

주민참여예산제도가 주민주권강화에 미친 영향에 관한 실증연구: 전국 지방자치단체를 대상으로*

권 자 경

국문요약

본 연구는 전국 지방자치단체를 대상으로 주민참여예산제도의 현황을 조사하고, 주민참여예산제도가 직접주민 참여를 통해 주민주권강화에 영향을 미치는지에 대한 인과관계를 실증적으로 검증하는데 연구의 목적을 두었다. 회귀분석결과, 주민참여예산위원회의 위원수가 많을수록, 대주민홍보 수단이 다양하지 않고 단순할수록, 위원회가 독립적 주체로서 운영될 때 주민이 직접 제안하는 사업 수는 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 주민참여예산위원회의 회의개최 수가 많을수록, 위원회가 아닌 지방자치단체가 실질적으로 위원회 조직을 운영하면서 주도권을 잡을수록, 분과위원회가 설치되었지만, 분과위원회가 예산결정에 대한 의사결정권한이 없을수록 주민이 직접 제안하는 사업예산 총액은 증가하는 것으로 나타났다. 실증분석결과를 바탕으로, 주민주권강화를 위해 주민참여예산제도는 다양성, 개방성, 투명성, 심의성이 확대되어야 한다는 방향을 제안하였다.

주제어: 주민주권, 주민참여예산제도, 다양성, 개방성, 투명성, 심의성

I. 서론

주민주권실현의 한 방법으로 주민이 직접 지방자치단체 예산을 심의, 편성, 평가하는 주민참여 예산제도가 최근 지방자치에서 주민직접참여의 중요성이 강조되면서 각광을 받고 있다. 우리나라는 2011년도 지방재정법에 지방자치단체 예산편성시 주민의 의견을 수렴해야한다는 의무조항이 생기면서 2012년부터 전국적으로 주민참여예산제도가 확산되었고 5년째 실행해 오고 있다. 주민참여예산제도가 주민의 직접참여를 보장, 부패방지, 예산의 투명성 확보, 정보의 공개 등 여러 가지 이점이 소개되고 있는데, 이 모든 목적과 이유들을 하나로 표현하는 가장 상위의 개념으로 주민주권에 주목하고자 한다. 주민주권은 지역의 문제를 주민이 스스로 해결하고자 하는 자기결정권이라고 정의한다면, 주민참여예산제도가 말로 주민이 그 지역의 수요와 욕구에 필요한 사안들

* 이 논문은 2013년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음
(NRF-2013S1A5A8026142)

에 어떠한 정책과 얼마의 예산을 편성해서 해결하고자 하는지 스스로 결정할 수 있는 자기결정권을 행사할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 이에 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미치는 영향에 대해 실증적으로 살펴보면 본 연구의 목적을 둔다. 서울시를 대상으로 주민참여예산제도의 효과에 대해 인과관계를 살펴본 이지문·권자경(2015)의 연구에 근거하여 본 연구는 이론적 연구설계를 구성하였고, 전국 지방자치단체를 대상으로 현황을 조사하고, 주민참여예산제도가 직접주민 참여를 통해 주민주권강화에 미치는 영향에 대한 인과관계를 실증적으로 검증하였다. 본 연구는 그동안의 국내 선행연구에서 특정 지방자치단체의 사례를 중심으로 주민참여예산제도가 연구되었던 한계를 넘어 전국 지방자치단체를 전수조사하고 전국적 현황을 분석하였다는 점에서 큰 의의를 두며, 주민참여예산제도를 주민주권 차원에서 접근하였다는 점에서도 차별성을 갖는다.

II. 주민주권의 확대와 주민참여예산제도의 의의

1. 주민주권의 확대

법학의 일부에서 지방자치단체의 구역을 중심으로 주민은 국민의 일부분이므로 국민주권원리를 추론하여 바로 주민주권원리를 도출하는 것은 문제가 있다고 지적하는 주장(김배원 2008, 233)도 있지만, 한편 근본적으로 해석하여 ‘주권’이 자기의사결정권이라는 뜻에 충실하다면 주민이 지역의 문제를 지역주민 스스로 해결하고자 의사결정권을 가진다면 그것을 주민주권이라고 명할 수 있다는 것이 또한 법학의 일부 의견이며 행정학계 및 지방자치학의 주요 의견(김석태 2016; 김순은 2011; 2012; 김병국·최철호 2012; 최진혁 2012)이라고 정리할 수 있겠다.

자유민주주의 체제하에서 국민주권(national sovereignty)은 국민들이 가지고 있는 문제들을 해결할 책임은 근본적으로 국민에게 있는데 현대사회에서 국민들은 입법부와 행정부에 이를 위임하였기에 최종적으로 국회가 국민들에게 중대한 영향을 미치는 문제들을 결정하는 최후의 결정권자가 되었다. 따라서 국민은 입법부와 행정부의 결정에 기꺼이 따르는 것이 순리이다. 지역사회를 단위로 한다면 주민주권(residents sovereignty)이라 정의할 수 있는데, 마찬가지로 주민들은 주민을 포함한 지역의 문제를 스스로 해결하고 스스로를 다스리는 권한을 지니는데 이 역시 현대사회에서 지방정부와 지방의회에 결정권을 위임하여 대의통치를 하고 있다. 주민들이 스스로를 다스리는 기준으로 다수의 이익에 따라 집합적으로 결정하는 것에 자유민주주의 체제하에서는 도덕적 가치를 부여하고 있다(Chandler 2010, 14-15). 그렇다. 주민주권은 지역주민이 지역의 문제를 스스로 결정할 수 있는 자기결정권으로서 중앙정부가 아닌 지방정부와 주민이 스스로 삶의 질을 향상시키기 위하여 정책을 결정할 권리를 지니는 것을 말한다(Chandler 2008; Chandler 2010; 김석태 2016; 김순은 2012, 15; 권자경 2016, 136).

한편 지역의 문제를 주민이 스스로 결정하는 과정에 있어서 국가 내에서 단독으로 존재하지 않으며 여러 가지 기능을 복합적으로 처리하기 때문에 지역간 결정이 상호충돌하거나 중첩될 경우

가 발생한다. 주민주권의 원리에 따르면 지방정부간 관계 속에 자체적으로 해결하는 것이 좋겠으나 대개 상급정부나 중앙정부의 개입이 정당화되면서 간섭이 이루어지기 쉬워진다(Chandler 2010, 12-14). 정부간 관계 속에 중앙정부 개입에 대한 파이가 커질수록 주민의 자기결정권한의 파이는 줄어들게 마련이다. 지방자치의 근본 원리가 지켜지기 위하여 주민주권은 보장되어야 한다. 지역사회에 일차적인 주권은 주민들에게 부여되었음을 강조하고 중앙정부는 보충성의 원칙 하에 지방정부가 할 수 없는 사무를 보충적으로 처리하는 역할을 기본으로 해야한다(김석태 2016, 5).

2. 주민참여예산제도의 의의

최근 지역의 이슈를 주민 스스로 해결하고자 지방정부가 자원을 동원하고 주민이 직접 세출을 결정하는 대표적인 제도로 주민참여예산제도가 도입되었다. 지방자치가 온전히 정착되지 못한 우리나라에서 주민참여예산제도는 주민주권을 실천하여 확대시킬 수 있는 좋은 예가 된다. 실제 Wampler(2012), Bassoli(2012)는 주민 직접참여의 가장 효과적인 수단으로 주민참여예산제도를 꼽고 있다(이지문·권자경 2013, 192).

주민참여예산제이란 지역주민들이 지방행정서비스 제공을 위한 예산배분에 지방정부와 연중 협의하고 협상하는 의사결정과정이라고 정의할 수 있다(Wampler 2012, 345; 이지문·권자경 2015, 123). 현재 주민참여예산제도의 운영은 세계 각국, 각 지방정부마다 특성에 따라 제각각 다양한 형태로 운영 중에 있다. 서로 다양한 프로그램으로 운영되기에 이에 따른 결과로 다양하게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 주민참여예산제도가 전반적으로 다음과 같은 정책적 함의를 지닌다. 첫째, 주민참여예산제도는 주민들의 학습을 증가(public learning)시키고, 활발한 시민참여를 촉진(active citizenship)시킨다. 예산과정에 주민들의 참여가 꾸준히 늘고 있다. 이 과정에서 초기 단계에 주민들은 공공행정서비스 및 지방정부 예산 전반에 대해 무지하거나 잘 이해를 못하였다가 점차 지방정부 사무와 예산에 대해 알아가게 된다. 실제 브라질 Porto Alegre에서 주민참여 예산제도를 통해 지방정부의 프로그램과 프로젝트에 대해 중산층의 관심과 이목을 끄는데 성공하게 되었다. 전통적인 정부조직은 더 이상 고객인 주민들에게 자원을 동원할 수 있는 유인을 상실한 반면 주민참여예산제도는 주민들이 적극적으로 스스로 자원을 제공하도록 유인하여 전략적으로 사용할 수 있다. 게다가 주민참여예산제도의 프로그램은 '시민학교(citizenship school)'라 할 수 있다. 시정에 대한 수많은 정보를 획득할 수 있고, 다양한 이해관계자들이 모여 정보를 교환하며 회의를 진행하는 과정을 통해 자연스럽게 정부의 권한, 책임, 세금, 시민의 사회적, 정치적, 시민적 권리 등에 대해 배우게 된다(Shah 2007, 49-51).

둘째, 주민참여예산제도는 사회 정의(social justice)를 실현한다. 기존의 예산편성은 관(官) 중심으로 이루어져서 지역주민들에게 고른 분배가 이루어지기 어려웠다. 주민참여예산제도는 소득, 교육, 하부인프라, 제공된 사회서비스에 근거하여 삶의 질 지표가 예산분배의 기준으로 작용하게 된다. 따라서, 가난한 지역이 잘 사는 지역에 비해 더 많은 예산배분을 받을 수 있도록 보장한다.

이에 주민참여예산제도는 소득수준이 낮고 소외된 계층에게 자원분배가 더 이루어지는데 효과적인 제도라고 할 수 있다. 실제 브라질 Porto Alegre에서 1996년부터 2003년 사이에 주민참여예산 제도로 분배된 예산을 분석해본 결과, 예산의 가장 많은 비중이 저소득 계층 밀집지역에 분배되었다. 건강보험이 적용되지 않은 주민들, 교육의 질이 낮은 지역에서 예산요구가 적극적으로 이루어졌다. 또한 사회정의는 주민참여예산제도를 통해 부패를 줄이고, 행정과정의 투명성을 도입, 공공자원을 보다 효과적으로 사용하게 됨에 따라 실천되었다. 마지막으로 주민참여예산제도는 전통적으로 소외된 주민들에게 공식 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회와 권한을 부여함에 따라 사회정의를 실현하게 된다(Shah 2007, 51-52).

셋째, 주민참여예산제도는 행정개혁(administrative reform)을 촉진시킨다. 주민참여예산제도는 기존 관료제에 근거한 예산결정에 변화를 요구하였다. 일단 중앙정부에 집중된 권한이 지방정부로 나누어졌고, 중앙정부의 공무원들도 지역단위로 행정을 지원하게 되었다. 공무원들은 더 이상 예산의 주도권을 잡는 것이 아니라 시민과 기술전문가들 사이에서 중개자로서의 역할을 수행하게 되었다. 전통적으로 정보는 관료들만이 보유하던 것이었지만 이제 더 이상 관료들만의 소유가 아니라 주민들에게 제공되고 정보에 근거하여 주민들은 의사결정을 하게 된다. 지방행정서비스에 관심이 있는 주민들에게 집행과정을 투명하게 공개함으로써 주민들은 행정서비스 현황에 대해 검토할 수 있다. 또한 공무원들이 주민들에게 적극적으로 대응하게 되었고, 시민과 함께 일하는 방식으로 변화하였다. 부패와 행정낭비를 줄이는데 인센티브를 부여하고 남은 자원은 다시 주민참여예산제도에서 사용가능하게 됨으로써 전반적으로 행정개혁이 일어난다(Shah 2007, 52-53).

3. 우리나라 주민참여예산제도의 법적 근거

우리나라 현행 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제15조 제1항에서 ‘국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화할 것’과 제2항에서 ‘국가 및 지방자치단체는 주민의 자원봉사활동 등을 장려하고 지원함으로써 주민의 참여 의식을 높일 수 있는 방안을 마련할 것’을 통해 주민참여의 확대에 대해 명시하고 있다. 「지방자치법」에서는 주민투표(제14조), 조례의 제정과 개폐청구(제15조), 주민의 감사청구(제16조), 주민소송(제17조) 및 주민소환(제20조)에 관하여 각기 규정하고 있으며, 이에 근거하여 주민투표법과 주민소환에 관한 법률은 별도로 제정되어 있다.

주민직접참여의 한 방법으로 주민참여예산제도의 현행 법상 근거로 가장 기본이 되는 법률 「지방재정법」 제39조에 지방예산편성과정에 주민참여 보장과 관련하여 명시하고 있다. 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. 지방자치단체장은 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. 동법 시행령 제46조는 지방예산 편성과정에서 주민참여 절차에 대해 명시하고 있다. 주민참여 방법은 공청회 또는 간담회, 주요사업에

대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 지방자치단체 조례로 정하는 방법에 따른다. 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체 조례로 정한다.

4. 선행연구 및 연구모형

2011년 지방재정법에서 지방자치단체는 예산편성시 주민참여제도를 마련하고 시행할 것을 의무화함에 따라 그 이후 지방자치단체들은 분주하게 제도화에 돌입하였다. 최근 지방자치단체들이 주민참여예산제도를 도입함에 따라 동반하여 관련 연구들이 증가하는 추세이다. 국내 선행연구들의 대부분(이지문·권자경 2013, 193)¹⁾이 특정 지방자치단체의 사례를 중심으로 연구되고 있는 것이 한계라고 볼 수 있다. 우리나라 전반적인 현황 파악을 위하여 전체 지방자치단체를 대상으로 실태를 파악할 필요가 있겠다.

이지문·권자경(2015)의 연구는 서울특별시의 광역과 기초지방자치단체를 대상으로 주민참여 수준이 주민참여예산제도의 효과에 미치는 영향에 대한 실증연구를 하였다. 이 연구는 서울시만을 대상으로 한 연구로 전국적으로 우리나라 주민참여예산제도의 상황을 파악할 필요가 있다. 과연 우리나라 전체의 주민참여예산제도의 현주소는 어디까지 왔고, 어떠한 문제점이 있는지, 선행 서울시만을 대상으로 한 연구와 전국을 대상으로 한 결과는 어떠한 차이가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 전국 현장을 조사하여 실증분석을 통해 주민참여예산제도가 주민주권강화에 영향을 미치는지를 살펴보는 것이 목적이다.

연구의 분석틀 및 모형은 이지문·권자경(2015)의 것을 그대로 사용하되 조사 대상이 전국 지방자치단체를 대상으로 한다는 점에서 차별화된다. 이지문·권자경(2015)의 연구에서 사용된 연구모형을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 주민참여예산제도의 원인요인은 크게 '주민참여 수준'으로 보는데, 이는 다시 '주민참여예산위원회의 대표성과 참여정도'로 개념화할 수 있다. 이 개념변수의 의미를 구체적으로 정의하면 다양성, 개방성, 투명성, 심의성의 네 가지로 세분화할 수 있다. 다양성이란 조직 구성원들이 얼마나 다양하게 구성되어 있는지와 관련된다. 개방성이란 조직구성 및 운영이 폐쇄적이지 않고 다양한 기회를 제공하는지, 신속적으로 운영되는지에 대한 개념이다. 투명성은 조직의 운영 및 절차가 외부에서도 관찰, 감시, 감독 가능하며 외부의 접근이 용이한지를 알아보는 것이다. 심의성이란 목적달성을 위해 심도 깊은 대화와 협의, 협상, 반응이 있었는지를 파악하는 것이다(Rossmann and Shanahan 2012; Wampler 2007; 2012; Wampler and Avritzer 2004, 이지문·권자경 2015, 124). 본 연구에서 결과요인은 주민주권강화이며, 이를 개념화한 변수는 이지문·권자경(2015, 125)의 선행연구에서 사용한 주민참여예산제도의 효과로 설정한다.

1) 주민참여예산제도에 대한 선행연구로 Rossmann(2012), Wampler(2012), Bassoli(2012), Sintomer et al.(2008), 장노순·정성호·유호선(2012), 최진혁(2011), 광채기(2007), (2011), 임성일(2011), 이순향·김상현(2011), 임승후·김병섭(2010), 안성민·최윤주(2009), 박민정·최성락(2009), 안성민·이영(2007), 김도희·정준금(2006), 나중식(2005)의 연구에 대해 주제 및 주요 내용에 대해 자세히 분석되어 있다.

Ⅲ. 전국 주민참여예산제도의 운영 현황

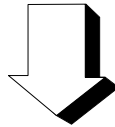
1. 조사의 개요

주민참여예산제도가 주민주권강화에 영향을 미쳤는지에 대한 인과관계를 파악하기 위하여 본 연구는 2013년 전국 지방자치단체를 대상으로 정보공개를 청구하여 주민참여예산제도의 현황에 대해 조사하였다. 조사결과에 대한 분석은 일차적으로 지방자치단체단위를 기준으로 하여 광역과 기초지방자치단체를 구분한 교차분석, 17개 지역을 기준으로 한 교차분석, 기초통계로 빈도분석을 사용하여 전국 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 이차적으로 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미치는 영향에 대한 인과관계를 OLS회귀분석을 통해 검증하였다. 2013년 조사당시는 2012년 현황에 대해 지방자치단체 담당자들이 응답하였고, 조사결과 2012년 당시에는 제도도입 초기여서 조례제정을 완료하여 시행에 들어간 지방자치단체가 많지 않았으며, 조례는 제정했어도 실제 운영을 하지 않아 예산편성시 주민이 제안한 사업이 없거나, 주민이 제안한 예산이 책정되지 않은 지방자치단체가 많았다. 주민참여예산제도와 주민주권강화간 인과관계를 파악하기 위해서는 조례제정만으로는 안되고 실제 시행하여 주민제안사업이나 주민제안예산편성이 완료된 자료만이 사용할 수 있었다. 2013년 당시 243개 지방자치단체를 대상으로 6개월간 전수 조사한 결과 응답률은 100%였으나 본격적으로 실제 집행된 사례만을 추려 본 연구에 사용가능한 자료는 총 85건(34.98%)으로 집계되었다. 조사 내용은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같다. 이지문·권자경(2015)의 연구에서처럼 서울시는 주민참여예산제도의 시행이 본격화되어 종속변수의 측정변수로 주민이 제안한 사업과 주민이 제안한 사업의 예산액을 가지고 최종 실무자 심의와 시의회 예산심의를 거쳐 최종 예산안에 채택된 주민이 제안한 사업(Y1)과 채택된 주민이 제안한 사업예산(Y2)을 사용할 수 있었다. 본 연구는 전국을 대상으로 조사한 것으로 현황을 살펴보니 서울시처럼 본격화되어 정착된 곳이 많지 않아 부득이 종속변수의 측정변수를 지방자치단체 실무자 검토 및 지방의회 예산 심의를 거치지 않은 주민이 제안한 사업의 총 수(Y1)와 주민이 제안한 사업의 예산액(Y2)을 사용하였다. 독립변수의 측정변수도 전국을 대상으로 한 조사에서는 보다 광범위하여 개방성에서 대 주민 홍보, 심의성 부문에서 분과위원회와 교육이 추가·변경되었다.

<표 1> 조사내용

독립변수	개념변수		개념변수의 이론적 근거	측정변수	측정변수의 이론적 근거
주민참여 예산제도의 주민참여 수준	주민참여 예산위원회의 대표성과 참여정도	다양성	Rossman & Shanahan(2012), Wampler(2007), Wampler & Avritzer(2004), 이지문·권자경(2015)	주민참여예산위원회 위원 총수(X ₁)	이지문·권자경(2015)
				사회적 약자 참여(X ₂)	

	개방성	Rossman & Shanahan(2012), Wampler(2007), Wampler & Avritzer(2004), 이지문·권자경(2015)	예산편성 권한(X_3)
			예산편성 범위(X_4)
			대주민 홍보(X_5)
	투명성	Rossman & Shanahan(2012), Wampler(2007), 이지문·권자경(2015)	주민참여예산위원회 회의개최(X_6)
			주민참여예산위원회 운영 조직(X_7)
	심의성	Rossman & Shanahan(2012), Wampler(2007), Wampler & Avritzer(2004), 이지문·권자경(2015)	분과위원회 설치(X_8)
			분과위원회 의사결정권한(X_9)
			지역회의 설치(X_{10})
			지역회의 의사결정권한(X_{11})
			주민참여예산위원회 교육(X_{12})



종속변수	개념변수	개념변수의 이론적 근거	측정변수	측정변수의 이론적근거
주민주권 강화	주민참여예산제도 효과	Shah(2007), 이지문·권자경(2015)	주민제안총사업수(Y_1)	이지문·권자경(2015)
			주민제안총예산액(Y_2)	

2. 전국 주민참여예산제도의 운영 현황

1) 주민참여예산위원회 위원수

주민참여의 다양성 변수로 주민참여예산위원회 위원 총 수는 성별, 연령별, 거주 지역별(읍, 면, 동별), 직업별로 다양한 구성원들이 참여하고 있는지에 영향을 미치게 된다. 지방자치단체 단위별 주민참여예산위원회 위원수를 교차분석한 결과 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 광역지방자치단체의 경우 71~80명 사이 수준에서 위원수를 운영하고 있는 곳이 7개 중 3곳(3.5%)¹⁾으로 가장 많았고, 61~70명이 2개(2.4%)²⁾, 250명³⁾과 21~30명사이⁴⁾가 각각 1개씩(1.2%) 분석되었다. 기초지방자치단체의 경우 41~50명으로 구성하고 있는 곳이 78개 중 18개(21.2%)로 가장 많았고, 21~30명 사이에서 구성하고 있는 곳이 17개(20.0%)로 두 번째로 많은 것으로 분석되었다. 그 다음으로 11~20명 사이에서 구성하고 있는 곳도 13개(15.3%)로 나타났다. 91~100명 사이에서 구성하고 있는 곳도 4개(4.7%)⁵⁾, 81~90명 사이에서 운영하는 곳이 3개(3.5%)⁶⁾를 차지하였다. 312명을 위원으로 구성한

- 1) 광주광역시 80명, 경기도 77명, 제주특별자치도 80명
- 2) 대전광역시 70명, 부산광역시 70명
- 3) 서울특별시 250명
- 4) 세종특별자치시 30명
- 5) 서울 은평구 100명, 인천 남구 100명, 대전 대덕구 100명, 충남 천안시 99명

곳도 광역지방자치단체가 아닌 기초지방자치단체로 인천 서구 1개(1.2%) 있었다.

〈표 2〉 지방자치단체 단위별 위원수

단위	위원수(명)											전체	
	11~20	21~30	31~40	41~50	51~60	61~70	71~80	81~90	91~100	250	312		
광역	빈도	0	1	0	0	0	2	3	0	0	1	0	7
	전체중 %	0.0%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	2.4%	3.5%	0.0%	0.0%	1.2%	0.0%	8.2%
기초	빈도	13	17	7	18	3	6	6	3	4	0	1	78
	전체중 %	15.3%	20.0%	8.2%	21.2%	3.5%	7.1%	7.1%	3.5%	4.7%	0.0%	1.2%	91.8%
전체	빈도	13	18	7	18	3	8	9	3	4	1	1	85
	전체중 %	15.3%	21.2%	8.2%	21.2%	3.5%	9.4%	10.6%	3.5%	4.7%	1.2%	1.2%	100.0%

※ $\chi^2 = 26.188(.003)$, 16셀(72.7%)은 5보다 작은 기대빈도임

2) 사회적 약자의 참여

앞서 이론검토에서 주민참여예산제도는 사회정의를 실현하게 된다고 살펴보았다. 지방정부 예산으로부터 소외되기 쉬운 사회적 약자들이 직접 참정할 수 있게 됨에 따라 형평성이 증가하고 소외계층에게도 예산배분을 통한 행정서비스공급이 가능해진다. 주민참여의 다양성 변수로 주민참여예산위원회에 사회적 약자(장애인, 아동, 청소년, 노인, 여성, 저소득자 등)를 포함하고 있는지에 대해 조사한 결과 아래 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 광역지방자치단체의 경우 사회적 약자의 참여를 보장하고 있는 곳이 7개 중 6개로 나타났다. 기초지방자치단체의 경우 사회적 약자 참여가 보장된 곳이 75개 중 18개이며, 보장되지 않은 곳이 57개로 분석되어 제도적으로 취약함을 드러냈다. 기초지방자치단체에서 소외계층 참여를 활성화하기 위하여 인위적 배당을 실시하는 등의 노력이 요구된다 할 것이다.

〈표 3〉 지방자치단체 단위별 사회적 약자 참여보장 여부

구분	단위		전체		
	광역지방자치단체	기초지방자치단체			
사회적 약자 참여보장	없음	빈도	1	57	58
		전체중 %	1.2%	69.5%	70.7%
	있음	빈도	6	18	24
		전체중 %	7.3%	22.0%	29.3%
전체		빈도	7	75	82
		전체중 %	8.5%	91.5%	100.0%

※ $\chi^2 = 11.779(.001)$, 2셀(50.0%)은 5보다 작은 기대빈도임.
Fisher의 정확검정에서도 양측검정 유의확률 .002

3) 주민참여예산위원회의 예산편성권한

주민참여예산위원회에 예산편성권한을 부여하는지, 아니면 지방자치단체가 위원회를 자문기구나 의견수렴기구로 인식하고 예산편성권한을 관(官)이 가지고 있는지에 따라 주민주권의 수준은 달라진다. 지방자치단체의 공무원이 최종 의사결정권을 가진다면 주민참여예산제도를 도입해

6) 서울 관악구 83명, 인천 남동구 84명, 전남 목포시 88명

도 주민참여는 제한적이고 폐쇄적이라 할 수 있으며, 주민에게 의사결정권을 넘기면 개방성의 정도가 더 크다 할 것이다(이지문·권자경 2015, 126-127). 주민참여의 개방성 변수로 주민참여예산위원회가 예산편성권한을 가지는지 여부에 대해 지역별로 교차분석한 결과 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이 전체적으로 예산편성권한이 '없음'이 42개(54.5%)로 절반을 넘었고, 예산편성권한을 가지고 있는 곳이 35개(45.5%)로 나타났다. 예산편성권한이 있는 지방자치단체는 지역별로 서울시가 17개(22.1%)로 가장 많았고, 경기도 9개(11.7%), 부산광역시 3개(3.9%), 인천광역시 2개(2.6%), 울산광역시 1개(1.3%) 순이다. 종합하면 대체로 비수도권에 비해 수도권이 주민참여예산위원회가 예산편성권한을 부여받은 경우가 더 많은 것으로 나타나 비수도권이 개개방성부분에서 취약함을 드러냈다고 볼 수 있다.

<표 4> 지역별 주민참여예산위원회의 예산편성권한 여부

지역		예산편성권한 여부		전체	지역		예산편성권한 여부		전체
		없음	있음				없음	있음	
서울특별시	빈도	5	17	22	경기도	빈도	3	9	12
	전체중 %	6.5%	22.1%	28.6%		전체중 %	3.9%	11.7%	15.6%
인천광역시	빈도	4	2	6	강원도	빈도	3	0	3
	전체중 %	5.2%	2.6%	7.8%		전체중 %	3.9%	0.0%	3.9%
대전광역시	빈도	1	1	2	충청북도	빈도	1	0	1
	전체중 %	1.3%	1.3%	2.6%		전체중 %	1.3%	0.0%	1.3%
광주광역시	빈도	2	0	2	충청남도	빈도	4	0	4
	전체중 %	2.6%	0.0%	2.6%		전체중 %	5.2%	0.0%	5.2%
부산광역시	빈도	7	3	10	전라북도	빈도	1	1	2
	전체중 %	9.1%	3.9%	13.0%		전체중 %	1.3%	1.3%	2.6%
울산광역시	빈도	2	1	3	전라남도	빈도	8	0	8
	전체중 %	2.6%	1.3%	3.9%		전체중 %	10.4%	0.0%	10.4%
세종특별자치시	빈도	1	0	1	제주특별자치도	빈도	0	1	1
	전체중 %	1.3%	0.0%	1.3%		전체중 %	0.0%	1.3%	1.3%
전체	빈도	42	35	77					
	전체중 %	54.5%	45.5%	100.0%					

※ $\chi^2 = 31.772(.003)$, 23셀(82.1%)은 5보다 작은 기대빈도임

※대구, 경북, 경남은 본 문항에서 미응답이나 응답 불충분으로 제외됨

4) 주민참여예산위원회의 예산편성범위

주민참여예산위원회가 예산을 편성할 수 있는 범위에 제한을 두지 않고 전체 일반회계 예산 속에서 자율적으로 결정한다면 개방적이라고 볼 수 있고, 일정 금액의 범위 내에서만 주민들이 예산을 편성할 수 있게끔 제한을 가한다면 폐쇄적 성향에 가깝다고 할 수 있다(이지문·권자경 2015, 126-127). 주민참여 개방성의 정도를 알 수 있는 변수로 주민참여예산위원회가 예산을 편성할 수 있는 범위에 대해 조사한 결과, 교차분석은 아래 <표 5>에서 보는 바와 같이 통계적으로 무의미하게 나왔지만 지역별 분포는 참고할 수 있다. 전체적으로 제한을 두고 있는 곳이 63.4%(52개), 제한 없이 무한대로 기준을 둔 곳이 36.6%(30개)로 분석되었다. 지역별로 인천광역시가 유일하게 예산편성범위의 제한을 두지 않은 곳이 6.1%(5개)로 제한을 두고 있는 곳 1.2%(1개)보다 많은 것으로 집계되었고, 인천광역시를 제외한 14개 지역이 지역내에서 제한을 두는 지역이 많거나 같은 것으로 나타났다.

조사결과 예를 들면, 서울특별시의 경우 500억원 범위 내(이지문·권자경 2015, 131) 위원회에서 자율적으로 예산을 편성하도록 해 놓았다, 인천광역시 및 기초지방자치단체, 대구광역시는 일반회계 세출예산 전체를 대상으로 주민참여예산위원회에서 편성하도록 개방해 놓았다. 한편, 의왕시, 군포시, 나주시 등은 일반회계 총 예산의 1% 범위내, 하남시, 안양시 등은 세출예산중 30억원 이내, 정읍시, 김제시 등은 읍·면·동별, 충북 영동군 등은 읍·면별로 1~2억원 이내로 규정하여 운영하고 있다. 그러나, 광양시, 구례군, 보성군 등은 예산편성권을 지방자치단체의 고유 법적권한으로 인식하여 주민참여예산의 주민건의사항을 검토하여 공무원이 적극 검토·반영하는 수준에서 제도를 운영하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 지역별 주민참여예산위원회의 예산편성범위

지역	예산편성범위			지역	예산편성범위			
	제한있음	제한없음 (무한대)	전체		제한있음	제한없음 (무한대)	전체	
서울특별시	빈도	13	9	경기도	빈도	8	4	12
	전체중 %	15.9%	11.0%		전체중 %	9.8%	4.9%	14.6%
인천광역시	빈도	1	5	강원도	빈도	3	0	3
	전체중 %	1.2%	6.1%		전체중 %	3.7%	0.0%	3.7%
대전광역시	빈도	2	2	충청북도	빈도	1	0	1
	전체중 %	2.4%	2.4%		전체중 %	1.2%	0.0%	1.2%
광주광역시	빈도	2	0	충청남도	빈도	2	2	4
	전체중 %	2.4%	0.0%		전체중 %	2.4%	2.4%	4.9%
부산광역시	빈도	8	3	전라북도	빈도	2	1	3
	전체중 %	9.8%	3.7%		전체중 %	2.4%	1.2%	3.7%
울산광역시	빈도	2	0	전라남도	빈도	6	4	10
	전체중 %	2.4%	0.0%		전체중 %	7.3%	4.9%	12.2%
세종특별시	빈도	1	0	제주특별 자치도	빈도	1	0	1
	전체중 %	1.2%	0.0%		전체중 %	1.2%	0.0%	1.2%
전체	빈도	52	30					82
	전체중 %	63.4%	36.6%					100.0%

※ $\chi^2 = 12.749(.467)$, 23셀(82.1%)은 5보다 작은 기대빈도임

※대구, 경북, 경남은 본 문항에서 미응답이나 응답 불충분으로 제외됨

5) 대주민 홍보

지방자치단체 사업 및 예산운영에 대해 주민들의 알권리를 채워주고 정보를 제공하기 위하여 대주민홍보를 하게 된다(이지문·권자경 2013, 194-195). 대주민 홍보가 잘 이루어질수록 더 많은 지역주민들이 정보를 공유하는 등 개방적 모습을 갖추게 된다. 개방성에 대한 변수로 대주민 홍보는 주민참여예산위원회 위원을 공개모집 할 때, 주민참여예산제도 운영에 대해 자체적으로 홍보할 때 등에 사용된다. 홍보 방법으로는 지방자치단체 홈페이지, 게시판, 전광판, 지역신문, 소식지, 방송, 현수막, 시보(구보)등 공보, 이메일, 팩스, 우편, SNS, 설명회, 방문 등 다양한 수단들이 이용되고 있었다. 주민참여예산제도에 대한 대주민 홍보 방법에 대해 조사한 결과 아래 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 홈페이지, 공보, 게시판의 3개 채널을 취하고 있는 지방자치단체가 19개, 2개 채널을 이용하고 있는 지방자치단체가 18개, 4개 채널이 13개로 분석되었다. 그 다음으로 1개 채널을 이용하고 있는 곳이 8곳, 5개와 6개 채널을 이용하는 곳이 6곳, 7개와 8개 방법을 이용하는 곳이 4곳 순으로 나타났다. 대전광역시, 청주시의 경우 직접 대주민 방문까지 실시하고, 은평구의 경우 적

극적으로 SNS를 이용, 부산 친구는 유선방송을 이용하는 등의 적극적인 수단을 이용하는 특별한 사례는 눈여겨보아야겠다.

〈표 6〉 대주민 홍보 방법(단위: 개)

홍보개수	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트	홍보개수	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
1	8	9.4	9.4	9.4	8	4	4.7	4.7	91.8
2	18	21.2	21.2	30.6	9	1	1.2	1.2	92.9
3	19	22.4	22.4	52.9	10	1	1.2	1.2	94.1
4	13	15.3	15.3	68.2	11	1	1.2	1.2	95.3
5	6	7.1	7.1	75.3	12	3	3.5	3.5	98.8
6	6	7.1	7.1	82.4	16	1	1.2	1.2	100.0
7	4	4.7	4.7	87.1	전체	85	100.0	100.0	

6) 주민참여예산위원회 회의개최

투명성은 제도의 운영과정과 절차가 관찰가능하며, 조직의 내·외부에서 운영방식에 접근이 용이한 정도를 의미한다(이지문·권자경 2015, 127). 주민참여의 투명성 정도를 알아보는 변수인 주민참여예산위원회의 회의개최 빈도수가 많을수록 운영과정, 절차, 방식에 관찰이 가능하며 접근이 용이하다고 볼 수 있다. 상대적으로 회의개최 빈도수가 적을수록 투명성 수준은 떨어진다고 볼 수 있다. 지방자치단체 단위별 주민참여예산위원회 연간 회의 개최건수에 대해 조사한 결과 아래 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 연간 1회 개최한 곳이 27개(31.8%)로 가장 많았고, 2회 개최한 곳이 17개(20.0%), 3회 개최한 곳이 15개(17.6%) 순으로 나타났다. 아예 한 번도 개최하지 않은 곳도 12개(14.1%)로 집계되었다. 안양시는 연중 13회, 의정부시는 연중 7회, 제주특별자치도와 인천 남구가 연중 6회를 개최하여 가장 많이 회의한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 지방자치단체 단위별 주민참여예산위원회 회의개최건수

위원회개최건수(회)	단위			전체	위원회개최건수(회)	단위			전체
	광역시	기초	전체			광역시	기초	전체	
0	빈도	1	11	12	5	빈도	2	3	5
	전체중 %	1.2%	12.9%	14.1%		전체중 %	2.4%	3.5%	5.9%
1	빈도	0	27	27	6	빈도	1	1	2
	전체중 %	0.0%	31.8%	31.8%		전체중 %	1.2%	1.2%	2.4%
2	빈도	3	14	17	7	빈도	0	1	1
	전체중 %	3.5%	16.5%	20.0%		전체중 %	0.0%	1.2%	1.2%
3	빈도	0	15	15	13	빈도	0	1	1
	전체중 %	0.0%	17.6%	17.6%		전체중 %	0.0%	1.2%	1.2%
4	빈도	0	5	5	전체	빈도	7	78	85
	전체중 %	0.0%	5.9%	5.9%		전체중 %	8.2%	91.8%	100.0%

※ $\chi^2 = 17.682(.024)$, 14셀(77.8%)은 5보다 작은 기대빈도임

7) 주민참여예산위원회 운영주체

주민참여예산위원회를 운영하는 실질적인 주체가 지방공무원이 아니라 주민이라면 예산과정이 주민들에 의해 관찰되는 것이 용이하고, 주민들의 감시와 감독이 수월해질 수 있다. 반대로 위

원회 운영시 주민이 주체가 되지 못하고 지방공무원이 주도적으로 이끌어간다면 주민의 실질적 참여가 어려워 예산과정의 투명성을 담보받기 어렵다(이지문·권자경 2015, 127). 주민참여의 투명성에 대한 변수로 주민참여예산위원회를 실질적으로 운영하는 주체가 누구인가에 대해 분석한 결과 아래 <표 8>에서 보는 바와 같이 유의수준 .05이하에서 유의미한 결과를 얻지 못했지만 빈도를 참고할 수 있다. 전반적으로 주민참여예산위원회를 실질적으로 당해 지방자치단체에서 운영한다는 답변은 72개(87.8%)로 압도적으로 높게 나타난 반면, 주민참여예산위원회에서 주도적으로 운영하고 있는 곳은 10개(12.2%)로 낮은 수치를 보였다. 주민참여예산제도의 핵심은 주민참여이기에 예산위원회를 주민이 아닌 관(官)이 주도적으로 운영한다는 것은 제도의 본질에서 벗어난 것으로 장기적으로 주민주도로 옮겨가는 노력이 필요하다.

<표 8> 지방자치단체 단위별 주민참여예산위원회 운영 주체

구분		단위		전체	
		광역지방자치단체	기초지방자치단체		
위원회 운영주체	지방자치단체	빈도	5	67	72
		전체중 %	6.1%	81.7%	87.8%
	위원회	빈도	2	8	10
		전체중 %	2.4%	9.8%	12.2%
전체		빈도	7	75	82
		전체중 %	8.5%	91.5%	100.0%

※ $\chi^2 = 1.917 (.166)$, 1셀(25.0%)은 5보다 작은 기대빈도임

8) 분과위원회 구성 및 운영

심의성은 조직의 목적을 달성하기 위하여 심도 깊은 협의와 협상, 반응을 보이는 것과 관련된 개념이다(이지문·권자경 2015, 128). 주민들이 직접 예산을 편성하는데 전문성을 발휘하고 특정분야에 집중하기 위하여 분과별로 논의를 하게 되는데 이를 위한 조직으로 보통 분과위원회를 구성하게 된다. 주민참여의 심의성과 관련된 변수로 지방자치단체 단위별로 분과위원회를 구성한 개수를 조사한 결과 아래 <표 9>에서 보는 바와 같이 전체적으로 보면 분과위원회를 아예 구성하지 않은 곳이 33개(38.8%)로 가장 많았다. 구성하였다면 분과위원회의 수를 4개로 구성한 곳이 18개(21.2%)로 가장 많았다. 그 다음으로 5개로 구성한 곳이 11개(12.9%), 3개로 구성한 곳이 10개(11.8%) 순으로 나타났다. 분과위원회 수를 3개, 4개, 5개로 구성하고 있는 곳이 전체 중 62개(72.9%)를 차지하고 있다. 해당 지방자치단체들의 조례를 검색한 결과 대개 '위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있으며, 분과위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다'와 같이 분과위원회의 종류에 대해 언급을 하지 않고 있으며 반드시 구성해야한다는 의무사항도 아닌 경우가 많았다. 주민참여예산위원회의 전문성과 효율적인 운영을 위하여 분과위원회의 중요성에 대해 재인지할 필요가 있다. 2014년 조사당시 안양시가 분과위원회를 13개로 가장 많이 구성하였는데, 2017년 3월 현재 일반행정, 기획경제, 복지문화, 보건환경, 도시상하수도, 건설교통분과위원회 6개로 시의 업무분야별로 재편하여 운영하고 있다. 서울 은평구의 경우 자치경제, 장애인, 노인, 교육청소년, 여성아동, 건설환경, 복지보건의 총 7개로 구성하고

있는데 이 중 복지와 관련된 분과위원이 5개라는 것에 주목할 필요가 있다.

〈표 9〉 지방자치단체 단위별 분과위원회 수

분과위원회개수(개)		단위		전체	분과위원회개수(개)		단위		전체
		광역시	기초				광역시	기초	
0	빈도	0	33	33	6	빈도	0	4	4
	전체중 %	0.0%	38.8%	38.8%		전체중 %	0.0%	4.7%	4.7%
2	빈도	0	3	3	7	빈도	0	1	1
	전체중 %	0.0%	3.5%	3.5%		전체중 %	0.0%	1.18%	1.18%
3	빈도	2	8	10	8	빈도	3	1	4
	전체중 %	2.4%	9.4%	11.8%		전체중 %	3.5%	1.2%	4.7%
4	빈도	0	18	18	13	빈도	0	1	1
	전체중 %	0.0%	21.2%	21.2%		전체중 %	0.0%	1.2%	1.2%
5	빈도	2	9	11	전체	빈도	7	78	85
	전체중 %	2.4%	10.6%	12.9%		전체중 %	8.2%	91.8%	100.0%

※ $\chi^2 = 32.250$ (.000), 14셀(77.8%)은 5보다 작은 기대빈도임

9) 분과위원회의 예산결정권

주민참여의 심의성을 살펴볼 수 있는 변수로 앞서 살펴본 분과위원회의 구성뿐만 아니라, 이 분과위원회가 의사결정권을 지녔는지의 여부도 살펴보아야 한다(이지문·권자경 2015, 128-129). 분과위원회에 예산결정권을 부여하고 있는지 여부에 대해 조사한 결과 아래 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 예산결정권을 부여한 지방자치단체가 가장 많은 곳이 경기도로 11개(13.4%)를 차지하였고, 서울특별시 9개(11.0%)로 두 번째였다. 그 다음으로 인천광역시, 부산광역시, 전라남도가 각각 4개(4.9%)로 집계되었다. 1위부터 3위가 모두 수도권이며, 4위 이하는 비수도권지역에서 나타났다. 비수도권지역에서는 여전히 분과위원회에서 논의를 하여 의견을 제시하면 지방자치단체 공무원이 최종 예산편성 결정을 하는 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 지방자치단체는 주민의 역량에 대해 믿고 신뢰하여 결정권을 맡길 수 있어야 하며, 주민은 그에 따른 책임의식을 가질 필요가 있다.

〈표 10〉 지역별 분과위원회 예산결정권 부여여부

지역		분과위원회 예산결정권 여부		전체	지역		분과위원회 예산결정권 여부		전체
		없음	있음				없음	있음	
서울특별시	빈도	13	9	22	경기도	빈도	1	11	12
	전체중 %	15.9%	11.0%	26.8%		전체중 %	1.2%	13.4%	14.6%
인천광역시	빈도	1	4	5	강원도	빈도	2	1	3
	전체중 %	1.2%	4.9%	6.1%		전체중 %	2.4%	1.2%	3.7%
대전광역시	빈도	3	1	4	충청북도	빈도	1	0	1
	전체중 %	3.7%	1.2%	4.9%		전체중 %	1.2%	0.0%	1.2%
광주광역시	빈도	2	0	2	충청남도	빈도	2	2	4
	전체중 %	2.4%	0.0%	2.4%		전체중 %	2.4%	2.4%	4.9%
부산광역시	빈도	9	4	13	전라북도	빈도	2	0	2
	전체중 %	11.0%	4.9%	15.9%		전체중 %	2.4%	0.0%	2.4%
울산광역시	빈도	2	0	2	전라남도	빈도	6	4	10
	전체중 %	2.4%	0.0%	2.4%		전체중 %	7.3%	4.9%	12.2%
세종특별자치시	빈도	0	1	1	제주특별자치도	빈도	0	1	1
	전체중 %	0.0%	1.2%	1.2%		전체중 %	0.0%	1.2%	1.2%
전체	빈도	44	38	82					
	전체중 %	53.7%	46.3%	100.0%					

※ $\chi^2 = 23.202$ (.039), 21셀(75.0%)은 5보다 작은 기대빈도임

※대구, 경북, 경남은 본 문항에서 미응답이나 응답 불충분으로 제외됨

10) 지역회의의 구성 및 운영

지역회의의 구성도 위원들이 심사숙고하여 예산을 결정하는데 영향을 미친다(이지문·권자경 2015, 128). 시 단위에서는 동별지역회의, 군 단위에서는 읍·면지역회의와 같은 명칭을 쓰는 것이 보통이다. 주민참여의 심의성을 살펴보는 변수로 지역회의를 구성하여 운영하는지 여부에 대해 지역별로 조사한 결과 아래 <표 11>에서 보는 바와 같다. 전체적으로 지역회의를 운영하지 않는 곳이 53.0%(44개), 지역회의를 운영하는 곳이 47.0%(39개)로 분석되었다. 지역별로 지역회의를 운영하지 않는 곳이 더 많은 지역이 부산광역시, 울산광역시, 세종특별시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도로 나타났다.

<표 11> 지역별 지역회의의 구성 및 운영

지역	지역회의의 운영			전체	지역	지역회의의 운영			전체
	없음	있음				없음	있음		
서울특별시	빈도	7	15	22	경기도	빈도	7	5	12
	전체중 %	8.4 %	18.1 %	26.5 %		전체중 %	8.4 %	6.0 %	14.5 %
인천광역시	빈도	2	5	7	강원도	빈도	3	0	3
	전체중 %	2.4 %	6.0 %	8.4 %		전체중 %	3.6 %	0.0 %	3.6 %
대전광역시	빈도	1	3	4	충청북도	빈도	1	0	1
	전체중 %	1.2 %	3.6 %	4.8 %		전체중 %	1.2 %	0.0 %	1.2 %
광주광역시	빈도	1	1	2	충청남도	빈도	3	1	4
	전체중 %	1.2 %	1.2 %	2.4 %		전체중 %	3.6 %	1.2 %	4.8 %
부산광역시	빈도	9	1	10	전라북도	빈도	0	3	3
	전체중 %	10.8 %	1.2 %	12.0 %		전체중 %	0.0 %	3.6 %	3.6 %
울산광역시	빈도	2	1	3	전라남도	빈도	7	3	10
	전체중 %	2.4 %	1.2 %	3.6 %		전체중 %	8.4 %	3.6 %	12.0 %
세종특별시	빈도	1	0	1	제주특별자치도	빈도	0	1	1
	전체중 %	1.2 %	0.0 %	1.2 %		전체중 %	0.0 %	1.2 %	1.2 %
전체	빈도	44	39	83					
	전체중 %	53.0 %	47.0 %	100.0 %					

※ $\chi^2 = 23.646(.035)$, 22셀(78.6%)은 5보다 작은 기대빈도임
 ※대구, 경북, 경남은 본 문항에서 미응답이나 응답 불충분으로 제외됨

11) 지역회의의 예산결정권

지역회의의 구성에서 그치는 것이 아니라 지역회의가 주체적으로 최종 예산편성 결정권을 지녔는지 여부는 논의를 심도있게 유도하는데 영향을 미치게 된다(이지문·권자경 2015, 128). 주민 참여의 심의성을 살펴보는 변수로 지역회의가 예산결정권을 가지고 있는지에 대해 분석하였다. 아래 <표 12>에서 본 바와 같이 전체적으로 ‘없음’이 72.2%(57개), ‘있음’이 27.8%(22개)로 나타났다. 지방자치단체 단위별로 분석한 결과 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 모두에서 각각 ‘없음’이 더 많은 비율을 차지하고 있다. 전체적으로 볼 때 현재 지역회의는 읍·면·동별 건의사항이나 의견 등을 수렴하는 창구로 이용되고 있는 수준이며 지역회의를 통해 실제 예산을 편성할 수 있는 단계의 심도 깊은 논의를 기대하지 않아서 예산결정권도 부여하지 않는 것으로 보인다. 조사 결과 광역지방자치단체 중에서 지역회의에 예산결정권을 부여하는 곳은 서울특별시 1곳뿐이었다.

〈표 12〉 지방자치단체 단위별 지역회의 예산결정권 부여여부

구분		단위		전체	
		광역지방자치단체	기초지방자치단체		
지역회의 예산결정권	없음	빈도	5	52	57
		전체중 %	6.3%	65.8%	72.2%
	있음	빈도	1	21	22
		전체중 %	1.3%	26.6%	27.8%
전체		빈도	6	73	79
		전체중 %	7.6%	92.4%	100.0%

※ $\chi^2 = 12.410$ (.494), 23셀(82.1%)은 5보다 작은 기대빈도임

12) 주민참여예산위원회 교육

주민참여예산위원회 위원들이 예산편성과 심의, 결산 등의 과정 중에 정부예산 및 행정, 정책에 대한 이해와 전문성을 바탕으로 의사결정을 하기를 바라고 있다. 주민들의 전문성을 신장하기 위해서는 학습이 필요한데 이는 전문지식에 대한 교육을 통해 가능하다. 주민들의 예산교육을 위하여 위원들을 대상으로 하여 전문강사를 초빙하여 교육을 하는 형태, 별도의 예산학교를 운영하는 형태 등으로 운영된다. 주민참여예산위원회 위원들은 예산학교를 수료해야 참여가 가능하다는 등의 기본 참여조건이 있는 경우가 많다. 지방자치단체 예산에 대한 기본적인 이해 없이는 참여가 어려운 것이 보통이다. 관심만으로도 참여할 수 있는 일반 주민참여와 달리 예산과 관련하여 어느 정도 전문성을 요하고 있다는 점이 큰 차이라고 할 수 있다. 아래 〈표 13〉에서 보는 바와 같이 위원회 교육을 연간 1회 실시한 곳이 58.1%(50개)로 가장 많이 차지하고 있으며, 연중 한 번도 이루어지지 않은 곳이 22.1%(19개)로 집계되었다. 그 다음으로 2회 실시하는 곳이 7.0%(6개) 순으로 나타났다. 연 8회 운영한 곳은 서울 관악구, 인천 서구의 2곳(2.3%), 연 13회 운영한 곳은 시흥시 1곳(1.2%)이었다.

〈표 13〉 연간 교육 회수(단위: 회)

교육회수	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트	교육회수	빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
0	19	22.1	22.1	22.1	4	4	4.7	4.7	96.5
1	50	58.1	58.1	80.2	8	2	2.3	2.3	98.8
2	6	7.0	7.0	87.2	13	1	1.2	1.2	100.0
3	4	4.7	4.7	91.9	전체	86	100.0	100.0	

13) 주민이 제안한 총 사업 수

주민참여예산제도의 결과물로서 주민이 직접 제안한 사업을 들 수 있다. 주민참여예산위원회의 활동이 활발할수록 위원들이 스스로 제안하는 사업의 수는 증가할 것이다. 직접 주민참여의 수준이 높을수록 결과적으로 주민이 직접 제안한 사업의 수는 많아질 것이며, 최종적으로 주민주권 확보의 수준이 향상되었다고 볼 수 있다. 주민참여예산제도의 효과에 해당하는 변수로서 지방자치단체 단위별로 주민참여예산위원회가 최종적으로 예산편성을 위해 제안한 사업수를 조사하였다. 결과 아래 〈표 14〉에서 보는 바와 같이 광역자치단체의 경우 1~50건, 51~100건 사이에 모두 2.8%(2개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 기초지방자치단체의 경우 1~50건 사이가

59.7%(43개)로 절반 이상을 차지하고 있으며, 51~100건이 12.5%(9개), 101~200건이 11.1%(8개) 순이었다. 광역지방자치단체 중 연간 가장 많은 사업을 제안한 주민참여예산위원회는 서울특별시로 연간 1,214건을 제안하였다. 기초지방자치단체 중 연간 가장 많은 사업을 제안한 주민참여예산위원회는 여수시로 연간 563건을 제안한 것으로 조사되었다. 지방자치단체 단위를 막론하고 위원회에서 최종적으로 제안한 사업 수는 1~50건이 가장 많은 것으로 나타났다. 주민의 수 대비 제안한 사업 수가 지극히 적은 수치로 볼 수 있다. 보다 다양한 사업들을 주민이 직접 편성함으로써 지방자치의 다양성을 극대화시키는데 크게 기여하기를 바란다.

〈표 14〉 지방자치단체 단위별 예산편성 사업 제안 건수(단위: 건)

제안건수(건)		단위		전체	제안건수(건)		단위		전체
		광역	기초				광역	기초	
1~50	빈도	2	43	45	301~400	빈도	0	1	1
	전체중 %	2.8	59.7	62.5		전체중 %	0	1.4	1.4
51~100	빈도	2	9	11	501~600	빈도	0	1	1
	전체중 %	2.8	12.5	15.3		전체중 %	0	1.4	1.4
101~200	빈도	1	8	9	600이상	빈도	1	0	1
	전체중 %	1.4	11.1	12.5		전체중 %	1.4	0	1.4
201~300	빈도	0	4	4	전체	빈도	6	66	72
	전체중 %	0	5.6	5.6		전체중 %	8.3	91.7	100.0

※ $\chi^2 = 13.924$ (.030), 11셀(78.6%)은 5보다 작은 기대빈도임

14) 주민이 제안한 총 예산액

주민참여예산위원회를 통해 주민이 직접 제안한 사업의 예산액도 주민참여예산제도 시행의 결과물로 볼 수 있다. 지방자치단체 단위별로 주민참여예산제도를 통해 주민이 직접 제안한 사업들의 실질 예산액을 조사한 결과 아래 〈표 15〉에서 보는 바와 같다. 광역자치단체의 경우 1,001~2,000백만원 사이, 10,001~20,000백만원 사이, 80,001~90,000백만원 사이, 90,001백만원 이상이 모두 각각 2.3%(1개)로 동일하게 집계되었다. 기초지방자치단체의 경우 1~1,000백만원 사이가 44.2%(19개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있어 전반적으로 소액의 금액 수준에서 주민제안이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로 1,001~2,000백만원이 11.6%(5개), 2,001~3,000백만원이 9.3%(4개) 순으로 나타났다. 주민참여예산위원회에서 지방자치단체 연간 일반회계의 범위를 벗어나 과도한 금액을 제안하는 것도 실현 가능성이 떨어지지만 역으로 주민이 제안할 수 있는 범위를 과소 평가하여 소액 위주로 사업을 제안하는 것도 제도를 제대로 이해하지 못하고 있는 측면이 있다. 필요한 부분에서는 주민이 확실히 요구하고 지방자치단체는 이에 대응하는 자세를 취해야 한다.

〈표 15〉 지방자치단체 단위별 주민제안 예산액(단위: 백만원)

주민제안예산액(백만원)		단위		전체	주민제안예산액(백만원)		단위		전체
		광역	기초				광역	기초	
1~1,000	빈도	0	19	19	20,001~30,000	빈도	0	1	1
	전체중 %	0.0	44.2	44.2		전체중 %	0.0	2.3	2.3
1,001~2,000	빈도	1	5	6	30,001~40,000	빈도	0	1	1
	전체중 %	2.3	11.6	14.0		전체중 %	0.0	2.3	2.3
2,001~3,000	빈도	0	4	4	50,001~60,000	빈도	0	3	3
	전체중 %	0.0	9.3	9.3		전체중 %	0.0	7.0	7.0

3,001~4,000	빈도	0	2	2	60,001~70,000	빈도	0	1	1
	전체중 %	0.0	4.7	4.7		전체중 %	0.0	2.3	2.3
4,001~5,000	빈도	0	2	2	80,001~90,000	빈도	1	0	1
	전체중 %	0.0	4.7	4.7		전체중 %	2.3	0.0	2.3
10,001~20,000	빈도	1	1	2	90,001이상	빈도	1	0	1
	전체중 %	2.3	2.3	4.7		전체중 %	2.3	0.0	2.3
전체	빈도	4	39	43					
	전체중 %	9.3	90.7	100.0					

※ $\chi^2 = 27.197(.004)$, 22셀(91.7%)은 5보다 작은 기대빈도임

IV. 실증연구결과 및 함의

1. 주민참여예산제도와 주민주권강화간 인과관계

이상에서 전국 주민참여예산제도의 운영 현황에 대해 살펴보았다. 이지문·권자경(2015)의 연구에서 사용한 분석틀을 사용하여 주민참여예산제도의 주민참여수준이 주민주권강화에 미치는 영향을 살펴보는 것이 본 연구의 목적이었다. 주민참여예산제도와 주민주권간 인과관계에 대해 OLS 회귀분석을 실시한 결과 아래 <표 16>에서 보는 바와 같다. 종속변수의 측정변수로 '주민제안 총 사업수(Y)'를 설정한 <모형 1>과 '주민제안 총 예산액(Y)'을 설정한 <모형 2>는 유의수준 0.05수준에서 F값이 각각 7.418과 2.685이 나와 통계적으로 의미있는 인과관계 모형으로 검증되었다. 또한, 조정된 R^2 값도 <모형 1>은 .802이 나와 높은 설명력을 보였으며, <모형 2>는 .585로 설명력을 인정할만한 수준이라고 볼 수 있다.

<모형 1>에서 종속변수 주민제안 총 사업수(Y)에 영향을 미치는 독립변수로는 주민참여예산위원회 위원 총수(X_1), 대주민 홍보(X_2), 위원회 운영주체(X_3)가 채택되었다. 예산위원회 위원 수(X_4)가 많으면 많을수록 주민이 제안하는 사업수(Y)는 증가하는 것으로 나타났다. 대주민홍보(X_2)와 주민제안 총 사업수(Y)는 음(-)의 인과관계로 분석되었는데, 대주민 홍보(X_2)를 위한 방법이 다양하지 않고 단순할수록 주민제안 총 사업수(Y)는 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 주민참여예산위원회 운영주체(X_3)로 지방자치단체가 아닌 위원회가 독립적, 주체적으로 운영할 때 주민제안 총 사업수(Y)는 증가하는 것으로 나타났다. 3개의 독립변수 중 종속변수에 가장 큰 영향을 미치는 것은 예산위원회 위원 총 수로 나타난 바, 이는 이지문·권자경(2015)의 선행연구 결과와 동일한 것이다.

<모형 2>에서는 종속변수 주민제안 총 예산액(Y)에 영향을 미치는 독립변수로는 위원회 회의개최(X_1), 위원회 운영주체(X_2), 분과위원회 설치(X_3), 분과위원회 의사결정권한(X_4)이 채택되었다. 주민참여예산위원회 회의개최(X_1) 빈도수가 많을수록 주민제안 총 예산액(Y)은 증가하는 것으로 분석되었다. 예산위원회 운영주체(X_2)로 위원회가 아니라 지방자치단체일 때 주민제안 총 예산액(X)이 증가하는 것으로 나타났는데, 이는 주민제안 총 사업수를 종속변수로 하는 <모형 1>과는 상반되는 결과이다. 예산위원회를 주민위원들이 주체가 되어 운영할 때는 지방자치단체 가용예산과 재정력 등을 고려하여 현실가능한 예산액을 수준에서 제안하는데 반해, 지방자치단체인 관(官)이 주도적으로 주민참여예산위원회를 운영할 시에는 주민들이 제안하는 예산액이 지방자치단체 예

산범위를 넘어서거나 과도하게 책정되는 경우가 발생할 가능성이 높아진다고 해석할 수 있다. 결과적으로 주민주도로 위원회를 운영해야 현실적으로 실현가능한 사업제안과 예산액제안이 이루어져 불필요한 제거작업을 덜게 된다는 것을 알 수 있다. 분과위원회가 설치(X_8)될수록 주민제안 총 예산액(Y_2)은 증가하는 것으로 분석되었다. 한편, 분과위원회가 예산결정권한(X_9)을 가지고 있을 때는 주민제안 총 예산액(X_9)이 감소하였다. 이는 역으로 분과위원회가 예산결정권한(X_9)을 가지고 있지 않을 때 주민제안 총 예산액(X_9)은 증가하는 것으로 해석된다. 주민들이 예산결정권을 가지고 있지 않을 때 오히려 지방자치단체 가용예산 등 현실성을 고려하지 않고 발언을 하는 경향이 많아 채택가능성과는 별개로 제안하는 총 예산액만 불어나는 결과를 초래한 까닭이라고 볼 수 있다.

그 밖에 사회적 약자 참여(X_2), 예산편성 권한(X_3), 예산편성 범위(X_4), 지역회의 설치(X_{10}), 지역회의 의사결정권한(X_{11}), 주민참여예산위원회 교육(X_{12})의 독립변수는 <모형 1>과 <모형 2>에서 모두 종속변수에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

〈표 16〉 주민참여예산제도와 주민주권강화간 인과관계-OLS 회귀분석결과

	〈모형 1〉 주민제안 총 사업수 (Y_1)	〈모형2〉 주민제안 총 예산액 (Y_2)
상수	(-1.547)	*** (2.666)
다양성		
주민참여예산위원회 위원 총 수(X_1)	.859*** (6.006)	.083 (.410)
사회적 약자 참여(X_2)	.156 (1.239)	.122 (.685)
개방성		
예산편성 권한(X_3)	-.015 (-.134)	-.111 (-.697)
예산편성 범위(X_4)	.060 (.529)	-.015 (-.094)
대주민 홍보(X_5)	-.304*** (-2.312)	.042 (.224)
투명성		
주민참여예산위원회 회의개최(X_6)	-.110 (-.972)	.525*** (3.252)
주민참여예산위원회 운영주체(X_7)	.271*** (2.417)	-.366*** (-2.301)
심의성		
분과위원회 설치(X_8)	.048 (.333)	.448*** (2.159)
분과위원회 의사결정권한(X_9)	-.095 (-.653)	-.501*** (-2.414)
지역회의 설치(X_{10})	-.093 (-.471)	-.472 (-1.681)
지역회의 의사결정권한(X_{11})	.090 (.456)	.271 (.965)
주민참여예산위원회 교육(X_{12})	-.087 (-.632)	.089 (.448)
Adjusted R^2	.802	.583
F-value(sig.)	7.418(.000)	2.685(.020)

값: 표준화계수(beta)

(): t-value

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

2. 함의 및 정책적 제언

전국 주민참여예산제도 운영 실태와 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미치는 영향에 대한 인과관계분석결과를 통해 나타난 함의와 주민참여예산제도를 발전시켜나가기 위한 정책적 제언

은 다음과 같다.

1) 다양성 확보

주민주권을 강화하기 위하여 주민참여예산제도는 다양성을 확보해야 한다. 전국 지방자치단체를 대상으로 한 본 실증연구결과 <표 16>에서 보여주었듯이 주민참여예산위원회의 위원수가 많을수록 주민이 제안하는 사업 수는 증가한다는 것을 알 수 있었다. 이는 서울시를 대상으로 한 이지문·권자경(2015)의 연구에서 위원수가 증가할수록 주민참여예산위원회에서 제안하여 지방자치단체 예산으로 최종 채택된 사업수가 증가한다는 연구결과와 유사하다고 볼 수 있다. 사회적 약자의 참여가 주민제안 사업수에 영향을 미친다는 관계는 입증이 되지 못했지만, 위원회의 위원 수가 많을수록 다양한 인적구성이 형성될 것이기에 수가 증가한다는 것은 다양성을 포함한다고 볼 수 있다. 위원회의 위원 구성이 다양할수록 전체 주민들에 대한 대표성을 획득할 수 있다. 지역주민들의 수요 및 욕구와 직결되는 지방자치단체 예산을 편성하기 위하여 대표성을 보장받은 주민참여예산위원회가 되기 위하여 위원을 다양하게 구성해야하고, 이 조건은 결국 양적으로 위원수가 많아야 가능하다. 또한, 위촉직이나 당연직 위원들보다는 공개추첨을 통한 일반시민들을 더 많이 확보하여야 다양성을 추구할 수 있다. 앞의 <표 2>의 주민참여예산위원회 위원수 통계에서 서울특별시는 250명으로 국내 최대 규모로 구성하였는데 2015년 행정자치부가 주민참여예산 우수사례로 선정되었다. 서울시는 80%이상을 공모로 위원을 구성하였고, 여기에 여성, 청소년, 장애인, 다문화가족 등 사회적 약자의 참여를 의무화하였다. 서울특별시가 우수한 사례로 선정될 수 있었던 기본 요건은 250명이라는 위원을 구성한 것에 기인한다고 본다. 이 외에도 위원수에 대한 앞 본문 각주에서도 기술하였듯이 서울 은평구는 위원수가 100명으로 2013년 행정자치부 우수사례로 표창을 받았다. 인천 남구 100명, 대전 대덕구 100명, 충남 천안시 99명, 서울 관악구 83명, 인천 남동구 84명, 전남 목포시 88명 등은 위원회의 다양성과 대표성을 확보하기 위한 시작점이 되었다. 많은 위원들을 모집하는 것이 쉬운 일이 아니다. 비수도권지역에서는 주민참여가 저조한 형편이기 때문에 더욱 어렵다. 하지만 주민참여예산제도가 다양성을 갖추기 위한 제일의 조건이 본 연구 및 선행연구에서 보여주고 있듯이 많은 위원수의 구성에 있음을 명심해야한다.

2) 개방성 확대

주민참여예산제도가 주민주권을 강화하는데 기여하기 위하여 개방성을 확대해야한다. 본 실증연구결과 <표 16>에서 본 바와 같이 대주민홍보가 중요한 변수임이 입증되었다. 대주민 홍보는 위원회 위원을 공개모집할 때, 주민참여예산제도 운영에 대해 자체적으로 홍보할 때 등에 사용된다. 홍보 방법으로는 지방자치단체 홈페이지, 게시판, 전광판, 지역신문, 소식지, 방송, 현수막, 시보(구보)등 공보, 이메일, 팩스, 우편, SNS, 설명회, 방문 등 다양한 수단들이 이용될 수 있다. 본 실증연구에서는 이와 같은 대주민홍보 수단이 많을수록 주민이 제안하는 사업수가 증가하지 않고, 오

히려 대주민홍보의 수단이 단순할수록 종속변수인 주민제안 사업수가 증가하는 것으로 나타났다. 많지 않은 숫자의 범위 내에서 대주민홍보 수단을 집중적으로 이용할 때 주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 유인이 되는 것으로 이해할 수 있다. 서울특별시에는 주민참여예산 전용 홈페이지(<http://yesan.seoul.go.kr/intro/index.do>) 및 서울위키(서울예산백과)를 구축하여 운영하고 있다. 전용 홈페이지에만 접속하면 모든 정보를 한눈에 원스톱으로 알 수 있는 시스템을 갖추는 것이 오히려 주민참여예산제도의 효과를 향상시키고 주민주권을 강화하는데 기여한다는 것은 서울특별시의 사례와 본 연구의 결과가 일치하는 것이라고 볼 수 있겠다. 주민의 적극적 참여에 대한 동의를 이끌어내기 위하여 홍보가 중요하며, 홍보시 종류를 다양하게 하지 않아도 가장 효과적인 홍보 수단을 선택하여 집중적으로 정보를 알린다면 오히려 주민참여예산제도의 효과는 높아질 것이다.

3) 투명성 확대

주민주권을 강화하기 위하여 주민참여예산제도는 투명성을 확대해야 한다. 본 연구의 <표 16>에서 나타난 바와 같이 실증연구결과 주민참여예산위원회의 운영주체가 지방자치단체(官)가 아닌 위원회일 때 제도 운영의 투명성이 확대되어 주민이 제안하는 사업수가 증가하는 것으로 분석되었다. 또한, 주민참여예산위원회의 회의개최 수가 증가할수록 투명성이 확대되어 주민이 제안하는 사업의 총 예산액은 증가함을 알 수 있었다. 위원회 운영주체가 위원회가 아닌 지방자치단체일 때 투명성은 감소되고 정보교류가 차단될 소지가 큼에 따라 주민이 제안하는 사업 예산액이 비현실적으로 과도하게 많은 액수가 요청된다는 것을 파악하게 되었다. 역으로 위원회의 실질적인 운영을 지방자치단체가 아닌 위원회에 자체적으로 맡긴다면 제도의 전 과정이 투명해져서 주민이 요구하는 예산액도 현실적인 수준에서 매겨진다는 것을 알 수 있었다. 이와 같은 회귀분석결과는 앞의 <표 7>에서 주민참여예산위원회 회의개최 빈도수를 조사한 현황과 함께 살펴보아야 할 것이다. 50% 정도의 지방자치단체들에서는 연간 1회-2회 개최하고 있지만, 연중 회의를 가장 많이 개최한 순으로는 안양시 13회, 의정부시 7회, 제주특별자치도와 인천 남구가 동일하게 6회였다. 종합하면, 주민참여예산제도 전 과정의 투명성을 확보해야 한다. 지방자치단체 예산의 범위 내에서 실질적으로 집행가능한 사업 제안 및 예산액 요구가 이루어질 수 있도록 위원회의 회의개최 빈도를 늘리고, 위원회가 독립적으로 운영될 수 있도록 주체성을 인정해줄 필요가 있다.

4) 심의성 강화

주민참여예산제도를 통해 주민주권 강화의 목표를 달성하기 위하여 심의성을 강조해야 한다. 앞의 <표 16>의 연구결과에서 보여주듯이 분과위원회가 설치되었을 때 심도 깊게 지역의 사안과 예산에 대해 논의할 수 있는 기회가 확보되어 주민이 제안하는 사업의 예산액이 증가하는 것으로 분석되었다. 한편, 분과위원회에 예산결정권한을 부여한 경우 오히려 책임감을 의식하여 주민이 제안한 예산액이 감소하고, 분과위원회에 예산결정권한이 없을 때 비현실적으로 예산액이 증가하

는 것으로 분석되었다. 주민참여예산위원회의 단일 조직만으로는 주민참여예산제도의 전체를 담당할 수 없고 연중 주민들이 지역의 문제에 대해 심도 깊게 논의하고 토론, 협의하는 과정을 거쳐 필요한 사업을 제안하고 예산을 책정할 필요가 있으며, 이를 위해 분과위원회가 심의성 확대의 기능을 수행할 수 있다는 것을 파악하게 되었다. 이지문·권자경(2015)의 연구에서 서울시의 경우(동별)지역회의가 주민참여예산제도 효과에 영향을 미치는 것으로 나왔지만, 전국 지방자치단체를 대상으로 한 본 연구에서는 양자간 인과관계가 통계적으로 유의미하게 검증되지 못하였다. 위원들을 대상으로 한 교육의 실시도 전국 지방자치단체를 대상으로 한 본 연구에서 주민참여예산제도 효과에 영향을 미치는 변수로서는 통계적으로 입증되지 못하였다. 주민참여예산위원회의 운영뿐만 아니라 분과위원회를 설치하여 운영하는 것은 주민의 의견을 보다 심도 깊게 반영하고 수렴하고자 함에 있다. 주민참여예산제도의 심의성을 강화하여 주민참여예산제도가 활발한 주민참여를 이끌어내고 주민주권강화에 기여할 수 있도록 해야한다.

참고문헌

- 권자경. 2016. “주민직접참여예산제도의 주민주권 강화방안”. 한국지방자치학회보. 28(2): 135-162.
- 김병국·최철호. 2012. “지방자치제도 하의 주민주권 확보방안: 시론적 연구”. 지방행정연구. 26(1): 31-52.
- 김배원. 2008. “헌법적 관점에서의 지방자치의 본질”. 공법학연구. 9(1): 219-251.
- 김석태. 2016. “지방분권 사상과 한국의 지방자치”. 지방정부연구. 19(4): 1-24.
- 김순은. 2012. “주민주권론과 지방자치의 발전”. 지방행정연구. 26(1): 3-30.
- 김순은. 2011. “영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로”. 지방정부연구. 15(2): 73-96.
- 이지문·권자경. 2013. “주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구”. 한국부패학회보. 18(4): 189-214.
- 이지문·권자경. 2015. “주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구: 서울시를 중심으로”. 지방정부연구. 19(1): 121-145.
- 최진혁. 2012. “정책결정과정에서의 주민주권의 강화”. 지방행정연구. 26(1): 53-80.
- 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.
- Chandler, Jim. 2010. “A Rationale for Local Government”. *Local Government Studies*. 36(1): 5-20.
- Chandler, James A.. 2008. “Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics”. *Political Studies*. 56: 355-373.
- Rossmann, Doralyn and Elizabeth A. Shanahan. 2012. Defining and Achieving Normative

- Democratic Values in Participatory Budgeting Processes. *Public Administration Review*. 72(1): 56-66.
- Shah, Anwar(ed.). 2007. *Participatory Budgeting*. The World Bank. Washington, D.C.
- 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.
- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제12844호(정부조직법) 일부개정 2014. 11. 19.)
- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 시행령(대통령령 제25751호(행정자치부와 그 소속 기관 직제) 일부개정 2014. 11. 19.)
- 지방자치법(법률 제14474호(지방세기본법) 일부개정 2016. 12. 27.)
- 지방자치법 시행령(대통령령 제27056호(무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률 시행령) 일부개정 2016. 03. 25.)
- 지방재정법(법률 제14476호(지방세징수법) 일부개정 2016. 12. 27.)
- 지방재정법 시행령(대통령령 제27621호(지방회계법 시행령) 일부개정 2016. 11. 29.)
- 행정자치부. 2015. 지방예산 효율화 우수사례.
- 행정자치부. 2013. 지방예산 효율화 우수사례.
- 서울특별시 참여예산 홈페이지. <http://yesan.seoul.go.kr/intro/index.do>

권자경(權子卿): 연세대학교에서 "지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과에 관한 실증연구"로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강릉원주대학교 자치행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지방자치와 국정관리 등이며, 주요 논문으로는 "거래비용 관점에서 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과", "민주화 이후의 정부관료제: 정권별 관료문화 경향분석" 등이 있다(jkkwon@gwnu.ac.kr)

Abstract

An Empirical Study on the Effect of Participation Budgeting on Residents Sovereignty

Kwon, Ja Kyung

This study aims to examine present conditions on local government all over the country and to empirically determine causality between participatory budgeting and residents sovereignty. The key findings of the empirical analyses are as follows: 1) the more the member of the committee, 2) the less the number of public relations, and 3) as the committee operates the organization its own self, as the number of programs that residents suggest increase. 1) the more the number of meetings, 2) as the local government operates the committee, 3) as the branches are standing and 4) they has no authority to make a budget, as the budget sum that residents suggest increase. Based on the empirical analysis, this study emphasizes the diversity, openness, transparency, and deliberation of participatory budgeting.

Key Words: Residents Sovereignty, Participatory Budgeting, Diversity, Openness, Transparency, Deliberation