

주민참여 예산제도

- 포르투 알레그레시의 사례 -

안 성 민

울산대학교 교수

I. 서론

주민참여예산제도는 행정부가 독점적으로 행사해 왔던 예산 편성권을 행정부와 지역주민들이 함께 행사하는 제도, 즉 예산편성과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 주민참여제도이다. 이는 예산편성과정에 시민참여를 확대함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의 이념을 구현하는 데 그 목적이 있다. 주민참여예산제도는 지방분권을 추진하는 과정에서 주민참여와 주민통제를 활성화하기 위한 장치로서 정부혁신·지방분권위원회는 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’과 ‘재정·세제 개혁 로드맵’에 이 제도의 도입을 계획하였다. 이에 따라 ‘2004년도 지방자치단체 예산 편성기본지침’과 ‘2005년도 지방자치단체

예산편성 매뉴얼’에 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등 ‘주민참여형 예산편성제도’의 정착을 권고하고 있다.

곽채기(2003)는 주민참여예산제도가 자치단체장과 지방의회의 인기위주의 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복할 수 있는 제도로서 제도 도입의 필요성을 설명하고 있다. 그러나 주민참여예산제도 실시에 대한 우려도 상당히 있다. 임동욱(2003)은 2002년을 기준으로 자치단체의 60% 정도가 자치단체 수입만으로 인건비조차 해결하지 못하는 열악한 지방재정의 여건에서 이 제도가 성공할 수 있는가에 우려를 표명하였다. 그리고 만일 주민참여예산제도가 실질적인 주민참여와 주민통제의 기능을 수행한다면 주민의 대표로 구성된 지방의회와 같듯이 예

상되고 형식적인 주민참여에 그친다면 지방 정부에 의한 주민동원에 불과하다고 주장한다. 나중식(2004)은 주민참여예산제도에 의한 예산결정이 단기성, 분배성, 정치성, 복지성 위주로 결정되어 예산지출의 경제적 효율성이 저하된다고 우려하고 있다.

주민참여예산제도의 도입을 둘러싼 기대와 우려들은 ‘주민참여예산제도를 도입해야 하는가,’ 그리고 ‘도입한다면 어느 수준으로 실시해야 하는가’ 하는 질문을 제기하며, 이러한 질문들은 주민참여예산제도의 성격과 도입방안에 대한 연구를 요청하고 있다. 이 논문에서는 주민참여예산제도가 성공적으로 실시되고 있는 브라질의 포르투 알레그레시의 사례를 분석하여 주민참여예산제도의 성격과 가능한 도입방안을 살펴보고자 하겠다.

II. 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도

1. 주민참여예산제도 도입과 성공의 배경

많은 학자들이 포르투 알레그레시가 성공적으로 주민참여예산제도를 실시할 수 있었던 이유를 정치적인 변수, 사회·경제적인 변

수와 제도적인 변수로 설명하고 있다. 먼저 정치적인 배경을 보면 주민참여예산제도가 도입되기 전의 포르투 알레그레시는 라틴아메리카의 다른 지역들처럼 고객주의와 호혜주의 정치문화로 인하여 부정부패가 만연하고 극도의 사회혼란을 겪고 있었다. 고객주의와 호혜주의 정치체제는 주민들의 필요에 따라 예산을 배분하는 것이 아니라 정치적 지지를 동원하는 방안으로 예산을 배분하였고, 이러한 결과는 공식적인 제도의 틀(formal institutional framework)과 실제적인 정부 운영간의 충격적인 불일치를 가져왔다¹⁾(Fung & Wright, 2001; Santos, 1998).

노동자당(Workers' Party 또는 Partido dos Trabalhadores(PT))이 이끄는 연합이 1988년 시장선거에서 승리한 이후 도입된 주민참여예산제도는 고객주의와 호혜주의에 입각한 예산배분을 시민들의 필요에 기초해서 밑에서부터 토론을 거쳐 결정하는 투명한 제도로 변경시키고자 하였다. 주민참여예산제도는 노동자당이 이끄는 시정부의 지원과 지역주민들의 지지를 바탕으로 고객주의와 호혜주의 정치체제로 의심받는 의회의 예산심의를 무력하게 만들었다. 시의원들은 자신들의 예산심의권을 무력하게 만드는 주민참여예산제도의 법제화를 막았지만 주민들의 지

1) 한 연구는 브라질의 다른 지역에서 64%에 달하는 예산이 고객주의에 기초하여 불규칙적으로 배분되었다고 밝히고 있다(Boaventura de Sousa Santos, 1998).

지를 바탕으로 편성된 예산안에 거부권을 행사할 수는 없었다(Bautigam, 2004). 이는 의회의 고객주의와 호혜주의 정치문화에 대한 주민들의 혐오감이 주민참여예산제도를 통하여 결집되고 주민의 의사를 관철할 수 있도록 의회의원들을 압박함으로써 의회의 예산심의권이 무력하게 되었음을 시사한다. 이와는 달리 근린단체들의 적극적인 지원으로 1988년의 선거에서 승리한 노동자당은 도시의 열악한 지역을 개선시키라는 시민단체들의 압박과 도시의 통치력(governability)을 회복해야 한다는 필요성을 함께 느꼈다(Koonings, 2004). 이 두 마리의 토끼를 함께 잡기위한 선택이 예산결정에 주민의 참여를 확대하고 밑에서부터 결집된 주민의 의사를 통하여 비우호적인 의회의 반대를 무마시킨다는 것이었다.

사회·경제적인 측면에서 포르투 알레그레시의 사회·경제적인 수준과 활성화된 근린단체들을 살펴볼 수 있다. 포르투 알레그레시는 산업화되어서 상대적으로 부유한 리오그란데술(Rio Grande do Sul)의 주도(州都)로서 130만명의 인구로 구성되었다. 포르투 알레그레시는 90%의 문맹률과 72.6세의 평균수명 등 국가 전체의 평균보다 상당히 높은 사회·경제적 지표를 보이고 있지만 경제적

으로는 상당히 분리된 도시로 주민의 삼분의 일 정도가 빈민굴 같은 비정상적인 주택에 거주했다(Baiocchi, 2001). 이런 빈민굴은 도시 중심으로부터 가장 멀리 떨어져 있어서 사회·지리적으로 이들의 참여를 이끌어 내는 것은 쉽지 않았지만 연합하는 전통은 이러한 장애를 극복할 수 있도록 하였다(전게서, 46).

포르투 알레그레시는 상대적으로 높은 사회·경제적 지표를 보이고 있을 뿐만 아니라 이 도시에는 자발적인 근린단체들(neighborhood associations)이 매우 활성화되어 있고 이들이 참여예산제도에 적극적이었다. 근린단체들과 같은 조직화된 시민사회가 일반 시민들에 비하여 참여예산과정에서 과도한 영향력을 발휘할 수 있다는 점에 대한 우려와 함께 참여예산제도가 시민사회에 미칠 영향에 대한 우려가 있다. 즉 근린단체들의 적극적인 참여가 그들의 활동을 참여예산제도에 흡수시키는 것은 아닌가 하는 우려가 있었다. Baiocchi (2001)는 포르투 알레그레시의 시민사회가 참여예산제도의 시행을 전후하여 얼마나 발전하였는가를 조사하였다. 1988년도에 240개에 달했던 근린조직의 수가 1998년에는 540개로 되어서 두 배 이상의 증가를 보여줄 뿐만 아니라 두 개였던 지역평회의(Regional Popular Councils)²⁾의 수가 11개로 늘어났

2) 지역평의회는 근린단체들의 활동을 조정하는 지역수준의 자발적 조직이다.(Baiocchi, 2001).

다. 이는 시민사회가 수적인 증가와 함께 그들의 활동 수준과 범위를 확대했음을 보여주는 것이다. 이러한 시민사회의 발전을 주민참여예산제도가 ‘역량이 강화된 숙의민주주의(empowered deliberative democracy)’를 가능하게 한 결과로 평가하기도 한다(Fung & Wright, 2001; Baiocchi, 2001; Munck, 2003).

제도적인 변수로서 대중의 참여와 행정적 분권화와 재정적 분권화를 가능하게 하는 1988년의 헌법의 개정과 이를 뒤따르는 주와 도시정부들의 제도변화를 지적할 수 있다(Koonings, 2004). 특히 개정된 헌법은 도시들이 더 많은 지방세를 징수할 수 있도록 하였고, 상대적으로 부유한 포르투 알레그레스는 증가된 지방세 수입을 통하여 주민들의 수요를 만족시킬 수 있는 재원을 확보할 수 있었다(Baiocchi, 2001).

2. 주민참여예산제도의 내용

주민참여예산제도에 대한 관심과 포르투 알레그레스의 성공적인 시행에 대한 관심으로 인하여 포르투 알레그레스의 제도에 관한 많은 사례연구가 국내외에서 발표되었다. 특히 Baiocchi(2001)는 포르투 알레그레스의 사례를 숙의민주주의(deliberative democracy)를 위한 실험의 관점에서 구체적 내용들을 설

명하고 있으며 국내에서는 나중식(2004)이 알레그레스의 성공요인과 한계를 검토하였다. 그래서 여기서는 구체적인 내용들을 다시 정리하기 보다는 전체적인 참여예산제도의 틀을 소개하고 제도의 특징들을 살펴보도록 하겠다.

포르투 알레그레스의 참여예산제도는 직접민주주의와 간접민주주의의 요소를 포함하는 다단계구조(multi-tiered structure)를 가지고 거의 1년의 기간동안 논의하고 결정하는 제도이다. 먼저 참여예산제도의 구조를 보면 처음 단계로서 지역의 주민들이 직접 참여하거나 의제별 사안에 대해 주민들이 직접 참여하는 지역별 시민총회(Regional Plenary Assembly)와 의제별 시민총회(Thematic Plenary Assembly)가 있다. 시민총회는 두 차례 소집되는데 1차 총회에서는 전년도 예산의 보고, 시민들의 요구 취합, 대의원(delegates) 선출 등을 하고, 2차 총회에서는 대의원포럼에서 논의된 요구사항의 우선순위를 결정하고 참여예산평의회(Participatory Budgeting Council)의 의원을 선출한다. 1차 시민총회에서 선출된 대의원들은 시민총회와 각종 지역회의에서 요구한 사항들을 검토하고 우선순위를 결정하여 2차 시민총회에 보고한다. 시민총회를 거쳐 올라온 지역별 우선순위와 의제별 우선순위는 시민총회에서 선출된 평의원들과 시민단체와 공무원의 대표

로 구성된 참여예산평의회에서 조정되고 결정된다. 이러한 참여예산제도의 논의는 1차 시민총회(3~4월), 대의원포럼(4~6월), 2차 시민총회(6~7월), 참여예산평의회(8~9월), 시장의 인준 및 의회심의(10월~12월)의 과정을 거친다.

포르투 알레그레시의 제도가 가진 특징은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 이 제도는 1989년 논의가 시작된 이래로 점진적으로 발전되어 왔다(Baiocchi, 2001; Konings, 2004). 참여예산제도는 참여하는 시민들과 공무원들의 경험의 진전에 따라서, 그리고 정치적 비전의 변화에 따라서 점진적으로 발전하였다. 초기의 예산과정이 시정부와 적극적인 지원을 보인 투쟁적인 근린조직들을 중심으로 진행되었다면, 이는 점차로 16개의 지역 전체 주민들을 포함하도록 제도화되었다. 또한 1989년 이래 네 차례의 선거에 승리한 노동자당 시정부는 지속적으로 주민들의 참여와 통제의 범위를 확대해 나갔다. 1993년에는 ‘시 유 권 자 회 의 (constitutional assembly)’를 조직하여 장기발전계획을 논의토록 하였으며, 2000년부터 16개의 지역별 시민총회와 대의원포럼, 그리고 6개의 의제별 시민총회와 대의원포럼으로 확대되어 운영되고 있다.

포르투 알레그레시의 참여예산제도가 점진적으로 발전할 수 있는 제도적 장치로서 참여

예산평의회는 한 해의 예산안에 대한 조정과 결정을 마친 후에 참여예산제도의 규칙 변경을 검토하고 승인한다(Koonings, 2004; Baiocchi, 2001). 참여예산평의회에서 참여 범위의 확대, 지역간 예산배분의 계획 등을 결정하고 이에 따라 참여예산제도는 점진적으로 발전하였다.

둘째, 제도 발전의 방향은 예산제도가 갖추어야 할 정치적 합리성과 경제적 합리성의 추구이다. 포르투 알레그레시는 예산편성과정에 주민의 참여를 통해 정책결정의 정당성을 강화시키는 등 정치적 효율성을 높이고 있다. 주민참여를 통해서 정책결정의 정당성을 확보하는데 있어서 문제가 되는 것은 불평등한 참여와 불평등한 영향력이다. 조직화 수준이 낮거나 빈곤한 지역보다는 잘 조직된 지역의 주민들이 공공사업과 서비스에 대한 보다 많은 요구를 제출한다면, 이는 참여의 불평등으로 정책결정의 정당성 확보를 어렵게 한다. 마찬가지로 사회·경제적으로 취약한 주민들이 적극적으로 참여한다고 하여도 예산편성 과정에 그들의 목소리가 제대로 반영될 수 없다면, 이는 참여과정의 영향력의 불평등으로 정책결정의 정당성을 주장하기 어렵다. 포르투 알레그레시에 대한 Baiocchi의 조사는 1998년 지역별 시민총회 참석자들의 평균 교육수준과 소득수준이 전체 시의 평균 이하이었음을 보여주고 있다(Baiocchi, 2001). 이는

예산편성과정에 사회·경제적으로 취약한 주민들이 활발히 참여하여 포르투 알레그레시에 참여의 불평등 문제가 없었음을 보여주는 것이다. 예산편성과정에 참여한 주민들의 영향력과 관련하여, 여성과 교육수준이 낮은 주민들은 대의원(delegate)과 참여예산평의회(Participatory Budgeting Council)의 의원(councilor)으로 선출되는 비율이 낮게 나타나고 있어서 영향력의 불평등을 보이고 있다(Baiocchi, 2001). 하지만 이러한 영향력의 불평등은 예산편성과정에의 참여 경험, 근린단체에의 참여, 시민단체와의 연계 등이 높아짐에 따라 감소하고 있다(Baiocchi, 2001). 이러한 연구결과들은 포르투 알레그레시가 불평등 문제를 성공적으로 해결하여 참여를 통한 정책결정의 정당성을 확보하고 있음을 보여준다.

참여를 통한 예산편성이 정치적인 측면에서 민주주의를 고양하고 시민들의 정치 효용감을 높인다고 하여도 효율적인 자원배분이 되지 못한다면 참여예산제도를 지속적으로 시행할 수 없다. 지역주민들은 대개 보건기구나 도로포장 같이 지역적인 서비스와 프로젝트를 요구하고 고속도로 건설 등 시 전체에 영향을 주는 예산들을 종종 무시한다. 포르투 알레그레시는 예산편성의 경제적 합리성을 높이는 방안으로 예산의 일부는 참여적 의사결정의 몫으로 할당하고 일부는 정부가 결정

할 부분으로 남겨두었다. 그리고 예산이 공평하게 배분될 수 있도록 예산결정에서 지역의 발전 정도와 예산의 필요성을 고려한 가중치를 주어서 각 지역이 받을 몫을 확정하였다. 사업예산의 절반 정도가 참여예산제도의 절차를 통해서 결정되는 지역의 우선순위와 의제의 우선순위에 따라 배분되고 나머지 절반 정도가 행정적이고 기술적인 우선순위에 기초하여 결정되도록 하였다. 그래서 대략 35%의 사업예산은 지역의 우선순위에 배분되었다(Koonings, 2004). 이렇게 다소 복잡해 보이는 예산제도는 지속적으로 빈곤한 지역의 여건을 개선할 수 있게 하였고 노동자당이 계속하여 네 번이나 시장선거에서 승리할 수 있게 하였다.

3. 포르투 알레그레시의 제도에 대한 평가

포르투 알레그레시의 주민참여예산제도는 ‘성공적인 거버넌스(good governance),’ 또는 ‘역량이 강화된 숙의민주주의(empowered deliberative democracy)’ 모형을 보여주었다는 평가와 주민들의 참여를 통하여 재분배적 정책을 성공적으로 수행하였다는 평가를 받고 있다(Koonings, 2004; Baiocchi, 2001; Bautigam, 2004). 거버넌스의 개념은 여러 학문분야에서 다양하게 정의되고 있다. 거버넌스를 ‘기존의 정부가 독점했던 권력의

행사를 대치하는 정책행위자간의 상호작용 네트워크'의 개념으로 정의하기도 하고, '정부의 관리 혁신과 민주적 정책참여 네트워크가 결합된 새로운 의미의 정책관리체제'로 설명하기도 한다. 예산편성권을 지역주민들에게 부여(분권화)하고 지역주민들과 시정부가 함께 결정하는 주민참여예산제도는 거버넌스의 한 형태라고 할 수 있으며, 예산편성의 효율성과 효과성, 그리고 책임성을 확보하였다는 점에서 성공적인 거버넌스로서 평가되고 있다(Koonings, 2004).

신자유주의와 세계화의 도구와 제도들이 빈곤과 혼란을 겪고 있는 라틴 아메리카의 현실을 해결할 수 없다고 보는 학자들은 '역량이 강화된 숙의민주주의'를 대안으로서 제시하고 있다(Munck, 2003; Fung & Wright, 2001). 포르투 알레그레시의 주민들은 예산편성과정에 참여하여 자신들의 실제적인 문제와 필요를 토론하고 결정하는 과정을 통하여 자신들의 역량을 강화시키고 참여의 폭을 확대시키는 제도를 발전시켰다는 점에서 '역량이 강화된 숙의민주주의'의 모형으로 평가받고 있다. Fung과 Wright(2001)는 '역량이 강화된 숙의민주주의'의 세 가지 원칙으로서 현실적이고 실제적인 접근, 밑에서부터의 참여, 숙의를 거친 해결방안의 도출을 제안하고, 이러한 원칙의 실현을 위해서 권한이양(근린시민위원회 같은 지역의 조직에게 결정

권을 이양하는 것), 집중화된 감독과 조정, 정부가 중심이 되는 운영 등이 필요하다고 주장하였다. Diamond(1999)는 민주주의 제도의 정착을 위해서는 성과, 제도화와 제도의 심화가 필요하다고 하였다. 이는 '역량이 강화된 숙의민주주의'를 실현하기 위해서는 참여를 통한 정책결정의 정당성을 확보하기 위해서 참여의 불평등과 영향력의 불평등 문제를 해결해야 하고, 숙의민주주의 제도의 안정성과 계속성을 위해서 시의 통치력(governability)을 강화시키고 시정부와 함께 변화를 모색해야 한다는 것이다. 라틴 아메리카의 많은 도시들이 시의 재정상태를 고려하지 않고 급진적인 시민단체들이 요구하는 개혁을 추진하여 결국에는 통치불능의 상태를 낳은 채 실패하였다. 결국 시민들의 참여를 통한 변화의 모색은 변화의 내용과 속도가 도시의 통치력과 결부되어 조정되어야 한다는 것이다.

포르투 알레그레시가 '역량이 강화된 숙의민주주의'의 모형을 보여줄 수 있었던 것은 포르투 알레그레시가 예산편성의 경제적 합리성을 정치적 합리성과 함께 고려하였고, 이를 성공적으로 증진시켰기 때문이다. 지역주민들의 지역적 요구들과 급진적인 시민단체들의 요구들이 예산편성과정에서 적절하게 조정되었기에 시의 통치력을 증진시킬 수 있었다. 이러한 조정의 역할은 참여예산평의회와 시정부가 협력적으로 수행하였다. 이와 관

련하여 많은 학자들이 시정부와 시민의 대표 또는 시민단체가 조정자의 역할을 효과적으로 수행하는 것이 참여예산제도의 성공적 시행의 요건임을 지적하고 있다(Fung & Wright, 2001; Baiocchi, 2001; Koonings, 2004).

포르투 알레그레시는 참여예산제도의 시행을 통하여 재분배적 정책을 성공적으로 수행하였다는 평가를 받고 있다. Munck(2003)는 시민사회가 활동적으로 역할을 수행할 때 진보적이고 민주적인 대안들이 성공적으로 수행될 수 있다고 지적하였다. Bautigam(2004)은 참여예산제도가 사회경제적으로 취약한 주민들과 지역을 위한 자원배분을 성공적으로 수행할 수 있고, 이를 위해서는 재분배적 정책을 가진 정당이 시정부를 운영하는 것이 필요하다고 주장하였다. 진보적인 노동자당에 의해 운영되는 시정부와 활동적인 시민사회를 가진 포르투 알레그레시는 재분배적 정책수행을 통하여 열악한 지역의 여건을 상당히 개선하였다.

빈곤한 지역의 환경개선과 공공재정의 강화라는 두 가지 목적을 포르투 알레그레시는 참여예산제도를 통하여 달성하였다(Baiocchi, 2001). 1989년에 2%에 불과했던 사업예산을 1994년에 20%에 가깝게 증가시킬 수 있었다. 이는 참여예산제도를 통해 획득한 정책결정의 정당성이 재산세를 증가시

키고 시재정의 통제를 강화시킬 수 있었기에 가능하였다. 상수도의 보급률은 75%(1988년)에서 98%(2001년)로 증가시켰고, 하수도는 46%에서 98%로 증가시켰다(Baiocchi, 2001).

III. 주민참여예산제도의 도입 방안

포르투 알레그레시의 성공적인 사례는 지방분권과 지방재정의 혁신을 위해서 주민참여예산제도의 도입을 검토하게 한다. 참여예산제도의 도입에서 검토되어야 할 것은 열악한 지방재정, 낮은 수준의 주민참여와 시민단체의 활동, 그리고 참여예산제도 시행이 의정활동에 미치는 영향 등이다. 포르투 알레그레시는 상대적으로 부유한 도시이고 더 많은 지방세를 징수할 수 있었기에 주민들의 참여를 통해 수렴되는 다양한 요구들을 만족시킬 수 있었다. 이와는 달리 포르투 알레그레시보다 낮은 재정수준을 가진 인근의 도시들(Viamao와 Alvorada)은 노동자당의 시장이 선출되었지만 참여예산제도를 성공적으로 시행하지 못했다(Baiocchi, 2001). 단순히 시의 열악한 재정상태가 참여예산제도 시행의 걸림돌인지 아니면 다른 변수들이 작용하는지는 검토되어야 한다. 전상경(2002)은 성공적인 지방자치를 위해서 높은 재정자립도가 선

행조건이 아니고 지역주민들의 재정에 대한 정확한 인식이 필요하다고 지적하였다. 높은 수준의 시 재정이 참여예산제도의 성공을 가져오는 것이 아니라 다양한 주민들의 요구를 조정하고 시의 재정력을 고려한 점진적인 발전방안이 필요하다. 포르투 알레그레시가 정치적 합리성과 경제적 합리성을 강화하는 방향으로 점진적으로 참여예산제도를 발전시킨 점은 참여예산제도 도입에 많은 것을 시사한다.

포르투 알레그레시는 경제적 합리성을 강화하는 방안으로서 참여예산평의회와 시정부가 조정자의 역할을 성공적으로 수행하였고, 지역적인 요구들만 조정한 것이 아니고 시정부와 ‘시유권자회의(constitutional assembly)’ 등을 통해서 시 전체의 발전방향을 고려하였으며, 증가하는 주민들의 수요를 충족시키기 위해서 지방세를 증가시켰다. 이는 참여예산제도를 성공적으로 시행하기 위해서 주민들의 요구를 조정할 수 있는 역할수행이 필요하고, 참여예산제도가 재정의 지출과 함께 수입에 대한 고려를 하며 필요에 따라 세입을 증가시킬 수 있는 재정결정권이 필요함을 시사한다.

시민단체 활동이 활발하지 못하고 주민참여의 수준이 저조하기 때문에 참여예산제도가 지방정부에 의한 주민동원에 불과할 수 있다는 우려가 있다. 이강원(2003) 경실련 시민

사무국장과 나중식(2004)은 포르투 알레그레시의 참여예산제도가 노동자당 출신의 시장과 다양한 주민조직들을 가지고 있는 시의 상황적 산물이기에 참여예산제도의 한국적 적용은 지자체별 특성에 맞게 다양한 현실적 방안을 개발하고 지역의 실험과 성과를 전국으로 확대하는 것이 필요하다고 하였다.

현재 한국에서 주민참여예산제도를 시행하고 있는 곳은 광주광역시 북구, 울산광역시 동구, 울산광역시 북구이다. 광주광역시 북구가 2003년부터 최초로 시행하였고, 울산광역시 동구가 2004년부터 시행하고 있으며 울산광역시 북구는 올해 조례를 통과시키고 예산시민위원회를 모집 중이다. 우리의 경우가 포르투 알레그레시와 다른 점은 세 지방자치단체들이 모두 조례를 제정하고 참여예산제도를 시행한다는 것이다. 지방자치단체들의 재정상황과 주민의 구성, 그리고 참여예산제도의 내용과 범위가 모두 다르기에 세 지자체의 실험결과가 기대된다. 울산광역시 동구의 경우, 민주노동당 출신의 구청장이 적극적으로 참여예산제도의 시행과 확대를 독려하고 있으며 산업도시의 특성을 바탕으로 주민들의 참여의지도 높다. 그래서 울산광역시 동구가 광주광역시 북구보다 포르투 알레그레시의 모형에 가깝게 예산편성의 결정권을 주민들에게 주고 있다. 이러한 참여예산제도의 시행이 주민들에게 폭넓은 참여를 이끌고 이를 바

탕으로 지역의 문제는 스스로 풀어갈 수 있는 근린조직과 시민사회의 발전으로 이어진다면 지방자치가 활성화되고 참여예산제도가 발전할 것이다.

마지막으로 포르투 알레그레시의 참여예산제도가 시 의회의 예산심의 기능을 무력화시켰기에 참여예산제도의 도입이 의회의 예산심의권을 박탈하는 것이 아닌가 하는 우려가 있다. 앞서서도 지적하였듯이 포르투 알레그레시 의회의 고객주의와 호혜주의가 의회의 예산심의권을 무력하게 만들었다. 의회가 주민들의 대표로서 제 기능을 수행한다면 시민사회의 발전이 열악한 우리의 경우에 자치정부와 함께 조정자의 기능을 할 수도 있다.

참 고 문 헌

곽채기(2003), “주민참여예산제도제도, 어떻게 도입할 것인가·”: 한국정책지식센터, 제51회정책포럼 발제1.

나중식(2004), “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계,” 「한국행정논집」 16(3), 457-482.

이강원(2003), “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제,” 한국정책지식센터, 제51회정책포럼 토론2.

임동욱(2003), “주민참여예산제도의 현실적 한계,” 한국정책지식센터, 제51회정책포럼 발제2.

전상경(2002), 『현대지방재정론』서울: 박영사.

Baiocchi, G.(2001), “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory,” *Politics & Society*, 29(1), 43-72.

Bautigam, D.(2004), “The People’s Budget? Politics, Participation, and Pro-poor Policy,” *Development Policy Review*, 22(6), 653-668.

Diamond, L.(1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

Fung, A. & E. O. Wright(2001), “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance,” *Politics & Society*, 29(1), 5-41.

Koonings, K.(2004), “Strengthening citizenship in Brazil’s democracy: Local participatory governance in Porto Alegre,” *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 79-99.

Munck, R.(2003), “Neoliberalism, necessitarianism and alternatives in Latin America: there is no alternative?” *Third World Quarterly*, 24(3), 495-511.

Santos, B.(1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy,” *Politics & Society*, 26(4), 461-510.