「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 89-116
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.4

공무원의 관점으로 본 정책도구가 주민참여예산제도의 정책성과에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정책학습의 조절효과를 중심으로

최 예 나

국문요약

본 연구는 재정민주주의제도인 주민참여예산제도의 정책성과를 결정하는 요인으로서 정책도구의 영향과 함께, 정책도구와 정책성과간 관계에서 정책학습의 조절효과를 분석하고자 한다. 분석결과, 매개적 정책도구는 형평성(예산편성시 사회적 약자의 이익대변), 민주성(예산낭비에 대한 주민통제), 신뢰성(재정운영의 신뢰성)제고에 긍정적인 영향을 미치고, 규제적 정책도구는 민주성과 신뢰성에 부정적인 영향을 미침을 발견하였다. 따라서 주민참여예산제도의 성과 제고를 위해서는 매개적 정책도구를 사용하고, 위원회 구성시 연령분포를 고려하는 것이 필요함을 알 수 있다. 이에 정책적 함의로는 첫째, 정책목적에 부합하는 정책도구의 선택이 필요하나, 정책도구의 조합은 정책의도와 다른 결과를 초래할 수 있으므로, 무조건적인 정책도구의 조합은 지양할 필요가 있다. 둘째, 주민참여예산제도에서 운영기제의 실효성 확보가 필요하다.

주제어: 주민참여예산제도, 정책도구, 정책학습, 재정민주주의, 주민참여

Ⅰ. 서론

재정민주주의로서 주민참여예산제도는 재정위기 타개책의 하나로 인기를 얻고 있다. Ebdon & Franklin(2006: 437)에 의하면, 재정위기 시대는 '선출직 공무원들이 정부와 지역사회를 위한 가장 최선의 해결책을 결정하는데 있어 시민들이 중요한 역할을 수행하는 시기'이다. 재정위기 시대에 시민들의 역할은 주민참여예산제도의 성과로 나타난다고 할 수 있다. 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 지방재정법 시행령 제46조 지방예산 편성과정에의 주민참여 절차에서 '주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 등으로 규정하고 있고, 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있으며, 그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다'고 규정되어 있다.

현재 주민참여예산제도는 광역지방정부와 기초지방정부 등 다수의 지방정부들이 제도의 도입을 통해 주민들의 참여를 보장하고 있다. 우리나라에서 처음으로 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구청의 경우 예산참여시민위원회, 예산정책토론회, 예산참여지역회의, 예산참여민관협의회, 주민참여예산제연구회, 예산참여청년위원회 등 다양한 위원회를 통해 운영되고 있다(광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례 일부 개정안, 2016.09.28). 이러한 주민참여예산제도는 지방정부의 사업결정에 있어 시민들의 예산결정과정 참여를 통해 재정민주주의를 제고한다는 장점이 있는 반면에 제도운영의 형식화, 참여자들간 불신, 예산운영을 둘러싼 주민간 갈등, 지방의회의 역할의 불명확성 등으로 도입 취지에 맞는 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가된다(권오성, 2015).

정부예산은 다수의 재원에 대한 의사결정과정에서 상충관계 등이 존재하여 예산결정과 내용이 복잡하다(Bland & Rubin, 1997). 예산참여는 이러한 예산의 복잡성에 대하여 시민들을 교육시키는데 도움이 된다(Ebdon, 2002; Franklin & Ebdon, 2004). 그렇다면 지방정부는 재정민주주의 제도로서 주민참여예산제도의 취지를 되살려 제도적 성과를 제고하기 위해서 무엇을 해야 하는가? 즉 지방정부는 재정민주주의로서 시민참여예산제도의 활성화를 위하여 어떠한 정책도구를 사용하는 것이 효과적인가? 라는 의문이 제기된다. 이는 정책도구의 조합 및 실행에 따라 정책목표의 달성정도와 그 효과가 달라지기 때문이다(문명재, 2008). 또한 시민들이 예산편성에 참여함으로써 비전문가가 예산을 결정한다는 비판이 제기되고 있는데, 이는 예산결정과정에 필요한 기술전문성(technical expertise) 수준 때문이다(Kelly & Rivenbark, 2003).

이에 본 연구에서는 주민참여예산제도의 정책성과를 결정하는 요인으로 정책도구와 조절변수로서 정책학습의 효과를 공무원의 관점에서 분석하고자 한다. 이는 주민참여예산제도의 운영을 위해서는 주민참여예산위원들의 역할도 중요하지만 제도적 측면에서 주민참여예산위원회를 구성하고 운영하며 그 성과를 정책으로 연결하는 행위자인 공무원들의 역할이 무엇보다도 중요하기 때문이다. 이에 따라 공무원들의 관점으로 주민참여예산제도의 성과에 영향을 미치는 요인들을 살펴봄으로써 재정민주주의의 정책도구로서 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위한 행정기관(공무원)의 역할에 관한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 재정민주주의 제도로서 주민참여예산제도의 개념과 유형, 구성

주민참여예산제도는 예산과정에 주민이 참여하는 제도로서 재정민주주의를 구현하는 것이다. 주민참여예산제도는 예산과정의 모든 단계에 주민이 참여하는 광의의 주민참여예산제도와 예산편성단계에서의 참여를 중시하는 협의의 주민참여예산제도로 구분할 수 있다(윤영진, 2016). 지방재정법(제39조 지방예산 편성 과정의 주민 참여)에서는 협의의 주민참여예산제도를 규정하고 있

으며, 즉 '지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차(주민참여예산제도)를 마련하여 시행하여야 하고, 지방자치단체의 장은 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다'고 규정한다.

주민참여예산은 네트워크된 현대 공공행정의 환경하에서 다수의 이해관계자들과 공공기관들이 예산결정에 참여하는 거버넌스 유형이다(Ansell & Gash, 2008; Fung, 2006). 일부 연구자들은 정부안에 포용적이고 평등주의적 의사결정과정을 실현시킴으로써 민주주의 결함에 대응하기 위한 방안으로 시민참여를 주목하고 있다(Denhardt and Denhardt, 2015; Frederickson, 1982). 기존 연구들에서는 시민참여의 내생적 가치, 즉 심의 및 권한의 증가를 통해 획득하는 편익들을 강조하였다(Fung, 2006; Fung & Wright, 2001). 즉 효율적이고 대응적인 지방정부를 만들고, 자원배분을 결정하는데 있어 시민의 역할이 강조된다(Ebdon & Franklin, 2006).

〈표 1〉 주민참여예산제도의 운영모델 비교

구분	브라질 모델	미국 도시정부 모델	한국모델
참여단계	예산편성과정	예산편성 및 심의과정	예산편성과정
예산참여의 성격과 유형	시민권력형 강화된 참여	민, 관 협의형 수단적 참여	민, 관 협의형 수단적 참여
참여기구 및 성격	상향적 조직구성 자율적 조직운영 (참여예산평의회)	민관매개형 또는 협의형 참여기구 및 기존 위원회 활용	소극적 협의형 참여기구 구성 (참여예산시민위원회)
합법성(조례) 여부	비합법적, 공격적 참여	합법적	합법적
민주주의 유형	직접민주주의	대의민주주의	대의민주주의

출처: 권오성(2015) 재인용

참여예산제도는 시민들과 시민사회단체들이 재정정책을 결정하는데 있어 직접참여할 권리를 가진 참여민주주의(participatory democracy) 유형이다. Schneider & Goldfrank(2001:11)에 의하면, 참여예산제도는 소수의 강력한 로비와 선출직 조직에 비해 훨씬 더 대표성을 지닌 주민수요들에 행위자들이 대응하도록 강제한다. Avritzer(2000:34)도 후기민주주의 시대에 참여예산제도와 같은 운영기제들이 민주주의 경험이 부족한 공공영역이나 부패가 만연한 의회 등 공공제도 영역에 시민문화의 평등적이고 민주주의적 측면을 이식시킨다고 주장하였다. Marquetti et al,(2012)에 의하면, 주민참여예산제도는 예산의 실질적인 측면과 참여과정 그 자체 모두와 관련된다. 주민참여예산제도는 빈곤축소, 사회적 형평성 개선, 시민들의 권리와 책임 학습 등 시민역량 제고, 공공학습, 공공기관 신뢰강화 그리고 공공자원 사용의 효율성, 부패감소 등의 효과가 있다. 하지만 주민참여예산제도는 정당성이 부족한 주민이나 시민사회단체들이 참여함으로써 의회 등과 같은 기존 민주주의 제도의 정당성을 침해하거나 참여집단이나 참여자들간 자원의 할당 및 배분을 둘러싼 갈등을 초래할 수 있다.

우리나라 광역자치단체 조례에 나타난 주민참여예산제도의 기능과 구성원칙, 구성인원 등을 살펴보면, 광역자치단체별로 기능은 다양하지만 일반적으로 ① 예산편성 시 시민의견 수렴, ② 의견

수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회 등의 개최, ③ 예산편성에 따른 의견제출, ④ 예산편성과 관련하여 시장이 부의하는 사항, ⑤ 그 밖에 위원회의 목적달성을 위하여 필요한 활동 등을 수행한다. 다만 서울특별시의 경우 결산에 대한 설명회 참여 기능이 추가되어 있다는 점에서 다른 광역자치단체별보다 더 기능이 확대되어 있다. 또한 구성원칙의 경우 각 광역자치단체별로 약간씩 차이는 있지만 일반적으로 ① 공개모집절차에 따라 선정된 주민, ② 지방의회가 추천하는 자, ③ 지방자치단체장이 추천하는 시정 분야별 전문가 등으로 구성되어 있다. 그리고 구성인원의 경우 최소 30명(세종특별자치시, 전라북도)에서 최대 300명 이내(서울특별시)로 구성되는 등 광역자치단체별로 다양하다.

2. 주민참여예산제도의 정책성과 결정요인

1) 정책행위자 요인

참여자의 선택은 매우 중요한 구성요소이다. 다수의 연구들이 지방수준에서 주민참여예산제도를 분석하였다(Ebdon, 2002; Ebdon & Franklin, 2006; Franklin & Ebdon, 2004). 이러한 연구들에 의하면, 지방정부는 지역주민들이 예산과정에 참여할 수 있는 다양한 운영기제를 활용한다. 시민들의 선호는 예산을 결정하는데 있어 매우 중요하다(Simonsen & Robbins, 2000; Watson, Juster, & Johnson, 1991). 반면에 Ebdon & Franklin(2004:32)는 예산과정에 사용된 참여기제의 효과성을 평가한 결과, 시민들의 예산참여는 예산결정에 영향을 미치지 못한다고 주장하였다. Wang(2001)은 예산형성과정에서 시민들의 참여는 매우 제한적이고 시민참여는 매우 피상적이라고 주장하였다. 하지만 참여시민들은 대부분 저소득층이나 빈곤지역, 여성과 남성의 동등한 참여로 구성된다(Baiocchi, 2001). 참여자들은 다수의 사람들에게 개방되어야 하고(Kathlene & Martin, 1991; Thomas, 1995), 지역사회를 대표할 수 있어야 한다(Kathlene & Martin, 1991; Thomas, 1995 ; Watson, Juster, & Johnson, 1991).

그리고 우리나라 광역자치단체별로 조례에 규정된 주민참여예산위원회의 고려요인(권오성, 2015)에서 서울특별시는 성별, 연령, 사회적 약자 등, 인천광역시는 성별, 연령, 지역 등, 광주광역시는 성별, 사회적 약자, 다양한 계층 등, 대전광역시는 성별, 연령 등, 세종특별자치시는 성별, 연령 등, 경기도는 성별, 사회적 약자, 다양한 계층 등, 충청남도는 성별, 연령, 다양한 계층 등, 전라북도는 성별, 지역 등, 전라남도는 성별, 연령, 사회적 약자 등, 경상남도는 성별, 연령, 지역, 다양한 계층 등을 고려한다는 점을 알 수 있다. 이를 통해 주민참여예산위원회를 구성시 주로 성별과 연령 등을 고려함을 알 수 있다.

2) 정책도구 요인

주민참여예산제도는 재정민주주의를 구현하기 위한 정책이다. 이런 점에서 주민참여예산제도 또는 정책의 효과성은 주민참여예산제도를 활성화하기 위한 정책도구의 유형에 달려있다. 정책도

구의 개념은 다양하다. Schneider & Ingram(1997)은 '정책결정자가 정책목적이나 행정목적을 달성하기 위하여 정책대리인이나 정책대상자의 행태를 변경시킬 의도를 가진 정책설계의 한 요소'로, Salamon & Lund(1989)는 '정부가 정책목적을 추구하는 수단'으로, 김이수(2001)는 '정부가 정책목표를 달성하기 위하여 사용하는 정책설계의 요소로서 통제기술이나 수단'으로 규정한다. 정책도구의 선택은 정책결정자들이 대상집단의 사회적 구성에 영향을 받는다는 점을 의미한다. 정부는 가용가능한 다양한 정책도구들을 가지고 있기 때문에 정책은 다양한 형태와 규모로 나타난다. 정책도구는 정책이슈를 해결하기 위하여 개인들의 행태변화에 영향을 미친다. 정책도구의 유형은 정부가 집단적 행위에 영향을 미치거나 조정하기 위하여 활용하는 운영기제에 기반을 둔다.

이에, 정책도구의 유형은 학자들마다 나름의 기준에 따라 다양하고 복합적이다. 먼저 정책도구의 자원적 성격을 중심으로 Hood(1986)은 매개형(nodality), 권위형(authority), 재정형(treasure), 조직형(organization)으로, Schneider & Ingram(1990)은 권위(authority), 유인(incentive), 역량(capacity), 상징과 권고(symbolic & hortatory), 학습(learning)으로, Doern & Phidd(1992)은 자기규제(self-regulation), 권유(exhortation), 지출(expenditure), 규제(regulation), 공적소유(public ownership)로, Ellefson(1992)과 Cubbage et al.(1993)은 자유시장, 교육 및 연구, 인센티브, 규제, 정부소유 및 할당 등으로 구분하였다.

정책도구의 강제성을 중심으로 Bardach(1980)은 강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)으로, Bemelmans-Videc et al.(1998)은 몽둥이(sticks), 당근(carrots), 설교(sermons)로, Rivera(2002)는 자발적 도구(자기규제), 혼성적 도구(보조금, 정보, 세금), 의무적 도구(법적 규제)로, Böcher & Töller(2007), Howlett & Ramesh(1993)은 정보(informational) 또는 설득(persuasive), 협력적(cooperative), 경제적(economic), 규제적(regulatory) 도구, Mcdnnell & Elmore(1987)은 강제(mandates), 유인(inducements), 역량구축(capacity building), 체제변화(system changing) 등으로 구분하였다.

정책도구의 직접성 등을 중심으로 Salamon(2002)은 직접적 공급, 공기업, 경제적 규제, 정보제공, 대출, 계약, 서비스제공계약, 보조금, 공적 보험, 사회적 규제, 바우처, 대출보증, 조세지출, 부과금, 피해보상청구권 등으로, 전영한(2007)은 직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인 등 4개 유형 혹은 직접규제, 준직접규제, 간접규제, 직접유인, 준직접유인, 간접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보 등으로, 하연희·문명재(2007)는 직접도구(direct tools), 간접도구(indirect tools)로 구분하였다. Linder & Peters(1989)은 운영복잡성, 공적 가시성, 사용자 적응성, 개입성, 상대적 비용, 실패가능성, 대상정밀성, 시장의존성으로 분류하였다.

〈표 2〉 정책도구의 유형

특성	연구자	유형
자원성	Hood(1986)	매개형(nodality), 권위형(authority), 재정형(treasure), 조직형(organization)
	Schneider & Ingram(1990)	권위(authority), 유인(incentive), 역량(capacity), 상징과 권고(symbolic & hortatory), 학습(learning)
	Doern & Phidd(1992)	자기규제, 권유, 지출, 규제, 공적소유
	Ellefson(1992) Cubbage et al.(1993)	자유시장, 교육 및 연구, 인센티브, 규제, 정부소유 및 할당
강제성	Bardach(1980)	강제집행(enforcement), 유도(inducement), 혜택제공(benefaction)
	Bemelmans-Videc et al.(1998)	몽둥이(sticks), 당근(carrots), 설교(sermons)
	Rivera(2002)	자발적 도구(자기규제), 혼성적 도구(보조금, 정보, 세금), 의무적 도구(법적 규제)
	Böcher & Töller(2007), Howlett & Ramesh(1993)	정보 또는 설득(informational or persuasive), 협력적(cooperative), 경제적(economic), 규제적(regulatory) 정책도구
	Mcdnnell & Elmore(1987)	강제(mandates), 유인(inducements), 역량구축(capacity building), 체제변화(system changing)
직접성	Salamon(2002)	직접적 공급, 공기업, 경제적 규제, 정보제공, 대출, 계약, 서비스제공계약, 보조금, 공적 보험, 사회적 규제, 바우처, 대출보증, 조세지출, 부과금, 피해보상청구권
	전영한(2007)	직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인 등 4개 유형 혹은 직접규제, 준직접규제, 간접규제, 직접유인, 준직접유인, 간접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보 등
	하연희·문명재(2007)	직접 도구(direct tools), 간접도구(indirect tools)
	Linder & Peters(1989)	운영복잡성, 공적 가시성, 사용자 적응성, 개입성, 상대적 비용, 실패가능성, 대상정밀성, 시장의존성

출처: 전영한(2007b:5), 하연희·문명재(2007:82), 김이수(2013) 재인용

이 중에서, Hood(1986)는 지배자원의 유형에 따라 정책도구를 분류하였다. 그에 의하면, 정부는 행위자로서 정보 네트워크의 중심인 매개(nodality), 권위(authority), 재화(treasure), 공식조직(organizations)을 통해 정책문제를 해결한다. 정책도구로서 매개(nodality)는 사회적, 정보적 네트워크의 중심으로서 정부능력을 의미하는데, 이는 정부가 사회에서 정보를 수집하고 확산하는데 있어 특권적 지위를 가지고 있기 때문이다. Hood(1984)는 매개(nodality)를 정보와 동일시하는데, 정보나 교육 등을 포함하여 사회적, 정보적 네트워크의 중심자원을 의미한다는 점에서 '매개'라는 개념이 더 적절하다고 할 수 있다.

〈표 3〉 지배자원에 따른 정책도구의 유형

지배자원			
정보(information)	권위(authority)	재무(treasure)	조직(organization)
자문, 훈련, 보고, 교육	인허가, 사용자부담, 규제	보조금, 교부금, 대부, 조세	관료제, 공기업, 준공공기관

출처:Hood(1986)

이처럼 정책도구는 다양하지만 본 연구에서는 지배자원의 유형에 따라 정보기반적, 권위기반적, 재정적, 조직적 정책도구로 구분한다. 정보기반적 정책도구는 시민들에게 직접적으로 대응하는 공공정보캠페인의 형태를 띤다. 정부는 특정이슈에 관한 분위기에 영향을 미치거나 문제에 대

한 인식을 변화시키기 위하여 정보캠페인을 사용할 수 있다. 초기에 정보는 특정행태를 강화시킬 수 없기 때문에 약한 수준의 정책도구로 간주되지만 특정 문제에 관한 인식은 종종 다른 정책들을 순응시키는데 필수적인 전제조건이 된다. 권위기반적 정책도구는 규제적 정책도구이다. 규제는 규칙(rules), 규범(norms), 기준(standards), 지시(directives), 법률(legislation) 등을 포함한다. 이런 점에서 규제는 공공기관들이 순응을 감시할 지위에 있는 동안 강력한 정책도구가 된다. 재정적 정책도구는 적절히 사용될 때 매우 효과적인 도구이다. 이러한 정책도구로는 보조금, 교부금, 세금들이 있는데, 이러한 제도는 시민들의 행태에 직접적인 영향을 미친다. 조직기반적 정책도구는 정부 또는 정부하위기관을 통한 규정(provisions)을 의미한다.

정책도구는 정부가 정책을 집행하는데 필요한 실제적 수단이나 장치를 의미하는데(김이수, 2001), 재정민주주의 정책인 주민참여예산제도의 정책성과를 분석하기 위한 정책도구들로는 Hood(1986)의 정책도구 분류유형이 유용하다. 먼저 조직적 정책도구는 조직간 협력인 전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축, 지방의회와의 협력관계 등으로, 매개적 정책도구는 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대, 알기쉽고 편리한 재정정보 제공 등으로, 규제적 정책도구는 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련, 집단이기주의와 같은 역기능 통제 등으로, 재무적 정책도구는 유인수단으로서 수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원, 우수제안자에 대한 인센티브 확대 등으로 구분할 수 있다.

〈표 4〉 지배자원의 유형에 따른 주민참여예산제도의 정책도구 유형화

구분		내용
조직적 정책도구	조직간 협력	전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축
		지방의회와의 협력관계
매개적 정책도구	교육	예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대
	정보	알기쉽고 편리한 재정정보 제공
규제적 정책도구	기준	주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련
	통제	집단이기주의와 같은 역기능 통제
재정적 정책도구	유인	수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원
		우수제안자에 대한 인센티브 확대

출처: 본 분류는 저자들이 Hood(1986)의 정책도구를 주민참여예산제도와 연계하여 재유형화한 것임.

3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

국내외적으로 주민참여예산제도에 관한 연구는 다양하다. 첫째, 주민참여예산제도의 도입에 관한 연구들이다. 이는 참여예산을 도입하게 된 사회적, 정치적 환경 측면이다(Wampler, 2007). 참여예산은 시민사회 네트워크가 심화될 때, 좌파시장이 당선될 때, 지방분권화가 촉진될 때, 정당제도화가 참여프로그램의 출현을 방해할 만큼 강하지 못할 때 채택된다(Goldfrank, 2007; Wampler, 2007). 이러한 연구들로는 주민참여예산제도와 참여메커니즘(Zhang & Liao, 2011), 온라인 주민참여예산제도(Haller & Faulkner, 2012), 주민참여예산제도의 제도화 수준 영향 연구(엄

태호·윤성일, 2013), 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인(최상한, 2010), 지방정부의 재정혁신영향요인으로서 주민참여예산제도(박형근·남황우, 2012), 협력적 거버넌스와 주민참여예산제도 조례의 관계(신상준, 2014), 지방정부의 정치적 특성과 주민참여예산제도 조례의 관계(한경진, 2012), 주민참여예산제도의 형성 연구(이상아, 2014) 등을 들 수 있다.

둘째, 주민참여예산제도의 운영에 관한 연구들이다. 이는 주로 참여자들의 특성 연구들로서, 참여는 대부분 저소득층이나 저소득지역에서 활발하며, 여성과 남성은 동등하게 참여한다(Baiocchi, 2001). 대부분의 참여자들은 시민사회조직과 연계되는데, 이는 참여예산이 기존 시민사회조직을 강화시키거나(Nylen, 2003), 새로운 시민사회조직의 출현(Abers, 1998)을 촉진한다는 것을 의미한다. 이러한 연구들로는 주민참여예산제도의 운영모형 비교연구(나중식, 2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템(곽채기, 2005), 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과(곽채기, 2011; 이청훈, 2011), 주민참여예산제도와 법률의 관계(홍종현, 2013; 강주영, 2012) 등을 들 수 있다.

셋째, 주민참여예산제도의 효과에 관한 연구들이다. 참여예산은 중요한 자원재분배, 파벌주의의 축소, 투명성의 촉진 등 민주적인 결과를 가져온다(Moynihan, 2007; Wampler, 2007). 이러한 연구들로는 주민참여예산제도와 자원배분(Weyh & Streck, 2003), 주민참여예산제도와 공공의 선(Lerner, 2011), 주민참여예산제도와 지출규모 및 구성비 변화(이순향·김상헌, 2011), 주민참여예산제도와 지방자치단체의 재정건전성(정재호·김상헌, 2014), 주민참여 예산제도와 예산게임의 균형 변화(강윤호·강은숙·김종석·박남기, 2012), 주민참여예산제도와 지방재정효율성(한혜진, 2013; 조익희, 2013) 등을 들 수 있다.

하지만 이러한 연구들은 주민참여예산제도의 성과를 제고하는데 있어 지방정부가 사용하는 정책도구들의 특성을 체계적으로 반영하지 못했다는 한계를 지닌다. 즉 기존 연구들은 주민참여예산제도의 성과가 정책도구의 특성이나 유형에 따라 달라질 수 있다는 점을 체계적으로 비교하지 못했다. 이에 본 연구는 정책도구 측면에서 주민참여예산제도의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석함으로써 기존 연구들을 보완하고자 한다.

〈표 5〉 참여예산제도에 관한 주요 연구경향

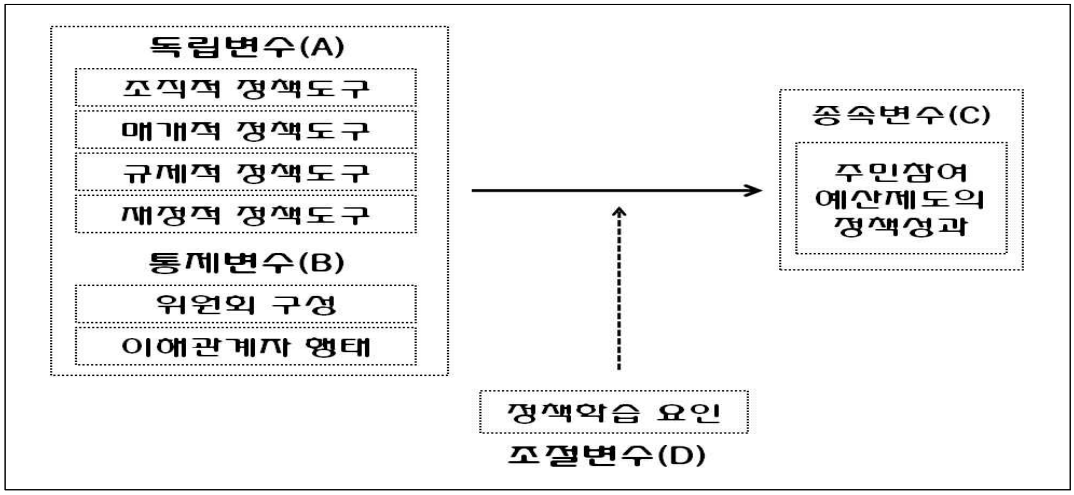
구분	연구경향
주민참여예산제도 도입에 관한 연구	주민참여예산제도와 참여메커니즘(Zhang & Liao, 2011), 온라인 주민참여예산제도(Haller & Faulkner, 2012), 주민참여예산제도의 제도화 수준 영향 연구(엄태호·윤성일, 2013), 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인(최상한, 2010), 지방정부의 재정혁신영향요인으로서 주민참여예산제도(박형근·남황우, 2012), 협력적 거버넌스와 주민참여예산제도 조례의 관계(신상준, 2014), 지방정부의 정치적 특성과 주민참여예산제도 조례의 관계(한경진, 2012), 주민참여예산제도의 형성 연구(이상아, 2014)
주민참여예산제도의 운영에 관한 연구	주민참여예산제도의 운영모형 비교연구(나중식, 2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템(곽채기, 2005), 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과(곽채기, 2011; 이청훈, 2011), 주민참여예산제도와 법률의 관계(홍종현, 2013; 강주영, 2012)
주민참여예산제도의 효과에 관한 연구	주민참여예산제도와 자원배분(Weyh & Streck, 2003), 주민참여예산제도와 공공의 선(Lerner, 2011), 주민참여예산제도와 지출규모 및 구성비 변화(이순향·김상헌, 2011), 주민참여예산제도와 지방자치단체의 재정건전성(정재호·김상헌, 2014), 주민참여 예산제도와 예산게임의 균형 변화(강윤호·강은숙·김종석·박남기, 2012), 주민참여예산제도와 지방재정효율성(한혜진, 2013; 조익희, 2013)

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 틀

본 연구의 목적은 공무원의 관점에서 정책도구가 주민참여예산제도의 정책성과에 미치는 영향과 조절변수로서 정책학습의 효과를 분석하는 것이다. 종속변수인 정책성과는 조직목표 달성정도(Etzioni, 1964; Price, 1968), 수요대응성(김태룡·안희정, 2006), 형평성, 효율성(강정대, 1995) 등 다양하게 규정될 수 있다. 이에 본 연구에서는 주민참여예산제도의 정책성과를 대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성으로 분류한다. 그리고 독립변수는 정책성과 달성수단인 정책도구 요인(조직적 정책도구, 매개적 정책도구, 규제적 정책도구, 재정적 정책도구)으로, 통제변수는 주민참여예산제도의 취지를 반영할 수 있도록 행위자 요인(위원회 구성, 이해관계자 행태)을 설정하였다. 마지막으로 조절변수는 일정 환경하에서 정책도구 선택을 촉진시킬 수 있다는 점에서 정책학습 요인으로 주민참여예산위원회 위원들의 자질을 설정하였다. 이러한 분석 틀은 〈그림 1〉과 같이 설정할 수 있다.

〈그림 1〉 분석 틀



2. 가설설정

본 연구는 위의 분석 틀을 기반으로 이론적 논의 및 선행연구를 토대로 다음과 같이 가설들을 설정하였다. 첫째, 시민단체는 주민참여예산제도의 채택에 영향을 미친다(김도희·정준금, 2006; 전주상, 2008). 그리고 지방의회의 성향이 진보적일수록 주민참여예산제도의 채택에 영향을 미친다(최상한, 2010; 박형근·남황우, 2012). 이는 전문가 및 시민단체, 지방의회가 주민참여예산제도 운영의 중요한 행위자로서 역할을 수행하며 정책성과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 의미한다. 이에 조직적 정책도구와 정책성과의 관계에 관한 가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설 1. 조직적 정책도구는 주민참여예산제도의 정책성과에 영향을 미칠 것이다.

1(a) 전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축은 주민참여예산제도의 정책성과(대응 성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

1(b) 지방의회와의 협력관계는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

둘째, 주민참여예산제도의 운영효과성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 재정에 대한 예산학교의 상설화가 필요하다(한선재, 2012). 그리고 설문조사, 공청회, 토론회 등을 통해 의견을 청취하고 공개한다는 점에서 정보제공 등 재정정보공개의 내실화는 주민참여예산제도의 정책성과에 중요한 영향을 미친다(곽채기, 2005). 이에 매개적 정책도구와 정책성과의 관계에 관한 가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설 2. 매개적 정책도구는 주민참여예산제도의 정책성과에 영향을 미칠 것이다.

2(a) 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대는 주민참여예산제도의 정책성과(대응 성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

2(b) 알기쉽고 편리한 재정정보 제공은 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 곽채기(2005)과 이청훈(2011)에 의하면, 주민참여예산제도의 운영시스템이 제대로 작동되기 위해서는 주민참여의 역기능이 통제되어야 한다. 또한 지방자치 예산편성과정에 시민참여 및 내실화, 제도의 효율성과 예산의 투명성을 향상시키는 것이 필요하고(홍휘표, 2011), 주민참여예산제도의 운영과정에서 행위자들의 부정적 인식과 조례의 주민의견 수렴에 관한 절차와 운영 등의 구체적 설정을 위해서는 객관적 심의기준이 마련되어야 한다. 이에 규제적 정책도구와 정책성과의 관계에 관한 가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설 3. 규제적 정책도구는 주민참여예산제도의 정책성과에 영향을 미칠 것이다.

3(a) 집단이기주의와 같은 역기능 통제는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평 성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

3(b) 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련은 주민참여예산제도의 정책성과 (대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

넷째, 주민참여예산제도의 운영효과성을 제고하기 위해서는 참여자들의 참여동기를 제고할 수단이 필요하다. 박형근·남황우(2012)에 의하면, 지방공무원에게 제공되는 중앙정부의 인센티브는 참여예산제도에 영향을 미치지 못한다. 반면에 주민참여예산위원회의 분과위원회 선정이 여전히 임의적으로 선정되고 있다(김지만, 2014). 이에, 이해관계자들의 참여 및 관심이 정책성과에 영향을 미친다는 점에서 이해관계자들의 몰입을 유인할 재정적 정책도구가 중요하다고 할 수 있다. 이에 재정적 정책도구와 정책성과의 관계에 관한 가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설 4. 재정적 정책도구는 주민참여예산제도의 정책성과에 영향을 미칠 것이다.
4(a) 수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원은 주민참여예산제도의 정책성과(대응 성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.
4(b) 우수제안자에 대한 인센티브 확대는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평 성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

다섯째, 참여예산제도는 참여민주주의의 유형으로서 대표성을 반영할 구성체계가 매우 중요하다. 참여예산제도는 지방정부가 소수의 강력한 로비와 선출직 조직에 대응하여 훨씬 더 대표성을 지닌 주민들의 수요들을 충족시키는데 기여한다(Schneider & Goldfrank(2001). 참여예산제도에서 참여시민들은 대부분 저소득층이나 빈곤지역이고(Baiocchi, 2001). 모두에게 개방되며(Kathlene & Martin, 1991; Thomas, 1995), 지역사회 대표성을 지닌다(Kathlene & Martin, 1991; Thomas, 1995 ; Watson, Juster, & Johnson, 1991). 이에 주민참여예산위원회 구성과 정책성과의 관계에 관한 가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설 5. 주민참여예산위원회 구성은 주민참여예산제도의 정책성과에 영향을 미칠 것이다.
5(a) 연령 분포 구성은 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성) 에 영향을 미칠 것이다.
5(b) 직업 분포 구성은 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성) 에 영향을 미칠 것이다.
5(c) 사회적 약자 분포 구성은 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.
5(d) 주민참여예산위원회 구성의 다양화는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평 성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

여섯째, 엄태호·윤성일(2013), 최상한(2010)에 의하면 단체장의 진보성향은 주민참여예산제도의 제도화 수준에 영향을 미친다. 한선재(2012)과 이청훈(2011)은 주민참여예산제도의 운영효과성을 제고하기 위해서는 공직자들의 인식과 자세의 변화, 시민들의 적극적인 참여가 필요하다고 주장하였다. 이에 주민참여예산 이해관계자들의 행태와 정책성과의 관계에 관한 가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설 6. 주민참여예산 이해관계자의 행태는 주민참여예산제도의 정책성과에 영향을 미칠 것이다.
6(a) 시장의 적극적인 관심과 의지는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민 주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.
6(b) 공무원들의 적극적인 자세는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주 성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.
6(c) 주민들의 적극적인 관심과 참여는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.

일곱째, 장노순·정성호·유호선(2012)은 주민참여예산위원회의 참여과정에서 위원들이 복잡한 예산편성과정에 대한 전문적 지식이 부족하다는 점을 발견하였다. 이는 위원들의 전문지식, 즉 정책학습능력이 주민참여예산제도의 정책성과에 중요한 영향을 미친다는 점을 의미한다. 이에 정책

학습 능력을 조절변수로 설정하여 아래와 같이 가설을 설정하였다.

가설 7. 정책도구 요인과 행위자 요인들의 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 대한 영향은 위원들의 정책학습 능력(주민참여예산위원회의 자질 향상)에 달려있다.

3. 변수와 측정지표, 자료수집, 분석방법

본 연구에서는 주민참여예산제도의 정책성과 결정요인 분석을 위한 변수, 측정지표들을 다음과 같이 설정하였다. 참여예산제도는 중요한 자원의 재분배, 후원주의 축소, 투명성 증대 등 다양한 효과를 창출한다(Moynihan, 2007; Wampler, 2007). 본 연구에서는 정책성과의 측정지표를 주민참여예산제도의 도입취지에 부합하도록 대응성은 예산편성시 주민의견 반영, 형평성은 예산편성시 사회적 약자의 이익대변, 민주성은 예산낭비에 대한 주민통제, 신뢰성은 재정운영의 신뢰성 등으로 설정하였다.

측정방법으로는 5점 척도를 사용하여 '①매우 그렇지 않다, ②그렇지 않다, ③보통이다, ④그렇다, ⑤매우 그렇다.'로 구분하였다. 독립변수인 정책도구 요인은 주민참여예산제도의 정책성과를 달성하기 위한 수단을 의미하는데, 본 연구에서는 Hood(1986), Schneider & Ingram(1990), Böcher & Töller(2007), Howlett & Ramesh(1993), 전영한(2007)의 연구들을 토대로 정책도구를 유형화하였다. 측정지표로는 조직적 정책도구(전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축 정도, 지방의회와의 협력관계 정도), 매개적 정책도구(예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대 정도, 알기쉽고 편리한 재정정보 제공 정도), 규제적 정책도구(주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련 정도, 집단이기주의와 같은 역기능 통제 정도), 재정적 정책도구(수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원 정도, 우수제안자에 대한 인센티브 확대 정도)로 설정하였다. 측정방법으로는 5점 척도를 이용하여 '①매우 필요하지 않다, ②필요하지 않다, ③보통이다, ④필요하다, ⑤매우 필요하다.'로 구분하였다. 조절변수로는 정책학습에 해당되는 주민참여예산위원회 위원들의 자질 향상 정도를 설정하였다. 이 변수 또한 5점 척도를 이용하여 '①매우 필요하지 않다, ②필요하지 않다, ③보통이다, ④필요하다, ⑤매우 필요하다.'로 구분하였다.

조절변수로서 정책학습(policy learning)은 정책신념체계의 인식수정들과 관련된 사고(thought) 또는 행태적 의도(behavioral intentions)의 지속적인 변경을 의미한다(Sabatier, 1993:19). 기존 연구들에서는 시민참여의 내생적 가치, 즉 심의 및 권한의 증가를 통해 획득하는 편익들을 강조하였다(Fung, 2006; Fung & Wright, 2001). 즉, 효율적이고 대응적인 정부를 만들고, 자원배분을 결정하는데 있어 시민의 역할이 강조된다(Ebdon & Franklin, 2006). 하지만 이러한 시도들은 제한적인 성공을 거두었는데, 이는 예산결정과정에 필요한 기술적 전문성(technical expertise)의 수준 때문이다(Kelly & Rivenbark, 2003). 이에, 주민참여예산제도와 관련하여 정책학습은 주민참여예산위원회 위원들의 자질 향상으로 나타난다고 할 수 있다(양성빈, 2013).

통제변수 중 행위자 요인은 위원회 구성과 이해관계자 행태로 분류하였는데, 위원회 구성은 측

정지표로 연령 분포 구성 정도, 직업 분포 구성 정도, 사회적 약자 분포 구성 정도, 주민참여예산위원회 구성의 다양화 정도로 설정하였다(권오성, 2015). 측정방법으로는 연령 분포 구성 정도, 직업 분포 구성 정도, 사회적 약자 분포 구성 정도의 경우 4점 척도를 사용하여 '①매우 그렇지 않다, ②그렇지 않다, ③그렇다, ④매우 그렇다.'로 구분하였고 주민참여예산위원회 구성의 다양화 정도는 5점 척도를 사용하여 '①매우 필요하지 않다, ②필요하지 않다, ③보통이다, ④필요하다, ⑤매우 필요하다.'로 구분하였다. 또한 이해관계자 행태는 측정지표로 지방자치단체장의 적극적인 관심과 의지 정도(엄태호·윤성일, 2013; 최상한, 2010), 공무원들의 적극적인 자세 정도(홍휘표, 2011), 주민들의 적극적인 관심과 참여 정도(곽채기, 2005)로 구분하였다(Goldfrank, 2007; Wampler, 2007; Baiocchi 2001; 권오성, 2015). 이 측정지표들은 5점 척도를 이용하여 '①매우 필요하지 않다, ②필요하지 않다, ③보통이다, ④필요하다, ⑤매우 필요하다.'로 구분하였다.

〈표 6〉 변수와 측정지표

<table>
<tr><th colspan="2">변수</th><th colspan="2">측정지표</th><th>측정방법</th></tr>
<tr><td rowspan="4">종속변수</td><td rowspan="4">정책
성과</td><td colspan="2">대응성(예산편성시 주민의견 반영)</td><td rowspan="4">①매우 그렇지 않다, ②그렇지 않다, ③보통이다, ④그렇다, ⑤매우 그렇다</td></tr>
<tr><td colspan="2">형평성(예산편성시 사회적 약자의 이익대변)</td></tr>
<tr><td colspan="2">민주성(예산낭비에 대한 주민통제)</td></tr>
<tr><td colspan="2">신뢰성(재정운영의 신뢰성)</td></tr>
<tr><td rowspan="7">통제변수</td><td rowspan="7">행위자
요인</td><td rowspan="4">위원회구성</td><td>연령 분포 구성</td><td rowspan="3">①매우 그렇지 않다, ②그렇지 않다, ③그렇다, ④매우 그렇다</td></tr>
<tr><td>직업 분포 구성</td></tr>
<tr><td>사회적 약자 분포 구성</td></tr>
<tr><td>주민참여예산위원회 구성의 다양화</td><td rowspan="12">①매우 필요하지 않다, ②필요하지 않다, ③보통이다, ④필요하다, ⑤매우 필요하다</td></tr>
<tr><td rowspan="3">이해관계자
행태</td><td>시장의 적극적인 관심과 의지</td></tr>
<tr><td>공무원들의 적극적인 자세</td></tr>
<tr><td>주민들의 적극적인 관심과 참여</td></tr>
<tr><td rowspan="8">독립변수</td><td rowspan="8">정책
도구
요인</td><td rowspan="2">조직적
정책도구</td><td>전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축</td></tr>
<tr><td>지방의회와의 협력관계</td></tr>
<tr><td rowspan="2">매개적
정책도구</td><td>예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대</td></tr>
<tr><td>알기쉽고 편리한 재정정보 제공</td></tr>
<tr><td rowspan="2">규제적
정책도구</td><td>집단이기주의와 같은 역기능 통제</td></tr>
<tr><td>주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정적
정책도구</td><td>수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원</td></tr>
<tr><td>우수제안자에 대한 인센티브 확대</td></tr>
<tr><td>조절변수</td><td>정책학습</td><td colspan="2">주민참여예산위원회 위원들의 자질 향상</td></tr>
</table>

그리고 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 2015년 주민참여예산제도 운영현황 설문조사(2015)를 활용하였는데, 동 자료는 한국행정연구원에서 생산된 자료로서 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받은 것이다. 표본대상은 광역자치단체와 기초자치단체에서 정책을 담당하는 공무원으로서 표본수는 설문에 응답한 146명이다. 이는 행정차원에서 주민참여예산위원회

를 구성하고 운영하며 그 성과를 정책으로 연결하는 행위자인 지방자치단체 공무원들의 역할이 주민참여예산제도의 정책성과 달성에 매우 중요하기 때문이다. 그리고 분석방법으로는 IBM SPSS Statics 18.0 통계프로그램을 이용하여 회귀분석 및 조절효과 분석을 실시하였다. 이는 회귀분석 및 조절효과 분석을 통해 행위자 요인과 정책도구 요인이 정책성과에 미치는 관계에서 정책학습의 영향을 분석할 수 있기 때문이다.

〈표 7〉 표본구성

유형	내용		
성별	① 남성=69명(54.1%)	② 여성=67명(45.9%)	
연령	① 20~29세=6명(4.1%) ④ 50~59세=13명(8.9%)	② 30~39세=63명(43.2%)	③ 40~49세=64명(43.8%)
해당분야 경력	① 5년 이하=26명(17.8%) ④ 16~20년=23명(15.8%)	② 6~10년=42명(28.8%) ⑤ 21년 이상=27명(18.5%)	③ 11~15년=28명(19.2%)

Ⅳ. 분석결과

1. 주민참여예산제도의 정책성과로서 대응성 및 형평성의 결정요인 분석결과

주민참여예산제도의 정책성과 중에서 대응성과 형평성의 결정요인을 분석한 결과, 대응성(예산편성시 주민의견 반영)의 경우 주민참여예산위원회의 연령분포 구성정도(t=2.417*)가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 주민들의 적극적인 관심과 참여(t=-1.981*), 조절변수로서 정책학습역량인 주민참여예산위원회 위원들의 자질(t=-2.031*)은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 아마 주민들의 적극적인 관심과 참여가 심의민주주의 기능을 제약함으로써 예산편성시 주민들의 의견을 공정하게 반영하는데 있어 장애물로 작용하거나 위원들의 자질에 비해 주민들의 의견을 반영할 행정시스템이 미약하기 때문으로 판단된다. 그리고 상호작용항으로서 주민들의 적극적인 관심과 참여가 높고 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=2.132*), 주민참여예산제도에 관한 교육이 확대되고 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=2.124*) 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축이 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=-2.473*)는 대응성에 부(-)의 영향을 미쳤다. 이는 아마 전문가 및 시민사회단체와 협력체계를 통해 주민의견을 수렴하고, 위원들의 능력이 우수할지라도 이에 상응하는 주민의견투입시스템이 취약하기 때문으로 판단된다.

형평성(예산편성시 사회적 약자의 이익대변)의 경우, 주민참여예산위원회의 연령분포 구성정도(t=2.502*)와 사회적 약자 분포 구성정도(t=2.083*), 알기쉽고 편리한 재정정보 제공 정도(t=2.330*)는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 주민들의 적극적인 관심과 참여 정도(t=-2.955**), 주민참여예산위원회 구성의 다양화 정도(t=-2.250*)는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는

주민들의 관심과 참여가 높고, 위원회 구성이 다양할지라도 사회적 약자의 이익을 위한 각종 재분배 정책들의 수혜자와 부담자를 둘러싼 주민들간 갈등이 존재하고, 비록 전문가들을 포함하고 있지만 다양한 계층들로 위원회 구성이 다양화되면서 주민들과 위원들이 공무원들에 비해 예산분석 능력과

〈표 8〉 주민참여예산제도의 대응성 및 형평성 결정요인 분석결과

변수				대응성		형평성	
				B	t	B	t
통제변수	행위자	위원회 구성	연령 분포 구성 정도(A)	.208	2.417*	.201	2.502*
			직업 분포 구성 정도(B)	-.149	-1.637	.007	.079
			사회적 약자 분포 구성 정도(C)	.131	1.578	.161	2.083*
			주민참여예산위원회 구성의 다양화(D)	-.089	-.902	-.208	-2.250*
		이해관계자 행태	시장의 적극적인 관심과 의지(E)	.192	1.463	.085	.696
			공무원들의 적극적인 자세(F)	.003	.021	.073	.567
			주민들의 적극적인 관심과 참여(G)	-.191	-1.981*	-.266	-2.955**
독립변수	정책도구	조직적 정책도구	전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축(H)	.120	1.031	.106	.973
			지방의회와의 협력관계(I)	.104	.946	.147	1.436
		매개적 정책도구	예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대(J)	.132	1.204	.062	.602
			알기쉽고 편리한 재정정보 제공(K)	.187	1.747	.233	2.330*
		규제적 정책도구	주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련(L)	.028	.247	-.144	-1.333
			집단이기주의와 같은 역기능 통제(M)	-.034	-.309	.063	.622
		재정적 정책도구	수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원(N)	-.054	-.482	.139	1.335
			우수제안자에 대한 인센티브 확대(O)	-.028	-.254	.034	.327
조절변수	정책학습		주민참여예산위원회 위원들의 자질 향상(P)	-.209	-2.031*	-.172	-1.785
상호작용항	(A) X (P)			.000	-.002	-.053	-.536
	(B) X (P)			-.010	-.101	.037	.381
	(C) X (P)			-.191	-1.796	-.218	-2.193*
	(D) X (P)			.109	1.240	.144	1.752
	(E) X (P)			.007	.051	-.149	-1.196
	(F) X (P)			-.041	-.286	.123	.927
	(G) X (P)			.215	2.132*	.161	1.708
	(H) X (P)			-.270	-2.473*	-.259	-2.536*
	(I) X (P)			.017	.170	.003	.033
	(J) X (P)			.250	2.124*	.196	1.784
	(K) X (P)			-.172	-1.686	-.074	-.775
	(L) X (P)			-.277	-1.889	-.461	-3.365*
	(M) X (P)			.060	.550	.075	.739
	(N) X (P)			.050	.515	.162	1.783
	(O) X (P)			.106	1.079	.054	.591
R값				.366		.447	
수정된 R값				.194		.296	
F값 변화량				2.125**		2967***	

주1: p〈0.05*, p〈0.01**, p〈0.001***

정보 측면 등에서 상대적으로 전문성이 부족하여 사회적 약자의 이익을 제대로 반영하지 못하기 때문으로 판단된다. 상호작용항으로서 사회적 약자 분포구성이 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=-2.193*), 전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축이 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=-2.536*), 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련정도가 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=-3.365*)는 형평성에 부(-)의 영향을 미쳤다. 이는 아마 사회적 약자를 잘 대변하고 전문가 및 시민사회단체와 협력이 잘 구축되고, 객관적 심의기준이 마련되어 있을지라도, 정당성이 부족한 주민이나 시민사회 단체들이 참여하거나 사회적 약자를 위한 정책의 설계, 예산편성 및 예산집행에 필요한 다양한 자료와 정보 분석 등 고도의 전문성 분야에서 위원들이 공무원들에 비해 상대적으로 역량이 부족하기 때문으로 판단된다.

2. 주민참여예산제도의 정책성과로서 민주성 및 신뢰성 결정요인 분석결과

주민참여예산제도의 정책성과 중에서 민주성과 신뢰성의 결정요인을 분석한 결과, 민주성(예산낭비에 대한 주민통제)의 경우 주민참여예산위원회의 연령분포 구성정도(t=2.800**), 사회적 약자 분포 구성정도(t=2.639**), 지방의회와의 협력 정도(t=2.550*), 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대 정도(t=2.557*)는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련 정도(t=-2.746**)는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 아마 심의기준이 객관적일지라도 이러한 객관적 심의기준은 주로 예산편성시 적용되는 것으로서 기준의 경직성으로 작용하여 도리어 예산지출과정이나 결과에 대한 주민통제를 제약하기 때문으로 판단된다. 그리고 상호작용항으로서 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련 정도가 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=-2.165*)는 민주성에 부(-)의 영향을 미쳤다. 이는 아마 주로 예산편성시 적용되는 심의기준이 객관적인 상황에서 위원들의 자질이나 기대가 높은 반면 예산지출과정이나 집행에 대한 환류과정이 취약하여 상대적으로 예산낭비에 대한 주민통제가 부족하기 때문으로 판단된다.

신뢰성(재정운영의 신뢰성)의 경우, 주민참여예산위원회의 연령분포 구성정도(t=2.043*), 주민과 공무원 대상교육 확대정도(t=3.095**)는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련 정도(t=-2.666**)는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 아마 예산편성시 적용되는 심의기준이 비록 객관적일지라도 집행과정에서 경직적인 적용이나 상황적응적 융통성 결여를 초래함으로써 도리어 주민참여예산제도의 효과성 제고에 장애물로 작용하고, 궁극적으로 재정운영의 신뢰성을 제약하기 때문으로 판단된다. 그리고 상호작용항으로서 우수제안자에 대한 인센티브 확대 수준이 높고 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=2.798**)는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련 정도가 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 높을 경우(t=-2.015*)는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 아마 위원들의 자질이 높은 상황에서 예산편성시 적용되는

심의기준의 객관성이 경직성으로 작용하여 재정운영의 신뢰성 제고를 제약하기 때문으로 판단된다.

〈표 9〉 주민참여예산제도의 민주성 및 신뢰성 결정요인 분석결과

변수				민주성		신뢰성	
				B	t	B	t
통제변수	행위자	위원회 구성	연령 분포 구성 정도(A)	.241	2.800**	.179	2.043*
			직업 분포 구성 정도(B)	-.065	-.714	.005	.050
			사회적 약자 분포 구성 정도(C)	.219	2.639**	.064	.764
			주민참여예산위원회 구성의 다양화(D)	-.136	-1.380	.018	.179
		이해관계자 행태	시장의 적극적인 관심과 의지(E)	-.051	-.385	-.066	-.497
			공무원들의 적극적인 자세(F)	.109	.791	.104	.740
			주민들의 적극적인 관심과 참여(G)	-.124	-1.285	-.102	-1.035
독립변수	정책 도구	조직적 정책도구	전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축(H)	-.030	-.259	.169	1.432
			지방의회와의 협력관계(I)	.280	2.550*	.137	1.229
		매개적 정책도구	예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대(J)	.280	2.557*	.346	3.095**
			알기쉽고 편리한 재정정보 제공(K)	.181	1.690	.050	.461
		규제적 정책도구	주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련(L)	-.317	-2.746**	-.313	-2.666**
			집단이기주의와 같은 역기능 통제(M)	.037	.338	-.038	-.344
		재정적 정책도구	수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원(N)	.064	.573	.144	1.265
			우수제안자에 대한 인센티브 확대(O)	.087	.781	.019	.171
조절변수	정책학습		주민참여예산위원회 위원들의 자질 향상(P)	-.107	-1.040	-.201	-1.912
상호 작용항	(A) X (P)			-.074	-.693	-.060	-.555
	(B) X (P)			.066	.631	.050	.471
	(C) X (P)			-.097	-.910	-.087	-.804
	(D) X (P)			.074	.839	.019	.215
	(E) X (P)			.109	.812	.080	.586
	(F) X (P)			-.103	-.724	-.143	-.994
	(G) X (P)			.128	1.263	.148	1.444
	(H) X (P)			-.172	-1.576	-.078	-.704
	(I) X (P)			-.061	-.627	-.028	-.281
	(J) X (P)			.204	1.735	.225	1.883
	(K) X (P)			-.059	-.578	.053	.508
	(L) X (P)			-.317	-2.165*	-.301	-2.015*
	(M) X (P)			.060	.545	.034	.307
	(N) X (P)			-.001	-.011	-.087	-.875
	(O) X (P)			.136	1.381	.281	2.798**
R값				.365		.343	
수정된 R값				.193		.164	
F값 변화량				2.117**		1.918**	

주1: p〈0.05*, p〈0.01**, p〈0.001***

위의 분석결과를 토대로 주민참여예산제도의 정책성과를 결정하는 요인들을 비교한 결과, 위원회 구성시 연령분포를 고려하여 구성할수록 대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성이 모두 높아짐을 알 수 있다. 그리고 사회적 약자의 분포를 높일수록 형평성과 민주성이 높아진다. 정책도구와 관련하여 조직적 정책도구인 지방의회와 협력관계가 높을수록 민주성이 증가하고, 매개적 정책도구인 교육을 강화할수록 민주성과 신뢰성이 높아지는 것으로 나타났다. 반면에 규제적 정책도구인 규

제, 즉 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련을 강화할수록 민주성과 신뢰성이 낮아지는 것을 알 수 있다. 그리고 조직적 정책도구인 전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축 정도가 높은 상황에서 정책학습, 즉 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 향상될수록 역설적으로 대응성과 형평성이 저하되는 것으로 나타났다. 규제적 정책도구인 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련 정도가 높은 상황에서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 향상될수록 형평성, 민주성, 신뢰성이 저하되는 것으로 나타났다. 이를 토대로 가설들을 검증한 결과, 본 연구에서 설정한 여러 가설들중에서 일부 가설들만이 타당함을 알 수 있다(〈표 10〉 참조).

〈표 10〉 주민참여예산제도의 정책성과 결정요인 비교 및 가설검증 결과

변수			정책성과				가설검증 결과
			대응성	형평성	민주성	신뢰성	
행위자	위원회 구성	연령 분포 구성 정도(A)	+	+	+	+	◎
		직업 분포 구성 정도(B)					×
		사회적 약자 분포 구성 정도(C)		+	+		△
		주민참여예산위원회 구성의 다양화(D)		−			△
	이해관계자 행태	시장의 적극적인 관심과 의지(E)					×
		공무원들의 적극적인 자세(F)					×
		주민들의 적극적인 관심과 참여(G)	−	−			△
정책도구	조직적 정책도구	전문가 및 시민사회단체와 협력체계 구축(H)					×
		지방의회와의 협력관계(I)			+		△
	매개적 정책도구	예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대(J)			+	+	△
		알기쉽고 편리한 재정정보 제공(K)		+			△
	규제적 정책도구	주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련(L)			−	−	△
		집단이기주의와 같은 역기능 통제(M)					×
	재정적 정책도구	수당지급 등 주민참여예산위원회 활동 지원(N)					×
		우수제안자에 대한 인센티브 확대(O)					×
정책학습		주민참여예산위원회 위원들의 자질 향상(P)	−				△
(A) X (P)							×
(B) X (P)							×
(C) X (P)				−			△
(D) X (P)							×
(E) X (P)							×
(F) X (P)							×
(G) X (P)			+				△
(H) X (P)			−	−			△
(I) X (P)							×
(J) X (P)			+				△
(K) X (P)							×
(L) X (P)				−	−	−	△
(M) X (P)							×
(N) X (P)							×
(O) X (P)						+	△

주1: +(정의 효과), −(부의 효과),
주2: 가설검증 결과표시는 ◎(모두 해당), △(1개라도 해당), ×(전혀 해당없음)

3. 분석적 함의

위의 분석결과를 토대로 분석적 함의를 살펴보면, 첫째, 이론적 함의이다. 위원회 구성시 연령 분포를 고려할 경우 정책성과인 대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성이 모두 높아졌고, 사회적 약자 분포를 높일수록 형평성과 민주성이 높아진다는 점에서 본 연구결과는 시민들의 참여가 예산을 결정한다는 기존 연구들(Watson, Juster, & Johnson, 1991; Baiocchi, 2001)을 어느 정도 지지한다고 할 수 있다. 이는 본 연구의 가설들중 '연령 분포 구성은 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.', '사회적 약자 분포 구성은 주민참여예산제도의 정책성과(형평성, 민주성)에 영향을 미칠 것이다.', '주민참여예산위원회 구성의 다양화는 주민참여예산제도의 정책성과(형평성)에 영향을 미칠 것이다.'는 가설들이 타당함을 알 수 있다. 그리고 '주민들의 적극적인 관심과 참여는 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성)에 영향을 미칠 것이다.'는 가설이 타당한 것으로 나타나 시민들의 예산참여는 예산결정에 영향을 미치지 못한다는 연구들(Ebdon & Franklin, 2004; Wang, 2001)은 우리나라에 설명력이 떨어진다고 할 수 있다.

정책도구의 선택과 관련하여, 조직적, 매개적, 규제적 정책도구는 영향을 미치는 반면에 재정적 정책도구의 영향은 거의 없다는 점이다. 예를 들어, 매개적 정책도구는 형평성, 민주성, 신뢰성 등 제도의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 반면에 규제적 정책도구는 민주성과 신뢰성 등 제도의 성과에 부정적인 영향을 미친다는 점에서 정보나 교육 등 매개적 정책도구의 활용이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다. 이는 시민들이 예산결정과정에 공공기관의 정보를 사용한다는 Franklin & Carberry-George(1999)의 연구에서도 잘 나타난다. 이는 본 연구의 가설들 중에서 '지방의회와의 협력관계(조직적 정책도구)는 주민참여예산제도의 정책성과(민주성)에 영향을 미칠 것이다.', '예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대(매개적 정책도구)는 주민참여예산제도의 정책성과(민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.', '알기쉽고 편리한 재정정보 제공(매개적 정책도구)은 주민참여예산제도의 정책성과(형평성)에 영향을 미칠 것이다.'는 가설들이 타당함을 알 수 있다.

이를 통해 지방의회의 성향이 진보적일수록 주민참여예산제도의 채택에 영향을 미친다는 연구(최상한, 2010; 박형근·남황우, 2012), 주민참여예산제도의 운영효과성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 재정에 대한 예산학교의 상설화가 필요하다는 연구(한선재, 2012). 재정정보공개의 내실화는 주민참여예산제도의 정책성과에 중요한 영향을 미친다는 연구(곽채기, 2005)와 유사하다는 점을 알 수 있다. 그리고 '주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련(규제적 정책도구)은 주민참여예산제도의 정책성과(민주성, 신뢰성)에 영향을 미칠 것이다.'는 가설이 타당한 것(부(-)의 영향)으로 나타나, 주민참여예산위원회의 분과위원회가 임의적으로 선정되고 있다는 연구(김지만, 2014)가 설명력이 있음을 알 수 있다.

그리고 상호작용항으로서 정책도구 요인과 행위자 요인들과 정책학습(policy learning)간 조합의 경우 다양한 정책효과들이 창출될 수 있다는 점을 알 수 있다. 이는 '정책도구 요인과 행위자 요인들의 주민참여예산제도의 정책성과(대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성)에 대한 영향은 위원들의 정책학습 능력(주민참여예산위원회 위원회의 자질 향상)에 달려있다.'는 가설이 정책도구의 성격

에 따라 부분적으로 타당함을 알 수 있다. 이는 주민참여예산위원회의 참여과정에서 위원들이 복잡한 예산편성과정에 대한 전문적 지식이 부족하다는 장노순·정성호·유호선(2012)의 연구가 부분적으로 설명력이 있음을 알 수 있다. 정책도구의 연구와 관련하여, 정책도구의 선택과 조합이 필요하지만 정책학습으로서 주민참여예산위원회 위원들의 자질이 향상될지라도 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련이 강화될 경우 형평성, 민주성, 신뢰성을 저해하는 것으로 나타나는 등 정책도구의 조합은 정책의도와 다른 결과를 초래할 수 있다는 점에서 무조건적인 정책도구의 조합보다는 매개적 정책도구 등 정책목적에 부합하는 단일 성격의 정책도구의 선택 또는 적절한 정책도구의 조합이 필요하다.

둘째, 정책적 함의이다. 주민참여예산제도의 정책성과를 제고하기 위해서는 무엇보다도 위원회 구성시 연령분포를 최대한 고려하는 것이 필요하다. 그리고 형평성과 민주성을 제고하기 위해서는 사회적 약자 분포를 고려해야 한다. 정책도구의 유형별로 주민참여예산제도의 정책성과에 차이가 있다는 점에서 성과유형에 적합한 정책도구를 활용하는 것이 필요하다. 먼저 예산편성시 주민의견 반영과 관련된 대응성의 경우, 주민들의 적극적 참여와 주민참여예산위원들의 자질이 향상될수록 저하되는 것으로 나타났다.

이는 주민들과 주민참여예산위원회들이 지방자치단체 재정에 대한 인지나 전문지식이 부족한 상태에서 예산과정에 적극적으로 참여함으로써 예산편성시 합리적인 주민의견 반영이 부족했기 때문(장노순외 2인, 2012)으로 사료된다. 또한 위원회 구성원의 자질이 향상될수록 과도하게 주민의견을 반영하려고 하기 때문(임성일, 2011)으로 사료된다. 이에 주민의견을 민주적이고 합리적으로 반영할 수 있는 주민참여예산학교 등이 필요하다.

예산편성시 사회적 약자의 이익을 대변하는 형평성의 경우, 매개적 정책도구인 알기쉽고 편리한 재정정보를 많이 제공할수록 증가하는 반면, 주민참여예산위원회 구성이 다양화할수록, 주민들의 적극적인 관심과 참여가 높을수록 저하되는 것으로 나타났다. 이는 주민들과 주민참여예산위원회들이 지방자치단체 재정에 대한 인지나 전문지식이 부족한 상태에서(장노순 외 2인, 2012), 예산과정에 적극적으로 참여함으로써 실질적으로 예산편성시 사회적 약자의 이익이 대변되기 어렵기 때문으로 판단된다.

그리고 재정정보는 특정행태를 강화시킬 수 없기 때문에 약한 수준의 정책도구로 간주될지라도 특정 문제에 관한 인식을 통해 다른 정책들을 순응시킨다는 점에서 위원회들이 재정정보를 제대로 제공받을 경우 사회적 약자의 이익을 실효성있게 대변할 수 있기 때문으로 사료된다. 이런 점에서 주민참여예산에 관한 정보제공은 예산과정의 형평성을 제고하는데 있어 매우 유용한 정책도구라는 점에서 단순한 정보제공을 넘어서 예산과 관련된 세부적인 정보공개청구의 활성화가 병행되어야 한다.

예산낭비에 대한 주민통제를 의미하는 민주성의 경우, 지방의회와 협력관계가 높을수록, 주민과 공무원에 대한 교육이 확대될수록 증가하는 것으로 나타났다. 이는 주민의 의사를 대변하는 지방의회가 위원들과의 협력을 통해 집행부를 견제 또는 감시역할을 수행하고 교육을 통해 주민의 주민참여예산제 시행의 필요성 인식을 증대시키기 때문으로 판단된다. 이에, 진실한 선호 또는 공

공서비스 지불의지 등에 관한 정보획득 능력이 중요한데, 이는 시민들의 수요와 세금을 지불하려는 시민들의 의지간 비연결성이 존재하기 때문이다(Glaser & Denhardt, 1999; Glaser & Hildreth, 1996).

반면 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련을 강화할수록 대응성이 낮아지는 것으로 나타났는데, 이는 심의기준들이 규제적 정책도구의 성격이 강하다는 점에서 심의기준에 대한 주민들의 전문지식 부족이나 심의기준 마련시 관련된 자료 및 정보제공에 대한 공무원들의 비협조적 태도(이청훈, 2011) 때문으로 판단된다. 이에 공무원들의 인식전환과 예산참여민관협의회의 활성화 등이 중요하다고 할 수 있다.

재정운영의 신뢰성의 경우, 주민과 공무원에 대한 교육이 확대될수록 증가하는 반면 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련을 강화할수록 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 매개적 정책도구인 교육을 통해 주민참여예산제도에 관한 주민들과 공무원들의 순응을 유도할 수 있는 반면 심의기준의 객관성에 대한 주민들의 전문지식 부족 또는 주민참여예산위원들의 전문성 및 역량 부족(장노순 외 2인, 2012) 때문으로 판단된다. 이에, 주민참여예산제연구회 등을 통한 주민과 위원들의 정책학습 역량을 제고하는 것이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 공무원의 관점에서 재정민주주의제도인 주민참여예산제도의 정책성과를 결정하는 요인으로서 정책도구의 영향과 이러한 정책도구와 정책성과간 관계에서 정책학습의 조절효과를 분석함으로써 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위한 시사점을 제공하는 것이 목적이다. 주민참여예산제도는 지방자치단체와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선, 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보 등 예산편성단계부터 예산결산단계까지 주민참여를 보장하는 재정민주주의 제도이다. 분석결과, 매개적 정책도구는 형평성(예산편성시 사회적 약자의 이익대변), 민주성(예산낭비에 대한 주민통제), 신뢰성(재정운영의 신뢰성)제고에 긍정적인 영향을 미치는 반면에 규제적 정책도구는 민주성과 신뢰성에 부정적인 영향을 미침을 발견하였다. 따라서 주민참여예산제도의 성과 제고를 위해서는 정책도구에서 매개적 정책도구를 사용하고, 위원회 구성시 연령분포를 고려하는 것이 필요하다는 점을 알 수 있다.

이러한 내용을 기반으로, 주민참여예산제도의 성과를 제고하기 위해서는 첫째, 정책목적에 부합하는 정책도구의 선택이 필요한 반면에 정책도구의 조합은 정책의도와 다른 결과를 초래할 수 있다는 점에서 무조건적인 정책도구의 조합을 지양할 필요가 있다. 예를 들어, 주민참여예산제도의 예산낭비에 대한 주민통제 효과와 재정운영의 신뢰성을 제고하기 위해서는 매개적 정책도구 중 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육을 확대하는 반면에 규제적 정책도구인 주민참여예산반영을 위한 객관적 심의기준 마련에 신중을 기할 필요가 있다. 이는 객관적 심의기준이 정책의도와 다르게 행위자의 행태에 영향을 미침으로써 역효과를 초래할 수 있기 때문이다. 그리고 주민참여

예산제도의 예산편성시 사회적 약자의 이익대변 효과를 제고하기 위해서는 알기쉽고 편리한 재정정보를 제공하는 것이 필요하다. 그리고 주민참여예산제도의 예산편성시 주민의견 반영 효과를 제고하기 위해서는 위원회 구성시 연령분포 구성정도를 확대하되, 주민들의 관심과 참여 및 주민참여예산위원회 위원들의 자질, 즉 정책학습이 정책의도를 왜곡시키지 않도록 적정수준의 주민참여를 유지하는 것이 필요하고 위원회 위원들의 자질이 높을지라도 예산편성시 과도한 주민의견의 반영을 예방할 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체관계자, 위원회 대표 등으로 구성된 주민참여예산제연구회 운영이 중요하다.

둘째, 주민참여예산제도에서 운영기제의 실효성 확보이다. 대부분의 지방정부들은 주민참여예산제도의 운영을 위한 최소한의 운영기제만을 도입하는 경우가 많은데, 주민참여예산제도의 실효성을 담보하기 위해서는 주민의 예산참여에 관한 사항을 심의하기 위한 예산참여시민위원회와 효율적 기능수행을 위한 분과위원회, 예산참여시민위원회 대표회의, 예산편성관련 사안에 대한 주민의 의견을 효율적으로 수렴하기 위한 예산참여지역회의, 지역회의와 시민위원회 등을 통해 수렴된 주민들의 예산편성과 관련 의견을 반영하기 위한 사항을 심의하기 위한 예산참여민관협의회, 주민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 위한 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체관계자, 위원회 대표 등으로 구성된 주민참여예산제연구회, 예산편성 이전에 주민의 의견을 수렴하기 위한 예산정책토론회 등의 운영기제를 필수적으로 설치하는 것이 필요하다(광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례, 2016.09.28). 또한 운영의 다양성을 제고하는 것이 필요한데, 이를 위하여 주민참여예산제의 운영과 관련한 청년들의 의견 수렴을 위하여 예산참여청년위원회 또는 여성위원회 등을 설치하는 것도 고려할 필요가 있다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 먼저 본 연구대상은 정책도구를 활용하는 주체인 공무원들로 한정했다는 점이다. 이로 인하여 공무원들만의 관점으로 주민참여예산제도를 분석하였다는 한계를 지닌다. 향후에는 주민참여예산위원들 및 지역주민들을 대상으로 종합적인 분석과 행위자간 상호비교분석이 필요하다. 또한 분석자료가 횡단적 자료라는 점이다. 이로 인하여 주민참여예산제도의 장기적 효과 및 추세를 분석하기 힘들다는 한계를 지닌다. 주민참여예산제도의 효과는 장기적으로 나타날 수 있다는 점에서 시계열적인 비교분석이 필요하다고 할 수 있다.

참고문헌

강윤호·강은숙·김종석·박남기. (2012). 주민참여 예산제도의 도입과 예산게임의 균형 변화. 「한국지방자치학회보」. 24(4): 49-66.

강주영. (2012). 지방재정상 주민참여예산제도의 공법적 검토: 제주특별자치도의 경우를 중심으로. 「법학연구, 46: 53-76.

강정대. (1995). 「현대경영조직론」. 박영사.

곽채기. (2005). 지방재정의 공시와 주민참여 활성화: 주민참여예산제도의 모형 설계와 성공적인

운영전략.「지방재정」, 2: 37-58.
_____. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안.「지방재정과 지방세」, 44: 43-92.
권오성. (2015).「주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구」. 한국행정연구원.
김도희·정준금. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로.「한국정책학회보」, 15(3): 131-159.
김이수. (2001).「정부와 언론의 갈등관계에 관한 연구」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
김지만. (2014).「주민참여예산제도의 활성화 방안: 주민참여예산위원회의 역할과 기능을 중심으로」. 석사학위논문. 단국대학교 행정법무대학원.
김태룡·안희정. (2006). 팀제가 조직성과에 미치는 영향.「한국행정학보」, 40(4): 303-326.
나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로.「지방정부연구」, 9(2): 133-158.
문명재. (2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성.「정부학연구」, 14(4): 321-346.
박형근·남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로.「한국지방재정논집」, 17(3): 165-192.
신상준. (2014). 협력적 거버넌스의 조건과 과정: 인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 과정을 중심으로.「한국정책학회 동계학술발표 논문집」, 202-241.
엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구.「국가정책연구」, 27(4): 39-64.
윤영진. (2016).「새지방재정론」. 대영문화사.
이상아. (2014).「서울시 주민참여예산제도의 형성과정에 대한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로」. 석사학위논문. 고려대학교 대학원
이순향·김상헌. (2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로.「한국행정논집」, 23(1): 319-341.
이청훈. (2011). 주민참여예산제도의 성공요인과 효과 분석: 알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로.「한국균형발전연구」, 2(3): 115-142.
임성일. (2011). 주민참여예산제도의 의의와 성공적 실시방안.「지방재정과 지방세」, 44: 3-42.
장노순·정성호·유호선. (2012). 주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구: 강원도 5개 시·군을 중심으로.「한국지방재정논집」, 17(1): 103-130.
전영한. (2007). 정책도구의 다양성 : 도구유형분류의 쟁점과 평가.「정부학연구」, 13(4): 259-295.
전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구.「한국정당학회보」, 7(2): 189-216.
정재호·김상헌. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예상을 중심으로.「한국지방재정논집」, 19(3): 175-201.
조익희. (2013).「참여 민주주의 제도가 지방자치단체의 재정 관리에 미치는 영향」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
하연희·문명재. (2007). 정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과-우리나라 인구정

책을 중심으로.「정부학연구」, 13(2): 75-106.
한경진. (2012).「지방정부의 정치적 특성이 주민참여예산제도 조례안에 미친 영향에 관한 연구」. 석사학위논문. 고려대학교 대학원.
한선재. (2012).「주민참여예산제도의 운영효과성 연구: 부천시 공무원과 시민 인식차이」. 석사학위논문. 고려대학교 정책대학원.
한혜진. (2013).「주민참여예산제도의 효과 분석: 민간이전경비와 행사·축제경비를 중심으로」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
홍종현. (2013). 주민참여예산제도에 대한 헌법적 검토.「헌법학연구」, 19(2): 249-290.
홍휘표. (2011).「주민참여예산제도 활성화에 관한 연구: 경기도 오산시 사례를 중심으로」. 석사학위논문. 경기대학교 행정대학원.
Abers, Rebecca. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre. Brazil. *Politics and Society,* 26(4): 511-537.
Ansell, Chris, & Alison Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 18(4): 543-571.
Avritzer, L. (2000). Changes in the Pattern of Association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* 42(3): 59-76.
Baiocchi, Gianpaolo. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society,* 29(1): 43-72.
Bardach, Eugene S. (1980). *Implementation Studies and the Study of Implements.* Paper Presented to the 1980 Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, D.C.
Bemelmans-Videc, M. L., Ris, Ray C. & Vedung, E. (ed.). (1998). *Carrot, Stick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation.* New Brunswick NJ. USA.
Bland, Robert L., & Rubin, Irene S. (1997). *Budgeting: A Guide for Local Governments.* Washington, DC: International City/County Management Association.
Böcher, M. & Töller, A. E. (2007). Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik —. ein Theoretischer Erklärungsrahmen. In Biermann, Frank, Busch, Per-Olof, Feindt, Peter, Jacob, Klaus(Eds.). *Politik und Umwelt*(=PVS—.Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 39).
Cubbage, F. W., O'Laughlin, J. & Bullock III, C. S. (1993). *Forest Resource Policy.* New York: John Wiley & Sons.
Denhardt, Janet V., & Denhardt, Robert B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review,* 75(5): 664-672.
Doern B. & Phidd R. (1992). *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes.* Toronto: Nelson Canada.
Ebdon, Carol. (2002). Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budget Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management,* 14(2): 273-294.

Ebdon, Carol, & Franklin, Aimee L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review,* 66(3): 437-447.

Ellefson, P. V. (1992). *Forest Resource Policy: Processes, Participants, and Programs.* New York: McGraw-Hill Book Co.

Etzioni, A.(1964). *Modern Organizations.* NJ: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Franklin, Aimee, & Brandi Carberry-George. (1999). Analyzing How Local Government Establish Service Priorities. *Public Budgeting and Finance*, 19(3): 31-46.

Franklin, Aimee, & Ebdon, Carol. (2004). Aligning Priorities in Local Budgeting Processes. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management,* 16(2): 210-227.

Frederickson, H. George. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, 42(6): 501－507.

Fung, Archon. (2006). Varieties of Participation in Complex Government. *Public Administration Review,* 66: 66－75.

Fung, Archon, & Wright, Erik Olin. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society,* 29(1): 5-41.

Glaser, Mark A., & Hildreth., W. Bartley (1996). A Profile of Discontinuity between Citizen Demand and Willingness to Pay Taxes: Comprehensive Planning for Park and Recreation Investment. *Public Budgeting and Finance,* 16(4): 96-113.

Glaser, Mark A., & Robert B. Denhardt. (1999). When Citizen Expectations Conflict with Budgetary Reality: Discontinuity between the Public's Demand for Services and Its Willingness to Pay Taxes. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management,* 11(2): 276-310.

Goldfrank, Benjamin. (2007). The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. *Comparative Politics,* 39(2): 147－168.

Haller, Chris & Faulkner, Geneva. (2012). Participatory Budgeting in Denver, Colorado. *National Civic Review,* 101(3): 23-25.

Hood, C. (1986). *The Tools of Government.* Chatham: Chatham House.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1993). Patterns of Policy Instrument Choice Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Policy Studies Review,* 12(1): 3-24.

Kathlene, Lyn, & John A. Martin. (1991). Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management,* 10(1): 46-63.

Kelly, J. M., & Rivenbark, W. C. (2003). *Performance Budgeting for State and Local Government.* Armonk, NY : M.E. Sharpe.

Lerner, Josh. (2011). Participatory Budgeting: Building Community Agreement Around Though Budget Decisions. *National Civic Review,* 100(2): 30-35.

Linder, S. & Peters, G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy,* 9(1): 35-58.

Marquetti, A., Schonerwald da Silva, C. E., & Campbell, A. (2014). Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review f Radical Political Economics,* 44(1): 62-81.

Moynihan, Donald P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In Anwar Shah(ed.). *Participatory Budgeting,* 55-87. Washington, DC: World Bank.

Nylen, William R. (2003). *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil.* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Price, J. L. (1968). *Organizational Effectiveness: Inventory Prepositions.* Illinois: Homewood, Richard D. Irwin Inc.

Rivera, J. (2002). Assessing a Voluntary Environmental Initiative in the Developing World: The Costa Rican Certification for Sustainable Tourism. *Policy Sciences,* 35(4): 333-360.

Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach,* 13-39. Boulder, CO: Westview Press.

Salamon, Lester M. (ed.). (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance.* Oxford University Press.

Salamon, L. M., & Lund, M. S. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action.* Washington, D.C: Urban Institute Press.

Schneider, A., & Goldfrank, B. (2002). *Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State.* IDS Working Paper: Institute of Development Studies, Brighton. 149.

Schneider, A. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy.* Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Simonsen, William, & Robbins., Mark D. (2000). *Citizen Participation in Resource Allocation.* Boulder, CO:Westview Press

Thomas, John C. (1995). *Public Participation in Public Decisions.* San Francisco: Jossey-Bass.

Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil.* University Park: Pennsylvania State University Press.

Wang, Xiaohu. (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance Management Review,* 24(4): 322-36.

Watson, Douglas J., Juster, Robert J. & Johnson, Gerald W. (1991). Institutionalized Use of Citizen Surveys in the Budgetary and Policy-Making Processes: A Small City Case Study. *Public Administration Review,* 51(3): 232-239.

Weyh, Cönio B. & Streck, Danilo R. (2003). Participatory Budget in Southern Brazil: A Collective and Democratic Experience. *Concepts and Transformation,* 8(1): 25-42.

Wilson, L. A. (1983). Preference Revelation and Public Policy: Making Sense of Citizen Survey

Data. *Public Administration Review*, 43(4): 335-342.

Zhang, Yahong & Yuguo Liao. (2011). Participatory Budgeting in Local Government. *Public Performance & Management Review,* 35(2): 281-302.

최예나(崔睿娜): 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위를 취득하였고, 현재 전주대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직관리(민간위탁), 사회서비스정책, 복지정책, 지방행정 등이며, 최근 연구로 '사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구-주민과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로(2016)', '계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구(2014)', '의료서비스분야의 편의적 선취(cream-skimming)에 관한 예비적 고찰(2012, 공저)' 등이 있다(luckpink@naver.com).

〈논문접수일: 2017. 8. 8 / 심사개시일: 2017. 8. 14 / 심사완료일: 2017. 11. 2〉

Abstract

The Exploratory Study on Determinant Factors of Citizens' Participatory Budgeting Performance in Bureaucrats: Focusing on Moderating Effects of Policy Learning

Choi, Yena

This study is to analyze determinant factors influencing policy performance of citizens' participatory budgeting and to analyze moderating effects of policy learning. Based on analysis results, findings are that connective instruments affect equity, democracy, trust positively, but regulatory instruments democracy, trust negatively. Also, age distribution is important in organizing citizens' participatory budgeting committee. Policy implications are as follows. First, selection of policy instrument must fit policy goal. Second, mixes of policy instruments are not always necessary to achieve policy performance because of unintended consequence. Third, effective mechanism is needed to facilitate performance of citizens' participatory budgeting.

Key Words: Citizens' Participatory Budgeting, Policy Instrument, Policy Learning, Fiscal Democracy, Citizens' Participation