

적극행정 관점에서 주민참여예산제도의 고찰*

임 동 완, 윤 성 일†

단국대학교, 강원대학교

본 연구는 적극행정의 관점에서 주민참여예산제도를 분석하는 것을 목적으로 한다. 주민참여 예산제도는 후기 신공공관리에서 강조하는 참여와 협업에 기반을 둔 제도로 우리나라의 모든 지방자치단체가 운영하지만 지방자치단체의 적극행정 정도에 따라 그 성과가 달라질 수 있다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 주민참여예산제도를 참여범위와 참여수준에 따라 분류하고 다음과 같이 유형화를 실시하였다. 첫째, 공개회의형 주민참여예산제도는 주민을 좁게 정의하고 참여절차 중에서 주민참여예산위원회만 운영하는 유형이다. 둘째, 포커스 그룹형 주민참여예산제도는 주민의 범위가 확대되고 동 제도를 구성하는 참여절차 중에서 주민참여 예산위원회 이외에도 지역회의를 운영하는 유형이다. 셋째, 시민배심원형 주민참여예산제도는 주민의 범위를 가장 넓게 정의하고 참여절차에 지역회의, 주민참여예산위원회 이외에 주민투표를 포함하는 유형이다. 주민참여예산제도가 적극적으로 운영되기 위해서는 주민의 범위를 넓게 규정하고 지역회의, 주민투표 등을 운영하여 실질적으로 주민의 의견을 반영하고 주민들에게 실질적인 권한을 부여할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다.

주요어: 적극행정, 주민참여예산제도, 시민참여

* 본 논문은 한국행정연구원의 제4차 적극행정 포럼에서 발표한 자료를 수정 및 보완한 것임.

† 교신저자(Corresponding Author) : 윤성일, 강원대학교 공공행정학과 조교수, 강원도 삼척시 중앙로 346, E-mail : yoon@kangwon.ac.kr

임동완, 단국대학교 공공정책학과 교수(제1저자)

■ 최초투고일 : 2021년 11월 30일 ■ 심사마감일 : 2021년 12월 29일 ■ 게재확정일 : 2022년 1월 11일

1. 서론

최근 정부에서는 공무원의 소극행정에 대한 문제의식이 커짐에 따라 적극행정을 추진하고 있다. 이와 함께 학계에서도 다양한 연구를 진행하고 있다(권혁주, 2021; 김윤권 외, 2011; 김윤권, 2021; 최천근, 2021; 최태현, 정용덕, 2020). 적극행정을 활성화하고 그 성과를 높이기 위한 접근법과 구체적인 방법은 다양할 것이다. 이러한 접근법과 방법은 행정의 특정 분야나 특정 기능에 국한되는 것은 아니다. 적극행정의 요구는 재무행정에도 예외는 아니다. 하지만, 재무행정 분야에서의 적극행정에 대한 연구는 많지 않았다.

재무행정 분야에서 적극행정을 실현하는 방법은 다양하다. 그런데 적극행정을 제도를 구상하고 운영하는 공무원의 행위와 민·관의 협력강화 관점에서 볼 때 주민참여예산제도는 재정운영 전반에서 협력적 관계를 형성한다는 측면에서 의미가 있다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 재정운영에서 주민의 참여를 통해 주민이 원하는 사업에 예산을 반영하여 민주성을 고양하기 위한 제도이다. 즉, 지방자치단체가 독점적으로 행사해왔던 재정운영 권한을 분권화, 공유화, 권한이양을 통해 주민참여를 보장하는 재정제도이다(곽채기, 2005a; 2005b; 윤성일, 임동완, 2016; 윤성일, 임동완, 2019; 정우열, 2014).

주민참여예산제도는 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 도입하여 운영한 이후 남아메리카의 국가들뿐만 아니라 북아메리카의 국가들, 유럽의 국가들, 아시아의 국가들에서도 도입하여 운영하고 있는데 그 운영방식은 다양하다(안성민, 최윤주, 2009; 윤성일, 임동완, 2019; 임성일, 2011).

우리나라에서는 광주광역시 북구에서 2003년 최초로 주민참여예산제도를 도입하여 운영하였다. 이

후 주민참여예산제도를 도입하여 운영하는 지방자치단체가 점차 확대되었다. 2011년에는 「지방재정법」을 개정하고 주민참여예산제도의 의무시행을 규정하여 전국적으로 주민참여예산제도가 운영되었다. 그러나 「지방재정법」과 「지방재정법시행령」은 주민참여예산제도에 대한 기본적인 사항만 규정하고 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례 등에 의하여 운영하도록 하였다. 그 결과 주민참여예산제도는 지방자치단체마다 다양한 형태로 운영하고 있다(윤성일, 임동완, 2016).

적극행정의 관점에서 제도의 운영과 성과는 제도마다 다를 수 있다. 또한, 동일한 제도이더라도 이를 행정부 공무원, 지방의회 의원, 지역주민이 어떻게 설계하고 운영하는가에 따라 달라질 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 우리나라 지방자치단체가 다양한 형태의 주민참여예산제도를 고안하여 운영하고 있는 점에 착안하여 적극행정의 관점에서 어떻게 평가할 수 있는가에 관한 논의를 하고자 한다. 구체적으로 제도의 본질을 구현할 수 있는 구조를 형성하고 있는가라는 관점에서 주민의 참여범위와 제도를 구성하는 참여절차에 따라 구분하고자 한다. 그리고 적극행정 관점에서 이러한 주민참여예산제도의 유형의 분류의 함의를 살펴보고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 적극행정의 의미

(1) 적극행정의 개념

적극행정은 법률과 규정에 근거를 두고 있는 행정의 한 유형이라 할 수 있다. 적극행정의 상위법령의 근거 규정은 헌법 제7조(공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다),

국가공무원법 제56조(성실의무)이다(오강탁, 2021). 이를 기반으로 적극행정은 실무적 개념으로 출발하였다. 연혁적으로는 2008년 감사원에서 「적극행정 면책제도 운영규정」(감사원 훈령, 제331호)을 마련하면서 시작되었다(최태현, 정용덕, 2020; 최천근, 2021). 동 규정 제2조에서 적극행정은 ‘공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 행위’로 정의하였다. 행정안전부는 2009년부터 시행된 「적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정」(행정안전부 훈령 제186호) 제3조 제1호에서 적극행정을 ‘공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 행위’로 규정하고 있다(최천근, 2021). 감사원은 2015년부터 시행된 「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」(감사원 규칙 제344호) 제2조에서 ‘적극행정은 감사원 감사를 받는 자가 불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위’로 규정하고 있다.

문재인 정부에서는 2019년 인사혁신처에서 「적극행정운영규정」(대통령령 제30016호)을 제정하였는데 제1조에서 적극행정의 목적으로 ‘행정부 소속 국가공무원의 적극행정을 장려하고 소극행정을 예방·근절하는 등 국민에게 봉사하는 공직문화를 조성함으로써 국가 경쟁력의 강화와 국민의 삶의 질 향상에 이바지함’을 명시하였다. 그리고 제2조에서 소극행정은 ‘공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적인 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가 재정상 손실을 발생하게 하는 행위’로 규정하고, 적극행정은 ‘공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위’로 정의하고 있다. 이와 같이 법령에서는 적극행정을 공무원 개인의 행태에 초점을 맞추고 있다.

학계에서도 많은 학자가 적극행정과 소극행정에 대한 논의를 진행하고 있다. 적극행정의 개념을 개인적인 행태에 초점을 맞추는 견해도 있고 개인적인 행태 차원을 넘어 행정조직이 추구해야 하는 가치의 차원에서 바라보는 시각도 있다(권혁주, 2021). 개인적인 행태 차원에서 볼 때 소극행정은 공직자가 주어진 책무를 소홀히 하는 행태나 현상이라 할 수 있는 반면에 적극행정은 공직자가 「국가공무원법」에 규정된 다양한 책무를 적극적으로 책임 있게 수행하는 행태나 현상으로 정의한다. 즉, 공무원이 공익을 구현하기 위하여 성실하고 능동적으로 행정업무를 수행하는 것이 필요하다고 강조한다. 이와 같은 관점은 공무원 개인의 성실성과 창의성을 중시하고, 필요하다면 행정절차와 규정을 위배를 감수하는 소신 등을 강조한다(김윤권 외, 2011; 김윤권, 2019).

한편 적극행정을 공무원 개인 수준 행태의 차원을 넘어 행정조직이 추구해야 하는 가치의 차원에서 보는 견해도 있다. 적극행정은 행정의 대응성을 제고하기 위한 추진방식의 하나로 이해할 수 있다(권혁주, 2021). 또한, 적극행정이란 관념은 관료 개인의 행동을 통제하는 문제를 넘어 관료 또는 관료제가 공익을 실현하기 위하여 적극적으로 정책을 수행한 결과의 관점에서 이해한다. 이러한 관점에서 나아가 적극행정을 관료제 내부의 문제를 넘어 관료제와 시민사회 간의 관계 맥락을 강조한다(최태현, 정용덕, 2020).

(2) 정부운영 패러다임의 변화와 적극행정

적극행정은 정부운영 패러다임마다 차이가 있다. 시대마다 정부운영의 패러다임이 변하고, 조직마다 미션과 전략 및 문화가 다르기 때문에 적극행정에 대한 운영과 관리는 차별적으로 접근하고 대응할 필요가 있다(김윤권, 2021).

정부운영의 패러다임에서 전통행정의 경우에는

공직자가 계층제적 관료제에서 합리성과 합법성을 준수하면 적극행정이라 할 수 있었다. 그렇지만 전통행정은 결과나 성과에 취약하였고, 이를 극복하기 위해 생산성과 서비스를 강조한 신공공관리(New Public Management: NPM)가 등장하였다. 신공공관리는 생산성과 서비스 등에서 성과를 낸다면 적극행정을 추구한 것으로 간주할 수 있다. 그러나 이러한 신공공관리에서 적극행정은 조직 혹은 조직구성원 개인에 초점을 둔 경쟁 기제이기 때문에 다수 조직에 걸친 행정수요나 난제를 해결하는데 결합이 노출되었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 등장한 후기 신공공관리(post-NPM)는 공공성 재강조, 시민참여, 정보공개, 협업을 강조한다. 따라서 후기 신공공관리 패러다임에선 공직자가 이러한 가치를 추구하거나 달성하는 것이 적극행정이라 할 수 있다(김윤권, 2021).

이와 같이 시대별 정부운영의 패러다임에서 중시되는 가치나 운영방식에 따라 적극행정의 개념과 판단준거도 달리 적용된다. 행정 패러다임의 변화 관점에서 보면 현재의 적극행정은 공공성 재강조, 시민참여, 협업 등을 강조하는 후기 신공공관리론과 밀접한 관계가 있다(김윤권, 2021; 오강탁, 2021). 재무행정분야에서의 주민참여예산제도는 후기 신공공관리론의 시민참여와 협업과 밀접한 관련이 있는 것으로 간주된다.

2) 선행연구 검토

주민참여예산제도와 관련한 연구는 다양한 관점에서 활발히 수행되었다. 이를 분석하면 주민참여예산제도의 도입 필요성과 성공요인에 초점을 맞춘 연구, 참여예산의 가치에 관한 연구, 주민참여예산제도의 운영 실태를 분석하고 개선방안에 초점을 맞춘 연구, 주민참여예산제도의 유형을 분

류에 초점을 맞춘 연구로 구분할 수 있다.

첫째, 주민참여예산제도의 도입 초기에는 주민참여예산제도의 도입 필요성을 논의하고 우리나라에서 성공적으로 도입하기 위하여 어떠한 요인이 필요한지에 초점을 맞춘 연구가 많았다. 이러한 논의를 위하여 해외의 사례를 소개하기도 하였다. 이러한 연구로는 고재정(2005), 나중식(2004), 안성민(2005)이 있다.

둘째, 참여민주주의와 같은 참여예산의 가치에 초점을 맞춘 연구가 있다. 이러한 연구로는 강하영(2019), 김명수(2015), 김영재(2014), 신상준, 이숙중, C. Hampden-Turner(2015), 정상호(2014) 등이 있다.

셋째, 주민참여예산제도가 도입되어 운영되기 시작한 후에는 운영 실태를 검토하고 개선방안을 제시한 연구가 꾸준히 수행되었다. 이러한 연구로는 박희용(2008), 방성애(2010), 소순창, 이광원(2015), 안완기(2007), 윤성일(2018), 윤성일, 임동완(2019), 이장욱, 서정섭(2019), 전상환(2015), 정우열(2014), 하승우(2007), 허철행(2014)이 있다. 이러한 논문은 우리나라 지방자치단체 전반에 초점을 맞추기도 하였고 특정 지방자치단체에 대한 분석을 바탕으로 개선방안을 제시하기도 하였다. 주요 내용은 현재 우리나라에서 주민참여예산제도가 어떻게 운영되고 있는지 분석하고 주민들의 참여 확대, 주민참여를 예산과정 전반으로 확장, 주민참여사업 범위의 확대 등을 발전방안으로 제시하였다.

넷째, 주민참여예산제도의 운영현황을 살펴보고 주민참여예산제도의 유형을 분류한 연구도 지속적으로 수행되었다. 이러한 연구로는 박채기(2005a; 2005b), 나중식(2005), 박민정, 최성락(2009), 송재석(2008), 이광원(2018), 윤성일, 임동완(2016), Polko(2015), Sintomer et al.(2008) 등이 있다. 이러한 연구는 주민의 참여 및 예산을 소극적·적

극적, 형식적·실질적, 부분적·전면적, 협치형·협의형 등으로 구분하여 유형을 분류하였다.

이와 같이 선행연구들은 운영현황과 개선방안에 초점을 맞추거나 운영모형에 초점을 맞추었으나 참여범위와 참여수준에 대한 깊이 있는 분석이 없었다. 본 연구는 참여범위와 참여수준에 대한 심도 있는 분석을 통하여 주민참여예산제도를 유형화하고 적극행정의 관점에서 발전방향을 제시하는 점에서 기존의 연구와 차별성이 있다.

3) 연구의 분석모형

(1) 참여범위와 참여수준

우리나라의 주민참여예산제도는 다양한 형태로 운영되고 있다. 그 이유는 「지방재정법」 제39조 제5항에서 해당 지방자치단체의 조례로 주민참여예산기구의 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항을 규정하도록 하고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 참여주체를 규정하여 참여범위를 한정하고 참여절차를 고안하고 구성하여 참여수준을 결정할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 참여범위는 주민을 어떻게 정의하는지에 따라 달라지는데 지방자치단체별로 다양하게 운영할 수 있다. 첫째, 주민을 지방자치단체에 주소를 두고 있는 자로 한정하는 것이다. 이는 「지방자치법」에 따른 정의이다. 동법 제12조에 따르면 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자를 그 지방자치단체의 주민으로 규정하고 있다. 둘째, 주민을 지방자치단체에 주소를 두고 있는 자 이외에 지방자치단체에 영업소의 본점 또는 지점 등 사업체의 대표자 또는 임·직원을 포함하는 것으로 정의하는 것이다. 이는 타 지방자치단체에 주소를 두고 있어도 관할 지방자치단체의 사업체에 근무하는 경우 주민으로 인정하는 것이다. 셋

째, 사업체 이외에 관할 지방자치단체에 소재한 기관에 근무하는 자도 포함시키는 것이다. 이는 타 지방자치단체에 주소를 두고 있어도 관할 지방자치단체의 사업체뿐만 아니라 비영리법인 등에 근무하는 경우 주민으로 인정하는 것이다. 넷째, 지방자치단체 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」 상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자를 포함하는 것으로 정의하는 것이다. 이는 타 지방자치단체에 주소를 두고 있어도 관할 지방자치단체에 소재한 학교의 학생인 경우 주민으로 인정하는 것이다. 주민참여예산제도를 소극적으로 운영할수록 주민을 좁게 정의하고 적극적으로 운영할수록 주민을 넓게 정의할 것이다.

다음으로 참여수준은 주민들이 참여할 수 있는 참여기구를 포함하는 절차가 어떻게 구성되어 있는지에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 주민참여예산위원회는 유일하게 「지방재정법」에 명시되어 있는 주민참여예산제도의 운영기구로서 지역주민들이 지역회의나 인터넷 홈페이지 등을 통해 제안한 다양한 안건에 대해 현장조사와 토론을 실시하여 우선순위를 정하고 최종적으로는 예산에 반영하는 역할을 수행한다. 둘째, 지역회의는 주민자치의 기초로써 운영되며 예산사업과 관련한 주민 의견을 수렴하는 역할을 수행하고 주민참여예산위원을 추천하는 기능을 수행한다. 셋째, 사업박람회 및 주민투표는 주민들이 제안한 사업의 필요성을 적극적으로 홍보하는 사업설명회를 개최하고 주민들은 자신이 가장 선호하는 사업에 대하여 투표하여 사업을 결정하는 기능을 수행한다. 이를 통하여 참여위원의 대표성을 보완하고 참여를 활성화하며 사업선정의 공정성을 확보한다(윤성일, 임동완, 2016; 윤성일, 임동완, 2019). 이외에도 예산연구회가 있지만 본 연구의 주요 참여절차로 유형화 하지 않았다.

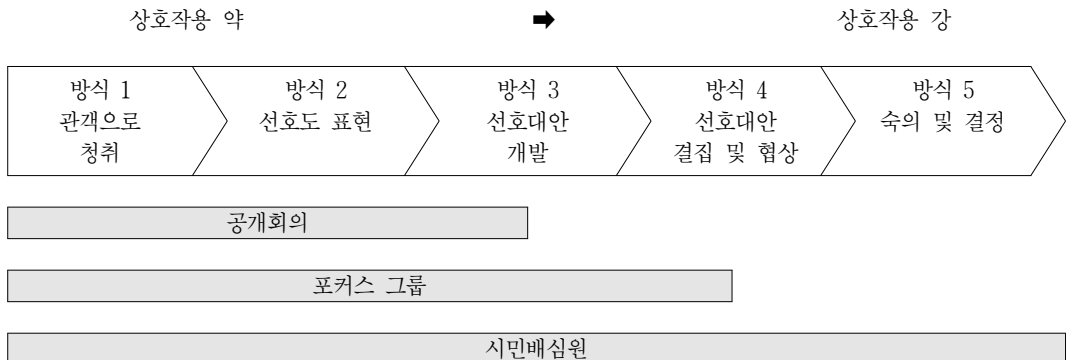
(2) 참여의 유형

시민참여(public participation)는 시민들이 관심과 흥미를 가지는 동시에 가치가 있다고 생각하는 공공 문제에 대하여 결정을 하는 활동을 설명하는 포괄적 용어(umbrella term)라 할 수 있다(Nabatchi & Leighninger, 2015). 시민참여는 다시 시민 개인이 자신을 위해 공적 결정을 내릴 대표를 선택할 때 발생하는 간접 참여(indirect participation)와 개인적으로 관여하고 적극적으로 의견을 제시하고 의사결정을 내릴 때 발생하는 직접 참여(direct participation)로 구분 할 수 있다.

직접 참여의 범위 내에서 참여유형은 목적이나 목표, 참가자 모집 및 선택방법, 의사결정 권한 수준 등을 포함하여 다양하게 나타날 수 있다. 본 연구에서 참여유형은 Jo & Nabatchi(2021)에 따라 다음과 같이 구분한다. 첫째, 공개회의(public meeting)는 정보제공을 위하여 시민들을 참여시키는 것을 말한다. 둘째, 포커스 그룹(focus group)은 특정 문제에 대한 토론에 다양한 그룹의 사람들을 참여시키고 토론 등을 통해 그 결과를 공유하는 것을 말한다. 셋째, 시민배심원(citizen juries)은 인구 통계학적으로 대표되는 사람들이 특정 문제에 대한 심의를 통해 의사결정을 하는 것을 말한다.

이와 같은 세 가지의 참여유형은 참여를 통한 의사소통과 의사결정 중에서 참가자 사이의 상호작용 측면에서 다양하게 나타난다. 시민참여에 있어서 참가자 사이의 상호작용의 방식은 <그림 1>과 같이 ① 관객으로 청취(listening as a spectator), ② 선호도 표현(expressing preferences), ③ 선호대안 개발(developing preferences), ④ 선호대안 결집 및 협상(agggregation and bargaining), ⑤ 숙의(deliberation and negotiation) 등으로 갈수록 더 활발하게 진행된다(Jo & Nabatchi, 2021). 이와 같은 참가자 사이의 상호작용 강도는 세 가지의 참여유형과 관련이 있다. 공개회의는 ①에서 ③까지의 상호작용 방식을 포함하고 있으며, 포커스 그룹은 ①에서 ④까지의 상호작용 방식을, 시민배심원은 ①에서 ⑤까지의 모든 상호작용 방식을 포함하고 있다.

참가자의 상호작용 방식과 관련하여 세 가지의 시민참여 유형은 다음과 같은 특징을 가지고 있다(Jo & Nabatchi, 2021). 첫째, 공개회의는 시민들에게 공공문제의 중요성에 대하여 알리는 것을 목표로 한다. 공개회의는 일반적으로 공무원이 시민들에게 정보를 제공한 후 시민이 자신의 견해와 선호도를 표현할 수 있는 기회가 제공된다. 공개회의



<그림 1> 시민참여 유형과 상호작용 방식
 자료: Jo & Nabatchi(2021) 일부 수정

를 통하여 시민들은 어떤 이슈에 대한 정보를 얻기 위하여 방청객으로 참석하며(방식 1), 의견을 개진하거나(방식 2), 질문을 통하여 선호대안을 개발하는데 도움을 줄 수 있다(방식 3).

둘째, 포커스 그룹은 공공 이슈나 정책제안에 대하여 대중의 의견을 구하는 것을 목표로 한다. 포커스 그룹을 통하여 참가자들은 워크숍이나 세미나 등을 기반으로 하는 활동에 참여를 하게 된다. 이러한 활동을 통하여 참가자들은 이슈에 대해 학습하고(방식 1), 이슈에 대한 선호도를 표현하고 개발한다(방식 2와 3). 그리고 참가자들은 이슈에 대하여 시민들의 선호도를 결집(aggregation)하고 협상(bargaining)을 할 수도 있다(방식 4).

셋째, 시민배심원은 거주지역의 인구를 대표한 그룹을 만들어 공공 이슈에 대하여 사려 깊고 개방적인 토론을 통해 숙의(deliberation)를 하는 것을 목적으로 한다. 시민배심원단을 통해 참가자들은 이슈에 대해 학습하고(방식 1), 이슈에 대한 선호도를 표현하고 개발하며(방식 2와 3), 이슈에 대한 선호도를 결집하고 협상하며(방식 4), 숙의를 통해 합의를 이끌어낸다(방식 5).

(3) 분석모형

본 연구에서는 주민참여예산제도의 참여범위와 참여절차를 통한 참여수준과 시민참여 유형과 상호작용 방식을 결합하여 우리나라 광역 지방자치단체의 주민참여예산제도를 다음과 같이 유형화한다(<그림 2> 참조).

첫째, 공개회의형 주민참여예산제도는 주민을 좁게 정의하고 참여절차 중에서 주민참여예산위원회 중심으로 운영하는 유형이다. 이는 Arnstein(1969)과 Nabatchi(2021)의 정보제공(informing) 단계에서 나타나는 낮은 수준의 참여 형태라 할 수 있다. 정보제공 단계의 참여는 지방자치단체가 양방향이나 일방향 커뮤니케이션(one-way communication) 형태로 관련 정보를 지역 주민에게 제공한다. 정보제공 단계의 참여는 지방자치단체의 결정-발표-방어(Decide-Announce-Defend) 방식 때문에 시민참여의 유형에서 포함시키지 않는 경우도 있지만, 정보제공 없이 참여가 불가능하기 때문에 주민참여에 있어서 중요한 요소라 할 수 있다. 선행연구에서도 주민참여에 있어서 실제적인 참여가 있어오는 과정으로 정보제공을 들고 있다(Arnstein, 1969; Eidsvik, 1978; OECD,

참여범위 \ 참여수준	주소	주소 사업체	주소 사업체 비영리법인	주소 사업체 비영리법인 학교 재학생				
주민참여예산위원회	공개회의형 (소극행정)							
주민참여예산위원회 지역회의					포커스 그룹형			
주민참여예산위원회 지역회의 주민투표								

<그림 2> 참여수준과 참여범위에 따른 유형화

2001; Creighton, 2005). 공개회의형 주민참여예산제도는 형식적인(tokenism) 참여가 일어나는 유형으로 지방자치단체가 주민참여예산위원회를 통하여 정보를 제공한다.

둘째, 포커스 그룹형 주민참여예산제도는 주민의 범위가 확대되고 참여절차 중에서 주민참여예산위원회이외에도 지역회의 등을 운영하는 유형이다. 이는 Arnstein(1969)의 상담(consulting)과 회유(placation), 그리고 협동(partnership) 단계의 참여 형태라 할 수 있다. 상담과 회유 단계에서 주민들은 공청회에 참여하여 자신의 의견을 적극적으로 표명할 수 있고, 지방자치단체는 각종 위원회에 주민의 참여를 확대하고 지역의 정책현황을 주민들이 쉽게 알 수 있도록 정책정보를 일목요연하게 구축한다. 협동 단계에서는 주민이 제안한 사업에 대해 지역주민과 집행부가 합의를 하여 이후 정책집행시 주민들의 지지와 신뢰로 인해 정책집행(policy implementation)이 상대적으로 용이한 편이라 할 수 있다.

셋째, 시민배심원형 주민참여예산제도는 주민의 범위를 가장 넓게 정의하고 참여절차 중에서 주민참여예산위원회, 지역회의 등을 포함하고 있으며, 주민투표를 운영하는 유형이다. 이는 Arnstein(1969)의 권한위임(delegation) 단계의 참여 형태라 할 수 있다. 권한위임 단계에서는 지역주민들이 특정 사업에서 집행부보다 우월한 정책결정 권한을 가진다. 시민배심원형 주민참여예산제도는 지역주민들이 제안한 사업에 대해 사업박람회 또는 온라인 투표 등의 주민투표(voting)를 통해 일반 주민들이 정책결정에 직접적으로 참여할 수 있는 형태라 할 수 있다.

이상의 내용을 적극행정의 관점에서 정리하면 공개회의형은 소극적으로 주민참여예산제도를 운영하는 유형이고 시민배심원형은 적극적으로 주민참여예산제도를 운영하는 유형이라고 할 수 있다.

며 포커스 그룹형은 그 중간 정도라고 할 수 있다. 다만 이러한 유형의 분류는 이론적인 측면이며 실제에서는 명확하게 구분되지 않을 수 있다.

3. 주민참여예산제도 유형의 분석

1) 공개회의형 주민참여예산제도

주민참여예산제도를 최초로 도입한 브라질 포르투 알레그레시에서는 참여예산평의회(Participatory Budget Council: PBC)라는 참여기구가 있어서 해당 지방자치단체의 예산 파악, 자원배분을 위한 기준 논의, 사업안 편성 등의 역할을 수행하고 있다(윤성일, 임동완, 2016; 윤성일, 임동완, 2019).

우리나라의 지방자치단체에서도 브라질 포르투 알레그레시의 참여예산평의회와 유사한 기능을 수행하는 주민참여예산위원회를 운영하고 있다. 주민참여예산위원회는 우리나라의 주민참여예산제도 발전과정에서 알 수 있는데 2010년 10월에 행정안전부에서는 가장 소극적인 형태인 ‘모델안 1’에서 가장 적극적인 형태인 ‘모델안 3’까지 3가지 유형의 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’을 만들고 지방자치단체에 권고하였다. 그런데 지방자치단체가 ‘주민참여예산제 조례모델(안)’ 중에서 ‘모델안 1’이나 ‘모델안 2’를 선택하여 조례를 제정한 경우 다른 참여기구 없이 주민참여예산위원회만 운영하기도 한다(윤성일, 임동완, 2016). 주민참여예산위원회만 운영하는 경우 주민의 참여가 적극적으로 이루어지지 않을 수 있다.

강원도 주민참여예산제도 운영조례에 의하면 참여의 주체인 주민을 지방자치단체에 주소를 두고 있는 자에 한정하고 주민참여예산위원회의 설치는 강제사항이나 분과위원회의 설치는 임의사항으로 규정하고 있다. 2021년의 경우 강원도 주민참

여예산위원회는 총 48명의 위원으로 구성하고, 분과위원회는 기획행정, 농림수산, 사회문화, 경제건설 등 4개의 분과로 각 분과에는 12명의 위원으로 구성하였다. 강원도의 참여예산제도는 제안서접수, 제안사업숙의, 총괄심의, 예산안 반영 요청, 예산확정 순으로 이루어진다(<그림 3> 참조).

2) 포커스 그룹형 주민참여예산제도

포커스 그룹형 주민참여예산제도 유형에 속하는 지방자치단체는 참여범위에 있어서 주민을 지방자치단체에 주소를 두고 있는 자로 한정하지 않고 지방자치단체에 주소를 두고 있는 자 이외에 당해 지방자치단체에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원을 포함하여 구성하거나, 비영리법인 등 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자도 포함하여 구성한다. 참여절차는 주민들로 구성된 지역회의를 운영하고 지역회의에서의 의견을 수렴하고 주민참여예산위원회에서 결정한다. 그리고 주민참여예산위원회 내에 분과위원회를 운영하고 있다.

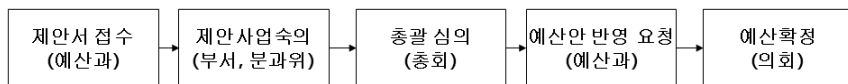
브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도는 지역회의(regional meeting)와 지역의 지출 우선순위를 정하기 위한 근린회의(neighborhood meeting)를 운영하고 있다. 지역회의는 지역주민들이 필요로 하는 사업을 제안하고 다른 주민들의 의견을 반영하여 사업의 우선순위를 정하는 기능

을 수행하고 있다(윤성일, 임동완, 2019). 우리나라에서도 주민참여예산위원회 이외에 지역회의도 함께 운영하는 지방자치단체들은 지역주민들의 의견수렴을 더 적극적으로 할 수 있다.

3) 시민배심원형 주민참여예산제도

미국에서 처음으로 주민참여예산제도를 도입한 시카고는 사업박람회와 일반 시민들의 투표를 통해 제안사업에 대한 결정을 한다. 뉴욕시도 사업박람회와 주민투표 등을 활용한다. 우리나라에서도 미국의 시카고와 뉴욕시, 그리고 독일 베를린 리히텐베르크 등에서 실시되고 있는 사업박람회를 도입하였다. 서울특별시에서 운영하였던 참여예산 한마당은 사업을 제안한 시민들이 주민참여예산위원 또는 시민들에게 사업의 필요성과 유용성에 대해 홍보하고 설득하는 박람회식의 사업설명회이다. 2014년부터는 주민참여예산위원뿐만 아니라 일반 시민이 참여하여 선호하는 사업에 투표를 하였다(윤성일, 임동완, 2016). 최근에는 참여예산사업의 유형이 다양화 되었는데 참여예산사업 중 광역제안형 사업선정에는 시민 투표가 유지되고 있다.¹⁾

주민투표는 정보통신기술의 발달로 저변이 확대되고 있다. 스마트폰 어플리케이션(application)을 활용한 모바일투표를 활용하는 지방자치단체도 증가하고 있다. 이에 따라 사업선정에도 다양한 참



<그림 3> 강원도 주민참여예산제도 운영절차
자료: 강원도 참여예산 홈페이지

1) 민주주의서울 제안형(서울민주주의담당관), 구단위계획형(서울협치담당관), 동단위계획형(지역공동체담당관) 세부 계획은 관련부서에서 별도로 수립하여 시행한다.

여자가 등장하고 있다. 서울특별시는 사업제안자, 참여예산위원, 예산학교 회원, 일반시민 등이 사업을 선정한다(<표 1> 참조). 이와 같이 주민의 투표로 사업이 결정되는 형태로 운영되는 지방자치단체는 서울특별시, 경기도 등이 있다. 이들 지방자치단체들은 참여범위도 매우 넓다.

4) 종합

참여범위와 참여수준에 따라 주민참여예산제도를 유형화하면 다음과 같다. 첫째, 공개회의형 주민참여예산제도는 주민을 좁게 정의하고 참여절차 중에서 주민참여예산위원회만 구성하고 있는 형태이다. 이는 Arnstein(1969)과 Nabatchi(2012)의 정보제공 단계에서 나타나는 낮은 수준의 참여 형

태라 할 수 있다. 이러한 유형으로 운영하는 지방자치단체로는 강원도, 충청북도 등이 있다.

둘째, 포커스 그룹형 주민참여예산제도는 주민의 범위가 확대되고 동 제도를 구성하는 참여절차 중에서 주민참여예산위원회이외에도 지역회의를 운영하는 형태이다. 이는 Arnstein(1969)의 상담과 회유, 그리고 협동 수준에서 참여가 나타나는 유형이다. 이러한 유형으로 운영하는 지방자치단체로는 울산광역시, 세종특별자치시 등이 있다.

셋째, 시민배심원형 주민참여예산제도는 주민의 범위를 가장 넓게 정의하고 참여절차에 지역회의, 주민참여예산위원회 이외에 주민투표를 포함하는 유형이다. 이는 Arnstein(1969)의 권한위임 단계의 참여 형태라 할 수 있다. 이러한 유형으로 운영하는 지방자치단체로는 서울특별시, 경기도 등이 있다.

<표 1> 서울특별시 광역제한형 사업선정방식

구분	참여예산위원	예산학교 회원	제안자	일반시민
반영비율	20%	5%	5%	70%
투표방법	총회 현장 pc 투표	모바일 또는 재택, 자치구별 현장 pc		
투 표 권	각 분야별 투표대상 사업수를 감안, 투표 사업수 결정			

자료: 서울특별시 참여예산 홈페이지

<표 2> 참여범위와 참여수준에 따른 유형화

참여의 범위 참여의 수준	주소	주소 사업체	주소 사업체 비영리법인	주소 사업체 비영리법인 학교 재학생
주민참여예산위원회	강원 충북	경북 전북	전남	
주민참여예산위원회 지역회의		울산	세종	
주민참여예산위원회 지역회의 주민투표	제주		부산 인천 광주 대전 충남	서울 경기 대구 경남

4. 주민참여예산제도의 제약과 문제점

1) 제약

주민참여예산은 주민투표 및 주민소환 등과 함께 대의민주주의의 부족한 점을 보완하여 풀뿌리 지방자치체를 구현하는 역할을 하며, 지방재정에 대한 주민의 관심을 높이고, 주민의 의사를 직접 예산에 반영하여 지방재정의 투명성과 책임성 향상에 기여하였다. 다만, 전문가들은 제도가 처음 도입된 이래로 오랜 시간이 지났지만, 지방자치단체 현장에서 제도의 본래 취지가 실현되지 못하는 제약요인이 있음을 지적하고 있다.

첫째, 재정상 제약이다. 우리나라 지방자치단체의 재정운영은 다층 구조로 되어 있다. 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 간에 재정이 이전되고 있다. 이러한 재정운영구조는 광역 및 기초 지방자치단체의 재정운영에 어려움을 주고 있다. 특히 자주재원이 많지 않고 의존재원이 높은 지방자치단체일수록 지방자치단체의 가용재원이 많지 않고 이로 인하여 주민참여예산제 운영을 위한 예산의 확보가 어려우며 나아가 주민들이 원하는 사업이 예산에 반영되기 어렵다. 이는 지방자치단체가 소규모 주민제안사업 위주로 제도를 운영하면서 재정 전반에 주민들의 의사를 반영하는 데에는 소극적으로 운영하게 된다(신두섭, 2020).

둘째, 행정조직 지원상 제약이다. 지방자치단체들에서 주민참여예산제도를 활성화하기 위해서는 관련 활동을 장려하고 강화하여야 한다. 이러한 주민참여예산 활동을 활성화하는 과정에서 주민참여예산(안) 등에 대한 주민 제안 수렴, 지역회의, 주민참여예산위원회, 주민참여예산연구회 등의 지원이 확대됨에 따라 이에 대응하는 업무가 증가하게

된다. 몇몇 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 위한 관련 조직을 운영하기도 하지만, 많은 지방자치단체는 소수의 공무원이 다른 업무와 병행하여 주민참여예산 업무를 수행하고 있다. 이는 공무원이 주민참여예산제 운영에 적극적이지 않을 수 있는 요인이 된다(이장욱, 서정섭, 2019).

2) 문제점

(1) 소극적 참여

주민참여예산제도는 그간 지방자치단체가 독점적으로 수행해온 예산권한의 일부분을 지역주민들에 돌려주어 지역주민들의 참여를 제도화 한 것이다. 따라서 주민참여예산제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 주민들의 관심을 바탕으로 참여가 활발하게 이루어져야 한다.

그러나 많은 주민들이 제도의 존재를 모르거나 무관심한 태도가 나타난다. 이는 주민들의 참여유인이 부족하고 지방자치단체도 주민들의 참여를 독려할 유인이 많지 않다(이유나, 2021). 지방자치단체는 주민의 참여가 활발하여도 특별한 인센티브가 없으며, 주민의 의견을 사업과 예산에 반영하는데 시간과 노력이 소요된다. 그 결과 형식적으로 주민 의견을 수렴하는데 그치는 경우가 나타난다.

일부 지방자치단체에서 주민을 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자로 규정하여 그 지역에서 활동하고 있는 다양한 유형의 주민이 제외되는 경우도 있다. 또한 주민참여예산위원회 위원 활동을 위한 시간적 여유가 없는 경우 주민참여예산위원회 위원으로 활동하지 못하게 된다.

(2) 부적절한 예산사업의 제안

주민참여예산제가 내실 있게 운영되기 위해서는 참여절차에서 주민들의 의견이 깊이 있게 받

영되어야 한다. 그런데 부적절한 예산사업을 제안하는 경우 검토에 행정력이 낭비되는 경우가 발생한다. 부적절한 예산사업으로는 실현 가능성이 없는 사업, 공적 영역에서 담당하지 않는 사업, 재정건전성을 심각하게 악화시키는 사업 등이 있다.

특히, 주민참여예산제도가 주민의 부담과 연계되지 않은 지출에 대한 선호를 반영하는 형태로 운영된다면, 과도한 증액을 요구하는 사업이 많아지게 된다. 따라서 주민들이 전체 세입과 세출에 대한 이해와 함께 재정부담의 변화 정도를 인식할 수 있도록 하여야 효율적인 의사결정을 할 수 있다.

부적절한 예산사업의 제안 문제를 해결하기 위해서는 전문성을 높이기 위한 관련 교육이 필요하다(이유나, 2021). 그런데 교육위원의 선정문제부터 교육프로그램의 구성에 많은 노력이 필요하며 교육위원에 대한 지원 및 교육대상자 범위 확장 등에 대한 어려움이 있다.

(3) 책임성의 약화

재정 책임성(fiscal accountability)은 지방자치단체의 측면과 지역주민의 측면에서 논의할 수 있다. 지방자치단체 측면에서는 지방자치단체가 납세자에 대하여 적정한 세금을 부과하고 징수한 세금을 예산 원칙에 입각해서 효율적으로 사용하고 있음을 의미하는 반면 주민의 재정 책임성은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스 혜택에 상응하여 적절한 지방세 부담을 의미한다.

이는 주민참여예산제의 운영 과정에서 누구의 선호를 반영하는가에 대한 문제로서 참여하는 주민위원의 대표성에 대한 논의로 연결된다(이유나, 2021). 주민위원의 대표성은 참여자를 임의선발(random selection)의 방식에 의하여 선발함으로써 일부 확보할 수 있으나, 임의선발의 방식으로 선발된 주민위원이라고 하더라도 주민들로부터 대

표성을 위임 받는 절차를 거치지 않았기 때문에 대표성에 대한 논란은 남아 있다.

이러한 상황에서 주민위원 의견에 의한 사업 선정 투표권 행사는 다수 주민의 수요를 반영하는데 한계가 있다. 경우에 따라서는 특정 이익집단의 이익을 반영하는 사업이 선정될 수도 있다. 그리고 주민위원의 지속적이지 않은 일회성 참여의 경우 근본적인 주민 선호의 반영으로 간주하기 어려운 측면이 있다. 결국 주민참여예산제도에 참여하는 주민위원들의 대표성의 성격이 모호하고 주민참여예산안의 우선순위 결정에 있어서 지역 주민들에 대한 책임도 부담하지 않으므로 책임성을 저해할 개연성이 높다.

5. 주민참여예산제도의 발전방안

1) 참여범위의 확대

(1) 적극적 홍보

그간 지방자치단체는 주민참여예산제도의 확산과 정착을 위해 홍보활동을 하였다. 그러나 여전히 참여예산에 관한 관심과 이해는 높지 않다. 따라서 기존의 방식에서 벗어나 다양한 홍보수단을 개발하여야 한다. 현재 지방자치단체 참여예산 홈페이지 게시, 동영상, 자료집 형태로 홍보 콘텐츠가 마련되어 활용되고 있으나 제도소개 및 사업 제안방식 위주로 콘텐츠가 구성되어 있어 주민의 관심을 유발하는데 어려움이 있다. 유튜브, 카페, 블로그, SNS등을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 또한 이러한 방식을 활용하는 경우에도 직접 또는 외부기관에 의뢰하여 제작한 유튜브, 카페, 블로그, SNS가 정부 재정운영에 초점을 맞춘 경우 주민의 관심을 유발하기 쉽지 않다. 따라서 주민의 관심을 끌 만한 다양한 콘텐츠를 개발하고

이를 홍보에 적극적으로 활용할 필요가 있다. 또한 참여예산제도 우수사업에 대한 홍보 동영상이나 참여예산제도 참여 시기 등을 통하여 관심을 유발할 필요가 있다.

그리고 지방자치단체 중심의 하향식(top-down) 홍보를 벗어나 상향식(bottom-up) 홍보를 활성화할 필요가 있다. 이를 위해 참여예산제도의 사업제안자나 참여예산위원회의 주민으로 구성된 참여예산제도 홍보지원단을 조직하여 자발적 홍보 유도할 필요가 있다. 참여예산제도 홍보지원단 외에 주민이 참여하는 참여예산제도 홍보 동영상이나 블로그 공모전을 개최하고 이를 시상하여 주민의 자발적인 홍보활동을 유도할 필요가 있다.

(2) 참여주체의 확대

주민참여예산제도의 근거조항인 「지방재정법」 제39조 제5항에서는 해당 지방자치단체의 조례로 주민참여예산기구의 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항 등을 정하도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 주민참여예산 조례에는 주민의 범위를 명시하고 있다. 특정 지방자치단체에서는 주민의 범위를 지방자치단체의 구역 안에 주소를 두고 있는 사람으로 정의하기도 하지만 특정 지방자치단체는 주소를 두고 있는 사람 이외에 주소는 없지만 해당 지방자치단체의 구역 안에서 배우거나 근무하는 사람까지도 포함하고 있다.

「강원도 주민참여예산제 운영 조례」에 의하면 주민은 강원도에 주소를 두고 있는 사람을 의미하지만 「서울특별시 서대문구 주민참여예산제 운영 조례」에서는 주민을 서대문구에 거주하는 사람이외에 일하거나, 배우거나, 활동하는 모든 사람을 포함하고 있다(윤성일, 임동완, 2019). 적극 행정을 실현하기 위해서는 조례 등을 개정하여 주민을 넓게 정의하고 다양한 주민의 참여를 이끌어 낼 필요가 있다.

2) 참여절차의 내실화

(1) 지역회의의 구성

지역회의는 지역 주민들이 필요로 하는 사업을 제안하고 제안된 사업의 우선순위를 정해서 참여예산위원회에 전달하는 기능뿐만 아니라 참여예산위원을 추천하는 기능을 수행함으로써 주민참여예산제도의 기반이 된다(윤성일, 임동완, 2016).

그런데 우리나라의 경우 주민참여예산제도 운영에 있어서 지역회의가 없는 경우가 있다. 주민참여예산제가 지역회의 없이 주민참여예산위원회 중심으로 운영한다면 주민의 참여기회가 줄어들게 되어 주민참여예산제도를 소극적으로 운영하게 된다(이장욱, 서정섭, 2019). 지역회의가 구성되어 있는 경우 지역 현안을 더 적극적으로 반영하고 지역 주민들의 의견 수렴을 적극적으로 할 수 있다. 「지방재정법」에는 주민참여예산위원회만 명시되어 있지만 실질적인 운영의 내실화를 위해서는 지역회의를 구성하여 운영하는 것이 필요하다.

(2) 참여예산위원회의 전문성과 대표성 확보

참여예산위원의 경우 위원을 모두 공개 모집하는 지방자치단체도 있지만, 공개 모집과 함께 지방자치단체장, 지방의회, 지역회의, 사회단체 추천 등을 포함시켜 위촉하는 경우도 있으며 일부 공무원이 당연직으로 포함되는 경우도 있다(이유나, 2021). 그리고 주민참여예산위원회 전임 공무원, 이장, 통장 등 행정과 친밀한 관계에 있는 사람이 참여하는 경우도 많다. 이러한 경우 참여의 대표성이 부족하게 된다. 참여위원의 대표성이 확보되어야 사업 선정과 재원배분의 대표성이 확보될 수 있다. 따라서 공모방식을 확대하고 사회적 약자를 배려하는 위촉을 증가하여야 한다. 이를 위해서는 공무원의 적극적인 노력이 요구된다(이장

욱, 서정섭, 2019).

또한 전문성 확보를 위해서도 노력하여야 한다. 현재 많은 지방자치단체에서 예산학교를 운영하고 있다. 그러나 예산학교가 형식적으로 운영되거나 교육내용이 다소 어려우며 다른 부서 및 조직의 예산학교와 차별성이 부족하다. 예산학교는 주민참여예산제도의 취지를 살려 주민참여예산 중심으로 교육내용을 개발하여 운영할 필요가 있다. 또한 전문적인 내용 및 주민이 이해하기 어려운 내용은 알기 쉽게 바꾸거나 부가적인 설명을 할 필요가 있다. 되도록 주민이 체감할 수 있는 현실적인 사례 중심으로 운영하는 것이 필요하다.

(3) 주민총회와 투표

미국 시카고는 제안된 사업에 대하여 사업박람회(project expos)와 주민투표를 거쳐 우선순위를 결정한다. 뉴욕시의 경우에도 사업박람회와 주민투표 등을 운영하고 있다. 우리나라에서도 주민참여예산제도가 확산되면서 주민들의 실질적인 참여를 보장하기 위하여 사업박람회와 주민투표를 도입하였다(윤성일, 임동완, 2016; 이장욱, 서정섭, 2019).

주민투표 방식도 점차 다양화하고 있다. 오프라인에서는 주민총회 및 현장투표, 그리고 온라인에서는 컴퓨터와 모바일을 이용한 투표방식이 운영되고 있다. 서울특별시 은평구는 2012년에 전국 최초로 주민참여예산제도 운영절차에 스마트 폰을 활용한 모바일 투표를 도입하였고, 현장투표와 모바일 투표를 합산하여 주민제안사업의 우선순위를 결정하였다. 서울특별시 성북구는 2013년에 터치스크린을 활용한 현장투표, 컴퓨터를 활용한 온라인 투표, 스마트폰을 활용한 모바일 투표 등으로 주민제안사업의 우선순위를 결정하였다. 이외에도 2013년에 서울특별시 강동구와 경기도 수원시, 김포시가 스마트폰을 통한 모바일 투표를

도입하였으며, 서울특별시와 서울특별시 서대문구는 2015년에 모바일 투표를 도입하였다(윤성일, 임동완, 2019; 이장욱, 서정섭, 2019).

그러나 여전히 주민투표는 일부 지방자치단체에서만 활용하고 있다. 지방자치단체는 사업선정의 대표성을 확보하고 주민들의 실질적인 참여를 위해 다양한 주민투표 방식을 개발하고 이를 운영할 필요가 있다.

6. 결 론

2009년부터 정부는 적극행정 면책제도를 도입하여 공무원이 행정업무를 적극적으로 추진하도록 유인하고 있다. 규정이 불명확하거나 불합리한 상황에서 공무원이 창의성과 적극성을 바탕으로 적극적으로 행정을 추진하는 경우, 그로 인해 발생하는 책임을 면하게 하는 것이다(권혁주, 2021).

문재인 정부는 행정개혁의 주요한 과제로 적극행정을 추진하고 있다. 2019년 3월 14일 관계기관 합동으로 적극행정 추진방안을 발표하고, 5월 31일 적극행정 운영규정을 제정하여 제도화 기반을 마련하였다. 이후 적극행정위원회 설치, 적극행정 경진대회를 개최하며 제도 확산에 노력하고 있다. 동시에 적극행정 추진체제로 국무조정실의 총괄조정하에 중앙부처는 인사혁신처, 지방자치단체는 행정안전부가 적극행정을 주도적으로 운영하고 있다. 그리고 국민권익위원회, 감사원, 법제처, 법무부 등 다양한 부서에서 적극행정의 확산을 지원하고 있다. 정세균 전 국무총리는 2020년 1월 취임사에서 적극행정을 재차 강조하였다(권혁주, 2021; 김근세, 2021).

그런데 적극행정의 운영과 성과는 제도마다 다를 수 있다. 또한, 동일한 제도이어도 이를 어떻게 운영하는가에 따라 달라질 수 있다. 본 연구에서

는 동일한 제도가 지방자치단체의 적극행정 정도에 따라 그 성과가 달라질 수 있음에 주목하였다. 또한 적극행정의 개념은 시대에 따라 달라질 수 있다. 후기 신공공관리론(post-NPM)에서는 적극행정으로 공공성 재강조, 참여, 협업 등을 강조한다. 이러한 관점에서 본 연구는 참여를 강조하는 주민참여예산제도를 적극행정의 관점에서 검토하였다.

본 연구에서는 주민참여예산제도의 참여범위와 참여수준에 따라 분류였다. 본 연구에서 제시한 유형은 다음과 같다. 첫째, 공개회의형 주민참여예산제도는 주민을 좁게 정의하고 참여절차 중에서 주민참여예산위원회만 갖추고 있다. 이러한 형태로는 강원도, 충청북도 등이 있다. 둘째, 포커스 그룹형 주민참여예산제도는 주민의 범위가 확대되고 동 제도를 구성하는 참여절차 중에서 주민참여예산위원회이외에도 지역회의를 갖추고 있다. 이러한 형태는 세종특별자치시, 울산광역시 등이 있다. 셋째, 시민배심원형 주민참여예산제도는 주민의 범위를 가장 넓게 정의하고 참여절차에 지역회의, 주민참여예산위원회 이외에 주민투표를 포함하는 유형으로 서울특별시, 경기도 등이 있다.

이와 같이 우리나라의 주민참여예산제도는 주민의 범위를 규정할 때 주민등록상 주소를 둔 주민

만 주민으로 인정한 경우도 있었지만, 해당 지방자치단체에 사업체, 비영리법인, 학교 재학생 등까지 넓게 포함한 지방자치단체도 있었다. 한편 주민참여예산기구와 관련하여 주민참여예산위원회 중심으로 운영하는 지방자치단체도 있었지만 주민참여예산위원회, 지역회의, 주민투표 등 다양한 참여절차를 운영하는 지방자치단체도 있었다.

적극행정의 관점에서 볼 때 우리나라 지방자치단체의 주민참여예산제도는 소극적으로 운영하는 지방자치단체도 있었지만, 적극적으로 운영하여 주민들에게 실질적인 권한을 부여하는 지방자치단체도 있었다. 주민참여예산제도의 운영 취지를 고려할 때 다양한 주민이 참여할 수 있는 기반을 마련하고 실질적으로 주민의사가 반영될 수 있도록 체계적으로 참여절차를 구성하는 것이 필요하다. 특히 오프라인과 온라인에서 다양한 주민들이 참여할 수 있도록 하여 사업제안, 위원 공개모집, 사업 순위선정, 주민투표 등이 이루어진다면 주민들에게 권한위임이 실질적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이와 함께 주민참여예산을 예산편성뿐만 아니라 예산집행 및 결산까지 실질적으로 확대한다면 주민의 참여를 확대할 수 있고 나아가 참여예산의 취지를 구현할 수 있을 것이다. 주민참여예산제도는 적극행정을 통하여 공개회의형 보다는 시민배심원형으로 나아가야 한다.

참 고 문 헌

- 고재정 (2005). 포르투갈레그리의 참여예산제도. <2005 강릉경실련 정기포럼 자료집>.
- 곽채기 (2005a). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안. <한국지방재정논집>, 10(1), 274-276.
- 곽채기 (2005b). 주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영 전략. <지방재정>, 133, 37-58.
- 곽채기 (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. <지방재정과 지방세>, 44, 4392.
- 권혁주 (2021). 민주주의 관점에서 적극행정 이론구성과 추진전략. <제2차 적극행정포럼 자료집>, 3-14.
- 김근세 (2021). 적극행정과 중앙관리기구. <제2차 적극행정포럼 자료집>, 71-82.

- 김영수 (2015). 지방자치의 발달과 참여민주주의에서 본 주민참여예산제도. <공공사회연구>, 5(2), 22-65
- 김영재 (2014). 서울시 주민참여예산 거버넌스에 관한 논의. <정책과학연구>, 23(2), 36-62.
- 김윤권 (2019). 적극행정의 동인과 제약. <한국행정학회 동계학술대회 발표논문>, 1329-1359.
- 김윤권 (2021). 지능형 정부를 선도하는 적극행정, 민주주의와 적극행정. <2021년 제1차 적극행정포럼 자료집>, 3-27.
- 김윤권 · 이재호 · 윤수재 · 심호 (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. <한국행정논집>, 23(3), 829-852.
- 나중식 (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도, 성공요인과 한계. <한국행정논집>, 16(3), 457-482.
- 나중식 (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질 · 미국 · 한국을 중심으로. <지방정부연구>, 9(2), 133-158.
- 박민정 · 최성락 (2009). 주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석. <한국정책과학학회보>, 13(1), 123-43.
- 박희용 (2008). 주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구: 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 사례연구를 중심으로. 충남대학교 대학원 석사학위논문.
- 방성애 (2010). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안. 동의대학교 대학원 석사학위논문.
- 소순창 · 이광원 (2015). 중소도시형 주민참여예산 제도화 과정에서의 효율성 제고에 관한 연구: 논산시 주민참여예산제도를 중심으로. <한국지방자치학회보>, 27(2), 293-318.
- 송재석 (2008). 지방자치단체 주민참여예산제의 모형분석과 성공적 도입 · 운영 방안: 제천시 중심. <정책개발연구>, 8(2), 81-99.
- 신두섭 (2020). 주민참여예산제도 도입의 성과와 한계. <한국지방행정학회 세미나자료집>, 177-184.
- 신상준 · 이숙중 · C. Hampden-Turner (2015). 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정: 인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 중심으로. <한국지방자치학회보>, 27(2), 79-111.
- 안성민 (2005). 주민참여 예산제도: 포르투 알레그레시의 사례. <지방행정>, 2005(3), 139-148.
- 안성민 · 최윤주 (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로. <한국행정논집>, 21(4), 1369-1397.
- 안완기 (2007). 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안: 전북도민 여론조사를 중심으로. 전북발전연구원.
- 오강탁 (2021). 지능형 정부의 인공지능 활용에 따른 윤리적 · 법적 문제: 이슈와 대응 방안 중심으로. <2021년 제1차 적극행정포럼 자료집>, 31-47.
- 윤성일 (2018). 주민참여예산제도의 활성화 과제. <자치분권 시대의 지방재정> 중. 한국지방재정공제회.
- 윤성일 · 임동완 (2016). 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점. <한국콘텐츠학회논문지>, 16(6), 40-53.
- 윤성일 · 임동완 (2019). 주민참여예산제도의 토착화. <한국사회와 행정연구>, 29(4), 89-115.
- 이광원 (2014). 주민참여예산제도 실패 요인과 향후 발전 방향에 관한 연구 <한국국정연구>, 32(2), 37-53.
- 이유나 (2021). 자치분권 2.0 시대의 주민참여예산제 운영방향: 지방의회 주도 주민참여예산제 활성화. <한국지방행정학회 세미나자료집>, 127-141.
- 이자은 · 서순탁 (2018). 영국 도시재생의 지역사회 참여 성숙화 과정과 정책적 함의: Nabatchi의 시민참여프로젝트 수렴모형을 중심으로. <국토연구>, 98, 63-86.
- 이장욱 · 서정섭 2019. 지방자치단체의 주민참여예산 운영의 개선방향. <지방행정연구>, 33(2), 53-80.

- 이정만 (2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구: 충청남도의 사례를 중심으로. <한국지방자치학회보>, 26(2), 317-342.
- 이정희 (2021). 지능형 정보의 적극행정: 재정예산. <제1차 적극행정포럼 자료집>, 49-68.
- 임성일 (2011). 주민참여예산제도의 발전방향. <지방재정과 지방세>, 40, 68-95.
- 정상호 (2014). 참여민주주의의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제 연구. <시민사회와 NGO>, 12(1)3-34.
- 정우열 (2014). 주민참여예산제도의 평가와 과제. <한국지방자치연구>, 16(2), 241-257.
- 진경아 (2005). 주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례연구를 중심으로
서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 최천근 (2021). 경찰의 적극행정 지향가치, 한계 및 극복방안. <제3차 적극행정포럼 자료집>, 3-17.
- 최태현 · 정용덕 (2020). 적극행정의 철학적 · 윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. <한국행정연구>
29(1), 1-30.
- 하승우 (2007). 브라질 포르투 알레그레의 참여예산제 현황과 한국에 던지는 시사점. <풀뿌리정책포럼 발제문>.
풀뿌리자치연구소 이음 · 한양대 제3섹터 연구소.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Baiocchi, G. (2003). Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment, In A. Fung & E. Wright(ed.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, 45-76, London, UK: Verso.
- Creighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. John Wiley & Sons.
- Jo, S., & Nabatchi, T. (2021). Different Processes, Different Outcomes? Assessing the Individual Level Impacts of Public Participation. *Public Administration Review*, 81(1), 137-151.
- Koonings, K. (2004). Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre. *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 79-99.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In A. Shah(Eds.), *Participatory Budgeting*. The World Bank.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. John Wiley & Sons.
- Novy A., & Leuboult, B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- OECD (2001). *Citizens as partners*. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation

in Policy-Making.

- Polko, A. (2015). Models of Participatory Budgeting - the Case Study of Polish City. *Journal of Economics & Management*, 19, 34-44.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Wampler, B. (2000). A Guide to Participatory Budgeting. *Paper Presented at the Third Conference of the International Budget Project*. Mumbai.
- Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In Shah(ed.), *Participatory Budgeting*. The World Bank, Washington, D.C.
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative politics*, 36(3), 291-312.

Review of the Participatory Budgeting System from the Perspective of an Active Administration

Dongwan Lim, Sungil Yoon

Dankook University, Kangwon National University

This study analyzed the participatory budgeting system from the perspective of an active administration. The participatory budgeting system is based on the participation and collaboration emphasized in the post-NPM. Although all local governments implement participatory budgeting in Korea, its performance may vary depending on local governments' degree of active administration. Hence, the participatory budgeting system was classified according to the scope and the level of participation. The types of participation suggested in this study are as follows. First, the public conference-type participatory budgeting system narrowly defines residents and implements only the participatory budgeting committee mentioned in the participation procedures. Second, the focus group-type participatory budgeting system expands the scope of residents. It also conducts regional meetings and constitutes the participation budget committee as the system's participation procedures. Third, the citizen jury-type participatory budgeting system defines the most comprehensive scope of residents. It expands to include referendums and regional meetings and resident participation budget committee in the participation process. For the participatory budgeting system to be actively operated, it is necessary to establish a procedure to broaden the scope of residents. It is also important to conduct regional meetings and referendums to reflect residents' opinions and give them practical authority.

Keywords: Active Administration, Participatory Budgeting, Public Participation