



I. 주민참여예산제도의 의의와 제도화 과정

1. 주민참여예산제도의 의의와 잠재적 가치

1921년 미국에서 행정부제출 예산제도가 법제화된 이후 예산편성권은 행정부 또는 집행부가 담당하여 왔다. 우리나라 헌법 제54조는 중앙정부의 행정부제출 예산제도를 규정하고 있고, 지방자치법 제127조는 지방자치단체의 집행부제출 예산제도를 규정하고 있다.¹⁾ 이러한 집행부제출 예산제도에 의거하여 그 동안 지방자치단체는 예산편성 권한을 폐쇄적인 관료적 의사결정과정에서 기초하여 집행부가 독점적으로 행사하여 왔다.

1) 지방자치법 제127조 제1항은 “지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 개시 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다”고 규정하고 있다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

주민참여예산제도는 이처럼 집행부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성 권한의 분권화(decentralization), 권한이양(empowerment), 공유화(sharing) 등을 통해 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다. 특히, 지역주민들이 예산편성과정에 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 지방자치단체의 예산안을 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 주민자치의 이념을 지방재정 운영 측면에서 구현하기 위한 주민참여제도이다. 또한 주민참여예산제도는 민주적으로 투명하고 효율적인 지방재정 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민 간의 협력 모델, 즉 '좋은 지방거버넌스(good local governance)'의 한 형태이다. 아울러 과정적·절차적 측면에서 볼 때 주민참여예산제도는 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 논의되고 있는 심의민주주의(deliberative democracy)를 구현하기 위한 제도적 장치의 하나로 평가받고 있다(곽채기, 2005: 249-254).

한편, 주민참여예산제도는 자치단체장과 지방의회의 인기위주의 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 지방재정 운영에 대한 사전적 시민통제 장치로서의 성격을 함께 갖고 있다(곽채기, 2005: 250). 즉, 이 제도는 대의민주주의체제와 집행부 중심의 폐쇄적·독점적 예산편성권 행사 과정에서 발생하는 관료실패, 의회실패, 정치실패에 대응하기 위한 제도적 장치로 개발되었다(곽채기, 2008: 27). 일반적으로 지방자치단체의 예산편성과정에서는 자치단체장의 선심성 예산이나 일부 이해관계집단의 압력에 의한 거래성 예산편성으로 인해 지방재정의 비효율성이 발생할 수 있다. 또한 관료정치에 의한 예산편성과정에서 내부효과와 목표대치현상 등 관료실패로 인한 예산의 비효율성이 야기될 수도 있다. 따라서 주민참여예산제도는 예산편성과정에 지역주민이 직접 참여하여 예산편성과정을 사전에 모니터링하고 통제함으로써 자치단체장과 공무원, 이해관계집단 등의 자기이익 및 지대추구 활동 등으로 인한 전시성·낭비성 예산편성을 억제하는 등 방만한 지방재정 운용을 사전에 방지하고, 집행부의 내부통제·감시 장치의 한계를 보완함으로써 지방재정의 건전성을 담보할 수 있는 제도적 장치로서의 역할을 수행할 수 있다(곽채기, 2011:53).

이와 같은 주민참여예산제도의 실제적 성격과 기본적인 역할구조에 비추어 볼 때 이를 성공적으로 운영할 경우 다음과 같은 성과를 창출할 수 있다(곽채기, 2005: 273-274).

첫째, 지방자치단체 운영을 위한 가장 중요한 의사결정 영역인 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고, 더 나아가 예산편성 권한을 집행부와 지역주민들이 공유함으로써 지역주민들의 재정주권을 회복하고, 실질적인 재정민주주의를 실현할 수 있다.

둘째, 참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 지방재정 정보공개가 활성화되어야 하기 때문에 지방재정의 투명성 확보와 아울러 지역주민의 알권리를 보장하는 데 기여할 수 있다.

셋째, 지역주민들의 직접참여를 통한 개혁적이고 합리적인 지방재정 운영으로 지방재정의 건전성을 제고하고, 책임성을 확보하는 데 기여할 수 있다. 특히, 자치단체장과 공무원, 이해관계집단 등의 자기이익 및 지대추구 활동 등으로 인한 전시성·낭비성 예산편성을 억제하는 등 방만한 지방재정 운영을 사전에 통제하고, 재정규율(fiscal discipline)을 강화함으로써 지방재정의 건전성을 담보할 수 있다.

넷째, 주민참여예산제도의 도입은 지방재정운영에 있어서 자원배분과 재정지출의 지역간·계층간 공정성과 형평성을 제고하는 데 기여할 수도 있다.

다섯째, 예산편성권을 행사하기 위한 지역거버넌스가 구축됨에 따라 주민자치의 이념을 구현하는 가운데 지방자치단체와 지역주민 및 지역사회단체와의 협력적 파트너십과 네트워크에 기반을 둔 지역경영이 가능하게 된다.

이와 같이 지방재정 운영에 대한 사전적·적극적·직접적인 주민참여 장치인 주민참여예산제도를 성공적으로 운영할 경우 예산편성의 공개성·투명성·민주성·공정성을 제고하고, 재정책임성과 재정규율을 강화함으로써 예산낭비를 사전에 방지하고 자원배분의 효율성을 촉진하는 등 지방재정의 건전성을 확보하는 데 기여할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성과정에 지역주민이 직접 참여하는 것을 제도적으로 보장하고, 협력적 지방재정 운영 시스템을 구축함으로써 주민자치와 재정민주주의의 이념을 구현하는 가운데 지방재정 운영의 공개성, 투명성, 민주성, 대응성, 공정성, 효율성, 책임성 등을 제고하는 데 그 목적이 있다.

2. 우리나라 주민참여예산의 제도화 과정²⁾

우리나라의 주민참여예산제도 도입 노력은 1998년부터 시작된 시민단체의 예산감시운동에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 지방자치단체의 예산감시운동을 주도했던 시민단체들은 예산심의회나 집행과정에 대한 문제 제기에 집중했던 예산감시운동의 한계를 극복하기 위해 2001년부터 주민참여예산제도에 관심을 갖게 되었다. 전국에서 예산감시운동을 펼치는 40여개 시민단체로 구성된 ‘예산감시네트워크’(간사단체 ‘함께하는 시민행동’)에서 예산참여운동에 대한 사례연구를 진행하기 시작했고, 2002년도에는 제도화의 필요성을 제기하며 조례제정 운동에 관심을 갖게 됐다(박광우, 2006: 27-29). 이러한 상황에서 2002년 6.13 지방선거에서 주민참여예산제도 도입 문제가 본격적으로 공론화되기 시작하였다.³⁾

예산감시네트워크는 2003년 3월 3일 ‘납세자의 날’ 선언을 통해 주민참여예산제 도입을 지방자치단체에 제안했고, 전국의 시민단체들이 각 지역의 특성에 맞는 조례제정 운동을 전개했다. 광주지역의 경우 예산감시네트워크 참가단체인 ‘참여자치21’이 이러한 활동과 연계하여 납세자의 날 선언문을 통해 주민참여예산제도 도입을 각 지방자치단체에 제안했다. 그런데 광주광역시 북구가 이 제안을 가장 먼저 수용하여 2003년에 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입하였다(박광우, 2006: 29). 그 이후 광주광역시 북구는 2004년 3월에 역시 전국 최초로 ‘주민참여예산제운영조례’를 제정하여 주민참여예산제도에 대한 법적·제도적 기반을 자체 노력을 통해 구축하였다.

이러한 시민단체 및 지방자치단체의 자발적 노력과는 별도로 행정자치부는 2003년 7월말에 발표한 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성지침’을 통해 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하는 ‘주민참여형 예산편성제도’의 도입을 권고하였다. 주민참여예산제도는 ‘참여정부’가 지속적으로 추진하였던 ‘참여적 지방재정 운영’을 위한 핵심 제도의 하나였다. 따라서 정부는 이 제도를 확산하기 위한 법적 근거를 마련하고 하였다. 그 결과

2) 이 부분 내용은 광채기(2007, 2011)에 의거하여 작성하였다.

3) 우리나라에서 주민참여예산제도가 공론화되기 시작한 것은 2002년 6.13 지방선거에서 민주노동당이 선거공약의 하나로 참여예산제도의 도입을 제시하면서부터라고 할 수 있다. 이보다 앞서 민주노동당 서울시지부는 2001년 8월 ‘예산참여시 민위원회 설치 및 운영에 관한 조례’ 제정 청구를 위한 캠페인을 전개한 바 있다(김웅, 2003).

2005년 8월에 전면 개정된 지방재정법에 주민참여예산제도 시행에 관한 법적 근거가 임의 규정으로 마련되면서 본격적인 제도화 단계로 진입하였다. 당초 2005년에 정부가 제출한 지방재정법 개정안에서는 주민참여예산제도 시행에 관한 법적 근거가 강행 규정으로 마련되어 있었으나, 국회의 행정자치위원회가 법률안 심의 과정에서 이를 임의규정으로 수정·의결하였다.⁴⁾ 이로 인해 2005년부터 2011년 9월 이전까지는 주민참여예산제의 도입·실시 여부를 지방자치단체가 자율적으로 결정하였다.

그러나 2011년 3월 개정된 지방재정법을 통해 2005년 당시 정부가 주창하였던 입법 목적이 비로소 달성되었다. 즉, 2011년 3월 8일에 주민참여예산제도 실시의 법적 근거인 지방재정법 제39조 제1항이 임의 규정에서 강행 규정으로 개정됨으로써 지방자치단체의 주민참여예산제도 시행이 의무화되었다. 이에 따라 2011년 9월 9일부터 모든 지방자치단체의 장은 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행해야 하는 의무를 지게 되었다(곽채기, 2011:54).

한편, 2006년 7월 1일 출범한 제주특별자치도의 경우에는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제78조의 규정에 의해 주민참여예산제도를 의무적으로 실시하도록 규정하고 있다.⁵⁾ 그러나 제주특별자치도는 특별법의 규정에 따라 조례를 제정하여 주민참여예산제도를 의무적으로 실시하여야 함에도 불구하고 오랫동안 관련 조례를 제정하지 않았다. 그러다가 2011년 8월 17일에 비로소 ‘제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례’를 제정하였다.

이러한 제도화 과정을 거치면서 ‘노무현 정부’에서는 참여적 지방재정 운영과 재정민주주의 이념을 구현하기 위한 제도적 장치로서 주민참여예산제도의 가치를 강조하는 경향을 띠었다. 이에 비해 ‘이명박 정부’에서는 주민참여예산제도의 실시를 의무화하는 정책을 전개하면서 지방자치단체의 재정운영에 대한 시민적 통제 장치로서 주민참여예산제도를 활용하여 재정건전성을 확보하는데 강조점이 놓여 있다.

4) 이 당시 정부제출 지방재정법 개정법률안에 대한 전문위원 심사보고서에서는 주민참여 예산제도의 필요성은 인정하면서도 지방자치단체의 예산편성 과정에서 실질적이고 현실적으로 주민참여가 가능할 수 있을지에 대한 방안이 의문시되므로 주민참여예산제도가 형식화되지 않고 실질적으로 활성화될 수 있는 절차가 강구되어야 한다는 의견이 제시되었다.

5) 특별법 제78조 제1항에는 “도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다”고 규정되어 있으며, 제2항에는 “주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다”고 규정되어 있다.

II. 주민참여예산제도 모델 개발의 필요성과 대안적 모델 설계

1. 주민참여예산제도 모델 개발의 필요성

2011년 3월 8일 개정된 지방재정법 제39조 제1항은 주민참여예산제도의 시행을 의무화하고 있다.⁶⁾ 이 규정에 따라 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. 그리고 지방재정법시행령 제46조에서는 지방예산 편성과정에의 주민참여 절차를 규정하고 있다. 우선 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법과 관련해서는 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업 공모, 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 등을 제시하고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 이러한 방법들을 활용하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다. 아울러 지방재정법 제39조 제2항의 규정에 따라 지방자치단체의 장은 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.

주민참여예산제도와 관련하여 지방재정법 및 동법 시행령을 통해 규정된 사항 외에 주민참여 예산의 범위, 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하여야 한다.

그런데 현재 지방재정법과 동법 시행령에서는 주민참여예산제도의 시행을 의무화하는 사항과 주민참여방법, 수렴된 의견의 처리절차(자치단체장이 수렴된 주민의견을 검토하여 예산편성시 반영여부 결정, 지방의회 제출 예산안에 주민의견서 첨부)에 관한 내용만 규정하고 있을 뿐 주민참여제도의 핵심적 구성요소인 참여수준에 관한 사항이 규정되어 있지 않다. 특히, 예산편성과정에 참여하는 주체인 주민의 의사결정권한 공유 수준에 관한 규정이 누락되어 있다.

결국 주민참여예산제도의 유형과 성격을 결정하는 핵심적 요소인 주민참여 수준, 즉 예산편성과정

6) 2011.3.8 개정된 지방재정법 제39조 제1항의 규정 내용은 주민참여예산제 시행을 임의규정(시행할 수 있다)을 강행규정(시행하여야 한다)로 수정한 것 외에 나머지는 2005.6.8 전면 개정된 지방재정법의 관련 내용과 동일하다.

에 참여하는 주민이 행사할 수 있는 권한(예산편성권) 수준에 관한 사항은 주민참여예산제도를 시행하는 각 지방자치단체가 조례 제정을 통해 규정할 수밖에 없는 상황이다. 물론 조례를 제정하는 지방자치단체도 주민참여 수준에 관한 사항을 반드시 규정해야 하는 것은 아니다. 그러나 주민참여예산제도를 성공적으로 시행하기 위해서는 예산편성과정에 대한 주민참여의 수준을 명확하게 선택하고, 이에 적합한 주민참여절차, 지방자치단체장과 지역주민 간의 예산편성권 배분 및 행사방법 등을 설계하는 것이 필요하다.

따라서 지방자치단체가 주민참여예산제도를 의무적으로 시행하는 과정에서 조례 제정을 통해 설계하는 주민참여예산제 모델이 어떤 것인가를 명확하게 이해하고, 각 모델의 성격에 적합한 주민참여방법과 수립된 주민의견의 합리적 처리절차 등 주민참여예산제도의 운영시스템을 설계하는 데 활용할 수 있는 주민참여예산제도의 모델을 체계적으로 구성하고 분류하는 작업을 수행할 필요가 있다.

2. 주민참여예산제도의 기본 모델⁷⁾

주민참여예산제도의 모델은 예산편성을 위한 지방자치단체(집행부)의 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위) 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있는냐에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 여기서 주민참여예산제도의 유형 분류 기준으로 적용한 ‘주민참여 대상의 범위’와 ‘참여 수준’은 Dahl(1956: 63-89)이 참여 유형을 분류하기 위한 기준으로 제시한 ‘폭’과 ‘깊이’라는 개념에 대응하는 것이다.⁸⁾

결국 주민참여예산제도의 기본 모델은 예산참여의 수준을 몇 단계로 어떻게 구분하느냐에 따라 결정된다. 주민참여 수준에 관한 기존의 연구 결과를 정리해 보면 <표 1>과 같다. 이 표에 제시된 내용을 바탕으로 주민참여예산제도의 기본 이념을 고려해 볼 때 제도 유형 분류를 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여 수준 또는 단계는 Amstein(1969)의 주민권력단계(협력, 권한위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 ‘협의-협동-통제’ 3단계, OECD(2001)의 ‘협의-적극적 참여’의 2단계, 한상일(2003)

7) 이 부분 내용은 팽채기(2005, 2009)를 주로 활용하여 작성하였다.

8) Dahl이 당초 제시한 참여의 ‘폭’은 참여의 기회를 가질 수 있는 공동체 구성원의 수를 의미하고, ‘깊이’는 참여하는 시민들에게 주어지는 참여의 기회 및 유형을 의미한다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

의 ‘포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형’의 3단계 등을 꼽아 볼 수 있다.⁹⁾ 다만, 상담, 설득 등 일부 낮은 단계의 주민참여 수준도 주민참여예산제도를 설계하는데 활용될 수 있을 것이다.

〈표 1〉 주민참여 수준의 유형 분류에 관한 기존 이론

구분	주민참여 수준(단계) 및 유형	분류 기준
Arnstein(1969)	비참여단계(조작, 치료)-형식적 참여단계(정보제공, 상담, 회유)-주민권력단계(협력, 권한위임, 주민통제)	참여의 실질적 의미(단계)
Eidsvik(1978)	정보제공(information)-설득(persuasion)-협의(consultation)-협동(cooperation)-통제(control)	공공참여의 수준
OECD(2001)	정보제공(information)-협의(consultation)-적극적 참여(active participation)	정부-시민 관계
한상일(2003)	정보수여형-포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형	근린참여제도의 유형

자료 : 광채기(2005: 257)

이러한 주민참여 수준의 유형론에 기초하여 나중식(2004:462-463)은 예산참여의 유형을 ‘능동성과 주도권’ 및 ‘지방자치단체와 주민의 영향력 관계’를 기준으로 정부주도적 참여형, 관·민 협의적 예산참여형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도적 예산참여형의 3단계로 구분한 다음에 형식적 참여예산인 ‘정보제공형’은 주민참여예산제도에 포함되지 않는 것으로 배제하고, 실질적인 주민참여예산제도를 협의적 예산참여형과 시민주도적 예산참여형으로 구분하고 있다.

나중식의 주민참여예산제도 기본 모델에서 ‘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 반응 내용에 따라 결정되므로 형식적 참여예산제도이다. 다음으로 ‘민·관 협의형’은 정부와 시민 간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여유형으로 시민과 정부 사이의 쌍방향 의사전달이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그러나 그 정도에 따라서 ‘적극적 협의형’과 ‘소극적 협의형’으로 다시 나누어진다. 마지막으로 ‘주민권력형’은 시민들이 예산결정과정에 적극적으로 참여하여 참여방식과 내용도 시민들이 결정하는 형태의

9) 한상일(2003)의 근린참여제도 유형분류와 나중식(2004)의 주민참여예산제도 유형분류의 준거 모델로 활용되고 있는 OECD(2001)의 주민참여 유형론은 정부와 시민 간의 관계를 분류하기 위한 방법으로 개발된 것으로 세 가지 주민참여 유형은 정부와 시민 간 의사소통방식, 의사소통방식의 결정주체, 참여자의 의사결정권한 소유여부 등을 기준으로 구분된다.

참여를 말한다. 이는 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도로서 주민통제형 참여예산제도이다. 특히, 시민주도적 예산참여형에서는 시민이 주도가 되어 예산을 직접 편성하는 단계로 실질적인 예산 편성권이 주민에게 있기 때문에 주민에 의한 예산통제가 이루어지는 유형이다.

〈표 2〉나중식의 예산참여의 유형과 주민참여예산제도 모델 분류

구분	참여유형	정부주도적 예산참여형	관·민협약적 예산참여형		시민주도적 예산참여형
			소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한		관료 중심	협약에 의한 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: 463)

곽채기(2005: 259)는 나중식의 주민참여예산제도 유형론에는 참여의 유형을 분류하는 데 적용할 수 있는 기준의 하나인 참여의 폭(breadth)에 대한 고려가 누락되어 있다는 점을 지적하고 있다. 실제로 예산편성과정에 대한 주민참여가 보장된다고 하더라도 지역주민들이 참여할 수 있는 지방재정 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되느냐에 따라 주민참여예산제도의 성격과 유형이 크게 달라질 수 있다는 것이다. 따라서 곽채기(2005: 259)는 주민참여예산제도의 모형을 주민참여의 수준과 대상 및 범위를 기준으로 〈표 2〉와 같이 구분하여 제시하고 있다.

〈표 2〉곽채기의 주민참여예산제도 모델 분류

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

자료: 곽채기(2005: 259)에 의거하여 수정 작성

지방자치단체가 예산편성 전에 예산담당부서 주관하에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을

특 집

주택시장과 지방세 정책

통해 주민참여를 유도하거나 주민참여조직을 별도로 구성하여 주민의견 수렴활동을 주도적으로 수행하도록 한 후 수렴된 의견에 대한 검토와 예산편성시 반영여부에 대한 결정은 집행부가 주도적으로 수행하는 방식의 주민참여예산제도는 유형 I(주민협의형)의 범주에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 또한 지방자치단체가 개별적인 주민참여 활동과는 별도로 주민참여조직을 구성하여 주민의견 수렴 활동을 주도적으로 수행하도록 한 후 수렴된 의견에 대한 검토와 예산편성시 반영여부에 대한 결정은 주민참여조직의 대표와 집행부의 대표가 함께 참여하는 위원회 조직을 통해 수행하는 방식으로 설계된 주민참여예산제도는 유형 II(민관공동결정형)로 분류할 수 있다. 그리고 유형 II와 같은 방식으로 예산편성에 대한 주민참여를 수행하는 가운데 주민참여조직을 통해 집행부 예산편성안에 대한 우선순위를 조정하고, 수렴된 주민의견의 예산편성 반영 여부와 최종적인 예산편성안에 대한 심의 및 결정에 주민참여조직이 주도적으로 참여하는 것을 제도적으로 보장하는 주민참여예산제도를 유형 III(주민주도결정형)으로 분류할 수 있다.¹⁰⁾

한편, 박광우(2006: 24-26)는 광채기(2005)의 주민참여예산제도 모델이 주민참여의 폭을 주민참여예산제도 분류 기준으로 새로 적용했다는 성과에도 불구하고 제도설계 과정에서 제기되는 다른 다양한 쟁점을 포괄하는데 일정한 한계가 있다는 점을 지적하고 있다. 가령 참여의 범위만 하더라도 예산회계 종류 외에도 예산편성절차(본예산과 추경예산)와 예산편성과정 등을 고려할 필요가 있다. 또한 예산 관련 정보의 공개와 의견반영 범위를 어떻게 설정할 것인지도 고려해야 한다. 무엇보다 주민참여예산제가 형식화되지 않고 실효성을 높이기 위해서는 시민참여방법을 어떻게 할 것인가가 중요하기 때문에 이 문제도 분류 기준으로 포함시킬 필요가 있다. 특히 시민위원 선발 과정에서 어떤 방법을 채택할 것인지와 시민위원회의 권한을 어디까지 인정할 것인지 등도 유형화 과정에서 해결해야 할 과제라고 지적하고 있다.¹¹⁾

10) 이러한 주민참여예산제도의 유형 분류에 관한 내용은 광채기(2005: 259)의 논의를 수정 보완한 것으로, 주민참여 예산의 범위가 일반회계 수준으로 제약되고 있는 현실적인 상황을 고려한 것이다. 따라서 모델 IV와 V의 경우에는 논리적으로는 성립할 수 있지만 현실적으로는 채택하기 어려운 모델이라고 할 수 있다. 그리고 모델 I과 II의 경우에는 단위사업을 대상으로 주민협의형이나 민관공동결정형을 적용하는 것은 주민참여예산제도의 취지를 구현하기 어렵기 때문에 모델 구성 대상에서 제외되었다. 반면에 모델 III의 경우에는 단위사업 수준에서 주민주도결정형 주민참여예산제도를 적용하는 것도 의미를 확보할 수 있기 때문에 모델의 적용 대상으로 설정하였다.

11) 그런데 시민위원회의 권한을 어디까지 인정할 것인가의 문제는 광채기(2005) 모형에서 제시한 주민참여 수준과 관련된 문제이다. 주민참여 수준에 의해 시민위원회의 권한 부여 수준이 달라지게 된다.

박광우는 이러한 문제 인식에 기초하여 나중식(2004)의 능동성과 주도권 및 지방자치단체와 주민의 영향력 관계를 기준으로 한 주민참여예산제도 유형 분류, 광채기(2005)의 참여수준과 참여범위를 기준으로 한 유형 분류 등을 기초로 제3의 대안적 주민참여예산제 모델을 제시하였다. 즉, 주민참여의 대상 및 범위와 참여의 수준 및 내용을 기준으로 <표 3>과 같이 ‘민·관 협치형’ (소극적 협치형, 적극적 협치형), ‘민·관 협의형’ (소극적 협의형, 적극적 협의형), ‘관주도형’ 으로 구분하여 제시하고 있다.

박광우(2006)가 제시한 주민참여예산제도의 모델 중에서 우선 ‘민·관 협치형’은 지방자치단체와 주민들이 상호협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모형이다. 적극적으로 예산관련 정보를 공개한 것을 토대로 지역총회나 예산참여시민위원회를 구성하고 예산정책토론회, 예산조정협의회 등을 통해 주민의견을 수렴하여 반영하고 있다. 그러나 참여도구의 진보성, 참여주체의 권한 등에 따라 ‘소극적 협치형’과 ‘적극적 협치형’으로 나누어진다. 둘째로 ‘민·관 협의형’은 지방자치단체가 부분적이거나 제한적인 방법으로 예산편성과정에 주민참여를 보장하는 모형이다. 예산관련 정보공개도 제한적이지만 예산정책토론회나 설명회 등 한정된 방법을 통해 주민의견을 수렴하는 경우이다. 이 모델은 다시 참여단계와 대상 및 범위 등에 따라 ‘소극적 협의형’과 ‘적극적 협의형’으로 구분된다. 셋째로 ‘관주도형’은 지방자치단체가 일방적으로 예산편성과정에서 주민들의 의견을 듣는 형식으로 실효성이 의문이 제기되는 모형이다. 예를 들어 예산참여 주민조직을 구성하는 경우에도 지방자치단체가 일방적으로 위촉하고, 예산편성 방향과 예산안에 대한 의견 수렴도 형식적으로 이루어지고 있다. 따라서 박광우는 관주도형은 주민참여예산제도의 범주에서 제외하고 있다.

<표 3> 박광우의 주민참여예산제도 모델 분류

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

자료 : 박광우(2006: 25)

또한 윤태환(2010: 41-56)은 주민참여예산제도의 운영모형을 공식적 참여수단 구성, 분야별 전문적

특 집

주택시장과 지방세 정책

의견수렴, 소지역별 주민의견 수렴, 예산편성의 민·관 협의 과정, 주민참여예산제도의 연속적 발전가능성 등을 기준으로 형식적 운영모형, 제안-수용적 운영모형, 협의적 운영모형, 환류적 운영모형 등 4가지 모델로 분류하고 있다.¹²⁾

윤태환(57-68)이 제시한 주민참여예산제도의 운영모형 중에서 우선 ‘형식적 운영모형’은 조례 제정을 통해 공식적으로 주민참여예산을 제도화하여 주민참여예산제도가 시행되고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 주민참여가 예산편성과정에 직접 투입으로 이어지는 메카니즘적 요소가 부족하여 단지 형식적으로만 주민참여예산제도의 외양을 갖추고 있는 모델이다. 둘째, ‘제안-수용적 운영모형’은 주민참여예산조례 제정을 통해 예산편성과정에 주민들이 공식적으로 참여할 수 있는 근거를 강행규정으로 마련함으로써 비록 일방적 의사전달 수준일지언정 어떤 식으로든 주민이 실제 지방자치단체의 예산편성과정에 참여하고 있는 모델이다. 이 모델에서는 예산편성과정에 대한 주민참여방식으로 다수 주민들의 의사협의체인 예산참여위원회를 구성하여 운영하는 것을 주민참여예산제도의 핵심 요소로 강조하고 있다.¹³⁾ 셋째, ‘협의적 운영모형’은 예산편성에 대한 주민참여시 주민의견 수렴과 예산편성에 대한 반영 문제를 놓고 주민간 또는 주민과 지방자치단체 간의 쌍방향적 의사소통과 교류의 과정이 반복적으로 이루어지는 모델이다.¹⁴⁾ 넷째, ‘환류적 운영모형’은 주민참여를 익년도 예산편성을 위한 단기간 예산편성과정에 머무르게 하지 않고 주민참여의 흐름을 지속적이고 발전적 재생산이 가능한 환류체계로 전환할 수 있게끔 생태적 기능을 부여한 모델이다. 이 모델에서 환류체계를 구성하는 핵심 요소로는 주민참여예산연구회와 예산학교가 있다.¹⁵⁾

이상과 같은 주민참여예산제도 모델에 관한 기존 연구를 통해 제시된 각 모델의 상호관계를 비교 분석해 보면 <표 4>와 같다. 나중식의 정부주도적 예산참여형과 박광우의 관주도형은 주민참여예산

12) 윤태환의 주민참여예산제도의 운영모형에 대한 분류체계는 주민참여예산조례에 대한 내용분석을 통해 지방자치단체의 주민참여예산제도의 운영 실태를 분석하기 위한 목적으로 이루어졌다.

13) 예산참여주민위원회는 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하여 전달하는 역할(일방적 의사전달에 기초한 제안과 수용 형태)하는 것으로 상정하고 있다(윤태환, 2010: 59).

14) 협의적 운영모형은 의사소통의 방향성을 기준으로 상향적 협의모형과 수평적 협의모형으로 구분할 수 있으나, 주민참여의 쌍방향성이라는 측면에서 공통적 속성을 띠고 있고, 이를 두 개 모델로 구분할 실익이 별로 없기 때문에 이를 협의적 운영모형으로 통칭하고 있다(윤태환, 2010: 63-66).

15) 특히 예산연구회가 환류체계를 구성하는 핵심요소로 제시되고 있으며, 연구회는 주민참여예산제도의 실제 운영 상황 및 결과를 모니터링하고 차후에 활용 가능한 자료로 축적하는 기능과 주민참여예산제도의 지속적 발전을 위한 자문기능을 수행한다(윤태환, 2010: 67-68).

제도의 범주에서 제외되고 있기 때문에 주민참여예산제도 모델은 3개 또는 4개의 유형으로 구분되고 있다.

〈표 4〉선행 연구를 통해 제시된 주민참여예산제도 모델 비교

나중식(2004)의 예산참여유형	정부주도적 예산참여형	소극적 관민협의적 예산참여형	적극적 관민협의형 예산참여형		시민주도적 예산참여형	
박광우(2006)의 주민참여예산제도 모형	관주도형	소극적 민관협의형	적극적 민관협의형	소극적 민관협치형	적극적 민관협치형	
윤태환(2010)의 주민참여예산제도 운영모형	형식적 운영모형	제안-수용적 운영모형	협의적 운영모형			환류적 운영모형
곽채기(2005)의 주민참여예산제도 유형		주민협의형	민관공동결정형		주민주도결정형	

그런데 기존의 연구를 통해 제시된 주민참여예산제도 모델은 지방재정법의 관련 규정을 통해 주민참여예산제도 시행이 의무화되기 이전에 개발된 것이다. 따라서 지방재정법의 관련 규정을 그대로 준수한 주민참여예산제도를 시행하더라도 기존 모델에 의하면 이를 주민참여예산제도가 아닌 것으로 인식하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 현행 지방재정법의 관련 규정을 그대로 준수할 경우에도 나중식(2004)의 모델에서는 이를 정부주도적 예산참여형으로 분류할 수 있고, 박광우(2006) 모델에서는 관주도형으로 분류할 수 있으며, 윤태환(2010)의 모델에서는 형식적 운영모형으로 분류되어 실질적인 주민참여예산제도가 아닌 것으로 인식될 수 있다. 그리고 곽채기(2005) 모델에서는 이러한 사례에 해당하는 주민참여예산제도를 분류할 수 있는 유형이 제시되어 있지 않다.

또한 기존 모델 중에서는 예산편성과정에 대한 주민참여 수준의 차이를 체계적으로 반영하고 있지 못한 경우(박광우 모델, 윤태환 모델)도 있고¹⁶⁾, 동일한 주민참여 수준에 관한 유형을 다시 소극적/적극적으로 구분하고 있어 모델간 차별성이 확실하게 확보되지 않고 있는 문제점도 있다.

따라서 지방재정법의 관련 규정에 따라서 주민참여예산제도를 의무적으로 시행해야 하는 상황에

16) 윤태환이 제시한 주민참여예산제도의 운영모형 중에서 환류적 운영모형은 주민참여수준을 고려한 모델이라고 보기 어렵다. 이 모형은 주민참여예산제도 운영시스템 중에서 환류활동을 체계적으로 수행하기 위한 제도적 장치가 설계되어 있는가 여부를 기준으로 개발된 것이다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

적합한 주민참여예산제도 모델 분류체계를 새롭게 작성할 필요가 있다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 주민참여예산제도 모델 분류에 관한 선행 연구결과를 참고로 하여 본고에서는 새로운 주민참여예산제도 모델을 설계하여 <표 5>와 같이 제시하고자 한다. 이 표를 통해 제시된 새로운 주민참여예산제도 모델은 주민참여수준, 예산편성과정 참여주체인 주민과 자치단체의 집행부 간 예산편성권의 공유 수준, 주민참여과정의 주도자, 주민참여조직의 구성형태 및 역할구조, 의사소통방식 등이 각 모델의 차별성을 부여하는 핵심 기준으로 활용되었다.

<표 5> 새로운 주민참여예산제도 모델 설계

모델 유형 분류 기준	의견수렴형 참여예산제도	주민협의형 참여예산제도	민관협치형 참여예산제도	주민주도형 참여예산제도
주민참여 수준	정보제공(민→관) 설득	협의(consultation) 협력(partnership)	협동(cooperation) 권한위임	(주민)통제
예산편성권의 공유 수준	관료중심적 의사결정	주민협의를 통한 관료적 의사 결정	민·관 공동의사결정	주민중심적 의사결정
주민참여과정의 주도자	관료	관료+주민참여조직	주민참여조직	주민참여조직
주민참여권의 제도화	제도화	제도화	제도화	제도화
주민참여조직	없음	제도화(단일조직) 소극적·제한된 역할 부여	제도화(다원적 조직) 적극적·제한된 역할 부여	제도화(다원적 조직) 적극적·포괄적 역할 부여
참여범위와 대상	예산편성 작업 시작 전단계 일반회계	예산편성의 일부 과정 일반회계	예산편성의 모든 과정 일반회계	예산편성의 모든 과정 일반회계
의사소통방식	상향적 일회적	수직적 쌍방향 제한적	수직적·수평적 쌍방향 반복적	수직적·수평적 쌍방향 반복적
주민참여방식	공청회, 설문조사, 사업공모	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직

첫째, ‘의견수렴형’ 참여예산제도는 지방재정법의 관련 규정에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 이를 의무적으로 시행하는 가운데 주민참여과정을 관료가 주도하는 방식이다. 따라서 이 모델에서는 주민참여가 정보제공(민→관)이나 설득의 수준에 한정되고, 예산편성권의 행사도 상향적 의견수렴 절차가 작동하기는 하지만 여전히 관료중심적 의사결정방식을 통해 이루어지는 주민참여예산제도라고 할 수 있다.

둘째, ‘주민협의형’ 참여예산제도는 주민참여과정을 관료와 주민참여조직이 함께 주도하는 가운데 협의(consultation) 또는 협력(partnership) 형태의 주민참여 수준에 기초하여 예산편성권이 쌍방향적 주민협의과정을 통한 관료적 의사결정방식에 따라 행사되는 모델이다. 따라서 이 모델에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되기는 하지만 수렴된 의견의 처리절차는 관료조직을 중심으로 진행된다.

셋째, ‘민관협치형’ 참여예산제도는 다원적으로 설계된 주민참여조직을 중심으로 주민참여과정이 진행되는 가운데 협동(cooperation) 또는 권한위임 형태의 주민참여 수준에 기초하여 민·관 공동의사결정방식에 따라 예산편성권이 행사하는 모델이다. 따라서 이 모델에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되는 가운데 주민참여조직 자체 토론과정을 통해 예산편성에 대한 의견을 도출하고, 이를 예산편성에 어떻게 반영할 것인가에 대한 문제를 민·관 공동의사결정을 통해 처리하게 된다.

넷째, ‘주민주도형’ 참여예산제도는 기존 모델에서 시민주도적 예산참여형, 적극적 민관협치형, 주민주도결정형 등에 해당하는 주민참여예산제도 모델이다. 따라서 이 모델은 주민참여과정을 주민참여조직이 능동적으로 주도하는 가운데 주민통제의 주민참여 수준을 바탕으로 주민중심적 의사결정방식을 통해 지방자치단체의 예산편성권이 행사된다.

Ⅲ. 기초자치단체의 주민참여예산제도 운영 실태와 성공 사례

1. 주민참여예산제도의 도입 현황

현재 우리나라 지방자치단체 중 관련 조례를 제정하여 주민참여예산제도를 도입한 곳이 2011.8.25 기준으로 전국적으로 총 173개 자치단체로 70.9%의 시행률을 기록하고 있다. 이중 16개 광역자치단체 중 12개(시행률 75.0%) 자치단체가 주민참여예산제도를 도입하였고, 228개 기초자치단체 중에서는 161개 자치단체가 도입하여 70.6%의 시행률을 보이고 있다.

〈표 6〉 지방자치단체의 주민참여예산제도 도입 현황

시도별	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계	시행률
서울(26)								13	13	50.0
부산(17)				1	1			4(1)	6(1)	35.3
대구(9)				2	3	1		2(1)	8(1)	88.9
인천(11)				1			2	5(1)	8(1)	72.7
광주(6)	1		1	3				1(1)	6(1)	100.0
대전(6)		1	2(1)				1	2	6(1)	100.0
울산(6)	1	1						1	3	50.0
경기(32)		1	3	8		3	1	5(1)	21(1)	65.6
강원(19)			1	5		2		6(1)	14(1)	73.7
충북(13)			1	3	5		1	2(1)	12(1)	92.3
충남(17)			1	3				3	7	41.2
전북(15)			1	3	3	1		5(1)	13(1)	86.7
전남(23)		1	9	8	3	1		1(1)	23(1)	100.0
경북(24)			1	3	2		1	6	13	54.2
경남(19)			4	4		1(1)	1	9	19(1)	100.0
제주(1)								1(1)	1(1)	100.0
합계(244)	2	4	24(1)	44	17	9(1)	7	66(10)	173(12)	70.9

주: 1) 시도별 자치단체수는 2010년 7월 기준(통합 창원시 출범) 해당 지역의 광역과 기초자치단체를 포함한 것임
 2) 주민참여예산제도 도입 여부는 2004년부터 2011.8.25까지의 기간 중 관련 조례 제정 시점을 기준으로 판단하였음
 3) ()안은 해당 지역에서 주민참여예산제도를 도입한 광역자치단체의 건수임

2011.3.8 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도의 시행을 의무화(임의규정을 강행 규정으로 개정)하기 이전인 2010.12.31까지는 107개 자치단체가 자발적으로 주민참여예산제도를 도입하여 43.8%의 채택률을 기록하였다. 그런데 광역자치단체 중에서 주민참여예산제도를 도입한 곳은 대전광역시와 경상남도 2곳 밖에 없고, 나머지는 모두 기초자치단체로 구성되어 있었다. 그 동안 주민참여예산제도의 시행이 임의규정으로 제도화되어 있던 당시에는 주로 기초자치단체를 중심으로 주민참여예산제도가 도입되어 운영되어 왔다. 그러다가 2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도의 시행이 2011년 9월부터 의무화됨에 따라 이에 대비하기 위한 노력을 활발히 전개하면서 2011년에 전국적으로 66개 자치단체가 새로 주민참여예산조례를 제정하였고, 이중 10개가 광역자치단체로 구성되어 있다.

주민참여예산제도의 시행 상황을 지역별로 분석해 보면 광주, 대전, 전남, 경남, 제주특별자치도는

100% 시행률을 기록하고 있다. 그리고 대구, 인천, 충북, 전북 등의 지역에서도 높은 채택률을 보이고 있다. 반면에 서울, 부산, 울산, 충남, 경북 등의 지역에서는 상대적으로 주민참여예산제도의 도입률이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 한편, 2010년 12월 이전까지의 기간 중 주민참여예산제도를 자발적으로 도입하기 위한 노력이 가장 적극적으로 이루어진 지역으로는 광주와 전남을 꼽을 수 있다. 또한 대구와 충북 지역도 주민참여예산제도 도입 노력이 비교적 활발하게 전개되었다.

주민참여예산제도 도입의 연차별 추이를 분석해 보면 2004년 3월에 광주광역시 북구가 전국 최초로 자발적으로 주민참여예산조례를 제정하였고, 이어서 울산광역시 동구가 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 시행함으로써 2004년에는 2개 자치단체만이 도입하였다. 2005년 8월에 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제도 시행의 법적 근거가 임의규정으로 마련된 이후 2006년과 2007년에 주민참여예산제도의 도입이 괄목할만하게 증가하였다. 그 이후 주민참여예산제도의 신규 도입이 정체 상태를 보이다가 2011년에 제도 시행이 의무화됨에 따라 폭발적으로 증가하였다.

2006년과 2007년에 주민참여예산제도의 채택이 급격하게 확산된 것은 2005년에 제도 시행의 법적 근거가 마련되었고, 이어서 2006년 8월에 당시 행정자치부가 ‘주민참여예산제 표준조례안’을 제시하는 가운데 제도 도입을 촉진하기 위하여 지방재정분석평가시 주민참여예산제도의 운영 노력을 비계량지표로 적용하는 등의 노력을 전개한데 기인한 바 크다고 할 수 있다.¹⁷⁾ 이와 관련하여 주민참여예산제도의 시행여부가 지방자치단체의 자율적 선택에 맡겨진 시기를 대상으로 주민참여예산제도의 확산에 영향을 미치는 요인에 대한 실증분석 결과(최상한, 2010: 87-113)에 의하면 지역적 확산, 자치단체장의 진보 성향, 단체장 득표율, 시민단체수, 인구수, 중앙정부 지원이 지방자치단체의 주민참여예산제도의 채택과 확산에 영향을 미치고 있는 것으로 확인되고 있다.

2. 2011년 이전에 제도화된 주민참여예산제도의 특징과 운영 실태

지방재정법을 통해 주민참여예산제의 도입·활용이 임의규정으로 제도화되어 있던 시기에는 각 자

17) 2008년 7월 말 현재 기준으로 주민참여예산조례를 제정한 84개 자치단체 중 50% 이상의 자치단체들이 행정자치부가 제시한 표준조례안을 채택하였다. 지방자치단체 사이에 행정자치부가 제시한 표준조례안의 채택이 확산된 이유의 하나는 행정자치부 주관으로 실시된 지방재정분석평가에 대응하기 위한 유인이 크게 작용한 것으로 지적되고 있다(이병국, 2008).

특 집

주택시장과 지방세 정책

치단체별로 주민참여예산조례를 제정하여야만 이 제도를 체계적으로 활용할 수 있다. 이런 점에서 주민참여예산의 제도화 수준을 분석하는데 있어 가장 기본적인 요소의 하나는 '주민참여예산조례'의 제정여부라고 할 수 있다. 또한 주민참여예산의 제도화 수준을 측정할 수 있는 또 하나의 요소는 '주민참여예산조례'를 어떤 내용으로 어떻게 제정하였는가 하는 점이다. 이와 관련하여 이병국(2008)은 2008년 7월말 현재 기준으로 주민참여예산조례를 제정한 84개 지방자치단체의 '주민참여예산조례'의 내용과 형태를 다음과 같은 세 가지로 구분하여 제시한 바 있다.¹⁸⁾

첫째, 종전에 행정자치부가 제시한 표준조례제정안에 따라 조례를 제정한 자치단체의 유형을 꼽을 수 있다. 2008년 7월말 당시 기준으로 주민참여예산 조례를 제정한 84개 자치단체 중 47개 자치단체가 행정자치부의 조례 표준안과 거의 동일한 내용으로 주민참여예산조례를 제정하여 시행하였다. 이 범주에 해당하는 자치단체들은 조례를 통해 지방재정법시행령에서 규정하고 있는 설명회, 공청회, 설문 등의 의견수렴 활동을 "할 수 있다"는 내용과 예산위원회, 예산협의회, 예산연구회 등 주민참여를 조직화하고 지원할 수 있는 제도적 장치를 "둘 수 있다"는 방식으로 주민참여예산의 제도화 문제에 접근하고 있다.

둘째, 비교적 독자적으로 주민참여예산조례를 제정한 다음에 '참여예산위원회'의 운영을 통해 예산편성과정에서 대한 주민참여를 제도화하고 있는 자치단체의 유형을 제시할 수 있다. 2008년 7월말 당시 기준으로 주민참여예산 조례를 제정한 84개 자치단체 중 23개 자치단체가 이 범주에 해당하였다. 이들 자치단체에 있어서 참여예산위원회는 작게는 20인에서 많게는 100인까지 그 규모가 다양하게 구성되고 있다. 또한 대부분 지역회의나 예산협의회, 연구회 등 주민참여를 조직화하고 지원하는 제도적 장치는 조례를 통해 규정하고 있지 않다.

셋째, 예산지역회의, 예산위원회, 예산협의회, 예산연구회 등 주민참여의 조직화 및 지원 등을 위

18) 김철(2008: 129-133)도 2008년 3월 31일 기준으로 주민참여예산조례를 제정한 66개 자치단체의 주민참여예산조례를 대상으로 조례 제정에 가장 크게 영향을 미친 요인을 중심으로 조례형태를 분석하고 있다. 그 첫째로 시민사회단체의 예산참여운동이 기여한 바 크거나 단체장의 의지 또는 진보정당의 노력이 주요 요인으로 작용한 15개 자치단체의 범주를 제시하였으며, 두 번째 유형으로는 중앙정부의 정책이 크게 작용한 지역으로 행정자치부의 표준조례안에 따라 조례를 제정한 43개 자치단체가 이 범주에 해당한다. 세 번째 유형으로는 행정자치부의 표준안에서 더 나아가 참여예산위원회의 설치·운영을 참여예산조례의 중심에 놓고 있는 지역으로 11개 자치단체가 이에 해당한다.

한 제도화 수준이 가장 높고, 예산편성과정에서 주민참여수준이 단순한 주민협의 수준에 그치지 않고 민·관 공동결정의 수준까지로 확대된 자치단체의 유형을 제시할 수 있다. 이러한 범주에 해당하는 자치단체에는(2008년 7월 말 기준으로 주민참여예산제도를 도입한 84개 자치단체 중 8개 자치단체) 시민단체들의 요구와 자치단체장의 의지로 참여예산제도를 초기에 도입한 지역(광주 북구, 울산 동구와 북구), 시민단체들의 제안이 중심 역할을 한 지역(광주 서구), 단체장의 의지가 반영된 지역(대전 대덕구, 전남 순천의 경우 담당공무원), 예산위원회와 협의회를 다른 기구로 대체해 운영하는 지역(충남 서산, 전남 강진) 등 다양한 유형의 자치단체들이 포함되어 있다. 이들 자치단체들은 예산운영 전반을 분야별로 논의하는 위원회를 통한 의견수렴 구조와 더불어 수렴된 의견을 예산편성에 반영하기 위한 의사결정(심의 또는 합의 활동)을 수행하는 위한 예산협의회 구조를 갖추고 있다. 또한 이 중 일부 자치단체는 지역주민들의 예산편성 참여를 활성화하고 참여 수준을 확대하기 위하여 지역회의를 설치하여 운영하고 있다. 광주 서구의 경우 참여예산제도 운영이 대부분 예산심의기간에 맞춰져 있는 것과 달리 5월 31일 국고보조신청기간 이전인 4월과 11월 예산심의 이전인 10월에 지역회의를 개최하여 예산의 상당부분을 차지하는 국고보조사업 신청에 주민의견을 반영하도록 하고 있다.

이러한 세 가지 유형의 자치단체 중 주민참여예산의 제도화 수준이 가장 높은 그룹은 세 번째 범주의 자치단체라고 할 수 있다. 이들 자치단체들은 참여의 조직화 수준, 예산편성을 위한 의사결정권한의 공유 또는 지역주민의 참여 수준이 가장 높은 자치단체라고 할 수 있다. 이에 비해 첫 번째 범주에 해당하는 자치단체의 경우에는 주민참여예산의 제도화 수준이 형식적 수준에 머물러 있을 뿐 아니라 지역주민 참여의 조직화 수준이 낮고 참여 활동의 전개 여부가 상당히 임의적이며, 예산편성과정에 대한 지역주민의 참여 수준도 주민협의 수준에 그치고 있다.

한편, 주민참여예산제도의 운영모형을 형식적 운영모형, 제안-수용적 운영모형, 협의적 운영모형, 환류적 운영모형 등 4 가지로 구분한 윤태환(2010: 76-92)의 연구에 의하면 2009년 8월말까지 주민참여예산조례를 제정한 97개 자치단체 중 71개가 형식적 운영모형에 해당하는 것으로 분석하고 있다. 그리고 제안-수용적 운영모형에 해당하는 자치단체 7개, 협의적 운영모형에 해당하는 자치단체 6개, 환류적 운영모형에 해당하는 자치단체 13개 등으로 분포하고 있다.

형식적 운영모형에 속하는 71개 자치단체 중 57개 자치단체는 행정자치부에서 권고한 주민참여에

특 집

주택시장과 지방세 정책

산 운영조례 표준안을 그대로 차용하여 조례를 제정하였고, 10개 지자체는 거기에서도 후퇴하여 행정 자치부 표준안에는 제시되어 있던 예산참여시민위원회에 관한 조항을 모두 삭제한 채 조례를 제정한 상태이다. 이들 지자체들이 주민참여예산제도를 운영하는 실태를 분석해 보면 홈페이지나 마을별 주민토론회 등을 통해 예산편성에 대한 주민들의 의견을 접수받거나, 매 회계연도 예산편성 시기에 즈음하여 설문조사를 실시하는 등 일상적인 행정행위를 주민참여예산제도와 연계시키는 데 머물고 있다. 따라서 이들 지방자치단체의 경우에는 외연상으로는 주민참여예산제도를 운영하고 있지만 실질적으로 주민참여예산제도의 취지를 살리고 있는가에 대해서는 회의적인 측면을 안고 있다(윤태환, 2010: 79-80).

이처럼 윤태환의 분석 결과를 놓고 볼 때 2009년 8월까지 주민참여예산조례를 제정한 97개 자치단체 중 71개 자치단체는 필자가 본고에서 제시한 주민참여예산제도 모델 중에서 의견수렴형 참여예산제도를 채택하고 있는 것으로 평가된다. 또한 제안-수용적 운영모형은 주민협의형 참여예산제도에 해당하며, 협의적 운영모형과 환류적 운영모형에 해당하는 19개 자치단체 중 3개 자치단체(울산광역시 동구와 북구, 대전광역시 대덕구)가 주민주도형 참여예산제도를 채택하고 있고, 나머지 16개 자치단체는 민관협치형 참여예산제도를 채택하고 있는 것으로 평가된다.

이와 같이 2009년 8월 이전에 주민참여예산제도를 도입한 지방자치단체 97개 중에서 주민참여예산제도의 취지를 효과적으로 살릴 수 있도록 제도를 설계하고 운영하고 있는 지방자치단체는 26개 지방자치단체에 불과한 수준으로 평가된다. 특히, 주민참여의 조직화 및 지원 등을 위한 체계적인 시스템을 갖추고 있고, 예산결정과정에서 지역주민의 참여가 공동의사결정 수준으로 제도화된 지방자치단체는 10여개 내외에 머무르고 있는 실정이다(곽채기, 2008: 27). 그 이후에 주민참여예산제도를 도입한 76개 지방자치단체에 있어서도 이러한 문제점을 그대로 안고 있을 것으로 추정된다.

결국 현재 우리나라 지방자치단체의 주민참여예산제도는 외형적으로는 크게 확산되어 있는 것처럼 보이지만, 실질적으로는 행정안전부가 제시한 표준조례안 중 의견수렴형 참여예산제도에 해당하는 낮은 수준의 제도화에 머물러 있고, 주민참여예산제도를 법제화한 자치단체에 있어서도 이 제도가 내실 있게 운영되지 못하는 경우가 많은 것으로 평가된다.

주민참여예산제도가 도입된 자치단체에서도 주민들의 예산참여가 활발하지 않은 원인을 하승수(2007: 157-158)는 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 제도적으로 기초자치단체가 스스로 결정할 수 있는 가용 재원의 범위가 좁기 때문에 “굳이 복잡한 과정을 만들어 참여해야 하는가”라는 의문을 가지게 할 수 있다. 둘째, 시민·사회운동의 풀뿌리 조직기반이 취약하여 회원이나 지역주민의 참여를 조직하는 데 한계를 보인다. 셋째, 지역사회의 뿌리 깊은 후견주의의 문제도 있다. 한편, 윤태환(2010: 93-97)은 지방자치단체가 실효성 있는 주민참여예산제도의 도입에 적극적이지 못한 이유로 주민과 공무원 간 인식의 차이, 지방의회와의 충돌 가능성에 대한 회피, 한정된 주민참여예산 범위에 따른 주민참여의 효과 감소, 외부적 요인에 의한 비자발적 조례제정 등을 제시하고 있다.

그러나 주민참여예산의 제도화 수준이 높고, 이를 성공적으로 운영하고 있는 일부 자치단체에 있어서는 이 제도의 도입 및 활용을 통해 다양한 긍정적인 성과를 창출하고 있는 것으로 확인되고 있다. 전국 최초로 참여예산제도를 도입하였을 뿐 아니라 이를 지속적으로 발전시켜 예산편성과정에 대한 지역주민들의 참여 범위와 수준을 제고하기 위한 노력을 전개해온 광주광역시 북구의 경우 지역주민들과 공무원들이 공히 주민참여예산제도의 가치에 대한 인식이 높고, 그 동안의 운영 성과에 대해서도 비교적 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 확인되고 있다(곽채기, 2007: 175-211; 송광운, 2009; 안성민·최윤주, 2009: 1369-1397).

또한 주민참여 수준이 가장 높은 단계로 주민참여예산제도(주민주도형 참여예산제도)를 도입한 울산광역시 동구의 경우에도 안성민·최윤주(2009: 1369-1397; 2010: 73-99)의 연구에 의하면 매우 긍정적인 효과를 창출하고 있다. 울산광역시 동구는 주민참여조직으로 주민참여예산시민위원회, 주민참여예산지역회의, 주민참여예산협의회, 총회, 그리고 주민참여예산연구회를 설치하고 있다. 또한 지역회의와 시민위원회를 통해 예산편성에 대한 의견수렴을 하고, 시민위원회는 의견수렴과 함께 구의 자체 사업예산 전체에 대하여 검토하고 우선순위를 결정함으로써 예산협의회에서 예산안을 결정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 예산협의회회의 조정 이후에 시민위원들이 모두 참여하는 총회를 통하여 구청 예산안을 의결한다.

따라서 광주광역시 북구는 민관협치형 참여예산제도 모델의 성공사례라고 할 수 있으며, 울산광역시 동구는 주민주도형 참여예산제도 모델의 성공사례라고 평가할 수 있다. 다만, 본고에서는 지면 제

약상 광주광역시 복구의 성공 사례만을 자세히 소개하고자 한다.

3. 민관협치형 참여예산제도의 성공 사례 : 광주광역시 복구의 주민참여예산제도¹⁹⁾

광주광역시 복구는 2003년에 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입하였다. 이어서 2004년 3월에는 역시 전국 최초로 ‘주민참여예산제운영조례’를 제정하여 주민참여예산제도에 대한 법적·제도적 기반을 자체 노력을 통해 구축하였다. 이러한 광주광역시 복구의 선도적 노력은 행정자치부가 2005년 8월 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 도입을 위한 법적 근거를 마련하는 데 기여하였다. 또한 다수의 자치단체들이 광주광역시 복구 사례를 벤치마킹하여 주민참여예산제도를 도입하고 있는 등 주민참여예산제도의 확산에도 크게 기여하고 있다(곽채기, 2007: 177-178).

그 결과 광주광역시 복구 주민참여예산제도는 행정자치부 주관으로 실시된 2006년도 지방혁신브랜드사업 Best 10 중의 하나로 선정되었다. 또한 2007년 10월에는 OECD 주관으로 열린 제36차 공공행정 위원회 회의에서 주민참여예산 성공사례로 발표되기도 하였다.

가. 주민참여예산의 제도화 과정과 성공요인

① 제1단계(2003.5-2004.4) : 조례 제정 이전 단계

광주광역시 복구는 2003년 5월부터 구청장 업무지시에 의해 예산부서를 중심으로 주민참여예산제도를 도입하기 위한 준비 활동을 전개하였다. 이를 토대로 구의회에 제도 도입 방안에 대한 사전 설명회를 개최하였고, 공무원 내부적으로는 청년간부회가 자체 토론회를 개최하는 등 의회와 공무원을 설득하는 작업을 진행하였다.

광주광역시 복구가 자체적으로 주민참여예산제도를 도입하기 위한 작업을 진행하고 있는 상황에서 행정자치부는 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침’을 통해 ‘주민참여형 예산편성제도’의 도

19) 이 부분 내용은 곽채기(2007: 175-211)에 의거하여 재구성된 것이다.

입을 권고하는 조치를 취한 바 있다. 행정자치부의 권고 조치로 인해 광주광역시 북구의 주민참여예산제 도입 노력은 더욱 탄력을 받게 되었다.

광주광역시 북구는 2003년 8월에 공청회를 개최하여 주민참여예산제도 도입의 필요성과 추진전략에 대한 공개적인 논의를 시작하였다. 공청회 개최를 계기로 주민참여예산제의 도입이 공식화되면서 전문가 및 시민단체와의 협력적 노력을 통해 제도 도입 방안을 체계적으로 검토해 나가기 시작했다. 공청회를 마친 후 곧바로 구성되었던 '참여예산제연구회'에 지방재정전문가와 예산감시운동을 펼쳐 온 시민단체 책임자 등이 함께 참여하여 제도 도입 및 운영방법을 구체적으로 검토하였다. 특히, 이 과정에서 전국 예산감시네트워크에 참여하고 있던 '참여자치21'은 예산감시네트워크에서 마련하였던 시민참여예산조례안을 토대로 참여예산제도를 설계하는 데 크게 기여하였다(곽채기·박광우, 2005, 29-31).

2003년에 처음 도입한 광주광역시 북구의 참여예산제도는 당초 시민단체에서 제안한 조례안의 내용을 토대로 이를 광주 북구청의 상황에 맞게 수정하여 적용한 것이었다. 2003년에는 주민참여예산 관련 조례가 제정되지 않은 상태로 주민참여예산제도가 도입되었다.

② 제2단계(2004.4-2006.5) : 조례제정을 통한 제도화 단계

광주광역시 북구는 2003년도의 경험을 바탕으로 그해 12월말부터 본격적으로 주민참여예산조례 제정을 준비하였다. 2004년도 상반기에 예산담당부서에서 초안을 만들고 '주민참여예산제연구회'의 검토를 거쳐 구의회에 상정하여 '광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례'를 제정하였고, 이어서 조례시행규칙을 제정하였다. 주민참여예산조례가 제정됨으로써 예산편성과정에 대한 주민참여를 제도적으로 보장하기 위한 법적 장치가 마련되었고, 자치단체장의 교체 등에 관계없이 주민참여예산제가 지속가능성을 확보하게 되었다. 특히, 이러한 법적·제도적 장치를 전국 최초로 지방자치단체가 스스로 만들었다는 점에서 그 역사적 의의가 있었다(곽채기·박광우, 2005, 31-32).

2004년에 조례제정을 통해 도입된 주민참여예산제는 2003년에 시행하였던 주민참여예산제와 비교하여 훨씬 체계적으로 예산편성과정에 대한 주민참여를 보장하였다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

우선, 북구청 홈페이지에 주민참여예산제 코너를 재구축하였고, 보다 효율적인 운영을 도모할 수 있도록 예산참여시민위원회의 규모를 축소 조정한 다음에 공모와 추천을 받아 5월28일에 80명 규모의 시민위원회를 구성했다. 6월24일과 25일에는 시민위원들을 대상으로 주민예산학교를 운영했고, 8월2일에는 공무원 마인드 전환교육도 실시했다. 또한 9월22일에는 일곡동사무소에서 ‘찾아가는 예산설명회’를 주민들을 대상으로 개최했다.

둘째로, 조례 제정을 통해 예산설명회를 사전설명회, 분야별설명회, 총괄설명회 등으로 체계화했고, 그 개최 시기도 9월 또는 10월중에 실시하는 것으로 명문화되었다. 이에 따라 9월15일에 사전설명회, 10월18일에 분야별토론회, 11월5일에 총괄토론회를 시민위원회 주관으로 개최하여 주민의견을 수렴했다. 이 기간에 맞춰 홈페이지에 예산요구서를 공개하여 구민들로부터 개별적인 의견을 접수했다. 이러한 과정을 거쳐 수렴된 의견을 11월10일 지방재정계획심의위원회를 열어 심의하고 11월12일 최종예산안을 확정해 의회에 상정했다.

③ 제3단계(2006.5 이후) : 조례 개정을 통한 제도화 단계

2004년에 조례제정을 통해 제도화된 주민참여예산제도는 지역주민들의 참여를 이끌어 내는데 효과적이지 않은 측면이 있었으며, 예산편성과정에의 주민참여가 ‘협의’ 수준에 그치는 한계를 안고 있었다. 이러한 문제점들을 가시적으로 확인할 수 있는 계기가 됐던 것이 바로 2005년 6월에 광주광역시 북구 후원으로 ‘참여자치21’ 주관으로 개최되었던 ‘광주광역시 북구 주민참여예산제도 운영 성과평가’를 위한 시민토론회였다(곽채기 · 박광우, 2005, 41-42).

시민토론회를 통해 확인된 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 한계와 문제점을 발전적으로 극복하기 위한 노력은 2006년 상반기에 구체화되었다. 일차적으로 집행부가 주민참여예산제도의 개편방안을 마련하였고, 주민참여예산연구회가 이를 검토하면서 보다 발전된 개선 대안을 제시하였다. 그리하여 주민참여예산연구회가 제시한 개선대안을 수용한 조례개정안이 작성되었고, 2006년 4월 북구의회에서 조례개정안이 통과되어 2006년 5월 10일에 공포되었다. 그 결과 광주광역시 북구 주민참여예산제도는 제1단계(2003년-2004년 4월)와 제2단계(2004년 4월-2006년 5월)를 거쳐 제3단계(2006년 5월-현재) 모델로 진화하게 되었다(곽채기 외, 2006, 105).

광주광역시 북구는 2006년 5월 조례 개정을 통해 주민참여예산제도를 주민협의형 참여예산제도로서 명실상부한 민관협치형 참여예산제도로 재구축한 다음에도 지속적인 조례 개정을 통해 주민참여예산제도를 진화시키는 노력을 전개하여 왔다.²⁰⁾

첫째, 2008년 6월 16일에 개정된 조례를 통해 지방세 납세에 모범이 되는 주민을 시민위원회 위원으로 위촉하는 조항을 신설하여 구정 참여권을 부여하였고, 예산순기에 부합하게 위원의 임기를 합리적으로 조정함으로써 위촉시마다 발생하는 문제점을 해소하였다. 또한 주민참여예산제연구회의 제도 연구 강화 등을 위해 학계 위원의 참여를 확대하기 위해 연구회의의 위원규모를 9명에서 10명으로 증원하였다. 아울러 온라인 시민참여를 촉진하기 위한 e-Budget 시스템 운영을 지원하기 위해 홈페이지 운영규정을 신설하였다.

둘째, 2010년 12월 31일에 개정된 조례를 통해 주민참여예산제의 참여 범위를 예산편성 뿐만 아니라 결산(안)분야까지로 확대하였다. 또한 위원들의 일시 교체에 따른 혼란 예방과 그 동안 축적한 역량 발휘를 보장하기 위해 연임제한 규정을 삭제하고, 신규 위원 30% 이상 참여보장과 위원 해촉 사유를 구체화하였다. 그리고 임원 선출방식을 변경하고, 지역회의(정기회 연 4회 개최, 필요시 임시회 개최)와 연구회(연 2회 개최하고, 필요시 수시 개최)의 회의를 정례화하는 등 그 동안 주민참여예산제도 운영 과정에서 노정되었던 문제점을 개선하였다.

셋째, 주민참여범위가 2011년부터 예산편성분야에서 결산분야까지 확대됨에 따라 2011년 5월 11일 조례 개정을 통해 구청장의 책무 확대, 예산참여시민위원회와 분과위원회의 역할 영역 확대, 예산정책 토론회 개최시기 조정 등의 제도 개선 노력을 전개하였다. 우선 구청장의 책무와 관련하여 “예산을 편성하는 단계부터 결산단계까지 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보 공개와 주민참여 보장을 위해 노력하여야 한다”고 개정하였다. 그리고 예산참여시민위원회와 분과위원회의 및 지역회의의 역할 영역에 결산안에 대한 의견제출을 추가하였다. 또한 분야별 예산정책토론회를 매년 상·하반기 2회 개최하고, 총괄토론회는 매년 하반기에 개최하는 것으로 개정하였다.

20) 이런 점을 고려하여 송광운(2009: 74-78)은 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 도입과정을 4단계, 즉 제1단계(2003.5-2004.3):실험단계, 제2단계(2004.3-2006.5):제도화 단계, 제3단계(2006.5-2008.6):성장단계, 제4단계(2008.6-현재):내실화 단계 등으로 구분하고 있다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

④ 단계별로 구축된 주민참여예산제 모델 비교

이상과 같은 3단계 과정을 거쳐 구축되어 온 광주광역시 북구의 주민참여예산제 모델을 단계별로 구분하여 그 특징을 비교해 보면 <표 7>과 같다.

<표 7> 광주광역시 북구 주민참여예산의 제도화 과정과 각 단계별 모델의 비교

구 분		제1단계:조례제정 이전 단계 (2003년~2004년3월)	제2단계:조례제정을 통한 제도화 단계 (2004년4월~2006년5월)	제3단계:조례개정을 통한 재제도화 단계 (2006년5월~현재)
예산정보공개 범위 및 방법		세입세출예산편성요구서 세입세출예산안 (사업별 작성 온·오프라인공개)	세입세출예산편성요구서 세입세출예산안 (사업별 작성 온·오프라인공개)	세입세출예산편성요구서 세입세출예산안 (사업별 작성 온·오프라인공개)
주민참여 범위		예산편성	예산편성	예산편성, 결산안(2010년 확대)
예산 (시민) 참여 조직	예산 참여 위원회	· 추천·공모, 132명 - 일반주민 공모37명 - 주민자치위원 추천 54명 (동별 2명) - 비영리민간단체 추천 8명 - 직능단체 33명 · 8개분과위원회	· 추천·공모, 80명 - 일반주민 공모?심사 44명(전체위원의1/2이상) - 주민자치위원 추천 26명 (동별 1명) - 비영리민간단체 추천 10명 · 5개분과위원회	· 추천·공모 100명 이내 (현재 96명) - 자치위원 26, 공모 주민 52, 시민단체 15, 성실납세자 3 - 비영리민간단체추천: 11명 · 5개분과위원회
	예산 참여 지역 회	· 없음	· 없음	· 동별 12명 이내 - 동 주민자치위원회 추천 3 명, 주민공모위원 4명이상 · 연4회 이상 회의 개최
수립된 주민의견 조정심의회		· 지방재정계획 심의회	· 지방재정계획 심의회	· 예산참여민관협의회 13명 - 구청장등 공무원 7명 - 시민위원장 등 6명
주민참여예산제 연구회 구성		· 8명	· 9명 - 시민위원장 참여	· 10명 - 시민위원장 참여
기 타		· 2004년도 주민참여 예산제 도입을 위한 조례제정의 중요한 토대 제공	· 예산토론폰방 설치 · '북구 살림' 홈페이지 재구축(예산참여방)	· 주민참여범위의 확대 · 참여주체의 확대 · 보결위원 선정기준 마련 · 예산토론폰방기능강화 · 포털사이트 구축

자료 : 광채기(2007: 182)에 의거하여 재작성

⑤ 주민참여예산 제도화 성공요인

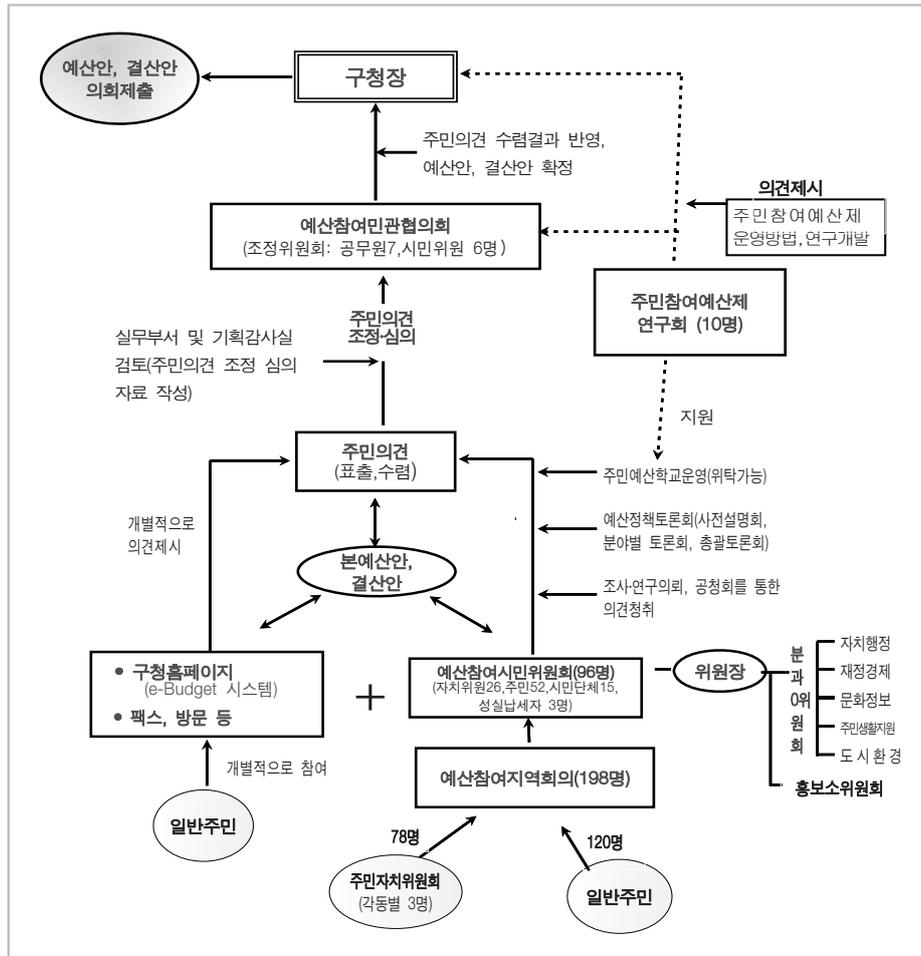
광주광역시 북구는 주민참여예산제도를 도입하는 과정에서 지방의회의 반대와 소극적인 태도의 극복, 제도 설계를 위한 전문지식 부족 문제의 해결, 공무원의 소극적인 태도와 마인드 전환, 예산순기로 인한 시간제약의 극복, 지역주민 및 예산참여시민위원회의 참여 확대, 오프라인 중심 참여활동의 한계와 온라인 참여 활성화, 지역주민들의 참여적 의사결정권한 수준의 확대, 자치단체장의 교체에 따른 제도 운영에 대한 성공적 승계 문제 등 여러 제약요인들을 해결하기 위한 대응활동을 체계적으로 전개함으로써 주민참여예산제도를 성공적으로 도입·발전시켜 왔다(곽채기, 2007).

주민참여예산제도의 운영에 직접 참여한 경험이 있는 시민위원(제1기 시민위원, 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원)과 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과(곽채기, 2007:190-191)에 의하면 중요도와 기여도 측면에서 공히 '자치단체장의 주민참여예산제도에 대한 적극적인 관심과 지원', '주민참여예산제도에 대한 주민들의 적극적인 참여', '주민참여예산제도에 대한 공무원의 긍정적인 태도' 등이 주민참여예산제도의 도입·시행을 위한 핵심 성공요인으로 평가되고 있음을 확인할 수 있었다.

나. 주민참여예산제도의 운영시스템

광주광역시 북구가 3단계 제도화 과정을 거쳐 현재 적용하고 있는 주민참여예산제도의 운영시스템은 <그림 1>과 같이 전년도 결산안과 다음연도 일반회계 본예산 편성안에 대한 의견을 표출하고 시민참여를 조직화하는 제도적 장치, 수렴된 의견을 조정하고 심의하여 예산안에 반영하는 제도적 장치, 그리고 주민참여를 활성화하기 위한 정보제공 및 지원 활동, 주민의견 수렴 및 반영결과 평가 및 환류 활동 등으로 구성되어 있다.

〈그림 1〉 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 운영 시스템



자료 : 광채기(2006:120)에 의거하여 수정 작성

주민참여예산제의 적용 대상 범위는 원칙적으로 일반회계, 특별회계, 지방자치단체 기금 등을 포함한 통합재정으로 설정할 수 있다. 그러나 현재 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 참여 범위는 일반회계의 본예산 편성안과 전년도 결산안으로 설정되고 있다. 또한 주민들의 의견 수렴 대상은 세입의 경우 자체수입만을, 그리고 세출의 경우에도 국고보조사업을 제외한 자체사업으로 한정하고 있다.

광주광역시 북구는 일반회계의 전년도 결산안과 본예산 편성과정에 대한 지역주민들의 참여를 보

장하기 위해 각 실·과·소별로 기획감사실에 제출하는 모든 예산요구서와 이를 기초로 작성된 사업별 예산서를 인터넷과 지역회의 및 시민위원회를 통해 완전히 공개하고 있다. 특히, 예산요구서 전체를 공개하여 'e-Budget 포털사이트'를 통해 누구나 이를 열람할 수 있도록 함으로써 재정투명성 확보 및 주민들의 알 권리를 충족시키고 있다.

〈그림 2〉 현행 광주광역시 북구 주민참여예산제도의 참여 주체와 역할



주 : 광주광역시 북구 주민참여예산제운용조례 및 동 조례시행규칙에 의거하여 작성
자료 : 광채기(2007: 195)에 의거하여 수정 작성

2006년 5월에 개정된 '광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례'에 의해 새로 구축되고 그 이후 조례 개정을 통해 진화되어 온 주민참여예산제도의 참여 주체는 크게 예산참여지역회의, 예산참여시

특 집

주택시장과 지방세 정책

민위원회, 예산참여민관협의회 등 3개 조직으로 구성되어 있으며, 여기에 개별적으로 참여하는 광주광역시 북구 지역주민들이 있다.

첫째, 예산참여지역회의는 각 동별로 12명 이내의 위원으로 구성된다. 예산참여지역회의는 각 동별 단위에서 예산편성 방향과 지출우선순위에 대한 의견수렴, 세입세출예산 편성과 관련된 지역주민의 의견을 수렴·집약하는 활동, 결산에 관한 의견 수렴 등의 활동을 수행한다.

둘째, 예산참여시민위원회는 지역회의가 추천한 지역회의 소속의 주민자치위원 1인과 공개모집한 주민위원 2인, 성실납세자, 그리고 비영리민간단체의 추천을 받은 전문가 등을 포함한 100인 이내의 위원으로 구성된다. 시민위원회는 분과위원회를 설치하여 분과위원회별로 소관 분야 결산안과 예산편성에 관한 의견수렴 및 표출기능을 담당한다. 즉, 예산참여시민위원회는 예산편성 지침에 대한 의견수렴, 예산에 대한 주민 및 지역회의의 의견을 수렴·집약하는 활동 등 예산·결산안에 대한 의견 제출, 주민들을 대상으로 예산에 대한 교육을 실시하는 활동, 예산정책토론회 개최 등에 관한 활동, 결산에 대한 설명회 참여 활동 등을 담당하고 있다.

셋째, 예산참여민관협의회는 지역회의와 시민위원회 등을 통해 수렴된 주민들의 전년도 결산안 작성 및 예산편성 관련 의견을 반영하기 위한 사항을 심의하기 위한 위원회로 설치한 것이다. 협의회는 13인의 위원으로 구성되며, 구청장이 위원장을 맡고 있다. 예산참여민관협의회에서는 (1) 지역회의와 시민위원회 등을 통해 수렴된 지역주민들의 의견을 예산편성에 반영하기 위한 사항의 심의, (2) 예산편성의 우선순위 결정, 자체사업 예산편성 등 예산편성관련 사항의 심의·조정, (3) 예산관련 구청장이 부의하는 사항, (4) 기타 주민참여예산제도 운영에 관한 사항의 심의 등의 기능을 담당하고 있다.

한편, 일반시민들의 개별적인 예산편성 참여는 구청 홈페이지를 통한 온라인 참여 활동과 오프라인 상의 참여활동으로 구분할 수 있다.

첫째, 지역주민들은 인터넷 설문조사, 온라인 사업공모, 온라인(사이버) 포럼, 온라인 게시판 등을 통해 예산편성과정에 참여할 수 있다. 현재 광주광역시 북구는 구청 홈페이지 'e-Budget 예산참여방' 코너를 활용하여 상시적으로 주민의견 수렴 활동을 전개하고 있다.

둘째, 지역주민들은 누구나 자치단체의 예산편성과 관련된 의견을 제시할 수 있는 권리를 보장받고 있기 때문에 공청회, 청문회 등의 예산정책토론회를 통해 개별적으로 자신의 의견을 제시할 수 있다. 또한 지역주민들은 구청 방문 접수, FAX 전송, 전화 등을 활용하여 예산안 편성 관련 의견을 개별적 또는 집단적으로 제시할 수 있다.

다. 예산편성과정에 대한 주민참여 절차

주민참여예산제의 도입에 따라 예산안 편성과정 또는 예산순기(주민참여예산제 예산달력)가 재구성되었다. 과거에는 실무부서의 예산요구서를 놓고 실국별 협의 및 조정을 통해 예산안이 편성되었다. 그 결과 예산안 편성절차가 “예산편성지침시달→예산요구서 제출→예산안 심의·조정→예산안 확정→의회제출” 등의 5단계를 거쳐 진행되었다. 그러나 광주광역시 북구의 경우 주민참여예산제 도입 이후에는 <그림 3>에 제시되어 있는 바와 같은 14단계에 이르는 다단계 과정과 절차를 거쳐 예산안이 편성되고 사후 관리되고 있다.

<그림 3> 광주광역시 북구의 예산편성과정과 주민참여예산 달력

지역회의	예산편성 지침시달	예산정책토론회 (사전설명회)	주민 의견수렴 및 예산요구서 홈페이지 공개	예산 요구서 제 출	예산요구서 공 개	예 산 안 심의·조정
동 별 지역회의 의견수렴	· 예산편성지침시달 · 예산편성매뉴얼 (기획감사실 → 실과소동)	주민의견 수렴 (기획감사실)	· 주민 의견수렴 · 예산요구서작성 (실과소동)	· 의견수렴결과 예산요구목록 함께 제출 (실과소동→ 기획감사실)	주민의견수렴 (기획감사실)	· 실·국별협의 및 조정 · 조정결과보고
7월~10월	8월~9월	7월 또는 8월	9월~10월	9월~10월	10월	10월
예산정책토론회 (분야별토론회)	예산안 공개전 의회 협의	예산정책토론회 (총괄토론회) 및 예산안 공개	조정위원회 개최	예산안 확정	의회 제출	주민 의견 평가 및 환류
· 실과소별 예산 요구서 설명 · 주민의견 수렴	의장단 간담회	주민의견 수렴 (기획감사실)	· 예산참여 민관협의회 · 의견수렴결과 예산안조정 및 반영	· 주민의견 수렴 및 반영 · 구청장 결재	예산안 심 의	반영결과 공개
9월 또는 10월	10월	10월 또는 11월	11월	11월	11월	12월중

자료 : 광주광역시 북구 제공

특 집

주택시장과 지방세 정책

라. 주민의견 수렴 결과 예산안 반영 · 평가 및 환류 활동

광주광역시 북구의 예산안 편성을 위한 주민의견 수렴 · 반영 및 평가 · 환류 활동은 다음과 같은 순서에 따라 진행되고 있다.

〈그림 4〉 예산안 편성을 위한 주민의견 수렴 · 평가 및 환류체계

절 차	추진사항	추진부서
주민의견수렴(총괄)	⇒ · 구청 홈페이지에 접수된 의견(예산참여방) · 지역회의시 제출된 주민의견 · 정책토론회시 제출된 주민의견 · 기타 우편, 모사전송 등의 방법으로 접수된 주민의견 ※ 총 접수된 주민의견을 관련부서에 분류 통보	기획감사실 (8월~10월)
접수 의견 검토제출	⇒ · 주민의견에 대한 관련법규 및 사업우선순위, 예산반영여부 검토	관 련 부 서 (10월)
조정 위원회 개최 (예산참여민관협의회 운영)	⇒ · 관련부서에서 검토된 내용을 참고하여 예산 반영여부 결정	기획감사실 (11월)
수렴된 의견 예산안 편성시 반영	⇒ · 예산참여민관협의회에서 반영 결정된 사업 편성	기획감사실 (11월)
의견제출 주민에 대해 검토결과 통보	⇒ · 예산편성에 반영된 결과를 의견제출자에게 통보 · 참여에 대한 감사 서한문 발송 및 참여자 보상	기획감사실 (12월)
반영된 의견 실무부서 통보	⇒ · 세부추진계획수립 후 시행 및 지속관리 · 추진성과 및 결과 주민예산학교운영시 보고	관 련 부 서 기획감사실(12월)

우선 주민참여예산제도 운영을 주관하는 예산부서에서는 홈페이지 의견제시코너, 토론회, 서면 및 구청 직접 방문 등을 통하여 제안된 주민의견들을 실무부서에 통보한다. 그리고 실무부서에서는 관련 법규, 주민생활과 밀접히 관련된 주민숙원사업 해당 여부 등의 관점에서 주민의견을 검토하고 그 결과를 다시 예산부서에 통보한다. 그러면 예산부서는 실무부서에서 통보받은 의견을 참고로 재정여건을 감안하여 예산반영 여부를 잠정적으로 검토한다. 수렴된 주민의견에 대한 최종적인 조정 · 심의기능은 예산참여민관협의회에서 담당하고 있다. 마지막으로 사업별 주민의견 반영·미반영 여부 및 반영액 등에 대해서는 구청 홈페이지를 통해 공개한다.

이러한 과정을 거쳐 수렴된 의견을 예산안에 반영하여 의회에 제출하고, 의견제출자에게는 그 결과를 서면으로 통보한다. 예산에 반영된 사업은 실무부서에 통보하여 추진계획을 수립하여 시행하고, 지

속적으로 관리하도록 한다. 또한 예산에 반영된 의견을 제시한 지역주민들에게는 표창 및 감사의 서한 발송 등의 보상을 실시하고 있다. 그리고 주민참여예산제 추진 성과 및 결과는 주민예산학교운영시 지역회의의 위원 및 시민위원회 위원들에게 보고하고 있다.

마. 주민참여예산제도의 운영 성과

① 주민의견 수렴 및 예산편성 반영 실적

주민참여예산제도의 운영에 따른 가장 일차적이고 가시적인 성과물은 예산안을 편성하는 과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하고, 그 결과를 예산안에 반영하는 것이라고 할 수 있다. 광주광역시 북구가 2004년도 예산안 편성에서부터 2009년도 예산안 편성까지 지난 6년 동안 주민참여예산제도를 운영하는 과정에서 시민위원회, 지역회의, 공청회·인터넷 등을 통해 주민들로부터 수렴된 의견과 그 반영 실적을 살펴보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 예산안 편성을 위한 주민의견 수렴 및 반영실적

(단위 : 건, 백만원)

구 분	의견수렴 건수 (금액)	반영률 (%)	반영 건수(금액)				비 고
			계	예산(금액)	비예산	기타(감액조정)	
2004년도 예산안	64 (6,185)	64.3	54	37 (2,186)	17	-	
2005년도 예산안	83 (9,169)	78.3	65	37 (3,494)	26	2	
2006년도 예산안	121 (9,814)	62.0	75	24 (1,798)	48	3	일부 추경 예산 반영
2007년도 예산안	110 (11,910)	64.5	71	35 (4,047)	35	1	일부 추경 예산 반영
2008년도 예산안	128 (23,828)	65.6	84	48 (5,698)	29	7	
2009년도 예산안	141 (11,652)	61.7	87	58 (4,636)	21	8	

자료 : 광주광역시 북구의 주민참여예산제 주민의견조정심의자료에 의거하여 작성

주민참여예산제 도입 이후 시간이 경과함에 따라 점차적으로 지역주민들의 의견 수렴 실적(건수)이

특 집

주택시장과 지방세 정책

증가하고 있으며, 예산 및 비예산 반영 건수도 점차 늘어나고 있다. 그러나 예산편성 반영비율(반영건수/의견수렴건수)은 2005년 예산안의 사례에서만 예외적으로 높은 결과를 보이고 있을 뿐 그 전후로는 60-65% 내외로 안정적인 경향을 보이고 있다.

② 예산편성 절차와 지방재정 및 구정 운영 측면에서의 성과

주민참여예산제도는 절차적 측면에서 지방자치단체 예산편성과정에 대한 참여 확대, 참여적 예산편성을 통한 지방재정의 투명성 제고 및 지방자치단체에 대한 신뢰 제고 등 다양한 성과를 기대할 수 있다.

첫째, 주민의 알 권리 보장으로 열린 행정 구현 및 지방재정의 투명성 제고 : 이해하기 어려운 품목별 예산요구서 및 예산안을 사업별로 알기 쉽게 작성하여 인터넷 홈페이지에 게시하고 책자로 발간하는 등 지방재정 정보공개가 크게 확대되었다. 또한 지방재정 정보공개 확대로 예산결정에서 집행에 이르는 전 과정의 투명성이 확보되고 지역주민의 알권리를 보장하여 예산집행 결과에 대해서도 책임을 물을 수 있는 책임예산을 실현할 수도 있다.

둘째, 주민의 참여와 의사반영으로 행정의 신뢰성 제고 : 그 동안 자치단체장과 공무원이 독점해 왔던 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하고, 주민에 의한 예산편성을 제도적으로 보장함으로써 구정에 대한 신뢰성을 제고할 수 있다.

셋째, 예산결정의 효율성의 확보 및 만족도 제고 : 예산편성 과정에 대한 참여와 통제를 통해 예산 낭비를 방지할 수 있고, 예산편성 절차와 예산편성 결과 및 지방재정 운영에 대한 만족도를 높일 수 있다.

넷째, 지방재정 운영의 형평성과 책임성 제고 : 다양한 계층의 지역주민들이 예산편성과정에 직접 참여함으로써 재원배분 및 재정지출의 지역간·계층간 갈등의 소지를 사전에 예방하고 재정운영의 형평성과 책임성을 제고할 수 있다.

이러한 주민참여예산제도 시행 효과와 관련하여 광주광역시 북구 제1기 예산참여시민위원회와 제1기 지역위원 및 제2기 예산참여시민위원, 그리고 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석해

보면 <표 9>와 같다(곽채기, 2007: 201-205).

<표 9> 주민참여예산제도의 시행 효과에 대한 설문조사 결과 (5점 척도 기준)

주민참여예산제도 시행에 따른 효과	제1기 시민위원	제1기 지역 및 제2기 시민위원	공무원	집단간 차이검증	
				F 값	유의확률
예산편성시 주민들의 참여기회가 확대되었다	3.54	3.10	3.57	6.906	0.001
예산편성시 주민들의 의견이 잘 반영되고 있다	3.00	2.92	3.19	3.438	0.033
지방재정의 투명성이 높아졌다	3.77	3.35	3.65	3.614	0.028
지역주민들의 알 권리를 보장하는 데 기여한다	3.81	3.39	3.77	5.061	0.007
예산의 낭비요인이 줄어들었다	3.44	3.39	3.27	1.036	0.356
예산편성 절차에 대한 만족도가 높아졌다	3.25	3.08	3.40	3.822	0.023
예산편성 결과에 대한 만족도가 높아졌다	3.08	3.08	3.28	2.236	0.108
재정지출의 형평성을 제고하는 데 기여한다	3.35	3.18	3.24	0.533	0.587
지방재정에 대한 전반적인 만족도가 높아졌다	3.25	3.10	3.32	1.761	0.173
지방재정에 대한 책임성 확보가 용이해졌다	3.25	3.00	3.38	3.531	0.030
지방재정 운용에 대한 시민참여 역량이 강화되었다	3.52	3.45	3.46	0.141	0.869
구청과 지역주민간 협력적 파트너십 구축에 기여한다	3.42	3.39	3.51	0.674	0.510
구정에 대한 이해의 폭이 넓어졌다	3.75	3.57	3.62	0.676	0.509
구정에 대한 신뢰도가 높아졌다	3.63	3.47	3.57	0.488	0.614

주: 3점이 '보통이다', 4점이 '효과가 있다' 에 해당함
 자료: 곽채기(2007: 203)

시민위원들과 공무원들은 공히 <표 9>에 제시된 주민참여예산제 시행에 따른 효과와 관련된 모든 항목들에 대하여 5점 척도 기준으로 3점 이상의 효과를 인정하고 있다. 이중에서도 지역주민들의 알 권리 보장, 지방재정의 투명성 제고, 구정에 대한 이해의 폭 확대, 구정에 대한 신뢰도 제고, 예산편성 시 주민들의 참여기회 확대 등의 효과가 상대적으로 보다 긍정적인 평가를 받고 있다. 또한 지방재정 운용에 대한 시민참여 역량 강화, 예산낭비요인의 감소, 구청과 지역주민간 협력적 파트너십 구축 등의 효과도 다소 긍정적으로 평가되고 있다.

그러나 '예산편성시 주민들의 의견 반영 정도'에 대해서는 제1기 시민위원과 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원들이 공히 그 효과를 상대적으로 가장 낮게 평가하고 있다. 또한 예산편성결과에 대한 만족도 제고 효과에 대해서도 시민위원들은 상대적으로 낮은 평가를 내리고 있다. 그리고 예산편성 절차

특 집

주택시장과 지방세 정책

에 대한 만족도 제고, 지방재정에 대한 책임성 확보 강화, 지방재정에 대한 전반적인 만족도 제고 효과 등도 상대적으로 낮은 평가를 받고 있다.

그런데 주민참여예산제도의 시행 효과와 관련하여 예산편성과정에 참여한 경험이 부족한 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원들보다는 2년 동안 예산참여시민위원회 위원으로 활동한 경험이 있는 제1기 시민위원들이 예산편성 결과에 대한 만족도 측면을 제외한 나머지 모든 효과들에 대해 보다 긍정적인 평가를 내리고 있다. 또한 공무원들도 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원들보다는 예산낭비요인 감소 효과를 제외한 나머지 모든 항목들에 걸쳐 주민참여예산제도의 시행 효과를 보다 긍정적으로 평가하고 있으며, 제1기 시민위원들과는 비교적 비슷한 응답 결과를 보이고 있다. 다만, 공무원들은 주민들의 참여기회 확대, 주민들의 의견 반영, 예산절차와 결과 및 지방재정 전반에 대한 만족도와 관련하여 제1기 시민위원들보다 다소 긍정적인 평가를 하고 있다. 반면에 제1기 시민위원들은 지역주민들의 알 권리 보장, 지방재정의 투명성 제고, 시민참여 역량 강화, 구정에 대한 이해의 폭 증대, 구정에 대한 신뢰도 제고 등의 효과를 공무원들에 비해 다소 긍정적으로 평가하고 있다.

주민참여예산제도의 시행 효과에 대한 집단간 차이검증 결과를 분석해 보면 예산편성시 주민참여기회 확대, 주민들의 의견반영, 지방재정의 투명성 제고, 지역주민들의 알 권리 보장, 예산편성절차에 대한 만족도 제고, 지방재정에 대한 책임성 확보 강화 등의 효과 평가에 있어서는 제1기 시민위원, 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원, 공무원 등 세 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 존재하고 있다. 반면에 예산낭비요인 감소, 재정지출의 형평성 제고, 지방재정에 대한 전반적인 만족도 제고, 지방재정 운용에 대한 시민참여 역량 강화, 구청과 지역주민간 협력적 파트너십 구축 기여, 구정에 대한 이해의 폭 확대, 구정에 대한 신뢰도 제고 등의 효과와 관련해서는 세 집단간에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 주민참여예산제도 시행 효과에 대한 설문조사 분석 결과를 종합해 보면, 주민참여예산제도의 시행 효과에 대한 평가점수가 5점 척도 기준으로 모두 4점을 하회하고 있는 등 시민위원들과 공무원들은 전반적으로 주민참여예산제도의 시행 효과를 그렇게 높게 평가하고 있는 것은 아닌 것으로 판단된다. 다만, 주민참여예산제도의 운영에 적극적으로 참여한 경험이 있는 제1기 시민위원들이 주민참여예산제도의 시행 효과에 대해 가장 긍정적인 평가를 하고 있는 점에 비추어 볼 때 예산편성 과정에 대한 지역주민의 참여수준이 높아지고 참여가 활성화되면 주민참여예산제도의 효능감이 높아

질 수 있을 것으로 예상된다.²¹⁾

또한 상대적인 관점에서 보면 주민들의 알 권리 보장을 통한 지방재정의 투명성 제고, 예산편성시 주민들의 참여기회 확대 및 지방재정의 투명성 제고에 따른 구정에 대한 이해의 폭 확대 및 신뢰도 제고 등 예산편성의 절차적 측면에서는 비교적 긍정적인 효과를 창출하고 있는 것으로 평가된다. 반면에 예산편성시 주민들의 의견 반영 정도, 예산편성 결과에 대한 만족도 제고, 지방재정에 대한 책임성 확보 강화 등 예산편성 내용과 결과 측면에 대한 효과는 상대적으로 낮은 평가를 받고 있다.

③ 공무원의 업무 수행 측면에서의 성과

주민참여예산제도는 구청 공무원들이 업무를 수행하는 데에도 일정 수준 기여하고 있는 것으로 평가된다. 광주광역시 북구청에 근무하고 있는 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면 “주민참여예산제가 구청 공무원들이 업무를 수행하는 데 도움이 되고 있는가”라는 질문에 대해 57.4%가 “도움이 된다”고 응답하였다.

〈표 10〉 공무원의 업무수행 측면에서의 주민참여예산제도의 기여 및 제약요인

주민참여예산제가 공무원의 업무수행에 도움이 되는 이유		주민참여예산제가 공무원의 업무수행에 도움이 되지 못하는 이유	
항목별	비율(%)	항목별	비율(%)
· 지역주민들의 요구사항을 파악하는데 도움이 된다.	51.9	· 지역주민들이 예산편성에 참여하는 과정에서 업무 부담이 늘어난다.	17.5
· 예산편성 결과를 지역주민들에게 납득 시키는데 도움이 된다.	17.5	· 지역주민들이 예산편성에 참여하는 과정에서 의사 결정이 지연된다.	16.6
· 예산낭비에 대한 정보를 제공한다.	3.2	· 의미 있는 생산적인 의견이 제시되지 않는다.	61.4
· 예산편성의 정당성을 확보하는데 도움이 된다.	25.4	· 기 타	3.5
· 예산안에 대한 지방의회 심의시 방패막이 역할을 한다.	0.6	· 무 응답	0.9
· 무 응답	1.3		
합 계	100.0	합 계	100.0

자료: 광채기(2007: 206)

21) 본 연구에서 활용된 설문조사를 실시할 당시 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원들의 경우에는 예산편성과정에 본격적으로 참여한 경험이 없는 상태였다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

주민참여예산제가 업무수행에 도움이 되는 이유와 관련해서는 “지역주민들의 요구사항을 파악하는 데 도움이 된다”(51.9%)를 가장 많이 꼽고 있으며, 그 다음으로는 “예산편성의 정당성을 확보하는 데 도움이 된다”(25.4%)와 “예산편성 결과를 지역주민들에게 납득시키는 데 도움이 된다”(17.5%)를 제시하고 있다. 반면에 주민참여예산제가 업무 수행에 도움이 되지 못하는 이유와 관련해서는 “의미 있는 생산적인 의견이 제시되지 않기 때문에”(61.4%)를 가장 주된 이유로 꼽고 있다.

바. 주민참여예산제도 운용에 따른 직접 비용 및 역기능

광주광역시 북구의 경우 주민참여예산제도를 운영하는 데 매년 일정한 규모의 직접적인 금전적 비용을 지불하고 있다. 또한 간접비용으로는 주민참여예산제도 운영을 지원하기 위한 전담 지원인력에 게 지불되는 인건비를 제시할 수 있다.

한편, 주민참여예산제도 시행과정에서 나타날 수 있는 역기능도 주민참여예산제 시행에 따른 간접 비용의 일부라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 시행과정에서 지방재정 수요 증가, 신속한 의사결정 저해, 공무원의 업무부담 증가, 예산배분과정에서의 집단간 갈등과 특정인이나 특정집단의 편파적인 이해관계 투입, 지방재정의 효율적 운영 제약, 지방의회의 예산심의권 침해 가능성 등의 역기능이 발생할 가능성이 있다.

〈표 11〉 주민참여예산제도의 잠재적 역기능에 대한 설문조사 결과 (5점 척도 기준)

주민참여예산제도 시행에 따른 역기능	제1기 시민위원	제1기 지역위원 및 제2기 시민위원	공무원	집단간 차이검증	
				F 값	유의확률
참여확대에 따라 지역주민들의 지방재정에 대한 수요 (요구)가 증가한다	3,313	3,755	3,600	3,596	0,028
주민참여를 보장하는 데 시간이 소요되어 신속한 의사결정이 어렵다	2,833	3,898	3,479	15,923	0,000
주민참여로 공무원들의 업무부담이 늘어나 행정력을 낭비하게 된다	2,292	3,857	3,336	51,648	0,000
예산배분을 둘러싸고 집단간의 갈등을 조장할 수 있다	3,167	3,020	3,574	9,205	0,000
예산편성 시 특정 개인이나 집단의 편파적인 이익이 투입될 수 있다	3,396	3,286	3,736	17,122	0,000

기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안

주민참여예산제도 시행에 따른 역기능	제1기 시민위원	제1기 지역위원 및 제2기 시민위원	공무원	집단간 차이검증	
				F 값	유의확률
지방예산이 단기적 관점에서 미시적·기술적으로 운영되어 경제적 효율성을 저해할 수 있다	2,708	3,449	3,411	23.426	0.000
지방의회에 예산심의권을 침해할 수 있다	2,396	3,265	2,947	14.032	0.000

주 : 2점은 '그렇지 않다', 3점은 '보통이다', 4점이 '그렇다'에 해당함
 자료: 광채기(2007: 207)

이러한 역기능 요소들 중에서 지방의회의 예산심의권 침해 가능성을 제외한 나머지 모든 항목들에 대한 응답 결과가 '보통이다' (3점)와 '그렇다' (4점) 사이에 분포하고 있어 광주광역시 북구의 제1기 시민위원과 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원, 그리고 공무원들은 주민참여예산제도의 잠재적 위험성을 비교적 높게 인식하고 있는 것으로 평가된다. 특히, 제1기 지역위원 및 제2기 시민위원들이 주민참여예산제도의 역기능에 대해 상대적으로 가장 강한 인식을 갖고 있으며, 이들은 주민참여예산제도의 시행 효과에 대한 긍정적 인식보다도 잠재적 역기능에 대한 인식이 강하게 형성되어 있다. 또한 공무원들도 주민참여예산제도의 잠재적 역기능에 대해 상대적으로 강한 인식을 갖고 있다. 반면에 2년 동안 예산참여시민위원회 위원으로 활동한 경험이 있는 제1기 시민위원들은 주민참여 보장으로 인한 신속한 의사결정 저해, 공무원의 업무부담 증가에 따른 행정력 낭비, 지방재정의 효율적 운영 제약 등과 같은 잠재적 역기능의 발생 가능성에 대해서는 비교적 부정적으로 평가하고 있다. 다만, 제1기 시민위원들도 참여 확대에 따른 지방재정 수요 증가, 예산배분과정에서의 집단간 갈등과 특정인이나 특정집단의 편파적인 이해관계 투입 등과 같은 역기능의 발생 가능성에 대해서는 어느 정도 인정하고 있다.

이처럼 주민참여예산제도의 운영에 참여한 경험이 있는 시민위원들에 비해 제도 시행에 협조해야 하는 공무원들이 참여예산제도의 잠재적 역기능에 대해 보다 강한 인식을 형성하고 있다. 이러한 결과는 그 동안 자치단체장과 공무원들이 독점하여 왔던 예산편성권을 지역주민들과 공유하는데 대한 공무원들의 소극적인 태도나 주민참여 확대에 따른 업무량 증가에 대한 공무원들의 부정적 시각 등에 기인한 것이라고 할 수 있다.

IV. 주민참여예산제도의 성공적인 활용 및 발전방안

1. 기본방향²²⁾

‘가장 모범적인 민·관 협력모형’으로 평가받고 있는 주민참여예산제도는 운영하기에 따라서는 다분히 형식적이고 상징적인 참여제도로 전락할 수도 있다. 주민참여예산제도의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인은 시민들의 참여의지와 이를 촉진하거나 뒷받침하는 참여시스템 및 참여문화이다. 사실 주민참여예산제도가 갖추어진다고 해서 주민참여가 곧바로 이루어지는 것은 아니다. 주민참여예산제도의 도입과 함께 주민참여가 활발하게 이루어지지 않으면 이 제도는 사문화되고 말 것이다. 사실상 그동안 주민참여예산제도를 제도화한 다수의 지방자치단체들이 공통적으로 안고 있는 가장 결정적인 문제점은 참여 주체인 지역주민들의 이 제도에 대한 관심이 낮은 가운데 적극적인 참여가 이루어지지 않고 있다는 것이다.

또한 주민참여예산제도를 시행하는 과정에서는 다양한 형태의 사회적 거래비용과 역기능이 발생할 수도 있다. 예를 들어 주민참여예산제도 시행 과정에서 지방재정에 대한 수요 증가, 신속한 의사결정 저해, 공무원의 업무부담 증가, 예산배분과정에서의 집단간 갈등과 특정인이나 특정집단의 편파적인 이해관계 투입, 지방재정의 효율적 운영 제약, 지방의회의 예산심의권 침해 가능성 등의 역기능이 발생할 가능성이 있다. 특히, 2011년 3월에 개정된 지방재정법에서는 주민참여예산제도를 운영하여 수립된 주민의견을 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있도록 하는 규정을 신설하였는 바, 이 규정은 주민참여예산제도 운영의 투명성과 책임성을 담보하는 효과와 아울러 지방의회의 예산심의권을 제약하는 요소로 작용할 수 있는 양면성을 안고 있다.

이와 같이 주민참여예산제도는 이념적·과정적·결과적 측면에서 순기능과 역기능이 동시에 잠재되어 있는 제도적 장치이다. 따라서 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.

22) 이 부분 내용은 광채기(2011: 55)에 의거하여 작성하였다.

그런데 주민참여예산제도의 잠재적 가치는 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 실현가능성과 창출 수준이 결정된다고 할 수 있다. 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.

주민참여예산제도를 도입하고 활용하는 과정에서 가장 핵심적인 성공 요인은 자치단체장의 신념과 리더십, 그리고 지역주민들의 참여의지이다. 특히, 주민참여예산제도의 도입 취지를 성공적으로 구현하기 위해서는 주민참여의 효과적인 조직화 및 지역주민의 참여의지가 뒷받침되어야 한다. 또한 주민참여제도의 도입과는 별도로 시민들이 적극적으로 참여할 수 있는 계기를 만들고, 무엇보다 주민참여를 유도할 수 있는 욕구를 만들어 내야 한다. 이와 관련된 가장 핵심적인 과제는 주민 직접참여의 취지와 함께 효율적인 의사결정을 담보할 수 있는 주민참여예산제도의 의사결정구조를 설계하는 것이다.

이밖에 주민참여예산제도의 도입을 법제화한 자치단체에서도 이 제도의 운영 성과를 제고하기 위해서는 재정정보 공개의 내실화, 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화를 위한 지속적인 활동, 공무원의 인식과 자세 변화, 역기능의 통제, 시간과 가용자원 제약조건의 극복 등을 위한 지속적인 제도 개선 노력 및 대응 활동을 전개해 나갈 필요가 있다.

2. 각 자치단체별 특성에 적합한 주민참여예산제도 모델 선택

주민참여예산제도에는 다양한 대안적 모델들이 존재하고 있다. 본고에서 소개한 광주광역시 북구의 주민참여예산제도는 그러한 여러 대안적 모델 중의 하나에 불과하다. 주민참여예산제도는 이를 적용하는 자치단체의 특성에 맞춰 제도화해야 그 성공적인 운영을 보장할 수 있다.

그런데 그 동안 행정안전부가 제시한 주민참여예산 표준조례안, 즉 행정자치부가 2006년 8월에 제시한 '주민참여예산제 표준조례안' 과 2010년 10월에 행정안전부가 제시한 '주민참여예산제 운영 조

특 집

주택시장과 지방세 정책

레 모델안(모델안 1, 모델안 2, 모델안 3)의 경우에는 본고에서 제시한 새로운 주민참여예산제도 모델 유형론에 의하면 '의견수렴형 참여예산제도' (2006년의 표준조례안, 2010년의 모델안 1)에 해당하거나, '주민협의형 참여예산제도' (2010년의 모델안 2/3)에 불과하다. 시민위원들에게 보다 많은 결정권을 주고 환류 과정을 통해 제도개선을 도모할 수 있는 구조가 예산편성과정에 대한 주민들의 적극적인 참여를 유인할 수 있다는 경험적 연구결과(안성민·최윤주, 2009)에 비추어 볼 때 행정안전부가 제시한 주민참여예산제 모델은 너무 낮은 주민참여 수준에 기초한 제도화를 유도하는 역기능을 초래할 수 있다.

따라서 각 지방자치단체에서 주민참여예산제도의 성과를 제고하기 위해서는 '민관협치형 참여예산제도' 모델이나 '주민주도형 참여예산제도' 모델을 채택하는 노력을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 그러나 울산광역시 동구에서 시행하고 있는 '주민주도형 참여예산제도'가 반드시 가장 바람직한 대안이라고 인식하는 것도 문제가 있다. 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되고 있는 현실에서 주민통제 수준의 주민참여를 제도적으로 보장하는 것은 다양한 역기능을 초래할 위험성이 많다. 특히, 주민참여예산제도를 자치단체장의 선심성·낭비성 예산편성에 대한 사전통제기능에 맞춰 운영할 경우 주민참여예산제도를 운영하는 과정에서 자치단체장과 지역주민들 간에 갈등과 긴장관계를 유발하여 제도 실시를 의무화하더라도 형식화를 초래할 위험성이 높다.

따라서 각 자치단체는 해당 지역의 사회자본(social capital) 축적 수준을 고려하고, 지방자치단체의 집행부와 참여주체 간의 협력관계를 구축할 수 있는 주민참여예산제 운영 모델을 채택하고, 지역의 실정에 맞는 점진적인 발전방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 광주광역시 북구 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 제도 운영과정에서 노정되는 문제점을 지속적으로 개선하는 제도 진화 노력을 통해 해당 지역의 특성에 맞는 주민참여예산제 모델을 구축해 나가야 한다. 일단 주민참여 수준이 낮은 모델을 선택하였더라도 여기서 멈추지 말고 단계적으로 그 수준을 높여나가는 전략을 구사할 필요가 있다.

3. 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위한 구축²³⁾

23) 이 부분 내용은 광채기(2005, 2006)에 의거하여 작성하였다.

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

이밖에 주민참여예산제도가 실질적으로 지역주민들의 선호에 기반을 둔 지방재정운명을 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.

나. 온라인 주민참여의 활성화

정보통신기술은 예산편성과정에 주민참여를 확대시키기 위한 전략적 수단이다. 예산편성과정에 대한 주민참여를 활성화시키기 위해서는 주민참여예산제의 법적·제도적 틀을 갖추어야 할 뿐 아니라 새로운 정보통신기술의 전략적 활용이 필요하다. 예산편성과정에 대한 주민참여를 강화하기 위해 활용 가능한 정보통신기술과 그 전략적 가치를 제시하면 다음과 같다(곽채기, 2006: 136-137).

〈표 12〉 주민참여예산제를 위해 활용 가능한 IT의 종류 및 전략적 가치

정보통신기술의 종류	인터넷 웹 기술, 휴대폰 문자메세지(SMS), SNS, 인터넷 방송, 시민방송, 지역 CATV 등
정보통신기술의 전략적 가치	신속성, 정확성, 쌍방향성(개방성, 투명성), 접근의 용이성, 형평성 등

위의 표를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 인터넷 웹 기술, 휴대폰 문자메세지, SNS, 인터넷 방송, 시민방송 등의 정보통신기술을 활용하면 전통적인 오프라인상의 주민참여를 강화시킬 수 있을 뿐 아니라 새로운 형태의 온라인(on-line) 주민참여방법을 확보할 수 있을 것이다(곽채기, 2006: 136).

첫째, 정보통신기술을 전통적인 오프라인상의 주민참여방법에 통합·접목시키면 예산편성과정에 대한 주민참여의 양과 질적 수준을 제고할 수 있다.

둘째, 예산편성과정에 대한 온라인상의 주민참여는 전통적인 오프라인상의 주민참여 방법이 안고 있는 시간 및 공간적인 제약, 장애인·노인 등 참여대상자의 제약 등의 한계를 보완할 수 있다. 특히, 정보통신기술의 쌍방향성을 전략적으로 잘 활용하면 전자포럼, 전자투표, 대화방 등을 통해 예산편성과정에 대한 주민참여의 질적 수준을 크게 제고할 수 있다.

이처럼 온라인 참여는 참여에 따른 기회비용이 커서 직접적으로 참여하기 어려운 계층이나 집단이 그들의 의사를 보다 신속하고 효율적으로 예산편성과정에 투입할 수 있다는 점에서 배제되어서는 안 되는 중요한 참여의 통로이다(임승후·김병섭, 2010: 80). 다만, 온라인 주민참여는 ‘정보격차’(digital divide)로 인한 보편적 접근성의 보장 문제와 특정 집단이나 개인에 의한 투표나 토론의 의도적 왜곡가능성 등의 한계를 안고 있다.

예산편성과정에 대한 주민참여의 유형을 정보제공(information), 협의(consultation), 적극적인 참여(active participation) 등으로 구분한 다음에 각 참여 유형별로 정보통신기술의 활용방법을 제시하면 〈표 13〉과 같다. 따라서 정보통신기술을 활용한 온라인 예산편성과정 주민참여방법으로는 온라인 포럼(사이버 포럼), 정책제안 및 토론, 온라인 여론조사, 온라인 투표 등을 활용할 수 있다. 또한 온라인 공간에서 참여를 보다 더 증진하고 참여의 심의성과 대표성을 확보하기 위해서는 오프라인 공론장과 온라인 공론장 사이의 교류가 필요하다.

〈표 13〉 주민참여의 유형과 정보통신기술의 활용 방법

주민참여의 유형		주민참여예산제 관련 제도	정보통신기술 활용방법
정보제공	수동적	정보공개 청구에 대한 대응	· 정보관리시스템 · 지자체 웹사이트와 포털사이트
	능동적	지자체의 능동적인 정보 공개 : 재정공시, 예산편성관련 정보공개, 주민참여 예산제 운영계획 공고, 의견수렴 결과 공개 등	· 지자체 웹사이트와 포털사이트 · 인터넷 방송, 시민방송, CATV
협 의	피드백 없음	예산편성관련 의견 접수	· 온라인 게시판 · 메일링 리스트
	피드백 있음	예산편성안에 대한 정책토론회 개최 등	· 온라인 서베이, 여론조사 · 온라인(사이버) 포럼 · SNS · FAQs
적 극 적 참 여	지자체 주도	예산편성관련 사업공모 등	· 정책제안 및 토론 · 전자 청원, SNS
	시민 주도	주민참여예산제의 시민참여조직 주관의 대안적 예산편성 의견 개발 및 수렴 등	· 전자(사이버)공동체 · 토론회의, SNS · 온라인 투표(전자투표)

다. 재정정보(예산편성안) 공개의 내실화

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.

특히, 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 예산편성결과를 일반주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 공개해야 한다. 이를 위해서는 사업예산제도를 활용하여 지역주민들이 어떤 사업에 얼마의 재원을 어떻게 사용하여, 그 성과는 어떤지를 일목요연하게 파악할 수 있는 정보 제공을 위해 노력할 필요가 있다.

라. 자치단체장과 공무원의 인식과 자세 변화

이제 대부분의 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 외형적으로는 도입하였기 때문에 앞으로는

특 집

주택시장과 지방세 정책

주민참여예산제도 운영 성과를 좌우하는 핵심 요소에 대한 체계적 관리가 이루어져야 한다. 이와 관련하여 김관보·김옥일(2007: 87-107)의 예산편성과정에 대한 시민참여 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 경험적 연구 결과에 의하면 정치체제의 참여 수용성, 즉 자치단체장의 참여 수용 의지, 수용성 높은 정치문화, 예산과정 시민참여에 대한 의회노력 등이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

따라서 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되는 가운데 성과를 제고하기 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 개인 업적평가시 반영 등)하는 것도 필요하다.

마. 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 예산참여시민위원회 간 마찰이 발생할 가능성도 문제점으로 지적되고 있다. 특히, 예산운영이 단기적 관점에서 미시적·기술적으로 운영되어 경제적 효율성을 해칠 가능성이 있다.²⁴⁾ 이밖에 지역주민들이 보조사업 등 목적사업에 대해 사업취소, 변경요구시 집행부와 충돌할 가능성도 있다.

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 이러한 역기능을 사전에 통제 또는 제어할 수

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

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 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.

바. 제약조건과 극복전략

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 재원 배분을 유보하여 두는 방안도 검토해 볼 수 있다. 특히, 우선순위의 합리적인 설정을 통해 가용재원의 제약조건을 완화하기 위해서는 사업타당성 분석을 체계적으로 수행하고, 우선순위에 따른 재원 배분원칙을 철저히 준수하는 것이 필요하다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 곽채기. 2003. “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”. 「법률행정논총」, 23(2). 전남대학교 법률행정
정연구소. 123-158.
- 곽채기. 2005. “주민참여예산제의 기본모형과 제도설계방안”. 「한국지방재정논집」, 10(1). 한국지방
재정학회. 247-276.
- 곽채기. 2006. 「광주광역시 북구 주민참여예산제 모델 구축에 관한 연구 용역」. 전남대학교 법률행정
연구소.
- 곽채기. 2007. 광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과. 「한국지방재정논집」,
12(3). 한국지방재정학회. 175-211.
- 곽채기. 2008. “주민참여예산제도의 운영 성과와 발전 과제”. 대전광역시 · 한국지방자치학회 주민참
여예산제 활성화를 위한 세미나 발표논문. 5-30.
- 곽채기. 2009. “대전광역시 주민참여예산제도의 개선방안”. 대전광역시 주민참여예산제 활성화를 위
한 세미나 발표논문. 5-21.
- 곽채기. 2011. “주민참여예산제도를 통한 지방재정의 건전성 제고”. 「지방자치」, 275. 52-55.
- 곽채기 · 박광우. 2005. “광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 성과평가 및 발전 방안”. 「주민참여예
산제 평가와 과제 시민토론회 자료집」. 광주광역시 북구 · 참여자치21. 8-66.
- 광주광역시 북구. 2003. 「나비의 작은 날개짓이 큰 폭풍으로:청년간부회의 발자취」.
- 김관보 · 김옥일. 2007. “예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구”. 「지방정부연구」, 11(2).
한국지방정부학회. 87-107.
- 김 응. 2001. “예산참여운동의 의의:브라질 PT의 참여예산제를 중심으로”. 「이론과 실천」, 2001년 10
월호. 민주노동당.
- 김 응. 2003. “참여예산사례:외국과 국내사례 소개”. 「예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안」.
민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 김 철. 2004. “시민참여예산제의 도입 필요성 연구”. 「한국정책학회 2003년 동계학술대회 발표 논
문」. 한국정책학회. 277-306.
- 김 철. 2008. “표준조례제도의 법정정책학적 분석: 주민참여예산제 운영조례 표준안을 중심으로”. 한국
정책학회 2008년 춘계학술대회 발표논문. 115-139.

- 나중식. 2004. “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도”. 「한국행정논집」, 16(3). 한국정부학회. 457-482.
- 나중식. 2005. “주민참여예산제도의 운영 모형에 관한 비교연구 : 브라질, 미국, 한국을 중심으로”. 「지방정부연구」, 9(2). 한국지방정부학회. 133-158.
- 박광우. 2003. “예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성”. 「예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안」. 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 박광우. 2005. “광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과”. 「한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집」. 한국지방재정학회. 71-90.
- 박광우. 2006. “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구”, 광주 : 전남대학교 대학원 행정학과 석사학위논문. 1-92.
- 송광운. 2009. “주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시 북구를 중심으로”. 조선대학교대학원 정치외교학과. 박사학위논문.
- 안성민 · 이영. 2007. 주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(4). 한국지방정부학회. 201-222.
- 안성민 · 최윤주. 2009. “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”. 「한국행정논집」, 21(4). 1369-1397.
- 안성민 · 최윤주. “지속가능한 참여민주주의의 실험: 참여예산제도의 검토”. 한국정부학회 2010년도 춘계학술대회 발표논문. 73-99.
- 윤태환. 2010. “지방자치단체 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구”. 강원대학교대학원. 행정학 석사학위논문.
- 임성일. 2011. “주민참여예산제도의 발전방향”. 「지방재정과 지방세」, 40. 68-95.
- 임승후 · 김병섭. 2010. “주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로”. 「한국행정학보」, 44(3). 61-86.
- 최상한. 2010. “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”. 「한국행정학보」, 44(3). 87-113.
- 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).

특 집

주택시장과 지방세 정책

- Dahl, R. A. 1956. A Preface to Democratic Theory. University of Chicago Press.
- Heimans, Jeremy. 2002. "Strengthening Participation in Public Expenditure Management", Policy Brief No.22, OECD, 1-43.
- Lieberherr, Françoise. 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.
- Serageldin, Mona, et al. 2004. "Assessment of Participatory Budgeting in Brazil". Harvard University Graduate School of Design Center for Urban Development Studies. 1-70.
- Shah, Anwar. 2007. Participatory Budgeting. Washington, D.C: The World Bank.
- Wampler, Brian. 2000. "A Guide to Participatory Budgeting". unpublished. www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf. 1-32.