



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#) 

2009년 8월
박사학위논문

주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구

- 광주광역시 복구를 중심으로 -

조선대학교 대학원
정치외교학과

송 광 운

주민참여예산제도의 활성화 방안 에 관한 연구

- 광주광역시 북구를 중심으로 -

The Activation of Civil Participatory Budget System:
A Case Study of Buk-gu, Gwangju

2009년 8월

조선대학교 대학원

정치외교학과

송 광 운

주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구

- 광주광역시 북구를 중심으로 -

지도교수 서 기 준

이 논문을 정치학 박사학위 신청 논문으로 제출함.

2009년 4월

조선대학교 대학원

정치외교학과

송 광 운

송광운의 정치학 박사학위 논문을 인준함

위원장 전북대학교 교수

도장 찍어진 것으로 교체

위 원 조선대학교 교수

인

위 원 조선대학교 교수

인

위 원 조선대학교 교수

인

위 원 조선대학교 교수

인

2009년 6월 일

조선대학교 대학원

목 차

Abstract

제 1 장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구방법 및 범위	3
제 2 장 주민참여예산제도의 이론적 고찰	5
제1절 선행연구	5
제2절 지방자치단체의 예산	7
1. 예산의 개념	7
2. 예산의 기능	9
3. 예산의 운영과정	14
4. 예산 운영과정의 주민참여	17
제3절 주민참여예산제도	18
1. 주민참여예산제도의 개념	18
2. 주민참여예산제도의 필요성	20
3. 주민참여예산제도의 도입과정	27
제4절 주민참여예산제도의 모형과 적용범위	34
1. 주민참여예산제도의 모형분류	34
2. 주민참여예산제도의 적용범위	36
제5절 주민참여예산제도의 운영사례 및 시사점	41
1. 국외사례	41
2. 국내사례	49
3. 국외 및 국내사례의 시사점	62

제 3 장	광주광역시 복구의 주민참여예산제도 운영	69
제1절	주민참여예산제도 도입배경	69
1.	열악한 재정상황	69
2.	변화와 혁신적인 사회 분위기	71
3.	역동적인 주민운동과 다양한 주민조직 형성	71
4.	주민의 알권리 등 기본권 개념 확장	72
5.	단체장의 강력한 의지	73
제2절	주민참여예산제도 도입과정	74
1.	제1단계 : 실험단계	74
2.	제2단계 : 제도화 단계	75
3.	제3단계 : 성장단계	76
4.	제4단계 : 내실화 단계	77
제3절	주민참여예산제도 운영시스템	78
1.	운영 개요	78
2.	운영 주체	80
3.	운영 과정	86
4.	운영 성과	89
제 4 장	주민참여예산제도의 경험적 인식분석	95
제1절	주민참여예산제도 설문조사 분석	95
1.	조사설계	95
2.	표본 및 설문지 구성	96
제2절	설문조사 분석	97
1.	설문의 교차분석 결과	97
2.	설문의 빈도분석 결과	109
제3절	시사점	118
1.	성과적 측면	119
2.	한계적 측면	123

제 5 장	주민참여예산제도의 활성화 방안	129
제1절	실질적 예산참여 조직 마련	129
1.	소외계층을 위한 특별위원회 구성	129
2.	의회와의 원활한 소통체계 구축	130
3.	시민단체의 적극적인 참여 유도	131
4.	지방자치단체장의 강한 의지	131
제2절	주민참여예산제도의 적용범위 확대	132
1.	지방세입 주민참여예산제도 도입	132
2.	주민참여예산제도의 적용범위 확대	133
제3절	주민참여예산제도의 내실화 추진	135
1.	e-budget 운영 활성화	135
2.	참여예산 신문고제 운영	136
3.	예산모니터링 제도 운영	137
제4절	전문성 강화를 위한 교육체계 마련	137
1.	주민참여예산 시민대학 운영	137
2.	주민참여예산제 박람회 개최	138
제5절	상시적인 환류체계 구축	139
1.	온라인 주민참여예산제도 평가단 운영	139
2.	성과 중심적 보상체계 마련	140
제 6 장	결 론	141
참고문헌		146
부 록		151

표 목 차

<표 2-1> 예산과정의 주민참여와 통제 장치	18
<표 2-2> 주민참여예산제도의 연도별 운영현황	33
<표 2-3> 주민참여 단계와 유형 분류에 관한 이론	34
<표 2-4> 주민참여에 따른 주민참여예산제도의 모형	35
<표 2-5> 예산의 분류에 따른 주민참여예산제도의 모형	36
<표 2-6> 주민참여예산제도의 적용범위	40
<표 2-7> 지방자치단체별 주민참여예산제도 적용모형	41
<표 2-8> 울산광역시 동구의 주민참여예산제도 도입과정	51
<표 2-9> 시민위원회 모집방법 및 구성기준	52
<표 2-10> 2007년도 예산참여 시민위원회 구성 현황	53
<표 2-11> 예산참여 시민위원회 분과위원회 현황	54
<표 2-12> 주민참여예산제도 주요 기구별 기능	55
<표 2-13> 울산광역시 동구 주민참여예산제도 운영단계	56
<표 2-14> 대전광역시 재정자립도 현황	57
<표 2-15> 구민참여단 구성현황	60
<표 2-16> 분과위원회 현황	60
<표 2-17> 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 운영과정	62
<표 2-18> 대덕구 주민참여예산제도 반영사업 현황	67
<표 3-1> 주민참여예산제도 구축 단계	78
<표 3-2> 지방자치단체별 주민참여예산제도 비교	86
<표 3-3> 광주광역시 북구의 예산편성과정(주민참여예산 달력)	89
<표 3-4> 주민참여예산제도 주민의견 접수실적	91
<표 3-5> 분과위원회별 주민의견 수렴실적	92
<표 3-6> 주민참여예산제도의 주민의견 반영실적	93
<표 3-7> 주민의견 예산반영 및 일반회계 예산 증감율 비교	94

<표 4-1> 설문지 배부 및 회수 현황	96
<표 4-2> 설문대상의 통계학적 특성	98
<표 4-3> 예산정보 공개의 만족도	99
<표 4-4> 소외계층의 의견 반영	100
<표 4-5> 시민위원회의 주민 대표성	101
<표 4-6> 구 의회 예산심의권 침해 여부	102
<표 4-7> 주민의견의 단기적·일회성 사업 치중여부	102
<표 4-8> 예산낭비에 대한 통제장치의 기능 여부	104
<표 4-9> 주민참여예산제도 운영과정의 문제점	105
<표 4-10> 주민참여예산제도 활성화 방안	106
<표 4-11> 예산편성 사업별 주민의견 반영범위	107
<표 4-12> 예산운영 과정별 주민의견 수렴범위	107
<표 4-13> 예산 회계별 주민의견 반영범위	108
<표 4-14> 추가경정예산에 대한 주민의견 허용범위	108
<표 4-15> 주민의견 응답에 대한 만족도	109
<표 4-16> 주민예산학교 운영의 만족도	116
<표 4-17> 주민참여예산제도 주요 항목별 만족도 비교	117
<표 4-18> 광주광역시 북구의 주민참여예산 변화 추이	127
<표 5-1> 지방세 징수 현황	133

그림 목 차

<그림 2-1> 예산결정 흐름의 예산정치	11
<그림 2-2> 예산의 운영과정	17
<그림 2-3> 주민참여예산제도의 주민참여 효과	26
<그림 2-4> 포르투 알레그레시 참여예산제도 흐름도	44
<그림 3-1> 광주광역시 복구 재정현황	70
<그림 3-2> 광주광역시 복구 자립도	70
<그림 3-3> 광주광역시 복구의 주민참여예산제도 운영 흐름도	79
<그림 3-4> 2008년 기준 예산참여 시민위원회 조직도	82
<그림 3-5> 지방자치단체(광주광역시 복구) 예산편성 흐름도	87
<그림 4-1> 주민참여예산제도 인지도 분석	110
<그림 4-2> 주민참여예산제도의 필요성	110
<그림 4-3> 주민참여예산제도의 비효율성(불필요한 이유)	111
<그림 4-4> 주민참여예산제도 참여 희망 통로	112
<그림 4-5> 주민참여예산제도에 주민 참여가 어려운 이유	112
<그림 4-6> 예산편성시 우선 반영할 사업	113
<그림 4-7> 시민위원회 참여동기	114
<그림 4-8> 시민위원 의견 반영정도	114
<그림 4-9> 시민위원의 활동 제약요인	115
<그림 4-10> 예산정보 습득경로	115
<그림 4-11> 재정운영의 신뢰도(시민위원용)	116
<그림 4-12> 시민위원의 주민참여예산제도에 대한 만족도	117
<그림 4-13> 광주광역시 복구 주민참여예산제도의 주민참여 효과	123

Abstract

The Activation of Civil Participatory Budget System : A Case Study of Buk-gu, Gwangju

Song, Kwang-Un

Advisor : Prof. Seo Kee-Jun, Ph. D.

Department of Political Science and Diplomacy

Graduate School of Chosun University

This study deals with the civil participatory budget system that has been implemented since 2003 in local governments of Korea. This system has been in use by local administrations for seven years, but civil participation, which is a prerequisite condition for the successes of the system, has been very limited so far.

Assuming that civil participation should be active in the overall budget operation of local administrations, this study examines the current civil participatory budget system which Buk-gu, Gwangju introduced for the first time. In addition, this study attempts to develop models of the civil participatory budget system based on the comparison of other cases, including those cases of Porto Alegre, Brazil and Dong-gu, Ulsan and Daeduk-gu, Daejeon, Korea.

This study utilizes a survey interviewing residents, civil members and public servants in Buk-gu district office, and local councilors. The survey includes several question items asking respondents' opinion about the civil participatory budget system. The responses are analyzed with the Cross-tabulation Analysis and the main findings are as follows:

First, a majority of the respondents are aware of the participatory budget system, which implies that the system enters into the stage of practical application in the seventh year of its implementation. The

respondents, however, considered a lack of professional knowledge as a barrier to civil participation, which indicates that systematic efforts to reinforce the quality of information and expertise for the residents who want to join the system are necessary.

On the degree that residents' suggestions are reflected, most respondents confirm that they are highly satisfied with the management of the system. On the issue of its management, however, representative residents and public servants answered a lack of expertise on the budget management, and local councilors answered a lack of intention to provide information of administrative organizations.

Residents, representative residents, and local councilors considered active attention of the district heads and their intention to develop it as foremost, which implies that district head' intention and residents' active participation are needed for the continuous development of the system. In addition, a notable difference exists between opinions of residents and public servants due to their perception on the system, which suggests that a two-way communication network should be developed.

On the issue of the coverage of the participatory budget system, respondents consider the its institutional management active now as foremost, but there is a high proportion of respondents answer that the coverage should be extended, which indicates that we should expand the preparation of civil participation over the budget.

When the relationship between local councils and civic committee were considered in the introductory stage, the respondents answered that the council should cooperate to find out a solution with the residents as quickly as possible, which indicates that cooperative relations between them should be developed for the successful management of the system.

Base on the analysis of the survey, the following suggestions for the better implementation of the system are made. First, to encourage residents to participate in the system, a special committee should be established to speak for the interests of the elderly, the disability, multi-cultural families, and children. In addition, a dynamic communication system should be developed, active participation of civic organizations

should be induced, and strong intention of district heads is needed.

Second, to expand the coverage of the participatory budget system, civil participation should be extended even to those sectors of local tax collection, execution and closing of budgets, and to special accounting in general accounting, and the first supplementary budget in the main budget.

Third, to develop a path to have easy access for residents, the active management of an e-budget homepage and the establishment of a deliberation committee to respond even to insignificant opinions of residents through a budget suggestion system are suggested.

Fourth, to develop an organized educational system that reinforces expertise of residents who directly participate in the participatory budget system, the establishment of a civil participatory budget university as a permanent educational system and the budget exposition which is designed to introduce models of civil participation and good examples of local governments are suggested.

Fifth, as an evaluation and feedback system is needed for the consistent development of the system, a budget evaluation team that evaluates the management results of the system regularly as necessary and an incentive system that financial rewards residents who present superior opinions are suggested.

Finally, this study concludes that various models of the civil participatory budget system that fit into the regional characteristics should be created that they can contribute to the promotion of active participation of residents. It is certain that the participatory budget system based on active civil participation provides a great chance to realize fiscal democracy and civic democracy.

제1장 서론

제1절 연구목적

과거 중앙정부나 지방정부 등의 공공기관 예산은 국민이나 주민의 관심 영역 밖에 놓이는 경우가 많았다. 이는 정부가 폐쇄적이고 관료적 행태에 기초하여 독점적인 의사결정을 행사해 왔던 것과 무관하지 않다. 예산편성과 집행은 그 중요성에도 불구하고 정보의 폐쇄성과 복잡한 회계방식, 익숙하지 않는 회계용어 등으로 말미암아 외부에서의 접근과 참여가 활발하게 진행되지 못하는 경향을 보이고 있다.

이러한 상황은 정치적으로 각종 선거로부터 자유로울 수 없는 관계자, 특히 재선을 고려하는 지방자치단체장과 지방의원들의 선심성 예산이나 인기 위주의 예산 편성 등을 부추길 수밖에 없어 각종 예산의 낭비를 야기할 수 있는 소지가 많았다. 이 점에서 예산편성단계에서부터 주민들의 의사를 반영하고자 하는 주민참여예산제도의 도입은 공공기관의 예산에 대한 인식의 전환에 기인하고 있다고 할 수 있다.

예산낭비에 대한 시민단체의 관심은 1998년 경실련에서 실시한 예산감시운동에서 시작되었다. 당시 참여연대의 관공비 공개운동과 함께 시민행동의 밑 빠진 독상 수여 그리고 경실련의 공공사업비 분석 등을 통해 이루어진 예산감시운동은 일방 통행식, 편향적 정부예산에 대한 경고의 기능을 수행하였다. 그러나 이는 사후적 수단에 불과한 것으로 효과와 참여방식에 있어 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없었다. 이러한 문제의식으로 공청회나 설명회, 설문조사 등을 통한 사전적 참여방식이 대두되기 시작하였다. 그 중 최근에 가장 활발하게 논의되고 있는 것이 예산편성단계에 주민들의 직접 참여를 보장하는 주민참여예산제도이다. 이를 통해 주민들이 낸 세금이 어디에 얼마만큼 쓰이는지 알게 되어 알권리가 보장되었고 나아가 예산을 감시하고 예산편성에 직접 참여함으로써 납세주권이 확립되었으며 사회적 불평등에 놓인 약자들(여성,

청소년, 장애인, 정치적 소수자 등)에게 혜택이 돌아갈 수 있는 기회가 제공되었다.

한국의 주민참여예산제도는 2003년 광주광역시 북구에서 전국 최초로 도입·시행되었으며, 그 누구도 관심을 가지고 있지 않을 때 조례를 제정하고 주민을 예산편성에 직접 참여시켰다는 점에서 그 의미가 깊다. 그 동안 집행부에 의해 독점되어 온 예산의 편성권이 처음으로 조례제정을 통해 제도적으로 지역사회와 지역주민에게 권한이양을 한 혁신적인 제도라고 할 것이다. 이후 울산광역시 동구나 대전 대덕구 등 타 지방자치단체에서도 광주광역시 북구 사례를 벤치마킹해서 주민참여예산제도를 시행했으며 2009년 5월 현재 91개 지방자치단체들이 조례를 제정하여 운영 중에 있다.

중앙정부에서는 2005년 8월 지방재정법을 전면 개정하면서 제39조에 ‘지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다’라는 근거규정¹⁾을 마련하였으며 2006년 8월 주민참여제도 표준 조례안을 작성하여 지방자치단체에 도입을 권고한 바 있다. 특히, 2008년에 출범한 이명박 정부는 실천적 지방자치라는 비전을 제시하면서 중앙의 권한과 재정을 지방에 이양할 것을 국정과제로 삼고 있다. 즉, 국가경쟁력을 강화시키기 위해 지방을 공동의 파트너로 인식하고 창의와 실용성을 중시하는 정책 로드맵을 구상하고 있는 것이다. 따라서 지금까지의 권한위임 형태가 아닌 동등한 권한을 가진 중앙과 지방의 관계가 정립되어 가고 있으며 이제 지방에서도 중앙의 획일적인 지시나 통제가 아닌 지역의 실정과 특성에 맞는 지방행정을 수행할 위치에 있음을 분명히 하고 있다. 지방자치단체는 선택과 집중을 통한 사업선택, 경쟁과 성과 중심의 제도 운영 등 지방의 자율성이 강조되고 있음을 인식하고 준비를 철저히 해야 할 것이다.

이러한 중앙정부의 인식변화에 따라 매년 많은 지방자치단체에서 조례를 제정하여 주민참여예산제도를 도입하고 있다. 그러나 주민참여예산제도가 아

1) 당초 정부가 국회에 제출한 지방재정법 개정 법률안 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행하여야 한다”라고 의무규정으로 제출하였으나 국회 행정자치위원회는 지방자치단체의 주민참여예산제도 도입을 임의조항으로 변경한 수정안을 의결하여 본회의에 회부하였다.

직 완성형 모델을 제공하지 못하고 있고 이 제도가 일반화 되지 못하고 있음은 주지의 사실이다. 이는 앞으로도 더 많은 연구와 논의가 필요하다는 것을 반증한다. 따라서 조례제정에서 나타날 수 있는 형식적 오류에 빠질 위험을 사전에 제거하고 주민참여예산제도가 또 다른 관료화된 기구로 변질되는 것을 경계하면서 논의가 진행되어야 할 것이다. 결국 지방자치단체가 안정적으로 이 제도를 도입하기 위해서는 참여주민의 대표성의 문제나 형식적 운영의 문제 등에 대한 실질적인 논의구조가 필요할 것이다. 브라질에서 벤치마킹한 이 제도는 한국의 정치상황과 제도적 측면에서 상이성이 있으므로 의회의 예산심의결정권에 대한 침해논란, 시민위원의 전문성 부족 등 부정적 우려를 극복하는 것이 제도의 활성화를 위해 반드시 짚고 넘어가야 할 몫으로 남아 있다.

그런 의미에서 한국의 지역실정에 맞는 주민참여예산제도의 이론적 틀을 구축하고 최적의 운영시스템을 개발하는 것이 무엇보다 중요하다 할 것이다. 이에 주민의 참여가 어떠한 배경에서 시작되었는지 알아보고 현재 국내외에서 시행되고 있는 참여예산제도의 운영체계에 대한 분석을 통해 보다 발전된 운영시스템을 개발하는 것이 필요하다. 이를 통해 주민참여를 활성화하고 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 재정민주주의를 만들어 나갈 수 있을 것으로 기대한다. 본 연구에서는 브라질 등 외국사례와 국내사례를 통해 시사점을 살펴보고, 전국 최초로 주민참여예산제도를 운영하고 있는 광주광역시 북구를 성공사례로 선정하여 단계별 제도화 과정과 장애요인 및 성공요인 분석 그리고 운영 성과와 한계를 경험적으로 분석하고 평가하여 실천적이고 모범적인 주민참여예산제도의 활성화 방안을 도출하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구방법 및 범위

본 연구는 사례연구로서 ‘주민참여예산제도’를 대상으로 하고 공간적 범위로는 광주광역시 북구의 사례를 시간적 범위로는 예산감시운동이 논의된 1998년을 시작으로 조례제정을 통해 예산참여제도가 내실화되고 있는 2008년

까지로 한다.

주민참여예산제도의 취지가 외국의 사례에서 도입되었음에 유의하여 제도에 대한 논의는 외국의 사례를 검토하고, 국내에서 어떻게 수용되고 있는가를 검토하며, 광주광역시 북구에서 적용된 주민참여예산제도가 실질적으로 어떻게 적용되어 왔는가를 면밀히 분석하였다.

이를 토대로 주민참여예산제도가 현실적으로 구성원들에게 어떻게 수용되고 있는가를 경험적으로 파악하고자 광주광역시 북구의 구성원들을 대상으로 주민참여예산제도에 대한 기본적인 인식, 문제점 개선을 통한 활성화 방안에 대한 설문조사 결과를 분석하여 제시하고자 하였다.

주민참여예산제도에 대한 기본 이론과 국내외 사례 점검을 위해서는 단행본, 보고서, 논문, 토론회 자료 등에 대한 문헌연구와 관련 자치단체의 인터넷 자료 검색을 하였으며, 광주광역시 북구의 실태 점검을 위해 관내거주 주민, 주민참여예산제도를 실제로 접해온 시민위원, 공무원, 구의회 의원 등의 의견을 설문지를 배부하여 조사하는 방법을 취하고자 하였다.

이러한 연구대상과 방법을 토대로 본 연구에서는 2장에서 주민참여예산제도에 관한 이론적 배경으로 지금까지 연구된 선행연구와 주민참여예산제도의 의의와 필요성 그리고 국내외 운영사례를 살펴보았다. 3장에서는 연구 대상 지역인 광주광역시 북구의 주민참여예산제도를 중심으로 도입배경과 도입과정 그리고 운영시스템을 분석하였다. 4장에서는 주민참여예산제도의 경험적 인식분석을 위해 주민, 시민위원, 공무원, 구의원을 대상으로 설문조사를 실시하여 성과와 한계점을 도출하였다. 5장에서는 설문조사로 도출된 문제점을 중심으로 주민참여예산제도의 활성화 방안을 모색하였다. 마지막 6장은 결론으로 앞에서 살펴본 연구의 성과와 한계를 제시하였으며 그리고 실질적 주민참여예산제도로 정착되기 위한 정책제언으로 마무리 하였다.

제2장 주민참여예산제도의 이론적 고찰

제1절 선행연구

주민참여예산제도에 대한 지금까지의 선행연구를 살펴보면 제도의 도입 이전과 도입초기에는 주민참여예산제도의 도입 필요성과 제도화 방안에 관한 연구가 진행되어 오다 점차 주민참여예산제도 모형의 설계와 비교분석에 대한 연구와 활성화 방안에 대한 연구가 이루어지고 있다. 지금까지의 선행연구를 외국의 사례를 먼저 제시하고 국내의 사례를 소개하면 다음과 같다.

먼저 국외 연구로 포르투 알레그레의 사례를 연구한 Chaves(2000)는 참여예산제도에 대한 특성을 “그것은 모두를 위해 좋은 것이야!”라는 구호에서 찾고 있다. 이러한 구호를 제도화할 수 있는 합법적인 대표성 제고와 효율적인 관리의 구축이 입증되었다는 것이 그의 연구의 결론이었다.

G. Baiocchi(2001)는 “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”에서 브라질 포르투 알레그레의 실험을 토의민주주의²⁾라는 모델로 분석했다. 포르투 알레그레의 실험은 다양한 시민들이 토론 과정에 참여하여 의제를 설정하고 지역사회의 문제를 해결하는 과정에서 자신들의 토의 능력이 향상되었음을 밝혔다. G. Baiocchi는 참여예산제의 힘은 그 자체가 하나의 완성도를 가진 모델이 아니라 작동하는 과정을 통해 끊임없이 시민들을 교육시켜 지역사회가 발전해 간다는 것을 강조하였다.

B. Goldfrank(2001)는 “Deepening Democracy Through Citizen Participation?: A Comparative Analysis of Three Cities”에서 브라질의 포르투 알레그레, 우루과이의 몬테비데오, 베네주엘라의 카라카스에서 진행되는 실험을 비교하면서 3개 도시에서 시민들이 예산을 토의하는 메카니즘을 도입

2) 토의 민주주의 이론은 토의의 과정 속에서 시민들이 자신들의 선호와 의사를 표현하고 공공선을 결정한다는 민주주의 정치이론이다.

하였지만 그 결과는 다르게 나타났다고 주장했다. 브라질 포르투 알레그레의 성공 이유는 강력한 경쟁정당이 없어 노동자당의 장기집권이 가능한 다당제라는 지역 정치상황과 지역공동체 조직들의 활발한 활동, 브라질 1988년 헌법에 의해 타 국가보다 많은 자원과 재원을 지방정부에 분배하고 있다는 사실을 제시하고 있다. 결론적으로 제도의 문제보다는 제도를 운영하는 사람들의 문제로 주민들과 함께하려는 노력이 필요하다는 것을 강조하고 있다.

이러한 외국 사례를 토대로 김웅(2001)은 브라질 PT의 참여예산제를 중심으로 한 예산참여운동에 대한 연구에서 참여예산제도의 기본원칙과 참여기구, 참여과정, 예산배분의 절차와 기준에 대해 설명하고 예산집행에 대해 반대하는 부정적인 운동에서 시민들의 의견을 바탕으로 정책을 만들어가는 예산참여운동과 같은 긍정적인 운동으로의 전환이 필요하며 시민들의 예산에 대한 전문적 지식 향상이 필요하다고 하였다.

진경아(2004)는 광주광역시 북구를 중심으로 한 주민참여예산제도의 활성화 방안 연구에서 설문분석을 통해 시민단체 등과 협력관계 강화를 위한 인적·조직적 체계 마련과 주민들에 대한 정보제공 확대 및 예산교육 실시, 단체장의 적극적 추진의지 등의 제도 운영의 내실화를 강조했다. 또한 평가 및 환류체계를 강화하고 지방재정 여건 개선을 위한 예산자율성 확대 등의 활성화 방안을 제시하였다.

박광우(2006)는 한국에서 시행하고 있는 주민참여예산제도에 대한 모형연구를 통해 ‘민·관 협의형’과 ‘민·관 협치형’ 모형을 제시하였다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체에 적합한 주민참여예산제도 모형 개발이 필요하며, 지방자치단체별로 주체적 역량을 고려하여 ‘민·관 협치형’을 목표로 하되 낮은 단계의 주민참여예산제도 모형부터 점진적으로 적용해 나갈 필요가 있다고 하였다.

이원희(2007)는 재정민주주의 측면에서 주민참여예산제도를 분석하면서 본 제도의 활성화 방안으로 첫째, 주민참여예산제도를 절차적 제도로 접근하기 보다는 시민사회의 선호를 반영할 수 있는 방식으로 전환이 필요하고 둘째, 브라질과 정치적 토양이 상이하므로 의회와의 연계성 강화가 필요하며 셋째, 주민예산위원회의 역할과 기능의 강화를 제시하였다.

곽채기(2007)는 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 제도화 과정에 대한 분석을 통해 북구에서 주민참여예산제도가 성공적으로 정착하는 데는 자치단체장의 리더십, 시민들의 적극적 참여, 공무원들의 제도에 대한 긍정적 사고 등이 중요한 역할을 하였으며, 자치단체별로 실정에 맞는 제도 모델을 마련하는 것이 필요하다고 결론을 내리고 있다.

아울러 경남발전연구원(2008)은 광역자치단체 수준의 적용과 관련하여 경상남도 사례를 중심으로 연구하여 주민참여 예산편성제도 도입 및 운영을 위한 인식의 전환과 함께 참여방법의 다양화 및 정보공개의 유연성 제고를 제안하고 있다.

위의 선행연구들에서도 국내연구의 경우 광주광역시 북구를 사례로 하는 경우가 대부분인데 실제로 광주광역시 북구 사례를 소개하면서 활성화 방안이나 적용 모형 등을 제시하는 연구는 일반논문 및 석사논문 등을 포함하여 현재까지 50편 수준으로 나타나고 있다.

선행연구에서 보듯이 외국에서도 주민참여예산제도는 그 자체가 하나의 완성도를 가진 모델이 아니라 작동하는 과정을 통해 발전해가는 것임을 파악할 수 있었으며, 제도 못지않게 이 제도를 운영하는 관계자들의 역할이 중요하다는 것을 보여주었다.

이를 토대로 국내에서도 참여예산제도의 도입과 관련하여 시민사회의 역할, 제도 운영자의 인식, 외국 현실과 다른 여건, 국내에서도 자치단체별로 다른 여건이 있어서 획일적인 제도화에는 한계가 있다는 결론을 도출할 수 있었다. 여기에 대부분의 연구가 자치단체별로 적용하고 운영되는 제도에 대한 비교 수준에 머무는 경향을 보이고 있는 수준을 보이고 있다.

제2절 지방자치단체의 예산

1. 예산의 개념

예산은 정부의 기능과 역할이 변하면서 그 시대에 적합한 개념으로 변천해

오고 있다. 따라서 예산의 개념정의는 예산을 이용하는 목적과 접근방법에 따라 각각 다르게 정의되고 있다. 전통적 의미의 예산은 소극적·전통적으로 숫자적인 진술과 추계, 회계적인 표현 등 수치관계로 정의되거나 법적 절차나 법적 요건을 강조하는 개념이었다. 반면에 현대적 의미의 예산은 예산의 외형이나 형식보다는 예산의 외형적 모습 뒤에 숨겨져 있는 정치적 실체를 파악하거나 예산의 실질적 기능에 초점을 두고 있다. 그리고 예산의 정치적 실체를 강조할 경우 자원배분에 관련된 이해관계자들이 권력투쟁을 통해 자신의 이익을 극대화하는 정치적 과정으로 정의된다. 반면 예산의 기능과 역할을 강조할 경우 예산은 한정된 자원을 배분하고자 하는 정책결정과정이며 조직의 목표달성을 위한 계획을 화폐단위로 표시한 것으로 정의된다.³⁾

예산은 일정기간 동안의 국가 활동을 수행하기 위한 금전적 활동계획인 동시에 수입·지출의 예정적 계산이다⁴⁾. 달리 표현하면 “예산이란 지방자치단체의 1회계연도 기간동안 수행할 사업계획을 뒷받침하는 세입과 세출형태로 구성되는 자원배분계획”이라고 할 수 있다.⁵⁾

또한 예산은 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산으로도 구분할 수 있다. 먼저 실질적 의미의 예산은 일정한 회계연도 동안에 각 경제주체가 현실적인 경제능력을 감안하여 화폐단위로 표시한 세입과 세출에 관한 예정적인 계획으로 정의함으로써 예산개념의 요소와 내용을 강조한다. 실질적 의미의 예산은 사경제와 공경제를 불문하고 경제활동을 수행하는 데 있어 모두 필요한 것이다.

이러한 실질적 의미의 예산은 형식적인 요건을 갖추어야 비로소 법적 효력이 발생하게 되는데 이러한 요건을 강조하는 것을 형식적 의미의 예산이라고 한다. 위의 개념으로 볼 때 국가예산은 헌법과 예산회계법에 의거하여 편성되고 국회의 심의와 의결을 거친 1회계연도 간의 재정계획인 반면, 지방예산은 지방자치법과 지방재정법 등에 의하여 편성되고 지방의회의 심의와 의결을 거친 것이며, 지방자치단체의 기관유지와 주민복지 및 지역개발 등 행정본연의 목적을 수행하기 위한 경비를 조달하고 배분하는 계획인 것이다.

3) 나중식, 『재무 행정론』 (서울: 형설출판사, 2007), p. 19.

4) Burkhead, Jesse and Jerry Miller. *Public Expenditure*. Chicago: Addine Atherton. 1971, p. 12.

5) 김홍수, 『지방재정의 이론과 실제』 (서울: 박영사, 2005), p. 258.

결국 이러한 다양한 예산의 개념에 입각하여 지방예산의 개념을 종합적으로 정의해 보면 “지방자치단체가 지방자치법과 지방재정법 등 관련법에 의거하여 지역주민들의 공공복리 및 지역개발 등 행정본연의 목적을 수행하기 위해 1회계연도 기간동안 수행할 사업계획을 뒷받침하는 세입과 세출형태로 구성되는 자원배분 계획이다.” 라고 할 수 있다.

2. 예산의 기능

예산은 중앙(지방)정부 운영의 필수도구이다. 따라서 예산은 중앙(지방)정부의 전반적인 운영에 다양한 기능과 역할을 수행한다. 과거 자유주의 국가 시대에는 국방·치안 등의 국가의 최소 개입이 강조 되었다. 20세기 초의 세계 대공황 이후에 국가의 적극적인 기능이 강조되면서 현대의 복지국가, 행정국가 시대의 예산은 경제성장과 물가안정을 위한 정책수단 등 그 범위와 기능으로 확대되어가고 있다. 그리고 확대된 국가개념에 따라 예산의 기능도 정치적·경제적·관리적 관점에서 그 기능을 수행하게 된다.⁶⁾

가. 정치적 기능

예산은 누가 비용을 부담하고 누가 편익을 얻게 되는가에 대한 계획이며 예산과정에서 각종 세력과 집단들이 자신들의 요구를 반영시키고자 한다. 이러한 다양한 이해관계와 반영여부는 예산과정을 통해 해결되어지며 갈등과 이해관계의 해결과정이 정치이다.

예산의 정치적 측면을 강조한 학자로는 윌다브스키(Wildavsky), 버크(Buck), 슈만(Shuman) 등이 있다. 윌다브스키(Wildavsky)는 『예산과정의 정치』에서 예산은 정책결정에 있어 각종 이익집단들의 주장을 관철시키기 위한 투쟁의 기록이라고 말하고 있다. 버트(Buck)도 『공공예산(Public budgeting)』에서 예산은 정당들이 그들의 정책을 실현하기 위한 궁극적 수단으로 모든 정치적 활동과 정부의 기능이 예산을 중심으로 이루어진다고 하

6) Axelrod, Donald. *Budgeting for Modern Government*. 2nd edition, St. Martin's Press. Inc. 1988, p. 7.

였다. 슈만은 예산을 국내 제1의 정치문서인 동시에 국가의 최우선 순위의 정책을 내포하는 정책문서⁷⁾라고 하고 있다. 예산의 정치적 기능을 크게 정책의 표시기능, 조정 기능, 행정부에 대한 정치적 통제 기능으로 나눌 수 있다.⁸⁾

첫째로 예산은 정치적 의도나 정책을 함축하고 있는 정책문서이다. 예산은 중앙정부 또는 지방정부의 정책을 숫자로 표시한 문서이다. 따라서 예산을 통해 정부의 정책을 국민이나 주민들에게 알린다.

둘째로 예산제도는 지방의회의 지방정부에 대한 정치적 통제기능을 수행한다. 지방정부가 예산안을 편성하고 지방의회가 예산안을 심의, 수정, 승인한다는 것은 예산제도를 통해 지방정부 활동을 통제하는데 있다.

셋째로 예산은 이해관계를 조정한다. 예산이 한정되어 있어 예산을 획득하기 위한 경쟁은 필연적으로 정치적인 과정을 띤다.

이처럼 예산은 정치의 중심에 있다. 예산제도 자체가 의회와 행정부간의 정치적 투쟁의 산물이다. 예산의 운영에는 다양한 집단사이의 이익추구 과정에서 많은 갈등이 발생한다. 이러한 갈등과 이해관계의 해결과정이 정치이다. 따라서 예산은 정치과정이고 정치적인 것이 될 수밖에 없다. 특히 예산운영의 기록인 회계영역은 비정치적이지만 미래에 대한 가정에 근거한 예측치인 세출예산은 정치적 측면, 즉 권력이 강하게 개입 된다. 한정된 자원의 배분과정인 예산과정에는 다양한 참여자들이 존재하고 이들은 더 많은 예산상의 이익을 획득하기 위해 서로 경쟁한다. 이러한 예산과정에 참여하는 행위자들간의 이해관계와 갈등을 조정하고 통합하기 위한 영향력 동원행위를 예산정치라고 한다. 예산정치(budget politics)란 예산결정과정에 참여하는 참여자들이 자기의 선호와 가치를 예산에 반영시키기 위하여 서로 영향력을 동원하는 행위를 말한다.

원래 예산정치라는 용어는 예산확보를 위한 거래식 정치활동을 또는 폐쇄된 사랑방 안에서 이루어지는 예산거래행위(wheeling and dealing dirty politics)를 의미하는 부정적 의미로 사용되었다. 그러나 최근에는 예산과정의 정치성(politics of public budgeting)을 강조한 말로서 예산의사결정에 영향을

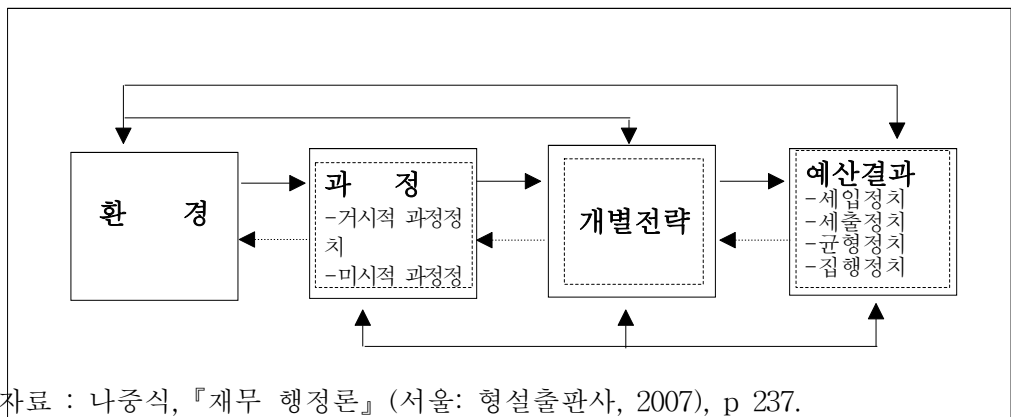
7) Shuman. Howard E., *Politics and the Budget: The Struggle Between the President and the Congress*. Englewood Cliffs (N. J: Prentice-Hall. 1988), pp. 5~7.

8) 나중식, 앞의 책, pp. 26~27.

미치기 위한 모든 공식적, 비공식적 정치행위를 의미하는 용어로 자리 잡게 되었다. 예산운영은 서로 별개의 그러나 서로 연결된 의사결정송이(decision tree)로 나누어져 서로 영향을 주고받는다. 즉 세입, 과정, 세출, 균형, 집행 등으로 이루어졌다.

<그림 2-1>에서 보는 바와 같이 세입정치, 세출정치, 균형정치, 집행정치는 모두 환경과 과정, 그리고 전략에 의해 영향을 받고, 동시에 전략, 과정, 환경에 영향을 미친다.

<그림 2-1> 예산 결정흐름의 예산정치



예산정치의 유형은 크게 예산결정의 내용, 결정방향, 결정 장소에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 첫째로 예산결정 내용에 따라 분류하면 세입정치, 세출정치, 과정정치, 균형정치, 집행정치로 나눌 수 있다. 세입정치는 모든 행위자들이 세입예산 결정과정에 영향력을 미치기 위한 참여자들 간의 예산권력 동원현상을 말한다. 세출정치는 한정된 자원의 효율적 배분과정에 나타나는 선택의 정치이다. 과정의 정치는 예산과정의 재조정 및 재설계를 통해 예산결정에 영향력을 강화하기 위한 정치적 활동이다. 균형의 정치는 중요한 예산정책에 영향을 미치기 위하여 참여자들이 벌이는 영향력 동원활동이다. 집행정치는 예산집행과정에서 일어나는 예산권력 유지 및 쟁탈과 관련된 일련의 활동을 말한다.

둘째로 예산이 결정되는 방향에 따라 분류하면 거시적 예산정치와 미시적 예산정치로 나눌 수 있다. 거시적 예산정치는 하향적이고 체계적인 예산운영의 관점(top-down and systematic perspective)에 영향을 미치기 위하여 권력을 동원하는 활동을 말한다. 미시적 예산정치는 상향적이고 행태적인 예산운영의 관점(bottom-up and behavioral perspective)에 영향을 미치기 위하여 권력을 동원하는 정치적 활동을 말한다.

셋째로 예산이 결정되는 장소에 따라서 관료예산정치와 의회예산정치로 나눌 수 있다. 관료예산정치란 예산과정에 참여하는 공식적인 관료조직들 간에 이루어지는 예산권력 동원활동이다. 의회예산정치는 세법의 제정이나 개정 그리고 수권법이나 세출예산법의 결정과정이 의원들의 입법 활동을 통해 의회중심으로 결정되는 것을 말한다.

나. 경제적 기능

예산과정을 통해 화폐의 흐름이 발생하므로 예산은 지방경제와 불가분의 관계에 있다. 즉 사회로부터 많은 자원을 통해 소득재분배 효과를 창출하고 또한 고용확대와 물가안정 등 경제안정 및 경제성장을 모색하기도 한다. 머스그레이브는 예산의 경제적 기능을 경제안정 기능, 소득분배 기능, 자원배분 기능 등으로 제시하고 있다.⁹⁾ 일반적으로 예산제도의 발전과정에서 처음에는 정치적, 법률적 기능이 중요시 되었지만 1930년대 이후에는 경제적 기능이 강조되었다.

예산의 가장 중요한 경제적 기능 중의 하나는 경제안정 기능이다. 지방정부의 세입과 세출은 지방경제활동과 주민소득에 영향을 미쳐 단순한 행정 관리적 계획이상의 정책도구로 간주되고 있다. 예산을 통해 호황기에는 공공지출 및 이전지출 등의 조정을 통해 유효수요를 흡수하여 경기를 진정시키고, 불황기에는 유효수요를 증대시켜 경기를 활성화시킨다.

둘째로 중요한 예산의 경제적 기능은 자원배분 기능이다. 시장은 공공재의 존재, 독점, 정보의 비대칭성, 소득분배의 불균등성 등으로 인하여 효율적인

9) Musgrave, Richard A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. 3rd edition (N. Y.: McGraw-Hill, 1980), pp. 6~7.

자원배분을 할 수 없는 경우가 있다. 특히 치안 또는 환경 같은 공공재(public goods)의 경우 소비의 비경합성(non-rival consumption)과 비배제성(non-exclusion)의 성격을 가지고 있어 시장을 통한 수요공급을 할 경우 시장실패가 야기되어 정부의 개입이 필요하다. 자원은 유한하나 주민들의 욕구는 무한하므로 많은 주민들의 복지를 최대화하는 최적자원배분을 달성하는 것은 예산의 중요한 기능이다.

셋째로 소득재분배 기능도 중요한 경제적 기능 중의 하나이다. 예산을 통한 소득재분배 방법에는 과세에 의한 소득재분배 방법과 재정지출에 의한 소득재분배 방법으로 나눌 수 있다. 과세에 의한 소득재분배 방법은 소득세의 누진과세, 재산세, 증여세 등의 고율과세, 간접세 부과시 재화종류에 따른 차별과세 등이 있다. 재정지출에 의한 소득재분배 방법은 공공투자를 통한 저소득층에 대한 소득이전, 저소득층에 대한 무료 의료서비스 제공 등과 같은 사회서비스 확대, 사회보장을 위한 지출의 확대 등이 있다.

그러나 예산의 경제적 기능은 국가예산과 지방예산 간에 상당한 차이가 발생한다. 즉 지방예산의 경우 국가예산과 달리 주로 자원배분 기능에 치중되어 있고 소득 재배분 기능은 주로 중앙정부의 의존재원에 의해 단순한 전달 기능에 머무르고 있으며 경제안정화 기능은 매우 제한적이다.

다. 관리적 기능

예산은 지방정부 운영에 대한 기획기능과 목표달성을 위한 통제 기능을 수행한다. 따라서 예산은 바람직한 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 대안들의 계획을 수립하며 관련 행정조직을 관리하고 공무원들의 행동을 통제하게 된다.

예산의 중요한 부분은 기획과 통제기능이다. 첫째로 예산은 정부정책의 우선순위를 가장 명료하게 나타내는 수단이며, 계획한 의사결정을 구체적인 사업으로 전환하는 기획기능을 수행한다. 예산은 1회계 연도 동안의 지출계획이지만, 보다 장기적인 미래의 중장기 계획을 연차적으로 실현시키는 기능을 한다. 또한 예산은 조직의 효율적 관리를 위한 통제기능을 수행한다. 예산제도의 발달과정은 행정부에 대한 재정통제에서 시작되었다. 과거에는 절약과

부정방지를 위해 구체적인 규정과 절차에 의한 통제였지만, 현대에 와서는 집행자에게 자유로운 재량을 주고 목표달성여부에 대한 평가를 통해 책임을 추궁하는 성과중심의 통제로 변화하였다.

3. 예산의 운영과정

예산과정은 지방자치단체의 세입을 누구를 대상으로 어떤 목적으로 얼마만큼 배분·집행할 것인가를 결정하는 공식적인 절차와 과정을 말한다. 이러한 예산과정(budget process)은 지방자치법, 지방재정법 등의 관계법령을 기초로 하여 예산안의 편성과 심의·의결, 집행, 결산의 과정을 거쳐 예산집행의 책임이 해제된다.

예산과정은 통상 3년의 기간이 소요되는데 이는 당해연도의 예산집행은 1회계연도 내에서 종료되지만 편성과 심의는 전년도에 이루어지고 결산은 다음연도에 이루어지기 때문이다. 따라서 성과 집행의 제반 관리활동에 있어 건전성과 효율성을 확보하기 위해서는 예산편성과 집행과정에 있어 상호연계성을 통한 시스템적 관리가 필요하다. 예산의 시스템적 관리과정은 중기지방재정계획 수립 → 재정 투·융자 사업심사 → 예산편성 → 예산집행 → 결산 및 회계검사 → 재정환류의 연속적인 과정으로 이루어지며 크게 계획수립단계, 예산편성단계, 예산집행단계, 예산결산단계로 구분된다.

지방예산과정에 참여하는 주체로는 지역주민, 지방자치단체의 장, 지방의회 의원, 정당, 이익집단, 각 중앙관서장 등을 들 수 있다. 특히 지방예산의 편성과 집행에 있어 집행부와 의회의 기능이 분립되어 상호 견제와 조화를 통해 이루어지도록 서로의 관계가 명확하게 정립되어 있다. 즉 예산의 과정에 따라 편성권은 집행부에, 의결·확정권은 지방의회에 있고 집행권은 집행부에, 결산의 승인권은 지방의회에 있다. 이러한 권한과 기능의 분립은 지방예산의 운영과정에서 재원이 낭비되지 않고 건전하고 효율적으로 집행되도록 책임성과 민주성을 확보할 수 있는 재정민주주의를 실현시키는 제도적 장치이다.

이처럼 지방정부의 예산편성은 방대한 절충작업이다. 예산의 틀을 어떻게 잡느냐, 또는 지방자치단체장의 정책, 지방의회의 의도 등과 같은 제반요청과 상이한 각 집단의 정책을 고려하면서 부서의 예산을 어떻게 조화시키느냐 하

는 과정은 결코 이론적인 기준과 같은 기술적인 기초에서만 이루어지는 것이 아니라 정치적으로 결정되기도 한다.

예산편성은 다음과 같은 몇 가지 특성을 지니고 있다.¹⁰⁾ 첫째, 예산편성은 노력의 결과이다. 예산편성과정은 점증주의 관점에서 볼 때 하나의 게임이다. 지역사회 전체의 측면에서 보면 제로-섬(zero-sum)이지만 특정기관이 주민들의 지지를 받거나 예산담당관이 좋은 전략을 수립하여 예산확보를 위해 많은 노력을 하는 경우에는 보다 많은 예산을 획득할 수 있다. 따라서 과정 자체에는 항상 긴장과 갈등이 고조된다.

둘째, 예산편성에는 의사전달과정을 중요시 하여야 한다. 예산편성에 있어서 가장 중요한 것은 의사전달이다. 예산편성 과정은 매우 복잡 다양하여 특정기관 단독으로는 편성할 수 없다. 따라서 예산편성과정에는 자치단체 예산기관, 각 기관의 예산담당자, 지방자치단체장, 모든 행정기관과 지방의회 이해집단, 주민, 전문가들이 직·간접적으로 참여하여 더 많은 예산을 확보하기 위해 상호 작용을 하게 되므로 예산편성과정에는 의사전달과정을 중요시 하여야 한다.

셋째, 많은 정보가 상호 교환되어야 한다. 예산편성은 미래의 사회변동에 대응하기 위한 준비과정이므로 예산편성에는 경제적·사회적 지표의 실태, 미래의 변화에 대한 예측, 주민의 요구 등에 관한 많은 정보가 필요하다. 이들에 대한 정보가 불확실하면 예산편성은 매우 부정확해지고 나아가 예상과 실제간에는 격차가 발생한다. 이렇게 되면 지방자치단체는 주민들로부터 신뢰를 받지 못하게 되고 정치적 지지를 잃게 된다. 예산편성에 요구되는 정보로는 사회적·경제적·정치적 요인외에도 내부조직, 예산편성과 운영에 관한 경험, 계획·인사에 관한 자료 등 다양하다.¹¹⁾

지방자치단체의 장이 예산을 편성 할 때에는 지방재정법 제36조에 따라 중기지방재정계획과 재정 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다. 각급 지방자치단체장들은 국가계획과 관계법령이 연계되도록 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고 이를 행정안전부 장관에게 제출하여야 한다. 또한, 지방재정법 제37조에 따라 주요 투자사업을 예산에 반영하기

10) 한국지방자치학회, 『한국지방자치론』 (서울: 삼영사, 1999), p. 430.

11) 김형식, 『지방재정의 이해』 (서울: 도서출판 그린북, 1997), p. 20.

위해서는 반드시 투·융자심사를 거쳐야 한다.

지방자치단체 예산안 편성은 8월부터 11월까지 이루어진다. 예산안 의회 제출은 시·도의 경우 회계연도 개시 50일전인 11월 11일까지 이며 시·군·자치구의 경우에는 회계연도 개시 40일전인 11월 21일까지 해야 한다. 지방의회 심의·의결은 시·도의 경우 회계연도 개시 15일전인 12월 16일까지 이며 시·군·자치구의 경우 회계연도 개시 10일전인 12월 21일까지 이루어져야 한다.¹²⁾

예산집행은 의회에서 의결·확정된 세입과 세출예산을 실행해 나가는 것으로 단순히 예산으로 정해진 금액을 수납하고 세출하는 것만을 뜻하는 것이 아니라 세입의 조정, 납입의 통지, 수납, 예산의 배정, 지출원인행위의 실행, 지방채의 발행 등을 포함하는 것이다. 예산집행은 월별, 분기별로 세출예산을 배정받아 배정액의 한도에서 계약체결, 지출원인행위 등 집행절차를 취하게 된다.

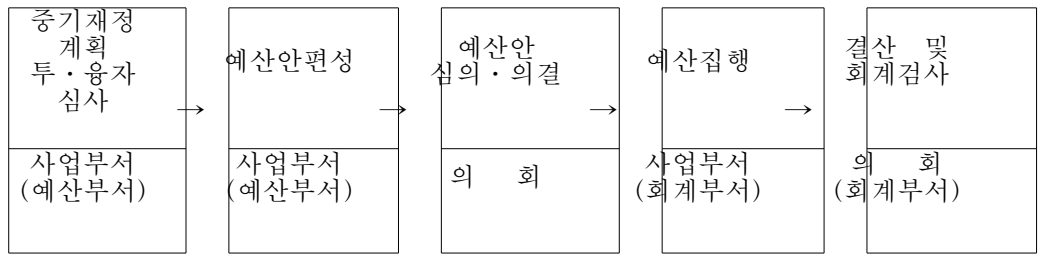
결산은 1년간 예산 집행 실적을 예산과목구조에 따라 일정한 형식으로 계산 정리한 기록의 표식이며 지방자치단체가 지역주민에게 활동실적을 계수로 나타낸 것이고 지방의회의 지방자치단체에 대한 사후통제라고 할 수 있다. 이는 예산과정의 마지막 단계이며 결산으로 나타난 결과를 다음연도의 예산 편성과 재정운영에 환류 될 수 있도록 하여야 한다.

회계감사란 조직의 재정적 활동과 그 세입·세출에 관한 사실을 확인·검증·보고하기 위하여 회계장부 기타의 기록을 제3자가 체계적으로 검사하는 과정이다. 결산과 회계감사의 관계는 과정 면에서, 회계감사는 결산과정에서 반드시 거쳐야 하는 중요한 절차이며 그 본질면에서 결산확인 과정은 사후감사로서 회계감사의 한 부분에 지나지 않는다.¹³⁾ 예산운영 과정을 요약하면 <그림 2-2>와 같다.

12) 황순조, 『예산실무』 (시·도 공무원 교육원, 2008년), pp. 65~73.

13) 나중식, 앞의 책, p. 200.

<그림 2-2> 예산의 운영과정



4. 예산 운영과정의 주민참여

예산 운영과정에 있어서 지역주민의 참여와 통제를 통해 재정민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치는 다양한 형태로 설계·운영되고 있다. 이를 참여의 지향성과 참여의 시점을 기준으로 유형화 할 수 있다.

<표 2-1>과 같이 참여의 지향성은 재정 정보공개청구 등 소극적 참여의 형태로 나타나는 수동적 지위와 시민위원회 참여, 납세자 소송 등을 통한 적극적인 참여의 형태로 나타나는 능동적 지위로 구분할 수 있다. 참여의 시점은 예산집행 전·후를 기점으로 예산 결정전, 집행단계 그리고 집행 후 단계로 나눌 수 있다. 시민참여는 소극적·수동적 지위에서 예산 결정전에 예산안에 대한 공개 요구와 집행 후 단계에서 결산정보 공개 요구 등이 있다. 적극적·능동적 지위에는 예산 결정전에 주민참여예산제도 및 위원회의 참여와 집행단계에서는 집행정지 청구권 그리고 집행 후 단계에서는 납세자 소송과 주민감사 청구 등을 들 수 있다. 참여의 지향성과 시점을 통해 볼 때 예산 결정전에 시민들의 적극적·능동적 참여를 기반으로 예산의 우선순위를 결정하는 주민참여예산제도는 재정민주주의 측면에서 가장 이상적인 제도라고 할 수 있다.

재정민주주의는 그 자체가 민의의 형성과정에 의하여 중대한 영향을 받는 것과 마찬가지로 예산도 편성, 심의, 집행 등의 절차 여하에 따라 예산의 기본적 성격이 크게 좌우될 수 있는 것이므로 지방자치단체 예산의 편성에는 기본적 전제가 있다. 납세자인 주민이 무엇을 원하고 있는가를 파악하여 지방자치단체가 주민의 요구를 실현하기 위하여 연구 노력해야 한다.¹⁴⁾

김형식, 앞의 책, p. 519.

14)

주민참여예산제도는 예산 결정전에 시민들의 적극적 참여를 통해 지역사회의 사업 우선순위를 결정하고 시민들의 요구에 따른 자원 배분으로 지역문제를 해결하는 제도적 절차이다. 따라서 주민참여예산제도는 지역문제 해결방식으로써 제도를 준수하는 절차적 민주주의와 주민 선호를 기반으로 자원을 배분하는 실질적 민주주의를 실현할 수 있다.

<표 2-1> 예산과정의 주민참여와 통제 장치

참여의 지향성		수동적 지위	능동적 지위
참여의 시점			
예산 결정 전	<ul style="list-style-type: none"> 예산 편성안, 예산 공개 예산 분석 의회 방청 및 의정 감시 	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산 대안 예산 위원회 참여 	
집행 단계		<ul style="list-style-type: none"> 집행정지 청구권 	
집행 후 단계	<ul style="list-style-type: none"> 결산 정보 공개 결산 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 주민(납세자) 소송 주민감사 청구 예산 감시 운동 	

자료 : 이원희, “예산과정과 주민의 역할: 감시를 넘어서 참여로,” 자치재정 월레포럼 자료집, 2007, p. 14.

제3절 주민참여예산제도

1. 주민참여예산제도의 개념

주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 주민의 직접 참여제도인 동시에 시민적 통제장치로서 예산의 민주성과 투명성을 확보하기 위해 최근 지방자치단체를 중심으로 도입되고 있다. 본래 이 제도는 사기업에서 그 구성원 스스로 일정한 목표와 실적, 예산 등을 계획한 후에 결과를 평가하여 보상하는 제도였다. 이러한 기업평가보상체계는 1970년 초에 소련에서 처음으로 예산과 연관시켜 경제개혁의 일환으로 도입한 보상체계(New Soviet Incentive Scheme)를 계기로 유명해졌다.¹⁵⁾

이후에 공공부분에서 예산-성과-보상체계와 구성원의 참여를 연관시키려는 ‘성과중심예산제도(Performance Budgeting System)로 다양하게 도입되어 1990년 이후 뉴질랜드를 중심으로 선진국에 확대 보급되었다.¹⁵⁾

주민참여예산제도는 조직구성원의 참여를 강조하는 참여예산제도나 성과중심예산제도와는 달리 공공부분에서의 효율성과 지출가치보다는 예산주권이 극대화 되도록 주민의 참여와 합의를 기준으로 하여야 한다는 주민욕구를 반영한 예산제도이다. 따라서 주민참여예산제도는 주민자치와 참여민주주의를 바라는 주민들의 주장에 의해 도입된 것으로서 주민에 의한 예산개혁이라 할 수 있다.

주민참여예산제도가 지향하는 이념은 과정적 측면의 가치와 결과적 측면의 가치로 나누어 볼 수 있다. 과정적 측면에서의 이념은 개방성·공동체성·평등성·민주성·투명성 등을 들 수 있다. 이것은 “누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는 참여를 지향한다.”는 의미를 가진다. 결과적 측면에서 주민참여예산제도가 지향하는 이념적 가치로는 대응성·효율성·형평성 등을 들 수 있다. 이것은 주민들이 자유롭게 참여하여 주민의 요구가 반영된 효율적이고 공평한 예산이 편성되어야 함을 의미한다.¹⁷⁾

지방자치단체의 예산편성은 행정부제출예산제도¹⁸⁾가 법제화된 이후 폐쇄적인 관료적 의사결정과정에서 기초하여 집행부가 독점적으로 결정권을 행사하여 왔다. 이로 인해 예산편성과정에서 주민의사를 제대로 반영하지 못하고 주민들의 참여를 제도화하는데 실패하였다. 주민참여예산제도의 핵심은 이러한 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 협의를 거쳐 실현 가능한 예산안을 편성하고 지역사업의 우선순위 결정 등에 지역주민들이 자신의 의견을 제시하는데 있다.¹⁹⁾

15) 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도-성공요인과 한계,” 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, p. 458.

16) 나중식, 위의 논문, p. 459.

17) 윤영진, 『새 재무행정학』 (서울: 대영문화사, 2003), p. 452. 여기서의 효율성은 배분적 효율성과 기술적 효율성이 모두 포함된다. 또한 형평성은 계층간, 집단간, 지역간, 성별 등의 공평한 예산 배분을 의미한다.

18) 행정부가 예산을 편성하여 국회에 제출 승인을 받도록 하는 제도로 영국이 1706년 하원의 의사규칙으로 확립하였으며 미국은 1921년 예산회계법에 의해 한국은 1948년 제헌헌법에 의해 도입함.

19) 광채기, “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략,” 한국지방재정학회 동계학술세미나, 2005, pp. 2~4.

주민참여예산제도는 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 사회적 협의(social contract) 기회를 제공함으로써 주민의 자기결정과 자기책임의 원칙을 기반으로 한 주민자치 이념을 구현하기 위한 제도적인 장치이다. 다시 말해서 주민참여예산제도는 주민들의 직접참여(direct participation), 사회적 협의(social contract), 자기결정성(self-decision), 자기책임성(self-accountability)을 기반으로 한 제도라 할 수 있다.

주민참여예산제도는 하나의 정형화된 예산편성 기법이라기보다는 예산의 결정을 포함하여 예산운영은 주민의 참여와 협의를 가장 중요한 의사결정기준으로 활용하는 포괄적 개념이라 할 수 있다. 즉 참여의 범위와 수준 그리고 그 협의방식이 어떠한 주민의 참여와 협의를 거치는 예산운영방식은 모두 주민참여예산제도라고 볼 수 있다.²⁰⁾ 이는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안편성, 지방의회의 동의 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 지방자치단체와 주민간의 협력적 연결망[Governance]으로 이해될 수 있다.

2. 주민참여예산제도의 필요성

가. 실질적인 주민자치의 실현

주민참여예산제도의 성공적인 정착을 위해서는 주민들의 적극적 참여가 반드시 필요하다. 주민참여는 대의민주주의 제도의 한계를 보완하고 주민의 자기결정과 자기책임의 원칙을 기반으로 한 주민자치 이념을 구현할 수 있기 때문이다.

지방자치제도는 구현되는 방식에 따라 단체자치와 주민자치로 나뉜다. 단체자치의 경우에는 지방자치단체가 중앙정부로부터 부여받은 자치권을 독립적·자율적인 의사결정을 통해 행사하는 것을 말하며 주민자치의 경우 지방자치단체의 의사결정을 최종적으로 그 구성원인 주민들의 결정에 의해 행사

20) 나중식, 앞의 책, pp. 232~233.

하는 것을 말한다.

최근 우리나라는 급격한 민주화와 함께 주민자치가 활성화되면서 다양한 분야에서 주민들의 행정참여가 이루어지고 있고 행정에 대한 주민들의 욕구가 증대되고 있는 실정이다.

따라서 주민들이 사회적 협의 과정에 참여하여 자신들의 문제를 결정하고 지방재정 운영의 투명성과 효율성을 제고하기 위해서는 실질적인 주민참여가 실현되어야 한다. 이를 위해서는 주민자치의 근간을 이루는 지방의회의 활성화와 주민투표제도·주민소환제도·주민발안제도 등 다양한 주민 참여 방식이 필요하다.²¹⁾

나. 재정민주주의의 구현

재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다. 이를 협의로 해석할 때는 국가의 재정활동이 국민(주민)의 대표기관인 국회(지방의회)의 의결에 의해 행해져야 한다는 의미로 이해된다. 그러나 이를 광의로 해석하면 재정민주주의는 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다.²²⁾

따라서 재정민주주의를 광의적 개념인 납세자 주권으로 파악할 경우 국민(주민)들은 단순한 과세의 수동적인 객체가 아닌 자신이 낸 세금이 자신이 바라는 대로 사용되어야 하고 잘못 사용된 부분에 대해 시정을 요구할 수 있는 능동적인 주체이다.

이러한 측면에서 주민참여예산제도는 지역주민의 재정선택권을 보장하고 납세자주권을 구현하기 위한 사전적·적극적인 제도적 장치의 하나이다. 반면 지역주민들의 예산감시운동은 지방의회의 예산안 심의·의결 과정이나 집행부의 예산집행과정에서 발생하는 예산낭비나 비효율성을 통제하기 위한 사후적이고 자발적인 시민참여운동이다.

재정민주주의를 구현하기 위한 수단으로 주민참여예산제도는 예산편성단계에서 활용되며 예산감시운동, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 납세자소

21) 이종익, 『한국지방자치론』 (서울: 박영사, 1994), p. 97.

22) 윤영진, 앞의 책, p. 430.

승제도 등은 예산안 심의 및 예산집행에 대한 외부적 감시·통제장치라고 할 수 있다. 예산감시운동을 전개하는 과정에서 예산낭비 현장 또는 사례를 발견한 경우 사실을 확인하기 위해 정보공개청구를 하고 확인된 사실에 대해서는 주민감사청구를 할 수 있다. 그리고 예산낭비가 사실로 확인된 경우에는 납세자소송을 통해 예산낭비에 대한 책임을 묻고 낭비된 예산을 되찾게 되는 것이다.

이러한 통제제도 중에서 납세자 주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치는 주민참여예산제도와 주민소송제도²³⁾라고 할 수 있다. 우선, 주민참여예산제도는 예산운영과정에 대한 사전적인 시민참여와 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성, 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 또한 주민소송제도는 납세자인 주민이 직접 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 문제점이 발견될 경우에 시정을 요구하는 제도로 지방재정운영에 대한 사후적 통제장치라고 할 수 있다.

다. 공식적 통제기구의 보완장치

예산결정과정은 정부와 의회, 중앙정부와 지방정부, 정책결정자와 집행자, 이해집단, 국민 등 다양한 사람들의 이해관계가 상호작용하는 정치적 과정이다. 이러한 예산결정과정은 결국 최소한 자원의 가치를 극대화하기 위해서 예산을 누구에게, 어떻게, 얼마만큼 배분하느냐의 문제이며, 예산편성·예산심의·예산집행·결산 및 회계검사의 과정을 행정부와 의회가 서로 견제와 균형을 통해 이루도록 제도화함으로써 국민에 대한 책임성을 확보하고 있다.

그러나 실제 예산결정 과정에서 공무원의 무책임으로 인한 도덕적 해이와 대리인인 관료나 의원들이 주인인 국민의 이익을 추구하기 보다는 대리인의 이익을 추구함으로써 제도실패 문제가 나타난다.

23) 2004년 12월에 개정된 지방자치법을 통해 주민감사청구제도의 실효성 제고를 위한 제도 개선과 함께 주민소송제도가 도입되었다. 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 지역주민이 자신의 권리·이익 침해와 관계없이 그 위법한 행위의 시정을 법원에 청구할 수 있는 제도이다. 주민소송을 제기하기 위한 선행요건으로 일정수 이상의 연서(시·도는 500명, 50만 이상의 도시는 300명, 시·군·구는 200명을 초과하지 않는 범위 이내로 자치단체의 조례로 정함)로 상급기관에 주민감사청구를 제기하여 감사청구결과에 불복이 있는 경우에 감사청구에 연서한 주민은 누구나(1인이라도) 주민소송을 제기할 수 있다.

관료의 실패는 전통적인 관료제의 실패에 관한 분석에서 나타난 공공선택 이론에 그 뿌리를 두고 있다.²⁴⁾ 즉, 공공서비스를 독점적으로 공급하는 전통적인 정부관료제는 공공의 이익보다는 자신의 조직 이익 또는 지대추구(Rent-seeking)를 우선시하여 주민의 요구에 대한 대응성이 부족하게 되고 이로 인해 정부실패가 발생한다는 것이다. 또한 행정기관 중심의 폐쇄적 의사결정으로 인한 예산편성 과정에서 내부효과와 목표대치현상 등 예산 비효율성의 문제도 발생되고 있다.

따라서 이러한 예산운영 과정에서의 실패를 해결하기 위한 방안으로 주민인 주민들의 직접참여를 제도화하는 주민참여예산제도의 필요성이 제기되고 있다.

실제 민선지방자치 시대 이후에 단체장의 선심성 예산이나 전시성 사업, 난개발과 같은 예산의 단기적·미시적 운영으로 인해 많은 지방재정의 비효율적 운영 사례가 나타나고 있다. 따라서 이러한 문제의 해결을 위해 주민참여를 제도화하는 주민참여예산제도는 관료 및 집행부, 의회의 자기 이익 추구로 인한 대리인 실패 문제 개선과 민주성을 확보하여 결과적으로 예산 편성 및 운영의 효율성을 확보하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

라. 지방정부와 주민간의 협력적 연결망 구축

세계화·정보화와 함께 시민사회가 성장함에 따라 국민을 일방적으로 지배·통제 했던 통치(government)적 행정환경이 정부-기업-시민의 대화와 조화를 중시하는 협력적 연결망 환경, 즉 협치(governance)의 시대로 변화되고 있다. 협치(governance)는 기존의 정부가 독점했던 권력의 행사를 다양한 정책행위자간의 협의를 통한 의사결정이라는 점에서 상호작용 네트워크라고 할 수 있다.

이러한 시대상황을 반영한 주민참여예산제도는 관료중심의 수직적·일방적·권위적 예산편성을 지양하고 예산편성 과정에 수요자와 시민들의 참여를

24) 오스트롬 부부(Vincent Ostrom & Elinor Ostrom)에 의하면 행정학에 도입된 공공선택이론은 행정을 근본적으로 공공재의 공급과 소비로 파악하고 공공부문에 경제학적 관점을 도입하려는 접근법이다. 공공선택론은 개인주의에 기반을 두고 시장 외적인 경제활동 분석이나 의사결정 분석, 정치적 문제에 대한 경제학적 분석 등을 내용으로 하고 있다.

통해 수평적·협력적·민주적으로 예산을 운영함으로써 지방자치단체와 지역 주민의 협력모델을 형성하는 공동체 문화이다.

다른 시민운동과 달리 예산과정의 시민참여는 행정에 대한 시민의 지위를 재규정하는 의미가 강하다. 스미스는 시민의 지위를 소비자, 소유자, 가치중심으로 구분하여 설명한다. 즉 소비자(customer model)로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하는데 이는 수동적 지위가 주어진다. 소유자(owner model)로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이나 현실적인 제약이 너무 많다. 따라서 가치중심(value-centered)으로서의 시민은 지역의 발전을 위해 공동 투자하는 가치형성자로서의 지위가 강조되고 있다.²⁵⁾

이러한 협력적 연결망은 정책결정 과정에서 집행부 또는 관료들의 독점적·폐쇄적 의사결정과정을 변화시키고 주민참여를 촉진시켜 자기 결정성과 자기 책임성이라는 민주주의의 이념 실현에 기여할 것이다.

주민참여에 대한 이론에는 자유주의·공동체주의·다원주의 그리고 신제도주의이론에 이르기까지 바람직한 참여의 정도와 폭에 대한 다양한 견해가 존재하고 있다. 미국의 근린참여(neighborhood participation)에 관해서는 자유주의와 공동체주의의 두 가지 관점이 있다.

자유주의적 관점에서 본다면 경제적 영역에 정치 논리적, 참여의 원리가 적용되어 효율성을 저해해서는 안 되며 참여를 많이 할수록 정치비용이 발생한다고 믿고 시민참여는 최소한의 수준으로 유지하는 것이 좋다는 견해를 피력한다.²⁶⁾ 이들에게 적절한 참여는 참여자가 그들의 이념을 확인하고 선호를 실현하여 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄여 정치체제의 효율화에 기여하는 정도이다.

반면 공동체적 관점에서는 개인의 경제적 가치보다 전체 공동체의 이익을 중시하여 정치는 공동선을 실현하는 과정이라고 본다. 따라서 공동체주의자들에게 적절한 참여의 수준은 단지 의사결정의 불확실성을 줄이는 수준을 넘어서 시민들의 삶에 영향을 주는 정책을 시민들이 스스로 결정할 수 있는 단

Smith, G.E and Carole A. Huntsman. Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. *Public Administration Review*. 57(4), 1997. pp. 309~318.

²⁵⁾ 한상일, "미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의," 한국행정학보 제37권 제3호, 2003 가을, p. 162.

계이다. 결론적으로 자유주의적 관점은 정보제공과 협의를 중시하는 참여 형태를 강조하고 공동체주의적 관점은 의사결정에 근린조직을 참여시킬 것을 권장한다. 주민참여예산제도는 주민들의 참여의 증대가 민주주의 이념 실현에 기여한다는 공동체주의(communitarianism)이념에 기초한 지방재정의 운용을 위한 장치라고 할 수 있다.²⁷⁾

마. 참여 확대를 통한 효율성 증대

위에서 제시한 한 것처럼 주민참여예산제도가 필요하다는 것은 실질적인 주민자치의 실현과 재정민주주의의 실현, 공식적인 통제기구의 보완, 그리고 지방정부와 주민간의 협력적 연결망 구축과 밀접한 관계가 있다.

이러한 필요성에도 불구하고 예산참여를 가능하게 하는 제도화와 이에 따른 불안정의 수준에 관한 것을 간과해서는 안 된다. 실제로 지방정부 수준에서 예산에 대한 정보가 일반 시민에게 공개되는 데에서 오는 집행기관의 입장은 내키지 않는 것일 수도 있다. 정보 공개에 따른 부담과 함께 한편으로 집행기관 운영자의 재량권이 제한을 받는 것처럼 보이기 때문이다. 특히 예산공개와 함께 예산 문제에 대한 의견제시나 수용 요구는 지방정부의 양대 축인 집행기관이나 의회 모두에게 부담으로 작용할 수 있다.

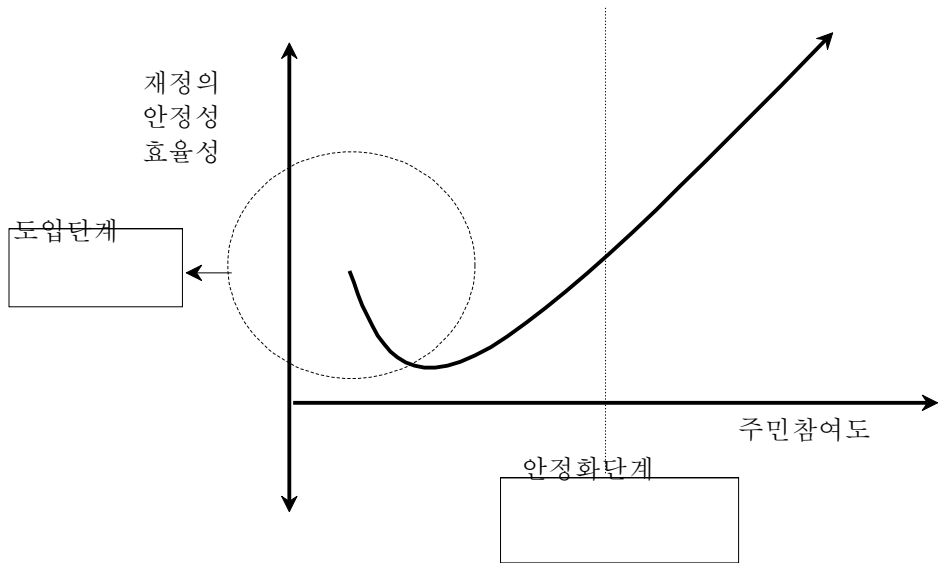
기본적으로 이러한 인식은 예산결정 과정을 개방하여 주민참여를 확대하는 경우 일정 부분 지방정부의 안정기조가 흔들리는 것처럼 보인다. 그러나 현 단계에서 주민참여예산제도를 도입하는 지방정부들의 사례를 보면 초기의 개방과 참여가 기존 체계의 불안을 초래하는 것처럼 보이지만 궁극적으로는 민주성 확대와 함께 효율성을 증대시키는 것으로 나타나는 추세를 보이고 있다. 주민참여는 기본적으로 집행기관의 예산운용에 대한 공동 의사결정의 기회를 제공하는 동시에 의회의 심의와 의결에 앞서 주민여론을 반영하는 절차로서도 유용하기 때문이다.

이러한 측면에서 참여예산제도의 도입초기와 안정화 단계를 고려하여 예산

27) 공동체주의는 미국의 근린참여제도(neighborhood participation)의 이념적 토대를 제공하고 있는 것으로 평가되고 있다. 공동체주의 이념에 대비되는 자유주의에서는 참여가 의사결정비용을 증가시킨다는 인식에 기초하여 적절한 참여를 통하여 자신의 이념을 확인하고 선호를 실현하는 것이 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄이는 데 기여하여 정치체제의 효율화에 기여한다고 주장한다(한상일, 2003: 408, 409).

편성 과정에 주민참여를 확대하는 것을 X축, 재정의 안정성(효율성)을 Y축으로 할때, X축과 Y축의 관계를 좌표로 그리면 전체적으로 오른쪽으로 비스듬하게 누운 J자 모양을 추출할 수 있다. 이러한 J자 모양의 커브가 바로 ‘J 커브(J-Curve)’이다.

〈그림 2-3〉 주민참여예산제도의 주민참여 효과(J-curve Effects)



J 커브는 이미 정치, 경제, 사회적 위험성과 안정성을 분석해볼 수 있는 유용한 관리 도구로 이해되어 왔다. 특히 정치, 경제, 사회 분야에서는 정치적 혁명을 설명하는 도구로 J 커브가 활용되기도 한다. 데이비스(James Chowning Davies)는 경제적 성장에 따른 운명, 즉 상대적 박탈에 따른 갑작스런 역전 현상에 대한 대응이 혁명이라고 보면서 상대적 박탈감이 사회적 불안과 정치적 불안을 초래하는데 이러한 파국을 거치면서 진행되는 것을 J 커브로 설명한다. 데이비스는 일정 수준의 경제발전은 침체를 불가피하게 하는데 이러한 저점 통과를 J 커브로 설명하고 있다(James Chowning Davies, 1974).

그런가 하면 국제경제 부문에서 J 커브 효과는 환율의 변동과 무역수지와

의 관계를 설명하는 데 유용하다. 이를 테면 무역 수지 개선을 위해 환율상승을 유도하더라도 그 초기에는 무역수지가 오히려 악화되다가 상당 기간이 지난 후에야 개선되는 현상을 의미하였는데 이러한 논리는 개방화 민주화 직후의 한동안 불안정한 상태를 의미하기도 한다.

이러한 불안정 상태에 유의하여 정치적 안정과 불안정의 이해관계를 파악하는 데 있어서도 J 커브는 유용성을 발휘한다. J 커브는 권위주의적이고 폐쇄적인 국가의 지도자가 의도적으로 외부세계와의 고립을 추구하는 이유를 설명하는 데 유용한데 이는 개방성과 안정성에 얽힌 관계에서 더욱 그러하다. 특히 폐쇄국가의 정치적 안정성과 개방성의 상관관계 설명하는데 있어서도 J-커브는 유용성을 발휘한다(이안 브레머, 2007).

실질적인 주민자치의 실현과 재정민주주의의 실현, 공식적인 통제기구의 보완, 그리고 지방정부와 주민간의 협력적 연결망 구축과 밀접한 관계가 있음을 고려한다면 예산결정 과정을 개방하여 주민참여를 확대하는 경우 초기에는 일정 부분 지방정부의 안정기조가 흔들리는 것처럼 보일지 몰라도 점차 제도 개선과 정착을 통한 안정화와 함께 참여확대에도 불구하고 효율성도 동시에 증대되는 효과를 보일 것이라는 것이 J 커브의 적용 논리라고 할 수 있다.

3. 주민참여예산제도의 도입과정

가. 정부의 지방분권화 정책

우리나라의 지방자치의 역사는 고대 지방제도를 통해 연원을 살펴볼 수 있다. 고구려의 5부·3경 군현제나 백제의 5부·5방제, 신라의 9주 5소경제도 등은 일찍부터 발달한 지방제도이다. 고려시대에는 사심관(事審官)제도²⁸⁾ 및 기인(其人)제도²⁹⁾로 지방호족을 견제하였으며 조선시대에는 유교를 통치이념으로 강력한 중앙집권체제를 표방하여 지방제도의 발달은 미미하였다.

일제시대에 들어서서 중앙집권적 관료통치를 표방하기는 했지만 제한적으

28) 고려시대 중앙의 고위 관료들에게 자기 출신 지방을 다스리도록 했던 제도로 935년(태조 18년) 신라의 마지막 임금이었던 김부(金傅: 경순왕)가 항복해오자 경주의 사심으로 삼고 아울러 여러 공신들도 각각 출신 지방의 사심으로 임명한 것에서 비롯되었다.

29) 고려·조선 시대 중앙정부에 의해 토호의 자제 중에서 인질로 서울에 머물게 했던 제도로서 고려 태조는 후삼국을 통일하는 과정에서 호족들의 독자적인 기반을 효과적으로 억누르기 위하여 그들에 대한 통제 겸 회유의 필요성에서 사심관 제도와 함께 기인제도를 마련하였다

로나마 1930년대에 도(道)·부(府)·읍(邑)·면(面)에 이르는 지방자치단체에 주민자치를 허용하였다. 관치위주의 일제통치는 1945년 일본의 무조건 항복 선언으로 끝나고 곧 미군정이 실시되었지만 지방자치의 채택은 단지 군정법령으로만 제정되었을 뿐이었다.

근대적 의미의 지방자치제도는 1949년 7월 4일 제정된 ‘지방자치법’으로부터라고 할 수 있다.³⁰⁾ 1952년 4월 직접선거에 의해 지방의회가 구성됨으로써 지방자치제가 실시되었다. 1960년 4·19 혁명 이후 새로이 구성된 국회는 11월에 지방자치단체의 장 선출방식을 직선제로 환원시키는 지방자치법을 개정하였다.

1961년 5월 군사정부는 이전까지의 지방자치에 관한 법률을 전적으로 중지시키고 시·군을 기초자치단체로 변경하였다. 1972년 유신헌법 제114조와 제115조에서는 지방의회의 구성을 통일 이후로 연기시킨다고 규정하여 실질적인 지방자치 실시가 중단되게 되었다. 제5공화국 헌법에서도 부칙 제10조에서 지방의회는 ‘지방자치단체의 재정자립도’를 감안하여 순차적으로 구성한다고 규정하였다. 1987년 6·10 민주화 운동 결과로 개정된 제6공화국 헌법에서는 제117조와 제118조에서 지방자치단체 및 지방의회에 대해 규정하여 지방자치가 가능하게 되었다.

지방정부 차원에서 참여 확대와 제도화를 위한 노력과 함께 중앙정부 차원에서 지방분권화를 위한 정책방향은 주민참여예산제도를 도입하는 토대가 되었다. 참여정부 들어서 다양한 참여제도에 대한 논의가 추진되었다.

2003년 7월 4일 발표한 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’에 의하면 다양한 주민참여제도의 도입을 제시하고 있으며, 이중 다양한 주민참여제도 도입 방안으로 참여적 예산편성 및 집행 등을 들고 있다. 정부혁신 지방분권위원회에서는 재정운영과정에 대한 국민 참여확대 방안의 하나로 참여예산제도의 도입을 제시하고 있다.

행정자치부는 2003년 7월말 전국 시·도 기획관리실장 회의에서 2004년도 예산편성기본지침을 시달하면서 2005년도부터는 지방자치 실시에 따른 지방재정운영의 자율성 강화를 위해 이를 폐지하겠다고 발표했다. 대신 예산편성

30) 이종익, 앞의 책, p. 32.

과정의 주민참여 보장과 예산정보를 투명하게 운영하고 공개할 것을 권고하였다.

2004년도 예산편성지침 폐지로 행정자치부는 지방자치단체에 「지방예산편성기준」, 「지방예산과목 구분과 설정」을 행정자치부 훈령으로 제정·공포하고 자율통제가 가능한 경비를 이양하여 자치단체별 자율적으로 기준을 설정하여 운영하도록 하고 있다. 이와 함께 2004년도 예산편성지침과 마찬가지로 참여형 예산편성제도의 보급 및 정착을 제시하였다.³¹⁾

2005년 8월 4일 지방재정법이 개정되어 지방예산편성과정에 주민참여를 명문화하였다. 지방재정법 제39조 ‘지방예산 편성과정에 주민참여’에서는 ‘지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.’라고 규정하였다. 이 조항을 근거로 2005년 12월 30일 지방재정법 시행령³²⁾이 개정되었고 행정자치부는 2006년 8월 주민참여제도 표준조례(안)를 작성하여 자치단체에 권고하였다.

나. 재정민주주의에 대한 시대적 요구

‘Democracy’(민주주의)라는 말은 고대 그리스에서 생겨났다. 그리스어로 ‘Demos’(민중)와 ‘Kratos’(지배 또는 권력)가 결합된 것으로 글자 그대로 모든 민중이 자유롭고 평등하게 참여하는 민중에 의한 지배 및 통제를 의미한다.

제임스 브라이스(James Bryce)도 “민주주의란 말은 헤르도토스 시대 이후로 국가의 지배권력이 어떤 특정한 계급에 대해서가 아니라 사회 전체의 구성원들에게 합법적으로 부여하는 정치형태”³³⁾라고 정의하였다.

31) 진경아, “주민참여예산제의 활성화방안에 관한 연구: 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례 연구를 중심으로,” 서울시립대 도시과학대학원 석사논문, 2005, pp. 21~22.

32) 지방재정법 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)

- ① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각호와 같다.
1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
 3. 사업공모
 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.
- ③ 그 밖에 주민참여 예산의 범위, 주민의견 수렴에 관한 절차, 운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치 단체의 조례로 정한다.

민주주의 발달과정에서 영국의 명예혁명 결과 제정된 권리장전을 통해 군주의 자의적인 과세권의 행사를 제한하면서 ‘대표 없이 과세 없다’는 원칙을 정립하였으며 선진국에서 ‘납세자 권리헌장’ 등을 제정·선포하여 납세자의 권리를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 캐나다는 1985년 ‘납세자의 권리선언’(Declaration of Taxpayer Rights), 영국은 1986년 ‘납세자 헌장’(Taxpayer’s Charter), 미국은 1988년 ‘납세자 권리보장법’(Your Rights as a Taxpayer)을 제정하였다. 우리나라도 1996년 12월에 국세기본법을 개정하여 납세자의 권리를 입법에 반영하고 ‘납세자 권리헌장’을 제정하였다.

선진국과 우리나라에서 제정한 납세자 권리헌장제도는 국민들이 납세의무를 성실하게 이행하는 데 필요한 국민의 권리를 국가가 확인하는데 목적이 있으며 조세의 부과 징수 및 납부 과정에서 납세자 권리를 보장하는 것에 국한되어 있다.

재정민주주의를 광의로 해석하면 납세자의 권리는 조세의 부과 징수 및 납부과정에 한정되지 않고 시민의 실질적인 예산통제권을 확보하는 것을 의미한다. 예를 들어 미국·일본의 납세자 소송제도³⁴⁾, 주민참여예산제도 등 재정분야에 대한 민주적 통제를 말한다.

한편 본격적인 예산분야의 주민참여로 1989년 브라질의 포르투 알레그레스의 참여예산제가 성공사례로 알려지기 시작하였다. 이후 참여예산제는 우루과이, 베네수엘라, 아르헨티나 등의 남아메리카 지역에서 시작하여 프랑스, 미국, 뉴질랜드, 러시아, 아프리카, 아시아 등 세계적으로 추진되고 있다.³⁵⁾ 한국의 경우 2003년 광주광역시 북구에서 주민참여예산제가 최초로 도입된 이후 울산광역시 동구 등 타 지방자치단체에서 활발히 도입되고 있다.

다. 시민단체의 예산 감시운동

민주주의의 근본이 ‘풀뿌리 민주주의’라면 이는 바로 지방자치제도의 정착에 있으며 주민참여의 바람직한 형태는 직접 참여이다. 고대 아테네의 민주

33) Bryce, James. *Modern Democracies, vol.1*(New York: The Macmillan Co, 1921), p. 29.

34) 납세자 소송제도는 납세자인 시민이 직접 국가 또는 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 문제점이 발견된 경우에 시정할 권리를 행사하는 제도이다.

35) 길준규·강주영, “주민참여를 통한 재정투명성 확보방안,” 한국법제연구원, 2007, p. 68.

주의는 여자와 노예를 제외한 평민 이상의 남자들이 아크로폴리스 광장에 모여 국가의 중요한 의사결정을 하였다. 이러한 고대 그리스의 직접민주주의는 근대국가가 형성되면서 시간적·공간적 제약에 의해 선거라는 과정을 통해 자신의 대표를 직접 선출하여 통치하게 하는 간접민주주의로 발전하였다.

우리나라의 경우 신라시대부터 고려시대까지 있어왔던 향·소·부곡에 지방관이 파견되지 않아 지방민들이 스스로 선출한 대표자를 통해 스스로를 다스려 왔다. 특히 유향소라고 하는 향청제도는 지방의 수령을 보좌하고 풍속을 바로잡는 명예직이었으며 민간자치운동의 근원이라고 할 수 있는 향약제도는 권선징악과 상부상조를 위한 마을공동체의 규약이었다. 그러나 지방자치조직을 통한 주민참여의 전통은 일제강점기를 거치면서 관변단체 위주의 주민동원 운동으로 변질되어 갔다.

해방 이후 1987년 민주화 운동을 거치면서 주민 참여활동이 활발해졌고 특히 1991년부터 지방자치가 실시되어 다양한 형태의 주민참여 활동이 있어 왔으며 대표적인 것이 예산감시운동이었다. 주민참여제도가 도입되어 운영되는데 시민운동단체가 전개한 예산참여 운동이 중요한 역할을 하였다.

예산은 지방 행정의 중심적인 부분임에도 불구하고 지금까지 예산편성과 집행, 결산 등의 과정이 행정부 중심으로 폐쇄적·독점적으로 운영되어 왔다. 단체장들의 관공비 사용이나 낭비성 예산의 집행에 대한 불만과 문제제기가 이뤄지면서 서울특별시를 비롯한 몇몇 지방자치단체에서 시민감사 청구 및 예산내역서 공개 등의 예산정보 공개 운동이 전개되었다. 1990년대 들어 시민운동의 활성화와 지방자치 실시가 맞물리면서 예산감시운동이 나타나기 시작했지만 이슈에 따라 일회적으로 제기되었고 연속적으로 지속성을 지닌 운동으로 발전하지는 못하였다.

본격적으로 예산에 대한 분석 및 참여운동은 경실련의 경제정의연구소 소속 예산감시위원회가 구성되면서 시작되었다. 그리고 1998년 3월 3일을 기해 ‘납세자의 날’을 선포하면서 ‘납세자 주권 회복의 날’로 정하였다. 또한 참여연대에서는 1998년 ‘선 샤인 프로젝트’라는 이름으로 의정감시단 운동의 일환으로 예산에 관한 사항을 추가하였다. 한편 광주에서는 참여자치 21이 1998년 지방재정평가위원회를 구성한 것을 계기로 매년 의회에 예산안이 제출되는

시점에 맞춰 예산안 분석의견서를 발표하였다.

지방예산에 대한 전국적인 참여는 1999년 전국 30여개 시민단체가 참여해 결성한 예산감시네트워크(사무국과 함께하는 시민행동)가 2000년도 지역별로 당초 예산서에 대한 분석 작업을 공동으로 시작하면서 본격화되었다. 또한 2001년 4월 지역의 시민단체와 함께 참여연대가 중심이 되어 지방자치단체장에 대한 관공비 정보공개를 통해 예산감시 운동을 전개하였다.³⁶⁾

2001년도 ‘서울지역 예산감시네트워크’가 결성되어 서울시 예산에 대한 참여운동이 시작되었다. 광주와 전남권의 참여자치 21은 광주시와 구청 예산안을 분석하여 자치단체장의 업무추진비를 줄이는 성과를 올렸다. 또한 ‘관공비 공개운동 전국 네트워크’를 중심으로 예산의 투명성을 확보하는 노력들이 성과를 거두기 시작했다.

예산감시운동의 전개과정을 살펴보면 1998년과 1999년은 생성단계, 2001년과 2002년은 정착단계로 규정지을 수 있다. 1998년과 1999년에 경실련, 함께하는 시민행동, 납세자연합회 등의 단체들이 창립되거나 발족되고 지역의 시민단체들이 단독 혹은 집단적 방식으로 예산감시운동에 참여하게 되었다. 2001년과 2002년에는 참여연대의 관공비 공개운동과 함께하는 시민행동의 ‘밑 빠진 독상’ 수여, 경실련의 공공사업비 분석, 납세자연합회의 선거입후보자의 납세실적 공개 등은 예산감시운동이 정착하는데 크게 기여하였다.³⁷⁾

또한 1997년부터 활성화된 지방예산에 대한 시민참여는 2002년 지방선거 과정에서 논의가 더욱 확대되었다. 이러한 과정에서 민주노동당을 중심으로 한 「예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제정과 주민참여예산제도 도입 공약이 중요한 기능을 하였다.

민주노동당은 2001년 8월 서울시지부에서 조례 제정 청구를 위한 가두캠페인을 전개하면서 참여예산제도와 관련된 공식 활동을 전개하였다. 서울시지부와 함께 지역에서는 민주노동당 군산지구당에서 조례제정 운동을 전개하였다. 하지만 군산시의회는 2002년 4월 30일 제68회 임시회 상임위원회 심의와

36) 참여연대 홈페이지
2009년 4월 1일)

(검색일:

37) 정창수, “시민단체의 예산감시운동 연구 - 「밑빠진 독상」을 중심으로” 경희대 석사학위논문,
<http://www.peoplepower21.org/about/sub.php?sub=m22>
2002, p. 24.

본회의 의결을 통해 지방자치법 제118조에 의거 편성권은 지방자치단체장의 고유권한이며 의결권은 시의회의 고유권한이므로 이를 침해함은 지방자치법과 상충된다는 이유로 결국 부결처리 하였다.³⁸⁾

군산시의 조례제정 운동과 함께 2002년 6·13 지방선거 출마자들은 공약을 통해 주민참여예산제도 도입을 공약으로 내세웠다. 이후 2004년 3월 25일 광주광역시 북구에서 국내 최초로 주민참여예산제도 운영조례 제정을 시작으로 2004년 6월 10일 울산광역시 동구가 ‘울산광역시 동구 주민참여예산제도 운영조례’를 제정하였다. 또한 민주노동당과 별개로 각 지역별 시민운동 단체들로 구성된 연결망이나 선거참여 운동을 통해 채택된 정책의제를 후보자들이 수용함으로써 공약화하거나 당선 이후 실제로 제도화로 연결되기도 하였다.

2009년 5월 현재 전국자치단체별 주민참여예산제도 운영현황을 살펴보면 <표 2-2> 와 같이 광역시를 포함한 246개 지방자치단체 중 38.2%인 94개 지방자치단체에서 운영중에 있으며, 61.8%인 152개 지방자치단체에서 아직 운영하지 않고 있는 것으로 나타났다. 또 운영중인 지방자치단체 중 91개 자치단체에서 조례를 제정하여 운영중인 것으로 파악되었다.

<표 2-2> 주민참여예산제도의 연도별 운영현황

(단위 : 단체수)

구분	자치 단체 총수	운영 지방자치단체								마 지 방 자 치 단 체	운영 지 방 자 치 체
		계	2003 년	2004 년	2005 년	2006 년	2007 년	2008 년	2009 년		
운영	246	94 (38.2%)	1	1	4	25	43	17	3	152 (61.8%)	
조례 제정	246	91 (37%)		2	4	23	42	17	3	155 (63%)	

38) 군산시의회 홈페이지 <http://council.gunsan.go.kr> (검색일: 2009년 4월 1일)

제4절 주민참여예산제도의 모형과 적용범위

1. 주민참여예산제도의 모형분류

주민참여예산제도의 모형은 예산편성을 위한 지방자치단체의 의사결정과정에서 ‘주민참여의 범위’와 ‘주민들이 참여할 수 있는 수준’ 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 주민참여예산제도의 모형 분류 기준으로 적용한 ‘주민참여 대상의 범위’와 ‘참여 수준’은 Dahl이 참여의 유형을 분류하기 위한 기준으로 제시한 폭(breadth)과 깊이(depth)라는 개념에 대응하는 것이다.³⁹⁾

<표 2-3>을 살펴보면 주민참여예산제도의 모형 분류를 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여의 수준 또는 단계는 Arnstein의 주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제), Eidsvik의 ‘협의(consultation) - 협력(cooperation) - 주민주도결정(control)’의 3단계, OECD의 ‘협의 - 적극적 참여’의 2단계, 한상일의 ‘소극적 협의형 - 적극적 협의형 - 적극형’의 3단계 등을 꼽을 수 있다.

<표 2-3> 주민참여 단계와 유형 분류에 관한 이론

구분	주민참여 수준(단계) 및 유형	분류 기준
Arnstein (1969)	비참여단계(조작, 치료) - 형식적 참여단계(정보제공, 상담, 회유) - 주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제)	참여의 실질적 의미(단계)
Eidsvik (1978)	information-persuasion-consultation-cooperation-control	공공참여의 수준
OECD (2001)	정보제공(information) - 협의(consultation) - 적극적참여(active participation)	정부-시민관계
한상일 (2003)	정보제공형 - 소극적 협의형 - 적극적 협의형 - 적극형	근린참여 제도의 유형
자료 :	곽채기, “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영 전략,” 한국지방재정학회 동계학습세미나, 2005, p. 14.	

이러한 이론에 기반하여 나중식 교수는 예산참여의 모형을 예산결정권한,

39) Dahl, R. A. *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, 1956, pp. 63~89.
Dahl이 당초 제시한 참여의 ‘폭’은 참여의 기회를 가질 수 있는 공동체 구성원의 수를 의미하고 ‘깊이’는 참여하는 시민들에게 주어지는 참여의 기회 및 유형을 의미한다.

의사전달유형, 시민들의 참여 정도 등에 따라 <표 2-4>와 같이 정부주도형, 민·관 협의형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도형의 3단계로 구분하고 있다. 참여의 실질적 의미 또는 단계라는 관점에서 실질적인 참여가 이루어지는 단계, 즉 주민권력 초기단계인 민·관 협의형부터 주민참여예산제도라고 보고 있다. 여기서 시민은 참여만 하고 결과에 대해 실질적인 영향력을 행사할 수 없는 정보제공형의 ‘정부주도형’은 형식적 주민참여예산제도에 해당되어 논의에서 제외하고 실질적인 주민참여예산제도를 ‘민·관 협의형’과 ‘시민주도형’으로 구분하고 있다.

‘민·관 협의형’은 정부와 시민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여유형으로 공청회·설문조사·인터넷 의견조사 등이 있으며 시민과 정부사이의 쌍방향 의사전달이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그리고 의사전달의 그 정도에 따라서 ‘적극적 협의형’과 ‘소극적 협의형’으로 다시 나누어진다.

마지막으로 ‘시민주도형 예산참여제도’는 시민들이 예산결정과정에 적극 참여하여 시민들이 결정하는 형태로 주민총회, 시민예산위원회 등이 있으며 시민이 상당한 주도권을 갖는 제도로서 주민통제형 참여예산제도이다.

<표 2-4> 주민참여에 따른 주민참여예산제도의 모형

참여유형 구분 예산결정 권한	민·관 협의형		주민권력형
	정부주도형	소극적 협의형	
의사전달 유형	관료 중심	협의를 위한 관료	의사결정 시민 중심
의사전달 유형	하향적(정보제공형)	쌍방향(협의형)	
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회	시민예산위원회
참여정도 (단계)	형식적 참여단계 (정보제공, 상담)	주민권력 초기단계(협동)	주민권력단계 (권한위임, 주민통제)
개념 및 위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도	

자료 : 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도-성공요인과 한계,”

『한국행정논집』, 2004, p. 463.

<표 2-5>와 같이 I 유형의 경우 현재 대부분의 지방자치단체들이 예산 편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도 하고 있는 주민참여예산제도이며, III 유형은 조례 제정을 통해 주민참여예산 제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례이다. V 유형은 서울특별시 강남 구의 ‘동 사업예산 주민참여제도’⁴⁰⁾를 말하며, 다른 유형과 병존이 가능한 제 도적 모형이라고 할 수 있다. 결론적으로 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 우리가 지향해야 할 바람직한 주민참여예산제도의 모형으로 유형 IV를 제시하고 있다.⁴¹⁾

<표 2-5> 예산의 분류에 따른 주민참여예산제도의 모형

참여 수준 참여 범위	주민협의 (consultation)	민·관 공동결정 (cooperation)	주민 주도 결정 (control)
단위 사업	-	-	V
일반 회계	I	III	-
통합 재정	II	IV	-

자료 : 광채기, “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략,” 한 국지방재정학회 동계학술세미나, 2005, p. 15.

2. 주민참여예산제도의 적용범위

주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산운영에 있어 어느 범위까지 주민 참여를 허용할 것인가에 따라 제도의 효과가 달라지기 때문에 모형설계가 중 요하다. 현재 주민참여의 적용범위는 예산회계별, 예산편성 사업별, 예산운영

40) 서울특별시 강남구가 2004년 2회 추가경정예산 편성과정에서 도입한 ‘동 사업 예산편 성 주민참여제도’는 각 동별로 주민의견을 수렴하여 1억원 내외의 편익사업을 발굴하 여 예산편성 요구를 하고, 예산이 확보되면 해당사업에 따르는 각 사업추진(관련사업 발주)도 역시 각 동별 주민자치위원회 등을 통해 해당 동 주민의 의견을 수렴하여 추 진하도록 하는 것이다. 또한 사업예산 확보시 동간에 경합이 될 경우에는 각 동 자치 위원장회의를 통해 결정하고 있다.

41) 광채기, 앞의 논문, 2005, pp. 13~15.

과정별로 구분하고 있다.

지방자치단체의 예산회계를 살펴보면 일반회계와 특별회계 그리고 기금으로 구성된다. 일반회계 예산은 지방자치단체 재정운영의 가장 기본이 되는 회계로 지역 주민의 공공서비스 충족을 위하여 일반적이고 항구적 재정활동에 관한 총 세입과 총 세출을 열거하여 편성한 것으로 지방자치단체의 고유업무 수행을 목적으로 하고 있다.

특별회계 예산은 공영기업 기타 특정 사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정 세입·세출로써 일반세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 자치단체의 조례로 설치하도록 하고 있다.

기금(Fund)은 복잡 다양한 행정수요의 충족과 급변하는 경제·사회상황에 재정적으로 신속하고 탄력적으로 대응하기 위하여 예산에 의하지 아니하고 지방자치법 제142조에 의거 기금을 설치하고 지방재정법 제59조에 의거 지방자치단체장은 회계연도마다 기금을 포함한 재정운영 상황을 통합적으로 분석한 정보를 행정안전부 장관에게 제출하여야 한다.

일반회계와 특별회계 예산은 지방자치단체의 집행부가 편성하고 지방의회가 심의·의결한다. 반면 기금은 지방의회가 그 설치와 운영에 대한 의결기능을 담당하나 예산과는 달리 심의·의결하는 권한은 없다.

따라서 주민참여예산제도의 예산 적용 범위를 예산회계에 따라 살펴보면 일반회계만을 적용하는 방법과 일반회계와 특별회계를 적용하는 방법 그리고 일반회계와 특별회계, 기금을 적용하는 방법으로 나눌 수 있다.

현재 주민참여예산제도를 도입·시행 하고 있는 지방자치단체들은 예산의 적용 범위를 일반회계로 한정하고 있지만 재정민주주의 측면에서 점진적으로 특별회계와 기금까지 확대해 운영할 필요가 있다. 기금의 경우에는 지방의회가 그 설치와 운용에 대한 의결기능을 담당하고 있지만 지방자치단체장이 편성한 기금운용계획서를 보고하는데 그치고 있을 뿐 이를 심의·의결하는 권한을 부여 받지 못하고 있다.

지방자치단체의 예산은 예산절차에 따라 살펴보면 본예산, 추가경정예산으로 구분된다. 추가경정예산은 지방자치법 제130조, 지방재정법 제45조에 따라 예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산을 추가 변경하여 편성

하는 예산이다. 따라서 주민참여예산제도의 적용 범위를 예산편성 절차에 따라 살펴보면 본예산만 적용하는 경우와 본예산과 추가경정예산을 적용하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

현재 지방자치단체에서는 본예산만을 적용하고 있으나 1차 추가경정예산이 국고보조금과 특별교부금, 전년도 순세계 잉여금을 재원으로 예산 편성됨을 감안하여 1차 추가경정예산까지 적용범위를 확대함이 바람직하다고 본다.

사업별 예산을 살펴보면 자체사업과 보조사업으로 나눌 수 있다. 자체사업은 지방세, 세외수입 등 자체재원을 가지고 지방자치단체가 스스로 결정하고 추진하는 사업을 의미하며, 보조사업은 중앙정부나 상급 지방자치단체로부터 보조금이나 교부금 등 특별한 용도를 가진 재원을 받아 추진하는 사업을 의미한다. 주민의견으로 도출되는 대부분의 사업은 자체사업에 치중되어 있으나 대부분의 지방자치단체는 열악한 재정형편으로 자체사업의 비중이 갈수록 줄어들고 있는 추세에 있다. 따라서 주민참여예산제도의 적용범위를 사업별로 살펴보면 자체사업으로 한정하는 방법과 자체사업과 보조사업을 적용하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

예산편성 과정별 주민참여예산제도의 적용 범위를 살펴보면 예산편성 단계만 적용하는 방안, 예산편성 계획단계와 예산편성단계에서 적용하는 방안, 예산편성 계획단계와 예산편성단계 그리고 예산집행과 예산결산단계에서 적용하는 방안으로 구분 할 수 있다.

기존 주민참여예산제도를 시행하는 지방자치단체 중 대부분은 예산편성 단계에만 주민참여가 허용되고 있고 광주광역시의 경우만 예외적으로 예산편성 계획단계인 중기지방재정계획 및 투·융자심사와 관련해 제한적으로 주민참여를 보장하고 있다.

장기적인 관점에서 주민참여예산제도가 행정기관과 주민간의 공동체적 협치 개념을 가지고 있음에 따라 예산운영 전 과정에 대해 주민참여를 보장하는 방안을 모색해야 할 것이다. 이는 지방자치단체의 예산 편성안은 사실상 예산편성 계획단계인 중기지방재정계획심의나 투·융자심사를 거친 사업이나 정책이 반영되기 때문이다.

주민들의 의견반영 적용범위로는 목적재원과 법정경비⁴²⁾를 제외한 나머지

를 대상으로 하는 방안과 목적재원을 제외한 나머지로 하는 방안, 예산안 전체로 하는 방안으로 나눌 수 있다. 인건비 등 법정경비와 목적경비를 제외한 예산안 공개 방안의 경우에는 예산안을 축소 공개했다는 비난과 주민들에게 공개하지 않는 목적재원 등으로 인해 예산을 유용했다는 인식을 심어줄 수 있어 행정 불신이 높아질 수 있다. 따라서 예산안 공개범위는 예산안 전체를 대상으로 설정하여 재정투명성 확보 및 주민의 알권리를 충족시키는 것이 바람직하다고 본다.

현재 광주광역시 북구의 경우 예산안 전체를 공개하되 주민참여의 범위는 자체사업에 한정하고 법정경비, 목적재원과 의존수입은 당해연도 예산편성에 반영하기 어렵다는 이유로 공개를 제외하고 있다. 다만 제외한 예산에 대해서도 주민의견을 수렴하되 다음 연도에 반영하는 환류체계를 가동하고 있다.

울산광역시 동구의 경우 광주광역시와 유사한 의견반영 범위를 적용하다가 2005년부터 자체사업과 보조사업을 제외한 경상예산 그리고 법정경비 및 기준경비⁴³⁾로 확대하였다. 그러나 2007년도에 다시 자체사업만 시민들이 참여하고 경상예산(법정경비 및 기준경비와 경상적 경비)은 편성안 공개로 같음하여 참여예산 범위가 축소되었다.

주민참여예산제도 적용범위를 예산회계 종류별, 예산편성 절차별, 예산편성 과정별, 예산 사업별로 구분하면 <표 2-6>과 같다.

- 42) 법정경비란 새로운 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못하는 경우에 자치단체장이 의회에서 예산안이 의결될 때까지 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있는 경비를 말한다. 지방자치법 제131조에 의하면 예산안이 의결되지 못한 경우에 법령이나 조례에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, 법령 또는 조례상 지출의무 이행, 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.
- 43) 기준경비란 지방자치단체 예산편성 기준경비에 관한 규정(행정안전부 훈령 제203호)에 따라 지방자치단체간 재정운용의 균형을 확보하기 위해 정하는 것을 말한다. 규정에는 지방의회의원의 국외여비와 의정운영공통업무추진비, 집행부의 업무추진비, 사회단체보조금, 통리반장 활동보상금 등을 정하고 있다.

<표 2-6> 주민참여예산제도의 적용범위

구 분	적 용 범 위		
예산회계종류별	일반회계	일반회계+특별회계	일반회계+특별회계+기금
예산편성절차별	본예산	본예산 + 추가경정예산	
예산운영과정별	예산편성	예산편성계획+ 예산편성	예산편성계획+예산편성+ 예산집행+예산결산
예산사업별	자체사업	자체사업+보조사업	

따라서 지방자치단체별 주민참여예산제도 적용범위는 <표 2-7>과 같이 참여 모형에 따라 크게 주민협의형과 주민협력형, 주민주도형으로 나뉘며 주민협력형은 소극적 주민협력형과 적극적 주민협력형으로 구분할 수 있다.

주민협의형은 시민위원을 관에서 임명하고 시민위원회의 의사결정권한은 없으며 설명회, 공청회 등을 통해 소극적 의사개진만 가능하다. 또 시민단체와 지방의원의 참여는 없고 예산안의 설명에 한하여 주민참여의 범위가 이루어지는 모형이 이에 속한다.

소극적 주민협력형은 시민위원을 관에서 직접 임명하거나 시민단체의 추천을 받아 임명하고 시민위원회의 의사결정 권한은 단순한 협의의 수준이며 예산편성단계에서 설명회나 인터넷 그리고 토론회를 통해서 적극적 의사개진이 가능하다. 또 소극적인 시민단체참여와 일부 지방의원이 참여하게 되며 일반회계와 예산안 편성단계에서 주민참여가 이루어지는 모형이 이에 속한다. 적극적인 주민협력형은 시민위원을 관에서 임명하거나 시민단체 추천을 받아 임명하고 일부에 한하여 주민에 의해 선출되며 토론회와 지역총회를 통해서 시민위원회의 동의를 거쳐야 예산안을 편성할 수 있다. 또한 시민단체의 적극적인 참여와 일부 지방의원들이 참여하게 되고 일반회계분야의 예산안 편성단계에서 주민참여가 이루어지는 모형이 이에 속한다.

주민주도형은 주민에 의해 시민위원이 직접 선출되며 토론회나 지역총회를 통해서 시민위원회의 결정에 따라 예산안을 편성하고 시민단체의 적극적인

참여와 지방의원 전원이 참여하게 되며 일반회계와 특별회계, 기금 그리고 예산편성과 예산집행 결산에 이르기까지 적극적인 주민참여가 가능하다.

지방자치단체별 주민참여예산제도의 적용모형을 살펴보면 주민협의형에는 인천광역시와 부천시 등이 해당되며, 주민협력형에는 광주광역시 북구와 울산광역시 동구 그리고 대전광역시 대덕구가 이에 속한다.

<표 2-7> 지방자치단체별 주민참여예산제도의 적용모형

참여모형		주민협력형			주민주도형
		주민협의형	소극적	적극적	
참여도구					
시민위원 선출방식	행정기관 위촉	행정기관 위촉 시민단체 추천	행정기관 위촉 시민단체 추천 일부 주민선출	직접선출	
시민위원회 의사결정권한	없음	협의	동의	결정	
최종 참여방식	설명회 공청회	토론회	지역총회	지역총회	
시민단체 참여	없음	소극적 참여	적극적 참여	주도적 참여	
지방의원 참여	미 참여	일부참여		전체참여	
예산 교육(정보)방식	정보공개청구	일시 예산교육	수시 예산학교운영	상시 예산학교운영	
회계 종류	예산안 설명	일반회계		일반회계 특별회계 기금	
참여 범위	편성 절차	본예산	본예산	본예산 추가경정예산	
	운영 과정	예산안 설명	예산안 편성		예산편성 예산집행 예산결산
자치단체 사례	인천광역시 부천시	광주광역시 북구 울산광역시 동구 대전광역시 대덕구		-	

제5절 주민참여예산제도의 운영사례 및 시사점

1. 국외사례

가. 브라질 포르투 알레그레시(市)⁴⁴⁾

(1) 도입배경

브라질의 주민참여예산제도를 알아보기 위해서는 먼저 브라질 특유의 정치·사회상황을 이해할 필요가 있다. 하나의 제도가 생성·발전·소멸되는 과정에는 그 지역의 사회문화와 거주하고 있는 주민들의 특성이 반영될 수밖에 없기 때문이다. 브라질의 정치상황은 오랫동안 군부독재를 겪으면서 해방신학 등 다양한 민중운동이 자연스럽게 발전해 왔으며 전통적인 후견주의⁴⁵⁾에 의해 자신의 이해관계에 따라 정당과 정치인을 자주 바꾸는 정치행태를 가지고 있었다.

경제적으로는 민주화가 진전되던 1970년대 후반부터 경제성장이 둔화되고 높은 금리의 국채를 발행하면서 국민들의 세금 부담은 높아져 가고 있었다. 사회적으로는 남부 산업도시로서 인구⁴⁶⁾의 80%이상이 백인으로 구성되어 있으며 빈부격차와 불평등으로 인해 시민의 1/3이 도시기반시설의 혜택을 받지 못하는 곳에 거주하는 등 시의 정책에서 소외된 채 삶을 영위해 가고 있었다.

포르투 알레그레시의 참여예산제 실시배경을 살펴보면 노동자당(PT)의 올리비오 두뜨라 시장이 1989년 당선되면서 처음 실시되었지만 제도 도입을 가능하게 한 잠재적인 요소가 있었다는 것을 이해하고 가야 할 것이다. 제도 도입이전부터 다양한 대중운동이 활발히 전개되었으며 그 중 대표적인 대중운동 단체가 1983년 결성된 마을단위의 주민단체연합(UAMPA)이다. 이 단체는 포르투 알레그레시의 모든 마을마다 없는 곳이 없다고 해야 할 정도로 구성이 잘 되어 있다.

이 단체는 마을 주민들의 요구를 수렴하고 이를 바탕으로 시에 정책적 요구를 하였는데 시에서 이들의 요구를 받아들이지 않자 그 방편으로 예산편성 과정에 직접 주민이 참여하게 해 줄 것을 요구하였다. 이것이 대중적 정치기반이 없었던 노동자당의 이해관계와 맞물리면서 주민들의 요구와 정책을 수용하면서 전격적으로 도입된 것이 참여예산제도라 볼 수 있다.

44) 포르투 알레그레시의 개요에 대해서는 <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> 참조

45) 정치인에게 특정요구를 하고 그것이 받아들여지면 선거에서 그 정치인을 지지한다는 브라질 전통적 정치구조로서 국가개혁의 걸림돌로 이해되고 있다.

46) 포르투 알레그레시의 인구는 2007년 기준 142만명이며 구성비는 백인 84.6%, 유색인종 15.4%이다.

둘째, 시 전체예산의 98%가 경상경비로 구성되어 있고 2%만이 시장이 직접 결정하여 운용할 수 있는 예산으로 구성되는 등 터무니없이 부족한 재정 형편을 들 수 있다. 시장은 부족한 재원으로 원하는 바를 달성할 수 없다고 판단하고 시민들에게 정부의 상황을 솔직하게 설명할 필요가 있었다. 이 과정에서 새로운 아이디어가 나왔는데 그것이 바로 주민들이 투자우선순위를 결정하여 예산을 편성하는 참여예산제도인 것이다. 문제해결의 최적이 실마리라고 판단한 노동자당의 두뜨라 시장은 이를 전격 수용하였다.

마지막으로 브라질의 고유한 정치환경의 부산물인 부정부패와 분배의 불균형 등 고객주의와 호혜정치의 폐해를 극복하지 않는 한 민주주의 정착은 요원하다고 본 시민단체와 사회개혁론자들의 노력을 이야기 할 수 있다. 이들은 브라질의 부정부패의 대명사인 후견주의를 경계하고 정치문화 개혁을 위해 다양한 이론을 구상했으며 이 과정에서 공동체주의의 도시적 거버넌스 이론에 입각하여 등장한 것이 참여예산제도이다. 따라서 법이나 조례를 제정해서 실시한 것이 아니라 정치개혁의 일환으로 추진되었다는 특징이 있다. 아무튼 시장의 아이디어로부터 출발한 것은 아니었지만 포르투 알레그레시의 참여예산제도는 시민단체에서 도시의 정치, 문화, 사회적 특성을 반영한 공동체 정신을 구현할 수 있는 정책이라 평가될 수 있을 것이다. 그리고 어렵게 획득한 정치권력을 시민들에게 나누어 주었다는 점과 역동적인 주민조직을 형성했다는 점에서 당시 두뜨라 시장의 역할 역시 높게 평가될 수 있을 것이다.

(2) 운영체계

포르투 알레그레시의 참여예산제도는 법적 명문화를 갖추지는 않았지만 1990년 자체기본법을 제정함으로써 예산방향을 정하는 모든 단계에서의 주민 참여를 명문화하고 있다. 이 제도는 1996년 UN에서 선정한 세계 40대 훌륭한 시민제도 중 하나이며 세계은행에서도 가장 모범적인 민관협력 모델이라는 극찬을 아끼지 않고 있다.

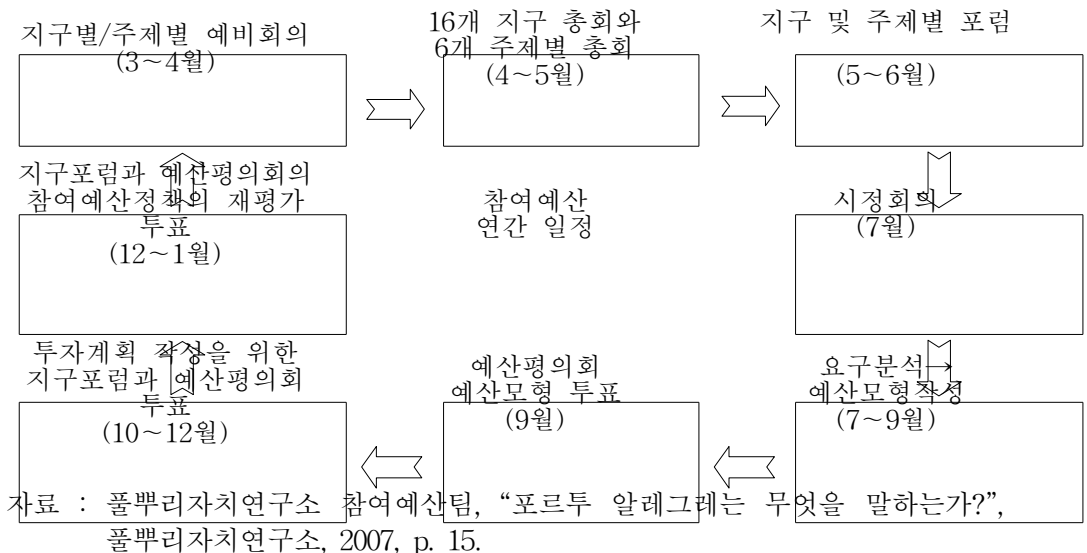
포르투 알레그레시의 참여예산제도의 참여기구는 <그림 2-4>에서 알 수 있듯이 ① 기획실, 협력조정관, 지역조정관, 의제조정관, 자치행정관 등 행정조직 ② 주민단체연합, 지역노조, 주민평의회 등 다양한 이름으로 활동하고 있는 주민조직 ③ 예산평의회, 지구총회, 지구대표포럼, 주제별회의, 주제별

대의원 포럼 등 참여예산제도 공식기구 등으로 구성되어 있으며 이들 참여기구에 의해 단계별로 주민참여가 이루어진다.

먼저 시 전체의 84개 행정구역을 16개 지구(47)로 나누었으며 여기에서 주민들을 대표할 ‘대의원’을 선출한다. 마을별 지구총회 참여자에 비례하여 대의원수가 결정되기 때문에 보다 많은 참여를 강조하고 있는 것도 특징이다.

여기에서 선출된 대의원은 한달에 한차례씩 지구포럼 모임을 개최하며 지구의 사업 우선순위를 결정하고 이 총회에는 시 직원이 참석한다. 그리고 지구총회에서는 대의원과는 별도로 참여예산평의회에 참석할 ‘평의원’을 선출한다. 평의원은 1주일에 1회씩 회의를 개최하며 해당 지구주민의 요구와 주장을 전달하고 전체 시 차원에서 예산투자 우선순위를 결정한다. 이 회의에는 시의 국장이 참석한다. 주제별 회의는 6개영역(48)에 대해 주제를 가지고 시 전체 차원에서 투자할 사업을 대상으로 회의를 진행하는데 여기서도 주제별 포럼에 나갈 대의원과 참여예산평의회에 나갈 평의원을 선출한다.

<그림 2-4> 포르투 알레그레시 참여예산제도 흐름도



47) 적게는 2만3천명에서 27만명에 이르는 인구조로 구성되어 있으며 참여 주민도 1백명에서 2천명까지 지역별로 차이가 있다.

48) 6개영역은 교육·스포츠·레저, 경제개발·과세, 시 조직·도시개발, 교통·운송, 보건·복지, 문화 등이다.

참여예산제도는 네 가지 원칙을 가지고 운용되고 있는데 첫째, 직접참여의 원칙(Direct Participation : Citizen Level)으로 누가 참여할지 어떻게 참여할지를 바로 시민이 결정한다는 것이다. 따라서 부자든 가난한 사람이든 누구에게나 1표가 돌아가는 민주주의 원칙을 따르고 있다.

둘째, 자치적인 물의 원칙(Self Rule : Based on social justice Parameters)으로 시민들의 합의를 바탕으로 논의를 통하여 규칙을 정하는 것이다. 따라서 공익성 여부, 혜택의 정도, 시민들 간 얼마나 소통되는지 등의 원칙 하에 결정된다는 것이다.

셋째, 사회적 협의 원칙(Social Contract : Full budget disclosure)으로 얼마나 공공의 이익에 부합되는가가 중요한 기준이 된다. 이는 모든 예산과정의 모든 정보를 공개하는데서 출발하는데 이는 좋은 재정제도를 운용할 토양이 되고 있다.

넷째, 책임성의 원칙(Accountability : Access to total budget execution)으로 시정부가 실질적으로 필요한 곳에 투자를 하고 있는지 예산집행은 제대로 하는지에 대한 감시와 참여를 통해 납세자로서 책임과 의식을 강화한다는 것이다.

이러한 원칙 하에 예산결정의 과정은 2가지 예산모형에 따라 결정된다. 먼저 1차 예산모형에서는 우선순위, 주제별 요구, 정부의 필요 등의 지표에 따라 예산을 결정한다. 즉, 지역에서 주민총회를 통해 지역사업의 우선순위를 결정하고 평의원이 해당지구의 우선순위사업 4가지를 결정해서 투표한다. 이를 통해 전체 16개 지구별 첫 번째부터 네 번째까지 우선순위 사업이 정해진다. 시 전체 차원에서 64가지의 우선순위 사업이 결정되는 것이 1차 예산모형이다. 이를 토대로 시는 주제별회의에서 결정된 사업과 시의 장기적 비전에 따른 사업을 고려하여 최종적으로 사업이 결정되며 참여예산평의회에 상정되어 표결에 부쳐진다.

2차 배분모형은 최종 예산모형으로서 1차 예산평의회에서 상정된 사업에 대해 인구, 공공서비스와 인프라 부족정도 등의 우선순위라는 기준에 따라 부여되는 등급을 합산해서 결정되는데 실질적인 자원의 배분과 지구별 사업이 결정된다. 그러나 결정된 이후에도 인근 지역별 협의를 통해 공사구간이나 자원배분이 조정되는 등 다소 탄력적으로 운영된다.

포르투 알레그레시의 참여예산의 성과는 아래로부터 민주주의를 실천해 나감에 따라 다양한 아이디어가 창출되고 공동체 정신인 도시 거버넌스의 모범을 보여주고 있으며 브라질 특유의 후견주의라는 부정부패가 사라지고 재정의 투명성이 강화되었다는 점이다. 아울러, 주택문제, 교육기관 확충, 사회복지 강화 등 서비스 시설과 인프라 개선⁴⁹⁾에 지대한 공헌을 하였다는 점이다. 사회운동에도 변화가 나타났는데 이전에는 정부에 저항하고 감시하는 측면에서 이제는 토론을 통해 정부와 협력하는 방안을 연구하는 등 공공정책에 대한 안목이 높아진 것이다.

그리고 가장 큰 성과는 계량화할 수는 없지만 무엇보다도 참여민주주의의 정착과 그것을 가능하게 하는 시민들의 참여의식, 민주주의 의식이 발전하고 있다는 것이다. 이를 통해 사람들은 꿈과 희망을 가질 수 있게 되었으며 토론을 통해 자신들의 요구가 수용되면 지역의 문제가 해결 가능하다는 것을 알 수 있게 된 것이다. 16년간의 참여예산 경험을 토대로 이제 시민들은 자신들의 당연한 권리를 행사한다는 자각을 하고 있으며 공무원에게 고맙다는 말 대신에 수고했다는 말을 사용하고 있다.

하지만 브라질은 현재 3,000억불의 외채와 IMF의 구제금융을 받고 있으며 총예산의 48%까지 인건비를 삭감하는 조치에 따라 주민들의 삶의 질은 더욱 악화되어 가고 있는 실정이다. 당초 빈부격차와 불평등을 해소하고 지역개발 및 복지개선을 위해 참여예산제도에 많은 지지를 보냈던 주민들이 이제는 삶의 질 향상을 위해 제도운영에 등을 돌림에 따라 브라질은 자립할 수 있는 지출가치를 높이는 예산운영 방식으로 방향을 전환하고 있다. 결국 참여예산의 근원적이고 대안적 모델은 지방재정의 자립성을 확보한 이후에야 그 가치가 있다는 점을 시사한다.

나. 독일 노트라인-베스트팔렌주(州)⁵⁰⁾

49) 참여예산제가 시행된 이후 2002년까지 11,000호의 주택이 건설되어 무허가 주거인구가 24.5%에서 16.9%로 줄어들었으며 2004년까지 탁아소가 129개로 확충되었고 사회복지 서비스기관이 48개로 증설되어 문맹률이 5.6%에서 3.3%로 개선되었다.

50) 길준규·강주영, 『주민참여를 통한 재정투명성 확보방안』, (서울: 한국법제연구원, 2007) 참조하여 제작성함; 기타 노트라인-베스트팔렌주의 개요에 대해서는 <http://www.nrw.de/>참조

(1) 도입배경

제2차 세계대전에서 패한 후 전승국에 의해 분단되었던 독일은 1990년 3월 18일 동독에서 최초로 자유선거가 치러진 후, 7월 1일 발표된 경제통합으로 서독이 사실상 동독을 흡수하였으며 9월 12일 동·서독과 연합국의 회의에서 통일이 승인되었다. 통일은 독일의 강대국으로의 재도약에 대한 희망을 갖게 하였으나 흡수통일로 인한 서독인의 세금부담 증가, 정치인의 부패, 동독인의 정서위축으로 인한 실업난 심화 등 여러 문제점 또한 야기하였다.

독일의 일부 지방정부는 통일 이후의 재정 부족 문제를 타개하고 예산의 투명성을 확보하기 위한 방안으로 주민예산제를 도입하였다. 특히나 연방제 하에서 독일의 주정부가 수행하는 업무는 재무, 내무, 법무, 경제 및 교통, 농업, 노동 및 사회복지, 문화 등에 이를 정도로 방대하다. 행정관리(Public Management)의 변화 흐름에 따라 연방정부는 지방정부에 소요예산의 70~80%만을 지급하였고 나머지는 지방정부의 몫으로 자체 해결하도록 하였다. 이처럼 줄어드는 예산과 증가하는 사회복지 수요는 지방정부로 하여금 예산의 효율적 운영에 대한 동기를 부여하였다.

역사적으로 노트라인-베스트팔렌주는 통일 독일 이전 동독지역인 이유로 의회민주주의가 발달하지는 않았으나 공산주의 시절 2천에서 2천 5백명 규모의 거주구역마다 ‘거주구역위원회’가 설치되어 있었고 여기에서 중요한 문제에 대하여 컨설팅 하였다. 명백히 그 의미를 따져볼 때 통치를 위한 권력 수단이었으나 시민이 참여하여 아래에서 독자적으로 결정을 하였다는 점에서 주민예산제도의 기본이념과 합치된다고 볼 수 있다.

또한 대의민주주의 제도가 발달되고 정착된 독일에서 제3세계인 브라질의 참여예산제도를 도입하는 것은 그리 쉬운 결정이 아니었다. 그럼에도 불구하고 중도좌파 성향의 사민당이 집권하면서 예산의 효율적 운영에 대한 시대적 요구가 맞물려 지방의회의 결정으로 주민참여제도를 도입하게 되었다.

(2) 운영체계

노트라인-베스트팔렌 주 내무부는 2000년 말에 베르텔스만 재단과 협력하여 공동으로 ‘지방예산’이라는 시범사업을 제안하였다. 그 목적은 지방자치단체 예산에 관하여 효율적으로 정보를 제공하고 주민들을 예산행위에 폭넓게

참여시킴으로써 민주주의를 촉진하고 주민의 접근성을 확보하고자 한 것이었다. 노트라인-베스트팔렌 주의 참여예산제는 조례 제정 및 체계적으로 구성된 기구에 의해 운영한 것이 아니었다. 주 내무부는 카스트롭-라우셀시, 엠스데텐시, 함시, 힐덴시, 몬하임시, 블로토시 등 6개의 시범도시를 선정하여 2000년 11월부터 각종 행사와 개별 프로젝트를 진행하였다. 이 프로젝트는 세 부분으로 구성되어 있는데 첫째, 예산에 관한 정보제공이다. 지방자치단체는 시민들에게 쉽게 이해할 수 있는 형식으로 된 예산에 관한 정보를 제공하였다.

두 번째, 이 프로젝트의 핵심부분으로써 주민의 예산에 대한 참여이다. 지자체는 예산에 관한 모든 문제에 대해 시민들에게 의견제시 기회를 제공하였다.

셋째, 주민에 대한 보고이다. 예산이 종결되면 지자체는 주민들의 제안과 발의가 어떻게 예산에 반영되었으며, 의회가 어떻게 결정하였는지, 어떠한 이유로 그렇게 결정되었는지에 대하여 의회를 대신하여 주민에게 설명하였다.

엠스데텐시⁵¹⁾는 시장이 주민참여예산 프로젝트를 적극적으로 추진하였는데 예산을 팸플릿을 만들거나 인터넷에 공시하여 쉽게 보고 이해할 수 있도록 설명하였고, 설문지, 인터넷, 시민포럼 등을 통해 상담할 수 있도록 하여 참여 기회를 제공하였다. 시민포럼은 인구통계상 2,000명마다 무작위로 주민을 선택하였고 76명이 참석하여 인적비용과 물적 비용의 삭감, 건물 유지와 관리비용의 삭감, 문화와 스포츠 등 임의적인 서비스의 축소, 비용삭감, 신용수입을 통한 조세 증가, 건물의 매각 등에 대하여 논의하였으며 시민포럼의 제안에 대하여 지방의회는 대부분 수용하였다.

함시⁵²⁾는 주민예산을 2003~2004년에 편성하였는데 예산에 관한 팸플릿을 제공하였고, 가장 시급한 예산에 관한 설문조사를 실시하였다. 시민들은 핵심주제를 정하고 선택된 분야에 제안을 하였으며 지방의회는 제안된 내용의 일부에 대하여 예산을 배정하였다.

힐덴시⁵³⁾는 노트라인-베스트팔렌주의 주민예산 프로그램을 시행한 도시 중

51) 엠스데텐시는 노트라인-베스트팔렌 주의 소도시로 엠스강의 남쪽 13km 지점과 라인강의 북동쪽 25km 지점의 서쪽에 위치한다.

52) 노트라인-베스트팔렌 주의 함(Hamm)시는 베스트팔렌 지역에 있고 인구는 약 18만 5천명이다. 그리고 주민예산은 2003/2004년에 편성하였다. 함 시의 주민예산프로그램의 특징은 처음부터 관심 있는 시민에게만 한정해서 운영되었다는 평가가 있다.

53) Hilden 북쪽 라인강의 독일 국가의 소도시이다. Mettmann, Solingen과 라인강의 오른쪽에 15km 뒤셀도르프의 동서쪽으로 10km에 위치하고 있다.

특이한 프로그램을 운영하였는데 예산정보의 제공 및 설명단계에서 대학생의 지원을 얻어서 예산을 설명하였다. 2003년 2월에는 시민들을 다차원적 놀이인 힐도폴리⁵⁴⁾에 참여하였는데 힐도폴리의 각 구역은 힐덴시의 구역으로 대응되고 시청의 전문분야별로 직원이 자신의 분야별 예산을 설명하고 질의에 응답하였다. 또 시는 예산투어를 시행하였는데 버스 투어를 통하여 시민을 특정한 예산투자계획 장소로 안내하였다.

2. 국내사례

가. 울산광역시 동구

(1) 도입배경

주민참여예산제도가 울산광역시 동구⁵⁵⁾에 처음 소개 된 것은 브라질 노동당과 교류를 갖던 민주노동당에 의해서였고 2002년도 지방선거에서 민주노동당 출신의 후보자 공약으로 표출되었다. 따라서 울산광역시 동구의 참여예산제도의 도입배경은 브라질 포르투 알레그레시의 경우와 같은 아래로부터의 요구에 의한 도입이 아닌 정치권의 자체적인 필요에 의한 도입이었다고 할 수 있다.

또한 울산광역시는 전통적으로 조선과 자동차 산업 등 중공업 위주의 업종이 중심을 이루는 산업도시로서 노동자가 인구의 절대 다수를 구성하는 사회적 특성을 가지고 있다. 이로 인해 노동자 집단 거주지역이 도시의 한 축을 구성하면서 노동자 권익 향상을 위한 노동운동이 발달하였다.

울산광역시 동구 역시 대부분의 노동자들이 민주노총의 조합원으로 민주노

54) <http://www.geschichte.nrw.de/artikel.php?artikel%5Bid%5D=875&lkz=en&WYSESSID=q>(검색일 : 2009년 6월 1일)

힐도폴리(hildopoly)는 브라질 포르투 알레그레에서 시행되고 있는 “국민예산의 아이디어”로 주민 스스로 지출 우선순위를 결정하는 참여예산 놀이의 한 형태이다. 이는 3단계로 1단계는 주민들은 재정에 관한 자세한 정보를 찾아야 한다. 2단계는 공개 토론회에서 마을의 지출 우선순위를 결정하는데 도움을 준다. 3단계는 마을 의회와 행정부에게 재정운영에 대해 설명하도록 요청한다.

55) 울산광역시 동구는 2008년 기준 면적 1,057.50km², 인구 111만명의 울산광역시는 북구, 중구, 동구, 남구, 울주군 등 5개의 행정구역으로 나뉘며 4읍·8면·44동으로 이루어졌다. 이 중 울산광역시 동구의 면적은 35.88km²이며 인구는 176,431명이다.

동당을 지지하면서 사회참여에 열성적 지지를 보낸 지역이다. 따라서 참여예산제도 역시 주민참여를 필요로 하는 행정기관의 프로그램중 하나라는 생각에서 기득권층의 별다른 저항 없이 도입될 수 있었다. 이점은 브라질의 도입 배경과 유사한 흐름으로 선행적인 주민참여 분위기 조성이 제도 도입과 활성화에 중요한 요인으로 작용함을 시사해 주고 있다.

마지막으로 시민단체인 울산참여연대와 울산 경제정의실천시민연합이 예산 감시운동을 펼치면서 제도 도입을 지속적으로 요구했으며 도입과정에서 토론회를 개최하는 등 적극적으로 참여하여 주민과 집행부의 가교 역할을 담당하였다는 점도 중요한 배경이 될 수 있다.

(2) 운영체계

2004년 6월 조례가 제정되어 시행된 울산광역시 동구의 주민참여예산제도는 2002년 지방선거 공약 이후 2년 동안 논의를 거치면서 도입되었는데 이는 광주광역시 북구의 사례를 벤치마킹하면서 포르투 알레그레시의 모형을 일부 가미한 모델로 평가되고 있다. 즉, 광주광역시 북구와 달리 지역총회가 존재하고 우선순위 결정이나 최종 예산안 편성권이 총회에서 이루어지는 점 등이 포르투 알레그레시의 모형을 반영한 것으로 보인다. 이처럼 주민들의 자발적 결정방식을 구축하고 있다는 점에서 광주광역시 북구의 제도보다 진일보 된 것으로 평가되고 있다. 울산광역시 동구가 주민참여예산제도를 본격적으로 시행하기 전 어떠한 준비절차를 거쳐 조례제정까지 오게 되었는지 먼저 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

울산광역시 동구의 주민참여예산제도는 <표 2-8>과 같이 2002년 지방선거 공약 이후 내부적인 협의와 토론을 거쳤으며 2003년 11월 1일 총무국장을 단장으로 한 주민참여예산 추진단을 구성하면서 준비단계에 들어간 것으로 보인다. 그리고 2003년 같은 달에 울산 동구청, 울산경제정의실천시민연합, 울산참여연대 공동으로 토론회를 주최하여 주민참여예산제도 도입을 위한 각계 각층의 의견을 수렴하였다. 그 결과 주민참여예산제도는 도시적 거버넌스 형태라는 긍정적이고 타당한 결론을 도출하였으며 2004년 1월 주민참여예산연구회를 구성하여 주민참여예산제도의 추진방향, 시민위원회 운영, 단계별 추진계획 등 종합적인 계획을 마련하였다.

이 계획에 따라 공무원을 대상으로 참여예산 마인드 교육, 구의회와의 간담회, 주민참여예산제도 설명회 등을 통해 제도 도입의 저항을 최소화하였으며

주민들을 대상으로 참여예산제도 설명회를 개최하고 시민위원을 위촉하여 예산학교를 운영하는 등 제도 도입을 위한 공감대를 형성하였다. 이러한 준비 과정을 거쳐 2004년 6월 광주광역시 북구에 이어 전국에서 두 번째로 주민참여예산조례가 공포되면서 주민참여예산제도의 시행을 위한 법적 근거가 마련되었다.

<표 2-8> 울산광역시 동구의 주민참여예산제도 도입과정

추진시기	추진절차	추진내용
2003. 11. 1.	주민참여예산추진단 구성·운영	· 주민참여예산추진단 구성 : 총무국장 외 4명 (4급 1, 5급 1, 6급 1, 7급 2)
11. 5.	토론회 개최	· 동구청, 울산참여연대, 울산경실련 주최
12. 10. ~12. 20.	선진사례 견학	· 광주광역시 북구청 등 10개소 견학
2004. 1. 9.	주민참여예산연구회 구성	· 주민참여예산연구회 구성 : 12명 · 회의개최 : 5회
2. 17. ~2. 18.	공직사회 내부 마인드 전환 교육	· 간부공무원교육 · 공무원 마인드 전환 교육
3. 2.	간부공무원 토론회 개최	· 시민위원회 구성 및 운영계획에 관한 토론
3. 16.	구의회와 간담회 개최	· 구의회와의 협조방안 강구 · 주민참여예산제도 설명 및 협조 요청
3. 4. ~3. 17.	주민대상 교육 실시	· 주민참여예산 동별 순회 교육(10회)
4. 23.	주민참여예산 도입 설명회	· 구의원, 주민, 시민·사회·직능대표 등 153명을 대상으로 설명회 개최
4. 21. ~5. 10.	시민위원회 위원 모집	· 모집인원 : 100명 · 신청인원 : 167명(추천:39, 공개모집:128)
5. 27.	시민위원회 위촉 대상자 선정	· 선정인원 : 100명(추천:37, 공개모집:63)
6. 9. ~6. 11.	주민참여예산학교 운영	· 시민위원회 대상자 100명중 예산학교 수료자 82명을 시민위원회 위원 위촉
6. 10.	주민참여예산 운영 조례개정	· 주민참여예산제도의 법적근거 마련
9. 09.	주민참여예산운영 시행규칙 제정	
자료 : 울산광역시 동구 홈페이지 ⁵⁶⁾		

울산광역시 동구의 주민참여예산제도 참여주체는 시민위원회, 지역회의, 분

56) <http://www.donggu.ulsan.kr/kor/livelihood/livelihood3.php?action=workingread&code=1&page=6&mode=&searchtitle=&keyvalue=>(검색일: 2009년 4월 1일)

과위원회, 총회, 협의회, 연구회로 구성된다. 이중 시민위원회가 중심축이 되는데 <표 2-9>와 같이 시민위원회의 구성은 위원회의 참여를 희망하는 주민⁵⁷⁾으로서 공개모집 절차에 의해 선정된 자 50명, 10개 동별 주민자치위원회가 추천한 주민 20명, 시민·사회·직능단체, 기관⁵⁸⁾ 등의 추천을 받은 자 30명 중에서 구청장이 100명 이내로 위촉한다.

구청장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 15일 이상 공보와 구청 홈페이지, 구·동 게시판 등에 공고하는데 선정기준에 따라 선정하고 모집인원보다 신청인이 많을 때는 주민참여예산연구회에 자문을 구하여 구청장이 우선순위를 정한 후 결정한다.

<표 2-9> 시민위원회 모집방법 및 구성기준

구분	모집방법	배분기준	인원
계			100명
일반시민	참여를 희망하는 자의 공개모집	총 위원의 1/2이상	50명
지역대표	동 주민자치위원회 추천	동별 2명(남·여 각 1명)	20명
단체추천	시민·사회·직능단체 등 대표 추천		30명
자료 : 울산광역시 동구 홈페이지 ⁵⁹⁾			

57) 주민의 개념 : 울산광역시 동구 주민참여예산제 운영조례 제2조

(1) 구에 주소를 두고 있는 자

(2) 구에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 임·직원

(3) 시민단체 등이 추천하는 대학교수, 회계사, 세무사, 예산분야 유경험자 등 회계관련 전문가로서 울산광역시에 주소를 두고 있는 자

58) 시민·사회·직능단체, 기관: 울산광역시동구 주민참여예산제 운영조례 시행규칙 제3조 2항

(1) 울산광역시 동구 지역에서 활동하고 있는 회원수 300명 이상인 시민·사회·직능단체

(2) 구에 사업장을 둔 종사자 3,000명 이상인 기업체 및 노동조합

(3) 다양한 분야의 참여를 위하여 구청장이 지정하는 시민·사회·직능단체

59) <http://www.donggu.ulsan.kr/kor/livelihood/livelihood3.php?action=workingread&code=9&page=5&mode=&searchtitle=&keyvalue=>(검색일: 2009년 4월 1일)

예산참여 시민위원회 위원 선정기준은 먼저 주민참여예산학교 교육을 이수한 자 중에서 선정하는데 각종 세금 체납자는 제외된다. 따라서 추천자의 경우 세금 체납자를 제외하고 전원 선정하고 직장 또는 단체 등 소속 인원은 상한선인 4명 이내에서 선정하며 동별(인구비례)·남녀별, 그룹별(직장, 단체, 무직)로 균등 분배한다. 아울러, 학생·의사·변호사 등 소수 신청 전문인은 우선 선정할 수 있다.

시민위원회의 연령별·학력별·직업별 인적구성 현황을 보면 <표 2-10>과 같이 남 35명, 여 32명으로 균형적으로 구성되었으며 연령별로는 41~50세가 전체 67명중 34명으로 50.7%를 차지하고 있고 직업별로는 주부, 자영업, 회사원 순이었는데 이는 주간에 각종 회의가 개최됨에 따라 상대적으로 주간에 참여할 기회가 많은 사람이 선호한 것으로 생각된다.

<표 2-10> 2007년도 예산참여 시민위원회 구성 현황

(단위 : 명)

계	성별		연령별					학력별				직업별			
	남	여	21~30	31~40	41~50	51~60	61~80	중졸	고졸	대졸	회사원	자영업	시민단체	주부	기타
67	35	32	1	11	34	19	2	1	49	17	13	19	7	22	6

자료 : 울산광역시 동구 홈페이지(60)

예산참여 시민위원회는 <표 2-11>과 같이 예산안 우선순위 결정 등 예산편성과정에 주민들의 의견을 수렴·집약하기 위해 분과위원회를 두고 있다. 분과위원회는 시민위원회(총회)의 전 위원을 균등 배분하여 구성하고 있으며 시민위원회(총회)는 분과위원회의 논의와 협의회의 조정을 거친 이후에 예산편성안을 결정한다.

60) <http://www.donggu.ulsan.kr/kor/livelihood/livelihood3.php?action=workingread&code=45&page=2&mode=&searchtitle=&keyvalue=>(검색일: 2009년 4월 1일)

<표 2-11> 예산참여 시민위원회 분과위원회 현황

분과명	해당부서	구성인원
5개분과	21개 부서	67명
재정문화	기획예산실, 정책개발·도시디자인팀, 회계과, 문화체육과, 지방세과, 의회사무과	14명
자치행정	총무과(동), 자치행정과, 민원봉사팀, 토지관리팀	10명
복지환경	주민생활지원과, 주민복지과, 환경위생과, 환경미화팀, 보건소	14명
지역개발	지역경제과, 건설과, 재난관리팀	14명
도시교통	교통행정과, 도시공원과, 건축주택과	15명

자료 : 울산광역시 동구 주민참여예산제운영조례 시행규칙 제9조(2008. 6. 26 개정)

지역회의는 동 단위 예산편성 관련 주민의견을 수렴하는데 해당동에 거주하고 있는 시민위원회 위원 및 주민자치위원회 위원, 참여를 희망하는 자는 누구나 참여할 수 있다⁶¹⁾. 주민참여 예산협의회는 시민위원회의 예산편성을 심의·조정하는 기구로 구청장, 부구청장, 3명의 국장 및 분과위원장 5명 등 총 10명으로 구성되어 있다.

각 주체별로 주요기능을 요약 정리해보면 <표 2-12>와 같이 먼저, 동별 지역회의에서는 동 단위 사업 중 가장 중요하다고 생각되는 사업을 5가지 이내로 선정하고⁶²⁾, 분과위원회는 분과별로 지역회의에서 올라온 사업 중에서 핵심적인 사업을 5가지 이내 즉 총 25가지 이내로 사업을 선정한다.

예산협의회의에서는 분과위원회에서 선정된 사업에 대해 총괄적인 심의 조정을 하는데 사업범위, 예산액이나 분과별 갈등사업을 조정하는 역할을 한다. 예산협의회를 거친 다음연도 예산편성안은 총회에서 다시 한번 의결을 거쳐 집행부 최종 예산안으로 확정되며 그대로 구의회의 심의 의결안으로 이송된

61) 제도 도입당시에는 20인 이내로 지역회의를 구성하였다.

62) 지역회의 의결시 재적위원 수는 20인 이상으로 결정기준을 강화했다.

다. 아울러, 이 모든 과정을 지원하기 위해 회계사, 세무사, 시민단체 전문가 등으로 구성된 주민참여예산연구회가 구성되어 있으며 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

<표 2-12> 주민참여예산제도 주요 기구별 기능

구분	구성원	주요기능
지역회의	동별 주민 20인 이상	· 동별 건의사업 선정 : 5건 이내
분과위원회	분과위원회별 위원 (분과별 10~15명)	· 분과별 핵심사업 선정 : 5건 이내
예산협의회	구청장, 분과위원장 등 총 10명	· 예산편성 요구사항 검토, 토론 후 우선순위 결정 · 예산편성 요구사항 총괄 심의 조정
총회	시민위원회 전 위원	· 다음연도 예산편성(안) 의결 · 다음연도 활동 방향에 대한 위원회 의견수렴
예산연구회	회계사, 시민단체 등 전문가 15인 이내	· 주민참여예산제도 자문역할 수행 · 참여예산 사업발굴 등 연구활동

자료 : 울산광역시 동구, 주민의 직접 참여·의결형 도입운영 방안(2005년)

주민참여예산제도에서 주민참여를 단계별로 살펴보면 <표 2-13>과 같이 먼저 1단계 의견수렴단계(지역회의, 1차 분과위원회), 2단계 예산편성한 심의조정단계(2차 분과위원회, 협의회), 3단계 예산편성한 의결단계(3차 분과위원회, 총회)로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 예산편성에 대한 의견수렴단계는 예산편성지침 시달 전에 동별로 실시하는 지역회의와 예산부서에서 주관하는 1차 분과위원회에서 이루어진다. 2005년부터 지역회의 개최 전 동장 주관으로 동별 소규모회의를 개최하여 지역회의에 발의할 예산관련 주민의견을 수렴하고 있다. 1차 분과위원회에서는 지역회의에서 선정된 예산사업에 대해 5건 이내의 사업으로 축약하는 의견수렴 절차를 거치고 이 사업들이 집행부서에 통보되어 부서별 예산요구서 작성이 시작된다.

둘째, 예산조정을 위한 심의조정 단계에서는 2차 분과위원회를 열어 주요업무계획, 예산현황 및 부서별 심의자료 설명을 듣고 심의 대상지를 방문한 후

예산편성안 검토 및 자체예산사업 우선순위를 결정한다. 그리고 주민참여 예산협의회에서 해당 부서장 참석하에 총괄적인 심의과정을 거친 후 예산편성안을 확정한다.

셋째, 예산편성안 의결단계로 2차 분과위원회에서 확정된 예산안은 다시 구청장을 중심으로 구성된 예산협의회를 거치고 여기에서 결정된 심의대상 예산편성안은 3차 분과위원회를 개최하여 설명하고 총괄 심의조정을 거쳐 총회로 보내진다. 총회에서 최종적으로 예산편성안을 의결하고 의결된 예산안은 구의회에 제출되고 구의회에서 심의절차를 거쳐 최종예산으로 결정한다.

<표 2-13> 울산광역시 동구 주민참여예산제도 운영단계⁶³⁾

단 계	운영 시기	운영과정	운영내용
의견수렴 단계	6월	예산학교	· 주민참여예산학교 운영(시민위원 등 참여)
	6~7월	지역회의	· 지역회의 전 단체별 소규모 회의개최 · 동 단위 업무설명, 구·동 단위 사업발굴
		1차 분과위원회	· 부서별 업무설명 · 분과별 해당 분야 사업 발굴
예산편성 심의조정 단계	8월	편성기본지침달	· 기획실→실·과·소
	8~9월	부서별 요구서 작성	· 부서별 의견 수렴사항 반영 · 예산편성 요구서 및 심의자료 작성
		9~10월	2차 분과위원회
	협의회		· 심의대상 예산 총괄 심의조정
	3차 분과위원회		· 심의대상 예산 총괄 심의조정 · 협의회 결정사항 설명
예산편성 의결단계	11월	총 회	· 총괄 심의조정 · 예산편성안 확정
		의회제출	· 예산안 의회 제출
	12월	평가 및 환류	· 주민참여예산제 평가 및 환류

63) 서정순, 『참여예산, 재도가 아니라 주민이다』; (서울: 풀뿌리자치연구소, 2008), p. 29.

나. 대전광역시 대덕구

(1) 도입배경

대전광역시 대덕구의 주민참여예산제도 역시 많은 부분에서 브라질이나 광주광역시 북구의 도입과정과 비슷한 길을 걸어 왔다. 그것은 참여예산제도가 갖는 내재적인 문제일 수도 있지만 근원적인 것은 주민의견에 대한 대응성 부족이라는 대의민주주의의 한계점에서 출발한 것이라 할 수 있다.

대덕구 역시 <표 2-14>와 같이 대전광역시 자치구 중 가장 열악한 재정상황에서 다양한 주민의 요구를 해결할 방안이 절실히 필요하게 되었다. 대덕구의 재정자립도⁶⁴⁾는 2004년 29.4%로 대전광역시 자치구 중 가장 열악한 재정형편이었으며 2008년에는 재정자립도가 18%로 떨어짐에 따라 지역개발과 주민들의 복리증진을 위한 문제해결 방안이 필요하게 되었다. 물론 열악한 재정으로 인해 참여예산에 투입할 가용예산이 부족하다는 이유로 공무원의 거센 반발이 있었지만 2005년 지방재정법 개정과 타 지방자치단체의 도입 분위기에 힘입어 같은 해 12월에 조례를 제정하면서 주민참여예산제도를 실시하였다.

<표 2-14> 대전광역시 재정자립도 현황

(단위 : %)

단 체 별	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
합 계	74.4	75.0	72.8	72.1	66.4
시 본 청	69.6	71.0	68.9	67.4	61.2
동 구	24.6	23.6	15.6	17.7	17.8
중 구	32.2	27.0	25.0	23.0	21.4
서 구	41.0	38.0	30.7	28.9	26.7
유 성 구	44.1	44.1	39.2	39.7	39.1
대 덕 구	29.4	27.7	24.4	20.7	18.0
자료 : 대전광역시 대덕구 홈페이지 ⁶⁵⁾					

64) 지방자치법시행령 제7조 제2호에 따라 재정자립도={지방세+세외수입-지방채÷일반회계총액}×100으로 산출한다. 이에 더해 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별표2에 따라 재정자립도={지방세+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금÷일반회계총액}으로 예산의 활용도를 산출하기도 한다.

또 다른 도입배경을 보면 2004년 보궐선거를 통해 시민단체 출신의 구청장이 취임한 것이다. 새로 취임한 구청장은 1999년부터 2004년까지 대덕포럼 공동대표를 맡는 등 시민단체 활동을 한 경력이 있었다. 따라서 자연스럽게 행정에 대한 이해도가 높았고 열악한 재정상황을 타개하기 위한 방안으로 브라질의 참여예산제 도입을 적극적으로 수용할 수 있었다. 그리고 이러한 배경은 자연스럽게 시민단체의 참여를 유도하는 바탕이 되었고 이들을 주축으로 참여예산제도 추진이 탄력을 받은 것으로 분석된다.

한편, 대덕구는 대전광역시 자치구 중에서 가장 소외되고 있다는 주민불만이 팽배해 있던 상태였으며 불균형 발전의 피해자라는 인식이 강했다. 이는 구민들의 마음을 하나로 모으는 계기가 되었으며 행정에 대해 주민의 요구를 강렬하게 분출할 출구가 필요했고 이에 주민의 불만을 달래는 방편으로 작용한 것이 주민참여예산제도였다. 이러한 움직임은 대덕구 소외론을 극복하자는 주민 공감대를 형성하면서 각종 토론회 개최, 범구민협의체 구성 및 관련 조례를 제정하게 된 밑거름 역할을 수행하였다.⁶⁶⁾

(2) 운영체계

대전광역시 대덕구⁶⁷⁾가 주민참여예산제도 조례를 제정하기까지는 다른 지방자치단체와 다른 특성을 지니고 있었으므로 조례제정 절차와 내용 등 그 과정을 살펴볼 필요성이 있다.

대덕구는 2005년 지방재정법이 개정되면서 제도도입의 근거가 마련됨에 따라 2005년 8월 12개동에서 10명 이내의 주민으로 ‘지역참여단’을 구성하였다. 이와 별도로 100명의 ‘구민참여단’을 조직함으로써 참여주체의 외형적 틀을 구축하였다. 9월에는 참여주체들을 대상으로 예산학교를 열어 예산에 대한 기초교육을 실시하고 10월에는 4개 분과위원회⁶⁸⁾를 구성하고 다음연도 예산안에 대한 논의와 토론을 실시했다.

66) 2007년 3월 ‘대전의 균형적 발전과 대덕의 비전 실현을 위한 토론회’ 개최, 5월에는 대전시 도시 균형발전, 기획에 관한 조례 제정, 대덕구 발전을 위한 범구민협의체인 ‘대덕발전구민위원회’ 출범으로 이어졌다.
65) http://budget.daejeok.go.kr/ctnt/budg/mf6/02/info_02_001_read.jsp?aSeq=120627&bSeq=402(검색일: 2009년 4월 1일)

67) 2008년 기준 대덕구 인구는 12개동 21만명이며 예산은 1,571억원 규모이다.

68) 최초의 분과위원회는 주민자치분야, 문화예술분야, 사회산업분야, 도시건설분야 등 4개 분야로 구성되었다.

이렇게 나온 예산안에 대해 11월에 구청장과 주민 등으로 구성된 예산협의회에서 예산안을 확정하였으며, 주민설명회를 개최하여 주민의견 반영여부를 설명하고 다음연도 예산제도 운영방향에 대한 의견을 수렴하였다. 그리고 이러한 과정을 법제화하기 위해 10월부터 조례안을 입법예고하는 등 제반 절차를 거쳤는데 조례안과 추진계획이 동시에 이루어지는 다소 독특한 추진행태를 가졌다.

조례제정 결과를 토대로 대전 대덕구의 주민참여예산제도의 참여주체는 지역회의, 구민위원회, 예산협의회, 예산연구회 등으로 대별된다. 이 주체들이 정해진 시기와 절차에 따라 주민들의 의견을 수렴해서 예산을 편성하고 결정하는데 브라질과 울산 동구는 예산안이 공무원의 검토 과정 없이 주민들이 직접 결정하는데 반해 대덕구는 공무원의 검토를 거쳐 결정된다는 점에서 차이가 있다. 따라서 대덕구의 참여예산 모델은 적극적인 민·관 협치형에 가깝다고 할 수 있지만 운영의 방식에 따라 발생될 수 있는 형식성의 오류를 경계해야 할 것이다.

지역회의에 참여를 희망하는 주민은 주민자치위원회 위원과 자생단체 중에서 동장이 직접 10인 이내의 범위에서 위촉하여 지역참여단⁶⁹⁾을 구성하며 여기에서 논의를 통해 동별 중점투자사업을 결정하게 된다.

한편 구민위원회는 예산 및 행정에 대해 전문적인 식견이 있는 전문가로서 「비영리 민간단체 지원법」에 의한 대전지역에 소재하는 비영리민간단체의 추천을 받은 자, 동 지역회의에서 추천한 자, 본 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자 중에서 구청장이 위촉한다.

구민위원회의 인적구성을 살펴보면 <표 2-15>와 같이 공개 모집된 시민 50명, 지역대표단에서 각 2명씩 추천하는 지역대표 24명, 시민단체 및 직능단체에서 추천하는 26명으로 구성되어 100명 규모의 구민참여단⁷⁰⁾을 구성한다.

69) 지역참여단은 임기가 2년이며 현재의 '지역회의'로서 지역주민의 여론을 수렴, 지역회의 개최를 통하여 구에서 최초 작성되는 다음년도 예산편성안의 기초 자료의 제공 역할을 수행한다.

70) 조례에 의한 구민참여단은 5개 분과로 구성되고 최초로 작성된 예산편성안에 대하여 사업의 철삭과 예산의 증감 등을 결정하고 사업의 우선순위를 제시하는 기능을 가진다.

<표 2-15> 구민참여단 구성현황

구 분	방 법	인 원
계		100명
일반시민	공개모집	50명(총인원1/2이상)
지역대표	지역참여단 중 추천	24명(동별 2명)
적능/서민단체 등	추 천	26명

자료 : 대전광역시 대덕구 홈페이지71)

구민위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 <표 2-16>과 같이 행정지원, 자치문화, 사회산업, 도시교통, 건설재난 등 5개 분과위원회를 두었는데 주민참여단을 거쳐 27개 부서에서 정리된 예산안에 대해 다시 한번 예산안의 증감 및 투자 우선순위를 조정하는 역할을 수행한다.

<표 2-16> 분과위원회 현황

분 과	해 당 부 서	구 성
5개분과	27개부서	100명
행정지원	홍보팀, 경영기획팀, 감사정보팀, 총무팀, 세무팀, 회계팀, 의회	20명
자치문화	자치행정팀(동), 민원서비스팀, 문화체육팀, 지적팀, 도서관	20명
사회산업	복지지원팀, 경로재활팀, 여성아동팀, 환경관리팀, 청소행정팀, 위생팀, 경제팀, 보건소	20명
도시교통	도시경관팀, 푸른도시팀, 건축팀, 교통팀, 공원관리사업소	20명
건설재난	건설팀, 재난안전팀	20명
자료 : 대전광역시 대덕구 홈페이지72)		

71) <http://budget.daedeok.go.kr/ctnt/budg/info/02/info.02.001.read.jsp?aSeq=120627&bSeq=402>(검색일: 2009년 4월 1일)

72) <http://budget.daedeok.go.kr/ctnt/budg/info/02/info.02.001.read.jsp?aSeq=120627&bSeq=402>(검색일: 2009년 4월 1일)

예산협의회는 최종적인 예산편성 심의·조정을 위해 구청장, 부구청장, 4명의 공무원(자치행정본부장, 생활지원본부장, 도서건설본부장, 기획감사팀장), 구민위원회 위원장 및 5명의 분과위원장 등 10명으로 구성되어 있다. 예산협의회는 다음연도 예산안에 대하여 최종적으로 심의·조정하여 확정된 후 의회에 예산안을 회부한다.

주민참여예산연구회는 주민참여예산제도 조례 연구, 역기능 해소방안 강구, 의회와 협조방안 강구 등 참여예산제도에 대한 문제점을 해결하는 일종의 싱크탱크 역할을 수행한다. 연구회 회원은 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체 관계자, 위원회 대표 등 9인 이내로 구성한다. 연구회 회원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있도록 되어 있다.

대덕구의 운영방식을 보면 <표 2-17>과 같이 7월에는 지역회의 위원과 구민위원회 위원을 대상으로 예산학교를 운영한다. 예산학교에서는 지난 연도 참여예산 결과를 보고하고 예산의 기초적인 내용을 교육한다. 8월에는 동별로 지역회의를 개최하고 여기서 동별 중점투자사업을 결정하면 집행부에서는 자체사업과 더불어 지역회의 사업을 조정된 예산안을 구민위원회에 회부한다.

구민위원회는 분과별로 배분된 사업에 대해 우선순위 사업을 결정하고 이 예산안은 집행부의 검토를 거쳐 다시 구청장 등 공무원과 분과위원장 등이 함께 사업을 조정하여 최종 예산안을 확정한다. 확정된 예산안은 주민설명회(2차보고회)를 거쳐 구의회에 제출되며 다음연도 1월에 다시 주민설명회(3차보고회)를 실시한다.

<표 2-17> 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 운영과정

추진시기	참여주체	추진내용
7월	예산학교운영 (1차보고회)	· 전년도 결산 및 주민참여예산 반영사업 보고 · 예산교육
8월	지역회의	· 지역 내 중점 투자사업 주민 의견수렴 및 검토 · 건의사항에 대한 우선순위 결정-구청 제출 · 중점투자사업에 대한 우선순위 결정
10월	구민위원회	· 보고회 및 토론회 개최 · 건의사항에 대한 우선순위 결정-구청제출
	1차 분과위원회	· 분과별 위원회 추진계획 설명 · 지역 참여단 건의사항 보고 · 실과별 관련자료 제출 및 주요사업 설명
	2차 분과위원회	· 현장방문 실시 · 우선순위 결정방법 등 향후 진행계획 토론
	3차 분과위원회	· 사업별 해당실과장 의견 청취 · 사업별 우선순위 결정 및 사업별 타당성 검토 및 심의
11월	예산협의회	· 본예산안에 대한 심의 및 조정
11월	2차 보고회	· 지역회의 건의사업 본예산안 반영 결과 · 분과별 활동상황 및 본예산안 편성 결과 보고 등
다음연도 1월	3차 보고회	· 주민참여예산제도 추진결과 및 본예산 의회 · 심의결과보고 등

자료 : 대전광역시 대덕구 홈페이지⁷³⁾

대전광역시 대덕구는 주민참여예산제도 도입이후 대덕구 주민참여자치 기본조례를 제정하여 그동안 산발적으로 운영하던 주민자치 제도를 하나로 통합하는 작업을 실시하였다. 이는 주민참여예산제도, 주민감사제도, 주민참여 민원 품질평가제도, 주민참여포인트제도 등 다양한 주민참여 제도에 대한 기준점을 제시하고 일관성을 유지하기 위한 것으로 주민참여를 활성화하기 위한 제도적 장치라 생각된다.

3. 국외 및 국내사례의 시사점

가. 포르투 알레그레시

포르투 알레그레시의 참여예산제도는 전 세계에 전파되었고 UN의 세계 40대

73) <http://budget.daedeok.go.kr/ctnt/budg/info/02/info.02.001.read.jsp?aSeq=120627&bSeq=402>(검색일: 2009년 4월 1일)

제도 중 하나로 선정되는 등 그 가치와 역할을 충분히 인정받고 있다. 그럼에도 포르투 알레그레시의 참여예산 모델은 보편성을 가지지 못하고 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 물론 제도가 시행되는 지역의 정치·경제·문화 등 다양한 변수들 속에 일반화된 모형을 만들기가 어렵다고 하지만 우리에게 던져주는 시사점을 검토해 볼 필요성은 크다고 본다.

먼저, 포르투 알레그레시의 참여예산제도는 지방발전을 위한 장기적이고 전략적인 비전이 부족하다는 것이다. 해마다 주민들의 요구사항과 이해관계를 조정하고 마을의 애로사항을 해결하기 위한 단기 처방적 사업이 우선순위를 차지함에 따라 지방의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 장기적이고 비전 있는 설계가 떨어질 수밖에 없었던 것이다. 물론 시에서는 장기계획을 염두해 두었지만 주민들의 단기계획과 연결시키지 못했다는 평가를 받고 있다.⁷⁴⁾

둘째, 사회적 약자층(여성, 장애인, 노인, 어린이)에 대한 배려 부재를 들 수 있다. 이는 마을단위에서 제기되는 요구를 중심으로 투자 우선순위를 정하다 보니 정작 소수계층이나 소외계층에게는 제도의 혜택이 미치지 못하는 것이다. 다른 도시에서 어린이 참여예산, 청소년 참여예산을 따로 실시하고 있는 것은 좋은 시사점이 될 수 있다.

셋째, 재정은 여러 가지 면이 있는데 참여예산은 예산집행의 우선순위에만 관심을 집중하고 있다. 인건비나 자재의 단가, 예산의 집행 절차 등에는 깊은 이해를 하지 못하고 있음에 따라 재정의 효율성이나 합법성에 대한 것은 등한시 하고 있다는 점이다. 이를 위해서는 회계사협회, 교육기관 등과 연계하여 주민들을 교육시키는 노력이 필요하며 전문가 집단의 참여 또한 보장되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

넷째, 예산은 지역개발과 활성화를 위한 책무를 가지고 있음에도 단편적이고 마을단위의 실생활위주의 예산투입으로 지역적 프로그램이라는 한계를 나타내고 있다. 부자에게는 높은 누진세율을 적용하고 가난한 사람에게는 낮은 세금을 걷는 것이 세입의 적절한 구조라고 볼 때 참여예산제도는 이를 해결하지 못하고 있다. 이는 국가 전체적인 문제이며 지역에서는 여전히 고민거리로 남아 있을 수밖에 없다. 아울러 예산평의회에 참여하는 비율도 백인이

74) 풀뿌리자치연구소 참여예산팀, “포르투 알레그레는 무엇을 말하는가?” 풀뿌리자치연구소, 2007, p. 37.

압도적으로 높음을 볼 때 참여계층의 편향성이 나타나고 있으며 예산배분의 왜곡현상이 발생할 우려도 있다.

다섯째, 예산결정 권한의 불균형과 대표성이란 관점에서 볼 때 주민들의 합의로 투자 우선순위가 제시된 사업을 의회에서 심의 결정할 때 이를 손대는 것은 현실적으로 어려움이 있을 것이다. 지금까지 포르투 알레그레시에서 한번도 그러한 사례가 없는 것을 보면 전체 주민의 대표성을 가진 의회의 권한을 법적 테두리 내에서 흔들고 있다는 문제에서 벗어나기 어려울 것으로 본다. 아울러, 사업을 결정한 주민들은 책무성을 갖지만 이를 운용할 행정부와 의회는 책임성만 갖게 되어 결국에는 시정의 경영능력의 상실이나 주민에게 의지하려는 행태로 변질되는 것을 경계해야 할 것이다. 한마디로 시정을 위해 책임과 의무를 가지는 대안의 필요성이 제기된다고 볼 수 있다.

여섯째, 포르투 알레그레시의 참여예산제도는 당시의 정치형태에 비추어 법이나 조례로 시행되지 못하고 유연하게 제도를 수정하면서 도입되었다. 따라서 언제든지 실시간으로 문제를 수정하고 보완할 수 있었지만, 정착화의 단계에 이르러서는 오히려 비법제화가 발목을 잡을 우려가 있다. 즉, 어떠한 분야의 투자를 결정하더라도 집행에는 어려움이 있을 수 있는데 일단 사업을 수용하고도 결국에는 일부분만 실행하거나 전혀 실행되지 못하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 이는 예산요구에 대해 실현 가능성을 전혀 염두해 두지 않는다는 것이며 바로 법으로 규정되지 못해 자유 재량성을 가진 제도상의 문제로 인식될 수 있다.

일곱째, 정부 공무원이 형식성에 빠질 위험을 들 수 있는데 이것은 시의 투자방향과 일치시키기 위해 주민의 의사결정과정을 통제하고 정부의 의도대로 설득하려는 경향이 발생될 수 있다는 것이다. 결국 시정부의 재정투자의 합리화를 위한 도구로서 참여예산제도를 활용할 수 있는 여지가 발생될 수 있다는 것이다. 한국에서도 이러한 사례가 없는지 철저한 분석이 필요할 것이다.

나. 독일

독일 노트라인-베스트팔렌주의 주민예산제는 별도의 조례 제정 없이 주정부가 예산 사용의 효율성을 도모하기 위한 하나의 정책으로 베르텔스만 재단

과 연계하여 시범프로젝트 사업으로 시도한 것이다. 본래 독일의 예산법은 본질적으로 예산 및 예산정책은 의회에 유보되어 있다는 예산유보의 사상이 강하여 시민이 예산안을 편성해야만 한다는 것을 의미하지는 않는다.

제도의 도입에 있어서 중도좌파 성향인 사민당의 집권이 큰 요인으로 작용하였는데 의원내각제를 실시하는 독일에서는 원칙적으로 지방의원 중에서 단체장을 선출하기 때문에 의회와 지방정부가 큰 갈등 없이 서로 협력하여 제도를 시행할 수 있다.

위 사례는 주민예산제 시행에 있어서 지방의회가 핵심적인 역할을 한다는 것을 보여준다. 즉 지방의회와 행정 간 상생의 협력관계가 제도의 성공을 가능하게 한다. 따라서 지방자치단체의 장은 의원에게 제도에 관한 많은 정보를 제공하고 의원은 지역의 이해관계를 초월하여 참여한다. 우리나라의 정치배경 및 상황과의 상이점은 있으나 독일 노트라인-베스트팔렌주의 주민예산제는 조레나 별도의 체계적인 조직 없이 주정부의 시범사업으로 실시되는 점은 독일의 전통적인 대의제도 발달과 무관하지 않은 것이라 생각된다.

다. 울산광역시 동구

울산광역시 동구는 정치적·지역적 특성과 시민단체의 적극적인 도입 노력에 의해 2004년부터 주민참여제도를 실시하고 있으며, 우리나라에서 “적극적인 민관협치형” 모델에 가장 가까운 제도라는 평가를 받고 있다. 울산광역시 동구의 주민참여예산제도를 분석하면서 우리가 연구해야 할 시사점에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 울산광역시 동구는 의회에 제출할 최종적인 예산편성권을 시민에게 위임하였다. 즉, 주민참여 예산협의회에서 총괄 조정된 예산편성안은 전체 시민위원이 참석한 총회의 의결로 확정된 후 어떠한 조정과정을 거치지 않고 바로 구의회에 제출하게 된다. 다만 총회에서 예산편성안이 2회 부결되면 구청장이 직권으로 의회에 제출할 수 있을 뿐이다. 따라서 납세자인 주민의 권리를 직접 행사한다는 점에서 “주민주도형” 모델이라 평가되는 것이다. 이에 반해 광주광역시 북구 등 타 지방자치단체의 예산편성안은 주민의견을 반영한 예산안이 예산참여민관협의회에서 반영여부를 최종적으로 조정함으로써

예산안이 확정되고 구청장의 결재과정을 통해 의회에 제출하게 된다. 즉, 집행부 공무원 손을 다시 한번 거치는 예산편성안이 만들어 진다는 점과 차이가 있다.

둘째, 2004년 조례 제정 당시 예산범위를 자체사업에 한정시켰으나, 2005년도에는 자체사업과 경상예산(보조사업 제외) 그리고 법정경비 및 기준경비(포괄심의)로 확대하였다. 즉 연초의 본예산 중 보조사업을 제외한 일반회계와 특별회계 전부분에 걸쳐 시민참여가 보장되며, 경상예산 중 법령의 규정에 의한 경비와 기준경비는 전년 대비 10%인상이라는 포괄적 심의가 이루어진다는 것이다. 기타 사업성 경상예산과 사업예산 중 자체사업예산은 분과별로 개별 심의하고 있다. 그러나 2007년도 예산연구회를 통해 다시 자체사업만 시민들이 참여하고 경상예산은 편성안 공개로 참여예산범위가 축소되었다. 이는 사업대상만을 주민참여로 결정하는 것으로 일정부분 주민들의 권리가 축소되지 않았나 하는 의아심을 갖게 한다. 광주광역시 북구에서도 주민의견수렴은 자체사업만 한정하고 있으며, 예산안 공개는 세입세출예산요구서 단계에서 각 실과소동에서 요구한 예산서를 전체 공개하고 있어 별반 차이가 없다.

셋째, 시민예산위원회에 참여한 시민위원들은 3일간의 예산학교 교육을 수료하고 분과위원회별 회의에 참석하게 된다. 불과 3일간의 예산교육으로 지방자치단체의 예산과정을 이해하고 1년간 집행할 예산안을 파악·결정한다는 것은 예산편성의 전문성에 비추어 형식적이라는 평을 들을 만 하다. 시민위원들의 예산에 대한 이해부족과 전문성 부족은 사업선정을 둘러싸고 시민위원회와 구청 간에 의견 차이를 초래하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

라. 대전광역시 대덕구

대전광역시 대덕구의 참여예산제도는 시민단체 역할론, 구청장 선택론, 재정적상황론 등 도입의 선행조건을 만족시키고 있지만 타 지방자치단체의 도입과는 다소 상이한 점이 몇 가지 발견된다.

첫째, 광주광역시 북구나 울산광역시 동구처럼 조례제정 전 집행기관 공무원들에 대한 설득과정이 생략되었고, 특히 지방의회의 이해와 설득을 위한 협의 과정이 미흡하여 내부적으로 불만과 갈등이 컸다. 물론 그만큼 상황의

시급함은 있었겠지만 상황개선을 위한 대안 없이 새로운 제도를 도입하여 추진하는 것은 조직 내부의 공감대를 이끌어내지 못했을 때 형식적으로 운영될 가능성이 크다는 점을 간과한 것으로 보인다. 따라서 집행기관 공무원들을 충분히 이해시키고 교육하여 제도가 실효성 있게 시행되도록 노력하여야 하고 구민위원과 집행부 관료들 간에 나타날 수 있는 갈등과 대립에 대한 해결 방안이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 어려운 구 재정으로 인해 주민의견 반영사업이 미흡하다는 점이다. 재정의 열악성은 제도 도입의 단초이기도 하지만 제도 활성화의 중대한 요인이기도 하기 때문이다.

<표 2-18>에서 보듯이 2005년 주민의견 건의사업은 96건에 423억원이며 최종반영 사업은 24건에 25억원이었던 것이 2007년에는 62건에 789억원이 건의되고 이중 단 2건에 3,200백만원이 반영되는 등 주민의견사업을 반영하는데 한계를 보이고 있다.

이에 따라 분과위원회 위원 참석률도 2006년 64%에서 2007년은 54%로 10%가 줄어들었으며⁷⁵⁾ 주민의견 반영에 대한 기대감 상실로 인해 참여율이 감소한 것으로 분석된다. 이는 제도의 활성화 요인인 주민의 참여를 제약하는 요인으로서 악순환 과정을 가져올 것이기 때문이다. 따라서 주민의 요구사업에 대한 반영을 위한 재정의 확보 역시 제도 활성화에 반드시 필요한 요소로 생각된다.

<표 2-18> 대덕구 주민참여예산제도 반영사업 현황

(단위: 억원)

년 도	건의사업		최종반영		
	건수	금액	건수	금액	반영비율
2005	96	423	24	25	25.0%
2006	65	299	14	3	21.5%
2007	62	789	2	0.32	3.2%
자료 : 대전광역시 대덕구 홈페이지 ⁷⁶⁾					

75) 대전광역시 대덕구 2008년도 주민참여 예산학교 교재 p. 8.

셋째, 지역회의 구성원은 10명 이내인데 이들이 전체 동 주민을 대표할 대표성을 갖는지 그리고 여기서 논의된 사업들이 주민들의 의견을 수렴한 것인지 아니면 동 주민센터에서 요구한 사업인지 불분명하다는 것이다. 2007년 추진 완료된 사업을 보면 초록공원 평상설치, 도로정비 사업, 스쿨존 설치, 체육공원 화장실 설치 등 주로 토목·건설사업위주로 운영되었음을 볼 때 평소 마을 불편사항이나 생활주변 개선과제에 대한 사업인지 구분하기가 쉽지 않다.

또한 지역회의에서 토론된 사업을 다시 집행부서에서 검토하고 여기서 정리된 사업을 구민위원회에서 토론하고 구민위원회 예산안이 다시 집행부서를 거쳐 예산협의회에 토론되는 등 모든 과정을 공무원이 검토 분석한다는 것이다. 이는 다분히 참여예산제도를 형식적으로 운용할 개연성을 가지고 있다고 생각할 수밖에 없을 것이다.

참여예산제도 자체가 생생한 주민의 목소리를 듣겠다는 것인데 모든 절차에서 공무원의 개입을 당연하게 생각한다면 반쪽짜리 제도가 시행된다고 생각할 수 있기 때문이다. 따라서 주민위원의 대표성 확보를 위해 참여의 폭을 확대하는 방안과 제시된 사업에 대해 책임성을 가지고 생활현장에서 문제를 파악하고 종합적으로 진단하여 정책에 반영할 수 있는 학습 프로그램이 요구되고 있다.

76) <http://budget.daedeok.go.kr/ctnt/budg/info/02/info.02.001.read.jsp?aSeq=120627&bSeq=402>(검색일: 2009년 4월 1일)

제3장 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 운영

제1절 주민참여예산제도 도입배경

광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 우리나라에서 전국 최초로 시행되었으며 가장 먼저 조례를 제정하여 제도화를 이루었다. 그렇기 때문에 타 지방자치단체에 깊은 영향을 주었으며 지방자치에 대한 폭넓은 이해를 가져다 주었다고 평가된다. 다시 말해 제도의 장·단점을 분석하고 도입 시기를 저울질 하던 여러 지방자치단체와 중앙정부로 하여금 더 이상 머뭇거릴 수 없는 당위성을 제공하여 준 것이라 할 수 있다.

따라서 북구의 사례를 연구하는 것은 타 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 도입시 운영과정상 나타날 수 있는 일반적인 오류를 줄이고 지역 특성에 적합한 참여예산의 이론과 준거모형을 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

1. 열악한 재정상황

광주광역시 북구에서 주민참여예산제도가 도입된 배경을 살펴보면 열악한 재정형편에서 시작되었다는 점에서 브라질의 포르투 알레그레시와 비슷한 상황으로 분석된다. 즉 한 해 동안 쓸 수 있는 자체 가용예산이 절대적으로 부족한 상태에서 다양한 주민의 요구를 들어줄 수 있는 대안이 주민참여예산제도였다.

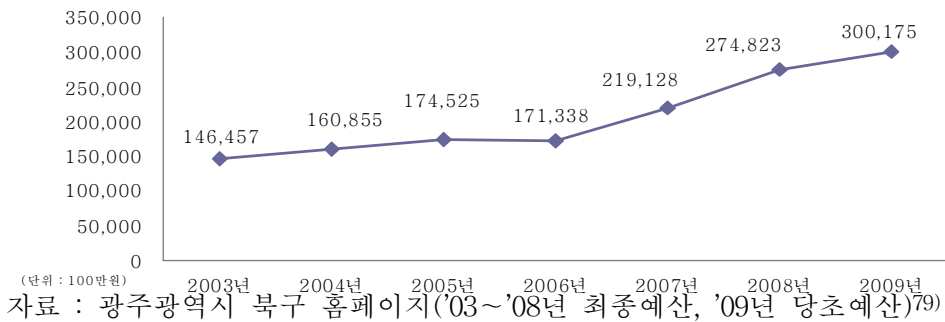
광주광역시 북구의 예산은 <그림 3-1>과 같이 2006년을 제외하고는 매년 꾸준히 증가함을 알 수 있다. 그러나 재정자립도⁷⁷⁾는 <그림 3-2>와 같이 2003년 29.9%에서 2009년 16%로 13.9%나 감소하는 등 매년 꾸준히 감소하였다. 이는 국세와 지방세의 세원 배분기준에 기인한 것도 있지만 낙후된 경

77) 재정자립도란 지방자치법시행령 제7조 제2호에 따라 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로서 산출방식은 $\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$ 이다.

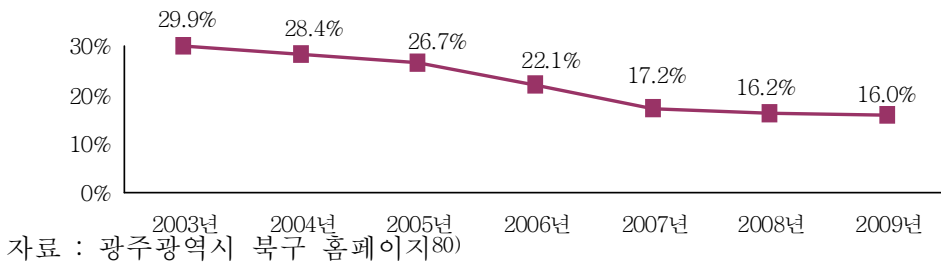
제와 열악한 기반시설에서 더 큰 이유를 찾을 수 있을 것이다.

또한, 이 기간동안 보건복지 비용⁷⁸⁾이 예산에서 차지하는 비중이 점차적으로 높아지고 이에 따라 국비와 상응하는 지방비의 부담이 높아져 감에 따라 경상경비는 높아져 가고 자체사업으로 사용될 예산은 상대적으로 줄어들 수 밖에 없다. 이러한 재정상황에서 주민들의 요구를 해결하기 위한 대안으로 등장한 것이 주민참여예산제도라 할 수 있다.

<그림 3-1>광주광역시 복구 재정현황



<그림 3-2>광주광역시 복구 자립도



78) 2008년 기준으로 광주 복구의 총예산에서 보건복지가 차지하는 비중은 53.4%를 차지한다.

79) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=010323000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

80) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=010102000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

2. 변화와 혁신적인 사회 분위기

광주는 한국의 민주·인권을 대표하는 역사의 현장이라 할 정도로 참여가 활성화된 도시적 특성을 가지고 있다. 광주학생운동, 5·18민주화운동 등으로 이어지는 민주주의의 산실이며 온 몸을 바쳐 참여민주주의를 강조했던 도시이다. 따라서 풀뿌리 민주주의라는 지방자치제도가 도입된 이후 변화를 바라는 주민들의 요구와 더불어 시민단체의 주민참여 요구는 당연한 것으로 여겨졌다. 더군다나 2002년 지방선거에서 광주·전남에서는 최초로 무소속 구청장이 탄생했다. 특정정당의 공천만 받으면 당선된다는 지역 정서에서 특정정당의 후보를 누르고 무소속 후보 단체장이 선출되었다는 것은 주민들의 변화에 대한 갈망의 생생한 증거라 할 것이다. 이러한 사회적 분위기 속에서 시민단체는 한 목소리로 행정정보의 공개와 재정의 투명성을 요구했으며 이러한 과정에 도입된 것이 바로 주민참여예산제도이다.

이러한 과정은 브라질 포르투 알레그레시의 노동당 시장이 당선되어 제도를 도입한 것과 매우 유사한 현상으로 분석된다. 다만 브라질은 빈부격차와 불평등을 해소하기 위한 주민들의 생존권 차원이라면 광주광역시 북구는 민주주의의 발전을 위해 주민이 참여한 것이라는 점에서 차이점이 있다고 할 수 있다.

3. 역동적인 주민운동과 다양한 주민조직의 형성

주민참여예산제도의 성공을 위해서는 몇 가지 선행과제가 필요하다. 그것은 바로 주민들의 적극적인 참여이며 다양한 주민조직의 존재이다. 다시 말해 자신의 요구를 직접 전달하여 소통할 수 있는 장치가 있는지, 마을 단위의 소규모 생활 자치를 가능하게 하는 조직은 존재하는지가 주민참여예산제도의 선행조건이다.

이는 브라질의 참여예산에서도 볼 수 있듯이 광주광역시 북구의 조직화된 주민단체와 많은 유사성을 띤다. 광주광역시 북구에서는 민선 3기의 구정목표를 “으뜸가는 주민자치 살기좋은 문화북구”로 삼을 정도로 주민자치를 확

립하기 위해 노력했다. 아름다운 마을만들기 운동, 공공시설 주민자치관리제, 내 집앞 골목 내가쓸기 운동 등 3대 주민자치운동을 도입함으로써 마을단위의 각종 주민조직을 발굴하고 나아가 활성화시키기 위해 많은 예산과 노력을 경주하였다.

따라서 주민들은 행정에 무엇인가를 요구하면 들어준다는 믿음을 가지고 참여를 활성화했으며 마을 조직 역시 역동성을 가지게 되었다.⁸¹⁾ 이러한 토대 위에 나온 것이 주민참여예산제도이며 별다른 저항 없이 참여의 기폭제가 된 것이라 할 수 있다.

4. 주민의 알권리 등 기본권 개념 확장

브라질 포르투 알레그레시와 달리 광주광역시 북구의 독특한 도입 전제조건으로 국민의 알권리⁸²⁾를 들 수 있을 것이다. 이는 세금의 주인인 주민이 자신의 납세자 권리를 회복한다는 측면으로도 설명할 수 있다. 즉, 국민의 기본권 추구의식 향상은 재정분야에 있어서 주민이 더 이상 공공서비스 수혜의 대상인 수동적 객체가 아니라 재정주권을 가진 납세자로서 예산과정에 자신의 의사를 표현하고 예산의 운영을 감시하는 능동적 주체로 진화하게 되었음을 의미한다. 특히 1990년대 후반부터 시민단체를 중심으로 예산감시운동이 시작되었고 이것은 예산낭비사례를 개선하는 효과가 있었으나 행정부와 시민단체가 숨기고 찾는 숨바꼭질 양상만을 반복하고 있었다. 이에 대한 개선방안으로 나온 것이 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하여 자신들의 의견을 반영시키는 것이 주민참여예산제도이다.

물론 브라질에서 성공적으로 정착되고 우리나라에서 민주노동당의 공약사항으로 출발한 것이지만 행정에 대한 주민의 참여를 주장해 온 시민단체의 입장에서는 주민참여예산제도가 더할 나위 없는 예산감시 수단으로 받아들여진 것이다. 이는 모든 예산과정을 투명하게 주민들에게 공개함으로써 결과적으로 주민들의 알권리 확대에 이바지 하였다. 제도 도입 이후 예산과정에 대

81) 2004년 기준 새마을협의회, 조기축구회, 산악회, 선교회 등 주민조직은 440개로 파악되고 있다.

82) 알권리(right to know)란 '국민 개개인이 정치적·사회적 현실에 대한 정보를 자유롭게 알 수 있는 권리, 또는 이러한 정보에 대해 접근할 수 있는 권리'를 통칭하는 개념으로 1945년 미국 AP통신사의 쿠퍼가 처음 주창하여 세계로 확산되었다.

한 행정정보공개 사례를 거의 찾아 볼 수 없다는 것은 이에 대한 반증이라 할 것이다. 결국, 투명한 행정정보 공개는 주민참여예산제도 도입의 좋은 선행조건으로 작용함을 알 수 있다.⁸³⁾

5. 단체장의 강력한 의지

우리나라의 지방자치단체의 기관 구성형태를 보면 기관대립형 형태로 운영되고 있는 현실상 단체장에게 더 많은 권한이 집중되어 있다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 아무리 좋은 제도라 해도 단체장의 의지 없이는 제대로 시행되지 못하는 것이 현실이다. 이런 관점에서 광주광역시 북구의 정치적 상황을 살펴보면 민선 3기인 2002년 지방선거에서 무소속으로 출마한 후보가 광주지역 최초로 지방자치단체장에 당선되었다.

민주당의 텃밭이라는 곳에 무소속 후보가 당선된 것은 정치적으로 큰 이슈였으며 민선 3기의 지방자치단체장이 취임한 북구는 정당으로부터 정치적 뒷받침을 받을 수 없는 것이 현실이었다. 따라서 단체장의 입장에서 보면 자신의 정책과 공약을 후원해 줄 지지기반이 필요했는데 그것이 바로 시민단체와 주민조직이었다. 또한 공무원 조직은 보수성이 강한 집단으로 변화보다는 안정을 추구하는 특성을 가지고 있어 성공과 실패가 불분명한 상태에서 아무리 결과가 좋은 제도라 할지라도 그것을 도입하는 데 있어 수동적인 경향을 떨 수밖에 없었다. 이런 환경 속에서 브라질에서 성공한 제도라는 이유로 참여예산제도를 곧바로 도입한다는 것은 매우 힘든 일이었을 것이다.

따라서 공무원을 설득하고 이해시키면서 시험적으로 제도 도입을 추진하였고 이듬해 조례를 제정하는 등 강력하게 추진한 것은 단체장의 강한 의지가 절대적인 배경이라 할 수 있다. 이러한 단체장의 강력한 의지야말로 주민참여예산제도를 현재까지 지속하게 만든 숨은 배경이며 민선 4기에 이르러 그 추진의지가 더해져 2006년 지방자치단체 혁신사례로 대통령에게 발표하는 성과를 거두었고 2007년 10월 OECD의 36차 공공행정위원회 주요의제로 선정

83) 광주광역시 북구의 행정정보공개 건수는 2003년 44건, 2004년 62건, 2005년 101건, 2006년 298건, 2007년 559건, 2008년 591건으로 지속적으로 증가하고 있다.

되어 프랑스 파리의 OECD 본부에서 광주광역시 북구의 주민참여예산제도가 한국의 앞서가는 주민참여 제도로서 발표되어 많은 국가들로부터 문의와 자료요청이 이어졌다.

제2절 주민참여예산제도 도입과정

광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 시행 첫 해인 2003년 실험적 운영 단계를 시작으로 내실화 단계인 2008년 2차 조례개정 단계까지 총 4단계의 변화과정을 거쳐 왔다. 이는 우리나라에서 처음으로 도입된 제도로 지금까지 모형이나 연구된 자료가 없었기 때문에 북구의 제도를 주민참여예산제도의 새로운 모델로 정립하는 과정으로 정리하였다. 이러한 관점에서 제도의 도입 준비를 하고 있는 지방자치단체에 올바른 방향을 제시하는 데 의미가 있으므로 발전과정을 세밀하게 살펴볼 필요가 있다.

1. 제1단계(2003. 5월 ~ 2004. 3월) : 실험단계

광주광역시 북구는 2003년 5월 구청장 업무지시를 통하여 예산담당부서인 기획감사실을 중심으로 주민참여예산제도 운영방침 및 일정별 추진계획 등 본 제도 도입을 위한 준비활동을 전개하였다. 2003년 6월에는 북구의회 의원을 대상으로 의회설명회를 실시하여 의원들에게 본 제도 도입에 대한 취지를 설명하였으며, 내부적으로는 2003년 7월에 북구청 내부의 젊은 공무원으로 구성된 연구모임인 청년간부회의의 자체토론회 및 북구발전연구회의 논의를 거쳐 공무원들의 본 제도에 대한 올바른 이해를 확보하고자 노력하였다. 2003년 7월말에 행정자치부는 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침’을 통하여 예산편성과정에 있어서의 주민참여를 권고한 바 이는 주민참여예산제도 도입을 준비하고 있던 광주광역시 북구의 추진의지에 더욱 힘을 실어주게 되었다. 2003년 8월 주민공청회를 열어 본 제도 도입의 필요성에 대한 공개적인 논의를 시작하였고 이어 9월에는 공무원 3명, 교수 1명, 구 의원 1명, 시

민단체 전문가 3명 등으로 이루어진 주민참여예산제연구회를 구성하게 되었다.

이와 같은 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 도입에 대한 강한 의지와 공감대 조성은 조례가 제정되지 않았음에도 예산편성 과정에서의 내부적인 공감대를 형성했고 시민단체의 열성적인 지원 속에서 가시적인 변화를 이끌어냈다. 우선, 예산관련 정보가 공개되었다. 제도 도입 이전의 예산편성은 행정자치부가 다음년도 예산편성기본지침을 매년 7월 31일 각 지자체에 시달하면서 시작되었고 이에 각 부서는 예산담당부서에 예산요구서를 제출하고 예산담당부서는 외부에 자료를 공개하지 않고 예산안을 편성하여 의회에 상정하였다. 하지만 본 제도의 도입 후에는 예산편성의 가장 중요한 자료인 각 실·과·소별 예산요구서를 시민위원을 대상으로 한 예산설명회 및 구청 홈페이지를 통하여 누구나 알 수 있도록 공개하였다.

둘째, 주민참여예산제도의 핵심조직인 예산참여시민위원회를 구성하였다. 시민위원회는 추천과 공모를 통하여 모집된 일반주민 37명, 주민자치위원 54명, 비영리민간단체 추천 8명 및 직능단체 33명 등 총 132명으로 구성되었으며 각 구성원의 직업이나 관심 분야를 고려하여 행정지원, 문화정보, 주민참여, 재정경제, 보건복지, 환경위생, 도시관리, 교통건축 등 8개 분과위원회로 나뉘어서 활동했다.

셋째, 예산편성과 관련하여 주민으로부터 수렴된 의견에 대하여 지방재정계 획심의위원회의 최종적인 심의를 거쳐 조정·반영 여부를 결정하였다. 구청 간부, 교수, 북구의회 의원 및 시민위원회의 대표로 이루어진 지방재정계 획심의위원회에서는 주민의견의 최종심의기구로서 제시된 의견에 대한 관련 부서의 검토 결과와 기획감사실의 종합검토 의견을 바탕으로 예산반영 여부를 결정했다.

2. 제2단계(2004. 3월 ~ 2006. 5월) : 제도화 단계

2004년 3월 광주광역시 북구는 주민참여예산제도 운영조례를 제정함으로써 예산편성과정에서의 주민참여를 제도적으로 보장하기 위한 법적 장치를 마련하였다. 이처럼 광주광역시 북구는 전국 최초로 주민참여예산조례를 제정함으로써 단체장의 교체 등과 무관하게 지속적으로 추진할 수 있는 기반을 마

런하였으며 이로 인해 예산편성과정에 있어서 주민참여가 더욱 활성화 되었다. 첫째, 2004년 5월 28일에 기존 시민위원 132명과 8개 분과위원회로 이루어진 예산참여시민위원회를 공모와 추천을 받아 80명 규모로 축소 조정한 후 분과위원회도 5개 분과(자치행정, 재정경제, 문화정보, 주민생활지원, 도시환경)로 집약하여 재구성하였다.

둘째, 2004년 6월 24일과 25일 양일간 예산참여시민위원과 구청 실·과·소장 이상 간부를 대상으로 이 지역 시민단체인 ‘참여자치 21’ 주관으로 주민예산학교를 운영하여 예산에 대한 전문지식 배양을 위한 교육을 실시하였으며 8월 2일에 구청 직원을 대상으로 주민참여예산제도 시행과 관련한 공무원의 자세와 역할에 대한 마인드 전환 교육을 실시하였다.

셋째, 2004년 8월 13일 주민참여예산제 연구회를 재구성하여 본 제도의 효율적인 운영방안 등에 관한 연구를 하였으며 연구회에 예산참여시민위원회 시민위원장을 참여시킴으로써 주민참여예산제도 연구과정에서의 시민참여를 활성화 하였다.

넷째, 조례 제정을 통하여 예산정책토론회를 체계화하여 사전설명회, 분야별토론회, 총괄토론회로 구분하였고 개최시기도 9월 또는 10월 중에 실시하는 것으로 명문화하였으며 각 토론회 이전에 토론준비 자료를 구청 홈페이지 등을 통해 공개하도록 했다.

다섯째, 사전설명회, 분야별토론회, 총괄토론회 등의 3단계로 이루어진 정책토론회를 통하여 수렴된 주민 의견을 최종 심의기구인 지방재정계획 심의위원회의 심의를 거쳐 구청장의 최종 결재를 받아 최종예산안을 확정하여 의회에 상정했다.

3. 제3단계(2006. 5월 ~ 2008. 6월) : 성장단계

2005년 6월 ‘광주광역시 북구 주민참여예산제도 운영 성과평가를 위한 시민토론회’ 개최 결과, 주민참여예산제도가 홍보와 주민 및 공무원의 인식부족으로 지역주민의 광범위한 참여를 이끌어 내는데 미흡한 점이 있으며 예산편성과정에서의 주민참여가 단순히 협의 수준에 그친다는 한계점이 노출되었다.

이에 광주광역시 북구는 주민참여예산제도의 한계와 문제점을 극복하기 위해 집행부가 제도의 개선 방안을 준비하였고, 주민참여예산제연구회가 이를 연구·검토하여 개선된 방안을 제시하였으며 이를 수용한 조례개정안이 의회를 통과하여 2006년 5월 10일 개정조례가 공포되었다.

조례개정을 통하여 첫째, 각 동에 예산참여 지역회의를 구성하였다. 지역회의는 주민참여예산제의 가장 하부조직으로서 각 동의 기본적인 주민의견을 수렴하기 위해 동별로 주민자치위원과 공모주민 등 7~10명으로 구성 하였으며 본 제도의 핵심조직인 시민위원회의 위원을 추천하는 기능을 수행한다.

둘째, 주민의견의 최종 조정·심의기구인 지방재정계획 심의위원회를 예산참여민관협의체로 명칭을 변경하였다. 이는 단순히 명칭을 변경한 것이라는 의미를 넘어 기존 지방재정계획 심의위원회의 위원장을 부구청장에서 구청장으로 격상한 것이었다.

또한 시민위원회 위원장 이외에 5개 분과 위원장을 참여하게 함으로써 기존 시민위원들로부터 수렴된 예산안이 의회에 제출되기 전에 주민의견을 충분히 반영할 수 있는 체계를 만들었다.

4. 제4단계(2008. 6월 ~2009. 6월 현재) : 내실화 단계

광주광역시 북구는 2008년 6월 제2차 조례개정 및 업무지침을 통하여 주민참여예산제도의 효율적인 운영을 도모하고자 노력하고 있다. 먼저 주민참여예산제도의 가장 하부조직으로써 기본적이고 현실적인 주민 의견 수렴기구인 예산참여지역회의와 시민위원장단과 지역회의위원장간 간담회를 연 4회 이상 개최하여 지역회의의 내실 있는 운영을 도모하고자 하였다. 또한 본 제도의 정책수립 및 연구개발 주체인 주민참여예산제 연구회의 연구위원을 기존 9명에서 10명으로 확대함으로써 교수 등 전문가를 영입하여 향후 발전 방향에 대한 연구를 강화하였다.

그리고 주민참여예산제 운영조례의 가장 핵심조직인 예산참여시민위원회 인적구성에 있어서 기존 시민단체 추천 전문가, 지역회의 소속 추천 주민자치위원 및 공모 주민위원 외에 지방세 성실 납세자를 추가하여 참여범위를

확대하는 조항을 신설하였다. 같은 조례 부칙 제2조의 규정에서는 시민위원의 임기가 예산순기와 부합하도록 조정하였다. 아울러 같은 조례 제32조에 ‘구청장은 온라인상 광주광역시 북구의 살림살이 사이트를 운영하여 주민들의 예산참여 여건조성과 재정정보 제공에 노력하여야 한다’라는 조항을 신설하여 주민들에게 보다 많은 예산 관련 정보를 제공하여 참여를 유도하고 있다. 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 단계별 구축 현황은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 주민참여예산제도 구축 단계

구분	제1단계(실험단계) (2003.5월~2004.3월)	제2단계(제도화 단계) (2004.3월~2006.5월)	제3단계(성장단계) (2006.5월~2008.6월)	제4단계(내실화 단계) (2008.6월~현재)
정보공개	예산편성요구서 제출예예산안 (온·오프라인공개)	· 좌 등 · 좌 등	· 좌 등 · 좌 등	· 좌 등 · 좌 등
지역회의	없음	· 없음	· 각 동별 7~10명 - 주민자치위원 3명, - 주민공모 4명이상	· 좌 등 - 연4회 이상 회의개최
예산 시민 참여 조직	인원 : 132명 - 일반주민 37명 - 주민자치위원 54명 - 민간단체 등 41명	· 인원 : 80명 - 일반주민 44명 - 주민자치위원 26명 - 민간단체 10명	· 인원 : 100명 이내 - 일반주민 52명 - 주민자치위원 26명 - 민간단체 12명	· 인원 : 100명 이내 - 일반주민 52명 - 주민자치위원 26명 - 민간단체 15명 - 성실납세자 3명
주민의견 삼의기구	8개 분과위원회	· 5개 분과위원회	· 5개 분과위원회	· 5개 분과위원회
주민의견 삼의기구	지방재정계획 심의위원회	· 지방재정계획 심의위원회	· 예산참여 민관협의회 12명	· 예산참여 민관협의회 13명
연구회	8명 - 공무원 3, 교수 1, - 구의원 1, 단체 3	· 9명 - 시민위원장 추가	· 좌 등	· 10명 - 대학교수 1명 추가
기 타	· 조례제정 준비	· 예산 토론방 설치 · e-budget 구축	· 1차조례 개정 - 참여주체 확대	· 2차조례 개정 - 성실 납세자 참여
자료	: 광주광역시 북구 홈페이지84)			

제3절 주민참여예산제도 운영시스템

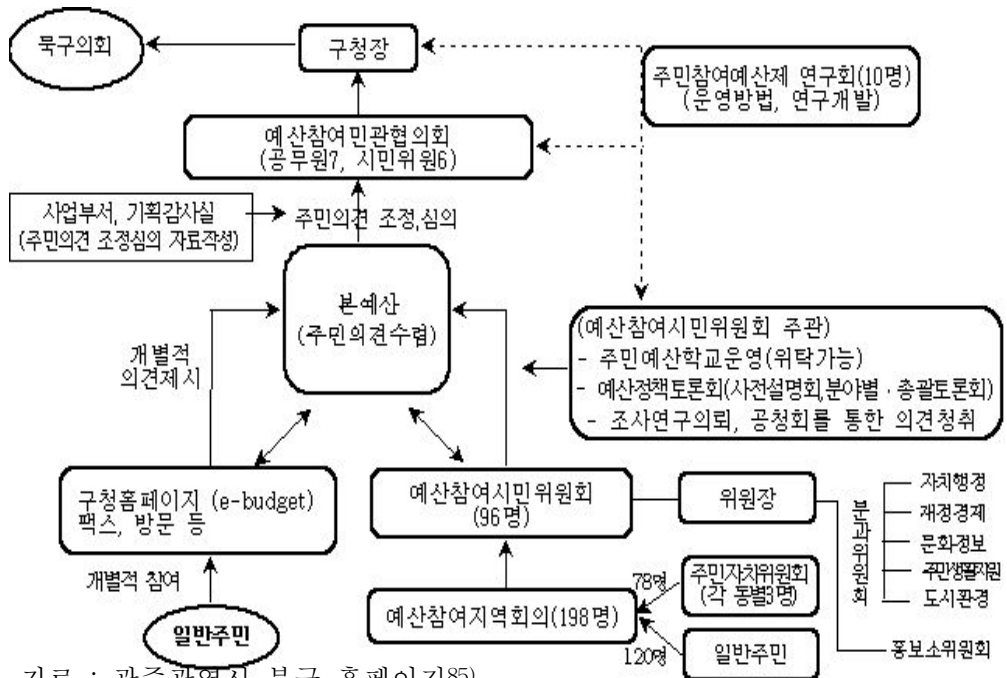
1. 운영 개요

84) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=020101000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

광주광역시 북구가 제4단계 과정을 거쳐 현재 적용하고 있는 주민참여예산 제도의 운영 흐름은 <그림 3-3>과 같이 예산 편성시 우선적으로 각 동별 지역회의를 거쳐 주민들의 기본적인 의견을 모은다. 또한 예산참여시민위원회 회의와 예산정책토론회를 통하여 제시된 의견을 수렴하여 예산참여민관협의 회의에서 최종적으로 심의·조정한 후 구청장이 확정하여 의회에 제출하는 제도적인 시스템으로 이루어져 있다.

이외에 의견수렴 방법으로는 전화나 팩스전송 및 방문을 통하여 자신의 의견을 표현할 수 있으며 북구청 홈페이지에 연중 주민들의 의견을 개진할 수 있다. 이러한 방법으로 수렴된 주민의견에 대해서는 예산에 반영하고 평가와 환류의 과정을 거쳐 순환되게 된다.

<그림 3-3> 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 운영 흐름도



85) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=020105000000> (검색일: 2009년 4월 1일)

2. 운영주체

광주광역시 북구의 주민참여 예산제도의 운영주체는 <그림 3-3> 과 같이 ① 기획감사실, 주민자치과, 동주민센터 등 행정조직 ② 일반주민, 지역회의, 시민위원회, 민관협의회 등 주민조직 ③ 참여예산제도연구회 등 연구조직으로 나누어 생각할 수 있다. 이중 주민조직이 주민참여 예산제도의 핵심적 역할을 수행하고 있다.

가. 행정조직

광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 민·관 협치형에 유사하며 따라서 행정조직이 일정부분 참여예산제도의 흐름 속에 포함되어 있다. 대부분 연구나 논문에서는 행정조직을 지원의 역할로만 한정하고 있지만 우리나라의 주민참여예산제도를 보건대 행정조직은 중요한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 예산부서인 기획감사실은 참여예산제도 전 과정을 지원하며 지역회의에서 요구한 주민의견을 담당부서에 배분·검토조치, 예산분과위원회 회의 지원, 예산정책 토론회 지원, 의회와 간담회 개최, 민관협의회 개최 지원 등 핵심적 역할을 수행한다. 건설과 등 사업부서에서도 지역회의에서 요구한 주민의견을 예산안에 반영하고 시민위원회에 다음연도 예산안을 설명하는 등 중요한 역할을 수행한다.

나. 주민조직

(1) 예산참여 지역회의

예산참여 지역회의는 주민참여예산제도 시행 초기에는 조직되지 않았으나 2006년 5월 제1차 조례개정(성장단계)시 구성되었다. 예산참여 지역회의는 각 동별로 7~10명⁸⁶⁾의 위원으로 구성되며 마을단위의 예산편성과 관련한 주민들의 의견을 수렴·집약하고 동별 단위의 투자사업 우선순위에 대한 의견수렴, 시민위원회 구성을 위한 위원 3명⁸⁷⁾을 추천하는 기능을 수행한다. 지역회

86) 동별 주민자치위원회 위원 3명, 주민공모에 의한 일반주민 4명 이상으로 구성되도록 되어 있으며 브라질 포르투 알레그레시나 울산광역시 동구는 모든 주민들이 참여할 수 있도록 되어 있다.

87) 지역회의 소속 주민자치위원 1명, 공개모집 일반주민 2명 등 3명을 추천한다.

의는 정기회와 임시회로 나누어 수시로 운영되는 방식이지만 2008년 6월 2차 조례개정과 더불어 연 4회 이상 개최하도록 하고 있다. 이는 현장의 생생한 주민의견을 수렴하여 내실 있게 운영하기 위한 노력으로 생각된다.

(2) 예산참여 시민위원회

예산참여 시민위원회는 주민참여예산제도의 가장 핵심적인 기능을 담당하는 조직으로서 각 동별로 지역회의가 추천한 지역회의 소속의 주민자치위원 1명과 공개모집을 통한 주민위원 2명 그리고 비영리민간단체의 추천을 받은 전문가와 지방세 성실납세자 등을 포함하여 100명 이내의 위원으로 구성되어 있다. 현재 광주광역시 북구의 예산참여 시민위원회는 전체 26개 동 지역회의에서 추천한 일반주민위원 52명, 주민자치위원 26명, 비영리민간단체 추천 15명, 지방세 성실납세자 3명 등 총 96명으로 구성되어 활동하고 있다. 이러한 구성형태는 주민자치위원과 일반주민으로만 구성되어 생길 수 있는 예산편성의 비전문성을 극복하고 주민들의 참여를 강화하기 위한 방편으로 보완되었다. 그리고 지역에서 활동하는 시민단체의 의견을 수렴하고자 밀알중앙회, 장애인 총연합, 행복발전연구소, 종합자원봉사센터, 참여자치 21, 흥사단, YWCA, 여성민우회, 새마을 북구지회, 광주 경실연, 전남대 NGO연구회, 바르게살기협의회, 자율방법 연합회, 모범운전자회, 생활체육협의회 등 15개 단체의 추천을 받은 전문가를 참여하게 하였다.

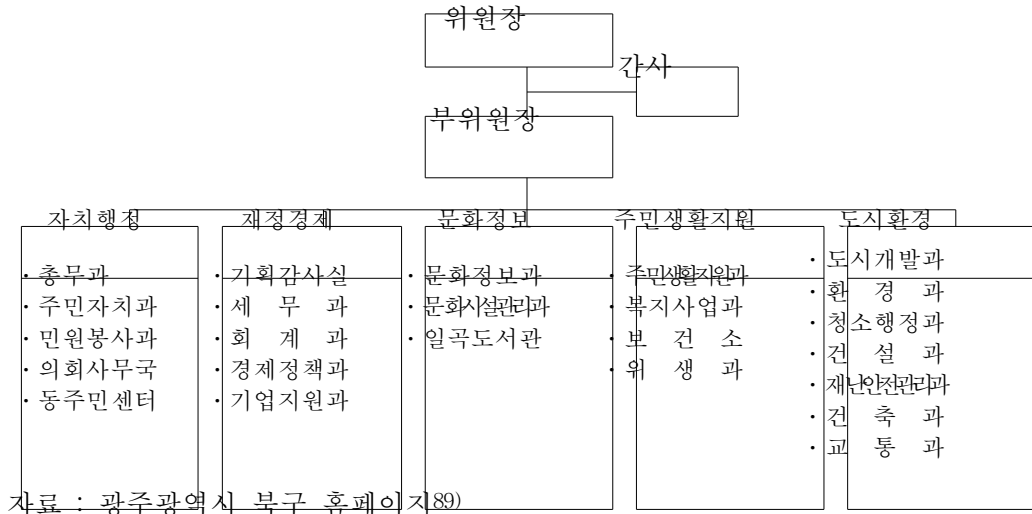
이는 시민단체와 전문가의 의견을 수렴할 수 있는 장치를 마련해 놓음으로써 예산편성과과정에서의 전문성을 확보할 뿐 아니라 편성 이후 예산집행에 있어서도 효율성을 도모하고 있다.

시민위원회는 예산에 대한 지역회의의 의견을 수렴·집약 활동, 부서별 예산편성요구서를 검토하여 의견 제출, 주민들을 대상으로 예산에 대한 교육 실시, 예산정책토론회 개최 등에 관한 활동, 결산에 대한 설명회 참여 활동 등의 역할을 수행하고 있다. 시민위원회는 행정업무에 따라 <그림 3-4>와 같이 5개 분과위원회⁸⁸⁾를 운영하고 있으며 부서에서 작성한 예산요구서에 대

88) 2003년 당시에는 시민위원회 위원은 132명으로 8개 분과위원회로 운영되었으나, 분과가 세분화되어 있다는 의견에 따라 5개로 조정하고 효율성 관점에서 위원수도 100명으로 줄였다. 자치행정분과위원은 20명, 재정경제분과위원 19명, 문화정보분과위원 19명, 주민생활지원분과위원 20명, 도시환경분과위원 18명으로 구성되어 있다.

한 설명을 듣고 예산조정 내역이 포함된 의견을 제출하고 분과위원장은 예산 참여민관협의회에 당연직 위원으로 참여한다.

<그림 3-4> 2008년 기준 예산참여 시민위원회 조직도(분과위원회 포함)



예산참여 시민위원회의 운영원칙은 ① 주민의 복리증진 및 북구 지역공동체의 형성 ② 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현 ③ 분과위원회별 자율적 운영 유도 ④ 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 행정·재정적 지원 ⑤ 정치적·결사적 목적으로 이용 배제 ⑥ 구의회의 예산안 심의권을 침해하지 않도록 하고 구청장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동 등으로 주민참여예산제 운영조례 제8조에 명시해 놓고 있다.

위와 같은 조례 제8조 제6호의 시민위원회는 구의회의 예산안심의권을 침해하지 않고 구청장의 예산편성권 범위 내에서 활동한다고 규정함으로써 의회의 고유권한인 예산심의·확정권에 대한 침해 우려를 불식시켰다.

예산참여시민위원회 회의는 위원장이 예산활동이 필요하다고 인정하는 때에 구청장과 협의하여 개최하거나 구청장이 정책상 필요하다고 인정하는 때 개최할 수 있다. 개최정족수는 재적위원 과반수이상 참석이며 의결정족수는 출석위원 과반수 찬성으로 한다. 위원회 회의 결과는 개최일시 및 장소, 심의

89) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=020300000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

안전, 출석위원 명단, 발언 및 결의 내용을 홈페이지를 통해 공개한다. 구청장은 예산참여 시민위원회의 활성화를 위해 다양한 지원을 해야 하는데 우선 위원회에 주민들이 쉽게 참여하고 접근할 수 있도록 적극적인 방안을 강구하여야 하며 제도의 인지도를 높이기 위해 적극적인 주민홍보 방안을 마련해야 한다.

둘째, 구청장은 위원회 업무상 필요하다고 인정되는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계 전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있도록 지원해야 한다. 또 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 제공해야 한다.

셋째, 구청장은 위원회를 운영하는데 필요한 회의장소를 지원하고 회의자료 인쇄 등에 소요되는 회의준비 비용 및 조사, 연구 및 예산정책토론회 등에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지급한다. 이중 예산정책토론회는 시민위원회가 중심이 되어 매년 예산을 편성하기 전에 주민의견을 수렴하기 위해 개최하며, 사전설명회, 분야별토론회, 총괄토론회 등 3단계로 구분하여 진행하고 있다.

사전설명회는 매년 8월~9월중에 개최하여 전년도 결산결과에 대한 설명과 예산편성 방향에 대한 토론을 실시한다. 분야별 토론회는 매년 9월~10월 사이에 개최하여 분과위원회 별로 관계공무원을 출석시켜 다음연도 예산편성의 분야별 방향과 내용에 대해 설명을 하고 이에 대해 토론한다.

총괄토론회는 매년 10월~11월 사이에 개최하여 분야별 토론회의 결과를 수렴하면서 구청 전체의 예산편성 우선순위와 대규모 신규사업의 타당성, 분야별 토론내용 중 상충되는 부분의 조정 등에 관하여 논의한다. 구청장은 예산정책토론회를 개최하기 위해 토론 준비 자료 등 토론회 전 과정을 인터넷 홈페이지를 통해 공개한다. 또한 시민위원들에게 다음연도 부서별 세입세출 예산요구서를 제공하는 등 재정에 관한 모든 내용을 낱낱이 공개되도록 하고 있다.

(3) 예산참여 민관협의회

예산참여 민관협의회는 2003년 조례제정 이전에는 없었던 조직이며 2006년 1차 조례개정 이후 구성되었다.⁹⁰⁾ 이는 기존에 시민위원회 위원이나 주민들의

90) 울산광역시 동구와 대전광역시 대덕구의 주민참여예산협의회 등 실질적인 최종 심의

참여가 배제된 지방재정계획 심의위원회의 심의기구 기능을 대체한 것으로 협의회 구성 후 주민들이 제시한 의견을 보다 더 효율적으로 수렴해 예산에 반영할 수 있게 되었다.

예산참여 민관협회의의 전신이라 할 수 있는 지방재정계획 심의위원회는 2004년 3월 주민참여예산제도 운영조례 제정 당시 제5조 제3항에 ‘위원회와 홈페이지 등을 통해 본예산 관련 주민의견 수렴사항을 지방재정계획 심의위원회에 부의한다.’라는 조항만 있었다. 위원회의 인적구성도 부구청장을 위원장으로 하여 교수 2명, 구의원 3명, 시민위원회 대표 1명, 그리고 간부공무원으로 이루어져 주민들의 적극적 참여를 제약하고 있었다. 이로 인해 주민의견에 대한 최종 심의기구인 지방재정계획 심의위원회는 예산참여 시민위원회에서 수렴된 예산안이 의회에 제출되기 전 시간적 물리적인 한계로 인해 심도 깊은 논의를 하기가 어려웠다. 또 최종심의기구에 시민위원회 측에서 대표 1명만이 참여함으로써 주민들로부터 수렴된 의견이 예산안에 최종 반영되기까지는 현실적인 어려움이 있었다.

이러한 문제인식으로 2006년 5월 제1차 조례개정시 예산안에 대한 최종 심의기구를 신규로 구성할 수 있도록 하였으며 위원장을 기존 부구청장에서 구청장으로 격상시키고 시민위원회 위원장 등을 당연직 위원으로 하는 인적 쇄신을 하였다. 새로이 구성된 민관협의회는 기존 지방재정계획 심의위원회가 현실적·시간적 한계로 인해 주민의견에 대해 세밀한 심의가 어려웠던 점을 보완하기 위해 구청장, 부구청장, 4개 국장⁹¹⁾, 기획감사실장 등 공무원과 시민위원장을 비롯한 시민위원회 5개 분과위원장을 참여시켜 예산안을 구의회에 제출하기 전 최후로 조정·심의함으로써 주민의견이 효과적으로 반영될 수 있는 마지막 장치를 마련하였다.

예산참여 민관협의회에서는 ① 지역회의와 시민위원회 등을 통해 수렴된 지역주민들의 의견을 예산편성에 반영하기 위한 사항의 심의 ② 예산편성의 우선순위 결정 자체사업 예산편성 등 예산 편성관련 사항의 심의·조정 ③ 예산관련 구청장이 부의하는 사항 ④ 기타 주민참여예산제도 운영에 관한 사항의 심의 등의 기능을 담당하고 있다. 예산참여 민관협의회는 매년 예산정

기구가 구성된 것을 보고 조직한 것으로 생각된다.

91) 광주광역시 북구청의 2007 .9. 28자 조직개편으로 기존 3개국에서 4개국으로 확대됨에 따라 2008. 6월 제2차 조례개정시 자치행정국장, 주민생활지원국장, 경제문화국장, 도시교통국장 등 4개국 국장으로 수정함.

책토론회 이후 개최되고 있으며 위원장이 필요하다고 판단할 경우에는 수시로 개최하고 있다. 협의회는 재적위원 과반수 출석으로 개최하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결된다.

(4) 일반주민

주민들은 온·오프라인을 통하여 상시적으로 예산에 대한 의견을 제시할 수 있다. 온라인으로 참여하는 방법은 인터넷 홈페이지의 ‘북구청 살림살이 (e-Budget)’코너를 활용하여 상시적으로 주민의견을 제시하고 있으며 인터넷 설문조사에 참여하고 있다.

오프라인으로 참여하는 방법으로 주민들은 공청회, 청문회 또는 예산정책토론회를 통해 자신의 의견을 제시할 수 있고 구청에 직접 방문하거나 팩스, 전화 등을 활용하여 예산안 편성 관련 의견을 제시할 수 있다. 제시된 의견은 담당부서에서 검토하고 정리해서 예산편성요구서에 반영하여 시민위원회의 심의를 거쳐 예산안으로 결정된다.

이와 같은 주민의견 수렴 방법은 노인이나 장애인 등 거동이 불편하여 예산정책토론회나 공청회에 직접 참여할 수 없거나 직장인들이 근무로 인해 직접 구청을 방문할 수 없는 한계점을 극복하기 위해 운영되고 있다.

다. 연구조직 : 주민참여예산제 연구회

주민참여예산제 연구회는 실험적 운영단계인 2003년 9월부터 구성하여 운영하고 있으며 2004년 3월 조례 제정 이후에는 회원을 8명에서 9명으로 증원하여 예산참여 시민위원장을 연구회에 참여하게 하였다. 이는 연구회에 일반주민을 참여시켜 참여예산제도의 연구과정에서도 주민의 의견이 반영될 수 있도록 하기 위함이었다.

주민참여예산제 연구회는 대학교수, 시민단체, 구의원, 공무원 등으로 구성되어 있는데 2008년 6월 제2차 조례개정을 통하여 대학교수 1명을 더 증원하여 10명으로 구성하였다. 이는 현재의 회원 중 비전문가인 공무원이나 구의원, 주민자치위원장단 협의회장 등에 대한 비효율성을 개선하고 전문성을 강화하기 위한 취지라고 생각된다.

주민참여예산제 연구회의 기능은 주민참여예산제 운영조례 개정 연구, 주민참여예산제의 역기능 해소 방안 강구, 의회와의 원활한 협조 방안, 기타 주민참여예산제도 도입에 따른 효율적인 운영방안 등이다. 광주광역시 북구와 울

산광역시 동구 그리고 대전광역시 대덕구의 주민참여예산제도를 요약해 보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 지방자치단체별 주민참여예산제도 비교

구분	광주광역시 북구	울산광역시 동구	대전광역시 대덕구	
정보공개	<ul style="list-style-type: none"> 예산편성요구서 세입세출예산안 (온·오프라인 공개) 주요업무 설명자료 각 동별 7~10 	<ul style="list-style-type: none"> 예산편성요구서 세입세출예산안 (온·오프라인 공개) 동별 제한없음 	<ul style="list-style-type: none"> 지역회의 예산편성의견 실·과·소 예산편성의견 (온·오프라인 공개) 각 동별 10명내 	
예산시 민참여 조직	지역회의	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치위원 3명 주민공모 4명 이상 연4회 이상 회의개최 인원 : 100명 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 해당 동 시민위원 주민자치위원 등 희망자 연 7~8회 개최 인원 : 100명 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 동 자생단체 회원 연 2회 회의개최 인원 : 100명 이내
	시민위원회	<ul style="list-style-type: none"> 일반주민 52명 주민자치위원 26명 민간단체 15명 성실납세자 3명 5개 분과위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 일반주민 52명 주민자치위원 20명 민간단체 20명 5개 분과위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 일반주민 62명 동 지역대표 24명 민간단체 14명 5개 분과위원회
주민의견 심의기구	<ul style="list-style-type: none"> 예산참여 민관협의회 13명 공무원 7, 시민 6 	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여 예산협의회 10명 공무원 5, 시민 5 	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여 예산협의회 12명 공무원 6, 시민 6 	
주민참여 예산제 연구회	<ul style="list-style-type: none"> 연구회원 10명 공무원 3, 교수 2, 구의원 1, 단체 3, 시민위원장 1 	<ul style="list-style-type: none"> 연구회원 15명내 공무원 3, 교수 3, 구의원 2, 단체 2, 분과위원장 1, 전 시민위원 1 	<ul style="list-style-type: none"> 연구회원 9명 미 구성 	
기타	<ul style="list-style-type: none"> 예산토론펙 설치 e-budget 구축 조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 울산동구 살림살이 사이트 조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 대덕살림방 사이트 조례 제정 	

3. 운영과정

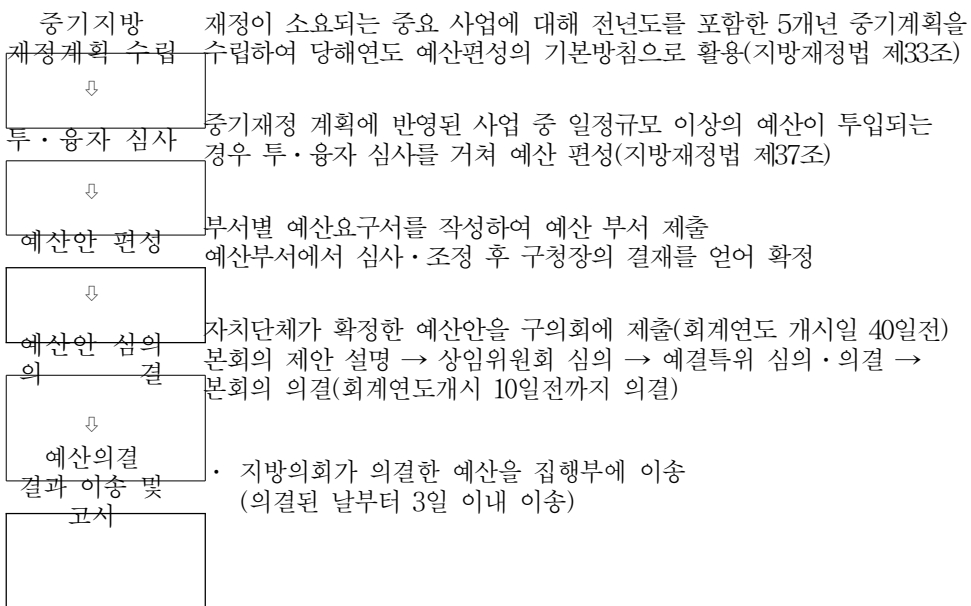
가. 제도도입 이전

주민참여예산제도 도입 이전에는 <그림 3-5>와 같이 지방재정법 제33조에 따라 재정이 소요되는 중요사업에 대해 매년 7월 이전까지 중기지방재정계획을 수립하여 예산편성의 기본방침으로 활용하고 일정규모 이상의 사업에 대해서는 투·융자사업을 거쳐 확정된 사업만 예산을 편성할 수 있었다. 이 과정에서 주민들의 참여통로는 거의 없었으며 민원을 제기하거나 지역유지의 개별 접촉을 통해 구청장이나 부서장에게 요청하는 수준이었다. 7월에는 중앙정부의 예산편성기본지침이 시달되고⁹²⁾ 부서에서는 이 지침에 따라 일사불

란하게 예산안이 만들어 진다.⁹³⁾ 예산부서에서는 다음연도의 중요사업을 확정하기 위해 구청장 주관 업무보고회를 실시하고 여기에서 특수시책 등 지방자치단체의 특성을 반영한 예산안이 결정된다. 부서에서 작성된 예산안은 예산부서의 조정을 거쳐 단체장의 결재를 통해 집행부의 예산으로 최종 확정된다. 따라서 예산은 매우 신속성을 기할 수 있고 정해진 일정에 따라 설계되는 기술성이 강한 업무로 해석되었다. 공무원들도 별도의 기술이나 전문성 없이도 불가인상물을 감안하거나 각종 품셈자료를 활용하여 점증적으로 예산을 증액하여 왔다.

집행부에서 확정된 예산안은 구의회에 제출되며 구의회에서는 구청장으로부터 예산안 제출 제안 설명을 듣고 상임위원회 심의를 거쳐 예산결산특별위원회에서 조정을 거친 다음 본회의에서 최종 의결된다. 의결된 예산은 3일 이내에 집행부에 이송되고 고시 절차를 거쳐 다음연도 예산으로 확정된다. 이 과정은 법규 지향적이고 통제위주의 예산편성으로 잘못된 예산편성과 집행을 예방하는데 그 목적이 있었다.

<그림 3-5> 지방자치단체(광주광역시 북구) 예산편성 흐름도



92) 지침에는 지방교부세와 국고보조금 내시 현황(전년도 10월 15일), 지방채발행 승인(전년도 10월 30일) 내역이 포함되어 있다.

93) 민원이 제기되거나 지역유지에게 부탁받은 사업은 예산안에 반영될 가능성이 많았다.

나. 제도도입 이후

제도 도입 이후에는 <표 3-3>과 같이 2년마다 동별로 지역회의에 참석할 위원을 공모·추천해서 선정하고 위촉된 지역회의 위원은 주민예산학교에서 일정 교육을 이수한 후에 상시적으로 마을 단위에서 필요한 예산사업을 발굴하기 위해 다양한 주민들을 만나 의견을 수렴한다. 7월~10월까지는 동별로 정기 지역회의와 분기별 임시회를 개최하여 다음연도 예산편성 방향 및 투자사업 우선순위에 대한 주민의견을 수렴하여 결정한다. 브라질 포르투 알레그레시는 예산편성의 방향을 2월중에 실시하여 주민의견을 수렴하는데 반해 광주광역시 북구는 7월부터 시작하여 다양한 주민의견을 수렴하는데 시간적 한계가 있다. 8월~9월경에는 예산부서인 기획감사실에서 각 부서에 예산편성 지침과 예산편성 매뉴얼을 시달하고 사전설명회 성격의 제1차 예산정책토론회를 개최하여 주민들에게 지난해 주민참여예산제도 운영결과 및 결산내역 등을 공개하고 예산편성의 기본사항을 설명한다. 9월~10월에는 지역회의에서 요구한 예산사업⁹⁴⁾중 실현가능한 주민의견 사업과 자체사업이 포함된 예산요구서를 작성하여 예산부서에 제출하고 이때 예산요구서는 북구청 홈페이지를 통해 주민들에게 공개된다. 부서별 예산편성요구서는 1차적으로 실국장 등 간부급 회의를 통해 조정되고 조정결과는 구청장에게 보고된다. 그런 다음 시민위원회의 분과위원회에서는 해당 부서별로 예산요구서를 설명하는 제2차 예산정책 토론회(분야별 토론회)를 개최한다. 여기는 구청 간부, 시민위원 등이 참여한 가운데 관계 공무원들이 출석하여 내용을 설명한 후 의견을 수렴하고 분과별로 토론한다. 여기서 설명이 미흡하거나 예산근거를 설명하지 못하면 그 예산은 조정될 수밖에 없으므로 공무원들은 최선을 다해 예산의 당위성을 설명하고 예산의 필요성을 강조한다. 예산의 또 다른 성격중 하나인 효율성과 책임성이 강조되는 부분이다. 그리고 각 실·과·소에서는 분야별토론회에서 수렴된 주민의견을 반영하여 예산안을 수정 작성하고 의장단 간담회를 실시하고 수정된 예산안을 사전에 설명하여 의회와의 소통을 원활하게 한다. 11월에는 3차 예산정책토론회가 개최되는데 이것은 총괄토론회 성격으로 분과위원장과 분과위원회 간사를 중심으로 예산편성 우선순위, 신규 사업의 타당성, 분야별토론 내용 중에서 상충된 부분에 대한 조정 등을

94) 지역회의에서 요구한 각종 사업은 예산부서에서 취합 해당부서에 이송하고 해당부서에서 예산 형편, 실현가능성 등을 고려하여 다음연도 예산요구서 작성시 참고한다.

실시하고 이 예산안에 대한 주민의견 수렴결과를 구청 홈페이지에 게시한다.

총괄토론회를 통하여 수렴된 주민의견은 다시 한번 해당부서에 통보되어 실무적으로 검토하게 한 후 예산부서에서 주민의견의 타당성에 대한 종합적인 검토를 거쳐 예산참여민관협의회에서 최종적으로 심의하여 예산안을 결정한다. 구청장이 예산참여민관협의회에서 결정한 예산안을 최종적으로 확정하고 회계연도 개시일 40일 전까지 구의회에 제출하고 의회에서는 회계연도 개시일 10일 전까지 예산안에 대한 심의·의결을 해야 한다. 이후 주민의견 반영결과를 공개하고 개별 주민의견에 대한 결과통보사항, 예산반영 주민 제안 마일리지 적용, 내용 분석 및 관리, 참여주민 우수의견 시상 등 평가 환류 절차가 이루어진다.

<표 3-3>광주광역시 북구의 예산편성 과정(주민참여예산 달력)

지역 회의	예산편성 시점	시민위원회 (사전설명회)	주민의견 홈페이지 공개	예산요구서 제출	예산요구서 공개	예산안 심의조정
주민 의견 수렴	예산부서→ 사업부서	주민의견 수렴 (예산부서)	예산요구서 차 성 (사업부서)	사업부서→ 예산부서	주민의견 수 렴 (예산부서)	실국별 예산안 협의 및 조정
7~10월	8~9월	8~9월	9~10월	9~10월	10월	10월
시민위원회 (분야별토론회)	의회 협의	시민위원회 (총괄토론회)	예산참여 민관협의회	예산안 확정	의회제 출	평가 환류
예산요구서 설명 (사업부서)	의장단 간담회	주민의견 수렴 (예산부서)	예산안 심의 조정	구청장 결재	예산안 의결	반영 결과 공개
9~10월	10월	10월~11월	11월	11월	11월	12월중
자료 : 광주광역시 북구 홈페이지 ⁹⁵⁾						

4. 운영성과

광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 운영 프로세스에 따라 주민의견 수렴과 의견의 예산반영이라는 순환구조로 전개되었다. 주민의견이 얼마나 접수되고 그것이 예산에 얼마나 반영되었는가는 결국 주민참여예산제도의 필요성 즉, 대의 민주주의의 한계를 극복하고 공동체형 도시 거버넌스 체제에 부

95) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=020102000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

합되는 미래지향적 행정예산제도의 형성을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 주민의견에 대한 접수와 반영결과를 운영성과로 함축 정의할 필요가 있을 것이다.

가. 주민의견 수렴

광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 구청 홈페이지⁹⁶⁾를 통해 제도의 소개, 예산요구서 및 예산안 공개, 예산정책토론회 개최 전·후 자료 공개, 주민의견 심의 및 반영결과 게시 등 제도에 대해 주민들이 손쉽게 접근할 수 있도록 되어 있다. 특히 예산참여방은 북구청 홈페이지에 구축된 주민참여예산제도 사이트로써 인터넷을 통해 주민은 물론 직장인, 장애인, 노인 등 직접 회의에 참여하거나 구청에 방문하여 의견을 제시하기 어려운 계층의 다양한 의견을 수렴하고 있다. 또한, 매년 6월경 주민예산학교를 운영함으로써 주민 및 지역위원, 예산참여시민위원들에게 예산참여 과정에 필요한 전문적 지식과 정보를 제공하여 주민들이 제시하는 의견과 공무원의 예산편성 사고의 질적 향상을 가져왔다.

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 시민위원회, 지역회의, 예산참여방 등을 통하여 매년 접수된 주민의견 현황은 2004년 56건, 2005년 83건, 2006년 121건, 2007년 110건, 2008년 128건, 2009년 141건으로 2007년도를 제외하고는 점차적으로 증가추세에 있음을 알 수 있다. 그리고 제도 도입초기에는 40%이상 증가하다가 2008년 이후에는 10% 수준으로 유지되고 있다. 이러한 주민의견 증가율은 접수방법과 수렴시기 등 제도 운영이 안정화 단계에 접어들었음을 반증해 주고 있다. 특히 2004년부터 2009년까지 시민위원회에서 접수된 의견은 전체 639건 중 308건으로 전체 접수건수의 48.2%에 이른다. 2006년 5월 제1차 조례개정으로 각 동별로 구성된 지역회의에서도 전체의 32%인 205건의 의견이 접수되었다. 또한 북구청 홈페이지에 구축된 「북구청 살림살이 e-Budget」의 예산참여방을 통하여 접수된 의견은 69건으로 전체 접수건수의 10.8%를 차지하고 있다. 이 수치는 지역회의나 정책토론회에 참여가 어려운 주민들의 의견을 수렴하기 위해 북구청 홈페이지에 예산참여방을 개설하였으나 실제 폭넓은 주민들의 참여나 활발한 의견수렴이 되지 못함을 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 홈페이지를 통하여 주민의견을 수렴하고 있다는 사실을 효과적으로

96) 광주광역시 북구청 홈페이지의 살림살이 e-Budget.

홍보할 필요가 있을 것이다. 아울러 주민의견에 대한 공무원의 답변내용이 주민참여예산제도 도입 이전과 별다른 변화가 보이지 않고 있다는 점도 생각해 보아야 할 것이다. 예컨대, 법규에 저촉되거나 예산의 한계로 주민의견에 대한 반영이 어렵다는 답변은 공무원의 형식적 제도운영으로 비취질 우려가 있다. 다시 말해서 주민참여예산제도가 예산의 효율성을 높이고 주민과 공무원의 협력적 연결망을 통해 문제를 해결해 나가는 과정으로 이해되고 있음에도 제도 운영에서 형식성과 경직성으로 인한 의사소통의 왜곡현상이 발생할 수 있다는 것이다. 결국, 주민참여예산제도의 핵심조직이라 할 수 있는 시민위원회 위원들의 예산편성에 대한 관심 증대 및 전문적 지식 함양은 시민위원회 위원들의 적극적인 의견 제시로 나타나고 있으며 본 제도가 재정민주주의를 실현하는 매개체로 자리매김하는데 크게 이바지하고 있는 것으로 보여 진다.

<표 3-4> 주민참여예산제도 주민의견 접수 실적

(건/백만원)

구 분	계	시민위원회	지역회의	예산참여방 (홈페이지)	기타참여 (팩스, 대화, 서면)
계	639 (72,867)	308 (21,523)	205 (31,014)	69 (13,719)	57 (6,611)
2004년도	56 (5,303)	33 (3,638)	-	5 (803)	18 (862)
2005년도	83 (9,169)	42 (2,397)	-	3 (1,030)	38 (5,742)
2006년도	121 (9,814)	50 (2,058)	60 (6,039)	11 (1,717)	-
2007년도	110 (11,910)	56 (5,174)	42 (5,490)	11 (1,239)	1 (7)
2008년도	128 (25,019)	63 (2,688)	49 (17,235)	16 (5,096)	-
2009년도	141 (11,652)	64 (5,568)	54 (2,250)	23 (3,834)	-
자료 :	광주광역시 북구청 홈페이지 e-budget 참조 작성 ⁹⁷⁾				

<표 3-5>는 광주광역시 북구 예산참여 시민위원회 각 분과위원회별 주민의견의 수렴실적을 분석한 결과이다. 지난 6년 동안 주민들로부터 수렴된 의견은 총 639건이며 도시환경분야가 311건으로 가장 많았으며⁹⁸⁾ 그 뒤를 이어

97) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=310200000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

98) 전체 639건 중 311건으로 48.7%를 차지하고 있다.

재정경제분야 98건, 주민생활지원 분야 85건, 자치행정분야 62건, 문화정보 분야 56건 순이었다. 도시환경분야에 대해 주민의견이 가장 활발하게 접수된 것은 최근의 사회전반의 웰빙 열풍이나 생활불편 해소 요구 등 주민들의 삶의 질 추구 현상과 궤를 함께 하는 것으로 해석되고 있다. 구체적인 내용면에서도 주민 생활공간 주변의 도로개설이나 하수도 정비 등 도시기반시설 확충에 대한 요구가 많이 제기되었다. 이와 더불어 건강한 삶에 대한 욕구는 최근 고령화 현상과 맞물려 환경에 대한 관심으로 나타났고 이는 예산편성에 있어서 제시된 주민의견에 그대로 표출된 것으로 보인다.

<표 3-5> 분과위원회별 주민의견 수렴실적

(단위 : 건)

연 도	계	자치행정	재정경제	문화정보	주민생활지원	도시환경
2004년	56	5	14	5	8	24
2005년	83	7	12	7	9	21
2006년	121	9	26	13	14	59
2007년	110	8	11	9	24	58
2008년	128	13	19	13	18	65
2009년	141	20	16	9	12	84
총 계	639	62	98	56	85	311

자료 : 광주광역시 북구청 홈페이지 e-budget 참조⁹⁹⁾

나. 주민의견 반영결과

<표 3-6>에서 알 수 있듯이 주민의견에 대한 예산반영률은 주민참여예산 제도가 시행된 2003년부터 60%이상의 꾸준한 반영률을 보이고 있다. 2004년에는 총 56건 53억여원이 접수되고 36건 13억원이 반영되었다. 내용적으로 예산사업이 19건, 비예산사업이 17건이 반영되었다. 2005년에는 총 83건 91억여원이 접수되고 65건 35억원이 반영되었다. 내용적으로 예산사업이 37건, 비예산사업이 26건이 반영되었다. 2006년에는 총 121건 98억여원이 접수되고 75건 18억원이 반영되었다. 내용적으로 예산사업이 24건, 비예산사업이 48건

99) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=310200000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

이 반영되었다. 2007년에는 총 110건 119억여원이 접수되고 71건 40억원이 반영되었다. 내용적으로 예산사업이 24건, 비예산사업이 48건이 반영되었다. 2008년에는 총 128건 250억여원이 접수되고 84건 57억원이 반영되었다. 내용적으로 예산사업이 48건, 비예산사업이 29건이 반영되었다. 2009년에는 총 141건 117억여원이 접수되고 87건 46억원이 반영되었다. 내용적으로 예산사업이 58건, 비예산사업이 21건이 반영되었다.

<표 3-6> 주민참여예산제도의 주민의견 반영실적
(단위 : 건, 백만원)

구분	접수건수 (금액)	반영률 (%)	반영 건수			
			계	예산 (금액)	비예산	기 타
계	639(72,867)	68.2	436	239 (21,859)	176	21
2004년도	56(5,303)	64.3	36	19 (1,304)	17	-
2005년도	83(9,169)	78.3	65	37 (3,494)	26	2
2006년도	121(9,814)	62.0	75	24 (1,798)	48	3
2007년도	110(11,910)	64.5	71	35 (4,047)	35	1
2008년도	128(25,019)	65.6	84	48 (5,698)	29	7
2009년도	141(11,652)	61.7	87	58 (4,636)	21	8

자료 : 광주광역시 북구청 홈페이지 e-budget 참조¹⁰⁰⁾

<표 3-7>에서 보듯이 최근 3년간 주민의견 중 예산사업을 보면 2007년 119억원 요구에 40억원 반영, 2008년 250억원 요구에 56억원 반영, 2009년 116억원 요구에 46억원이 반영되었다. 일반회계 예산은 2007년 2,147억원으로 전년도에 비해 30.1% 증가 했으며, 2008년에는 2,688억원으로 25.2% 그리고 2009년에는 2,958억원으로 10.1% 증가 했다. 2008년 주민요구 사업예산이 갑자기 증가된 것은 동 주민센터 신축, 도로개설 등 일시에 과다한 예산이 소요되는 사업이 많은 것으로 이해되고 있다. 또한 가장 높은 반영률을 보인 2005년은 78.3%가 반영되었으며 가장 낮은 반영률을 보인 2009년은 61.7%가 반영되어 16.6%의 차이가 발생되고 있음을 알 수 있다.¹⁰¹⁾ 이러한 현상은 주

100) <http://bukgu.gwangju.kr/phps/menu/menu.php?S=S31&M=310200000000>(검색일: 2009년 4월 1일)

민참여예산제도에 투입될 예산규모가 일반회계 증감율과 연동되지 않고 매년 예산상황에 따라 반영 규모를 결정하고 있는 구조적 한계로 보인다.

전체적인 면에서 볼 때 주민들의 의견수렴 실적과 예산반영 실적이 점차 증가하다가 2009년도에는 다시 감소하고 있음을 확인할 수 있었으며, 예산에 반영되지 않은 의견도 있었다. 이는 광주광역시 북구의 열악한 재정여건에 그 이유가 있다고 판단되며 향후 제도의 지속성과 효율성을 담보하기 위해서는 예산의 일정비율을 주민참여예산제도에 할당하는 등 제도의 운영에 있어서 발상의 전환이 필요하다고 본다. 주민의견은 주민참여예산제도가 시행된 약 6년 동안 평균 68.2%의 반영률을 보이고 있으나 주민의견을 반영할 수 있는 일반회계 예산규모는 2004년 대비 2009년에 92.8% 증가되었다. 그리고 2004년에는 주민의견 반영예산은 일반회계 대비 0.85%였으나 2009년에는 그 규모가 1.6%로 증가되었다. 브라질 포르투 알레그레시의 경우 전체예산의 25%를 참여예산제도를 통해 결정하는 것과 비교할 때 우리나라도 예산대비 일정비율의 예산편성을 주민참여예산제도로 결정하는 것을 고려해야 할 것이다.

<표 3-7> 주민의견 예산반영 및 일반회계 예산 증감율 비교

(단위 : 백만원)

연 도	주민요구		반영예산		일반회계	
	예산	증가율(%)	예산	증가율(%)	예산	증가율(%)
2004년도	5,303	-	1,304	-	153,461	-
2005년도	9,169	72.9	3,494	167.9	167,159	8.9
2006년도	9,814	7.0	1,798	△48.5	165,011	△1.3
2007년도	11,910	21.4	4,047	125.1	214,702	30.1
2008년도	25,019	110	5,698	40.8	268,818	25.2
2009년도	11,652	△53.5	4,636	△18.6	295,837	10.1

자료 : 광주광역시 북구청 홈페이지 e-budget 참조(본예산 기준)¹⁰²⁾

101) 2005년 일반회계 예산은 1,672억원으로 2004년에 비해 8.9%증가되었으나 주민참여예산제도에 투입될 예산은 34.94억원으로 167.9%증가되었으며, 2009년 일반회계 예산은 2,958억원으로 2008년에 비해 10.1%증가되었으나 주민참여예산제도에 투입될 예산은 18.6%감소되었다.

제4장 주민참여예산제도의 경험적 인식분석

제1절 주민참여예산제도 설문조사 분석

1. 조사설계

앞에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 주민참여예산제도는 2003년 광주광역시 북구에서 최초로 실시된 이후 울산광역시 동구를 비롯한 많은 지방자치단체에서 도입·운영되고 있다. 법제화 과정을 생략한 외국의 주민참여예산제도와 달리 우리는 도입 초기부터 조례를 제정하는 등 신속성과 체계성을 가지고 추진되었다. 그러나 조례의 명문화에도 불구하고 시민위원의 구성에서부터 제도 운영에 필요한 예산 확보 등 법규와 현실 사이에 괴리현상이 발생되고 있다. 이는 우리의 정치·사회문화적 환경, 예산제도의 특성 등 제반 사항을 고려하지 않은 채 외국의 제도를 수용한 결과로 보여 진다.

이에 7년여 동안 광주광역시 북구에서 운영되고 있는 주민참여예산제도의 운영성과 및 한계점 등을 설문조사를 통해 파악하고 제도 운영 상 도출되는 문제점을 보완하여 주민참여예산제도의 활성화 과제를 모색하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 주민, 시민위원, 공무원, 구의원을 대상으로 각각 설문조사를 실시하였다.

조사방법은 설문지를 배포하고 회수하는 형태로 하였다. 설문자료의 수집을 위한 준비는 2009년 1월 28일부터 2월 13일까지 18일간 이루어졌으며, 설문조사에서 발생할 수 있는 문제점을 보완하고 설문지를 수정하기 위해 2월 14일에 예비조사를 실시한 후 본 조사는 2009년 2월 16일부터 3월 7일까지 21일간 수행하였다.

설문분석은 윈도우즈용 SPSS 12.0 프로그램을 이용하였으며 분석기법은 빈도분석과 교차분석(analysis of cross-tabulation) 및 5점 척도법 등의 통계기법을 활용하여 실시하였다. 설문결과는 표 형식과 차트 형식을 혼합하여 표시하였으며, 추후 추세를 파악할 수 있도록 주요 문항에 대해서는 5점 척도 결과를 100점으로 환산하여 문항별로 비교하는 방식을 취하였다.

2. 표본 및 설문지 구성

가. 표본의 구성

설문의 표본은 광주광역시 북구 거주 주민, 시민위원회 위원, 공무원 및 구 의원으로 구성하였으며 설문지 배부 및 회수 현황은 <표 4-1>과 같다. 설문조사 대상자중 주민은 동별로 10~15명의 인원을 배정하고 동별 인구비례에 관계없이 동 주민센터를 방문하는 민원인 300명에게 설문지를 배포하고 회수하였다. 공무원은 구청과 동 주민센터에 근무하는 직원을 대상으로 46개 부서에 2~4부씩 총 106부 설문지를 배포하고 회수하였다. 시민위원회는 주민참여예산제 담당 공무원의 협조를 얻어 시민위원회 전원이 참석한 회의에서 설문지를 배포하여 이 중 52부를 회수하였고 나머지 44부는 응답이 없었다. 북구의회 의원은 북구의회 사무국의 협조를 얻어 18명의 의원에게 설문지를 배포하고 이 중 13부를 회수하였다.

<표 4-1> 설문지 배부 및 회수 현황

구 분	배부수	회수(%)
주 민	300	300(100%)
공무원	106	106(100%)
시민위원	96	52(54.2%)
구의원	18	13(72.2%)

나. 설문지 구성

설문지는 주민용(부록 1), 시민위원회용(부록 2), 공무원용(부록 3), 구의원용(부록 4)으로 작성하였으며 교차분석을 위해 설문내용의 일부를 중복하여 구성하였다. 설문은 폐쇄형 설문(close-ended questionnaire)을 기본으로 하고 개방형 설문을 혼합 구성하였으며, 찬부식과 선택형으로 답변할 수 있도록 하였다.

주민대상 설문은 주민참여예산제도의 인지도와 활성화 방안에 대한 대안선

택 문항 등 9개 세부항목으로 구성되어 있으며, 사회경제적 배경에 대한 문항은 4개 문항으로 이루어졌다. 공무원 설문은 16개 세부항목이며 주민참여예산제도 도입이후 변화된 내용과 활성화 방안에 대한 대안선택 문항 등으로 구성되어 있으며 사회경제적 배경에 대한 문항은 4개 문항이다. 시민위원회 위원 설문은 21개 세부항목이며 주민참여예산제도 참여 과정과 한계점 그리고 활성화방안에 대한 선택문항 등으로 구성되어 있으며 사회경제적 배경에 대한 문항은 4개 문항이다. 구의원 설문은 9개 세부문항이며 주민참여예산제도의 활성화 방안과 확대방안 등으로 구성되어 있으며 사회경제적 배경에 대한 문항은 포함시키지 않았으며, 참여예산제도 도입에 따른 구의회의 권한 침해여부에 대한 질문은 직접적인 당사자임을 고려하여 포함시키지 않았다.

제2절 설문조사 분석

1. 설문의 교차분석 결과

가. 설문대상자의 통계학적 분석

설문조사 응답자에 대한 통계학적 배경분석은 주민의 경우 성별, 연령, 직업 등 3개 항목, 시민위원은 성별, 연령, 직업, 거주기간 등 4개 항목, 공무원은 성별, 연령, 직급, 근무연수 등 4개 항목이며 구의원은 배경분석을 실시하지 않았다. 응답자의 배경에 따른 각 범주별 빈도와 백분율을 제시하여 자료의 특성을 파악하는 데 용이하게 하였다.

<표 4-2>와 같이 주민의 경우 전체 응답자 300명 중 남성이 128명(42.7%), 여성이 172명(57.3%)으로 여성 응답자의 비율이 더 높게 나타났다. 연령대별로는 40대가 94명(31.4%)으로 가장 높은 비율을 보였으며, 30대 73명(24.3%), 50대 67명(22.3%), 20대 54명(18.0%), 60대 이상 12명(4.0%) 순으로 나타났다. 직업 분포도에서는 직장인의 비율이 94명(31.3%)으로 가장 높았으며, 주부 86명(28.7%), 자영업 46명(15.3%), 기타 43명(14.4%), 학생 22명(7.3%), 농민 9명(3%)의 순이었다.

시민위원의 경우 전체 응답자 52명 중 남성이 29명(55.8%), 여성이 23명(44.2%)으로 거의 비슷한 비율을 보이고 있다. 연령대별로는 50대가 24명(46.2%)으로 가장 많았으며, 40대 19명(36.5%), 60대 이상 8명(15.4%), 30대 이하 1명(1.9%) 순으로 나타났다. 직업 분포도의 경우 자영업에 종사하는 비율이 19명(36.5%)으로 가장 높았으며 그 뒤를 이어 주부 14명(26.9%), 직장인 11명(21.2%), 기타 5명(9.6%), 농민 3명(5.8%)으로 나타났다.

다음으로 공무원의 경우 전체 응답자 중 남성이 62명(58.5%), 여성이 44명(41.5%)으로 남성의 비율이 약간 높았다. 연령대별로는 30대가 45명(42.5%), 40대 37명(34.9%), 50대 이상 14명(13.2%), 20대 10명(9.4%) 순으로 응답자 중 30대의 비율이 가장 높았다. 직급별 분포도에서는 9급~7급이 72명(67.9%)으로 응답자의 절반이상을 차지하였으며, 6급 12명(11.3%), 5급 이상 1명(1.0%), 기능직 등 21명(19.8%) 순이었다.

<표 4-2> 설문대상의 통계학적 특성

구분		주민		시민위원		공무원	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
성별	남	128	42.7	29	55.8	62	58.5
	여	172	57.3	23	44.2	44	41.5
연령	20대	54	18.0	-	-	10	9.4
	30대	73	24.3	1	1.9	45	42.4
	40대	94	31.4	19	36.5	37	34.9
	50대	67	22.3	24	46.2	14	13.2
	60대	12	4.0	8	15.4	-	-
직업 (직급)	학생	22	7.3	-	-	5급이상 (1명)	1.0
	주부	86	28.7	14	26.9	6급 (12명)	11.3
	직장인	94	31.3	11	21.2	7급이하 (72명)	67.9
	자영업	46	15.3	19	36.5	기 능 직	
	농민	9	3.0	3	5.8	(21명)	19.8
	기타	43	14.4	5	9.6		

나. 예산정보 공개의 정도

예산정보에 대한 공개는 지방재정 운영의 투명성과 효율성을 높이고 집행부 또는 관료 중심의 예산편성방식의 한계를 극복할 수 있다는 점에는 이견이 없을 것이다. 예산의 중요성에도 불구하고 지금까지 예산편성과 집행, 결산 등의 과정은 공무원 중심의 폐쇄적·독점적 형태로 운영되어 왔으며 예산서에 대한 구체적인 내용공개 역시 제대로 이루어지지 않았다. <표 4-3>과 같이 시민위원들의 경우 주민참여예산제도 참여과정에서 예산요구서 공개 등 활동에 필요한 재정정보를 충실히 제공받았는지를 묻는 질문에 응답자의 절반 이상인 64%가 “그렇다”라고 대답하였으며 22%가 현재의 예산정보 공개에 대해 부족하다는 부정적 견해를 밝혔다. 공무원들의 경우 재정정보를 충실히 제공했는지를 묻는 질문에 응답자의 절반이상인 68.8%가 “그렇다”라고 대답하여 시민위원과 공무원 양쪽 모두는 재정정보 제공에 만족하고 있는 것으로 드러났다.

예산정보 공개에 대한 만족도를 100점으로 환산하였을 때 시민위원은 61.0점 그리고 공무원은 67.9점으로 상대적으로 높게 나타났다. 그러나 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 도입에 따른 정보 공개가 시민위원 수준에서는 공무원보다는 미흡한 것으로 판단하고 있음을 보여주고 있다.

<표 4-3> 예산정보 공개의 만족도

(단위 : 명)

구분	시민위원		공무원	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
매우 그렇지 않다	1	2	-	-
크리치 않다	10	20	6	5.7
보통이다	7	14	27	25.5
그렇다	30	60	64	60.3
매우 그렇다	2	4	9	8.5
계	50	100	106	100
100점 환산	61.0점		67.9점	

다. 사회적 약자에 대한 예산반영

주민참여예산제도는 다수의 주민의견이 소수의 사회적 약자에 우선되어 예산을 편성하는 한계를 가지고 있다. 이에 대해 예산편성과정에 사회적 약자(여성, 장애인, 노인, 다문화가정 등)의 이익을 고려하는 의견이 잘 반영되고 있는지를 시민위원, 공무원, 의원을 대상으로 각각 질문하였다.

<표 4-4>와 같이 시민위원의 경우 “매우 그렇다” 2%, “그렇다” 49%로 51%의 응답자가 반영되고 있다고 답하였으며 공무원은 “그렇다” 23.8%, “매우 그렇다” 1.9%로 전체응답자의 25.7%만이 긍정적 답변을 하였다. 구의원의 경우에는 전체 응답자의 절반이 “그렇다”라고 답해 시민위원과 구의원의 답변에 비해 공무원의 평가가 다소 부정적인 것으로 나타났다.

소외계층의 의견 반영 수준을 100점으로 환산하였을 때 시민위원은 60.3점, 공무원은 50.2점, 그리고 구의원은 56.3점으로 나타났다. 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 도입에 따른 소외 계층 의견 반영 수준은 시민위원이나 구의원보다는 공무원들의 평가가 낮은 것으로 나타나 이 부분에 대한 논의가 필요함을 보여주고 있다.

<표 4-4> 소외계층의 의견 반영

구 분	시민위원		공무원		구의원	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
매우 그렇지 않다	-	-	1	1.0	-	-
그렇지 않다	6	11.8	26	24.8	3	25
보통이다	19	37.2	51	48.5	3	25
그렇다	25	49	25	23.8	6	50
매우 그렇다	1	2	2	1.9	-	-
합 계	51	100	105	100	12	100
100점 환산	60.3		50.2		56.3	

라. 시민위원회의 주민 대표성

예산참여시민위원회의 인적구성(직업, 성별, 연령 등)이 광주광역시 북구 전

체 주민의 의견을 대변할 수 있는 대표성을 지니고 있는지 여부를 시민위원과 공무원에게 각각 질문하였다. <표 4-5>와 같이 시민위원의 경우 “그렇다” 62.8%, “매우 그렇지 않다” 3.9%로 시민위원회가 주민 대표성을 갖는다는 의견이 절반이상을 차지하였다. 공무원의 경우 “그렇다” 44.3%, “매우 그렇다” 3.8%, “보통이다” 41.5%, “그렇지 않다” 10.4%로 응답하였다.

시민위원회의 주민대표성 수준에 대한 응답을 100점으로 환산하였을 때 시민위원은 67.0점 그리고 공무원은 60.4점으로 상대적으로 높게 나타났다. 이는 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 도입에 따른 시민위원회 구성에 대한 대표성과 관련하여 위원들보다는 공무원들의 평가가 다소 미흡함을 보여주고 있다.

<표 4-5> 시민위원회의 주민 대표성

구분	시민위원		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇지 않다	0	-	0	-
그렇지 않다	4	7.8	11	10.4
보통이다	13	25.5	44	41.5
그렇다	32	62.8	47	44.3
매우 그렇다	2	3.9	4	3.8
계	51	100	106	100
100점 환산	67.0		60.4	

마. 의회의 예산심의권 침해여부

주민과 시민위원을 대상으로 주민참여예산제도가 의회의 예산심의권을 침해하는지에 대한 질문에 <표 4-6>과 같이 주민의 경우 “그렇지 않다”가 146명으로 전체 응답자의 48.8%를 차지하였으며 “매우 그렇지 않다”라는 응답도 전체의 10.4%로 구의회의 예산심의권을 침해하지 않는다는 의견이 절반이상을 차지하였다. 시민위원의 경우도 “그렇지 않다” 72.6%, “매우 그렇지 않다” 5.9%로 나타나 주민과 시민위원 모두 주민참여예산제도가 구의회의 예산심의권을 침해하지 않는 것으로 보고 있다.

<표 4-6> 구 의회 예산심의권 침해 여부

구분	주민		시민위원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇지 않다	31	10.4	3	5.9
그렇지 않다	146	48.8	37	72.6
보통이다	92	30.8	4	7.8
그렇다	29	9.7	5	9.8
매우 그렇다	1	0.3	2	3.9
계	299	100	51	100

바. 주민의견의 단기적·일회적 사업 치중

주민참여예산제도의 실효성을 위해서는 다양한 주민의 의견이 수렴되어야 하며, 주민을 위한 예산편성이 이루어져야 한다. 그러나 일부에서는 주민이 제시한 의견이 단기적·미시적이며 민원성 예산에 치우친다는 지적을 하고 있다. 이에 주민의견이 단기적이고 일회성 사업에 치우쳐 있는지를 시민위원, 공무원, 구의원을 대상으로 질문하였다.

<표 4-7> 주민의견의 단기적·일회성 사업 치중여부

구분	시민위원		공무원		구의원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇지 않다	1	2	1	0.9	-	-
그렇지 않다	22	44	28	26.4	2	16.7
보통이다	15	30	36	34	6	50
그렇다	11	22	38	35.9	3	25
매우 그렇다	1	2	3	2.8	1	8.3
합계	50	100	106	100	12	100

<표 4-7>과 같이 시민위원의 경우 “그렇지 않다”라는 응답이 44%, “보통이다” 30%, “그렇다” 22% 순으로 나타났으며 구의원의 경우 “보통이다” 50%, “그렇다” 25%, “그렇지 않다” 16.7%로 나타났다. 공무원의 경우 “그렇다”라고 답한 응답자가 35.9%로 주민의견이 장기적 미래비전을 가지고 있지 않다고 보고 있다.

주민참여예산제도의 실효성을 높이기 위해서는 주민들의 다양한 목소리가 예산편성과정에 투입되고 주민에 의한 주민을 위한 예산편성이 이루어져야 한다. 다양한 주민의견이 투입되기 위해서는 단기적이고 일회적인 민원성 예산에 대한 관점 전환이 필요할 것으로 보인다.

사. 예산낭비에 대한 통제장치로서 기능여부

시민위원, 공무원, 구의원에게 주민참여예산제도가 예산낭비에 대한 통제장치로서의 역할을 충분히 하고 있는가라는 질문을 했다. 이에 대해 <표 4-8>과 같이 시민위원의 경우 “그렇다” 44%, “보통이다” 34%로 나타났으며, 공무원의 경우 “보통이다” 50.5%, “그렇다” 33.4%로 나타났다. 구의원의 경우 “그렇지 않다” 46.1%, “보통이다” 38.5%로 시민위원과 공무원의 답변에 비해 구의원은 다소 부정적으로 평가하고 있다. 예산낭비에 대한 통제장치로서의 기능에 대한 응답을 100점으로 환산하였을 때 시민위원은 68.0점, 공무원은 60.1점, 그리고 구의원은 42.3점으로 나타났다. 이는 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 도입에 따른 예산낭비 통제장치 기능에 대해 시민위원과 공무원의 경우에 긍정적인 평가 수준이 높았지만 구의원들은 낮게 평가하고 있어서 의회와의 연계나 보완 장치의 마련이 필요함을 보여주었다.

<표 4-8> 예산낭비에 대한 통제장치의 기능 여부

구 분	시민위원		공무원		구의원	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
매우 그렇지 않다	1	2	-	-	-	-
그렇지 않다	8	16	14	13.3	6	46.1
보통이다	17	34	53	50.5	5	38.5
그렇다	22	44	36	34.3	2	15.4
매우 그렇다	2	4	2	1.9	-	-
합계	50	100	105	100	13	100
100점 환산	68.0		60.1		42.3	

아. 주민참여예산제도 운영과정의 문제점

<표 4-9>와 같이 주민참여예산제도 운영과정상의 문제점을 묻는 질문에 시민위원의 경우 1순위로 “구재정에 대해 잘 모른다”라고 답하였으며 공무원은 ‘전문지식 부족’을, 구의원은 ‘제공정보 및 자료 부족’으로 답하였다. 시민위원과 공무원의 경우 예산운영에 대한 전문성 부족을 운영과정상의 문제점으로 답하였고 구의원들의 경우 행정기관의 적극적인 정보제공의지의 부족을 원인으로 꼽았다.

광주광역시 북구는 지역주민과 예산참여시민위원을 대상으로 예산의 기능과 예산정보를 제공하는 주민예산학교를 연 1회(2일)에 걸쳐 운영하고 있다. 예산참여 시민위원회에 참여하는 위원들이 불과 2일간의 교육을 통해 예산의 전문성과 복잡성을 이해한다는 것은 무리가 있어 이를 개선하는 방안이 필요할 것으로 보인다.

<표 4-9> 주민참여예산제도 운영과정의 문제점¹⁰³⁾

구 분	시민위원		공무원		구의원	
	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)
구 재정에 대해 잘 모른다	14	28	5	4.7	1	7.7
전문지식부족	12	24	43	41.0	4	30.8
참여필요성 부족	3	6	5	4.8	-	-
공무원의 비적극성	5	10	8	7.6	-	-
시민위원의 활동역량 부족	6	12	11	10.5	3	23.1
제공정보 및 자료부족	10	20	30	28.5	5	38.4
예산순기제약으로 운영시간 부족	-	-	3	2.9	-	-
참여시간부족	-	-	-	-	-	-
시민위원에 대한 지원 부족	-	-	-	-	-	-
합 계	50	100	105	100	13	100

자. 주민참여예산제도 활성화 방안

주민참여예산제도의 운영상 부족한 부분을 보완하고 향후 더 발전적인 방향으로 나아가기 위해 시민위원, 공무원, 구의원을 대상으로 주민참여예산제도의 활성화 방안에 대해서 각각 질문하였다. <표 4-10>과 같이 시민위원과 구의원의 경우 1순위로 “구청장의 적극적인 관심과 추진의지”라고 답하였으며 공무원은 “주민들의 적극적인 참여”라고 응답하였다. 결과적으로 시민위원, 공무원, 구의원 모두는 자신이 아닌 상대방의 적극적인 관심이나 참여를 주민참여예산제도의 활성화 과제로 생각하고 있는 것으로 보인다. 시민위원, 공무원, 구의원은 상대의 변화를 요구하기 보다는 각자 자신의 역할에 충실하고 서로의 존재를 인정하면서 주민참여예산제가 한층 더 발전될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

103) 설문내용은 3순위까지 선정하도록 하였으나 설문분석에서는 1순위 중심으로 분석하였다.

<표 4-10> 주민참여예산제도 활성화 방안¹⁰⁴⁾

구분	시민위원		공무원		구의원	
	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)
구청장의 적극적인 관심과 추진의지	15	29.4	12	11.3	5	38.4
공무원의 적극적인 참여	3	5.9	14	13.2	-	-
주민들의 적극적인 참여	7	13.7	42	39.6	4	30.8
전문가 및 시민단체와의 협력	2	3.9	15	14.3	-	-
지방의회와의 협조	1	2.0	-	-	1	7.7
예산참여시민위원의 자질 향상	4	7.8	2	1.9	-	-
알기 쉬운 재정정보의 제공	4	7.8	8	7.5	-	-
예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대	1	2.0	3	2.8	-	-
주민의견에 대한 객관적인 심의기준 마련	4	5.9	3	2.8	1	7.7
집단지기주의 같은 역기능 통제	2	3.9	4	3.8	-	-
지방자치단체의 예산 자율성 확대	5	9.8	1	0.9	2	15.4
우수제안자에 대한 인센티브 확대제공	3	5.9	2	1.9	-	-
다양한 계층으로 이루어진 시민위원회 구성	1	2.0	-	-	-	-
합계	52	100	106	100	13	100

차. 주민참여예산제도 적용범위 확대

주민참여의 범위에 따라 제도의 효과가 달라지기 때문에 어느 정도까지 허용할 것인가는 중요한 문제가 될 수 있다. 현재 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 주민참여 범위는 자체수입에 의한 자체사업에 한해서 주민의견을 제시할 수 있으며, 예산결정과정 중 예산편성단계에 주민의 참여를 보장하고 있다. 예산편성안에 대한 주민의견 반영범위와 참여 폭의 확대 여부를 주민, 시민위원, 공무원, 구의원을 대상으로 각각 질문하였다.

<표 4-11>과 같이 예산편성 사업별로 주민의견 반영 범위를 묻는 질문에 주민, 공무원, 구의원이 각각 56.2%, 72.1%, 53.8%로 응답자의 반 이상이 현

설문에서는 3순위까지 선정하도록 하였으나 설문분석에서는 1순위 중심으로 분석하였다.

104)

행대로 운영해야 한다고 답변하였다. 시민위원의 경우 현행대로와 예산안 전 부라는 응답이 각각 34.7%로 나타나 현행대로 자체 사업위주로 주민 의견을 수렴하는 것에 대해 만족하지 못하는 것으로 보인다.

<표 4-11> 예산편성 사업별 주민의견 반영범위

구분	주민		시민위원		공무원		구의원	
	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)
현행대로 자체사업만 적용	168	56.2	17	34.7	75	72.1	7	53.8
자체사업과 보조사업 일부만 적용	87	29.1	15	30.6	27	26.0	6	46.2
모든 예산편성안에 적용	44	14.7	17	34.7	2	1.9	-	-
계	299	100	49	100	104	100	13	100

다음으로 향후 예산운영 과정별로 주민의견 수렴범위를 확대하기 위해 묻는 질문에 <표 4-12>와 같이 주민, 공무원, 구의원의 경우 현행대로 라는 응답이 각각 44.1%, 69.6%, 69.2%로 가장 높은 응답률을 보였으며 시민위원의 경우 예산편성단계에서부터 집행 그리고 예산결산까지 주민 참여폭을 확대해야 한다는 의견이 38%로 가장 높았다.

<표 4-12> 예산운영 과정별 주민의견 수렴범위

구분	주민		시민위원		공무원		구의원	
	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)	반도 (명)	비율 (%)
현행대로(예산편성)	132	44.1	11	22	73	69.6	9	69.2
예산편성+예산집행	48	16.1	7	14	16	15.2	1	7.7
예산편성+예산집행+예산결산	70	23.4	19	38	8	7.6	1	7.7
계획+예산편성+예산집행+예산결산 등 모든 과정	49	16.4	13	26	8	7.6	2	15.4
계	299	100	50	100	105	100	13	100

예산회계 종류별로 일반회계, 특별회계, 기금 중 어느 범위까지 주민참여예산제도의 범위로 포함시킬 것인지를 시민위원과 공무원에게 각각 질문하였다. <표 4-13>과 같이 시민위원의 59.6%는 현행대로 일반회계에 한정해야 한다고 응답했고, 특별회계까지 포함하자는 의견은 17.3%, 기금까지 확대하자는 의견은 23.1%로 나타났다. 공무원의 경우 81%의 응답자가 현행대로 일반회계에 한정시키자고 응답하였으며 특별회계까지 포함하자는 의견이 10%, 기금까지 확대하자는 의견은 9%로 시민위원에 비해 공무원의 경우 예산회계 부분에서 주민참여 범위를 확대시키는 문제에 대해 부정적인 견해를 나타냈다.

<표 4-13> 예산 회계별 주민의견 반영범위

구분	시민위원		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
현행대로 일반회계 부분만	31	59.6	81	81
일반회계 + 특별회계까지	9	17.3	10	10
일반회계 + 특별회계 + 기금까지	12	23.1	9	9
계	52	100	100	100

본예산, 추가경정예산으로 구분되는 예산의 종류 중에서 어느 절차까지 참여를 허용할 것인가를 묻는 질문에 <표 4-14>와 같이 시민위원의 절반 이상인 57.7%는 본예산에 한정하자는 의견이었고 추가경정예산까지 확대하자는 의견은 42.3%로 나타났다. 공무원의 경우 절대 다수가 본예산에 한정되어야 한다고 응답하여 시민위원과 상당한 의견 차이를 보였다.

<표 4-14> 추가경정예산에 대한 주민의견 허용범위

구분	시민위원		공무원	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
본예산	30	57.7	92	92
본예산 + 추가경정예산	22	42.3	8	8
계	52	100	100	100

카. 주민의견 응답에 대한 만족도

현재 광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 예산참여시민위원이 제시한 의견이 예산에 반영되었는지 여부를 인터넷, 책자 등을 통해 답변해 주고 있다. 이 답변내용에 대해 얼마나 만족하는지에 대해서 <표 4-15>와 같이 “그렇다” 54.9%, “보통이다” 31.4%, “매우 그렇다” 7.8%로 나타나 주민의견 응답에 대해 만족하고 있는 것으로 나타났다. 주민의견의 응답에 대한 만족도를 100점으로 환산하였을 때 66.1점이 나왔다.

<표 4-15> 주민의견 응답에 대한 만족도

(단위 : 명)

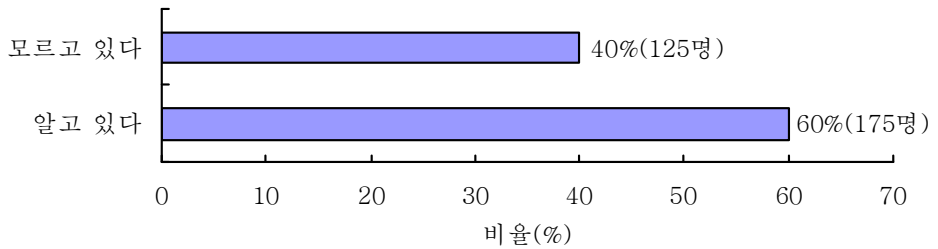
구분	빈도	비율(%)
매우 그렇지 않다	-	-
그렇지 않다	3	5.9
보통이다	16	31.4
그렇다	28	54.9
매우 그렇다	4	7.8
계	51	100
100점 환산	66.1	

2. 설문지의 빈도분석 결과

가. 주민참여예산제도 인지도 분석

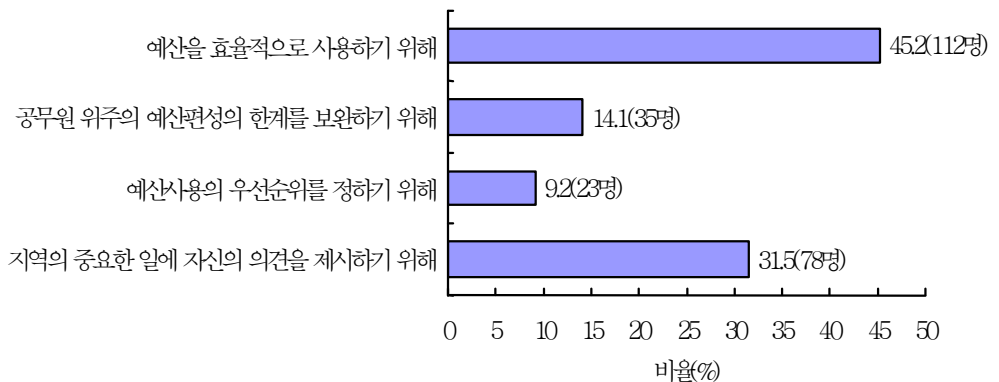
주민의 경우 주민참여예산제도 인지 여부에 대한 질문에 <그림 4-1>과 같이 60%가 ‘알고 있다’고 답하였고 40%가 제도를 ‘모르고 있다’라고 답하였다. 이는 제도를 시행한지 7년째 되는 주민참여예산제도에 대해서 주민의 40% 정도가 알고 있지 못하다는 것은 향후 주민홍보에 많은 노력이 필요할 것으로 보인다.

<그림 4-1> 주민참여예산제도 인지도 분석



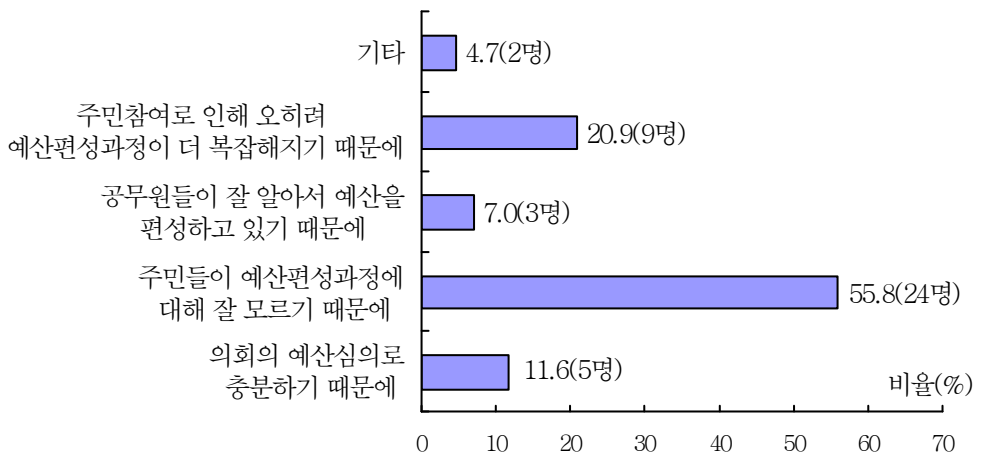
주민들에게 주민참여예산제도가 필요한지 여부에 대해 질문하였다. 전체 응답자 중 85.2%(248명)는 ‘필요하다’라고 답하였으며 나머지 14.8%(43명)은 ‘필요하지 않다’라고 답해 시민들의 대다수는 주민참여예산제도의 필요성에 공감하는 것으로 드러났다. 그리고 연이어 주민참여예산제도가 필요하다고 답한 248명에게 <그림 4-2>와 같이 그 이유를 묻자 응답자의 45.2%가 예산의 효율적 사용을 꼽았으며 지역의 중요한 일에 자신의 의견을 제시하기 위해 31.5%, 공무원 위주의 예산편성의 한계를 보완하기 위해 14.1%, 예산사용의 우선순위를 정하기 위해 9.2%로 그 뒤를 이었다. 결국 주민들에게 주민참여예산제도는 예산낭비요인을 줄이기 위한 목적이 가장 크다는 것을 알 수 있었으며 소극적인 납세의무자에서 벗어나 납세자의 권리를 주장하고 진정한 재정 민주주의를 실천해 나가는 제도로 활용될 수 있음을 보여주고 있다.

<그림 4-2> 주민참여예산제도의 필요성



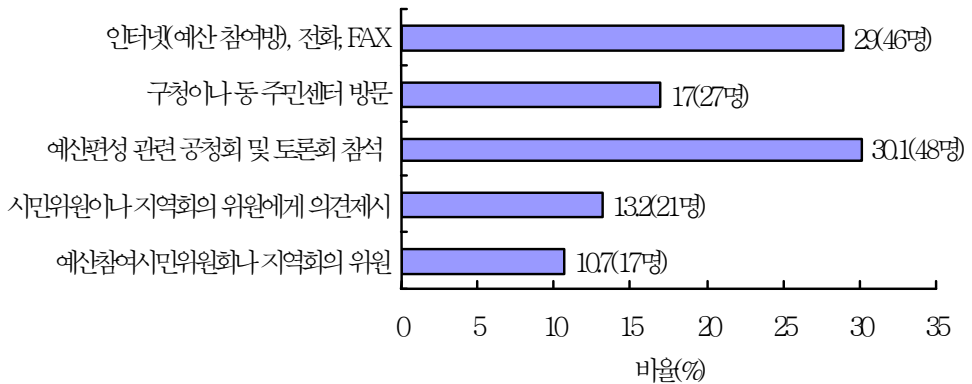
<그림 4-3>과 같이 주민참여예산제도가 불필요한 이유로는 주민 43명 중 55.8%(24명)가 주민들이 예산편성과정에 대해 잘 모르기 때문이라고 답하였으며 주민참여로 인해 오히려 예산편성과정이 더 복잡해지기 때문에 20.9%(9명), 구의회의 예산심의로 충분하기 때문에 11.6%(5명), 공무원들이 잘 알아서 예산을 편성하고 있기 때문에 7.0%(3명) 순으로 나타났다. 설문조사결과 일부주민들은 여전히 예산편성과정에 대한 이해 부족으로 주민참여예산제도의 필요성을 제대로 인식하지 못하는 것으로 나타났다.

<그림 4-3> 주민참여예산제도의 비효율성 (불필요한 이유)



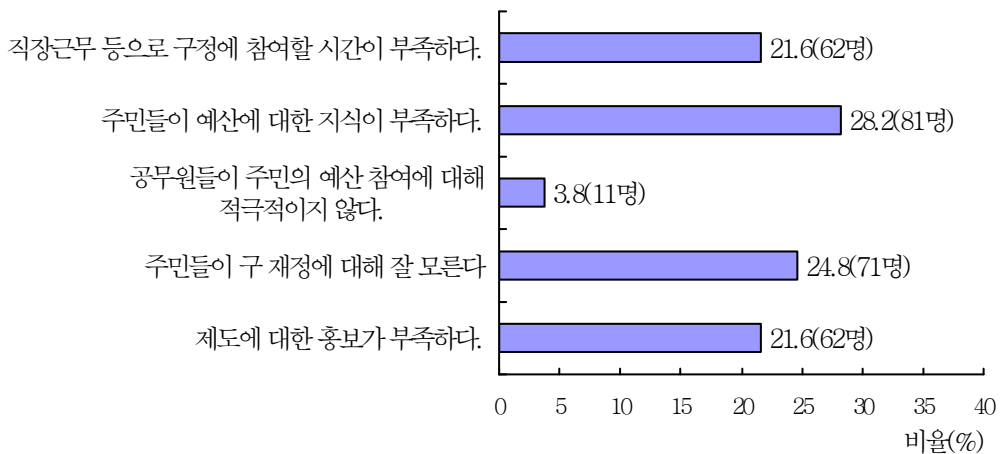
주민들에게 주민참여예산제도에 참여할 의향이 있는지를 질문하였다. 응답자의 절반이상인 53.4%(159명)가 참여할 의향이 있다고 답하였으며 이 중 어떠한 방식으로 참여하고 싶은지를 묻는 질문에 <그림 4-4>와 같이 예산편성 관련 공청회 및 토론회 참석이 30.1%로 가장 높은 응답률을 보였으며 인터넷(예산참여방)·전화·FAX를 통한 방법이 전체 응답자 중 29%(46명)로 2순위를 차지했다. 참여의지를 보이는 시민들을 적극 발굴하여 주민참여예산제도가 보다 많은 주민의 의견 수렴이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

<그림 4-4> 주민참여예산제도 참여 희망 통로



주민을 대상으로 주민참여예산제도에 참여가 어려운 이유를 질문하였다. <그림 4-5>와 같이 전체 응답자의 28.2%는 예산에 대한 지식이 부족하다고 답하였으며 그 다음으로 구 재정에 대해 잘 모른다 24.8%, 제도에 대한 홍보가 부족하다 및 직장근무 등으로 구정에 참여할 시간이 부족하다고 답한 응답자가 각각 21.6%를 차지하였다. 설문내용을 살펴보면 주민들은 예산 및 구 재정에 대한 지식부족을 가장 큰 원인으로 꼽았다. 주민들의 참여를 유도하기 위해서는 예산에 대한 상시적인 교육체계를 구축하고 재정정보를 주민이 알기 쉽도록 제공하는 것이 필요할 것이다.

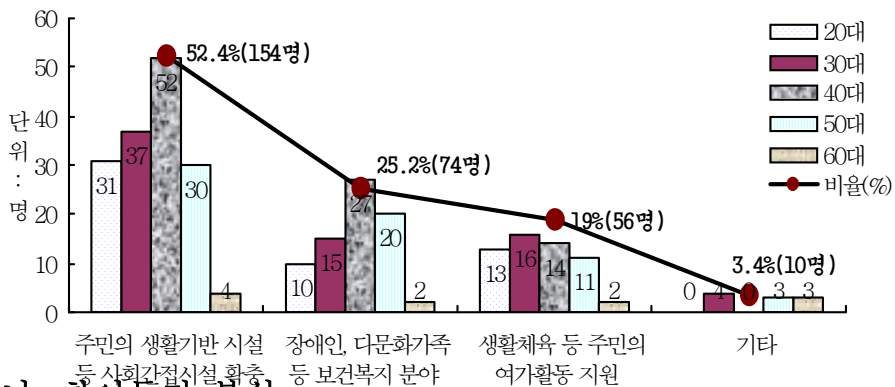
<그림 4-5> 주민참여예산제도에 주민 참여가 어려운 이유



주민을 대상으로 예산 편성 시 가장 많이 배려해야 할 부분이 무엇인지에 대해 질문하였다. <그림 4-6>과 같이 응답자의 절반 이상인 52.4%(154명)가 주민의 생활기반 시설 확충으로 응답하였으며, 다음으로 장애인·다문화가족 등 소외계층 분야 25.2%, 생활체육 등 주민의 여가활동 지원 19% 순으로 나타났다. 연령별로 살펴보면 전 연령대에서 주민의 생활기반 시설 확충을 역시 1순위로 꼽았으며, 2순위로 20·30대는 생활체육 등 주민의 여가활동 지원을 40·50대에서는 장애인, 다문화가족 등 소외계층 분야라고 답해 의견 차이를 보였다. 이는 20·30대 직장인들의 주5일제 근무로 인해 여가시간이 증대되면서 여가활동 지원 분야에 대한 관심을 표현한 것으로 해석된다.

결국 브라질 포르투 알레그레시의 경우와 같이 제도도입 초창기에는 기반 시설 확충 위주의 사업이 우선시 되고 갈수록 복지나 교육을 위한 자원 배분이 요구되는 현상으로 설명될 수 있을 것이다.

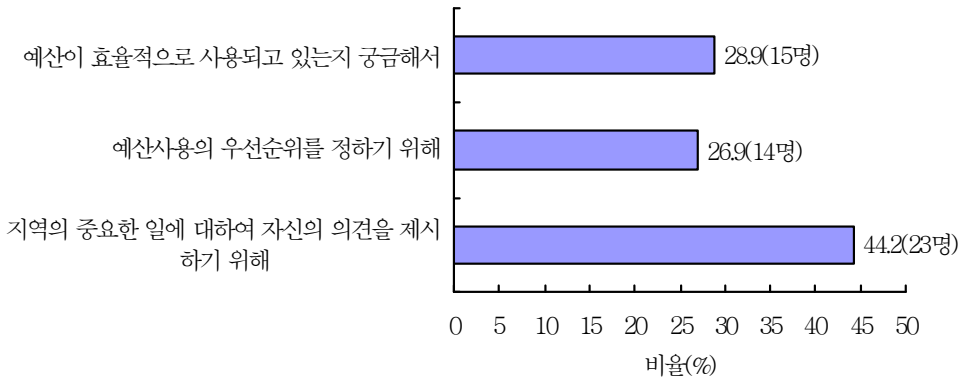
<그림 4-6> 예산편성시 우선 반영할 사업



나. 참여동기 분석

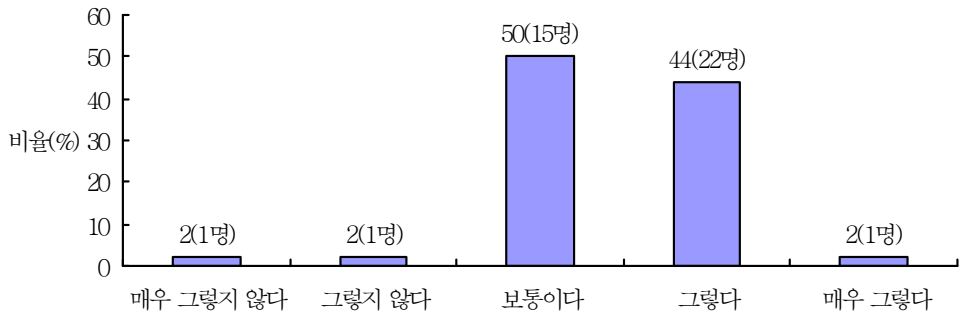
예산참여 시민위원으로서 참여하게 된 계기로는 <그림 4-7>과 같이 지역의 중요한 일에 대하여 자신의 의견을 제시하기 위해서라는 응답이 44.2%로 절반에 가까운 응답률을 보이고 있다. 뒤를 이어 예산이 효율적으로 사용되고 있는지 궁금해서와 예산사용의 우선순위를 정하기 위해서가 각각 28.9%, 26.9% 순으로 나타났다.

<그림 4-7> 시민위원회 참여동기



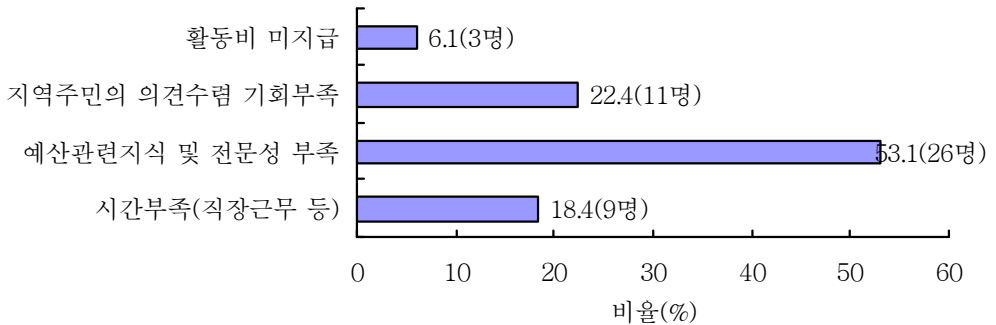
시민위원의 의견이 예산편성에 잘 반영되었다고 생각하는가라는 질문에는 <그림 4-8>과 같이 “보통이다”라는 응답이 50%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 긍정적 응답이 46%, 부정적 응답이 4%로 나타나 전체적으로 시민위원의 의견이 예산편성에 잘 반영되고 있는 것으로 보인다.

<그림 4-8> 시민위원 의견 반영정도



예산참여시민위원으로 활동하는 데 있어 제약요인을 묻는 항목에는 <그림 4-9>와 같이 예산관련지식 및 전문성이 부족하다는 응답이 26명(53.1%)으로 가장 많았으며 다음으로 지역주민의 의견수렴 기회부족이라는 응답이 11명(22.4%)으로 뒤를 이었다. 시민위원의 역량 강화를 위한 상시 교육체제 도입 등의 대안이 필요할 것으로 보인다.

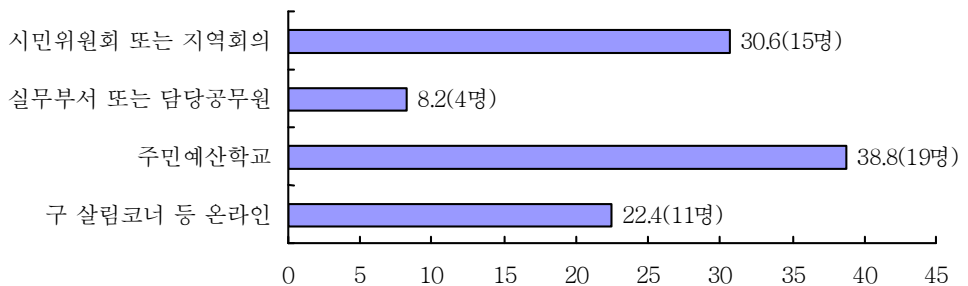
<그림 4-9> 시민위원의 활동 제약요인



다. 시민위원회 예산정보 습득 방안

예산참여시민위원의 정보습득 경로에 대해 물었다. <그림 4-10>과 같이 먼저 예산참여시민위원회 활동을 하는 데 있어 정보습득경로로 주민예산학교를 활용한다는 의견이 38.8%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 시민위원회 또는 지역회의, 구 살림코너 등 온라인 순으로 응답하였다. 시민위원들의 예산정보 전문성 제고를 위해서는 주민예산학교를 보다 확대 개편하거나 분과별 학습동아리를 운영하는 방안 그리고 예산분석 전문가를 특별위원으로 위촉하여 실비를 제공하는 방안 등이 필요할 것으로 보인다.

<그림 4-10> 예산정보 습득경로



다음으로 매년 시민위원을 대상으로 운영하고 있는 주민예산학교에 대한 만족도를 조사한 결과 <표 4-16>과 같이 “그렇다”라는 답변이 47.1%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, “매우 그렇다”라는 답변도 7.8%로 전체 시민위원

54.9%가 주민예산학교 운영에 만족하고 있는 것으로 드러났다. 다만 주민예산학교에 참여를 높이기 위해 별도수당을 지급하는 방안 등 참여율 제고방안을 강구하여야 할 것이다. 주민예산학교 운영에 대한 시민위원들의 만족도를 100점으로 환산하였을 때 62.2점으로 나타났다.

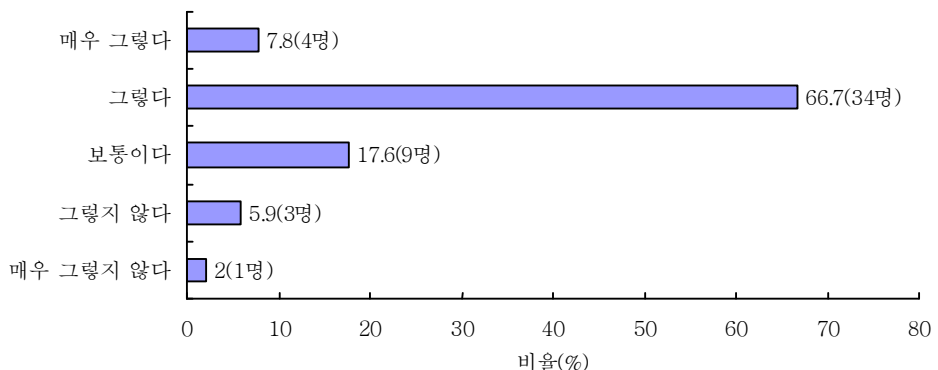
<표 4-16> 주민예산학교 운영의 만족도

(단위 : 명)

구 분	빈도	비율(%)
매우 그렇지 않다	1	2
그렇지 않다	5	9.8
보통이다	17	33.3
그렇다	24	47.1
매우 그렇다	4	7.8
계	51	100
100점 환산	62.2	

시민위원들에게 주민참여예산제도 실시 이후 구 재정운영에 대한 신뢰도가 전반적으로 높아졌는지를 묻는 질문에는 <그림 4-11>과 같이 전체 응답자 51명 중 74.5%가 긍정적으로 답하여 전반적으로 재정운영 신뢰도가 높아졌음을 알 수 있다.

<그림 4-11> 재정운영의 신뢰도(시민위원용)

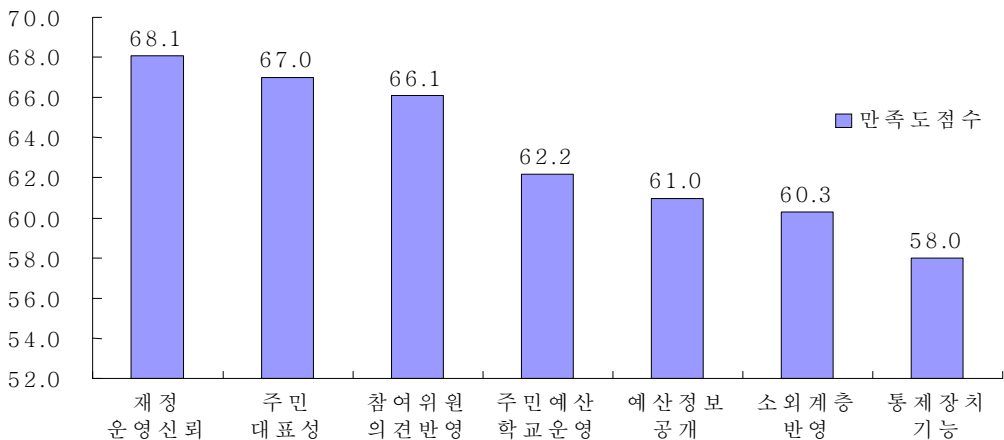


앞에서 설명한 조사결과를 토대로 2003년에 처음 도입되어 7년차 운영되고 있는 주민참여예산제도의 주요 항목별 만족도를 하나의 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 4-17> 주민참여예산제도 주요 항목별 만족도 비교
(100점 환산)

응답구분	시민위원	공무원	구의원
항목별 재정운영신뢰	68.1		
주민대표성	67.0	60.4	
참여위원의견반영	66.1(주민응답)		
주민예산학교운영	62.2		
예산정보공개	61.0	67.9	
소외계층반영	60.3	50.2	56.3
통제장치기능	58.0	60.1	42.3
※시민위원 응답을 기준으로 만족도 순으로 배치함			

<그림 4-12> 시민위원의 주민참여예산제도에 대한 만족도



<표4-17>을 기준으로 보면 주민참여예산제도의 주요 항목에 대해 시민위원의 경우 재정운영 신뢰도에 대한 만족도를 가장 높게 평가하고 있으며, 통제장치로서의 기능을 가장 낮게 평가하고 있다.

시민위원들의 경우 재정운영신뢰 68.1점, 주민대표성 67.0점 순으로 이러한 항목을 높게 평가하였다. 주민응답자의 경우에도 시민위원들의 의견반영에 대해 66.1점을 보여 비교적 높게 평가하였다.

통제장치로서의 역할에 대해 시민위원은 58.0점, 구의원은 42.3점으로 평가하여 이 항목에 있어서는 한계가 있는 것으로 평가하였지만 공무원은 나름대로 통제장치의 기능 수행에 대해 시민위원이나 의원들보다는 높게 평가하고 있음을 유의할 필요가 있다. 이는 예산정보공개역의 역할에 대한 인식이 공무원에게서 높게 나타나고 있는 것과 무관하지 않은데 정보공개만으로도 집행기관 입장의 공무원들로서는 투명성을 제고해야 하는 부담만으로 통제를 받는 인식이 커진다는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 통제장치로서의 기능에 대해서는 구의원의 경우에는 매우 낮게 평가하고 있음을 알 수 있었는데 이는 주민참여예산제도에 따른 시민위원의 참여와 역할이 자문 수준을 크게 뛰어넘지 못하는 것을 고려하면 당연한 것으로 평가할 수 있다. 특히 견제나 통제의 역할은 지방자치의 주요 축인 지방의회가 존재하기 때문에 일정 부분 한계가 있을 수밖에 없음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 향후 주민참여예산제도의 운영과 관련하여 구의회가 지원하고 협조할 수 있는 측면을 강화하여 궁극적으로 의회 운영에도 도움이 되는 쪽으로 발전시켜가야 함을 보여준다.

제3절 시사점

주민참여예산제도의 성공적인 정착을 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 우선 제도의 목적이나 목표에 대한 사회적 합의가 있어야 하며 자발적이고 비정치적인 주민조직이 활성화되어야 한다. 그리고 변화와 혁신을 바라는 시민정신이 형성되어야 하며 제도에 투입될 재정자원의 확보 또한 필요하다.

특히 주민과 공무원은 상대의 변화를 요구하기 보다는 각기 그 역할이 다름에 따라 서로의 존재를 인정하여야 한다. 공무원은 전문적 조언자의 역할을 수행하고 주민은 행정서비스의 수요자이자 조정자 역할을 수행한다는 것이다. 따라서 양자의 가장 바람직한 관계는 협력적 조력자 이면서 쌍방향 의사소통 관계가 형성되도록 노력해야 할 것이다.

이러한 관점에서 연구자는 광주광역시 북구의 운영실태와 설문조사 분석을 통해 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 그리고 이 시사점을 성과와 한계적 측면에서 각각 분류하였다. 분류기준은 성과적 측면의 경우 제도도입 이전과 이후의 과정을 비교분석하였으며, 한계적 측면의 경우는 설문분석 결과에서 주민과 시민위원의 의견에서 도출하였다.

1. 성과적 측면

가. 주민참여 활성화를 통한 재정의 투명성 강화

주민참여예산제도 도입 이전과 이후를 비교해 보면 <표 3-3>과 같이 예산편성 단계가 5단계에서 14단계로 대폭 늘어났다. 예산편성 단계의 증가는 예산의 복잡성과 업무량의 증가로 이어질 수 있으나 그만큼 예산편성 과정에 주민들의 직접 참여가 보장되면서 심층적인 토론과 논의가 진행되었다고 볼 수 있다. 기존의 예산편성과정에서는 일반 주민들의 의견수렴 장치가 거의 없었던 것에 비해 제도도입이후에는 주민의견 수렴이 연중 상시적으로 이루어지고 있는 것이다. 이를 통해 주민들은 자신이 낸 세금이 어디에 얼마만큼 쓰이게 되는지 알게 되었고 나아가 예산을 감시하고 납세주권을 확립하는 계기를 마련하게 되었다.

광주광역시 북구의 경우에도 제도 도입의 초기단계에는 공무원과 주민들의 소극적인 참여로 주민참여예산제도의 성공적인 정착에는 다소 회의적 시각이 있었다. 그러나 구청장은 강한 의지로 업무지시와 북구의회 의원을 상대로 한 설명회를 실시하고 젊은 공무원으로 구성된 청년간부회의의 자체토론회와 북구발전연구회의 논의 등 공무원들이 본 제도를 올바르게 이해할 수 있도록 많은 노력을 기울였다. 이후 주민참여예산제연구회를 구성하고 운영조례를

만드는 등 제도화 단계를 거치면서 주민의 직접참여가 증가하였으며 재정의 효율성 또한 향상되어 가고 있다.

나. 구청장의 예산편성권한을 주민들에게 이양

구청장의 예산편성 권한 일부를 주민들에게 되돌려 주었다. 지금까지의 예산편성은 행정기관 공무원이 작성하고 구청장이 결정하던 시스템이었지만 주민참여 예산제도를 통해 주민들이 예산을 어디에 얼마나 사용할 것인지 의견을 개진하고 토론을 통해서 결정하는 방식으로 변화된 것이다. 제도도입 이전에는 지역유지들의 의견이나 민원제기 사업위주로 예산이 편성되었지만 제도도입 이후에는 일반 주민들의 사업이 예산에 반영되기 시작하였다.

따라서 예산낭비를 초래하는 밀실행정이 사라지고 예산의 불평등 구조가 개선되었으며 개개인이 평등한 가치로써 예산의 혜택을 받을 수 있는 구조가 형성된 것이다. 이로 인해 개인의 삶의 질을 향상시키기 위한 적극적인 참여의식이 고양되었고 나아가 재정민주주의를 실천하는 좋은 제도로 평가받게 되었다.

다. 공무원의 예산에 대한 인식 개선

공무원의 예산마인드가 개선되었다. 지금까지 공무원들의 예산에 대한 인식은 행정안전부의 예산편성지침에 따른 획일적 예산편성 방식이고 법규 중심적이며 지침을 준수하는 수준이었지만 이제는 예산제도에 주민들이 직접 참여함에 따라 주민의 뜻을 받들어 주민과 함께 예산을 편성해야 한다는 인식의 변화가 나타났다. 기존의 불가인상률을 감안한 점증주의적 예산편성으로는 시민위원회에 참여하는 주민들을 설득할 수 없음에 따라 사업의 정확한 내용을 설명해야 하고 그 내용에 따라 예산이 설명되는 사업별 예산구조로 변화된 것이다. 따라서 구의원이나 중앙부처의 눈치보기식 예산편성은 줄어들고 주민들의 숙원사업과 실생활에 밀접한 사업이 예산으로 편성되는 행정의 새로운 흐름이 나타났으며, 주민들의 가치 역시 세금의 납부자가 아닌 사용자로서 재평가 되어 가고 있다.

결국 공무원은 불충분한 지식이나 선례·답습적 예산편성이 아닌 예산의

정책적 성격을 깊이 이해하기 위해 학습하고 연구하는 분위기가 형성되었으며 이런 교육효과는 주민참여예산제도가 가져온 또 하나의 시사점이라 할 수 있다.

라. 주민의 주인의식 성장

주민참여예산제도 시행으로 주민의 주인의식이 성장하였다. 제도도입 이전에는 예산편성에 대한 의견제시 방법이 공청회나 토론회 참석 그리고 인터넷 홈페이지를 통한 의견제시, 제안제도 참여 등 소극적이고 제한적인 방법이 주를 이루었다. 하지만 주민참여예산제도를 실시함으로써 주민들은 예산편성 과정에 직접 참여하여 자신이 납부한 세금에 대한 사용처와 사용규모를 결정할 수 있게 되었다. 이는 예산참여시민위원으로 참여하게 된 계기를 묻는 설문조사 결과에서 나타났듯이 전체 응답자의 44.2%가 “지역의 중요한 일에 자신의 의견을 제시하기 위해서”라고 답해 기존의 소극적인 납세의무자의 역할에서 벗어나 적극적인 납세자의 권리를 행사하기 시작했음을 알 수 있었다. 이러한 참여의식으로 지방행정에 대한 이해와 관심이 증가되어 지방자치에 있어서 가장 본질적인 주민의 주인의식 형성에 이바지 하였다.

마. 주민과 행정간의 협력적 관계 형성

주민과 행정간 유기적이고 쌍방향적 협력관계의 고리가 형성되었다. 예산을 집행한다는 것은 거두어들인 세금을 계획에 따라 사용한다는 기본적인 의미뿐만 아니라 예산이 곧 정책이라고 할 만큼 주민생활과 매우 밀접한 관계를 형성하고 있다. 이러한 예산의 집행에 있어 기존에는 단체장의 판단만으로 모든 사항을 결정하였던 것을 주민들을 행정에 참여시켜 의견을 수렴한다는 것은 선거로 당선된 단체장이 자신의 정책을 펴는 과정에서 주민의 의견을 존중하고 상시적으로 주민과 소통하는 것이라 할 수 있다. 지금까지 주민은 세금의 납부자이자 정책의 대상자로 인식되어졌지만 이제는 행정에서 반드시 필요한 동반자적 대상으로 변화된 것이다. 이를 통하여 주민과 지방자치단체는 계속해서 유기적인 쌍방향 네트워크를 유지하면서 함께 정책을 집행하는 길이 열리게 된 것이다. 결국 공무원에게는 예산 마인드에 대한 인식의 변화

를 통한 발전과 주민에게는 주인의식의 성장을 가져오는 등 주민참여예산제도는 주민과 행정기관간에 협력적 관계를 강화시키는 계기가 되었다.

바. 예산편성의 준거틀(패러다임) 역할 수행

광주광역시 북구의 주민참여예산제도의 시행은 예산편성에 대한 새로운 판단기준의 설정과 함께 궁극적으로 참여를 확대하면서도 예산운영의 효율성과 안정성을 확보할 수 있는 기반을 마련하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

제도 도입이전의 예산편성은 행정안전부의 예산편성지침을 통해 전국적으로 획일화되고 정형화된 관점에서 예산이 수립되었다. 따라서 항상 전년도 수준과 비슷하게 예산이 편성되었고 사업내용도 항상 비슷하게 짜여지고 예산의 변동 폭 또한 예산담당 부서나 단체장의 의지에 따라 조정되었다.

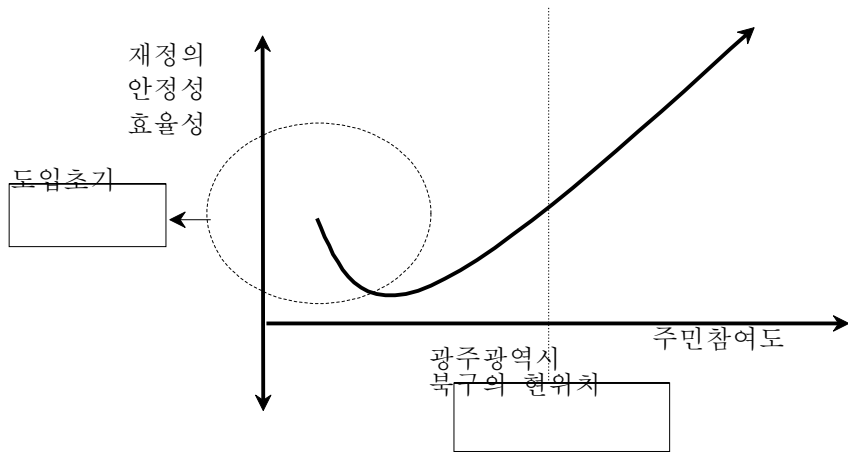
그러나 제도도입 이후에는 주민의견이 사업추진의 판단 준거가 되었으며 주민들의 호응이 예산의 증감을 결정짓는 잣대가 되었다. 한마디로 주민의견이 예산편성의 가장 핵심적 역할로 작용한 것이다. 이미 주민참여예산제도의 필요성에 대해서는 시민위원들의 관심이 매우 높을 뿐만 아니라 필요성에 대해서도 85.2%가 찬성하는 입장이다. 이는 기본적으로 예산을 효율적으로 사용하면서 자신의 의견을 제시하기 위해서가 가장 중요하게 나타나고 있는 것임을 볼 때 예산편성의 새로운 잣대가 필요하다는 변화에 부응하고 있음을 보여준다.

결국 예산의 안정적인 운영을 통한 효율성과 재정민주주의 관점에서 주민참여를 확보할 수 있다는 점에서 예산의 준거틀(패러다임)을 변화시킨 혁신적인 제도로 정착되고 있음을 파악할 수 있다.

이러한 시사점을 토대로 광주광역시 북구의 주민참여예산제도를 주민참여와 재정 안정성(효율성)의 상관관계로 정리해보면 <그림 4-13> 과 같이 주민참여가 거의 이루어지지 않는 초기단계에서는 주민참여가 조금씩 확대됨에 따라 일정기간 동안에는 공개에 대한 거부감이나 의회와의 역할 갈등에 따라 오히려 불안을 초래하여 재정의 효율성이 감소될 수 있는 부분이 있었지만 어느 정도 제도화와 사회화의 과정을 거치면서 주민참여가 본격적으로 확대되는 단계에서는 재정의 효율성이 오히려 증가하는 측면을 보여주는 추세에

있다. 이는 주민참여예산제도의 도입초기에는 공무원과 주민들이 대립양상을 보이다가 점차 상호협력관계를 형성함에 따라 행정의 효율성이 J자 형태로 조정됨을 의미한다. 현재 광주광역시 북구는 <그림 4-13>과 같이 주민참여가 확대되고 재정의 효율성이 증가되는 단계에 도달해 있다.

<그림 4-13> 광역광역시 북구 주민참여예산제도의 주민참여 효과(J-curve Effects)



2. 한계적 측면

주민참여예산제도는 행정적 필요가 아닌 정치권에서 먼저 주창한 만큼 처음에는 어떠한 시뮬레이션이나 한국적 적용에 대한 시험 없이 도입되었다. 따라서 지금까지 소개된 좋은 성과에 비해 생각하지 못한 한계점도 나타나고 있다. 특히, 열악한 지방재정 상황은 많은 주민들의 의견을 예산에 반영할 수 없다는 한계로 인식되고 있다. 설문조사 결과에서 나타난 내용을 토대로 광주광역시 북구 사례에서 나타난 한계적 측면은 무엇인지 다음과 같이 정리해 보았다.

가. 의회의 예산심의권 침해 논란 제기

헌법상 철저한 삼권분립의 원칙 아래 행정부는 예산을 편성하고 주민의 대표기관인 의회는 예산안을 심의·의결하는 권한을 가진다. 특히 의원의 권한

은 스스로 주어진 것이 아니라 주민의 선택에 따라 권한이 위임된 대의 민주 정치의 상징이다. 따라서 의원은 주민을 대표하고 주민의 의사에 따라 성실한 자세로 권한을 행사하여야 한다. 여기에서 주민들이 합의한 예산편성 의견을 의원이 조정할 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 다시 말해 주민이 직접 결정한 예산을 주민이 선출한 의회에서 조정하는 것은 불합리하다는 논리가 성립될 여지가 있다. 이는 결국 투표를 통해 주민의 권한을 위임 받은 의회의 예산심의권을 침해한다는 논란이 발생한 것이다. 이에 대해 주민과 시민위원들에게 설문 실시한 결과 주민은 59.2%, 시민위원은 78.5%가 의회의 예산심의·의결권을 침해하지 않는다고 응답했다.

그럼에도 불구하고 주민참여예산제도가 의회의 예산심의권에 어떤 식으로든지 압박감으로 작용할 소지가 있다는 점에서 의회와 대화와 타협을 통한 좋은 관계설정은 중요한 과제로 대두될 것이다.

나. 자치단체 내부의 부정적 시각

공무원은 예산에 대한 풍부한 경험을 가진 집단으로 이들의 내부적 협조 없이는 제도가 성공적으로 추진되고 조기에 정착되기 어렵다. 광주광역시 북구에서도 주민참여예산제도는 구청장의 업무 지시로 시행되었지만 내부적 검토과정에서 다양한 문제점으로 시행 여부에 대한 논란이 많았다. 대부분은 제도시행에 따른 업무량 증가와 예산편성의 시간적 한계, 주민의 전문지식 부족 등으로 조직 내부 구성원인 공무원의 부정적인 시각이 주류였다. 앞의 설문에서도 주민참여예산제도가 불필요한 이유를 묻는 질문에 주민들이 예산편성과정을 잘 모르기 때문이 55.8%, 주민참여로 예산편성과정이 더 복잡해지기 때문에 20.9%, 의회의 예산심의로 충분하기 때문에 11.6%로 응답하였다. 설문결과는 제도의 비효율성 등에 대해 부정적 인식이 팽배해 있었다는 것으로 나타났다. 따라서 자치단체 내부의 부정적 시각은 제도의 정착이나 활성화에 한계로 대두된다는 것을 염두 해 두고 공무원의 사고나 자세변화를 도모하기 위한 노력들이 요구된다.

다. 시민위원의 전문성 부족

제3장에서 시민위원을 대상으로 예산참여시민위원으로 활동하는 데 있어 제약요인을 묻는 설문조사 결과를 살펴보면 전체 응답자의 53.1%가 예산관련 지식 및 전문성 부족이라고 답하였다. 어떤 방식으로 예산관련 정보를 얻는지를 묻는 질문에서는 전체응답자의 38.8%가 주민예산학교를 통해 얻는 것으로 조사 되었다. 광주광역시 북구에서는 시민위원들의 전문성 제고를 위해 매년 1회 2일에 걸쳐 주민예산학교를 운영하고 있지만, 이는 복잡하고 전문적인 예산제도를 이해시키고 교육시키는데 턱없이 짧은 기간이다. 설문조사 결과에서도 주민참여예산제도에 참여가 어려운 이유를 묻는 질문에 1순위로 예산에 대한 지식 부족을 꼽았다. 예산에 대한 이해부족은 예산낭비를 줄이고 주민에 의한 예산결정을 내리는 데 한계로 작용한다. 따라서 제도도입 이전과 이후 별다른 차이가 없는 예산제도가 될 수도 있을 것이며 주민들도 예산편성에 거수기 역할 또는 의사결정 과정을 보충하는 역할로 한정될 우려가 있을 것이다. 결국 예산에 대한 이해 부족은 주민참여예산제도를 언제든지 형식적 제도로 전락시킬 수 있음을 시사해 주고 있다.

라. 시민위원의 대표성 확보의 문제

시민위원에게 예산참여시민위원회의 인적구성(직업, 성별, 연령 등)이 광주광역시 북구 주민의 의견을 반영하는 데 적절한지를 묻는 질문에 시민위원의 62.8%가 “그렇다”라고 답하였다. 그러나 여전히 지역회의의 형식적 운영(반, 통별 의견수렴과정 등 내부적인 의견수렴 체계 미구축), 소외계층에 대한 의견수렴 절차 부재와 이들을 대변할 주민대표의 부재 등이 해결해야 할 과제로 남아 있다. 제도도입 당시부터 시민위원회 위원 구성이 주민자치위원, 통장, 지역유지 등 행정에 지속적으로 관심을 갖고 참여해 온 계층으로 사회적으로 보호해야 하는 소외계층의 권익을 대변하는 데 한계가 있었기 때문이다. 또한 동별로 실시되고 있는 지역회의는 통별, 반별 의견수렴과정이 공식화 되어 있지 않고 시민위원 구성이 동별 인구비례에 상관없이 3명으로 조직되어 있다. 이들이 동별로 2만~5만명에 이르는 주민들의 의견을 낱낱이 수렴하고 토론할 수 있는 지 다시 한번 검토해 보아야 할 것이다.

마. 주민참여예산의 적용대상과 범위설정에 어려움

주민참여예산제도는 행정부가 폐쇄적·독점적으로 행사했던 예산편성과정에 주민의 참여를 보장하는 제도로 주민참여의 범위에 따라 제도의 효과가 달라진다. 때문에 주민참여예산제도의 적용대상과 범위를 결정하는 것은 활성화 측면에서 매우 중요하다.

광주광역시 북구의 경우에는 예산편성안 전체를 공개하되, 주민참여의 범위는 자체사업에 한정하고 법정경비, 목적재원과 의존수입은 당해연도 예산편성에 반영하기 어렵다는 이유로 제외하고 있다. 설문에서도 예산편성안에 대한 주민의견 반영범위에 대해 주민, 공무원, 구의원이 각각 56.2%, 72.1%, 53.8%로 현행대로 자체사업에 한정해서 운영해야 한다고 답변하였다. 다만, 시민위원의 경우 자체사업과 전체사업의 비중이 각각 34.7%로 나타나 주민, 공무원, 구의원과의 시각 차이를 보이고 있다. 그러나 주민참여예산제도를 시행하면서 참여의 대상과 범위를 예산편성안 전체로 하지 않고 일부에 한정하는 것은 제도의 실효성 확보와 납세자 주권 측면에서 설득력이 약해 보인다. 재정자립도가 낮고 의존재원이 많은 지방자치단체의 경우 주민참여예산제도를 도입하는 것이 현실적으로 불가능해 보이거나 이를 극복할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

바. 환류대책 없이 형식적·전시용으로 운영될 우려

환류는 주민참여예산제도를 지속적으로 발전시켜 나 갈수 있는 핵심사항이다. 전년도 운영내용을 반성해야 내년도에 제대로 된 제도로 정착될 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 볼 때 광주광역시 북구의 주민의견에 대한 환류체계는 미흡하다고 볼 수 있다. 설문 <그림4-8>에서 시민위원에게 주민의견의 반영 정도를 질문한 결과 매우 그렇다 2%, 그렇다 44%, 보통이다 50%, 그렇지 않다 2%, 매우 그렇지 않다 2%라고 응답 하였다. 긍정적인 답변이 46%였으며 보통이다가 50% 부정적인 답변이 4%를 차지하고 있다. 엄격한 기준에 따라 보통이라는 의견을 긍정·부정의 의사를 모두 가지고 있다는 이중의견으로 간주한다면 광주광역시 북구의 환류체계는 재점검의 필요성이 있다고 할 것이다. 특히, 인터넷 등을 통해 제시되는 주민의견에 대해서는 익명성에 따라 인터넷으로 응답결과를 알려줄 수밖에 없다. 이 부분은 환류체계에 서 놓치기 쉬운 부분으로 생각되어 진다. 의견 자체도 민원성이 많으며 너무

단순하여 공무원의 깊이 있는 검토가 어렵기 때문이다. 그러나 대다수 주민은 인터넷을 통해 많은 정보를 습득하고 있음을 감안할 때 성실한 검토와 답변이 필요할 것으로 보여 진다. 이러한 환류체계는 주민의견을 공무원이 다시 검토하는 방식에서 나타날 우려가 있는데 행정조직 내부 환류체계를 가지고 평가를 하고 있기 때문이다. 주민의견에 대해 공무원이 검토하고 가능한 것만 예산에 반영하는 방식에서는 많은 주민들이 실망감을 느낄 것이며 이로 인해 주민은 제도에서 멀어질 수 있다.

결국 주민참여 예산제도의 활성화를 위해서는 외부기관의 평가시스템을 도입하는 등 객관성과 투명성을 가진 환류시스템을 구축하여야 할 것이다.

사. 주민의견 사업에 대한 재정적 대응력 미흡

아래의 <표 4-18>에서 알 수 있듯이 광주광역시 북구의 총 예산규모는 2004년 1,608억원에서 2009년 3,001억원으로 2배 가까이 증가하였으나 재정자립도는 2004년 28.4%에서 2009년 16.0%로 감소되었다. 주민의견에 대한 반영 결과에는 <표 3-7>과 같이 2004년 13억원(전체예산의 0.8%)에서 2009년 46억원(전체예산의 1.53%)으로 3배 이상 증가하였다. 예산증가 비율과 주민의견 반영비율을 비교해 보면 주민의견 반영비율이 훨씬 더 높다. 하지만 주민의견 반영예산은 2004년 대비 2009년에 353%가 증가되었으나 전체예산 대비로 보면 191% 증가 되어 성장속도에 차이가 있음을 알 수 있다. 더군다나 세출 예산에서도 2008년 보건복지분야 예산이 전체의 53.4%를 차지하여 실질적인 가용예산 규모는 갈수록 적어지고 있다.

따라서 주민이 요구한 사업이 예산에 반영되지 않으면 이는 곧바로 주민의 참여의지 상실로 이어질 수 있으므로 주민참여예산제도의 본래 기능이 원활히 작동되기 위해서는 안정적인 재정이 확보되고 투입되어야 할 것이다.

<표 4-18 > 광주광역시 북구의 주민참여예산 변화 추이

(단위 : 억원)

구 분	전체예산		재정자립도		주민의견 반영예산			
	예산액	증감	비율	증감	예산액	증감	전체예산중	비율
2004년	1,608		28.4%		13		0.8%	
2009년	3,001	86.6%증	16.0%	△12.4%	46	353%증	1.53%	191%증

아. 예산의 장기적이고 미래지향적 기능 약화

주민참여예산제도를 통해 반영된 주민의견은 도로개설, 환경정비 등 생활공간의 인프라를 확충하고 삶의 질을 높이는 사업에 치중되어 있다. 따라서 예산의 본래 기능중 하나인 지역발전 등의 장기적이고 미래지향적인 면이 약화될 우려가 있다. 설문에서도 예산편성시 가장 많이 배려해야 할 부분이 무엇인지에 대해 주민들의 52.4%가 주민의 생활기반 확충으로 응답하였으며, 25.2%가 소외계층에 대한 지원이라고 응답하였다. 또한 주민의견이 단기적 일회성인가라는 질문에서도 시민위원의 경우 “그렇지 않다”라는 응답이 44%, “보통이다” 30%, “그렇다” 22% 순으로 나타났으며 구의원의 경우 “보통이다” 50%, “그렇다” 25%, “그렇지 않다” 16.7%로 나타났다. 공무원의 경우 “그렇다”라고 답한 응답자가 35.9%로 주민의견이 장기적 미래비전을 가지고 있지 않다고 보고 있다. 브라질 포르투 알레그레시에서도 예산의 효율성을 강화하기 위해 지역개발 사업에 일정비율의 예산을 할당해 운영하고 있다는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

제5장 주민참여예산제도의 활성화 방안

제1절 실질적 예산참여 조직 마련

1. 소외계층을 위한 특별위원회 구성

광주광역시 북구의 주민참여예산제도의 조직은 예산참여 시민위원회 아래 예산참여 지역회의를 두고 있으며 시민위원회는 행정조직과 유사한 자치행정·재정경제·문화정보·주민생활지원·도시환경 분과위원회를 두고 있다. 또한 구성원은 지역회의에서 추천된 주민과 비영리단체 그리고 성실납세자 등으로 구성되어 있다.

이러한 조직은 구의 행정기구에 대응하는 조직으로써 제도 운영상 효율성은 높일 수 있으나 반면 우리사회의 소외계층의 이익을 대변하는 데는 사실상 어려움이 있다. 따라서 사회적으로 문제가 되고 있거나 보호받아야 할 노인, 장애인, 다문화가정, 어린이 등 소외받는 계층의 권익을 대변하고 우선적인 예산편성을 위한 특별위원회의 설치가 반드시 필요하다.

이에 대한 사례로 고려해 볼 만한 것이 브라질 바라만사의 ‘어린이참여예산제’이다. 바라만사(Barra Mansa)는 브라질 리오데자네이루와 상파울로 사이에 위치한 인구 17만의 작은 산업도시이다. 어린이 참여 예산 평의회(children’s participatory budget council)는 1998년에 9~15세 사이의 청소년들에게 시민의식을 높인다는 취지로 처음 시작되었다.

바라만사의 시장과 시의회가 함께 준비한 이 계획은 시민참여를 촉진할 뿐 아니라 아이들이 한 개인이자 시민으로서 자신들의 역할과 중요성을 깨달을 수 있도록 하였다. 이를 위해 시의 교육담당 공무원과 교사, 마을단체, 교회, 성인들이 참여하는 참여예산평의회의 대의원과 평의원들이 어린이 참여 평의회를 지원하였다.

브라질의 청소년들은 1992년 뇌물 스캔들 사건으로 대통령의 사임을 요구

하는데 적극적인 참여를 하게 된다. 이를 계기로 청소년들의 생각과 활동에 대한 사회적 관심이 높아졌으며 탄핵운동이 끝난 뒤에도 청소년들의 에너지와 창조성을 지속시키려는 활동이 활발해졌다. 이러한 과정에 거리의 아이들(street children)의 사회참여활동이 왕성해졌고 사회환경을 바꾸려는 시민운동가들과 결합하면서 새로운 흐름인 어린이참여예산제가 만들어 졌다.¹⁰⁵⁾

2. 의회와의 원활한 소통체계 구축

주민참여예산제도가 실질적인 성과를 거두기 위해서는 주민들의 적극적 참여와 함께 집행부·의회·시민위원간의 원활한 소통체계가 필요하다. 집행부와 의회가 기관대립형 형태를 갖고 있는 우리나라의 경우 헌법 제117조 및 제118조에 근거한 지방자치법 및 지방재정법 등에 의해 예산의 편성권한은 집행부에 있고 심의의결 권한은 의회가 가지고 있다.

그러나 예산참여 시민위원회의 경우에는 지방재정법 제39조에 근거해 지방자치단체가 정하는 조례에 의거 설치된 조직으로 시민위원들이 제안한 안건에 대해 구속력이 없어 실제 예산안으로 채택되어 편성되기는 쉽지 않다.

광주광역시 북구 주민참여예산제도에 의한 예산편성의 경우 집행부에서 편성한 예산안을 예산참여 시민위원회와 협의한 후 예산참여 민관협의회의 심의·조정을 거쳐 구청장이 의회에 예산안을 제출하고 의회에서 심의를 거쳐 예산이 확정된다.

따라서 의회와 사전 의사소통이 없을 경우 지역의 중요한 현안사업들이 의회의 심의과정 중에 반영되지 못하는 사례가 발생될 수 있다. 주민참여예산제도가 가지고 있는 본질적인 의미를 살리기 위해서는 집행부·의회·시민위원회가 참여하는 소통위원회와 같은 제도화된 조직이 필요하다.

소통위원회는 집행부의 부단체장을 위원장으로 예산부서장과 의회 운영위원장, 시민위원회 위원장 등 4명으로 구성되어지는 것이 바람직하다고 본다.

소통위원회에서는 집행부와 예산참여 시민위원들이 편성한 예산안에 대해

105) 풀뿌리자치연구소 시민참여정책센터, “[해의운동사례] 브라질, 새로운 실험과 도전,” 풀뿌리 자치연구소 이음 http://grassroot.or.kr/home/bbs/board.php?bo_table=best&wr_id=101&page=3(검색일: 2009년 3월 28일)

서 사전 협의·조정함으로써 주민참여예산제도 실시 과정에서 발생할 수 있는 갈등적 요인을 사전에 해소할 수 있을 것이다.

3. 시민단체의 적극적인 참여 유도

주민참여예산제도는 지방자치단체와 주민들이 함께 예산편성과정에 참여하는 협치의 형태라고 할 수 있다. 과거의 행정이 일방적·수직적인 통치(government)라고 한다면 민주주의의 발달 및 시민사회의 확장으로 현대의 행정은 협치(governance)의 형태로 인식이 전환되고 있다.

주민참여예산제도는 지방재정운용에 있어 지방자치단체와 지역주민, 시민사회단체간의 협력적 연결망을 구축하기 위한 제도적 장치이며 시민단체와의 협력적 연결망 구축이 주민참여예산제도 성공의 중요한 열쇠가 된다.

시민단체는 지방자치단체와 지역주민들 사이를 연계시켜 주는 매개기능을 담당하고 있다. 시민단체의 기능이 활성화되기 위해서는 지방자치단체의 전 반적인 활동에 관한 정보가 충실하게 공개되어야 한다. 시민단체에 대한 수동적 정보공개가 아닌 적극적 정보공개를 통해 지방행정의 동반자로 생각하고 협력적 관계를 형성하는 것이 필요하다. 시민단체의 참여 활성화는 시민위원회가 사회적 소외계층의 이익을 대변하여 행정의 형평성 제고, 시민단체의 전문적 지식 활용, 편성 이후 예산의 효율적 집행을 도모할 수 있게 해주기 때문이다.

4. 지방자치단체장의 강한 의지

주민참여예산제도가 광주광역시 북구에 최초로 도입되고 현재까지 발전되어 온 것은 지방자치단체장의 지속적인 관심의 결과이다. 실제 제도도입 초기에는 예산편성과정 자체가 복잡해져 업무가 가중되고 예산편성 법적절차를 준수하려는 시간적 한계 등으로 집행부 내부의 부정적인 시각이 많았으며 구의회 의원들의 예산심의권 침해를 우려하는 목소리가 높았으나 구청장의 적극적인 추진의지로 공무원의 교육과 구의원들과의 사전간담회 등을 통해 이를 극복

하였다. 또한 민선 4기도 ‘고객이 만족하는 참여행정’을 위한 방안으로 주민참여예산제도를 공약사항으로 제시하여 전직 단체장의 우수한 정책 기조를 성공적으로 승계하여 더욱 발전시켜 나아가고 있다.

실제 본 연구의 주민참여예산제도 활성화 방안을 묻는 설문조사 결과도 시민위원의 경우 응답자 중 29.4%, 의원의 경우 응답자 중 38.5%가 ‘구청장의 지속적인 관심 및 추진의지’를 가장 중요한 요소로 응답하였다. 따라서 주민참여예산제도의 성공적인 도입과 정착을 위해서는 주민들의 적극적인 참여와 함께 지방자치단체장의 강한 의지가 반드시 필요하다.

제2절 주민참여예산제도의 적용범위 확대

1. 지방세입 주민참여예산제도 도입

광주광역시 북구의 2009년도 본예산 규모는 총 3,001억원으로 일반회계가 2,958억원이고 특별회계가 43억원이다. 이 중 보건복지 지수가 65.2%를 차지하고 있으며 재정자립도는 16%로 재정상황이 매우 열악한 실정이다.

또 2008년 12월말 지방세 수입은 <표 5-1>에서 살펴본 바와 같이 부과액은 2,040억원으로 1,794억원을 징수하고 미납액은 159억원이다. 이는 부과액 대비 87.9%를 징수한 금액으로 미납액이 12.1%를 차지하고 있으며 이는 전국 지방자치단체의 공통적인 현상으로 파악되고 있다.

그동안 북구에서는 지방세 미납액을 줄이기 위한 다양한 정책들을 펼쳐왔으나 장기적인 경제 불황과 조세저항 등으로 지방세 미납액을 줄이지 못하고 있다.

따라서 시민들의 자발적인 참여를 통해 지방세 미납액을 줄이고 지방재원을 확충하기 위해서는 세입 부분에서의 주민참여예산제도 도입이 필요하다. 세입 부분에서의 주민참여예산제도는 지방세 징수 과정에 시민들이 직접 참여하는 방안과 시민들의 자발적인 세금 납부를 유도하는 방안 등이 있다.

첫째, 징수과정에 주민들이 직접참여 할 수 있는 방안은 예산참여시민위원

들이 지방세 미납자에 대해 자진납부를 독려하고 지방세 미납부 자동차 번호판 영치시 명예감시단 등으로 참여하는 방법이다. 이러한 참여는 주민들의 조세저항을 줄이고 행정에 대한 신뢰도를 향상시킬 수 있을 것이다.

둘째, 주민들의 자발적인 세금납부를 유도하기 위해서는 성실납세자에 대한 인센티브 부여가 필요하다. 지방자치단체에 설치한 위원회와 각종 단체 위원 등의 회원가입 조건으로 성실납세자를 명문화하여 성실납세자가 우대받는 풍토 조성이 필요하다. 또한 지방세 납부 고지서에 자신이 원하는 지역 사업을 기재하게 하는 방법도 고려해 볼 만하다. 이를 통해 주민들은 자신들이 납부하는 세금에 대하여 관심을 가지고 되고 세금납부에 대한 인식도 훨씬 개선 될 것이다.¹⁰⁶⁾

<표 5-1> 지방세 징수 현황

(단위 : 억원)

구 분	부과액(A)	징수액(B)	결손액(C)	미납액 (A-B-C)	비율(B/A)
합 계	2,040	1,794	87	159	87.9%
시 세	1,784	1,576	71	137	88.3%
구 세	256	218	16	22	85.0%

자료 : 광주광역시 북구청 2008년도 징수월보(세무과 제공)

2. 주민참여예산제도의 적용범위 확대

주민참여예산제도에서 지역주민들이 무엇을 대상으로, 어느 단계에서, 어느 정도 수준까지 참여할 수 있는냐의 문제는 주민참여예산제도의 활성화를 위해 매우 중요한 사안이다.

주민참여 예산범위는 첫째, 예산회계 종류별로 일반회계, 특별회계, 기금 중 어디까지 포함시킬 것이냐의 문제이다. 현재 주민참여예산제도를 도입·시행

106) 이원희, “예산과정과 주민의 역할 : 감시를 넘어서 참여로,” 자치재정 월례포럼, 2007, p. 26.

하고 있는 지방자치단체 대부분이 일반회계로 한정하고 있고 점진적으로 특별회계로 확대하기 위해 준비하고 있다. 이는 재정에 대한 민주적 통제의 확대 측면에서 매우 바람직한 방향으로 앞으로 특별회계를 포함한 기금으로까지 확대하는 방안도 검토가 필요하다. 기금의 경우에는 의회의 통제에서도 자유롭고 집행부의 재량권이 부여된 예산이므로 주민참여의 필요성은 더욱 크다고 볼 수 있다.

본 연구의 시민위원 대상 설문조사 결과도 <표 4-13>과 같이 일반회계로 한정하는 것이 59.6%, 특별회계까지 포함하자는 의견이 17.3%, 기금까지 확대하자는 의견이 23.1%로 나타났다.

둘째, 예산편성절차에 따른 적용범위는 본예산, 추가경정예산으로 구분되는 예산의 종류 중에서 어느 절차까지 참여를 허용할 것인가의 문제이다. 현재 주민참여예산제도는 적용 범위를 시간이나 재정여건의 제약 등을 이유로 본예산만 한정하고 있으나 궁극적으로 추가경정예산을 포함시켜야 할 것이다. 특히 정부회계년도와 지방자치단체의 회계연도가 동일하여 지방자치단체의 경우 필히 1차 추가경정 예산을 편성해야 하고 이 경우 예산변경이 발생하므로 주민참여의 필요성은 더욱 중요하게 제기된다.

본 연구의 시민위원 대상 설문조사 결과도 <표 4-14>와 같이 본예산으로 한정하는 의견이 57.7%, 추가경정예산까지 확대하자는 의견이 42.3%로 나타났다.

셋째, 예산 과정별로 참여범위를 예산편성에만 할 것인지, 집행·결산까지 확대시킬 것인가의 문제이다. 본 연구를 위한 설문조사 결과 <표 4-12>와 같이 시민들은 1순위가 현행대로 예산편성단계까지 참여범위를 정하자는 의견이 44.1%이었으나 2순위로 예산편성·집행·결산까지 확대하는 것이 바람직하다는 의견이 23.4%로 응답하였다.

또한, 시민위원의 경우에는 1순위로 예산편성·집행·결산까지 주민참여범위를 확대하는 것이 바람직하다는 의견이 38%로 응답하였고 공무원의 경우 1순위로 예산편성에만 주민참여를 허용하는 것이 바람직하다는 의견이 69.5%로 응답하였다.

따라서 재정민주주의의 확대 측면에서 예산과정 전반에 걸쳐 주민참여를

확대하는 것이 필요하며 단기적·민원성 의견제시에서 벗어나 전문성을 바탕으로 구의 비전을 담은 중·장기적이고 합리적인 의견제시가 이루어져야 할 것이다.

넷째, 정보공개 범위 및 주민참여 범위는 현행대로 자체사업만 할 것인지, 용도가 제한된 경비를 제외한 나머지 경비로 확대할 것인지, 예산안 전체에 대해 허용할 것인지를 문제이다.

주민참여예산제도를 시행하면서 참여의 대상과 범위를 예산안 전체로 하지 않고 일부예산으로 한정하는 것은 제도의 실효성 확보와 납세자 주권 측면에서 설득력이 약하다. 물론 이와 같은 한계는 현재 의존재원이 많고 재정자립도가 낮아 지방재정의 자율성이나 가용재원이 구조적인 제약을 받는 현실을 반영한 것이므로 현실적으로 이를 극복할 방안에 대한 모색이 필요하다.¹⁰⁷⁾

따라서 예산안 공개범위는 예산안 전체를 대상으로 설정하여 재정투명성 확보 및 주민의 알권리를 충족시키는 것이 바람직하다.

본 연구를 위한 설문조사에서 <표 4-11>과 같이 시민 56.2%, 시민위원 34.7%, 공무원 72.1%, 구의원 53.8%가 모두 현행대로 자체사업 부분만 하는 것을 1순위로 답하였다. 하지만 용도가 제한된 경비를 제외한 나머지 경비도 시민 29.1%, 공무원 26.0%, 구의원 46.2%로 2순위로 답하여 향후 주민의견 반영 범위가 확대될 것을 희망하는 것으로 해석할 수 있다.

제3절 주민참여예산제도의 내실화 추진

1. e-budget¹⁰⁸⁾ 운영 활성화

사이버 공간은 언제 어디서나 자신들의 의견을 자유롭게 개진할 수 있는 공론의 장으로써 시민들의 자유로운 토론에 의한 심의민주주의 구현을 가능하게 한다.

107) 박광우, “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구,” 전남대 석사학위 논문, 2006, p. 8.

108) 광주광역시 북구 홈페이지, <http://bukgu.gwangju.kr/life/>(검색일: 2009년 4월 1일)

심의민주주의(Deliberative democracy)란 시민들간의 심의, 대화, 토론, 의사소통을 통해 개인들이 자신의 선호를 변화시키면서 집단적 의사를 형성하는 것을 말한다. 온라인을 통한 시민참여는 생계유지 등의 이유로 오프라인 모임에 참여가 어려운 계층들의 의견을 집약할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

e-budget는 온라인 고객관계관리(CRM)측면에서 네티즌과 지속적인 관계 구축 및 네티즌 욕구를 충족시킬 수 있는 재정정보의 충실한 제공과 쌍방향 의사소통 공간을 마련하는 방향으로 운영되어야 한다.

그 대안으로 첫째, 사이버 분과위원회 구성을 고려해 볼만하다. e-budget 홈페이지내에 사이버 분과위원회를 구성하고 매월 베스트 의견을 선정해 ‘사이버 시민위원’이라는 명칭을 부여하는 등 회원등급제(level)를 실시함으로써 온라인을 통한 시민참여를 제도화하는 방안이다. 사이버 분과위원회에 접수된 의견은 시민위원회의 분과별 토론회에서 논의·검토될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

둘째, 예산참여방의 활성화가 필요하다. 예산참여방에 게재된 주민 의견을 살펴보면 주로 민원성 문제제기에 그치고 있다. 따라서 올바른 주민여론 형성을 위해서는 매월 전문가나 담당 공무원들이 중요 문제에 대해 의제를 설정한 후 그 주제에 대하여 시민들이 자유롭게 의견을 표출하도록 해야 할 것이다.

2. 참여예산 신문고제 운영

주민참여예산제도의 실효성을 높이기 위해서는 주민들의 다양한 목소리가 예산편성과정에 투입되고 주민에 의한 주민을 위한 예산편성이 이루어져야 한다. 다양한 주민의견 투입이 되기 위해서는 단기적·미시적 예산 운영과 민원성 예산에 대한 관점 전환이 필요하다.

절차적 민주주의 측면에서 문제해결 할 때 다양한 방법을 통해 제시되는 시민들의 의견들을 사회적 이슈로 만들어 가는 작업이 중요하다. 따라서 지극히 지역 이기주의적 제안 사항이라도 그러한 제안이 모여서 지역적 현안 문제가 되므로 반드시 이를 재 심의하는 절차가 필요하다.

주민들이 제시한 의견에 대한 강제적인 재심의 체계를 구축하기 위해 ‘참여

예산 신문고제'와 같은 제도 운영이 필요하다. 광주광역시 북구의 경우 주민이 제안한 의견에 대해 해당부서에서 검토한 후 반영여부를 결정하고 있으며 반영되지 않은 주민의견에 대해서는 재심의하거나 구제할 수 있는 제도가 미비하다. 실제 <표 3-6>과 같이 지난 6년간 주민의견 반영현황을 살펴보면 639건을 접수하여 68.2%인 436건이 반영되고 203건이 반영되지 않았다. 따라서 미 반영된 주민의견을 존중하고 참여활성화를 위해서는 공무원과 시민위원으로 주민의견 심의위원회를 구성하여 주민들이 제시한 의견에 대해 재심의하는 절차가 필요하다고 본다.

3. 예산모니터링 제도 운영

광주광역시 북구의 예산모니터링 조직으로는 동별 7~10명으로 구성된 지역회의가 있다. 지역회의는 공식적으로 연 4회 이상 회의를 개최하도록 되어 있으며 예산편성과정인 7~9월 사이에 집중되어 있다. 따라서 현 지역회의의 조직과 의견수렴 방식으로는 수시로 주민들의 의견을 수렴하는 것과 소외계층의 의견을 반영하는 데 한계가 있다. 이를 위해 통장, 주부순찰단, 오피니언 그룹 등 자생조직을 활용하여 전화, 서면, 인터넷, 문자메시지 등으로 생활주변의 주민의견을 생생하게 수렴할 수 있는 예산 모니터링 제도를 운영하는 것이 필요하다. 브라질의 포르투 알레그레시의 경우 매년 2월 주민전체가 모여 회의를 개최해 주민의 의견을 수렴하는 데 반해 우리나라의 여건상 이러한 제도를 도입하기에는 어려움이 있으므로 예산 모니터링 제도를 통하여 마을 전체의 주민의견을 수렴하는 것을 검토할 필요가 있다.

제4절 전문성 강화를 위한 교육체계 마련

1. 주민참여예산 시민대학 운영

본 연구의 설문조사와 같이 주민참여예산제도 운영과정의 문제점으로 '구

제정에 대한 정보 부족' 과 '전문지식 부족'을 중요한 원인으로 꼽았다. 따라서 시민위원의 전문성 강화를 위해서는 일시적인 교육체계보다 전문성을 강화한 상시적인 교육체계로 전환이 필요하다.

광주광역시 북구의 주민예산학교는 지난 2003년부터 지역주민과 예산참여 시민위원을 대상으로 전문강사와 관련 공무원으로부터 연 1회 2일에 걸쳐 예산참여의 방법, 시민위원의 역할 등 실습위주의 교육을 실시하고 있다.

따라서 일시적인 교육방식으로 지속적인 학습체제를 형성하지 못하고 있으며 전문성 향상을 위해서는 교육기간이 너무 짧다. 또한 지역회의위원과 시민위원 중심으로만 교육이 운영되고 있어 일반주민의 교육 참여 기회가 적어 주민참여예산제도의 확산에 걸림돌이 되고 있다.

따라서 시민위원과 지역회의 그리고 시민단체는 물론 일반주민들이 다 같이 참여할 수 있는 주민참여예산 시민대학을 분기별 1회 확대 운영하는 것이 필요하다고 본다. 또 체계화된 교육자료를 중심으로 전문적 지식 습득과 실무 중심의 강의가 필요하며 e-budget 홈페이지에 상시적인 교육체계를 구축하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

2. 주민참여예산제 박람회 개최

주민참여예산제도가 지방행정에 뿌리를 내리기 위해서는 각 지방자치단체별 행정환경에 맞는 주민참여예산제도 모형의 개발과 보급이 필요하다. 현재 일부 학자들에 의해 다양한 형태의 주민참여예산제도 모형이 연구되고 있고 또 각 지방자치단체에서 지역의 행정환경에 맞는 참여예산제도 모형을 검토해 운영하고 있다.

그러나 일부 지방자치단체에서 주민참여예산제도 시행에 따른 시민위원과의 불협화음이 일고 있으며 시민단체 등으로부터 주민참여예산제도 적용범위의 확대를 요구받고 있는 실정이다.

따라서 모범적인 지방자치단체의 주민참여예산제도를 비교 분석하고 모형에 대한 다양한 논의의 공간을 만들기 위해서는 '참여예산 박람회' 개최가 필요하다. 박람회에는 주민참여예산제도를 실시하고 있는 외국 지방자치단체

전문가를 초청해 사례를 듣고 전문가, 공무원, 시민단체들이 참여하는 학술 토론회, 지방자치단체별 우수사례 홍보 부스 설치 등을 통해 정보를 공유함으로써 각 지방자치단체의 실정에 맞는 모형을 만들어 갈 수 있을 것이다.

또한 온라인 공간에 전국적으로 주민참여예산제도에 대한 통합자료를 구축 운영하는 ‘참여예산 전시관’ 설립이 필요하다. 주민참여예산제도와 관련된 연구물과 국내외 사례들을 체계적으로 정리해 자료를 제공함으로써 주민참여예산제도의 이해를 돕고 이를 시행하고자하는 타 지방자치단체의 길잡이가 될 것이다.

제5절 상시적인 환류체계 구축

1. 온라인 주민참여예산제도 평가단 운영

주민참여예산제도의 지속적인 업그레이드와 주민의견 반영을 위해서는 주민참여예산제도 평가단을 구성·운영하는 환류체계의 구축이 필요하다.

현재 광주광역시 북구의 경우 e-budget 홈페이지 내에 팝업창을 활용하여 연 1회 무작위 설문조사를 실시하여 주민의견을 조사하는 환류체계를 갖추고 있다. 그러나 이는 응답자의 참여도가 낮고 참여예산제도의 학습부족, 중복 응답자 등으로 그 신뢰도가 떨어져 있는 실정이다.

따라서 신뢰도를 높이는 측면에서는 직접 설문조사 방식이 좋은 대안이나 현실적으로 시간과 비용의 한계 등을 고려할 때 어려운 점이 많음에 따라 온라인 주민참여예산제도 평가단을 구성하여 운영하는 것이 좋은 방법이다.

주민참여예산제도 평가단은 동별 5~10명으로 남녀 비율과 연령별 비율을 맞추어 구성하고 주기적으로 주민참여예산제도 설문자료를 e-mail로 발송해 조사하는 방법이다.

이러한 설문조사의 질을 높이기 위해서는 주민참여예산제도 평가단의 전문성이 필요하다. 따라서 북구에서 운영하고 있는 주민예산학교 참가를 유도하고 각종 자료를 e-mail을 통해 수시 발송함으로써 전문성을 제고해 나갈 필요가 있다.

2. 성과 중심적 보상체계 마련

주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 성과 중심적 보상체계의 마련이 필요하다. 현재 광주광역시 북구에서는 주민참여예산제도 의견으로 제출된 주민 의견중 행정의 효율성을 높이고 예산을 절감할 수 있는 우수한 의견을 선정해 12월 31일 종무식에서 표창을 실시하고 있다. 또한 매년 12월말 예산참여시민위원회에 대해 구청장 감사 서한문을 발송하고 주민 제안마일리지제를 운영하고 있다.

그러나 이러한 방안은 참여자의 자긍심을 드높이고 활성화를 유도하는 데는 일부 기여하는 측면은 있겠으나 적극적인 주민참여를 유도하는 데는 한계가 있다고 본다.

따라서 적극적인 대안으로 ‘주민참여예산 포상금제’를 고려해 볼 수 있다. 주민참여예산 포상금제도는 제도를 운영함에 있어 주민의 의견이 행정의 효율성과 능률성을 향상시키고 예산절감 효과를 가져온 경우 당사자에게 금전적 보상으로 돌려주는 제도이다. 이와 유사한 제도로 현재 광주광역시 북구 제안제도 운영조례에 따라 예산절감, 국고 또는 조세수입 증대, 행정 개선 등의 우수제안 주민과 공무원에게 기준에 따라 포상금을 지급하고 있다. 따라서 주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 주민참여예산제도 운영조례 시행규칙을 개정하여 별도로 주민참여예산 포상금제를 운영하는 것이 바람직하다고 본다.

제6장 결론

본 연구는 2003년 우리나라에서 최초로 주민참여예산제도를 실시한 광주광역시 북구를 모델로 주민참여예산제도의 활성화 방안을 제시하였다. 제도운영에 대한 자료조사를 위해 주민참여예산제도와 관련된 연구논문 등 문헌조사를 하였고 북구 거주 주민, 예산참여 시민위원, 북구 공무원, 북구의회의원들을 대상으로 설문조사와 사례분석을 실시하였다.

먼저 본 연구에서 다루었던 주된 내용을 간추려 보면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 예산과 주민참여예산제도의 이론적 내용 그리고 주민참여예산제도 모형과 적용범위에 대하여 선행연구를 통해 살펴보았다. 지방자치단체 지방예산과정은 다양한 주민들의 의견이 반영되어 결정되어지며 주민의 참여방법으로 주민참여예산제도, 납세자 소송 등이 있다. 이 중 주민참여예산제도는 주민들의 능동적·적극적 참여를 기반으로 한 제도로 재정민주주의 측면에서 가장 바람직한 제도라고 할 수 있다.

이러한 주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민들의 자발적인 참여를 통해 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회 제공을 통해 주민자치 이념을 구현하기 위한 제도적인 장치이다. 이 제도는 주민들 스스로 자기 결정과 자기 책임을 기반으로 주민자치를 활성화하고 재정민주주의를 구현하며 기존 통제기구의 보완장치로써 기능을 하고 예산과정에 주민들의 참여를 끌어들이므로써 지방정부와 시민간의 협력관계를 구축하는 기능을 한다 할 것이다.

따라서 기존의 연구 성과를 집약하여 주민참여예산제도의 모형을 살펴보면 의사결정과정에서 ‘주민참여의 폭’과 ‘주민참여의 깊이’에 따라 모형을 정리할 수 있다. 이러한 기존 연구의 성과를 통해 예산회계 종류별, 예산 과정별 주민참여예산제도의 적용범위 확대를 모색할 수 있었다.

둘째, 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 운영실태를 분석하였다. 광주광역시 북구의 경우 시민단체의 도입운동과 지방자치단체장의 도입의지를 통해 제도를 발전시켜 나가고 있다. 북구의 제도화 과정은 조례제정 이전인 실험단계와 조례제정을 통한 제도화 단계, 1차 조례개정 과정을 통한 성장단계, 2

차 조례개정을 통한 내실화 단계 등 4단계를 통해 발전해 가고 있다. 또한 북구의 주민참여예산제도는 예산참여지역회의, 예산참여시민위원회, 예산참여민관협의회, 주민참여예산제 연구회 등을 통해 운영되고 있다.

북구의 주민의견 반영 체계는 기획감사실에서 매년 7월에서 10월 사이에 주민의견을 수렴하고 접수의견에 대해 10월중 관련부서에서 검토하며, 11월 중 기획감사실에서 수렴된 의견을 예산편성시 반영하고 12월중 의견제출 주민에 대해 검토 결과를 통보하며 12월중 관련부서와 기획감사실에서 반영된 의견을 사업부서에 통보하고 있다.

광주광역시 북구의 경우 제도 운영과정의 문제점을 극복하기 위해서 다양한 노력을 기울여 왔다. 기초의회의 고유 권한인 예산심의권 침해 논란을 불식시키기 위해 제도 도입과정에서 의원 간담회 등을 통해 당위성을 설명하였으며 공무원들의 마인드 교육을 통해 조직 내부의 부정적 시각을 불식시키기 위해 노력하였다. 시민위원의 전문성 향상을 위해 주민예산학교를 운영하였고, 홈페이지를 통한 북구 재정현황을 공개하고 제도가 형식적으로 운영되지 않도록 예산 편성시 반영된 우수 의견 제출자에 대해 보상을 실시하였다. 한편 현 주민참여예산제도 운영에 대한 문제점을 도출하기 위해 북구 거주 주민, 시민위원, 공무원, 구의원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

셋째, 주민참여예산제도가 실질적 참여제도로 정착될 수 있도록 활성화 방안을 마련하고자 하였다. 우선 활성화 방안으로 실질적인 예산참여 조직마련과 주민참여예산제도의 도입범위 확대, 어디서나 주민참여예산제, 전문성 강화를 위한 교육체계 마련, 상시적인 환류체계 구축을 제시하였다.

(가) 실질적인 예산참여조직 방안으로는 소외계층을 위한 특별위원회 구성, 의회와의 원활한 협조체계 구축, 시민단체의 적극적인 참여 유도, 지방자치단체장의 강한 의지가 필요하다고 할 것이다.

(나) 주민참여예산제도의 도입범위 확대방안으로 주민참여를 현재의 예산 편성과정에만 한하지 않고 지방세입 부분과 예산의 집행·결산 부분을 포함하는 지방재정분야 전반으로 확대시켜 나가는 방안을 모색하고자 하였다.

따라서 주민참여예산제도로 주민들이 언제, 어디서나, 어떠한 방식으로든 손쉽게 참여할 수 있는 참여통로에 대해 연구하여 북구청 e-budget 홈페이지

를 활성화시키고 주민참여예산 신문고제 등을 통한 주민의견을 신중히 다루는 주민의견 심의위원회 구성에 대해서도 노력을 기울였다.

(다) 본 제도에 직접 참여하는 주체들의 역량강화를 위해 참여주체들의 전문성 향상이 필요하다고 본다. 따라서 전문성 강화를 위한 교육체계를 마련하는 방안으로 시민대학 운영, 주민참여예산제 박람회 개최 등에 대해서도 검토하였다.

(라) 본 제도가 계속적으로 발전해 가기 위해서는 지속적인 평가 및 환류체계 구축이 필요하다. 이러한 환류체계로는 주민참여예산제도 평가단을 운영하는 방법과 주민참여예산 포상금제를 통한 금전적 보상체계를 마련하고자 하였다.

다음으로는 광주광역시 북구를 중심으로 한 주민참여예산제도의 운영과정을 분석하고 평가한 결과 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있었다.

우리나라에 주민참여예산제도가 도입 된지 7년째가 되어가면서 한국적 상황에 적합한 주민참여예산모델 개발에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이러한 논의는 지금까지 주민참여예산제도가 지방자치단체의 예산과정에 주민들이 직접 참여함으로써 재정민주주의 활성화에 기여한 반면에 주민들의 참여가 형식화 되고 있다는 위기감에 기반을 두고 이루어지고 있다.

북구의 사례연구에서 볼 수 있듯이 북구 주민 절반 이상이 주민참여예산제도에 대해 인식하고 있었으며, 이는 북구의 행정 뿐 만 아니라 북구 주민들의 생활 속의 일부분으로 자리매김되고 있다. 하지만 주민참여의 제약요인으로는 예산에 대한 부족한 지식으로 응답하고 있어 주민참여예산제도의 운영에 참여를 원하는 주민들에게 양질의 정보제공과 전문성 강화를 위한 교육체계 구축이 필요한 것으로 나타났다. 또한 향후 본 제도의 발전을 위해서는 시민, 시민위원, 구의원 집단에서 1순위로 '구청장의 의지'를 꼽고 있어 지방자치단체장의 막중한 책임을 확인하는 계기가 되었다.

특히, 주민참여예산제도의 적용 범위를 묻는 설문조사에서는 현재와 같이 자체사업 단계와 예산편성단계 그리고 일반회계 예산을 중심으로 주민참여가 이루어져야 한다는 의견이 1순위로 나타났지만 주민참여예산제도의 적용범

위를 확대하자는 응답자도 많아 앞으로 예산의 전반에 걸쳐 주민참여를 확대할 수 있는 준비가 차분히 진행되어야 할 것이다.

또한 주민참여예산제도 도입 초기에 우려했던 지방의회와 시민위원회간의 관계에 대한 설문조사는 의회가 가급적 시민들과 함께 해결책을 모색해야 한다고 답하였다. 의회와 시민위원회간의 협력적 관계만이 제도의 성공을 위해 필요하다는 공감대가 형성된 것으로 분석되었다.

마지막으로 본 연구의 분석과 평가가 지니고 있는 한계점을 살펴보면 다음과 같다.

본 연구는 우리나라에서 최초로 주민참여예산제도를 실시한 광주광역시 북구를 중심으로 분석하였다. 따라서 본 내용은 북구의 재정과 행정환경을 바탕으로 연구되었으므로 타 지방자치단체를 대상으로 도식화·일반화 하는 것은 다소 무리가 있을 수 있다.

설문조사의 경우 일반주민, 시민위원, 공무원, 구의원을 조사대상에 포함시켜 주민참여예산제도에 대한 종합적인 분석을 했다는 측면에서는 다른 연구보다 진일보했다고 본다. 하지만 일반주민을 대상으로 한 설문조사의 경우 표본집단이 300명으로 북구 전체 인구인 48만명을 대표하기에는 조사대상이 너무 규모가 작아 북구 주민 전체의 의견으로 일반화하기에는 한계점을 가지고 있다.

또한 제도 도입 초기의 시점을 기준으로 주민참여예산제도에 대한 평가가 이루어지고 이를 바탕으로 향후 발전방향이 모색되어야 하지만 기준시점의 자료가 없어 다양한 결과를 도출하지 못한 한계를 가지고 있다.

따라서 향후 연구는 광주광역시 북구 이외의 울산광역시 동구, 대전광역시 대덕구 등에서 추진하고 있는 주민참여예산제도에 대해 보다 많은 표본집단을 구성하여 후속 연구가 이루어지고 제도의 도입기를 기준으로 현재 운영중인 제도의 성과를 올바르게 평가 할 수 있는 연구가 이루어지길 기대한다.

주민참여예산제도가 우리나라의 환경에 보다 잘 적응하기 위해서는 브라질 포르투 알레그레시의 모델에만 얽매일 것이 아니라 지역 특성에 알맞은 모델 구축이 필요하다. 다양한 지방자치단체의 사례 연구가 주민참여예산제도

의 성공적 정착과 발전에 도움을 줄 것이다. 주민참여에 기반한 재정민주주의 구현이 풀뿌리 지방자치의 활성화로 이어지고 나아가 한국 민주주의 발전의 초석이 되기를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강신태. 『재무행정론』. 전정관. 서울: 박영사, 2000.
- 경남발전연구원. 『주민참여 예산편성제 운영 모델』. 경남발전연구원, 2008.
- 김형식. 『지방재정의 이해』. 서울: 도서출판 그린북, 1997.
- 김홍수. 『재무재정의 이론과 실제』. 서울: 박영사, 2005.
- 길준규·강주영. 『주민참여를 통한 재정투명성 확보방안』. 한국법제연구원, 2007.
- 나중식. 『예산정치론』. 서울: 형설출판사, 2002.
- . 『재무행정론』. 서울: 형설출판사, 2007.
- 노용화·외. 『지방의 재발견』. 서울: 민음사, 1985.
- 마리옹 그레·이브 생도메. 『새로운 민주주의의 희망』. 서울: 박종철 출판사, 2005.
- 서기준·나중천. 『한국지방자치론』. 광주: 조선대학교 출판부, 2008.
- 서정순. 『참여예산, 제도가 아니라 주민이다』. 서울: 풀뿌리자치연구소, 2008.
- 유 훈. 『재무행정론』. 서울: 법문사, 1993.
- 윤영진. 『새재무행정론』. 제2판. 서울: 대영문화사, 2003.
- 이극찬. 『민주주의』. 서울: 종로서적, 1993.
- 이세구. 『주민참여예산제도 도입에 관한 연구』. 서울: 서울시정개발연구원, 2005.
- 이승중. 『지방자치론』. 제2판. 서울: 박영사, 2005.
- 이종익. 『한국의 지방자치와 지역사회발전』. 서울: 서울대학교 출판부, 1984.
- . 『한국지방자치론』. 서울: 박영사, 1994.
- 임혁백. 『세계화 시대의 민주주의 : 현상·이론·성찰』. 서울: 나남, 2001.
- 정세욱. 『지방자치론』. 서울: 법문사, 2000.
- 조창현. 『지방자치론』. 서울: 박영사, 2005.
- 최창호. 『지방자치학』. 서울: 삼영사, 2007.
- 최창호·정세욱. 『행정학』. 서울: 법문사, 1976.
- 한국지방자치학회. 『한국지방자치론』. 서울: 삼영사, 1999.
- 황순조. 『예산실무』. 광주: 광주광역시 공무원 교육원, 2008.
- 이언 브레머, 진영욱 옮김. 『J커브』. 베리타스북스, 2007.

2. 학술지 및 학위논문

- 강재규. “주민참여예산제도.” 『전자법학연구』, 2005년 제5호.
- 곽채기. “주민참여예산제도와 지역NGO의 역할.” 『법률행정논총』, 2003.
- _____. “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략.” 『지방재정』, 2005. 4월호.
- _____. “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안.” 『한국지방재정논집』, 2005. 6월호.
- _____. “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과.” 『한국지방재정논집』, 2007.
- 곽채기 외. 『광주광역시 북구 주민참여예산제 모델 구축에 관한 연구 용역』, 전남대학교 법률·행정연구소, 2006.
- 김 응. “예산참여운동의 의의: 브라질 PT의 참여예산제를 중심으로.” 『이론과 실천』, 2001. 10월호.
- 나중식. “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계.” 『한국행정논집』, 2004.
- 박광우. “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구.” 전남대학교 대학원 석사논문, 2006.
- 배준구. “재정분권의 지속적 추진방안.” 『지방자치』, 2008. 1월호.
- 서기준. “한국 지방자치 발전의 문제점과 활성화 방안.” 『한국정치외교사 논총』 제24집 1호, 2002.
- 안성민. “공생산(Coproduction)의 측면에서 주민참여예산제의 추진방향 모색.” 한국지방재정학회, 2004. 9월호.
- _____. “주민참여 예산제도: 포르투 알레그레시의 사례.” 『지방재정』 2005. 6월호.
- 안완기. “주민참여예산제의 효율적 운영 방안에 관한 연구.” 『정치·정보 연구』, 2007. 12월호.
- 이세구. “서울시 주민참여예산제도의 도입방안.” 『서울연구포커스』, 2006. 4월호.
- 이원희. “참여적 지방재정 운영방향.” 『한국지방재정논집』 제8권 제2호, 2003.
- _____. “예산과정과 주민의 역할: 감시를 넘어서 참여로.” 『자치재정 월레포럼』, 2007.

- 정창수. “시민단체의 예산감시 운동- 「밑빠진 독상」을 중심으로.” 경희대 석사학위논문, 2002.
- 진경아. “주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례연구를 중심으로.” 서울시립대학교 석사논문, 2004.
- 한상일. “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국이 주민참여에 대한 함의.” 『한국행정학보』, 제37권 제3호, 2003.

3. 외국문헌

- Arnstein, R. S. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of American Institute of Planners*. July, 1969.
- Axelrod, Donald. *Budgeting for Modern Government*. 2nd edition, St. Martin's Press. Inc. 1988, 1995.
- Baiocchi. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." *Politics&Society*. 29(1), 2001.
- Benjamin Goldfrank. "Deepening Democracy Through Citizen Participation?: A Comparative Analysis of Three Cities." *American Political Science Association, Annual Meeting*, San Francisco. August, 2001.
- Buck, A. E. *Public budgeting*, N. Y: Harper and Brothers, 1929.
- Burkhead, Jesse and Jerry Miller. *Public Expenditure*. Chicago: Addine Atherton, 1971.
- Chaves, Joao Freitas de Castro. *Orcamento e participacao popular no modelo porto-alegre*[http\(http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278): 2009년 5월 30일 검색).
- Dahl, R. A. *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, 1956.
- Etzioni. A. The Community of Communities. *The Washington Quarterly*. 19(3), 1996. pp. 127~148.
- Gomez, E. J. "Decentralism and Municipal Governance: Suggested Approaches for Cross-Regional Analysis." *Studies in Comparative*

- International Development*. 38(3), 2003.
- Bryce, James. *Modern Democracies*, vol.1. New York: The Macmillan Co, 1921.
- Davies, James Chowning. "The J-Curve and Power Struggle Theories of Collective Violence." *American Sociological Review* 39: 607-610, 1974.
- Kellough, J. E. "The Reventing of Public Personal Administration: A Analysis of Diffusion of Personal Management Reform in the State." *Public Administration Review*. 63(2), 2003.
- Kwang, Myung-Goo. "Globalization of the Economy and Localization of Politics?" *Korea Journal*. Vol. 46. No. 4, Winter 2006.
- Lee, Eun-Jin. "Local Self-Government and the Citizen's Movement." *Korea Journal*. Vol. 46. No. 2, Summer 2006.
- Leloup, Lance T. "Budgetary Politics." 2nd edition, Brunswick: King's Court, 1980.
- Musgrave, Richard A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. 3rd ed, N. Y.: McGraw-Hill. 1980.
- OECD. *Citizen as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making*. OECD Publications, 2001.
- Park, Chong-Min. "Local Autonomy and Democracy in Korea." *Korea Journal*. Vol. 46. No. 4, Winter 2006.
- Rubin, Irene S. *The Politics of public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 4th ed., Chatham House Publishers. 2000.
- Ryan, J. "Decentralization and Democratic Instability." *Public Administration Review*. 64(2), 2004.
- Shick, Allen. *The Federal Budgets: Politics, Policy, Process*. The Brookings Institution, Washington D. C, 1995.
- Shuman, Howard E, *Politics and the Budget: The Struggle Between the President and the Congress*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall, 1988.
- Smith, G. E. and Carole A. Huntsman. "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective."

Public Administration Review. 57(4), 1997. pp. 309~318.

Wildavsky, A. *The New Politics of the Budgetary Process*. 2nd ed., Harper Collins Publishers Inc, 1992.

Wildavsky, A. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown&Co, 1992.

4. 기타자료

광주광역시 북구. 『2004년도 추진성과 보고서』, 2004.

. 『나비의 작은 날개 짓이 큰 폭풍으로: 청년간부회의 발자취』, 2003.

—————. 『2003 구정백서』, 2003.

—————. 『2004 구정백서』, 2004.

—————. 『2005 구정백서』, 2005.

—————. 『2006 구정백서』, 2006.

—————. 『2007 구정백서』, 2007.

—————. 『2008 구정백서』, 2008.

—————. 『민선 4기 구민과 함께 하겠습니다.』, 2006.

—————. 『주민의결사항 검토결과』, 2006.

—————. 『2007년 주민예산학교』, 2007.

곽채기. “지방정부의 예산구조와 예산운영과정.” 광주광역시 북구청 주최 『시민참여학교』 자료집, 2003.

곽채기·박광우. “광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 성과평가 및 발전방안.” 『주민참여예산제 평가와 과제 시민토론회』 자료집. 광주광역시 북구·참여자치21, 2005.

김웅. “참여예산사례: 외국과 국내사례 소개.” 『예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안』 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료, 2003.

대전광역시 대덕구. 『2008년도 주민참여 예산학교』 교재, 2008.

플뿌리자치연구소 참여예산팀. “포르투 알레그레시는 무엇을 말하는가?” 포르투 알레그레시 현장조사보고회 자료, 2007.

광주광역시 북구 주민참여예산제에 관한 설문조사

(시 민 용)

안녕하십니까?

내 목소리가 현장에서 실천되고 내가 낸 세금이 제대로 사용되고 있는지를 살피는 것은 지방자치의 본질적 모습입니다. 하나하나의 참여가 모여 이룬 것이 바로 지방자치이며, 자치의 방향은 선진한국일 것입니다. 우리가 염원하는 선진국의 꿈은 이런 실천적 경쟁력을 통해서 이루어 질 수 있습니다.

행정은 이런 제도를 창출하고 다양한 정책을 듣기 위한 노력이 필요합니다. 이런 절차성은 우리의 참여를 더욱 풍성하게 해줄 것입니다. 광주 북구에서는 주민참여를 활성화하고자 전국 최초로 “주민참여예산제도”를 실시하여 금년에 6년째를 맞이하고 있습니다.

“주민참여예산제”는 예산편성을 주민과 함께하여, 행정기관의 투명성을 강화하고 예산의 민주성을 높이는 제도입니다. 예산편성에 주민들이 자발적으로 참여하여 공무원들이 하는 예산을 직접 짜는 것입니다. 즉, 나에게 필요한 도로를 건설하던지, 하수도를 보수하고 우리 자녀들이 다니는 안전한 통행로를 만드는 등 그동안 소외되었던 부분까지 골고루 혜택이 돌아가도록 하는 것을 말합니다.

이 설문은 광주 북구에서 추진하고 있는 주민참여예산제의 발전적 방향을 찾기 위한 목적으로 실시하며, 본 조사의 결과는 연구와 통계처리만을 위해 사용될 것입니다.

광주광역시 북구 주민참여예산제에 관한 설문조사

(시민위원용)

안녕하십니까?

내 목소리가 현장에서 실천되고 내가 낸 세금이 제대로 사용되고 있는지를 살피는 것은 지방자치의 본질적 모습입니다. 하나하나의 참여가 모여 이룬 것이 바로 지방자치이며, 자치의 방향은 선진한국일 것입니다. 우리가 염원하는 선진국의 꿈은 이런 실천적 경쟁력을 통해서 이루어 질 수 있습니다.

행정은 이런 제도를 창출하고 다양한 정책을 듣기 위한 노력이 필요합니다. 이런 절차성은 우리의 참여를 더욱 풍성하게 해줄 것입니다. 광주 북구에서는 주민참여를 활성화하고자 전국 최초로 “주민참여예산제도”를 실시하여 금년에 6년째를 맞이하고 있습니다.

“주민참여예산제”는 예산편성을 주민과 함께하여, 행정기관의 투명성을 강화하고 예산의 민주성을 높이는 제도입니다. 예산편성에 주민들이 자발적으로 참여하여 공무원들이 하는 예산을 직접 짜는 것입니다. 즉, 나에게 필요한 도로를 건설하던지, 하수도를 보수하고 우리 자녀들이 다니는 안전한 통행로를 만드는 등 그동안 소외되었던 부분까지 골고루 혜택이 돌아가도록 하는 것을 말합니다.

이 설문은 광주 북구에서 추진하고 있는 주민참여예산제의 발전적 방향을 찾기 위한 목적으로 실시하며, 본 조사의 결과는 연구와 통계처리만을 위해 사용될 것입니다.

- ② 예산심의권은 의회의 고유권한이므로 단독으로 주민 요구의 타당성을 검토 수정할 수 있다.
- ③ 주민들의 의견을 존중하여 가급적 원안대로 받아야 한다.

16. 주민참여예산제 운영과정에서 나타나고 있는 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?(우선순위3가지)

1순위()번, 2순위()번, 3순위()번

주민들이 구 재정에 대해 잘 모른다

- ① 주민들이 예산편성 과정에 참여하는 데 필요한 전문지식이 부족하다
- ② 주민들이 예산편성과정에 참여할만한 필요성을 느끼지 못한다
- ③ 공무원들이 주민들의 예산참여 대해 적극적이지 않다.
- ④ 예산참여시민위원회의 전문성과 활동역량이 부족하다
- ⑤ 예산시민위원회에 제공되는 각종 정보와 자료가 부족하다
- ⑥ 예산편성기간이 짧아서 주민참여예산제 운영에 필요한 시간이 부족하다
- ⑦ 구의 재정상태가 열악하여 주민들로부터 수렴된 의견을 제대로 반영하기 어렵다

예산참여시민위원회를 위한 지원(수당 등)이 부족하다

⑨

17. 주민참여예산제 활성화를 위해 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?(우선순위 3가지)

1순위 ()번, 2순위 ()번, 3순위 ()번

구청장의 적극적인 관심과 추진 의지

- ① 공무원의 적극적인 자세
- ② 주민들의 적극적인 참여
- ③ 전문가 및 시민단체와의 협력
- ④ 지방의회와의 협조
- ⑤ 예산참여시민위원의 자질 향상
- ⑥ 알기 쉬운 재정정보의 제공
- ⑦ 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대
- ⑧ 주민 의견에 대한 객관적인 심의기준 마련
- ⑨ 집단 이기주의와 같은 역기능 통제
- ⑩ 지방자치단체의 예산 자율성 확대
- ⑪ 우수 제안자에 대한 인센티브 확대제공
- ⑫

- ⑬ 다양한 계층으로 이루어진 시민위원회 구성
- ⑭ 시민위원에 대한 적극적인 지원(수당 지급 등)

18. 예산안에 대한 주민 의견반영범위는 어디까지가 바람직하다고 생각하십니까?

- 현행대로(일반회계 부분만)
- ① 일반회계 + 특별회계 까지
 - ② 일반회계 + 특별회계 + 기금 까지
 - ③

19. 예산편성절차상 주민의 의견반영범위는 어느 범위까지가 바람직하다고 생각하십니까?

- 현행대로(본예산만)
- ① 본예산 + 추가경정예산
 - ②

20. 예산편성안에 대한 주민 의견 반영 범위는 어디까지가 바람직하다고 생각하십니까?

- 현행대로 - 자체수입(지방세 등)을 통한 자체사업만
- ① 관련법령 등에 의해 용도가 제한된 경비(목적재원, 법정경비)를 제외한 나머지
 - ② 예산안 전부
 - ③

21. 현재 예산과정 중 예산편성에서만 주민의 참여가 이루어지고 있습니다. 향후 주민의 참여폭이 어느 범위까지 확대되어야 한다고 생각하십니까?

- 현행대로(예산편성)
- ① 예산편성 + 예산집행
 - ② 예산편성 + 예산집행 + 예산결산
 - ③ 계획(중기지방재정계획 및 투융자심사)+예산편성+예산집행+예산결산 등 모든 과정
 - ④
- 끝으로 귀하의 인적사항에 대해서 간단히 여쭙겠습니다.

성 별 ① 남성() ② 여성()

나 이 ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

직 업	① 학생 ② 주부 ③ 직장인 ④ 자영업 ⑤ 농민 ⑥ 기타
거주기간	① 1년미만 ② 1년이상~3년미만 ③ 3년이상~6년미만 ④ 6년이상
..... 설문예.....응답해.....주셔서.....감사합니다.....	

광주광역시 북구 주민참여예산제에 관한 설문조사

(공무원용)

안녕하십니까?

내 목소리가 현장에서 실천되고 내가 낸 세금이 제대로 사용되고 있는지를 살피는 것은 지방자치의 본질적 모습입니다. 하나하나의 참여가 모여 이룬 것이 바로 지방자치이며, 자치의 방향은 선진한국일 것입니다. 우리가 염원하는 선진국의 꿈은 이런 실천적 경쟁력을 통해서 이루어 질 수 있습니다.

행정은 이런 제도를 창출하고 다양한 정책을 듣기 위한 노력이 필요합니다. 이런 절차성은 우리의 참여를 더욱 풍성하게 해줄 것입니다. 광주 북구에서는 주민참여를 활성화하고자 전국 최초로 “주민참여예산제도”를 실시하여 금년에 6년째를 맞이하고 있습니다.

“주민참여예산제”는 예산편성을 주민과 함께하여, 행정기관의 투명성을 강화하고 예산의 민주성을 높이는 제도입니다. 예산편성에 주민들이 자발적으로 참여하여 공무원들이 하는 예산을 직접 짜는 것입니다. 즉, 나에게 필요한 도로를 건설하던지, 하수도를 보수하고 우리 자녀들이 다니는 안전한 통행로를 만드는 등 그동안 소외되었던 부분까지 골고루 혜택이 돌아가도록 하는 것을 말합니다.

이 설문은 광주 북구에서 추진하고 있는 주민참여예산제의 발전적 방향을 찾기 위한 목적으로 실시하며, 본 조사의 결과는 연구와 통계처리만을 위해 사용될 것입니다.

- ② 다소 본질에서 벗어나서
 ③ 비현실적이므로
 ④ 전문성이 부족해서
 ⑤ 특정 이해관계에 의한 지역이기주의적 의견이어서
6. 주민참여예산제 실시 이후 예산편성 시 다양한 주민들의 의견이 구정에 반영되었다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
7. 주민참여예산제 실시 이후 예산낭비에 대한 통제가 충분히 이루어졌다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
8. 예산참여시민위원들은 소외계층(장애인, 노인, 다문화가정 등)의 이익을 대변하는 의견을 제시하였습니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
9. 주민들이 제시한 의견이 단기적이고 일회성 사업에 치우쳤다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
10. 주민참여예산제를 통해 편성된 예산항목을 지방의회가 심의할 때 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?
 예산심의권을 정당하게 행사하되, 요구된 자료는 의정활동에 활용하고
 ① 주민들과 함께 해결책을 모색해 나가야 한다
 예산심의권은 의회의 고유권한이므로 단독으로 주민 요구의 타당성을 검토수정할 수 있다.
 ② 주민들의 의견을 존중하여 가급적 원안대로 받아야 한다.
11. ③ 주민참여예산제 운영과정에서 나타나고 있는 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?(우선순위3가지)
 1순위()번, 2순위()번, 3순위()번
 주민들이 구 재정에 대해 잘 모른다

①

- ② 주민들이 예산편성 과정에 참여하는 데 필요한 전문지식이 부족하다
- ③ 주민들이 예산편성 과정에 참여할만한 필요성을 느끼지 못한다
- ④ 공무원들이 주민들의 예산참여 대해 적극적이지 않다.
- ⑤ 예산참여시민위원회의 전문성과 활동역량이 부족하다
- ⑥ 예산시민위원회에 제공되는 각종 정보와 자료가 부족하다
- ⑦ 예산편성기간이 짧아서 주민참여예산제 운영에 필요한 시간이 부족하다
- ⑧ 구의 재정상태가 열악하여 주민들로부터 수렴된 의견을 제대로 반영하기 어렵다
- ⑨ 예산참여시민위원회를 위한 지원(수당 등)이 부족하다

12. 주민참여예산제 활성화를 위해 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?(우선 순위 3가지)

1순위 ()번, 2순위 ()번, 3순위 ()번

구청장의 적극적인 관심과 추진 의지

- ① 공무원의 적극적인 자세
- ② 주민들의 적극적인 참여
- ③ 전문가 및 시민단체와의 협력
- ④ 지방의회와의 협조
- ⑤ 예산참여시민위원의 자질 향상
- ⑥ 알기 쉬운 재정정보의 제공
- ⑦ 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대
- ⑧ 주민 의견에 대한 객관적인 심의기준 마련
- ⑨ 집단 이기주의와 같은 역기능 통제
- ⑩ 지방자치단체의 예산 자율성 확대
- ⑪ 우수 제안자에 대한 인센티브 확대제공
- ⑫ 다양한 계층으로 이루어진 시민위원회 구성
- ⑬ 시민위원에 대한 적극적인 지원(수당 지급 등)

13. 예산안에 대한 주민 의견반영범위는 어디까지가 바람직하다고 생각하십니까?

현행대로(일반회계 부분만)

일반회계 + 특별회계 까지

- ① 일반회계 + 특별회계 + 기금 까지
- ②
- ③

14. 예산편성절차상 주민의 의견반영범위는 어느 범위까지가 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 현행대로(본예산만) ② 본예산 + 추가경정예산

15. 예산편성안에 대한 주민 의견 반영 범위는 어디까지가 바람직하다고 생각하십니까?

- 현행대로 - 자체수입(지방세 등)을 통한 자체사업만
 ① 관련법령 등에 의해 용도가 제한된 경비(목적재원, 법정경비)를 제외한 나머지
 ② 예산안 전부
 ③

16. 현재 예산과정 중 예산편성에서만 주민의 참여가 이루어지고 있습니다. 향후 주민의 참여폭이 어느 범위까지 확대되어야 한다고 생각하십니까?

- 현행대로(예산편성)
 ① 예산편성 + 예산집행
 ② 예산편성 + 예산집행 + 예산결산
 ③ 계획(중기지방재정계획 및 투융자심사)+예산편성+예산집행+예산결산 등
 ④ 모든 과정

끝으로 귀하의 인적사항에 대해서 간단히 여쭙겠습니다.

♣성 별 ① 남성() ② 여성()

나 이	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상
직 급	① 5급이상 ③ 6급 ④ 7급 ~ 9급 ⑦ 기타
공직 근무년수	① 5년이하 ② 6-10년 ③ 11-15년 ④ 16-20년 ⑤ 21년이상
	- 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 -

광주광역시 북구 주민참여예산제에 관한 설문조사

(의회의원용)

안녕하십니까?

내 목소리가 현장에서 실천되고 내가 낸 세금이 제대로 사용되고 있는지를 살피는 것은 지방자치의 본질적 모습입니다. 하나하나의 참여가 모여 이룬 것이 바로 지방자치이며, 자치의 방향은 선진한국일 것입니다. 우리가 염원하는 선진국의 꿈은 이런 실천적 경쟁력을 통해서 이루어 질 수 있습니다.

행정은 이런 제도를 창출하고 다양한 정책을 듣기 위한 노력이 필요합니다. 이런 절차성은 우리의 참여를 더욱 풍성하게 해줄 것입니다. 광주 북구에서는 주민참여를 활성화하고자 전국 최초로 “주민참여예산제도”를 실시하여 금년에 6년째를 맞이하고 있습니다.

“주민참여예산제”는 예산편성을 주민과 함께하여, 행정기관의 투명성을 강화하고 예산의 민주성을 높이는 제도입니다. 예산편성에 주민들이 자발적으로 참여하여 공무원들이 하는 예산을 직접 짜는 것입니다. 즉, 나에게 필요한 도로를 건설하던지, 하수도를 보수하고 우리 자녀들이 다니는 안전한 통행로를 만드는 등 그동안 소외되었던 부분까지 골고루 혜택이 돌아가도록 하는 것을 말합니다.

이 설문은 광주 북구에서 추진하고 있는 주민참여예산제의 발전적 방향을 찾기 위한 목적으로 실시하며, 본 조사의 결과는 연구와 통계처리만을 위해 사용될 것입니다.

- ⑨ 예산참여시민위원회를 위한 지원(수당 등)이 부족하다
7. 주민참여예산제 활성화를 위해 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?(우선 순위 3가지)
 1순위 ()번, 2순위 ()번, 3순위 ()번
 구청장의 적극적인 관심과 추진 의지
 ① 공무원의 적극적인 자세
 ② 주민들의 적극적인 참여
 ③ 전문가 및 시민단체와의 협력
 ④ 지방의회와의 협조
 ⑤ 예산참여시민위원의 자질 향상
 ⑥ 알기 쉬운 재정정보의 제공
 ⑦ 예산학교 등 주민, 공무원 대상 교육 확대
 ⑧ 주민 의견에 대한 객관적인 심의기준 마련
 ⑨ 집단 이기주의와 같은 역기능 통제
 ⑩ 지방자치단체의 예산 자율성 확대
 ⑪ 우수 제안자에 대한 인센티브 확대제공
 ⑫ 다양한 계층으로 이루어진 시민위원회 구성
 ⑬ 시민위원회에 대한 적극적인 지원(수당 지급 등)
 ⑭
8. 예산편성안에 대한 주민 의견 반영 범위는 어디까지가 바람직하다고 생각하십니까?
 현행대로 - 자체수입(지방세 등)을 통한 자체사업만
 ① 관련법령 등에 의해 용도가 제한된 경비(목적재원, 법정경비)를 제외한 나머지
 ② 예산안 전부
 ③
9. 현재 예산과정 중 예산편성에서만 주민의 참여가 이루어지고 있습니다. 향후 주민의 참여폭이 어느 범위까지 확대되어야 한다고 생각하십니까?
 현행대로(예산편성)
 예산편성 + 예산집행
 ① 예산편성 + 예산집행 + 예산결산
 ② 계획(중기지방재정계획 및 투융자심사)+예산편성+예산집행+예산결산 등 모든 과정
 ③
 ④ - 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 -