참여예산제도의 통합적 운영 필요성에 대한 제언
-다중합리성 모형에 근거한 통합 온라인 플랫폼 운영을 중심으로-

행정학과 양진솔
사회복지학과 김민주

<목차>

Ⅰ. 서론
1. 문제 제기
2. 연구 목적
3. 연구 방법

Ⅱ. 이론적 배경
1. 다중합리성 모형
2. 참여예산제도

Ⅲ. 국내외 현황
1. 국내 참여예산제도 운영 사례
2. 해외 참여예산제도 운영 사례
3. 요약: 기술을 통한 통합과 다중합리성의 구현

Ⅳ. 본론
1. 현행 참여예산제도 운영의 문제
2. 참여예산제도의 통합적 운영 필요성 분석

Ⅴ. 결론 및 제언
1. 기대 효과
2. 한계 및 개선점

<표 목차>
<표 1> 국내외 참여예산제도 온라인 플랫폼 운영 비교

<그림 목차>
<그림 1> 파리시 참여예산 플랫폼의 '채택되지 않은 프로젝트' 공개 및 피드백 화면
<그림 2> 시카고 참여예산 플랫폼의 '제안사업 지도' 및 데이터 시각화
<그림 3> 미시적·거시적 예산결정의 관계 도식화
<그림 4> 통합 온라인 플랫폼 제작 예시 (Gemini Nano Banana 이용)

Ⅰ. 서론

1. 문제 제기

참여민주주의가 중요한 의제로 떠오르면서, 예산편성 과정에 시민이 직접 참여하는 참여예산제도가 전 세계적으로 확산되고 있다. 참여예산제도는 크게 주민참여예산제도와 국민참여예산제도로 나뉜다. 주민참여예산제도는 지방정부의 예산편성과정에 주민이 참여하여 함께 예산을 편성하는 것으로, 예산편성을 통한 재정과 정책의 의사결정을 주민과 지방정부가 함께하는 거버넌스의 한 형태이다.[1] 국민참여예산제도는 국가 수준에서의 일반 국민이 예산 과정에 참여할 수 있는 제도, 즉 전국 대상 정책을 제안하는 제도이다. 2017년 시범사업을 거쳐 2018년에 도입되었다.[2]

그러나 주민참여예산제도와 국민참여예산제도에는 다양한 문제점이 존재한다. 전자에는 예산편성 단계에 국한된 참여, 행정기관 주도적 운영 시스템, 낮은 참여율 및 동기 부족, 정보 공개의 제한성과 비친화성 등이 존재한다.[3] 후자는 주민참여예산제도와의 중복성, 제안자의 전문성 편차, 이익집단의 영향력 행사 창구로 이용될 우려와 더불어 정치적 합리성에 치중될 수 있다는 점 등이 있다. 이러한 문제점이 지속될 경우, 국민들로 하여금 새로운 정책에 대한 관심도가 줄어들 수 있고 나아가 실패한 예산 정책이 될 우려가 있다. 따라서 참여예산제도의 통합이 효율성과 효과성을 증대시킬 것이라는 가설을 세워 현재의 분절 운영에 대하여 문제를 제기하고자 한다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 다음과 같다.

① 현행 국민참여예산제도와 주민참여예산제도의 운영 현황 및 분리 운영의 구조적 문제점을 진단하고, 이를 다중합리성 모형으로 분석한다.
② 국내외 사례 및 현황을 근거로 두 제도를 통합했을 때 얻을 수 있는 효과를 확인한다.
③ 이를 바탕으로 통합 온라인 플랫폼 구축과 같은 해결 방안을 제시한다.

3. 연구 방법

본 연구는 참여예산제도를 다중합리성 모형의 관점에서 분석하였다. 참여예산제도는 단순한 행정 절차가 아니라, 복합적인 이익 배분의 문제이자 예산 배분의 문제이다. 다중합리성 모형은 제도를 다각도적 관점에서 기술적, 정치적, 문화적 합리성의 상호작용으로 이해한다. 하여 제도 운영의 복잡성과 한계 분석에 알맞을 것이라 판단하였다. 본 연구는 이 모형을 활용하여

---

1) 안성민, 이영. 주민참여예산제도 사례분석. 한국지방정부학회 학술대회자료집
2) 윤성일, 임동완. (2019-02-21). 참여예산제도의 비교 및 협력적 재설계. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울.
3) 김진필. "주민참여예산제도 개선 방안에 관한 연구." 국내석사학위논문 부산대학교 대학원, 2025. 부산.

현재 분리 운영되는 주민참여예산제도와 국민참여예산제도의 통합 가능성을 탐색하며, 특히 두 제도의 통합이 세 가지 합리성 차원에서 어떠한 시너지 효과를 창출할 수 있는지 분석하고, 이를 실현할 수 있는 온라인 플랫폼 구축 방안을 제시한다. 이를 통해 현행 참여예산제도의 한계를 극복하고 재정민주주의를 강화할 수 있는 실질적인 정책 대안을 모색하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 다중합리성 모형과 참여예산제도에 관한 이론적 배경을 고찰하고, 3장에서는 국내외 참여예산제도 운영 사례를 분석한다. 4장에서는 현행 제도의 문제점을 진단하고 다중합리성 모형에 근거하여 통합 운영의 필요성을 피력하며, 통합 온라인 플랫폼의 구축을 제언한다. 마지막으로 5장에서는 연구의 결론과 통합 온라인 플랫폼에 관련한 기대효과 및 한계점을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 다중합리성 모형

다중합리성 모형은 정책 결정 및 행위 분석에 사용되는 개념으로, 다양한 유형의 합리성을 포괄한다. 이는 정책 결정 이론의 주요 흐름이었던 합리적 모형과 점증적 모형 사이의 논쟁에서 시작되었으며, 그러나 1970년대 전 세계적인 경기 침체로 인해 예산이 점차적으로 증가하지 못하는 상황이 전개되면서 점증주의 예산이론의 설명력이 약화되었다. 이후 이를 대체하려는 이론들이 제시되었는데, 다중합리성이론(multiple rationalities theory)이 그 중 하나다.[4)]

발전 배경은 다음과 같다. Allison(1971)은 쿠바 미사일 위기라는 단일 사건을 분석하기 위해 합리적 행위자 모형, 조직 과정 모형, 관료 정치 모형의 세 가지 모델을 적용하여 다원적 관점의 활용 가능성을 제시했다. Linstone 등(1984)은 Allison의 접근 방식을 더욱 발전시켜 정책 문제 해결을 위한 "다중 관점(multiple perspectives)" 모형을 제안했다. 단일 프레임워크가 정책 결정의 현실을 포괄적으로 설명하는 데 한계가 있음을 인정하고, 복잡한 정책 환경을 더 잘 이해하기 위해 여러 관점을 통합하는 포괄적인 접근법을 제시했다.[5)]

다중합리성 모형은 기존의 합리성 또는 제한된 합리성과 구별되는 개념으로, 경제적 합리성, 사회적 합리성, 실용적 합리성, 가치합리성 등 다양한 개념을 포괄한다. 다양한 차원의 합리성을 함께 고려함으로써 보다 균형잡힌 정책 분석과 평가를 가능하게 한다. 세 가지 합리성은 실제 정책 과정에서는 동시에 작용하면서 때로는 조화를 이루고 때로는 갈등을 일으키기에 공공정책의 성공적 수립과 집행을 위해서는 이들 합리성 간의 균형과 조정이 필수적이다. 본 연구는 Linstone이 제시한 삼원적 분류인 기술적 합리성, 정치적 합리성, 문화적 합리성을 기본 틀로 채택하여 참여예산제도의 통합 운영 필요성을 분석하고자 한다.

---

4) 정상훈. (2024.02). 국회 상임위원회 예산안 예비심사가 확정 예산에 미친 영향- 법제사법위원회의 사례를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 정책학석사 학위논문.

5) 南宮槿. (1990). 多元的 觀點의 政策決定理論 및 그 意味에 관한 考察. 사회과학연구, 8, 95-107.

1.1. 기술적 합리성(Technical Rationality)

기술적 합리성은 기술적 측면에서의 타당성과 논리적 일관성을 평가하는 개념을 의미한다.[6] 이는 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 핵심 가치로 하며, 비용-편익 분석, 성과 측정, 자원의 최적 배분 등을 중시한다. 기술적 합리성의 관점에서 공공정책은 명확하게 정의된 목표를 가장 적은 비용으로 효과적으로 달성하는 것이 바람직하다. 이를 위해 객관적 데이터에 기반한 의사결정, 표준화된 절차, 전문적 지식의 활용, 모니터링과 평가 등이 강조된다.

현행 참여예산제도의 분절적 운영은 기술적 합리성 측면에서 여러 문제를 야기한다. 중앙정부와 243개 지방자치단체가 각각 독립적인 온라인 플랫폼을 구축·운영함에 따라 시스템 개발 및 유지보수에 중복 투자가 발생하고 있다. 또한 플랫폼 간 데이터 표준화 부재로 인해 유사·중복 사업 제안에 대한 통합적 관리가 어렵고, 참여 데이터의 축적과 분석을 통한 제도 개선도 제약받고 있다. 통합 플랫폼은 규모의 경제를 실현하여 시스템 구축 및 운영 비용을 절감할 수 있으며, 데이터의 체계적 관리와 분석을 통해 정책 효과성을 제고할 수 있다. 또한 사용자 경험(UX)의 일관성 확보와 지속적 개선을 통해 시민들의 참여 장벽을 낮출 수 있다는 점에서 기술적 합리성으로 설명 가능하다.[7]

1.2. 정치적 합리성(Political Rationality)

정치적 합리성은 교육정책 결정 및 집행 과정에서 이해관계자들이 경제적 효과 외에 정치적 이해관계, 가치관, 신념 등을 고려하는 합리성을 의미한다.[8] 이를 위해 이해관계자의 참여 보장, 소수자와 취약계층의 목소리 반영, 정책 결정의 투명성과 책임성 확보, 갈등 조정과 합의 형성 등이 중요하게 다루어진다. 참여예산제도는 본질적으로 정치적 합리성을 구현하기 위한 제도적 장치이다. 전통적인 대의민주주의 체제에서 배제되기 쉬운 일반 시민들에게 예산편성 과정에 직접 참여할 기회를 제공함으로써 재정민주주의의 실현을 꾀하는 것이다. 따라서 참여예산제도의 평가에서 정치적 합리성은 매우 중요한 기준이 된다.

현행 제도의 분절적 운영은 정치적 합리성 측면에서 보면 문제가 있다. 중앙정부와 각급 지방자치단체의 참여예산 플랫폼이 분리되어 있어 시민들이 통합적 시각에서 지역 현안을 파악하고 제안하기 어렵다. 또한 복잡한 참여 절차와 다수의 플랫폼은 디지털 리터러시가 낮은 취약계층의 참여 장벽으로 작용하여 참여의 형평성을 저해한다. 통합 플랫폼은 단일한 접점을 통해 중앙정부부터 기초자치단체까지의 참여예산에 접근할 수 있게 함으로써 참여의 접근성과 형평성을 제고할 수 있다. 또한 사업 제안의 연계성과 정합성을 높여 시민 제안의 정책 반영률을 향상시킬 수 있으며, 통합된 정보 제공을 통해 투명성과 책임성을 강화할 수 있다.

---

6) 정준표. (2003). 합리적 선택이론에 있어서 합리성의 개념. 대한정치학회보, 11(2), 415-439.
7) 강일규. 고혜원. 인적자원개발 정책 평가 체제 개발. 한국직업능력개발원.
8) 변기용, 박준회 and 장정현. (2019). 교육정책 과정에서의 정치적 합리성과 기술적 합리성 - 국민의 정부 7·20 교육여건 개선사업에 대한 사례분석을 중심으로. 교육정치학연구, 26(1), 1-28.

1.3. 문화적 합리성(Cultural Rationality)

문화적 합리성은 정책이 해당 사회의 가치, 규범, 관습, 정체성과 조화를 이루어야 한다는 관점이다. 문화적 상대주의는 문화적 합리성을 설명하는 이론적 도구이다. 문화적 합리성을 평가하는 방법은 다양한 문화적 맥락과 가치관을 고려하여 특정 행위나 결정이 해당 문화 내에서 어떻게 이해되고 정당화될 수 있는지를 파악하는 데 중점을 둔다. 이를 위해 사회적 가치와 전통에 대한 존중, 집단적 정체성과 공동체 의식의 고려, 신뢰와 사회적 자본의 구축, 제도적 관행과의 조화 등이 중요하게 다루어진다.

현행 제도의 분절적 운영은 문화적 합리성 측면에서도 한계를 보인다. 복잡하고 분산된 참여 체계는 시민들에게 혼란을 야기하고 제도에 대한 이해도와 신뢰도를 저하시킨다. 디지털 네이티브 세대의 사용자 경험 기대 수준에 부응하지 못하는 플랫폼의 UX/UI도 문제점으로 보인다. 또한 예산 부서의 삭감 기조와 주민 제안 공모 사업 담당 직원의 부정적 인식 또한 제도 활성화의 제약 요인으로 작용한다.[9] 이러한 상황에서 통합 플랫폼의 구축은 참여예산제도에 대한 명확하고 일관된 정체성을 확립하는 계기가 될 수 있다. 현대적인 디지털 경험을 제공하여 젊은 세대의 참여 효능감을 높이고, 참여 데이터의 축적과 공유를 통해 시민 간의 학습과 연대를 촉진함으로써, 궁극적으로 한국 사회의 특성에 부합하는 성숙한 시민참여 문화를 형성하는 토대가 될 것이다.

2. 참여예산제도

2.1. 주민참여예산제도의 개념 및 도입 배경

주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하여 의견을 제시하고 우선순위를 결정하는 제도이다. 1989년 브라질 포르투 알레그레시(Porto Alegre)에서 최초로 도입된 제도로서, 주민들을 단순히 수동적인 객체가 아니라, 능동적으로 참여해 예산 결정 과정에서 실질적인 역할을 담당하게 하는 것을 목적으로 한다. 또한 지방정부의 재정 운용에 대한 투명성과 효율성을 강화하고, 예산 낭비나 비효율적인 재정 운용을 야기하는 전통적인 예산 구조의 문제점을 해결하는 예산제도이다.[10]

우리나라에서는 2003년 광주광역시 북구가 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입한 이후 서울시 등 여러 지방자치단체가 자발적으로 이 제도를 채택하였다. 2006년 지방재정법이 개정되며 법적 근거가 마련되었다. 그리고 2011년 지방재정법 개정을 통해 모든 지방자치단체의 의무사항으로 법제화되었다. 2014년에는 주민 의견서가 지방의회에 제출되는 것이 의무화되었으며, 2020년에는 주민참여예산제도 대통령령에 운영평가기준이 마련되며 전국에 정착되었다. 지방재정법 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”고 규정하고 있다.[11]

---

9) 정재진. (2020). 道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안 : 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로. 지방행정연구, 34(2), 101-134

10) 김진필. (2025). 주민참여예산제도 개선 방안에 관한 연구 : 시민주권 강화와 관련하여 [석사학위논문, 부산대학교].

주민참여예산제도의 법제화 이후 모든 광역 및 기초자치단체는 조례를 제정하고 주민참여예산위원회를 구성하여 제도를 운영하고 있다. 주민참여예산제도는 주민들이 직접 필요한 사업을 제안하고 예산 계획을 수립함으로써 실질적인 참여를 보장한다. 중앙정부의 국민참여예산제도와 비교하면, 주민참여예산제도는 주민이 지방자치단체에서 수행하는 사업에 국한하여 예산 편성 과정에 참여하는 반면, 2018년에 본격적으로 도입된 국민참여예산제도는 지역적 제한 없이 중앙정부의 다양한 재정사업에 대해 국민이 참여할 수 있다는 차이점이 존재한다.[12)]

2.2. 국민참여예산제도의 개념 및 도입 배경

국민참여예산제도는 중앙정부 차원에서 국민이 예산편성 과정에 참여하는 제도이다. 이는 지방자치 차원에서 시작된 참여예산제도를 국가 재정 영역으로 확대한 것으로,「국가재정법」제16조1) 및 동법 시행령 제7조의22)에 근거하여 국민이 예산사업을 직접 제안하고 심사 또는 우선순위를 결정하는 과정에 참여하여 민주성과 투명성을 제고하기 위한 예산제도이다. 국민참여예산제도의 사업제안은 중앙정부에서 수행하는 모든 재정사업을 대상으로 포괄하지만, ① 중앙정부에서 수행하는 사업이 아닌 지방자치단체 고유사업 ② 단순 민원이나 재정소요가 없는 규제 철폐, 법령 위반사항 ③ 특정 개인에 대한 지원 ④ 공모형 사업과 총액계상 사업 ⑤ 철도, 도로 등 SOC 사업과 같이 예비타당성 조사 대상이 되는 대규모 사업은 제외한다.[13)]

국민참여예산제도의 운영 절차는 주민참여예산제도와 유사하나 형식과 규모에서 차이가 있다. 국민참여예산제도의 형식은 두 가지이다. 적격으로 판단된 제안 사업을 정식 사업으로 발전시키는 제안형과, 화두인 사회문제에 대해 자유롭게 국민 토론을 거치며 사업을 숙성하는 토론형 두 가지 형태로 운영된다.[14)] 또한 지역사회 주민들만을 대상으로 하는 주민참여예산제도와 달리 국민참여예산제도는 전체 국민들을 대상으로 한다는 점에서 유의미하게 규모의 차이가 존재한다. 세부적인 운영 절차는 다음과 같다. 국민들은 온라인 플랫폼을 통해 국가 사업을 제안하고, 제안된 사업은 관계부처의 검토를 거쳐 실현가능성이 평가된다. 국민참여예산위원회가 사업을 심의·의결하면, 기획재정부는 이를 다음연도 예산안 편성에 반영한다. 국회 심의·의결을 거쳐 확정된 사업은 해당 부처가 집행하며, 집행 결과는 국민에게 공개된다.

III. 국내외 현황

1. 국내 참여예산제도 운영 사례

국내 참여예산제도는 2011년「지방재정법」개정을 통해 모든 지방자치단체의 운영이 의무화되었으며, 2018년에는 중앙정부 차원의 '국민참여예산제도'가 도입되며 제도적·양적 확장을 이루었다. 특히 최근 코로나19 팬데믹을 거치며 기존의 오프라인 총회 중심 운영 방식이 온라인

11) 김진필. (2025). 주민참여예산제도 개선 방안에 관한 연구 : 시민주권 강화와 관련하여 [석사학위논문, 부산대학교].
12) 장유미, 김영록. (2022). 국민참여예산제도의 사업채택요인에 관한 연구. 예산정책연구, 11(2), 1-35.
13) 장유미, 김영록. (2022). 국민참여예산제도의 사업채택요인에 관한 연구. 예산정책연구, 11(2), 1-35.
14) 장유미, 김영록. (2022). 국민참여예산제도의 사업채택요인에 관한 연구. 예산정책연구, 11(2), 1-35.

플랫폼 기반으로 급격히 전환되는 추세이다.

그러나 이러한 외형적 성장에도 불구하고, 최근 들어 '제도적 피로감'과 '운영의 비효율성'에 대한 비판이 고조되고 있다. 이는 운영 주체의 이원화, 플랫폼의 기능적 한계, 그리고 숙의 과정의 부재가 복합적으로 작용한 결과로 풀이된다.

1.1. 주민참여예산제도: 양적 성장 이면의 '질적 위기'

1) 양적 확대와 최근의 예산 삭감 기조

현재 전국의 243개 광역 및 기초 지방자치단체는 조례에 근거하여 주민참여예산제를 운영하고 있다. 인천광역시의 참여예산은 2018년 14억 원에서 2022년 485억 원으로, 대전광역시는 같은 기간 29.5억 원에서 194억 원으로 급증하는 등 눈에 띄는 양적 성장을 이루었다.[15)]

하지만 최근 이러한 양적 팽창은 한계에 직면했다. 보도에 따르면 일부 지자체에서는 참여예산이 '나눠먹기식 예산'으로 전락하거나, 숙의 없는 인기투표로 인해 예산 낭비를 초래한다는 비판이 제기되었다.[16)17)] 이에 따라 2024~2025년에 들어서는 다수의 지자체가 재정 건전성을 이유로 주민참여예산 규모를 대폭 삭감하거나 축소 운영하는 등 제도의 '질적 위기'가 현실화되고 있다.

2) 운영 도구의 한계: 서울시 '엠보팅(mVoting)'과 온·오프라인의 괴리

온라인 시스템 도입을 통한 위기 극복 시도가 각 지자체에서 이루어지고 있다. 문제는 이들 시스템의 기능이 제한적이라는 점이다. 서울특별시의 경우, '서울시 시민참여예산 총회' 등을 통해 온·오프라인 병행 모델을 선도적으로 시도해왔으며[18)], 모바일 투표 시스템인 '엠보팅(mVoting)'을 통해 시공간적 제약을 완화하는 성과를 거두었다.

그러나 엠보팅은 예산 과정 전반을 포괄하는 '숙의플랫폼'이라기보다는, 사업 선정 단계의 '단순 투표' 기능에 특화된 범용 도구라는 점에서 한계가 명확하다. 시민들은 이미 결정된 선택지(사업안)에 대해 찬반을 표시할 뿐, 제안된 사업을 구체화하거나 댓글로 의견을 교환하며 대안을 모색하는 공론장 기능은 수행하기 어렵다. 이는 기술적 합리성은 확보했지만 정치적 합리성, 즉 숙의를 통한 합의가 부재한 형식적 디지털화에 그쳤다고 볼 수 있다.

---

15) 김윤승·전성만. (2023). 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구: 광역시를 중심으로. 지방행정연구, 37(2), 67-110.

16) 국민일보. (2023). [긴축 재정에 밀린 국민참여예산, 2년 만에 9분의 1로 준다]. . http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924320576

17) 중도일보. (2025). [<국감브리핑> 국민참여예산 반영 규모 윤석열 정부 들어 급감]. https://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20251014010002730

18) 서울특별시. (2023). 내 손안에 서울: 시민참여예산 총회. 서울시 미디어허브. https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/29276466

3) 통합 플랫폼의 부재: ‘주민e직접’ vs ‘주민e참여’의 비교

국가 차원의 통합적 운영 현황을 살펴보면 플랫폼의 부재와 한계가 드러난다. 행정안전부는 최근 주민조례발안, 주민투표 등 주민참정권 행사를 위한 통합 플랫폼인 ‘주민e직접(lumine.go.kr)’을 구축하였다. 이 시스템은 전자서명과 청구 절차를 단일 시스템으로 완벽히 통합하여 국민이 어느 지역에 살든 동일한 사용자 경험으로 참정권을 행사할 수 있게 했다.
반면 주민참여예산제도를 위해 운영 중인 ‘주민e참여’(지방재정365 포털 내)는 ‘허울뿐인 통합’에 그치고 있다. ‘주민e참여’는 실질적인 통합 데이터베이스가 아니라, 각 지자체의 예산 정보를 단순 취합하여 보여주거나 제안 신청 버튼을 누르면 해당 지자체의 개별 홈페이지로 링크를 연결(Out-link)하는 포털의 기능에 머물러 있기 때문이다.

[운영 사례 : 데이터 부재로 인한 ‘민원 처리반’ 전락] 통합된 데이터베이스의 부재는 제도의 질적 저하로 직결된다. 혹자는 지속적으로 요구되는 CCTV 설치 제안 등이 지역의 치안 문제인지 생활 복지 문제인지에 대한 근본적 검토 없이 단순 반복 민원으로 처리되는 경향을 지적한다.[19] 플랫폼을 통해 과거 사업 이력이나 유사 사례 데이터가 공유되지 않다 보니 주민 제안 사업의 다수가 단년도 소규모 토목·건설 사업(도로 포장, 배수로 정비 등)에 편중되는 현상이 나타난다. 이는 주민참여예산이 지역의 구조적 문제를 해결하는 정책 수단이 아닌 즉각적 요구에 대응하는 '민원 처리 수단'으로 한정되었음을 드러낸다.

1.2. 국민참여예산제도: 중앙과 지방의 단절된 ‘이중 트랙’

1) 제도 도입 및 시스템 구축 현황

기획재정부는 2018년부터 국가 재정 사업에 국민이 직접 참여할 수 있는 ‘국민참여예산제도’를 운영하고 있으며, 이를 위한 단일 플랫폼인 ‘국민참여예산 홈페이지(mybudget.go.kr)’를 구축하였다. 해당 시스템은 사업 제안부터 논의, 선호도 투표, 국회 의결 결과 확인까지의 전 과정을 온라인상에서 구현하여 절차적 완성도를 갖추었다.

2) 데이터 및 프로세스의 단절로 인한 비효율

그러나 이 시스템은 지방자치단체의 주민참여예산제도와 완전히 분리되어 운영된다는 점에서 치명적인 비효율을 내포한다. 국민의 일상생활에서 발생하는 문제들은 중앙정부 사무(국가 예산)와 지방정부 사무(지방 예산)가 혼재되어 나타나는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고, 현재 두 시스템 간의 데이터 연계나 로그인 통합은 전혀 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 주민은 자신의 제안이 어느 관할에 속하는지 스스로 판단하여 각기 다른 사이트(국민참여예산 vs 개별 지자체 홈페이지)에 접속해야 한다. 더욱 심각한 문제는 ‘이관 시스템’의 부재다. 국민참여예산 홈페이지에 제안된 안건이 국비 사업 대상이 아닌 것으로 판명될 경우, 해당 내용이 지자체 시스템으로 자동 이관되지 않고 단순 ‘부적격(각하)’ 처리되는 사례가 빈번하다. 이는 행정력 낭비일 뿐만 아니라 참여자의 효능감을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

---

19) 김윤승·전성만. (2023). 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구: 광역시를 중심으로. 지방행정연구, 37(2), 67-110.

1.3. 소결: 통합적 디지털 숙의 공간의 필요성

요약하자면, 국내 참여예산제도는 제도의 양적 확산에는 성공하였으나 이를 뒷받침할 '디지털 인프라'는 지자체별로 파편화되어 있거나 기능적으로 낙후되어 있다.

최근 언론을 통해 지적된 예산 낭비와 비효율성 논란[20][21]은 이러한 시스템적 한계와 무관하지 않다. 기술적 측면에서 보면 서울시 엠보팅과 같이 투표 편의성에만 치중하거나, 주민e참여와 같이 물리적 통합 없이 링크만 연결하는 방식은 데이터의 축적과 활용을 저해한다. 정치적/문화적 측면에서 보면 중앙(국민참여예산)과 지방(주민참여예산)의 단절은 시민들에게 혼란을 가중시키고, 제안된 아이디어가 사장되게 만듦으로써 참여 동기를 약화시킨다.

따라서 현재의 위기를 극복하기 위해서는 단순한 투표 도구를 넘어, 제안-숙의-결정-집행의 전 과정을 아우르며 데이터가 유기적으로 연결되는 통합적 온라인 플랫폼의 구축이 시급하다.

2. 해외 참여예산제도 운영 사례

국내 참여예산제도가 중앙(국민)과 지방(주민)의 시스템 분절로 인해 데이터와 참여 경험이 단절되어 있다면, 해외의 선진 사례들은 '기술적 구조'와 '통합 프로세스'를 통해 행정의 분리를 극복하고 있다. 이들은 데이터가 축적되고 과정이 투명하게 공유되는 통합적 공론장으로서의 플랫폼을 구현하여, 기술적·정치적·문화적 합리성을 동시에 달성하고 있다.

2.1. 데시딤(Decidim) - 바르셀로나 & 브라질

1) 플랫폼의 철학 및 구조: "우리가 결정한다"

스페인 바르셀로나에서 시작된 '데시딤(Decidim)'은 카탈루냐어로 "우리가 결정한다"는 뜻을 가진 오픈소스 참여 민주주의 플랫폼이다. 데시딤은 단순한 전자 투표 도구가 아니라 시민들이 스스로 조직하고 논의하며 정책 결정 과정을 추적할 수 있는 권한을 부여하는 '기술정치적 네트워크'로 정의된다.[22] 현재 헬싱키, 멕시코시티, 뉴욕 등 전 세계 30개국 450여 개 기관에서 사용되며 참여예산 플랫폼의 글로벌 표준으로 자리 잡았다.

---

20) 국민일보. (2023). [긴축 재정에 밀린 국민참여예산, 2년 만에 9분의 1로 준다]. . http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924320576

21) 중도일보. (2025). [<국감브리핑> 국민참여예산 반영 규모 윤석열 정부 들어 급감]
. https://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20251014010002730

22) Barandiaran, X. E., Calleja-López, A., Monterde, A., & Romero, C. (2024). Decidim, a Technopolitical Network for Participatory

2) 단절의 극복: 다중 입주(Multitenancy)와 연합(Federation)

데시딤의 가장 결정적인 기술적 혁신은 '행정적 분리'를 '플랫폼의 분리'로 이어지지 않게 했다는 점이다. 다중 입주와 연합 기술로 설명하겠다.

- 다중 입주(Multitenancy) 기술: 데시딤은 하나의 플랫폼 인프라(서버) 안에 여러 독립된 조직(지자체, 단체)이 입주하여 사용할 수 있는 기능을 제공한다. 바르셀로나 광역의회의 사례를 보면, 광역의회가 데시딤 플랫폼 하나를 구축한 뒤, 관할 내 100여 개 기초지자체가 이를 함께 활용할 수 있도록 제공했다.

이를 통해 각 기초지자체는 개별 인프라 구축에 따른 재정적 부담을 경감하는 동시에 광역 단위의 데이터 표준화 및 상호운용성을 확보할 수 있었다. 상호운용성이란 서로 다른 시스템 간에 데이터를 원활히 교환하고 활용할 수 있는 능력을 뜻한다. 이는 한국에서 나타나는 비효율성을 기술적으로 해소한 사례다. 한국의 경우 각 지자체가 독립적으로 서버를 구축하면서 데이터 사일로(Data Silo) 현상이 발생한다. 데이터 사일로란 조직 간 데이터가 고립되어 공유 및 통합이 불가능한 상태를 뜻한다. 데시딤은 이러한 파편화된 시스템 구축 방식의 문제를 근본적으로 방지한다.

- 연합(Federation) 기술: 데시딤은 연합 기술을 통해 서로 다른 서버에 설치된 플랫폼 간에도 데이터와 사용자 인증을 연동할 수 있다. 연합 기술이란 분산된 시스템들이 서로 정보를 공유하고 협력할 수 있도록 하는 기술적 방식을 의미한다. 이를 통해 시민들은 행정 구역이 달라도 별도의 재가입이나 재인증 없이 여러 지자체의 플랫폼을 자유롭게 이용할 수 있는 심리스(Seamless, 끊김 없는) 환경을 경험하게 된다.

2.2. 프랑스 파리(Paris) - "시와 구의 경계를 허무는 통합 경험"

1) 단일 플랫폼을 통한 통합 운영

파리시는 200만 인구의 거대 도시임에도 불구하고, 한국의 '서울시-자치구' 분리 모델과 달리 단일 플랫폼(budgetparticipatif.paris.fr)에서 통합 운영하는 방식을 택했다. 전문가의 분석에 따르면, 파리시 플랫폼은 프로젝트를 '파리 전체(Toute la ville)' 대상 사업과 '지역(Arrondissement)' 대상 사업으로 구분하여 접수받지만, 모든 제안과 투표 과정은 하나의 웹사이트에서 통합적으로 이루어진다.[23)]
시민들은 로그인 한 번으로 "파리 전체를 위한 거대 프로젝트"와 "내 동네의 소규모 사업"을 한 화면에서 동시에 투표할 수 있다. 이는 행정 칸막이로 인해 시민이 여러 사이트를 오가야 하는 참여 비용을 낮추어 참여 효능감을 높이는 결과를 가져왔다.

---

23) 임성일·서정섭·라휘문·배정아. (2021). 주민참여예산제도 활성화 방안 마련 연구: 온라인 플랫폼 구축 모델 개발. 행정안전부·한국지방재정학회.

2) 과정의 완전한 투명성: '네거티브 피드백' 공개

또한 파리시는 '탈락한 프로젝트(Projets non soumis au vote)'까지 모두 플랫폼에 게시하고, 담당 부서가 "왜 이 제안이 불가능한지"에 대해 상세한 댓글로 사유를 공개한다.

그 내용은 다음와 같다. 파리 14구의 '포장도로 소음방지 코팅' 제안에 대해, 담당 부서는 "이미 해당 구역은 소음 방지 포장이 완료된 상태이므로 중복 투자에 해당하여 채택되지 않았다"는 구체적인 기술적 검토 결과를 공개 댓글로 게시하였다. 이러한 투명한 피드백 시스템은 행정의 신뢰도를 높이고, 불필요한 반복 민원을 줄이는 학습 효과를 창출하여 정치적 합리성을 강화한다.



자료: https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/

<그림 1> 파리시 참여예산 플랫폼의 '채택되지 않은 프로젝트' 공개 및 피드백 화면

3) 온-오프라인의 유기적 결합

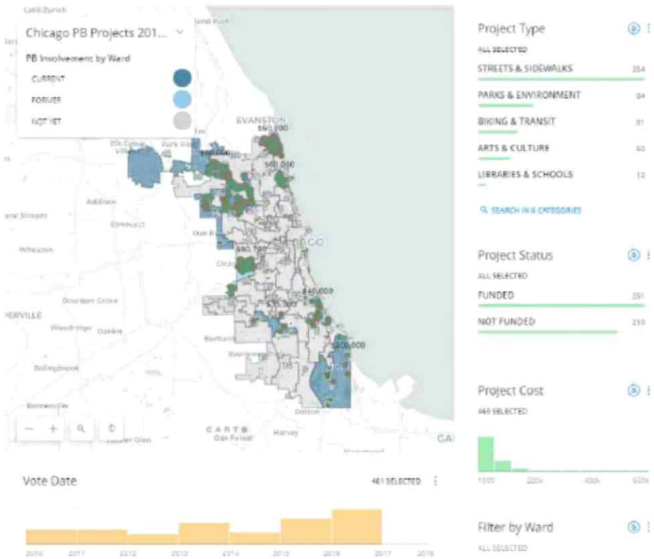
파리시는 디지털 격차 해소를 위해 온라인 투표뿐만 아니라 시내 곳곳에 투표소를 설치하여 오프라인 투표를 병행한다. 중요한 점은 오프라인 투표 결과가 별도로 관리되는 것이 아니라, 운영요원에 의해 즉시 디지털 데이터로 변환되어 온라인 플랫폼의 결과와 실시간으로 합산된다는 점이다. 2019년 기준 약 23만 명의 시민이 참여했는데, 이는 온-오프라인이 통합된 데이터 관리 시스템 덕분에 가능한 수치였다.

2.3. 미국 시카고(Chicago) - "데이터 시각화로 보는 내 동네 예산"

1) 텍스트를 넘어선 데이터 시각화(Mapping)

미국 시카고의 참여예산 플랫폼(PB Chicago)은 텍스트 위주의 정보 제공을 뛰어넘어, '지도(Map)'를 기반으로 한 직관적인 인터페이스를 제공한다. 시카고는 2010년부터 축적된 제안 사업 데이터를 구글 맵 기반의 지도 위에 시각화하여 제공한다.

사용자는 지도를 확대/축소하며 자신의 거주지 주변에 어떤 사업이 제안되었고, 현재 어떤 상태(진행 중, 완료, 미시행)인지 아이콘으로 즉시 확인할 수 있다. 사업 유형은 거리/도로, 공원/환경, 예술/문화 등으로 색깔별로 구분되어 있어, 주민들이 엑셀 파일을 뒤지지 않고도 지역의 투자 현황을 한눈에 파악할 수 있다. 이는 정보 접근성을 높여 기술적 합리성을 극대화했다.



<그림 2> 시카고 참여예산 플랫폼의 '제안사업 지도' 및 데이터 시각화

2) 형평성(Equity)을 위한 데이터 기반 의사결정

시카고 모델은 단순히 인기 있는 사업을 선정하는 것을 넘어, 데이터에 기반한 공정성을 추구한다. 플랫폼은 '아동기회지수'와 같은 사회경제적 지표 데이터를 지도 위에 중첩하여 보여준다. 이를 통해 주민들은 어느 지역이 낙후되었는지, 어느 지역에 투자가 우선되어야 하는지를 데이터로 확인하고 투표할 수 있다. 이는 참여예산이 지역 이기주의(NIMBY/PIMFY)로 흐르는 것을 방지하고, 공동체의 균형 발전을 도모하는 정치적·윤리적 합리성을 기술적으로 지원하는 방식이다.

3) 시민사회와의 협력 모델

시카고의 경우 시청이 운영하는 공식 채널 외에도, 비영리단체인 'PB Chicago'가 운영하는 시민 주도 플랫폼이 활성화되어 있다. 이들은 복잡한 예산 데이터를 시민들이 이해하기 쉬운 '피자 그래프(시카고 피자 모양)'나 '인포그래픽'으로 가공하여 제공한다. 딱딱한 정보 제공을 넘어, 시민사회가 데이터를 재가공하여 효능감을 높인다.

3. 요약: 기술을 통한 통합과 다중합리성의 구현

국내와 해외의 참여예산제도 운영 현황을 비교 분석한 결과는 <표 1>과 같이 요약할 수 있다. 가장 큰 차이점은 해외 사례들이 행정적 분리를 기술적 연결로 극복했다는 점이다.

<표 1> 국내외 참여예산제도 온라인 플랫폼 운영 비교

구분	국내 (주민/국민참여예산)	해외 (데시딤, 파리, 시카고)
플랫폼 구조	**파편화·분절적** (중앙/지방 서버 분리)	**통합·연결적** (다중 입주, 연합, 단일 플랫폼)
사용자 경험	관할에 따라 **개별 사이트 접속** 필요	**One-ID, One-Stop**으로 전체/지역 참여 가능
정보 제공	**텍스트·게시판** 중심 (가독성 저하)	**지도·시각화** 중심 (직관적 이해)
피드백	선정 결과만 통보 (탈락 사유 불투명)	**전 과정 공개** (탈락 사유 및 진행상황 추적)
운영 가치	행정 편의성, 동원 중심	**다중합리성** (기술적 개방, 정치적 신뢰, 문화적 효능감)

결론적으로, 해외 선진 사례들은 기술적 합리성(통합 아키텍처, 시각화)을 통해 행정의 비효율을 상쇄하고, 이를 바탕으로 정치적 합리성(투명한 피드백, 데이터 기반 숙의)과 문화적 합리성(참여 효능감)을 동시에 달성하고 있다. 이는 현재 분절적 운영으로 위기를 겪고 있는 국내 참여예산제도에 '통합 온라인 플랫폼' 구축이 왜 필수적인지를 보여주는 강력한 증거이다.

Ⅳ. 본론

1. 현행 참여예산제도 운영의 문제

국내 주민참여예산제도는 2011년「지방재정법」개정을 통한 의무 도입 이후, 조례 제정과 온·오프라인 참여 기구 구성을 통해 외형적인 기틀을 마련하는 데 성공했다. 그러나 실제 운영 단계에서는 '디지털 형식주의'와 '숙의(Deliberation)의 실종'이라는 심각한 질적 한계에 직면해 있다. 특히 최근 비대면 환경의 일상화로 디지털 플랫폼 도입이 가속화되었음에도 불구하고, 기술이 민주적 효능감을 높이기보다는 행정 편의를 위한 단순 접수 창구로 전락했다는 비판이 제기된다. 국회입법조사처의 최신 연구(2025) 또한 현재의 운영 실태가 주민의 실질적 권한 강화보다는 형식적 절차 이행에 머무르고 있다고 지적한다.[24] 현행 제도의 문제는 크게 플랫폼 기능의 편향성, 거버넌스 체계의 단절, 그리고 환류 체계의 붕괴로 구체화할 수 있다.

1.1. 정보 제공 중심의 단방향성과 숙의(Deliberation) 공간의 부재

현재 대다수 지방자치단체의 온라인 플랫폼은 주민 간의 상호작용이 일어나는 '쌍방향 소통 채널'이라기보다는, 행정이 결정한 사항을 일방적으로 게시하는 '디지털 게시판'의 기능에 머물러 있다. 전문가가 전국 지방자치단체를 대상으로 실시한 실태조사 결과에 따르면, 국내 지자체 온라인 플랫폼의 기능은 정보제공, 숙의/소통, 의사결정 기능 간의 심각한 불균형을 보인다.[25]

2021년 기준 조사에서 온라인 플랫폼을 통해 '사업 제안'을 받는 비율은 94.0%로 매우 높게 나타났다. 반면, 주민들이 제안된 안건에 대해 댓글을 달거나 토론하며 의견을 교환하는 '주민 상호 논의(숙의)의 장'을 제공하는 비율은 10.7%에 불과했다. 이는 온라인 공간이 단순한 민원성 제안을 접수하는 창구로만 활용될 뿐, 시민들이 제안을 공공의 의제로 발전시키거나 타당성을 검증하는 '공론장'으로서의 기능은 사실상 상실했음을 의미한다. 숙의가 생략된 채 진행되는 '좋아요' 클릭 유도식의 투표는 인기투표로 변질되어 예산 낭비를 초래하는 원인이 되고 있다.

이러한 '숙의 부재' 문제는 제도가 도입된 지 10년이 지난 현재까지도, 질적 정체의 형태로 지속되고 있다. 2024년 행정안전부의 전국 주민참여예산제도 성과평가 결과에 따르면, 전체 243개 지자체 중 76.1%(185개소)가 제도 운영 전반에서 '개선 필요' 등급을 받으며 질적 정체 현상을 드러냈다. 우수 등급을 받은 지자체는 9.0%(22개소)에 불과해, 대다수 지자체에서 플랫폼이 주민의 실질적 참여를 이끌어내는 데 실패하고 있음을 보여준다.[26]

---

24) 국회입법조사처. (2025). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안 (연구보고서, 연구책임자: 류영아). 서울: 국회입법조사처.

25) 임성일·서정섭·라휘문·배정아. (2021). 주민참여예산제도 활성화 방안 마련 연구: 온라인 플랫폼 구축 모델 개발. 행정안전부·한국지방재정학회.

26) 시민참여솔루션. (2024). 2024 전국 주민참여예산제도 성과평가 결과 분석 보고서.

정보 제공 방식 또한 공급자(행정) 중심의 텍스트와 한글(HWP) 파일 첨부 형식이 주를 이루고 있어, 모바일 환경에 익숙한 주민들의 접근성을 저해하고 있다. 시카고나 파리와 같이 지도(Map) 기반의 시각화나 인포그래픽을 활용하여 직관적인 정보를 제공하는 사례는 드물며, 이는 주민들이 예산 정보를 이해하고 정책 효능감을 갖는 데에 높은 진입장벽으로 작용한다.

1.2. 행정 계층 간 시스템 단절과 데이터 사일로(Data Silo)

현행 운영 체계의 가장 치명적인 구조적 결함은 중앙정부(국민참여예산)-광역지자체-기초지자체-읍면동으로 이어지는 예산 과정이 온라인상에서 완전히 단절되어 있다는 점이다. 주민의 삶은 행정 구역의 경계를 넘나들며 이루어지지만, 이를 뒷받침하는 시스템은 파편화되어 있어 '사용자 경험(UX)'의 단절을 초래한다.

전문가의 분석에 따르면, 광역자치단체와 기초자치단체의 온라인 플랫폼이 시스템적으로 연계된 사례는 7.7%에 불과하며, 기초지자체와 읍면동 간의 연계율 또한 12.4%로 매우 저조하다. 이러한 분절적 구조 하에서 주민은 자신이 제안하려는 사업이 국가 사무인지, 광역 사무인지, 기초 사무인지를 스스로 판단하여 각각의 개별 사이트(국민참여예산 홈페이지, 시·도청 홈페이지, 구청 홈페이지 등)를 직접 찾아다녀야 한다. 이는 참여 비용을 높여 주민의 이탈을 유발하는 주요 원인이 된다.[27)]

각 지자체가 독립 서버를 구축하여 운영함에 따라, 축적된 제안 데이터가 공유되지 못하고 고립되는 '데이터 사일로(Data Silo)' 현상이 발생한다. 2025년 국회입법조사처 보고서에서도 지자체 온라인 플랫폼과 기존 오프라인 주민자치회 활동 간의 연계 부족이 주민 대표성을 저해하고 데이터의 연속성을 끊는 원인으로 지목되었다. 데이터가 통합 관리되지 않으면서 타 지역의 우수 사례를 벤치마킹하거나, 인접 지자체 간의 유사·중복 사업을 걸러내는 '데이터 기반 학습 기제'가 작동하지 않아 행정력과 예산의 낭비를 초래하고 있다.[28)]

1.3. 과정의 불투명성과 피드백 시스템의 붕괴

참여예산제도의 핵심은 최종 결과뿐만 아니라 그 결정에 이르는 '과정의 투명성'에 있다. 그러나 현행 시스템은 심사 과정은 생략한 채 최종 선정 결과만을 통보하는 '블랙박스(Black Box)'형 운영에 그치고 있다.

주민이 제안한 사업이 어떤 기준과 논의를 거쳐 선정되거나 탈락했는지에 대한 구체적인 정보가 제공되지 않는다. 제안 사업의 검토 내용을 공개하는 지자체는 36.1%에 불과했으며, 특히 탈락 사유에 대한 구체적인 피드백(Negative Feedback)을 제공하지 않아 주민들의 불신을 키우고 있다.[29)] 실제로 2024년 기준, 예산 편성 단계에서 예산안 초안을 주민에게 투명하게 공개하고 실질적인 의견을 수렴하는 지자체는 100곳 중 8곳에 불과한 것으로 나타났다.[30)]

---

27) 김윤승·전성만. (2023). 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구: 광역시를 중심으로. 지방행정연구, 37(2), 67-110.

28) 국회입법조사처. (2025). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안 (연구보고서, 연구책임자: 류영아). 서울: 국회입법조사처.

29) 임성일·서정섭·라휘문·배정아. (2021). 주민참여예산제도 활성화 방안 마련 연구: 온라인 플랫폼 구축 모델 개발. 행정안전부·한국지방재정학회.

예산편성 이후 실제 집행 현황이나 모니터링 결과를 온라인으로 공개하는 비율은 23.2%에 그쳤으며, 사업 종료 후 성과를 평가하고 그 결과를 다음 연도 제도 개선에 반영하는 환류 기능은 21.5%의 지자체에서만 작동하고 있다. 자신이 제안한 사업이 실제 어떻게 구현되었는지, 혹은 왜 구현되지 못했는지에 대한 정보를 얻지 못한 주민은 참여 효능감을 상실하게 되며, 이는 장기적으로 제도의 지속가능성을 위협하는 요인이 된다.

결론적으로 현행 참여예산제도는 기술적 연결성, 정치적 숙의성, 그리고 행정적 투명성이 모두 결여된 채 운영되고 있다. 따라서 이러한 구조적 한계를 극복하고 제도의 질적 도약을 이루기 위해서는, 개별 홈페이지의 기능 개선을 넘어 다중합리성 모형에 기반한 통합적이고 유기적인 온라인 플랫폼의 구축이 필수적으로 요구된다.

2. 참여예산제도의 통합적 운영 필요성 분석

2.1. 현황을 중심으로

참여예산제도는 중앙·광역·기초·주민자치 수준이 서로 분절적으로 운영되면서 형식화·비효율 문제가 커지고 있다는 사실이 선행연구를 통해 드러난다. 형식상의 참여예산제도는 전국적으로 도입되었으나, 광역·기초 간 운영모형과 절차, 주민참여기구 구성이 제각각이어서 제도 효과와 주민 경험이 지역마다 크게 달라지는 '파편화' 현상이 나타난다.[31] 이러한 분절성은 참여예산의 목표·지표·평가체계가 각 단위에서 따로 설계되도록 만들고, 주민 입장에서는 '어디서 무엇을 제안해야 하는지' 이해하기 어렵게 해 참여 문턱을 높인다. 특히 기존 주민자치기구·주민자치회와의 연계가 미흡해, 마을 의제와 예산 의제가 단절되거나 중복 논의되는 문제가 지적된다.[32]

여러 실태조사에 따르면 많은 지자체가 조례 제정 및 운영에 그치는 최소한의 운영만 하고 있다. 일반회계 대비 참여예산 비율이 1% 미만인 곳이 과반수 이상으로, 실질적 재정권한도 제한적이다. 위원 구성에서도 성별·연령·직업·사회적 약자 등 대표성 확보가 충분하지 않고, 공개모집 비율이 낮아 참여집단이 협소해지는 경향이 보고된다. 또한 공무원은 의사결정 지연, 행정비용 증가를 우려하고, 주민위원은 대표성과 권한 부족을 문제로 인식하는 등 이해당사자 간 인식 격차가 큰 탓에 본 제도가 갈등 요인이 되기도 한다. 이런 형식화와 대표성의 한계를 줄이려면, 위원회 구성 기준, 참여 범위, 모니터링 및 환류 과정을 중앙 지침과 지방 특성에 맞춘 '통합적 운영 모델'로 재정비할 필요가 있다.[33]

---

30) 행정안전부. (2024). 주민의견 듣고 예산 짜는 지자체는 100곳 중 8곳 불과 보도 관련 설명자료 (2024.4.19.). 세종: 행정안전부 지방재정경제실.
31) 권오성. (2015). 주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구. 국가정책연구포털, KIPA 연구보고서 2015-26
32) 류영아. (2019). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안. 국회입법조사처. 입법·정책보고서 Vol. 27
33) 류영아. (2019). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안. 국회입법조사처. 입법·정책보고서 Vol. 27

국민참여예산제도는 시행 이후 매년 제안 및 채택 건수가 증가하며 양적 성장을 보이고 있다. 2019년에는 채택 사업 수가 38개였으며, 총 예산 배정액은 92,808백만 원이었으며, 이후 2022년에는 채택 사업 수가 71개로 증가했다, 총 예산 배정액도 142,851백만 원으로 증가하는 추이였다. 제안된 사업 수 대비 채택 사업 수의 비율(채택률)은 2019년 3.1%에서 2021년 6.3%까지 증가했다가 2022년 5.0%로 4년간 평균 채택률은 4.8%[34]로, 혹자는 국민의 목소리가 반영된다고 판단할 수 있다. 다만, 우리나라 지방재정은 중앙정부 이전재원 비중이 높고, 지방세 수입 비중이 30%대 중반 수준에 머물러 재정 자율성이 제한적이다. 이런 구조에서 중앙·지방 간 예산편성과 집행 과정이 유기적으로 정렬되지 않으면, 주민이 제안한 사업이 실제 재원배분 단계에서 반복적으로 좌절되거나 축소되는 문제가 발생한다.[35]

통계의 오류도 존재한다. 평균 사업 채택률이 4.8%라고 하면 상당수의 국민의 의견이 채택된다고 생각할 수 있다. 그러나, 국가단위 참여예산, 즉 국민참여예산제도에 사용된 금액은 2018년 이후 규모가 늘었다가 2023-2024년 전체 예산 대비 비율은 0.007%와 0.002% 수준으로 다시 축소되었다.[36] 축소된 예산 상황에 효과적인 통합 조정이 결여된다면 예산 간 불일치와 누락이 커질 것으로 판단된다.

2.2. 다중합리성 모형을 중심으로

2.2.1. 기술적 합리성 측면

기술적 합리성은 참여예산제도의 효율성과 전문성, 즉 목표 달성에 있어서의 효율성을 중시한다. 이러한 관점에서 시스템의 분절은 사용상 불편과 행정력의 낭비를 야기한다. 또한 예산은 제한되었기에 이를 효과적으로 배분하기 위한 방안이 명확히 설정되어야 한다. 디지털 플랫폼을 활용한 참여 시스템 구축, 예산 정보의 시각화와 접근성 향상, 그리고 사업 성과 측정을 위한 지표 개발 등이 기술적 합리성을 제고하는 핵심 요소이다. 이러한 기술적 기반이 부족할 경우, 주민의 참여가 비효율적으로 이루어지거나 실현 가능성이 낮은 사업에 예산이 배정되는 문제가 발생할 수 있다.

2.2.2. 정치적 합리성 측면

정치적 합리성은 다양한 이해관계자 간의 권력 배분과 협상 과정, 즉 예산·정책 과정에서의 투명성을 중시한다. 참여예산제도는 본질적으로 주민, 지방의회, 행정기관 간의 권한과 책임을 재배치하는 정치적 과정이다. 따라서 각 주체의 이해관계를 조정하고 합의를 도출할 수 있는 민주적 절차와 제도적 장치가 마련되어야 한다. 특정 집단이나 지역에 편중되지 않고 다양한 계층과 지역의 목소리가 균형있게 반영될 수 있도록 대표성을 확보하는 것이 중요하다. 정치적 합리성이 결여되면 형식적 참여에 그치거나 특정 집단의 이익만 반영되는 왜곡이 발생할 수 있다.

---

34) 장유미, 김영록. (2022). 국민참여예산제도의 사업채택요인에 관한 연구. 예산정책연구, 11(2), 1-35.
35) 권오성. (2015). 주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구. 국가정책연구포털, KIPA 연구보고서 2015-26
36) Open Government Partnership. Expanding Participatory Budgeting (KR0053). https://www.opengovpartnership.org/members/republic-of-korea/commitments/KR0053/

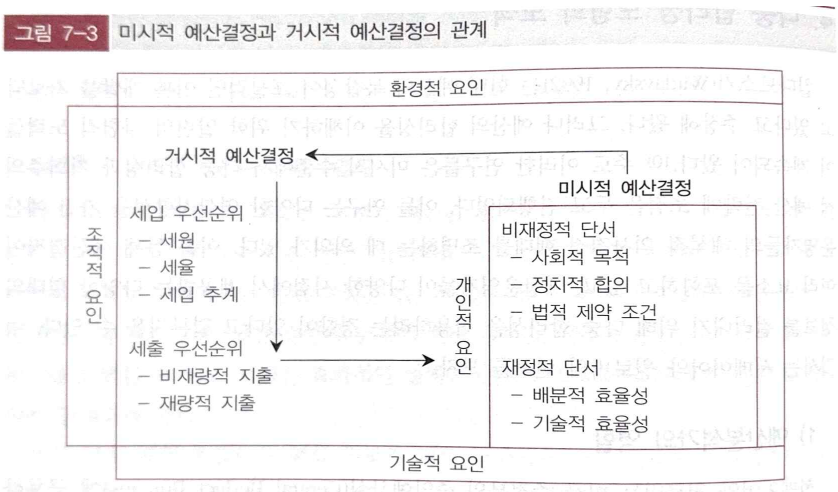
2.2.3. 문화적 합리성 측면

문화적 합리성은 지역사회의 고유한 가치와 규범, 즉 사회와의 조화를 중시한다. 참여예산제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 해당 지역의 역사적 맥락, 사회적 자본 등을 반영한 맞춤형 운영 방식이 필요하다. 예를 들어 주민의 참여 역량을 강화하기 위한 지속적인 교육과 홍보, 참여 경험의 축적을 통한 학습이 중요한 요소이다. 또한 지역 공동체의 연대감과 신뢰를 증진시키고, 참여를 통한 사회적 가치 실현이 문화로 자리잡을 수 있도록 장기적 관점에서 접근해야 한다. 각 지역의 특성에 맞는 참여 방식을 개발하고, 주민들이 예산 과정에 참여하는 것을, 당연한 권리이자 책임으로 인식하는 시민문화를 조성하는 것이 필수적이다.

결론적으로, 참여예산제도의 통합적 운영을 위해서는 기술적 효율성, 정치적 민주성, 문화적 적합성이 조화롭게 결합되어야 한다. 세 가지 합리성 중 어느 하나라도 소홀히 하면 제도의 지속가능성과 실효성이 저해될 수 있으므로, 균형 잡힌 접근이 필요하다.

2.2.4. 서메이어와 윌로비의 미시적 예산 연구 측면

서메이어와 윌로비(Thumaier&Willoughby)는 예산의 합리성을 이해하기 위해 거시적·미시적 예산결정 모형에 대해 연구해왔다. 본 연구에서는 참여예산제도가 미시적 예산 연구의 한 부분이라고 판단했다.



<그림 3> 미시적·거시적 예산결정의 관계 도식화

교과서 속 위 그림에서 미시적 예산결정 중 비재정적 단서와 재정적 단서를 보면, 다중합리성 모형의 요소인 기술적 합리성, 정치적 합리성, 문화적 합리성의 요소가 보인다. 참여예산제도에서 각 단서의 근거를 찾아보면 다음과 같다. 참여예산제도의 시행 근거에는 거버넌스, 참여민주주의 등의 사회적 목적이 있다. 그리고 시민들의 수요와 요구의 정도가 크다 하여도 정치적으로 합의가 이루어져야 한다. 이는 「지방재정법」과 「국가재정법」 법적 제약 조건하에 운영되고 규제된다. 재정적 단서 부분은 공공성을 추구함과 동시에 기술적으로 효율성을 고려해야 한다는 의미로 해석할 수 있다. 이를 통해 본 연구에서는 환경적·조직적·기술적 요인에 의해 다중합리성 모형에 의거해 참여예산제도의 통합을 주장할 수 있다.

아래 <그림 4>는 통합 온라인 플랫폼의 제작 예시이다.



<그림 4> 통합 온라인 플랫폼 제작 예시 (Gemini Nano Banana 이용)

Ⅴ. 결론 및 제언

1. 기대효과

본 연구가 제안한 '지능형 통합 참여예산 플랫폼'은 단순히 행정 편의를 위한 전산 시스템의 고도화를 넘어, 한국의 재정민주주의를 '숙의'와 '데이터' 기반으로 재편하는 핵심 기제로 작동할 것이다. 다중합리성 모형에 입각한 구체적인 기대효과는 다음과 같다.

1.1. 기술적 합리성: 행정 효율성 극대화와 증거 기반 정책 실현

첫째, 예산 절감 및 행정 비용의 획기적 감소이다. 다중 입주(Multitenancy) 아키텍처 도입은 243개 지자체가 개별적으로 서버를 구축하고 유지 보수하는 데 소요되는 막대한 중복 예산을 절감한다. 바르셀로나 광역의회의 데시딤 도입 사례에서 입증되었듯, 통합 인프라 공유는 개별 구축 대비 약 70% 이상의 예산 절감 효과를 기대할 수 있다. 절감된 예산은 플랫폼의 기능 고도화와 주민 참여 교육 프로그램 운영에 재투자되어 투입 대비 산출의 효율성을 극대화할 수 있다.

둘째, AI 기반 행정 업무 자동화와 질적 고도화이다. 초거대 AI를 활용한 자동 분류 및 유사 제안 필터링 기능은 담당 공무원이 단순 민원 처리나 중복 제안 검토에 쏟는 행정력을 대폭 경감시킨다. 대신 공무원은 제안된 사업의 타당성 검토와 현장 확인 등 본연의 업무에 집중할 수 있게 되어 행정 서비스의 질적 향상을 가져온다.

셋째, 데이터 사일로 해소를 통한 정책 학습 강화이다. 파편화되어 있던 참여 데이터가 표준화된 형태로 축적됨에 따라, 전국 단위의 비교 분석과 데이터 마이닝이 가능해진다. 이는 지자체 간 유사·중복 사업을 사전에 조정하고, 타 지역의 우수 제안 사례를 벤치마킹하는 '데이터 기반 정책 학습'을 활성화하여 국가 전체의 재정 운영 효율성을 높인다.

1.2. 정치적 합리성: 절차적 투명성 확보와 신뢰 프로세스 구축

첫째, 블록체인을 통한 무결성 확보와 불신 해소이다. 블록체인 기반 투표 시스템은 온라인 투표의 고질적 문제인 조작 의혹과 불신을 기술적으로 해소한다. 위변조가 불가능한 분산 원장에 기록된 투표 결과는 패배한 측도 결과에 승복하게 만드는 '절차적 정당성'을 부여하며, 이는 참여예산제도가 소모적인 정치적 갈등이 아닌 생산적인 합의의 장으로 기능하게 만든다.
둘째, AI 퍼실리테이터를 통한 숙의의 일상화이다. vTaiwan 사례에서 보듯, AI가 토론의 쟁점을 요약하고 중재함으로써 참여자들은 감정적 대립을 넘어 합리적 대안을 모색하는 경험을 하게 된다. 이는 소수 목소리가 배제되거나 특정 세력이 주도하는 기존 오프라인 총회의 한계를 극복하고, 다수의 시민이 시공간의 제약 없이 정책 결정 과정에 깊이 관여하는 '숙의 민주주의'의 실질적 구현을 가능케 한다.
셋째, 행정의 책임성(Accountability) 강화이다. 제안의 접수부터 집행 완료까지 전 과정을 타임라인으로 시각화하여 공개하고, 특히 탈락 사유에 대한 구체적인 피드백을 의무화함으로써 행정 과정의 '블랙박스'를 제거할 수 있다. 이는 주민들의 행정 불신을 해소하고, 공무원들이 예산 집행에 대해 시민에게 설명하고 책임지는 문화를 정착시킨다.

1.3. 문화적 합리성: 시민 효능감 증대와 능동적 시민성 함양

첫째, 참여 효능감의 획기적 증대이다. 원스톱 로그인과 제안 토스(Toss) 시스템은 시민들이 복잡한 행정 관할을 신경 쓰지 않고도 자유롭게 아이디어를 제안할 수 있는 환경을 제공한다. 자신의 제안이 사장되지 않고 적절한 기관으로 이관되어 검토되는 경험은 시민들에게 "나의 참여가 실제로 변화를 만든다"는 내적 효능감을 심어주며, 이는 지속 가능한 참여의 동력이 된다.
둘째, 데이터 리터러시와 공동체 의식 함양이다. 지도(Map) 기반의 인터페이스와 데이터 레이어 중첩 기능은 주민들이 지역의 낙후도와 필요를 객관적 데이터로 인식하게 돕는다. 이는 참여예산이 단순한 님비(NIMBY)나 핌피(PIMFY)와 같은 지역 이기주의로 흐르는 것을 방지하고, 공동체 전체의 균형 발전을 고민하는 성숙한 '데이터 기반 시민성'을 형성하는 데 기여할 것이다.
셋째, 단절을 넘어선 연결의 문화 형성이다. 통합 플랫폼은 중앙과 지방, 행정과 시민, 시민과 시민을 연결하는 디지털 광장이다. 이곳에서의 경험은 파편화된 개인들을 '공동의 문제 해결자'로 묶어내며, 한국 사회에 부족한 사회적 자본(Social Capital)과 신뢰를 축적하는 문화적 토대가 될 것이다.

결론적으로, 본 연구가 제안하는 통합 온라인 플랫폼은 기술적 연결을 통해 행정의 단절을 극복하고, 정치적 숙의를 통해 민주주의의 깊이를 더하며, 문화적 효능감을 통해 지속 가능한 참여 생태계를 조성하는 '다중합리적 혁신'의 결과물이 될 것이다.

2. 한계 및 개선점

2.1. 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다. 다면적인 참여예산제도의 특성상 다중합리성 모형에 근거하는 것이 효과적이라 생각했지만, 선행 연구가 거의 존재하지 않았다. 국내외를 막론하고 대부분의 논문 및 연구자료는 '다중흐름모형'에 근거했고 이는 본 연구를 진행하기에 불충분했다. 하여 다중합리성 모형 자체의 정의를 찾아가며 사고 실험에 가깝게 본론 2.2.를 작성했다. 행정적 오류나 논리적 비약이 개입된 서술이 존재할 수 있다. 통합의 필요성을 제언하며 본론 2.2.4에서는 분절적인 접근에서의 논리도 적용된다는 허점도 있다.

그리고 디지털 취약계층에게는 여전히 접근성이 낮다. 분절적 운영으로 여러번 찾아봐야 할 것을 한 번의 접속으로 허들은 낮춘 점은 분명하나, 이것이 실질적으로 얼마나 디지털 취약계층으로 하여금 정보를 쉽게 접하고 제안할 수 있을지에 대한 척도는 불분명하다. 온라인 플랫폼의 유지/행정 비용을 고려하지 않고, 그 효과성에만 집중하여 기술하였다. 참여예산제도에 배분되는 예산의 규모가 일정 부분 커져야 본 연구의 제언을 수용할 수 있지만 정확한 산식을 적용하여 그 비용을 계산하는 것은 향후 과제로 남아 있다.

2.2. 개선점

본 연구의 개선점은 다음과 같다.

2.2.1. 제도적 기반: 통합 플랫폼의 법적 근거 마련 및 연계 강화

참여예산제도의 실질적인 통합 운영을 위해서는 선결적으로 법적·제도적 기반이 정비되어야 한다.현재 주민참여예산제도와 국민참여예산제도는 각각 「지방재정법」과 「국가재정법」에 근거하여 이원화된 체계로 운영되고 있다. 이러한 분절성을 극복하기 위해서는 관련 법령에 중앙정부와 지방자치단체 간 참여예산 정보 공유 및 협력 의무 조항을 신설하고, 통합 플랫폼 구축 및 운영에 대한 법적 근거를 마련해야 한다. 나아가 중앙과 지방의 예산편성 일정을 조율하여, 국민참여예산과 주민참여예산의 과정이 유기적으로 연계될 수 있도록 제도적 장치를 구축해야 한다.

2.2.2. 정치적 합리성: 투명한 환류 체계와 실질적 숙의 공간의 제도화

정치적 합리성은 이해관계자 간의 민주적 절차와 투명성, 그리고 결과에 대한 수용성을 확보하는 것을 의미한다. 현행 제도는 제안의 선정·기각 과정이 불투명하여 시민의 정치적 효능감을 저하시키는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 통합 플랫폼은 '제안 트래킹 시스템(Tracking System)'을 통한 투명한 환류와 '숙의(Deliberation) 공간'을 통한 실질적 거버넌스를 구현해야 한다. 총 세 가지 관점으로 조망했다.

첫째, 제안의 전 과정을 투명하게 공개하는 '트래킹 시스템'은 탈락된 제안에 대한 정치적 피드백(Feedback) 기제로 기능해야 한다. 이와 관련하여 충남 서천군의 사례를 벤치마킹할 것을 제안하는 사례도 있다.[37] 서천군은 탈락 사유를 단순히 '불가'로 통보하지 않고, 법적 불가, 예산 초과 등 7가지 구체적 항목으로 명시하여 주민의 이해도와 행정 신뢰를 높이고 있다. 통합 플랫폼 역시 이러한 상세 피드백을 도입하고, 탈락했더라도 수요가 높은 사업은 공무원과 전문가집단을 통해 재검토하는 절차를 제도화해야 한다. 이는 행정이 주민의 요구에 적극적으로 반응하는 '응답성(Responsiveness)'을 강화하는 핵심 기제다.

둘째, 형식적인 투표를 넘어 실질적인 '숙의 공간'을 구현해야 한다. 현행 플랫폼은 시민 제안(2단계) 직후 행정 답변(4단계)으로 이어져 '숙의(3단계)'가 실종되어 있다.[38] 이를 해결하기 위해 통합 플랫폼은 서울시의 '민주주의 서울'과 같이 온·오프라인이 연계된 공론장 기능을 수행해야 한다. 나아가 암스테르담 스마트시티 플랫폼(ASCP)의 '데모데이(Demo Day)' 모델을 도입하여, 선정 투표 이전에 시민, 전문가, 행정가가 수평적으로 참여하여 사업의 타당성을 논의하는 숙의 과정을 의무화해야 한다. 이는 행정 편의적인 결정 구조를 타파하고 '민관협치형' 모델로 나아가는 정치적 합리성의 토대가 될 것이다.

2.2.3. 기술적 합리성: 빅데이터 기반 스크리닝 시스템과 리빙랩 모델 도입

기술적 합리성은 제도가 목표를 달성하기 위한 최적의 수단(Methodology)을 갖추었는지를 의미한다. 이를 확보하기 위한 핵심 기제로 '빅데이터 기반 스크리닝 시스템(Screening System)'의 구축이 요구된다. 이 시스템은 누적된 제안 데이터를 분석하여 중복 사업을 걸러내고, 제안자 정보를 분석해 조직적 동원이나 여론 조작을 차단하는 기술적 필터링 체계다. 실제로 대구광역시는 이러한 스크리닝 시스템을 도입하여 운영 중이다.[39]

또한, 통합 플랫폼은 단순 민원 처리를 넘어선 '리빙랩(Living Lab)' 모델로 고도화되어야 한다. 플랫폼이 단순 제안에 그치지 않고, 시민이 문제 해결의 주체로서 아이디어를 발전시키는 사회혁신 전(全) 단계를 기술적으로 구현해야 한다.[40] 이를 위해 빅데이터 분석을 통해 숨겨진 행정 수요를 파악하고, 이를 기존 계속사업과 연계하여 정책 효율성을 점검하는 지표로 활용하는 선순환 구조를 확립해야 한다.

2.2.4. 문화적 합리성: 능동적 시민성 함양과 참여 효능감 제고

문화적 합리성은 제도가 사회 구성원의 가치관 및 행태와 조화를 이루는 것을 의미한다. 제도의 지속가능성을 위해서는 시민을 수동적 민원인에서 능동적 문제 해결자로 변화시키는 문화적 기제가 필요하다.

---

37) 김윤승. 전성만. (2023). 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구: 광역시를 중심으로
38) 이창현.(2023). 시민참여 기반의 스마트시티 구축을 위한 주민참여 플랫폼 운영진단 및 개선방안 연구. 대한국토 도시계획학회지 제58권 제 6호, 73-84

39) 김윤승. 전성만. (2023). 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구: 광역시를 중심으로
40) 이창현. (2023). 대한국토 도시계획학회지 국토계획 제58권 제6호 pp.73-84. 시민참여 기반의 스마트시티 구축을 위한 주민참여 플랫폼 운영진단 및 개선방안 연구

이를 위해 '선택권 부여'를 통한 효능감 증대 전략이 필요하다. 제주도 '가치더함' 사례는 시민이 직접 문제 해결 방식을 '공공사업화' 혹은 '정책 제안' 중에서 선택할 수 있도록 설계하여 시민을 지역 혁신가로 격상시켰다.[41] 통합 플랫폼 역시 이러한 설계를 도입하여 시민에게 예산 집행 방식에 대한 선택권을 부여해야 한다. 아울러 디지털 리터러시 격차 해소를 위한 맞춤형 교육과 홍보를 강화하고, 단년도 사업 위주의 문화를 탈피하여 장기적 관점의 지역 문제 해결 문화를 조성함으로써 성숙한 참여예산 문화를 정착시켜야 한다.

41) 이창현. (2023). 대한국토 도시계획학회지 국토계획 제58권 제6호 pp.73-84. 시민참여 기반의 스마트시티 구축을 위한 주민참여 플랫폼 운영진단 및 개선방안 연구