주민참여예산편성 제한액인 10억원 은 연간 세출예산에서 차지하는 비중이 약 0.17% 정도이다. 주민참여예산제도로 편성된 예산은 전체 예산 중 1%도 안 되는 매우 작은 비중이다. 주민참여예산제도로 편성할 수 있는 예산범위를 제한하는 것은 필요한 부분에 예산을 편성할 수 있는 여지를 폐쇄하는 것이라고 해석할 수 있다.

3. 주민참여예산위원회의 투명성

앞서 이론적 논의에서 투명성이란 제도의 운영과 절차가 외부에서도 관찰, 감시, 감독이 가능하고, 접근이 용이한 것과 관계된 개념임을 살펴보았다. 주민참여의 투명성은 위원회의 운영과 절차 방식이 비밀스럽지 않고 공개적으로 운영되는지 여부로 판단할 수 있다. 이와 관련된 영역에서 주민참여예산위원회의 투명성 정도를 측정하기 위하여, ‘첫째, 어느 조직이 예산회의를 주도하는가? 둘째, 주민참여예산위원회는 자율적으로 운영 및 관리되고 있는가, 아니면 다른 여전히 지방자치단체가 위원회를 운영 및 관리하고 있는가?’의 질문을 취하였다.

이상의 질문에 대해 아래 <표 3>과 같이 예산회의를 주관하는 주체는 어디인지 조사하였고, 조직된 주민참여예산위원회가 위원들에 의해 스스로 자체적인 운영을 하고 있는지, 아니면 지방공무원들이 실질적으로 운영 및 관리하고 있는지를 살펴보았다.

조사결과, 주민참여예산제도 하에 위원회에서 예산회의를 주관하고 있는 곳은 유일하게 서대문구 1개(4.1%)뿐이었다. 서울시와 22개 기초지방자치단체(총 23개 자치단체, 95.9%)는 주민참여예산제도를 실시하고 있음에도 불구하고 예산회의는 지방공무원이 주관하고 있는 것으로 드러났다. 주민참여예산위원회가 구성되었음에도 불구하고 관련 예산회의를 주체하는 조직이 지방자치단체일 경우 위원회 위원들은 여전히 예산편성과 관련된 전반적인 과정은 물론 주민참여예산에 대해서조차 명확히 알 수 있는 기회가 차단된다. 또한, 지극히 제한적인 정보 내에서 예산 편성과정이 진행될 수밖에 없다. 위원회가 직접 예산회의를 주관할 때 지방자치단체의 전체 예산의 흐름을 알 수 있게 되고, 예산의 과거와 현재, 미래를 꿰뚫는 거시적인 시각을 갖추게 되며, 그 틀 안에서 단년도, 중장기, 장기 예산계획이 수립될 수 있다. 계획적인 예산수립 하에 주민들이 지역 현안을 해결하는데 필요한 곳에 자체적으로 우선순위를 매길 수 있게 된다.

둘째, 주민참여예산위원회를 실질적으로 운영하는 주체는 어디인지에 대해 조사한 결과, 서울시, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 서초구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 중구의 15곳(62.5%)에서는 위원회가 자율적으로 운영하고 있었고, 나머지 9곳(37.5%)에서는 여전히 지방자치단체 공무원에 의해 위원회가 수동적으로 운영되고 있었다. 주민참여예산위원회 구성원이 주민위원들로 구성된 만큼 위원회 조직을 실질적으로 운영하는 주체도 주

민위원들이어야 하는데, 위원 구성만 주민이고 위원회를 운영하는 주체가 지방공무원일 경우 위원회는 피동적이고 수동적으로 관리되고 작동될 것이 자명하다. 위원회를 운영할 때 일차적으로 필요한 사항은 위원회 위원구성과 관련된 인사문제(위원회 위원 선발 및 모집, 구성, 조직배치), 위원회를 운영하는 데 필요한 각종 경비(회의비, 수당 등 인건비, 위원회의 사무실이 별도로 있을 때 사무실운영경비) 운영 등이다. 지방자치단체가 아니라 위원회 스스로가 위원회를 관리하고 운영 할 때 관련 정보 및 자료뿐만 아니라 지방자치단체 전반적인 상황이 공개되고 공유되어 지방자치단체와 주민이 투명한 관계를 형성하게 되는 것이다. 예산과정이 투명하게 운영되고 절차가 진행되기 위하여 예산운영의 최소단위인 위원회 운영부터 스스로 운영될 필요가 있다.

〈표 3〉 투명성: 주민참여예산위원회 운영 및 관리의 핵심주체

구분	예산회의 주관 주체	주민참여예산위원회 운영의 핵심주체
지방자치단체	23개(95.9%)	9개(37.5%)
주민참여예산위원회	1개(4.1%)*	15개(62.5%)**

주: * - 서대문구

** - 서울시, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 서초구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 중구

4. 주민참여예산위원회의 심의성

심의성이란 목적달성을 위해 다양한 의사소통 수단을 통해 심도깊은 논의의 과정을 거치는 것과 관련된 개념임을 앞서 살펴보았다. 주민참여의 심의성은 깊이 있는 논의를 위해 충분한 시간을 할애하고, 다양한 심의과정과 수단을 갖추고, 각종 심의조직에서 의사결정권 및 책임을 지녔는지 여부로 판단할 수 있다.

우리나라의 경우, 주민참여예산제도를 운영하는 지방자치단체에서 예산심의조직을 다양하게 운영하고 있다. 몇몇 지방자치단체는 주민참여예산위원회 산하에 전문 분야별 위원회(subcommittee)를 두고 있다. 가령 교통위원회, 복지위원회, 교육위원회, 문화위원회 등이다. 이러한 하위전문위원회에서 지역의 전문분야별 예산에 대한 논의를 일차적으로 하게 된다. 2012년 안전행정부주관 주민참여예산제도 우수단체로 선정된 기관 중 은평구는 자치경제, 장애인, 노인, 교육청소년, 여성아동, 건설환경, 복지보건의 총 7개 분과위원회를 구성하고 있다(은평구 내부자료 2012; 이지문·권자경, 2013: 196-197). 일부 지방자치단체의 경우 동별지역회의(zoned meeting)를 설치하여, 동별로 구역 내에서 다뤄지는 문제들을 논의토록 하고 있다. 일부는 조정회의(adjustment council)를 두어 위원회와 분과위원회, 동별지역회의에서 제안된 논의사항을 조정토록 하고 있다. 우수사례로 선정된 울산광역시 북구는 조정회의에서 각종 분과위원회 및 동별회의에서 건의하고 심의한 사항을 조율하고 있다(이지문·권자경, 2013: 200-201). 주민참여예산위원회만 가동되는 것이 아니라 그 하위에 다양한 형태의 회의가 운영된다면 심의의 수준이 향상되고 민주주의 가치가 더욱 실현될 수 있다. 전문분야별 위원회, 동별지역회의, 조정회의 등 여러 단계의 심의과정을 거칠수록 심의성의 수준은 높아진다. 만약, 조정위원회가 설치되어 있지 않고, 바로 주민참여예산위원회로 모든 안건들이 직접 올라간다면 주민참여예산위원회는 건의된 안건에 대해 예산타당성을 일일이 검토하여야 할 것이며, 이는 각종 비용을 더 많이 수반하게 된다. 동별회의에서 건의된 사항을 조정회의에서 조율권 및 책임을

가지고 조정한 뒤에 주민참여예산위원회에서 최종적으로 검토하고 예산을 배분한다면 단연 심의성이 향상될 것이다.

본 연구에서는 주민참여예산위원회의 심의성 정도를 측정하기 위하여, 첫째, 동별지역회의(또는 지역분과회의)를 설치하고 있는지, 둘째, 동별지역회의가 설치되었다면 의사결정권한을 지니고 있는지, 셋째, 조정회의(또는 조정협의회)가 설치되어 있는지, 넷째, 조정회의가 설치되어 있다면 조율권한을 지니고 있는지를 조사하였다. 조사결과 아래 <표 4>에서 보는 바와 같다.

동별지역회의(또는 지역분과회의)는 강남구, 강북구, 강서구, 서초구, 양천구, 영등포구, 중랑구를 제외한 17개 지방자치단체(70.8%)에서 모두 설치하고 있지만, 그 동별지역회의가 최종적으로 예산편성권한을 가지고 있는 곳은 서울시, 강동구, 동대문구, 마포구, 동작구, 서대문구, 성동구, 성북구, 은평구의 9곳(37.5%) 뿐으로 나타났다. 15개 지방자치단체(62.5%)에서는 여전히 지방정부가 의사결정권을 가지고 있는 것이다. 2013년 우수사례로 선정된 은평구의 경우, 2012년도 6월부터 8월까지 동별로 여러 차례 지역회의를 개최하고, 동별로 2개사업씩을 선정하여 16개 동이 32개사업을 주민총회안건으로 제출하였다. 주민총회는 사업제안자의 설명을 듣고 주민들이 개별적으로 5개 사업에 투표하는 방식으로 운영하여 최종 사업을 선정하였다(은평구 내부자료, 이지문·권자경 2013: 199).

분과회의, 동별지역회의 등 각종 회의에서 나온 의견들을 조정하는 조정회의를 설치, 운영하고 있는 곳은 서울시, 강동구, 관악구, 은평구의 4곳(16.6%)이며, 이들은 모두 조정회의에서 예산배정에 대한 조율권을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 강동구의 운영사례를 살펴보면, ‘주민참여예산협의회’라는 조정회의를 두고 있는데, 이 조직은 주민참여예산위원회 총회에서 선정된 사업 중 법적, 제도적 절차 및 예산집행의 효율성 등을 고려하여 일부 사업의 수와 예산액을 조정하는 기구로 운영되고 있다. 2012년도에 위원회 총회에서는 총 27건 1,089백만원이 선정되었는데, 이를 조정회의인 주민참여예산협의회에서 조정한 결과 25건 1,038백만원으로 최종 결정되었다. 조정사유는 사업별 지원기준 및 행정절차가 있는 경우 관련 기준 및 절차를 준수하게 되었고, 방법용 CCTV 설치 건은 개별요구를 통합 조정하게 되었다. 정보화교육장 증설로 당초 100백만원을 요구받았는데 이를 정보화교육 프로그램을 확충하는 것으로 조정하여 49백만원으로 최종 삭감하여 배정하게 되었다.

<표 4> 심의성: 동별지역회의, 조정회의 설치 및 결정권한

구분	동별회의 설치	동별지역회의 의사결정권한	조정회의 설치	조정회의 조율권한
있음	17개(70.8%)*	9개(37.5%)**	4개(16.6%***)	4개(16.6%****)
없음	7개(29.2%)	15개(62.5%)	20개(83.4%)	20개(83.4%)

주: * - 서울시, 강동구, 관악구, 광진구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 동작구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구

** - 서울시, 강동구, 동대문구, 마포구, 동작구, 서대문구, 성동구, 성북구, 은평구

, * - 서울시, 강동구, 관악구, 은평구

5. 주민참여예산제도의 효과

행정서비스의 성과란 당초 수립한 행정서비스 제공의 목적을 달성하였는가로 표현되는데, 이 중 하나가 주민들에게 직·간접적으로 제공된 정부사업이나 서비스인 산출물과 그 산출물이 공

극적으로 주민들을 만족시키며 질적 향상을 도모하는 결과물을 보여주었는지에 대한 부분이다. 주민참여예산제도의 효과는 곧 성과를 뜻하는 것으로, 주관적으로 주민만족도를 측정하는 것은 행정서비스에 대한 만족도조사로 본 연구에서는 현실적으로 자료수집이 어려워 이에 대한 성과물은 배제하고, 객관적으로 계량화할 수 있는 성과만을 최종적으로 주민참여예산제도효과로 조작적으로 정의하였다. 주민참여예산제도에 의해 편성된 사업과 그 사업의 예산이 성과물이 된다. 이에 주민참여예산제도로 편성된 총 사업수와 그 사업의 집행을 위해 배정된 예산액을 결과물로 조사하였다. 주민참여예산제도의 가시적인 성과를 살펴보기 위하여, ‘첫째, 주민참여예산제도를 통해 제안된 사업 중 실제 채택된 사업은 어떤 것이며 몇 개 사업으로 선정되었는가?, 둘째, 주민참여예산제도에 의해 선정된 사업들의 총 예산액은 얼마인가?’의 질문을 채택하였다.

조사결과 아래 <표 5>에서 보는 바와 같다. 서울시의 경우 2013년 연간 주민참여예산제도에 의해 채택된 사업수가 총 218개로, 여기에 배정된 예산 총액은 503억4천8백만원이었다. 총 사업수 순위로 보면 관악구가 44개, 성북구가 28개, 서대문구가 27개, 강동구가 24개, 영등포구와 중구가 각각 20개씩 순으로 채택한 것으로 나타났다. 동대문구와 송파구처럼 조례 등 제도는 마련하였지만 실제로 주민참여예산위원회에 의해 사업을 채택하거나 예산을 배정하지는 않은 곳도 나타났다. 총 예산배정액 순위로 보면 도봉구가 61억7천9백만원, 성북구가 53억5천5백만원, 강남구가 30억2천3백만원, 동작구가 28억, 마포구가 27억8천1백만원, 서초구가 25억9천7백만원, 중랑구가 24억4천3백만원 순으로 나타났다.

<표 5> 주민참여예산제도의 효과

구분	연간 주민참여예산제도로 선정된 총 사업수(단위: 개)	연간 주민참여예산제도로 선정된 총 예산배정액(단위: 백만원)
서울특별시	218	50,348
강남구	12	3,023
강동구	24	738
강북구	9	1,638
강서구	8	860
관악구	44	1,507
광진구	14	1,067
금천구	15	732
도봉구	18	6,179
동대문구	-	-
마포구	9	2,781
동작구	16	2,800
서대문구	27	1,586
서초구	12	2,597
성동구	11	296
성북구	28	5,355
송파구	-	-
양천구	13	1,465
영등포구	20	1,195
용산구	8	263
은평구	17	1,088
종로구	10	976
중구	20	737
중랑구	8	2,443

V. 실증분석 결과

주민참여가 주민참여예산제도 효과에 미치는 영향에 관한 연구를 수행하기 위하여 독립변수로 주민참여예산위원회의 대표성과 참여정도를, 종속변수로 주민참여예산제도의 효과로 설정하였다²⁾. 양자간 인과관계를 분석하기 위하여 OLS 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이, 종속변수의 측정변수를 주민참여예산제도로 선정된 총 사업수로 둔 <모형 1>과 종속변수의 측정변수를 주민참여예산제도에 의해 선정된 총 예산배정액으로 둔 <모형 2>는 모두 유의수준 0.01수준에서 F값이 각각 59.587과 37.844로 나와 통계적으로 유의미한 인과관계임을 보이고 있다. 또한, 조정된 R^2 값도 <모형 1>은 .974, <모형 2>는 .960으로 높은 설명력을 보였다. 이로써 연구모형의 실증분석결과를 통계적으로 유의미하게 수용할 수 있다고 판단되며, 통계분석 결과는 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> 주민참여와 주민참여예산제도 효과간 인과관계-OLS 회귀분석결과

	<모형 1> 총 사업수 (Y_1)	<모형2> 총 예산액 (Y_2)
상수	***(-6.704)	***(-8.225)
다양성		
주민참여예산위원회 위원 총 수(X_1)	1.093***(17.511)	1.194***(15.283)
사회적 약자 참여(X_2)	.123(2.205)	.162(2.331)
개방성		
지원자 초과시 선정방법(X_3)	-.103(-.1084)	.036(.032)
예산편성 권한(X_4)	.151**(3.045)	.160**(2.579)
예산편성 범위(X_5)	.267**(2.957)	.153(1.356)
투명성		
예산회의의 주체 조직(X_6)	.167**(2.963)	.297***(4.209)
주민참여예산위원회 운영 조직(X_7)	.332**(5.344)	.449***(5.779)
심의성		
동별지역회의 설치(X_8)	.198**(2.914)	.231**(2.714)
동별지역회의의 의사결정권한(X_9)	.093(1.443)	.189(2.342)
조정회의 설치(X_{10})	.152(1.589)	.278(2.316)
조정회의의 조율권한(X_{11})	.238**(2.630)	.418***(3.681)
Adjusted R^2	.974	.960
F-value(sig.)	59.587(.000)	37.844(.000)

값: 표준화계수(beta)

(): t-value

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

<모형 1>에서는 독립변수 중 주민참여예산위원회 위원 총 수가 많을 때(X_1), 주민참여예산위원회가 예산편성 권한을 지닐 때(X_4), 예산편성 범위에 제한이 없을 때(X_5), 예산회의의 주체조직이 주민참여예산위원회일 때(X_6), 위원회 운영을 지방공무원이 아닌 위원회가 스스로 할 때(X_7), 동

2) 서울시 25개 기초지방자치단체는 비슷한 행정환경을 가지고 있어서 주민수, 구역규모, 연간예산, 재정자립도, 주민1인당 지방자치단체 세입에 대한 변수는 통제변수로 두었다. 이러한 통제변수들은 독립변수와 종속변수에 영향을 미치지 않는다고 전제한다.

별지역회의가 설치되었을 때(X_8), 조정회의가 조율권을 가질 때(X_{11}) 종속변수인 주민참여예산제도에 의해 선정된 총 사업수(Y_1)가 증가함을 알 수 있었다.

<모형 2>는 <모형 1>에서 통계적으로 유의미하다고 나온 독립변수 중 주민참여예산위원회 예산편성 범위에 제한이 없을 때(X_3)라는 변수가 주민참여예산위원회에 의해 배정된 총예산액에 미치는 영향(Y_2)이 통계적으로 무의미하다고 나온 차이가 있다.

전체 독립변수 중 종속변수 모두에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 주민참여예산위원회 위원 총수(X_7)로 나타났다. 주민참여예산위원회 위원 수가 많을수록 다양한 인적자원이 참여하여 다양한 의견을 제안하는 것이 주민참여예산제도 효과를 높이는데 가장 큰 역할을 하는 것으로 해석할 수 있다.

그 다음으로 <모형 1>에서는 주민참여예산위원회 운영을 지방자치단체가 아니라 위원회가 자율적으로 할 때(X_7), 주민참여예산 편성범위에 제한이 없을 때(X_3), 조정회의에 조율권을 둘 때(X_{11}), 동별지역회의가 설치되어 있을 때(X_8), 위원회에서 예산회의를 주관할 때(X_6), 위원회가 예산편성 권한을 지닐 때(X_4)의 순서로 종속변수인 사업수에 영향을 미치는 것으로 나타났다. <모형 2>에서는 조정회의에 조율권을 둘 때(X_{11}), 주민참여예산위원회 운영을 지방자치단체가 아니라 위원회가 자율적으로 할 때(X_7), 위원회에서 예산회의를 주관할 때(X_6), 동별지역회의가 설치되어 있을 때(X_8), 위원회가 예산배정 권한을 지닐 때(X_4)의 순서로 종속변수인 총예산액에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

아래 <표 7>에서는 앞서 설정한 가설의 채택여부를 보여주고 있다.

<표 7> 가설검증 결과

변수	가설 번호	인과관계	방향	채택여부
다양성 (H_1)	H 1-1-1	위원 총수 → 총 사업수	+	채택
	H 1-1-2	위원 총수 → 총 예산액	+	채택
	H 1-2-1	사회적 약자 → 총 사업수	+	기각
	H 1-2-2	사회적 약자 → 총 예산액	+	기각
개방성 (H_2)	H 2-1-1	위원 선정방법 → 총 사업수	+	기각
	H 2-1-2	위원 선정방법 → 총 예산액	+	기각
	H 2-2-1	예산편성 권한 → 총 사업수	+	채택
	H 2-2-2	예산편성 권한 → 총 예산액	+	채택
	H 2-3-1	예산편성 범위 개방 → 총 사업수	+	채택
	H 2-3-2	예산편성 범위 개방 → 총 예산액	+	기각
투명성 (H_3)	H 3-1-1	운영과정과 절차의 투명 → 총 사업수	+	채택
	H 3-1-2	운영과정과 절차의 투명 → 총 예산액	+	채택
	H 3-2-1	운영방식의 투명 → 총 사업수	+	채택
	H 3-2-2	운영방식의 투명 → 총 예산액	+	채택
심의성 (H_4)	H 4-1-1	동별지역회의 설치 → 총 사업수	+	채택
	H 4-1-2	동별지역회의 설치 → 총 예산액	+	채택
	H 4-2-1	동별지역회의 의사결정권한 → 총 사업수	+	기각
	H 4-2-2	동별지역회의 의사결정권한 → 총 예산액	+	기각
	H 4-3-1	조정위원회 설치 → 총 사업수	+	기각
	H 4-3-2	조정위원회 설치 → 총 예산액	+	기각
	H 4-4-1	조정위원회 조율권한 → 총 사업수	+	채택
	H 4-4-2	조정위원회 조율권한 → 총 예산액	+	채택

VI. 정책적 함의 및 결론

이상의 이론적 논의와 실증분석 결과를 바탕으로 주민참여예산제도 효과에 영향을 미치는 결정요인을 살펴보았다. 주민참여 수준이 주민참여예산제도의 효과에 미치는 영향에 대한 인과관계를 분석한 결과 다음과 같은 정책적 함의를 얻을 수 있었다.

1. 주민참여예산위원회 위원 수 확대

본 실증분석 결과 상위 <표 6>과 <표 7>에서 보는 바와 같이, 주민참여예산제도의 효과를 극대화하는데 가장 큰 영향을 미치는 독립변수는 주민참여예산위원회의 위원 총수로 나타났다. 가설 H_{1.1.1}과 가설 H_{1.1.2}에서 볼 수 있듯이 위원회의 위원수가 많을수록 주민참여예산에 의해 선정된 사업수가 증가하고, 배정된 예산 총액이 늘어난다는 가설이 채택되었다. 본 연구에서 설정한 독립변수 중 가장 영향력있는 결정요인으로 분석된 것이다. 위원 수가 증가할수록 그만큼 다양한 영역의 주민이 참여하게 된다는 논리가 입증된 것이다. 이러한 분석결과는 앞서 살펴본 이론적 논의에서 Wampler(2007, 73-74)와 Wampler and Avritzer(200)의 선행연구 주장과 일치한다. 무엇보다 다양한 주민의 참여를 확보하기 위하여 양적인 수치 면에서 위원수를 많이 구성하는 것이 유리하다는 결론이다. 위원수가 많으면 성별, 연령별, 직업별, 거주 지역별로 다양한 주민을 참여시킬 수 있는 소지가 생긴다. 주민참여예산위원회의 다양성을 확보하는 것이 주민참여의 대표성과 참여정도를 향상시키는데 중요하게 작용한다는 것도 재차 확인하게 되었다. 한편 다양성 변수에서도 사회적 약자의 참여가 의미있는 영향요인이 될 것이라는 가정 H_{1.2.1}, H_{1.2.2}와는 달리 사회적 약자의 참여여부는 주민참여예산제도 효과에 통계적으로 유의미한 인과관계를 형성시키지 못하였다. 장애인, 여성, 아동, 청소년, 노인, 저소득층의 참여를 인위적으로 조장하는 것은 오히려 다양한 참여를 저해할 수 있다고 해석할 수 있을 것이다. 사회적 약자를 포함하여 다양한 주민의 참여가 중요한 것이지, 반드시 이들의 참여비율이 높다고 제도의 효과가 크게 나타나는 것은 아니라는 것이다. 실제 지역주민들의 성별, 연령별, 직업별, 거주 지역별 구성비율에 맞춰 위원회를 조직하는 것이 한쪽으로 편중되는 것을 막고 다양하고 대표성 있는 구성이 되게 한다. 대표성을 확보하면서 다양한 인적 구성을 하려면 참여 위원의 절대 수인 파이를 크게 키우는 것이 하나의 방법이 될 수 있다고 본 실증연구결과는 보여주고 있다.

2. 주민참여예산위원회에 예산편성 권한 부여

상위 <표 6>과 <표 7>의 실증분석 결과에서도 알 수 있듯이 가설 H_{2.2.1}와 H_{2.2.2}가 채택되었다. 주민참여예산위원회에 예산편성 권한을 부여하였을 때 주민참여예산제도의 효과는 상승한다는 것이 입증되었다. 주민참여예산제도를 실시하지만 예산배정의 최종 권한이 주민참여예산위원회에 있지 않고, 여전히 지방공무원들에게 폐쇄적으로 부여되고 있다면 최종적으로 주민참여예산제도를 통해 선정되는 사업수와 예산액이 크지 않다는 결론이다. 주민참여예산위원회에 예산

편성권이 부여된다는 의미는 기존에 지방공무원에 의해 예산이 편성되던 것이 주민에 의한 직접 예산편성으로 권한의 중심이 이동한 것을 말한다. 주민이 참여할 수 있는 자리에 주민에게 권한을 개방함으로써 주민참여예산제도의 효과가 극대화된 것이다. 본 실증분석결과에서도 보여주고 있듯이, 제도의 효과를 극대화하기 위해서는 위원회가 자율적으로 예산편성을 할 수 있도록 권한을 부여해야겠다. 지방자치단체 공무원은 주민들이 전문성이 낮고, 행정 및 예산에 대한 이해도가 낮아 예산을 편성할 수 있는 능력이 없다고 치부하는 경우가 많다. 뿐만 아니라, 주민들이 기존에 지방공무원들의 고유권한이었던 예산편성권을 침해한다고 생각하기 때문에 쉽게 권한을 주민들에게 내어놓지 못한다. 그러나, 주민참여예산제도의 본질과 의의를 고려하였을 때 제도를 효과적으로 운영하기 위하여 주민참여예산위원회 위원들의 역량을 믿고 위원들에게 권한을 주어야 한다. 공무원들보다 주민들이 전문성이 낮은 것은 당연한 사실이며, 이를 해결하기 위하여 주민참여 및 예산편성, 주민참여예산제도 등에 대한 이해를 돕고, 주민들이 자력으로 예산을 편성할 수 있도록 위원들을 대상으로 관련 특강이나 교육을 실시, 예산학교를 운영하는 등의 노력을 기울여야겠다. 본 연구의 조사결과, 2013년 현재 예산학교를 운영한 지방자치단체는 서울시와 서대문구가 3건, 강동구와 성북구가 4건, 강서구, 관악구, 광진구, 금천구, 도봉구, 양천구, 은평구, 중구가 각각 1건씩으로 나타났다. 응답자 24개 지방자치단체 중 예산학교를 1회 이상 실시한 지방자치단체는 50%인 것이다. 예산관련 교육 및 전반적인 행정의 흐름에 관한 교육을 제공하여 주민들의 전문적 역량을 길러야겠다. 학습하는 위원들을 육성하여 주민참여예산위원회에서 충분히 예산을 편성할 수 있도록 개방성을 확대할 필요가 있다.

3. 주민참여예산 예산편성 범위의 개방

상위 <표 6>과 <표 7>의 실증분석 결과, 주민참여예산제도에 의한 예산편성 범위에 제한을 두지 않았을 때 위원회에 의한 예산편성 사업 수는 많아지는 것으로 나타나 가설 H_{2.3-1}는 채택되었다. 한편, 예산편성 범위의 개방이 주민참여예산제도에 의한 총 예산편성액에는 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 H_{2.3-2}는 기각되었다. 앞서 <표 2>에서 조사한 바와 같이, 응답 24개 서울시 지방자치단체 중 주민참여예산제도에 의한 예산편성 범위에 제한을 두지 않은 곳이 7개로 29.1%를 차지하고 있으며, 특정액으로 제한을 두어 폐쇄적으로 운영하고 있는 곳이 17곳, 70.9%를 차지하고 있었다. 제한을 걸었던 특정액이 연간 세출예산 중 차지하는 비율은 대략 0.2% 정도로 매우 낮은 비중이다. 이는 서울시 및 기초지방자치단체들이 제도를 전면 개방하여 수용하지 않았다는 것을 알 수 있다. 매우 제한적으로 제도를 취하고 있는 것이다. 그 결과 주민참여예산제도로 편성된 사업수가 작고, 예산편성 액이 낮게 나타나는 것으로 귀결된다. 향후 주민참여예산제도를 보다 활성화하기 위하여 예산편성 범위를 폐쇄적으로 제한할 것이 아니라 전면 개방하는 것이 필요하다. 제도 시행 초기에 예산편성 범위를 전면 개방하는 것에 위험 부담을 느낀다면 점차적으로 편성범위를 확대해 나가는 것도 고려해 볼 수 있다. 주민참여예산제도의 본래의 취지를 반영한다면 장기적으로 전체 세입, 세출예산 편성 및 집행, 평가의 전 과정에 주민들의 적극적인 참여를 제도적으로 보장해야한다. 본 실증연구 결과에서도 나타났듯이

주민들에 의한 직접적인 예산편성 범위에 제한없이 개방하였을 때 주민들에게 당면한 문제들을 해결하기 위해 편성된 사업수가 더 많았음을 알 수 있었다. 예산의 제한된 범위 안에서는 주민들의 의사결정도 제한되기 마련이다. 주민들의 자율적인 의사결정을 보다 활성화시키기 위하여 예산편성의 범위를 폐쇄적으로 제한하지 않고 개방할 필요가 있다.

4. 주민참여예산위원회 주체의 예산회의 개최

앞 <표 3>에서 보는 바와 같이, 주민참여예산위원회가 구성된 이후에 예산회의를 주관하는 주체가 어디인지에 대한 질문에 응답자 24개 지방자치단체 중 유일하게 서대문구만이 주민참여예산위원회가 주체가 되어 개최하는 것으로 나타났고, 나머지 지방자치단체에서는 여전히 지방공무원에 의해 예산회의가 개최되는 것을 볼 수 있었다. 예산회의를 주관하는데 주민에 의한 운영이 아니라 관이 여전히 회의를 주체하고 있다면, 예산과정에 대한 정보가 공개되기 어렵고, 위원들이 지방정부 예산에 대한 이해도 어려울 것이다. 위 <표 6>과 <표 7>의 H₃₋₁₋₁와 H₃₋₁₋₂의 검정결과에서 나타난 바와 같이 예산회의를 주관하는 주체가 지방자치단체가 아니라 주민예산위원회일 때 예산운영 과정과 절차가 공개되고 투명하게 운영되어 제도의 효과도 크게 나타난다는 것이 입증되었다. 따라서, 주민참여예산위원회가 구성된 이후에는 지방공무원들이 예산회의를 위원회가 주체적으로 개최할 수 있도록 권한을 이양해야 한다. 지방공무원들은 관련 정보를 보조적으로 지원하는 역할에 한정해야 한다. 서대문구를 제외한 서울시내 지방자치단체들이 예산회의를 지방자치단체가 주관하고 있는 상황인데, 이는 위원들의 역량을 과소평가한 결과이다. 지방자치단체 차원에서는 모집된 주민참여예산위원들을 대상으로 예산학교나 예산교육을 제공해야 한다. 주민참여예산제도 본래의 목적에 충실하여 예산회의 개최만큼은 위원회에 전적으로 위임하여 관의 입김이나 공무원 개인의 개별의견이 개입되지 않도록 해야겠다. 순수히 지역의 현안을 해결하고 지역주민들의 욕구를 해소하는데 일차적인 목표를 두고 우선적으로 주민참여예산위원회가 주체가 되는 예산회의를 개최해야 할 것이다.

5. 독립적 주민참여예산위원회 운영

주민참여예산위원회가 발족되면 운영경비로 위원들의 회의참석 수당, 위원 위촉과 관련된 인사문제, 사무실을 별도로 가지고 있다면 사무실 운영 제 경비 등이 필요하게 된다. 이와 관련된 제반 운영을 주민참여예산위원회가 독립적으로 운영하는지 여부를 조사한 결과, 앞 <표 3>에서 보는 바와 같이, 응답자 24개 지방자치단체 중 8곳(30%)은 여전히 지방자치단체가 각 예산권, 인사권 등 각종 운영권을 가지고 있었고, 16곳(70%)은 독립적으로 운영하는 것으로 파악되었다. 위원회가 독립적으로 운영되지 못하고 지방자치단체나 타 조직이 대신 운영하게 되면, 지방자치단체 전반적인 예산 및 정책들이 더욱 비공개적으로 베일에 가려지고, 정보입수 부족으로 위원회는 예산에 대한 이해가 더욱 어려워진다. 제반 운영경비를 위원회가 직접 다뤄보면서 예산의 수입, 지출에 대한 이해를 돕고, 지방자치단체 전체 예산에 대한 정보를 접하게 된다면, 자연스

럽게 위원회를 투명하게 운영하게 된다. 본 연구의 가설 H₃₋₂₋₁와 H₃₋₂₋₂을 실증분석한 결과, 위원회 운영방식이 투명해지면 제도의 효과도 상승할 것이라는 주장이 채택되었다. 인터뷰 결과, 지방자치단체가 위원회를 직접 운영하는 곳의 사유는 위원회 운영상 필요한 각종 경비는 지출행위가 간단하여 굳이 위원회에 운영권을 넘길 필요가 없다는 것이다. 또한, 위원회 운영경비마저도 위원들이 다루지 못할 것이라는 선입견이 있었다. 역으로 관리할 예산항목이 많지 않기 때문에 오히려 위원들이 간단히 잘 운영할 것이며, 위원으로 위촉될 자격이 있는 자라면 예산을 다룰 역량이 충분하다고 볼 수 있다. 위원회가 인사상, 예산상 독자적으로 위원회를 꾸려나갈 때 지방자치단체 관련 정보가 공개되고, 예산에 대한 제반 이해를 넓힐 수 있다. 전반적으로 위원회 운영을 투명하게 함으로써 주민참여예산으로 편성되는 사업수가 증가하고, 사업에 편성된 예산액이 늘어나는 성과를 보게 된다. 따라서, 위원들은 주민참여예산위원회를 지방공무원들이 운영하도록 기회와 권한을 놓아버리지 말고, 독립적으로 운영하도록 권한을 찾아야 한다.

6. 동별지역회의(또는 지역분과회의) 개최

우리나라의 경우 주민참여예산위원회의 하위조직으로 분과위원회, 동별지역회의, 조정회의 등을 두고 있다. 다양하고 심도깊은 심의과정을 거치는 중이다. 분과위원회는 교육, 복지, 교통, 건설 등과 같이 전문분야별, 주제별 위원회를 말하는 것으로 주제별 이슈를 분과위원회별로 전문적이고 구체적으로 다루서 우선순위를 매기기도 하고, 주민참여예산위원회에 송부하기도 한다. 전문분야별로도 다양한 이슈가 수립되지만 대개는 구역 내 동별로도 이슈가 다양하게 나타나기 마련이다. 도시와 농촌이 통합되어 형성된 도·농복합도시도 있고, 동별로 주민들의 소득수준이 차이가 나는 곳도 있고, 동별로 설치된 시설이 다르며, 동별로 주택지구, 상업지구 등 지구 지정이 상이하다. 따라서, 동별로 제기되는 지역별 이슈들도 반영할 필요가 있다. 본 연구의 <표 4>에서 조사한 바와 같이 동별지역회의가 설치되지 않은 곳은 전체 응답 24개 지방자치단체 중 7개로 30% 미만이며, 30% 이상이 동별지역회의를 설치하여 회의를 개최하고 있다. 주민참여예산위원회 하나만 운영하게 되면 하부 풀뿌리에서 어떠한 문제제기 및 의견이 나오는지 알지 못한다. 본 연구에서 H₄₋₁₋₁와 H₄₋₁₋₂의 가설을 검증한 결과 <표 7>에서 입증되었듯이, 하위조직으로 분과위원회뿐만 아니라 동별지역회의를 두고 다양한 의견을 접수할 때 의사소통의 심의성이 증가되며 주민참여예산제도의 효과는 높아진다는 것을 알 수 있었다. 동별지역회의를 설치하지 않거나, 설치했어도 형식적으로 운영해서는 주민들의 다양한 의견을 접수하지 못한다. 심의성을 높이기 위하여 동별지역회의를 실질적으로 운영하여 활발한 논의를 이끌어 낼 필요가 있다. 지방자치에서 가장 근원적인 풀뿌리 조직인 동별로 주민들의 욕구를 파악하고 그 해결책까지도 주민들이 스스로 제안할 수 있도록 심도깊은 논의와 토론, 반응을 접수해야 한다. 동별지역회의(또는 지역분과회의)야말로 풀뿌리 심의민주주의를 실천하는 길이 될 것이기에 적극적으로 활용해야겠다.

7. 조정위원회에 조율권 부여

주민참여예산위원회가 조직도 상에서 의사결정의 최종단위이지만, 위원회의 최종 결정 전에 예산을 조정하거나 협의하는 조직을 두는 경우도 있다. 주민참여예산위원회에서 하위 분과위원회나 동별지역회의에서 제안된 안건을 바로 처리하기 보다는 조정위원회를 통해 사업수와 예산액을 조정하는 것도 의사소통의 심의성을 향상시키는 방안이다. 앞의 <표 4>에서 보여주고 있듯이 서울시, 강동구, 관악구, 은평구의 4곳(약 16.7%)은 조정위원회를 설치하였고, 설치된 조정위원회는 의사 및 안건 조정권을 가지고 있다. 본 연구의 <표 7>에서 H₄₋₃₋₁와 H₄₋₃₋₂의 가설검증결과, 조정회의의 설치여부 자체가 제도의 효과에 직접적으로 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 가설 H₄₋₄₋₁와 H₄₋₄₋₁의 검증결과가 보여주듯이, 조정회의를 두어 사업수와 예산액을 조율하는 권한을 부여하는 것이 주민참여에 의한 심의를 강화시켜 최종적으로 제도의 효과를 향상시키는 결과를 가져온다는 것을 확인하였다. 주민참여예산위원회의 운영 및 의사결정을 효율적으로 이끌기 위해서 분과위원회 및 동별지역회의에서 접수한 안건을 바로 위원회에서 건건이 분석하여 판단하기 보다는 조정회의를 두어 사업수와 예산액을 조율하는 것이 필요하다. 한정된 지방정부 자원의 범위 내에서 예산을 편성하기 위해 때에 따라서는 사업 및 예산을 조정할 필요가 있다. 앞서 강동구의 사례에서도 살펴보았듯이, 동별로 개별적으로 요구된 방법용 CCTV설치를 통합적으로 조정하여 한꺼번에 구매와 설치가 이루어지면 예산을 절약할 수 있는 장점이 있다. 따라서, 지방자치단체의 한정된 자원 내에서 예산액과 사업 수 등을 조율하는 심의의 장을 마련하기 위하여 조정회의를 설치하고, 조율권을 부여해야겠다. 2013년 현재, 서울시 및 기초지방자치단체의 경우 조정회의를 설치하여 의사결정권을 부여한 곳이 16.6%(4개 지방자치단체)로 매우 미미한 수준이다. 먼저 조정회의에 대한 이해를 얻고 인식을 확대해 나가는 것이 우선적으로 요구된다. 본 실증분석 결과를 반영하여 심의성을 강화하기 위한 조정회의 설치 및 조율권 부여를 적극적으로 검토해야겠다.

참고문헌

- 이지문·권자경. (2013). “주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구”. 한국부패학회보. 18(4): 189-214.
- Bassoli, Matteo. (2012). Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*. 36(6): 1183-1203.
- Bhatnagar, Deepti, Animesh Rathore, Magui Moreno Torres, and Parameeta Kanungo. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil*. World Bank.
- Goldsmith, William W. (1999). *Participatory Budgeting in Brazil*. New York: Planners Network.
- Krenjova, Jelizaveta and Ringa Raudla. (2013). Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges

- and Opportunities for New Democracies. *Halduskultuur-Administrative Culture*. 14(1): 18-46.
- Kim, Yong Man. (2012). The Study on Establishment of Financial Democracy by Introducing Legislation-Based Budget: Based on the Analysis of Deliberation on the Budget after Democratization. *Korean Administration History*. 30: 121-149.
- Liao, Yuguo and Yahong Zhang. (2012). Citizen Participation in Local Budgeting: Mechanisms, Political Support, and City Manger's Moderating Role. *International Review of Public Administration*. 17(2): 19-38.
- Novy, Andreas and Bernhard Leubolt. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*. 41(11): 2023-2036.
- Rankin, W. Frederick, Steven T. Schwartz and Richard A. Young. (2008). The Effect of Honesty and Superior Authority on Budget Proposals. *The Accounting Review*. 83(4): 1083-1099.
- Rossmann, Doralyn and Elizabeth A. Shanahan. (2012). Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes. *Public Administration Review*. 72(1): 56-66.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anja Rocke. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*. 32(1): 164-178.
- Wampler, Brian. (2012). Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*. 60: 341-362.
- Wampler, Brian. (2007). Can Participatory Institutions Promote Pluralism? Mobilizing Low-Income Citizens in Brazil. *Studies in Comparative International Development*. 41(4): 57-78.
- Wampler, Brian. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. World Bank.
- Wampler, Brian and L. Avritzer. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*. 36(3): 291-312.
- Zhang, Yahong and Kaifeng Yang. (2009). Citizen Participation in the Budget Process: The Effect of City Managers. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 21(2): 289-317.
- Zhang, Yahong and Yuguo Liao. (2011). Participatory Budgeting in Local Government: Evidence from New Jersey Municipalities. *Public Performance & Management Review*. 35(2): 281-302.
- 서울특별시 강북구 주민참여예산제 운영 조례(제정 2011.09.23 조례 제 804호)
- 서울특별시 성북구 주민참여 예산제 운영 조례(제정 2011.07.20 조례 제 859호, 일부개정 2013.06.04 조례 제 957호, 일부개정 2015.02.27 조례 제1027호)
- 서울특별시 관악구 주민참여예산제 운영 조례(제정 2011.07.28 조례 제895호)
- 서울특별시 서대문구 주민참여예산제 운영 조례(제정 2011.06.08 조례 제 904호, 일부개정 2012.07.18 조례 제957호)

서울특별시 양천구 주민참여예산제 운영 조례(제정 2012.02.15 조례 제1024호, 일부개정2013.09.10
조례 제1094호 (서울특별시 양천구 행정기구 설치 조례), 일부개정 2014.04.04 조례 제
1137호, 일부개정 2014.10.31 조례 제1145호 서울특별시 양천구 행정기구 설치 조례)
서울특별시 은평구 주민참여 기본 조례(제정 2010.12.30 조례 제 854호, 일부개정 2011.08.04 조례
제873호)
서울특별시 은평구 주민참여위원회 운영 조례(제정 2011.08.04 조례 제874호)

이지문(李智文): 연세대학교에서 “민주주의의 질적 고양을 위한 추천제 도입 방안”으로 정치학박사학위를 취득했
고, 현재 연세대학교 국가관리연구원 연구교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 시민참여, 부패, NGO
등이며, 최근 저서는 『추첨민주주의 강의』, 『민주주의 구하기』(역서) 등과 대표 논문으로 “내부고발운동 평가와
향후 발전 방향 모색” 등이 있다(allgreenkorea@hanmail.net).

권자경(權子卿): 연세대학교에서 “지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과에 관한 실증연구”로 행정학박사학
위를 취득하고, 현재 강릉원주대학교 자치행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치와 국정관리
등이며, 주요 논문으로는 “거래비용 관점에서 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과”, “민주화 이후의 정
부관료제: 정권별 관료문화 경향분석” 등이 있다(jkkwon@gwnu.ac.kr).

Abstract

Determinants of Efficacy on Participatory Budgeting in Local Governments: A Case of Seoul

Lee, Ji Moon
Kwon, Ja Kyung

This study aims to review the theory of Financial Democracy, empirically investigate determinants of Participatory Budgeting in local governments, and find ways to propel this process. The causal relationship between factors influencing Participatory Budgeting (PB) and the efficacy of PB is tested in this paper with the former as the independent variables and the latter as the dependent. Citizen participation can be reified as diversity, openness, transparency, and deliberation, while the efficacy of PB can be found in the form of how many programs PB selects and how much money is allocated to PB. The key findings of the empirical analyses are as follows: 1) the more the member of the committee, 2) as the committee has authority to make a budget, 3) as there is no limit to budget formulation directive, 4) as the committee conducts a meeting, 5) as the committee operates the organization its own self, 6) as there is the local meetings, and 7) as the coordination meeting has the right of making-decision, as the number of programs selected increase and the budget sum selected increases. Conclusively, the results of this study indicate that as the level of resident participation is high, as the efficacy of participatory budgeting increases.

Key Words: Residents Participation, Participatory Budgeting, Participatory Budgeting Committee

