

시민참여를 통한 도시한계모형의 극복가능성: 기초자치단체의 주민참여예산제도를 중심으로*

선소원**

〈目 次〉

- | | |
|---------------------|----------|
| I. 서론 | IV. 분석결과 |
| II. 주민참여예산제와 지방정책유형 | V. 결론 |
| III. 연구 설계 | |

〈요 약〉

주민참여예산제(Participatory Budgeting)는 지방정부의 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하여 함께 예산을 편성하는 것으로 참여민주주의를 실현할 수 있는 대표적인 제도이다. 한국에서는 2003년 광주광역시 북구에서 주민참여제도를 도입한 이후 2011년 3월에 주민참여예산제 조례 제정이 의무화되면서 주민참여예산제가 전국적으로 확산되었다. 본 연구는 Peterson (1981)의 도시한계론을 기반으로 전국지자체 202곳의 주민참여예산제 활성화 정도를 파악하여 분석하였다. 또한, 이 연구는 활성화 요인으로 시민참여와 제도적 요인과 정책적 다양성만 파악하는 것을 넘어, 추가적으로 지자체장의 의지와 정치적 성향을 포함하여 주민참여예산제의 활성화 정도가 주민참여예산제의 정책유형별 예산지출에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, Peterson의 도시한계론의 논의와 달리, 개발정책 비중보다는 할당정책 비중이 높았으며, 많은 시민이 할당정책에 관심을 표하고 있었다. 본 논문은 시민참여라는 요소를 고려함으로써 실질적으로 예산배분에 있어 지방정부의 주민참여의 필요성과 참여제도의 실질적 구축에 대해 논하였다는데 그 의의를 둔다.

【주제어: 시민참여, 도시한계론, 주민참여예산제도, 정책유형】

* 본 논문은 저자의 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(2015)을 발전시킨 것입니다. 논문의 초고에 대해 유익하고 귀중한 논평을 해주신 심사자분들과 최태현 교수님께 깊은 감사를 드립니다.

** 서울대학교 행정학과 박사과정(keepingit@snu.ac.kr)

논문접수일(2018.10.25), 수정일(2018.12.20), 게재확정일(2018.12.26)

I. 서론

주민참여예산제도는 그동안 예산편성과정에서 배제되었던 주민들이 직접 편성과정에 참여하여 주민과 지방자치단체가 함께 예산을 편성하는 제도이다(임성일·서정섭, 2015). 이 제도는 지방재정에 대한 의사결정과정에서 주민들이 참여하는 것을 가능하게 하여 재정운용의 건전성과 투명성과 더불어 민주성도 제고하는 제도라고 할 수 있다(이용환, 2011). 또한, 주민참여예산제도는 주민들이 어떤 예산이 좋은 예산이고 나쁜 예산인지에 대한 판단을 숙의하고 민주적으로 토론하면서 풀뿌리 민주주의를 실현하고 주민자치의 역량을 강화할 것이라는 기대를 가질 수 있게 하였다(임성일, 2011).

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르투 알레그레시에서 시작하여, 미국과 유럽, 아시아 여러 도시들에서 실시하고 있으며 그들의 실정에 맞게 다양한 방식으로 운영되고 있다. 우리나라는 2003년 7월 지방예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장하였고, 이를 계기로 광주광역시 북구, 울산광역시 동구 등 기초자치단체에서 먼저 주민참여예산제도를 도입하였다(서울특별시, 2018). 그 후 다양한 지자체에서 주민참여예산제도를 이용하여 예산을 편성하고 있었다. 2010년, 정부는 조례 모델을 만들어, 지자체에서 자신들의 실정에 맞는 모델을 설정할 수 있게 하였다(서울특별시, 2018). 2011년 9월 지방재정법의 개정 이후, 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제도를 의무적으로 실시하게 되었다(임성일·서정섭, 2015).

주민참여예산제도를 통해 시민들의 참여는 갈수록 늘어날 것으로 기대되고 있다. 주민참여예산제도에 관한 선행연구를 살펴보면, 지방재정법 개정에 따라 의무적으로 주민참여예산제도를 실시한 전과 후로 연구 경향이 변화했다는 것을 알 수 있다. 주민참여예산제를 의무적으로 실시하기 전에는 기존의 국내 연구들은 외국의 사례를 분석하고, 우리나라 사례와 비교하여 발전 방향을 제시하는 경우가 대부분이었다. 주민참여예산제도가 의무화된 2011년 직후에는 주민참여의 대상 및 범위와 참여 수준 및 내용, 영향요인에 대해 분석하는 논문(강윤호 외, 2012; 광채기, 2011)이 주를 이루었다. 최근에는 주민참여예산제도의 효과에 초점을 맞추어, 주민들의 대표성이나 참여의 수준을 살펴보는 연구(권혁준·이정철·황윤원, 2015; 김정희, 2016; 이상연·이시경, 2017; 이지문·권자경, 2015), 모델안 효과를 알아보는 연구(이수구·박영강, 2015; 정형기·이재완, 2018)가 많아졌다. 따라서 주민참여예산제도에 있어 제도구축이 참여에 있어 중요한 요인이라고 판단된다. 이에 따라, 본 연구는 주민참여예산제도의 실제 운영하고 있는 제도를 통해, 주민참여예산제도의 참여를 살펴보고자 한다. 또한 주민참여예산제도는 시행 유무가 아

나라 주민참여예산제도의 활성화 정도를 파악하는 것이 매우 중요하며 주민참여예산제의 활성화가 정책유형의 예산비중에 미치는 영향에 대한 분석은 매우 의미가 있다.

지방정부의 예산이 어떤 정책유형에 비중을 두고 있는가는 항상 이슈화되는 부분이다. 실제로 지방정부는 개발정책에 초점을 두고 있으며 그 유형별 비중이 경직화되어 있다(Peterson, 1981). 또한 다수의 연구들이 지방자치단체가 개발정책 지향적인 성향을 갖고 있다는 주장을 뒷받침하였다(Jimenez, 2014; Opp, Osgood, Jr, & Rugeley, 2014; Saiz, 1999). 한편, 정책유형에 관한 최근 논문을 살펴보면, 오히려 한국 지방정부 재정지출액에서는 개발정책 규모가 하락하고 있으며, 재분배정책 규모와 할당정책 규모가 늘어나고 있다(이연경, 2018). 게다가 재분배정책의 대표적 항목인 사회복지비도 계속해서 늘어나고 있다(장덕희, 2015). 따라서 Peterson의 논의는 한국 지방정부 실정과는 다른 면이 있음을 파악할 수 있다. 더불어, 지방정부의 정책 선호가 일률적이지 않고 사회경제적, 정치적 요인에 영향을 받아 지역결정자들의 개인적 선호도 중요하다는 연구도 있다(강운호, 2002). 이와 같이, 지방정부의 예산결정에 주민참여예산제도를 통해 시민이 예산결정자로 참여하게 되면, 형평성과 민주성과 같은 가치에 초점을 두어 기존의 한국의 지방정부의 행태와 다를 것으로 기대된다.

이와 같은 맥락에서 주민참여예산제도의 활성화 정도가 정책유형별 예산비중에 미치는 영향을 실증자료를 사용하여 분석하는 것은 매우 의미가 있다. 본 연구는 주민참여의 제도구축과 다양성, 리더십 요인을 독립변수로 하여 주민참여예산제도의 활성화 정도를 파악하고 주민참여예산제의 활성화정도가 주민참여예산제 내 정책유형별 예산비중에 미치는 영향을 살펴본다. 나아가 본 연구는 Peterson(1981)의 “지방정부는 개발정책을 지향할 것”이라는 도시한계론의 논의의 취약성을 찾고, 한국적 맥락에서 주민참여예산제 내 정책유형별 예산비중을 살펴보고자 한다. 또한 주민참여예산제를 시행 및 예산을 편성하고 있는 기초자치단체 전체를 분석대상에 포함시킴으로써 기존의 소규모 사례연구에 그친 연구들과는 차별화되는 연구를 하고자 한다.

제2절에서는 주민참여예산제와 지방정책유형에 대한 이론적 검토를 한다. 제3절에서는 연구설계를 살펴본다. 마지막으로 분석결과가 주는 함의와 이 연구의 한계 및 향후 연구과제에 대해 언급해보고자 한다.

II. 주민참여예산제와 지방정책유형

1. 주민참여예산제도

1) 주민참여예산제의 개념과 의의

지방자치단체는 민주성을 제고하고 재정분야의 직접 민주주의를 구현하고자 시민들의 참여를 확대하고 있다. 시민참여는 시민에 의한 정치를 가능하게 하며, 시민 스스로 지역문제 해결에 기여했다는 자존감을 통해 정치적 효능감과 협동의식을 학습하는 것을 가능하게 한다(이승중, 1997). 시민참여는 시민이 정책결정에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동 또는 시민의 선호와 가치를 정치에 반영하려는 행동을 의미한다(Zimmerman, 1986). 시민참여의 대표적인 제도인 주민참여예산제도(Participatory Budgeting)는 행정부가 독점해왔던 예산편성의 기능과 권한을 주민에게 나눠 운영하는 협력적 예산운영시스템이다(임성일, 2011). 주민들은 주민참여예산제도를 통해 참여민주주의적 소양을 기를 수 있다(최태현, 2016). 따라서 주민들의 참여에 대한 학습과 경험은 참여민주주의 측면에서 매우 중요하다고 볼 수 있다(임성일, 2011). 또한 각 지자체의 판단아래 다양하고 그들의 특성에 맞는 주민참여예산제도의 운영을 기대할 수 있게 되었다(이용환, 2011). 주민참여예산제도는 주민이 지방정부의 지출통제 및 사업우선 순위를 조정함으로써 주민자치 역량을 강화시키고 불필요한 예산을 줄임으로써 예산절감에 효과적일 것으로 기대되고 있다(서울특별시, 2018). 또한, 주민참여예산제도는 예산에 있어 수동적이고 방관자적 위치에 있던 주민들이 능동적 주체로 참여할 수 있는 가능성을 제시하였다.

이승중·김혜정(2011)은 참여요인들을 종합하여 참여자의 개인적 차원과 행태와 정책결정자가 속한 집단의 인식과 행태에 대해 언급한다. 더 나아가, 참여 제도적 요인과 정치사회적 환경도 중요하다고 하였다. Ebdon과 Frankilin(2006)은 시민참여의 요인에 대해 환경적 요인, 과정설계요인, 참여 방법 등의 변수를 제시하였다. 이상 논의되고 있는 시민 참여를 살펴보면, 환경적 요인과 제도적 요인이 영향을 미치고 미시적으로는 참여자의 가치와 견해가 참여에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 따라서 주민참여예산제도에서 시민참여를 보기 위해서는 지자체의 환경적 요인, 제도적 요인과 참여하는 시민들의 가치를 파악할 필요성이 있다.

주민참여예산제도에 대한 연구 경향은 주민참여예산제도의 의무화 전과 후로 나눠 볼 수 있다. 주민참여예산제도를 의무화하기 전의 연구들은 주민참여예산제도를 도입한 외

국의 사례(김관보, 2011; 나중식, 2004; 2005; 안성민, 2005; 이호, 2007) 를 분석하고, 우리나라 조건과 비교하여 주민참여예산제의 발전방향을 제시(나중식, 2004; 2005; 광채기, 2005; 2011)하는 경우가 대부분이었다.

주민참여예산제도가 의무화된 2011년 직후에는 주민참여의 대상 및 범위와 참여 수준 및 내용 혹은 영향요인에 대해 분석하는 논문(광채기, 2011; 강운호 외, 2012)과 조례를 통해 분석하는 연구(이광원, 2013)나 회계에 초점을 맞춰 주민참여예산제도의 성과를 알아보는 연구(강운호 외, 2012; 이순향·김상현, 2011)가 등장하였다. 최근에는 주민참여예산제도의 활성화를 위한 요인을 분석한 연구들¹⁾도 생겨났다. 그러나 주민참여예산제도의 실질적인 참여를 파악하기 위해서는 모델안과 같은 형식적인 제도보다는 시민들이 실제 회의를 가지고 참여하고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 또한 주민참여예산제도가 지방정부의 정책과는 어떻게 다른 모습을 띠는 지도 살펴보아야 한다. 따라서 본 연구는 주민참여예산제도의 활성화에 영향을 미치는 부분을 시민참여의 차원에서 살펴보고 주민참여예산제도를 통해 어떻게 정책유형이 구성되어 있는지 알아보았다.

2) 주민참여예산제도의 변천

우리나라에서 참여예산이 처음 이야기 된 것은, 1998년으로, 1997년 IMF경제위기를 겪으면서 납세자인 시민이 세금을 내는 것뿐만 아니라, 그 예산이 어떻게 쓰이는 지에 대한 관심을 가져야 한다는 문제의식이 형성되었다(서울특별시, 2018). 당시, 시민들에게는 납세의 의무만 강조되어 납세자의 권리에 대한 의식이 없었다(서울특별시, 2018). 따라서 세금이 낭비되면 납세자의 대리인인 공무원에게 주인으로서 책임을 물을 수 있는 등 납세자의 권리를 통해 재정민주주의를 실현하자는 의견이 많아졌다(서울특별시, 2018). 이를 바탕으로, 광주광역시 북구와 울산광역시 동구를 비롯한 다양한 지역에서 주민참여예산제를 실시하였다(임성일·서정섭, 2015). 주민참여예산제도는 2005년 8월 지방재정법에 근거하여 제정되었으며 2006년 정부는 주민참여예산제의 표준조례안을 만드는 등 지방자치단체의 주민참여예산제 도입을 용이하게 하였다(서정섭, 2018). 또한 참여예산제도 조례는 지방재정 평가의 30개 지표 중 하나로 지정되면서 주민참여예산제도의 확대에 기여하였다. 특히 2011년도에 주민참여예산제도를 의무화하면서 주민참여예산제에 참여하는 지자체 수가 급속도로 늘었다.²⁾ 2015년도 주민참여예산제도를 살펴

1) 주민들의 대표성이나 참여의 수준을 살펴보는 연구(권혁준·이정철·황윤원, 2015; 김정희, 2016; 이상연·이시경, 2017; 이지문·권자경, 2015), 모델안이 가져오는 효과를 알아보는 연구(이수구·박영강, 2015; 정형기·이재완, 2018)가 대표적이었다.

보면, 경기도 성남시를 제외한 모든 지자체에서 주민참여예산제도는 조례안을 제정하고 있었다. 그러나 조례안이 없는 성남시는 주민참여예산제를 운영하고 있었고, 오히려 24개의 지자체들이 주민참여예산제의 조례안을 제정하였지만 실제로 예산을 편성하여 운영하지 못하였다. 일부 지자체의 이야기를 들어보면, 주민들의 참여가 미비하거나, 공무원 차원에서 굳이 주민참여예산제도를 실시할 필요를 느끼지 못하는 경우가 있었다.

2018년 현재에도 경기도 성남시³⁾를 제외한 225개의 기초자치단체에서 주민참여예산제도 운영조례를 제정하고 있다.⁴⁾ 그러나 2018년도 주민참여예산제도⁵⁾를 상세히 살펴보면, 2015년도에는 주민참여예산제도를 실시하지 않고 조례안만 가지고 있었던 지역들이 2018년도에는 주민참여예산제도로 예산안을 만든 사례를 찾아볼 수 있었다. 해당 지역은 강원도 고성시, 삼척시, 정선군, 태백시, 화천군, 경기도 연천군, 경상남도 통영시, 경상북도 문경시, 대구광역시 북구, 대전광역시 동구, 울산광역시 중구, 전라남도 진도군, 전라북도 장수군, 충청남도 서천군 이렇게 14개의 지자체였다. 반면, 강원도 양구군, 경상남도 함안군, 경상북도 고령군, 군위군, 봉화군, 성주군, 청도군, 청송군, 칠곡군, 인천광역시 강화군 이렇게 총 10개의 지자체는 2018년도에도 주민참여예산제도로 예산으로 배정된 사업이 없었다. 이 지자체들은 모델안도 1로 낮은 수준이었고, 주민참여예산제를 지자체 웹사이트 상에서 홍보는 하였지만 예산배정까지는 이뤄지지 못한 것으로 파악된다.

3) 주민참여예산제도의 모델안과 실제 운영방식

Zimmerman(1986)은 시민참여의 유형을 참여의 자발성 정도에 따라 소극적 참여와 능동적 참여로 구분하였다. 소극적 참여는 정보제공, 여론조사로, 능동적 참여는 주민총회, 공청회 등 시민들이 토론을 통해 자신들의 의견을 언급할 수 있는 참여로 구분하였다(Zimmerman, 1986). 주민참여예산제도는 시민들의 인터넷 의견조사 및 지자체 홈페이지에 관련 자료 제공을 소극적인 참여의 예로 볼 수도 있다. 한편, 총회나 분과위원회

2) 2011년에 210개 자치단체에서 주민참여예산제의 조례를 제정하였으며, 2012년에는 220개, 2013년에는 224개, 2014년에는 225개의 기초자치단체에서 주민참여예산제도의 조례안을 선택하고 운영하였다.

3) 경기도 성남시는 운영조례를 마련하고 있지 않지만, 설문조사를 통해 시민들의 참여를 촉구하고, 또 시민제안사업공모를 통해 시민들의 의견을 모으고 있다(경기도 성남시청 주민참여예산 제도개요, <http://www.seongnam.go.kr/city/1000131/10081/contents.do>, 최근검색일: 2018년 8월 1일).

4) 국가법령정보센터를 바탕으로 작성(2018년 8월 22일 기준)

5) 각 지자체의 우리지역 재정공시 사이트를 통한 자료수집(2018년 8월 19일 기준).

를 통한 시민들의 의견을 듣는 방식은 능동적인 참여의 예라고 할 수 있다. 한편, Arnstein(1969)는 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 나눠 비참여는 (1) 시민조작과 (2) 처방, 형식적 참여는 (3) 정보제공, (4) 상담과 (5) 회유, 실질적 참여는 (6) 파트너십, (7) 권한위임, (8) 시민통제로 시민참여를 8단계로 구분하였다.

이러한 Arnstein(1969)의 8단계 분류를 통해 주민참여예산제도의 운영모델조례안⁶⁾으로 주민참여의 성격을 구분할 수 있다. 참여에 있어 구체적인 제도화는 중요한 문제로 여겨진다(Lee, 2016). 주민참여예산제도의 모델안 1은 총 11개 조로 구성되어 있는데 주민참여예산위원회의 의무규정이 없으며 실제로 모델안 1을 택한 지자체는 위원회를 설치하지 않은 지역이 많았다. 모델안 1은 주민참여예산위원회 구성과 운영을 임의에 맡기는 등 2006년의 표준안과 그 형태가 유사하다.

주민참여예산위원회는 매년 인터넷 또는 방문·우편을 통해 신청하여 선발된다(서울특별시, 2018). 각각 지방자치단체는 그들의 실정에 맞게 다양한 방식으로 위원회를 운영하고 있다. 주민참여예산위원회 총회(정기회의)⁷⁾와 주민참여예산위원회 아래 전문 분야별 위원회(subcommittee)를 두고 있다(안선민·이영, 2008; 이지문·권자경, 2015). 본 논문에서는 주민참여예산위원회의 총회(이하 총회)와 분과위원회에 초점을 두어, 연구를 진행하였다. 일반적으로 지자체의 주민참여예산제도는 주민들의 의견을 받아 총회나 분과위원회를 거쳐 참여예산사업을 결정한다. 특히 기초자치단체는 주민의 의견을 수렴 및 평가하며, 예산에 대한 교육과 토론회를 열어, 주민참여예산제에 대한 전체적인 규정을 제정한다(서울특별시, 2018).

분과위원회가 있는 지역의 주민참여예산위원회 총회에서는 위원들이 분과위원회에서 올라온 의견을 종합하여 평가하고, 예산안에 대한 우선순위를 정한다(안선민·이영, 2008; 서울특별시, 2018). 그러나 분과위원회가 없는 총회는 위원들이 여과없이 올라온 의견에 대해 우선순위를 정하거나 공무원에 의해 한번 걸러진 의견에 대해 우선순위를 정한다(서울특별시, 2018; 안성민·이영, 2008).

분과위원회는 위원회의 효율적 기능 수행을 위해 구성되어, 각 분과별로 주민참여예산위원들이 배치된다. 총회와 비슷한 면이 있지만 일단은 정해진 분과의 주제를 심도있

6) 현행모델안에 대해서는 <부록 1> 참조

7) 관악구를 비롯한 일부 지자체에서는 주민참여예산위원회 정기회의라는 용어를 쓰고 있고, 은평구를 비롯한 몇몇 지자체에서는 주민참여예산위원회 총회라는 용어를 쓰고 있다. 용어는 다르게 쓰고 있지만 참여예산위원, 일반주민 등이 참석하는 회의이며, 토론방식을 통한 사업우선순위 결정하는 것이라는 같은 기능을 하고 있다. 주민참여예산위원회는 조례에 따라 예산참여주민위원회, 시민참여예산위원회 등 지방자치단체마다 다른 명칭을 갖기도 한다(이순향·김상현, 2011).

는 토론을 한다는 것이 차이점이 있다(서울특별시, 2018). 총회는 분과에서 결정된 사안을 평가하고 바로 예산안으로 결정하지만, 분과위원회는 총회로 올라가기전에 사전에 검증하는 면이 강하다.

Arnstein(1969)의 분류로 보았을 때, 모델안 1은 Arnstein유형의 비참여(시민조작/처방)의 성격을 볼 수 있었다. 주민참여예산제도의 모델안 2는 총 15개 조항으로, 위원회에 대한 의무규정이 있으며, 위원회에 대해서도 기능, 구성, 운영 등을 포함하여 세부적으로 규정하고 있었다. 그러나 분과위원회에 대한 조항 및 권한에 대한 조례에 대한 이야기가 없으므로, 형식적인 참여(정보제공/협의/회유)의 성격을 볼 수 있었다. 마지막으로 모델안 3은 가장 높은 수준의 조례안으로 모델안 1과 2의 내용을 포함하고 있으며 분과위원회 및 회의록 공개의 원칙, 위원에 대한 교육, 실무지원 및 의결권 권한에 대한 언급이 있으므로, Arnstein 유형의 주민권력(파트너십/권한위임/시민통제)의 성격을 띠었다(〈표 1〉).

〈표 1〉 시민참여의 8단계 모형과 주민참여예산제 모델안

참여 단계	참여의 주요 내용	참여의 성격	주민참여예산제 모델안
8단계	시민통제(citizen control)	주민권력	모델안 3
7단계	권한위임(delegated power)		
6단계	파트너십(partnership)		
5단계	회유(placation)	형식적 참여	모델안 2
4단계	협의(consultation)		
3단계	정보제공(informing)		
2단계	처방(therapy)	비참여	모델안 1
1단계	시민조작(manipulation)		

출처: Arnstein(1969)의 재구성

따라서 모델안 2를 선택한 지자체는 주민참여예산 위원회를 구성하여 총회의를 구성할 확률이 높아지고, 모델안 3을 선택한 지자체는 분과위원회를 포함한 주민참여예산을 구성할 확률이 높아진다. 그러나 많은 지자체들이 모델안을 그대로 따라 하기보다는 자신들의 실정에 맞게 주민참여예산을 운영하기 때문에 지자체들 중 일부는 주민참여예산제의 총회 없이 분과위원회 회의를 통해 주민참여예산을 운영하기도 한다.

실제 2015년도 주민참여예산제도의 모델안 선택과 실제 총회와 분과위원회 운영여부를 비교해 본 결과, 세 가지의 특이점을 볼 수 있었다. 첫 번째로, 모델안 1을 선택할 경우, 총회와 분과위원회 없이 주민참여예산제도가 이뤄지는 경우가 많았으며, 모델안 2를 선택할 경우, 총회만 운영하는 지자체가 많았으며, 모델안 3일 경우, 총회와 분과위

원회 모두 운영하는 지자체가 월등히 많았다. 이러한 현상은 조례안의 모델이 주민참여 예산제도의 참여유형에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 두 번째로, 모델안을 1을 선택 하더라도, 총회를 갖거나, 분과위원회를 실시하는 지자체도 있었다. 이는 이상적인 경우 라고 볼 수 있는데, 소수의 낮은 모델안을 선택한 지자체에서, 공무원이나 시민의 필요 혹은 시민들의 높은 참여의지에 의해, 더 높은 수준의 참여유형을 선택하고 있었다. 셋 째로, 모델안의 수준보다 낮은 참여유형을 선택한 지자체도 있었다. 예를 들어, 모델안 2를 선택하더라도 비참여 형식으로 주민참여예산제도에서 총회와 분과위원회를 거치지 않고 공무원들끼리 정책을 채택하는 지자체도 5곳이나 있었다. 모델안 3의 경우도 총회 와 분과위원회를 둘 다 하지 않거나, 총회만 갖거나 분과위원회만 실시하는 지자체가 총 26곳이나 되었다. 이와 같이, 주민참여예산제의 실제 참여유형과 모델안이 다르기 때 문에, 실제로 참여하고 있는 유형을 보기 위해서는 총회와 분과위원회 실시여부를 분석 할 필요가 있다(〈표2〉).

〈표 2〉 2015년도 참여예산제의 실제 참여유형과 모델안 비교

		주민참여예산제도 모델안		
		1	2	3
참여예산제의 실제 참여유형	총회와 분과위원회 모두 실시하지 않음	59	5	3
	총회만 실시	19	23	15
	분과위원회만 실시	4	1	8
	총회와 분과위원회 실시	8	8	48

출처: 정부공개청구와 자치법규정보시스템의 재구성

주민참여예산제를 자세히 살펴보면, 주민참여예산제의 참여 수준도 지자체별로 다르며, 다양한 유형의 방식으로 운영되고 있었다. 따라서 주민참여예산제도의 활성화정도의 측정은 매우 중요한 문제이다. 주민참여예산제의 조례안을 통해서도 활성화정도를 측정이 가능하나, 안산시나 안성시가 그랬듯, 조례안을 형식적인 주민참여예산제도인 모델안 1을 선택하더라도, 실질적으로 분과위원회와 주민참여예산제 총회를 개최하는 경우가 있어, 조례안이 아니라 실제 회의를 볼 필요가 있다.

또한 시·구와 군지역은 주민참여예산제도 선택에 있어서 큰 차이가 있었다. 먼저, 147개의 시·구 중 139개의 지자체가 주민참여예산제를 선택하였고 주민참여예산제 총회회의는 93개의 지자체에서 실시하였으며, 분과위원회도 65개의 지역에서 운영하였다. 총회와 분과 위원회를 둘 다 운영하는 지자체도 56개로 전체 시·구의 38.1%나 되었다.

반면 인구수와 예산이 다소 적은 79개의 군지역에서는 63개의 지자체가 참여예산제도로 예산을 편성하였고, 총회의는 반이 안 되는 28개의 지자체에서 실시하였으며, 분과위원회는 12개로 매우 소수의 지자체만이 분과위원회를 운영하였다. 또한 총회와 분과회의를 모두 하는 군 지자체도 8개에 머물렀다(〈표 3〉). 이 현상을 보면 주민참여예산제도는 도시에서 더 많이 실행되고, 도시에서 시민들이 참여하는 회의를 여는 경우가 많고 더 다양한 방식의 회의를 하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 2015년도 시·구와 군의 주민참여예산제도

	참여예산제도	총회의	분과회의	총회 + 분과회
시·구	139(94.6%)	93(63.3%)	65(44.2%)	56(38.1%)
군	63(79.7%)	28(35.4%)	12(15.2%)	8(10.1%)
전체	202(89.4%)	121(53.5%)	77(34.1%)	64(28.3%)

주: 전체, 시·구 혹은 군에서의 비율

출처: 주민참여예산제의 각 시군구 홈페이지 및 정보공개청구 자료의 재구성

2. 지방정부의 정책유형별 예산지출

1) 도시한계이론 및 정책유형

중앙정부와 다르게 지방정부는 정책에 있어 경제적 한계요인이 있다(박재욱·강문희·정해용, 2006). 지방정부는 중앙정부의 재정의 많은 부분을 중앙정부에 의지하고 있고, 다소 통제력이 없는 노동과 자본 내에서 정책을 추진해야한다(유재원, 1999). 따라서 노동과 자본이 다른 지역으로 이동하지 않도록, 지방정부는 개발정책 위주의 정책을 추진하며 상대적으로 빈민을 유입시키고, 지역 경제에 부정적인 영향을 미치는 재분배정책을 기피하게 된다(유재원, 1999). 그러나, 이러한 Peterson의 주장이 한국 지방정부의 지출유형에도 적용되는지에 대해서는 의문점이 있다. 이연경(2018) 연구에 의하면, 오히려 한국의 지자체의 경우, 재분배정책이 93%~110%가량 증가하였고, 할당정책은 45%~49%로 증가하였다(2005년~2009년까지 5년간). 또한, Peterson의 주장과 다르게 개발정책은 뚜렷한 증가를 보이지 않았다. 게다가 우리나라의 지방정부의 지출 내역을 보면, 재분배정책의 대표적 항목인 사회복지비가 계속해서 늘어나고 있다(장덕희, 2015). 따라서 Peterson의 논의는 한국 지방정부 실정과는 다른 면이 있음을 파악할 수 있었다. 실제로 한국의 지방정부 지출은 사회경제적, 정치적 요인에 영향을 받고 있으며, 정책결정자들의 개인적 선호도 중요하다는 연구도 있었다(강운호, 2002). 이와 같이, 지방정부의 예산

결정에 시민이 예산결정자로 참여하게 되면, 형평성과 민주성, 투명성과 같은 가치에 초점을 두어 기존 지방정부의 행태와 다를 것으로 기대된다.

Peterson(1981)에 따르면, 지방정부는 정책결정에 있어 중앙정부와 다른 모습의 다양한 패턴이 나타난다. 이러한 Peterson의 주장은 거의 대부분의 관련 논문에서 동의하는 바이다(유재원, 1999; 이연경, 2018; 장덕희, 2015). Peterson(1981)은 지방정책이 지역경제에 미치는 영향을 미치는 기준으로 개발정책(developmental policies), 재분배정책(redistributive policies), 할당정책(allocational policies)으로 구분하였다. 개발정책은 해당 정부가 지역개발을 유도하기 위해 만드는 정책으로, 경제발전을 하기 위한 교통시설과 관광 및 국제교류 등에 관한 정책을 말한다. 개발정책은 생산적 자원을 유지할 수 있게 해주어 지자체의 예산이 확보되게 하고 지역 내에 시민들이 정착하는 요인이 되기도 하여, 지역경제에 긍정적인 효과를 미친다. 우리나라의 경우 개발정책은 광공업관리, 관광 및 국제교류, 지역경제관리를 모두 포함하는 지역경제개발이라는 관의 분류와 비슷하다는 것을 알 수 있다.

재분배정책은 저임금 거주자를 위한 일자리, 저렴한 주택제공, 무상교육 등 복지정책으로 볼 수 있으며, 행정가치로써는 형평성을 강조하는 정책이다. 재분배정책은 지방정부에서 회피하려고 한다. 보편적으로, 재분배정책은 일반 주민이나 고소득자의 세금이 저소득 주민의 복지에 쓰인다는 인식이 있으며, 저소득층을 해당지역으로 유입시키는 위험이 있다고 보고 있다. 우리나라의 경우 일반사회복지, 생활보호, 가정복지를 포괄하는 사회보장이라는 관의 분류가 재분배정책에 속한다고 볼 수 있다.

할당정책은 다른 정책에 비해 경제적 영향에서 중립적이며 또한 가시적이기 때문에 사람들의 관심을 가지는 정책이다(유재원, 1999). 할당정책의 예로는 치안유지, 화재예방, 도로 및 보도 보수 등 주민생활에 관련이 있는 기본적인 공공서비스와 고용정책이 대부분이다. 우리나라의 경우 보건 및 생활환경 개선, 주택 및 지역사회 개발, 국토자원 보존개발, 교통관리⁸⁾, 교육 및 문화라는 관의 분류가 할당정책이라고 볼 수 있다. 할당정책은 생산능력인구와 복지수요인구 모두가 사용할 수 있으며, 주민이 체감하기 쉬운 정책이다. 할당정책이 주민의 삶을 개선시키기는 하나(이연경, 2018), 할당정책은 기본적으로 지방정부가 가지고 있는 주민생활에 필요한 서비스이기 때문에 거의 모든 지역에서 비슷하게 정책이 실시되고 있다(Peterson, 1981).

8) 교통행정관리, 교통안정으로 주차관리나 운전면허, 교통공원 등을 포함함.

2) 정책유형별 예산지출에 미치는 영향 요인

앞서 선행연구에서 살펴보았듯이, 지방정부의 정책유형별 예산지출에 대한 의견은 다양하다. 먼저 Peterson의 도시한계론은 미국이라는 대상과 1970년대의 연구라는 점에서 현재 한국의 실정과 맞지 않을 수 있다. 그리고 한국에서 연구된 논문들은 주민들의 참여가 거의 없는 지방정부의 재정을 바탕으로 하기 때문에 주민참여예산제의 정책유형별 예산지출을 설명하기에는 무리가 있다. 따라서 주민참여예산제도를 통해서 지방정부 지출에서 그동안 반영되지 않았던 시민참여의 효과를 살펴보고 새로운 이론을 구축할 필요가 있다.

먼저, 주민참여예산위원회 총회구성여부와 분과위원회 구성여부가 정책유형별 지출에 미치는 영향력에 주목할 필요가 있다. 지방정부의 주민참여예산제도를 살펴보면, 주민참여예산의 위원들을 모집 및 선출하지 않더라도, 지역회의로 동에서 안건을 제출하거나 시민들이 직접 지자체에 방문하거나 홈페이지를 통해 안건을 제출하는 경우도 있다. 앞서 말했듯이, 주민참여예산제는 조례안과 같은 형식으로 이뤄지지 않기 때문에 실제적으로 어떤 형태의 위원회를 구성하고 있는지를 파악할 필요가 있다. 실제로 주민참여예산제의 위원을 선출하여 시민들과 공무원 간의 소통과 숙의가 이뤄지면, 더 활성화된 주민참여예산제도라고 볼 수 있다. 이는 지방정부는 재분배정책을 기피하고 개발정책을 늘린다는 Peterson의 논의와 다르게 예산이 편성될 것으로 예상할 수 있다. 현재 많은 지방정부가 주민의 복지향상을 목적으로 다양한 교육프로그램 등 서비스 구축을 하고 있다. 다시 말하면, 재분배정책에 다양한 예산을 투자하고 있었고 해당 예산은 매해 늘어나고 있다(이연경, 2018). 반면, 민간업체 등을 주요 정책 대상으로 하는 경제성장과 같은 개발정책은 지방정부 차원에서 이뤄지지 않으며, 오히려 지방정부는 축제와 같은 소규모 방식의 개발정책을 추진하는 모습을 보이고 있다. 오히려 시민들은 삶의 질을 추구하기 때문에 생활환경개선과 교통관리에 포함되는 할당정책의 비율이 늘어날 것으로 보인다. 따라서 한국의 지방정부의 재분배지출이 늘었던 현상(이연경, 2018)과 비슷하게 위원회를 구성할수록 재분배와 할당정책의 비중은 높아지며, 개발정책비중은 줄어들 것으로 추측할 수 있다.

연구 가설 1-1: 주민참여예산위원회 총회가 구성되어 있을 경우 개발정책의 예산비중이 낮을 것이다.

연구 가설 1-2: 주민참여예산위원회 총회가 구성되어 있을 경우 재분배정책의 예산비중이 높을 것이다.

연구 가설 1-3: 주민참여예산위원회 총회가 구성되어 있을 경우 할당정책의 예산비중이 높을 것이다.

두 번째로, 주민참여예산제의 분과위원회 유무는 주민참여예산제도의 정책유형별 지출에 영향을 미칠 것으로 보인다. 주민참여예산의 총회의와 분과위원회를 동시에 운영하고 있는 지자체도 많았지만, 총회 없이, 분과위원회의 회의결과만을 통해 다양한 분야에 주민참여예산제 비용을 쓰려고 하는 곳도 여러 지자체에서 찾을 수 있었다. 분과위원회는 각 분과별로 적게는 2개에서 많게는 8개까지 나뉘어져 있으며 해당 분과에서 안건을 정리하여 지방의회에 상정한다. 이렇게 안건을 상정할 경우, 시민 제안이 적은 분과에서도 정해진 수대로 안건을 제안할 수 있어 다양한 안건이 나올 수 있다는 긍정적인 측면이 있다. 또한 분과위원회의 다양한 안건에 대한 논의는 결국 주민참여예산제의 활성화로 이어진다. 이렇게 분과위원회를 통한 참여를 통해 기존 정부와 다른 형식의 예산분배가 이뤄지면, Peterson의 주장과 다르게 재분배정책과 할당정책의 비중이 늘어날 것으로 추측할 수 있다.

연구 가설 2-1: 분과위원회가 있을 경우 개발정책의 예산비중이 낮을 것이다.

연구 가설 2-2: 분과위원회가 있을 경우 재분배정책의 예산비중이 높을 것이다.

연구 가설 2-3: 분과위원회가 있을 경우 할당정책의 예산비중이 높을 것이다.

세 번째로, 주민참여예산제도로 운영되고 있는 프로젝트 수로써 주민참여예산제도의 경향을 파악할 수 있다. 주민참여예산제도는 지역마다 다양하게 프로젝트 수를 가지고 있었다. 주민참여예산제가 활성화되면 다양한 안건들이 나오고 그 결과로 프로젝트의 수가 많을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 활성화로 인해, Peterson의 도시한계론과 다른 결과를 나올 것으로 예상된다. 참여의 활성화가 기존 정부가 추구하던 개발정책의 비중을 줄이고, 재분배정책의 비중과 할당정책의 비중을 늘릴 것으로 예상된다.

연구 가설 3-1: 프로젝트 수가 많을수록, 개발정책의 예산비중이 낮을 것이다.

연구 가설 3-2: 프로젝트 수가 많을수록, 재분배정책의 예산비중이 높을 것이다.

연구 가설 3-3: 프로젝트 수가 많을수록, 할당정책의 예산비중이 높을 것이다.

네 번째로, 주민참여예산제도의 활성화는 제도의 구축 외에도 리더십 요인으로 지자체장 의지를 살펴볼 수 있다. 지방자치단체에서는 무엇보다 지자체장의 의지가 중요한 측면이 있다. 따라서 공약으로써 주민참여에 대한 관심과 주민참여 촉구 내용이 있으면 보다 주민참여예산제도를 활성화 시킬 측면이 있다. 또한 실제로 앞서 선행연구에서 찾아냈듯이 지자체장이 추구하는 정치가 시민참여와 관련이 있으면 시민참여는 더욱 극대

화 된다는 것을 알 수 있다(이광원, 2013). 따라서, 지자체장이 참여에 대한 의지를 가지고 있으면, 시민들이 더욱 적극적으로 참여를 할 수 있는 장을 만들어 줄 것으로 예상된다. 특히 한국은 지자체장의 의지가 정책에 많은 부분에 반영되기 때문에 지자체장의 의지는 매우 중요하다고 할 수 있다. 따라서 지자체장의 의지가 강하여, 주민참여예산제 운영이 활성화되면, 주민참여예산제의 재분배정책과 할당정책의 예산비중이 높을 것이며, 개발정책의 예산비중은 낮을 것으로 추측된다.

연구 가설 4-1: 공약에 주민참여의 활성화가 언급되면 개발정책의 예산비중이 낮을 것이다.

연구 가설 4-2: 공약에 주민참여의 활성화가 언급되면 재분배정책의 예산비중이 높을 것이다.

연구 가설 4-3: 공약에 주민참여의 활성화가 언급되면 할당정책의 예산비중이 높을 것이다.

마지막으로 지자체장의 성향을 정당에 따라서 알아볼 수 있다. 지방정부에 있어 지자체장의 리더십은 매우 중요하다. 더불어 주민참여예산제도가 참여정부 시기에 중요한 정책으로 파악되었고, 야당으로 갈수록 주민참여를 중요하게 여기는 경우가 많다(최상안, 2010). 게다가 우리나라는 정당공천여부가 지자체장 선발과 앞으로의 행보에 많은 영향을 미치고 있어 정당이 성향을 무시할 수 없다. 따라서 정당 성향은 주민참여의 활성화에 있어 중요한 변수가 될 것으로 파악된다. 처음 주민참여예산제도를 추진하였던 진보정당은 주민참여예산제도를 통한 주민참여를 증가시켜, 정책유형별 지출에 영향을 줄 것으로 보인다. 이 또한, Peterson의 주장과 반대되게 재분배정책과 할당정책의 예산비중을 높여줄 것으로 보인다. 이러한 시각은 리더십을 통한 주민참여예산제도의 활성화가 정책유형별 지출 중 재분배정책의 비중과 할당정책의 비중에 양(+의 영향을 미칠 수 있다는 가설을 도출할 수 있다.

연구 가설 5-1: 진보 정당에 소속될수록 개발정책의 예산비중이 낮을 것이다.

연구 가설 5-2: 진보 정당에 소속될수록 재분배정책의 예산비중이 높을 것이다.

연구 가설 5-3: 진보 정당에 소속될수록 할당정책의 예산비중이 높을 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 대상

본 연구는 우리나라 기초지방자치단체의 시·군·구를 분석범위로 하여 2015년도 주민참여예산제도의 활성화를 다중회귀분석을 통해 분석하고자 한다. 주민참여예산제를 실시하고 있는 지역은 기초지방자치단체 외로도 광역지방자치단체와 특수지방자치단체인 교육지방자치단체가 있지만 광역지방자치단체는 도입시기가 짧고 기초지방자치와 비교하기에는 예산규모적으로 큰 차이가 있기 때문에 배제하였다. 또한, 교육지방자치단체는 아직 형식적 운영되고 있고 교육이라는 특수성이 있기 때문에 제외하였다. 주민참여예산제도는 226개의 지방자치 단체 중 경기도 성남시를 제외한 225개의 지자체에서 조례를 제정하여 운영 중이다. 2015년도 기준으로 주민참여예산제도로 예산을 편성하고 운영 중인 지역은 202개이며, 나머지 24개 지자체는 주민참여예산제로 예산이 편성되지 않은 지역으로 주민참여예산제를 아직 실질적으로 도입하는 않은 지역으로 조례는 있으나 아직 계획 중에 머문 지역이다. 따라서 이 연구는 주민참여예산제도를 실시하고 있는 202개의 지자체를 대상으로 조사하였다.

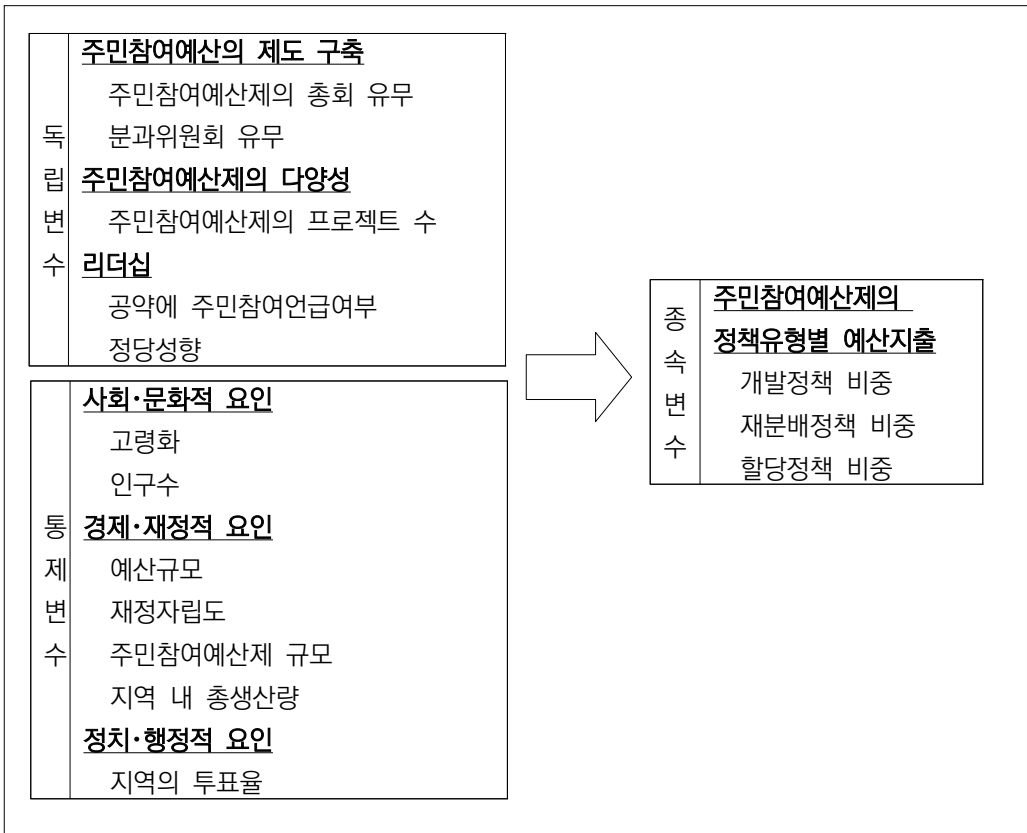
2. 연구분석틀

본 연구는 앞서 살펴보았던 Peterson(1981)의 도시한계론을 바탕으로 주민참여예산제도의 활성화가 지방자치단체의 주민참여예산제도의 정책유형별 예산지출에 어떠한 영향을 미치는 가를 분석하는데에 그 목적이 있다. 주민참여예산제도의 활성화를 볼 수 있는 총회 및 분과위원회 구성여부(주민참여예산의 제도 구축), 주민참여예산제를 통해 통과된 프로젝트의 수(주민참여예산제의 다양성), 공약에 주민참여예산제도 언급 여부와 정당성향(리더십)을 보려고 한다.⁹⁾ 기존 연구들에 비추어 종합적으로 살펴볼 때 주민참여예산제도의 활성화에 영향을 미치는 요인은 주민참여예산의 제도 구축, 다양성 및 리더십으로 나누어 볼 수 있다. 사회·문화적 요인, 경제·재정적 요인, 정치·행정적 요인도 고려해 볼 수 있겠으나 해당 부분은 주민참여예산제도보다는 지역의 특성에 대한 영향이 많아 통제변수에 포함시켰다(〈그림 1〉).

9) 선거공약과 정당성향은 지자체장의 리더십이 주민참여예산제도에 미치는 영향을 볼 수 있는 부분이다. 정당성향은 주민참여예산제가 참여정부로부터 기인하였다는 점과 평소 진보당이 주민의 참여를 촉구하였다(최상한, 2010)는 점에서 독립변수에 포함하였다.

본 연구는 주민참여예산제도의 개발정책 예산비중을 종속변수를 하여 202개의 지자체의 자료를 활용하여 다중회귀분석을 실시한다.

〈그림 1〉 연구모형



[Model 1]

$$Y(\text{주민참여예산제도의 개발, 재분배, or 할당정책 예산비중}) = \alpha + \beta_1 \text{주민참여예산제총회의유무} + \beta_2 \text{분과위원회유무} + \beta_3 \text{주민참여예산제의 프로젝트수} + \beta_4 \text{공약에 주민참여언급여부} + \beta_5 \text{정당성향} + \epsilon$$

[Model 2]

$$Y(\text{주민참여예산제도의 개발, 재분배, or 할당정책 예산비중}) = \alpha + \beta_1 \text{주민참여예산제총회의유무} + \beta_2 \text{분과위원회유무} + \beta_3 \text{주민참여예산제의 프로젝트수} + \beta_4 \text{공약에 주민참여언급여부} + \beta_5 \text{정당성향} + \beta_6 \text{고령화} + \beta_7 \text{인구수} + \beta_8 \text{예산규모} + \beta_9 \text{재정자립도} + \beta_{10} \text{주민참여예산제 규모} + \beta_{11} \text{지역 내 총생산량} + \beta_{12} \text{지역의 투표율} + \epsilon$$

3. 변수의 측정

1) 종속변수: 정책유형

본 연구는 종속변수가 되는 지방정부의 정책영역을 Peterson(1981)의 분류에 따라 개발정책, 재분배정책, 할당정책으로 구분하여 분석한다. Peterson(1981)의 분류는 미국의 지방정부 재정 지출을 기준으로 하여 한국의 실정에 맞게 적용할 필요가 있다. 선행연구에 의하면 개발정책을 광의로 구분할 것인지 협의로 구분할 것인지에 따라 경제개발비(김상헌, 2004; 진재문, 2005)로 정의하기도 하고 지역경제개발비로 정의(강윤희, 2003; 배상석·류세은, 2007)하기도 한다. 재분배정책에서는 사회개발비(김상헌, 2004; 진재문, 2005)나 사회보장비(강윤희, 2003; 배상석·윤세은, 2007)라는 용어를 사용하였다. 할당정책은 유재원(1999)의 분류에 따라 경제 개발비에 속한 국토자원보존개발 및 교통관리비와 사회개발비에 속한 주택, 지역사회 개발비 외 보건 및 생활환경개선비를 합하여 '지역사회개발비'라고 한다. 본 연구는 정부의 지출에 사용하는 장, 관, 항 분류에 맞게 기능별 분류를 하고자 한다.

따라서 종속변수인 개발정책의 예산비중, 재분배정책 예산비중, 할당정책 예산비중으로 행정자치부의 지방재정연감¹⁰⁾에 따라 구체적으로 나타낼 수 있다. 개발정책과 재분배정책, 할당정책은 서로 간의 비교를 위해 총 주민참여예산제도의 지출을 상대적 비중으로 설정한다.

개발정책의 예산비중은 주민참여예산 중 개발정책 비용/주민참여예산제 비용으로, 재분배정책 중 예산비중은 주민참여예산 중 재분배정책 비용/주민참여예산 비용으로, 할당정책 예산비중은 주민참여예산 중 할당정책 비용/주민참여예산제도 비용으로 조작적 정의한다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 주민참여예산의 제도구축, 주민참여예산제의 다양성, 리더십으로 주민참여예산제 총회 및 분과위원회 유무, 주민참여예산제의 프로젝트 수, 지자체장의 공약에 주민참여 언급여부, 지자체장의 정당성향으로 변수를 설정하였다.¹¹⁾

10) 주요 예산에 대한 기능별 세부 분류는 <부록 2> 참조

11) 주민참여예산제도는 지방의회에서 마지막으로 심의를 통해, 주민참여예산 사업이 승인된다(서울특별시, 2018). 일부 연구에서는 지방의회의 진보성향이 주민참여예산제도에 영향을 미치지 않는 것으로 분석하였다(정형기·이재완, 2018; 최상안, 2010). 지방의회에서의 삭감은 개인의 성향보다는

실제 주민참여예산제도는 위원회 없이 주민들의 의견 발의를 통해서도 이뤄지는 경우가 많기 때문에 참여 방식인 주민참여예산제 총회 및 분과위원회 유무를 알아보는 것이 필요하다. 특히 분과위원회의 경우 각 분과별로 모여 의견을 개진함으로써 매우 높은 단계의 주민참여로 보인다. 주민참여예산제 총회의 경우 모델안 2의 내용으로 모델안 3인 분과위원회보다 낮은 단계의 참여 기구라고 볼 수 있다(표 4).

〈표 4〉 총회 유무와 분과위원회 유무를 통한 참여의 단계

	총회 없음	총회 있음
분과위원회 없음	1(낮은 단계)	2
분과위원회 있음	3	4(높은 단계)

리더십 요인은 지자체장의 의지와 성향을 통해 알아볼 수 있었는데 지자체장의 의지는 지자체장의 공약에 주민참여에 관한 내용이 있었는지를 통해 파악한다. 지방정부는 지자체장의 성향이 많은 영향을 미치므로 지자체장이 추구하는 정치가 시민참여와 관련이 있으면 시민참여는 극대화 된다(이광원, 2013). 또한 주민참여예산제의 활성화 정도는 지자체장의 진보성향이 있는 지 여부에 영향을 받을 것으로 보이는데 주민참여예산제도가 참여정부의 주요정책이고 지방자치단체장은 정당공천 여부가 문제이기 때문에 소속정당의 영향을 받을 수밖에 없다.

3) 통제변수

주민참여예산제의 활성화 이외에 정책유형별 예산지출에 영향을 미치는 다수의 변수를 통제변수로 포함시켰다. 선행연구 검토를 통해 여러 변인들을 분석해 본 결과, 크게 사회·문화적 요인, 경제·재정적 요인, 정치·행정적 요인을 통제변수로 포함시켰다. 사회·문화적 요인은 해당년도 고령화와 인구수¹²⁾로 설정하였다. 실제로 65세 이상의 인구수가 많을수록 이들에 대한 지출수요가 커지므로 재분배 예산유형에 영향을 미칠 것이

예산부담이 높아 예산상의 이유로 삭감되는 것이기 때문이다(이수구·박영강, 2015). 또한 예산편성 과정에서의 의회의 예산심의권이 주민참여예산 편성과정과 주민참여예산제의 활성화에는 영향을 미치지 않는 것으로 조사된 바가 있다(손종필·김대진, 2017). 본 연구에서는 주민참여예산제도에서의 시민참여에 초점을 두어, 의회보다는 주민참여예산제도를 활성화시킬 수 있는 지자체장의 리더십을 알아본다.

12) 문병근·하종원(2007)과 이재완·김교성(2007)은 인구고령화와 같은 인구구조가 정부의 지출 유형에 영향을 미칠 것으로 여겼으며, 이순향·김상현(2011)은 인구고령화와 인구수를 지방정부의 지출 형태에 영향을 미치는 요인으로 파악하였다.

고(김나영·김은지, 2017; 김태희·이용모, 2012), 인구수가 많으면, 행정수요가 증가하며 노동력도 증대되어 예산유형에 영향을 미친다(이순향·김상현, 2011).

경제·재정적 요인은 해당년도의 지자체 예산규모, 재정자립도와 주민참여예산제 규모, 지역 내 총생산량으로 생각해 볼 수 있다. 지자체 재정자립도와 예산규모는 중앙정부의 간섭을 덜 받고 복지정책에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 연구도 있다(이재완·김교성, 2007). 또한 지자체 예산규모와 지역내 총생산량이 많으면 다양한 프로젝트 및 다양한 정책유형별 분배가 될 것으로 예상된다. 이와 더불어 지자체의 예산규모는 작더라도 주민참여예산제 규모가 커서 다양한 프로젝트 및 정책을 할 것으로 여겨져 주민참여예산제 규모도 정책유형별 지출에 영향을 줄 것으로 예상된다.

〈표 5〉 변수의 측정지표와 자료출처

구분	요인	변수명	변수 설명	자료출처
종속 변수	정책유형별 예산지출	주민참여예산 내 개발정책의 예산비중	주민참여예산제 중 개발정책 비용 ¹³⁾ /주민참여예산제 비용	-정보공개청구시스템 (http://open.go.kr) -지자체 개별 홈페이지
		주민참여예산 내 재분배정책의 예산비중	주민참여예산제 중 재분배정책 비용 ¹⁴⁾ /주민참여예산제 비용	
		주민참여예산 내 할당정책의 예산비중	주민참여예산제 중 할당정책 비용 ¹⁵⁾ /주민참여예산제 비용	
독립 변수	주민참여예산의 제도 구축	주민참여예산제 총회 유무	주민참여예산제 총회 유무 (유=1, 무=0)	-정보공개청구시스템 (http://open.go.kr)
		분과위원회 유무	분과위원회 유무(유=1, 무=0)	
	리더십	주민참여예산제의 다양성	주민참여예산제의 프로젝트 수(개)	-지자체 개별 홈페이지
		공약에 주민참여 언급여부	지자체장의 공약에 주민참여 활성화 언급 유무(유=1, 무=0)	-중앙선거관리위원회 (http://www.nec.go.kr)
통제 변수	사회·문화적 요인	정당성향	지자체장의 정당성향(새정연=1, 새누리당, 무소속=0)	-중앙선거관리위원회 (http://www.nec.go.kr)
		고령화	65세 이상 인구 비중(%)	-국가통계포털
	인구수	지자체별 인구수(In, 명)		
	경제·재정적 요인	예산규모	지자체의 총예산(In, 백 만원)	-재정고(지방재정공시)
		재정자립도	지자체별 재정자립도(%)	
		주민참여예산제 규모	주민참여예산제도로 편성된 예산(In, 백만 원)	
	정치·행정적 요인	지역 내 총생산량	지자체별 총생산량(In, 백만 원)	-국가통계포털
지역의 투표율		지자체별 투표율(%)	-중앙선거관리위원회 (http://www.nec.go.kr)	

13) 지역경제개발

14) 사회보장

마지막으로 정치·행정적 요인은 2014년에 실시된 지방선거 투표율로 정한다. V. O. Key는 투표율도 재정지출에 영향을 미칠 것으로 보았다(이순향·김상현, 2011). 다시 말해, 정치적인 요소들이 지방정부가 시민의 수요를 더 민감하게 반응하게 되어, 사회복지 정책이 늘어날 수도 있다는 것이다(Wong, 1988). 따라서 본 연구는 고령화, 인구수, 예산규모, 재정자립도, 주민참여예산제 규모, 지역 내 총생산, 지역의 투표율을 통제변수로 측정하였다.

IV. 분석결과

1. 기술통계 결과

본 연구의 분석에 사용된 변수의 기초통계량은 다음과 같다. 총회와 분과위원회를 독자적으로 운영하고 있는 지방자치단체는 64개로 전체의 31.7%를 차지하였고 총회와 분과위원회 없이 운영하고 있는 곳은 68개의 지자체로 33.7%로 다수를 차지하였다. 정치적 요인에 해당되었던 공약에 주민참여 언급 여부는 언급한 적이 있는 경우가 56개의 지자체로 27.7%, 언급한 적이 없는 경우가 146개의 지자체로 72.3%의 수치를 보이고 있었다. 정당성향의 경우 집권여당인 새누리당이 101개 지자체로 50.0%를 차지하여 월등한 비율을 보였다. 그 다음으로 새정치민주연합이 77개 지자체로 38.1%를, 무소속이 24개의 지자체로 11.9%를 차지하였다(〈표 6〉).

〈표 6〉 독립변수의 빈도분석

변수	구분	빈도	퍼센트
총회 및 분과위원회 유무	총회와 분과위원회 있음	64	31.7
	분과위원회만 있음	13	6.4
	총회만 있음	57	28.2
	총회 및 분과위원회 없음	68	33.7
공약에 주민참여 언급여부	언급한 적 있음	56	27.7
	언급한 적 없음	146	72.3
정당성향	새누리당	101	50.0
	새정치민주연합	77	38.1
	무소속	24	11.9

본 연구의 기술통계를 보면, 2015년 예산편성에 반영된 주민참여예산제도 중 개발정책의 예산비중은 평균 14.50%, 재분배정책의 예산비중은 평균 10.57%로 파악된다. 반면, 할당정책의 경우 그 비중이 가장 큰데 평균 74.93%이다. 따라서 할당정책비중이 제일 압도적으로 크며 개발정책이 그 다음으로 크고 재분배정책 비중이 가장 작은 것으로 조사되었다(〈표 7〉).

〈표 7〉 주요변수의 기술통계

변수		N	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	개발정책의 예산비중	202	14.50	22.56	0	100
	재분배정책의 예산비중	202	10.57	16.38	0	100
	할당정책의 예산비중	202	74.93	26.69	0	100
독립변수	주민참여예산제의 프로젝트 수	202	46.85	73.31	1	363
통제변수	고령화	202	18.05	7.70	6	36
	인구수(ln)	202	11.94	1.01	9.24	13.98
	예산규모(ln)	202	12.86	0.49	11.58	14.44
	재정자립도	202	21.76	13.35	5	60
	주민참여예산제 규모(ln)	202	7.54	1.81	1.39	11.80
	지역 내 총생산량(ln)	202	15.10	1.13	12.31	17.82
	지역의 투표율	202	60.99	8.46	48	82

또한, 참여의 유형이 다양할수록, 재분배정책의 예산비중이 높은 것을 파악할 수 있다. 10%미만에 미쳤던 재분배정책의 예산비중이 14.23%로 늘어난 것을 알 수 있다. 반면 총회만 있을 경우, 오히려, 개발정책의 예산비중과 재분배정책의 예산비중이 줄어들고 할당정책의 예산비중이 늘어나는 모습을 보였다(〈표 8〉).

〈표 8〉 주민참여예산의 제도와 정책유형별 예산지출

	개발정책의 예산비중	재분배정책의 예산비중	할당정책의 예산비중
총회와 분과위원회 없음	17.34	8.77	73.88
총회만 있음	11.81	7.82	80.36
분과위원회만 있음	14.96	13.99	71.04
총회와 분과위원회 있음	13.77	14.23	72.00

반면 분과위원회 유무에 따른 주민참여예산제도의 예산비중을 살펴보면, 분과위원회가 있을 때 더 다양한 유형으로 예산을 편성하고 있음을 알 수 있다. 분과위원회가 없을

때 8.34%로 10%에 미치지 못하였던 재분배정책의 비중이 14.19%까지 올랐다는 것을 알 수 있다(표 9).

〈표 9〉 분과위원회 유무와 정책유형별 예산지출

	개발정책의 예산비중	재분배정책의 예산비중	할당정책의 예산비중
분과위원회 있음	13.97	14.19	71.84
분과위원회 없음	14.82	8.34	76.84

2. 변수 간 상관성 검정: 피어슨 상관검정

회귀분석에 앞서, 종속변수인 개발정책의 예산비중, 재분배정책의 예산비중, 할당정책의 예산비중과 독립변수인 프로젝트 수, 그리고 주요 통제변수 간의 상관관계를 확인하기 위해 상관관계 분석을 실시하였다.¹⁶⁾

3. 주민참여예산제도의 활성화정도가 정책유형별 예산지출에 미치는 영향

〈표 10〉 주민참여예산위원회의 활성화 정도가 정책유형별 예산지출에 미치는 영향

독립변수	종속변수					
	개발정책 비중		재분배정책 비중		할당정책 비중	
주민참여예산제의 총회 유무	-0.116	-0.074	-0.049	-0.043	0.128	0.089
분과위원회 유무	0.036	0.109	0.193**	0.138	-0.149*	-0.177**
주민참여예산제 프로젝트 수	-0.074	-0.162**	-0.102	-0.101	0.125*	0.199**
공약에 주민참여언급여부	-0.128*	-0.087	-0.035	-0.062	0.130*	0.112
정당성향	0.052	0.108	0.071	0.065	-0.088	-0.131*
65세 이상 인구 비율		-0.133		-0.047		0.141*
인구수		-0.048		0.238		-0.105
예산규모		-0.167		-0.064		0.180
재정자립도		-0.029		0.026		0.008
주민참여예산제 규모		0.163*		0.082		-0.188**
지역 내 총생산량		0.005		-0.124		0.072
지역의 투표율		0.128		-0.053		-0.076
N	202	202	202	202	202	202
R-sq	0.031	0.143	0.046	0.068	0.052	0.118
F값	1.234	2.635***	1.886*	1.151	2.133*	2.111**

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

주: 제시된 것은 표준화된 회귀계수

16) 주요 변수 간 상관관계는 〈부록 3〉 참조.

〈표 10〉에 따르면, 할당정책의 비중은 분과위원회의 유무에 영향을 받았다. 분과위원회가 있으면 할당정책의 비중이 적어졌다. 분과위원회가 있으면 주민들이 자신들의 관심과 관념에 치중하여 정책을 정하는 것이 아니라, 각자가 맡은 부분에 참여하게 되므로 상대적으로 다양한 정책유형의 안건을 선택하는 것으로 보인다. 실제로 분과위원회가 있는 지자체는 개발정책 평균이 13.97%, 재분배정책 14.19%, 할당정책 71.84%의 비중을 보인 반면에 분과위원회가 없는 지자체는 개발정책 평균 14.82%, 재분배정책 8.34%, 할당정책 76.84%으로 할당정책에 편중되어있는 것을 확인할 수 있었다. 분과위원회를 하게 되면 복지분야 위원회 및 다양한 분야의 위원회가 생김으로써 예산이 한쪽으로 쏠리는 현상을 막아주는 효과가 있었다. 반면, 분과위원회가 있으면 할당정책의 비중은 줄어 가설과 반대 결과를 보였다(가설 2-3 기각). 이는 Peterson의 정부와 시민은 할당정책에 선호가 없다는 주장과 상반되는 결과가 나왔다.

본 연구는 주민참여예산제도의 프로젝트 수가 늘수록 개발정책은 줄어들고 할당정책은 늘어나는 결과를 보였다. 이는 가설 3-1과 3-3의 논의와 같은 내용으로 이러한 현상은 다음과 같이 설명할 수 있다. 할당정책 자체가 단위가 큰 프로젝트가 많으며, 시민들도 단위가 큰 프로젝트보다는 실제 자신들의 삶의 질과 연관된 할당정책에 예산을 분배하는 것을 추구하는 경향을 보였다고 해석해 볼 수 있다. 또한 할당정책 자체가 빠른 대응이 가능하기 때문에 주민참여예산제를 통해 단기간에 성과를 보일 수 있는 정책으로 보인다. 이러한 결과는 지방정부는 할당정책에 선호가 없고 개발정책에 치중한다는 Peterson과 반대되어, 도시한계론의 역설적인 면을 보여주었다.

본 연구에서 지자체장의 리더십은 실제로 주민참여예산제도에 활성화에 미치는 영향이 비교적 적은 것으로 추정된다. 그러나 지자체장이 진보성향일 경우, 재분배정책과 할당정책에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보였지만 할당정책에 부정적인 영향(가설 5-3 기각)을 미쳐, 정당성향이 오히려 참여에 있어서는 앞서 살펴보았던 분과위원회의 결과와 비슷한 결과를 보이는 것을 알 수 있었다.

정리해 보면, 지방정부가 재분배정책을 회피한다는 Peterson의 주장과 다르게 주민들의 참여를 기본으로 하고 있는 주민참여예산제도는 분과위원회가 있으면, 상대적으로 할당정책은 현저하게 떨어지는 모습을 보였다. 또한, 프로젝트 수는 개발정책의 비중을 줄이고 할당정책의 비중을 높이는 결과를 나왔으며, 리더십의 경우, 진보정당이 다른 정당보다 오히려 도로 보수와 같은 주민들의 필요성에 즉시 대응할 수 있는 할당정책을 회피하는 모습을 보였다.

V. 결론

1. 이론적 시사점

이 연구에서는 주민참여예산제도가 실제 주민들이 참여하여 어떤 영향을 가져오는지 그들이 실제 편성한 주민참여예산제 내 정책유형별로 심도 있게 알아보았다. 주민이 실제로 참여하여 영향을 미치는 참여효과와 주민들로 구성된 위원회의 영향을 통해 정책유형별 예산지출을 알아보았으며, 지방정부는 개발지향적이라는 Peterson의 도시한계이론에 대한 타당성에 의문을 제기하였다.

본 연구에서 시사하는 바는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째로, 참여예산제가 기대한 만큼 정치적 논의의 장이 되지 못하고 있음을 파악할 수 있다. 할당정책에 치중하여 다양한 정책유형별 지출이 이뤄지지 못했으며, 재분배정책의 비중은 매우 낮았다. 또한 프로젝트 수가 많을수록 할당정책이 높아지는 아이러니한 현상을 나았다. 이는 주민참여예산제가 아직은 예산을 나눠주는 형식적 지출에 머물러있다는 것을 알 수 있다. 실제로 많은 공무원들이 주민참여예산제도의 지출에 관해 의문점을 품고 있었다. 인구가 적은 소도시에서 근무하는 공무원은 “위원들끼리 나눠 먹기식의 병폐”가 일어날 수도 있다고 보았다. Peterson은 지방정부는 할당정책에 대한 선호가 없다고 하며, 할당정책에 대한 자세한 논의를 펴지 않았다. 그러나, 오히려 지방정부는 할당정책에 많은 예산을 투입하고 있었으며, 시민들도 할당정책에 많은 관심을 가지고 있었다. 따라서 지방정부의 할당정책에 대한 논의를 심도있게 할 필요가 있어 보인다.

둘째로 이 연구를 통해 예산규모가 작은 지방정부가 재분배정책을 수행하기는 적절하지 못하다는 Peterson(1981)의 논의가 확인되었다. 주민참여예산제도도 지방정부와 마찬가지로 재분배정책에 대한 지출은 10.57%로 매우 적었다. 이는 다른 지출에 비해 가시적이고 사람들의 관심과 활동이 중요한 정책의 결정요소가 된다고 말했던 Peterson(1981)의 주장을 뒷받침하는 결과가 나왔다. 실제로 많은 지자체들이 할당정책에 많은 시간을 보내고 있으며 총회의 의제로 자주 거론되는 것으로 파악된다.

셋째로, 주민참여예산제는 분과위원회의 영향을 받고 있었으며 분과위원회는 주민들이 자신의 선호와 편익에서 벗어나 다양한 정책을 수립하게 하는 것을 가능하게 했다. 분과위원회를 통해 집단의사결정에 있어 의제가 고루 배치될 수 있으며, 다양한 의견이 나오는 것으로 보인다. 그리고 “복지분야”라는 분과위원회를 통해 무심코 지나칠 수 있었던 할당정책 외의 다양한 정책유형에 많이 배정될 수 있음을 파악할 수 있다. 이는

Peterson의 도시한계론에서 벗어나, 지방정부에서도 재분배정책을 선호하고, 복지정책을 펼 수 있다는 것을 보여준다. 더 나아가 지방정부의 기능이 재분배기능에 한계점을 갖고 있기 보다는 시민과 함께 실질적으로 시민이 필요한 재분배정책을 예산에 편성할 수 있는 장점을 보였다.

2. 정책적 시사점

주민참여예산제도의 역사가 짧기 때문에 적절한 분배가 이루어지지 않고 있다고도 파악할 수 있다. 주민참여예산제는 다음과 같은 한계가 있다. 첫 번째로, 주민참여예산액이 미비하는 것이다. 다시 말하면, 주민참여예산제도의 전체예산액 대비 주민참여예산액의 비율이 낮다. 평균 1.97%의 비율이지만, 적은 지역은 0.0035%까지 떨어졌다. 주민참여예산제의 규모가 작다보니, 다양한 정책이 이뤄지지 못했을 가능성이 있다. 두 번째로, 주민참여예산제가 아직은 논의의 장이 되지 못했다는 한계가 있다. 주민참여예산제도의 역사는 그리 길지 않다. 주민들이 실제로 참여하는 주민참여예산위원회 총회와 분과위원회도 일부 지역에는 아직 구성되지 못했다. 또한 시민도 시민이 실제로 참여한다는 것이 생소하여 자신들의 의견을 많이 피력하지 못하고 있을 수도 있다. 이는 주민참여예산제도의 역사가 짧기 때문에 참여에 대한 시민학습이 부족하다는 면이 이유가 될 수 있다.

또한, 주민참여예산제도는 지방의회의 예산심의권을 침해할 가능성 등 역기능에 대한 우려가 있었다. 그럼에도 불구하고, 주민참여예산제도는 지방정부와 주민간의 소통할 수 있는 새로운 제도이며, 지방의회의 예산심의에서의 대의민주주의의 한계를 극복할 수 있는 제도로써 의미를 갖는다(임성일, 2011). 특히 주민참여예산제도가 좀더 활성화 되면 참여민주주의를 통한 대의민주주의의 한계를 실질적으로 극복할 수 있는지에 대한 논의도 이루어질 것이다. 더불어 의회와 시민, 지방정부가 협력하여 정책을 꾸려나간다면 참여민주주의의 한계와 대의민주주의의 한계를 모두 극복할 것으로 보이며, 주민참여예산제도를 통해 시민참여의 긍정적인 면을 볼 수 있을 것으로 기대한다.

실제로 대부분의 공무원들이 주민참여예산제를 긍정적으로 보고 있었다. 또한 주민참여예산제를 통해 주민들의 의견을 듣게 됨으로써 공무원들은 주민에게 필요한 정책이 나온다는 것을 인지하고 있었다. 또한 대도시의 경우 분과위원회가 있는 경우가 많은데 분과위원회를 통해 주민들이 의견이 한쪽으로 쏠리는 현상을 막을 수 있어 긍정적인 영향을 미친다고 생각하는 공무원들도 있었다.

반면, 일부 소도시에서는 주민참여예산제를 부정적으로 보고 있었다. “소도시의 경우

에는 시민들이 기초단체장, 시의원, 공무원 등과 학연, 인맥 등으로 다 엮여져 있어, 예산편성과정에 의견을 제시합니다…(생략) 오히려 위원들끼리 나눠 먹기식의 병폐만 날 수 있지 않을까 우려가 있었습니다.”라고 주민참여예산제의 문제점을 이야기하는 공무원들도 있었다. 소도시 같은 경우 주민참여예산제가 생기기 전부터 주민의 안전을 받아왔으며, 오히려 이 제도로 인해 위원들이 자신들의 이익을 취하지 않을 까하는 우려를 보였다.

그러나 아직 주민참여예산제는 정착단계에 있으며, 이러한 제도를 통해 다양한 의견이 나올 것으로 보인다. 소도시 같은 경우는 학연, 지연의 병폐를 막기 위해, 자신들의 실정에 맞게 주민참여예산제를 변형하고 있었다. 농촌의 경우, 주민참여예산제 외로도 다양한 모임을 만들어 주민들의 의견을 듣고 있었다. 따라서, 그들 실정에 맞게 주민참여예산제를 구성하는 것이 중요해 보인다. 대부분의 지역에서는 마을회관, 도서관 보수 공사 같은 할당정책에 치우쳤지만, 시간이 지나 제도가 정착된다면, 재분배정책에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

3. 논문의 의의 및 향후 연구

주민참여예산제도는 대부분의 자치단체에서 시행된 지 얼마 되지 않았으며, 효과에 대한 논의는 주민참여예산제도가 체계적으로 실시된 후에 가능할 것으로 보인다. 또한 참여하는 구성원의 성숙도도 주민참여예산제가 활성화되는 것에 기여할 것으로 보인다. 추후 연구는 주민참여예산제도의 변화와 주민참여예산제도 회의에 직접 참여하여 참여의 질적인 측면에 대한 논의가 심도 있게 다루어져야 할 것이다.

본 연구는 주민참여예산제도의 활성화 정도를 형식적인 제도만 살펴본 것이 아니라 실제 주민참여 정도를 파악하였다는데 그 의의가 있다. 또한 기존 연구들과 다르게 지자체장의 의지와 정치적 성향을 추가하여 주민참여예산제도를 살펴보아 다른 연구와 차별성이 있다. 기존에 주민참여예산제도에서 실질적 참여정도를 나타내는 연구는 거의 이뤄지지 않았고 주민참여예산제의 정책유형별 분류에 대한 연구도 거의 없었기 때문에, 주민참여예산제의 활성화 정도를 파악하는 동시에 주민참여예산제도 내의 정책유형별 예산지출에 미치는 영향을 파악하였다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다.

참고문헌

- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 「한국행정학보」, 36(4), 227-241.
- _____. (2003). 일반논문: 지방정부 재정지출의 특성. 「한국정책학회보」, 12(1), 151-176.
- 강운호·강은숙·김종석·박남기. (2012). 주민참여 예산제도의 도입과 예산게임의 균형 변화. 「한국 지방자치학회보」, 24(4), 49-66.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안. 「한국지방재정논집」, 10(1), 1-30.
- _____. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. 「지방재정과 지방세」, 44(단일호), 43-92.
- 권혁준·이정철·황윤원. (2015). 주민참여예산제도의 운영 실태 평가에 관한 연구: 주민참여예산액 및 채택된 사업수의 변동을 중심으로. 「국가정책연구」, 29(4), 271-303.
- 김관보. (2011). 외국의 주민참여예산제 운영사례 및 성공적 추진 전략의 시사점. 「지방재정과 지방세」, 44, 129-173.
- 김나영·김은지. (2017). 탑다운(Top-down) 예산제도의 성과 분석: 분야별·소관별·성질별 예산을 중심으로. 「행정논총」, 55(1), 201-227.
- 김상현. (2004). 지방자치 실시가 정부지출 구조에 미치는 영향. 「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 83-96.
- 김정희. (2016). 주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구. 「한국지방자치학회보」, 28(1), 77-104.
- 김태희·이용모. (2012). 재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1), 397-419.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논집」, 16(3), 457-482.
- _____. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2), 133-158.
- 문병근·하종원. (2007). 인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산·경남 지역을 중심으로. 한국지방재정학회. 「한국지방재정논집」, 12(3): 1-28.
- 박재욱·강문희·정해용. (2006). 동북아 도시의 성장전략과 거버넌스 비교연구: 부산, 오사카, 상하이를 중심으로. 「한국과 국제정치」, 22(3), 175-216.
- 배상석·류세은. (2007). 지방교부세가 정책유형별 지방정부 지출에 미친 영향분석. 「한국정책학회보」, 16(1), 143-166.
- 서울특별시. (2018). 「시민참여예산학교: 서울시 참여예산배우기」. 서울: 서울특별시.
- 서정섭. (2018). 주민참여예산제 운영의 현주소와 발전방향. 「지방자치 이슈와 포럼」, 19, 14-31.
- 손종필·김대진. (2017). 예산과정에 있어서 참여민주주의의 한계와 발전과제: 서울시 참여예산제

- 도 사례를 중심으로. 「예산정책연구」, 6(1), 113-151.
- 안성민. (2005). 제도연구: 주민참여 예산제도-포르투 알레그레시의 사례. 「지방재정」, 2005(3), 139-148.
- 안성민·이영. (2008). 주민참여예산제도 사례분석. 「지방정부연구」, 11(4), 201-222.
- 유재원. (1999). 정책연구논문/단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson 의 도시한계론 검증. 「한국정책학회보」, 8(3), 79-98.
- _____. (2003). 시민참여의 확대방안. 「한국정책과학학회보」, 7(2), 105-125.
- 이광원. (2013). 주민참여예산제도의 정책변동 요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 25(3), 255-283.
- 이상연·이시경. (2017). 주민참여예산제 유형선택에 미치는 영향요인. 「한국행정논집」, 29(2), 357-380.
- 이수구·박영강. (2015). 주민참여예산제의 유형에 따른 효과성 분석. 「한국지방자치연구」, 16(4), 111-136.
- 이순향·김상현. (2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(1), 319-342.
- 이승중. (1997). 미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제. 「한국정치학회보」, 31(4), 249-269.
- 이승중·김혜정. (2011). 「시민 참여론」. 서울: 박영사.
- 이연경. (2018). 지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 52(2), 301-335.
- 이용환 (2011). 「주민참여예산제의 효율적 운영방안」. 경기: 경기개발연구원
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 「사회복지 정책」, 31(12): 105-124.
- 이지문·권자경. (2015). 주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구. 「지방정부연구」, 19(1), 121-145.
- 이호. (2007). 풀뿌리 민주주의 실험, 참여예산제. 「환경과 생명」, 206-220.
- 임성일. (2011). 주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안. 「지방재정과 지방세」, 44(단일호), 3-42.
- 임성일·서정섭. (2015). 「주민참여예산제도 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 장덕희. (2015). 사회복지비 지출증가가 자치단체 재정지출구조에 미친 영향. 「한국행정학보」, 49(3), 193-218.
- 정형기·이재완. (2018). 주민참여예산제도 활성화의 영향요인에 대한 탐색적 연구. 「한국지방자치 학회보」, 30(2), 175-200.
- 진재문. (2005). 지방선거와 광역자치단체 정책정향의 관계 연구: 복지정향 대 개발정향. 「한국지방재정논집」, 10(2), 5-26.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3), 87-113.

- 최태현. (2016). 제도적 시민참여 활성화와 정부 역할의 모색. 김동욱·최태현·김순은·이수영·김봉환·엄석진 편. 「정부역할의 재정립」. 서울:박영사. 35-72.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447.
- Jimenez, Benedict S. (2014). Separate, unequal, and ignored? Interjurisdictional competition and the budgetary choices of poor and affluent municipalities. *Public Administration Review*, 74: 246-257.
- Lee, J. (2016). Designed to succeed: Participatory governance, transaction cost, and policy performance. *Korean Journal of Policy Studies*, 31(2): 1-22.
- Opp, S. M., Osgood Jr, J. L., & Rugeley, C. R. (2014). City limits in a postrecessionary world: Explaining the pursuit of developmental policies after the great recession. *State and Local Government Review*, 46(4), 236-248.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Saiz, M. (1999). Mayoral perceptions of developmental and redistributive policies: A cross-national perspective. *Urban Affairs Review*, 34(6), 820-842.
- Wong, K. K. (1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking. *American Journal of Political Science*, 1-18.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory democracy: Populism revived*. NY: Praeger Publishers.

〈부록 1〉 주민참여예산제도의 모델안 비교

구분	모델안 비교		
	모델안 1	모델안 2	모델안 3
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)
위원회	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위원회) 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(위원회에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원)
지원기타 부칙	제11조(시행규칙) 부칙	제15조(시행규칙) 부칙	제24조(시행규칙) 부칙

출처: 국가법령정보센터(2015년)

〈부록 2〉 주요 예산에 대한 기능별 세부 분류

	장	관	항
개발정책	경제개발비	지역경제개발	지역경제관리 ¹⁷⁾ , 관광 및 국제교류·광공업관리
			광공관리 ¹⁸⁾
			관광 및 국제교류 ¹⁹⁾
재분배정책	사회개발비	사회보장	일반사회복지 ²⁰⁾
			생활보호 ²¹⁾
			가정복지 ²²⁾
할당정책	지역사회개발비	보건 및 생활환경개선	보건 ²³⁾
			환경관리 ²⁴⁾
			공원·녹지관리 ²⁵⁾
		주택 및 지역사회개발	주택사업 ²⁶⁾
			도시개발 ²⁷⁾
			지역사회개발 ²⁸⁾
	경제개발비	국토자원보존개발	산림개발 ²⁹⁾
			치수 및 재해대책 ³⁰⁾
			건설관리 ³¹⁾
		교통관리	교통행정관리 ³²⁾
			교통안정 ³³⁾
			문화·예술 ³⁴⁾
		교육 및 문화	체육진흥관리 ³⁵⁾
			사회교육 ³⁶⁾
			대학교육 ³⁷⁾

출처: 지방재정연감(2011), 행정자치부의 재구성

- 17) 지역경제관리, 통상관리, 연료대책, 00사업소운영
- 18) 광공업관리, 중소기업진흥, 노정관리, 00사업소 운영
- 19) 관광관리, 국제교류, 00사업소운영
- 20) 사회복지, 00사업소운영
- 21) 저소득주민보호, 부랑민보호, 건강보험, 00사업소운영
- 22) 가정복지, 부녀복지, 청소년복지, 육아복지, 00사업소운영
- 23) 보건관리, 위생관리, 의학관리, 의료운영, 00사업소운영
- 24) 환경관리, 청소관리, 00사업소운영
- 25) 공원관리, 녹지관리, 00사업소운영
- 26) 주택기획, 건축, 00사업소운영
- 27) 도시계획관리, 도시개발관리, 도시정비, 하수처리, 지적관리, 00사업소운영
- 28) 지역계획관리, 지역개발, 공공관리, 00사업소운영

〈부록 3〉 주요 변수 간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 주민참여예산제의 프로젝트 수	1							
2. 고령화	-0.143*	1						
3. 인구수	-0.055	0.288**	1					
4. 예산규모	0.191**	-0.217**	0.559**	1				
5. 재정자립도	-0.084	0.134	0.655**	0.446**	1			
6. 주민참여예산제 규모	0.446**	-0.215**	-0.130	0.295**	-0.079	1		
7. 지역 내 총생산량	0.016	0.247**	0.861**	0.501**	0.795**	-0.074	1	
8. 지역의 투표율	0.113	-0.210**	-0.802**	-0.311**	-0.598**	0.203**	-0.760**	1
9. 개발정책 비중	-0.057	-0.164*	-0.279**	-0.156*	-0.206**	0.112	-0.267**	0.256**
10. 재분배정책 비중	-0.065	0.007	0.178**	0.094	0.105	0.001	0.121	-0.158*
11. 할당정책 비중	0.088	0.134	0.127	0.074	0.109	-0.095	0.151*	-0.120

주: *p=0.01 수준에서 유의(양측), **p=0.05수준에서 유의(양측)

- 29) 산림관리, 조림관리, 사방관리, 00사업운영
- 30) 하천관리, 재해대책, 00사업소운영
- 31) 건설행정, 도로관리, 00사업소운영
- 32) 교통기획행정, 교통 및 운수지도, 주차관리, 00사업소운영
- 33) 교통안정시설, 교통안전관리, 교통공원, 운전면허, 00사업소운영
- 34) 예술문화, 문화재관리, 00사업소운영
- 35) 체육진흥, 00사업소
- 36) 일반사회교육, 00사업소
- 37) 시·도립대학운영, 입시 및 논문심사, 00사업소운영

ABSTRACT

The Prospects of Overcoming the City Limit Model through Citizen Participation: Focusing on Local Government Participatory Budgeting

So-Won Seon

Participatory budgeting (PB) is important in that it contributes to a broader objective: enhancing citizens' participation in organizing their local government budgets by allowing them direct input in the budget preparation process. Though there has been a rapid increase in interest for this concept, there has also been little research as to its implementation and the effects. The purpose of this research is to identify the degree of this implementation and to analyze the effects on various local government expenditures by policy type, based on Peterson's (1981) city limits theory. This study analyzes the implementation of participatory budgeting by focusing on 202 local governments in South Korea that implemented the PB in the process of budgeting for fiscal year 2015. This analysis not only includes citizen participation and institutional factors, but also mayoral enthusiasm and political orientation. According to this study, PB represents a small portion of local budgets, emphasizes allocational policy, and makes it difficult to disperse funds. Therefore, local governments can rarely focus on redistributive policy, as it is often undermined by the small-scale nature of local government and the relative dominance of national redistributive schemes.

【Keywords: citizen participation, City Limits, participatory budgeting, types of policy】