▌ 예산정책연구 제6권 제1호 2017. 5. pp.113-151 https://doi.org/10.35525/nabo.2017.6.1.005

예산과정에 있어서 참여민주주의의 한계와 발전과제: 서울시 참여예산제도 사례를 중심으로*

손종필** 김대진***

국문초록

거버넌스 제도로서 참여예산제도의 성공요인과 개선점을 찾는데 주안점을 둔 선행연구들과 달리 본 연구는 거대도시인 서울시의 예산제도에 참여민주주의를 적용한 결과를 제도 운영결과 산출된 다양한 자료를 활용하여 분석하였다. 분석한 결과, 서울시는 참여 대표성 향상과 지역 이기주의 극복 등을 위해 복잡한 사업선정체계를 가지고 있었다. 또한 서울시 참여예산 사업에 대한 시민들의 관심은 사회적 약자에 대한 복지와 형평성의 가치를 추구하는 방향에서 사회적 인프라를 확보하는 방향으로 점진적으로 이동하고 있었으며, 예산효율성 등 결과적 가치보다는 시정 이해와 참여의 증진 등 과정적 가치를 높이는데 주로 기여하고 있음을 확인할 수 있었다. 다만, 사업선정과정에서 특정지역의 사업이 배제되는 등 공정성이 의심될 수 있는 부분이 존재하였으며, 거대도시에 존재하는 다양한 선호가 공정하게 반영될 제도적 장치도 다소 부족하여, 향후 이러한 문제들에 대한 제도적 개선이 필요한 것으로 파악되었다.

□ 주제어: 참여예산제도, 예산편성, 거버넌스, 투표

투고일: 2017. 4. 23. 수정일: 2017. 5. 11. 게재확정일: 2017. 5. 22.
* 이 논문은 2015년도 서울시립대학교 연구년 교수 연구비에 의하여 연구되었음.
** 서울시립대학교 행정학과 박사과정(jp-1945@hanmail.net)
*** 서울시립대학교 행정학과 부교수(kdjman71@uos.ac.kr)

I. 서 론

참여예산제도는 주민이 예산편성과정과 예산배분내용의 결정 등에 직접 참여하여 재정을 투명하게 운영하고, 자원을 공정하게 배분하기 위하여 도입된 새로운 예산제도이다. 참여예산제도는 정부의 공식적인 자원배분과정에 주민들이 직접 참여한다는 점에서 가장 적극적인 거버넌스의 한 형태이자 직접민주주의 제도라 할 수 있다. 참여예산제도 하의 주민참여란 정부가 예산편성 권한을 주민과 공유함을 전제하며, 주민(의사결정자)의 예산편성과정 참여를 통해 정책결정과정에 공공재에 대한 주민(수요자)들의 선호와 수요가 반영되며, 전체적인 정부활동에 대한 주민들의 의견과 평가가 뒤따르게 된다. 이렇게 주민참여예산제도는 납세자인 주민이 스스로 세금이 사용되는 용처와 내용을 정하는 권한을 행사한다는 점에서 예산과정상 주민자치의 이념을 적극적으로 실현하는 제도라고 할 수 있다.

참여예산제도는 1989년 브라질의 포르트 알레그레(Porto Alegre)시에서 시작한 이래 상파울로 등 브라질 내 다른 대도시들, 북미의 토론토, 시카고와 유럽의 대도시들로 확산되어 갔다. 우리나라에서는 2004년에 최초로 시민참여기본조례를 제정한 광주시 북구, 울산 동구, 안산시 등을 시작으로, 2006년 행정자치부의 표준조례안 도입과 함께 다수의 지방자치단체들이 참여예산조례를 제정하였다. 우리나라의 참여예산제도는 주로 자치구 등 비교적 작은 자치공동체를 중심으로 활발히 전개되어 오다가 도시자치단체 중 가장 큰 서울시가 2012년에 참여예산과정을 도입하였는데 이는 인구 1,000만 이상의 초거대도시(megalo-city)에서 예산편성에 대한 시민참여를 최초로 실시한 사례이다. 뒤에서 살펴보겠지만, 서울시 참여예산의 경우, 서울시 전체 예산의 규모가 워낙 크고 그 항목들도 광범위하므로 별도로 참여예산을 책정하고 그 범위 내에서 참여예산제도를 시범적으로 실시하였다.

서울시의 참여예산제도는 광역 행정구역 내에 다양한 계층이 복잡한 공동체 구조를 형성하며 살아가는 거대도시에서 도입된 사례라는 점에서 대의민주주의하의 예산제도의 단점을 뛰어넘을 예산 거버넌스의 대안적 실험으로 주목할 만하다. 거대도시는 자치구와 같은 작은 자치단체와 달리 광역서비스와 지역특정서비스의 공급이 동시에 이루어지며, 많은 행정구역과 다양한 선호를 포함하고 있기 때문에 의사결정과정이 작은 자치공동체처럼 단순하지 않다. 실제 실행 과정에서도 소규모 자치구 중심의 참여예산제도에서는 나타나지 않았던 사업 사전분석, 사후 모니터링 문제들이 관찰된 바 있으며 서울시 주민참여예산의 경험은 예

산과정에 있어서 직접(참여)민주주의 원칙의 적용에 대한 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다. 본 연구에서는 광역자치단체 중 인구와 경제 규모가 가장 큰 서울시의 참여예산제도의 실시결과와 과제를 점검함으로써 거대 공동체의 예산과정에 대한 직접 민주주의 원칙의 적용이 갖는 한계를 정리하여 보고자 한다.

II. 참여예산의 이론적 배경

1. 예산참여와 관련된 주요이론

가. 다원주의 이론

주민참여예산제도를 주권자인 주민들이 직접 정책결정에 참여하는 직접민주주의의 구현 방법으로 본다면, 가장 밑바탕이 되는 이론은 다원주의 이론이라 할 수 있을 것이다. 다원주의 이론은 다양한 이익집단들의 경쟁과 타협의 산물로 정책(예산)이 결정된다고 보며, 행정부의 엘리트들이 정책을 결정한다는 엘리트이론의 주장과 배치되는 의회 중심의 정책결정과정을 설명하는 이론이다(Dahl 1961). 그러나 현대 행정국가에서 집중된 권력을 지닌 행정부 관료들의 예산편성권한이 의회의 예산심의권을 능가한다는 점에서 시민사회에 존재하는 다양한 이익이 정부의 예산결정에 골고루 반영되지 않는다는 비판이 존재한다. 다원주의가 불특정다수의 시민들보다는 동질적인 구성원으로 이루어진 이익집단과 이익집단를 대변하는 의회의 활동에 초점을 맞추고 있으나 정책참여단위에 대하여 정치적으로 동등한 지위와 분산된 권력을 전제한다는 점에서 정책결정과정의 시민참여에 대한 이론적 근거가 될 수 있다. 특히 평상시 분산되어 있던 개개인들이 자신들의 이익이 침해되는 상황이 발생하면 조직화되어 정책결정과정에서 자신들의 공통이익을 반영한다는 잠재집단론은 의사 집결을 위한 제도적 뒷받침이 선행될 경우 불특정 다수의 시민들도 자신들의 선호를 효과적으로 예산편성에 반영할 수 있다는 점을 시사한다(Truman 1971; Crenson 1971; 정연춘 1989).

참여예산제도의 단위가 되는 자치구역(local district)들은 다양한 사회경제적 배경을 가진 개인들로 이루어져 있기 때문에 평상시에는 소규모 이익집단처럼 집단화되어 있다고 보기 어렵다. 그러나 이들 자치구역들은 자신이 거주하는 지역 전체에 영향을 주는 사안이 발

생하면 그러한 사안으로부터 발생하는 이익(손해)을 공유하는 주민들로 이루어진 지역 공동체로서의 특징을 보이게 되며, 자치구역의 주민들은 직접 또는 그 대표자들을 통해 자신들의 선호를 표출하게 된다. 다만, 보통의 이익집단에 비하여 상대적으로 다수이며 분절화되어 있는 주민집단들이 때로는 공통된 이익을 주장하기 어려운 상황도 존재한다(Olson 1965). 이럴 경우 그 지역의 시민단체나 소공동체들이 주민들의 공통이해관계를 수렴, 반영하는 역할을 할 수 있다(Kingdon 2003). 또한 상위지방정부에 대해 주민들의 선호가 표출되어야 하는 경우, 하위 지방정부 조직이 관할 구역 내 주민들의 의견을 대표하기도 한다.

나. 발에 의한 투표

예산을 자원배분에 관한 정부의사결정의 산출이라고 보았을 때, 티부모형 역시 다양한 선호를 반영하는 주민들이 직접 공공재의 조합(예산의 편성)을 선택하는 참여예산제도를 이론적으로 뒷받침해준다.

Tiebout(1956)는 시장메커니즘이 작동하지 않는 (지방)공공재의 생산과 소비에 있어서도 주민들의 발에 의한 투표(voting with feet)에 의하여 효율적인 자원배분이 가능할 수 있다는 이론모형을 제시하였다. 물론 완전경쟁 시장에서와 같은 수많은 공급자(지방정부)와 주민들의 이동성(mobility)에 대한 몇 가지 비현실적이고 강한 가정이 존재하지만, 납세자인 동시에 투표자이며, 공공재의 소비자인 주민들의 직접적인 선택 행위에 의하여 공공재의 효율적인 공급이 이루어 질 수 있다는 점은 자원배분(예산편성)에 있어서 시민들의 직접 참여가 갖는 가능성을 뒷받침하여준다.

Oates(1972)는 규모의 경제의 개념을 기초로 Tiebout의 모형을 발전시켜 재정연방주의(fiscal federalism)모형을 제시하였다. 이 모형은 외부효과에 의한 비효율적 자원배분문제를 해결하기 위해 외부효과를 내재화할 수 있는 일정한 규모의 공동체를 형성시킬 필요가 있음을 보여준다. 이를 지방자치의 시각에서 정리하면, 효율적인 공공재 공급을 위해서는 중앙정부와 지방정부에서 뿐만 아니라 광역지방정부와 기초지방정부에 있어서도 공공재의 특성에 따라 서로 역할(공급의 책임)을 분담하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉 Oates의 주장은 주민참여예산에 있어서 효율적인 지방공공재 재원배분을 위해서는 광역단위와 기초단위의 시민참여의 범위와 내용을 적절히 구분할 필요가 있음을 시사한다.

티부의 아이디어를 계승한 또 다른 주요한 연구로는 주택 소유자의 정치적 행태를 분석한

Fischel(1992)의 연구가 있다. 그의 연구는 유권자이자 주택의 소유자들은 소유 주택이 갖는 가치요소들이 손상되는 것을 원치 않기 때문에 자신들의 정치적 자원(투표권한)을 바탕으로 자신들의 선호가 지방정부의 정책(도시계획이나 재산세 부과)에 반영되도록 노력한다는 가설(Homevoter Hypothesis)을 다양한 사례를 통해 설명하였다. 이는 적절한 이해관계의 표출방법을 안다면 시민들의 지역정책에 대한 직접 참여가 매우 활발하게 이루어질 수 있음을 보여주지만 동시에 시민들이 자기 지역의 특수이익을 위해 더 큰 공동체 이익에 반하는 행동도 할 수 있음을 시사한다. 이상에서 보는 것처럼 경제적 동기에 의한 정치적 선택이라는 Tiebout의 아이디어는 효율성 가치의 증진과 관련하여 주민들의 직접적 참여에 의한 정책(공공재)선택이 갖는 장점을 지지하는 이론적 근거를 제시한다.

다. 공공예산의 극대화와 공유의 비극

민주주의 사회에서 정치적 의사결정은 투표권자인 시민이 선출한 정치적 리더들이 선도하지만, 실제로 구체적인 수준의 정부정책(사업)에 대한 결정과 집행은 관료들에 의하여 이루어지는 경우가 많다. 예산의 경우도 최종 의사결정권자는 의회로 분류되나 행정조직의 예산편성에 의하여 전체적인 골격이 정해지고 일부 예산에 대한 증감만 의회에서 이루어진다는 현실을 감안하면 사실상 관료의 영향력이 매우 크다고 할 수 있다. 집행을 위한 구체적인 자원을 사용해야 하는 관료들 입장에서 예산의 규모는 자신들이 사용할 수 있는 자원의 양을 좌우하는 요소로 사실상 자신들의 (집행)권한의 크기를 결정한다. 따라서 니스카넨(Niskanen 1971)이 주장한 것처럼 관료들은 정보의 비대칭 하에 놓여 있는 대의민주주의 시스템에서 자신의 전문성을 이용하여 예산의 총편익이 총비용과 동일해질 때까지 예산의 극대화를 추구한다.[1] 이는 결국 예산의 낭비로 이어지며, 대의민주주의를 대표하는 공식적 참여자인 의회는 (정보의 비대칭성으로 인하여) 예산심의권을 사용하여 이러한 예산의 낭비를 막는데 한계가 있다(Jensen and Meckling 1976).[2]

반면 지역사회의 선호를 가장 잘 알고 있는 시민들에 대한 예산배분권한의 배분은 그들이

---

1) Miller(1991)는 조금 다른 관점에서 예산의 확보는 행정조직의 장(長)의 가장 큰 역할로 인식되며 예산협상의 과정은 조직의 중요한 의식(ceremony)으로 인식된다고 주장하였는데, 이러한 주장에 있어서도 그 기저에는 예산자원의 확보가 행정조직의 생존과 번영에 가장 중요한 일 중 하나라는 가정이 존재한다.

2) 관료제가 예산의 비효율성만을 초래하는 것은 아니다. Weber나 Mises 같은 현대정부의 초창기 시절 관료제를 연구했던 학자들은 국가와 사회발전에 있어서 관료제의 역할과 기여를 증언한다.

가장 필요로 하는 공공재에 대한 지출이 가능케 할 수 있다. 더 나아가 예산편성 전반에 대한 감독권을 시민들과 공유하는 것은 관료조직이 비효율적인 사업들을 포함시키는 기회주의적 행동에 대해 일종의 견제장치가 될 수 있다. 예산과정에의 시민참여는 비단 관료조직의 예산극대화 문제에만 작동하는 하는 것이 아니라 선출직 공무원들의 선심성, 과시성 예산 편성을 억제시킬 수 있다(정재호 · 김상헌 2014).

물론 공공선택론적 관점에서 시민들의 참여가 항상 효율적인 배분을 가져오는 것은 아니다. 세금을 기초로 한 정부예산은 개인적으로 귀속되는 자원이 아니라 공동체 전체의 자원이므로 공유의 비극과 같은 현상이 발생할 수 있기 때문이다. 공유의 비극은 잘 알려진 것처럼 배타적인 관리가 어려운 공유자원의 경우 구성원들의 기회주의적 남용에 의하여 고갈될 위험이 존재한다는 것이다. 예산이라는 자원은 어떤 개인 또는 특정 집단에 귀속되지 않으며 대부분의 지방자치단체가 예산부족에 시달리고 예산이 소모되더라도 쉽사리 보충되기 어렵다는 점에서 예산 역시 공유자원의 특징을 가지고 있다. 따라서 예산배분에 있어서도 공유의 비극이 일어난 위험이 존재한다. 크던 작던 지역사회의 이익집단 심지어는 직접적인 공공재의 소비자인 시민들 역시 예산의 약탈적 소비에 대한 유인을 가지고 있으므로, 이들이 예산과정에 참여하는 것 역시 예산의 효율적이고 공정한 사용을 방해할 수 있는 위험을 동반한다.[3)]

실제로 자치단체들이 가급적 많은 예산을 확보하기 위하여 이웃자치단체들과 투표연합을 형성하거나 자체 예산으로 수행해야 할 사업들을 참여예산사업으로 신청하는 일들이 보고된 바 있으며, 이러한 행위들을 막기 위해서 서울시는 자치구 참여예산에 관해서는 할당식 예산배분을 시도한 바 있다. 예산의 할당식 배분은 각 소비자들에게 배타적으로 자원을 나누어줌으로써 기회주의적 소비자에 의한 약탈적 소비를 막을 수 있는 장점이 있다. 그러나 현실은 각각 한 마리의 양을 키우는 목동들과 목장이 아니며, 지방자치단체의 자원에 대한 수요는 지방자치단체들이 처한 환경의 차이만큼이나 다양할 것이기 때문에 이러한 할당식 배분방법은 또 다른 비효율성을 가져올 수 있다.

---

3) 특히 소비(지출)에 대한 의사결정이 다수결 투표에 의하여 이루어지는 예산과정의 경우, 담합(logrolling)과 같은 전략적 협력 행위에 의하여 약탈적 소비가 더 강하게 나타날 가능성도 있다.

라. 거버넌스이론-분권과 협치

마지막으로 주민참여예산제도를 지방정부의 고유한 예산편성기능을 시민들과 나누고 이를 통하여 시정에 대한 민주적 정당성을 확보하는 제도로 이해할 때, 주민의 예산참여는 예산정치 속에서 거버넌스가 구현된 형태로 볼 수 있다.

거버넌스(governance)는 이론적인 측면에서 매우 다양한 개념으로 사용되어 왔지만 통치개념으로서는 협치와 분권을 의미하는 것으로 정리할 수 있다. 기존의 대의민주주의 하에서 정치지도자와 정부관료조직 중심으로 국가가 운영된 방식은 날로 복잡해지고 다양해지는 사회문제를 해결하는데 한계를 보여 왔고, 이에 따라 시민사회의 요구에 적절적시의 대응을 하지 못한다는 비판에 직면해 있다(Fung & Wright 2001). 거버넌스 체제는 새로운 국가운영체제의 변화를 통해 이러한 한계를 극복하고자 하는 것으로, 정부의 실패는 결국 정보의 한계와 실행능력의 제약으로 복잡해지고 다양해지는 문제를 통제할 수 있는 능력이 충분치 못해서 발생한 것이므로 다른 존재들과의 협치와 분권이 필요하다 할 수 있는 것이다(이명석 2002; 배재현 2010).

여기서 협치와 분권의 파트너십을 형성할 다른 존재들이 다른 (지방)정부들이라면 이는 일종의 협력적 거버넌스 체제라 할 수 있으며, 그 존재들이 시민사회라면 이는 자율적 거버넌스체제로 볼 수 있다(Newman 2001).[4] 자율적 거버넌스는 협력적 거버넌스의 시행이 어려운 상황에서 대안적 체제로서 제시된 것으로, 시민사회로의 권한 이양과 시민들의 참여에 통하여 지역주민과 공동체의 역량을 문제해결에 활용하려는 협치 체제이다.

협력적 거버넌스가 비교적 폐쇄적 네트워크 구조이며 조직 차원의 개념이라면, 자율적 거버넌스는 보다 개방적 구조이며, 직접 민주주의에 보다 가까운 개념이라 할 수 있다. 따라서 자율적 거버넌스는 조직 할거주의나 경쟁, 대립 속에서도 작동할 수 있으며, 정책문제가 발생하는 최일선(frontline)에서 개인시민, 이익집단, 현장공무원(street level bureacrat) 등 다양한 행위자들의 참여와 협력이 가능하다. 따라서 자율적 거버넌스 개념은 지방자치 수준에 있어서 더욱 중요한 거버넌스 개념이라 할 수 있다.

---

4) 협치와 분권이 공동 목적을 달성하기 위해 관련 조직들 간에 이루어질 때 이를 협력적 거버넌스로 지칭한다. 협력적 거버넌스는 기본적으로 공동목적을 위해 서로 협력하고 권한을 나눌 필요가 있다는 합의(consensus)를 전제하고, 그러한 의도가 상호교환 될 수 있는 공식적, 수평적 네트워크가 필요하다. 한편, 조직간 컨센서스(consensus) 또는 네트워크의 부재 등으로 조직 간의 협력적 거버넌스가 작동하기 어려운 조건일 때 공동체의 공통 목적을 달성하기 위한 대안적 체제로서 자율적 거버넌스(self-governanance) 모형이 존재한다(Newman 2001).

주민참여예산제도는 지역 주민을 중심으로 다양한 민간 참여자들과 지방자치단체 사이의 분권을 바탕으로 예산을 함께 편성하는 민관협동의 제도라 할 수 있다. 즉 지방정부의 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 공공사업과 예산배분 계획을 결정하므로 예산편성권한의 분권이 이루어지며, 지방정부의 행정조직(실 · 국 · 과)들과의 협의를 통하여 정부사업계획에 주민들의 아이디어와 선호가 실질적으로 반영하므로 주민과 지방정부의 협치가 이루어지게 된다.[5] 그리고 이 과정에서 주민과 지방자치단체를 중심으로 시민단체, 지역공동체, 이익집단 등 다양한 참여자들이 정보와 의견을 주고받는 정책네트워크를 구성하게 된다. 따라서 주민참여예산제도는 다양한 지역 참여자들 간의 수평적 네트워크, 예산결정을 위한 분권과 협치 등 거버넌스 체제의 주요한 특징을 모두 만족하는 제도라 할 수 있다.

이러한 점에서 주민참여예산제도는 자율적 거버넌스 체제를 기초로 지방자치를 한 단계 업그레이드시킬 수 있는, 구체적인 제도적 수단으로서 인식되기도 한다. 즉 예산과정에서의 주민의 직접적 참여와 권한행사는 일차적으로는 지방정부와 의회의 예산결정을 보완하지만 더 나아가 재정민주주의 원칙의 구현을 통하여 지방정부의 재정책임성을 고양시킬 수 있으며, 궁극적으로는 단체자치를 중심으로 운영되던 지방자치체제를 실질적인 주민자치체제로 발전시킬 수 있다는 것이다(곽채기 2005; 정성호 · 정창훈 2011).

따라서 주민참여예산제도에 대한 연구들 역시 대부분 지방정부와 주민의 협치라는 거버넌스 체제를 기초로 예산편성과정에의 주민참여를 다루고 있으며 지방자치의 관점에서 주민예산참여의 실태를 서술하고 있다. 다음 절에서는 주민참여예산에 관한 주요한 선행연구들을 살펴보기로 한다.

2. 참여예산제도에 관한 주요 선행연구들

참여예산제도는 「지방재정법」 개정에 의하여 참여예산 조례로 의무화되기 이전부터 적지 않은 지방자치단체들이 채택한 바 있다. 이에 따라 90년대 후반~2000년대 초반부터 참여예산 도입과 운영에 관한 다양한 연구들이 수행되었다.

---

5) 자율적 거버넌스의 협치와 분권은 시민의 직접적 참여 활동에 의해 공동체 운영 과정에서 실천적으로 작동하게 된다(Denhardt & Denhardt 2000)는 점에서 예산편성과정에서의 협치와 분권을 통한 시민들의 예산편성활동은 자율적 거버넌스가 구현된 모습으로 평가할 수 있다. 특히 서울시의 경우 시민(시민대표)들의 사업선택이 직접적으로 예산편성에 반영된다는 점에서 이러한 특징이 더 강하게 나타난다고 할 수 있다.

정연춘(1989)의 연구는 예산과정에서의 시민참여에 관한 시론적 연구로 예산결정의 두 가지 접근모형인 경제적 합리성 관점과 정치적 합리성 관점에서 시민의 예산 과정 참여 활성화를 위한 방안을 모색하였다. 연구 결과에 따르면, 시민참여의 동기는 자기이익의 실현 내지 확대를 위해 강하게 발현되고, 참여자들에게는 예산배분 과정의 공정성이 결과의 공정성보다 더 중시되며, 참여욕구에 비해 참여의 실천이 소극적이었다. 그리고 이러한 결과에 기초하여 행정의 투명성 · 공개성, 대시민 홍보의 강화, 시민참여의 법 제도적 기반 마련, 건전한 시민의식의 함양 등이 시민참여 활성화를 위한 방안 등이 제시되었다.

안성민(2006)의 연구는 주민참여예제도를 주민과 자치체가 예산편성권한을 공유하는 거버넌스체제로 규정하고 울산광역시 자치구(동구) 사례 연구를 통해 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위해 필요한 요인은 무엇인지를 고찰하였다. 연구결과에 따르면 동구의 참여예산제는 참여예산제운영에 대한 성과평가와 환류과정을 제도화하였다는 점에서 긍정적이지만, 가용재원 등이 제한되어 제도의 잠재적 발전은 제한적이었다.[6] 박정범(2008) 역시 참여예산제도를 지방거버넌스의 한 형태로 보고 예산참여자들의 행태를 분석하는 기준으로 참여성, 투명성, 효과성의 세 가지 기준을 제시하였는데 여기서 참여성은 동등한 참여 기회의 보장, 투명성은 정보 공유의 용이성, 효과성은 참여예산제도 실시 전후에 발생한 변화로 정의되었다.[7]

이자성(2008)의 연구은 일본 지방정부의 주민참여예산사례를 분석하고 주민참여의 수준과 제도적 특징에 따라 주민참여예산제도는 정부주도형, 민관협의형, 주민주도형 참여예산으로 나누었다. 여기서 정부주도형 참여예산은 예산결정은 정부가 하며 그 과정을 주민에 공개하는 것으로 직접적인 주민참여의 경로가 존재하지 않으며 주민은 예산결정과정에 관한 정보만을 제공받는 유형이며 민관협의형은 주민과 시정부가 각각 예산을 편성하되, 편성된 예산을 확정하는 권한은 시장에 있는 유형으로 예산결정과정에서 주민들의 참여경로가 명확히 존재하며 그 경로를 통해서 주민들과 시정부의 쌍방향적 상호작용이 이루어진다. 주민주도형 참여예산에서는 가장 적극적인 주민참여예산유형으로 주민이 주민위원회를 구성

6) 거버넌스 시각에서의 또 다른 연구(김도희 · 정준금 2006)에서는 광역자치단체의 리더십과 행정기관의 협조, 그리고 다양한 선호를 예산배분에 반영하기 위한 시민들의 자율적 노력 등을 참여예산제도의 성공요인으로 제시하였다.

7) 박정범은 지방 거버넌스(Local governance)를 “지역 수준에서 이해관계자나 의사결정자의 실질 참여가 이루어지고 그 과정이 투명해 누구나 쉽게 접근할 수 있으며 실질적인 결과가 나타나는 거버넌스”로 정의하고 이에 기초하여 세가지 기준을 도출하였다.

하고 일정예산을 시정부로부터 받아서 직접 예산을 편성하고 집행 및 감사까지 직접 수행한다.

송광운(2009)의 연구는 설문조사와 문헌조사방법을 사용하여 광주광역시 북구를 비롯한 국내와 국외의 참여예산 사례를 분석하고, 발전요인과 장애요인에 관한 시사점을 도출하였다. 사례연구의 결과, 정치적 리더십(지자체장(구청장)의 의지(광주광역시 북구), 지방의회 역할의 중요성(독일 노트라인-베스트팔렌주), 지역발전을 위한 장기적 · 전략적 비젼 부재와 사회적 약자에 대한 배려 부족(브라질 포르트 알레그레시) 등이 주민참여예산제도의 성패에 중요한 요소였던 것으로 파악되었다.

이창훈(2010)의 연구는 주민참여조직, 운영체계, 주민참여의 권한 및 범위, 법 · 제도 측면 4가지 기준을 적용하여 광주광역시 북구, 울산광역시 동구의 참여예산사례를 분석하고 주민의 참여 미흡, 행정기관 주도의 제도 운영, 주민참여의 범위와 권한의 제한성, 법 · 제도적 한계 등이 참여예산제도의 장애요인이 되고 있음을 지적하였다.

이정순(2011)의 연구는 설문조사를 통하여 대전광역시 주민참여예산제의 문제점과 한계를 분석하였는데, 분석결과를 보면 시민위원, 공무원, 시민단체간 주민예산참여에 대한 인식차가 크게 존재하고 참여의 조직화와 참여의 반응성(효능감)문제, 시민위원의 대표성 문제 등이 운영상 문제로 지적되었다. 그리고 이에 따른 개선방안으로 제도의 재설계, 위원회 구성 및 운영방식의 개편, 공무원의 인식과 태도 변화, 참여위원의 조직화와 역량 강화, 시민교육 강화, 연구회의 활성화, 성과에 대한 피드백 등이 제시되었다.

유소영(2013)의 연구는 주민참여예산제도의 설계(design)와 제도운영을 공유적 참여와 권한 참여로 개념화하고, 신제도주의적 분석 모형에 따라 서울시의 참여예산제도를 분석하였다.[8] 분석결과는 참여의 평등성과 대표성 향상, 합리적인 사업선정을 위한 참여자들의 전문성 강화, 공동체를 위한 사업계획을 설정하는 광역자치단체(서울시)와 구체적인 사업의 집행을 담당하는 기초자치단체(자치구)간의 거버넌스적 협력의 고양이 참여예산의 성공적 운영을 위해 필요하다는 정책적 시사점을 제시하고 있다.

허택회(2014)는 설문조사방법을 사용하여 참여자의 역량(제도에 대한 이해와 능력), 참여여건(참여의 동기부여), 참여의 조직화(참여의 유인), 참여요청(적극적인 조직화), 참여반응(제도의 효능감)을 기준으로 대전광역시의 5개 자치구 간에 일정한 차이가 있는지를

8) 이 연구에서 참여예산제도에 대한 신제도주의적 분석모형은 제도적 환경(제도의 물리적 속성과 규칙) 속에서 참여자들(공동체의 속성, 행위자)의 상호작용(협의, 투표)과 그 결과(투표의 결과와 선정된 사업)로 구성되었다.

분석하였는데, 자치구간 유의미한 차이가 없는 요인은 참여자 역량, 참여조직화, 참여요청으로 나타났으며, 유의미한 차이가 존재하는 요인은 참여여건, 참여반응 요인인 것으로 나타났다.

오현순(2016)의 연구는 심의민주주의와 주민참여의 관계를 연구하였는데 그 중 특히 심의민주주의가 예산과정에서 주민참여의 활성화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증 분석하였다. 이 연구는 결과적 측면에서 심의민주주의 수준에 따른 주민참여예산제도 활성화 정도를 분석한 것 외에도, 민주성, 공개성, 숙의성, 평등성 등을 정량화하고 이를 사용하여 심의민주주의의 심화수준을 평가하였다.[9)]

한편 몇몇 연구들은 참여예산제도의 실태 정리와 개선점 발굴에 초점을 두었다. 임성일(2014, 2015)의 연구는 대표성, 예산참여의 단계와 수준, 불평등 영향, 단체장과 공무원, 지방의회와의 관계 등을 기준으로 우리나라 지방자치단체의 참여예산제도와 관련된 쟁점과 관련 행정 가치들을 정리하고,[10)] 이에 기초하여 참여예산제도의 실태를 분석하였다.[11)] 실태분석 결과 참여예산비율이 30~40% 이상 되는 자치단체들도 있으나 대부분 1% 미만이었는데, 이는 대부분의 자치단체에서 참여예산제도가 예산에 실질적 영향을 주기는 어려운 수준에서 운영되고 있다는 점을 보여준다.

한편 평균적으로 재정자립도와 참여예산제도의 적극적 실시 사이에 일정한 관계가 있음을 지적하였는데, 이는 포르트 알레그레(Porto Alegre)시처럼 대체로 재정이 어려운 지역에서 참여예산제도가 더 적극적으로 받아들여졌던 연혁과 일맥상통하는 분석결과라 할 수 있다. 그 외에 참여예산제도의 문제점으로 지역 나눠먹기와 자원할당형 운영방식을 지적하였는데, 이는 우리나라 참여예산제도에서는 전체적인 예산자원 배분의 효율성보다는 지역간 형평성이 중시되고 있음을 시사한다.

위에서 살펴본 것처럼 대부분의 선행연구들은 참여예산제도를 시민과 지방정부간의 거버넌스 체제로 규정하고 예산편성권한의 분권과 시민 참여를 기초로 한 민관의 협치를 참여예

---

9) 연구자는 제도적 안정성과 자율성, 운영체계에 근거하여 질적인 요소에 대한 정량화를 시도하였는데, 예를 들어 숙의성은 심화학습의 진행여부, 위원회 설치여부, 분과위원회 설치여부, 지역회의 설치 여부 등에 따라 평가하여 그 정도를 정량화하였다.

10) 참여예산제도의 핵심적 지향가치는 참여민주성, 예산투명성, 재정책임성, 예산의 사회적 포용성 등으로 정리된다.

11) 구체적으로, 참여예산제도의 대표성을 점검하고, 예산 참여방식, 참여예산비율(세출결산에 대비한 참여예산사업비 총액), 자치단체 수준별 참여예산 실시 비율, 재정지표 및 정당이념와 참여예산제도 실시 사이의 관계 등에 관한 다양한 실태를 분석하였다.

산제도의 특징으로 제시하였다. 전자(분권)는 참여예산의 크기와 범위에 의하여 구체화되고, 후자(협치)는 사업분류와 투표과정 등 일련의 참여예산절차 속에서 이루어지는 참여자들의 상호작용에 해당한다. 참여예산운영에 대한 효과에 대해서는 연구마다 그 평가가 다르나 대체로 과정적 가치 증진은 인정하는 편이나 예산의 효율성과 생산성 측면에서는 다소 미흡하다는 평가가 많았다. 또한 직접민주주의에 보다 가까운 참여민주주의이지만, 그 대표성 확보문제에 있어서 개선의 여지가 많으며, 참여예산의 범위와 크기가 제한적이어서 실질적인 시민 참여제도로서 발전하기에 일정한 한계가 있음을 지적하고 있다.

한편 임성일의 연구를 제외하고, 대부분의 연구가 문헌분석과 설문조사방법을 사용하여 진행되었는데 대체로 연구결과를 일반화하기에는 설문조사자 표본의 크기가 작았으며, 제도의 운영으로부터 얻어진 객관적인 데이터를 사용하여 그 속에 표출된 참여예산참여자들의 행태와 특징을 분석하는 연구 역시 드물었다. 또한 서울특별시나 광역자치단체와 같은 큰 규모의 자치단체보다는 자치구 수준의 연구가 많아서 큰 규모의 예산편성과정에 있어서 시민(주민)의 직접적 참여 실태와 문제점은 무엇인지에 대한 분석이 충분히 이루어지지 않았다. 이러한 선행연구의 한계는 객관적 자료가 보여주는 주민참여예산제도의 실태와 특징에 의거한 (정책현상으로서 주민참여예산에 대한) 기술적, 실증적 논의가 추가로 필요함을 제시한다.

이러한 한계점에 주목하여, 본 연구는 이론적 모형에 입각한 제도 운영의 기술적 설명과 성패요인에 대한 논의보다는 제도의 시행을 통해 얻어진 객관적인 데이터를 직접적으로 사용하여 참여예산의 구현 속에 나타난 참여자들의 선택을 분석하고자 한다. 그리고 분석결과를 기초로 인구와 예산규모 두 가지 측면 모두에서 가장 크기가 큰 자치단체인 서울특별시의 참여예산제도를 사례로 삼아 그 의의와 한계를 분석하고, 공공자원의 배분방식으로서 참여예산제도의 발전가능성을 모색하여 본다. 이를 위하여 다음 장에서는 연구사례가 되는 서울시 참여예산제도에 대해서 알아보기로 한다.

III. 서울시 주민참여예산제도

1. 배경

분권과 시민사회의 역할 강화라는 참여정부의 기조 하에 지방자치의 주무부처인 행정자치부는 2003년 7월 "지방자치단체 예산편성 운영기준"을 마련하여 지방자치단체들이 주민참여 예산편성제도를 도입할 제도적 기반을 구축하였다. 이에 의거하여 광주광역시와 울산광역시 등 선도적 지자체가 주민참여형 조례를 제정하고 예산편성단계에서 주민이 직접 참여하는 절차를 운영하게 되었으며, 이후 점차 주민참여예산제도를 채택하는 지방자치단체들의 수가 늘어나기 시작하였다.[12] 한편, IMF위기와 세계 금융위기 속에 지속된 경기침체는 2000년대 후반 국가 재정에 어려움을 가중시켰고 이는 지방자치단체의 재정 악화로 이어졌다. 어려운 재정환경 속에서도 일부 지방자치단체들이 예산을 타당성이 결여된 선심성, 낭비성 사업들에 부적절하게 사용하는 문제들이 지속적으로 일어나자 이명박 정부는 지방재정 통제의 일환으로 2011년 주민참여예산을 규정한「지방재정법」39조를 임의규정에서 강제규정으로 개정하여 주민참여예산제도의 실시를 의무화하고, 조례 모델 표준안을 수립, 제시하였다. 이로써 그때까지 의회와의 갈등 등으로 참여예산제도의 채택에 소극적이었던 대부분의 자치단체들이 이를 채택하게 된다.[13]

서울시는 주민참여예산조례가 의무화된 이후 주민참여예산에 관한 워크숍과 정책공청회 등을 통해 시-시민단체 단일 조례안을 구성하고, 이를 기초로 2012년 5월 시의회에서 참여예산조례를 제정, 공포한 바 있다. 이에 따라 서울시의 경우 2012년부터 예산편성과정에서 주민참여예산을 실시하여 2017년 현재 6년째 주민참여예산제도가 운영되어오고 있다. 다음은 서울시 참여예산제도의 개요를 검토하여 보고자 한다.

---

12) 2011년 3월「지방재정법」개정 이전까지 대략 80여개(83개)의 지방자치단체가 주민참여예산에 관한 조례를 채택하였다.

13)「지방재정법」39조 1항은 "지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다"라고 규정함으로써 주민참여예산제도를 의무화하는 한편, 2015년 5월 개정을 통하여 공식적으로 주민참여형 예산편성과정을 주민참여예산제도로 명명한다.

2. 서울시 참여예산 제도의 변천

서울시 주민참여예산제는 2012년 시행 첫해부터 2017년 현재까지 다양한 변화의 과정을 거쳤다. 제도 변화는 참여예산사업 선정 방법 등 방법론에 대한 문제의식과 해결책을 모색하기 위하여 시작되었으며, 궁극적으로 참여방법 개선을 통해 참여예산제도의 근본목적인 재정민주주의를 구현하고 주민자치를 고양하고자 하였다. 제도의 변화는 시기적으로 구분해 보면 2015년과 2017년이 가장 큰 폭으로 일어났다. 2015년 제도 변화의 주요내용은 서울시 사업과 자치구 사업을 구분하여 심사하는 등 제안사업과 사업선정의 방식에 커다란 변화가 있었다. 2017년은 협치사업과의 결합을 높이기 위한 전면적인 변화를 꾀하는 시기이다. 제도 변화를 내용적으로 분류하면 4가지로 구분할 수 있는데 1)참여예산위원 구성, 2)참여예산사업 공모, 3)참여예산사업 선정 규모 4)최종사업선정방법 등이다(최인욱 2017).

가. 참여예산위원 구성

공모 200명과 추천 50명(25개 자치구별 추천 1명, 시장 · 시의회 추천 25명)에서 2015년 공모 225명과 추천 25명(시장 16명, 시의회 9명)으로 변화하였다. 추천에 의한 위원 선정보다 공모에 의한 구성을 25명 늘리면서 시민의 참여 기회와 폭을 확대하였다. 2017년도에는 다양한 서울시 예산에 대한 참여활동을 원활히 하기 위해 300명으로 확대하면서 선추첨 · 후교육 방식에서 선교육 · 후추첨(인력풀제) 방식으로 변경하였다.

나. 참여예산선정사업 공모 방식

2014년까지 시와 자치구 사업 구분 없이 시민제안을 받아(자치구별 지역회의 30억원, 시민제안 30억원 이내 공모) 선정하도록 하였으나 2015년부터 시 전체사업과 구 지역사업(구별 5억원 주민제안 자유공모)으로 구분하여 공모하였으며, 시 전체사업은 주제별(72개) 공모로 전환하였다. 이러한 변화의 주된 이유는, 자치구별 과다한 경쟁으로 인하여 누적되어 왔던 제도 운영상 피로감을 완화하는 한편, 서울시 전체 사업에 대한 선호도가 지속적으로 하락함으로써 시민참여 예산 제도의 근본 취지가 흐려지는 것을 막기 위한 것이었다. 2016년

에는 시정참여형사업과 지역참여형사업으로 명칭을 변경하였는데, 시정참여형은 20개 주제별로 시민제안을 받는 방식으로 변화하였고, 시범사업으로 동 지역회의에서 주민제안을 받는 방식이 포함되었다. 2017년에는 시정사업과 지역사업으로 대분류하고 시정사업은 시정참여형과 시정협치형, 지역사업은 지역참여형, 동계획형, 구계획형으로 세분화하였다.

다. 참여예산사업 선정 규모

2012년부터 지금까지 참여예산사업에 배정된 예산은 500억원으로 제한되어 있다. 다만 2012년부터 2014년까지는 500억원 전체에 대한 사업 제안과 선정이 있었으나, 2015년부터는 자치구의 요구 등을 감안하여 배분의 방식이 바뀌었다. 참여예산사업의 예산규모 500억원은 주민참여예산제도의 활성화와 참여위원들의 효능감(결정권 부여)을 높이기 위해 배정된 예산이었으나, 선정된 사업비의 자치구별 과다한 격차 발생 등에 대한 갈등이 발생하였다.[14] 이에 대한 보완책으로 자치구별 일정한 한도액을 설정하고 자율적 선정이 가능하도록 제도가 개정되었다. 2015년에는 서울시 전체사업에 대해 375억원, 구 지역사업에 125억원(자치구별 7.5억원 제안, 총회에서 5억원 한도내 결정)이 배정되었다. 2016년에는 시정참여형 375억원(동지역회의 시범사업 25억원 포함), 지역참여형사업 125억원(5억원 자치구별 자율 선정)으로 조정되었다가 2017년도에는 협치사업과의 결합이 강조되면서 시정사업은 시정참여형 350억원과 시정협치형 100억원을 배정하고, 지역사업은 지역참여형사업 약 90억원, 동계획형(2016년 동지역회의의 시범사업)은 25억원, 구계획형은 약 70억원으로 변경되었다.

라. 참여예산사업 선정방법

사업 선정방법은 거의 매년 변화를 거쳤는데, 선정 방법의 다양화를 지향한 제도 개선은 주민참여예산제의 근본적 한계로 지적되었던 참여예산위원의 취약한 시민 대표성 문제를 극복하기 위한 방안으로 추진되었다(임성일 2014).

2012년 최초 시행 시 참여예산위원 1인당 총회 상정사업의 30%에 대해 투표를 하도록 함으로써, 보다 적극적으로 참여예산사업 선정에 참여하게 만드는 동시에 지역에서 선발된

14) 선행연구에서 살펴본 것처럼 이정순(2011), 허택회(2014) 등의 연구들은 참여의 효능감이 참여의 수준과 정도에 중요한 영향을 줄 수 있음을 시사한 바 있다.

투표자들에 의한 자치구간 투표담합의 유인을 줄이도록 설계하였다. 2014년에는 참여의 대표성에 초점을 두고 좀 더 많은 시민의 참여기회를 보장하기 위해 참여예산위원 투표와 함께 시민참여단 2,500명을 공개 모집하여 투표에 참여하도록 하였다. 이후 2015년에는 참여 대표성을 더욱 향상시키기 위해 참여예산위원과 일반시민의 투표와 선호도 조사(45:45:10)를 도입하여 서울시 전체사업을 선정하였으며, 자치구 지역사업은 참여예산위원 투표로 결정하였다.[15] 2016년에는 배점 기준을 변경하여(40:40:20) 공정성을 강화하는 방향으로 제도가 개선되었다. 참여예산위원회에서 결정하였던 지역참여형사업은 자치구별로 5억 원내에서 자율선정토록 했으며 동 시범사업 또한 동별 5천만 원 내에서 자율선정을 보장하도록 제도 개선을 추진하였다. 2017년도에는 시정참여형에 포함되어 있던 동지역회의 사업이 지역참여형 사업으로 편재될 예정이나 사업선정 방식에서는 투표 반영률에서 약간의 변경(위원 40%, 예산학교 회원 10%, 전체 시민 50%)이 있을 뿐 전체 시민투표에 의한 선정방식에는 큰 변화가 없다.

3. 서울시의 참여예산과정

[그림 1]에서 볼 수 있듯이 서울시의 참여예산제도는 투트랙(two track) 예산과정의 형태를 가지고 있다.[16] 사업 효과의 범위를 기준으로 그 효과가 서울시 전체에 미치는 사업인가 아니면 특정 자치구에 국한되는 사업인가에 따라 서울시 전체공동사업의 참여예산과정과 구 지역사업의 참여예산과정으로 나뉘어진다.

서울시 전체공동사업(시정참여형 사업)은 대략 350억원 규모로, 시민들이 인터넷과 우편으로 시공통사업명칭을 특정하여 사업을 제안하는 지정공모방식을 통하여 사업을 신청한다.

---

15) 시민참여단 모집은 참여대표성 향상을 위해 이루어졌으나, 2,500명의 시민참여단을 모집하는 과정에서 자치구들의 전략적인 주민동원 행태가 나타나 시민참여단 대신 전자투표를 통한 일반시민들의 참여경로를 마련하는 방안으로 개선이 이루어졌다. 2015년 기준 전자투표를 통해 사업선정에 참여한 서울시민은 102,351명이며 투표한 참여예산위원은 180명으로 대략 서울시 전체인구의 1% 정도가 사업선정에 참여한 것으로 요약된다. 한편, 선호도 조사는 전문설문기관에서 일반 서울시민 1,000명을 대상으로 실시하여 그 결과를 반영한다.

16) 이 외에 서울시 차년도 예산에 대한 시민들의 의견을 제출하는 온예산제도와 기(旣) 실시된 참여예산사업에 대한 모니터링 제도가 존재하나 온예산제도의 경우, 의견제시 이상의 실질적인 역할을 하기에는 참여자(온예산위원회)의 권한이 부족한 실정이다. 즉 제출된 예산안에 대한 평가 의견이 예산 편성안에 직접적으로 반영될 제도적 장치가 마련되어 있지 못하다. 사업에 대한 모니터링 활동은 시간이 감에 따라 확대되어 현재는 다수의 사업에 대해서 실시되고 있으나, 모니터링 결과가 차후 예산편성에 반영될 경로가 제대로 구축되어 있지 못하여 전년 집행 결과에 대한 확인에 그치고 있다.

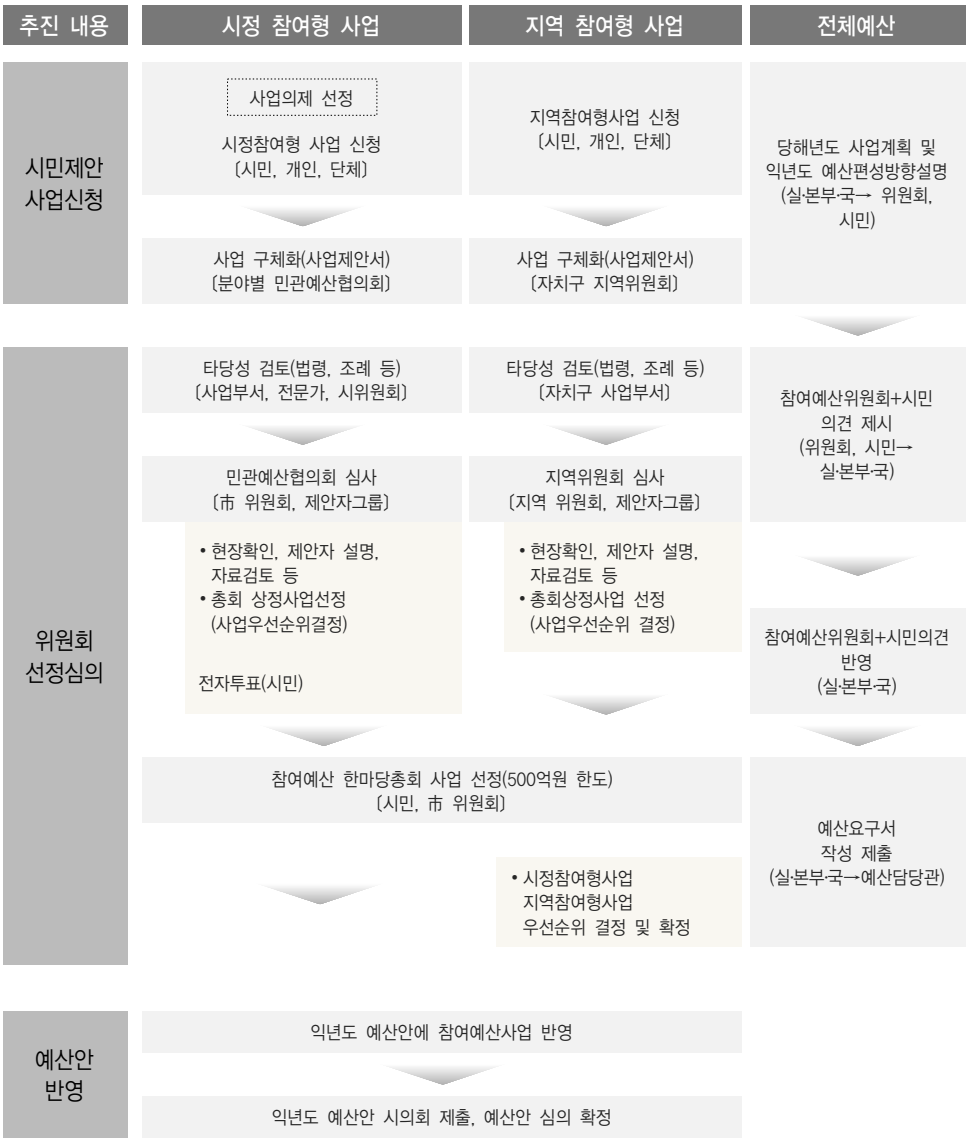
이렇게 제안된 시 전체공통사업(제안사업)은 분야별 민관예산협의회(참여예산위원, 분야별 민간전문가, 공무원으로 구성)에 의하여 동일성(유사성) 정도에 따라 적절히 분류하거나 통합되고, 사업부서, 전문가, 예산위원회 위원 등이 예산 산출내역, 법령 및 조례 등을 검토하여 사업 타당성을 분석함으로써 구체화된다. 각 분과에 따라 적절히 분류, 통합되고 구체화된 제안사업에 대해서는 서울시 참여예산위원회 산하 분야별 민관예산협의회에서 각 사업에 대한 증빙자료 등 세부제출자료를 검토하고, 필요할 경우 권역별 심사소위원회의 현장조사 등 사전 심사를 거친 이후 전체 회의에서 분과별 사업들의 우선순위를 부여하고 이에 기초하여 예산한도 내에서 집행 가능한 사업들을 선정하게 된다. 이렇게 결정된 사업의 우선순위와 사업들은 참여예산 한마당 총회에 상정되며, 총회에서는 이들 상정사업을 대상으로 전체 참여예산위원 투표와 전체 시민 전자투표 그리고 예산학교를 수료한 예산학교 회원 투표를 통하여 참여예산사업을 최종 선정하게 된다.

구 지역사업(지역참여형 사업)의 경우, 대략 125억원 규모로 구 지역회의별로 구민 개인이나 단체에 의하여 사업이 제안되어 자치구 검토를 거치게 된다. 그 다음으로 지역 위원회의 심사를 거쳐 자치구별 5억원을 기준으로 부여되는 지역별 한도액에 따라 사업우선순위가 부여되어 서울시 참여예산위원회에 상정된다. 서울시 참여예산위원회는 각 자치구별 결정사업에 대한 적격성 심사를 하여 부적격사업이 있을 경우 이를 제외하고 선정하여 각 자치구별 5.5억원~4.5억원(자치구 참여예산제 운영실태 평가결과 상위 7개구 5.5억원, 중위 11개구 5억원, 하위 7개구 4.5억원) 규모의 지역참여형사업을 확정하게 된다.

지금까지 살펴본 것처럼, 서울시 주민참여예산제도는 자치구의 주민참여예산제도에 비하여 복잡한 참여구조를 가지고 있는데 이는 기본적으로 서울시의 자치단체 규모가 매우 크다는 특징에서 기인한다. 즉 25개의 자치구가 포함될 만큼 넓기 때문에 광역 사업에 대한 수요가 매우 커서 참여예산사업의 선정시 이에 대한 고려가 필요하다. 그런데 협의와 투표에 의한 의사결정과정에서는 참여자들의 전략적 행동으로 지역사업 위주의 선정이 이루어질 가능성이 크기 때문에 광역사업과 지역사업을 나누어 사업선정을 할 필요가 존재하는 것이다.

1,000만 이상의 인구가 거주하고 있다는 점에서 서울시는 다양한 인구구성을 가지고 있는데, 이로 인해 서울시 주민참여예산제도의 경우 자치구 주민참여예산보다 주민대표성의 확보 문제가 훨씬 중요할 수밖에 없는 상황이다. 실제로 제도초기부터 끊임없이 참여자들의 대표성이 이슈화되었으며, 위에서 살펴본 것처럼 제도개편의 주초점 역시 대표성 향상에 두

[그림 1] 서울시 주민참여예산제도



주: 서울시 시민(주민)참여예산제 운영계획을 기초로 정리함(2016).

어져 왔음을 알 수 있다. 서울시는 그 예산 규모 역시 약 30조 안팎으로 다른 지방자치단체보다 훨씬 큰 수준이다. 이로 인해 서울시 참여예산제도는 현실적으로 참여예산규모가 제한적으로 운영되어 왔다. 예를 들어 주민참여예산규모를 총예산의 10%로만 잡아도 2조 5천억으로 현재의 주민참여체제 하에서 의사결정을 하기에는 지나치게 규모가 크다고 할 수 있다.

참여예산의 규모는 약 500억으로 서울시 전체예산규모의 0.2% 정도에 불과하지만, 서울시 참여예산제도의 경우 주민참여에 의하여 구체적인 예산사업이 최종 결정되는 특징을 가지고 있다. 이는 예산 편성할 사업내용을 제안하였던 초창기 주민참여제도와는 다른 차이점으로, 주민참여예산(500억) 내에서는 참여주민들의 의사결정(한마당 총회 투표)에 의하여 어떤 사업에 어느 정도의 예산을 편성할지가 완전히 결정된다(서울시 주민참여예산 대토론회 2014). 이러한 결정구조에서 서울시의 주민참여예산제도는 비록 참여의 규모(500억)는 제약되어 있으나 그 범위 내에서 결정권한은 매우 크다는 점을 알 수 있다.[17]

서울시 참여예산의 경우 500억으로 제한되어 있다 하더라도 다른 광역자치단체들보다 자치구 수가 월등히 많고 신청 사업의 수 역시 매우 많다 보니 사업의 선정과정에 민관협의체의 역할이 매우 중요하다. 즉 민관예산협의회와 자치구 지역위원회에서 신청사업을 분류하는 기본적인 일부터 총회상정사업을 결정하는 핵심적인 일까지 주민대표들과 서울시 관계자 또는 자치구 관계자들의 상호작용(협의와 토론)이 활발히 이루어지고 있다. 이러한 점에서 서울시 참여예산제도는 참여예산 유형 중 민관협의형의 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 한편, 총회선정과정에서 주민투표에 의하여 예산사업과 규모가 결정되기 때문에 주민주도형의 특징도 제한적으로 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 예산의 집행은 행정부가 주도하고 집행 후 감사 등이 주민주도로 이루어지지 않으며, 집행 및 집행결과에 대한 모니터링 활동만 부분적으로 이루어지고 있다는 점에서 성숙한 주민주도형 참여예산제도에는 아직 이르지 못하고 있는 것으로 평가된다.

이제 서울시 참여예산제도의 시행을 통해 얻어진 객관적인 데이터를 이용하여 참여예산과정에서 표출된 참여자들의 선호와 선택을 분석하고자 한다. 다만, 자료 수집에 한계가 존재하였기 때문에 분석년도는 자료수집이 가능했던 연도에 한하며, 분석대상은 다음과 같은 분야로 제한하기로 한다. 먼저 참여예산사업의 단계별 선정 현황을 살펴보고, 참여예산과정을 통해 주민선호가 어떻게 반영되었는지를 파악해 보기로 한다. 이를 위해 사업신청단계, 총회상정사업 선정단계, 총회의 최종선정단계로 나누어 분야별 사업들의 배분 상황을 건수별, 사업비별로 분석하여 본다.

---

17) 물론 총회에서 선정된 사업의 예산 역시 다른 서울시 예산들과 함께 의회의 (예산)심의를 동일하게 받으며, 이 과정에서 예산규모가 어느 정도 조정될 수 있기 때문에 최종적인 예산의 결정은 시의회에서 이루어진다고 할 수 있다. 그러나 이러한 조정은 의회 고유의 예산심의권에 기한 것이며, 예산편성 단계에서는 주민들의 참여가 예산사업과 규모를 직접적으로 결정한다.

두 번째로, 서울이라는 거대도시 속에서 주민의 참여가 가져온 자치구 간 자원배분의 특징을 분석한다. 서울시는 전국 최다인 25개의 자치구를 가지고 있기 때문에 참여예산의 지역 배분 문제는 더욱 복잡할 수밖에 없다. 이미 선행연구(임성일 2014) 에서 자치구간 사업배분에 있어서 편중된 사업 선정 등의 문제가 지적된 바 있는데, 참여예산사업 선정결과를 기초로 그러한 문제 제기가 유의미한 수준에서 존재하는지를 검증하여 본다.

이와 함께 참여예산사업 선정을 위한 총회에서의 득표율 양상을 살펴보면서 자치구간의 전략적 투표의 가능성을 가늠해보고자 한다. 사업의 득표율이 낮아도 선정될 수 있는 가능성이 높다면 각 투표자의 가진 한 표의 결정력은 그만큼 커지기 때문에 투표자들이 합리적인 기준에 의하여 사업을 선정하기보다는 표 거래를 할 유인이 높아지게 된다. 이러한 문제점은 참여예산 총회 운영과정에서 참여자들에 의하여 지적된 바 있기 때문에 본 연구에서는 득표율에 관한 자료 확보가 가능한 연도에 대해서 사업선정을 위한 총회 득표실태를 살펴보고자 한다.

마지막으로, 서울시에서 참여예산위원들을 대상으로 설문조사한 내용을 분석하고, 이에 기초하여 큰 규모의 참여예산제도의 성공요인과 기대효과, 그리고 참여자들이 느낀 효능감에 대하여 논의해 보기로 한다. 앞에서 본 것처럼 선행연구에서는 설문조사를 기초로 주민참여예산제도의 성공요인과 효과가 주로 연구되었으며 이는 초창기 참여예산제도의 현주소와 발전과제를 파악하는데 상당히 유용하였다. 본 연구의 주된 연구방법은 제도 운영 결과로부터 도출된 객관적 데이터를 기초로 서울시 참여예산제도를 분석하는 것이지만, 선행연구의 유용성을 고려해 볼 때 주민참여예산 참여자들을 대상으로 한 설문조사 내용을 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 위의 분석결과들을 기초로 우리나라에서 가장 큰 규모로 시행 중인 서울특별시의 참여예산제도를 사례로 공식적 정책결정과정이라 할 수 있는 예산편성과정에 있어서 참여민주주의의 의의와 한계를 분석하고, 공공자원 배분방식으로서 참여예산제도의 발전가능성을 모색하여 본다.

Ⅳ. 참여예산자료 분석

1. 사업분야별 현황분석

[표 1]를 통하여 참여예산제도의 사업별 현황을 살펴보면, 2013년의 경우 신청 건수로 보면 보건복지, 사업비로 보면 건설이 가장 많았다. 그러나 분과위원회에서 선정된 비율로 보면 여성보육사업(47.1%)이 가장 높았으며, 상정된 사업 중 선정된 비율에서는 건설사업(69.2%)이 가장 높았다. 다음으로 신청된 건수 대비 선정된 사업의 건수로는 여성보육사업(27.5%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 신청된 사업 중 분과위원회에서 선정된 비율 자체가 여성보육사업(47.1%)이 건설분야사업(32.3%)보다 확연히 높았기 때문이다. 다만 최종 선정된 사업의 총사업비 기준으로 보면, 공원사업(108.5억)의 규모가 가장 컸으며, 건설사업(88.1억)이 그 뒤를 따랐다. 이렇게 볼 때 2013년 참여예산의 경우, 건설사업과 공원사업이 지출을 선도한 반면, 의사결정과정(분과위와 총회)에서는 여성보육 분야의 사업이 참여자들로부터 가장 많은 관심을 받았다고 요약할 수 있다.

2014년의 경우 신청 건수 기준으로 보면 2013년에 이어 보건복지사업이 가장 많았으나, 신청사업비로 보면 2013년의 경우와 달리 공원사업이 가장 컸다. 이는 2013년 사업 선정과정에서 선정예산규모 기준으로 공원사업이 가장 컸던 것이 영향을 준 것으로 판단된다. 즉 전년도에 공원 관련된 사업들이 많은 예산을 배정받은 결과가 2014년 신청 행태에 영향을 준 것이다. 한편, 신청된 사업이 분과위원회에서 선정된 비율로 보면 여성보육사업의 비율(51.5%)이 가장 높았는데 이는 2013년의 경우와 동일하다. 그리고 분과위원회에 상정된 사업 중 선정된 비율에서도 여성보육사업(78.8%)이 가장 높았으며 신청된 건수 대비 선정된 사업의 건수 역시 여성보육사업(40.6%)이 가장 높았다. 사업비 기준으로 볼 때 신청된 사업비 규모 대비 총회상정 사업비 규모 비율은 경제산업사업(45.0%)이 가장 컸으나, 총회상정 사업비 규모 대비 선정된 사업비 규모 비율에서는 여성보육사업(67.3%)이 가장 높았다.

최종 선정된 사업의 총사업비 기준으로 보면, 건설사업(94억)이 가장 규모가 컸으며, 환경개선사업(86억)이 그 다음으로 컸다. 공원조성 사업의 경우 2013년보다는 줄었지만 77억으로 그 규모가 큰 편에 속하였으며 여성보육사업의 경우 선정된 비율은 높았지만 선정된 사업 규모는 가장 낮은 35억에 불과하였다. 따라서 2014년 참여예산의 경우에도 2013

[표 1] 참여예산 현황분석(분야별)

	단계		분과위	계	경제산업	환경	공원	문화체육	여성보육	보건복지	건설	교통주택
2013	신청(백만원)		사업수(건)	1460	140	170	218	218	102	263	161	188
			사업비(억원)	13017.13	613.80	1506.29	1001.32	1094.98	352.61	1140.07	1776.39	5531.69
	상정		사업수(건)	410	62	43	66	58	48	62	52	19
			사업비(억원)	1100.42	141.97	134.60	223.69	149.87	96.49	145.35	143.63	64.82
	선정		사업수(건)	233	27	23	40	24	28	28	36	17
			사업비(억원)	503.48	64.42	58.76	108.46	45.71	55.12	46.09	88.10	36.82
2014	신청 억원		사업수(건)	1533	183	165	242	206	101	244	231	161
			사업비(억원)	7560	289	350	1140	357	138	593	1010	3683
	상정		사업수(건)	560	82	42	110	72	52	72	89	41
			사업비(억원)	985	130	130	181	117	52	114	188	73
	선정		사업수(건)	352	50	32	56	45	41	44	53	31
			사업비(억원)	500	57	86	77	57	35	49	94	46
2015	신청 억원		사업수(건)	3593	524	359	534	457	296	570	488	365
			사업비(억원)	4652	833	416	922	466	215	505	844	451
	상정	시공통사업	사업수(건)	738	97	83	76	71	106	120	95	90
			사업비(억원)	752	124	82	118	85	52	109	112	70
		구지역사업	사업수(건)	386	68	30	80	68	20	33	60	27
			사업비(억원)	186	31	15	41	27	7	15	39	11
	선정	시공통사업	사업수(건)	269	53	30	30	28	15	35	49	29
			사업비(억원)	372	97	40	54	42	13	34	61	31
		구지역사업	사업수(건)	255	41	26	41	36	13	28	47	23
			사업비(억원)	126	18	13	25	14	5	13	31	7

년과 유사하게 건설, 공원 분야가 지출을 선도하였으며, 의사결정과정(분과위와 총회)에서는 여성보육 분야의 사업이 가장 많은 관심을 받은 것으로 볼 수 있다. 다만, 환경개선사업에 대한 예산배정(86억)이 전년도(2013년, 58.8억)에 비하여 크게 증가하였다는 점이 큰 차이점으로 관찰된다.

2015년의 경우, 신청 건수 대비 상정 건수 비율로는 여성보육 분야(42.5%)가 여전히 가장 높았으나 총회 상정된 건수 대비 최종 선정 건수의 경우, 건설분야 사업(61.9%)이 현저히 높았으며 경제산업 분야(56.9%)의 사업들이 그 뒤를 따랐다. 사업비 기준에서도 신청 사업비 규모 대비 상정된 사업 규모 비율의 경우 여성보육분야의 사업(27.4%)이 가장 높았으나, 총회상정 사업비 규모 대비 선정된 사업비 규모는 경제산업분야의 사업(74.2%)이 월등이 높았다. 단순 사업비 규모 면에서도 경제산업분야의 사업(94건 , 115억)이 가장 큰 규모의 예산이 배정되었으며, 그 뒤를 건설 분야의 사업(96건, 92억)이 뒤따랐다.

이러한 결과를 볼 때 2015년의 경우, 전년도와 다르게 경제산업 분야의 선정비율과 예산배정이 높았다는 점이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 반면 여성보육사업의 경우 상정비율은 높았으나 총회에서는 상대적으로 큰 관심을 받지 못하였다. 이러한 결과는 2013년도와 2014년도의 결과와는 다른 것으로, 총회투표자들의 주된 어젠다가 그동안 관심을 덜 받았던 경제산업 분야 사업으로 옮겨 갔음을 시사한다.[18] 한편, 건설사업(96건, 92억)과 공원사업(71건, 79억)의 경우, 여전히 최종 선정된 참여예산사업 중 중요한 위치를 차지하였다는 점도 주목할 만 한 결과라 할 수 있다.

2013~2015년 분야별 사업건수와 사업비 통계를 분석한 결과를 정리하자면, 초창기 참여예산과정의 주된 정책적 관심은 여성보육과 보건복지 등 사회복지 분야였으나 점차 다른 분야로 그 관심이 옮겨가는 패턴을 보이고 있다. 한편, 사업비의 경우에는 건설분야와 공원조성 사업분야가 꾸준히 높은 예산을 배정받아서 주민들의 예산요구는 각종 공공시설 및 공원과 같은 지역 인프라 확충에서 높은 것으로 나타났다.

---

18) 2013년과 2014년에는 전체 총회 선정사업에서 사회적 약자에 대한 사업이 차지하는 비율이 42.9%(2013년), 38.9%(2014년)에 달하였다. 이는 2014년까지는 참여예산투표자들이 사회적 약자들을 위한 사업의 선정에 상당한 우선권(priority)을 주고 있음을 보여준다. 2015년에 이르러서는 사회적 약자에 대해 사업의 비율이 23.1%로 줄어든다.

2. 자치구간 예산배분의 형평성 분석

자치구별 사업 선정의 특징 중 하나는 강남구와 서초구 등 부유한 자치구가 신청한 사업의 채택률이 낮다는 것이다. 아래의 [표 2]는 강남구, 서초구, 송파구의 강남 3구와 용산구의 선정 사업건수, 사업비 평균과 전체 자치구의 선정사업건수 평균, 선정사업비 평균을 각각 비교한 것이다.

참여예산제도가 실시된 첫해인 2012년에는 서초구와 강남구가 신청한 사업은 하나도 채택되지 않았으며 용산구와 송파구 신청사업도 각각 2건, 4건이 선정되었을 뿐이다. 그 결과 전체 자치구 선정건수 평균이 4.8건인데 반해 위 네 개 자치구 선정 건수는 1.5개에 불과하다. 사업비의 경우 전체 선정 사업비 평균의 1/2에 미치지 못하고 있다. 2013년의 경우 네 개 자치구 선정 건수 평균과 전체 자치구의 선정 건수 평균의 차이는 줄어들었으나, 네 개 자치구 사업비 평균은 여전히 전체 자치구 사업비 평균의 1/2보다 더 작다.

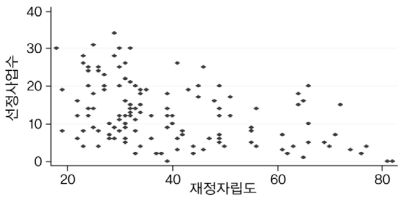
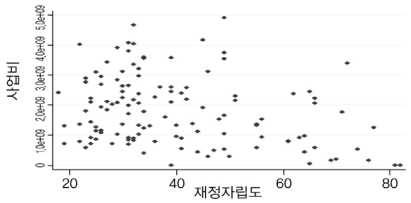
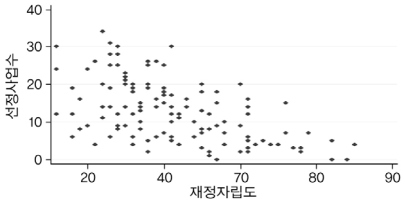
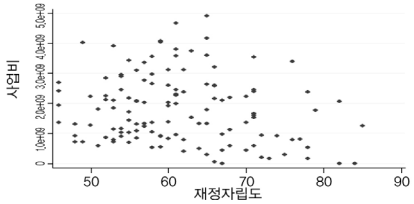
[표 2] 용산, 서초, 강남, 송파구의 사업건수와 사업비(백만원)

	자치구	선정 건수	사업비	4개 자치구 건수 평균 (전체 자치구 건수 평균)	4개 자치구 사업비 (전체 자치구 사업비평균)
2012	용산구	2	2,372	1.5 (4.8)	820.5 (1,902.6)
	서초구	0	0		
	강남구	0	0		
	송파구	4	910		
2013	용산구	9	1,354	5.5 (8.8)	840.5 2,019.8
	서초구	3	530		
	강남구	2	150		
	송파구	8	1,328		
2014	용산구	12	2,150	9.5 (14.3)	1,198.8 2,051.5
	서초구	5	155		
	강남구	4	192		
	송파구	17	2,298		
2015	용산구	16	1,526	16 (21.0)	1,026.8 1,868.2
	서초구	18	968		
	강남구	10	576.6		
	송파구	20	1,036.6		
2016	용산구	6	491	6.8 (15.7)	377.3 1,327.8
	서초구	15	433.3		
	강남구	1	50		
	송파구	5	534.8		

2014년과 2015년의 경우 그 이전년도보다 선정건수 평균과 사업비 평균의 차이가 줄어들었으나 네 개 자치구의 평균값은 여전히 전체 평균보다는 훨씬 작은 값을 보이고 있으며, 2016년에는 다시 그 격차가 늘어난 것으로 나타나 사업비 평균의 경우 전체 자치구 평균의 1/3에도 미치지 못한다. 이러한 결과는, 총회에서 최종 사업을 선정할 때 투표자들이 부자 자치구의 사업들에 대해서는 표를 더 적게 주는 경향이 존재하며, 자치구간 재정 형평성이 참여예산 사업의 선정과정에서 암묵적으로 고려되고 있음을 시사한다.

[그림 2]은 서울시 자치구의 사업건수 및 사업비와 재정건전성 지표(재정자립도와 재정자주도) 사이의 상관관계를 분석한 결과이다. 선정건수와 재정자립도 그리고 선정건수와 재정자주도의 관계는 각각 −0.430(유의확률 0.000), −0.553(유의확률 0.000)으로 비교적 강한 역(−)의 상관관계를 보이고 있다.[19] 선정된 사업비와 재정자립도 및 재정자주도는 각각 −0.286(유의확률 0.001)와 −0.179(유의확률 0.05)로 선정건수와 재정건전성의 상관관계보다는 더 약하지만, 여전히 역(−)의 상관관계에 놓여 있다. 이러한 결과는 부유한 자치구들과 전체 자치구들의 평균을 비교한 결과와 일관된 것으로 재정형평성이 참여예산사업 투표 과정에서 유의하게 고려되고 있음을 통계적으로 뒷받침한다.

[그림 2] 참여예산 사업 선정과 재정력의 관계

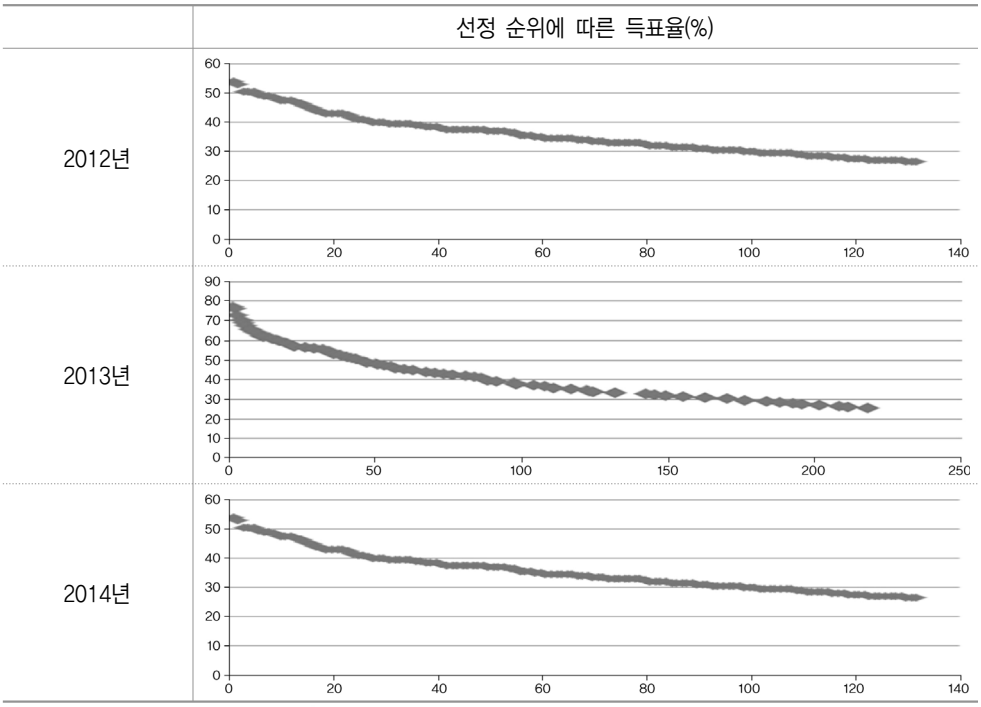
	사업건수	사업비(원)
재정자립도		
상관계수 (유의확률)	−0.430*** (0.000)	−0.286*** (0.001)
재정자주도		
상관계수 (유의확률)	−0.553*** (0.000)	−0.179** (0.046)

19) 통계적으로 유의하다면 상관계수의 경우, 0.4~0.6이면 비교적 강한 양(+)의 상관관계, 0.2~0.4면 보통의 양의 상관관계, 0.1~0.2이면 약한 양의 상관관계로 해석한다(Rea & Parker, 2005).

3. 득표율 분석

[그림 3]은 자료가 확보된 3개년도(2012, 2013, 2014년도)의 선정사업의 순위와 득표율(사업 득표수/전체 총회투표수) 사이의 상관관계를 그림으로 나타낸 것이다. 높은 순위일수록 득표율이 높고 후순위로 갈수록 득표율이 낮아지므로 자연스럽게 역의 관계로 나타난다. 그런데 그래프들을 살펴보면 공통적으로 상위순위사업에서 후순위사업으로 갈수록 득표율이 큰 폭으로 감소하다가 하위순위 사업그룹에서는 득표율이 매우 점진적으로 감소하고 있는 특징을 볼 수 있다. 이러한 득표 패턴은 투표자들이 상위 몇 개 사업에 대해서는 분명한 선호(preference)을 가지고 있으나, 하위권 사업으로 갈수록 선호도가 크게 낮아지는 것을 의미한다. 구체적으로 2012년은 투표자 과반 이상의 지지를 얻은 사업의 수는 132개 중 12건, 2013년은 218개 사업 중 43건, 2014년에는 352개 사업 중 11건에 불과하다. 또한 30% 미만의 지지를 받은 사업 수도 2012년 17건 정도였지만, 2013년의 경우, 48건, 2014년의 경우, 83건에 이른다.

[그림 3] 참여예산사업의 순위와 총회투표 득표율



주: X축 사업순위, Y축 득표율(%) ◆

이러한 결과는 총회 사업선정 투표 참여자들이 자신들의 선호에 적합한 몇 개의 사업에 대해서는 관심을 가지고 사업의 내용을 충분히 심사한 다음 투표하지만, 나머지 사업에 대해서는 정보와 시간의 한계로 인해 명확한 입장을 정하지 못하고 투표하고 있음을 시사한다. 분과위원회에서 어느 정도 상정 사업들의 수를 조절해 줄 수 있지만, 총회의 투표자들은 대체로 사업선정 투표 이전에 수백 개의 사업을 심사하여야 하는데, 주어진 시간과 전문성을 고려할 때 이렇게 많은 사업들에 대한 사전 심사는 매우 힘든 일이라 할 수 있다(장노순 · 정성호 · 유호선 2012).[20]

사업의 득표율이 낮아도 사업이 선정될 수 있는 가능성이 높다면, 각 투표자의 가진 한 표의 결정력은 그만큼 커지게 된다. 그러한 조건 하에서는 투표자들이 합리적인 기준에 의하여 사업을 선정하기보다는 표 거래를 할 유인이 높아지게 된다. 즉 특정 자치구를 대표하는 투표자들이 다른 자치구들과 담합을 하여 일정한 숫자의 표를 확보하여 자치구 사업의 선정확률을 높이려는 시도가 나타날 가능성이 커지게 된다. 실제로 참여예산실태에 관한 문헌들은 참여예산 총회에서의 투표 과정에서 이러한 문제들이 발생하였음을 지적하고 있다(서울시 백서 2013~15; 참여예산 대토론회 2014).

이러한 문제점을 해결하기 위하여 2015년부터는 분과위원회 선정과정에서 선정요건을 강화하고, 서울시 공통사업과 자치구 지역사업으로 나누어 전자의 경우 사업비의 상한을 늘리고, 자치구 지역사업의 경우 (선정사업에 대해) 비슷한 규모로 예산을 배정하는 방식으로 선정절차와 방법을 개선하였다. 더 나아가 기존의 사업별 투표방식에서 사업 주제에 일괄투표하는 방식으로 바꾸었다. 그러나 주제별 사업군으로 묶어 놓고 투표하는 경우 개개사업에 대한 선호를 세밀히 반영하지 못하고 눈에 띄는 한두 개의 사업에 대한 선호에 의해 주제별 사업군 전체의 선호가 결정될 수 있는 위험이 존재한다. 또한 여전히 많은 수의 사업들이 상정되고 있어 주민참여자들의 역량 및 가용시간과 에너지를 고려할 때, 적절한 심사가 이루어지기 어려운 상황이 계속되고 있다. 일정한 액수의 사업비를 자치구 할당식으로 배분하는 방식은 전략적 투표 가능성은 낮출 수 있지만, 주민에게 가장 필요한 사업을 주민이 직접 선정함으로써, 행정비효율에 의한 예산낭비를 줄이겠다는 참여예산의 본래 취지에는 그다지 부합하지 않기 때문에 추가적인 개선이 요구된다.

---

20) 그렇다고 분과위원회에서 세심한 사전심사를 하여 많은 수의 사업을 줄이는 것은, 분과위원회의 부담을 너무 크게 증가시킬 뿐만 아니라 기본적으로 주민들의 선택권을 줄임으로써 참여예산의 취지에 맞지 않다.

4. 참여예산제도에 대한 인식 분석

마지막으로 참여예산의 편성 과정에서 실제로 활동한 참여예산위원 228명을 대상으로 한 설문조사를 기초로 참여예산제도가 예산과정에 미친 영향을 살펴본다.[21] 기초자료가 참여자들의 의견을 물어본 설문결과이므로 명확한 의사표명만을 고려하기 위하여 각 질문에 대해 '보통'이라고 대답한 비율은 제외하고, 긍정과 부정으로 확실히 대답한 비율만을 사용한다. 여기서 긍정은 '매우 그렇다'와 '다소 그렇다' 그리고 부정은 '전혀 그렇지 않다'와 '별로 그렇지 않다'를 포함한다.

[표 3]를 살펴보면, 대체로 주민참여예산의 성과는 주로 과정적 가치를 높인 것으로 요약할 수 있다. 긍정적 답변이 50%를 넘은 항목을 살펴보면 참여기회확대(54%), 참여권한 확대(54%), 시정 이해의 폭 확대(67%), 시정 참여의식과 관심(69%), 공동체에 대한 관심 및 참여활성화(57%) 등이었는데, 공통적으로 참여예산제도를 통해 시민들의 시정 참여과정이 크게 상당히 향상되었음을 지지하고 있으며, 특히 시정에 대한 이해와 관심 및 참여의식의 향상을 가장 큰 성과로 보고 있다.

반면, 실질적인 주민의견 반영에 대해서는 긍정적 의견(36%)이 그다지 높지 않는데 이는 분과위원회 등을 거치면서 주민들이 신청한 사업들이 시당국에 의하여 어느 정도 조정되는 과정이 존재하기 때문인 것으로 판단되나 또 다른 가능성도 시사한다. 즉 주민들의 의견이 반영되는 제도적 장치가 부족하거나 참여하는 주민들의 대표성이 다소 낮다는 것을 의미할 수도 있다. 예산투명성 향상 여부에 대해서도 긍정적 의견(36%)이 그다지 높은 편이 아니며, 낭비요인 감소 여부에 대해서는 오히려 긍정적 의견(30%)보다 부정적인 의견(33%)이 약간이나마 더 많았다. 이러한 결과는 주민참여가 이루어지고 있음에도 예산결정과정상 명확하지 않은 측면이 존재하고, (주민의 관점에서) 불필요한 분야에 예산이 배분되는 경향이 사라지지 않고 있음을 시사한다.

---

21) 서울시에서 2015년 하반기 서울시 주민참여예산제도 운영에 대한 평가와 개선방안 논의를 위해 주민참여예산위원 228명을 대상으로 실시한 설문조사 자료를 사용하였다(서울시, 「주민참여예산백서」, 2015, 101~109쪽). 조사대상자는 각 설문에 강한 긍정(매우 그렇다), 약한 긍정(다소 그렇다), 중립(보통이다), 약한 부정(별로 그렇지 않다), 강한 부정(전혀 그렇지 않다) 중 하나로 응답하게 된다.

[표 3] 참여예산제도의 기여와 역기능

	질문 항목	긍정(%)	부정(%)	격차
긍정적 성과	참여기회확대	54	15	39
	주민의견반영	36	20	16
	예산투명성	36	16	20
	낭비요인감소	30	33	−3
	예산형평성제고	40	19	21
	전반적만족도	43	18	25
	참여권한확대	54	16	38
	민관 협력적 파트너십 구축	48	20	28
	시정 이해의 폭	67	14	53
	시정신뢰도	45	23	22
	시정 참여의식과 관심	69	9	60
	위원역량강화	44	14	30
	공동체에 대한 관심/참여 활성화	57	18	39
	적극 참여주민그룹	47	27	20
역기능	지역주민 재정수요 증가	45	24	21
	공무원 부담 행정력 낭비	36	36	0
	예산배분 집단 갈등	53	12	41
	편파적 이익 투입	43	13	30
	단기적 운영과 효율성 저하	49	48	1
	심의권침해	42	52	−10

한편, 주민들의 참여는 긍정적인 성과뿐만 아니라 예산과정에 부정적인 영향도 미치고 있는 것으로 나타났다. 지역주민의 재정수요 증가는 응답자의 45%가 문제로 지적하였는데, 주민참여예산을 통해 새로운 재원을 얻을 수 있는 기회가 생겼기 때문에 그전보다 지역주민 재정수요가 증가하고 있음을 보여준다. 이러한 지역주민의 재정수요 증가는 지방자치단체의 재정에 더 많은 압박을 초래할 수 있기 때문에 부정적인 결과라 할 수 있다.

또한 예산배분에 관한 집단 갈등의 증가는 과반이 넘는 53%의 응답자들로부터 부작용으로 지적되었는데, 이러한 높은 응답률은 지역주민 재정수요 증가와 함께 더 많은 예산을 배분받으려는 각 자치구의 편파적 이익들의 경쟁과 갈등이 존재하고 있음을 뒷받침하고 있다. 이와 함께 49%의 응답자로부터 부작용으로 판단된 단기적 운영과 효율성 저하 문제는 집단 간 갈등의 심화가 경쟁을 통한 예산 단위당 가치 증대효과보다는 예산운영의 효율성을 저하시킬 수 있음을 보여준다. 마지막으로 심의권 침해에 대한 응답은 주민 참여가 예산 편성과

정에 한정되어 있으므로 지방의회의 예산심의권에는 별 영향을 주지 않고 있음을 뒷받침한다.[22)]

[표 4] 주민참여예산제도의 활성화 요인

	기여 요인	긍정(%)	부정(%)	격차
주민참여 예산제도 활성화 요인	시장관심	54	14	40
	지방의회협조	20	42	−22
	공무원 긍정적 태도 지원	51	24	27
	주민의 참여와 관심	38	43	−5
	지속적 교육과 홍보	31	31	0
	지역 시민사회단체 지원	17	40	−23
	자치체의 가용재원확보	36	22	14
	정보공개 제공	41	25	16
	예산전반참여권한	44	18	26
	위원의 역량과 적극적 활동	45	29	16

다음으로 참여예산제도를 활성화시킨 요인들에 대한 설문 조사 결과는 다음과 같다([표 4]). 먼저 주민참여에 관한 서울 시장의 적극적인 관심과 이에 부응하는 공무원들의 지원이 참여예산과정이 원활히 진행되는데 가장 큰 기여를 한 것으로 나타났다. 이는 첫 번째로 새로운 제도에 대한 리더십이 무엇보다도 중요한 역할을 하고 있음을 보여주며, 두 번째로, 주민참여는 예산편성과정에의 참여이므로 기획과 집행의 핵심축인 공무원들의 순응이 필요함을 시사한다. 이러한 시사점은 자치구를 대상으로 한 선행연구들의 결과와 정확히 일치하며 거버넌스의 성공요인에 대한 연구들의 정책적 시사점에도 부합한다(김도희·정준금 2006; 송광운 2009). 즉 큰 규모의 주민참여예산제도에서도 자치단체의 리더십과 행정조직의 협조가 협치와 분권의 달성에 매우 중요함을 의미한다.

이와 반대로 예산심의기관인 지역의회는 예산편성과정에 대한 주민 참여의 활성화에 별다른 역할을 하고 있지 못하는 것으로 나타났다(나중식 2004; 임성일 2014).[23)] 한편 주민

22) 이렇게 볼 때 서울시 참여예산제도의 운영은 참여성 기준(박정범 2008)으로는 참여의 기회가 매우 공정하게 주어지고 있으며, 투명성 기준으로는 대체로 정보의 공유와 제공이 잘 이루어지고 있다고 할 수 있다. 다만, 효과성 기준으로 볼 때 전체적으로는 긍정적인 결과가 나오고 있지만, 부정적인 결과 역시 혼재되어 있다고 해석할 수 있다.

23) 오히려 울산 남구, 성남시 등 일부 지방의회는 주민참여예산의 도입 과정에서 예산결정권에 대한 침해를 우려하여 제도의 도입에 부정적이었고 이러한 지방의회의 시각은 주민참여예산 도입이 지연(조례 제정

참여와 관심이 참여예산의 시행에 크게 기여하지 못하였다는 응답은 참여예산과정에 주민참여와 관심이 별로 중요하지 않다는 것을 의미하는 것이 아니라, 매우 필요하고 중요함에도 실제 주민참여와 관심의 수준이 (참여예산제도를 활성화시키는데) 많이 부족한 상황이라는 것을 지적한 것으로 해석된다. 아울러 지역 시민사회단체의 기여도가 낮은 것 역시 지역주민의 이익을 대변하는 시민단체보다는 지자체 중심으로 주민참여에 대한 지원이 이루어지고 있음을 보여준다.

V. 결 론

서울시 주민참여예산제도는 자치구의 주민참여예산제도에 비하여 복잡한 참여구조를 가지고 있다. 초거대 도시로서 서울시는 25개의 자치구를 포괄하고 있고, 넓은 공간적 범위로 인하여 광역적 사업에 대한 수요가 크기 때문에 광역사업과 지역사업을 나누어 참여예산사업을 선정하는 구조를 가지고 있다. 단순히 참여자간의 협의와 투표에 의해 사업을 선정하면, 각 자치구들을 대표하는 참여자들의 전략적 행동으로 지역사업 위주의 선정이 이루어질 가능성이 크기 때문이다. 서울시 참여예산은 자치구 참여예산이 아니며 서울시라는 공동체 전체의 균형 있는 발전에 기여하여야 하므로 사업성격을 나누어 결정하는 구조는 적절하다고 할 수 있다. 다만 지역사업의 경우에 자치구간 예산배분의 형평성을 위해 각 사업의 예산액을 제한한 것은 그에 따른 부정적 효과도 존재하므로 이에 대한 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

1,000만 이상의 인구가 거주하고 있는 서울시는 그만큼 다양한 인구구성을 가지고 있는데, 이로 인해 주민대표성의 확보 문제가 매우 중요할 수밖에 없다. 실제로 제도 실시 초기부터 참여자들의 대표성 문제가 존재해 왔으며, 제도 개편 역시 참여대표성 향상을 위한 참여방법의 개선에 초점을 두고 이루어져 왔다. 이러한 노력을 통해 일반시민들의 참여경로는 전자투표 제도 및 예산학교의 강화 등을 통해 지속적으로 확대되어 왔다. 다만 외국의 경우보다 폭넓은 대표성을 추구하여 사회적 소외계층의 선호가 예산편성에 균형있게 반영되도록 참여예산제도가 운영되고 있는 반면, 서울시 참여예산제도의 경우 교육과 소득 등 (참여

의 지연)되는 요인이 되기도 했다(임성일 2014).

를 위한) 사회경제적 능력이 약한 소외계층들이 직접 예산과정에 참여하여 자신들의 선호를 자원배분(예산편성)과정에 반영할 수 있는 제도적 장치가 확보되지 못하고 있다. 따라서 서울시 참여예산제도는 주민대표성을 향상시키는 개선활동을 추진하는데 있어서 사회적 소외계층에 대한 참여기회와 통로의 확대를 고려해 볼 필요가 있다.

서울시 참여예산제도는 참여예산 유형 중 민관협의형의 특징을 가장 많이 가지고 있다. 주민주도형의 특징도 없는 것은 아니나, 예산의 집행은 행정부가 주도하고 집행 및 집행결과에 대한 모니터링 활동과 감사 그리고 전체 예산에 대한 시민들의 온예산활동 등이 아직까지는 제한적으로 이루어지고 있다는 점에서, 성숙한 주민주도형 참여예산 수준에는 이르지 못한 것으로 평가된다. 서울시 참여예산제도가 주민주도형 참여예산으로 발전하기 위해서는 주민으로의 권한 이양 등 제도개선도 이루어져야 하지만, 그 이전에 주민의 자발적 참여도가 훨씬 높아져야 하며, 참여역량 역시 더 증강되어야 한다. 현재의 주민 참여 수준(전체 인구의 약 1%)과 참여역량으로는 초거대도시의 다양한 선호를 반영하는 다수 사업들의 가치와 우위를 정확히 평가하기 어렵고, 선정결과에 대한 시민대표성 역시 확보하기가 쉽지 않기 때문이다.

서울시 참여예산제도의 사업선정결과에 대한 현황분석은 주민참여예산의 주된 정책적 관심이 초창기 여성보육과 보건복지 등 사회복지 분야에서 점차 다른 분야로 옮겨가고 있음을 보여주고 있다. 사업비의 경우에는 건설사업 분야와 공원조성사업 분야가 꾸준히 높은 예산을 배정받았는데 이는 주민들의 예산요구(budget demand)가 각종 공공시설 및 공원과 같은 지역 인프라 확충에서 높게 나타나고 있음을 시사한다. 2015년의 경우 그 전의 시기(2013년과 2014년)와 다르게 여성보육과 보건복지 분야의 선정비율과 예산배정은 줄어든 반면 경제산업 분야의 선정비율과 예산 배정이 높았다는 점이 가장 큰 특징이었다. 다만 사업분야의 예산배정이 분석결과처럼 달라졌다고 해서 이것이 반드시 예산과정에서 사회적 약자에 대한 관심이 현저히 줄어들었음을 의미하는 건 아니다. 건설이나 경제산업 분야의 사업에도 아동, 여성, 노인, 다문화가정 등 사회적 약자들과 관련된 사업들이 적지않게 포함되어 있기 때문이다.

자치구간 참여예산의 배분과 관련하여 주목할 점은, 강남구, 서초구 등 부유한 자치구들의 사업이 상대적으로 덜 선정되어 왔다는 점이다. 이러한 경향은 각 자치구를 대표하는 참여시민들과 참여예산위원들이 사업선정과정에서 상대적으로 재정여건이 좋지 않은 자치구들의 사업들에 더 많은 선호를 보여준 결과로 해석된다. 재정여건과 선정사업의 숫자 및 사

업비 규모의 상관분석의 결과 역시 역(–)의 관계를 보이고 있다는 점도 이러한 해석을 뒷받침한다. 다만, 부자 자치구 사업에 대한 선호의 차이 외에도 다음과 같은 요인들이 강남3구와 용산구의 자치구 사업 선정 비율을 낮추었을 수 있다. 첫 번째로, 부유한 자치구들은 자체 재정여건이 더 낫기 때문에 참여예산사업의 신청 시도 자체가 작아 해당자치구들의 참여예산사업의 숫자와 규모가 작을 수 있다. 두 번째로, 부유한 자치구들은 자체 재정으로 취약계층 복지사업을 지지할 수 있기 때문에 선정가능성이 높은 사회적 배려계층 사업보다는 전체 주민을 위한 보편적 복지나 일반주민을 위한 문화 · 편의사업 등을 주로 신청한 결과 선정된 사업의 수가 적었을 수 있다. 세 번째로, 다른 자치구들보다 더 큰 재정 규모와 지역경제 규모를 가진 이들 자치구들이 상대적으로 큰 규모의 예산사업을 신청하다보니 선정될 확률이 낮았을 수도 있다. 자치구에 대한 선호를 포함한 어떤 요인이 지역 간 사업선정의 격차에 영향을 주었는지에 대해서는 추가적인 연구를 통해 더 자세히 분석되어야 할 것이다.

서울시참여예산액은 500억(전체 서울시 예산의 0.2~0.25%)이며 이 한도 내에서 주민참여에 의하여 예산편성이 결정된다. 500억이라는 총예산규모와 다양한 사업들을 주민들이 직접 상정, 결정하는 권한은 주민들에게 예산참여에 관한 효능감을 주기 위한 분권의 결과이다 (주민참여예산 대토론회 2014). 그러나 참여예산의 절대 액수가 크게 느껴지는 수준이라 하더라도 전체 예산대비 참여예산이 매우 작다면 예산효율화나 낭비성 예산의 절감 등 실질적인 예산개선에 대한 참여자들의 효능감은 그다지 높지 않을 가능성이 크다. 즉 이러한 조건하에서는 주민참여예산 자체가 서울시 전체 예산의 단위당 생산성(가치)의 향상에 큰 영향을 주기 어렵고, 이로 인하여 주민참여의 효능감도 제한적일 수밖에 없다.

서울시 주민참여예산제도의 실질적 기여는 선행연구들이 제시하였던 것처럼 거버넌스적 관점에서 찾을 수 있다. 다시 말해 서울시 주민참여예산제도의 의미는 시정부에 의해 편성, 심의된 예산이 자신들에게 어떠한 혜택을 주는지에만 관심을 가졌던, 과거의 수동적 신민형 시민들에게 자원배분에 관한 의사결정권을 나눠줌으로써 그들이 참여형 시민들로 진화할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 평가되어야 한다(Almond and Verba 1989). 실제로 참여예산위원들을 대상으로 한 설문조사의 결과는 참여예산제도가 예산배분의 투명성이나 시민의견 반영과 같은 실질적 가치보다는 과정적 가치를 높였음을 보여주고 있다. 과반을 넘는 긍정적 답변을 얻은 항목들을 살펴보면, 참여기회확대(54%), 참여권한 확대(54%), 시정 이해의 폭 확대(67%), 시정 참여의식과 관심(69%), 공동체에 대한 관심 및 참여활성화(57)% 등으로 참여예산제도가 시민들의 시정 참여과정 향상에 크게 기여하였음을 보여주고

있다. 특히 시정에 대한 이해와 관심 및 참여의식의 향상이 가장 큰 성과로 나타나고 있는데, 시정에 대한 관심과 참여의식은 민관협력에 기초한 분권형거버넌스 체제가 발전하기 위해 가장 필요한 기본요소라는 점에서 참여예산제도가 지방자치 거버넌스의 발전에 기여하였다고 평가할 수 있다.

설문조사 결과에서 파악된 것처럼 주민들의 참여는 긍정적인 성과뿐만 아니라 예산과정에 부정적인 영향도 미칠 수 있다. 주민참여예산을 통해 새로운 재원을 얻을 수 있는 기회가 생겼기 때문에 그전보다 지역주민 재정수요가 증가하며 이는 서울시와 자치구들의 재정압박을 더 증가시킬 수 있다. 그러나 늘어난 모든 지역주민의 재정수요가 다 부정적 효과라고 보기는 어렵다. 물론 이렇게 늘어난 지역주민 재정수요 속에는 충족될 가치가 있었음에도 집단행동의 딜레마 등으로 그동안 표출되지 못한 잠재적 수요도 있을 수 있기 때문이다. 이러한 재정수요는 주민 참여기회의 확대에 따라 새롭게 나타난 바람직한 재정수요라 할 수 있다.

한편 주민참여의 실질적 의미를 달성하기 위해 5년째 변동이 없는 500억이라는 참여예산 규모를 더 확대하자는 의견도 존재한다(서울시 대토론회 2014). 참여예산에 더 많은 예산액을 배정하는 것은 자치구간의 과다한 경쟁을 완화하고 참여주민들의 효능감을 더 높여줄 수 있다. 그러나 실제 운영 실태를 살펴보면, 500억 한도 내에서 수백개의 사업들을 선정하는 데에도 많은 어려움이 발생하는 등 예산의 확대가 쉽지 않은 상황적 조건이 존재한다. 또한 참여예산액의 큰 폭의 증가는 서울시의 예산편성권한의 축소를 의미하므로, 서울시 행정조직의 저항도 예상할 수 있다. 이러한 저항은 시민들의 참여역량이 성숙하지 않는 상황에서 더욱 강해질 가능성이 있다.

현실적으로 지금의 서울시 재정여건은 포르트 알레그레시가 예산낭비를 줄여 열악한 재정상황을 개선시키고자 주민참여예산을 도입했던 상황과는 다르다. 서울시 역시 한동안 재정상황이 좋지 못하였으나 주민참여예산제도는 재정상황과 상관없이 도입된 것이기 때문에 포르트 알레그레시의 예를 들어 시민들의 광범위한 참여를 정당화하는 것은 쉽지 않다. 따라서 큰 폭의 참여예산범위 확대보다는 시 예산 전반에 대한 모니터링과 그 결과의 실질적 반영이 가능해지도록 온예산제도의 역할을 현실화하는 것이 더 나은 대안이 될 수 있다. 일차적으로 비효율적이고 낭비적인 대형사업 등에 대해서는 편성 자체에 대해서 제고할 수 있는 권한을 시민들의 온예산활동에 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 서울시장의 리더십으로 이러한 개선에 대한 행정조직의 순응적 협조를 끌어낼 수 있다면, 참여예산액의 확

대 없이도 참여주민들의 효능감을 높일 수 있을 뿐만 아니라 주민참여의 근본취지를 실질적으로 달성할 수 있을 것이다.

본 연구는 기존의 선행연구들과 달리 큰 규모의 참여예산제도 운영을 통해 생성된 실제 자료들을 사용하여 서울시 주민참여예산제도 운영의 실태를 분석하고 발전과제를 모색하였다. 그럼에도 불구하고 자료 확보의 한계로 학술연구로서 몇 가지 분명한 한계점을 지니고 있다. 따라서 향후 연구들을 통해 이러한 점들이 발전될 필요가 있음을 밝혀두고자 한다. 먼저 참여예산제도 운영과정상 생성된 객관적 데이터에 주로 의존하다 보니 통일된 분석틀보다는 사안별 분석 위주로 연구가 진행되었고, 이로 인하여 본 연구는 분석의 일관성과 체계성이 다소 부족하다.

또한 자료수집의 한계로 참여예산제도의 기여와 한계에 대한 응답 집단 간 차이를 엄밀한 통계적 방법을 통해 분석하지 못하였으며, 일부 연도의 자료들이 결측되어 분석기간 전체에 대한 연구결과를 제시하지 못하였다. 분석방법의 제약과 자료의 일관성 문제는 본 연구의 분석의 엄밀성과 일반화에 일정한 한계가 존재함을 의미하며, 향후 연구에서는 더 많은 자료들을 확보하여 이러한 문제점들을 개선하여야 할 것이다.

참고문헌

강윤호 외, “주민참여 예산제도의 도입과 예산게임의 균형 변화,”「한국지방자치학회보」 제24권 제4호, 한국지방자치학회, 2012, 49~66쪽.

곽채기, “주민참여예산제도와 지역NGO의 역할,” 한국거버넌스학회 창립 기념학술대회 발표논문, 한국거버넌스학회, 2003.

_____, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안,”「한국지방재정논집」 제10권 제1호, 한국지방재정학회, 2005, 1~30쪽.

김관보, “외국의 주민참여예산제 운영사례 및 성공적 추진 전략의 시사점,”「지방재정과 지방세」 제44호, 한국지방재정공제회, 2011, 129~173쪽.

김도희 · 정준금, “울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계,”「한국정책학회보」 제15권 제3호, 한국정책학회, 2006, 131~158쪽.

김정완, “주민참여예산제도의 평가와 발전방안,”「지방정부연구」 제12권 제4호, 한국지방정부학회, 2008, 95~112쪽.

김판석 외, “주민참여예산제도 운영 내실화 방안 모색,”「강원논총」 제1권 제1호, 강원발전연구원, 2010.

나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도-성공요인과 한계,”「한국행정논집」 제16권 제3호, 한국정부학회, 2004, 457~482쪽.

박건영, “지방정부의 주민참여예산제도 발전방안 연구,” 배재대학교 박사 학위논문, 2011.

배재현, “지방정부의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 부산시 하천환경개선사업을 중심으로,”「행정논집」 제48권 제3호, 서울대학교 한국행정연구소, 2010, 195~221쪽.

송광운, “주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구— 광주광역시 북구를 중심으로 -,” 조선대학교 박사학위논문, 2009.

서울시, 「서울시 시민(주민)참여예산제 운영계획」, 서울시, 2012~2017.

_____, 「주민참여예산백서」, 서울시, 2013~2015.

_____, 「2012 서울시주민참여예산제 돌아보기」, 서울시 주민참여예산위원회, 2012.

_____, “주민참여예산 토론문 모음,” 서울시 주민참여예산 대토론회, 2014.

안성민 · 최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로,”「한국행정논집」 제21권 제4호, 한국정부학회, 2009, 1369~1399쪽.

오현순, “주민참여예산제도 영향 요인에 관한 연구—심의민주주의 관점에서-,” 경희대학교 박사학위논문, 2016.

유소영, “참여와 협력의 거버넌스: 서울시 주민참여예산제를 중심으로,” 성균관대학교 박사학위논문, 2013.

이명석, “거버넌스의 개념화,”「한국행정학보」 제36권 제4호, 한국행정학회, 2002, 321~338쪽.

이정순, “주민참여진단모형을 통해 본 주민참여예산제도 연구:대전광역시 사례를 중심으로,” 대전대학교 박사학위논문, 2011.

이창훈, “주민참여예산제도 활성화에 관한 연구—지방자치단체 조례 비교분석을 중심으로–,” 연세대학교 석사학위 논문, 2011.

임성일, “서울시 주민참여예산제도의 현재와 미래 방향,” 서울시 주민참여예산제도 세미나 기조발표, 서울시, 2014.

_____, “주민참여예산제도의 운영 실태와 개선방향,” 도시행정학회 학술대회 정책세미나, 도시행정학회, 2015.

장노순 · 정성호 · 유호선, “주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구: 강원도 5개 시군을 중심으로,”「한국지방재정논집」 제17권 제1호, 한국지방재정학회, 2012, 103~130쪽.

정성호 · 정창훈, “지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할,”「지방행정연구」 제25권 제2호, 한국지방행정연구원, 2011, 3~35쪽.

정연춘, “한국예산결정과정에서의 시민참여에 관한 연구,” 단국대학교 박사학위 논문, 1989.

정재호 · 김상헌, “주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로,”「한국지방재정논집」 제19권 제3호, 한국지방재정학회, 2014, 175~201쪽.

정재헌, “지방정부의 주민참여제도 운영실태 연구—충청남도를 중심으로–,” 목원대학교 박사학위 논문, 2016.

주기완, “ 지방자치단체의 개발정향에 따른 지방채발행의 영향요인분석 -주민참여예산제도를 중심으로,” 고려대학교 박사학위 논문, 2010.

최인욱, “서울시 참여예산제 현황과 혁신방안 요지,” 경희사이버대 토론회 토론문, 2017.

최진혁, “지방재정거버넌스 설계방안,”「지방재정」 11–12, 한국지방재정공제회, 2012.

허택회, “대전광역시 5개 자치구 주민참여예산제 실태분석-CLEAR모형을 중심으로-,” 대전대학교 박사학위 논문, 2014.

Almond, GA., and S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, CA: Sage Publications, Inc, 1989, pp. 79~100.

Crenson, MA., *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-decision Making in the Cities*, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1971.

Denhardt, RB., and JV Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather than Steering,”

Public Administration Review, vol.60 Issue 6, 2000, pp.549-559.

Fischel, W. 1992. "Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting," *Journal of Economic Literature*, vol.30 no.1, 1992.

Fung, A., and EO. Wright, "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, vol.29 no.1, 2001.

Gilman, HR., "Engaging Citizens: Participatory Budgeting and the Inclusive Governance Movement within the United States," *Ash Center Occasional Papers*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation Harvard Kennedy School. 2016.

Hardin, G., "The tragedy of the commons," *Science*, 1968, pp.1243-1248.

Jensen, MC. and WH Meckling, "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure," *Journal of Financial Economics*, vol.3 no.4, 1976, pp.305-360.

Kingdon, J., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.), New York, NY: Pearson, 2003.

Kornai, J.,"Resource-Constrained Versus Demand-Constrained System," *Econometrica*, 47, 1979, pp.801-819.

Miller, GJ. 1991. *Government Financial Management Theory,* Marcel Dekker. Inc. New York, 1991.

Miller, GJ.. and L. Evers,"Budgeting structures and citizen participation," *Journal of Public Budgeting*, Accounting & Financial Management, vol.14 no.2, 2012.

Mises, L. von., *Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 2007.

Newman, J., *Modernising governance : new labour, policy and society*, London: Sage, 2001.

Niskanen, WA. Jr.,"The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, vol. 58 no. 2, 1968, pp.293-305.

_____, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, 1971.

Oates, WE., *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Olson, M., *logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Rea, LM., and RA Parker, *Designing & Conducting Survey Research A Comprehensive Guide* (3rd Edition), San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2005.

Schneider, A., and H. Ingram, 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, vol.87 no.2.

Tiebout, CM., "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, 64(5), 1956, pp.416-424.

Truman, D., *The Governmental Process*, 2nd edition, New York: Knopf, 1971.

Zamboni, Y., "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil," *Working paper*, World Bank, 2007

Prospects and Limitations of Participatory Democracy in a Big Community:
Focusing on the Participatory Budget System of Seoul Metropolitan City

Son, Jongpil and Kim, Daejin

Abstract

This study analyzes the resource allocation by the citizen's participation in the budget compilation process, using the real data of the participatory budget system of the Seoul Metropolitan Government. Based on the result of analysis, we found citizens first tend to prefer the social equity to the efficiency, which contributed fairly to the fundamental goal of the participatory system. However, they gradually put more focus on the social infra such as roads and parks than the childcare and welfare. Also more voters support the projects of fiscally weak local districts in the participatory budget process and therefore the projects of specific local districts dropped out of budget project competition conspicuously. The participatory budget system enhanced the governance of the budget process clearly but did not bring the substantive change in budget efficiency and saving. There are some problems to fix or enhance: The system did not guarantee a fair and equal chance for the social weak of Seoul Metropolitan city to represent their interest directly in the budget compilation process.

□ Keywords: Participatory Budget System, Budget Compilation , Local Governance, Voting and Choice, etc.