

주민참여예산제도의 모형 설계와 성공적인 운영 전략

곽 채 기

전남대학교 교수

I. 문제의 제기

최근 일련의 입법 과정을 통해 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’을 통해 제시하였던 ‘참여적 지방재정 운영’을 위한 제도적 장치들이 가시화되고 있다. 2004년 12월에 개정된 지방자치법을 통해 주민감사청구제도의 실효성 제고를 위한 제도 개선과 함께 주민소송제도가 도입되었다. 또한 현재 국회 행정자치위원회에 계류 중인 ‘지방재정법개정법률안’에서는 지방자치단체예산편성지침의 폐지 및 보완방안, 주민참여예산제도 도입방안, 지방재정운영상황 공시제도 및 통합재정정보제공 방안 등이 수용되어 있다. 또한 ‘지방자치단체기금관리기본법안’에는 기금운영계획안 및 기금결산보고서의 지방의회 의결제도, 기금운영심의위원회 설치 및 운영 방안 등이 포함되어 있다. 그리고 ‘지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률안’에는 수의계약내역공개, 주민참여에 의한

계약 감독, 계약심의위원회의 설치·운영 등에 관한 제도화 방안이 수용되어 있다. 이들 3개 법률안이 정부 원안대로 국회에서 통과되면 ‘참여적 지방재정 운영’에 필요한 제도적 기반이 확실하게 구축될 것으로 예상된다.

‘참여적 지방재정 운영’을 위한 여러 제도적 장치 중에서도 가장 근간을 점하고 있는 것이 바로 ‘주민참여예산제도’라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 도입 원칙은 이미 정부혁신·지방분권위원회 지방분권전문위원회가 작성한 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’과 재정세제전문위원회가 작성한 ‘재정·세제개혁 로드맵’을 통해 제시되었다.

특히, 행정자치부는 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침’을 통해 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성과정에 참여하는 ‘주민참여형 예산편성제도’의 도입을 권

고한 바 있다. 이를 계기로 광주광역시 북구가 2004년 3월에 우리나라에서는 최초로 ‘광주광역시 북구 주민참여예산제운영조례’를 제정하여 예산편성과정에의 주민참여 방안을 제도화하였다. 최근에는 광주광역시 북구 사례를 벤치마킹하면서 주민참여예산제도를 자발적으로 도입하는 자치단체들이 늘어나고 있는 상황이다. 현재 국회에 계류 중인 지방재정법개정법률안에는 지방자치단체의 주민참여예산제도의 도입을 촉진하고, 그 운영시스템을 표준화하기 위한 법적 기초를 마련하기 위한 내용이 포함되어 있다.

그런데 현재 참여정부가 지향하고 있는 주민참여예산제도가 예산편성과정에서의 시민의 참여를 확대하겠다는 의미의 예산참여의 개념인지, 아니면 주민에게 예산결정권한을 위임하는 주민권력단계로서의 예산참여의 개념인지가 분명하지 않다는 문제가 제기되고 있다(나중식, 2004: 458). 또한 김철(2004: 278)은 현재 지방자치단체들이 도입하고 있는 주민참여예산제도는 이 제도의 핵심적인 본질은 희석된 채 부분적인 요소만이 도입되고 있다는 비판을 제기한 바 있다. 따라서 앞으로 주민참여예산제도 운영시스템을 제대로 구축하기 위해서는 이 제도의 본질을 정확하게 이해하고, 주민참여예산제도의 모형을 다양하게 유형화하는 가운데 바람직한 제도화 방안과 운영전략 등을 개발하는 노력을 전개할 필요가 있다.

II. 주민참여예산제도의 의의와 도입 필요성

1. 주민참여예산제이란 무엇인가?

가. 주민참여예산제도의 의의와 성격

행정부제출예산제도(executive budget system)가 법제화된 이후 예산편성권은 행정부 또는 집행부가 담당하고 있다(강신탐, 2000:208). 그 동안 지방자치단체의 예산편성은 폐쇄적인 관료적 의사결정과정에 기초하여 집행부가 독점적으로 결정권을 행사하여 왔다. 이로 인해 예산편성과정에서 주민의 의사에 대한 지방자치단체의 반응성 또는 민주성을 확보하는 데는 일정한 한계를 노정하지 않을 수 없었다.

주민참여예산제도는 이처럼 그 동안 집행부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권의 지역사회와 지역주민에게로의 분권화(decentralization) 또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성과정에 해당 지역 주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다.¹⁾ 즉, 주민참여예산제도는 “예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결” 등

1) 예산편성에 대한 주민참여제도가 마련되지 않은 상황에서는 참여가 전반적으로 과소할 뿐만 아니라 산발적으로 이루어지는 참여마저 참여에 필요한 자원을 소유한 일부 계층의 독점물로 전락하게 되는 이중적인 문제가 발생할 수 있다. 이승중(1997: 250)의 논의를 참조할 것.

의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다. 주민참여예산제도의 핵심은 예산편성과정에 시민이 직접 참여하여, 우선 순위결정 등에 의견을 제시하여 반영하는 것이라고 할 수 있다.

주민참여예산제도는 예산편성과정에 지역 주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 주민참여제도이다. 따라서 주민참여예산제도는 지방재정운영과정에서 참여민주주의 또는 직접민주주의의 이념을 구현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치이다. 납세자 주권의 실현과 재정민주주의를 구현하기 위한 지역주민의 예산과정에 대한 참여와 통제 장치 중에서 예산감시운동은 지방의회의 예산안 심의·의결 과정이나 집행부의 예산집행과정에서 발생하는 예산낭비나 비효율성을 통제하기 위한 사후적이고 자발적인 시민참여운동이다. 이에 비해 주민참여예산제도는 예산편성과정을 대상으로 한 사전적·적극적인 제도화된 주민참여제도라고 할 수 있다.

주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 지역주민의 직접참여제도인 동시에 지방재정운용에 대한 시민적 통제장치로서의 성격을 함께 갖고 있다. 참여예산제도는 자치단체장과 지방의회의 인기위주의 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 지방재정운영에 대한 사전적인

시민적 통제장치의 일종이라고 할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도는 지방재정에 대한 시민적 통제를 통해 지방예산의 책임성을 확보하는 데 목적이 있다.

또한 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화·분산화·공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종이라고 할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도는 거버넌스의 한 형태이다.

나. 주민참여예산제도의 목적과 이념

주민참여예산제도는 예산편성과정에 시민 참여를 확대함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의의 이념을 구현하는 데 그 목적이 있다. 특히, 집행부 주도 또는 관료 중심의 예산편성방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 지방재정 운영방식을 도입하는 데 그 목적이 있다. 또한 주민참여예산제도는 예산삭감만을 목적으로 하지는 않는다. 그 보다는 예산편성과정에 지역주민들이 참여해 우선 순위 결정 등에 대한 의견을 제시하여 반영함으로써 불요불급한 예산은 삭감하되, 반드시 필요한 예산은 증액 편성토록 요구하는 역할을 수행한다(박광우, 2003).

참여예산제도가 지향하는 이념은 과정적 측면과 결과적 측면으로 나누어 볼 수 있다(윤영진, 2003: 452). 과정적 측면에서의 이념은 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등을 들 수 있다. 이것은 ‘누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는’ 참여를 지향함을 의미한다. 또한

결과적 측면은 대응성, 효율성, 형평성 등을 들 수 있다. 이것은 주민의 요구(수요)가 반영된 효율적이고 공평한 예산이 편성되어야 함을 의미한다. 그런데 참여예산제도는 결과보다는 과정 측면의 이념을 지향하는 경향이 있다.

2. 주민참여예산제도의 필요성에 대한 이론적 논거

가. 주민자치의 구현과 주민참여예산제도

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성되어 있다. 우선, 단체자치는 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립적·자율적으로 의사결정을 수행하는 것을 의미한다. 또한 주민자치는 지방자치단체의 의사결정은 최종적으로 그 구성원인 주민의사에 기초하여 이루어져야만 정당화될 수 있다는 것이다.

지방분권개혁의 성과를 확보하기 위해서는 주민자치의 근간을 이루는 지방의회의 활성화와 아울러 주민참여의 확대와 활성화 및 다양화를 위한 제도 개혁이 필요하다. 예를 들어 직접청구제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 주민발안제도, 주민소환제도 등의 직접참여제도를 도입하여 주민주체 행정시스템의 구축을 지향해 나갈 필요가 있다.

이런 관점에서 볼 때 자기결정과 자기책임의 원칙에 기초한 주민자치의 이념을 지방재정운영에 구현하기 위한 제도적 장치가 바로 주민참여예산제도이다. 다수의 지역주민들이 지방자치단체의 예산을 어느 곳에

써야 할 것인가를 직접 결정할 수 있다면, 주민에 의한 자치가 실질적으로 실현될 수 있는 것이다.

나. 재정민주주의의 구현과 주민참여예산제도

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(윤영진, 2003: 430).

재정민주주의의 개념을 납세자 주권으로 확대해석하면, 국민은 이제 더 이상 과세와 공공서비스 수혜의 대상이라는 수동적 객체가 아니다. 예산과정에 국민의 의사를 반영하고, 예산운영을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 해야 하는 능동적 주체이다. 또한 광의의 재정민주주의는 예산상의 의사결정과 예산운영을 민주화하는 것이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 주민참여예산제도는 지역주민의 재정선택권을 보장하고, 납세자주권을 구현하기 위한 제도적 장치의 하나이다.

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

〈표 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

시점)을 기준으로 〈표 1〉과 같이 유형화해 볼 수 있다.²⁾

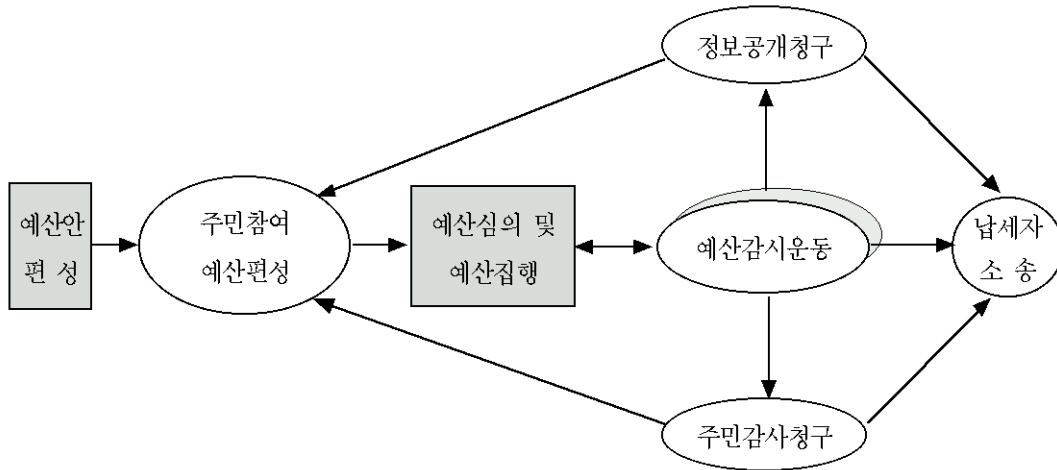
이러한 여러 가지 주민참여제도 및 통제제도 중에서 납세자 주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치는 주민참여예산제도와 납세자소송제도라고 할 수 있다. 우선, 주민참여예산제도는 예산운영과정(특히, 예산편성과정)에 대한 사전적·적극적인 시민참여 및 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 또한 납세자소송제도는 납세자인 시민이 직접 국가 또는 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭

비를 감시하고 문제점이 발견될 경우에 시정할 권리를 행사하는 제도로서 지방재정운영에 대한 사후적 통제장치라고 할 수 있다. 납세자소송이란 국가나 지방자치단체의 예산이 위법하게 사용된 경우에, 그 행위의 방지 또는 시정, 당해 행위로 인해 국가나 지방자치단체가 입은 손해를 회복하기 위해 이를 환수할 수 있는 소송제기권을 납세자에게 부여하는 제도적 장치이다(하승수, 2000).

재정민주주의를 구현하기 위한 납세자인 지역주민의 직접참여 및 통제 수단인 주민참여예산제도는 예산편성단계에서 활용되며, 예산감시운동, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 납세자소송제도 등은 예산안 심의 및 예산집행에 대한 외부적 감시·통제장치라고 할 수 있었다. 예산감시운동을 전개하는 과정에서 예산낭비현장 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 예산

2) 윤영진 교수(2003: 431)는 시민의 재정선호를 반영하는 방식을 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 그 하나는 예산상의 의사결정과정에 시민참여가 이루어져 시민의 재정선호를 예산에 반영하는 제도적 장치로, 예산편성단계에서의 공청회와 청문회, 시민대표의 위원회 참여, 재정수요의 조사, 주민투표제 등을 예시하고 있다. 다른 하나는 예산에 시민의 재정선호가 제대로 반영되었는지의 여부를 시민이 직접 감시하고 통제하는 제도적 장치로서, 정보공개청구, 주민감사청구, 내부고발자의 보호, 주민소환제도, 납세자소송제도 등을 제시하고 있다.

〔그림 1〕 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계



을 되찾게 되는 것이다. 예산안 심의 및 집행에 대한 주민참여 및 통제장치를 통해 확인된 사실들은 예산편성과정에서의 주민참여제도를 운영하는 데 환류되어 예산편성의 합리성을 제고하는 데 기여하게 될 것이다.³⁾ 이러한 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계를 도식화해서 표현하면 [그림 1] 과 같다.

한편, 주민참여예산제도는 재정민주주의에서 더 나아가 담론적(discursive) 정책결정 내지는 심의민주주의(deliberative democracy)를 구현하기 위한 제도적 장치의 하나로 평가받고 있다(Baiocchi, 2001; 김철, 2004:281). 심의민주주의란 시민들간의 심의, 대화, 토론, 의사소통을 통해 개인들이 자신의 선호를 계속 변화시켜 가면서 합의된 집

단적 의사를 형성하려는 것이다(임혁백, 2001: 163-164). 심의민주주의는 시민이 직접 심의에 참여하는 직접적이고 참여적인 민주주의로, 그 정책결정과정은 선호의 집합과 선택이 아니라 심의에 의존한다(임혁백, 2001: 164-165). 시민들과 대표들이 이성적인 성찰과 판단에 근거하여 공적인 문제에 대한 해결책을 토의, 토론, 심의하는 것이다. 심의민주주의 하에서 ‘공적 토론의 영역’은 대화, 담론, 토론, 심의를 통하여 시민들이 자신의 선호를 형성하고 세련하게 하며, 자신의 잘못된 선호를 교정할 기회를 제공한다. 여기서는 분석적 합리성을 지닌 정책을 결정할 수 있는 능력이 중요한 것이 아니라, 상호 합의할 수 있는 대안을 도출하는 능력이 중요하게 된다(정정길, 2003). 전문성이 약한 시민도 상호 충분한 의사전달을 할 수 있는 능력만 있으면, 담론적 정책결정에 참여하는 데에는 아무런 지장이 없다는 것이다.

3) 또한 주민참여예산제도, 납세자소송제도, 재정정보공개제도는 각각 참여예산, 책임예산, 투명예산이라는 예산개혁의 이념을 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다(윤영진, 2003: 428).

다. 관료실패와 주민참여예산제도

우리나라의 예산편성과정은 아직도 여전히 공무원과 행정기관 중심의 폐쇄적 의사결정의 한계를 극복하지 못하고 있다. 이로 인해 관료정치에 의한 예산편성 과정에서 내부효과와 목표대치현상 등 관료실패로 인한 예산의 비효율성이 야기될 수 있다. 또한 민선자치시대가 개막된 이후에는 지방자치단체장의 선심성 예산이나 일부집단의 압력에 의한 거래성 예산편성으로 인한 지방재정의 비효율성이 노정되기도 한다.

주민참여예산제도는 이러한 관료 및 집행부 중심의 폐쇄적인 예산편성방식으로 인해 발생하는 관료실패와 정부실패를 통제하기 위해 예산편성과정의 투명성과 주민참여 확대를 유도하기 위한 제도적 장치이다.⁴⁾ 즉, 관료 및 집행부 주도의 예산편성방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 재정운영방식을 도입함으로써 예산편성의 투명성과 민주성을 확보할 수 있다. 또한 예산편성과정에 지역주민들의 직접 참여를 보장함으로써 예산결정의 효율성을 제고할 수 있다.

한편, 재정운영에 있어서 주민참여예산제도 등을 포함한 외부적 예산감시 및 통제장치의 필요성은 집행부 내부 통제·감시장치의 한계를 보완하기 위한 측면에서도 발견할 수 있다.

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

라. 지방의회 예산심의활동의 한계와 주민참여예산제도

예산과정에서 지방의회는 집행부가 제출한 예산안에 대한 심의·의결활동을 통해 재정민주주의를 구현함과 아울러 지방재정운영의 비효율성을 통제하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 지방의회의 예산심의 결과를 분석해 보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정(삭감·증액조정) 규모와 그 비율이 매우 한계적이다. 그러기 때문에 지방자치단체의 예산은 집행부의 예산안 편성 결과가 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

한편, 지방의원들의 선거구민들을 의식한 지역구 예산챙기기 또는 나눠먹기식 예산심의 등으로 인한 지방재정의 비효율성도 문제점으로 지적되고 있다.

따라서 주민참여예산제도는 이러한 지방의회 예산심의 활동의 한계를 극복하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하기 위하여 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 데 그 목적이 있다.

마. 통치(government)에서 협치(governance)로의 전환과 주민참여예산제도

지식정보사회의 도래, 세계화, 시민사회의 성장 등에 따라 통치에서 협치로, 관(官) 중심에서 민(民) 중심으로, 소외에서 참여로 국가운영 패러다임의 변화가 진행되고 있다. 국가운영의 패러다임이 통치에서 협치로 전환됨에 따라 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크 구축을 위한

다양한 제도적 장치들이 개발되고 있다.

주민참여예산제도는 이러한 국정운영 패러다임의 변화에 부합하는 새로운 주민참여 제도의 하나로 평가된다. 주민참여예산제도는 지방재정운용에 있어 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 제도적 장치의 한 형태라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 도입으로 시민·사회단체·학·관 간의 네트워크 구축을 촉진할 수 있을 것이다.

이런 점에서 주민참여예산제도는 공동체주의 이념에 기초한 지방재정을 운용하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 공동체주의는 개인의 가치보다 전체 공동체를 중시하며, 정치가 공동선을 실현하는 과정이라고 본다. 그래서 민주주의가 시민들의 삶 속에서 공고화되어 민주적 소양이 실질적으로 행태를 규율하고, 그리하여 시민들이 참여에 대한 책무를 느끼도록 하는 실질적인 의미의 참여가 중요하다고 본다. 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: 409). 주민참여예산제도는 이러한 공동체주의 이념에 기초하여 지역주민들의 삶의 질에 직결되어 있는 지방자치단체의 예산결정과정에 참여하여 스스로 결정할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하기 위한 장치이다.⁵⁾

Ⅲ. 주민참여예산제도의 기본 모형과 운영시스템 설계 방안

1. 주민참여예산제도의 기본 모형 설계

가. 주민참여예산제도 설계의 기본원칙

주민참여예산제도의 성공적 정착을 위해서는 첫째, 특정 계층 및 집단의 독점을 어떻게 막느냐, 둘째, 지역이기주의를 어떻게 방지하고 공통의 선을 어떻게 확보하느냐, 셋째, 대중이기주의를 어떻게 방지하느냐, 넷째, 예산지출의 효율성과 예산결정의 경제적 합리성을 어떻게 확보하느냐 등의 4 가지 문제를 해결해야 하는 것으로 지적되고 있다(Lieberherr, 2003: 5-6; Penha, 2003; 나중식, 2004: 476).

이러한 주민참여예산제도의 성공적 정착 요인에 관한 논의들에 비추어 볼 때, 우리나라 지방자치단체에 주민참여예산제도를 도입할 경우, 다음과 같은 기본원칙에 따라

5) 이런 점에서 주민참여예산제도는 공동체민주주의를 구현하기 위해 지역공동체에게 예산편성권한의 분권화를 추진하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 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)	정부제공(information)-협의(consultation)-적극적 참여(active participation)	정부-시민 관계
한상일(2003)	정보수여형-포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형	근린참여제도의 유형

제도를 설계하고, 운영하는 것이 필요하다.

첫째, 모든 시민에게 참여할 권리를 부여한다.

둘째, 주민참여절차와 제도는 지방자치단체와 주민(대표)의 공동노력을 통해 설계되, 그 운영과정에서는 주민대표기구(예: 예산참여시민위원회)에게 주도적이고 자율적인 역할을 부여한다.

셋째, 예산편성과정에서의 의사결정기준은 민주성(지역주민들의 선호와 우선순위)과 전문성(경제적 효율성, 사회적 형평성)을 적절히 조합한다.

넷째, 시민참여과정은 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다.

나. 주민참여예산제도의 모형 분류

주민참여예산제도의 모형 또는 주민참여예산제도의 유형은 예산편성을 위한 지방자치단체(집행부)의 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위) 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있느냐에 따라 여러 가지로 분류할 수 있을 것이다. 여기서 주민참여예산제도의 유형 분

류 기준으로 적용한 ‘주민참여 대상의 범위’와 ‘참여 수준’은 Dahl(1956: 63-89)이 참여의 유형을 분류하기 위한 기준으로 제시한 폭(breath)과 깊이(depath)라는 개념에 대응하는 것으로 이해할 수 있다.

결국 주민참여예산제도의 기본 모형은 예산참여의 수준을 몇 단계로 어떻게 구분하느냐에 따라 결정된다. 주민참여 수준에 관한 기존의 연구결과를 정리해 보면 〈표 2〉와 같다. 이 표에 제시된 내용을 바탕으로 주민참여예산제도의 기본 이념을 고려해 볼 때 제도 유형 분류를 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여의 수준 또는 단계는 Arnstein(1969)의 주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 ‘consultation-cooperation-control’ 3단계, OECD(2001)의 ‘협의-적극적 참여’의 2단계, 한상일(2003)의 ‘포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형’의 3단계 등을 꼽아 볼 수 있다.

이러한 주민참여 수준의 유형론에 기초하여 본고에서는 주민참여예산제도의 모형 또는 유형을 [그림 2]와 같이 다섯 가지로 구분하여 제시하고자 한다. 현재 대부분의

〔그림 2〕 주민참여예산제도의 유형 분류

참여범위 \ 참여수준	주민 협의 (consultation)	민·관 공동결정 (cooperation))	주민 주도 결정 (control)
단위사업			V
일반회계	I	III	
통합재정	II	IV	

지방자치단체들이 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민 참여를 유도하고 있는 주민참여예산제도는 유형 I의 범주에 해당되며, 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례는 유형 III의 범주에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 유형 V의 주민참여예산제도는 서울특별시 강남구에서 도입한 ‘동사업예산 주민참여제도’를 통해 그 사례를 찾아볼 수 있다. 유형 V의 주민참여예산제도는 다른 네 가지 유형의 주민참여예산제도와 병존 가능한 제도적 모형이라고 할 수 있다. 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 우리가 지향할 수 있는 가장 이상적인 주민참여예산제도의 모형은 유형 IV라고 할 수 있다.

다. 바람직한 주민참여예산제도의 설계 방안

(1) 주민참여예산의 적용 대상과 범위 설정

주민참여예산제도를 설계함에 있어 핵심적인 과제 중의 하나는 주민참여의 범위를 어느 단계에서, 그리고 어느 정도의 범위까지 허용할 것인가의 문제이다. 주민참여의

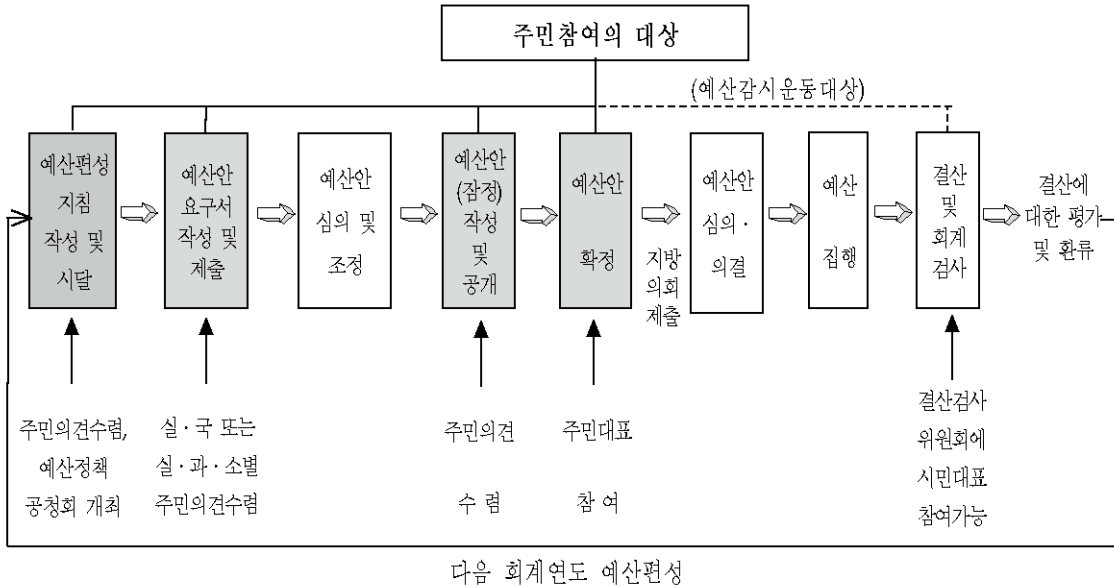
대상과 범위를 어떻게 설계하느냐에 따라 주민참여예산제도 도입과 운영의 성과가 달라지게 된다.

① 지방자치단체 예산회계의 종류와 주민 참여예산제도의 적용 대상

지방자치단체의 재정 활동은 일반회계와 특별회계(공기업특별회계, 기타특별회계)로 구성되는 예산과 세입·세출예산외로 설치하여 운영하는 기금을 통해 수행된다. 이중 일반회계와 특별회계 예산은 지방자치단체의 집행부가 예산안을 편성하고 이를 지방의회가 심의·의결하고 있다. 그러나 기금의 경우에는 지방의회가 그 설치와 운용에 대한 의결기능을 담당하고 있기는 하지만, 자치단체장이 편성한 기금운용계획서를 보고하는 데 그치고 있으며 예산처럼 이를 심의·의결하는 권한은 부여받지 못하고 있다.

주민참여예산제도가 도입될 경우 주민참여를 통한 예산편성 절차를 적용하는 대상은 원칙적으로 예산과 기금 모두가 해당된다고 할 수 있다. 그러나 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 단계적으로 도입 대상을 확대하는 것이 바람직하며,

〔그림 3〕 예산과정과 주민참여의 대상



이 경우 일차적으로 일반회계와 기금을 주민참여 적용대상으로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 일반회계는 지방자치단체의 가장 기본적이고 핵심적인 재정활동을 계리하는 회계이고, 기금은 자치단체장에게 예산편성권과 예산확정권이 함께 부여되고 있어 지방의회의 통제가 효과적으로 이루어지고 있지 않기 때문이다. 특히, 기금 운영 시스템이 현재와 같이 유지될 경우 자치단체장의 결심여하에 따라서는 주민참여예산제도의 취지를 가장 효과적으로 살릴 수 있는 대상이 기금이라고 할 수도 있다.

② 예산편성절차에 따른 예산의 종류와 주민참여예산제도의 적용 범위

지방자치단체의 예산은 예산편성절차에 따라 본예산, 수정예산, 추가경정예산으로 구분된다. 주민참여예산제도 설계과정에서는

예산편성절차에 따른 예산의 종류 중에서 주민참여의 범위를 어디까지 설정할 것인가를 결정하는 것도 필요하다.

예산편성절차에 따른 주민참여예산제도의 적용 범위는 본예산만 운영하는 방안, 본예산+추경예산까지 운영하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 그런데, 추경예산을 주민참여예산 적용 대상으로 설정할 경우 예산순기의 제약으로 인해 주민의견을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 충분하지 않다. 또한 추경예산의 경우에는 재원의 한계로 인해 의견수렴이 이루어진 사업을 당해연도 예산에 반영하는 것이 용이하지 않을 수 있다. 이처럼 추경예산의 경우에는 주민의견수렴이 효과적으로 이루어지기 어렵고, 가용재원의 제약으로 수렴된 의견을 예산편성에 제대로 반영하지 못함으로써 주민참여예산제도 운

영의 의미가 퇴색되고, 행정불신을 초래할 가능성이 있다. 따라서 일단 본예산만을 대상으로 주민참여예산제를 도입하고, 단계적으로 추경예산까지로 확대해 나가는 것이 적절할 것으로 판단된다.

③ 예산과정과 주민참여예산제도의 적용 범위

지방자치단체의 예산은 중기재정계획수립→투자심사→예산편성→예산집행→집행결산→재정분석→재정환류 등과 같은 과정을 일정한 예산순기에 따라 순차적·반복적으로 거치면서 운영된다.

참여예산제도는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 즉, 광의의 참여예산제도는 예산 전과정에서의 주민참여를 의미하지만, 협의의 참여예산제도는 편성단계에서 주민참여를 의미한다(윤영진, 2003: 452). 그러나 예산편성단계에서의 주민참여를 제도화하더라도, 일련의 예산편성절차의 흐름 속에서 어디서부터 어디까지를 주민참여의 범위로 설정할 것인가는 여전히 제도 설계의 대상으로 남게 된다. 예산편성을 위한 계획수립 단계에서 이루어지는 중기재정계획수립, 재정투융자심사, 예산편성지침작성 등이 실질적으로 예산편성에 그대로 연계되고 있기 때문이다. 따라서 주민참여의 기본취지를 충분히 살리기 위해서는 예산편성과정에서 주민참여의 범위는 [그림 3] 과 같이 예산편성지침 작성 단계, 각 실/국별(광역자치단체) 또는 실/과/소별(기초자치단체)로 예산안 요구서 작성 단계, 잠정 예산편성안 작성 및 공개 단계, 그리고 예산안 확정 단계

등으로 설정해 볼 수 있다. 다만, 예산순기로 인한 시간적 제약조건을 감안할 때, 주민참여의 핵심적인 대상은 예산편성안 작성 이후의 단계가 주민참여의 핵심적인 대상이라고 할 수 있다.

첫째, 예산편성지침 작성과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하여 주민들의 우선순위에 부합하는 예산안 편성을 유도하는 것이 필요하다.⁶⁾ 만일 앞으로 지방자치단체예산편성기본지침이 폐지될 경우⁷⁾, 각 자치단체별로 독자적·자율적으로 예산편성지침을 작성하여야 하기 때문에, 이 단계에서의 주민참여의 필요성은 더욱 높아지게 된다.

둘째, 각 실국별 또는 실·과·소별 예산안 요구서 제출과정에서 각 단위부서별로 관련 분야별 이해관계 주민들의 참여 기회를 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 잠정적으로 예산편성안을 작성한 다

6) 예산편성 준비단계에서 이루어지는 중기재정계획수립과 재정투융자심사의 경우에는 지방재정계획심의위원회와 투자심사위원회를 구성함에 있어 외부전문가와 시민대표의 참여를 확대하고 그 운영을 내실화하는 방법을 통해 주민참여예산제도의 취지를 살리는 것이 필요하다. 또한 예산정책에 관한 공청회 등을 통해 중기재정계획과 재정투융자 심사활동을 검토하는 것도 가능할 것이다.

7) 현재 국회에 계류 중인 '지방재정법개정법률안'에 의하면 앞으로 행정자치부장관은 지방자치단체예산편성지침의 시달제도를 폐지하되, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운영에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체재정운영업무편람을 작성하여 자치단체에 보급하고, 지방자치단체예산편성에 관련된 최소한의 기준만 행정자치부령으로 정하도록 할 계획이다.

음에 이를 공개하고, 주민의견을 수렴하여 반영하는 것이 필요하다.

넷째, 예산안 확정과정, 즉 수렴 또는 개진된 주민들의 수요와 요구의 수용여부에 관한 의사결정과정에 주민참여가 허용되느냐 여부는 주민참여예산제도를 자문·협의형 참여제도로 설계하느냐, 아니면 적극적 참여제도로 설계하느냐에 따라 결정된다고 할 수 있다.

(2) 권한부여 또는 권한이양(empowerment)의 범위 설정

예산편성에 대한 주민참여의 질과 깊이를 결정짓는 핵심적인 요소는 주민들에게 예산편성권의 권한이양을 어느 정도 수준으로 하느냐 하는 것이다. 이 문제는 주민참여예산제도의 이념적 토대를 자유주의와 공동체주의 중 어느 것으로 선택하느냐에 따라 달라지게 된다. 우선, 자유주의 이념에 따라 주민참여예산제도를 설계하게 될 경우 주민참여에 따른 비용을 고려하여 예산편성에 대한 권한부여의 수준은 단순한 자문·협의 또는 예산안 제안 수준에 머무르게 될 것이다. 그러나 공동체주의 이념에 바탕을 두고 주민참여예산제도를 설계할 경우에는 지방자치단체의 집행부와 주민(주민참여대표)이 예산편성에 대해 공동의사결정을 하거나 일정 영역 또는 범위에 대해서는 주민들이 자율적으로 예산편성과 예산배분의 우선순위를 결정할 수 있는 권한을 부여하게 될 것이다.⁸⁾

8) 참여예산제도를 도입한 많은 지방정부에서 예산편성에 대한 주민참여는 협의적 역할에 제한되

결국 주민참여예산제도의 설계에 있어서 주민들에게 예산편성에 관한 권한이양을 어느 정도 하느냐의 문제는 지방자치단체와 시민의 관계를 어떻게 설정하느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 이와 관련하여 지역주민들의 일상생활과 밀접하게 관련된 영역과 지역공동체 전반에 관한 문제로 구분하여 주민참여 범위(권한부여의 대상)를 설계하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

(3) 주민참여 주체의 구분 및 조직화

예산편성과정에 참여하는 주체는 일반 개인(시민), 시민사회단체, 전문가 등으로 구분해 볼 수 있다. 이 때 지방의회 의원의 참여 허용 여부가 변수이다. 주민참여예산제도 운영에 대한 지방의회의 원활한 협조를 확보하기 위해서는 지방의원의 참여를 유도하는 것이 필요하나, 편성권과 심의·의결권을 구분하여 집행부와 의회에 각각 배분하고, 견제와 균형이 지방자치단체의 운영원리라는 관점에서는 지방의원들의 참여를 허용하는 것이 한계가 있다. 따라서 주민직접참여의 취지를 고려할 때, 지방의회 의원보다

있으나, 포르투 알레그레 시에서는 평의회가 예산편성에 관한 최종적 의사결정의 권력을 부여받고 있다. 즉, 포르투 알레그레 시의 평의회는 매년 자본지출에 이용가능한 10-20%의 세입 할당에 대하여 지역주민의 지구의 우선순위를 결정할 수 있는 권한과 책임을 부여받고 있다. 또한 근린참여제도(근린의회제도)를 운영하고 있는 미국 세인트폴의 경우 자본예산개선위원회를 설치하여 시정부의 예산편성에 관한 의사결정에 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

는 일반시민들의 참여 활성화에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다. 또한 지방의원들의 참여를 허용하더라도, 주민들의 의사결정과정에서는 지방의원들에게 의결권을 부여하지 않아야 한다.

예산편성과정에 참여하는 주민들을 중심으로 위원회를 구성할 경우, 예산참여 주민들을 지역권역별(동별) 대표와 부문별(의제별) 대표로 구분하여 구성하는 것이 필요하다. 권역별(동별) 대표는 지역별 인구의 비례원칙에 의해 구성하고, 부문별(의제별) 대표는 전문성의 원칙(전문가)과 지방행정기능별 의제를 기준으로 참여그룹을 선정하는 것이 필요하다.⁹⁾ 권역별 대표는 원칙으로 주민들의 직접 선거를 통해 선임하는 것이 바람직하다.

이러한 원칙에 따라 지역대표와 기능별·기능별 대표 등 주민참여예산제도 운영에 직접 참여하는 시민대표들을 선정하여 ‘예산참여시민위원회’를 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 위원회의 위원 수는 시민참여의 대표성과 위원회 운영의 효율성을 고려하여 적정수로 설정하고, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임을 허용하는 것도 가능할 것이다.

예산참여시민위원회는 기본적으로 주민의견을 수렴하고 집약하는 활동, 예산안에 대한 홍보 및 교육, 예산정책토론회 개최 및 진행 등의 역할을 담당하도록 한다.

9) 부문별(의제별) 대표는 특별회계나 기금의 예산편성과정에서 주도적인 참여자로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

2. 주민참여예산제도의 운영 시스템 설계

가. 예산편성한 공개 범위

주민참여는 잠정 예산편성한이 작성되어 이를 공개하는 단계에서부터 본격적으로 이루어진다. 따라서 예산편성한의 공개범위를 어떻게 설정하느냐 하는 것은 주민참여의 양과 질을 좌우하는 요소이다. 기본적으로 예산편성한 공개의 범위는 첫째, 예산안 전체, 둘째, 목적재원(투자사업, 국시비보조금, 특별교부금 등)을 제외한 나머지, 셋째, 목적재원, 법정경비를 제외한 나머지 등 세 가지 대안을 상정해 볼 수 있다.

이들 세 가지 대안에 따른 예산편성한 공개의 장단점을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 예산안 전체를 공개하는 방안의 경우 주민의견을 수렴할 수 없는 목적재원에 대해서는 주민들의 인식부족으로 인해 사업추진에 어려움이 예상된다. 또한 주민들이 전체 예산액 중 필수경비 등을 제외한 이용가능한 예산액이 너무 적어 구 재정자립도 등에 대한 실망이 클 것으로 예상된다. 그러나 인건비 등 법정경비와 목적재원이 주민의견을 수렴할 수 없는 내용 등을 설명함으로써 선심성 및 거래성 예산집행에 대한 시비는 해소할 수 있을 것이다.

둘째, 인건비 등 법정경비와 목적재원을 제외한 예산안 공개 방안은 순수한 자체사업이 극히 미약하여 오히려 주민들이 받아들이는 입장에서는 예산안을 공개했다는 의미보다는 축소하여 공개한다는 비판여론이

예상된다. 공개하지 않는 목적재원 등으로 인해 예산을 유용하다는 인식을 주민들에게 심어 줄 수 있어 행정 불신이 높아질 것으로 예상된다.

결국 인건비 등 법정경비와 목적재원을 제외한 예산안 공개는 오히려 주민들에게 행정불신을 초래할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 예산안 전체를 공개하여 재정 투명성 확보 및 주민의 알 권리를 충족시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 광역자치단체 예산편성에 대한 참여를 위해서도 기초자치단체 예산편성안은 전체를 공개하는 것이 바람직할 것이다.

나. 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 된다. 직접참여방식은 시민, 시민단체, 시민총회, 예산참여시민위원회 등이 제도화된 절차를 통해 예산편성과정에 직접 참여하는 것이고, 간접참여방식은 사이버 인터넷 참여방 개설, 정책

제안 건의 등을 통하여 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 방법을 의미한다. 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 설문조사를 실시하는 것이 필요하다(이원희, 2003: 108).

둘째, 예산참여시민위원회의 주관으로 예산정책에 관한 공청회를 매년 정기적으로 개최하는 것이 필요하다. 예산정책에 관한 공청회는 예산편성지침작성 전과 예산편성안 공개 후에 각각 1회씩 실시하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 각 실·과·소별로 예산안 요구서를 기획감사실로 제출하기 전에 이를 공개하여 주민의견을 수렴하고, 예산안 요구서와 주민예산요구 목록을 함께 제출하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이 때 예산안 요구서는 인터넷 홈페이지를 활용하여 공개하고, 확인이 필요한 사항은 현지 출장을 통해 주민의견을 수렴하는 것이 필요하다. 또한 예산참여시민위원회가 구성될 경우에는 예산안 요구서를 위원회가 직접 검토하여 의견을 제시하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 주민 예산설명회를 정기적으로 개최하는 것이 필요하다. 자치단체 간부, 지방의

회 의원, 예산참여시민위원회 위원, 전문가 등을 대상으로 당해 연도에 추진중인 자치단체의 주요시책 소개, 내년도에 추진할 자치단체의 주요시책, 내년도 자치단체 예산편성 방향 및 잠정적인 예산편성안 등을 설명하는 예산설명회를 개최할 필요가 있다.

다섯째, 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 편성시 주민의견수렴 대상, 향후 일정 등을 소개하여야 한다. 또한 자치단체 홈페이지에 가칭 “시정(구청) 살림살이 참여” 코너 및 사이버 예산토론방을 설치하여 자치단체 예산에 대한 상시적인 주민의견수렴 활동을 전개할 필요가 있다. 아울러 시정(구청) 살림살이 코너를 통해 재정정보를 알기 쉽게, 그리고 자세하게 공개해야 한다. 즉, 시정(구청) 주요시책 추진사항, 구정 주요투자사업 추진사항, 주민이 알기 쉽게 재편집한 예산안, 결산자료, 재정분석자료 등을 홈페이지에 공개하는 것이 필요하다.

다. 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 지

역주민들에게 환류하는 활동이 체계적으로 수행되어야 한다. 기초자치단체 수준에 있어서 주민의견수렴 결과의 예산안 반영 및 환류절차를 예시해 보면 다음과 같다.

(1) 주민의견수렴결과 분석

우선, 자치단체 홈페이지에 접수된 주민의견, 주민설명회시 제출된 주민의견, 기타 우편·모사전송 등의 방법으로 접수된 주민의견을 종합·분석하는 작업이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 예산관련부서에서 접수된 주민의견을 관련부서별로 분류하여 통보하고, 각 관련부서에서는 주민의견에 대한 관련법규 및 사업우선순위 검토, 사업비 또는 소요 예산 추계, 예산반영여부 검토 등의 작업을 수행하는 것이 필요하다.

(2) 분석결과 예산반영 검토

수렴된 주민의견을 분석한 다음에는 이를 당해연도 추경예산 및 익년도 예산편성시 반영하는 방안을 검토해야 한다. 이 때 동종 유사 사업의 우선권 다툼이 있을 경우에는 사업부서의 우선순위에 의거하여 조정하고, 실/국별(실/과/소별) 재원범위 내에서 재원을 상호 조정하는 것이 필요할 것이다. 주민들의 의견수렴 결과를 예산편성시 효과적으로 반영하기 위해서는 다음과 같은 방안을 추가적으로 고려해 볼 수 있다.

첫째, 수렴된 의견을 예산에 반영하는 것을 담보하기 위해 예산안 편성과정에서 일정규모의 세입예산을 유보시켜 놓은 방법도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 주민의견수렴 결과 목적사업, 보조

금사업이 연관되어 당해연도 예산편성에 반영하기가 어려운 경우에는, 실/과/소의 의견 청취 후 다음연도 목적사업, 보조금 사업에 반영할 수 있는 환류시스템을 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 주민참여예산제도 의견수렴 결과, 주민이 제시한 의견이 타당하나 시간적 제약 때문에 반영이 곤란한 경우에는 추가경정예산에 반영하거나 내년도 예산편성시 관련부서에서 검토 후 예산요구서를 제출토록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

(3) 예산편성안 조정 및 예산안 확정

각 실과소별로 주민의견 수렴결과를 분석하고, 이를 예산에 반영하는 방안이 마련된 다음에는 지방재정계획심의위원회 등을 활용하여 예산편성안을 조정하고 결정하는 활동이 수반되어야 한다. 이 때 예산편성안 조정 및 예산안 확정 기능을 담당하는 위원회에는 예산참여시민위원회 대표 등 주민대표와 외부전문가의 참여를 허용할 필요가 있다. 또한 주민들의 이해관계가 공정하게 반영되도록 하는 한편 재원배분의 효율성을 확보하기 위해서는 주민참여 예산편성과정에서 표출 또는 수렴된 의견을 수용하기 위한 체계적인 의사결정기준(주민의견의 선별적 수용 기준)을 사전에 마련하여 두는 것이 필요하다. 아울러 이러한 의사결정기준은 주민들의 합의에 기초하여 설정되어야 하고, 공개되어야 할 것이다.

(4) 주민의견 환류 대책

주민의견을 반영하여 예산안을 확정하여

지방의회에 제출한 다음에는 의견수렴 반영 결과에 대한 평가 및 환류 활동이 체계적으로 수행되어야 한다. 이를 위해서는 수렴된 주민의견에 대한 분석 결과를 체계적으로 관리하고, 주민의견의 예산반영 결과를 공개하여 주민들이 이를 스스로 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 주민참여예산제도 도입 초기에는 주민참여 유인을 제고하기 위해 예산의 합리적인 배분 또는 예산절약 효과가 기대되는 좋은 의견을 제시한 지역주민들을 포상하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

IV. 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위한 조건

1. 재정정보(예산편성안) 공개의 내실화

주민참여예산제도의 성공적인 도입·운영을 위해서는 예산편성, 심의·의결, 집행, 결산 등 모든 예산과정이 투명하게 공개되는 것이 가장 중요한 요소이다. 예산과정 전반을 공개하는 가운데 주민들에게 시의적절하게 양질의 정보를 제공하고, 재정정보에 대한 외부의 감시와 검증이 이루어져야 한다.

현재 지방재정법 제118조의3조에서는 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계년도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 기타재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도록 하고 있다. 지방재정공

개의 의미를 주민의 이해와 참여 및 협조를 통한 재정민주주의의 실현이라는 광의의 의미로 인식할 때 제반재정활동의 고시·공고 등의 방법도 여기에 포함시킬 수 있을 것이다. 이와 관련된 법적인 규정으로는 예산의 결내용의 고시(지방자치법제124조), 결산결과와 고시(지방자치법제125조), 재정운영상황의 공개(지방재정법제118조의3) 등이 있다. 또한 지방재정정보의 공개를 유도하기 위하여 상기한 지방재정법제118조의3조에 의거하여, 1996년도부터 지방자치단체별로 ‘지방재정운영상황의 주민공개조례’를 재정운영 하도록 하여 관련내용을 공개하고 있다.

이러한 관련 법정 규정에 따라 지방자치단체는 지방재정정보를 적극적으로 공개하는 것이 필요하며, 최근 서울시에서 행정정보조례를 제정하면서 기본적인 시정운영 관련 상황을 시민의 공개 청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 ‘공표제도’를 도입한 사례를 참고하여 재정정보공개에 있어서도 이러한 공표제도를 수용하는 것이 필요하다(이원희, 2003: 111).¹⁰⁾

특히, 주민참여예산제도를 성공적으로 운

영하기 위해서는 예산편성결과를 일반주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 공개해야 한다. 이를 위해서는 주민참여예산제도의 도입과 함께 성과주의예산제도를 도입하여 예산을 편성하는 것이 필요하다. 성과주의예산제도는 지방행정 각 분야별로 전략, 성과목표, 성과지표를 구체화하여, 이를 달성하는 데 소요되는 재원을 배분함으로써, 지역주민들이 어떤 사업에 얼마의 재원을 어떻게 사용하여, 그 성과는 어떤지를 일목요연하게 파악할 수 있다.

2. 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화

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. 특히, 주민참여예산제도의 운영에 있어 가장 중심적인 역할을 담당하게 될 예산참여시민위원회 구성 및 운영 활성화 방안을 마련하는 것이 중요하며, 주민참여예산제도 도입 초기에는 시민사회단체의 선도적·매개적 역할 수행이 중요할 것으로 판단된다.

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

10) 현재 국회에 계류 중인 ‘지방재정법개정법률안’ 제60조에서 규정하고 있는 재정운영상황의 공시제도에 의하면 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 세입·세출의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 통합재정정보, 기타 대통령령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항 등을 주민에게 공시하여야 한다.

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

이밖에 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. 만일 이러한 조건이 충족되지 않는다면 주민참여예산제도는 단순히 예산편성과정에서 지역전문가들의 자문과 지역주민과의 협의를 거치는 정도에 그치고 말 가능성이 높다.

3. 공무원의 인식과 자세 변화

주민참여예산제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 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 수행하는 것이 필요하다. 또한 자치단체장이 주도적으로 나서 공무원들에게 주민참여예산제도 운영의 활성화와 내실화를 위한 유인을 제공(부서별 업적 평가 또는 개인업적 평가시 반영 등)하는 것도 필요하다.

4. 역기능의 통제

주민참여예산제도를 도입하여 예산편성과정에 지역주민들이 참여할 경우 우려되는 역기능으로는 자치단체장과 예산편성 담당 공무원의 자율성이 약화되고, 지방재정운영의 효율성이 떨어지는 문제점이 제기되고 있다. 또한 주민참여예산제도가 집단이기주의를 조장하고, 특정의 개인 또는 단체에게 악용되어 예산배분의 공정성과 형평성을 훼손하게 될 우려도 없지 않다. 아울러 주민참여예산제도의 운영을 둘러싸고 주민의 대표성이 있는 지방의회와 집행부간, 그리고 지방의회와 예산참여시민위원회간 마찰이 발생할 가능성도 문제점으로 지적되고 있다. 특히, 예산운영이 단기적 관점에서 미시적·기술적으로 운영되어 경제적 효율성을 해칠 가능성이 있다.¹¹⁾ 이밖에 지역주민들이 보조사업 등 목적사업에 대해 사업취소, 변경요구시 집행부와 충돌할 가능성도 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 과잉투입되는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치(예: 주민의견의 선별적 수용 기준

11) 이러한 문제점을 보강하기 위하여 페루의 빌라 엘살바도르 시에서는 먼저 시정부 주도로 장기 발전계획을 작성하여 주민투표로 결정하고, 참여예산단계에서는 그 외 부가적인 기능적인 문제, 즉 부분적인 빈곤문제와 조세지출비율 등의 문제만을 다루는 것으로 이원화하고 있다.

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.

5. 제약조건의 극복

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

우선, 예산순기에 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, 우선

순위에 따른 자원배분원칙을 철저히 준수하는 것이 필요하다.

V. 결 론

주민참여예산제도는 기존의 대의민주주의 체제 하에서 발생하고 있는 관료실패, 의회실패, 정치실패에 대응하기 위한 제도적 장치로 개발되었다고 할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도는 주민참여를 통해 실질적인 주민자치와 재정민주주의를 실현할 수 있는 제도적 장치임은 물론이고 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 논의되고 있는 심의민주주의(deliberative democracy)의 구현에 기여할 수 있는 효과적인 제도적 틀로 평가되고 있다. 그러나 주민참여예산제도의 성공이 이념적 또는 규범적 정당성만으로 담보되는 것은 아니다. 더 중요한 것은 제도 도입에 따른 성과가 여러 이해관계자들(지역주민, 지역사회단체, 자치단체장과 공무원, 지방의원 등)에게 얼마나 만족을 줄 수 있느냐 하는 점이다.

본고에서 제시한 주민참여 예산제도의 바람직한 설계 방안에 따라 주민참여예산제도를 도입하여 성공적으로 운영할 경우에 기대되는 성과는 다음과 같다.

첫째, 주요 정책결정과정, 특히 지방자치단체의 운영을 위한 가장 중요한 의사결정 영역인 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고, 더 나아가 예산편성에 관한 권한을 집행부와 지역주민들이 공유함으로써 지역주

민들의 재정주권을 회복하고, 실질적인 재정 민주주의를 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 지방재정 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.

그런데 이러한 주민참여예산제도의 기대 성과는 근린사회조직의 활성화와 참여문화, 지배적인 정치이념성(공동체주의가 강한가 아니면 자유주의이념이 더 강하게 지배하는가)과 상황적합성, 제도의 혁신성과 환경적응성, 지배적인 예산규범(정치적 합리성과 경제적 합리성), 의회와의 권한 배분 등 여러 변수들의 영향을 받아 그 구체적인 실현 가능성과 창출 수준이 결정된다고 할 수 있다(나중식, 2004: 472-477). 따라서 주민참여예산제도가 지속가능한 예산개혁 대안으로서의 생명력을 확보하기 위해서는 이러한

여러 변수들을 종합적으로 고려하여 지역공동체의 특성과 지방자치단체의 여건에 부합하는 다양한 대안적 모델 개발과 점진적·지속적인 실천 노력이 수반되어야 할 것이다. 이 과정에서 가장 핵심적인 성공 요인은 자치단체장의 신념과 리더십, 그리고 지역주민들의 참여의지라고 할 수 있다.

〈참고문헌〉

- 강신택 (2000). 재무행정론. 전정관. 박영사.
- 곽채기 (2003). “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”. 법률행정논총. 제23집 제2호. 전남대 법률행정연구소.
- 곽채기 (2005). “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략”. 지방세계화와 참여예산제 도입. 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집(별쇄본). 한국지방재정학회.
- 김 웅 (2003). “참여예산사례:외국과 국내사례 소개”. 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안, 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 김 철 (2004). “시민참여예산제의 도입 필요성 연구”. 한국정책학회 2003년 동계학술대회 발표 논문:277-306.
- 나중식 (2004). “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도”. 한국행정논집. 제16권 제3호. 한국정부학회:457-482.
- 박광우 (2003). “예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성”. 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안. 민주노

- 동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 윤영진 (2003). 새 재무행정학. 제2판. 대영문화사.
- 이기우 (1996). “지방행정에 대한 주민참여의 활성화 방안”. 사회와 교육. Vol.22. 한국사회과교육학회.
- 이승중 (1997). “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제”. 한국정치학회보. Vol.31.No.4.
- 이승중 (2003). 지방자치론. 박영사.
- 이원희 (2003). “참여적 지방재정 운영 방향”. 한국지방재정학회 2003 지방재정 세미나 발표 논문.
- 임성일 (2000). “지방재정의 투명성 제고 방안”. 계간 감사. 통권 제67호. 감사원.
- 임혁백. (2001). 세계화 시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰. 나남.
- 장석준 (2003). “참여예산제:대안사회를 향한 작은 한 걸음”. 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안. 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 전영평·최준호 (2002). “지방자치 활성화를 위한 주민참여에 대한 연구”. 2002년도 하계학술발표 및 제11회 한/일 지방자치국제세미나 발표 논문.
- 정정길. (2003). 행정학의 새로운 이해. 증보판. 대명출판사.
- 하승수 (2000). “새로운 주민참여 제도로서의 납세자소송제도 도입 방안”. 참여연대 납세자 소송 도입방안 공청회 발표자료.
- 한상일 (2003). “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의”. 학국행정학보. 제37권 제3호 (2003년 가을). 한국행정학회.
- 한춘성 외 (2002). “세계를 놀라게 한 브라질의 참여예산제”, LG Global Challenger 탐방보고서.
- Arnstein, R. S. (1969). “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Institute of Planners*. July 1969:216-229.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2001). “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory.” *Politics & Society*, 29(1).
- Dahl, R. A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Goldfrank, Benjamin. (2001). “Deepening Democracy Through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities.” *Latin American Studies Association Conference*. <http://136.142.158.105/Lasa2001/GoldfrankBenjamin.pdf>
- Lieberherr, Francoise (2003). Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy. (<http://www.caledonia.org.uk>)
- OECD (2001). *Citizen as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making*. OECD Publications. 