



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 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](#)

석사학위 논문

제주특별자치도의 주민참여예산제도 도입에
따른 의식분석과 발전방안에 관한 연구



제주대학교 경영대학원

회계학과

홍 정 기

2007년 6월

제주특별자치도의 주민참여예산제도 도입에 따른 의식분석과 발전방안에 관한 연구

지도교수 이 상 봉

홍 정 기

이 논문을 경영학 석사학위논문으로 제출함.

2007년 6월

홍정기의 경영학 석사학위논문을 인준함.

심사위원장 _____ 인

위 원 _____ 인

위 원 _____ 인

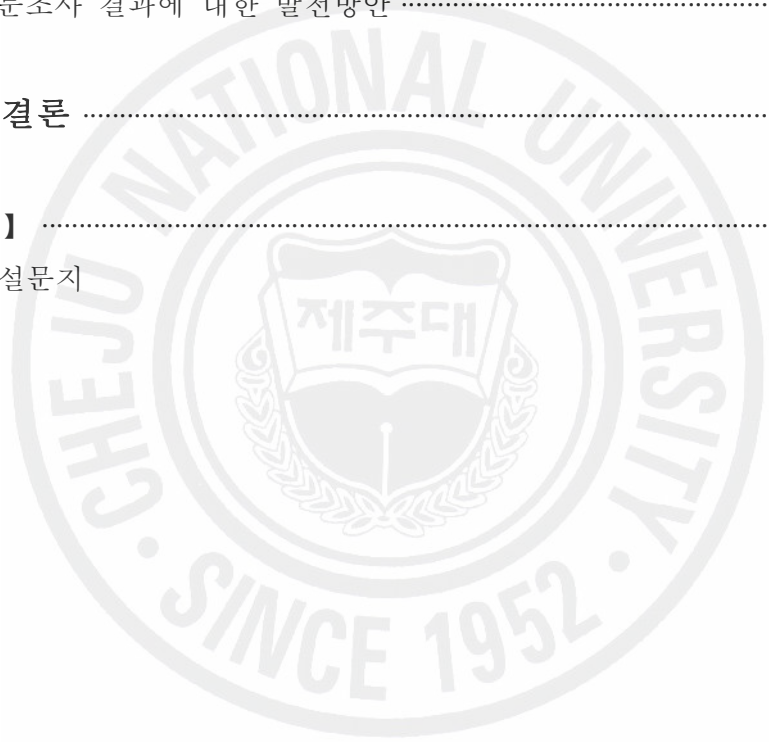
제주대학교 경영대학원

2007년 6월

【목 차】

제1 장 서론	1
제 1 절 연구배경과 목적	1
제 2 절 연구 방법 및 논문의 구성	3
제 2 장 주민참여예산제도에 관한 이론적 고찰	5
제 1 절 주민참여예산제도의 의의와 필요성	5
1. 주민참여예산제도의 의의	5
2. 주민참여예산제도의 필요성	6
3. 주민참여예산제도의 한계와 대응논리	11
제 2 절 주민참여예산제도의 유형과 국내의 도입현황	15
1. 주민참여예산제도의 유형	16
2. 국내의 주민참여예산제도의 도입현황	21
제 3 장 제주특별자치도 주민참여예산제도의 적합모형	46
제 1 절 제주특별자치도 주민참여예산제도 도입의 필요성	46
제 2 절 제주특별자치도의 조례제정과정	47
1. 조례제정 근거 및 경과	47
2. 조례제정의 기대효과 및 문제점	47
3. 주민참여예산운영조례안의 주요내용	48
제 3 절 제주특별자치도의 적합 모형	49
1. 주민참여예산제도의 모형별 특징 요약	49
2. 제주특별자치도에 적합한 주민참여예산제도 모형의 선정	51
제 4 장 주민참여예산제도 도입에 따른 의식분석	52
제 1 절 설문조사	52
1. 설문조사 방법	52
2. 표본의 특성	53

제 2 절 주민참여예산제도 도입에 대한 설문조사 결과	54
1. 주민참여 예산제도에 대한 이해	54
2. 주민참여 예산제도에 대한 기대	55
3. 주민참여 예산제도의 역기능	56
4. 주민참여 예산제도의 성공요인	57
5. 주민참여 예산제도의 제약요인	58
제 3 절 제주특별자치도 성공적 주민참여예산제도 도입방안	59
1. 주민참여 예산제도의 모형 선정에 대한 검토	59
2. 설문조사 결과에 대한 발전방안	63
제 5 장 결론	66
【참고문헌】	68
【부록】 : 설문지	



< 표 목 차 >

<표 2-1> 지방재정운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치	8
<표 2-2> 전국 지방자치단체의 주민참여예산제도 도입 현황(2007년 현재)	15
<표 2-3> 주민참여 수준의 유형 분류에 관한 기존 이론	16
<표 2-4> 예산참여의 모형과 주민참여예산제도	17
<표 2-5> 우리나라 주민참여예산제도의 모형분류	19
<표 2-6> 2003년 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 추진상황	22
<표 2-7> 광주광역시 북구 주민참여예산제도 운영조례 추진일정	23
<표 2-8> 광주광역시 북구 주민참여예산제도 운영조례시행규칙 추진일정	23
<표 2-9> 광주광역시 북구 예산참여시민위원회 분과위원회 구성 현황	27
<표 2-10> 울산광역시 동구의 주민참여예산제도 추진상황	32
<표 2-11> 울산광역시 동구의 2004년도 주민참여예산제도 운영방법	33
<표 2-12> 울산광역시 동구 중점투자분야 선정 우선순위 항목.	35
<표 2-13> 울산광역시 동구 예산참여시민위원회 구성 및 담당부서	37
<표 2-14> 인천광역시 연도별 예산정책토론회 추진현황	42
<표 2-15> 광주광역시 주민참여예산제도 도입과정	44
<표 3-1> 주민참여예산제도의 모형별 특징	50
<표 4-1> 표본의 특성	53
<표 4-2> 주민참여예산제도의 이해에 대한 설문조사 결과	54
<표 4-3> 주민참여예산제도에 대한 기대에 대한 설문조사 결과	56
<표 4-4> 주민참여예산제도의 역기능에 대한 설문조사 결과	57
<표 4-5> 주민참여예산제도 도입의 성공요인에 대한 설문조사 결과	58
<표 4-6> 주민참여예산제도 도입의 제약요인에 대한 설문조사 결과	59
<표 4-7> 주민참여예산제도의 주민참여 대상과 범위	60

< 그림 목 차 >

<그림 2-1> 주민참여예산제도의 유형 분류	18
<그림 2-2> 광주광역시 북구 주민참여예산제도 운영시스템	24
<그림 2-3> 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 운영과정	25
<그림 2-4> 울산광역시 동구의 2004년도 주민참여예산제도 운영 체계도	34



제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경과 목적

중앙정부나 지방자치단체에서 사용하는 예산의 주인은 세금을 내는 국민이기 때문에 국민은 예산이 어디에, 어떻게 쓰이는지 알권리가 있으며, 자신이 낸 세금을 어디에, 어떻게 쓸 것인지를 결정하는 과정에 참여할 권리가 있다(박광우, 2006). 그러나 오랫동안 예산편성이나 집행과정에서 납세자들이 최소한의 알권리를 보장받거나 참여할 방법이 없었다. 이 같은 문제의식으로부터 참여예산제도의 필요성이 제기되었다.

예산과정에서의 시민참여는 중앙정부와 지방자치단체 모두 가능하지만 참여예산제도는 주로 지방자치단체를 대상으로 하고 있다(윤영진, 2003). 우리나라에서 참여예산제도는 참여정부에서 활성화된 시민단체의 예산감시운동 이후 일부 지방자치단체가 예산편성과정에서 예산정책공청회를 개최하는 등 시민참여의 공식적인 통로를 만들면서 도입되기 시작했다.

‘참여정부’하에서 자율-책임-참여의 원칙에 기초해 국정목표로 추진하고 있는 지방분권 정책에 따라 참여예산제도가 본격적인 제도화 단계에 들어섰기 때문에 그 역사는 일천하다 볼 수 있다. ‘참여정부’ 출범이후 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’을 통해 제시된 ‘참여적 지방재정 운영’을 위한 여러 제도적 장치 중의 하나로 지방자치단체의 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 제도 도입이 추진되었다. 실제로 ‘참여정부’는 2004년 지방예산편성지침으로 예산편성 전에 주요사업에 대하여 인터넷 설문조사, 공청회 등을 통한 의견수렴 절차를 이행하도록 하는 주민참여형 예산편성제도를 도입하여 운영하도록 지방자치단체에 권고하였다.

이를 계기로 광주광역시 북구가 2003년부터 시민단체가 제시한 유형의 주민참여 예산제도를 실험적으로 시행했고, 2004년 3월 우리나라에서는 처음으로 ‘광주광역시 북구 주민참여예산조례’를 제정하였다. 이어 광주광역시 북구 사례를 벤치마킹하여 울산광역시 동구가 주민참여예산조례를 제정한 것을 비롯하여 전국적으로 지방자치단체들이 관심을 갖기 시작했다.

이와 같은 상황에서 ‘참여정부’는 지방자치단체가 주민참여예산제도를 의무적으로 도입하는 내용을 담은 지방재정법 개정 법률안을 2004년 정기국회에 제출했으며¹⁾, 국

회는 2005년 6월29일 지방재정법 개정법률안을 처리했다.

이처럼 주민참여예산제도의 도입 및 시행 역사가 짧고 실제 적용사례도 많지 않기 때문에 주민참여예산제도에 대한 국내의 연구는 미약한 실정이다. 지금까지 주민참여예산제도에 대한 연구는 제도 도입의 필요성에 관한 연구(곽채기, 2003; 이원희, 2003; 박광우, 2003), 브라질 포르투 알레그레시를 비롯한 국내외 도입사례 소개와 시사점 분석(김웅, 2001; 장석준, 2003; 김철, 2004; 나중식, 2004; 진경아, 2005; 박광우, 2005)이 이루어졌다. 여기에 한국에서의 주민참여예산제도가 현실적 한계라는 연구(임동욱, 2003; 문영세, 2003; 이강원, 2003)도 있다. 여기서 한발 나아가 예산참여의 유형을 개발하거나 주민참여예산제도의 성공적인 정착을 위한 제도적 환경과 운영방안에 관한 연구(곽채기, 2005a, 2005b), 브라질 포르투 알레그레시 참여예산모델과 미국 중소도시의 참여예산운영모형, 광주광역시 북구의 참여예산운영모형 등 3국 사례를 제도적 측면에서 비교분석한 연구(나중식, 2005)도 있다.

한편, 제주특별자치도는 2006년 2월에 “주민참여예산조례(안)”를 만들어 입법예고한 바 있으며, 2007년 5월 현재 “주민참여예산조례 제정연구회”²⁾를 통해 그 합리성과 타당성을 확보하고 있다. 주민참여예산제도의 도입은 지방분권화 시대에 들어맞는 제도이다. 하지만, 시행 상 많은 문제점을 내포하고 있는 것도 사실이다. 이에 본 논문에서는 주민참여예산제도를 도입하고 있는 국내의 운영사례를 종합적이고 체계적으로 비교분석하여 제주특별자치도의 특성에 맞는 모형이 어떤 것인지를 선정해 보고자 한다. 또한, 동 제도에 대해 조직구성원들이 어떻게 기대하고 있는지를 설문조사를 통해 분석해보고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 두 가지 측면에서 실시된다. 첫째, 주민참여예산제도의 이론적 배경을 조망하고 현재 우리나라의 지방자치단체들이 다양한 형태로 도입해 시행하고 있는 주민참여예산제도의 사례를 조사하여 제주특별자치도에 적합한 주민참여예산제도가 어떤 유형인지를 찾아보고자 한다.

둘째, 동 제도를 도입하려는 제주특별자치도의 특성을 감안해 동 제도의 도입이 지역구성원(일반시민, 주민자치센터 위원, 공무원)들에게 어떻게 인지되고 있는지를 살펴보고, 향후 주민참여예산제도의 발전방안을 제시 하고자 한다.

1) 정부가 국회에 제출한 지방재정법개정법률안 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행하여야 한다”라고 규정하였다.

2) 2007년 2월부터 공무원, 시민단체, 재정심의위원, 주민자치협의회 회원으로 구성된 「주민참여예산조례 제정연구회」가 연구회 활동을 실시하고 있으며, 연구회의 주된 활동은 주민참여예산의 범위, 절차, 조례의 내용, 주민참여를 위한 기구의 설치 및 각각의 역할에 대한 의견을 검토 중에 있다.

제 2 절 연구방법 및 논문의 구성

1. 연구방법

우리나라에서 주민참여예산제도는 다양한 형태로 도입·시행되고 있다. 광주광역시 북구가 전국에서 처음으로 조례로 주민참여예산제도를 제도화했지만 그 이전부터도 제한적이기는 하나 몇몇 지방자치단체가 예산편성과정에 주민참여의 공식적인 통로를 열어놓은 사례도 있는 것으로 조사되고 있다(박광우, 2006).

본 연구의 주된 관심은 제주특별자치도가 도입하고자 하는 주민참여예산제도의 방향성과 발전방안을 마련해 보는 것이다. 이를 위해 문헌연구, 사례의 비교분석연구 및 설문조사를 실시하였다. 우선, 문헌연구는 주민참여예산제도의 의미와 필요성에 대한 이론적 고찰과 모형 개발에 관한 기존 연구문헌 등을 수집하여 정리하였다. 또한 사례연구 및 비교분석연구는 우리나라 지방자치단체의 주민참여예산제도에 대한 기존 연구 자료를 확보하여 정리하였다. 또한 동 제도의 도입이 지역구성원들에게 어떻게 기대되고 있는지를 살펴보기 위해서, 일반시민, 주민자치센터 위원, 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사의 내용은 주민참여예산제도 도입에 대한 기대, 역기능, 도입의 성공요인 및 제약요인 등이며, 설문지는 5월3일부터 약 보름간 배포 및 회수하였고, 회수된 설문지의 분석에는 SPSS 11.0을 이용하였다.

2. 논문의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에서는 연구배경과 목적 및 연구방법을 제시하였으며, 제2장 주민참여예산제도에 관한 이론적 고찰에서는 주민참여예산제도의 의의, 목적 및 필요성과 주민참여예산제도의 유형과 국내의 도입현황을 살펴보았다. 제3장 제주특별자치도의 성공적 주민참여예산제도 도입요소에서 제주특별자치도의 주민참여예산제도 도입의 필요성과 조례제정 과정, 제주특별자치도의 특성에 적합한 주민참여예산제도의 도입 타당성을 검토하고, 제주특별자치도의 성공적 주민참

여예산제도 도입요소를 살펴보았다. 제 4장 주민참여예산제도의 성공적 도입요인에 대한 인식조사에서는 주민참여예산제도 도입에 대한 설문조사 내용과 설문조사 결과를 분석하였으며, 이를 토대로 발전방안을 제시하였다. 마지막 제5장 결론에서는 연구결과를 요약하였다.



제 2 장 주민참여예산제도에 관한 이론적 고찰

제 1 절 주민참여예산제도의 의의와 필요성

1. 주민참여예산제도의 의의

주민참여는 정부의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 일반 주민의 행위라고 정의할 수 있으며, 그 특징은 다음과 같다(이승중, 2005). 첫째, 주민참여는 정치전문가가 아닌 아마추어(amateur)로서의 일반 주민에 의한 행위라는 점, 둘째, 주민참여는 공공문제에 관한 영향력 행사를 목적으로 하는 행위라는 점, 셋째, 주민참여는 단순한 인식이나 태도가 아닌 명시적인 행위 또는 활동이라는 점이다.

주민참여예산제도는 예산운영의 모든 과정에 납세자인 주민들이 참여하는 제도를 말한다. 그러나 주민참여예산제도는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도이다.³⁾ 즉, 실질적 의미의 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의 및 의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 참여하는 것이다. 여기서 주민참여예산제도의 핵심은 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하여, 우선순위결정 등에 의견을 제시하여 반영하는 것이라고 할 수 있다(곽채기, 2005b).

주민참여예산제도를 예산과정 중 편성단계에의 참여에 초점을 맞추는 것은 실효성 측면에서 타당성을 찾을 수 있다. 먼저 우리나라는 행정부제출예산제도(executive budget system)가 법제화된 이후 예산편성권은 행정부 또는 집행부가 담당하고 있다(강신태, 2000). 또한 예산의 심의·의결권은 지방의회에 있다.⁴⁾ 이처럼 예산은 집행

3) 광의의 참여예산제도는 예산 전 과정에의 시민 참여를 의미하지만 협의의 참여예산제도는 편성 단계에서의 시민참여를 의미한다(윤영진, 2003 p:452).

4) 지방자치법 제118조 (예산의 편성 및 의결) 1항은 '지방자치단체의 장은 회계 연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계 연도개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계 연도개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다'고 규정하고 있고, 제2항은 '제1항의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 개시 15일전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 개시 10일전까지 이를 의결하여야 한다'고 규정하고 있다.

부와 의회의 역할분담에 의해 편성되고 확정되어 한번 집행되면 돌이킬 수 없다. 따라서 편성-심의·의결-집행-결산의 예산운영과정 중 편성단계에서의 주민참여가 가장 효율적이라고 할 수 있다. 즉, 예산운영과정에서 발생할 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 사전에 통제하기 위해서는 예산편성과정에 납세자들이 참여해야 한다는 것이다.

주민참여예산제도는 기존 예산행정 패러다임의 전환이라는 점에서도 의미가 있다. 그동안 행정부채출주의로 인해 폐쇄적인 관료적 의사결정과정에 기초하여 집행부가 독점적으로 행사해왔던 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하여 사업의 타당성과 우선순위결정 등에 의견을 제시하고 반영하는 것이기 때문이다. 따라서 주민참여예산제도는 기존의 '관치' 모델과는 근본적으로 다른 민·관 협치(거버넌스, governance)모델의 일종이다.

주민참여예산제도는 집행부 주도 또는 관료 중심의 예산편성방식의 한계를 극복하고 예산편성과정에 시민참여를 확대함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의 이념을 구현하는 데 그 목적이 있다. 이 과정에서 주민참여예산제도는 예산삭감만을 목적으로 하지는 않는다. 그 보다는 예산편성과정에서 지역주민들이 참여해 우선순위 결정 등에 대한 의견을 제시하여 반영함으로써 불요불급한 예산은 삭감하되, 반드시 필요한 예산은 증액 편성토록 요구하는 역할을 수행한다(박광우, 2003).

2. 주민참여예산제도의 필요성

1) 지방자치의 실질적 구현

민주주의의 공간적 측면에서의 실현이라고 할 수 있는 지방자치는 구성원들인 주민의 자기결정과 자기책임의 원칙에 입각해 지역을 경영하는 것이다. 따라서 지방자치는 지방자치단체의 의사결정이 최종적으로 그 구성원인 주민의사에 기초하여 이루어져야 정당화될 수 있다.

주민참여예산제도는 이와 같은 주민자치 이념을 지방재정운영에서 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 즉, 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 예산의 선호와 우선순위를 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 주민참여예산제도는 재정운영과정에서 참여민주주의 또는 직접민주주의를 구현하기 위한 제도가

다.

특히 지역주민들의 삶에 대해서 지방자치가 미치는 영향이 점점 커지고 있고 그 중의 핵심이 예산이라고 할 때 주민참여예산제도는 지방자치 정착과 활성화를 위해서 반드시 필요한 제도이다. 실제로 지방자치단체의 정책과 사업은 기본적으로 주민 생활과 밀접한 것들인데, 지방자치단체의 중요한 사무는 결국 예산이 투입되어야 하기 때문에 예산운영과정에 주민참여는 더욱 중요하다.

주민참여예산제도의 필요성은 지방자치의 완성이라는 측면에서도 살펴볼 수 있다. 지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 이는 분권과 주민참여로 재정리할 수 있는데 이 두 가지가 동시에 추진될 때 지방자치는 활성화될 수 있다. 다시 말해 지방분권과 주민참여는 동전의 양면과도 같은데 만약 분권에 비해 주민참여의 제도화를 소홀히 하면 지방자치는 일부 지역 엘리트의 강화와 독주만을 보장하는 것으로 전락할 수밖에 없다.

실제로 주민참여가 이뤄지지 않을 경우 행정 관료의 기본성향에 따라 정책결정과 집행과정에 능률 편향을 띠게 될 가능성이 높다. 따라서 주민참여는 정책과정에 주민 의사를 투입시켜 정책내용이 일부 계층이 아닌 일반주민의 이익에 보다 부합하는 방향으로 결정되도록 함으로서 사회적 형평성이 제고된다고 할 수 있다(김익식, 2003).

이런 관점에서 볼 때 지방자치 활성화를 위해 주민참여의 확대는 필수불가결한 요소이다. 특히 주민참여예산제도는 지방자치단체의 정책과 사업을 담고 있는 예산의 편성과정에 대해 직접 주민들이 참여하는 것이므로 지방자치의 이념을 구현하는 핵심수단이 될 것이다.

2) 재정민주주의의 실현

재정민주주의(fiscal democracy)는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다. 재정민주주의를 협의로 해석할 때는 국가의 재정활동이 국민(주민)의 대표기관인 국회(지방의회)의 의결에 의해 행해져야 한다는 의미로 이해된다. 광의의 재정민주주의 개념은 납세자 주권으로 해석된다. 민주주의가 주권이 국민에게 있음을 선언한 제도이듯이, 재정민주주의 개념도 재정 주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다.⁵⁾

5) 이렇듯 재정민주주의 개념을 납세자 주권으로 확대 해석할 때 국민은 이제 더 이상 과세와 공공서비스 수혜의 대상이라는 수동적 객체가 아니다. 예산과정에 국민의 의사를 반영하고, 예산운명을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고, 또 해야 하는 능동적 주체이다. 또한 재정민주주의란 예산상의 의사결정 및 예산운명을 민주화한다는 의미이기도 하다(윤영진, 2003: p.430-431).

지방재정 운영과정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 통해 재정민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치는 다양한 형태로 설계되어 운영되고 있다. 이를 참여의 지향성(orientation)과 참여의 시점(예산집행 전후 시점)을 기준으로 <표 2-1>과 같이 유형화 할 수 있다(곽채기, 2005b).

<표 2-1> 지방재정운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치

참여의 지향성 참여의 시점	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	· 재정정보공개 (예산편성안, 예산 공개)	· 주민참여예산제도
사후적	· 재정정보공개 (결산정보 공개)	· 주민(납세자)소송제도 · 주민감사청구제도 · 정보공개청구 · 예산감시운동

자료 : 곽채기(2005b)

재정민주주의를 구현하기 위한 납세자인 지역주민의 직접참여 및 통제수단인 주민참여예산제도는 예산편성단계에서 활용되며, 참여의 시점은 예산편성이전단계로 사전적이다. 반면 예산감시운동, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 납세자소송제도는 예산안 심의 및 예산집행에 대한 외부적 감시로 사후적 통제장치라고 할 수 있다.

재정정보공개제도는 납세자들이 예산집행 전후에 각각 활용할 수 있도록 법적으로 보장되어 있는데 이는 주민의 이해와 참여 및 협조를 통한 재정민주주의의 실현이라고 이해할 수 있다. 현재 지방재정법 제118조의3항에 따라 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매회계년도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 기타재정운영에 관한 주요사항을 주민에게 공개하도록 하고 있다.⁶⁾

이러한 여러 가지 주민참여제도 및 통제제도 중에서 재정민주주의와 납세자주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 장치는 주민참여예산제도와 납세자소송제도라고 할 수 있다. 그러나 납세자의 입장에서 보다 실효성 있는 제도는 주민참여예산제도이다. 왜냐하면 주민참여예산제도는 예산편성과과정에서 사전적, 적극적으로 시민참여 및 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치이기

6) 이와 관련한 법적인 규정으로는 예산의결내용의 고시(지방자치법제124조), 결산결과의 고시(지방자치법제125조), 재정운영상황의 공개(지방재정법제118조의3) 등이 있다.

때문이다.

반면 납세자소송제도는 국가나 지방자치단체의 예산이 위법하게 사용된 경우 그 행위에 대해 재정적인 책임을 물을 수 있는 제도적 장치지만 사후적인 통제다. 예산이란 한번 집행하면 바로잡기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 납세자 소송을 통해 책임을 묻는다고 할지라도 그에 따른 비용과 부작용을 감안하면 결국 주민참여예산제도를 통해 사전에 예방하는 것이 훨씬 효과적이라고 할 수 있다.

3) 대의민주주의의 한계 극복

예산결정과정은 전형적인 대의민주주의로서, 예산편성, 예산심의, 예산집행, 결산 및 회계검사의 과정을 행정부와 의회가 서로 견제와 균형을 이루도록 제도화함으로써 국민에게 책임을 다하도록 제도화되어 있다. 그러나 실제 예산결정은 대리인인 관료나 의원들의 이익을 극대화하는 방향으로 이루어짐에 따라 주민들의 직접참여가 정당화된다(나중식, 2004). 즉, 예산운영과정에서의 단체장 및 관료, 그리고 의회의 실패가 주민참여예산제도의 필요성을 제기하게 된 배경이라는 것이다.

관료의 실패는 전통적인 관료제의 실패에 관한 분석에서 나타난 공공선택이론에 그 뿌리를 두고 있다.⁷⁾ 즉, 공공서비스를 독점적으로 공급하는 전통적인 정부관료제는 시민의 요구에 민감하게 반응을 보일 수 없는 제도적 장치이며 동시에 조직화된 압력단체들의 영향 하에 공공서비스를 독점적으로 공급하고 소비자인 시민의 선택을 억압하기 때문에 정부실패의 원인이 된다는 것이다.

또한 민선자치시대 개막이후에는 단체장의 선심성 예산이나 전시성 사업, 난개발과 함께 각종 예산낭비 사례 등 지방재정의 비효율성이 노출되기도 한다. 주민참여예산제도는 이와 같은 관료 및 단체장의 실패를 극복하기 위한 제도적 장치중의 하나라고 할 수 있다.⁸⁾ 즉, 주민참여예산제도를 통해 예산편성과정에서부터 주민들이 참여해서 사업의 필요성과 타당성, 예상되는 효과(성과)에 대해 평가하고, 그 결과를 바탕으로 예산을 편성함으로써 예산편성의 투명성과 민주성을 확보하고 결과적으로 예산결정의 효율성을 제고할 수 있기 때문이다.

예산편성과정에 대한 주민참여란 결국 어떤 정책, 어떤 사업에 예산이 우선적으로

7) 오스트롬 부부(Vincent Ostrom & Elinor Ostrom)에 의하여 행정학에 도입된 공공선택이론은 행정을 근본적으로 공공재의 공급과 소비로 파악하고 공공부문에 경제학적 관점을 도입하려는 접근법이다. 공공선택론은 정부실패를 극복하기 위해 공공서비스를 제공할 때에 시민 개인의 선호와 선택을 존중하고, 경쟁을 통하여 서비스를 생산하고 공급하게 함으로써 행정의 대응성을 높일 수 있다고 주장한다(정철현, 2003: p.325-330).

8) 일반적으로 자치단체장은 주민의사 뿐만 아니라 특수이익이나 자신의 이익에 따라 행동할 수 있으며, 관료의 행태는 민주성보다는 능률성에 의하여 지배되는 경향이 강하다(이승중, 1997: p:249-250).

투입될 것인지에 대해 주민들의 의사가 반영될 수 있도록 하는 것이다. 따라서 주민 참여예산제도를 통해 지방자치단체의 재원이 주민들의 입장에서 가장 효율적으로 배분되고 그 결과 주민들의 삶의 질이 향상될 수 있다.

지방의회 예산심의의 한계도 주민참여예산제도 도입 필요성으로 제시되고 있다. 즉 지방의회의 예산심의 결과를 분석해 보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정(삭감 또는 증액조정) 규모와 그 비율이 매우 제한적이기 때문이다(곽채기, 2005a).

4) 민주적 거버넌스의 구현

과거에는 행정이 일방적으로 국민을 대상화하고 ‘통치’했으나 민주주의의 발달과 시민사회의 확장은 이를 더 이상 용납하지 않는 ‘협치’시대로 변화시키고 있다. 새로운 행정패러다임은 주민들의 투표를 통해 권한을 위임받은 정부가 주민을 위한 대리인의 역할을 수행하던 구조에서 대리인들의 정책결정과정에서 시민사회, 여기에 기업영역이 공동참여와 협력이 일상화되는 시스템이다.

거버넌스(governance)는 ‘기존의 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간의 상호작용네트워크’의 개념으로 정의하기도 하고, ‘정부의 관리혁신과 민주적 정책 참여네트워크가 결합된 새로운 의미의 정책관리체제’로 설명하기도 한다. 따라서 거버넌스는 기존의 행정패러다임을 근본적으로 바꾸는 행정개혁프로그램이다.

주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민이 참여하여 지방자치단체와 주민들이 함께 예산편성을 하는 것이므로 거버넌스의 한 형태라고 할 수 있다(안성민, 2005).

즉 협력적 네트워크, 참여적 발전과 상호협력의 기제로 새롭게 등장한 거버넌스이론이 집행부의 독점적 결정권을 행사하도록 하던 종래의 예산편성권의 일대개혁을 가져오게 했다는 것이다.

따라서 주민참여예산제도는 지방재정운용에 있어 지방자치단체와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 제도적 장치의 한 형태이며 네트워크 구축을 촉진할 수 있을 것이다(곽채기, 2005b).

이런 점에서 주민참여예산제도는 공동체주의(communitarianism)이념에 기초한 지방재정의 운용을 위한 장치라고 할 수 있다.⁹⁾ 공동체주의는 개인의 가치보다 전체

9) 공동체주의는 미국의 근린참여제도(neighborhood participation)의 이념적 토대를 제공하고 있는 것으로 평가되고 있다. 공동체주의와 대립되는 이념은 자유주의(liberalism)이다. 두 이념은 모두 참여의 필요성은 인정하지만 바람직한 참여의 정도와 폭에 대해서는 서로 견해가 다르다. 즉, 자유주의는 참여가 의사결정비용을 증가시킨다는 인식에 기초하여 적절한 참여를 통하여 자신의 이념을 확인하고 실현하는 것이 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄이는 데 기여하여 정치체제의 효율화에 기여한다고 주장한다. 따라서 자유주의 이념에 입각한 주민참여예산제도는 자문기능이나 심의기능에 국한하는 적당한(moderate) 수준의 예산참여를 선호한다(한상일, 2003: p.408-409, 나중식, 2005: p.149-150).

공동체를 중시하며, 정치가 공동선을 실현하는 과정이라고 본다. 그래서 민주주의가 시민들의 삶 속에서 공고화되어 민주적 소양이 실질적인 행태로 규율하고, 그리하여 시민들이 참여에 대한 책무를 느끼도록 하는 실질적인 의미의 참여가 중요하다고 본다. 여기서 참여는 단지 체제의 효율성만을 추구하는 수단이 아니라 그 자체가 목적이 된다. 그 이유는 공동체주의자들은 참여를 통하여 시민들의 정치적 소양이 성장하고, 성숙된 의사결정과정을 학습하여 정치적 효능감도 증가하여 공동체의 응집력을 높인다고 믿기 때문이다. 그리고 개인은 사회로부터 자유로울 수 없는 존재이므로 사회의 집합적 의사결정과정에 참여해야 할 도덕적 의무가 있는 것으로 간주한다. 따라서 공동체주의 입장에서 볼 때 참여의 수준은 의사결정의 불확실성을 줄이는 수준을 넘어서 시민들의 삶에 영향을 주는 정책은 시민들이 스스로 결정할 수 있는 단계까지 확대되어야 한다고 본다(한상일, 2003).

3. 주민참여예산제도의 한계와 대응 논리

1) 주민참여예산제도의 한계

우리나라에서 주민참여예산제도가 성공할 수 있을까? 주민참여예산제도가 갖고 있는 긍정적인 의미와는 별도로 이 제도가 여러 가지 한계를 갖고 있다(임동욱, 2003)는 지적이다. 이로 인해 주민참여예산제도는 성공보다는 실패로, 내실보다는 형식으로 귀결될 가능성이 농후하다는 것이다. 이와 같은 지적은 주민참여예산제도가 안고 있는 제약조건을 치밀하게 점검하고 이들을 극복할 수 있는 전략을 세워 사전에 꼼꼼하게 준비하자는 취지에서 충분히 검토할 필요가 있어 보인다.

먼저 거시적 차원의 한계를 살펴보면 시민참여 활성화로 정치적 합리성은 제고될 수 있지만 경제적 합리성은 저하될 수 있다는 점이다. 예산결정에서 민주성은 증진되었지만 효율성은 저하된다는 것이다.

대의민주주의의 보완기제로 주민참여예산제도가 작동하면서 시민사회가 지방의회를 대체하는 또 다른 권부를 낳을 수도 있다는 지적도 있다. 즉, 지방의회라는 공식적인 대리인에 대한 견제·통제기제가 있는 이상 지방의회 기능의 개혁과 맞물려 돌아가지 않고 지엽적으로 주민참여예산제도를 시행하는 것은 문제가 있다는 것이다.

또한 상황요인으로 우리나라의 지방자치의 수준과 질이 주민참여예산제도의 성공을 가져올 수 있겠느냐는 것이다. 세계적인 주민참여예산제도의 성공사례인 브라질의

포르투 알레그레시의 경우 집행부의 노력과 함께 시민들과 시민단체들의 적극적인 참여의지와 공개적이고 투명한 참여시스템이 존재했으나 우리나라의 경우 그렇지 못한 것이 아니냐는 지적이다.

미시적 차원의 한계로 지적되는 것은 먼저 우리나라 지방자치단체의 현실적인 재정여건이다. 즉, 2002년 기준으로 전국의 248개 자치단체 중에서 60% 정도는 자치단체 수입만으로 인건비조차 해결하지 못하는 상황에서 참여가 의미가 있느냐는 것이다.

또한 지방자치단체 예산의 오·남용이 있는 것이 사실이라고 하더라도 기존의 시민운동이나 대리인과 대표에게 부여되고 있는 감사권의 합리적 활용을 통해 극복할 수도 있지 않느냐는 지적이다. 거기다 국비보조 등 목적재원과 법정경비 등으로 지방자치단체의 예산자율권이 부족한 점도 주민참여예산제도의 위협요인으로 제기되고 있다. 이와 함께 참여주체들의 인선과 조직은 물론 운동방식의 정당성을 확보할 구체적인 참여방법을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 오히려 주민참여주체와 기구가 관료기구에 포획되어 대리인에게 정당성 내지는 면책권을 부여하는 형식적인 기제로 작동할 수 있다는 우려다.

종합하면 주민참여예산제도의 한계 및 위협요인으로 효율성의 문제, 대표성과 전문성의 결여 등 참여주체의 문제, 의회 기능과 충돌문제, 지방재정의 한계 등 구조적인 문제 등이 주로 지적되고 있다.

2) 주민참여예산제도의 한계에 대한 대응논리

주민참여예산제도의 성공적인 도입과 운영을 위해서는 앞에서 지적한 한계를 효과적으로 극복하느냐가 관건이다. 그러나 이와 같은 한계에 대한 지적이 일부 타당성도 있지만 대부분 주민참여예산제도에 대한 오해에서 비롯된 과도한 우려라는 측면도 있다.

첫째, 효율성의 문제는 주민참여의 부정적 효과인 것은 틀림없다. 이승종(2005)도 정책결정자가 일일이 주민의 의사를 들어 정책을 결정한다는 것은 시간적으로나 비용 면에서나 비능률을 초래할 수 있다는 점을 인정한다. 하지만 그러한 비능률은 참여를 통한 긍정적 효과를 얻기 위한 최소한의 비용으로 간주되어야 한다고 본다. 즉, 정책결정 및 집행과정에서의 주민협조의 증대가능성을 생각한다면 이러한 측면을 지나치게 우려할 필요가 없다는 것이다.

무엇보다 주민참여예산제도는 오히려 예산운영의 효율성을 증대시키기 위해 필요하다는 점을 간과해서는 안 된다. 즉, 주민참여예산제도를 통해 주민의견이 반영된

예산안이 편성돼 그렇지 않았을 때 발생할 수 있는 예산낭비사례를 사전에 줄일 수 있다면 어느 것이 더 효율적인지는 자명한 이치이기 때문이다. 따라서 주민참여예산 제도가 정치적 합리성은 있어도 경제적 합리성은 떨어진다는 논리는 타당성이 떨어지는 주장이라고 할 수 있다.

둘째, 참여주체의 문제도 주민참여예산제도의 한계라기보다는 현행 예산제도의 한계이며 제도설계과정에서 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 먼저 전문성의 문제는 정보공개와 예산제도의 개혁이 해법이다. 정보공개 없이 참여 없다는 말이 있다. 여기서 중요한 것은 제대로 된 정보공개, 즉 공개된 정보가 내실이 있어야 한다는 것이다. 나아가 주민들의 입장에서 정보가 공개돼야 한다. 그 핵심은 예산서 개혁이다. 이를 위해 현행 품목별 예산서를 성과주의 예산서로 바꾸는 것이 필요하다. 성과주의 예산서는 현재 ‘장, 관, 항, 세항, 세세항, 목’에 기초하여 암호와 같은 품목별 예산서와 달리 지방행정 각 분야별로 전략, 성과목표, 성과지표를 구체화하여 이를 달성하는 데 소요되는 재원을 배분함으로써 지역주민들이 어떤 사업에 얼마의 재원을 어떻게 사용하였는지 일목요연하게 파악할 수 있다.

따라서 제대로 된 정보를 알기 쉽게 공개한다면 주민들의 입장에서 예산을 결코 어렵게 받아들이지 않을 것이다. 지금까지 예산서를 주민들이 이해하지 못하도록 한 것이야말로 납세자주권과 재정민주주의를 왜곡해온 반증이며, 그것이 주민참여예산제도가 제기된 이유이기도 하다는 점을 간과해서는 안 된다.

다음으로 대표성 문제는 주민참여예산제도의 운영과정에 참여할 주민의 조직화 방안에서 해법을 찾아야 할 것이다. 먼저 주민참여예산제도에 참여할 주민을 어느 선으로 정해야 할 것이냐 인데, 이는 해당 자치단체 주민 누구나 참여할 수 있도록 하는 것이 원칙이다. 그리고 시민사회단체, 전문가그룹의 참여도 주민참여예산제도의 효과를 극대화하기 위해 필요하다. 여기서 간과해서는 안 될 것은 집행부나 의회 등 주민들의 직접선거를 통해서 선출된 대리인들이 있는 상황에서 주민참여예산제도를 통해 참여하는 주민들이 어떤 대표성도 가질 수 없다는 점이다. 다만 이들이 주민의 입장을 대변하는 통로 역할을 할 수는 있을 것이다. 따라서 제도설계 과정에서는 지역주민을 주축으로 시민사회단체, 예산관련 전문가 등이 주민 의견을 대변할 수 있도록 조직화 방안을 찾는 것이 최대과제중의 하나라고 할 수 있다.

세 번째, 주민참여예산제도가 의회 권한을 침해한다는 지적은 예산운영과정에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 우리나라 예산관련법 체계상 예산편성권은 단체장에게 있고 심의·의결권은 의회에 있는데, 주민참여예산제도는 단체장이 독점했던 편성권을 재정민주주의 측면에서 납세자들과 공유하거나 납세자들에게 위임하

는 방식이다. 따라서 주민참여예산제도는 엄밀한 의미에서 의회의 권한과 충돌할 여지가 없다. 오히려 주민참여예산제도가 활성화되면 의원들이 활용하기에 따라 의회의 예산심의 기능을 보완 할 수도 있다. 즉, 집행부가 폐쇄적으로 독점했던 예산편성과정에 대해 주민참여예산제도가 도입되므로 인해 의원들도 예산관련 정보를 편성안 제출이전부터 접근할 수 있어 그만큼 예산심의의 시간을 확보할 수 있기 때문이다

근본적으로 주민참여예산제도는 현행 대의민주주의체제의 한계를 보완한다는 점에서 출발했다. 즉, 대표적인 대의민주주의 시스템인 예산행정에서 단체장과 의원들의 지대추구와 대리인문제가 발생하면서 보완적으로 직접민주주의체제인 주민참여예산제도의 필요성이 제기되었기 때문이다. 따라서 주민참여예산제도는 의회의 기능을 지원하고 강화하는 역할을 할 것이다.

네 번째, 지방재정의 한계 등 구조적인 문제는 주민참여예산제도를 제약하는 요인으로 극복해야할 과제이다. 그러나 지방재정의 한계는 현행 지방재정구조의 근본적인 변화 속에서 해결될 과제다. 이는 전반적인 지방분권의 실현 차원에서 해법을 모색할 수 있을 것이다. 이와 관련 주민참여예산제도가 활성화되면 지방재정의 문제점도 납세자들인 주민들이 알게 되고, 결국 주민들이 지방재정문제를 극복하고 해결할 수 있는 계기와 동력을 만들 수도 있을 것이다.

일반적으로 주민참여예산제도는 주민참여제도의 부정적인 효과가 있는 것이 사실이다. 그러나 이승종(2005)은 이러한 부정적 측면을 무시할 수는 없으며 지나치게 강조하는 것은 바람직하지 않다고 지적한다.

그것은 우리나라의 경우, 참여로 인한 부정적 요소를 강조하기에는 아직까지 참여가 매우 저조할 뿐만 아니라 정책결정자의 참여에 대한 인식 역시 저조한 상태이므로 아직까지 참여는 활성화의 대상이지 우려의 대상은 아니라는 것이다.¹⁰⁾ 뿐만 아니라 참여의 부정적인 측면으로 제기되고 있는 사항들은 대부분 적절한 정책적 노력을 통하여 완화 가능한 것이거나 우려 자체가 오해에서 비롯되었거나 아예 타당하지 않은 경우가 있다는 점도 간과해서는 안 된다는 것이다.

10) 이와 관련 ‘참여정부’ 출범이후 정부혁신지방분권추진위원회가 발표한 ‘지방분권 추진 로드맵’에 의하면 주민 의사의 직접적인 반영장치 미흡, 지방선출직의 행정책임 확보 장치의 미비, 지방자치단체의 정책과정에 주민참여 미흡 등의 현실 진단에 기초하여, 주민발안제도, 주민투표제도 등 직접참여제도를 확충하고, 주민소환제도의 도입을 검토하고 있으며, 참여적 예산편성 및 집행 등 정책과정에 주민참여기회를 확대하기 위한 개선방안을 제시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

제 2 절 주민참여예산제도의 유형과 국내의 도입현황

현재 주민참여예산제도를 도입해 시행하고 있는 지방자치단체의 현황을 자세히 살펴보면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2>에서 보는 바와 같이 조례를 통해 제도적으로 시행하고 있는 지방자치단체는 광주광역시 북구, 울산광역시 동구, 대전광역시 대덕구, 충북 청주시, 경기 안산시, 전남 순천시 등이다. 또한 조례를 제정하지 않고 행정력에 의해 시행하고 있는 지방자치단체는 인천광역시, 광주광역시, 경기 부천시, 전남 나주시, 광주광역시 동구, 광주광역시 남구, 서울특별시 강남구 등이다. 제주 특별자치도의 경우에도 공청회 등을 거쳐 주민참여예산제도의 도입필요성을 인지하고, 조례를 제정 중에 있으며, 객관적이고 합리적인 조례를 제정하기 위하여 학계, 시민단체 및 관련공무원이 포함된 조례제정연구회를 운영 중에 있다.

<표 2-2> 전국 지방자치단체의 주민참여예산제도 도입 현황(2007년 현재)

조례 제정 단계	광주광역시 북구	2003년 8월 전국 최초 도입, 2004년 3월 조례 제정
	울산광역시 동구	2004년 6월 조례 제정
	충북 청주시	2004년 시민참여기본조례에 명문화, 2005년 4월 조례 입법예고
	경기 안산시	2004년 시민참여기본조례에 명문화, 2005년부터 시행
	전남 순천시	2005년 3월 조례 제정
	대전광역시 대덕구	2005년 8월부터 시행, 11월 조례 입법예고
	제주특별자치도	2006년 7월부터 공청회 등을 통해 조례 제정 중(2007년 2월 국회 제출)
조례 제정 이전 단계	인천광역시	1999년부터 예산편성전 사이버토론회, 분야별 공청회 개최하여 주민의견 수렴·반영
	광주광역시	시민단체의 예산요구서 비공개결정 행정소송 취하조건으로 2004년부터 예산정책설명회 등 부분적 도입
	경기도	2005년부터 예산편성전 사이버 및 서면조사, 분야별토론회 개최하여 주민의견 수렴 반영
	전남 나주시 경기 부천시	2001년부터 연 1회 시민예산설명회 개최, 주요 시책 및 재정운영방향 주민의견 수렴
	광주광역시 동구 광주광역시 남구	2004년부터 구청장이 위촉한 예산참여시민위원회 구성 의견수렴
	서울특별시 강남구	2004년 1억 이상 사업비 동별로 배정 주민자치위원회에서 결정

1. 주민참여예산제도의 유형

주민참여예산제도의 모형 또는 유형은 지방자치단체(행정부)의 예산편성을 위한 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위), 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있는냐에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 여기서 주민참여예산제도의 모형 분류 기준으로 적용한 ‘주민참여 대상의 범위’와 ‘참여 수준’은 Dahl(1956)이 참여의 유형을 분류하기 위한 기준으로 제시한 폭(breadth)과 깊이(depth)라는 개념에 대응하는 것이다. 결국 주민참여예산제도의 기본 모형은 예산참여의 수준을 몇 단계로 어떻게 구분하느냐에 따라 결정되는데 먼저 주민참여 수준에 관한 기존의 연구결과를 정리해 보면 <표 2-3>과 같다(곽채기, 2005b).

<표 2-3> 주민참여 수준의 유형 분류에 관한 기존 이론

구 분	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)-적극적 참여(active participation)	정부-시민 관계
한상일(2003)	정보제공형-소극적 협의형-적극적 협의형-적극형	근린참여제도의 유형

자료 : 곽채기(2005b)

이 <표 2-3>에 제시된 내용을 바탕으로 주민참여예산제도의 기본 이념을 고려해 볼 때 제도의 모형 분류를 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여의 수준 또는 단계는 Arnstein(1969)의 주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 ‘consultation-cooperation-control’의 3단계, OECD(2001)의 ‘협의-적극적 참여’의 2단계, 한상일(2003)의 ‘소극적 협의형-적극적 협의형-적극형’의 3단계 등을 꼽을 수 있다.

이러한 주민참여 수준의 유형론에 기초하여 나중식(2004)은 예산참여의 모형을 ‘능동성과 주도권’ 및 ‘지방자치단체와 주민의 영향력 관계’를 기준으로 <표 2-4>와 같이 정부주도형, 민·관 협의형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 주민권력형의 3단계

로 구분하고 있다. 이어 형식적 참여예산제도인 ‘정부주도형’은 주민참여예산제도에 포함되지 않는 것으로 배제하고, 실질적인 주민참여예산제도를 소극적 협의형과 적극적 협의형, 주민 권력형으로 구분하고 있다.

여기서 ‘정부주도형’은 정부가 주도권을 갖는 참여제도로, 시민은 참여는 하지만 제도적 절차에 따라 반응하는데 그칠 뿐 참여의 결과에 대하여 유의미한 영향력을 갖지 못한다. 즉 참여의 결과는 정부의 반응내용에 따라 결정되므로 형식적 참여예산제도다.

다음으로 ‘민·관 협의형’은 정부와 시민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여 유형으로 시민과 정부사이의 쌍방향 의사전달이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그러나 그 정도에 따라서 ‘적극적 협의형’과 ‘소극적 협의형’으로 다시 나누어진다.

마지막으로 ‘주민 권력형’은 시민들이 예산결정과정에 적극적으로 참여하여 참여 방식과 내용도 시민들이 결정하는 형태의 참여를 말한다. 이는 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도로서 주민통제형 참여예산제도이다.

<표 2-4> 예산참여의 모형과 주민참여예산제도

구분 \ 참여유형	정부주도형	민·관 협의형		주민권력형
		소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한	관료 중심	협의를 통한 관료 의사결정		시민 중심
의사전달유형	하향적 (정보제공형)	쌍방향 (협의형)		쌍방향 (적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회
참여정도(단계)	형식적 참여단계 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계 (협동)		주민권력단계 (권한위임, 주민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

자료 : 나중식(2004)

그런데 나중식의 주민참여예산제도 모형론에는 참여의 유형을 분류하는데 적용할 수 있는 기준의 하나인 참여의 폭(breath)에 대한 고려가 누락되어 있다(곽채기, 2005b). 실제로 예산편성과정에 대한 주민참여가 보장된다고 하더라도 지역주민들이 참여할 수 있는 지방재정 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되느냐에 따라 주민참여 예산제도의 성격과 모형이 크게 달라질 수 있기 때문이다.

곽채기는 나중식 모형이 누락시킨 주민참여의 폭을 보완하여 주민참여예산제도의

모형을 주민참여의 수준과 대상 및 범위를 기준으로 <그림 2-1>과 같이 제시하고 있다.

<그림 2-1>에 의하면 주민참여예산제도의 모형을 다섯 가지로 구분하고 있다. 현재 대부분의 지방자치단체들이 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하고 있는 주민참여예산제도를 유형 I의 범주로 분류하고, 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례는 유형 III의 범주로 구분한다. 그리고 유형 V의 범주는 서울특별시 강남구에서 도입한 ‘동사업예산 주민참여제도’¹¹⁾를 대표적 사례로 꼽고 있다. 꼭책기는 이 중에서 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 우리가 지향해야 할 이상적인 주민참여예산제도의 모형으로 유형 IV를 제시하고 있다.

<그림 2-1> 주민참여예산제도의 모형 분류

참여수준 참여 범위	주민 협의 (consulations)	민·관 공동결정 (cooperation))	주민 주도 결정 (control)
단위사업			V
일반회계	I	III	
통합재정	II	IV	

자료 : 꼭책기(2005b)

박광우(2006)는 기존의 주민참여제도와 주민참여예산제도의 모형 분류이론을 보완하여 우리나라의 주민참여예산제도에 대한 새로운 모형설계를 하였다. OECD(2001)가 회원국들의 정부와 시민간의 관계를 분류하기 위한 방법으로 제시한 적극적 참여형(active participation), 협의형(consulations) 그리고 정보수여형(information)의 세 가지 유형과 한상일(2003)의 근린참여제도의 유형 분류기준인 정보제공형-소극적 협의형-적극적 협의형-적극형, Dahl에 의해 제시된 매우 고전적인 구분인 참여의 폭과 깊이의 개념을 활용하였으며, 여기에 기존의 주민참여예산제도 모형이론 중 나중식의 정부주도형, 민·관 협의형(소극적 협의형, 적극적 협의형), 주민권력형과 꼭책기의

11) 서울특별시 강남구가 2004년 2회 추가경정예산편성과정에서 도입한 ‘동사업예산편성 주민참여 제도’는 각 동별로 주민의견을 수렴하여 1억 원 내외의 편익사업을 발굴하여 예산편성 요구를 하고, 예산이 확보되면 해당사업에 따르는 각 사업추진(관련사업 발주)도 역시 각 동별 주민자치위원회의 등을 통해 해당 동 주민의 의견을 수렴하여 추진하도록 하는 것이다. 또한 사업예산의 확보 시 동간 경합할 경우 각 동 자치위원장회의를 통해 결정하고 있다.

참여수준과 참여범위를 기준으로 한 유형분류(주민협의-일반회계, 주민협의-통합재정, 민·관 공동결정-일반회계, 민·관 공동결정-통합재정, 주민주도결정-단위사업)를 적극 수용하여 새로운 모형을 설계하였다.

박광우는 주민참여예산제도의 모형을 주민참여의 대상 및 범위와 참여의 수준 및 내용을 기준으로 <표 2-5>와 같이 ‘민·관 협치형’(소극적 협치형, 적극적 협치형), ‘민·관 협의형’(소극적 협의형, 적극적 협의형), ‘관주도형’으로 분류하였다.

<표 2-5> 우리나라 주민참여예산제도의 모형분류

모형 구분	민·관 협치형		민·관 협의형		관주도형
	소극적	적극적	소극적	적극적	
참여 범위와 대상	포괄적 참여와 상호협력	구체적 참여와 상호협력	제한적 의견수렴	포괄적 의견수렴	형식적 의견수렴
참여의 수준과 내용	민관 협동과 참여결정	권한 공유와 공동결정	편성이전단계 협의	편성단계 협의	일방적 정보제공
제도의 의미와 성격	실질적 참여예산제도		부분적 참여예산제도		형식적 참여예산제도

자료 : 박광우(2006)

‘민·관 협치형’은 지방자치단체와 주민들이 상호 협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모형이다. 적극적으로 예산관련 정보를 공개한 것을 토대로 지역총회나 예산참여시민위원회를 구성하고 예산정책토론회, 예산조정협의회 등을 통해 주민의견을 수렴하여 반영하고 있다. 특히 대부분 조례 등 제도적으로 주민참여예산제도를 도입해 시행한 경우이다. 그러나 참여도구의 진보성, 참여주체의 권한 등에 따라 ‘소극적 협치형’과 ‘적극적 협치형’으로 나누어진다.

‘민·관 협의형’은 지방자치단체가 부분적이거나 제한적인 방법으로 예산편성과정에서 주민참여를 보장하는 모형이다. 예산관련 정보의 공개도 제한적이지만 예산정책토론회나 설명회 등 한정된 방법을 통해 주민의견을 수렴하는 경우이다. 조례 제정 등 제도화보다는 집행부의 행정력에 의존해 주민참여예산제도를 시행하고 있다. 참여단계와 대상 및 범위 등에 따라 ‘소극적 협의형’과 ‘적극적 협의형’으로 구분된다.

‘관주도형’은 지방자치단체가 일방적으로 예산편성과정에서 주민들의 의견을 듣는 형식으로 실효성이 의문이 제기되는 모형이다. 지방자치단체가 일방적으로 위촉해 예산참여시민위원회를 구성하여 형식적으로 예산편성방향과 예산안에 대해 의견을 수렴하고 있기 때문이다.

박광우(2006)의 연구에서는 우리나라의 주민참여예산제도를 크게 ‘소극적 민·관

협치형’, ‘적극적 민·관 협치형’, ‘소극적 민·관 협의형’, ‘적극적 민·관 협의형’으로 모형화 하였다. 이와 같은 주민참여예산제도의 모형을 활용, 지방자치단체별 사례를 살펴보면 먼저 ‘소극적 민·관 협치형’은 광주광역시 북구, 충북 청주시, 경기 안산시, 전남 순천시가 해당된다.

광주광역시 북구는 2003년도에 우리나라에서 최초로 정형화된 틀에 따라 제도를 도입했고 2004년에는 역시 전국 최초로 조례를 제정해 시행하고 있다. 그러나 적극적인 시민참여를 보장하는 데는 다소 형식적인 측면이 있다.

청주시와 안산시는 2004년도에 제정한 시민참여기본조례의 내용 중에 광주광역시 북구와 유사한 주민참여예산제도를 도입했다. 청주시의 시민참여기본조례는 일본의 사례를 적용한 것으로 조례로 제도화한 것은 우리나라에서 최초다. 청주시가 시민참여기본조례를 제정한 것은 2002년 지방선거 당시 시민단체들이 제시한 개혁과제를 시장 후보가 수용하여 공약화한 것을 당선 후 실천한 것이다.

전남 순천시도 2005년 의원발의로 주민참여예산조례를 제정하면서 제도를 시행하고 있다. 하지만 광주광역시 북구의 수준에 준하거나 다소 미흡한 상황이다.

다음으로 ‘적극적 민·관 협치형’은 울산광역시 동구와 대전광역시 대덕구의 주민참여예산제도가 해당한다. 울산광역시 동구는 우리나라에서 최초로 주민참여예산조례를 제정한 광주광역시 북구를 벤치마킹했으나 주민참여의 측면에서 한 단계 발전시킨 제도를 설계해 운영하고 있다. 울산 동구는 브라질의 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도를 적용한 흔적도 보인다.

2005년 8월부터 주민참여예산제도를 시행한 대전광역시 대덕구는 울산광역시 동구를 벤치마킹한 사례다. 대덕구는 2004년 6.5 보궐선거에서 당선된 구청장의 적극적인 의지로 주민참여예산제도를 도입하였다. 대덕구는 2005년 하반기에 이를 조례화하고 지방재정법개정안이 시행되는 2006년부터는 제도적으로 시행한다는 방침이다.

‘소극적 민·관 협의형’은 인천광역시, 경기도, 경기 부천시의 사례가 해당된다. 인천광역시는 1999년부터 예산정책설명회를 도입함으로써 우리나라에서 최초로 예산편성과정에서 시민참여를 공식화했으나 예산편성 전에 의견수렴에 그치고 있다.

경기도와 부천시도 2005년부터 인천광역시와 유사한 형태의 의견수렴을 하고 있다. 특히 부천시는 2001년도와 2003년도에 이어 2005년도에 예산편성방향에 대해 정책토론회를 개최하였다. 부천시는 또 2003년도에는 시 홈페이지를 통해, 2005년도에는 홈페이지와 ARS를 활용, 다음연도 예산편성방향에 대해 설문조사를 실시해 반영하였다.

‘적극적 민·관 협의형’은 광주광역시와 전남 나주시의 사례가 해당된다. 광주광역

시는 예산요구서 정보공개를 둘러싸고 시민단체인 참여자치21과 행정소송을 벌이다 2004년 법원의 조정에 따라 주민참여예산제도를 도입한 경우다. 이 과정에서 광주광역시는 인천광역시보다는 한 단계 진전된 제도를 도입했다. 하지만 예산정보 공개나 시민참여기제에서 다소 형식적인 운영을 하고 있다.

전남 나주시도 예산정책토론회 등을 내실 있게 운영하며 주민참여예산제도를 시행하고 있지만 사회단체의 참여를 중심으로 운영하고 있다. 즉, 2002년부터 인터넷 등을 통해 예산편성안을 공개하고 주민의견을 수렴하고 있지만 실질적으로는 각급 사회단체 및 시정자문기구인 '21세기 나주발전위원회' 등을 통해 예산안에 대한 의견을 수렴해 반영하고 있다. 또한 2004년에는 일반시민과 사회단체 임원 등을 대상으로 주민참여예산학교를 개설하기도 하였다.

2. 국내의 주민참여예산제도 도입현황 분석

1) 소극적 민·관 협치형 : 광주광역시 복구의 모형

광주광역시 복구가 2003년부터 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입하여 시행한 데는 시민단체의 예산감시운동과 함께 참여정부의 지방분권정책, 그리고 단체장의 의지와 전문가 및 시민단체와의 연대가 크게 작용하였다(박광우, 2005). 이중에서도 특히 자치단체장의 리더십이 주민참여예산제도 도입에 큰 원동력을 제공하였다.

광주광역시 복구가 주민참여예산제도를 본격적으로 추진한 것은 2003년 8월23일 개최한 주민참여예산제도 공청회부터였다. 복구는 이에 앞서 주민참여예산제도 도입을 제안한 시민단체와 예산담당 공무원들의 협의를 통해 조례안과 구체적인 실행방안 등에 대한 연구를 진행했다. 또한 의회에 사전 설명회를 개최했고, 공무원 내부에서는 마인드 전환 교육과 청년간부회의¹²⁾ 자체토론회를 통해 주민참여예산제도의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 작업도 진행했다.

공청회를 계기로 수면위로 떠오른 주민참여예산제도는 시민단체는 물론 지방재정 전문가가 결합하면서 구체적인 내용과 실행방안을 본격적으로 준비했다. 즉, 공청회의 발제자와 토론자로 나섰던 교수와 시민단체 관계자 등으로 구성된 주민참여예산 연구회가 제도 도입 및 운영방법을 마련한 것이다.

12) 청년간부회의란 광주광역시 복구에서 근무하는 20~30대 젊은 공무원들이 주축이 된 연구모임으로 96년 제1기를 시작으로 2005년 말 현재 제11기 110명이 참여하고 있다. 기수별로 1년간 운영된다.

이어 구청 예산부서에 전담공무원을 배치하고 주민참여예산제도에 대한 본격적인 추진에 들어갔다. 먼저 구청 홈페이지에 도정 살림살이 코너를 신설하고 전국 최초로 예산요구서를 공개하며 주민의견을 수렴하기 시작했다. 또한 공개모집과 추천을 받아 총 8개 분과 120명의 예산참여시민위원회를 구성했고, 시민위원들을 대상으로 주민참여예산학교를 개최했다. 시민위원들은 이어 전체대표자회의와 분과별 토론회를 통해 공무원들로부터 예산편성안에 대해 설명을 듣고 의견을 반영시켰다.

이와 같은 과정을 거쳐 구청 예산 팀에서 작성한 예산편성안이 주민공청회와 지방재정계획심의위원회¹³⁾의 심의 후 의회에 제출됐다. 광주광역시 북구는 주민참여예산제도를 최초 시행한 점을 감안, 주민공청회에 앞서 의회에 사전설명회를 개최하기도 했다. 의회에서 예산안이 확정된 뒤에는 추진성과 보고회도 개최했다. 이와 같은 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 추진상황은 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 2003년 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 추진상황

03. 5월	운영방침 및 일정별 추진계획 확정
03. 6.25	의회(운영총무위원회) 설명회 개최
03. 7. 2	북구청 청년간부회의 자체토론회 개최
03. 8.23	주민참여예산제도 공청회 개최(사회 발제 및 토론자 6명, 지역주민 150명)
03. 9. 4	주민참여예산제도 공무원 마인드전환 교육(실·과·소장, 담당 등 125명 참석)
03. 9.16	인터넷 홈페이지 도정살림살이 코너 개설(주민의견 상시접수)
03. 9.18	주민참여예산제도연구회 구성(교수2, 의회1, 시민단체 2, 공무원3)
03. 9.20~30	주민참여시민위원회 위원 공개모집
03. 9.23	구청 예산부서에 주민참여예산제도 실무팀 구성
03. 9.29	2004예산편성요구서 홈페이지에 공개, 동사무소 등에 비치
03. 10. 6	예산참여시민위원회 구성(일반시민 37명, 주민자치위원 54명, 직능단체 33명, 시민단체 8명/ 행정지원, 문화정보, 주민참여, 재정경제, 보건복지, 환경위생, 도시관리, 교통건축 등 8개 분과)
03. 10.14~15	주민예산학교(시민위원 대상)
03. 10.17	예산참여시민위원회 전체대표자회의
03. 10.28	예산참여시민위원회 전체회의 및 분과별 토론
03. 11. 3	구의회와 사전협의
03. 11. 4	2004세입세출예산안 주민공청회
03. 11.12	북구지방재정계획심의위원회
03. 11.13	2004예산안 확정
03. 11.21	예산안 구의회 제출
03. 11.21	주민의견수렴결과 홈페이지 공개, 및 개별통지
03. 12.15	주민참여예산제도 추진성과보고 및 조례안 공청회

13) 지방재정계획심의위원회의 정원은 12명으로 위원장은 부구청장이 맡고 있다. 실·국장 4명(총무국장, 사회산업국장, 도시국장, 기획감사실장)이 당연직 위원으로, 구의회에서 추천하는 의원 3명도 위원으로 참여하고 있다. 나머지 5명은 재정분야 경험과 학식이 풍부한 전문가 및 지역 대표로 구성하고 있다.

광주광역시 북구는 2003년도의 경험을 바탕으로 그해 12월말부터 주민참여예산제도 조례제정을 준비했다. 의회에서 예산안이 확정된 뒤 개최한 추진성과 보고회에서 조례안 공청회도 연 것이다. 이어 2004년도 상반기에 주민참여예산제도연구회의 검토와 주민공청회 등을 거쳐 의회에 상정, 주민참여예산조례가 전국 최초로 제정됐다.

북구는 또한 이와 같은 조례를 뒷받침하기 위해 주민참여예산연구회의 검토를 거쳐 조례시행규칙도 제정했다. 다음 <표 2-7>, <표 2-8>은 조례와 시행규칙 제정 관련 추진일정이다.

<표 2-7> 광주광역시 북구 주민참여예산제도운영조례 추진일정

○ 자료수집 및 조례안 초안 작성	03. 8.
○ 주민참여예산제도 연구회 구성(8인)	03. 9. 18.
○ 조례안 초안 작성	03. 12. 8.
○ 주민참여예산제도 연구회 회의 - 조례안 초안 검토	03. 12. 9.
○ 주민참여예산제도 추진성과 보고 및 조례안 공청회	03. 12. 15.
○ 조례안 입법예고(20일간)	04. 1. 16.~ 04. 2. 4.
○ 주민참여예산제도 연구회 회의 - 입법예고 조례안 검토	04. 2. 3.
○ 조례규칙심의회 심의·의결	04. 2. 6.
○ 조례안 확정	04. 2. 10.
○ 조례안 북구의회 상임위원회 심사(제118회 임시회)	04. 3. 8.
○ 조례안 북구의회 본회의 의결(제118회 임시회)	04. 3. 11.
○ 조례공포	04. 3. 25.

자료 : 광주광역시 북구(2004)

<표 2-8> 광주광역시 북구 주민참여예산제도운영조례시행규칙 추진일정

○ 시행규칙제정안 초안 검토 - 주민참여예산제도연구회 회의	04. 4. 13.
○ 시행규칙제정안 초안 결재	04. 4. 16.
○ 시행규칙제정안 초안 심사	04. 4. 20.
○ 시행규칙안 입법예고(20일간)	04. 4. 26.~04. 5. 15.
○ 조례규칙심의회 심의·의결	04. 5. 19.
○ 시행규칙안 확정	04. 5. 20.
○ 市 공포예정보고	04. 5. 27.
○ 시행규칙 공포	04. 6. 10.

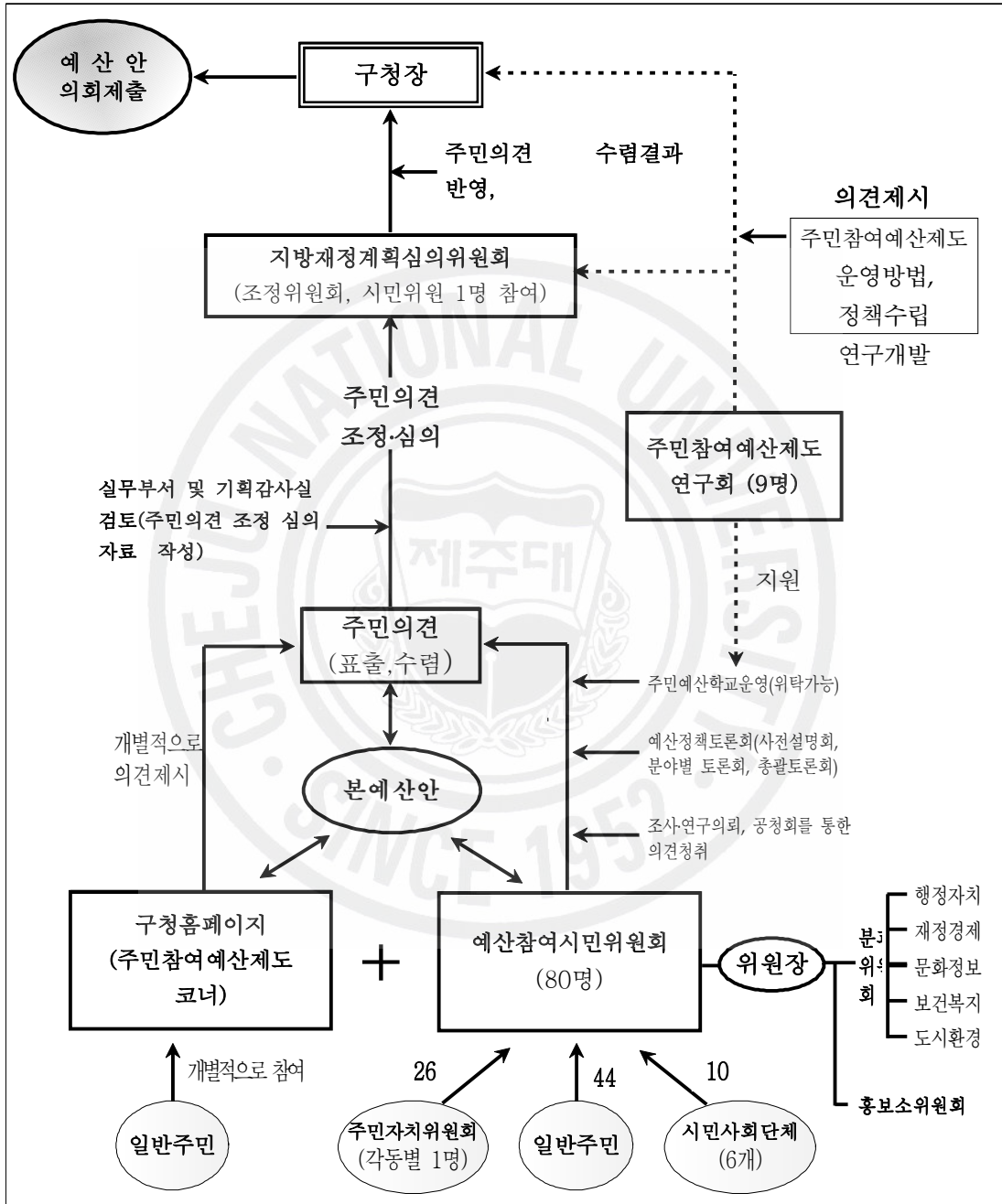
자료 : 광주광역시 북구(2004)

(1) 주민참여예산제도의 운영시스템

광주광역시 북구 주민참여예산제도의 운영시스템은 <그림 2-2>를 통해 도식화되어 있는 바와 같이 다음연도 본예산 편성 안에 대해 시민들이 의견을 표출하고 수렴하는 제도적 장치, 수렴된 주민들의 의견을 조정·심의하는 활동, 주민의견 수렴결과

를 반영하여 예산안을 확정하는 활동, 그리고 주민참여예산제도에 대한 정책수립과 연구개발 지원활동 등으로 구성되어 있다.

<그림 2-2> 광주광역시 북구 주민참여예산제도 운영시스템

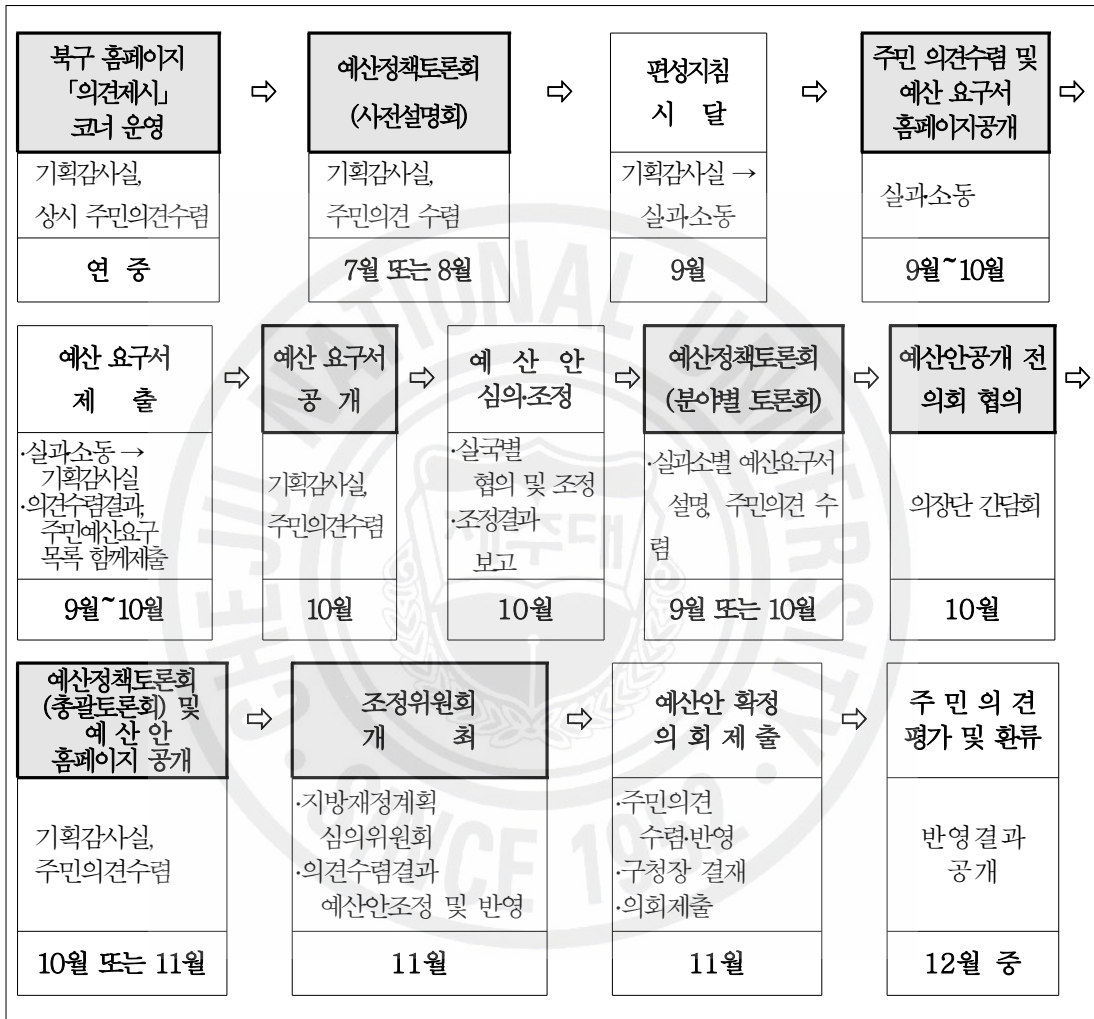


자료 : 곽채기(2005a)

주민참여예산제도의 도입에 따라 광주광역시 북구의 예산안 편성과정 또는 예

산순기(주민참여예산제도 예산달력)가 재구축되었다. 과거에는 각 부서의 예산요구서를 놓고 예산담당부서가 실·과별 협의 및 조정을 통해 예산안을 편성하였으나, 주민참여예산제도 도입 이후에는 매우 복잡한 다단계 과정과 절차를 거쳐 편성되고 있는 것이다.¹⁴⁾ 그 주요 과정을 구체적으로 설명하면 다음의 <그림 2-3>와 같다.

<그림 2-3> 광주광역시 북구의 주민참여예산제도 운영과정(예산달력)



자료 : 광주광역시 북구(2004)

첫째, 예산편성지침 시달 이전에 예산정책토론회의 일종인 사전설명회를 개최하여 예산편성방향 등에 대한 주민의견을 수렴하고 있다. 사전토론회에서는 전년도 결산에 대한 설명, 전년도 주민참여예산제도에 대한 평가, 다음연도 예산편성 방향 등에 대

14) 광주광역시 북구는 주민참여예산제도가 도입되기 이전까지는 5단계였던 예산편성관련 행정절차가 제도 도입이후 15단계로 늘어났다고 밝히고 있다.

한 토론이 이루어진다.

둘째, 예산편성지침이 시달된 이후에는 각 실·과·소별로 예산안 요구서를 작성하는 바, 이 과정에서도 각 부서별로 주민의견을 수렴하여 반영하고 있다.

셋째, 기획 감사실에 각 실·과·소별 예산요구서가 제출되면 이를 구청 홈페이지를 통해 공개하고, 분야별 예산정책토론회를 개최하여 실·과·소별 예산요구서에 대한 주민의견을 수렴하고 있다. 분야별 토론회에서는 각 실·과·소별로 작성하여 공개한 ‘예산요구서’에 대해 관계 공무원들이 출석하여 그 내용을 설명하고 이에 대한 의견수렴이 이루어진다.

여기서 예산요구서의 공개 및 주민의견 수렴의 대상과 범위는 일반회계의 자체사업에 한정한다. 다만 특별회계 내역 중에서도 목적재원이나 법정경비는 공개는 하되 의견수렴 대상에서는 제외하고 있다.

넷째, 실·과·소별 예산요구서에 대한 분야별 예산정책토론회를 통해 수렴된 주민의견을 반영하여 예산안을 작성하고, 이를 공개하기 전에 의장단 간담회를 통해 지방의회와 협의절차를 거치고 있다.

다섯째, 예산안을 구청 홈페이지에 공개한 다음에는 이에 대한 총괄예산정책토론회를 개최한다. 총괄토론회는 분과별 토론회 결과를 수렴하여 예산편성의 우선순위와 신규사업의 타당성 검토, 분야별 토론내용 중 상충되거나 중첩되는 사항에 대한 조정·협의 등의 활동이 수행된다.

여섯째, 총괄예산정책토론회를 통해 수렴된 주민의견은 지방재정계획심의위원회의 조정·심의를 거쳐 예산안 반영여부 및 반영정도(일부, 전체 등)를 결정한다.

일곱째, 구청장이 지방재정계획심의위원회 조정·심의 결과를 바탕으로 수렴된 주민의견의 예산안 반영여부를 최종적으로 결정함으로써 예산안이 확정된다.

여덟째, 주민참여예산제도 운영과정은 예산안을 확정하여 구의회에 제출한 이후 해당연도 주민의견에 대한 평가 및 환류과정을 거쳐 한 순기를 마치게 된다. 주민의견평가 및 환류 과정은 주민의견 수렴내용에 대한 분석과 반영결과에 대한 공개 등의 활동으로 구성되어 있다. 예산편성과정에 참여한 주민들을 대상으로 예산반영결과를 통보하고 구청장의 감사 서한문 발송 등이 함께 이루어진다. 특히, 예산편성에 반영된 우수한 내용을 제안한 주민들에 대해서는 시상도 하기도 한다.

(2) 예산참여시민위원회 구성 및 운영방법

① 위원회의 구성 방법

광주광역시 북구 주민참여예산제도에서 주민참여를 보장하기 위한 핵심적 장치는

‘예산참여시민위원회’의 구성 및 운영이라고 할 수 있다.

우선, 예산참여시민위원회는 세 유형의 참여자로 구성된다. 즉, 예산 및 행정에 대해 전문적인 식견이 있는 전문가로서 비영리민간단체의 추천을 받은 자, 동 주민자치위원회가 추천한 주민자치위원, 공개모집절차에 의해 선정된 일반 지역주민 등 이다.

이러한 세 유형의 참여자 중에서 주민자치위원은 각 동별로 1인 이상으로 하고, 공개모집절차에 의해 선정된 일반 지역주민들은 총 위원의 2분의 1이상으로 구성하도록 규정하고 있다. 예산참여시민위원의 위촉은 구청장이 하되, 미리 선정기준 및 지원일시를 공고하여 비영리민간단체와 주민자치위원회의 추천 및 주민으로부터 신청을 받아 선정기준에 따라 심사하여 위촉하고 있다.¹⁵⁾ 예산참여시민위원의 임기는 2년이며, 1회에 한해서 연임할 수 있다.¹⁶⁾

예산참여시민위원회의 운영은 구청장이 하도록 조례에서 규정하고 있으나, 실질적으로는 위원장과 분과위원장 중심으로 운영하고 있다. 위원회의 효율적인 운영을 위하여 위원회 전체를 총괄하는 위원장, 부위원장, 간사 각 1명씩을 두고 있으며, 각 분야별 예산편성요구안에 대한 주민의견 수렴 역할을 수행하는 분과위원회별로 분과위원장과 간사 1명씩을 두고 있다.

현재 분과위원회는 구청 소관업무를 중심으로 행정자치·재정경제·문화정보·보건복지·도시환경 등 5개 분과위원회로 구성되어 있다. 각 분과위원회별 구청 담당부서와 구성 현황을 살펴보면 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 광주광역시 북구의 예산참여시민위원회 분과위원회 구성 현황

분과위원회	구성	담당부서수	해당 부서
행정자치분과위원회	16명	5개 부서	총무과, 주민자치과, 민원봉사과, 의회사무국, 동사무소
재정경제분과위원회	16명	4개 부서	기획감사실, 지방세과, 경영회계과, 경제과
문화정보분과위원회	15명	3개 부서	문화정보실, 일곡도서관, 문화시설관리사업소
보건복지분과위원회	16명	3개 부서	사회복지과, 보건소, 위생과
도시환경분과위원회	17명	5개 부서	도시개발과, 환경청소과, 건설과, 건축과, 교통과
합 계	80명	20개 부서	

15) 광주광역시북구주민참여예산제도운영조례시행규칙에는 위원선정기준을 예산·행정 등의 분야에 경력과 전문성 구비 여부, 위원회 위원 임무 수행 능력, 기타 참여하려는 분과위원회와 관련여부 등으로 규정하고 있다. 또한 위원 모집 시 모집인원보다 신청인이 많을 때는 주민참여예산제도연구회가 선정기준을 고려하여 우선순위를 결정하도록 되어 있다.

16) 광주광역시 북구는 조례제정 이전인 2003년에는 공모절차를 거쳐 선정된 132명으로 시민위원회 예산참여시민위원회를 구성하였으나, 2004년 조례제정 이후에는 추천과 공모 및 심사와정을 거쳐 80명을 선정하여 예산참여시민위원회를 다시 구성하였다. 2004년의 경우 예산참여시민위원회는 6개 비영리민간단체가 추천한 10명, 26개 동 주민자치위원회가 추천한 주민자치위원 26명, 공모과정을 거쳐 선정된 일반주민 44명으로 구성되어 있다.

② 위원회의 역할과 기능

예산참여시민위원회는 주민의 예산참여에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치한 기구이다. 이 위원회가 담당하고 있는 구체적인 역할과 기능은 예산편성지침에 대한 의견수렴, 예산에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동 등 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출, 주민들을 대상으로 예산에 대한 교육을 실시하는 활동 등이다. 또한 예산정책토론회 개최 등에 관한 활동, 결산에 대한 설명회 참여 활동, 기타 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동 등으로 다양하다.

예산참여시민위원회가 담당하고 있는 기능을 수행하기 위해 위원회는 주민예산학교를 운영할 수 있으며, 홍보소위원회를 구성하여 운영할 수 있다. 주민예산학교와 홍보소위원회는 주민참여예산제도에 대한 주민홍보를 효과적으로 수행하고, 주민참여를 활성화하기 위해 지역주민들을 대상으로 구청 예산에 대한 설명·교육·홍보활동을 수행하기 위한 장치라고 할 수 있다.¹⁷⁾

또한 예산참여시민위원회는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있다. 아울러 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다.

③ 위원회의 운영방법

예산참여시민위원회는 주민참여의 보장과 재정자치의 실현, 분과위원회별 자율적 운영, 구의회의 예산심의권을 침해하지 않아야 하며 구청장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동 등의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

시민위원회의 회의는 구청장이 주민참여 예산활동과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에 개최할 수 있으며, 또한 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 구청장과 협의하여 개최할 수도 있다. 위원회의 회의는 공개하며, 정보공개법에 의거하여 회의 종료 후 7일 이내에 회의 개최 일시 및 장소, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의 내용 등을 담은 회의록을 구청 홈페이지를 통해 공개하여야 한다.

시민위원회 운영을 위한 구청의 지원활동과 관련하여서는 회의장소를 지원하고 회의자료 인쇄 등에 소요되는 회의준비 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 조사, 연구 및 예산정책토론회 등에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

17) 주민예산학교의 운영은 예산 및 행정에 전문적 식견이 있는 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다. 2004년 6월에 열린 주민예산학교의 운영은 시민단체인 참여자치21이 담당하였다.

(3) 예산정책토론회 개최 및 진행방식

광주광역시 북구는 매년 구청 예산이 편성과정에서 주민의견을 수렴하기 위한 예산정책토론회를 개최하고 있다. 예산정책토론회는 예산참여시민위원회가 개최하여 진행하고 있다. 예산정책토론회는 사전설명회, 분야별 토론회, 총괄토론회로 구분하여 진행하고 있다.

사전설명회는 매년 1회 개최하고, 전년도 결산결과에 대한 설명과 다음연도 예산편성 방향에 대한 토론으로 진행한다.

분야별 토론회는 매년 9월 또는 10월 중에 개최한다. 분야별 토론회에서는 분야별로 관계공무원들이 출석하여 다음연도 예산편성의 분야별 방향과 내용에 대해 설명하고, 이에 대해 토론한다.

총괄토론회는 매년 9월 또는 10월 중에 개최한다. 총괄토론회에서는 분야별 토론회의 결과를 수렴하면서, 구청 전체의 예산편성의 우선순위와 대규모 신규사업의 타당성, 분야별 토론회내용 중 상충되는 부분의 조정 등에 관하여 토론한다.

이러한 예산정책토론회를 개최하기 이전에 구청장은 토론 준비 자료를 구청 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다. 또한 사전설명회, 분야별토론회, 총괄토론회의 전 과정은 공개하여야 한다.

(4) 주민참여예산제도연구회 구성 및 운영

광주광역시 북구는 2003년부터 주민참여예산제도연구회를 구성하여 운영하고 있다. 2004년 조례제정 이후에는 예산참여시민위원회의 대표가 참여하는 등 조례 규정에 따라 연구회를 재구성하였다.

주민참여예산제도연구회는 주민참여예산제도에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 위해 구성하여 운영할 수 있다. 현재 연구회는 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체관계자, 시민위원회 대표 등 9명으로 구성되어 있다. 연구회의 구체적인 임무는 주민참여예산제도운영조례 개정 연구, 주민참여예산제도의 역기능 해소 방안 강구, 의회와의 원활한 협조 방안, 기타 주민참여예산제도 도입에 따른 효율적인 운영 방안 등이다.

주민참여예산제도연구회의 운영은 구청장이 하며, 구청장이 필요하다고 인정하는 때에 회의를 개최하도록 하고 있다.

(5) 평가와 과제

‘소극적 민·관 협치형’인 광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 앞에서 살펴본

바와 같이 도입과정에서 단체장의 의지가 결정적인 역할을 했고 운영시스템에서도 구청장이 최종적인 권한과 책임을 갖도록 하고 있다.

예컨대 구청장이 시민위원회의 위원 위촉권과 회의 소집권을 갖고 운영하도록 하고 위원회의 권한에 대해서도 구청장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동하도록 원칙을 정하였다. 따라서 시민위원회를 중심으로 주민의견을 수렴하지만 이를 반영하는 것은 집행부의 판단이 크게 작용하고, 의회에 제출할 예산안도 시민위원회와 지방재정계획심의위원회를 거쳐 구청장이 최종 결정권을 갖고 있다.

이는 주민참여예산제도가 단체장의 예산편성권에 대한 주민들의 참여라는 점에서 불가피한 면이 있다. 하지만 이를 기계적으로 적용할 경우 전국 최초로 도입한 주민참여예산제도가 자칫 단체장의 예산편성권을 형식적으로 합리화시키는 도구로 이용될 수도 있다.

또한 인터넷이나 예산정책토론회 등에 일반시민들이 참여할 수 있지만 전반적인 운영시스템이 시민위원회 중심으로 구성되어 있다. 이로 인해 주민참여예산제도의 활성화는 시민위원들의 자발적인 참여도에 거의 의존하게 되어 있다. 거기다 정보공개 및 주민의견 반영의 범위와 대상에서도 일반회계의 자체사업에 한정된 점도 한계인데, 무엇보다 우선순위 배정기준 등 합리적 의사결정기준이 없다는 점은 의견반영 과정에서 혼란을 초래할 수도 있다.

물론 광주광역시 북구는 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입해 참여와 공개를 통한 재정민주주의 구현과 지방재정의 투명성과 책임성 확보에 기여했고, 예산행정패러다임의 근본적인 변화를 가져온 계기를 만든 것은 성과라고 할 수 있다. 그러나 구청장 중심의 제도운영에다 참여의 범위와 대상에서의 한계를 극복하지 않으면 주민참여는 물론 제도운영의 형식화를 피할 수 없을 것으로 보인다.

이에 따라 광주광역시 북구는 2005년 6월 시민토론회와 주민참여예산연구회의 검토를 거쳐 2006년부터 참여대상과 범위의 확대, 우선순위 배정기준의 마련, 주민참여 활성화, 공무원 지원 및 협력체제 강화 등을 모색키로 했다.

먼저 정보 공개 및 의견 반영의 대상과 범위를 전체 예산안으로 확대하고 일반회계뿐만 아니라 특별회계 및 기금도 포함하는 내용이다. 또한 의사결정의 합리성과 민주성을 확보하기 위해 주민참여예산연구회에서 우선순위 결정방식을 마련하여 도입키로 했다.

시민참여 활성화를 위해서는 현재 시민위원회 중심으로 운영하고 있는 의견수렴 및 반영 시스템에 일반시민들이 참여할 수 있는 동별 회의를 현재의 3차례에 걸친 예산정책토론회 전후로 각각 동별 실정을 감안하여 개최하는 방안이 검토되고 있다.

이는 일반시민들에게 참여의 통로를 보다 폭넓게 보장하도록 시스템을 정비한다는 차원에서 의미가 있다.

공무원들의 지원 및 협력체제 강화를 위해서는 시민위원들을 대상으로 실시하는 주민예산학교에 참여하고 시민위원들과 함께하는 다양한 공동프로그램 운영 등이 모색되고 있다.

2) 적극적 민·관 협치형 : 울산광역시 동구의 모형

울산광역시 동구가 주민참여예산제도를 도입한 것은 자치단체장의 의지, 동구 주민의 참여의지, 시민단체의 협조와 지방의회 의원들의 이해가 크게 작용했다(안성민, 2005).

먼저 단체장의 의지는 민주노총 위원장 출신으로 민주노동당 소속인 구청장이 주민참여예산제도의 실시를 지방선거의 공약으로 약속했다는 점에서 이미 들어났다고 할 수 있다. 다만 시기가 문제였는데 광주광역시 북구가 2003년 8월부터 주민참여예산제도를 본격 도입하여 시행하자 울산광역시 동구도 그해 11월부터 추진단을 구성해 준비해 들어갔다.

동구 주민들의 참여의지는 산업도시로서 울산의 특징을 반영한 것이다. 즉, 대기업인 현대자동차가 입지한 동구는 주민들이 상대적으로 젊고 민주노동당의 지지도가 높은 지역인 만큼 노동운동의 경험을 가지고 있는 주민들이 많아 주민참여예산제도에 대한 참여의지도 높았다.

시민단체의 협조와 지방의원들의 이해도 제도 도입에 크게 영향을 미친 요인이다. 울산의 대표적인 시민단체인 울산참여연대와 울산경실련은 예산감시운동을 펼치면서 제도 도입을 지속적으로 요구했고 울산 동구가 이를 수용하자 운영과정에 적극 참여하고 협조하였다. 지방의회도 민주노동당 소속 의원들의 지원 등에 힘입어 조례 제정에 적극 나섰다.

울산광역시 동구가 주민참여예산제도 도입을 본격적으로 추진한 것은 2003년 11월1일 구청내의 행정조직으로 총무국장을 단장으로 한 주민참여예산추진단을 구성하면서 부터였다. 추진단은 주민참여예산제도 업무추진 전반에 관한 검토 및 계획수립 업무를 맡았다.

추진단이 대외적으로 가장 먼저 펼친 사업은 주민참여예산제도에 대한 시민토론회를 개최한 것이었다. 울산참여연대, 울산경실련 등 시민단체와 공동으로 개최한 토론회는 ‘왜 주민참여형 예산제도인가?’란 기초발제에 이어 ‘광주광역시 북구 사례발표’와 ‘시민단체가 바라본 주민참여형 예산제도’에 대한 발표와 함께 시의원, 구의원,

공무원 등이 패널토론을 벌였다.

이어 추진단은 주민참여예산제도를 시행하고 있는 타 자치단체와 시민단체 사례 견학을 시행한다. 추진단 소속 2명의 공무원이 10일 동안 광주광역시 북구 등 지방자치단체 4곳, 시민단체 3곳, 대학교수 등 전문가 3명 등을 방문해 주민참여예산제도의 운영사례나 발전방향을 수집했다. 이어 대학교수 등 전문가와 시민단체 관계자 등이 참여하는 주민참여예산연구회를 구성해 조례 및 규칙 등에 대해 검토하기 시작했다.

제도도입 과정에서 빼놓을 수 없는 것이 주민참여예산제도 시행의 내부적 기반을 구축한 것이다. 즉, 공직사회 내부의 마인드 전환교육과 토론회를 3차례에 걸쳐 진행했고, 구의회 간담회를 통해 협조를 구하는 한편 주민들을 대상으로 동별 순회교육과 설명회 등을 통해 적극적인 교육을 실시했다. 울산광역시 동구는 특히 주민대상 홍보 전단지 배부하는 등 주민홍보에도 주력했다. 이와 같은 준비과정을 거쳐 2004년 6월10일 주민참여예산조례를 공포하고 그해 9월9일에는 시행규칙도 공포했다. 울산광역시 동구의 주민참여예산제도 추진상황은 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 울산광역시 동구의 주민참여예산제도 추진상황

03.11. 1	주민참여예산추진단 구성(총무국장의 4명)
03.11. 5	토론회 개최(제도도입의 필요성과 광주광역시 북구의 사례 발표)
03.12.10~20	주민참여예산제도추진 선진지 및 시민운동 사례 견학(추진단 2명)
04. 1. 9	주민참여예산연구회 구성(구의원 2명, 교수 2명, 시민단체 3명, 주민 2명, 공무원 3명)
04. 2.17	구청 간부공무원 교육(시민위원회 구성 및 운영계획)
04. 2.17~18	구청 공무원 교육(주민참여예산제도의 필요성)
04. 3. 2	구의회와 간담회(주민참여예산제도 설명 및 협조요청)
04. 3. 4~17	동별 순회교육(주민자치위원, 통장, 자생조직, 주민 등 747명)
04. 3.16	간부공무원 토론회(시민위원회 구성 및 운영계획)
04. 4.23	주민참여예산제도 도입 설명회(구의원, 주민, 시민사회단체 등 153명)
04. 6.10	주민참여예산조례 공포
04. 9. 9	주민참여예산조례시행규칙 공포

(1) 주민참여예산제도의 운영시스템

울산광역시 동구 주민참여예산제도의 운영방법은 <표 2-11>에서 보는 바와 같이 예산편성에 대한 의견수렴, 예산안에 대한 심의조정, 예산편성안 결정 등으로 나눠 살펴 볼 수 있다.

<표 2-11> 울산광역시 동구의 2004년도 주민참여예산제도 운영방법

단 계	회의명	구 성 원	활 동 시 기	주 요 내 용
의견 수렴	지 역 회 의	해당동 주민자치위원회 및 시민위원회 위원, 일반시민	7. 2 - 7. 9	○ 동별 주민 의견 수렴
	총 회 (1차)	시민위원회 전위원	7. 22	○ 구단위 자료제공 및 주민 의견 수렴
↓	○ 의견 수렴사항 반영 예산요구서 작성 (부서별)			
예산 심의 조정	분 과 위 원 회	각 분과위원회 소속 위원	10.5- 10.8	○ 자체사업 추가 편성 요구 ○ 자체사업 우선 순위 결정
	협 의 회	분과위원장 8명 공무원 5명(구청장외 4명)	10.21	○ 자체사업 총괄 심의조정
↓	○ 협의회 심의 조정 내용에 의거 예산편성(안) 작성 (기획감사실)			
예산안 결 정	총 회 (2차)	시민위원회 전위원	11.4	○ 예산편성(안) 의결

자료 : 울산광역시 동구(2004)

먼저 다음연도 예산편성안에 대한 의견수렴은 지역회의와 예산참여시민위원회 전체총회(1차)를 통해 시작된다. 지역회의에서는 예산편성이전단계에 각 동별로 다음연도 예산편성 방향과 동 단위 예산편성안에 대한 포괄적인 의견을 수렴한다. 또한 전체총회에서는 구 단위 자료가 제공된 가운데 주민의견을 총괄적으로 수렴한다. 구청은 이렇게 수렴된 주민의견을 반영하여 각 부서별로 예산요구서를 작성한다.

예산의 심의·조정은 분과위원회와 주민참여예산협의회에서 이뤄진다. 분과위원회는 사업의 타당성과 자체사업 우선순위를 결정하고 구에서 제출한 자료를 근거로 자체사업 추가 편성을 요구할 수 있다. 이와 같은 과정을 통해 수렴된 의견은 협의회에서 총괄적으로 심의 조정한다. 협의회의 심의와 조정을 거친 내용은 구청 예산담당부서인 기획 감사실에서 예산편성안을 작성, 2차 총회에 제출된다.

예산안 결정은 시민위원회 전체총회에서 의결하여 구의회에 제출한다. 물론 이와 같은 전체과정에서 일반시민들은 누구나 홈페이지를 통해 예산관련 정보를 얻을 수 있으며 예산편성안에 대한 의견을 일상적으로 제시할 수 있다.

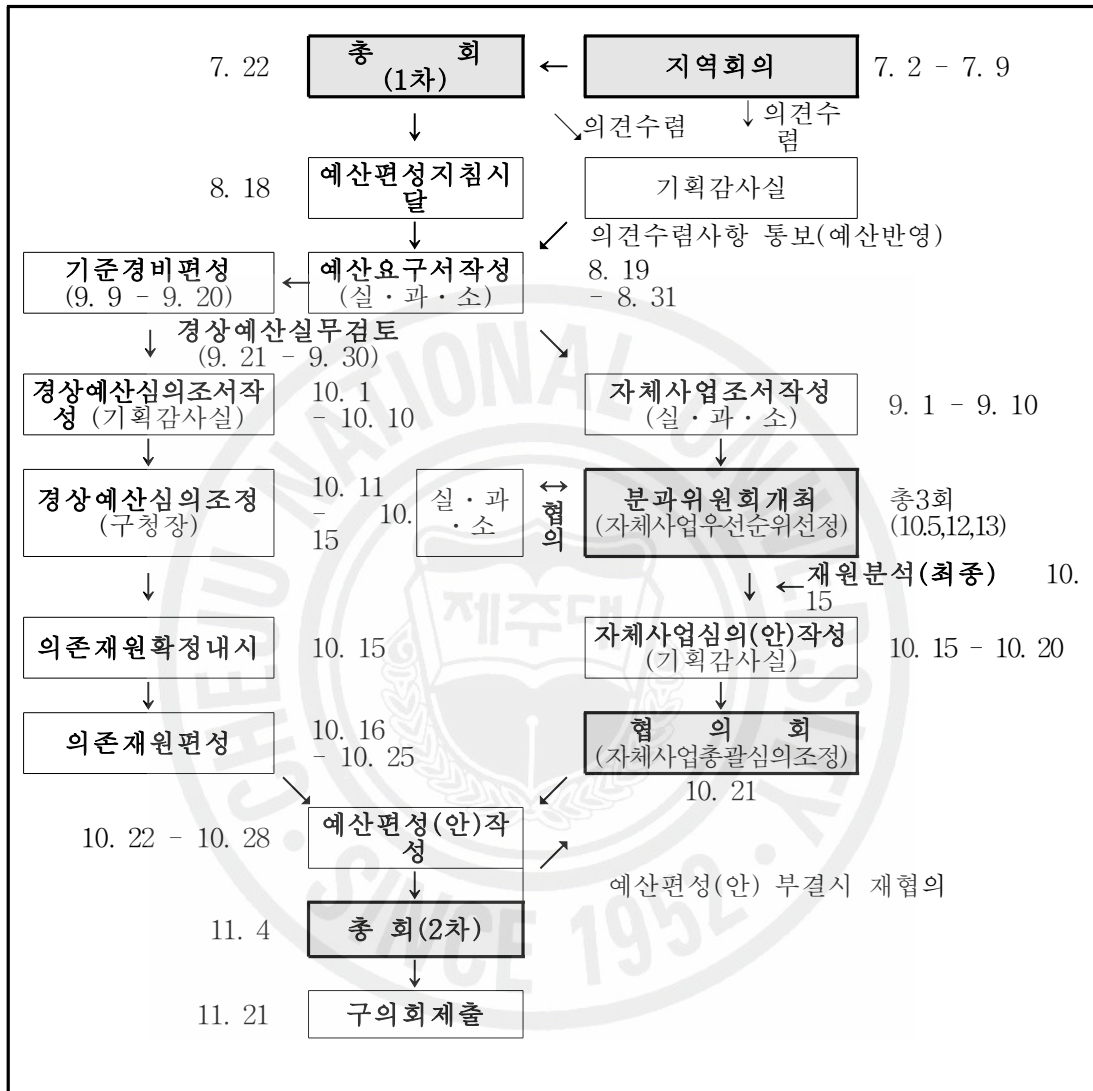
이와 같은 울산광역시 동구의 주민참여예산제도를 체계적으로 살펴보면 다음 <그림 2-4>과 같다.

첫째, 예산편성지침 시달 이전에 동별 지역회의와 참여예산시민위원회 전체총회를 개최하여 동별로 예산편성방향 등에 대한 주민의견을 수렴한다. 지역회의와 전체총회에서는 특히 자체사업우선순위를 선정한다.

울산광역시 동구가 자체사업우선순위를 결정하는 방법은 <표 2-12>에서 제시한

것처럼 11개 항목을 기준으로 지역회의에서 동별로 1순위부터 4순위까지 선정하고 이를 토대로 전체총회에서 동별 순위별 가중치를 준 총점수로 전체 순위를 정한다.¹⁸⁾

<그림 2-4> 울산광역시 동구의 2004년도 주민참여예산제도 운영 체계도



자료 : 울산광역시 동구(2004)

이와 같은 우선순위 결정방식은 브라질의 포르투 알레그레시의 사례¹⁹⁾와 유사한

18) 이와 같은 과정을 거쳐 2004년에는 다음연도 중점투자분야 우선순위로 1순위 환경부문, 2순위 도로 공사부문, 3순위 사회보장부문, 4순위 대중교통시설부문이 각각 결정됐다.

19) 브라질 포르투 알레그레시의 우선순위 결정은 지역별 우선사업을 정하고, 우선사업에 대해 일반기준과 전문기준에 따라 자원이 배분된다. 일반기준은 우선순위, 사회간접자본 및 서비스의 부족도, 지역의 총인구 등이며, 각각 가중치가 부여되고 있어, 가중치를 곱한 후 합산한 점수에 비례해 결

데 주민참여예산제도의 의사결정이 그만큼 합리적이고 민주적인 과정을 거친다는 반증이라고 할 수 있다.

<표 2-12> 울산광역시 동구 중점투자분야 선정 우선순위

사 회 보 장	- 청소년, 성인, 가족, 노인, 장애인 등에 대한 지원 등
사회복지시설	- 사회복지 대상자의 각종 수용시설 건축, 개·보수 등
도 로 공 사	- 도로, 공공통행계단, 횡단보도 등
공 공 위 생	- 상수도, 하수도망, 오수망 등
유아교육시설	- 어린이집의 건립, 개·보수 등
공 공 조 명	- 가로등, 보안등 설치·교체 등
공 공 보 건	- 보건소 건축, 개·보수, 보건 서비스 확장, 보건 장비 및 영속적인 자재 확보 등
대중교통시설	- 공용주차장 설치, 승·하차를 위한 지역(버스 베이) 및 승강장 확충 등
여가및스포츠	- 공공스포츠 및 레저 장소의 신축, 개·보수 등
문 화	- 문화재관리, 문화 확산 활동, 문화 이벤트 개최 등
환 경	- 가로변 청소, 생활쓰레기 수거, 공해 차단 등

둘째, 예산편성지침이 시달된 이후에는 각 실·과·소별로 예산안 요구서를 작성하는데 이 과정에서 기획 감사실에서 지역회의와 전체총회를 통해 수렴된 의견을 통보하여 반영토록 한다.

셋째, 기획 감사실에 각 실·과·소별 예산요구서가 제출되면 이를 구청 홈페이지를 통해 공개하고, 법정경비와 의존재원은 각 실·과·소별 실무검토를 하고 자체사업예산에 대해서만 분과위원회별로 분야별 토론회를 개최하여 심의·조정한다. 분야별 토론회에서는 각 실·과·소별로 작성하여 공개한 '예산요구서'에 대해 관계 공무원들이 출석하여 그 내용을 설명하고 이에 대한 의견수렴이 이루어진다.

넷째, 분과위원회별 토론회를 통해 자체사업우선순위가 선정되고 기획 감사실에서 자체사업심의안을 작성하여 주민참여예산협의회에 회부한다. 협의회는 자체사업총괄 심의·조정을 거치면 기획 감사실은 법정경비와 의존재원에 대한 예산과 함께 예산편성안을 작성해 예산참여시민위원회 전체총회(2차)에 제출한다.

정하고 있다.

<예산배분의 일반기준의 항목별 점수>

	우선순위	사회간접자본 및 서비스의 필요도	인 구
1점	제4순위	0.01%~14.99%	25,000까지
2점	제3순위	15%~50.99%	25,000~45,000
3점	제2순위	51%~75.99%	45,000~90,000
4점	제1순위	76% 이상	90,001이상

자료 : 김용(2003)

다섯째 시민위원회 전체총회는 예산편성안에 대해 최종결정하는데 만약 총회에서 부결될 경우 협의회에 재협의를 요청한다. 전체총회에서 결정된 예산편성안은 곧바로 의회에 상정된다. 만약 재협의를 거쳐 총회에 상정된 예산편성안이 또 부결될 경우에는 구청장이 직권으로 의회에 제출한다.

여섯째, 주민참여예산제도 운영과정은 인터넷 홈페이지를 통해 모두 공개되며 예산안을 확정하여 구의회에 제출한 이후 해당연도 주민의견에 대한 평가 및 환류과정을 거쳐 한 순기를 마치게 된다.

(2) 지역회의 구성 및 역할

지역회의는 동별로 구성된다. 해당 동 주민자치위원회 위원과 시민위원회 위원으로 구성하며 희망하는 일반시민들도 참여할 수 있지만 형식적으로 동장이 선임하도록 하고 있다. 지역회의는 매년 예산편성 이전에 소집되며, 지역의 필요사업과 우선순위를 검토하고 주민의견을 수렴한다.

지역회의는 위원장 1인, 부위원장 1인, 간사 1인을 두며 주민자치위원장과 부위원장, 해당 동 주무담당공무원이 각각 맡는다.

(3) 예산참여시민위원회 구성과 운영

울산광역시 동구 주민참여예산제도에서 주민참여를 보장하기 위한 핵심적 장치는 '예산참여시민위원회'다. 예산참여시민위원회는 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자, 동 주민자치위원회가 추천한 주민자치위원, 시민·사회·직능단체, 기관 등의 추천을 받은 자 등 세 유형의 참여자로 구성된다.

이러한 세 유형의 참여자 중에서 주민자치위원은 동별(13개동)로 1인 이상으로 하고, 공개모집절차에 의해 선정된 일반 지역주민들은 총 위원의 2분의 1이상으로 구성하도록 규정하고 있다. 여기서 '시민·사회·직능단체, 기관'의 기준은 별도의 규칙에서 규정하고 있는데 동구 지역에서 활동하는 회원수 300명 이상의 시민·사회·직능단체, 구에 사업장을 둔 종사자 3,000명 이상인 기업체 및 노동조합, 구청장이 지정한 단체나 기관 등이다. 또한 각 단체에서 추천할 수 있는 인원은 4명을 초과하지 못하도록 하고 있다.

예산참여시민위원의 위촉은 구청장이 하되, 미리 선정기준 및 지원일시를 공고하여 비영리민간단체와 주민자치위원회의 추천 및 주민으로부터 신청을 받아 선정기준에 따라 심사하고, 특히 주민참여예산학교 수료자에 한해 위원으로 위촉한다.

여기서 예산참여시민위원회 위원은 엄격한 선정기준에 따라 선발한다. 그 선정기

준은 △각종 세금 체납자 제외, △추천자의 경우 세금 체납자를 제외하고 전원선정, △직장 또는 단체 등 소속 인원 상한 적용 : 4명, △동별(인구비례 가미), 남녀별 균 등 배분, △3개 그룹으로 분류(직장, 단체, 무활동) 그룹별 균등 배분, △학생, 의사, 변호사 등 소수 신청 전문인 우선 선정 등이다. 이밖에 공모나 추천위원의 경우 모집 인원보다 많을 경우는 주민참여예산연구회의 자문을 구하여 구청장이 우선순위를 정하여 결정토록 했다. 예산참여시민위원의 임기는 2년이며, 1회에 한해서 연임할 수 있다.²⁰⁾

예산참여시민위원회는 효율적인 운영을 위하여 위원회 전체를 총괄하는 위원장, 부위원장, 간사 각 1명씩을 두고 있으며, 각 분야별 예산편성요구안에 대한 주민의견 수렴 역할을 수행하는 분과위원회별로 분과위원장과 간사 1명씩을 두고 있다. 현재 분과위원회는 구청 소관업무를 중심으로 행정지원·재정·자치민원·경제문화·복지보건·위생환경·건설건축·도시교통 등 8개 분과위원회로 구성되어 있다. 각 분과위원회별 구청 담당부서와 구성 현황을 살펴보면 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 울산광역시 동구 예산참여시민위원회 구성 및 담당부서

분과위원회	구성	담당부서 수	해당 부서
행정지원분과위원회	13명	3개 부서	기획감사실, 총무과, 의회사무과
재정분과위원회	9명	2개 부서	회계과, 지방세과
자치민원분과위원회	11명	2개 부서	자치행정과, 민원지적과
경제문화분과위원회	9명	2개 부서	지역경제과, 문화공보실
복지보건분과위원회	8명	2개 부서	사회복지과, 보건소
위생환경분과위원회	9명	2개 부서	환경위생과, 환경미화과
건설건축분과위원회	11명	2개 부서	건설과, 건축허가과
도시교통위원회	11명	2개 부서	교통행정과, 도시공원과
합 계	81명	17개 부서	

① 위원회의 역할과 기능

예산참여시민위원회는 주민의 예산참여에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치한 기구이다. 이 위원회가 담당하고 있는 구체적인 역할과 기능은 다음과 같다.

첫째 예산편성지침에 대한 의견수렴, 둘째 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동, 세째 총회·분과위원회 개최 등에 관한 활동, 네째 기타 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동 등이다.

20) 울산광역시 동구는 2004년에 추천 39명, 공개모집 128명 등 총 167명이 위원신청을 한 가운데 추천 37명, 공개모집 63명 등 총 100명을 선발했으나 주민예산학교 수료자에 한해 위원을 위촉키로 함에 따라 총 81명으로 구성했다.

이와 같은 활동을 통해 예산편성에 직접 참여하는 시민위원들은 주민을 대표해서 지역주민들의 의사를 반영해야 한다. 다만 울산광역시 동구는 이 과정에서 시민위원들이 예산편성과정에서 공무원의 역할이나 지방의회 의원의 역할을 담당하는 것은 아니라는 점을 교육과정에서 명확히 하고 있다.

예산참여시민위원회가 담당하고 있는 기능을 수행하기 위해 분과위원회를 두며 주민참여를 활성화하기 위해 지역주민들을 대상으로 구청 예산에 대한 설명·교육·홍보활동을 수행하여야 한다. 또한 예산참여시민위원회는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다.

② 위원회의 운영방법

예산참여시민위원회는 주민참여의 보장과 재정자치의 실현, 분과위원회별 자율적 운영, 구의회의 예산심의권을 침해하지 않아야 하며 구청장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동 등의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

시민위원회의 회의는 구청장이 주민참여 예산활동과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에 개최할 수 있으며, 또한 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 구청장과 협의하여 개최할 수도 있다. 위원회의 회의는 공개하며, 정보공개법에 의거하여 회의 종료 후 7일 이내에 회의개최일시 및 장소, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 구청 홈페이지를 통해 공개하여야 한다.

시민위원회 운영을 위한 구청의 지원활동과 관련하여서는 회의장소를 지원하고 회의자료 인쇄 등에 소요되는 회의준비 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 조사, 연구 및 예산정책토론회 등에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

(4) 주민참여예산협의회 구성 및 진행방식

울산광역시 동구는 예산편성의 심의·조정을 위해 주민참여예산협의회를 구성하고 있다. 구청에서 구청장, 부구청장, 국장 등 5인, 시민위원회에서 위원장 및 각 분과위원장 등 총 9인으로 구성된다. 협의회는 매년 구의 당초예산 편성 시 자체사업예산의 심의 조정 등 주민의 의견을 수렴하기 위해 개최한다.

협의회의 위원장은 구청장이 되며, 부위원장은 시민위원회의 위원장이, 간사는 예산담당 공무원이 맡는다. 위원장은 매년 구의 당초예산 편성 시 자체사업예산의 심의·조정 등 주민의견을 수렴하기 위해 개최하며 과반수 출석으로 개의하고 과반수 찬성으로 의결한다.

(5) 주민참여예산제도연구회 구성 및 운영

울산광역시 동구는 주민참여예산제도연구회를 구성하여 운영하고 있다. 연구회는

주민참여예산제도운영조례 제·개정, 역기능 통제장치 강구, 의회와의 원활한 협조방안 모색, 주민참여예산제도 도입에 따른 효율적인 운영방안 지원 등을 위해 운영한다. 현재 연구회는 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체관계자, 시민위원회 대표 등 11명으로 구성되어 있다.

주민참여예산제도연구회의 운영은 구청장이 하며, 구청장이 필요하다고 인정하는 때에 회의를 개최하도록 하고 있다.

(6) 평가와 과제

‘적극적 민·관 협치형’인 울산광역시 동구의 주민참여예산제도는 우리나라에서 가장 선진적인 모형이다. 도입 과정에서 단체장의 의지가 결정적인 역할을 했고 운영 시스템에서도 구청장이 최종적인 권한과 책임을 갖도록 한 것은 광주광역시 북구와 유사하다. 하지만 실제 운영내용을 보면 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하여 사업우선순위결정 등 예산의 규모와 반영여부를 결정하는 실질적인 권한을 갖고 있다.

이를 반영한 울산광역시 동구의 주민참여예산제도는 지역총회, 주민참여예산협의회라고 할 수 있다. 이 두 가지 참여기제는 ‘소극적 민·관 협치형’인 광주광역시 북구에서는 도입되지 않은 것으로 울산광역시 동구의 모형이 갖고 있는 주민참여예산제도의 진보성을 대변하는 것이다.

울산광역시 동구는 의회에 제출할 예산편성안에 대한 최종적인 결정권도 시민위원회에 위임하였다. 즉, 주민참여예산협의회에서 예산안을 심의·조정한 내용을 구청 기획 감사실에서 예산안으로 편성하여 시민위원회 전체총회의 의결을 거쳐 의회에 제출한다. 여기서 구청장은 주민참여예산협의회의 의장이며, 전체총회에서 두 번 예산편성안이 부결되면 직권으로 의회에 제출할 수 있다. 하지만 이와 같은 구청장의 직권상정의 가능성을 남겨둔 것은 예산심의일정상 불가피할 경우 사용할 안전장치 이상의 의미는 없다.

울산광역시가 이처럼 선진적인 제도를 마련한 것은 후발주자로서의 이점을 활용한 것으로 보인다. 즉, 광주광역시 북구의 사례를 벤치마킹하면서 한 단계 진전된 제도를 마련한 것이다. 이 과정에서 세계 최초로 주민참여예산제도를 도입해 성공적으로 운영하고 있는 브라질 포르투 알레그레스의 모형도 가미했다. 지역총회, 우선순위결정기준 등이 포르투 알레그레스를 벤치마킹한 대표적인 제도이다.

그럼에도 불구하고 울산광역시 동구는 제도 시행 2년째인 2005년 하반기부터 시행 첫해의 제도운영 과정의 미비점을 보완해 가고 있는 것으로 나타났다.

먼저 지역회의의 운영을 일반시민들이 보다 많이 참여할 수 있도록 개선했다. 당

초 참석대상은 주민자치위원회와 시민위원회 위원 및 참여를 희망하는 주민이었고 일반주민들은 형식적으로 동장이 위촉하도록 했다. 하지만 이로 인해 주민참여가 형식화될 우려를 개선하기 위해 동장 위촉제가 아니라 동에 주소를 두고 있는 주민이면 누구나 지역총회에 참여할 수 있도록 했다. 또한 지역회의 전에 각종 소모임의 회의를 장려하여 주민의견이 다양하고 풍부하게 표출되도록 권장하고 있다.

시민위원회 운영에 있어서도 최초의 주민의견수렴을 지역총회와 전체총회를 통해 시작했던 것에서 전체총회를 없애고 분과별 회의로 대처했다. 이처럼 분과별 회의의 의견수렴과정에서부터 만든 것은 각 실·과·소별 의견수렴을 보다 내실 있게 하기 위한 개선 조치로 해석된다.

또한 예산안 결정을 위한 전체 총회 직전에도 분과위원회를 개최토록 하여 주민 참여예산협의회에서 심의·조정한 내용에 대해 다시 한 번 분과별로 검토하도록 시스템을 보완했다.

주민참여의 범위와 대상도 확대하였다. 당초에는 일반회계 중 자체사업에 한정했던 것을 특별회계까지 확대하였다. 또한 구체적 예산항목별로도 경상예산 중 인건비, 출연금 등 법령의 규정에 의한 경비를 제외하고 물건비, 이전경비, 자본지출 등에 대해서도 참여범위에 포함시켰다. 이로써 울산광역시 동구의 '적극적 민·관 협치형'은 주민들과 시민위원들의 참여가 실질적이고 내실을 기하는 방향으로 제도를 운영하고, 미비점은 보완해 가고 있다.

3) 소극적 민·관 협의형 : 인천광역시의 모형

인천광역시는 1999년부터 매년 예산편성과정에서 예산정책토론회를 개최하고 있다. 인천광역시가 이처럼 예산정책토론회를 개최한 것은 지방자치단체로는 처음이었다.

1998년부터 시민단체의 예산감시운동이 시작됐지만 당시로서는 예산과정에 시민참여가 활성화되어 있지 않은 상황이었기 때문에 획기적인 것이었다. 따라서 인천광역시의 예산정책토론회는 예산편성과정에 시민참여의 공식적인 통로를 열어놓은 계기를 마련했다는 점에서 역사적 의미를 찾을 수 있다.

인천광역시는 예산정책토론회를 개최한 배경은 지방자치 실시이후 주민들의 기대와 욕구가 커지고 있는 반면, 세입은 이를 감당하지 못함에 따라 지방자치단체의 재정적인 어려움이 가중되고 있는 상황에서 재정의 건전성, 효율성, 계획성을 도모하고 시민들의 기대와 욕구를 충족하기 위한 것으로 설명하고 있다. 따라서 예산정책토론회를 통해 주요사업에 대한 합리적인 정책대안을 도출하고, 예산의 수요자인 시민의 폭넓은 의견을 수렴하여 예산에 반영함으로써 공개적이고 투명한 시정을 구현하는데

그 목적이 있다는 것이다.

(1) 운영시스템

인천광역시의 예산정책토론회는 사이버토론회와 분야별토론회, 종합토론회로 진행된다. 시기는 모두 예산편성이전이며 다음연도 예산편성을 위해 주요사업에 대한 투자우선순위 및 적정 예산배분 방안에 대한 시민들의 의견을 수렴하기 위한 것이다. 따라서 예산요구서 등 관련 자료는 공개되지 않고 주민의견을 토대로 집행부가 예산편성과정에 반영하는 방식이다.

먼저 사이버토론회는 인천광역시 홈페이지에서 예산편성관련 시민의견을 수렴하는 방식으로 운영됐다. 분야별토론회는 시정을 5~8개 분야로 나눠 담당국장들이 분야별 시책추진방향과 예산운용원칙 등에 대해 발표하고 의회, 전문가, 시민단체 관계자들이 참석해 토론하는 방식으로 진행되고 있다. 종합토론회는 사이버토론회, 분야별토론회에 이어 개최하며 기획관리실장이 다음연도 재정여건과 예산운영 방향에 대해 주제발표를 하고 각계를 대표한 패널들이 토론하는 방식이다.

인천광역시가 매년 토론회를 진행했지만 그 과정이 순탄치만은 않았다. 초기에 인천광역시가 인천발전연구원이 주관단체로서 실질적으로 진행토록 했다가 시민단체의 보이콧을 당한 것이다. 즉, 2002년 시민단체들이 주최측이 사전에 토론자료 공개를 거부하는 등 형식적으로 운영한다고 비판하며 토론회 참여를 거부한 것이다.²¹⁾ 이를 계기로 인천시는 토론회를 직접 주관하기 시작했고 진행방식도 시민단체와 사전에 협의는 방식으로 바뀌었다. 인천광역시의 연도별로 추진된 예산정책토론회 경과를 정리하면 <표 2-14>와 같다.

21) 인천지역 10개 시민단체들은 이때 ‘바른 예산편성을 위한 시민단체네트워크’를 구성하여 조직적으로 대응하는 계기를 만들었다.

<표 2-14> 인천광역시 연도별 예산정책토론회 추진현황

1999년	-사이버 토론회 : 8월중 -분야별 토론회(6개 분야) : 8.23~8.24 · 사회,지역경제,도시계획,문화관광,환경녹지,건설교통분야 -종합토론회 : 9.1
2000년	-사이버 토론회 : 5.20~6.20 -분야별 토론회(7개 분야) : 6.1~6.8 · 사회,지역경제,도시계획,문화관광,환경녹지,건설,교통분야 -종합토론회 : 6.21
2001년	-사이버 토론회 : 5.25~6.17 -분야별 토론회(7개 분야) : 6.1~6.8 · 사회,지역경제,도시계획,문화관광,환경녹지,건설,교통분야 -종합토론회 : 6.19
2002년	-사이버 토론회 : 8.20~9.8 -분야별 토론회(7개 분야) : 8.23~30 · 건설,교통,도시개발,문화관광,사회복지,지역경제,환경녹지분야 -종합토론회 : 9.13
2003년	-사이버 토론회 : 4.20~5.10 -분야별 토론회(7대 분야) : 4.22 · 지역경제,문화관광,환경녹지,건설교통,항만공항물류,도시개발분야 -종합토론회 : 6.24
2004년	-사이버 토론회 : 4.26~5.15 -분야별 토론회(8대 분야) · 지역경제,건설교통,문화관광,도시개발,여성복지,환경녹지,항만공항물류,경제자유구역개발분야 -종합토론회 : 6.23
2005년	-사이버 토론회 : 4.11~5.30 -분야별 토론회(5개 분야) · 지역경제,도시균형발전,여성복지,교통,문화관광체육분야 -종합토론회 : 7.14

(2) 평가와 과제

‘소극적 민·관 협의형’인 인천광역시의 주민참여예산제도는 우리나라에서 예산편성과정에 주민참여의 길을 처음 열었다는 점에서 의미가 있었다. 그러나 주민참여의 대상과 범위가 예산편성이전에 포괄적인 예산편성방향에 머물고 있다는 점, 예산요구서 등 정보공개도 없이 의견수렴을 하고 있는 점은 한계라고 할 수 있다.

따라서 인천광역시의 모형은 나름대로 역사성이 있지만 예산요구서를 공개하고 예산편성 전 단계에서 주민참여를 보장하는 방안으로의 발전을 모색해야 할 것이다.

4) 적극적 민·관 협의형 : 광주광역시의 모형

광주광역시는 시민단체의 예산요구서 정보공개를 둘러싼 행정소송과정에서 주민참여예산제도를 도입했다. 법원의 조정요구에 따라 시민단체와 협의를 통해 행정소송

을 취하하는 조건으로 주민참여예산제도를 도입한 것이다.

광주에서 예산감시운동을 주요사업으로 펼쳐온 참여자치21은 2002년 9월24일 광주광역시를 상대로 정보공개청구를 통해 ▲ 2000년~2002년도 각 실·국별 예산요구서 및 반영내역, ▲ 2003년도 각 실·국별 예산요구서 공개를 요구했다. 당시 참여자치21이 정보공개를 요구한 것은 예산요구서가 예산편성과정의 기초 자료이기 때문에 이를 공개할 경우 폐쇄적인 예산행정이 과연 시민을 위한, 시민의 입장에서 계획되고 편성되는지 검증하기 위한 것이었다. 이 과정에서 시민의견을 반영할 수 있다면 실질적인 참여예산제도가 실현될 것이라는 판단에 따른 것이었다.

그러나 광주광역시는 처음부터 정보공개비공개결정(2002.10.8)을 내렸고 이의신청(2002.10.16)에 대해 열람공개결정(2002.10.23)을 했다가 실제 참여자치21 간부들이 열람(2002.11.11)에 들어가자 이틀 만에 이를 번복, 최종적으로 비공개결정을 내렸다. 이에 따라 참여자치21은 법률검토를 거쳐 2003년 3월4일 광주지방법원에 광주광역시를 상대로 정보공개청구 비공개결정 취소청구소송을 제기했다.

이에 대해 광주지방법원 행정부는 2004년 4월12일 1차 변론준비 기일에 양측 당사자를 출석시킨 가운데 합의·조정할 것을 권고했다. 이에 따라 양측은 수차례의 협상을 통해 광주광역시가 2005년도 예산안부터 부분적으로 참여예산제도를 도입하기로 약속함에 따라 참여자치21은 소송을 취하했다.

참여자치21은 당시 정보공개청구가 참여예산제도 도입을 위한 과정에서 제기된 것이므로 제도가 도입된다면 소송의 실익이 없다고 판단했고, 광주광역시는 패소의 부담을 덜어낼 수 있다는 판단을 한 것으로 해석된다. 당시 시점은 이미 정부가 주민참여예산제도 도입을 권고한 상황인데다 광주광역시 북구가 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입해 시행하면서 예산요구서를 공개하고 있는 상황이었다. 광주광역시의 주민참여예산제도 도입과정은 <표 2-15>과 같다.

<표 2-15> 광주광역시 주민참여예산제도 도입과정

02. 9.24.	참여자치21, 광주시에 정보공개청구(주요내용 : 2000~2002년도 각 실·국별 예산요구서 및 반영내역, 2003년도 각 실·국별 예산요구서)
02. 10. 8.	광주시, 정보공개청구 비공개결정
02. 10.16	참여자치21, 광주시에 이의신청
02. 10.23	광주시, 참여자치21에 2000~2002년 치는 11월7일 이후, 2003년치는 11월20일 이후 열람 공개 결정 통지
02. 11.17	광주시, 참여자치21 열람요청에 11월11일 이후 열람 협조요청(이유 : 2003년도 예산 편성 작업으로 인한 예산부서의 혼잡)
02. 11.11	참여자치21, 사무처장 등 2인 1차 열람(=>예산요구서 목록 및 요구액만 사본공개요청
02. 11.13	광주시, 참여자치21 요구 거절 통보
02. 11.14	참여자치21 필사 작업 돌입.
02. 11.15	광주시 참여자치21에 열람공개 거부(=>거부 입장 정식 공문으로 보낼 것 요구)
02. 11.19	참여자치21, 광주시의 '정보공개 종료 통보' 공문 접수
02. 11.19	참여자치21, 광주시에 2000~2003년도 각 실·국별 예산요구서 및 반영내역 정보공개청구(행정소송용)
02. 12. 5	광주시, 비공개결정통보
02. 12. 6	행정소송 법률검토 착수
03. 3. 4	행정소송
04. 4.12	1차 변론준비기일(법원 합의조정 권고)
04. 5. 8	양측, '소송취하-참여예산제도 도입' 합의
04. 5.11	참여자치21 소송취하

(1) 운영체계

광주광역시의 주민참여예산제도는 예산편성이전단계와 예산편성단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 예산편성이전단계는 중기재정계획 및 투융자심사와 관련, 첫째 위원회 회의록 공개(위원의 자유로운 의사개진을 보호하기 위해 위원 실명 미표기), 둘째 위원회 심사자료 심사전 인터넷 공개, 셋째 사유발생시 위촉직 위원에 대한 인터넷 공개모집 등이다. 예산편성이전단계부터 주민참여를 보장한 것은 재정민주주의 실현 차원에서 주민들이 보다 폭넓게 참여할 수 있도록 했다는 점에서 그 의미를 평가할 수 있다.

예산편성단계에서의 주민참여는 주요 예산편성내역을 공개하고 주민의 의견을 수렴하여 반영한다는 것이다. 즉 예산편성 전에 1억 원 이상의 투자사업에 대한 예산요구 내역(국비 등 의존재원은 제외)을 인터넷을 통해 공개하고 의견을 수렴한다는 것이다.

광주광역시는 또한 중기재정계획 수립 및 예산편성과 관련한 의견수렴을 위해 연

1회 공개설명회를 개최한다. 공개설명회는 매년 9월 중순경 기획관리실장이 재정운영 현황과 다음연도 예산편성 방향에 대해 주제발표를 하고 시민들의 의견을 수렴하는 방식으로 진행한다.

(2) 평가와 과제

광주광역시의 모형은 인천광역시의 모형보다 진전된 것이다. 바로 인천광역시가 예산편성직전에 예산정책토론회를 통해 의견을 수렴하는데 비해 광주광역시는 예산편성직전에 설명회 형식의 토론회를 개최하고 예산편성과정에서도 의견을 수렴하기 때문이다. 특히 1억 이상 투자사업 내역을 인터넷에 공개하는 것은 주민의견수렴을 위한 최소한의 장치라는 점에서 의미가 있다.

또한 중기재정계획심사와 투·융자심사 등 계획단계의 예산운영과정에 대해 자료를 공개하고 위원을 공모하는 등의 개혁조치는 다른 주민참여예산제도 모형에서 볼 수 없는 제도이다. 이는 주민참여의 범위와 대상을 확대했다는 점에서 다른 주민참여예산제도의 개선방향을 제시했다고 할 수 있다.

그러나 광주광역시가 이와 같은 제도를 실제로 내실 있게 운영하지 못하고 있다. 시행 첫해부터 중기재정계획 등의 회의 자료를 사전, 사후에 각각 제대로 공개하지 않았고, 1억 이상 투자사업 내역도 예산안을 의회에 제출하기 직전에야 인터넷에 공개하는 등 형식적으로 운영하고 있기 때문이다. 이는 광주광역시가 자발적으로 제도를 도입하지 않고 시민단체와 소송과정에서 불가피하게 도입한 측면이 반영된 것으로 보인다. 따라서 시민단체와 시민들이 광주시가 당초의 약속을 지키도록 감시하고 견인하는 것이 앞으로 과제라고 할 수 있다.

제 3 장 제주특별자치도 주민참여예산제도의 적합모형

제 1 절 제주특별자치도의 주민참여예산제도 도입의 필요성

우리나라의 전체 250개 지방자치단체 중에서 불과 10여 곳만 주민참여예산제도를 도입해 시행하고 있기 때문에 지방자치단체 예산운영과정에서의 주민참여는 본격화되지 못한 실정이다. 그러나 주민참여예산제도의 필요성과 도입 이후의 효과에 대한 공감대가 증가하고 있어 제주특별자치도의 경우에도 예산운영의 효율성과 투명성 제고를 위해 예산편성과정에 주민참여를 제도화하기 위한 기초 작업을 마련하고 있다.

특히, 기존에 주민참여예산제도 도입해 성공적으로 운영하는 지방자치단체에서 다음과 같은 성과(곽채기, 2005a)를 제시하고 있어 그 도입에 대한 기대도 크다.

첫째, 주요 정책결정과정, 특히 지방자치단체의 운영을 위한 가장 중요한 의사결정영역인 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고, 더 나아가 예산편성에 관한 권한을 집행부와 지역주민들이 공유함으로써 지역주민들의 재정주권을 회복하고, 실질적인 재정민주주의를 실현할 수 있을 것이다.

둘째, 참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 지방재정 정보의 공개가 활성화되어야 한다는 점에서 지방재정의 투명성 확보와 아울러 지역주민의 알권리를 보장하는 데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 지역주민들의 직접 참여를 통한 개혁적이고 합리적인 예산 운영으로 지방재정의 책임성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 주민참여예산제도의 도입은 지방재정운영에 있어서 재원배분과 재정지출의 지역간·계층간 형평성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 예산편성권을 행사하기 위한 지역 거버넌스가 구축됨에 따라 주민자치의 이념을 구현하는 가운데 지방자치단체와 지역주민 및 지역사회단체와의 협력적 파트너십과 네트워크에 기반을 둔 지역 경영이 가능하게 될 것이다.

따라서 지방자치단체가 자발적이든 외압에 의해 추진되든 앞으로 주민참여예산제도의 도입이 활성화 될 것이며, 2006년 7월에 제주특별자치도를 출범시킨 우리 도로서는 주민참여예산제도의 도입 필요성은 더 증가하게 될 것이다.

제 2 절 제주특별자치도의 조례 제정 과정

1. 조례제정 근거 및 경과

제주특별자치도의 경우, 타 지방자치단체와 마찬가지로 2003년 7월에 지방예산편성지침에 「주민참여형 예산편성제도」를 권장하자, 지방재정법(2005년 8월)과 시행령개정(2005년 12월)을 통해 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련(임의 규정)하고, 참여범위 및 운영절차 등 구체적인 사항은 조례로 정하도록 하였다. 그리고 2006년 2월에는 조례(안)을 제정하여 입법예고한 뒤 2006년 7월 제주특별자치도가 출범한 직후인 2006년 8월에 주민참여예산제도 표준조례(안)를 통보하였다.

결론적으로 주민참여예산제도에 대한 조례는 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」 제78조²²⁾와 「지방재정법」 제 39조²³⁾에 의거한다. 향후 제주특별자치도는 주민참여예산운영조례를 조속한 시일 내에 제정, 시행할 수 있도록 위원회 구성 및 시행규칙을 마련하여 이르면 2007년 하반기부터 시행할 계획이다(제주특별자치도 내부자료).

2. 조례 제정의 기대효과 및 문제점

조례의 제정을 통해 기대하는 효과는 다음과 같다. 지금까지 관주도의 예산편성과정에 주민을 참여시킴으로써 예산편성에 투명성과 효율적인 편성을 통하여 새로운 제도모형을 제시하고, 그 제도적 근거를 마련하는 계기가 될 것으로 보고 있다. 그리고 제주특별자치도의 탄생과 더불어 도정 살림살이를 지역주민에게 공개함으로써 지역이기주의와 상호 예산편성의 불신을 해소하여 주민자치, 재정자치를 실현하려는 기대를 갖고 있다.

하지만, 다음과 같은 문제점의 발생여부 때문에 조례제정에 신중을 기하고 있다.

- 22) ① 도지사는 예산편성과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다. ② 주민참여 예산의 범위, 주민참여의 선정방법 및 절차, 주민참여과정에 관하여 도 조례로 정한다. 라고 되어 있다.
- 23) “지방자치단체의 장은 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”고 명시되어 있다.

첫째, 이기주의적 예산편성 요구가 예상된다. 제주특별자치도와 같이 지역적으로 협소한 경우 지역별, 단체별로 무분별한 예산요구액이 증가가 예상되고, 재정자립도가 낮아 지역주민들의 다양한 재정수요를 충족시키지 못하는 경우 조례의 제정 의미가 퇴색될 우려가 있다.

둘째, 도의회 위원과의 대표성 문제이다. 주민참여예산위원회의 위원과 도의회 의원 간의 상호간 주민대표성 대두가 예상되며, 새로운 제도를 시행함으로써 도의회 예산 심의권 약화와 도의회 권한 침해라는 오해의 우려가 있다.

셋째, 광역자치단체 중에는 최초의 시행이기 때문에 많은 어려움이 예상된다. 일부기초자치단체에서 이 제도를 시행중에 있으나, 광역도시인 경우는 시군의 기능과 역할이 본질적으로 상이하고 따라서 제주특별자치도와 같은 광역자치단체에서는 기초자치단체보다 포괄적인 조례를 제정하는 것이 바람직할 수도 있다.

3. 주민참여예산운영조례안의 주요내용²⁴⁾

제1조에서 제6조까지는 총칙적인 내용으로써 예산편성과정에 주민을 참여시켜 예산의 투명성을 제고하기 위한 목적을 명시하였고, 주민참여예산은 예산편성과 관련된 법령의 범위 내에서 활동이 이루어지도록 규정되었다. 세부적인 내용으로는 도지사가 충분한 의견이 제시될 수 있도록 정보공개와 주민의 참여를 보장하여야 한다는 규정과, 주민 누구나 참여할 수 있는 주민의 권리를 규정하고 있다. 그리고 참여주민과 참여예산에 대한 범위를 정하고, 회의 개최내용을 인터넷을 통해 공개하도록 규정하고 있다.

제7조에서 제12조까지는 주민참여예산위원회에 관한 규정이다. 주민참여예산위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 100인 이내로 구성하고 위원은 「비영리민간단체지원법」에 의한 단체에서 추천 받은 자, 읍·면·동 주민자치위원장이 추천하는 자 및 예산참여를 희망하는 주민으로써 예산과 행정에 경험이 많은 자로 구성해야 한다고 명시하고 있다. 주민참여예산위원회의 기능은 예산분야별 분과위원회 구성, 운영, 심의된 예산안을 도지사에게 제출, 그리고 기타 위원회 기능 수행 활동 등을 맡게 되며, 임기는 2년으로 한다고 규정하고 있다. 또한, 위원회의 원활한 운영을 위하여 7개 이내의 분과위원회로 구성운영하게 된다.

24) 제주특별자치도의 주민참여예산운영조례(안) 전문

제13조 및 제14조는 주민참여예산위원회 위원에 대하여 예산 설명회와 위원회 심의에 필요한 자료제출을 규정하고 있다. 예산위원회를 대상으로 예산편성, 심의, 집행, 결산 등 예산과정과 전년도 예산결산, 익년도 예산편성방향 등 주민참여예산에 관한 사항을 설명하고 있다. 회의 자료는 회의 개최 3일 전까지 송부하도록 하고 있으며 위원회가 필요시 관련 자료와 관계공무원의 답변을 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

마지막으로 제15조에서 제17조까지는 위원회 활동을 원활히 수행할 수 있도록 지원하는 내용이며, 필요시 필요사항을 규칙으로 정하여 운영하도록 하는 내용을 담고 있다.

제 3 절 제주특별자치도에 적합모형

1. 주민참여예산제도의 모형별 특징 요약

제2장 제2절 주민참여예산제도의 유형과 국내의 도입현황 분석에서 살핀 것처럼 박광우(2006)는 주민참여예산제도의 유형이 ‘민·관 협치형’(소극적 협치형, 적극적 협치형), ‘민·관 협의형’(소극적 협의형, 적극적 협의형), ‘관주도형’으로 분류한바 있다.

이들 4가지 주민참여예산제도의 모형별 특징을 종합하여 정리해보면 다음의 <표 3-1>과 같다.

먼저 ‘민·관 협치형’과 ‘민·관 협의형’을 나누는 기준은 주민참여예산제도를 실질적으로 운영하느냐, 아니면 부분적이고 형식적으로 운영하느냐의 차이이다. 즉 ‘민·관 협치형’은 참여의 단계나 범위와 대상이 포괄적이거나 구체적으로 상호 협력하는데 반해 ‘민·관 협의형’은 제한적인 의견수렴에 그치고 있다. 또한 참여의 수준과 내용에서도 ‘민·관 협치형’이 예산편성안에 대해 민관이 협동하여 결정하거나 권한을 공유하는데 반해 ‘민·관 협의형’은 예산편성이전에 상호협의하거나 예산편성과정에서는 부분적으로 의견을 수렴하는데 그치고 있다.

‘민·관 협치형’ 주민참여예산제도 모형 중 ‘적극형’과 ‘소극형’으로 구분하는 기준은 주민참여시스템으로 지역총회를 두고 있느냐 여부이다. ‘적극형’인 울산광역시 동구는 시민위원회와 함께 지역총회를 두고 있지만 ‘소극형’인 광주광역시 북구는 시민위원회만 운영한다.

<표 3-1> 주민참여예산제도의 모형별 특징

구분 \ 참여유형	민·관 협치형		민·관 협의형	
	소극적	적극적	소극적	적극적
정보공개정도 (예산요구서)	전면공개	전면공개	미공개	부분공개
참여방법 및 참여도구	인터넷, 시민위원 예산토론회 (사전, 분야별, 최종)	인터넷, 시민위원, 예산토론회 (사전, 분야별, 최종) 지역총회	인터넷, 설명회 (예산편성전)	인터넷, 설명회 (예산편성전)
참여단계	편성 단계	편성 단계	편성직전 단계	편성이전 및 일부 편성단계
예산참여대상과 범위	일반회계	일반회계	예산편성 지침	편성지침 일부 신규사업
의사결정의 민주성과 합리성(우선순위기준)	없음	있음	없음	없음
참여주체의 권한	협동	공동참여와 협력	소극적 의견개선 긴장관계	적극적 의견개선
시민단체 참여	적극 참여	적극 참여	또는 소극적 참여	소극적 참여
제도화 여부	조례 있음	조례 있음	조례 없음	조례 없음
사례	광주 북구 청주시, 안산시, 순천시	울산 동구 대전 대덕구	인천광역시 경기도 부천시	광주광역시 나주시

자료 : 박광우(2006)

‘민·관 협치형’중에서 ‘적극형’과 ‘소극형’을 나누는 또 다른 기준은 의사결정의 민주성과 합리성을 보장할 수 있는 우선순위 결정기준의 유무이다. 이는 우선순위 결정기준을 갖고 있는 ‘적극형’의 경우 참여기제가 그만큼 개방적이라고 해석할 수 있다.

‘민·관 협의형’의 경우 ‘적극형’과 ‘소극형’으로 나누는 기준은 참여단계, 예산참여대상과 범위가 가장 큰 요인이다. 먼저 참여도구의 활용단계를 보면 ‘적극형’은 예산편성이전과 편성과정에서 각각 참여하고 있으나 ‘소극형’은 예산편성이전에 한정하고 있다. 또한 예산참여 대상과 범위를 ‘소극형’은 예산편성지침에 대한 의견수렴에 그치고 있지만 ‘적극형’은 일부 신규사업에 대한 의견도 수렴한다. 이에 따라 ‘소극형’이 예산요구서는 공개하지 않는 반면 ‘적극형’은 예산요구서 일부를 공개하고 있다.

결론적으로 기존의 주민참여예산제도에 대한 비교분석 결과 ‘소극적 민·관 협의형-적극적 민·관 협의형-소극적 민·관 협치형-적극적 민·관 협치형’이 있는데 오른쪽 모형 일수록 진보적인 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 주민참여예산제도 모형 중에서 ‘적극적 민·관 협치형’이 가장 선진적인 모형이라고 할 수 있다.

2. 제주특별자치도에 적합한 주민참여예산제도 모형의 선정

<표 3-1> 주민참여예산제도의 모형별 특징과 제주특별자치도가 마련하고 있는 주민참여예산운영조례(안)를 대응시켜 살펴보면, 첫째, 정보공개정도(예산요구서)면에서는, 예산정보를 전면공개하고 있다는 점, 둘째, 참여방법 및 참여도구 측면에서 예산편성 및 결산과정에서 예산 설명회 및 토론회를 할 수 있게 하였다는 점, 셋째, 참여단계 측면에서 예산편성의 전 단계를 포괄하고 있다는 점, 넷째, 예산참여대상과 범위는 일반회계 중 경상예산 등을 제외한 사업예산으로 정하고 있다는 점, 다섯째, 참여주체의 권한 측면에서는, 공동참여와 협력을 강조하고 있다는 점, 여섯째, 시민단체의 참여를 적극 참여하도록 하고 있다는 점, 그리고 마지막으로 제도화 여부를 보면 현재 조례를 제정 중에 있으므로 민·관협치형을 따른다고 보여진다. 다만, 의사결정의 민주성과 합리성(우선순위기준) 측면에서는 현재 규정이 없는 것으로 보이지만, 향후 우선순위에 대한 기준을 마련한다면 완벽한 민·관협치형을 따른다고 판단내릴 수 있다.

이러한 결과는 민주주의의 발달과 시민사회의 확장을 통해 ‘협치’시대로 변화하는 이 시점에서 정부 행정의 정책결정과정에서 시민사회 등이 적극적으로 참여하여 새로운 거버넌스(governance)를 창출하는데 일조를 한다는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 이제 제주특별자치도도 기존의 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간의 상호작용적이고 협력적인 네트워크를 활용하여, 정부의 관리혁신과 민주적 정책 참여네트워크가 결합된 새로운 의미의 정책관리체제를 가져가게 될 것으로 보인다.

제 4 장 주민참여예산제도 도입에 따른 의식분석

제 1 절 설문조사

1. 설문조사 방법

본 논문의 연구목적은 주민참여예산제도를 도입하고 있는 국내의 운영사례를 종합적이고 체계적으로 비교분석하여 제주특별자치도에 적합한 주민참여예산 모형을 찾아보는 것이며, 또한, 동 제도에 대해 조직구성원들이 어떻게 인식하고 기대하고 있는지를 설문조사를 통해 분석해봄으로써 제주특별자치도가 도입하고자 하는 주민참여예산제도의 발전방안을 마련하는 것이다.

본 연구의 첫 번째 주제인 제주특별자치도에 적합한 주민참여예산 모형의 선정은 제3장에서 우리나라의 지방자치단체들이 다양한 형태로 도입해 시행하고 있는 주민참여예산제도의 제 모형과 제주특별자치도의 조례제정안을 비교·검토하여 봄으로써 민·관협치형을 따른다는 사실을 규명하였다.

두 번째 주제는 동 제도의 도입이 지역구성원들에게 어떻게 기대되고 있는지 인지를 통하여 조사해 보고, 향후 주민참여예산제도의 발전방안을 제시해 보고자 한다. 이러한 두 번째 주제를 위해 제주특별자치도에 거주하고 있는 일반시민, 주민자치센터 위원, 공무원을 대상으로 2007년 5월3일부터 2007년 5월18일까지 약 보름간 설문조사를 실시하였다. 회수된 설문지의 분석에는 SPSS 11.0을 이용하였다.

설문조사의 내용은 광채기·박광우(2005)가 수행한 연구를 참조하여 만들어졌다. 광채기·박광우(2005)의 연구는 이미 이 제도를 도입하여 운용 중인 광주 북구를 대상으로 실시된 연구였으나, 제주특별자치도의 경우는 조례를 제정 중에 있기 때문에 각 설문문항을 주민참여예산제도의 시행에 대한 기대나 예측으로 변환하여 설문지를 구성하였다.

설문내용의 세부 구성은 다음과 같으며 각각의 문항에 대해 Likert 5점 척도로 측정하였다.

- (1) 주민참여 예산제도에 대한 이해(2문항)
- (2) 주민참여예산제도의 시행에 대한 기대(16문항)

- (3) 주민참여예산제도의 역기능 예측(6문항)
- (4) 주민참여예산제도 도입의 성공요인(17문항)
- (5) 주민참여예산제도 도입의 제약요인(12문항)

2. 표본의 특성

5월 3일부터 5월 18일까지 약 보름간 배포한 설문지 총 280부 중 221명으로부터 설문지가 회수되었으나, 불성실응답 18부의 설문지를 제외한 203개의 설문지가 분석에 사용되었다. 응답표본에 대한 기초통계는 다음 <표 4-1>에 제시되었다.

<표 4-1> 표본의 특성

구 분		개수	유효비율 (%)	누적비율 (%)	계
성별	남	104	53.1	53.1	203
	여	92	46.9	100	
	불성실 응답	7			
응답구성	① 시민	44	21.7	21.7	203
	② 주민자치센터 위원	79	38.9	60.6	
	③ 공무원	80	39.4	100	
연령	① 30세 미만	8	4.1	4.1	203
	② 30~35세	20	10.3	14.4	
	③ 36~40세	38	19.6	34.0	
	④ 41~45세	41	21.1	55.2	
	⑤ 45~50세	38	19.6	74.7	
	⑥ 50세 이상	49	25.3	100.0	
	불성실 응답	9			
학력	① 고졸이하	46	24.0	24.0	203
	② 전문대졸	55	28.6	52.6	
	③ 대졸	77	40.1	92.7	
	④ 대학원졸	14	7.3	100.0	
	불성실 응답	8			

주) 203개의 설문지 중 성별, 연령, 학력난에 무응답인 것을 불성실 응답으로 처리 하였다.

총 203개 표본특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 성별 분석은 남자가 전체 샘플의 53.1%를 차지하였으며, 여성이 46.9%를 차지하는 것으로 조사되었다. 두 번째 응답구성을 살펴보면, 주민자치센터 위원과 공무원이 각각 39.4%와 38.9%를 차지하였고, 다음으로는 시민이 응답자의 21.7%를 차지하는 것으로 조사되었다. 세 번째, 연령분석은 41~45세가 전 응답자의 21.1%, 36~40세와 45~50세가 각각 19.6%를 차지하는 것으로 조사돼 30대 중반이후의 연령을 가진 응답자가 전체 응답자의 60.3%를 차

지하는 것으로 조사되었으며, 30~35세가 10.3%, 30세 미만이 41%의 순으로 조사되었다. 네 번째, 학력을 살펴보면, 대졸이 전체 응답자의 40.1%, 전문대졸이 28.6%, 고졸이 24.0%, 대학원졸 7.3%의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 응답자의 분포가 비교적 골고루 분포되어 있다는 것을 보여준다.

제 2 절 주민참여예산제도 도입에 대한 설문조사 결과

1. 주민참여 예산제도에 대한 이해

주민 참여예산제도에 대한 이해정도는 전반적인 이해도와 교육여부를 통해 살펴 보았다. 동 제도를 충분히 알고 있는냐고 묻는 질문에는 대부분의 응답자가 매우 낮은 응답결과를 보여주고 있다. <표 4-2>에 제시된 바와 같이 전체평균이 2.42점(시민 1.64점, 주민자치센터위원 2.47점, 공무원 2.78점)으로 나타나 평균이하의 이해도를 보이고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-2> 주민참여예산제도의 이해에 대한 설문조사 결과(5점 척도 기준)

1. 주민참여 예산제도에 대한 이해		전체	시민	주민자치센터	공무원
1	나는 주민 참여예산제도에 대해 충분히 알고 있다.	2.42	1.64	2.47	2.78
2	나는 주민 참여예산제도에 대한 교육을 받은 적이 있다.	1.78	1.27	2.05	1.78
평균		2.10	1.46	2.26	2.28

공무원인 경우 평균 수준의 이해정도(2.78점)를 나타내고 있으나 이는 제주특별자치도의 출범과 함께 도청 내에서 주민참여예산운영조례를 준비 중이라는 사실이 홍보되었기 때문인 것으로 파악된다. 한편, 공청회 및 뉴스 홍보에도 불구하고, 시민의 경우 1.64점으로 매우 낮은 이해도를 보여주었다는 것은 아직도 동 제도에 대한 충분한 홍보 및 공유가 안 되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

한편, 주민 참여예산제도에 대한 교육여부를 묻는 질문에도 대부분의 응답자가 매우 낮은 응답결과를 보여주었는데, 전체평균이 1.78점(시민 1.27점, 주민자치센터위원

2.05점, 공무원 1.78점)으로 나타나, 향후 참여예산제도에 대한 전 조직구성원들의 이해를 도와 제도의 원활한 도입을 위해서는 조례제정의 취지를 알리는 적극적인 홍보 및 교육기회를 마련해야 할 것으로 사료된다.

2. 주민참여 예산제도에 대한 기대

주민참여예산제도의 도입에 따른 기대치에 대한 설문은 16개의 문항이다. 전체 문항의 평균을 살펴보면, 3.15점으로 나타나 평균이상의 기대를 보인다는 것을 알 수 있다. 특히, 지방재정 운용에 대한 시민참여의 역량이 강화될 것이라는 10번 문항(3.39)과 동료들끼리의 신뢰감을 묻는 13번 문항(3.36), 지방재정이 투명성이 높아질 것이라는 5번 문항(3.32), 어려울 때 동료들에게 도움을 청한다는 12번 문항(3.32), 많은 정보와 학습기회가 제공되어 도정에 대한 이해 폭이 넓어질 것이라는 15번 문항(3.28), 지방재정의 책임성확보가 높아질 것이라는 9번 문항(3.22)이 비교적 높은 평균 점수를 획득하였다.

이러한 결과는 이론적 고찰에서 검토된 바와 같이 주민참여예산제도를 도입하여 예산을 편성하게 되면, 지방재정의 투명성이 제고되고, 지방재정에 대한 책임성 확보가 개선되며, 더 나아가 주민참여예산제도는 지방재정 운용에 대한 시민참여의 역량을 강화하는 한편 도정에 대한 이해의 폭을 높이고, 도정에 대한 전반적인 신뢰도를 제고하는 효과를 창출할 것이라는 높은 수준의 기대를 갖고 있다고 할 수 있다.

각 구성원별로도 이들 항목에 대해서는 평균이상의 점수를 보여주었는데, 시민이나 주민자치센터 위원보다는 오히려 공무원들이 느끼는 기대치가 좀 더 크게 나타났다. 한편, 시민과 공무원간의 응답차이가 가장 크게 나타난 항목은 예산 편성시 주민들의 참여기회가 확대될 것이라는 2번 문항과 지방재정의 투명성이 높아질 것이라는 5번 문항으로 0.4점 이상의 차이를 보이고 있는 것으로 조사되어, 공무원에 비해 시민들이 참여확대 부분 및 지방재정투명성 부분의 도입효과에 대해서는 회의적인 생각을 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 4-3> 주민참여예산제도에 대한 기대에 대한 설문조사 결과(5점 척도 기준)

2. 주민참여 예산제도에 대한 기대		전체	시민	주민자치센터	공무원
1	예산편성시 도민들의 의견이 잘 반영될 것으로 기대된다.	3.00	3.00	2.87	3.13
2	예산편성시 주민들의 참여기회가 확대될 것으로 기대된다.	3.18	2.95	3.05	3.41
3	예산편성 절차에 대한 만족도가 높아질 것으로 기대된다.	3.08	2.98	2.94	3.27
4	예산편성 결과에 대한 만족도가 높아질 것으로 기대된다.	3.06	3.02	2.89	3.24
5	지방재정의 투명성이 높아질 것으로 기대된다.	3.32	3.05	3.23	3.55
6	예산의 낭비요인이 줄어들 것으로 기대된다.	3.03	2.81	3.11	3.08
7	나는 팀(실)의 의사결정과정에 직접 참여하고 있다.	2.61	2.00	2.70	2.84
8	지방재정에 대한 전반적인 만족도가 높아질 것으로 기대된다.	3.07	3.07	2.97	3.15
9	지방재정의 책임성확보가 높아질 것으로 기대된다.	3.22	3.19	3.17	3.28
10	지방재정 운용에 대한 시민참여의 역량이 강화될 것으로 기대된다.	3.39	3.33	3.38	3.44
11	나는 업무에 있어서 주변 동료들의 도움을 많이 받는다.	3.14	2.70	3.07	3.39
12	나는 업무에 있어서 어려운 일이 생기면 동료들에게 도움을 청한다.	3.32	2.92	3.29	3.54
13	우리는 동료들끼리 서로 신뢰감을 가지고 있다.	3.36	3.26	3.27	3.48
14	경영진은 직원들의 생각, 느낌, 희망 등을 이해하려고 노력한다.	3.13	2.80	3.33	3.11
15	많은 정보와 학습기회가 제공되어 도정에 대한 이해 폭이 넓어질 것으로 기대된다.	3.28	3.39	3.10	3.38
16	도정에 대한 신뢰도가 높아질 것으로 기대된다.	3.16	3.13	3.06	3.26
평균		3.15	2.98	3.09	3.28

3. 주민참여 예산제도의 역기능에 대한 설문

주민참여예산제도의 역기능에 대한 사항은 6개의 문항이다. <표 4-4>에서 살펴보면 전체 문항의 평균이 3.46점으로 나타나 평균이상의 기대를 보인다는 것을 알 수 있다. 특히, 주민참여 확대에 따라 지역주민들의 지방재정에 대한 요구가 증가할 것(3.72)이라는 1번 문항과 예산 편성시 특정개인이나 집단의 편파적인 이익이 투입될 수 있을 것이라는 5번 문항(3.69), 예산배분을 둘러싸고 집단 간의 갈등을 조장할 것이라는 4번 문항(3.61) 등이 비교적 높은 평균점수를 보여주었으며, 각 구성원별로도 이들 항목에 대해서는 평균이상의 점수를 보여 주민참여예산제의 시행과정에서 나타날 수 있는 역기능에 적지 않은 우려를 하고 있는 것으로 드러났다. 그리고 시민이나 주민자치센터보다는 공무원들이 주민참여예산제도 시행에 따른 역기능 발생 가능성에 대해 상대적으로 더 많은 우려를 하고 있음을 설문조사 결과를 통해 확인할 수 있었다.

<표 4-4> 주민참여예산제도의 역기능에 대한 설문조사 결과(5점 척도 기준)

3. 주민참여 예산제도의 역기능에 대한 설문		전체	시민	주민자치센터	공무원
1	주민참여 확대에 따라 지역주민들의 지방재정에 대한 요구가 증가할 것으로 예측된다.	3.72	3.42	3.61	3.98
2	주민참여를 보장하는데 시간이 소요되어 신속한 의사결정이 어려울 것으로 예측된다.	3.48	3.26	3.21	3.83
3	주민참여로 공무원들의 업무부담이 늘어나 행정력을 낭비하게 될 것으로 예측된다.	3.14	2.65	2.79	3.73
4	예산배분을 둘러싸고 집단 간의 갈등을 조장할 것으로 예측된다.	3.61	3.56	3.25	3.95
5	예산편성시 특정개인이나 집단의 편파적인 이익이 투입될 수 있을 것으로 예측된다.	3.69	3.60	3.38	4.02
6	주민참여예산제도가 지방의회의 예산심의 권을 침해하거나 위축시킬 가능성이 있을 것으로 예측된다.	3.13	3.14	2.74	3.50
평균		3.46	3.27	3.16	3.84

한편, 시민과 공무원간의 응답차이가 가장 크게 나타난 항목은 주민참여로 공무원들의 업무부담이 늘어나 행정력을 낭비하게 될 것이라는 3번 문항으로 1점 이상의 차이를 보이고 있는 것으로 조사되었다. 이는 업무의 직접적인 이해관계자인 공무원이 동 제도의 시행으로 인한 업무부담 가중에 대해 미리 우려하고 있다는 것을 보여준다.

4. 주민참여 예산제도의 성공요인에 대한 설문

주민참여예산제도 도입의 성공요인에 대한 설문은 17개의 문항이다. <표 4-5>에서 보는 바와 같이 전체 문항의 평균이 3.43점으로 나타나 도출된 17개의 항목이 모두 성공요인으로써 중요하다는 점을 나타내고 있다. 특히, 주민참여예산제도에 대한 적극적인 관심(3.61)과 주민참여예산제도 시행에 대한 지방의회의 협조(3.59), 주민참여예산제도 시행에 필요한 사항에 대한 지방자치단체장의 지속적인 지원활동(3.57), 주민들의 참여예산제도에 대한 적극적인 관심(3.55) 등이 비교적 높은 평균점수를 나타내고 있어 참여예산제도 도입 시 가장 중요한 성공요인으로 인지되고 있었다. 또한, 지방공무원의 긍정적인 태도 및 적극적 지원, 지방자치단체와 지역주민간의 신뢰관계에 대해서도 높은 공감을 표시하고 있다.

〈표 4-5〉 주민참여예산제도 도입의 성공요인에 대한 설문조사 결과 (5점 척도 기준)

4. 주민참여 예산제도의 성공요인에 대한 설문		전체	시민	주민자치센터	공무원
1	주민참여예산제도에 대한 적극적인 관심	3.61	3.51	3.52	3.74
2	주민참여예산제도 시행에 필요한 사항에 대한 지방자치단체장의 지속적인 지원활동	3.57	3.58	3.49	3.63
3	주민참여예산제도 시행에 대한 지방의회의 협조	3.59	3.49	3.62	3.62
4	주민참여예산제도에 대한 지방공무원의 긍정적인 태도	3.52	3.42	3.44	3.63
5	공무원의 주민참여에 대한 적극적인 지원활동(정보공개, 의견수렴 활동 등)	3.50	3.40	3.51	3.54
6	공무원의 주민참여예산제도 관리 역량(의견수렴, 분석 역량 등)	3.42	3.20	3.38	3.57
7	주민들의 참여예산제도에 대한 적극적인 관심	3.55	3.33	3.51	3.72
8	주민들의 적극적인 참여활동	3.51	3.23	3.53	3.63
9	주민들의 자치단체 살림살이에 대한 전반적인 이해	3.39	3.12	3.38	3.55
10	주민들의 지방예산에 대한 전문적인 지식	3.17	2.93	3.08	3.40
11	지역사회에서 활동하는 다수의 시민단체의 존재	3.21	3.28	3.01	3.37
12	시민사회단체(NGO)의 주민참여예산제도 시행에 대한 지원 활동	3.34	3.30	3.22	3.48
13	자치단체의 적정한 가용재원	3.34	3.35	3.21	3.44
14	자치단체 재정운용의 자율성	3.39	3.40	3.39	3.38
15	중앙정부의 지원활동	3.27	3.30	3.19	3.32
16	지방자치단체와 지역주민간의 신뢰관계	3.54	3.45	3.52	3.60
17	주민참여예산제도의 법제화	3.43	3.26	3.56	3.41
평균		3.43	3.33	3.39	3.53

공무원의 경우 가장 높은 응답을 보인 항목이 주민참여예산제도에 대한 적극적인 관심(3.74), 주민들의 참여예산제도에 대한 적극적인 관심(3.72), 주민들의 적극적인 참여활동(3.63)으로, 주민참여예산제도 시행에 필요한 사항에 대한 지방자치단체장의 지속적인 지원활동(3.63)과, 주민참여예산제도에 대한 지방공무원의 긍정적인 태도(3.63)가 다소 높게 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 주민참여예산의 핵심 주체인 주민들의 역할이 그만큼 중요함을 보여주는 결과라 할 수 있다.

5. 주민참여 예산제도의 제약요인에 대한 설문

주민참여예산제도 도입의 제약요인에 대한 설문은 12개의 문항이다. 〈표 4-6〉에 제시된 바와 같이 전체 문항의 평균은 3.16점으로 나타나 도출된 12개의 항목이 모두

주민참여예산제도 도입의 제약요인이 된다는 점을 나타내고 있다. 특히, 예산제약(가용재원의 한계 등)(3.37), 시민들의 도 재정에 대한 전반적인 지식부족(3.23)과 예산편성과정에 참여하는 데 필요한 전문지식 부족(3.23) 등이 중요한 제약요인이라고 지적되었다. 또한, 생산적인 의견제시 미흡(3.20), 시민들의 도정 전반에 대한 이해 부족(3.17), 잘못된 제도 설계(3.17) 등에도 대체로 동의했다

<표 4-6> 주민참여예산제도 도입의 제약요인에 대한 설문조사 결과 (5점 척도 기준)

5. 주민참여 예산제도의 제약요인에 대한 설문		전체	시민	주민자치센터	공무원
1	시민들의 도정 전반에 대한 이해 부족	3.17	3.36	2.77	3.46
2	시민들의 도 재정에 대한 전반적인 지식부족	3.23	3.21	2.88	3.57
3	예산편성과정에 참여하는 데 필요한 전문지식 부족	3.23	3.23	2.83	3.61
4	예산편성과정에 참여할 만한 필요성 못느낌	3.03	2.66	2.97	3.26
	도청공무원들이 시민참여에 소극적임	3.01	3.02	2.86	3.15
6	시간적인 제약	3.11	2.90	3.01	3.29
7	예산제약(가용재원의 한계 등)	3.37	3.16	3.27	3.58
8	생산적인 의견제시 미흡	3.20	3.12	2.99	3.45
9	주민참여 미흡	3.10	3.19	2.79	3.35
10	잘못된 제도 설계	3.17	3.17	3.08	3.24
11	제공받거나 공개하는 정보의 제약	3.18	3.24	3.08	3.23
12	공무원의 인식부족이나 협조 미흡	3.09	3.30	3.04	3.02
	평균	3.16	3.13	2.96	3.35

제 3 절 제주특별자치도의 성공적 주민참여예산제도 도입 방안

1. 주민참여예산제도의 모형 선정에 대한 검토

1) 조례제정 작업의 조속한 마무리 및 시행

제주특별자치도는 2006년 2월에 입법예고안을 만들어 놓은 상태에서 현재까지 조례제정에 대한 별다른 진척상황을 보이고 있지 않다. 이러한 상황은 졸속 제정으로 인해 생기는 문제점의 발생을 최소화하려는 목적도 있지만, 더 큰 이유는 공무원들이 주민참여예산제도에 대한 전문적인 지식과 주민참여예산제도에 대한 의욕부족 때문일 수 있다.

동 제도의 도입으로 인한 문제점의 발생은 타 시도의 사례를 벤치마킹하면 어느 정도 해결될 수 있을 것이다. 공무원들의 전문적인 지식부족은 현재 운영 중인 주민참여예산조례제정연구회를 활성화 하고 정기적으로 연구회 모임을 실시하고 제주특별자치도에 적합한 모형이 어떤 방향을 제시되어야 하는지에 대한 많은 토의가 필요하다고 하겠다. 이러한 작업과정을 조속히 시행하여 1년 이상 끌어오던 조례제정 작업을 마무리 하고, 본격적인 시행에 나서야 할 것이다.

2) 조례에 포함될 내용에 대한 조속한 확정

제 3장 제 3절에서 살펴본 바와 같이 제주특별자치도가 현재 마련하고 있는 주민참여예산운영조례안을 살펴보았을 때, 제주특별자치도에 적합한 모형은 적극적인 민·관협치형임을 제시한 바 있다. 하지만, 민·관협의형보다는 민·관협치형이 더 바람직하며, 또한 소극적인 민·관협치형보다는 적극적인 민·관협치형이 더 바람직하다고 볼 때, 제주특별자치도의 주민참여예산운영조례안에는 다음과 같은 사항들에 대한 심층적인 고려가 더 있어야 할 것으로 보인다.

(1) 예산편성한 공개 범위

주민참여는 잠정 예산편성안이 작성되어 이를 공개하는 단계에서부터 본격적으로 이루어지기 때문에 예산편성안의 공개범위를 어떻게 설정하느냐 하는 것은 주민참여의 양과 질을 좌우하는 요소이다. 주민참여예산제도에서 도민들이 무엇을 대상으로 (주민참여의 대상과 범위), 어느 단계에서, 어느 정도의 수준까지 참여할 수 있는지를 결정하여야 한다. 이는 <표 4-7>과 같이 예산회계종류별, 예산편성절차별, 예산편성과정별, 의견반영 범위로 나누어 점검해 볼 수 있다.

<표 4-7> 주민참여예산제도의 주민참여 대상과 범위

구분	내용		
예산회계종류별	일반회계	일반회계+특별회계	일반회계+특별회계+기금
예산편성절차별	본예산만	본예산+추경	
예산편성과정별	중기지방재정계획부터	투융자심사단계	예산편성단계
의견 반영 범위	예산안 전체	목적재원 제외한 나머지	목적재원, 법정경비 제외한 나머지

첫째, 예산회계종류별로는 일반회계, 특별회계, 기금 중 어느 예산까지 주민참여예산제도의 범위로 포함시킬 것이냐의 문제다. 대부분의 도입 기관들에서는 일반회계로

한정하고 점진적으로 특별회계로 확대해나간다는 계획을 세우고 있는데, 제주특별자치도의 경우는 일반회계, 특별회계뿐만 아니라 기금도 함께 포함시켜야 할 것이다.

예산편성절차에 따른 참여범위는 본예산, 수정예산, 추가경정예산으로 구분되는 예산의 종류 중에서 본예산만 운영하는 방안, 본예산+추경예산까지 운영하는 방안이 있는데 기존 주민참여예산제도는 시간이나 재정여건의 제약 등을 이유로 본예산에 한정하고 있으나, 궁극적으로는 추경예산을 포함시켜야 할 것이다.

다음으로 예산편성과정에 따라 어느 단계까지 주민참여를 보장할 것이냐의 문제다. 즉, 예산편성단계만 참여할 것인지, 예산편성이전단계 즉 계획수립단계에서부터 참여할 것인지를 결정해야 한다.

기존 주민참여예산제도를 시행하는 자치단체 중 대부분은 예산편성단계에만 주민참여가 허용되고 있지만, 바람직한 측면에서 살펴보면, 우선 예산운영 전 과정에 대해 정보를 공개하는 것이 필요하며, 궁극적으로는 예산운영시스템 전반에 대해 주민참여를 보장하는 방안을 모색해야 할 것이다. 왜냐하면 지방자치단체의 예산편성안은 사실상 계획수립단계인 중기지방재정계획심의나 투·융자심사를 거친 사업이 정책에 반영되기 때문이다. 다만 참여의 방법에 대해서는 심의자료를 사전, 사후에 공개하는 방안이나 심사위원 선정 시 시민의 의사를 반영할 수 있는 전문가를 위촉하는 방안 등 다양하게 검토할 수 있을 것이다.

(2) 주민참여의 역할과 참여방법

주민참여예산제도가 운영될 경우, 주민들은 집행부가 잠정적으로 편성한 예산안에 대한 검토와 통제, 그리고 예산편성을 위한 새로운 요구의 투입 역할을 수행하게 될 것이다. 즉, 지역주민들은 집행부가 편성한 예산안을 사전에 검토하여 비효율적이고 불공정한 예산배분을 통제하는 한편, 집행기관(공무원) 중심의 예산편성과정에서는 반영되지 못한 요구들을 결집하여 제시하는 역할을 수행하여야 할 것이다.

이러한 역할을 수행하기 위한 예산편성과정에 대한 주민참여는 직접참여방식과 간접참여방식을 통해 이루어지게 되는데²⁵⁾, 이러한 직·간접적인 주민참여를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 제도적 장치의 도입 또는 활동이 수반되어야 할 것이다.

첫째, 주기적인 재정수요조사를 제도화하는 것이 필요하다. 중기재정계획수립, 재정투융자심사, 예산편성지침작성 등에 주민들의 재정수요를 체계적으로 반영하기 위해서는 주기적(1년 또는 2년 단위)으로 지역주민들의 재정수요를 파악하기 위한 설문

25) 직접참여방식은 시민, 시민단체, 시민총회, 예산참여시민위원회 등이 제도화된 절차를 통해 예산편성과정에 직접 참여하는 것이고, 간접참여방식은 사이버 인터넷 참여방 개설, 정책제안 건의 등을 통하여 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 방법을 의미한다.

조사를 실시하는 것이 필요하다.

둘째, 주민 예산 설명회를 정기적으로 개최하는 것이 필요하다. 당해연도에 추진 중인 자치단체의 주요시책 소개, 내년도에 추진할 자치단체의 주요시책, 내년도 자치단체 예산편성 방향 및 잠정적인 예산편성안 등을 설명하는 예산 설명회를 개최한다.

셋째, 자치단체의 홈페이지를 활용하여 주기적이고 상시적인 의견수렴 활동을 전개할 필요가 있다. 우선, 자치단체 홈페이지를 활용하여 주민참여예산제도에 관한 정보를 자세히 제공하여야 한다. 즉, 주민참여예산제 실시 배경 및 목적, 목적재원 및 법정경비 등의 사용목적 설명, 예산안 편성 시 주민의견수렴 대상, 향후 일정 등을 소개하여야 한다. 또한 자치단체 홈페이지에 사이버 예산 토론방을 설치하여 자치단체 예산에 대한 상시적인 주민의견수렴 활동을 전개할 필요가 있다.

(3) 참여주체, 참여주체의 대표성 및 참여도구

참여주체 및 참여도구는 주민참여예산제도 설계 시 가장 핵심적인 내용이다. 주민참여예산제도가 형식화되지 않고 실효성을 높이기 위해서는 시민참여의 방법을 어떻게 할 것인가가 중요하다. 즉 시민참여예산위원회를 구성할 것인지, 구성한다면 어떻게 할 것인지, 구성하지 않는다면 다른 대안은 없는지 등이다. 특히 시민위원 선발과정에서 어떤 방법을 채택할 것인지와 시민위원회의 권한을 어디까지 인정할 것인지 등도 유형화 과정에서 해결해야할 과제라고 할 수 있다.

첫째, 참여주체는 당연히 해당 자치단체 일반주민을 대상으로 해야 하지만 그 지역에 시민사회단체, 전문가그룹, 지역이해관계자(시민단체 등)로 확대할 필요가 있다. 이는 시민사회단체, 전문가의 참여를 통해 주민참여예산제도의 공공성을 높임으로써 효과를 극대화하기 위해서도 필요하다고 할 수 있다.

둘째 참여주체의 대표성을 어떻게 확보할 것이냐도 중요하다. 이는 다양한 주민의견을 예산운용과정에서 올바르게 반영하기 위한 전제조건이기 때문이다. 따라서 참여주체의 대표성은 권역(지역)별 대표성과 부문별(의제별) 대표성을 결합시켜 반영하여야 한다. 지역권역별 대표(동별)는 지역의 인구비례, 남녀, 연령별 등의 기준으로 구성하고, 부문별 대표성은 전문성의 원칙(전문가)과 지방행정기능별 의제를 기준으로 참여그룹을 선정하는 것이 필요하다.

(4) 주민의견 수렴결과 분석과 예산안에의 반영 및 환류

예산편성과정에서 주민들의 참여가 실천적인 의미를 갖기 위해서는 주민들이 제시한 의견을 수렴하고 그 결과를 분석한 다음에 예산안에 반영하고, 그 결과를 다시

지역주민들에게 환류하는 활동이 체계적으로 수행되어야 한다.

2. 설문조사 결과에 대한 발전방안

1) 주민참여 예산제도의 이해 제고방안

주민 참여예산제도에 대한 이해를 제고 시키는 방법은 교육과 홍보의 활용이 제격이다. 교육과 홍보의 내용과 방법은 조례제정 이전과 이후 단계가 다를 수 있다.

조례제정이전에는 조례제정에 대한 공청회 등을 개최하여 주민들의 이해를 제고 시키고 또한, 공청회 전에 공청회에 대한 기사를 뉴스 및 신문을 활용하여 홍보하도록 하며, 교육은 주민 참여예산제도에 대한 기본적인 개념을 알기 쉽게 써서 신문에 연재하는 방법을 통해 전 주민이 동 제도의 주체가 된다는 사실을 알리도록 한다.

조례제정이후에는 조례의 제16조에서 제시하는 바와 같이 도지사 및 위원회가 주민을 대상으로 도 예산에 대한 교육, 홍보활동을 적극적으로 수행해야 한다. 또한 제 17조에서 제시하는 것처럼 지속적인 교육을 실시하는 기관인 예산학교의 설치 등을 통해 위원들의 소양교육을 담당하게 하고, 예산의 편성, 집행, 결산 등 예산과정과 주민참여 방법, 위원회 운영 등에 관한 내용을 학습하게 해야 한다.

2) 주민참여 예산제도에 대한 기대 제고 방안

설문조사 결과를 통해서도 알 수 있듯이 동제도의 도입으로 예산편성 시에 주민들의 참여기회가 확대된다거나 지방재정의 투명성이 높아질 것이라는 응답에 대해서는 공무원과 시민들의 응답 차이가 많이 나타나고 있다. 이러한 인식의 차이는 현재 제도가 도입되지 않았기 때문에 생긴 것이므로 이 차이를 줄이기 위해서는 조례제정 작업을 조속히 마련하여 실질적인 운영을 실행해 나가야 한다.

동 제도의 도입·운용으로부터 효과를 얻고자 한다면, 예산편성 시에 주민의견의 반영 폭과 참여기회를 확대해줌으로써 주민들의 예산편성 절차 및 예산편성결과의 만족도를 제고시켜 나가야 한다. 주민참여예산제도의 성공적인 도입·운영을 위해서는 예산편성, 심의·의결, 집행, 결산 등 모든 예산과정을 투명하게 공개하는 것이 가장 중요한 요소이다. 예산과정 전반을 공개하는 가운데 주민들에게 시의적절하게 양질의 정보를 제공하고 재정정보에 대한 외부의 감시와 검증이 이루어져야 한다. 예산의 편성 및 사업의 집행 결과 등에 관한 도정 전반에 대한 정보를 주민들에게 정기

적으로 공시하게 되면 도정에 대한 이해 폭을 증가시키고, 예산의 편성단계에서부터 주민을 참여시켜 쓸데없는 사업에 대한 예산의 낭비를 막아 지방재정의 투명성 및 책임성을 확보하게 된다. 또한, 지방재정 운용에 대한 시민참여의 역량을 강화하기 위한 각종 교육프로그램의 개발도 요구된다. 이러한 일련의 작업을 통해 도정에 대한 신뢰도가 제고될 것이다.

3) 역기능의 통제 방안

주민참여예산제도를 도입하여 예산편성과정에 지역주민들이 참여할 경우 우려되는 역기능으로는 자치단체장과 예산편성 담당 공무원의 자율성이 약화된다는 점, 주민참여예산제도가 집단이기주의를 조장하고, 특정의 개인 또는 단체에게 악용되어 예산배분의 공정성과 형평성을 훼손하게 될 우려가 있으며, 주민참여를 보장하는데 시간이 소요되어 신속한 의사결정이 어려워지기 때문에 궁극적으로 지방재정운영의 효율성이 떨어지는 문제점도 제기되고 있다. 아울러 주민참여예산제도의 운영을 둘러싸고 주민의 대표성이 있는 지방의회와 집행부간, 그리고 지방의회와 예산참여시민위원회간에 예산심의권을 침해하거나 위축시킬 가능성으로 인한 마찰이 발생할 가능성도 문제점으로 지적되고 있다.

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 이러한 역기능을 사전에 통제 또는 제어할 수 있는 제도적 장치를 구비하는 것이 필요하다. 특히, 지역사회에서 영향력이 큰 집단이나 개인 또는 지역의 이해관계가 과잉 투입되는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치(예: 주민의견의 선별적 수용 기준 또는 지역별 예산배분 기준을 사전에 설정하는 방법 등)를 마련하는 것이 중요하다. 또한 지방의회와의 원활한 협조를 확보하는 방안을 마련하는 것도 필요하다. 아울러 목적사업 및 법정경비도 공개하되 주민의견수렴 대상에서 제외함으로써 집행부와 지역주민 간의 마찰을 피하는 방법도 강구할 필요가 있다.

4) 성공요인 제고방안

주민참여예산제도가 당초의 취지를 구현하기 위해서는 주민참여의 효과적인 조직화 및 주민참여 의지가 뒷받침되어야 한다. 이와 관련하여 가장 핵심적인 과제는 주민직접참여의 취지와 함께 효율적인 의사결정을 동시에 담보할 수 있는 주민참여예산제도의 의사결정구조를 설계하는 것이라고 할 수 있다.

또한 주민참여의 효과성을 확보하기 위해서는 주민참여 의지를 고양함과 동시에 주민들의 전문성을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지역의 시민단체 중심으

로 주민참여 예산학교 운영, 주민참여예산제도에 대한 홍보 등의 활동이 수행되어야 할 것이다.

게다가 자치단체장과 공무원들의 예산편성과정에 대한 주민 직접참여의 필요성에 긍정적인 인식 전환과 함께 지역주민들의 다양한 참여기회 보장 및 지원활동(정보공개 활성화 및 주민참여 지원서비스 제공 등)을 적극적으로 전개하는 자세가 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 자치단체 공무원들을 대상으로 한 주민참여예산제도에 관한 교육과 홍보 활동을 수립하는 것이 필요하다. 또한 자치단체장이 주도적으로 나서 공무원들에게 주민참여예산제도 운영의 활성화와 내실화를 위한 유인을 제공(부서별 업적 평가 또는 개인 업적 평가 시 반영 등)하는 것도 필요하다.

이 밖에 주민참여예산제도가 실질적으로 지역주민들의 선호에 기반을 둔 지방재정운영을 담보하기 위해서는 지역주민, 지역사회단체 등이 중심이 되어 지역혁신체제를 구축하여 지방재정 문제에 관한 전문적인 역량을 확충해 나가야 할 것이다.

5) 제약요인 해소 방안

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 역기능에 대한 통제와 아울러 시간과 가용 재원의 제약조건을 극복할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

우선, 예산순위에 따른 예산편성 작업을 진행하는 과정에서 주민의견 수렴과 반영에 할애할 수 있는 시간이 매우 제한적이다. 이러한 시간의 제약을 극복하기 위해서는 상시적인 의견수렴을 통해 재정수요에 관련된 정보를 축적하여 필요한 시기에 적절히 활용하는 것이 필요하다. 또한 예산편성 준비작업 단계에서부터 주민참여 통로를 가동하는 것도 필요하다.

다음으로, 가용재원의 제약으로 인해 지역주민들로부터 수렴된 의견을 제대로 반영하는 것이 어려운 문제점을 극복하기 위해서는 우선순위의 합리적인 조정과 함께 예산안 편성과정에서 일정 규모의 자원 배분을 유보하여 두는 방안도 검토해 볼 수 있다. 특히, 우선순위의 합리적인 설정을 통해 가용재원의 제약조건을 완화하기 위해서는 사업타당성 분석을 체계적으로 수행하고, 우선순위 내에 따른 자원배분원칙을 철저히 준수하는 것이 필요하다.

결국 주민참여예산제도의 효과성을 제고하기 위해서는 이 제도의 성공적 시행을 위한 요인들과 제약요인, 그리고 제도정착을 위한 중점과제 등에 대한 설문조사 결과 등을 활용하여 제도 및 운영시스템 개선, 그리고 주민참여 활성화를 위한 홍보활동 강화 및 프로그램 개발 등의 노력을 체계적으로 전개해 나가야 할 것이다.

제 5 장 결 론

그 동안 지방자치단체의 예산편성과정은 투명행정과는 거리가 멀었지만 주민참여 예산제도는 이와 같은 예산행정의 패러다임을 근본적으로 바꾸게 될 것이다. 주민참여예산제도는 예산편성과정에서부터 주민들이 참여해서 사업의 필요성과 타당성, 예상되는 효과에 대해 평가하고, 주민들의 입장에서 가장 효율적으로 예산이 배분되고 그 결과 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 것이다. 특히 주민참여예산제도는 재정운영의 투명성과 공공성을 제고하고, 재정민주주의 이념을 구현함을 목적으로 한다.

우리나라에서 주민참여예산제도는 시민단체들이 예산감시운동과정에서 도입을 주장했으나 참여정부 들어 지방자치단체에서부터 제도화되기 시작했다. 특히 2005년 6월말 국회에서 의결된 지방재정법 개정안에 따르면 지방자치단체별로 조례를 제정해 주민참여예산제도를 도입할 수 있도록 하였으며, 제주특별자치도는 2006년 2월에 “주민참여예산조례(안)”를 만들어 입법예고한 바 있다.

본 연구의 목적은 첫째, 주민참여예산제도의 이론적 배경을 검토하고 현재 우리나라의 지방자치단체들이 다양한 형태로 도입해 시행하고 있는 주민참여예산제도의 사례를 조사 분석하여 제주특별자치도에 적합한 주민참여예산제도의 모형을 선정하고 둘째, 주민참여예산제도의 도입이 지역구성원(일반시민, 주민자치센터 위원, 공무원)들에게 어떻게 인지되고 있는지를 살펴보고, 향후 주민참여예산제도의 발전방안을 제시하는 것이다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째, 우리나라에서 주민참여예산제도를 도입해 시행하고 있는 지방자치단체의 사례를 비교분석한 결과 ① 소극적 민·관 협의형, ② 적극적 민·관 협의형, ③ 소극적 민·관 협치형, ④ 적극적 민·관 협치형으로 모형화 할 수 있다. 이중에 가장 선진적인 모형은 ④ 적극적 민·관 협치형으로 나타났다. 이 모형은 주민들이 예산운영의 범위와 대상에서 적극적인 참여를 통해 지방자치단체와 예산편성권한을 공유하며 상호 협력하여 공동으로 결정하는 주민참여예산제도이다.

따라서 우리나라에서 아직 주민참여예산제도를 도입하지 않았거나 도입했다라도 이 제도에 미치지 못한 지방자치단체들이 수용해야 할 가장 이상적인 제도는 ④ ‘적극적인 민·관 협치형’ 이라고 할 수 있다. 그러나 의식조사결과에서 살펴본 바와 같이 주민참여예산제도에 대한 이해도와 의식수준이 기대보다 낮은 편이기 때문에 이상적인 모형인 ④ 적극적 민·관 협치형을 처음부터 도입하기보다는 도정의 현실과 재정자립도 등을 고려하면 모형①로부터 모형④로 단계적 발전방안을 검토해야할

것으로 사료된다.

둘째, 주민참여예산제도에 대한 주민들의 인지도와 기대는 다음과 같다.

- 1) 제도도입 이전에 주민들을 대상으로 제도에 대한 홍보와 이해를 구해야 한다.
- 2) 주민참여예산제도에 대한 주민의 기대는 시민참여의 역량 강화, 도정에 대한 신뢰감, 투명성, 협력, 학습기회와 도정에 대한 이해, 책임성확보 순으로 나타났다.
- 3) 주민참여예산제도의 역기능에 대해서도 주민들이 상당히 많은 우려를 표시하고 있음을 알 수 있었으나, 특히 공무원들의 역기능으로 제시하는 것은 개인이나 집단의 이기주의, 지방재정에 대한 요구 증가, 예산을 둘러싼 집단간의 갈등, 신속한 의사결정의 어려움으로 나타났다.
- 4) 주민참여예산제도 도입에 대한 성공요인으로 제시된 것은 제도에 대한 적극적인 관심, 지방의회의 협조, 단체장이 지속적 지원활동, 주민의 적극적 관심 순으로 나타났다.
- 5) 주민참여예산제도의 많은 기대효과와 장점에 불구하고 제약 요인으로 제시되는 것은 가용재원의 한계, 주민의 도재정에 대한 지식부족, 참여에 필요한 지식부족 등으로 나타났다.

이러한 주민참여예산제도의 효과성을 제고하기 위해서는 이 제도의 성공적 시행을 위한 요인들과 제약요인, 그리고 제도정착을 위한 중점과제 등에 대한 설문조사 결과 등을 활용하여 제도 및 운영시스템 개선, 그리고 주민참여 활성화를 위한 홍보 활동 강화 및 프로그램 개발 등의 노력을 체계적으로 전개해 나가야 할 것이다.

【참 고 문 헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

강신택(2000), 『재무행정론』, 전정관, 박영사.

이승중(2005), 『지방자치론』, 제2판, 서울 : 박영사.

윤영진(2003), 『새재무행정론』, 제2판, 대영문화사.

정철현(2003), 『행정이론의 발전-베버에서 오스본까지』, 다산출판사.

2) 논문

곽채기(2003), “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”. 『법률행정논총』, 23(2). 전남대학교 법률행정연구소. 123-158.

(2005a), “주민참여예산제도의 바람직한 운영모델과 사례분석” 『안산시 주민참여예산제도의 올바른 정착을 위한 정책토론회 자료집』. 안산예산감시 네트워크.

(2005b), “주민참여예산제도의 기본모형과 제도설계방안”. 『한국지방재정논집』. 제10권제1호. 247-276.

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

김 옹(2001), “예산참여운동의 의의 : 브라질 PT의 참여예산제도를 중심으로”. 『이론과 실천』. 10월호. 민주노동당.

(2003), “참여예산사례 : 외국과 국내사례 소개”. 『민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료집』.

김익식(2003), “지방자치행정의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로”. 『지방행정연구』. 17권1호

김 철(2004), “시민참여예산제도의 도입 필요성 연구”. 『한국정책학회 2003년 동계학술대회 발표 논문』. 한국정책학회. 277-306.

나중식(2004), “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도”. 『한국행정논집』, 16(3). 한국정부학회. 457-482.

- (2005), “주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구 : 브라질 미국 한국 을 중심으로”. 『지방정부연구』, 제9권제2호. 한국지방정부학회. 133-158.
- 문영세(2003), “주민참여예산제도의 성공적 실시를 위한 고려사항”. 한국지식정보 센터 제9회 지방분권포럼 발표자료.
- 박광우(2003), “예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성”. 『민주노동당 광주시지부 토론회 발표 자료집』.
- (2005), “광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과”. 『한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집』. 한국지방재정 학회. 71-90.
- (2006), “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구”. (광주 : 전남대학교 대학원 석사학위논문)
- 안성민(2005), “공생산(Coproduction)의 측면에서 주민참여예산제도의 추진방향 모색”. 『한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집』. 한국지 방재정학회. 61-70.
- 윤영진(2003), “참여예산제도의 평가와 전망”, 『예산투명성과 주민참여예산을 위한 워크숍 자료집』, 예산감시네트워크.
- 이강원(2003), “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제” 한국지식정보센터 제9 회 지방분권포럼 발표자료.
- 이승중(1997), “지역주민참여의 활성화 방안”. 『지방행정연구』 제17권1호.
- 이원희(2003), “참여적 지방재정운영방향”, 『한국지방재정논집』 8(2). 한국지방재 정학회. 5-32.
- 임동욱(2003), “주민참여예산제도의 현실적 한계”. 한국정책지식센터 제9회 지방분 권포럼 발표자료.
- 장석준(2003), “참여예산제도: 대안사회를 향한 작은 한 걸음”. 『민주노동당 광주시 지부 토론회 발표자료집』.
- 진경아(2005), “주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구 : 광주광역시 북구 주민참여예산제도 사례연구를 중심으로”. (서울 : 서울시립대학교 도 시과학대학원 석사학위논문)
- 한상일(2003), “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함 의”. 『한국행정학보』, 37(3). 한국행정학회. 401-415.

2. 국내자료

광주광역시 북구(2003), “주민참여예산제도 성과보고”. 기획감사실.

(2004), “재정민주주의를 실현하는 주민참여예산제도-2004년도 추진성과 보고서”. 기획감사실.

울산광역시 동구(2004), “주민참여예산제도 도입 추진상황”. 기획감사실.

(2004), “주민참여예산시민위원회 구성 및 운영계획”. 기획감사실.

인천광역시(2005), “인천광역시 예산정책토론회 경과”. 예산담당관실.



A Study on the models for Residents' Participatory Local Budget Initiative and possibility of future growth on Jeju Special Self-Governing Province

Jung-Kee Hong

Department of Accounting
Graduate School of Business Administration
Che-Ju National University
(Directed by Professor Sang-Bong, Lee)

(Abstract)

Residents' participatory budget initiative is the one that residents as tax-payers take an initiative in every process of budgetary operations. It is regarded as an essential institutional device which makes the residents' direct involvement in budgetary processes possible and autonomy and financial democracy will be realized in the end.

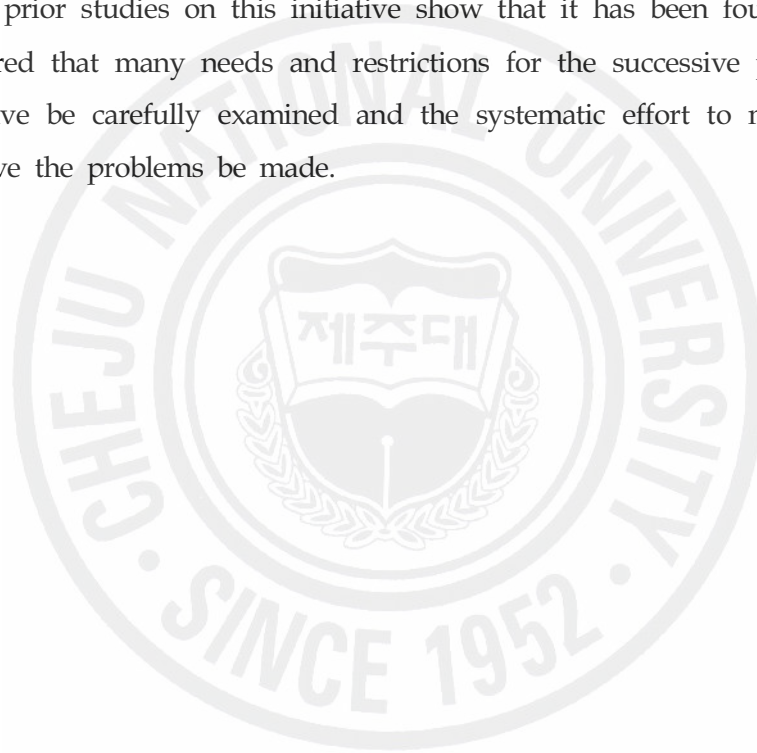
The residents' participatory budget initiative was institutionalized along with the inauguration of Roh's government, and there have been several models for this initiative in several province up to date reflecting different realities of each government and also raising how to develop an optimal model among them.

This study is intended 1) to compare and analyse the various models of residents' participatory budget initiative which are in effect in local governments and further to introduce the orientation of an optimal model suitable for local governments and, 2) survey the opinions from citizens and self-government officials and to advance a way to develop the selected model as the optimal.

The result of study shows first, that the cases of the initiative break down into four groups which are passive resident-government partnership, active

resident-government partnership, passive resident-government governance, and active resident-government governance. Among them, active resident-government governance is recommended as the prior model for Jeju Self-Government. This model asks residents to share the budget-making authority with local governments within the given scope and locus, bringing out consultation and co-decision making between them. Second, the constituents' knowledge about the residents' participatory budget initiative is insufficient to lead this device to a success. In addition, they worry about the malfunctioning of it while having a positive expectation from it.

Several prior studies on this initiative show that it has been founded effective. It is required that many needs and restrictions for the successive performance of this initiative be carefully examined and the systematic effort to meet the needs and to solve the problems be made.



【부 록】

설 문 지

본 설문지는 주민참여예산제도에 대한 자료를 얻기 위해 만들어진 것이며, 오직 연구목적에만 사용될 것입니다. 설문지의 어떠한 항목도 정답이 없으므로 귀하께서 느끼시는 바를 표시하시면 됩니다.

귀중한 시간을 할애하시어 본 연구에 참여해주신 귀하께 다시 한번 진심으로 감사드립니다.

제주대학교 경영대학원

회계학 전공 홍 정 기(☎011-697-1282)

※ 주민참여 예산제도는 주민참여를 통한 예산편성의 우선순위 결정, 예산안의 투명한 공개, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의/의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 주민참여제도의 일종입니다.

다음의 문항을 잘 읽고 해당 영역에 V 혹은 O 표를 하시기 바랍니다.

1 주민참여 예산제도에 대한 이해

주민참여예산제도에 대한 이해	전혀 그렇지 않다		보통 이다		매우 그렇다
1. 나는 주민 참여예산제도에 대해 충분히 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
2. 나는 주민 참여예산제도에 대한 교육을 받은 적이 있다.	①	②	③	④	⑤

2 주민참여 예산제도에 대한 기대

주민참여예산제도의 시행에 대한 기대		전혀 그렇지 않다		보통 이다		매우 그렇다
1.	예산편성시 도민들의 의견이 잘 반영될 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
2.	예산편성시 주민들의 참여기회가 확대될 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
3.	예산편성 절차에 대한 만족도가 높아질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
4.	예산편성 결과에 대한 만족도가 높아질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
5.	지방재정이 투명성이 높아질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
6.	예산의 낭비요인이 줄어들 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
7.	나는 팀(실)의 의사결정과정에 직접 참여하고 있다.	①	②	③	④	⑤
8.	지방재정에 대한 전반적인 만족도가 높아질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
9.	지방재정의 책임성확보가 높아질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
10.	지방재정 운용에 대한 시민참여의 역량이 강화될 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
11.	나는 업무에 있어서 주변 동료들의 도움을 많이 받는다.	①	②	③	④	⑤
12.	나는 업무에 있어서 어려운 일이 생기면 동료들에게 도움을 청한다.	①	②	③	④	⑤
13.	우리 동료들은 서로 신뢰감을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
14.	경영진은 직원들의 생각, 느낌, 희망 등을 이해하려고 노력한다.	①	②	③	④	⑤
15.	많은 정보와 학습기회가 제공되어 도정에 대한 이해폭이 넓어질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤
16.	도정에 대한 신뢰도가 높아질 것으로 기대된다.	①	②	③	④	⑤

3 주민참여 예산제도의 역기능에 대한 설문

주민참여예산제도의 역기능 예측		매우 낮다		보통 이다		매우 높다
1.	주민참여 확대에 따라 지역주민들의 지방재정에 대한 요구가 증가할 것으로 예측된다.	①	②	③	④	⑤
2.	주민참여를 보장하는데 시간이 소요되어 신속한 의사결정이 어려울 것으로 예측된다.	①	②	③	④	⑤
3.	주민참여로 공무원들의 업무부담이 늘어나 행정력을 낭비하게 될 것으로 예측된다.	①	②	③	④	⑤
4.	예산배분을 둘러싸고 집단 간의 갈등을 조장할 것으로 예측된다.	①	②	③	④	⑤
5.	예산편성시 특정개인이나 집단의 편파적인 이익이 투입될 수 있을 것으로 예측된다.	①	②	③	④	⑤
6.	주민참여예산제도가 지방의회의 예산심의 권을 침해하거나 위축시킬 가능성이 있을 것으로 예측된다.	①	②	③	④	⑤

4 주민참여 예산제도의 성공요인에 대한 설문

주민참여예산제도의 성공요인		전혀 그렇지 않다		보통 이다		매우 그렇다
1	주민참여예산제도에 대한 적극적인 관심	①	②	③	④	⑤
2.	주민참여예산제도 시행에 필요한 사항에 대한 지방자치단체장의 지속적인 지원활동	①	②	③	④	⑤
3.	주민참여예산제도 시행에 대한 지방의회의 협조	①	②	③	④	⑤
4.	주민참여예산제도에 대한 지방공무원의 긍정적인 태도	①	②	③	④	⑤
5.	공무원의 주민참여에 대한 적극적인 지원활동(정보공개, 의견수렴 활동 등)	①	②	③	④	⑤
6.	공무원의 주민참여예산제도 관리 역량(의견수렴, 분석역량 등)	①	②	③	④	⑤
7.	주민들의 참여예산제도에 대한 적극적인 관심	①	②	③	④	⑤
8.	주민들의 적극적인 참여활동	①	②	③	④	⑤
9.	주민들의 자치단체 살림살이에 대한 전반적인 이해	①	②	③	④	⑤
10.	주민들의 지방예산에 대한 전문적인 지식	①	②	③	④	⑤
11.	지역사회에서 활동하는 다수의 시민단체의 존재	①	②	③	④	⑤
12.	시민사회단체(NGO)의 주민참여예산제도 시행에 대한 지원 활동	①	②	③	④	⑤
13.	자치단체의 적절한 가용재원	①	②	③	④	⑤
14.	자치단체 재정운용의 자율성	①	②	③	④	⑤
15.	중앙정부의 지원활동	①	②	③	④	⑤
16.	지방자치단체와 지역주민간의 신뢰관계	①	②	③	④	⑤
17.	주민참여예산제도의 법제화	①	②	③	④	⑤

5 주민참여 예산제도의 제약요인에 대한 설문

주민참여예산제도의 제약요인		매우 낮다		보통 이다		매우 높다
1	시민들의 도정 전반에 대한 이해 부족	①	②	③	④	⑤
2.	시민들의 도 재정에 대한 전반적인 지식부족	①	②	③	④	⑤
3.	예산편성과정에 참여하는 데 필요한 전문지식 부족	①	②	③	④	⑤
4.	예산편성과정에 참여할 만한 필요성 못느낌	①	②	③	④	⑤
5.	도청공무원들이 시민참여에 소극적임	①	②	③	④	⑤
6.	시간적인 제약	①	②	③	④	⑤
7.	예산제약(가용재원의 한계 등)	①	②	③	④	⑤
8.	생산적인 의견제시 미흡	①	②	③	④	⑤
9.	주민참여 미흡	①	②	③	④	⑤
10.	잘못된 제도 설계	①	②	③	④	⑤
11.	제공받거나 공개하는 정보의 제약	①	②	③	④	⑤
12.	공무원의 인시부족이나 협조 미흡	①	②	③	④	⑤

7 일반 사항

■ 먼저 귀하에 대한 내용입니다.

1. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

2. 귀하의 연령은?

- ① 30세 미만 ② 30~35세 ③ 36~40세 ④ 41~45세 ⑤ 45~50세 ⑥ 50세 이상

3. 귀하의 최종학력은?

- ① 고졸 이하 ② 전문대졸 ③ 대졸 ④ 대학원 졸

