



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

주민참여예산제도의 성패 요인에  
관한 연구

- 전라남도 주민참여예산제도를 중심으로 -

2023년 8월

서울대학교 대학원

행정학과

김 세 훈

# 주민참여예산제도의 성패 요인에 관한 연구

- 전라남도 주민참여예산제도를 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함  
2023년 3월

서울대학교 대학원  
행정학과  
김 세 훈

김세훈의 석사 학위논문을 인준함  
2023년 6월

위 원 장 박 순 애 (인)

부위원장 엄 석 진 (인)

위 원 이 수 영 (인)

## 국문초록

주민참여예산제도 문제점과 개선방안에 대한 연구는 지난 10년간 꾸준히 진행되었으나, 연구에서 도출된 방향으로 개선하더라도, 문제가 지속되기도 한다. 따라서 단순한 제도의 추가, 보완이라는 제도적 측면에서 연구하기보다 제도를 운영하면서 나타나는 참여자들의 환경, 맥락, 상호작용 등을 고려하여, 제도의 성패에 미치는 요인을 심층적으로 분석할 필요가 있다. 이에 대해 Strauss & Corbin(1990)의 근거이론을 활용하여 분석하고자 한다.

본 연구는 2022년에 전라남도에서 운영되고 있는 주민참여예산제도를 대상으로, 8명의 참여자(주민참여예산위원 4명/공무원 4명)와 심층면접을 진행했다. 주민참여예산위원 대부분이 전라남도 주민참여예산제도 운영에 대해 부정적으로 평가하여, 인터뷰 대상자들에게 실패 요인을 중점적으로 문의했고, 해결방안 및 성공 요인을 도출하였다.

분석결과, 일반도민이 주민참여예산위원으로 참여하게 만든 인과적 조건으로 공직경험에서는 ‘공무원 근무경력’, ‘시군 운영 위원에 참여경력’, ‘은퇴 후 봉사동기’라는 요인이 발견되었고, 자발적으로 참여한 이유로 ‘관심있는 정책 추진’이 제시되었다.

맥락적 속성의 경우, 정치적으로 중앙정부와 단체장의 관심이 높을수록 도 집행부의 지원이 증가할 것이라고 제시되었다. 사회적으로는 고령화가 많이 진행된 전라남도에서 온라인 중심으로 제도가 운영되면서 일반도민의 참여를 이끌어내기 어렵다고 제시되었다. 제도적인 측면에서도 사업제안서 작성의 어려움, 일방적 정보전달의 홍보방식 때문에 일반도민이 활발하게 참여하기 어렵다고 미친다고 분석됐다.

이러한 상황에서 중심현상인 주민참여예산위원의 참여가 형식적으로 이뤄지고 있으며, 이에 더해 중재적 조건으로 주민참여예산위원의 역량강화 노력도 부족하며, 주민참여예산제도 이외 다른 주민참여 제도나 민원/평가 제도와의 연계가 부족하여, 주민참여예산위원의 참여에 대한 불만족으로 이어졌다. 이러한 상황에서 주민참여예산위원들은 추후 주민참여예산제도에 대한 재참여 여부를 결정하게 된다.

본 연구는 표본의 수가 적다는 한계가 존재한다. 다만, 전체위원장 및 분과위원회 위원장과 같은 대표성 있는 인원을 인터뷰 대상으로 선정하였으며, 모두 이전 차수나 시군 주민참여예산위원회에 참여한 대상자이므로, 다양한 경험을 문의하여 연구에 반영할 수 있었다. 또한, 코로나 19로 인해 전체회의를 비대면으로 진행하는 등 제도가 시대적 상황에 의해 축소 운영되어 나타난 주민들의 효능감 저하라는 요인을 통제하지 못했다. 마지막으로 전라남도 주민참여예산제도에 한정하여 연구를 진행했기 때문에 시·도 전체에 일반화하기 어렵다는 한계를 지닌다.

**주요어** : 주민참여예산제도, 성패 요인, 전라남도, 근거이론  
**학 번** : 2019-25632

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	3
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 .....	4
제 1 절 주민참여예산제도의 이론적 논의 .....	4
1. 주민참여예산제도의 개념 .....	4
2. 주민참여예산제도의 목적과 기대효과 .....	5
3. 주민참여예산제도의 운영현황 및 법령 .....	7
4. 선행연구 .....	11
제 2 절 전라남도 주민참여예산제도 운영현황 .....	16
1. 구성 .....	16
2. 절차 .....	21
3. 운영현황 및 운영결과 .....	23
제 3 장 연구방법: 근거이론적 접근 .....	25
제 1 절 질적연구 방법의 필요성 .....	25
제 2 절 연구참여자 선정과 자료수집 방법 .....	26
1. 연구 참여자의 선정 .....	26
2. 자료수집 방법 .....	29
제 3 절 분석방법: 근거이론 분석틀(패러다임 모형) .....	31

제 4 장 분석결과 .....	32
제 1 절 범주의 발견 .....	32
제 2 절 중심현상 .....	34
1. 인과적 조건 .....	34
2. 맥락적 조건 .....	36
3. 중심현상 .....	46
제 3 절 중재적 조건 및 결과 .....	48
1. 중재적 조건 .....	48
2. 작용과 상호작용 .....	54
3. 결과 .....	55
제 4 절 선택코딩 .....	56
제 5 장 결론 .....	58
제 1 절 연구결과 요약 .....	58
제 2 절 정책 제언 .....	60
제 3 절 연구의 한계 .....	61
참고문헌 .....	62

## 표 목 차

[표 1] 주민참여예산제도 도입 의무화를 규정한 지방재정법 …	1
[표 2] 주민참여예산제도 전개과정 ……………	8
[표 3] 행안부 운영 조례 모델안 비교 ……………	9
[표 4] 광역자치단체 주민참여예산제도 조례 유형 ……………	10
[표 5] 주민참여예산제도 영향요인 연구 변수 정리 ……………	15
[표 6] 전라남도 주민참여예산제 운영 조례 주요 내용 ……………	17
[표 7] 전라남도 주민참여예산위원회 차수별 위원 구성 ……………	19
[표 8] 전라남도 주민참여예산제도 운영 일정 ……………	22
[표 9] 전라남도 주민참여예산제도 운영 현황 ……………	23
[표 10] 전라남도 주민참여예산제도 운영 결과 ……………	24
[표 11] 연도별 전라남도 주민참여예산 반영 사업량 및 반영예산	27
[표 12] 연구 참여자 명단 ……………	28
[표 13] 질문지 ……………	30
[표 14] 연구 결과 ……………	33

## 그림 목 차

[그림 1] 전라남도 주민참여예산위원회 구성 ……………	18
[그림 2] 패러다임 모형 ……………	31
[그림 3] 사업제안 서식 ……………	42
[그림 4] 주민참여예산 절차도 ……………	43
[그림 5] 도민과 함께하는 알기쉬운 예산서 ……………	45
[그림 6] 패러다임의 흐름 ……………	57

# 제 1 장 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

1995년 6월 지방자치단체장 선거를 실시하면서, 단체장은 중앙정부에 의해 임명되지 않고, 주민들에 의한 직접 선거로 선출되었다. 이로 인해 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간의 관계 중 지방자치단체와 지역주민의 관계가 강화되었다. 이러한 과정에서 지역주민들은 자신의 수요를 정책에 반영하기 위해 정책 과정에 적극적으로 참여하였으며, 단체장들은 이러한 주민들의 의견을 반영하기 위해 다양한 제도를 도입했다. 이러한 과정에서 주민참여예산제도가 도입되었다.

우리나라 주민참여예산제도는 2003년 8월 광주광역시 북구에 최초로 도입되었다. 초기에는 각 지자체에서 자체적으로 판단하여 필요한 경우도 도입했지만, 2011년에 중앙정부에서 지방재정법 제39조 개정하여, 모든 지방자치단체에 의무적으로 주민참여예산제도를 도입할 것을 규정하였다.

<표 1> 주민참여예산제도 도입 의무화를 규정한 지방재정법

구분	지방재정법 [시행 2010. 11. 18] [법률 제10303호, 2010. 5. 17, 타법개정]	지방재정법 [시행 2011. 9. 9] [법률 제10439호, 2011. 3. 8, 일부개정]
내용	제39조(지방예산편성과정 에 주민참여) 지방자치 단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방 예산편성과정에서 주민 이 참여할 수 있는 절차 를 마련하여 시행할 수 있다.	제39조(지방예산편성 과정에서 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정 에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.

출처: 법제처 국가법령정보센터

2023년은 광주 복구에 최초로 주민참여예산제도가 도입된 지 20년이 되는 해이며, 전국에 의무적으로 도입된 지 약 10년이 지난 해이다. 제도 도입 후 많은 시간이 지났지만, 아직 주민참여예산제도가 획기적인 성과를 달성했다는 평가는 받지 못하고 있다. 일부 지방자치단체에서는 주민의 적극적 참여와 지방자치단체장의 관심으로 주민참여예산제도의 운영이 활성화되고 있는데 반해, 일부 지방자치단체에서는 지방자치단체장과 주민의 무관심으로 인해 주민의 의견수렴과 참여는 형식적인 데 그치고, 단지 생색내기식 소규모 주민제안사업 위주로만 운영되고 있는 실정이다(강황목 등, 2018). 이러한 차이가 나타나는 이유를 주민참여예산제도 운영현황을 심층적으로 분석하여 성패 요인을 분석할 필요가 있다.

특히 도 단위에서의 주민참여예산제도는 특·광역시, 시·군·구에 비해 상대적으로 활성화 수준이 낮다는 평가를 받고 있다(정재진, 2020). 또한 운영의 효율성 확보, 담당공무원의 관심 제고, 시민의 인식개선 및 전문성 제고, 주민참여예산 실링 확대 등 다양한 대안들이 제시되었지만, 이러한 대안들을 충족한다 하더라도 제도적·행정적 한계로 인해 많은 어려움에 직면하고 있다(정재진, 2020). 따라서 단순한 제도의 추가, 보완이라는 제도적 측면에서 연구하기보다 제도를 운영하면서 나타나는 참여자들의 환경, 맥락, 상호작용 등을 고려하여, 제도의 성패에 미치는 요인을 심층적으로 분석할 필요가 있다. 기존에 다수 진행된 양적 연구와 달리, 질적 연구방법을 기반으로 도 단위의 주민참여예산제도의 참여자들과 심층면접을 통해 주민참여예산제도의 성패요인을 도출하는 연구를 진행하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구는 전라남도 주민참여예산제도에 참여한 주민과 공무원을 대상으로 진행했다. 본격적인 연구를 하기 전에는 주된 참여자로 주민, 공무원, 전문가를 대상으로 연구를 진행할 계획이었다. 하지만 전라남도 주민참여예산에는 자문위원회와 같은 전문가 집단이 별도로 존재하지 않았고, 주민참여예산 운영에 참여한 대학교수 등은 예산학교에서 예산에 대한 기본적인 지식을 주민을 대상으로 교육할 뿐 주민참여예산 심의과정에는 적극적으로 참여하지 않았다. 이에 전문가를 대상에서 제외하고 주민과 공무원을 집중적으로 분석하였다.

본 연구의 공간적 범위는 전라남도이다. 광역지방자치단체의 주민참여예산제도를 대상으로 선정한 이유는 기초지방자치단체보다 예산의 규모가 크기 때문에, 기초자치단체에 비해 상대적으로 재정의 자율성이 있어 주민들의 요구를 정책으로 수월하게 반영할 수 있을 것으로 예상했기 때문이다.

둘째, 연구의 시간적 범위는 2022년 전라남도 주민참여예산이다. 연구 설계 시에는 시간적 범위를 2개 연도로 설정할 계획이었다. 연구목적이 제도 운영의 성패요인 도출이므로, 주민참여예산제도 운영이 성공한 연도와 실패한 연도를 선정하여 이를 비교하면 성패요인을 도출할 수 있을 것으로 예상했기 때문이다. 하지만 제도 운영의 성패를 일률적으로 결정하기 어렵다는 피드백을 받았고, 파일럿 인터뷰 시 시간이 지날수록 인터뷰 대상자의 기억이 왜곡될 수 있다는 조언을 고려하여, 가장 최근 연도인 2022년을 시간적 범위로 선정했다.

## 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제 1 절 주민참여예산제도의 이론적 논의

#### 1. 주민참여예산제도의 개념

지방자치단체 예산편성은 폐쇄적인 관료적 의사결정과정에서 기초하여 집행부에 의해 일방적으로 추진하는 경향이 있다.(곽채기, 2005) 따라서 주민들에 대한 대응성이 약화되고, 예산 비효율성이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 주민참여예산제도가 제시되었다. 예산편성에 주민들이 참여하여 의견을 직접 투입하므로 대응성이 개선될 수 있으며, 비효율적 사업에 대해 주민들이 비판하는 것은 집행부에 대한 견제와 균형으로 작용하여, 해당 사업을 효율적으로 개선할 수 있기 때문이다.

주민참여예산제도(Participatory Budget: PB)는 “집행부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게로 분권화(decentralization) 또는 권한이양(empowerment)의 방법을 통해 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다(곽채기, 2005).” 따라서 “주민참여예산제도는 관료중심의 예산결정을 주민중심의 예산결정으로 바꾸기 위한 의도적 계획적인(plannedchange) 노력의 결과로서 제안된 제도적 장치이다”(나중식, 2004).

이를 확대하여 주민참여예산제도를 예산편성과정에서 주민들의 참여가 아닌 ‘거버넌스’로 이해하는 견해도 있다. 곽채기는 “예산편성권의 분권화·분산화·공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종”이라고 강조한다(곽채기, 2005). 즉, “정부의 예산과정에 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 기회와 통로가 마련되어 예산운영과 거버넌스(governance)에 큰 변화를

가져올 수 있다는 것이다(임성일, 2015).” 또한, 주민참여예산제도는 주민이 직·간접적으로 지방자치단체의 예산과정에 참여하는 것으로 민관의 상호작용을 통해 주민들의 의견을 수렴하는 체계적인 과정으로 이해할 수 있다(주기완, 2015).

## 2. 주민참여예산제도의 목적과 기대효과

주민참여예산제도의 목적은 재정민주주의 실현이라고 볼 수 있다. 재정민주주의의 원리는 “재정운영과정에서 주민을 참여시키고, 이러한 과정에서 관련된 정보를 공개하고, 그 결과에 책임을 질 수 있도록 해야 한다는 것”(윤태환, 2010)이다. 따라서 주민들은 주민참여예산제도를 통해 지역의 문제를 직접 결정하는 주민주권을 보장받아 재정민주주의를 실현할 수 있다고 볼 수 있다.

또한, “주민참여예산제도가 예산편성과정에서 시민참여를 확대함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의 이념을 구현하는 데 있어, 재정민주주의를 주민참여예산제도의 목적으로 제시할 수 있다(곽채기, 2005).” 즉, 주민참여예산제도를 통해 주민들의 요구가 예산에 직접 반영되기 때문에 대응성(responsiveness)과 책임성을 제고할 수 있다.

예산 운영의 효율성 제고에도 기여할 수 있다. “고전적이고 일반적인 시민 예산통제 방식으로서 예산의 집행감시를 통한 삭감-절약만을 그 목적으로 하는 것이 아니라 그보다는 불요불급한 예산을 삭감하되, 반드시 필요한 예산은 증액 편성할 수 있도록 요구(박광우, 2006)할 수 있기 때문이다.

그리고 주민참여예산제도는 심의민주주의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 심의민주주의(discursive democracy)는 “어떠한 공적 현안에 대한 의사결정과정에서 시민들이 숙의과정에 민주적으로 참여하여 영향을 미칠 수 있도록 마련된 제도”를 의미한다(배정아·엄인주, 2017). 주민참여예산제도는 공적 현안에 대해 주민들이 만나서 논의할 수 있는 토론의 장이

될 수 있으므로, 시민들로 하여금 숙의를 진행할 수 있는 기회를 제공한다. 심의민주주의의 가치가 주민참여예산제도에 접목되면, 주민 개인의 이익을 넘어 다수의 이해를 기반으로 하는 공적 합의가 형성될 가능성이 높아지고, 성찰적 숙의를 바탕으로 하여 의사결정의 질과 참여자들의 정치적 효능감도 동시에 제고될 수 있다(오현순, 2016). 즉, “주민참여예산 제도는 재정민주주의에서 더 나아가 담론적(discursive) 정책 결정 내지는 심의민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치의 하나로 평가받고 있어.”(곽채기, 2005) 심의민주주의적 성격을 지닌다.

앞에 제시한 주민참여예산제도의 목적과 기대효과를 정리하면 운영진의 견해와 같이 과정적 측면과 결과적 측면으로 나눌 수 있다. 과정적 측면에서는 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성을 추구할 수 있으며, 이는 “누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는” 참여를 지향함을 의미한다(윤영진, 2014). 결과적 측면에서는 대응성, 효율성, 형평성을 기대할 수 있으며, 주민참여예산제도는 결과적 측면보다는 과정적 측면의 이념을 지향하는 경향이 있다고 강조한다(윤영진, 2014). 이에 더해 주민참여예산제도는 숙의를 할 수 있는 기회를 제공하는 장소가 되어, 담론지향성 및 숙의민주주의 실현에 기여하게 된다.

### 3. 주민참여예산제도의 운영현황 및 법령

#### 1) 주민참여예산제도 도입과정

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르투알레그레스(Porto Alegre)에 최초로 도입되었으며, 전 세계로 확대되는 과정에서 우리나라에는 2004년에 광주광역시 북구가 주민참여예산제도 운영조례를 제정하면서 본격적으로 도입되었다.

이후 2005년에 지방재정법 제39조를 개정<sup>1)</sup>하여, 주민참여예산제도의 근거조항을 마련했다. 2006년에 행정안전부의 「주민참여예산제 운영 조례 표준(안)」과 2010년 10월 「주민참여예산제 운영 조례 모델(안)」을 지방자치단체에 제시하여 주민참여예산제도를 활성화 시키기 위한 기반을 마련하였다(권광진, 2016).

2011년에는 주민참여예산제도를 의무화하는 내용으로 지방재정법을 개정하였으며, 2015년에 지방재정법에 주민참여예산제도 운영에 대한 평가 조항을 신설하는 등 원활한 운영을 위한 필요한 내용을 신설하였다. 이후 17년 문재인 정부의 국정과제 중 하나로 제시되었으며, 2018년에는 주민참여예산제도 운영 사항을 조례로 규정하는 조항을 지방재정법에 신설하였다.

이 중 행정안전부가 지방자치단체에 통보한 2006년 「주민참여예산제 운영 조례 표준(안)」과 2010년 「주민참여예산제 운영 조례 모델(안)」이 중요하다. 대부분의 지방자치단체가 해당 조례(안)과 모델에 근거하여 제도를 도입했기 때문이다. 아래의 표는 전반적인 주민참여예산제도 도입과정이다.

---

1) 지방재정법 제39조 (지방예산편성과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다고 규정하여, 주민참여를 위한 근거조항을 마련하였다.

<표 2> 주민참여예산제도 전개과정

시기	내용(내용수정)
2003.05	광주광역시 북구청 주민참여예산제 최초 도입(조례 14.3. 제정)
2003.07	행정안전부 「2004년 지방예산편성지침」에 주민참여형 예산편성제도 권고 - 광주 북구, 울산 동구 주민참여예산조례 도입
2005.08	지방재정법 개정 (예산편성과정에 주민참여 조항 신설)
2006.08	행정안전부 주민참여예산제 표준조례(안) 통보
2010.10	행정안전부 주민참여예산제 운영 조례 모델(안) 시달
2011.03	지방재정법 개정 <b>【제39조 의무사항으로 규정(11.9.9 시행)】</b>
2015.05	지방재정법 개정 <b>【주민참여예산제도 운영 평가 조항 신설(15.5.13 신설)】</b>
2017.07	문재인 정부 ‘100대 국정과제’ 중 75번(지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(행안부·기재부) 통해 주민참여예산제도 확대 통한 주민의 자율 통제 강화 목표 지정
2018.03	지방재정법 개정 <b>【주민참여예산제도 운영 사항을 조례로 규정하는 조항 신설(18.3.27 신설)】</b>

출처: 김성찬(2018, 김재형, 2022에서 재인용)

## 2) 행정안전부 주민참여예산제 표준조례안

행정안전부는 지방자치단체가 각 실정에 맞게 주민참여예산제도를 운영할 수 있도록 조례 표준(안)과 운영 조례 모델안을 지방자치단체에 제공하였다. 모델(안)은 3가지 유형이다. 모델안1은 주민참여예산운영을 위한 기본내용을 규정하며, 주민참여위원회를 ‘설치할 수 있다’고 하여 강제성은 없다. 모델안2은 ‘주민참여예산위원회를 둔다’고 규정하여, 위원회 설치에 강제성이 있지만 운영을 위한 세부사항을 규정하지 않는다. 모델안3은 모델2와 마찬가지로 ‘주민참여예산위원회를 둔다’고 규정하여 강제성이 있으며, 운영에 필요한 세부사항(운영원칙, 회의록 공개 등)과 재정 지원 등을 규정하고 있다. 모델안에서 규정하는 내용은 아래 표와 같이 나타낼 수 있다.

<표 3> 행안부 운영 조례 모델안 비교

구분	모델안 비교		
	모델안 1	모델안2	모델안3
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(군수의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(구청장의 책무) 제5조(주민의 권리)
운영 계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(결과 공개)
위원회	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위 원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등)	제10조(위원회 구성) 제11조(위원의 위촉 및 임기) 제12조(위원장 및 간사의 직무) 제13조(기능) 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결) 제17조(회의록 공개의 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관 등의 협조요청) 제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육)
지원			제23조(재정 및 실무지원)
기타	제11조(시행규칙)	제15조(시행규칙)	제24조(시행규칙)
부칙	부칙	부칙	부칙

출처: 행정안전부 보도자료(2010. 11. 1)

광역자치단체에서 제정한 주민참여예산제도 조례유형은 아래 표와 같다. 총 19개의 광역자치단체 중 3유형은 8개, 2유형은 5개, 1유형은 4개로 나타나고 있다.

<표 4> 광역자치단체 주민참여예산제도 조례 유형

단체명	특/광역시								도								
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
조례 유형	3	3	3	3	3	2	1	3	3	1	3	2	2	1	1	2	2

출처: 행정안전부 내부자료(김재형, 2022에서 재인용)

## 4. 선행연구

### 1) 주민참여예산제도 자체에 대한 연구

주민참여예산제도와 관련된 선행연구는 제도 자체의 내용, 도입 효과에 관한 연구, 영향요인에 관한 연구로 구분할 수 있다.

먼저, 제도 자체의 내용에 관한 연구는 제도 도입 이전부터 지금까지 꾸준히 진행되고 있는 연구로, 제도 도입 현황을 분석하여 문제점과 해결방안을 도출하는 연구이다. 임성일(2011)은 주민참여예산제도의 의의, 실시현황과 쟁점을 분석하여, 주민대표성 확보, 실질적 의미가 있는 예산과정의 참여 범위와 대상선정, 지방자치단체의 장, 공무원, 의원의 인식 변화, 지속적인 의사소통과 재정 투명성 제고, 지방자치단체에 적합한 다양한 주민참여예산제도의 실시 등을 발전 방향으로 제시하였다.

곽채기(2011)는 주민참여예산제도의 운영실태 및 성공사례 분석하여, 제도방안으로 지역의 특성과 여건에 부합하는 주민참여 예산제도의 모델 개발, 온라인 참여 활성화, 내실 있는 재정정보의 공개, 제도에 대한 공무원의 인식의 변화 등을 제시하였다.

권혁준·이정철·황윤원(2014)은 주민참여예산제도의 운영 현황을 분석하여, 형식적인 운영, 지방자치단체 예산 총액 대비 주민참여예산 비율 축소, 관 주도 운영방식과 주민들의 참여 제한 등을 문제점으로 제시했다. 이를 해결하기 위해 조례 개정과 시행규칙 제정, 주민들의 참여 범위 명확화, 의견수렴방식 개선 및 참여범위 확대, 지역주민들의 자발적인 참여 환경 조성, 자치단체의 역량강화 및 주민참여예산제도에 대한 올바른 이해 등이 필요하다고 하였다.

류영아(2019)는 국내외에서 운영 중인 주민참여예산제도를 비교·분석하여, 주민들의 온·오프라인 참여 공간 부족, 주민참여예산제도에 참여하는 주민들의 대표성 부족, 제도와 주민 자치조직의 연계 미흡 등을 문제점으로 제시했다. 이에 온·오프라인 주민참여 공간 구축, 주민참여예산위원의 대표성 확보, 주민참여예산위원 선발 시 주민자치회 위원 활용 등이 필요하다고 하였다.

특정 지역의 주민참여예산제도를 대상으로 한 연구로 김겸훈·이은구(2009)은 대전광역시를 대상으로 분석하여, 주민참여위원회와 공무원과의 주민참여예산제도에 대한 인식 차이가 존재하며, 이를 해소하는 것이 제도 정착을 위해 필요하다고 하였다.

송광운(2009)은 광주광역시 북구의 주민참여예산제도를 대상으로 분석을 진행하였으며, 재정 투명성 강화, 예산에 대한 공무원 인식개선, 주민의 주인의식 성장, 주민과 행정 간의 협력적 관계의 형성 등의 성과가 있으나, 시민위원의 전문성과 대표성 부족, 환류대책 없는 형식적 운영 등의 한계가 있음을 제시하였다. 이에 소외계층을 위한 특별위원회, 시민단체의 적극적 참여 유도, 주민참여예산제도의 내실화 추진, 참여자의 전문성 강화를 위한 교육체계 마련, 상시적인 환류체계 구축 등이 필요하다고 제시하였다.

홍희표(2011)는 경기도 오산시를 대상으로 분석하여, 주민참여예산제도 활성화를 위해서는 현실성 있는 조례 제정, 지속적 예산교육 실시 등 제도 운영의 내실화가 필요하다고 하였다.

유희숙·김예승(2012)은 경기도 주민참여예산제도를 대상으로 분석하여, 주민참여위원회의 대표성과 전문성 확보, 시민참여방식의 다양화 및 홍보 강화, 예산교육 활성화가 필요하다고 하였다.

주기완(2015)은 경상남도의 주민참여예산제도를 대상으로 분석하여, 운영조례 개정을 통한 주민 참여 범위 재설정, 위원회 구성의 대표성 및 적절성 확보, 주민의 참여 확대 유도를 통한 운영 결과의 대표성 확보, 제도의 발전을 위한 지역연구회 설치 및 예산학교 운영 활성화, 제도의 홍보 확대가 필요하다고 하였다.

정재진(2020)은 경기도 주민참여예산제도를 대상으로 분석하여, 제도적 측면에서 도·시·군간 사무구분의 불명확성, 경비부담의 규정 제약, 시·군 재정지원 제약을, 행정적 측면으로는 예산부서의 삭감기조, 제도 운영담당 직원의 부정적 인식 등을 문제점으로 제시했다. 이를 해결하기 위해 도(道)와 시·군 간의 사무분장 명확화, 도(道)의 시·군 대상 재정지원, 도(道) 역할을 시·군지원 역할로 전환, 제도 운영 및 사업부서의 적

극적 참여 유도를 위한 인센티브 제공 등을 개선방안으로 제시하였다.

## 2) 주민참여예산제도 성과에 대한 연구

주민참여예산제도의 성과에 대한 연구가 다수 존재한다. 광채기(2011)는 주민참여예산제도의 성과를 다섯 개를 제시한다. 예산과정에 대한 지역주민들의 참여 기회 보장 및 재정주권 회복, 지방재정 관련 정보 공개를 통해 지방재정 투명성 확보 및 지역주민의 알권리 보장, 지방재정의 건전성과 책임성 확보, 지역 간 또는 계층 간 자원배분의 공정성과 형평성 제고, 예산편성에 대한 지역거버넌스 구축으로 지방자치단체, 지역주민, 그리고 지역사회단체와의 협력적 관계 형성을 제시하였다.

안성민·최윤주(2009)는 주민참여예산제도의 성과로 지방정부와 시민사회의 파트너십 구축, 사회적 약자를 위한 정책의 우선순위 제고 등을 제시하였다.

이순향·김상헌(2011)은 주민참여예산제도가 지방정부의 세출예산의 규모나 구성에 미치는 영향을 분석하여, 주민참여예산제도 도입이 세출예산의 총지출 규모를 줄이지만, 세출예산 중 일반행정비, 경제개발비 등 비중 변화에는 영향을 미치지 못한다고 분석하였다.

정재호·김상헌(2014)는 선심성 및 전시성 예산을 대상으로 분석하여, 주민참여예산제 도입이 선심성 및 전시성 예산의 증가에 영향을 미치지 못하며, 주민참여예산제가 지방재정의 통제장치로서의 역할을 수행하지 못한다고 분석하였다.

장인봉·염영배(2014)연구는 의정부시를 대상으로 분석하여, 주민참여예산제도가 참여투명성요인(정보공개수준, 참여확대수준, 예산투명성)에는 긍정적이지만, 참여자요인(주민참여예산위원회, 지방정부, 지방정부의 전문성·대표성·공정성)은 낮아지는 경향성을 보이며, 절차개선요인(주민의견 합리성, 절차능률성)은 매우 미흡하다고 분석하였다.

최예나(2017)의 연구에서는 주민참여예산제도의 성과로 대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성을 제시하고, 이에 대한 정의를 구체화하여, 대응성은 예산편성 시 주민의견 반영, 형평성은 예산 편성 시 사회적 약자의 이익

대변, 민주성은 예산낭비에 대한 주민 통제, 신뢰성은 재정운영에 대한 신뢰로 설정하고 있다(최예나, 2017).

김애진(2017)은 주민참여예산제도가 지방재정운영에 미치는 영향을 분석하여, 주민참여예산 반영비율이 높을수록 지방보조금이 감소하지만, 주민참여예산위원회 회의 개최 수가 많을수록 지방보조금이 증가한다고 분석했다.

### 3) 주민참여예산제도의 영향요인에 대한 연구

마지막으로 제도의 영향요인에 대한 연구는 다음과 같다. 김관보·김옥일(2007)은 정치체제의 수용성 등 정치적 문화와 법적장치가 큰 영향을 미친다고 제시하였다.

장인봉(2015)은 참여주체(주민참여예산위원회와 공무원)의 인식조사를 중심으로 예산정보 공개수준, 심의의견 반영수준, 예산관련 교육수준 등이 예산편성 과정을 활성화시키는지 분석했다. 3가지 요인이 주민참여예산제도 활성화에 기여하지만, 공무원의 경우 주민참여예산위원회와 달리 예산편성 관련 교육수준과 예산편성개선에 있어 능률성과 합리성이 낮아졌다고 인식했다.

이지문·권자경(2015)은 효과적인 제도 운영에 필요한 요인으로, 주민참여의 수준을 제시하면서, 주민참여의 수준이 높을수록 주민참여예산제도의 효과가 높다고 제시하였다. 즉, 다양성(주민참여위원회 위원수, 사회적 약자 참여 수), 개방성(예산편성 권한 등), 투명성(예산회의 주체조직, 주민참여위원회 운영조직), 심의성(동별 지역회 및 조정회의 설치 등)이 주민참여예산 결정 사업 수 및 예산에 영향을 미친다고 제시했다.

김경범·현성욱(2016)은 주민참여예산제도 활성화에 미치는 영향요인을 분석하였는데, 정책인지도, 위원의 대표성, 사업선정절차의 공정성 등이 주민참여예산제도의 활성화에 영향을 끼침을 제시한다.

권자경(2017)은 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미치는 영향을 분석하여, 참여예산위원회의 위원이 많을수록, 대주민 홍보수단이 단순할수록, 위원회가 독립적으로 운영될 때 주민직접제안 사업 수가 증가하고,

주민참여예산위원회 회의개최 수가 많을수록, 위원회가 아니라 지방자치단체가 실질적으로 위원회 조직을 운영하면서 주도권을 잡을수록, 분과위원회가 예산결정에 대한 의사결정권한이 없을수록 주민이 직접 제안하는 사업예산 총액이 증가한다고 제시했다. 영향요인에 대한 연구를 종합하면 아래 표와 같다.

<표 5> 주민참여예산제도 영향요인 연구 변수 정리

연구자	설명변수	종속변수
김관보· 김옥일 (2007)	·참여환경(정치체제의 수용성)	·예산과정의 시민참여 성과
장인봉· 염영배 (2014)	·참여투명성(참여확대 및 정보공개수준, 예산투명성) ·참여자(참여예산위원회/집행기관/의회전문성) ·절차개선(주민의견 합리성, 절차 능률성)	·지방자치단체 예산제도의 개선 효과 : 참여예산 편성 반영도
이지문· 권자경 (2015)	·다양성(주민참여위원 수, 사회적약자 참여자 수) ·개방성(예산편성 권한 및 범위, 초과 지원자 선정방법) ·투명성(예산회의주체 조직, 주민참여위원회 운영조직) ·심의회(동별위원회 및 조정회의 설치여부, 조율권한)	·주민참여예산제도 효과성 -주민참여예산 결정 사업 수 -주민참여예산 결정 총 예산
김경범· 현성욱 (2016)	·정책인지도, 위원의 대표성, 사업선정절차의 공정성	·주민참여예산제도 활성화
권자경 (2017)	·다양성(주민참여예산위원회 위원 총수, 사회적 약자 참여) ·개방성(예산편성 권한, 예산편성 범위, 대주민 홍보) ·투명성(주민참여예산위원회 회의 개최, 운영 조직) ·심의회(분과위원회 설치, 의사결정권한, 참여위 교육 등)	·주민참여예산제도 효과성 -주민 제안 총 사업 수 -주민 제안 총 예산액

출처: 강황목 등(2018)의 재구성

위와 같이 주민참여예산제도에 대한 연구가 꾸준히 진행되고 있으나, 일부 연구를 제외하면 대다수 연구가 주민참여예산제도의 성공적 운영모델을 제시하는 사례연구의 수준에 그치고 있고, 실제 주민참여예산제도의 활성화에 미치는 영향요인과 관련된 실증연구는 부족한 것이 사실이다(강황목 등, 2018). 이에 활성화 요인을 도출하기 위해 전라남도를 대상으로 요인을 분석하고자 한다.

## 제 2 절 전라남도 주민참여예산제도 운영현황

### 1. 구성

#### 1) 도입과정

전라남도는 2009년부터 예산편성에 주민의 의견을 적극 반영했다. 전남도 누리집에 ‘2009년도 예산편성과 관련하여 도민 여러분의 다양한 의견을 수렴합니다’라는 코너를 마련하여 예산편성에 주민의 의견을 적극 반영하였다. 그 후 2011년 7월에 「전라남도 주민참여예산제 운영 조례」를 제정하면서 주민참여예산이 제도화되었다. 이후 원활한 주민참여예산제도 운영을 위해 2012년 8월 「전라남도 주민참여 예산제 운영 조례 시행규칙」을 제정하여 주민참여예산제 운영에 필요한 사항을 규정하였다.

#### 2) 조례

‘전라남도 주민참여예산제 운영 조례’는 2011년 7월 27일에 제정되었다. 이후 다양한 계층의 주민참여 확대, 민간인 위원장 호선, 주민참여예산 연구회 운영 등 내실있는 운영을 위해 2번의 조례 개정이 진행되어, 현재 18개 조항과 부칙으로 운영되고 있다.

먼저 2조에 의견제출자를 ‘전라남도에 주소를 두고 있는 사람뿐만 아니라 ‘도 지역에 소재한 기관, 단체에 근무하는 사람’과 ‘도에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원’이라고 규정했다. 즉, 좁은 의미의 도민이라고 볼 수 있는 ‘전라남도에 주소를 두고 있는 사람’에 더해, 다른 지역에 거주하고 있더라도 전남 소재의 기업에 근무하는 등 전남도와 밀접한 관계가 있는 사람도 의견제출자에 포함하여, 의견수렴의 대상범위를 넓혔다고 볼 수 있다. 조례의 주요 내용은 아래 표와 같다.

<표 6> 전라남도 주민참여예산제 운영 조례 주요 내용

조항	내용
목적 (1조)	- 예산편성과정에 주민참여 보장, 예산의 투명성 및 효율성 증대
의견제출자 (2조)	- 도에 주소를 두고 있는 사람 - 도 지역에 소재한 기관, 단체에 근무하는 사람 - 도에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원
주민참여예산 위원회 기능 (11조)	- 예산편성에 대한 의견을 제출·수렴·집약하는 활동 - 사업공모 시 소규모 지역개발사업보다는 예산의 배분, 투자분야 등에 대한 주민의견 수렴
주민참여예산 위원회 구성 (12조)	- 총 50명 이상 100명 이내의 위원으로 구성 - 사회적 약자와 다양한 계층의 참여를 보장하기 위해 여성, 장애 인, 청년, 다문화가족 및 지역 대표성을 고려하되 특정 성별이 10분의 6을 넘지 않도록 균형 있게 위촉
주민참여예산 위원회 운영 (13조)	- 정기회(반기별), 임시회의(도지사 또는 위원장이 소집 시) 개최 - 재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결

출처: 「전라남도 주민참여예산제 운영 조례」

### 3) 주민참여예산위원회

전라남도 주민참여예산위원회는 ‘전라남도 주민참여예산제 운영 조례’ 제12조에 의해 구성된다. 총 50명 이상 100명 이내의 위원으로 구성되며, ①대학교수, 회계사 등 예산에 전문적인 식견과 경험이 풍부한 사람(선출직 공무원 제외), ② 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체(전라남도 지역에 사무소를 설치·운영하는 단체)에서 추천한 사람, ③ 위원회 참여를 희망하는 주민으로서 공개 모집 절차에 따라 선발된 사람 중 어느 하나에 해당할 경우 도지사가 위촉할 수 있다.

다만, 사회적 약자와 다양한 계층의 참여를 보장하기 위하여 여성, 장애인, 청년, 다문화가족 및 지역 대표성을 고려하되, 어느 특정 성별이 10분의 6을 넘지 않도록 위촉하여야 한다.(동 조례 제 12조 제3항.) 위원

의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 위원회 구성은 아래와 같다.

<그림 1> 전라남도 주민참여예산위원회 구성



※ 매년 분과별 주관부서 및 간사는 순번제로 운영

출처: 2023년 주민참여예산제 운영 계획

총 위원 수는 2012년부터 2023년까지 50명에서 60명으로 구성되었다. 동 조례 제12조에서 50명 이상 100명 이내의 규모로 규정한 것을 고려하면, 인원 수 측면에서는 최소한의 규모로 운영되었다고 볼 수 있다. 위원의 임기는 1기 주민참여예산위원회만 3년('12.8.~'15.6.) 동안 운영되고, 그 이후에는 동 조례에 규정된 것과 같이 2년 동안 운영되었다.

위원의 연임은 2018년부터 중점적으로 다뤄졌다. 2018년에는 그동안 운영한 결과를 바탕으로 미흡한 사항을 보완 및 개선하기 위해 주민참여예산제 활성화 계획을 발표하였다. 주민참여예산위원회의 전문성 강화를 위해 시군 주민참여예산위원 참여자 등 경험자를 우선 위촉한다는 계획

이 포함되었다.

중임위원을 바탕으로 한 주민참여예산위원회 운영의 장점으로서는 ① 주민참여예산제의 전문성 강화, ② 커뮤니케이션 활성화, ③ 사업선정에 대한 담합 등을 들 수 있고, 단점으로는 ① 새로운 주민참여위원 진입의 어려움, ② 위원회 운영 및 예산교육의 어려움, ③ 예산참여에 대한 불확실성 등이 주로 제시된다.(김상현, 2017)

전라남도는 2019년 제4기 주민참여예산위원회를 구성부터 연임과 시군 주민참여위원회 경험자(시군추천)을 고려하여 구성하기 시작했다. 즉, 주민들의 예산에 대한 기초지식 부족과 참여예산제도에 대한 이해도 부족 문제를 해결하기 위해, 주민참여예산 경험자들을 위촉하여 이러한 전문성 문제를 완화하고자 하였다. 또한, 시군 추천위원 관련하여 시군은 소속 시군 주민참여예산에 참여했던 인원을 도에 추천하거나 주민참여예산제도 경험은 없지만 장기간 공무원 근무경력 등으로 예산 관련 기본적인 지식이 있는 자를 추천하여 전문성 문제를 해결하고자 하였다. 아래 표에서 확인할 수 있듯이, 2018년 활성화 계획발표 이후 제4기 주민참여예산위원회부터는 시군 주민참여예산 경험자 등 시군 추천위원을 위원으로 위촉하였고, 공모위원 중에서도 연임위원을 적극 위촉했다.

<표 7> 전라남도 주민참여예산위원회 차수별 위원 구성

위원/위원회 차수	1기 (‘12.8.~15.6.)	2기 (‘15.7.~17.6.)	3기 (‘17.6.~19.6.)	4기 (‘19.8.~21.8.)	5기 (‘22.1.~)
공모위원	51명	53명	56명	24명(공고)	26명
시군 추천위원				8명(연임)	
				27명	33명
총계	51명	53명	56명	59명	59명

출처: 2018년~2023년 주민참여예산제 운영 계획

중임위원, 경험자 활용 이외에도 주민참여예산학교를 개설하여 운영했다. 위원들의 전문성 함양을 위해 초급(일반도민 대상), 중급(위원 특화) 과정으로 분리하여, 위원들에게 심층적인 교육을 제공하였다. 주민참여예산학교에서는 주로 예산·재정 기초소양 교육, 예산집행 모니터링 방법 등에 대한 내용을 진행했다. 주로 도·시군 주민참여예산위원회와 예산바로쓰기 도민감시단이 참석했으며, 교육횟수는 주로 연 2회를 계획하지만, 코로나 19 등으로 대부분 1회 시행했다.

#### 4) 분과위원회

분과위원회는 동 조례 제14조와 전라남도 주민참여예산제 운영조례 시행규칙 제8조에 의해 구성 및 운영된다. 이에 따르면, 총 5개 분과(① 기획·사회 분과, ② 행정·환경 분과, ③ 경제·관광·문화 분과, ④ 건설·소방 분과, ⑤ 농·수산 분과)로 구성된다. 각 분과위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 15명 내외로 구성되고, 간사(1명)는 분과별 소관 직제상 주무부서로, 분과위원회 운영을 지원한다. 분과위원회 위원장과 부위원장은 각 분과위원회 위원 중에서 호선된다. 분과별 주관부서 및 간사는 각 분과 내 순번제로 운영하여 매년 달라진다.

분과위원회의 주된 기능은 해당연도 도민제안사업에 대해 제안신청서와 소관부서 검토서 자료를 심의하고, 실국 사업에 대한 우선순위를 조정한다.

## 2. 절차

전라남도 주민참여예산제도 운영절차는 다음과 같다. 상반기에 사업공모 및 사업타당성 검토를 진행하고, 분과위원회에서 우선순위 및 적정사업을 선정한다. 해당 결과를 전체회의에 상정 및 의결을 진행하고, 8월~9월에 예산안 편성에 반영한다.

2022년까지는 3월부터 5월까지만 사업공모를 진행하고 이를 검토했다. 2023년부터는 사업공모 기간 확대하여 연중 수시로 접수하고, 당해연도 5월까지 제안된 것은 당해연도에 검토를 진행하고, 5월 이후에 접수된 것은 다음연도에 검토하게 되었다.

제안사업 공모와 함께 다양한 계층의 도민의견 수렴을 위해 온라인 방식의 설문조사를 진행한다. 재정투자 우선순위에 대한 설문조사로, 2019년까지는 2개월이었으나, 도민의 의견수렴을 강화 및 확대하기 위해 3개월 정도로 확대하였다.

사업공모 및 설문조사로 도민 의견을 취합한 후, 본격적으로 주민참여 예산제도를 운영한다. 먼저, 취합된 공모사업들에 대해 사업부서에서 타당성 검토를 진행한다. 제안사업들의 법령위반 여부, 기존 사업과의 중복 여부 등을 검토하여, 공모사업의 추진 가능성 및 타당성 등을 검토한다.

또한 분과위원회, 전체회의 개최 전에 주민참여예산위원들의 역량 강화를 위해 워크숍 및 예산학교를 진행한다. 이를 통해 예산에 대한 기초적인 지식을 습득하여, 분과위원회 심의 등을 준비한다.

이러한 과정 후에 각 분과위원회는 상정된 사업들을 심의·의결하고, 실국 사업에 대해 우선순위를 조정한다. 분과위원회의 의결을 바탕으로 전체회의에서 최종의결을 진행하고 도의회에 제출하게 된다. 이러한 절차는 아래 표와 같다.

<표 8> 전라남도 주민참여예산제도 운영 일정

구 분	주 요 내 용	일 정
운영 계획 수립·공고	·예산 과정 주민참여 범위 및 절차	3월
도민 제안사업 공모	·대 상: 다수 도민에게 수혜가 되는 사업 ·방 법: 도 홈페이지, 방문 및 우편, 팩스 등	~ 5월
예산편성을 위한 「설문조사」	·방 법: 홈페이지 설문조사 등 ·내 용: 예산편성을 위한 도민의견 수렴 및 건의사항 청취	4 ~ 6월
주민참여예산위원회 전문성 강화	·내 용: 주민참여예산 위원 워크숍 등	7월
분과위원회 회의	·개 최: 분과위원회별 개최(분과별 주관부서) ·내 용: 도민 제안사업 검토 및 우선순위 결정, 분과별 주요사업(주요 재정사업) 및 예산편성 방향 등에 대한 의견수렴	7 ~ 8월
운영위원회 회의	·분과위원회에서 제출된 안건 중 전체위원회에 제출할 안건정리 및 사전협의	8월
전체위원회 회의	·분과위원회 및 운영위원회에서 제출된 안건 심의 의결 ※ 실국 예산편성 요구	9월
도의회 제출	·주민참여예산위원회에서 심사된 예산 및 주요 재정 사업 의견서 제출	11월

출처: 2023년 주민참여예산제 운영 계획

### 3. 운영현황 및 운영결과

전라남도 주민참여예산제도는 2012년 제1기 주민참여예산위원회가 위촉된 후 계속 운영되고 있었으나, 2018년 활성화 계획 이후부터 본격적으로 활발해졌다. 2018년 위원 수는 조례상 최소한의 규모인 51명에 불과하지만, 이후 계속 증가하여 2022년에는 59명이 위촉되었다. 회의 수는 매년 6건으로 동일하지만, 위원들의 평균 참석률이 매년 증가하여 2021년에는 100% 전원 참석하였다.

<표 9> 전라남도 주민참여예산제도 운영 현황

	2018	2019	2020	2021	2022
위원수	51	51	59	59	59
회의 개최수	6	6	6	6	6
회의 1회당 평균 참석률	55	61	83	100	73

출처: 전라남도청 내부 자료

주민참여예산제도 운영 결과인 사업공모 건수와 반영액은 일관되게 증가하거나 감소하진 않았지만, 2018년 활성화 계획을 기점으로 활성화 되었다고 볼 수 있다. 2017년 이전에는 주민참여예산 반영결과가 매년 3~4건의 사업에, 주로 20~30억원 규모의 예산이 반영되었다.

그러나 2018년 주민참여예산제 활성화 계획을 기점으로 주민참여예산 사업 수와 예산반영액이 증가하기 시작했다. 2018년부터는 사업공모 건수 10건 이상, 예산반영액 100억원 이상이 참여예산으로 반영되기 시작하여, 이전 연도에 비해 활발하게 운영되었다고 볼 수 있다. 최근 5개년 주민참여예산의 운영결과는 아래 표와 같다.

<표 10> 전라남도 주민참여예산제도 운영 결과

연도	사업공모		예산반영		의회의결(차년도 예산)	
	건 수	금액(억원)	건 수	금액(억원)	건 수	금액(억원)
2018	19	-	15	190	14	188
2019	9	-	21	336	20	212
2020	14	46	11	223	11	223
2021	16	99	13	125	13	125
2022	15	1,779*	16	175	16	175

\* 도민 제안사업 : 3건, 263백만원 / 주요재정사업에 대한 도민 의견 반영사업 : 13건, 17,262백만원

출처: 2018년~2023년 주민참여예산제 운영 계획

최근 5개년 운영결과를 살펴보면, 2019년과 2022년과 같이 사업공모 제안 건수보다 예산에 반영된 사업 건수가 많은 해가 존재한다. 이는 2019년부터 일반참여예산을 도입했기 때문이다.

전라남도 일반참여예산은 전통적인 주민참여예산위원회의 심의 대상을 확대한 것이다. 즉, 주민참여예산위원회는 주민참여예산과정으로 매년 5월까지 공모된 안건을 심의할 뿐만 아니라, 그 외 일반적인 예산에 대해서도 주민들이 의견을 제출할 수 있도록 하게 한 것이다. 특히, 일반적인 예산 중 주민참여예산위원회가 의견서를 제출할 수 있는 대상으로 '도 자체사업 중 20억원 이상 및 3억원 이상 행사성사업'으로 설정하여, 주민의 생활에 막대한 영향을 미치는 사업에 대해 의견서를 제출하고 이를 예산으로 반영할 수 있게 했다.

이는 공모기간 중 취합된 사업제안으로 소규모 민원(ex 진입로 정비 등)이 대다수를 차지하고, 공모된 안건이 기 시행중인 사업과 중복하는 등 사업공모가 효과적으로 진행되기 어렵기 때문에, 주민참여예산위원회가 공모된 안건 외에도 심의할 수 있도록 심의대상을 확장하기 위해 도입되었다. 따라서 사업공모 건수보다 예산반영 건수가 더 많은 해가 나타나게 되었다.

## 제 3 장 연구방법: 근거이론적 접근

### 제 1 절 질적연구 방법의 필요성

전라남도 주민참여예산제도의 성패요인을 분석함에 있어 근거이론을 적용하고자 한다. 근거이론적 연구방법은 질적 연구방법 중 하나로, 본질과 맥락에 대한 심층적 이해를 목적으로 한다. 기존 연구들과 같이 양적 연구방법으로 제도 운영에 영향을 미치는 요인을 도출할 수 있지만, 다수의 참여자가 상호작용하면서 운영되는 제도이므로, 참여자들의 주관은 개입될 수밖에 없으며, 어떤 요인이 어떠한 맥락에서 제도 운영에 영향을 미치는지 분석할 필요가 있기 때문이다. 즉, 질적 연구에서는 객관적인 단순 정보의 산출보다는 '왜(why)', '어떻게(how)'와 같은 현상의 질적 측면에 대한 답을 풍부하고 심층적인 설명을 통해 구하고자 한다(강정원, 2011). 양적 연구방법은 객관적이고 계량가능한 자료를 토대로 진행하지만, 질적 연구방법은 주관의 개입을 배제할 수 없다는 인식 하에서 연구자와 연구대상은 상호 영향을 주고 받을 수 있으며, 가치관과 맥락 등을 해석한다.

주민참여예산제도에 대한 연구는 지난 10년 간 꾸준히 진행되어왔다. 특히, 문제점과 개선방안을 도출하는 연구는 제도 도입 전부터 꾸준히 이어져왔다. 주민참여예산제도의 문제점과 다양한 대안들이 제시되었고, 이러한 대안들을 도입하여도 여전히 문제점이 유지되고 있다는 평가가 많다. 따라서 이러한 문제점들이 왜 나타나는지, 어떻게 발생하는지에 대해 심층적으로 분석할 필요가 있다. 기존에 다수 진행된 양적 연구와 달리 질적 연구방법을 기반으로, 주민참여예산제도의 참여자들과 심층면접을 통해 주민참여예산제도의 운영양상을 심층적으로 분석하고, 이를 기반으로 주민참여예산제도의 성패요인을 도출하는 연구를 진행하고자 한다.

## 제 2 절 연구참여자 선정과 자료수집 방법

근거이론 연구는 주로 심층면담을 통해 이루어진다. 근거이론에서의 이론적 표본추출(theoretical sampling)이란 연구에 적절한 자료를 제공할만한 참여자를 선정하고(적절성의 원리) 연구하고자 하는 현상에 대해 충분히 풍부한 자료를 수집해야 한다는 원리에 따라 연구참여자의 선정이(충분성의 원리) 이루어진다(김다니, 2017). 이러한 원리에 따라 연구자를 선정하고 자료를 수집했다.

### 1. 연구 참여자의 선정

주민참여예산제도는 주민뿐만 아니라 공무원, 전문가 등도 제도를 운영 및 지원하므로, 주민참여예산제도의 주된 참여자는 주민, 공무원, 전문가이다. 따라서 집단별로 3~4명 정도를 선정하여 총 10명과 심층면담을 진행하고자 하였다.

하지만 전문가 집단을 연구 참여자로 선정하기 어려웠다. 전문가의 경우, 주민참여예산학교 등을 진행한 교수나 자문위원회 중 활동경력 및 전체회의에 참여한 회수 등을 기준으로 선정하려고 계획했으나, 전라남도에서는 자문위원회를 운영하고 있지 않은 실정이었다. 또한, 조례에 주민참여예산 운영방법, 정책수립 및 연구개발 등을 연구하는 주민참여예산연구회 구성·운영할 수 있다고 규정하였으나, 이를 구성하지 않았기 때문에 전라남도 주민참여예산전문가는 선정하기 어려웠다. 또한, 예산학교 등을 진행한 교수에 대해서는 주민들을 대상으로 주민참여예산제에 대한 이해와 예산관련 기초지식을 교육하지만, 주민참여예산위원회 활동 등에 직접적으로 참여하지 않아, 주민참여예산 운영 및 성과요인을 분석하는 인터뷰에는 적합하지 않았다. 이에 전문가집단은 따로 인터뷰하지 않고, 위원과 공무원을 집중적으로 인터뷰를 진행했다.

위원 중 면담 대상자를 선정할 때, 제도가 성공적으로 운영되었다고 평가되는 연도의 주민참여예산위원회와 성공적으로 운영되지 못한 연도의

주민참여예산위원을 선정할 계획이었다. 두 면접 결과를 비교하면, 주민참여예산제도의 성공요인과 실패요인을 쉽게 도출할 수 있을 것으로 기대했기 때문이다. 따라서 ‘공모사업 중 반영된 사업건수’와 ‘주민참여예산 반영액’을 주민참여예산 운영의 성공과 실패 기준으로 하여, 성공한 연도인 2021년 주민참여예산위원, 실패한 연도인 2022년 주민참여예산위원을 선정할 계획이었다.

<표 11> 연도별 전라남도 주민참여예산 반영 사업량 및 반영예산

연도	2022년	2021년	2020년	2019년	2018년	2017년
사업량 (건)	13	11	20	14	7	4
반영예산 백만원)	12,538	22,387	21,246	18,824	3,342	3,390

출처: 2022년 주민참여예산제 운영 계획에서 일부 수정

하지만 주민참여예산 운영의 성공과 실패를 결정하는 기준은 다양하므로, 특정 연도가 성공했는지, 실패했는지를 명확하게 결정할 수 없었다. 또한, 파일럿 인터뷰(5기 농수산분과위원회 위원장)를 진행하면서, 참여예산에 참여한 이후 어느 정도 시간이 지났다면 회상과정에서 왜곡이 발생할 수 있으므로 최근에 참여한 위원과 면담하는게 좋다는 피드백을 받았다. 이에 2022년에 참여한 주민참여예산위원을 중심으로 선정하되, 이전 차수 주민참여예산위원회 또는 타 시·군 주민참여예산위원회에 참여한 위원을 선정했다. 즉, 이전에 주민참여예산에 대한 경험이 있어, 제도 운영의 성공과 실패를 평가할 비교기준이 있는 대상자를 우선적으로 선발했다.

공무원의 경우, 현재 운영 중인 주민참여예산과 관련된 현직 공무원들은 인터뷰 요청에 대해 현업 등을 이유로 인터뷰가 어렵다고 답변했다. 이에 전직 공무원들을 활용하여 인터뷰를 진행하였다. 현재 주민참여예산 담당자는 공무원 인터뷰 대상자 선정에 대해 실무자의 관점도 중요하지만, 관리자의 의견 및 성향이 제도 운영에 큰 영향을 미치기 때문에 고위직과의 인터뷰를 진행하는 것이 좋겠다고 답변하였다. 이에 전라남

도 행정업무를 총괄하는 부지사와 시군의 행정업무를 총괄하는 부시장, 2022년 주민참여예산담당자를 대상으로 선정하여, 인터뷰를 진행하였다.

아래는 연구 참여자의 면담순서에 따라 알파벳 순서로 정렬한 인터뷰 대상자 명단이다.

<표 12> 연구 참여자 명단

ID	소속	담당 및 역할	비 고
A	주민참여예산 위원회	5기 농수산분과위원회 위원장	해남시 주민참여위원/ 4기 농수산분과위 부위원장/ pilot interview
B		4기 주민참여예산위원회 위원장	강진군 주민참여위원 경험으로 중복참여
C		4기 경제관광문화분과위원회 위원장	강진군 주민참여위원 경험으로 중복참여
D		4기 주민참여예산위원회 부위원장	화순군 주민참여위원 경험으로 중복참여
E		4기 기획사회분과위원회 위원장	인터뷰 거절
F	공무원	前 전라남도 행정부지사	-
G		前 순천시 부시장	-
H		前 도 예산총괄팀장	'22년 주민참여예산 담당부서 팀장
I		前 도 주민참여예산담당	'22년 주민참여예산 담당공무원

인터뷰 시기는 2023년 3월부터 진행했다. 연구문제의 구체화를 위해 A와 파일럿 인터뷰를 진행했다. A는 4기부터 5기 주민참여예산위원회를 연임했고, 시군 주민참여예산위원회 경험도 있어, 주민참여예산 경험이 풍부하여, 주민참여예산제도 운영의 성패요인을 보다 용이하게 도출할 수 있을 것이라고 기대했고, 추후 다른 면담자와 심층면접 진행 시 추가해야 할 문의사항에 대해서도 풍부한 의견을 줄 것으로 기대했기 때문이다.

파일럿 인터뷰 후, 주민과 공무원을 대상으로 2023년 4월 말까지 8명의 주민 및 공무원과 인터뷰를 진행했다. 그 이후 수집된 인터뷰 결과를 바탕으로 이론화를 진행했다.

## 2. 자료수집 방법

선정된 참여자들과 1:1 심층 인터뷰를 진행하여 자료를 수집했다. 2023년 3월 전라남도청 예산담당관실의 주민참여예산 담당 직원을 경유하여 참여자들과 연락처 공유 및 인터뷰 일정 조율을 진행하였으며, 2023년 4월에 집중적으로 대상자들과 1시간 정도 인터뷰를 진행하였다.

인터뷰 방식으로는 대면 인터뷰를 우선으로 하되, 일정조율이 어려운 경우에는 음성통화를 통한 비대면 인터뷰를 진행했다. A와의 파일럿 인터뷰는 비대면으로 진행했다. 파일럿 인터뷰이므로 심층적인 인터뷰보다 연구의 기본방향 설정 및 질문지 보완 등이 주로 문의할 계획이었으며, 일정조율이 어려웠기 때문이다. D와 I 역시 일정조율이 어려워 음성통화로 인터뷰를 진행했다. 그 외 인원들과는 대면 인터뷰를 진행했다.

질문내용은 주민참여예산 참여기간 등 공통질문을 문의한 후, 대상자 집단에 따라 다른 측면을 문의하였다. 주민참여위원의 경우, 타 시군 주민참여예산 경험 여부 등을 문의하면서 전라남도의 위원회가 성공적인 운영을 했는지와 이를 결정짓는 요인에 대해 집중적으로 문의했다. 공무원에게는 제도 운영에 가장 필요한 요인에 대해 집중적으로 문의했고, 주민참여예산제도가 형식적으로 운영되고 있다는 평가에 대한 생각과 원인 등에 대해 주로 문의했다. 인터뷰 대상자들에게 주로 문의한 질문 내용은 다음과 같다.

<표 13> 질문지

공통질문

- 주민참여예산에 참여/담당하기 전 주민참여예산제도에 대해 알고있었는지?
- 주민참여예산에 참여/담당한 기간은?
- 대상자가 경험한 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되었다고 평가하는지?
- 주민참여를 제고할 수 있는 수단이 있는지?
- 제도의 성공과 실패를 결정짓는 주된 요인은 어떤 이라고 생각하는지?

소속	질문내용
주민참여예산위원회 위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민참여예산제도에 참여하게 된 동기는?</li> <li>- 주민들 의견이 예산편성에 잘 반영되었다고 생각하는지?</li> <li>- 예산학교 운영이 주민들의 예산에 대한 전문지식 습득에 기여했는지? 필요한 보완사항이 있는지?</li> <li>- 주민참여예산제도에 계속 참여하고 있다면(기초지자체 주민참여예산위원회 또는 이전 차수 道 주민참여예산위원회), 그 이유는?</li> </ul>
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단체장의 주민참여예산에 대한 관심은 어느 정도이며, 관심의 정도가 제도 운영에 큰 영향을 미치는지?</li> <li>- 성공적인 제도 운영을 위해 필요한 주민참여예산위원 및 전문가의 자질과 역량은 어떤 것인지?</li> <li>- 제도가 도입 취지와 달리 형식적으로 운영되고 있다는 평가에 대해 어떻게 생각하는지?</li> <li>- 주민참여예산위원회 위원을 선발할 때, 선발기준이나 주요 고려사항이 있는지?</li> <li>- 주민참여예산에 대한 홍보가 저조하다는 평가가 많은데, 이에 대한 생각과 해결방안은?</li> </ul>

### 제 3 절 분석방법: 근거이론 분석틀(패러다임 모형)

본 연구에서는 Strauss & Corbin(2001)의 근거이론을 활용하여, 분석을 진행할 계획이다. Strauss & Corbin(2001)은 근거이론의 자료 분석 단계를 개방코딩, 축 코딩, 선택코딩으로 제시한다.(김다니, 2017) 개방코딩은 연구된 자료를 분해하여 관련있는 현상들을 묶어 범주화하는 과정이며, 축코딩은 개방코딩을 통해 발견된 범주들 중 다른 범주와 연결할 수 있는 범주를 찾아 구조화하는 과정이고, 선택코딩은 생성된 범주들을 연결하여 하나의 이야기로 완성하는 과정이다.(정민주, 2022)

한편, Strauss와 Corbin(1990)은 '패러다임 모형(paradigm model)'을 제시했다. 이는 인과적 조건(causal condition), 중심현상(phenomenon), 맥락적 조건(context), 중재적 조건(intervening condition), 작용·상호작용 전략(action/interaction tactic), 결과(consequence)로 구성된다. 아래와 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2> 패러다임 모형



출처: 정민주(2022)

Strauss는 연구자가 코딩의 과정에서 이러한 유형들을 해석적 틀로 삼아 식별된 코드들을 배치하는 방식으로 연구를 수행함으로써 분석의 모호성 및 연구자의 인식주관의 개입을 최소화 할 수 있다고 제안한다.(권향원, 2016)

## 제 4 장 분석결과

### 제 1 절 범주의 발견

전라남도 주민참여예산제도 운영의 성패요인을 도출하기 위해 주민참여예산위원회 위원, 공무원과 인터뷰를 진행하여 자료를 수집하였다. 주민참여예산 내실한 운영을 위해서는 주민참여예산위원의 참여가 가장 중요하기 때문에, 연구의 중심현상을 주민참여예산위원의 참여로 보았다.

연구자는 진행한 인터뷰를 바탕으로 반복적 비교분석을 진행했다. 반복적 비교분석은 면담 내용들을 반복적으로 비교하는 과정을 통해서 여러 개의 코드(codes)로 분할한 다음에 각 코드의 의미를 표현하는 개념을 바탕으로 공통적 범주나 속성들을 탐색, 생성해내는 분석방법이다(김나랑 등, 2012). 축 코딩은 ‘왜, 어떻게, 어디서, 어떤 결과’로와 같은 질문에 대하여 연구자가 해답을 도출함으로써 개방코딩에서 추출한 범주들 간 관계를 밝혀내는 단계로, 이런 축코딩 후 연결코딩의 핵심을 이루는 패러다임 모형의 개발은 개방코딩 과정에서 나타난 범주를 각각 인과적 선행조건, 맥락적 조건, 중심현상, 중재상황, 작용/상호작용, 결과로 분류하고 이들이 중심현상을 축으로 인과적으로 어떻게 연결되어 있는가를 밝히는 작업이다(김나랑 등, 2012). 이를 바탕으로 Strauss & Corbin의 개방코딩을 진행했다. 그 결과 상위범주 12개와 하위범주 23개가 도출되었다. 다음의 표는 인터뷰 자료를 통해 도출한 하위범주와 상위범주이다.

<표 14> 연구결과

패러다임	상위범주	하위범주
인과적 조건	공직 경험	공무원 근무경력
		기타 위원회(시·군 운영) 참여경력
	자발적 참여	은퇴 후 봉사 동기
맥락적 조건	정치적 요인	관심있는 정책 추진
		중양부처 관심
	사회적 요인	관리자 관심
		고령화
	제도적 요인	도민들의 다양한 대체 참여 채널
		복잡한 사업제안 서식
제한된 공모접수 기간		
중심현상	주민참여예산위원회 내실한 운영	일방적 정보전달형 홍보방법
		분과위원장 선거 출마
	주민참여예산위원회 형식적 운영	분과위원회에서 의견개진
중재적 조건	기존제도와 연계부족	형식적 회의 참여
		지역공동체 제도와 연계 부족
	역량강화 노력 부족	민원/평가제도와 연계부족
		지식전달형 강의식 교육
작용/상호작용	불만족	정보공개 부족
		제도 개선 건의
결과	주민참여예산위원회 재참여	침묵
		주민참여예산위원회 재참여
	주민참여예산위원회 참여 포기	제도 불만족에 따른 포기
		연임 금지에 따른 포기

## 제 2 절 중심현상

개방코딩을 진행한 결과를 바탕으로 축 코딩과 개방코딩을 진행하였다. 인터뷰에 참여한 모든 주민참여예산위원들은 제도 운영에 불만족였고, 1명을 제외한 모든 대상자들이 추후 주민참여예산제도에 재참여하지 않겠다고 답변하였다.

이러한 재참여를 포기하게 만드는 요인, 즉 제도 운영의 실패요인을 도출하는 것이 본 연구의 목적이기 때문에, 연구의 중심현상은 ‘주민참여예산위원으로서 적극적으로 제도에 참여하는지’이며, 연구의 결과는 ‘이후 주민참여예산 재참여’ 여부가 된다.

이에 중심현상에 영향을 미치는 인과적 조건은 일반 도민이 주민참여예산위원으로 참여하게 만드는 조건, 즉 ‘주민참여예산위원 참여동기’가 되고, 맥락적 조건은 ‘주민참여예산위원의 참여 적극성에 영향을 미치는 상황’으로 볼 수 있다.

한편, 작용/상호작용은 ‘주민참여예산위원으로 참여한 후 위원들의 행동전략’이며, 중재적 조건은 ‘주민참여예산제도 운영 중 주민참여예산위원들의 행동전략에 영향을 미치는 조건’으로 볼 수 있다.

### 1. 인과적 조건: 주민참여예산위원 참여 동기

인과적 조건은 “어떤 현상의 발전을 이끄는 사건”을 말한다(김다니, 2017). 본 연구의 중심현상은 주민참여예산위원으로서 적극적으로 제도에 참여하는지이므로, 일반도민들을 주민참여예산위원으로 참여하게 이끄는 동기가 인과적 조건이라고 볼 수 있다.

도민들이 도 주민참여예산위원으로 참여할 수 있는 방법은 두 가지가 있다. 먼저 공모위원으로 참여하는 방법으로, 주민참여예산위원회 참여를 희망하는 주민이 공개모집 절차에 의해 선발되는 방법이다. 다른 하나는 시군 추천위원으로, 시군에서 시군 주민참여예산위원 등 예산에 대한 기본적 이해가 있는 자를 추천하고 도에서 해당 인원을 주민참여예산위원

으로 선발되는 경우이다.

인터뷰 대상자들이 모두 시군 추천으로 참여한 인원이기 때문에 시군 추천위원인 경우를 중점적으로 보면, 과거 공무원으로 근무를 한 경력이 있거나 시군에서 운영하는 위원회에 참여한 경력이 있었다.

(교사로)퇴직했는데, 지역과 마을마다 예산이 서로 크게 차이나는 걸 알게 되었고, 일부 지역과 마을이 차별받고 있다고 느꼈어요. 마을들의 균형발전이 필요하다는 생각을 갖고 지역에 봉사하려고 주민참여예산제도에 참여하게 됐어요.(B주민참여예산위원회 위원장)

군에서 문화관광과장을 하다가 퇴직했는데, 군 예산팀장이 추천해서 군 주민참여예산제도에 참여하게 되었어요. 그러다가 군에서 도 주민참여예산위원으로 추천해서 도 주민참여예산에 참여했어요.(C 경제관광문화분과위원회 위원장)

군에서 운영하는 보조금 관련 심의위원회 위원장을 했었는데, 군청에서 도 주민참여예산위원을 추천해줘서 참여하게 됐어요.(D 주민참여예산위원회 부위원장)

우리 도 위원님들은 열정과 보람감을 갖고 참여하고 계십니다. 위원님들 중 많은 분들이 전직 공무원이시거나 교사처럼 행정 전반을 알고 계신 분들이 많아서, 어떻게 활성화시킬지 좋은 의견을 많이 제안해주십니다.(I 주민참여예산제도 담당공무원)

한편, 공직 경험 이외 자발적으로 시군 주민참여예산위원회에 참여한 후 시군 추천으로 도 주민참여예산위원회에 참여한 인원도 있었다. 일부 인원은 은퇴 후 균형발전 등 공익 실현에 봉사하기 위해 참여하거나 관심 있는 정책을 추진하기 위해 참여하였다.

어떤 것이라고 얘기하긴 어렵지만, 내가 하고 싶은 정책이 있었는데, 직접 해보고 싶어서 여기에 참여하게 됐어요.(A 농수산 분과위원회 위원장)

## 2. 맥락적 조건

### 1) 정치적 맥락: 중앙부처 관심과 단체장의 관심

맥락적 조건은 중심 현상에 영향을 미치는 특별한 조건이나 현상이 나타나는 구체적인 상황을 뜻한다(김나랑 등, 2012). 주민참여예산위원의 적극적 참여라는 중심현상에 영향을 미치는 맥락적 속성으로, 정치적 맥락, 지역적 맥락 및 제도적 요인이라는 세 가지 범주를 발견했다. 먼저, 정치적 맥락으로는 인터뷰 결과, 중앙부처 관심과 지방자치단체 단체장의 관심이 크게 영향을 미친 것으로 나타났다.

중앙정부 수준에서 2017년 문재인 정부는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이라는 국가비전을 제시하면서 20대 국정전략과 100대 국정과제를 발표했다. 특히, ‘고르게 발전하는 지역’의 국정목표 하에 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’의 국정전략과 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’ 국정과제를 제시했다. 해당 국정과제(75-5)에는 ‘지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화’ 한다는 내용을 포함하고 있다.

공무원들과의 인터뷰에 따르면, 참여를 강조한 문재인 정부에서는 주민참여예산제 강화를 국정과제(75-5)로 관리했기 때문에 활성화되었다고 답변했다. 전라남도는 2018년에 도 누리집에 주민참여예산제도 활성화 계획을 발표했는데, 이는 2017년부터 참여를 강조한 문재인 정부 출범과 연관성이 있다는 것이다.

중앙정부가 관심을 갖고 체계적인 인센티브를 제공했다면, 주민참여예산제도가 성공할 수 있었을 거예요. 이전 정권과 달리 현재는 의무적으로 해야하니까 운영하고 있는, 조금 형식적이고 명분만 있는 제도라고 느껴져요.(C 경제관광문화분과위원회 위원장)

2018년부터 주민참여예산제 활성화를 추진한 것은 다양한 요인이 있지만, 그 당시 출범했던 정부의 기초와도 연관성이 높았지. 아무래도 국정과제로 채택되니까 위에서 더 챙기기도 하고... (H 前 전라남도 예산총괄팀장)

현재는 행안부에서 (시·도로 주민참여예산제도에 관한) 추진계획을 내려주고, (우리 도는) 그 계획에 기초해서 도의 구체적인 추진계획을 작성합니다. 그래서 중앙부처에서 어떻게 내려주는지가 중요한 것 같습니다.(I 주민참여예산제도 담당공무원)

중앙정부 관심도 중요하지만, 단체장의 관심이 중요하다고 제시한 인원이 많았다. 특히, 도지사 공약사항이나 관심사항으로 결정되면 투입되는 인력, 조직, 예산도 늘어나기 때문에 성공적인 제도 운영을 위해서는 필수적이라는 답변이 있었다.

주민참여예산제도 성공에 가장 필요한 요인은 도지사님의 관심과 중앙부처의 관심인 것 같아요. 중앙부처(행정안전부)에서 주민참여예산을 어떻게 운영해야하는지 세부적으로 지침을 정하여 각 지역에 시달하는 방법도 있지만, 각 지역 사정이 다르니까 그런 방식은 어려울 것 같고, 도지사의 관심만 있어도 사업부서에서 발전시킬 유인이 있으니까 성공적인 운영이 되지않을까 생각해요.(C 경제관광문화분과위원회 위원장)

주민참여예산제도가 잘 운영되려면 무엇보다도 지사님의 관심이 필요하지. 지역에서는 지사님이 해당 정책에 관심을 갖는지가 정책의 성공여

부를 결정하는 가장 중요한 요소니까... 지사님 관심 정책이면 예산배정 규모부터 조직, 인사 등이 집중적으로 투입되거든. 도지사 공약사항이나 지시사항으로 선정되면 조직 전체가 이를 추진한다고 볼 수 있어.

그리고 공약사항이나 지시사항의 추진상황을 계속 점검해. 도지사나 부지사가 매달 간부회의를 통해 수시로 점검하기도 하고, 분기나 반기별 공약사항 이행점검 회의 등으로 정기적으로 점검하는데, 이거 준비하는 과정에서 정책이 진행되고 발전하게 되는거지.

그런데 주민참여예산제도는 부지사도 제도가 있다는 걸 인지만 하고 있었으니... 지사님도 제도는 알고 계셨겠지만 큰 관심을 갖고 추진하셨는지는 잘 모르겠어.(F 前 전라남도 행정부지사)

인터뷰에서 알 수 있듯이, 단체장의 관심사항으로 결정되면 제도나 정책이 성공적으로 운영될 수 있다고 제시하고 있다. 이에 대해 공약사항을 어떻게 관리하고 점검하는지를 알아볼 필요가 있다. 공약사항의 정도만큼의 관리가 이루어지진 않지만, F의 인터뷰에서 알 수 있듯이 유사하게 관리될 것으로 예상되기 때문이다.

도지사 공약사항 관리는 「전라남도지사 공약사항 관리조례」에 따라 관리되고 있다. 이에 따르면, 공약사항의 적정성, 실천가능성, 자원조달가능성 등을 검토하여 실천계획을 수립하고, 이를 도 누리집에 공개한다. 그리고 이행실적을 지속적으로 공개하며, 이에 대해 자체적으로 평가하기도 하고, 도민평가단이 공약이행평가를 진행한다. 즉, 공약사항은 계획-이행-평가 등 전 과정을 모두 공개하게 되므로, 이를 이행할 유인이 발생하는 것이다.

이러한 점을 고려하면, 도지사 관심사항으로 지정된다면 위와 같이 도민들에게 공개되어 관리되지는 않겠지만, 계획부터 평가까지 전 과정을 도지사에게 보고하게 되므로, 사업부서에서는 이와 유사하게 계획부터 평가단계까지 면밀하게 추진하게 만드는 요인으로 작용하게 될 것이다.

다만, 전라남도는 주민참여예산제도에 대해 단체장의 언급 및 행사 참여 등을 찾아보기 어렵다는 점에서, 제도에 대한 단체장의 관심이 크다

고 보기 어렵다. 이는 담당부서가 주민참여예산위원들의 적극적 참여를 지원할 유인을 제공하기 어려워, 성공적인 제도 운영에 기여하고 있지 못하다고 볼 수 있다.

## 2) 사회적 요인: 고령화로 일반 도민들의 저조한 관심

중심현상인 주민참여예산위원들의 참여가 활성화되기 위해서는 일반 도민들이 제안한 도민 제안사업 건수가 많아야 한다. 인터뷰를 진행한 모든 대상자는 일단 사업공모 제안이 많아야 성공할 수 있다고 답하였다. 주민들이 제안한 사업들은 사업부서가 먼저 타당성을 검토하고, 이후 분과위원회가 이를 심의하면, 전체운영위원회에 상정된다. 사업공모 제안 건수가 많을수록 다양한 사업이 검토되고, 우선순위 결정 단계에서 토의가 활성화된다고 볼 수 있다.

대부분의 인터뷰에서 전라남도에서 주민참여예산위원의 참여가 활발하게 운영되지 않는 요인으로 고령화를 제시하였다. 전라남도는 고령화는 심각한 수준이다. 전남의 청년 비율은 21.6%로 전국 최하위이며, 65세 이상 고령자 비율은 24.9%로 전국 최고 수준이다.<sup>2)</sup> 이러한 지역적 맥락은 저조한 도민 제안사업 건수로 이어져, 주민참여예산위원이 회의 시 논의할 사업의 감소 등 위원의 참여에 부정적인 영향을 미쳤다.

먼저, 인터넷 중심의 주민참여예산제도가 운영되고 있는 상황에서, 고령화로 인해 일반도민들의 참여가 저조하다. 현재 전라남도 주민참여예산제도는 사업접수를 인터넷으로 주로 받고 있으며, 우편이나 방문으로 사업공모가 가능하지만, 사업제안을 제출하기 위한 양식은 ‘도 홈페이지에서 확인가능’함을 밝혀 인터넷을 중심으로 운영되고 있다.

하지만 고령인구들은 도 누리집을 통한 사업공모 등 디지털 기기를 활용하여 사업을 제안하지 않고, 전통적인 방법인 도의원 또는 대면을 통한 민원을 전달하는 경우가 많기 때문이다.

---

2) 조은정, [헬로로컬] 소멸위기 지역을 가다 (6)전라남도, 뉴스핌, 2023. 5. 1., <<https://www.newspim.com/news/view/20230501000001>>

지사님은 도민들의 요구를 듣는 채널이 많아. 지사체는 중앙부처와 달리 도지사의 시군 순방, 간담회, 행사 등 주민들과 접촉 기회가 상대적으로 많으니까. 그리고 주민참여예산제도를 인터넷 중심으로 운영하고 있는데, 인터넷에 친숙하지 않은 고령인들이 인터넷으로 민원을 넣을까? 당연히 인터넷이 아니라 다른 채널로 숙원사업을 요구하지.

이렇게 반영된 사업은 내용은 주민참여로 편성된 예산이지만, 형식적으로는 주민참여예산이 아니니까, 실제로는 도민들 의견을 잘 반영하고 있지만 주민참여예산은 잘 안되는 상황이 나오는 거 같아. (F 前 전라남도 행정부지사)

농어촌 지역에서 나이 든 분들이 디지털에 친숙하지 않으니까 인터넷에 올리지 않아. 시군 의원들 찾아가서 얘기하면 되니까.

그리고 지사님이 주민참여예산제도를 인지하고는 계시겠지만, 채널이 워낙 많고, 도민과의 대화나 주요 인사들 간담회와 현장 방문 등 민원을 들을 수 있는 대체 채널이 너무 많으니까... 이렇게 주민들의 의견이 다른 창구로 가버리니까 관리가 조금 어려운 상황이야. (H 前 전라남도 예산총괄팀장)

인터뷰 결과에서 알 수 있듯이, 전라남도는 고령화 때문에 일반도민들이 인터넷 중심의 주민참여예산제도에 사업제안하기 어려운 상황이며, 주민참여예산제도에 사업을 제안하기보다는 시군위원을 찾아가는 등 대체 채널을 주로 활용하고 있다. 따라서 일반도민들의 주민참여예산제도에 대한 참여가 저조하여, 주민참여예산위원들의 참여 활성화에 부정적인 영향을 미치고 있다.

### 3) 제도적 요인: 복잡한 서식, 제한된 공모 기간과 일방적 홍보

제도 운영방식도 주민참여예산위원의 참여정도에 영향을 미쳤다. 특히, 사회적 요인과 마찬가지로, 일반도민의 도민 제안사업 건수 등에 영향을 미치는 조건으로 작용했다.

많은 인터뷰에서 복잡한 사업제안 서식으로 인해 주민참여예산제도로 도민들이 의견을 제출하기 어렵다고 답변했다. 사업제안 서식에는 사업 내용, 사업규모 등 구체적인 수치나 내용을 필요로 하기 때문이다.

*전라남도는 고령화 때문에 (주민참여예산제도에 대한 도민들의) 적극적이고 능동적인 관심과 참여 의지가 부족한 상황인 것 같아요. 그리고 사업제안 접수 때 계획, 회계 등 너무 디테일한 내용을 요구하는 것 같고요.(B주민참여예산위원회 위원장)*

*일반도민에게는 주민참여예산에서 요구하는 서류를 혼자 작성하기 어렵지. 특히, 문서작업을 할 기회가 적은 농수산업 종사자 등이나 고령층 분들에게는 사업설명서 양식을 구체화하는데 당연히 어려워하시지. 민원실이나 예산담당관실에 들어오는 요구 등만으로도 반영할 수 있도록 하거나 서류를 간소화할 필요가 있는 것 같아. (F 前 전라남도 행정부지사)*

*우리 도만 겪는 문제는 아니지만, 일반도민들이 사업제안을 할 때, 사업제안서를 작성하하는게 쉽지 않은 것 같습니다. (제안서에는) 소요예산, 사업비 등 산출기초자료가 필요한데, 이를 일반도민이 작성하긴 어려운 것 같습니다. 심지어 (교사나 전직 공무원이셨던) 위원님들도 작성하기 어려워하셨습니다.(I 주민참여예산제도 담당공무원)*

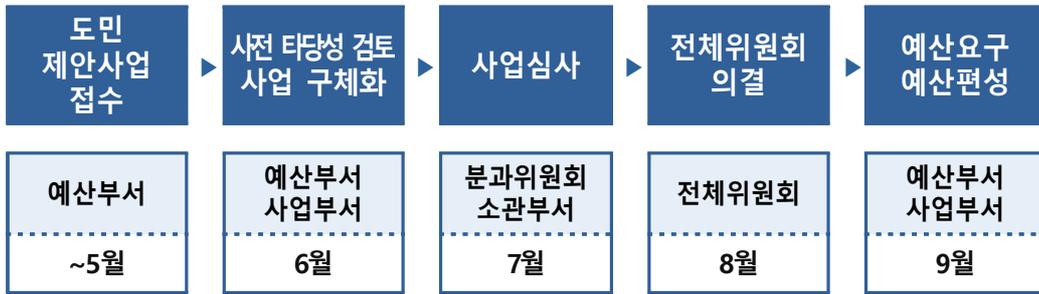
아래의 그림 3은 실제로 일반도민들이 사업제안을 할 때 일반도민이 작성해야 하는 양식이다.

<그림 3> 사업제안 서식

<b>○ 사업제안 신청인</b>	
...개인정보 관련 내용...	
<b>○ 제안사업 내용</b>	
<b>사업분야</b>	①기획사회(보건복지,여성가족,인구청년,기획,보건 등) ②행정환경(환경,교육 등) ③경제관광(일자리,산업,에너지,수출기업 등) ④건설소방(건축,도로,안전,재난,소방 등) ⑤농수산(농축산,해양수산) * 5개 분야 중에서 선택
<b>사업명</b>	
<b>사업위치</b>	
<b>소요예산</b>	천원
<b>사업기간</b>	년 월 일 ~ 년 월 일
<b>사업필요성 (제안취지)</b>	
<b>사업내용</b>	
<b>기대효과</b>	
<b>기타</b>	
년 월 일	

올해부터는 사업공모접수 기간은 연중수시로 확대되었으나, 2022년까지는 5월까지 제안된 것만 해당연도 주민참여예산으로 검토하고, 그 이후에 제안된 것은 검토되지 않았다. 이러한 접수기간 제한에 대해 면접대상자 대부분이 일반도민들의 참여를 크게 제한한다고 제시하였다.

<그림 4> 주민참여예산 절차도



※ '23. 5월 말까지 제안 : '24년 본예산 반영 검토 / 이후 접수사업 '25년 본예산 검토  
출처: 2023년 주민참여예산제 운영 계획

전라남도는 농사짓는 사람들이 많은데, 이렇게 5월로 접수 기간을 제한해버리면 좋은 사업제안이 있더라도 제안하기 어렵죠. 아무래도 농번기 전후니까... 나중에 해야지라고 해도 잊어버려요. 주민들이 많이 참여해야하고, 적극적으로 요구를 해야 참여예산제도가 성공할텐데데, 전라남도는 아직까지는 이런점이 조금 부족한 것 같아요.(B주민참여예산위원회 위원장)

매년 사업공모를 받으면 주로 10건 미만으로 접수되는데, 대부분이 단순 민원 느낌의 청원이야. 사업으로 발전시킬만한 제안이 별로 없어... 좋은 제안이 많이 들어오지 않는 이유는 많이 있겠지만, 접수기간을 제한하는 것이 원인일 수도 있다고 분석하여, 2023년부터는 양질의 사업제안을 많이 받기 위해 접수기간 확대를 추진했지.(H 前 전라남도 예산총괄팀장)

세 번째로 일반도민에 대한 일방적 정보전달형 홍보 방법도 문제로 제시되었다. 전라남도는 2018년 활성화 계획발표 후 도 누리집에 주민참여예산 전용 웹페이지를 운영하고, 도가 보유하고 있는 홍보채널(유튜브, 밴드 등 각종 SNS), 보도자료, 리플렛, 현수막, 포스터 등 온·오프라인으로 다양한 매체를 활용하여 지속적으로 홍보를 강화했다.

또한, 시군과의 협력체계를 구축하여 시군 민원실, 읍면동 기관회의 등에 제도를 홍보하였고, 시군 주민참여예산제도와 연계하여, 우수사례 공유했다. 그리고 복잡한 예산에 대한 지식을 쉽게 풀어서 제공하여 도민의 관심과 참여율을 향상시키기 위해 ‘도민과 함께하는 알기쉬운 예산서’를 제작하여 배포하였다.

하지만 인터뷰 결과, 위원들과 공무원 모두 매년 홍보 부족으로 사업 공모 건수가 저조하다고 답변하였고, 그 원인을 단순 리플렛 배포 같은 일방적인 정보전달형 홍보 방법으로 제시했다.

도민들은 자발적인 참여의지가 약하니까, 도는 도민들에게 적극적으로 홍보해야죠. 특히, 참여의지는 있으나 방법을 모르는 사람들이 많은데, 도민들에게 직접 찾아가서 홍보하는 적극성이 필요한 것 같아요. 단순하게 리플렛이나 포스터를 배부해서는 노년층이나 장애인과 같이 취약계층까지 전달되지 않으니까...

특히, 전남은 농업인구도 많아서 그런지 농번기랑 겹치면 주민들이 적극적으로 참여하지 않는 것 같아요.(B주민참여예산위원회 위원장)

SNS는 젊은 사람들이 많이 하긴 하지만, 다른 도민에게는 피부에 와 닿는 홍보방법은 아닌 것 같아요. 오히려 주민들과 접촉기회가 많은 시군에서 좀 더 홍보를 진행해줘야 체감할 수 있는 홍보효과가 나타나지 않을까 생각해요.(4기 주민참여예산위원회 부위원장)

가장 큰 문제는 홍보 방법이야. 도에서 만든 전단지, 리플릿을 시·군에 배부하면, 시·군은 민원실에 비치하기만 하는데, 이러한 방법으로는 주민들에게 효과적으로 홍보하기 어려워. 다양한 방법을 검토하고 있는 중이야. 예를 들어, 케이블방송 광고나 아파트 엘리베이터에 있는 모니터 영상 광고 같이 다양한 방법을 검토하고 있어.(H 前 전라남도 예산총괄팀장)

위 인터뷰 내용과 같이, 주민과 공무원 모두 일반도민의 참여 저조의 원인으로 일방적으로 정보를 제공하는 기존의 홍보 방법을 제시하고 있으며, 현장방문형 홍보 및 홍보방법의 다변화가 필요함을 제시하고 있다. 아래는 일방적인 정보제공 홍보의 예시로, ‘도민과 함께하는 알기쉬운 예산서’이다

<그림 5> 도민과 함께하는 알기쉬운 예산서

## 08 전라남도 주민참여예산 현황

**Q. 전라남도 주민참여예산이 무엇인가요?**

**A.** 예산과정에 주민이 직접 참여해 지역에 필요한 사업을 제안 검토하는 제도로, 재정 투명성 확보와 주민 만족도 제고에 기여합니다.

**Q. 2023년 전라남도 주민참여예산 규모는 어느정도 인가요?**

**A.** 2023년 전라남도 주민참여예산은 96건 175억원으로 전년 대비 50%증가(40%가 증액되었습니다).



주민참여예산  
**16건**  
**175억원**

사업명	예산액
신혼부부 이사내거점 보급지원사업	02억원
반려동물 동 스키장 거점들 설치	22억원
개인형 이동장치 주차구역 설치 지원	02억원
기동물반노인 직사태당	75억원

농어촌 공공목적장 계보수	13억원
발달장애인 사회참여 프로그램(자조모임) 지원	04억원
경력단절여성 경력이음에우려 지원	06억원
공공청 어르신접 지원	43억원
보육수 참여사업	5억원
청정연남 으뜸마을 만들기 사업에 지원	60억원
KIC-CLIP 투어임가	34억원
시군 마을공동체 지원센터 설립 지원	41억원
화순 국제백신 포럼	12억원
자식정보문화 기업유치 보조금	14억원
광양형 활상화 활력체계 강화 사업	10억원
다목적 소형농기계 구입지원	23억원

**Q. 주민참여예산으로 제안하고 싶은 사업이 있어요. 어떻게 신청하나요?**

**A.** 전남도청 도민 제안사업 홈페이지, 우편 및 방문접수로 신청할 수 있습니다. 신청서식은 홈페이지를 통해 확인 가능합니다. 또한, 연중 상시로 제안 가능하며, 금년 5월까지 접수된 사업은 전라남도 주민참여예산위원회 심의를 거쳐 '24년 예산으로 편성하게 됩니다.

전남도청 홈페이지

정보공개 > 재정운영 > 주민참여예산제

도민제안사업 > 글쓰기

☎ 58064 전라남도 무안군 삼향읍 오룡길1 (전남도청 예산담당관실)

출처: 2023년 주민참여예산제 운영 계획

### 3. 중심현상

중심현상이란 어떤 작용이나 상호작용에 의해 다루어지고 조절되거나 관련되는 중심 생각이나 사건들을 일컫는다(김나랑 등, 2012). 본 연구에서는 주민참여예산위원들의 적극적 참여로 볼 수 있다.

인터뷰 대상자들 대부분이 분과회의나 전체회의에 모두 참석했지만, 실질적으로 참여를 했는지에 대해서는 다르게 답변하였다. 회의 중 의견 제시와 같이 실질적으로 참여한 대상자가 있는 반면, 형식적으로만 회의에 참석한 대상자도 있었다.

먼저 실질적으로 참여한 대상자는 분과위원장에 출마하거나 회의 등에서 다양한 의견을 제시하였다. 인터뷰 대상자 모두 분과위원장 이상의 직책을 담당했으며, 대부분 이전 차수의 경험이 있으면 분과위원장으로 추천되었다고 답변했다. 또한, 분과회의 역시 내실 있게 운영되었다고 답변했다.

*분과위원장은 이전 차수에 참여했다는 경험이 있다고 하니까 위원들이 추천해서 하게 됐어요.(A 농수산 분과위원회 위원장)*

*분과회의에서는 (도청)담당자와 심도 있는 질의와 답변이 이뤄졌어요. 그리고 전체회의에서는 분과회의에서 한번 걸러졌으니까, 유연하게 진행됨. (해당 정책에 대해) 분과장이 설명하고, (위원들이)질문하고 넘어간 것 같아요. 그리고 (간사)공무원이 잘 설명해줘서 정보도 많이 제공되었어요. 질의답변에 대한 불만사항은 딱히 없었어요.(B 주민참여예산위원회 위원장)*

위와 같이 내실 있게 운영되었다고 답변한 대상자도 있었지만, 대부분의 인터뷰 대상자들이 초창기에는 위와 같이 열정적으로 참여했지만, 시간이 지날수록 공무원들이 적극적으로 지원하지 않아, 위원들이 형식적으로 참여했다고 답변하였다. 특히, 코로나로 인해 대면 회의가 어려운

상황이 있었지만, 1년 동안 1회 대면하여 토의부터 안건 심의까지 진행하여 깊이 있게 논의되지 않고 있다는 점을 대다수가 문제점으로 제시했다. 다만, 일부는 행정 현실을 고려했을 때 어쩔 수 없는 문제이며, 이해할 수 있는 수준으로 운영되었다는 답변도 있었다.

*회의가 1년에 1번이었고, 코로나로 대면회의가 어려웠던 2022년에는 이메일로만 진행했던 것 같아요. 이전 기수에 참여했을 때도 회의 시간이 별로 없어서, 많은 정책에 대해 심의나 토의하기 어려웠어요.(A 농수산 분과위원회 위원장)*

*참여예산 관련해서 도청에서 메시지와 서류는 오는데, (도청의)관심도가 떨어진 것 같아요. 전에는 워크숍도 진행했었는데, 요즘 연락도 없고.. 그리고 안건을 심의할 때 정보를 충분하게 제공하지 않은 것 같아요. 그나마 위원장(B)과 나는 행정을 했으니까 그래도 이해할 수 있었는데, 다른 분들은 그렇게 생각하는 것 같진 않았어요.(D 주민참여예산위원회 부위원장)*

이러한 형식적 운영에 대해 앞에서 제시된 맥락적 조건이 부정적인 영향을 크게 미쳤다고 볼 수 있다. 인터넷 중심으로 운영되는 제도에 고통화로 일반도민들이 제한적으로 참여하여 논의할 안건이 적었고, 초기에는 국정과제로 선정되어 공무원들이 적극적으로 지원했으나, 시간이 지나면서 중앙부처와 단체장의 관심사항이 아니기 때문에 공무원들이 적극적으로 지원하지 않았다는 것이다.

## 제 3 절 중재적 조건 및 결과

### 1. 중재적 조건

#### 1) 기존제도와 연계 부족

중재적 조건은 현상에 관한 광범위한 구조적 맥락으로 작용/상호작용 전략에 영향을 미치는 일반적이고 광범위한 조건들이다(김나랑 등, 2012). 인터뷰 결과, 중재적 조건으로 ‘기존제도와 연계 부족’과 ‘역량강화 노력 부족’이 도출됐다.

먼저, 기존제도와 연계와 관련해서, 민원제도와 평가제도의 연계가 제시되었다. 민원제도와 연계가 잘된 경우, 도민들의 민원이 주민참여예산제도의 사업공모로 다수 유입되어, 주민참여예산위원들이 논의할 안건이 많아지게 된다. 이는 위원들의 참여에 대한 작용/상호작용 전략에 영향을 미치기 때문에 중요한 중재적 조건이 될 수 있다. 평가제도와 연계가 잘된 경우에도 정책의 입안부터 평가까지 위원들이 전 과정에 참여함으로써 참여에 대한 효능감에 영향을 미치기 때문에, 작용/상호작용 전략에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

인터뷰 대상자 대다수가 현재 전라남도에는 다른 민원 제도와의 연계가 부족한 실정이라고 답변했다. 주민참여예산제도의 사업공모로 접수된 것만 검토를 진행할 뿐, 민원실 등 다른 채널로 접수된 예산 관련된 민원을 사업공모로 접수하지 않고 있다. 즉, 민원실로 접수된 민원 중 예산 부족 등으로 추진이 어려운 경우, 예산 부족으로 어렵다는 답변만 제시할 뿐, 민원인에게 주민참여예산 사업공모 제안을 추천하는 등의 제도 연계가 부족하다는 것이다.

국민참여예산의 경우, 광화문 1번가에서 예산부족으로 정책이 미채택되었다면 국민참여예산포털로 연계해 정책반영을 검토<sup>3)</sup>하여, 민원제도와

---

3) 행정안전부 보도자료, “국민의 참여가 일상이 되고, 제안이 정책이 되는 국가를 이뤄 나가겠습니다”, 국민참여혁신과, 2020. 3. 19., p. 2.

참여예산과의 연계를 강화했으나, 전라남도는 이러한 연계가 부족한 실정이다.

다만, 정책평가제도와 주민참여예산제도와 연계는 어느 정도 이루어지고 있다. 현재 주민참여예산학교 참석대상에 도·시군 주민참여예산위원뿐만 아니라 예산바로쓰기 도민감시단도 포함하였다. 이를 통해 주민감사단의 예산 지식 향상으로 감사를 진행할 때, 예산 관련 부분을 검토할 수 있게 되었으며, 감사대상에 주민참여예산제도로 도입된 사업도 역시 포함되므로, 원활한 정책에 대한 평가도 진행되고 있다. 다만, 주민참여예산위원들이 직접 정책평가 및 감사 절차에 참여하지는 않기 때문에 연계가 활발하다고 보기는 어렵다.

특히, 공무원과 진행한 인터뷰에서 기존 제도와의 연계가 강조되었다. 민원과 평가영역에서 이미 시행 중인 제도를 활용해야 주민참여예산제도의 내실한 운영에 기여할 수 있다고 제기했다. 즉, 주민참여예산이 아닌 민원으로 접수되었더라도, 예산이 수반되거나 예산이 투입되면 해결될 수 있는 안건들을 주민참여예산제도 사업공모로 추진해야한다는 것이다. 또한 주민참여예산으로 추진되었더라도 이를 모니터링할 수 있는 기존의 제도를 활용해야한다는 것이다.

*주민참여예산으로 제안된 사업은 20개도 안돼. 상식적으로 도민에게 필요한 예산사업이 1년에 20개는 아니지. 이게 예산이 필요한 민원이 다른 창구로 접수되니까 관리되고 있지 않다는 뜻이야. 민원실에 접수되는 민원 중 예산 관련 민원은 예산담당관실에 전달해줘서 공모사업으로 관리할 수 있도록 연계가 필요한 것 같아.(F 前 전라남도 행정부지사)*

*전남도청에서 민원 메신저라는 제도가 있거든. 각 시군에서 주민들을 선별하여, 시군의 민원 및 생활불편사항을 대신 접수·전달해줘. 이런 것들 중에 예산 사업화가 필요한 민원은 주민참여예산의 사업공모와 비슷하잖아. 이런 거를 주민참여예산으로 관리한다면 성공할 수 있지 않을까.*

*비슷한 맥락으로 감사실에는 도민감사단이 있어. 사업 집행에 대해 주*

민들이 참여해서 감사를 진행하는건데, 현재는 주민참여예산위원들이 감사나 정책평가에 참여하지 않고 있는데, 이런 기존 제도를 통합하거나 연계하여 감사를 진행한다면 효과적으로 운영될 것 같아.(H 前 전라남도 예산총괄팀장)

또한, 주민과 공무원 집단 모두에게서 현재 진행 중인 다양한 주민참여제도를 주민참여예산제도 운영에 충분히 활용해야 한다는 의견이 많이 제시되었다. 특히, 주민자치회 등 지역 공동체의 의견을 보다 용이하게 취합할 수 있는 조직이 있으므로, 이러한 채널을 통해 다양한 의견을 취합해야 한다는 의견이 다수였다. 순천시의 경우, 주민자치회를 활용하여 체계적으로 의견을 수렴하여 주민참여예산 운영을 성공할 수 있었다는 인터뷰도 있었다.

제도가 실패한 중요한 이유 중 하나가 지역공동체가 전혀 활성화되지 않고 있다는거예요. 지역공동체를 중심으로 수시로 지역주민의 요구사항이나 의견을 반영해야 하는데, 이렇게 하지 않고 (주민참여예산제도에서는) 3월부터 5월까지 특정 기간에만 사업공모를 진행하니까... 그리고 개인이 이런 복잡한 양식을 준비해야 하니, 소극적일 수밖에 없는 것 같아요.(B주민참여예산위원회 위원장)

순천시는 주민참여예산제와 주민자치회 제도와 연계를 강화했어요. 2019년 5월에 주민참여예산조례를 개정하면서 읍면동별 참여예산위원회가 해왔던 ‘주민의견 수렴, 주민 제안사업 발굴, 예산관련 사항 논의’ 같은 것들을 주민자치회가 대신 담당하게 되었는데, 조직화된 주민자치회가 마을계획 수립부터 주민 의견취합까지 체계적으로 진행하니까 성공할 수 있었던 것 같아요.(G 前 순천시 부시장)

처음 주민참여예산을 담당했을 때, 시군 주민자치회 등 있는데 주민참여예산을 왜 별도로 운영해야하는지에 대한 의문이 있었죠. 주민자치를

담당하는 부서에서 주민참여예산을 함께 운영하는게 효과적이니까요.(H  
前 전라남도 예산총괄팀장)

## 2) 참여자 역량 강화 노력 부족

두 번째 중재적 조건으로 ‘참여자 역량 강화 노력 부족’이 도출되었다. 먼저, 위원들에 대한 교육방법에 대해 단순 지식전달형 강의식 교육이 제시되었고, 위원회 심의과정에서 필요한 위원들의 판단역량을 보조하기 위한 ‘정보공개’ 부족이 도출되었다.

먼저, 교육방법과 관련하여, 현재 전라남도는 연 1~2회 주민참여예산 학교(초급과정, 중급과정)와 연 1회 워크숍을 운영하고 있다. 예산학교와 워크숍 각각 1회 개최 시 대략 4시간 정도 진행하므로, 1년에 12시간의 교육과정을 운영하고 있는 것이다. 교육방법으로는 행정안전부 소속 공무원, 대학교수 또는 시민단체 활동가 등 전문가를 초빙하여, 강의식으로 진행하고 있다.

인터뷰 결과, 참여자들의 전문성 향상을 목적으로 운영하고 있는 예산 학교에 대해 주민들의 인터뷰는 부정적인 평가가 다수였다. 예산과 관련된 지식을 전달하는 대형 강의식 교육 방법으로 인해, 예산 관련 지식은 어느 정도 습득했을지 모르지만, 심의대상이 된 사업의 필요성과 중요성을 판단할 수 있는 역량은 크게 강화되지 않았다는 것이다.

대안으로 주민 참여자들 대부분이 ‘현장중심 교육’을 통해 실제로 주민참여예산이 어떻게 편성되고 집행되는지를 체감할 수 있어야 한다고 제시했다. 특히, 인터뷰 대상자 중 1명은 이전에 참여했던 지역 주민자치 위원회 경험을 제시하면서, 마을공동체 정책의 선진사례를 직접 견학함으로써 마을공동체 정책을 더욱 심도있게 이해할 수 있었다고 답변하였다.

한편, 공무원을 대상으로 하는 인터뷰에서는 짧은 시간 내 50명 이상의 대규모 인원을 효과적으로 교육하기 위해서는 현실적으로 대형 강의식 방법이 필요하다는 의견이 제시되었다. 다만, 강의자에 대해 대학교수

나 공무원을 초빙하기보다 지방자치단체 예산분석에 특화된 시민단체를 활용하여 교육을 진행할 필요가 있다고 제시했다. 또한, 전라남도가 운영하고 있는 교육기관을 활용하여 전문적인 교육과정을 제공하는 것도 필요하다는 의견이 제시되었다.

예산학교 교육은 너무 이론적이고, 전문적인 지식만을 전달하는 교육 같아요. 이러한 방식보다는 현실감 있는 교육이 좀 더 필요할 것 같아요. 타 시도에서 나온 성공사례를 체험하는 교육같은거가 좋은 것 같아요. 예전에 지역주민자치위원회에서 마을공동체 선진사례를 견학을 갔는데, 직접 보고 경험하니 이해하기 훨씬 좋았거든요. 물론 예산학교에서 교육했던 (예산에 대한) 기초지식 교육도 필요하지만, 실제로 예산이 어떻게 집행되는지, 타 시도에서 어떻게 운영되는지를 알아볼 필요가 있는 것 같아요.(B주민참여예산위원회 위원장)

바로 뛰면서 해당 사업이 주민에게 이익이 되는지, 공공성과 편의성을 갖는지 등을 검토해야하는데... 예산학교나 분과회의에서 진행된 교육은 22개 시, 군의 방대한 사업에 대한 단순 지식을 알려주는 설명회 같았고, 실국이랑 하는 회의도 1년에 2~3번이라서 정책을 자세하게 알게되진 못했어요.(C 경제관광문화분과위원회 위원장)

참여예산의 역사나 시군에서 진행된 예시 등을 예산학교에서 교육해줬는데, 체도를 이해하는데 도움되었어요.(D주민참여예산위원회 부위원장)

나라살림연구소 등 지방자치예산을 분석을 잘하는 시민단체와 협력하여 교육하면 좋을텐데 그러지 못한 게 아쉽지. 그리고 조금만 더 확장하면 인재개발원을 활용하여 참여과정에 대한 프로그램(사업제안하는 방법, 사업심의하는 방법 등)을 개설하여 전문적으로 교육할 필요가 있을 것 같아.(H 前 전라남도 예산총괄팀장)

주민참여예산위원회에 대한 정보공개도 중요한 중재적 조건이라고 볼 수 있다. 위원들에게 심의 대상인 사업에 대한 정보를 어느 정도 공개하는지가 이후 위원들의 작용/상호작용 전략에 큰 영향을 미치기 때문이다.

정보공개와 관련하여 전라남도 주민참여 예산제 운영 조례 제4조에 예산을 편성하는 단계에서부터 ‘주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여 보장을 위해 노력하여야 한다’고 규정하고 있다.

하지만 인터뷰 결과, 정보공개 수준이 만족스러웠다는 의견과 불만족스럽다는 의견이 모두 제시되었다. 다만, 공통적으로 심의대상인 사업에 대한 정보가 매우 부족하여, 분과회의 시 우선순위를 결정하는데 어려움이 있었다고 답변하였다. 특히, 1개 사업 당 1 페이지 보고서가 주민들에게 제공되었는데, 제목, 사업개요 등을 제외하면 실질적으로 제공되는 정보는 4~5줄에 불과하다는 답변도 있었다.

*주민참여예산위원의 역할이 미미한 것 같다. 사업제안에 대한 심의는 도청 공무원이 제공하는 자료를 바탕으로 진행하는데, 해당 자료에서 벗어난 토의나 토론을 진행하기 힘들다. 나에게 전문분야가 아니면 이해하기 어렵기 때문이다.*

*또한, 정책사업에 대한 정보가 한정적이다. 사업제안 심의를 위해 도청에서 제공하는 자료가 1장 페이지에서 끝나는데, 제목 등을 제외하면 사업에 대한 실질적인 내용은 4줄에 불과하다. 정보공개 미흡이 가장 큰 실패요인이라고 생각한다 (A 농수산 분과위원회 위원장)*

*기획사회분과에 참여하여, 전체회의와 분과위원회를 진행했는데, 1년에 1회 참여하여 내용을 자세하게 알지도 못하고 토의했다.(B주민참여예산위원회 위원장)*

심의할 때, 충분한 정보가 제공되지 않았다. 1~2장 검토 보고서만 제공해줬는데, B와 나는 공무원을 하다가 와서 이해할 수 있었지만, 다른 위원분들은 너무 정보가 없다고 얘기했었다. 그래도 분과 간사가 설명을 잘 해주어서 이해할 수 있었다.(D 주민참여예산위원회 부위원장)

위원님들이 주요재정사업에 대한 의견서도 작성을 해주시는데, 사업에 대한 디테일보다는 간소화되고 핵심정보만 제공하고 있습니다. 워낙 다양한 분야에 많은 정책이 있어서... 디테일한 정보를 드리면 시간적 한계도 있어서 현실적으로...(I 주민참여예산제도 담당공무원)

## 2. 작용과 상호작용

작용/상호작용전략은 중심현상을 다루고 조절하여 수행하고 반응하게 하는 전략 혹은 전술로 중심현상에 대처하기 위한 의도적이거나 구체적인 실제 행동을 의미한다(김나랑 등, 2012). 인터뷰 결과, 주민참여예산위원들은 참여의 양상에 대해 모두 불만족으로 답변하였다. 이에 작용/상호작용 전략으로 두 가지가 제시되었다. 첫 번째는 불만족을 바탕으로 제도 보완을 위한 의견을 제시하는 제도 개선 노력과, 두 번째로 불만족하지만 보완에 대한 의견을 제시하지 않는 침묵하는 전략이 발견되었다.

워크숍에서 공무원에게 적극적으로 제도 운영 관련해서 지적(건의)한 적이 있었어요.(A 농수산 분과위원회 위원장)

솔직히 주민참여예산제도는 옥상옥이라고 생각해요. 말로는 주민참여 좋죠. 하지만 의도한대로 안되는게 문제죠. 1년에 회의를 한 두 번했는데... 그리고 공무원들 고생하는데 (제도 운영 관련으로)문제제기하기도 조금 그렇고...(C 경제관광문화분과위원회 위원장)

저도 듣기만 했던 건데, 초기에 공모위원들 의욕이 강했다고 하더라구

요. 그런데 본인들이 이렇게 열심히 해도 피드백이 잘 안되니까... 예를 들어 (안건들이) 어떤 이유로 됐다 안됐다 같이 어떻게 되었다 같이 얘기를 해줘야하는데, 간단하게 이미 시행 중인 사업이라고 해서 안됨, 이렇게 일방적으로 통보만 하고 설명도 안해주니까 젊은분들이 공모를 해서 왔었는데 실망을 했다고 들었다.(D 주민참여예산위원회 부위원장)

### 3. 결과

위와 같은 작용/상호작용 전략에 따라 두 가지 결과가 나타났다. 첫 번째는 대부분 제도 운영에 불만족스럽지만 재참여하는 것이고, 두 번째는 불만족스럽기 때문에 재참여를 포기하는 것이다. 대부분이 제도 운영에 불만족했기 때문에, 아래 인터뷰 내용과 같이 재참여를 포기하겠다고 답변하였다. 다만, 제도 개선을 위해 재참여를 희망하는 답변도 있었다.

제가 해남과 도에서 운영한 주민참여예산위원회 모두 참여했는데, 처음 제도에 대해 잘 몰랐을 때는 뭔가 있을 거라는 기대로 참여했고, 두 번째는 현재보다 더 나아질 수 있을 것 같다는 기대로 참여했는데... 솔직히 요식행위 같아요. 다음엔 참여하지 않을 것 같아요.(A 농수산 분과 위원회 위원장)

코로나 때문에 활동기회가 적어서 적극적으로 하지 못해서 조금 아쉽네요. 두 차례 참여했으니까 다음에는 참여할 수 없긴 하지만, 행정을 개선하고 공정한 사회 발전을 위해 기회가 되면 한번 더 참여해보고 싶긴 하네요.(B 주민참여예산위원회 위원장)

## 제 4 절 선택코딩

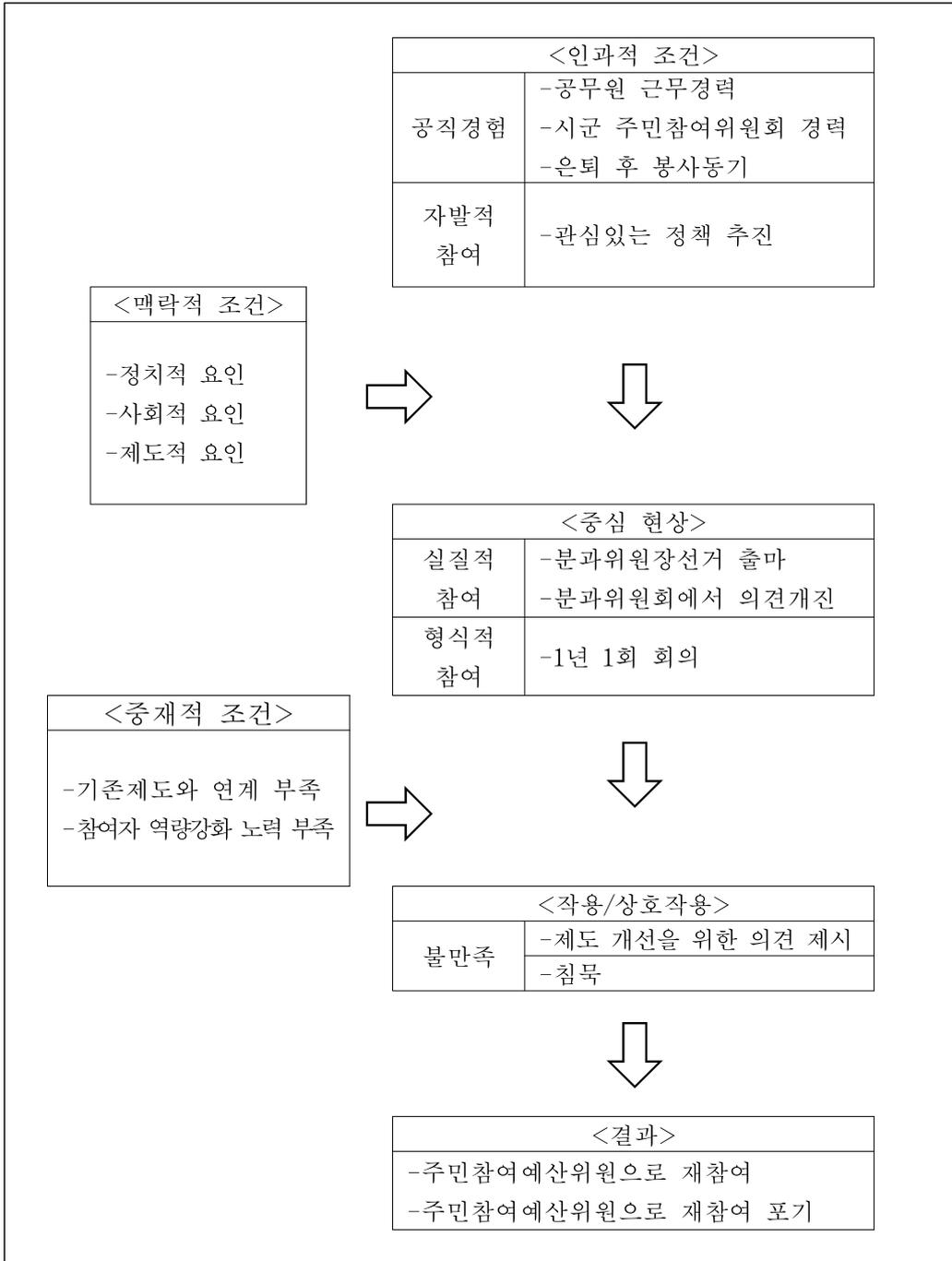
앞에서 살펴봤듯이, 선택코딩은 생성된 범주들을 하나의 이야기로 연결하는 과정으로 볼 수 있다. 이야기에서 중점적으로 설명하는 개념을 핵심범주라 일컫는데, 이것은 조건의 영향관계나 시간의 흐름에 의해 변화하는 것으로서, 1개 이상의 변수들로 구성된다.(김다니, 2017).

본 연구에서는 주민참여예산위원이 어떻게 참여하여 제도가 어떻게 운영되었는지가 중요하므로, 전체 이야기를 구성하는 인과적 조건, 중심현상과 작용/상호작용을 핵심범주로 선정하였다. 그리고 핵심범주에 영향을 미치는 요인을 성패요인으로 도출하고자 한다. 이를 도식화하면 아래 그림 5와 같다. 핵심범주는 “주민참여예산위원들이 제도에 참여하고, 제도운영에 만족했는지”로 볼 수 있다.

일반 도민들 중 공직 경험이 있거나 은퇴 후 봉사동기가 있는 사람들이 주민참여예산제도의 위원으로 참여한다. 다만, 고령화와 일방적인 홍보방법 문제 등 사회적 및 제도적 요인으로, 일반 도민들이 소극적으로 사업을 제안하게 된다. 따라서 논의 안건이 한정됨에 따라 위원회가 1년에 1회 회의 등 형식적으로 운영되게 된다. 또한, 기존에 운영되고 있는 다른 주민참여제도와의 연계가 부족하고, 주민참여예산위원의 역량강화에 대한 노력도 부족하여, 주민참여예산위원들의 활동을 지원하는 부분도 소극적으로 운영되게 된다. 이에 주민참여예산위원들은 제도 운영에 불만족하여 제도 개선을 위한 의견을 제시하기도 하지만, 행정현실을 고려할 때 어쩔 수 없는 것으로 고려하여 침묵하기도 한다. 이러한 과정을 거치면서 주민참여예산위원으로 재참여 여부를 결정하는 것과 같이 제도 운영의 성패를 결정하게 된다.

따라서 이러한 핵심범주에 영향을 미치는 요인인 맥락적 조건과 중재적 조건이 성패요인이라고 볼 수 있다. 즉, 일반도민이 주민참여예산위원으로 본격적으로 참여하기 전에는 앞에 제시한 맥락적 조건이 제도운영의 성패에 영향을 미치고, 주민참여예산위원으로 본격적으로 활동한 후 부터는 중재적 조건이 제도 운영의 성패에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

<그림 5> 패러다임의 흐름



## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구결과 요약

전라남도 지역을 선정하여 4명의 주민참여예산위원과 4명의 공무원을 대상으로 인터뷰를 진행했다. 두 대상집단에게 공통적으로 ‘경험한 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되었는지’와 ‘제도의 성공과 실패를 결정짓는 주된 요인은 어떤 것이라고 생각하는지’에 대해 질문했고, 그 후에는 대상집단별의 특성을 고려하여 질문했다.

인터뷰를 진행한 결과, 대부분이 주민참여예산제도 운영에 부정적으로 평가하였다. 이에 운영상 발생한 한계의 원인과 제도의 내실한 운영을 위해 필요한 요인을 집중적으로 문의한 결과 몇 가지 요인이 공통적으로 제시되었다.

먼저, 일반도민이 주민참여예산위원으로 참여하게 만든 인과적 조건으로 공직경험에서는 ‘공무원 근무경력’, ‘시군 운영 위원에 참여경력’, ‘은퇴 후 봉사동기’라는 요인이 발견되었고, 자발적으로 참여한 이유로 ‘관심있는 정책 추진’이 제시되었다.

맥락적 속성의 경우, 정치적으로 정부기조에 부합해야하며, 단체장의 관심이 높을수록 도 집행부의 지원이 증가할 것이라고 제시되었다. 또한, 사회적으로 전라남도는 고령화가 많이 진행되어 온라인이 아닌 오프라인 민원채널이 더 친숙하지만, 현행 온라인 중심으로 제도가 운영되는 있어 일반도민의 참여를 이끌어내기 어렵다고 제시되었다. 그리고 제도적인 측면에서도 사업제안서 작성의 어려움, 일방적 정보전달의 홍보방식 때문에 일반도민이 활발하게 참여하기 어렵다고 미친다고 분석됐다.

즉, 맥락적 조건 측면에서 중심현상인 주민참여예산위원들의 참여를 강화시키기 위해서는 도 집행부의 적극적인 지원과 일단 도민의 참여가 향상되어야 하지만, 현재는 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

이러한 상황에서 중심현상인 주민참여예산위원의 참여가 형식적으로 이뤄지고 있으며, 이에 더해 주민참여예산위원의 역량강화 노력도 부족하며, 주민참여예산제도 이외 다른 주민참여 제도나 민원/평가 제도와의 연계가 부족하여, 주민참여예산위원의 참여에 대한 불만족으로 이어졌다. 이러한 상황에서 대부분이 추후 주민참여예산제도에 대한 재참여 포기하면서, 제도 운영을 실패했다고 평가하게 된다.

따라서 중심현상에 영향을 미치는 ‘맥락적 조건으로 도출된 요인’과 중심현상이 발생한 후 작용/상호작용을 거쳐 결과로 이어질 때 영향을 미치는 ‘중재적 조건’이 주민참여예산제도의 성공요인이라고 볼 수 있다.

즉, 정치적 요인으로 중앙부처 및 단체장의 관심이 높을수록 도 집행부의 지원이 강화되어 주민참여예산제도 내실한 운영에 기여할 수 있다. 그리고 사회적 요인으로 고령화가 높을수록 온라인 중심으로 운영될 경우 일반도민들의 참여가 저조하며, 도민들의 민원 대체 채널이 많을수록 주민참여예산제도로 일반도민들이 참여하지 않아 제도가 실패할 확률이 높아진다. 제도적으로는 사업제안하는 양식이 복잡할수록, 공모접수 기간이 제한될수록 일반도민들의 참여가 향상되기 어려우며, 일반도민에 대한 홍보방법이 일방적인 정보전달인 경우, 일반도민들의 적극적인 참여를 기대하기 어렵다.

또한, 주민참여예산위원들이 제도에 참여하고 있는 중에도 기존 민원제도 뿐만 아니라 다른 주민참여제도와의 연계가 부족할수록, 주민참여예산위원의 역량강화에 대한 관심이 적을수록 주민참여예산위원들의 불만족도를 높이기 때문에 주민참여예산제도의 내실한 운영에 악영향을 미친다.

## 제 2 절 정책 제언

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 운영상 발생하는 실패 요인을 분석하여 이를 완화시켜야 한다.

먼저, 참여의 영역을 정책집행 및 평가단계까지 확대할 수 있는 근거를 마련해야 한다. 편성단계 이후 주민의 참여가 배제된다면, 편성 이후 주민참여예산위원회의 의사와 반하게 집행될 수도 있기 때문이다. 이에 사업 추진현황을 지속적으로 모니터링하고, 추후 집행 결과를 바탕으로 정책 지속 여부를 결정할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 실제로 국민참여예산제도의 경우, 참여예산 사업제안자와 예산국민참여단 참여자로 구성된 모니터링단을 구성하여 현장을 점검하기도 했으며, 서울시 성북구 역시 주민참여예산위원으로 구성된 모니터링단을 구성하여 주민 제안사업과 일치 여부, 사업 목적 달성도 등을 점검하였다. 이와 같이, 주민들에게 편성 이후 단계에도 참여할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 주민참여예산위원 교육 시 이론 중심의 대형강의 방법에 더해 현장경험 중심의 교육이 추가되어야 한다. 주민참여예산위원은 예산에 대한 기본 지식도 습득해야 하지만, 추후 대상사업을 어떻게 심의할지에 대한 방법도 인지하고 있어야 한다. 따라서 타 시도 주민참여예산위원회 중 우수사례로 선정된 지역에 방문하여 심의방법, 기준 및 절차 등을 교육받을 필요가 있다.

마지막으로 다른 민원채널과의 연계가 필요하다. 광화문1번가에서 예산부족으로 미채택된 경우 국민참여예산포털로 연계하는 방법과 같이, 예산부족이 문제되는 민원은 주민참여예산제도 사업제안으로 간주하여 이를 검토할 필요가 있다. 특히, 전라남도과 같이 매년 주민참여예산 사업제안 건수가 20건 미만으로 사업접수가 미미하다면, 이와 같은 연계제도는 사업접수 건 수도 향상시키고, 주민의 대응성 제고에도 기여할 것으로 보인다.

### 제 3 절 연구의 한계

Strauss & Corbin(1990)의 패러다임 모형을 활용하여 주민참여예산제도의 성공 및 실패요인을 분석한 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다.

먼저, 표본의 수가 적다. 주민참여예산위원 4명과 인터뷰를 진행하였는데, 이들의 의견이 전체 59명의 의사를 전부 대변하긴 어렵다. 다만, 전체위원장 및 분과위원회 위원장과 같이 대표성 있는 인원을 인터뷰 대상으로 선정하였기 때문에, 분과위원회에서 나온 의견 등을 많이 반영할 수 있어, 대표성의 한계를 어느 정도 보완할 수 있었다. 또한, 주민 대상자 모두 이전 차수에 이어 중복 참여했거나 또는 시군 주민참여예산위원회에 참여한 대상자이므로, 다양한 경험을 문의 및 반영할 수 있었다.

둘째, 코로나 19로 인해 발생한 위원들의 참여 둔화 영향을 통제하지 못했다. 특히, 4기~5기 주민참여예산제도의 경우, 코로나 19로 인해 전체 회의를 비대면으로 진행하는 등 주민참여예산위원들이 참여할 수 있는 기회가 다른 차수와 비교해보면 상대적으로 적었다. 이러한 상황에서 주민참여예산위원들이 대부분 제도에 대해 부정적으로 평가하고 있는데, 코로나 19로 인해 축소 운영된 것이 주민참여예산제도의 미흡한 운영의 요인으로 작용했을 수 있으나, 이를 구분하지 못했다.

셋째, 주민참여예산제도 운영에 대한 성공과 실패를 결정하는 기준이 다양할 수 있다. 운영의 성공실패 기준이 주민참여예산으로 반영된 예산액 및 사업건수가 될 수도 있고, 주민들의 만족도가 될 수도 있으며, 주민들의 숙원사업 반영여부 등이 될 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 대상자들과의 인터뷰에서 밝힌 주관적인 만족도와 반영된 예산액 및 사업건수를 기준으로 2022년 주민참여예산제도 운영이 성공하지 못했다고 평가했으나, 연구자에 따라 달라질 수 있다.

마지막으로 전라남도 주민참여예산제도에 한정하여 연구를 진행하여, 타 시·도 전체에 일반화하기 어렵다. 특히, 맥락적 속성 중 고령화라는 특성은 수도권 등에는 적용하기 어렵다. 다만, 2023년 출산율이 0.8명이란 점에서 저출산시대 및 고령화 사회에 의미있는 연구가 될 수 있다.

## 참 고 문 헌

학술 및 학위 논문

- 강정원. (2011). 질적연구방법입문. 서울 : 서울대학교 사회과학연구방법론 상담실
- 강황목, 남창우. (2018). 우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 성과 및 영향요인 분석. 한국공공관리학보.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 한국지방재정논집 ,10(1): 247-276.
- 권광진. (2016). 주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구. 국내석사학위논문.
- 권향원. (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해. 한국정책과학학회보.
- 김나랑, 홍순구, 이현미. (2012). 근거이론에 기반한 청년 벤처 창업 활성화 방안. 벤처창업연구
- 김다니. (2017). 고위공직자의 정치적 중립 훼손 경험과 인식. 국내석사학위논문 서울대학교 대학원.
- 김재형. (2022). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 국내박사학위논문.
- 김성찬. (2018). 주민참여예산제도 활성화 방안. 학술대회 발표논문집.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 한국행정논집, 16(3): 457-482.
- 박광우. (2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구. 전남대학교 대학원 석사학위논문.
- 배정아·엄인주. (2017). 주민참여예산제도를 통한 지방정부의 숙의민주주의의 가능성 분석, 한국거버넌스학회보.
- 오현순. (2015). 심의민주주의 측정지표 개발에 관한 연구, 2015 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤태환. (2010). 지방자치단체 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구. 국내석사학위논문.

- 임도빈. (2009). 질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구. 정부학연구.
- 임성일. (2011). 주민참여 예산제도의 의의주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안, 한국지방재정공제회
- 임성일. (2015). 주민참여예산제도의 도입 배경과 지향 방향, 자치발전, 12월호: 24-33.
- 정민주. (2022). 학업중단 숙려제의 성공 사례 분석. 국내석사학위논문 서울대학교 대학원.
- 정재진. (2020). 道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로, 지방행정연구.
- 주기완. (2015). 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구, 공공사회연구, 5(4): 5-47.

#### 단행본

- 류영아. (2019). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안. 서울: 국회입법조사처

#### 기타 자료

- 기획재정부 보도자료, “국민참여예산사업 집행현장 모니터링 추진”, 참여예산과, 2019. 11. 5.
- 법제처 국가법령정보센터. 「지방재정법」 제정·개정문. 2011. 9. 9.
- 법제처 국가법령정보센터. 「전라남도지사 공약사항 관리 조례」 2017. 11. 2.
- 법제처 국가법령정보센터. 「전라남도 주민참여예산제 운영 조례」 2017. 8. 10.
- 법제처 국가법령정보센터. 「전라남도 주민참여 예산제 운영 조례 시행규칙」 2015. 9. 10.
- 서울시 성동구청 내부분서. “2022년도 주민참여예산사업 모니터링 계획”, 기획예산과, 2022. 6. 10.
- 청와대, “문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제”, 국정기획자문위원회, 2017. 7. 19.

행정안전부 보도자료, “국민의 참여가 일상이 되고, 제안이 정책이 되는 국가를 이뤄 나가겠습니다”, 국민참여혁신과, 2020. 3. 19.

## Abstract

# A Study on the Success or Failure Factors of the Participatory Budgeting System - Focusing on the Participatory Budgeting System of Jeollanam-do Province -

SEHOON KIM

Major in public administration

The Graduate School

Seoul National University

Research on the problems and improvement methods of the Participatory Budgeting system has been conducted consistently over the past 10 years. However, the problems still exist. Therefore, it is necessary to conduct an in-depth analysis of the factors that contribute to the success or failure of the system by considering the participants' environments, contexts, and interactions, in addition to the institutional aspect

Interviews were conducted with seven participants, including four participatory budgeting committee members and three government officials. Since most of them negatively evaluated the operation of the participatory budgeting system in Jeollanam-do, we focused on the failure factors of the interviewees, and derived solutions and success

factors.

As a result of the analysis, as a causal condition that made ordinary citizens participate as participatory budgeting members, factors such as 'public servant service experience', 'participation experience as a member of the city and county steering committee', and 'volunteer motivation after retirement' were found in public service experience. 'Policy promotion of interest' was suggested as the reason for participation.

In the case of contextual attributes, it was suggested that the higher the political interest of the central government and the heads of local governments, the greater the support from the provincial executives. Socially, it was suggested that it would be difficult to attract participation from the general public as the system was operated online-oriented in Jeollanam-do, where the population was aging a lot. From the institutional aspect, it was analyzed that it was difficult for the general public to participate actively because of the difficulties in writing project proposals and the publicity method of one-sided information delivery.

In this situation, the participation of the participatory budgeting member, which is the central phenomenon, is being formalized, and in addition, efforts to strengthen the capacity of the member of the participatory budgeting member are insufficient as an arbitration condition, and other resident participatory systems or complaint/evaluation systems other than the participatory budgeting system. The lack of connection with the participatory budgeting committee led to dissatisfaction with the participation of the members of the participatory budgeting committee. In this situation, participatory budgeting committee members decide whether to re-participate in participatory budgeting in the future.

This study has the limitation of a small sample size. However, the interviewees were representative individuals, including the chairperson of the participatory budgeting committee and the chairpersons of the sub-committees, all of whom had participated in previous cycles or municipal participatory budgeting committees, allowing for the inclusion of diverse experiences in the research. Additionally, due to the COVID-19 pandemic, the system operated in a reduced manner, such as conducting remote meetings, which resulted in a decrease in citizens' sense of efficacy, and this factor could not be controlled. Lastly, the research was limited to the Jeollanam-do Participatory Budgeting system, making it difficult to generalize the findings to the entire province

**keywords : Participatory budgeting system, success and failure factors, Jeollanam-do, ground theory**

*Student Number : 2019-25632*