

광역자치단체의 주민참여예산제 운영실태와 대안적 모델 : 대전광역시 사례를 중심으로

최진혁

충남대학교 정치행정학과 교수

I. 서론

그동안 지방자치단체의 예산편성은 시민의 관심사항이었으면서도 불구하고 폐쇄적인 관료적 의사결정체제에 의하여 시민과 괴리되어 집행부가 독점적으로 운영하여 왔다. 그러다보니 지방자치단체의 주민들은 해당 지방자치단체가 무슨 일을 어떻게 수행하고 있는가에 대한 재정적 표현으로서의 예산편성 및 집행에서의 알권리를 박탈당하는 모양새가 되고 말았다. 그러나 주민자치시대의 주민은 더 이상 자치단체가 공공서비스를 제공함에 있어 과거와 같이 수동적인 객체로서 존재하는 것을 거부하게 하였다. 즉, 이제는 자기지역의 문제에 직접 참여하여 어떻게 하면 우리의 자치단체를 위해 우리의 권리와 의무를 다 할 수 있을 것인가에서 적극적이고 능동적인 주체로서의 주민의 위치를 찾아가고 있다. 이에 따라 지방자치단체도 주민에게 보다 값싸고 양질의 서비스를 제공해야 한다는 측면에서 시민에 대한 대응성 강화를 위한 고객위주의 행정을 강조하고 있다. 이와 함께 최근의 신공공관리의 논조에 따라 시장주의적 경쟁의 원리를 존중하고 정부활동의 투입이나 과정을 강조하기보다는 성과에 초점을 두는 경영방식을 추구하고

특 집

주택시장과 지방세 정책

있다. 더 나아가 이제 시민사회와 더불어 자치단체와 함께 시정운영에 기본이 되고 있는 예산편성에 함께 함으로써 시정서비스를 함께 생산해내는 공동생산자로서의 시민의 위상을 정립해 나가려 하고 있다.

이러한 맥락에서 2006년 11월 대전광역시 예산과정에서 시민의 의사를 반영하고 예산운영을 감시하며 잘못된 부분을 시정할 수 있도록 하는 시민참여예산제도를 정착시키고자 대전광역시 주민참여기본조례를 제정하였고 2007년부터 광역자치단체로서는 처음으로 주민참여예산제를 전면 도입하였다. 요컨대, 대전광역시는 예산편성과정에 민주주의 원리를 실현하고자 하는 것으로 시민참여, 예산공개, 관리자 책임의 원리를 구현하고자 하는 것이다. 즉, 예산운영과정에 시민참여를 확대하고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대하여 공직(관료)사회는 책임을 지고자 하는 것이다. 민선자치 10여년의 경험에 비추어 자치단체장과 지방의회의 인기위주의 예산편성에서 오는 예산낭비나 지방재정의 비효율성 부문을 극복하고자 하는 것도 이와 같은 맥락(지방예산의 책임성 확보)에서 이해할 수 있다. 따라서 본 연구는 4년여에 걸쳐 진행되어 온 대전광역시 시민참여예산제도의 운영성과와 문제점을 진단해 보고, 대전광역시 시민참여예산제의 활성화 방안을 검토하면서 진정한 재정민주주의 실현을 완수하고 대전지역의 특성에 적합한 효율적인 성공모델을 제시해보고자 한다.

II. 시민참여예산제도의 이론적 배경

1. 주민(시민)참여예산제도의 정의

가. 주민(시민)참여의 개념과 지위

주민참여(citizen participation ; la participation des citoyens)는 다의적 개념이다. 그것은 학자의 관점에 따라 다양하게 정의되고 있으나¹⁾, 일반적으로 <지역사회의 일반시민이 공적으로 결정권이 부여된

1) 주민참여란 “공권력이 부여되지 않은 일반시민들이 공적 권한이 부여된 사람들의 행위에 영향력을 미칠 의도로 정책결정 과정에 참여하는 것”(Sidney Verba, 1967 : 53) ; “지역사회의 일반시민이 그 지역사회의 일반적 사항과 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정”으로 보아 주민참여의 본질적 요소로 일반시민(common amateurs), 권력(power), 결정(decision)을 들고 있다(J.V. Cunningham, 1972 : 595). “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반주민의 행위” (S.P. Huntington, 1976 : 5)로 보고 있다.

자들에게 정책이나 계획의 결정에 관하여 영향력을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정)을 의미한다(정세욱, 2005 : 372). 이렇게 정의할 경우 다음과 같은 요소가 내재돼 있음을 알 수 있다.

- 지역사회의 일반시민으로 표현되는 참여의 주체는 그 지역의 구성원인 다수의 비엘리트주민들이라는 사실이다.
- 공적으로 결정권이 부여된 자들에게 하는 행위이다.
- 정책이나 계획의 결정에 영향력을 미치는 행위이다.
- 영향력을 미칠 의도로 하는 행위이다.
- 다른 사람으로 하여금 생각하고 행동하게 하는 능력, 즉 권력이다.

주민(시민)이란 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자를 말한다. 주소를 가지고 있으면 자연인/법인을 불문하며, 또한 국적/인종/연령/행위능력을 묻지 않고 주민이 된다. 일반적 시민의 지위는 다음과 같이 고려해 볼 수 있다(smith, 1997 : 312 ; 이원희, 2004 : 248).

- 소비자(customer)로서의 시민 : 소비자로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하며 수동적 지위를 갖게 된다.
- 소유자(owner)로서의 시민 : 소유자로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이지만 현실적인 제약이 뒤따르는 한계가 있다.
- 가치중심(value-centered)의 시민 : 지역의 발전을 위해 공동 투자하는 가치형성자로서의 지위를 가진다.

그런데 최근의 지방행정환경변화에 따라 정부와 시민이 협력을 통해 공공서비스를 창출해야 하는 governance의 성격으로 볼 때 가치중심의 시민으로 변화해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

오늘날 자치행정의 기능은 점차 확대되어 복잡, 다기화, 전문화되고 있는 반면, 가용재원은 한정되어 있어 그 수행을 위한 효율성이 요구되고 있다. 또한 행정서비스의 공급과 결정과정에 주민의 의견이 존중되어 처리될 수 있어야 하는 민주성을 요구받고 있다. 즉, 의회민주주의의 보완, 주민들의 이견의 조정, 평범한 주민들의 의사 보호, 지역문제 해결을 위해 협력/지원의 지지를 이끌어 내는데 있다.

특 집

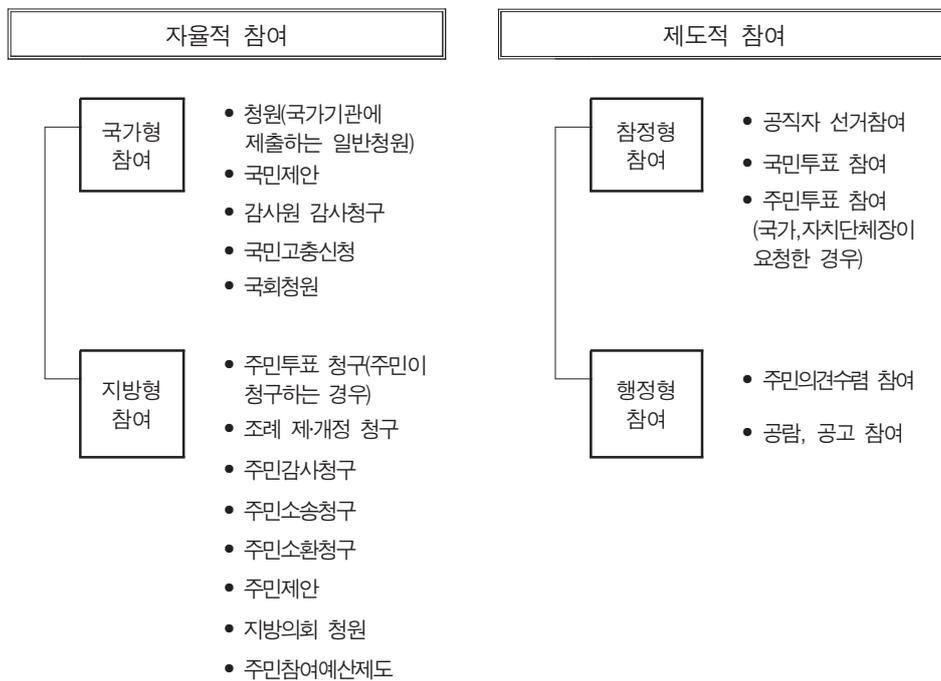
주택시장과 지방세 정책

요컨대, 자치행정에 있어 주민(시민)참여는 행정의 민주화를 위해서 뿐만 아니라 행정의 효율성 제고를 위해 필요한 것이다(정세욱, 2005 : 372-374).

나. 주민(시민)참여의 종류

오늘날 우리나라에 도입된 주민참여제도는 대체로 18가지로 소개되고 있다(육동일, 2008 : 22). 그러나 주민참여예산제와 맥락을 같이하는 지방자치정신에 부합한 직접민주주의 방식으로서 주민이 행하는 참여는 다음 <그림1>에서 같이 지방형 참여로 분류될 수 있을 것이다. 즉, 주민투표청구, 조례제/개정 청구, 주민감사청구, 주민소송청구, 주민소환청구, 주민제안, 지방의회청원, 주민참여예산제도가 그것이다.

<그림 1> 주민참여의 종류



그런데 이와 같은 주민참여는 몇 가지 기준에 의거 분류할 수 있을 것이다. 즉, 주민이 참여가 개별적인 것인지 아니면 집단적인 것인지, 자연발생적인 것인지 의도적인 것인지, 참여가 어느 정도로 제도화되어 있는 것인지, 주민이 참여에 어느 정도의 이니셔티브를 가지고 영향력을 행사하는 것인지, 주민이 어느 과정에 참여하는 것인지 등이 그것이다(정세욱, 2005 : 391-396).

다. 예산제도의 개념

일반적으로 지방자치단체의 예산이란 일정기간(회계연도)에 있어서의 지방자치단체의 수입(세입)과 지출(세출)에 관한 예정적 계산을 의미한다. 그런데 이러한 예산은 행정부(집행기관)가 예정적 계산하에 다음 회계연도의 수입과 지출에 관한 권한을 요구하면 입법부(의결기관)가 이를 심의하고 승인하여 행정부로 하여금 집행할 수 있게 한다. 예산은 하나의 사업계획인 동시에 재정계획인 것이며, 따라서 예산은 수입과 지출에 관한 것이기는 하지만 수입과 지출 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 정부(지방자치단체)의 사업을 운영하기 위하여 수입과 지출을 필요로 하는 것이다(강신택, 2000 : 16-17).

라. 주민참여예산제도의 개념, 필요성 및 유형

① 개념

주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 예산참여제도를 말한다. 이는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회의 동의 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다(곽채기, 2003 : 1).

요컨대, 주민참여예산제도는 지역사회의 주민이 예산편성과정에 직접 참여하여 (그들의 선호와 우선순위에 따라) 지방자치단체의 사업운영계획서인 예산을 스스로 결정할 수 있도록 하여 지방자치단체의 정책결정에 영향력을 행사하는 일련의 과정을 의미한다. 이러한 기회를 통하여 주민참여예산제도는 주민의 자기결정과 자기책임의 원칙을 준수하는 주민자치의 정신에 부합하는 제도적 장치로 간

특 집

주택시장과 지방세 정책

주된다.

대의민주주의에서의 예산결정은 행정부(집행부, 관료)가 주민을 대표하여 예산안을 편성하고 국민(주민)의 대표기관인 의회(지방의회)가 예산안을 심의함으로써 이루어진다. 행정부(집행부, 관료)가 예산편성과정에서 시민들의 의견을 수렴하고 시민요구에 부응한 예산편성을 도모한다는 사실은 그동안 관료중심적이었던 예산안 작성을 국민들에게 예산주권을 되찾아주려는 획기적인 예산개혁운동으로 나타난 것이었다(나중식, 2004 : 462). 이러한 주민참여예산제도의 특징은 다음과 같다.

- 지방재정운영에 대한 사전적 시민통제장치로 작용한다. 즉, 그동안 관료중심의 전통적 예산운영의 비효율성(자치단체장과 지방의원의 인기, 선심성위주의 비효율적인 재정운영)에 대한 시민통제적 성격이 있다.
- 주민자치시대에 부응하여 자치단체의 재정운영은 자기결정과 자기책임의 원칙이 기초가 되어야 하고, 주민의 재정주권에 근거해야 한다는 논리의 재정민주주의를 구현할 수 있는 제도적 장치로 간주된다.
- 민/관협치의 전형적인 사례로서 주민의 기대와 요구에 부응한 적실한 예산편성을 추구할 수 있고 민/관 공동의 이해와 합의형성을 위해 시민사회의 성찰을 강조한다.
- 뿐만 아니라 정부사업의 투명성과 정당성 확보에 따른 정부에 대한 신뢰형성이 제고된다. 그에 따라 시민들의 사회적 자본과 집단적 효능감을 확보하는 효과를 가져온다(곽현근, 2010 : 26 ; Uphoff, 2000 ; Foley & Edward, 1999).

② 필요성

- 주민자치의 실질적 구현
- 재정민주주의의 구현
- 지방재정의 건전성 확립
- 지방재정의 효율적 운영
- 민/산/관/학/연 협력거버넌스체계의 구축

③ 유형분류

따라서 예산편성과정에서 자치단체(집행기관)가 지역주민들에게 어느 정도 참여하게 할 수 있는 것인가에 대한 논의가 필요한 사안이다. 여기에서 ‘어느 정도’ 라는 논의는 참여의 ‘폭’ (참여의 기회를 가질 수 있는 공동체구성원의 수)과 ‘깊이’ (참여의 기회)의 의미로 확대해 논의해 볼 수 있을 것이다. 결국 주민참여예산제도는 예산참여의 수준을 단계적으로 접근하는 모습을 띠게 된다. Arnstein은 행정이 주민참여를 조작하는 단계로부터 주민이 완전한 영향력을 행사하는 주민통제의 단계까지의 8단계를 들어 설명하고 있어 이에 상응한 주민참여예산제도의 단계적 접근을 이해하게 한다(Arnstein, 1969 : 216-224).

〈그림 2〉 주민참여 단계

1	조작(manipulation)	비참여단계(degrees of non-participation)
2	치료(therapy)	
3	정보제공(informing)	명목적 참여단계(degrees of tokenism)
4	상담(consultation)	
5	회유(placation)	
6	협동관계(partnership)	주민권력단계(degrees of citizen power)
7	권한이양(delegated power)	
8	주민통제(citizen control)	

자료 : Arnstein, 1969 : 216-224

이러한 주민참여의 ‘폭’ 과 ‘깊이’ 에 따른 ‘어느 정도의 참여인가’ 에 따른 접근에 기초하여 국내학자로서 나중식(2004 : 462-463)은 예산참여의 유형을 ‘능동성과 주도권’ 및 ‘자치단체(정부)와 시민의 영향력 관계’ 를 기준으로 정부주도적 참여형, 민/관협의적 예산참여형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도적 예산참여형의 3단계로 구분하였다(표1 참조).

‘정부주도적 참여형’ 은 정부가 주도권을 갖는 참여제도로 시민은 참여는 하지만 제도적 절차에 따라 반응하는데 그칠 뿐 참여의 결과에 대하여 유의미한 결정력을 갖지 못한다. 즉, 형식적 참여예산제도에 그친다. 민/관협의적 예산참여형은 정부와 시민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여유형으로 시민과 정부간에 쌍방적 의사전달이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그러나 그 정도에 따라서 ‘적극적 협의형’ 과 ‘소극적 협의형’ 으로 다시 나뉘어진다. 마지막으로 ‘시민주도

특 집

주택시장과 지방세 정책

적 예산참여형'은 시민들이 예산결정과정에 적극적으로 참여하여 참여방식과 내용도 시민들이 결정하는 형태의 참여로써 상당한 주도권을 시민이 행사하는 주민통제형 참여예산제도라고 할 수 있다.

〈표 1〉 예산참여의 유형과 주민참여예산제도

구 분	참여유형	정부주도적 예산참여형	관 · 민협약적 예산참여형		시민주도적 예산참여형
			소극적협약형	적극적협약형	
예산결정권한		관료중심	협약에 의한 관료의사결정		시민중심
의사전달유형		하향식(정보제공형)	쌍방향(협약형)		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)

또한 광채기(2005)는 이전의 연구가 참여의 폭에 대한 고려가 간과되고 있음을 지적하면서 예산편성과정에 주민참여가 보장된다고 하더라도 지역주민들이 참여할 수 있는 지방재정의 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되느냐에 따라 주민참여예산제도의 성격과 유형이 크게 달라질 수 있음을 환기시켰다. 이에 따라 주민참여 수준과 대상 및 범위를 기준으로 다음과 같이 5가지 유형(주민협의-일반회계, 주민협의-통합재정, 민관공동결정-일반회계, 민관공동결정-통합재정, 주민주도결정-단위사업)으로 구분하여 제시하였다(표2 참조).

〈표 2〉 주민참여예산제도의 유형분류

참여범위	참여수준	주민협의	민/관공동결정	주민주도결정
단위사업				V
일반회계		I	III	
통합재정		II	IV	

자료 : 광채기(2008 : 8)

박광우(2006)는 주민참여의 폭 뿐만이 아니라 제도설계과정에서 제기되는 다양한 쟁점을 포괄하는데 일정한 한계가 있음을 지적하였다. 예컨대, 참여의 범위만 하더라도 예산회계종류 외에도 예산편성

절차, 예산편성과정 등을 고려할 필요가 있다는 것이고, 예산관련 정보의 공개와 의견반영범위를 어떻게 설정할 것인지를 고려해야 한다는 것이다. 또한 주민참여의 실효성을 제고시키기 위해 시민참여의 방법을 보다 정치하게 고민해야 하는데 특히 시민위원 선발과정에서 어떤 방법을 모색해야 할 것인지와 시민위원회의 권한을 어느정도 부여해야 할 것인가도 고민해야 할 과제인 것이다. 이러한 문제의식에 기초하여 민관협치형(소극적 협치형, 적극적 협치형), 민관협의형(소극적 협의형, 적극적 협의형), 관 주도형으로 구분하여 제시하였다(표3 참조).

민관협치형은 지방자치단체와 주민들이 상호협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모형이다. 적극적으로 예산관련 정보를 공개한 것을 토대로 지역총회나 예산참여시민위원회를 구성하고 예산정책토론회, 예산조정협의회 등을 통해 주민의견을 수렴/반영하고 있다. 특히 대부분 조례 등 제도적으로 주민참여예산제도를 도입해 시행한 경우이다. 그러나 참여도구의 진보성, 참여주체의 권한 등에 따라 '소극적 협치형'과 '적극적 협치형'으로 나뉘어진다. 둘째로 민관협의형은 지방자치단체가 부분적이거나 제한적인 방법으로 예산편성과정에 주민참여를 보장하는 모형이다. 예산관련 정보의 공개도 제한적이지만 예산정책토론회나 설명회 등 한정된 방법을 통해 주민의견을 수렴하는 경우이다. 조례제정 등 제도화보다는 집행부의 행정력에 의존해 주민참여예산제도를 시행하고 있다. 참여단계와 대상 및 범위에 따라 '소극적 협의형'과 '적극적 협의형'으로 구분하고 있다. 마지막으로 관 주도형은 지방자치단체가 일방적으로 예산편성과정에서 주민들의 의견을 듣는 형식으로 실효성이 의문시되는 모형이다. 지방자치단체가 일방적으로 위촉해 예산참여시민위원회를 구성하여 형식적으로 예산편성방향과 예산안에 대해 의견을 수렴하고 있기 때문이다. 따라서 관 주도형은 주민참여예산제도의 범주에서 제외시키고 있다.

〈표 3〉 우리나라 주민참여예산제도의 모형분류

구분 \ 모형	민관협치형		민관협의형		관 주도형
	소극적	적극적	소극적	적극적	
참여범위와 대상	포괄적 참여와 상호협력	구체적 참여와 상호협력	제한적 의견수렴	포괄적 의견수렴	형식적 의견수렴
참여수준과 내용	민관 협동과 참여결정	권한 공유와 공동결정	편성이전단계 협의	편성단계 협의	일방적 정보제공
제도적 의미와 성격	실질적 참여예산제		부분적 참여예산제		형식적 참여예산제

2. 주민참여예산제도의 변수와 이론적 분석들

기존연구에서 살펴본 바와 같이 주민참여예산제도는 참여의 범위와 대상, 참여의 수준과 내용 등으로 민·관의 관계형태를 설정하여 제시한 경우가 대부분이었다. 물론 이러한 접근방식이 주는 장점이 큼에도 불구하고 보다 정치(精緻)하게 세부적으로 그 영향관계를 발전시켜 나갈 필요가 있을 것 같다. 예를 들어 예산편성에 주민들을 참여시키는 것을 조례로 보장하고 있다하더라도 시장과 집행부 공무원의 인식과 의원들의 행태가 어떠하느냐에 따라 다른 성과물을 낼 수 있을 것으로 보기 때문이다. 그 뿐만 아니라 자치행정구조가 주민에게 얼마나 실질적인 참여를 보장하고 있는 것인가에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 더 나아가 주민의 의식, 가치관이 어느 정향에 속해 있는 것인가(소극적 주민관, 적극적 주민관, 공동생산자적 주민관), 그리고 중앙정부와의 관계, 시민단체와의 관계설정이 어떻게 자리잡고 있는 것인가에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 주민참여예산제도에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 보다 구체화하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

그런 배경에서 주민참여예산제도에 영향을 미치는 요인을 자치단체와 주민간에 예산편성을 두고 영향력행사를 하는 주요 집단과 그를 둘러싼 환경적 요소를 중심으로 집행부(자치단체장, 공무원), 의결기관(지방의회), 자치행정구조와 기능, 주민, 환경으로 나누어 다음과 같은 가설을 설정해 보았다(표4 참조).²⁾ 그리고 주민참여예산제도는 행정의 민주화(정치적 민주성의 논리)를 위해서 뿐만 아니라 행정의 효율성(경제적 효율성의 논리) 제고를 위해 추구하고 있는 것이기 때문에 결국 성공적인 시민참여예산이 되기 위해서는 이들의 요소가 고려된 주민참여예산체제를 구축할 수 있을 때 가능한 것으로 본다(그림3 참조).

가. 집행기관(자치단체장과 공무원 : 관료)

① 주민참여예산제도에 대한 인지도, 필요성의 인식정도

지방자치단체의 장과 공무원들의 시민참여예산제도에 대한 인지가 왜곡되어 있거나 그 필요성의

2) 정세욱 교수의 논문체계를 원용하여 발전시켰음을 밝혀둔다.

인식정도가 낮을수록 주민참여예산제도는 소극적이 되는데 비하여, 인지가 정확하거나 필요성의 인식정도가 높을수록 주민참여예산제도는 활성화된다.

② 가치관, 성격

자치단체장과 공무원이 권위형가치관과 폐쇄적 성격의 소유자일수록 가능한 한 주민참여예산제를 허용하지 않으려는 성향이 있으며, 일반적으로 민주형 가치관과 개방적 성격을 가진 단체장과 공무원이 많을수록 가능한 한 주민참여예산제를 확대하려는 성향이 있다. 이는 주민참여예산제도가 효과적으로 이루어지려면 단체장과 공무원의 민주주의적 마인드가 전제되어야 하기 때문이다.

③ 적극적인 관심과 지원여부

자치단체장과 집행부공무원이 주민참여예산제도에 대해 적극적인 관심을 나타내지 않거나 지원을 해주지 않거나 해주더라도 약한 경우에는 주민참여예산제도는 소극적, 미온적, 타율적으로 나타나는데 비하여 적극적인 관심과 지원이 강하게 나타날수록 주민참여예산제는 적극적, 활성화적, 자율적으로 나타나게 된다.

나. 의결기관(지방의회)

① 주민참여예산제도에 대한 인지도, 필요성의 인식정도

지방의회의원들의 시민참여예산제도에 대한 인지가 왜곡되어 있거나 그 필요성의 인식정도가 낮을수록 주민참여예산제도는 소극적이 되는데 비하여, 인지가 정확하거나 필요성의 인식정도가 높을수록 주민참여예산제도는 활성화된다.

② 가치관, 성격

지방의회의원이 권위형가치관과 폐쇄적 성격을 가질수록 가능한 한 주민참여예산제를 허용하지 않

특 집

주택시장과 지방세 정책

으려는 성향이 있으며, 일반적으로 민주형 가치관과 개방적 성격을 가진 의회의원이 많을수록 가능한 한 주민참여예산제를 확대하려는 성향이 있다. 이는 주민참여예산제도가 효과적으로 이루어지려면 지방의회의원의 민주주의적 마인드가 전제되어야 하기 때문이다.

③ 지방의회의 협조여부

지방의회가 주민참여예산제도에 대해 협조를 하지 않거나 방관자적 내지 부정적 태도로 임할수록 주민참여예산제도는 미온적이 되며, 적극적인 협조와 주인자적 내지 긍정적인 태도로 임할수록 주민참여예산제도는 활성화된다.

다. 자치행정구조와 기능

지방자치행정이 어느 정도 공개되는가, 참여자의 범위가 어느 정도 넓은가, 어떠한 예산과정까지 참여할 수 있는가, 참여의 경로는 얼마나 다양한가, 주민의사를 존중하는 자치행정의 풍토가 어느 정도 조성되어 있는가에 따라 주민참여예산제도는 그만큼 영향을 받는다.

① 예산편성관련 자치행정정보의 공개정도/양질의 행정정보 제공정도

자치행정을 비밀리에 수행할수록 주민참여예산제도는 미온적인데 반하여 공개하여 수행할수록 주민참여예산제도는 활성화된다. 또한 양질의 행정정보를 공개하는 정도에 따라 참여예산제도의 성패가 달려있다. 그것은 아무리 참여의 기회가 많을지라도 양질의 행정정보를 접할 수 없으면 그만큼 예산참여의 성과는 떨어지기 때문이다.

② 참여자의 범위

자치단체가 참여자의 범위를 제한할수록 주민참여예산제도의 실효성은 그만큼 낮아지며(불평등성), 참여자의 범위를 확대하여 가능한 한 최대의 참여를 도모할수록 주민참여예산제도는 실효성이 제고된다(평등성). 그러므로 지방자치단체는 주민참여조직을 장악하고 있는 지방의 유력자나 일부계층

의 의견만을 들어서는 아니 되며, 무력감, 소외감에 빠져있는 일반주민과 소극적 참여, 방관적 자세를 가진 주민들을 참여시킴으로써 참여자의 폭을 넓혀야 하는 것이다. 그럼으로써 예산정책결정의 정당성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다.

③ 참여가능한 예산편성과정과 분야

주민이 참여할 수 있는 예산편성과정과 분야가 제한되어 있을수록 주민참여예산제도의 실효성은 낮아지는데 비하여, 그것이 넓을수록 그 실효성은 그만큼 높아진다. 따라서 지방자치단체는 예산편성의 준비단계로부터 주요사업선정과 시행 및 통제에 이르기까지 즉, 예산편성, 집행, 평가과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 준비해야 하는 이유가 그것이다. 주민참여예산제도가 어느 예산분야에까지 가능한가에 대해서는 명확한 기준이 없다. 다만 그것은 주민생활에 직결된 주민자치관련 사업분야에 한정시키는 것이 바람직할 것이다.

④ 참여경로

지방자치단체가 주민들의 참여경로를 제한할수록 주민참여예산제도는 미온적이 되지만 반대로 이를 확대할수록 주민참여예산제도는 그만큼 활성화된다. 더 나아가 주민들의 의사가 실질적으로 반영될 수 있는 의사결정구조를 가지고 있느냐 그렇지 않느냐에 따라, 주민들의 다양한 의견들이 합리적으로 조정될 수 있는 의사결정구조를 가지고 있느냐, 그렇지 않느냐에 따라 주민참여예산제도는 미온적이 될 수도 있고, 활성화될 수도 있을 것이다.

라. 주민

① 관심, 태도, 참여의사, 의욕

주민들의 관심이 낮고 태도가 소극적이고 참여의사와 의욕이 적어 타율적으로 행동할수록 주민참여예산제도는 미온적으로 나타나는 반면에, 이에 관심이 높고 태도가 열성적, 적극적이며 참여의욕이 높아 자율적으로 행동할수록 주민참여예산제도는 활성화된다. 참여자의 범위가 소수의 적극적 참여

특 집

주택시장과 지방세 정책

자나 특수이익에 관련된 일부 주민에 한정될 경우에는 오히려 결정의 평등성과 공정성을 저해하는 결과를 낳게 될 수 있다.

② 주민의 조직력

주민들의 조직력이 약할수록 주민참여는 미온적이 되며 조직력이 강할수록 주민참여예산제도는 활성화된다. 조직응집력은 주민에 따라, 지역에 따라 상이할 수 있다. 전통적으로 잘 보존된 지역주민의 조직응집력이 불량한 과도적 지역주민의 그것보다 강하며, 고소득층의 조직응집력이 저소득층의 그것보다 강하다는 가설을 설정할 수 있는 이유이다(Jewel Bellush & Murray Haushnecht, 1967 : 279 ; 정세욱, 2005 : 381).

③ 리더십/영향력

주민의 리더십의 정도에 따라 주민참여예산제도의 성과는 달라진다. 주민의 리더십은 지역에 따라 상이하다. 어떤 지역은 주민들의 리더십이 활발하며 어떤 지역은 이러한 리더십이 미약하다. 전통지방적이고 안정화된 지역에서는 토착적인 리더십이 문제를 파악하고 그 대책을 강구하는데 선도적 역할을 할 능력이 있다. 또한 주민의 예산참여활동이 자치행정에 얼마나 영향력을 미치고 있느냐도 중요한 판단기준이 된다. 주민들이 아무리 적극적으로 참여예산제에 참여하고 있다하더라도 실제로 영향력을 행사하지 못한다면 주민들의 참여의욕이 떨어지고 결국 주민참여예산제는 실패하게 될 것이기 때문이다.

④ 주민조직의 특성

주민조직의 구성원간에 이해관계가 크게 상충하거나 의견대립이 심할수록 이를 조정하기 위하여 주민참여의 필요성은 더욱 절실해지지만 그 실효성은 오히려 감소되며, 구성원들이 각자의 이해관계에 집착하기에 앞서 굳게 결속할수록 적극적인 참여가 가능해진다.

⑤ 의식수준, 자치의식, 가치관

주민들이 의식수준이 낮고 자치의식이 희박하며 부정적 가치관을 가지고 있을수록 주민참여예산제는 미온적이 되며, 의식수준이 높고 자치의식이 투철하며 긍정적 가치관을 가지고 있을수록 주민참여예산제도는 활성화된다. 즉, 주민의 예산참여제도는 집행부와 시민단체가 함께 만들어간다는 공동체적 의식이 발현될 때 활성화될 수 있기 때문이다.

마. 환경

① 중앙정부로부터의 자주성의 정도

중앙정부로부터의 자치단체의 자주성이 낮을수록 주민참여예산제도는 소극적이 되며, 자주성이 높을수록 주민참여예산제도는 적극적으로 된다. 주민참여과정의 민주화가 요청될수록, 예산편성과 집행이 주민의 협동적 참여를 필요로 할수록, 예산편성과 집행에 지방자치단체의 자주성을 더 요구하기 때문이다. 즉, 자치단체가 중앙정부의 정책을 지방에 시행하는데 그친다면 주민의사의 수렴 및 정책에의 반영을 기대할 수 없다. 따라서 주민참여예산제도를 촉진시키려면 그 지역 내의 사무를 스스로 처리하는 자치권과 자주성을 강화해야 하는 이유이다.

② 매스컴의 발달정도 / 정보처리능력

컴퓨터와 통신기술이 발달되어 있지 않고 정보처리능력이 부족하면 주민참여예산제도는 그만큼 낮아지는데 비하여 그것이 발달될수록 주민참여예산제도는 활성화된다. 사이버예산제도(Cyber budgeting system)를 구축할 수 있는 여건이 양호하냐 그렇지 않느냐에 따라 달리 나타날 수 있다. 이는 참여경로의 문제와도 연계하여 논의할 수 있는 부분이다.

③ 시민단체의 지원활동여부

시민단체가 주민참여예산제도에 대해 소극적이거나 지원활동을 게을리 할수록 주민참여예산제도는 미온적, 타율적이 되며, 적극적인 지원과 협력이 왕성하게 이루어질수록 주민참여예산제도는 활성화될 것이다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

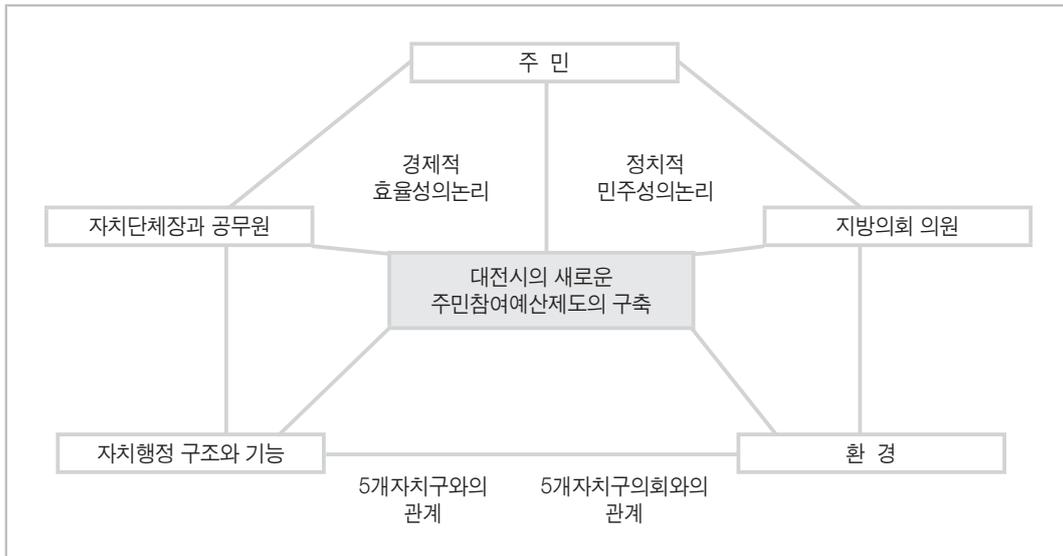
④ 지방자치단체와 주민간의 신뢰여부

지방자치단체와 주민간의 신뢰관계가 부족 내지 빈약하면 주민참여예산제도는 미온적이 되며, 충분 내지 강하면 주민참여예산제도는 활성화된다. 즉, 사회적 자본이 강할수록 주민참여예산제도는 활성화 될 것이다.

〈표 4〉 주민참여예산제도의 변수

변 수	미온적/소극적/타율적	활성화/적극적/자율적
1. 자치단체장과 공무원 -인지도, 필요성의 인식정도 -가치관, 성격 -적극적인 관심과 지원여부	왜곡/낮음 권위형, 폐쇄적 없거나 약함	정확/높음 민주형, 개방적 있거나 강함
2. 지방의회의원 -인지도, 필요성의 인식정도 -가치관, 성격 -지방의회의 협조여부	왜곡/낮음 권위형, 폐쇄적 비협조	정확/높음 민주형, 개방적 협조
3. 자치행정구조와 기능 -예산편성관련 자치행정정보의 공개정도 /양질의 예산정보 제공정도 -참여자의 범위 -참여가능한 예산편성과정과 분야 -참여경로(참여방법)*	비밀주의 제한 한정(불평등) 제한, 좁음	공개주의 확대 넓음(평등) 다양, 넓음
4. 주민 -관심, 태도, 참여의사, 의욕 -주민의 조직력 -리더십/영향력 -주민조직의 특성 -의식수준, 자치의식, 가치관	소극적, 냉담 약함 미약함 갈등, 대립 낮음, 부정적	적극적, 열성 강함 강력함 단결, 결속 높음, 긍정적
5. 환경 -중앙정부로부터의 자주성의 정도 -매스컴의 발달정도 / 정보처리능력 -시민단체의 지원활동여부 -지방자치단체와 주민간의 신뢰여부(사회적 자본)	낮음 미발달, 부족 약함(소극적) 빈약(부족)	높음 발달, 높음 강함(적극적) 강함(풍부)

〈그림 3〉 대전광역시 주민참여예산제도의 성공적 모델 : 분석의 틀



Ⅲ. 대전광역시 시민참여예산제도의 현황

1. 도입배경과 기본이념

대전광역시 주민참여예산제도는 참여정부가 마련하였던 ‘참여적 지방재정운영’의 일환으로 2004년 지방자치단체 예산편성지침을 통해 ‘주민참여형 예산편성제도’의 도입을 권장하면서 마침내 2005년 6월 지방재정법 개정으로 주민참여예산제 도입을 위한 법적 근거가 마련되면서 대전광역시장의 강한 의지와 시민단체들의 적극적인 요구와 함께 광역자치단체로는 처음으로 2006년 11월 주민참여기본조례(대전광역시조례 제3447호)를 제정하면서 출발하게 되었다. 대전광역시 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위한 주민참여의 기본적 사항을 정함으로써 대전광역시와 대전시민이 협력하여 지역사회의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하면서 시민 모두가 평등하게 시정에 참여할 권리를 가지고 시와 시민이 협력하여 시민복지와 삶의 질 향상에 공동노력하는 것을 기본이념으로 하고 있다. 주민참여예산제의 근거규정이 되고 있는 제8조(예산편성의 주민참여) 규정에 따라 시장은 예산을 편성

특 집

주택시장과 지방세 정책

하는 단계에서부터 시민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 행정정보공개와 주민참여의 기회를 주어야 한다고 하였다. 물론 같은 맥락에서 제4조에서는 시장의 책무를 밝히고 있다.³⁾ 아울러 시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 시민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산 운영계획을 매년 수립하여 일정기간동안 시 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 하며, 예산편성에 대한 시민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있도록 하였다.

2. 예산참여시민위원회의 구성과 운영

그리고 대전시는 시민참여예산제도를 완수하기 위하여 제도도입 및 운영을 위한 행정조직인 대전광역시 예산참여시민위원회를 구성하였다(제9조; 그림3 참조). 즉, 시민의 예산참여에 관한 심의사항(예산편성방향에 대한 의견수렴, 예산에 대한 시민의견수렴과 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견제출, 예산정책토론회 개최 등 시민의 의견수렴활동, 시민을 대상으로 한 교육, 설명, 홍보활동)을 처리하기 위해 설치하였다. 예산위원회는 연임이 가능한 임기 2년의 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 50인 이상 70인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선하도록 하였다. 그리고 위원선임은 대전광역시의회, 자치구청장 및 '비영리 민간단체지원법'에 의한 대전 지역에 소재하는 비영리민간단체에서 추천한 자와 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉하는 것으로 하였다. 예산위원회는 매년 1회 이상 개최할 수 있으며, 필요한 경우 관계공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등을 요구할 수 있게 하였다. 예산위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하는 것으로 하였다.

주민참여기본조례에서 규정하고 있는 예산참여시민위원회의 운영에 관한 사항은 2009년 2월 개정된 "대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정"을 통해 구체적으로 설계되고 있다. 이 규정(제3조)에서는 주민의 복리증진 및 시 지역 공동체의 형성, 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현, 다양한 주민의견 수렴 및 주민여론을 통한 예산편성의견 제시, 분과위원회별 자율적 운영의 유도, 정치적·사적인 목적으로 이용금지 등을 운영원칙으로 규정하고 있다.

3) 제4조(시장의 책무) ①대전광역시장은 주민참여를 제도화하고 주민참여기회의 확대제공은 물론, 주민참여를 원활히 추진하기 위하여 행정정보의 공개에 최선의 노력을 하여야 한다. ②시장은 교육, 홍보 등을 통하여 주민참여의식을 고취시키는 데 노력하여야 하고 이행사항에 대하여 연1회 이상 정기적으로 점검하고 의회에 보고하여야 한다.

그리고 예산참여시민위원회의 효율적 운영을 위하여 8개 분과위원회를 두며(제1기에는 8개분과위원회, 제2기는 7개분과위원회)(표7,8,9 참조),⁴⁾ 시의 각 실·국·본부·관, 사업소는 분과위원회에 참여하도록 하고 있으며, 모든 위원은 본인의 희망 및 전문성 등을 고려하여 분야별 분과위원회에 균형 있게 배정하도록 하고 있으며, 분과위원회의 회의소집은 시장 또는 분과위원회의 운영에 참여하는 선임 실·국장이 하는 것으로 하고 있다(운영규정 제5조①②④). 그리고 예산참여시민위원회는 위원회의 효율적 운영을 위하여 위원장과 부위원장, 각 분과위원장이 당연직 위원으로 참여하는 운영위원회를 설치하여 운영하도록 하고 있다(운영규정 제6조). 운영위원회는 위원회를 대신하여 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 위원회와 분과위원회간 의견조정에 관한 사안, 긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안, 기타 위원장이 운영위원회의 심의로 충분하다고 결정하는 사안 등의 사안에 대한 심의역할을 수행한다(운영규정 제6조 ④). 또한 예산참여시민위원회는 주민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발을 위해 필요한 경우 전문가, 관련분야 종사자, 공무원 등이 참여하는 주민참여예산연구회를 구성·운영할 수 있도록 규정하였다(운영규정 제7조). 이에 따라 연구회 운영을 위하여 주민참여예산연구회 구성·운영계획이 마련되었으며, 이 운영계획에 따라 연구회는 예산참여시민위원회 위원 중 전문가/관련분야종사자/시민단체, 관련분야 공무원 등으로 구성하도록 하였다. 그리고 주민참여예산연구회는 ①주민참여기본조례, 예산참여시민위원회운영규정 개정연구, ②주민참여예산제의 효율적 운영방안, ③주민참여예산제의 운영에 따른 활성화방안, ④ 예산정책 개발 및 교육 등의 기능을 수행하도록 하였다.

대전광역시 주민참여기본조례의 관련규정에 의하여 예산참여시민위원회는 시의회(17명), 구청장(10명), 시민단체(4명)의 추천과 예산에 대한 학식과 경험이 있는 자 26명의 추천을 통해 도합 58명으로 구성·운영하였다(제1기;2007년 1명 사퇴로 인해 57명). 이후 2009년 7월 제2기부터는 68명으로 구성·운영되고 있다(표6참조).

한편 주민참여예산연구회는 2008년 5월에는 전문분야 3명, 시민단체 2명, 일반분야 2명, 공무원 2명으로 총 9명으로 운영하였는데 2010년 3월에는 전문분야 2명, 시민단체 3명, 일반분야 2명, 공무원 2명

4) 제2기 때에는 경제과학분과위가 제1기 초기의 경제통상분과위원회와 미래산업분과위원회를 통합하여 운영하다가 제3기 때에는 다시 경제산업분과위와 과학기술특화분과위로 이분되었다. 따라서 현재 8개 분과위의 구성을 유지하고 있다(표7, 8, 9 참조).

특 집

주택시장과 지방세 정책

의 총 9명으로 그 구성원 수는 같았지만 전문분야와 시민단체 인사의 비중이 바뀌는 모습을 보였다. 즉, 예산에 대한 전문성보다는 시민단체의 의사를 존중하는 민주성에 보다 의미를 부여하였던 것으로 볼 수 있다.

주민참여예산제도의 운영을 위한 예산참여시민위원회 및 분과위원회, 주민참여예산연구회 등을 구성한 다음에 매년 주민참여예산제 교육 1회, 예산편성을 위한 설문조사 1회, 예산편성내역 설명회 1회, 분과위원회별 예산편성의견수렴 활동 1회 등의 활동을 수행하고 있다.

요컨대, 대전광역시가 제1기-제2기에 추진한 주민참여예산제도의 전반적인 구체적 전개상황(내용)은 다음과 같았다(표5 참조).

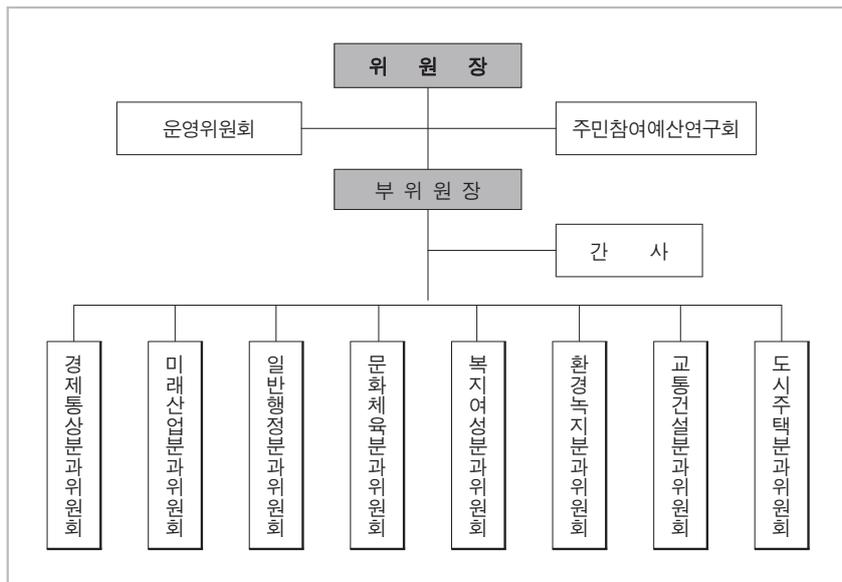
〈표 5〉 주민참여예산제 추진상황(제1기-제2기)

2006.11.10	대전광역시 주민참여기본조례 제정(전문 13조문 중 2조문) - 조례 제8조(예산편성의 주민참여), 제9조(예산참여시민위원회)
2007.6.20	대전광역시 예산참여시민위원회 구성(1기 시민위원 위촉) - 시 의회, 자치구, 각 기관·단체 추천자 58명 위원 위촉
2007.7.23	주민참여예산제 전용 홈페이지 구축(http://ppbudget.metro.daejeon.kr) - 제도개요, 운영계획, 설문조사, 예산교실 등 6개 하부메뉴로 구성
2007.8.14	예산참여 운영위원회 간담회(분기별 1회) - 위원장, 부위원장, 분과위원장 구성 - 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 의견조정
2008.4.30	주민참여예산 활성화를 위한 예산연구회 구성운영(분기별 1회)
2008.7.30	조직개편으로 인한 분과위원회 구성 조성 - 재정운용현황 및 예산제도 이해, 주민참여예산제의 성공적 운영전략 강의, 예산참여시민위원회 운영규정 개정 임원 선출(위원장 및 부위원장) 등
2009.2.19	분과위원회 개최횟수 확대(1회→2회)
2009.7.29	대전광역시 예산참여시민위원회 구성(2기 시민위원 위촉) - 68명 위원 위촉, 예산실무교육과 운영규정 개정
2010.3.18	전체회의 - 2010년 예산편성내역 설명회 - 2010년 주민참여예산제 운영계획 심의의결
2010.6.1~7.20	설문조사(50일) - 2011년 예산편성을 위한 설문조사 - 우선투자순위 항목 등 12개 문항

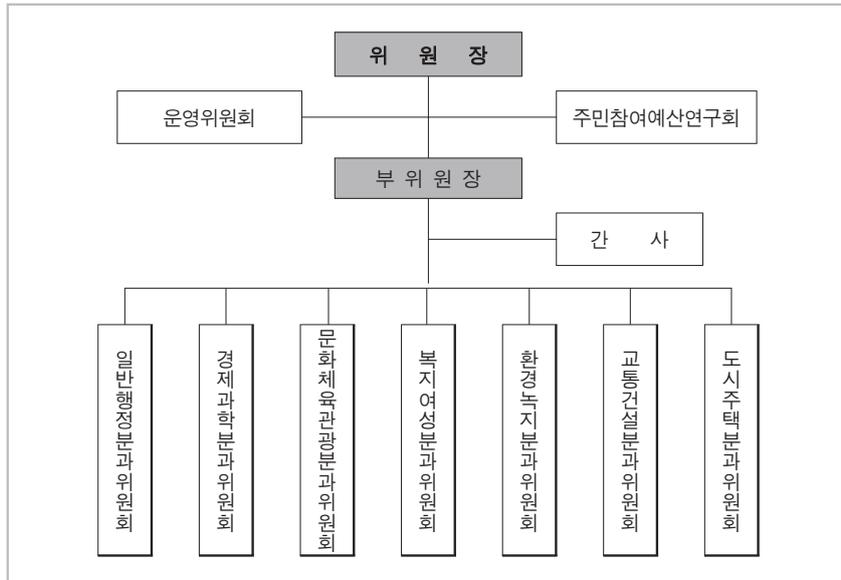
2010.6.18	세미나 개최 및 예산학교 운영 - 주민참여예산제 활성화 방안 및 IT 활용 참여방안 - 민간단체에 보조금 지급 실행
2010.7.13	전체회의와 분과위원회 개최 - 상반기 운영결과 및 하반기 운영계획 심의 - 7개 분과, 1차 분과위원회별 개최
2010.9.10~17	경제과학분과 등 2차 분과위원회별 개최
2010.10.5	시민공청회 - 2011년 예산편성을 위한 시민 의견수렴

자료 : 대전광역시, (2011), 예산참여시민위원회 회의자료.

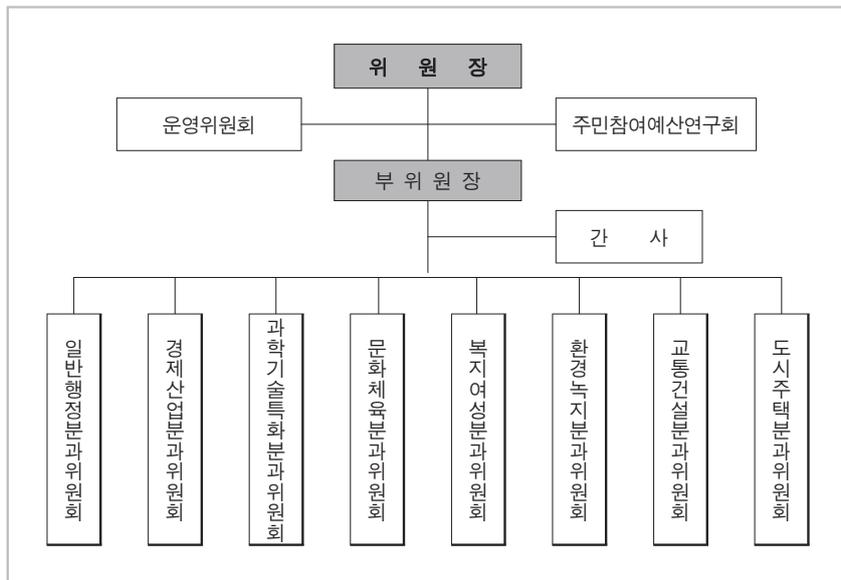
〈그림 4〉 예산참여시민위원회 구성(07년 초기 : 제1기)



〈그림 5〉 예산참여시민위원회 구성(09년-11년 : 제2기)



〈그림 6〉 예산참여시민위원회 구성(11년-현재 : 제3기)



〈표 6〉 예산참여시민위원회 구성현황

추천의뢰처	인 원					내 용	비고
	07	08	09	10	11		
계	58	58	57	68	68*		
시의회	18	18	17	17	18	시의회 의원별 1명씩 추천	대표성
자치구청장	10	10	10	15	15	지역내 인사(구별 2명씩)	지역성
시민단체	4	4	4	7	7	대표적인 비영리민간단체 추천	전문성
실·국, 대학 재정·회계·세무관련학회 경제·경영인행정동우회	26	26	26	29	29	예산에 대한 학식과 경험이 있는 자 -공인회계사, 세무사, 행정/경제/세무/회계학과 교수, 경제/기업인, 예산업무 경험 전직 공무원 등 -현장/실물의 각계인사 다수 위촉	전문성

*70명으로 증원예상
자료 : 대전광역시, (2011), 예산참여시민위원회 회의자료.

〈표 7〉 예산참여시민위원회의 분야별 분과위원회 구성현황(2007-2008년 : 제1기전반부)

분과위	경제과학 분과위	투자통상 분과위	일반행정 분과위	문화체육 분과위	보건복지 분과위	환경녹지 분과위	교통 분과위	도시건설 분과위
관련 실·국	경제과학국	투자통상 본부	공보관실 감사관실 정책프로젝 트팀 기획관리실 자치행정국 소방본부	문화체육국	보건복지 여성국	환경녹지국 상수도사업 본부	교통국 지하철건설 본부	도시건설 방재국 건설관리 본부
주관과	경제정책과	투자유치팀	자치행정과	문화예술과	복지정책과	환경정책과	교통정책과	도시계획과

자료 : 대전광역시, (2008), 예산참여시민위원회 회의자료.

〈표 8〉 예산참여시민위원회의 분야별 분과위원회 구성현황(2009-2011 : 제2기)

과별	일반행정 분과위	경제과학 분과위	문화체육 관광분과의	복지여성 분과위	환경녹지 분과위	교통건설 분과위	도시주택 분과위
과별	공보관 감사관 기획관리실 자치행정국 소방본부 인재개발원	경제과학국 농업기술센터	문화체육관광국 한밭도서관	복지여성국 보건환경연구원	환경녹지국 상수도사업본부	건설교통국 건설관리본부	도시주택국
주관과	정책기획관	경제정책과	문화예술과	복지정책과	환경정책과	교통정책과	도시계획과

자료 : 대전광역시, (2010), 예산참여시민위원회 회의자료.

특 집

주택시장과 지방세 정책

〈표 9〉 예산참여시민위원회의 분야별 분과위원회 구성현황(2011-현재 : 제3기)

분과위	일반행정	경제과학 분과위	과학기술 특화분과위	문화체육 관광분과위	복지여성 분과위	환경녹지 분과위	교통건설 분과위	도시주택 분과위
과별	공보관실 감사관실 기획관리실 자치행정국 소방본부 인재개발원 경제과학국	경제산업국 농업기술센터	과학기술 특화추진 사업본부	문화체육국 관광국 한밭도서관	복지여성국 보건환경연 구원	환경녹지국 상수도사업 본부	건설교통국 건설관리본부	도시주택국
주관과	정책기획관	경제정책과	특화산업과	문화예술과	복지정책과	환경정책과	교통정책과	도시계획과

자료 : 대전광역시, (2011), 예산참여시민위원회 회의자료.

IV. 운영성과 및 한계

1. 주민의견수렴 예산반영

대전시가 주민참여예산제를 통하여 기존의 집행부 일방적인 예산편성방식에서 벗어나 지역주민의 의견을 수렴하고 그 결과를 예산안에 반영한 것으로 볼 수 있다. 즉, 대전광역시가 2008년도 예산안 편성에서 설문조사, 분과위원회, 시민공청회 등을 통하여 구체적인 사업에 대한 예산반영을 수행하였다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다(표10 참조). 즉, 새롭게 제시된 예산 없이 부서요구 예산 범위 내에서 의견을 제시하였던 것이고, 부서별 주요사업을 분과위원회 명의로 추천하고, 그 방향에 대한 의견을 제시하였던 것이다(표12, 13, 14, 15 참조). 그 이후 2011년 예산반영내역을 보면 설문조사 61건(6,127억원), 분과위원회 8건(9억원), 공청회 6건(62억원)으로 총 75건(6,198억원)으로 나타나 설문조사에 의한 예산반영(81%)이 증가 되고 있음을 알 수 있다(표11 참조).

〈표 10〉 주민의견수렴 및 반영내용

총괄 (단위 : 건, 백만원)

구 분		계(예산)		예산반영 요구		주요사업 추천		방향성 의 건
		건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	
총 계	요구	35	243,804	26	221,479	9	22,325	29
	반영	30	235,696 (96.7%)	22	219,220 (99.0%)	8	16,476 (73.8%)	검토중
설문조사	요구	9	177,286	9	177,286	-	-	9
	반영	8	176,951	8	176,951	-	-	검토중
분 과 위 원 회	요구	19	61,247	10	38,922	9	22,325	9
	반영	16	54,502	8	38,026	8	16,476	검토중
시 민 공 청 회	요구	7	5,271	7	5,271	-	-	11
	반영	6	4,243	6	4,243	-	-	검토중

※ '08 예산 2조 4,021억원중 주민참여예산제를 통해 거론된 예산 2,192억원(9.1%), 각 의견중 3건 3,663백만원 중복(일자리 창출, 셋째아관련, 자전거 타기 좋은도시)

〈표 11〉 2011년 예산 반영 내역

제안(건의) 구분	2011년 예산반영			비 고
	건수	금액(억원)	미반영(건수)	
계	75	6,198	11	
설 문 조 사	61	6,127	9	
분과 위원회	8	9	1	
공 청 회	6	62	1	

자료 : 대전광역시, (2011), 예산참여시민위원회 회의자료.

〈표 12〉 예산반영요구(네티즌)

(단위 : 백만원)

연번	제 안	제 안 내 용	예산반영 내역	비 고
1	네티즌 5명	· 일자리창출예산 반영	· 출형인력은행 20 · 1사1인 더 채용 10 · 고용촉진 201 · 공공근로 792	총 1,023
2	네티즌 1명	· 노은지구 소방서 설치	· 노은 119안전센터 설치 616	
3	네티즌 4명	· 노후 소방청사 신축 및 장비보강	· 서부소방서 이전 3,551 · 소방장비 교체 보강 4,599	기금 1,500포함
4	네티즌 2명	· 저소득층 지원예산증액	· 저소득층 기초생활보장 112,924	

특 집

주택시장과 지방세 정책

연번	제 안	제 안 내 용	예산반영 내역	비 고
5	네티즌 2명	· 다자녀 및 자녀보육사업 지원	· 셋째아 출산 축하금 160 · 셋째아이상 보육료 1,680 · 셋째아이상 양육지원금 480	총 2,320
6	네티즌 7명	· 장애인 지원사업 확대	· 장애인 단체지원 436 · 장애인 복지시설지원 25,070 · 재가장애인 복지 19,363	총 44,869
7	네티즌 1명	· 어린이회관 건립	· 미반영(335)	재정절차 이행 중
8	네티즌 4명	· 3천만그루나무심기투자	· 3천만그루 나무심기 3,150 · 심은나무 유지관리 1,050 · 중앙분리대 녹지화단 2,529	
9	네티즌 5명	· 자전거타기 좋은 도시 만들기 투자	· 자전거도로 정비 200 · 자전거담사구간 정비 120	총 320

자료 : 대전광역시.(2008). 주민참여예산제 운영계획.

〈표 13〉 예산반영요구(시민참여예산위원회 분과위원회)

연번	제 안	제 안 내 용	예산반영 내역	비 고
1	투자통상 분 과	· 일자리 창출을 위한 예산반영	· 맞춤형인력은행 20, 1사1인 채용하기 10, 고용촉진 201, 공공근로 792	총 1,023
2	일반행정 분 과	· 사회단체보조금 확대지원	· '07대비 73백만원 증액 (1,774 → 1,847)	
3	문화체육 분 과	· 국립박물관 건립예산 · 유물전시, 사료발간 예산 · 원도심 체육시설 확충 · 국민생활관 리모델링	· 미반영(80) · 요구 72 / 반영 29 · 체전 수영장 9,139 · 반영 1,677	추경검토
4	보건복지 분 과	· 장애인 복지센터 건립 · 보호자 없는 청소년 지원	· 미반영(773) · 청소년보호 284, 쉼터 605	부지미확정 총 889
5	환경녹지 분 과	· 생태하천 복원사업 · 대기질 개선을 위한 예산	· 유지유량 2,398, 하도준설 4,000, 중앙데파트 12,054 · 대기측정장비 211, 배출가스 단속 7, 천연가스보급 3,327, 대기개선 1,425	총 18,452 총 4,970

자료 : 대전광역시.(2008). 주민참여예산제 운영계획.

〈표 14〉 주요사업 추진내용

(단위 : 백만원)

연번	제안	제안내용	예산반영 내역	비고
1	도로교통 분과	· 대중교통지구 조성 · 지능형교통체계 2단계 · 시외버스정류소 개선	· 반영 113 · 요구 5,148 / 반영 1,658 · 반영 120	요구 5,381 반영 1,891
2	도시건설 분과	· 도시관리재정비용역 · 택지개발지구단위계획용역 · 주거환경개선사업 · 시설물안전재료 구입 · 경관계획수립 용역 · 설해, 풍수대책 자재구입	· 요구 1,000 / 반영 300 · 요구 850 / 반영 400 · 반영 13,800 · 요구 20 / 반영 5 · 미반영(1,163) · 요구 111 / 반영 80	요구 16,944 반영 14,585

자료 : 대전광역시.(2008). 주민참여예산제 운영계획.

〈표 15〉 방향성 의견

연번	제안	제안내용	비고
1	경제과학분과	· 사업추진시 중앙사업과 중복투자 방지 · 3대하천에 보리, 호밀 등 식재료 농가소득 증대	
2	투자통상분과	· 일자리 창출, 기업유치를 위해 홍보사이트 구축 · 새로운 공단 조성보다 현재의 공단 활성화	
3	일반행정분과	· 위원회에서 사업우선순위를 정해 의회심의 대비 · 소모성 경비보다 목표를 정한 구체적 예산 필요	
4	환경녹지분과	· 나무심기도 중요하지만 관리도 중요 · 공원, 하천 등에 쓰레기통을 비치하여 청결유지	
5	도시건설분과	· 낙후된지역부터 개발, 개발시 우선순위 선정	

자료 : 대전광역시.(2008). 주민참여예산제 운영계획.

요컨대, 대전시가 지역주민의 의견을 수렴하여, 예산안에 반영한 금액은 2008년 예산에서 2,192억원 (9.1%)이었고 2011년 예산에서는 6,198억원(22.5%)였다. 주민참여예산제 도입 이후 시간이 경과함에 따라 점차적으로 지역주민들의 의견수렴실적이 증가하고 있으며, 예산 및 비예산반영건수도 점차 늘어나고 있는 모습이다. 그러나 예산편성반영비율(반영건수/의견수렴건수)이 2006년 예산안 편성시부터 그 이전에 비해 상당히 감소하였다. 그 이유는 첫째, 제시된 의견들이 사업의 타당성과 우선순위가 떨어지는 사업들을 다수 포함하고 있기 때문이며, 둘째, 사업의 타당성과 우선순위가 떨어지는 사업들에 대한 의견이 상대적으로 많이 제시되었다는 사실 때문이며, 셋째, 가용재원 한계로 인해 대규모 사업비가 소요되는 의견들의 경우에는 재정여건을 감안하여 연차적으로 반영할 수밖에 없거나 중앙정

특 집

주택시장과 지방세 정책

부 또는 광역자치단체로부터의 재원확보가 선결되어야 하기 때문이다(곽채기, 2007 : 200-201 ; 육동일, 2008 : 29).

2. 주민참여예산제도의 절차와 운영에서의 성과

대전시 주민참여예산제도는 절차적 측면에서 지방자치단체 예산편성과정에 대한 참여확대, 참여적 예산편성을 통한 지방재정의 투명성 제고 및 지방자치단체에 대한 신뢰제고 등 다양한 성과를 기대하였다. 구체적으로는 첫째, 주민의 알권리 보장으로 열린 행정구현 및 지방재정의 투명성을 확보하였고, 둘째, 주민의 참여와 의사반영으로 행정의 신뢰성을 제고하였으며, 셋째, 예산결정의 효율성 확보 및 주민만족도를 제고하는 계기가 되었으며, 넷째, 지방재정 운영의 형평성과 책임성을 제고할 수 있는 여건을 마련하였다(육동일, 2008 : 29).

3. 성숙한 주민자치 및 재정민주주의 실현에의 기초제공

광역자치단체 최초로 주민참여예산제를 도입하여 아직은 미흡하지만 성숙한 주민자치 및 재정민주주의 실현에 기초를 제공하는 기제로 작용하였다. 즉, 예산운영과정에 시민참여를 확대하고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대하여 공직(관료)사회가 책임을 지게 하였다. 민선자치 10여년의 경험에 비추어 시장과 지방의회의원들의 인기위주의 예산편성에서 오는 예산낭비나 지방재정의 비효율성 부문을 극복하고자 하였다.

4. 재정거버넌스 체계 구현

대전시민과 시민단체간의 협력적 네트워크 구축을 통해 아직은 미흡하지만 재정운영의 합리적인 모델을 완성하는데 기초를 제공할 수 있었다.

5. 한계 및 문제점(제약요인)

가. 형식적 참여우려

예산과정에 참여하게 될 시민위원회 등이 어떤 의사결정을 하더라도, 집행부와 의회에 대해 강제권을 갖게 할 수는 없다는 사실이다. 따라서 주민참여예산제도는 자칫 형식적이며 가치 없는 것으로 간주될 우려가 있다. 또한 주민참여수준이 주민의 필요에 의해 시민단체가 주도해 나갔던 것이 아니라 집행부에서 주도하였기 때문에 예산편성권에 대해 형식적인 참여로 그칠 위험이 내재되어 있다. 이렇게 볼 때 예산편성권의 주민영향력이 높지 않고 집행부주도의 형식적 주민참여제로 전락할 우려가 제기되는 것이다. 더 나아가 분과위원회로 운영되는 예산참여시민위원회가 추천방식에 의해 구성된다 보니 기관별로 자기사람 수준에서 결정되는 준집행부적 인사들로 참여하게 되어 일반시민들의 참여가 형식적으로 흐를 수밖에 없는 이유이다.

나. 예산참여시민위원회의 구성과 운영방법에서의 구조적 한계

예산참여시민위원회는 대전시 5개 자치구청과 연계하여 시너지를 제고해야 할 특성이 있음에도 불구하고 단일계층으로 운영하다보니 5개 자치구청의 일반시민과의 거리감이 높아 예산편성관련 시민들의 의견수렴 및 투입활동이 효율적으로 이루어지는데 구조적 한계를 보이고 있다. 이는 대전시가 광역자치단체의 특성을 제대로 반영하고 있지 못하는 비판을 받을 수 있는 대목이다.⁵⁾

다. 대도시 규모에 따른 직접참여 보완대책 부재

대도시 규모에 따른 직접참여의 어려움을 극복하기 위한 대안으로서 온라인 참여 내지 사이버공간을 활용한 시민참여가 적극적으로 활용되지 못하고 있다.

라. 예산참여시민위원회 활동의 실효성 의문

예산참여시민위원회가 분과위원회 중심으로 운영되고 있고, 시민위원회/설문조사/공청회 등을 통해 수렴된 의견의 반영여부 및 우선순위 결정과정에 시민위원회 위원들이 참여할 수 있는 제도적 장치

5) 광채기교수는 대전광역시가 예산참여시민위원회의 구성 및 운영방법이 광역자치단체의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 참여유인도 미약하다고 비판하고 있는 대목이다(광채기, 2009 : 14).

특 집

주택시장과 지방세 정책

가 부재하여 그 실효성이 의문시되고 있다. 또한 그 활동이 1년 1회 정기적으로 운영될 뿐이어서 형식적으로 그칠 위험이 있다. 그리고 분과위원회 위원들이 대민접촉을 통해 그들의 요구와 기대를 파악하는 활동이 없고, 분과위원들의 시민의견전달에 대한 대리자 역할을 분명하게 하지 않는 상황에서 지방회와의 역할갈등 발생여지를 안고 있어 그 실효성이 반감될 수 있다(김겸훈, 2009: 35-36).

마. 주민대표성의 혼란

유권자인 주민들이 결정한 투자우선순위와 금액을 지방의회가 삭감하거나 조정하는 경우 주민들과 지방회와의 충돌로써 주민대표성에 혼란을 야기할 우려가 있다.

바. 경제적 비효율성 문제

주민예산참여제도는 지역이기주의, 집단이기주의와 인기영합주의에 의한 비효율적 자원배분으로 흐를 가능성이 있다. 특히 동원된 예산참여는 더욱 더 분배의 불균형을 심화시키고 나아가 분배적, 소모적, 단기적, 정치적 예산분배를 가속화시킬 수 있다. 주민참여식 예산결정방식은 대표성과 대응성은 높을지 모르나 자원의 효율적 배분과는 동떨어진 배분적 기능만을 수행하게 되어 결국 책임 있는 재정 운영을 수행하는데 일정한 한계가 있다.

사. 지방의회의 이해, 협조 부족

주민참여예산제도는 지방의회의 고유권한인 예산심의권을 침해한다는 논란과 이해부족으로 지방회회의 소극적 태도를 야기하였다.

아. 공무원의 적극적인 관심과 지원 부족

주민참여예산제도는 기존의 예산편성시보다 더 많은 과정들을 소화해내야 하는 까닭에 의사결정의 지연을 초래할 수밖에 없어 소극적인 태도를 보일 수 있으며, 시민참여예산제도에의 적극적 지원활동을 기대하기 어려운 한계가 있다. 물론 형식적인 면에서는 인터넷, 지역회의를 통한 주민의견수렴과

위원회 운영 등을 마련하여 지원하는 면을 볼 수 있으나 기존보다 업무부담 가중이라는 현실에서 이를 극복 내지 대체할 수 있는 다른 인센티브가 없는 상황에서 그 실효성이 의문시되고 있다.

자. 집단이기주의에 따른 집단간 갈등조장

주민참여예산제도는 특정 지역이나 집단에 악용되어 공평성과 형평성을 훼손할 우려가 있다. 즉, 시민참여위원회가 가동된다하더라도 예산편성과정에서 지역대표, 집단대표간의 반목과 갈등을 조장할 우려가 있다.

차. 주민참여 저조

주민참여예산제도에서 예산편성은 자치단체가 추진하는 시책을 수치로 나타내는 과정으로 고도의 전문지식과 기술적인 측면이 요구된다. 그런데 집행부 내부에서도 몇몇 예산공무원을 제외하고는 예산에 대한 이해가 부족한 것이 현실이다. 일부 시민단체 회원이나 재정분야 연구자(교수 또는 학생) 등을 제외한 일반시민들은 예산분야에 전문지식이 부족할 뿐 아니라 생업에 전념하고 있어 예산위원회 참여가 형식적으로 흐를 가능성을 배제하기 어렵다.

V. 결론 : 발전과제(성공적 추진전략)

대전광역시가 광역자치단체로는 처음으로 2006년 11월 주민참여기본조례를 제정하고, 이에 따라 각 기관이 추천한 58명의 인사를 중심으로 예산참여시민위원회를 구성하면서 본격적인 출발을 하게 되었다. 이는 그동안 대전광역시의 예산편성이 시민의 관심사항이었음에도 폐쇄적인 관료적 의사결정체제에 의하여 시민과 괴리되어 집행부가 독점적으로 운영함으로써 대전광역시 시민들은 과연 대전시가 무슨 일을 어떻게 수행하고 있는가를 알 수 없어 예산편성 및 집행에서의 알권리를 박탈당하는 꼴이 되고 말았던 사실에 연유하고 있다.

그동안 주민참여예산제의 짧은 시행과정에서 대전시의 참여예산제의 성과를 성급하게 속단할 수는

특 집

주택시장과 지방세 정책

없으나 대전시가 주민들의 다양하고 폭넓은 참여를 기반으로 정책결정의 정당성을 확보할 수 있는 기틀을 만들었고, 시민사회와 공무원들의 파트너십을 모색하였다는 점에서 성공적인 거버넌스 구축과 운영의 가능성을 보여주고 있다. 그러나 주민참여예산제가 성공적으로 정착하기 위해서 갖추어져야 할 내용이나 요건들을 볼 때 아직도 갈 길이 먼 것이 사실이다. 즉, 주민참여예산제도는 주민의 폭넓은 참여를 전제로 이루어지는 것인데, 일반시민들은 예산분야에 전문지식이 부족할 뿐 아니라 생업에 전념하고 있어 소극적 참여로 전락할 우려가 있으며, 또한 예산과정에 참여하게 될 시민위원회가 그들의 결정으로 집행부와 의회에 대해 강제권을 행사할 수는 없는 상황에서 주민참여예산제도는 형식적으로 호를 가능성을 배제할 수 없다. 아울러 유권자인 주민들이 결정한 투자우선순위와 금액을 지방의회가 삭감하거나 조정하는 경우 주민들과 지방의회와의 충돌로서 주민대표성에 혼란을 야기할 우려가 있다. 그리고 주민예산참여제도는 지역이기주의, 집단이기주의와 인기영합주의에 의한 비효율적 자원배분으로 호를 가능성이 크다는 점이다. 특히 동원된 주민, 이해에 관계된 주민들에 의한 예산참여는 더욱 더 분배의 불균형을 심화시키게 되어 그 문제는 매우 심각할 수 있다. 또한 주민참여예산제도는 지방의회의 고유권한인 예산심의권을 침해한다는 논란과 이해부족으로 지방의회의 소극적 태도를 야기할 수 있으며, 주민참여예산제도는 기존의 예산편성시보다 더 많은 과정들을 소화해내야 하는 까닭에 집행부 공무원들의 적극적 지원활동을 기대하기 어려운 면이 있다.

그럼에도 불구하고 대전광역시 주민참여예산제는 행정의 민주화(정치적 민주성의 논리)와 행정의 효율성(경제적 효율성의 논리)을 동시에 추구할 때 성공적일 수 있다고 본다. 정치적 민주성의 논리에 중점을 둔 예산결정방식은 주민대표성과 대응성은 높을지 모르나 자원의 효율적 배분과는 동떨어진 배분적 기능만을 수행하게 되고, 경제적 효율성의 논리에 매몰되다보면 자원의 효율적 배분은 가능할런지 모르지만 주민대표성은 낮게 되어 결국 책임 있는 재정운영을 수행하는데 한계가 있기 때문이다. 이러한 논리 위에서 대전광역시 주민참여예산제도의 성공적 정착을 위한 발전과제는 다음과 같은 방향에서 논의되어야 할 것이다.

가. 광역자치단체의 차별성 부각

기초자치체인 자치구의 특수한 재정여건을 반영하고 대전광역시의 전체로서의 재정서비스체계를 갖출 필요성이 있다. 따라서 동 단위 조직(지역회의)이 없는 광역자치단체가 주민의견을 제대로 수

럼하기 위해서는 인터넷 활용방안 연구 및 자치구 대표의 예산위원회 참여가 이루어져야 할 것이다.

나. 자치단체장과 공무원의 인식과 자세변화

대전시장과 집행부 간부공무원 및 관련 공무원들의 예산편성과정에서 주민참여의 필요성을 인식하고 주민이나 시민참여위원회에 적극적인 지원을 아끼지 말아야 한다. 지역주민에게 예산편성의 결정권을 주어질 때 의사결정 지연과 업무부담 가중이라는 부정적 견해를 떨치고 오히려 예산운영의 성과가 크게 나타난다는 사실을 인식하여 지역주민들에게 다양한 참여기회(참여경로)를 제공해 주어야 할 것이다.

다. 대전광역시 의회와의 협력체계 구축

지방의회에 수시간담회 및 설명회 개최 등으로 의회의 협력을 이끌어 내 지속적인 주민참여예산제 발전기반을 구축해야 한다. 그럼으로써 지방의회의 적극적인 협조를 얻어내야 한다.

라. 시의회와의 연계성 강화

주민참여예산제는 주민의 복리증진 및 대전광역시 지역공동체 형성이라는 큰 틀 안에서 운영하고, 정치적 또는 사적인 목적으로 이용을 금지하며, 시 의회의 예산심의권을 침해하지 않도록 시장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동하도록 규정해야 한다.

마. 대전시와 자치구의 연계성 강화

대전시와 5개 자치구는 대전광역시 종합행정을 추구해야 하는 차원에서 연계성을 강화한 재정서비스를 산출해야 한다. 따라서 특정 지역이나 집단에 대한 요구는 형평성을 유지하는 정도에서 조정?운영(균형발전 도모)하는 것이 바람직할 것이다.

바. 주민의식 제고 및 주민참여의 조직화

특 집

주택시장과 지방세 정책

주민참여예산제도는 예산설명회, 예산교실 운용으로 예산에 대한 이해와 전문성을 배양하고, 교육을 통한 주민참여의식을 고취시킬 수 있는 프로그램을 개발해야 한다. 이와 더불어 주민참여의 참여범위를 넓히고 조직력을 강화하는 예산참여위원회의 구성과 그에 따른 역할과 기능을 강화할 수 있어야 한다.

사. 중앙정부의 지원확보

주민참여예산제도의 성패의 관건은 일정한 자주재원의 확보에 있다. 따라서 대전광역시의 적절한 가용재산을 확보해야 한다. 따라서 자체적으로 자주재원을 확보할 수 있는 방안을 계속 모색함과 아울러 중앙정부에 국세 중 일부 지방세를 전환한다든지 하여 국비 지원규모 확대를 지속적으로 추진해 나가야 한다. 필요하다면 타 광역자치단체와 공조하여 전개해 나갈 필요성도 있다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 강신태.(2000). 재무행정론 : 예산과정을 중심으로. 박영사.
- 곽채기.(2005). “주민참여예산제의 기본모형과 제도설계방안,” 한국지방재정논집. 제10권 제1호.
- 곽채기.(2007). “광주광역시 복구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과”, 한국지방재정논집 제12권 제3호.
- 곽채기.(2009). “대전광역시 주민참여예산제도의 개선방안,” 주민참여예산제 활성화를 위한 세미나. 대전광역시.
- 곽현근.(2010). “대전광역시 거버넌스 실태에 비추어 본 주민참여예산제 의의와 개선방안,” 대전광역시 2010 주민참여예산 세미나발표논문.
- 김점훈.(2009). “분과위원회 운영활성화방안 : 대전광역시 시민참여예산제를 중심으로,” 주민참여예산제 활성화를 위한 세미나. 대전광역시.
- 나중식.(2004). “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 : 성공요인과 한계”, 한국행정논집 제16권 제3호.
- 박광우.(2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 육동일.(2008). “대전광역시 주민참여 예산제의 성공적인 운영전략,” 대전광역시 예산참여시민위원회.
- 이세구.(2005). 주민참여예산제도 도입에 관한 연구. 시정연 2005-R-26. 서울시정 개발연구원
- 이원희.(2004). “참여적 지방재정 운영방향,” 대전경실련, 도시계획의 새로운 패러다임 : 예산의 이해.
- 정세욱.(2005). 지방자치학. 법문사.
- 최진혁.(2008). 대전광역시 시민참여제도의 발전적 고찰, 대전광역시 예산참여시민위원회 기획세미나 발표논문. 대전광역시.
- 대전광역시 주민참여기본조례.(2006).
- 대전광역시.(2008). 2008년도 예산참여시민위원회 회의자료, 대전광역시 예산참여시민위원회.
- 대전광역시.(2009). 2009년도 예산참여시민위원회 회의자료, 대전광역시 예산참여시민위원회.
- 대전광역시.(2010). 2010년도 예산참여시민위원회 회의자료, 대전광역시 예산참여시민위원회.
- 대전광역시.(2011). 2011년도 예산참여시민위원회 회의자료, 대전광역시 예산참여시민위원회.
- 대전광역시.(2007). 주민참여예산제도. 지방공무원교육원.

특 집

주택시장과 지방세 정책

- 대전광역시.(2007). 주민참여예산제 운영계획.
대전광역시.(2008). 주민참여예산제 운영계획.
대전광역시.(2009). 주민참여예산제 운영계획.
대전광역시.(2010). 주민참여예산제 운영계획.
대전광역시.(2011). 주민참여예산제 운영계획.
대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정 개정(2009.2.29 제3호)

Arnsstein, R. S. (1969). "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No.4(July 1969). pp. 216-224.

Jewel Bellush & Murray Haushnecht. (1967). "Planning, Participation and Urban Renewal," in Bellush & Haushnecht(eds.), Urban Renewal : People, Politics and Planning. Garden City, N.Y. : Double day 1967). pp. 279-284.

Uphoff, N. (2000). Understanding Social Capital : Learning from the Analysis and Experience of Participation in Dasqupta and Serageldin,(eds.), Social Capital : A Multifaceted Perspectives. Washington, D.C. : The World Bank.