



I . 서론: 새로운 예산제도의 도입

1990년대 이후 세계의 많은 나라들은 강도 높은 공공부문의 구조변화를 경험하였다. 그것은 여러 가지 원인과 배경에서 비롯되었지만, 세계 각국이 공통적으로 지향하는 목표는 공공부문의 효율성과 투명성 그리고 책임성의 제고에 맞추어졌다. 공공부문의 개혁 과정에서 언제나 중요한 제도적 수단으로서 역할을 해온 것은 예산회계제도이다. 그런데 이번에는 예산회계제도 자체가 근본적인 변화의 대상이 되었다. 그 이유는 전통적인 예산회계제도로는 국민이 기대하고 시대가 요구하는 수준의 효율성과 책임성을 달성하기가 어렵다고 판단되었기 때문이다.

대다수의 선진국들은 2000년대의 진입을 전후로 과거 수 십 년간 운영해 왔던 품목별 예산제도(line item budget system)를 폐지하고 성과예산제도(performance-oriented budget system)를 선택하였다. 사실, 품목별 예산제도는 비교적 단순한 운영체제를 갖고서도 인건비, 물건비, 보험료, 이전경비 등 예산의 투

특 집

주택시장과 지방세 정책

입 요소를 체계적으로 관리해 내는 탁월한 장점을 지녔다. 하지만 품목별 예산제도는 예산의 투입요소에 초점을 둔 나머지 정부예산활동의 효율성과 성과 측정에 필수적인 산출물(output)이나 결과(results, outcome)를 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 역량을 구비하지 못하였다. 즉, 품목별 예산제도는 효율과 성과를 추구하는 시대적 환경변화를 수용하고 적절히 대응할 수 있는 역량을 갖추지 못한 것이다.

세계의 많은 나라들이 성과예산제도로써 프로그램 예산제도(program budgeting)를 채택하였다. 프로그램 예산제도는 정부가 추진하는 정책과 사업을 중심으로 예산집행의 결과(산출물, 성과, 영향 등)를 극대화하고자 하는 예산관리시스템이다. 프로그램 예산제도 하에서는 조직과 예산의 투입 요소에 대해 미시적으로 엄격하게 통제하던 품목별 예산 형태의 예산관리방식은 사라진다. 반면에 조직과 정책 및 사업단위별로 예산 운영의 자율성과 유연성이 부여되고, 투입요소 대신 예산집행의 결과인 산출물과 성과를 중점적으로 관리하는 새로운 예산관리방식이 작동된다.

예산제도의 구조변화에 발맞추어 정부의 회계제도에도 일대 변화가 일어났다. 많은 나라들이 전통적인 현금주의(cash basis) 단식부기 회계를 포기하고 발생주의(accrual basis) 복식부기 회계 방식을 채택한 것이다. 이러한 제도 변화는 종전에 정부가 현금의 수입과 지출에 초점을 두고 재정을 관리하던 방식으로부터 자산, 부채, 순자산, 비용, 수익을 종합적으로 관리하는 체제로 그 영역을 확장 전환하였음을 의미한다. 이 과정에서는 성과관리에 필수적으로 요구되는 정부활동의 비용에 관한 정보가 전보다 객관적이고 풍부해지는 변화가 일어나고 있다.

우리나라의 지방자치단체는 2008년부터 품목별 예산제도를 폐기하고 사업예산제도(프로그램 예산제도에 해당함)를 실시하였다. 그리고 회계제도의 경우 2007년도부터 발생주의 복식부기 회계제도를 공식적으로 도입하여 실시 중에 있다. 다만, 회계제도의 경우 정부는 당분간 발생주의 복식부기 회계와 현금주의 단식부기 회계를 병행해서 사용하기로 방침을 정하였다.

이러한 예산회계제도의 개혁과 그 차원은 조금 다르지만, 1990년대 중반 이후 세계 각국은 두 유형의 예산제도가 세계적인 선풍을 일으키는 것을 목도하였다. 그것은 다름 아닌 주민참여 예산제도(Participatory budgeting)와 성인지 예산제도(Gender responsive budgeting)이다. 이들 두 예산제도는 앞서 언급한 성과예산제도(프로그램예산제도 등)와 비교할 때 도입의 목적, 배경, 내용 등에서 차이가 난다. 성과예산제도는 정부

의 재정관리 방식 전체에 변화를 가하는 것으로 재정의 효율성과 책임성을 향상시키는 데 그 목적이 있다. 이것은 소위 납세자가 부담하는 ‘세금의 경제적(돈) 가치(value for money)’를 극대화하는 문제와 깊은 관련성을 갖는다. 이에 비해 주민참여 예산제도는 정부의 재정활동에 대한 시민사회의 불만과 불신을 배경으로 창안된 것으로 정부의 가버넌스체제에 변화를 초래하는 특성을 지닌다. 주민참여 예산제도는 그 동안 예산의 결정과정에서 배제되었던 주민들을 예산편성 과정에 직접(또는 대표 선임을 통한 간접) 참여시킴으로써 주민의 수요를 적극적으로 반영하고 정부의 재정 책임성을 높이고자 하는데 그 목적이 있다. 이는 정부의 가버넌스 체제의 전환을 추구하며, 궁극적인 효과는 정부의 책임성 및 투명성 제고로 나타난다.

성인지 예산제도는 그 동안 예산의 계획과 편성 과정에서 고려되지 않았던 “성 변수(gender variables)와 성 관점(gender perspectives)”을 예산과정에 적극적으로 고려함으로써 재정의 사회적 형평성(양성 평등)을 높이고자 하는 배경에서 도입되었다. 성인지 예산제도는 예산의 편성과 집행이 남성과 여성, 소년과 소녀에게 미치는 의미와 영향을 객관적으로 파악해서 예산의 성별 차별적 영향(혜택)을 차단하고 시정하는데 그 목적이 있다. 성인지 예산제도는 재정운용 전반에 걸쳐 양성평등을 실현하는데 중점을 두지만, 그 효과는 정부활동의 책임성·참여·투명성 제고, 정부의 가버넌스 체제와 재정관리시스템 개선(Budlender and Hewitt, p. xi, p. 7), 그리고 거시경제의 성장과 안정성 기여 등으로 나타난다(Stotsky, p. 13).

〈표 1〉 지방자치단체 재정운용의 기반이 되는 예산제도

예산제도	주요 내용	비고
품목별 예산제도 (Line-item budget)	· 목적별 지출 통제 · 품목단위 투입요인 통제 · 관리자, 조직 자율성 없음 · 재정청렴성, 건전성 관리 효과	· 2007년 이후 제도 폐지 · 지난 수 십 년간 정부 공식 예산제도로 사용
프로그램 예산제도 (Program budget)	· 목적별 지출 통제 · 프로그램 단위 투입 통제 · 관리자, 조직 자율성 허용 · 재정성과관리 효과	· 2008년부터 공식 지방예산 · 제도(사업예산제도)로 채택, 실시 · 중앙정부: 프로그램 예산제도
주민참여 예산제도 (Participatory budget)	· 주민의 예산의사결정 관여 · 지출통제, 사업우선순위 조정 · 재정책임성, 투명성 제고 · 정부 가버넌스 체제 변화	· 2011년 9월부터 지방의 법정제도로 도입, 실시 · 중앙정부는 미 실시
성인지 예산제도 (Gender-responsive budget)	· 예산의 성별영향 분석 · 성 관련 세입·세출 통제 · 양성평등, 재정책임성 제고	· 2010년부터 중앙정부 실시 · 2013년부터 지방자치단체 실시

특 집

주택시장과 지방세 정책

주민참여 예산제도와 성인지 예산제도 모두 90년대 중반 이후 세계의 많은 나라에서 적극적으로 채택되어 발전 중에 있다. 우리나라는 근년에 두 예산제도에 관심을 두고 국가 차원에서 법제화를 강구하는 등 다소 뒤늦은 행보를 보였다. 하지만 한 가지 고무적인 것은 비록 뒤늦게 시작하였지만, 두 제도 모두 법적 기반을 갖고서 중앙·지방정부 전 방위에 걸쳐 의무적으로 실시되는 점이다.¹⁾ 주민참여 예산제도는 지방재정법에 의해 금년 9월부터 전국의 지방자치단체들이 의무적으로 실시하도록 되어 있다.²⁾ 성인지 예산제도는 시민사회(특히, 여성단체)의 노력에 힘입어 2006년도에 국가재정법을 통해 법제화가 이루어졌고, 2010년부터 중앙정부예산을 대상으로 제도의 실시가 이루어졌다. 지방자치단체의 경우 금년 초에 지방재정법이 개정되면서 2013년도부터는 전국의 모든 지방자치단체들이 의무적으로 성인지 예산제도를 실시하도록 되었다.

이와 같이 지방예산제도는 불과 몇 년 사이에 급격히 변화하고 있다. 중요한 사실은 최근에 새로 도입되었거나 도입 예정인 이들 예산제도가 상호 유기적인 관계를 유지하면서 개별 제도의 목적을 달성하도록 유도해야 하는 점이다. 비록 도입의 목적과 배경 면에서 차이가 있지만, 세 제도가 유기적인 연계를 갖고서 착실히 추진될 경우 지방재정의 효율성과 책임성 그리고 투명성과 사회적 형평성이 높아지는 효과가 나타날 것이 분명하다. 그러므로 각 제도를 별개로 다루기보다 가능한 서로의 공분모를 발견해서 상호 협력적 시너지(synergy)를 극대화하는 노력과 접근이 절실히 요구된다. 예를 들어, 주민참여 예산제도를 실시하는 과정에서 사업예산제도의 각 프로그램과 사업들을 상호 비교하는 접근을 취함으로써 사업우선순위를 주민의 수요에 맞도록 조정하는 것이다. 그리고 사업의 성과목표를 설정하고 예산사업의 진행 상태와 결과를 모니터링 하는 과정에서 주민의 역할을 강화할 수도 있다. 마찬가지로 주민이 예산편성에 관여하는 과정에서 주민의 관심대상사업이 남녀 간에 차별적 혜택을 초래할 수 있는 성인지 예산의 대상사업인지를 검토하고 그와 관련된 정책 권고나 의견을 제시하는 것도 그에 해당한다. 현행 사업예산제도는 지금까지 예산을 편성하고 사업의 목표와 내용 및 성과목표를 제시하면서 각 사업이 남성과 여성에게 미치는 파급효과에 대하여는 완전히 무관심하였다. 그러나 앞

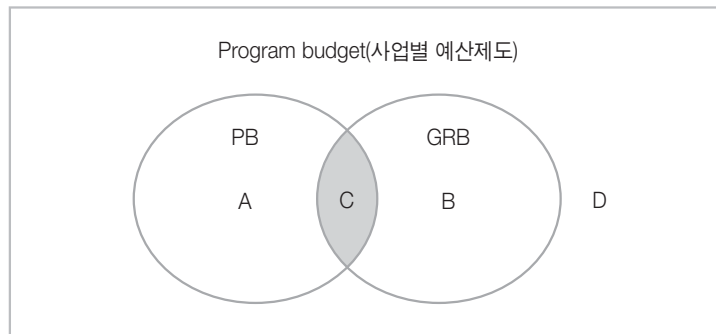
1) 세계적으로 국가가 법 제정 및 정책 천명을 통해 주민참여 예산제도를 전국 단위로 의무화해서 실시하는 나라는 남미의 페루와 도미니카 공화국, 유럽의 영국, 그리고 우리나라 등 극소수에 불과하며(Röcke, p. 2, 임성일, 2011), 이것은 성인지 예산제도의 경우에도 크게 다르지 않다.

2) 주민참여 예산제도는 그 특성과 기본제약(정부와의 근접성 등)으로 인해 대부분의 나라에서 국가단위가 아닌 지방자치단체 단위로 실시되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근에는 주민참여예산의 정신과 목표에 입각해서 국가단위에서 동 제도를 활성화하려는 움직임이 감지되고 있다(Tanaka, 2007).

으로는 모든 정책과 사업에 대해 ‘성 인지 내지 성 관점(gender awareness, perspective)’의 렌즈를 끼고서 성별 영향 여부를 면밀히 검토하고 예산과정에 반영하여야 할 것이다.

한 가지 고무적인 사실은 종전의 품목별 예산제도 하에서는 주민참여예산이나 성인지 예산을 효과적으로 접목하기가 쉽지 않았으나, 정책과 사업 중심으로 예산을 운영하는 사업예산제도 하에서는 세 개의 예산제도가 상호 연계성을 가질 수 있는 구조가 마련되었다는 점이다. 그러므로 향후 과제는 사업예산시스템이 새로 도입되는 주민참여 예산제도와 성인지 예산제도의 특성과 기능을 최대한 활성화할 수 있도록 예산구조의 공간을 유연하게 확장해 나가는 가운데 두 제도를 성공적으로 실시하는 것이라 할 수 있다.

〈그림 1〉 사업예산제도, 주민참여 예산제도, 성인지 예산제도의 관계



주1: PB, GRB는 각각 주민참여 예산제도와 성인지 예산제도를 의미함.

주2: A, B, C, D는 각각 주민참여예산 대상사업, 성인지예산 대상사업, 주민참여예산 · 성인지예산 공통 대상사업, 일반예산사업(비 주민참여예산사업, 비 성인지예산사업)을 의미함.

주민참여 예산제도는 전통적으로 정부(행정부)가 독점해 왔던 예산편성의 기능과 권한을 주민과 더불어 나누는 새로운 협력적 예산운영시스템이다. 이것은 제도와 관행에 의해 예산과정(budget process)에서 늘 배제되었던 주민들을 예산이라는 광장에 불러 들여 일정한 관여와 영향력을 행사하도록 해주는 새로운 공적 장치이다. 주민에게 직접 또는 간접(자신이 지지하는 대표를 통해 간접)으로 예산의 계획, 편성, 집행 등 전 예산과정에 적극적으로 관여할 수 있는 기회와 여건이 주어질 경우 주민은 종전의 수동적, 방관자적 입장에서 능동적 주체로 변화된다. 그리고 정부는 그 동안 독점적 지위와 관료적 시각에서 예산을 편성해 왔던 관행과 타성에서 벗어나 주민수요에 민감하게 반응하고

특 집

주택시장과 지방세 정책

예산의 성과관리에도 신경을 쓰게 된다. 이러한 반응과 변화는 총체적으로 정부의 재정 책임성(fiscal accountability)을 향상시키는 기제로 작동한다. 한마디로, 주민참여 예산제도가 본래의 취지와 의도대로 실현된다면 정부의 가버넌스 방식과 공적 책임성 측면에 신선한 변화의 바람이 일어나게 된다.

주민참여 예산제도는 1989년에 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음 실시되었다. 동 제도는 일정 기간 브라질과 남미지역에서 활성화되다가 1990년대 중반 이후 전 세계로 확산되는 위력을 발휘하였다. 그 배경에는 무엇보다도 주민참여예산이 지향하는 바가 범세계적 공통 목표와 연계될 수 있고, 정부 재정운영에 대한 실망과 불만이 세계 보편적 현상으로 선·후진국 도처에 팽배해 있었기 때문인 것으로 분석된다. 이 점은 주민참여 예산제도가 초창기에 남미의 개발도상국을 중심으로 활성화되던 것이 마침내 유럽을 통해 제도 확산의 탄력을 받게 된 사실을 통해서도 간파할 수 있다.

우리나라에서는 2003년부터 시민단체의 활동이 활발한 일부 자치단체를 중심으로 주민참여 예산제도가 제한적 수준으로 실시되었다. 하지만 동 제도는 금년에 법적 기반을 구축함에 따라 마침내 전국의 모든 지방자치단체들이 의무적으로 시행해야 하는 새로운 예산운영시스템으로 자리 매김을 하였다.³⁾ 이는 주민참여 예산제도가 종전의 소극적, 제한적 운영방식에서 벗어나 적극적, 경쟁적 방식으로 활성화될 수 있는 새로운 공간으로 나서게 됨을 의미한다. 이러한 국면 전환의 상황에서 가장 중요한 것은 주민참여 예산제도가 본질적으로 추구하는 목표와 과정들이 주민, 행정부, 의회, 시민사회, 언론 등 이해 당사자들에게 올바르게 인식되고 이해되는 일이다. 새로운 제도가 도입될 때마다 가장 우선적으로 요구되는 것이 제도의 개념과 목표에 대한 인식 및 태도 변화인데, 이는 주민참여 예산제도의 경우도 예외가 아니다. 제도의 운영과 관련된 내용과 절차와 기법에 관한 사항들도 중요하지만, 이들은 학습과 경험을 통해 충분히 체득할 수 있는 성격에 속한다. 주민참여예산에 대한 인식과 이해가 공고해질 때 제도가 실질적으로 작동하게 되고 나아가 지방재정의 운영이 한층 더 유연하고 조화로운 상태로 변화될 수 있다.

3) 금년 초(2011. 3. 8)에 주민참여 예산제도를 의무화하는 법안(지방재정법 개정안)이 국회를 통과하였으며, 그 핵심 내용은 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)에 명기되어 있다:

① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. <2011. 3. 8 개정>
② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다. <2011. 3. 8 신설>

주민참여 예산제도는 개념과 취지 면에서 분명 참신성과 잠재력을 지니고 있다. 그러나 이것을 우리의 지방자치 현실에 접목시키는 과정에서는 극복해야 할 크나큰 장애요인과 과제들이 많이 있다. 그리고 이들의 상당 부분은 시간을 필요로 한다. 따라서 지방자치단체들은 중장기 시야와 계획을 갖고서 주민참여 예산제도의 도입에 임하는 것이 현명하다. 제도 도입과 관련하여 대두되는 가장 큰 과제는 어떻게 하면 불특정 다수인 주민들을 참여예산의 광장으로 불러들일 수 있을 것인가에 관한 문제이다. 이는 참여예산의 성공사례로 꼽히는 브라질의 지방정부나 서구의 도시들도 제도 도입의 초기에 예외 없이 경험한 난제이다. 그리고 누가 주민을 대표해서 최종적으로 예산편성에 영향력을 행사하는 권한을 갖도록 해줄 것인가에 대한 문제도 핵심쟁점으로 부각된다(이는 참여자의 주민 대표성 문제와 주민의 의견·수요·선호 대표성 문제를 내포한다). 대표성 문제가 어느 정도 해소되더라도 그 다음으로 극복해야 할 것은 주민이 예산과정 중 어떤 단계와 수준과 범위에 참여해서 의사결정에 영향력을 행사하는 것이 합리적인가를 결정하는 문제이다. 이와 관련하여 예산관여 영향력의 공정성(불평등 영향력)과 효과성 문제가 뒤따른다. 그리고 자치단체장과 지방공무원의 인식전환 문제, 예산참여 주민과 대의민주주의의 실천기구인 지방의회와의 관계설정 문제도 민감한 사안으로 떠오른다. 그 밖에 제도의 운영과 관련되는 비용-혜택(cost-benefit) 문제⁴⁾를 비롯하여 각종 절차와 기법 및 교육과 관련된 문제들도 극복해야 할 과제이다.

이러한 문제 인식을 가지면서 이 글은 주민참여 예산제도가 우리나라의 지방예산 운영시스템과 적절히 조화를 이루면서 성공적으로 발전해 나갈 수 있는 방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 이러한 목적 아래 이 글에서는 주민참여 예산제도의 의의와 순기능에 대해 살펴보는 한편 동 제도의 실시 과정에 잠복해 있는 위험성에 대하여도 기술하고 있다. 그리고 이 글은 주민참여 예산제도의 실시 과정에서 보편적으로 직면하게 되는 주요 쟁점들(주민 대표성, 주민의 예산과정 참여 시기·수준·범위, 시민위원회의 객관적 위상과 운영, 지방자치단체장 및 공무원의 인식, 지방의회와의 관계 등)에 대해 종합적으로 점검하면서 이들을 슬기롭게 극복할 수 있는 제도적 조건 정비와 발전전략에 대해 기술하고 있다.

4) 흔히 민주주의는 비용이 많이 소요되는 제도라고 말한다. 하지만, 주민참여 예산제도가 내포하는 긍정적 효과와 장점에도 불구하고 그 실시과정에서 사회적 비용이 과도하게 소요된다면 제도의 실시 양태를 일정한 수준에서 조정하는 것이 합리적이다.

II. 주민참여 예산제도의 의의와 우리나라의 경험

1. 주민참여 예산제도의 의의와 제도 확산

가. 주민참여예산의 개념

주민참여 예산제도의 핵심은 전통적으로 지방자치단체(행정부)가 독점해 왔던 예산편성 활동에 주민이 직접 관여해서 영향력을 행사하는데 있다. 이 때 주민의 관여 범위와 영향력의 행사 수준에 따라 행정부와 의회의 기존 의사결정 방식과 권한에 크고 작은 변화가 생겨난다. 비유적으로 표현하자면, 예산과정에서 오랜 기간 주인공 역할을 해왔던 집행부와 의회 두 기구에 더해 주민이라는 제3의 주인공이 등장하는 것이 주민참여 예산제도의 모습이다. 따라서 주민참여 예산제도가 갖는 가장 큰 특징적 현상은 비록 운영 형태에 따라 차이가 있지만, 예산에 관한 의사결정 방식과 권한의 변화를 수반한다는 것이다. 주민의 예산참여 방식은 공청회, 설문조사(인터넷 조사 포함), 위원회 참여, 직접 면담 등을 통한 소극적 의사표현 형태로부터 주민이 예산편성과정에 직접 참여해서 의사결정에 영향력을 행사하거나 예산의 일부를 할당받는 적극적 참여 형태에 이르기까지 다양하다.

이러한 다양성에도 불구하고 주민참여 예산제도가 공통적으로 지향하는 바는 정부와 자치단체가 예산을 편성하고 사용함에 있어서 더 이상 일방적이고 독점적으로 권한을 행사하지 않고 주민과 더불어 협의하여 공동선을 도모하는 것이다. 이러한 관점에서 보면 주민참여 예산제도는 특성상 예산권한의 공유나 이양의 형식을 취하지만 그 본질은 주민과 행정부, 지방의회 간에 예산결정의 의사소통을 원활히 하는데 있다. 다시 말해서, 주민참여예산은 지방재정의 수입과 지출을 결정하는 의사결정 과정에 이해관계자(stakeholder)들이 머리를 맞대어 논의하고 대화함으로써 조세부담에 대한 합의와 지역의 사업우선순위에 대한 결정을 보다 합리적으로 도출하는데 그 핵심이 있다. 이것은 그 동안 구현해 보지 못하였던 직접 민주주의의 한 단면을 정부의 예산분야에서 실험해 보면서 지방민주주의를 강화하는 것이라고 말할 수 있다.

그러므로 주민참여 예산제도가 성공하기 위해서는 주민의 적극적인 관심과 참여가 필수적임은 물론 행정부와 의회가 주민의 참여를 존중하고 적극적으로 소통하려는 인식과 행태의 변화가 반드시 필

요하다. 이러한 변화가 일어날 때 지방자치의 현장에서 가버넌스(governance)체제가 새롭게 변화되고, 지방자치의 모든 주체들이 상호 보완성과 연계성을 가지면서 발전의 경로를 함께 걸어갈 수 있다. 참여와 관심, ‘배제(exclusion)로부터 내포(inclusion)’ , 대화와 소통, “불신에서 신뢰로” 라는 개념들은 실로 주민참여예산의 핵심을 관통하는 기본가치들이다.⁵⁾

나. 주민참여 예산제도의 도입 배경과 확산

주민참여 예산제도는 정부의 재정활동 전반에 대한 국(주)민의 불신과 불만을 배경으로 탄생하였다. 다시 말해서, 정부에게 맡겨진 국민의 세금이 국민이 원하는 방식과 수준으로 사용되지 않는데 대한 국민의 불신과 불만이 주민참여 예산제도를 촉발시킨 가장 큰 계기라고 말할 수 있다. 1980년대 이후 전 세계적으로 정부의 재정 운영 방식과 결과(국민 소외, 예산집행의 효율과 형평, 성과와 투명성 저조 등)에 대해 시민사회와 국민의 불만이 고조되었다. 이러한 상태에서 시민사회가 단결하고 나서서 예산과정에 주민이 직접 참여하여 정부를 향해 자신의 의사와 선호를 피력하고 영향력을 행사하는 새로운 메커니즘을 고안한 것이다.

주민참여 예산제도는 1989년에 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음 실시되었다. 동 제도는 일정 기간 브라질을 비롯한 남미지역을 중심으로 활성화되다가 90년대 중반 이후 전 세계로 확산되는 위력을 과시하였다. 무엇보다도 동 제도가 지향하는 세계 공통적 목표와 재정운영의 보편적 현실(정부실패, 예산낭비, 관료부패 등)이 선· 후진국을 불문하고 주민참여예산에 대한 공감을 불러 일으켰다. 주민참여예산은 남미에서 비롯되었지만, 대륙을 넘어 유럽에 안착한 다음 제도 확산의 탄력을 받기 시작하였다. 사실, 브라질의 지방정부와 다수의 유럽 도시들 간에는 정치·사회·경제 환경면에서 근본적인 차이가 있었지만, 주민참여 예산제도는 유럽 도처에서 선풍적인 인기를 얻으면서 빠른 속도로 확산되었다. 이러한 현상은 아마도 각국이 처한 미시적 환경과 여건은 국가별로 차이가 있지만, 거시적 환경과 여건은 많은 나라들이 공통적 내지 비슷한 상황에 처하고 있기 때문인 것으로 추측

5) 특히, 브라질이나 유럽 등에서 주민참여예산을 논하면서 가장 강조하는 개념 중 하나가 “사회적 내포(social inclusion)”이다. 이는 그 동안 예산과정에 소외되었던 일반주민은 물론 특히, 저소득층, 여성, 장애인 등 사회적 약자와 소외자의 적극적인 참여를 통해 그들의 목소리와 바람을 예산에 반영하는 의미를 함축한다. 이러한 관점에서 혹자는 참여예산을 “빈곤자 배려 예산(pro-poor budgeting)”이라고 부르기도 한다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

된다. 그것은 참여예산제도의 도입 배경이 다음과 같은 거시적 상황 - 정부의 재정운영 성과에 대한 국민(주)민의 불신, 정부실패(government failure)와 공공부문의 비효율성, 재정 투명성 부족, 행정부의 예산 편성기능 독점에 따른 부작용 등 -에 대한 시민사회의 불만과 개혁 의지와 밀접한 관계가 있는 사실을 통해 알 수 있다(임성일, 2011).

주민참여 예산제도는 포르투 알레그레시를 포함한 브라질 도시에서 성공 사례의 모범을 보이면서 세계적인 주목을 끌기 시작하였다. 동 제도는 남미지역으로 급속히 전파된 다음 대륙을 넘어 유럽, 아시아, 아프리카 등 전 세계로 확산되었다. 남미지역의 경우 16,000 여개의 도시 중 1,000개 이상의 도시에서 주민참여 예산제도를 실시 중에 있고, 서유럽의 경우 2008년 현재 100개 이상의 도시들이 주민참여예산제도를 실시하고 있다. 그 중에는 스페인의 세비예(Seville)와 같이 인구 70만 명이 넘는 대도시를 비롯해서 파리, 로마, 리스본, 베를린의 자치구(district)들이 포함되어 있다(Sintomer 외, p. 164). 아시아 지역에서는 시민사회를 주축으로 태국, 인도, 필리핀 등지의 여러 지방 도시들에서 주민참여예산이 비교적 활발히 가동되는 가운데 우리나라도 이제 그 대열에 적극적으로 합류하게 되었다.

2. 주민참여 예산제도의 순기능과 위험성

주민참여 예산제도는 여러 면에서 사회적으로 유용한 순기능을 발생시키는 것으로 알려져 있다. 일반적으로 제시되는 주민참여예산제도의 순기능으로는 정부의 책임성(accountability) 제고, 부패 축소, 공공서비스 공급 개선, 예산우선순위 전환(빈곤층 선호정책), 자원배분 과정에서의 사회정의와 재분배 강화, 효율성 증진과 합리적 행정 도모 등이다(Zamboni, p. 2). 세계은행(World Bank), 유네스코(UNESCO), 유엔(UN)과 같은 국제기구들은 주민참여 예산제도가 특히, 행정의 책임성과 투명성 제고, 부패 축소, 재정자원의 사회정의와 재분배 강화에 효과가 있음을 간파하고 개발도상국을 대상으로 다양한 지원프로그램을 제공하는 등 제도의 발전을 위해 적극적으로 나서고 있다.⁶⁾

6) 이것은 주민참여 예산제도가 궁극적으로 재정운영의 효과성(국민의 의사, 수요, 선호의 최적 반영), 투명성, 자원배분의 사회적 형평 제고를 지향하고 있는 사실과도 부합한다. 세계은행을 비롯한 다양한 국제기구와 전문가들은 주민참여 예산제도의 목표를 지방 가버넌스의 투명성, 책임성, 사회적 동참(social inclusion)의 향상에 있음을 이구동성으로 강조한다(임성일, 2011).

주민참여예산 체제에서는 지방자치단체가 예산과정의 일부와 예산관련정보를 주민과 공유해야 하는데, 이는 필연적으로 지방자치단체장, 집행부, 지방의회에 대한 주민통제 내지 주민압력의 힘을 동반한다. 그 결과 주민과의 소통 강화, 재정정보공개의 비율과 빈도 증가, 재정규율(fiscal discipline) 강화, 예산 낭비 차단, 주민생활밀착 사업의 실용성 제고, 재정성과 진작 등 다양한 긍정적 효과가 나타날 수 있다. 항상 집행부 내부에서만 협의·조정을 거쳐 확정되던 예산안이 유래 없이 주민의 관여를 거치게 되면 집행부는 원하던 원하지 않던 주민의 의견과 영향력 행사에 대해 민감하게 반응할 수밖에 없다. 한 걸음 더 나아가 만일 주민들이 일부 예산의 결정에 직접적인 영향력을 행사하거나 예산의 집행과정과 결과에 대해 감시·감독을 하게 된다면 지방자치단체는 자연히 긴장하게 된다. 이제 주민이 예산분야에 새로운 조언자이자 실력자이면서 견제자로서 부상한 것이다. 이는 외견상 작은 변화처럼 보일 수 있지만, 실제로는 지방자치단체의 운영방식에 새로운 변화를 불러일으킬 수 있는 동인과 폭발력을 내포한다.

그러나 거시적 발전 차원에서 바라본다면, 주민참여 예산제도는 기득권에 대한 관여·조정·감독의 역할을 수행하는 시스템으로서보다 정부와 주민 사이에 존재하는 소통 부재와 막힌 답을 허무는 제도적 장치로서 순기능을 발휘하는 것이 바람직하다.⁷⁾ 그것은 주민참여예산이 일관적으로 관통하는 원칙과 개념이 소통과 이해와 신뢰에 기반을 두기 때문이다.

주민참여 예산제도가 건강한 상태로 발전할 경우 주민의 참여와 학습 기회가 확대된다. 이는 주민의 예산 기여도를 높여줌은 물론 자치단체의 현안과 예산제약 및 정책 여건에 대한 주민의 이해도 향상에도 기여한다. 이와 같은 학습효과는 예산을 실제로 운영하는 집행부 공무원에게도 마찬가지로 나타난다. 상호 이해와 학습이 이루어진 상태에서는 주민과 공무원이 지역을 바라보고 지역사회의 재정수요를 인식하는 공감대가 높아진다. 한마디로, 주민과 공무원간에 예산을 둘러싼 의사소통과 이해가 원만해져서 예산문제를 효과적으로 협상할 수 있는 여지가 생겨난다.

이러한 관점에 입각할 때, 이제 곧 주민참여 예산제도를 본격적으로 가동해야 하는 지방자치단체들

7) 조금 단순히 표현하자면, 주민참여 예산제도는 처음에는 다소 생소하고 불편하지만 이해관계자(주민, 행정부, 의회 등)들이 이 제도를 제대로 인식하고 지식과 경험을 축적한 다음부터는 익숙하고 편해지는 제도적 장치라고 생각된다. 예산과정에 전에 없던 주민의 참여와 관여가 허용되면 집행부와 의회는 그것을 귀찮고 성가신 그 무엇으로 간주하기가 쉽다. 하지만 일정한 조건을 정비하고 그것을 적극적으로 수용할 경우 시간이 흐르면서 사람들은 주민참여예산이 집행부와 지방의회의 기능적 취약성과 한계점을 유연하게 보완해 주는 효과를 나타낸다는 사실을 인식하게 될 것이다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

이 동 제도를 어떠한 인식과 시각에서 바라보고, 어떤 관점에 초점을 두고 제도를 운영하는지에 따라 자치단체별로 제도의 모양과 내용 그리고 발전 상태 면에서 큰 차이가 나타날 것으로 예상된다.⁸⁾

그러나 주민참여 예산제도가 적절한 조건을 구비하지 못한 상태에서 실시될 경우 심각한 위험이 초래될 수도 있다(Shah, 2007, pp. 1-2). 가장 큰 위험성은 주민참여 예산제도가 이익집단에 휘둘릴 수 있는 점이다. 이 경우 주민참여예산은 민주적이고 내포적(참여적)인 공적 의사결정과정을 창출하기보다 오히려 비민주적이고 배타적이며 엘리트 주도에 의한 가버넌스 체제로 변질될 수 있다. 만일 주민참여 예산제도가 엘리트와 이익집단에 의해 주도될 경우 사회적 불공평, 부정과 불법 및 부패가 제도 속에 감추어지고 강화되는 역기능이 나타나게 된다. 한마디로, 주민참여 예산제도는 “이익(유력)집단의 힘에 의한 전횡(tyranny of group dynamics)”에 포획당할 수 있는 위험성이 있다. 이를 경계하고 차단하기 위해서는 절대 다수의 주민참여가 필요하고, 지방의 정치와 비공식 역학관계(power relations)에 대해 정통할 필요가 있다.

주민참여 예산제도가 암묵적으로 전제로 하는 것이 (1)주민 대표성과 주민의 의견 및 수요 대표성 확보 가능성, (2)주민 의견의 합리성, (3)주민의 의사결정 영향력의 책임성 담보 등이다. 그런데 만일 이러한 전제조건들이 제도의 실시과정에서 제대로 충족되지 못한다면 주민참여 예산제도는 도입 취지와 목표를 실현할 수가 없을 뿐 아니라 제도의 실시에 따른 사회적 혜택보다 사회적 비용이 더 크게 소요되는 문제가 발생한다.

3. 우리나라의 주민참여예산제도 실시 현황

가. 제도의 도입과 실시 현황

우리나라에서는 시민사회의 영향에 의해 그 동안 일부 지방자치단체를 중심으로 주민참여 예산제도가 시행되었다. 2003년 8월에 광주광역시 북구가 주민참여 예산제도를 처음으로 도입하였고, 그 후 소수의 자치구들이 제도 실시에 편승하였다. 이러한 가운데 중앙정부(현재의 행정안전부)는 당시 지

8) 주민참여 예산제도를 집행부와 의회의 기득권 침해로 간주할 경우 운영주체인 자치단체는 자기방어를 위해 소극적 입장에 서게 될 가능성이 크다. 반면에 주민참여 예산제도를 주민과의 소통과 대화라는 새로운 협력관계로 인식하는 자치단체는 적극적이고 진취적인 입장에 설 가능성이 크다. 이러한 구도에서 어떤 자치단체가 지방자치의 이념에 입각해서 주민복지를 향상시켜 나갈 것인지는 미루어 짐작이 가능하다.

방예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장하였고, 그 후 주민참여예산제 표준조례(안) 통보(2006. 8), 주민참여예산제 조례모델(안) 제시(2010. 10) 등 나름대로 제도의 유용성을 인식하고 활성화를 모색하였다.

우리나라는 세계적 조류에 비추어 다소 늦은 시점에서 주민참여 예산제도를 도입한 국가에 속한다. 제도의 도입이 이루어지기까지는 시민사회의 부단한 노력이 가장 큰 원동력으로 작용하였지만, 현재는 정부가 전면에서 나서서 제도의 활성화를 주도하는 형태로 변화되었다. 우리나라는 다른 나라와 비교할 때, 국가가 적극적으로 나서서 법과 제도를 정비하고 전국에 걸쳐 전면적으로 실시하는 특징을 보인다.⁹⁾ 이것은 주민참여 예산제도 외에 앞으로 도입될 성인지 예산제도의 경우에도 마찬가지이다.

지금까지 우리나라의 일부 지역에서 시행되어 온 주민참여 예산제도는 대부분 몇 가지 제한된 방법(공청회·간담회·설명회·설문조사 실시 등에 의한 주민의견 수렴방법)으로 주민의 의견과 선호를 파악하는 수준에 머무르고 있다. 이러한 상황에서는 주민의 실질적인 예산참여와 영향력 행사가 불가능하고, 포르투갈레그레시 타입의 주민참여예산 운영과는 한참 거리가 있다. 다만, 소수의 자치단체들(대부분 자치구임)이 주민의 의견수렴 수준을 넘어 시민위원회와 예산학교를 가동하고 집행부 권한의 최소 일부를 주민과 공유하는 등 비교적 적극적인 시도를 하고 있다. 하지만 이들 자치단체에서도 실제로 참여하는 주민의 수가 미미하고 주민참여예산이 전체 예산의 5%에도 미치지 못하는 것으로 파악된다. 아울러 운영 과정에서 적지 않은 문제와 애로가 표출되고 있다. 종합적으로, 현재까지 일부 지방자치단체를 중심으로 실시되어 온 주민참여 예산제도는 전국의 다른 자치단체들에게 깊은 인상과 영향을 주지 못한 것으로 평가된다.

현재 주민참여 예산제도를 실시하고 있는 것으로 표방하는 전국의 자치단체들을 살펴보면, 지역을 불문하고 모든 곳에서 주민의 참여 실적이 매우 저조한 것으로 나타난다. 여기에는 여러 가지 원인이 있지만¹⁰⁾, 분명한 사실은 이러한 현실을 두고 주민참여 예산제도가 실시 중에 있다고 말하기 어렵다는 점이다. 그리고 만일 이러한 상태가 앞으로도 계속된다면 주민참여 예산제도의 앞날은 결코 밝을 수가 없다. 주민

9) 국가가 주도하는 것은 분명 중요한 의미가 있다. 하지만 동시에 제도 활성화의 핵심주체인 주민과 시민사회를 도외시하는 법적 제도에는 한계가 있음을 인지하는 것도 중요하다. 외국의 경험을 살펴보면 시민단체를 포함한 시민사회의 적극적인 노력과 헌신이 뒷받침되지 않고서는 주민참여예산이 성공할 수 없음을 알 수 있다. 따라서 주민참여 예산제도는 앞으로도 계속해서 시민사회와 연계성을 갖고 추진되어야 할 것이다. 건전한 시민사회는 정부(지방자치단체)와 주민과의 튼튼한 연계 고리로서 역할을 수행한다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

참여예산의 기본주체이자 핵심이 되는 주민의 참여와 관심이 저조하다면 이는 본질을 벗어나 자칫 특정 이익집단을 위한 제도로 전락할 위험성이 있다(이러한 사실은 외국의 문헌에서 많이 지적되고 있다). 그러므로 주민참여 예산제도의 본격적인 실시를 앞둔 현 시점에서 정부가 가장 큰 관심을 두고 주력해야 하는 것은 지역주민에게 주민참여예산의 존재와 취지를 알려주고, 실질적으로 주민이 참여할 수 있도록 유도하는 전략을 강구하는 일이다. 외국의 성공 사례를 보면 이 문제는 시간을 두고 자치단체와 시민사회가 진지성과 참신성을 가지고 계속해서 주민에게 접근하는 것이 가장 확실한 방법인 것으로 입증되었다.

나. 주민참여예산제도 운영조례 모델(안)에 대한 검토와 개선방향

주민참여예산제도는 지방재정법(제39조)과 동법 시행령(제46조)에 법적 근거를 두고 있다. 동 법령에서는 지방예산의 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련할 것과 아울러 주민의 참여범위와 운영절차 및 방법 등에 관한 세부 실시사항을 조례로 정할 것을 의무사항으로 규정하고 있다.¹¹⁾

현재 중앙정부(행정안전부)가 제시하는 주민참여예산제도의 운용조례 모델안은 세 유형이다. 지방자치단체는 제시된 모델안을 토대로 지역의 실정에 부합하는 조례를 구체적으로 제정할 수 있다(임성일, 2011). 운영조례 모델은 기본적으로 목적, 용어 정의, 법령준수의무, 자치단체장의 책무, 주민의 권리, 운영계획 수립 및 공고, 의견수렴 절차, 의견 제출, 결과 공개, 주민참여예산위원회와 그 세부운영 등에 관한 내용을 제시하고 있다(〈표 2〉 참조).

운영조례 모델안에 의하면 주민참여예산제도의 목적(제1조)은 주민의 예산편성과정 참여 보장과 예산 투명성 증대에 있다. 이러한 목적은 예산편성단계부터 주민의 정보 접근성과 의견표명 기회를 높여 주민의 참여를 보장해 주어야 하는 지방자치단체장의 책무(제4조)로 이어진다. 이를 위해서 지방자치단체장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하는 주민참여예산

10) 그 원인으로는 지방자치단체(장)의 인식 부족 내지 소극적 접근, 주민의견의 수렴·반영 절차의 정교성 미흡, 주민의식 및 주민의 참여유인 부족, 주민·시민단체의 전문성 결여 등이 주된 원인으로 작용하고 있다. 그 밖에도 물리적·지역적 여건에 따른 참여의 어려움, 시간 할당에 대한 기회비용 등의 요인들도 지적될 수 있다(임성일, 2011).

11) 행정안전부에 의하면 2011년 초 기준으로 총 119개 지방자치단체(전체의 50.9%)가 주민참여예산 조례를 제정한 것으로 파악된다. 동 제도의 의무화 시점이 임박해진 최근(7월 말 현재) 조례제정 단체 수가 급격히 늘어나는 추세를 보이는데, 조만간에 전국의 모든 자치단체들이 조례 제정을 완료할 것으로 예상된다.

운영계획을 수립하여 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 일정 기간 공고해야 한다(제6조). 그리고 지방자치단체장은 예산편성에 대한 주민의견 수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있고, 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다(제7조). 그 밖에 운영조례 모델안에서는 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따른 예산편성관련 의견 제출(제8조), 자치단체장의 의견수렴 결과 인터넷 홈페이지 등 공개(제9조)에 관한 사항을 다룬다. 특히, 제10조에서는 지방자치단체장이 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 위원회 체제를 적극적으로 활용하는 지방자치단체를 위해 위원회의 기능, 구성, 운영방식, 기타 사항에 대한 구체적인 내용들을 제10조 이하에서 제시하고 있다. 운영조례 모델안에서는 주민참여예산위원회가 담당할 기능을 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견의 수렴 집약 활동, 기타 위원회의 목적 달성을 위한 활동 등에 중점을 두고 있다.

〈표 2〉 주민참여예산제도 운영조례 모델 안

구 분	모델 안 비교		
	모델 안 1	모델 안 2	모델 안 3
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(군수의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(구청장의 책무) 제5조(주민의 권리)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 공고 및 적용범위) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)
위원회	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등)	제10조(위원회 구성) 제11조(위원의 위촉 및 임기) 제12조(위원장 및 간사의 직무) 제13조(기능) 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결) 제17조(회의록 공개의 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관 등의 협조요청) 제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원) 제24조(시행규칙)
지원 기타 부칙	제11조(시행규칙) 부 칙	제15조(시행규칙) 부 칙	제24조(시행규칙) 부 칙

자료: 행정안전부

특 집

주택시장과 지방세 정책

운영조례 모델안은 주민참여예산의 운영과 관련된 필수기본사항에 대해 비교적 잘 제시하고 있다. 그러나 모델안은 자치단체 수준별 차이와 지역 특수성(고유성)을 감안하지 않고 있을 뿐 아니라 전반적으로 ‘소극적인 주민참여예산’의 기초를 견지하는 한계를 노정한다. 현실적으로 주민참여 예산제도는 도시지역과 농촌지역, 대도시와 중소도시, 자치단체의 계층 수준, 기타 인구·사회·자연적 여건 등에 따라 제도의 운영방식과 핵심쟁점 면에서 상당한 차이를 보일 수 있다. 따라서 각 자치단체는 표준모델을 준거로 하되 지역의 실정을 충실히 반영하는 조례를 제정하는 접근을 취하는 것이 합리적이다.

그리고 운영조례 모델안은 주민의견 수렴에 한정하는 소극적 주민참여 예산제도에 치중하는 경향이 있다. 지역의 다양성과 창의성을 감안할 때, 일부 예산(보조금사업 등)을 지역주민에게 할당해 주거나 주민이 적극적으로 예산에 관여할 수 있는 보다 적극적인 주민참여예산 방식에 대하여도 포괄적으로 제시할 필요가 있다. 그리고 운영조례 모델안에서는 주민참여의 결과(의견수렴의 반영 내역, 상태 등)를 주민에게 알려주는 내용(절차, 방법, 공시내용)에 관한 조항을 추가할 필요가 있다. 아울러 주민참여예산과 지방의회와의 관계(유기적 협력관계, 주민과 의회와의 역학관계)를 설정하는 내용도 일부 추가되어야 할 것이다.

행정안전부가 제시하는 운영조례 모델안은 비록 지방에 법적 구속력을 가하는 것은 아니지만 일종의 가이드라인 내지 지침적 성격을 지닌다. 따라서 향후 중앙정부는 기존의 운영조례 모델을 주기적으로 수정·보완해 줄 필요가 있다(이 경우 기존의 3개 모델에 추가하여 제4의 운영조례 모델안을 제시하는 방안도 고려할 수 있다).

4. 주민참여 예산제도 모델의 다양성과 우리나라의 실시 유형

주민참여 예산제도는 전 세계로 확산되는 과정에서 그 취지와 본질은 바뀌지 않았지만 운영방식은 국가와 지방에 따라 다양한 형태로 변화되었다(임성일, 2011). 세계 각 국의 경험을 미루어 볼 때, 이제 하나의 표준화된 주민참여 예산제도 모델은 존재하지 않는다(Oxfam, p. 7, Dept. for Communities and Local Government, p. 5). 이것은 주민참여예산의 취지와 핵심 가치를 존중하면서 우리의 지역 실정에 적합한 한국형 주민참여 예산제도의 개발이 필요함을 시사한다. 주민참여 예산제도의 시조인 브라질

을 비롯하여 남미와 유럽의 모범 사례를 충분히 벤치마킹(benchmarking)을 하되, 그들과 우리가 처한 정치·경제·사회·문화의 환경적 차이를 냉정히 인식하면서 우리의 체질에 맞는 제도를 만들어 나가야 한다.

브라질과 남미의 경우 주민참여예산제도가 부패한 지방의회에 대한 견제기능을 주도적으로 담당 한 것과는 달리 유럽과 아시아의 경우 주민참여 예산제도는 대의민주주의의 한계 극복(서유럽), 민주주의 경험 향상(동유럽, 중앙 유럽) 등 목적과 형태면에서 다소 변형된 형태로 발전 중에 있다(안성민·최윤주, p. 1371). 특히, 주민참여예산제도를 창안한 브라질의 포르투 알레그레스의 경우 오랜 역사적 뿌리를 지닌 브라질 사회의 후견 정치(patronage politics), 사회 불공평, 부패를 근절시키고자 하는 사회적 욕구와 노력의 일환으로 참여예산제도가 급격히 부상, 발전한 데(World Bank, p. 1; Sintomer 외 p. 166) 반해 유럽의 경우는 그와 상당히 다른 사회적 환경과 실시 경로를 거쳐 발전 중에 있는 점은 매우 대조적이다. 일부 아시아 지역과 아프리카 지역에서는 국제기구의 후원과 시민사회의 노력에 힘입어 주민참여예산이 발전 중에 있으며, 주민수요, 민주주의, 주민-정부간 신뢰구축 등의 측면에서 일정 수준의 진보가 있는 것으로 파악된다.

주민참여 예산제도가 보여 주고 있는 ‘다양성 속의 발전현상’을 인식할 때, 어떠한 형태와 운영방식이 한국적 특성과 여건에 맞는 유연한 주민참여 예산제도인지를 발견하는 일은 매우 중요하고 의미가 있다. 이와 관련하여 여기서는 국내외의 이론과 실증분석사례를 종합적으로 검토하면서 우리나라의 실정에 적합한 모델을 모색해 보고자 한다.

첫째, 주민참여예산의 효시인 브라질의 포르투 알레그레스 타입의 참여예산제도 모델에 대해 간략히 기술하면 다음과 같다. 주민참여 예산제도가 도입될 당시 브라질의 상황은 심각한 빈부 격차와 사회 인프라 부족, 집행부와 정치권의 부패와 고객주의(clientilism) 및 후견정치 현상이 만연하였다. 이러한 상황에서 “노동자당”의 부상과 시민사회와 욕구 그리고 국(주)민의 정부 운영에 대한 불만이 시기적, 감성적 일치를 이루면서 인구 백만 명을 넘는 대도시인 포르투 알레그레스에서 주민참여 예산제도가 출범하게 되었다.

포르투 알레그레스 타입의 주민참여 예산제도는 주민의사의 직접적 반영과 집행부와 의회에 대한 주

특 집

주택시장과 지방세 정책

민의 예산 영향권한을 최대한 행사하는 구조와 운영방식을 추구하고 있다. 구체적으로, 주민의 의사가 깊이 논의되고 공평하게 반영될 수 있도록 지역을 체계적으로 구분하고 각종 포럼(지역별, 주제별, 단계별, 위원회별 포럼)과 총회를 지속적으로 개최하는 제도적 장치를 마련하였다. 그리고 주민의 의견을 집약해서 그것을 각 단계 및 최종적으로 반영하는 대표체제(주민 대의원)가 가동되고, 시민단체의 기능도 적극적으로 활성화되었다. 특히, 주민참여예산에 참가하는 사람들은 지역의 취약한 인프라 개선과 저소득 빈곤층의 생활 개선과 밀접한 구체적인 예산사업에 영향력을 집중적으로 행사하려는 경향을 보였다. 한마디로, 포르투 알레그레시 타입의 참여예산제도는 풀뿌리 민주주의(grassroots democracy)에 기반을 두고 많은 사람들이 연중 내내 직·간접적으로 만나서 예산현안과 우선순위를 논의하고 학습한 다음 그 결과를 실제 예산에 반영시키고자 시도하는 가버넌스 형태라고 말할 수 있다.¹²⁾

둘째, 유럽형 주민참여 예산제도 모델에 대해 살펴보면 다음과 같다. 이와 관련하여 Sintomer 외(2008)가 제시하는 다음의 6개 이상형 모델들이 매우 유용한 시사를 제공한다(pp. 164-178).

- ①유럽형 포르투 알레그레(Porto Alegre adapted for Europe)
- ②조직적 이해관계의 대표(representation of organized interests)
- ③지방 및 도시 수준의 커뮤니티 자금(community funds at local and city level)
- ④관민 협상테이블(public/private negotiation table)
- ⑤근린참여(proximity participation)
- ⑥재정에 관한 의견수렴(consultation on public finances)

유럽형 포르투 알레그레(Porto Alegre adapted for Europe) 모델은 포르투 알레그레의 주민참여예산에 근접한 형태이다. 이것은 주민의 직접 참여를 강조하고, 주민이 원하는 예산투자사업의 우선순위를 구체적으로 제시할 뿐 아니라 희망사업이 예산사업으로 확정될 수 있게끔 강한 영향력을 행사하는 운영체제를 취한다. 이에 비해 조직적 이해관계의 대표(representation of organized interests) 모델은 개별 주민에게 초점을 맞추기보다 시민단체나 비영리 조직 그리고 조합 및 기타 조직체들을 참여예산의 핵

12) 많은 학자들이 포르투 알레그레시 등의 사례를 연구하면서 주민참여예산제도의 추진 및 가동에 있어서 결정적으로 중요한 원리를 제시하였다. 그것은 풀뿌리 민주주의(grassroots democracy) 실현, 예산배분공식을 통한 사회정의의 실현, 주민참여 예산위원회와 같은 위원회 수단을 통한 주민통제(citizen control) 실현의 세 가지 원리로 압축된다(Sintomer 외, p. 167).

심주체로 인식하고 이들과의 정책협의를 통해 예산을 확정해 나가는 특성을 보인다. 이 모델에서는 구체적인 투자사업을 도출해서 예산편성에 영향력을 행사하는 방식보다 주택, 보건, 복지, 환경 등 보다 광범위한 영역에 걸쳐 예산 정책과 관련된 일종의 가이드라인을 설정하는데 중점이 주어진다. 이상의 두 모델은 현재 유럽의 소수 지역에서 활용되고 있다.

지방 및 도시 수준의 커뮤니티 자금(community funds at local and city level) 모델은 주로 영국을 중심으로 활성화되는 경향이 있다. 이는 소정의 예산자금(통상 상위정부 보조금)이 지역주민에게 할당되면 주민들이 그 자금을 자율적으로 특정 지역투자사업(사회, 환경, 문화, 도로사업 부문 등)에 사용하는 메커니즘을 갖는다. 이 때 자금은 경쟁방식을 통해 지역주민들(예컨대, 마을 단위)에게 배정되며, 참여주민은 통상 지역의 시민사회조직(위원회, 협회, 시민단체 등)으로 대표된다. 일반적으로 제공되는 자금이 지방정부의 자체재원보다 상위정부의 보조금으로 조달되기 때문에 지방정부는 이 자금의 사용에 대해 민감한 반응을 보이지 않는 경향이 있다. 관민 협상테이블(public/private negotiation table)은 일반적으로 민간기업(또는 국제기구)이 특정 자금을 후원하면서 주민 내지 지역시민사회 조직을 끌어들여 자금을 활용하도록 조치하는 모델이다. 이는 주민참여 예산제도의 도입 배경이나 목적과 다소 괴리가 있다.

유럽에서 가장 많이 사용되고 있는 것은 근린참여(proximity participation) 모델과 재정에 관한 의견수렴(consultation on public finances) 모델이라 할 수 있다. 전자는 프랑스에서 압도적으로 많이 활용되고 있고, 후자는 독일에서 가장 보편적으로 활용되고 있다. 두 모델 모두 포르투 알레그레 타입의 적극적 시민참여와는 거리가 있으며, 주민의견수렴에 치중하는 소극적 주민참여예산 메커니즘의 특성을 지닌다. 따라서 이들 모델에서는 주민과 시민단체들이 연중 내내 다양한 모임과 학습기회를 가지면서 예산관련 논의를 하는 과정이 없다. 나아가 주민이 예산편성에 구체적인 영향력을 행사하거나 사업 우선순위를 결정하기 위해 최종적으로 투표하는 등의 의사결정행위도 존재하지 않는다. 이런 의미에서 볼 때, 근린참여 모델과 재정에 관한 의견수렴 모델은 주민이 직접적으로 나서서 지역사회의 문제를 해소하거나 정부의 가버넌스 체제에 변화를 유도하는 측면은 매우 제한적이다.

지금까지 기술한 모델들 중에서 특히, “유럽형 포르투 알레그레 유형”과 “지방 및 도시 수준의 커뮤니티 자금 유형” 모델은 시민들이 직접 또는 위임방식에 의해 의사결정권한을 보유하는 “권한이

특 집

주택시장과 지방세 정책

양 참여 가버넌스(empowered participatory governance)”의 특성을 지닌다. 따라서 이들은 전통적 3개 권력을 넘어 ‘제4의 권력(a fourth power)’으로 발전할 가능성이 있는 것으로 간주될 수 있다. 나머지 모델들도 비록 그 정도는 다르지만 행정개혁을 유도할 수 있는 잠재력을 공통적으로 보유한다(Sintomer 외, p. 164).

유럽형 모형 중 영국의 사례에 대해 보충적으로 기술하면 다음과 같다(Dept. for Communities and Local Government, pp. 5-6). 영국에서 주민참여 예산제도를 실시하는 대부분의 지방정부는 소규모 보조금을 할당하는 시스템을 사용하고 있다. 영국정부의 보고서에 의하면 최근 4년간(2005/6 - 2009/10 회계연도) 8개 사례지역에서 이루어진 주민참여예산 실적은 2,366개 사업에 약 5백만 파운드인 것으로 파악된다. 전체 사업의 43%가 1,000파운드 미만의 소액사업이고, 나머지 사업들은 1,000파운드 초과 10,000파운드 규모의 사업들이다. 이러한 사실은 주민참여예산의 대상사업이 소규모 지역사업(커뮤니티 사업)임을 단적으로 보여준다. 사업의 성격을 보면, 전체 사업의 약 1/3(33%)이 대중공간의 유지보수에 할당되고, 도로 개선(도로 안전 포함) 28%, 그리고 나머지가 가로청결, 자원봉사 및 커뮤니티 기반활동, 청소년 프로그램 등에 할당된 것으로 조사되었다.

영국에서 주민참여예산이 지역주민에게 할당되는 과정에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다. 그것은 (1)자금 확보, (2)자치단체 내 자금배정·관리 팀 구성, (3)주민참여예산 과정 홍보(주민참여예산 관련 주제사업 및 절차, 사업신청 등), (4)신청사업 접수 및 적정성 검토, (5)신청사업 내역 등 주민 통보(지역모임, 지역행사, 우편 등에 의한 주민 통보), (6)사업우선순위 결정(투표, 점수제 등에 의한 결정), (7)확정사업 계약, (8)적격주민(커뮤니티)에게 사업 및 자금 이관, (9)지방정부 내 프로젝트 관리팀의 모니터링 및 평가, (10)사업수행 결과 및 학습 사항의 주민참여예산 순환과정 환류 등으로 구성된다.

셋째, 우리나라에서 실시 중인 주민참여 예산제도의 형태에 관해 간략히 살펴보면 다음과 같다. 이미 앞에서 기술한 바와 같이 대부분의 경우는 참여예산의 초보단계에 해당하는 주민의견수렴 형태이고, 일부 자치구의 경우 제한된 수준의 예산의사결정 참여 방식을 운영하고 있다.

국내의 전문가들에 의하면 우리나라 주민참여예산의 유형화는 다음과 같이 파악되고 있다. 박광우(2006)는 주민참여예산제도를 소극적 민관협치형, 적극적 민관협치형, 소극적 민관협의형, 적극적 민

관협의형의 네 유형으로 구분하였다. 이 중에서 ①소극적 민관협치형은 시민참여의 보장이 없는 자치단체장 중심의 예산편성 형태(광주 북구)이고, ②적극적 민관협치형은 주민이 예산편성과정에 직접 참여하고 사업우선순위를 결정하는 권한을 보유하는 형태(울산 동구)이다. 그리고 ③소극적 민관협의형은 주요 사업에 대한 주민의견을 예산편성에 반영하는 형태(인천광역시)이고, ④적극적 민관협의형은 예산운영과정 자료의 주민 공개, 예산편성 이전과 일부 예산편성단계에 주민 참여를 허용하는 형태(광주광역시)이다.

곽채기(2005)는 주민참여 예산제도의 유형을 주민협의(consultation), 민관공동 결정(cooperation), 주민주도 결정(control)의 세 유형으로 구분한 다음 각 유형별로 주민참여가 가능한 예산의 범위(단위사업, 일반회계, 통합재정으로 구분함)를 제시하고 있다.¹³⁾ 구체적으로, 주민협의의 경우 주민의 예산 점검대상은 일반회계와 통합재정이고, 주로 예산편성 전 인터넷 설문조사, 공청회·간담회 등의 방식을 통해 이루어진다. 민·관공동결정의 경우 그 대상은 일반회계와 통합재정이며, 조례 제정을 통해 주민참여 예산제도가 가동된다. 주민주도 결정의 경우 단위사업을 대상으로 참여예산이 가동된다.

이러한 유형화는 포르투 알레그레 타입이나 앞서 기술한 6개 유럽형 주민참여예산 모델과 일정한 차이를 보인다. 두 유형화 모두 그 나름대로 의미가 있지만, 곧 주민참여 예산제도를 실시해야 하는 지방의 입장에서 보면 주민참여예산에 대한 기본적 가치관점이나 실천적 측면에서 미흡한 점이 많다. 따라서 향후 보다 많은 전문가들이 나서서 다양한 각도에서 우리의 실정에 맞는 주민참여예산의 유형화와 실천방안을 모색하는 시도가 이루어져야 할 것이다.

III. 주민참여예산제도의 성공적 실시를 위한 조건과 발전전략¹⁴⁾

1. 주민참여예산제도의 문제점과 장애요인

13) 곽채기 교수는 유형화의 분류를 특정 자치단체의 운영 실태와 연계하지 않고 각 유형별 특성 및 기능의 규정에 초점을 맞추고 있다.

14) 여기에서 기술하고 있는 내용은 일부를 제외하고 임성일의 기 발표문(“주민참여 예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안”, 주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?, 국회의원 유정현 정책간담회, 2011, 6)을 그대로 수록하고 있음을 밝혀 둔다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

그 동안 일부 자치단체를 중심으로 주민참여 예산제도를 운영해 본 결과 드러난 문제와 한계점을 정리하면 다음과 같다. 무엇보다도 주민참여 저조, 지방자치단체 내부의 부정적 시각(공무원, 의원의 인식), 지방의회 예산심의권 침해 논란, 시민위원의 전문성 부족에 따른 부실편성 우려, 예산편성 기간의 제약으로 인한 다양한 주민의견 수렴 한계, 의사결정 지연, 공무원 업무부담 가중, 집단갈등 조장 등이 주민참여 예산제도의 문제점으로 나타났다. 학계에서는 열악한 지방재정 여건 하에서의 제도 성공에 대한 우려(임동욱, 2003), 예산결정과정에서 지방의회와의 갈등 초래 소지, 참여예산제도에 의한 예산편성이 단기성·분배성·정치성·복지성 위주로 결정될 경우 예산지출의 경제적 효율성 저하현상 발생 가능성(나중식 2004, 이강원 2003 등), 불평등한 영향력 문제(안성민·최운주), 주민 대표성 한계(낮은 주민참여율)와 참여대상 예산의 수준·범위·대상의 혼란 등을 현행 주민참여 예산제도가 안고 있는 대표적인 문제점과 장애요인으로 진단하고 있다.

종합적으로, 지방자치단체의 인식 오류 및 소극적 행태, 낮은 주민참여와 주민 대표성 한계, 집행부 및 지방의회와의 관계, 참여 공정성(이해주체 간 갈등, 불평등 영향력, 편협한 관심), 참여수준·영역 등과 관련된 사항들이 지금까지 실시되어 온 주민참여 예산제도의 주요 문제와 장애요인으로 파악된다.

2. 주민참여 예산제도의 핵심쟁점

주민참여 예산제도를 실시하는 과정에서는 극복해야 할 핵심과제와 장애요인들이 존재한다. 이들은 크게 보아 이해관계자의 인식 변화와 관심도 제고, 대표성, 공정성, 공평성, 비용-효과성(cost-effectiveness)과 관련되는 이슈들로 구성된다.

이에 대해 보다 구체적으로 지적하면, (1)참여자의 주민 대표성 문제(누가 주민을 대표해서 예산편성 과정에 참여할 것인가와 관련된 “불평등 참여” 문제)와 주민의견 대표성 문제(다양한 주민의 의견·수요·선호를 어떻게 객관적으로 수렴해서 예산편성에 영향력을 행사할 것인가의 문제), (2)예산과정의 구체적 참여 단계와 참여예산의 범위 및 대상사업 문제, (3)예산관련 영향력의 공정성(“불평등 영향력” 문제) 및 효과성 문제(시민단체 등이 주도할 경우 참여 과정과 결과에 대한 이해관계의 공정성 및 편의성과 관련된 문제), (4)지방자치단체장 및 공무원의 인식 변화 문제, (5)지방의회와의 관계 설정 문제, (6)제도 실

시에 따른 각종 비용 문제, (7)제도의 목적달성 기능성 문제(재정의 투명성, 효과성, 민주성 등) 등이 있다.

〈표 3〉 주민참여예산제도의 실시와 관련된 핵심쟁점

구 분	주요 쟁점사항	관련 원리
1. 대표성 - 구성원 대표성 - 의사·선호 대표성	· 누가 지역주민을 대표할 것인가의 문제 · 대표성 없는 참여, 불평등 참여 · 주민의 의사·수요·선호 대표성 · 주민대표기구(주민참여예산위원회) 구성, 기능, 권한 정당성 · 낮은 주민 참여율 · 참여 문호의 개방성과 기회의 공정성	· 대표성 · 공정성 · 비용효과성
2. 참여단계와 수준	· 예산과정 중 어떤 단계와 수준에 참여할 것인지의 문제 · consultation, empowerment 등 수준 문제 (단순한 의견제시, 예산관여 및 영향력 행사) · 어떤 예산사업을 대상으로 관여(의견, 의사결정)할 지의 문제 · 세입예산 등 기타 예산회계 참여문제 등 · 참여자 전문성 문제	· 공정성 · 공평성
3. 불평등 영향	· 참여자의 자기이익 추구하고 공동체 이익 반영문제 · 주민의견 수렴 및 반영 관련 문제 · 시민단체 등 주도 주체의 영향 공정성 문제 · 낮고 약한 주민참여, 높고 강한 이익집단 참여의 위험성	· 공정성 · 대표성
4. 자치단체장/공무원 인식 및 행태	· 자치단체장의 인식 및 태도 변화 · 공무원의 인식 및 태도 변화	· 공정성 · 공평성
5. 지방의회 관계	· 제도적 완전분리와 대의민주주의 보완의 선택 · 제도적, 형식적 관계와 실질적 관계 설정 문제 · 지방의회의 부정적, 소극적 시각 · 지방의회에 대한 부정적, 과도한 압력 행사의 위험성	· 대표성 · 공정성
6. 제도운영비용 등	· 참여예산제도와 관련된 직·간접적 비용 - transaction cost, opportunity cost · 각종 포럼/위원회, 교육, 학습관련 비용, 관계공무원 비용 · 공무원의 인식·태도 변화 유도 비용 등 · (지역) 언론의 지속적 관심 유발	· 비용효과성

주: 임성일의 글(2011)을 일부 수정, 재인용한 것임.

3. 주민참여 예산제도의 성공적 실시를 위한 조건과 발전전략

여기서는 주민참여 예산제도가 도입 취지에 충실하면서 우리사회에 제대로 착근하여 성장해 나가는데 필요한 조건과 발전방안에 대해 모색하고자 한다. 그 접근에 있어서는 앞에서 살펴본 국내외의 이론과 경험 그리고 주민참여 예산제도의 핵심쟁점을 고려하면서 합리적인 발전전략을 강구하는 방

특 집

주택시장과 지방세 정책

식을 취하고 있다.

가. 주민 대표성 확보

불특정 다수의 주민들 즉, 보통시민들 가운데 누가 실제로 예산과정에 참여해서 지역주민의 의사와 수요를 대표적으로 반영해 줄 것인가 하는 문제는 주민참여 예산제도가 안고 있는 본질적인 문제이다. 이 문제는 참여문호의 개방성, 참여기회의 공평성, 참여자의 객관적 대표성을 보장하는 과제와 직결되는데, 이를 근본적으로 완전히 해소하기는 어렵다. 비록 최적 대안은 현실적으로 존재하지 않지만, 차선책으로서 참여문호의 완전 개방성, 참여기회의 공평성(불평등, 편파적 참여 배제), 그리고 무관심 참여현상이 최소화될 수 있도록 주민참여의 자격·절차·방법을 합리적으로 규정하고 지속적으로 개선해 나가는 접근이 필요하다. 전통적 방식인 서면, 공청회·간담회·설명회·여론조사 등을 지속적으로 실시하되, 형식이 아닌 실질과 의미를 확보할 수 있는 진정성이 뒤따라야 한다. 아울러 인터넷, SNS 등 새로운 매체와 수단과 방법을 적절히 활용하는 접근도 병행해야 한다. 특히, 최근에 다양한 형태로 급속히 발전하고 있는 전자·통신기술을 잘 활용할 경우 향후 주민 대표성 확보문제나 주민의견수렴 문제는 질·양 면에서 획기적인 진보를 경험할 수 있다. 어떤 수단과 방법을 사용하던 간에 중요한 것은 그것이 진정 주민과 더 가까워지는 접근이어야 한다는 점이다.

만일 주민참여 예산제도가 주민참여예산위원회(시민위원회) 주도 방식으로 추진될 경우에는 기구의 정체성, 구성, 기능, 권한을 정립해야 한다. 아울러 위원들의 사명과 역할, 공적 책무와 도덕적 규범에 대한 규정을 법과 사회적 통념에 입각해서 마련해야 한다. 그리고 시민위원들이 이들 제반 사항을 충분히 이해하고 실천해 나갈 수 있는 실천적 환경을 조성해야 한다. 시민위원회는 지역 구성원의 인적 대표성을 최소수준 이상 확보해야 할 뿐 아니라 주민의사 대표성(주민의 재정수요·사업우선순위·선호)을 충실히 공평하게 반영할 수 있는 장치를 갖추어야 한다. 이를 위해서는 비록 근본적인 한계가 있지만, 시민위원의 선정 과정에서 구역, 지역사회 시민조직, 성과 연령, 전문성 등을 균형 있게 반영하는 노력을 지속적으로 도모해야 한다. 이와 같은 조치와 접근이 없이 주민참여 예산제도가 위원회 주도 방식으로 운영될 경우 '주민 대표성 확보문제'는 더욱 민감한 사안이 된다. 주민참여 예산제도가 보통의 주민이 아닌 지역의 시민단체(NGO·NPO)나 이익집단 또는 관료 주도로 진행이 될 경우 그것은 무늬만 주민참여예산이지 실제로는 새로운 엘리트주의(elitism)나 고객주의(clientilism)로 전락할 위험성이 있다(Shah, p. 2).

현재 운영 중인 주민참여 예산제도가 지역주민의 종합적 의사와 바람을 대표성 있게 반영하지 못하고 있는 것은 사실이다. 현실적으로 주민참여 예산제도에 참여하는 주민의 비율이 매우 낮을 뿐 아니라 대다수의 주민들이 제도의 존재에 대해 알지 못하거나 알더라도 무관심한 태도를 보이고 있다. 이러한 현상은 주민참여 예산제도의 현 주소를 말해 줄 뿐 아니라 향후 가장 주목받고 극복되어야 할 과제가 무엇인지에 대해 분명한 시사점을 준다. 이를 타개하기 위해서는 창의적 홍보, 다양한 시민 아이디어와 운영방식 고안, 주기적 주민모임 개최, 시민단체의 적극적 활동, 기타 해외벤치마킹 등을 적절히 활용할 필요가 있다. 이 과정에서는 주민들로 하여금 자신이 지역사회의 실질적인 소유자이고 재정관리의 주체라는 인식을 고취시켜 주는 것이 중요하다.

주민참여 예산제도의 모범사례로 지목되는 브라질의 포르투 알레그레시나 일부 서구 도시들은 하나같이 지역주민의 깊은 관심과 높은 직·간접 참여도를 핵심 원동력으로 삼고서 발전해 왔다. 포르투 알레그레시나 다른 브라질의 도시들도 처음에는 주민의 참여가 다소 저조하여 적지 않은 애로에 직면하였다. 하지만, 제도의 진정성과 시민사회의 노력에 의해 몇 년이 되지 않아 많은 주민들이 참여하는 제도로 변화되었다. 이 점 또한 우리가 타산지석으로 삼아야 할 바이다.

종합적으로, 대표성 문제는 주민참여 예산제도가 안고 있는 내재적, 태생적 한계이자 제약조건으로서 동 제도의 발전을 위해서는 처음부터 마지막까지 극복해야 하는 가장 중요한 과제이다.

현재 자치단체장이 주도하는 형태의 시민위원회 구성방식¹⁵⁾을 남미나 유럽에서 소지역단위의 주민 선출 방식을 통해 시민위원회를 구성하는 방식으로 전환하는 방안에 대해 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 영국 등 일부 유럽에서 일군의 소단위 지역조직(10인 이상)이 대표를 선출하고, 선출된 대표들이 지역의회(regional council)에서 주민대표로서 활동을 하는 자발적 상향식 접근을 채택

15) 우리나라의 시민위원회 구성은 자치단체장이 주도하는 형태를 취하고 있는데, 이는 남미나 유럽에서 소지역단위의 주민 선출 방식을 통해 시민위원회가 구성되는 형태와 다르다. 행정안전부가 제시하는 현행 운영조례 모델안에 의하면 위원은 당연직과 위촉직으로 구성되고, 위촉직은 일정 기준에 의해 자치단체장이 선임하는 것으로 되어 있다. 운영조례 모델안에서는 희망하는 지역주민, 동장 추천, 전문가, 지역 시민단체 등 자격자를 대상으로 위원을 선임할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련하여 주민을 공정하게 대표할 수 있는 유자격자의 선정, 위원의 개인 및 조직관련 이해관계 배제 문제 그리고 다수 선정 시의 선정 문제 등 몇 가지 해소해야 할 과제가 부각된다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

하는 방안이다. 이러한 접근을 취할 경우 현재 자치단체장이 주도하는 방식에 비해 민주성과 대표성이 한층 더 반영될 것이다. 그러나 브라질 예서와 같이 주민선거 방식을 통해 지역의회를 구성하고 이를 중심으로 참여예산제도를 운영하는 방식은 우리에게 적합하지 않는 것으로 생각한다.

그리고 주민참여예산위원의 전문성 강화를 위한 장치를 마련해야 한다. 위원들의 전문성 부족 문제는 꾸준한 학습과 참여를 통해 극복해야 한다. 원래 예산과정은 복잡하고 예산원리와 예산기법은 기술적 내용을 내포하고 있다. 하지만 이 문제는 다소 시간이 걸리지만 꾸준한 학습과 참여를 통해 충분히 극복될 수 있는 것으로 입증되었다(Pinnington 외, pp. 478-479). 이를 위해서는 기존의 “예산학교” 방식이나 주민(시민위원) 모임 속에 예산의 전문성을 함양할 수 있는 다양한 프로그램을 설치해서 운영하는 것이 바람직하다.

나. 실질적 의미가 있는 예산과정의 참여 범위와 대상 선정

주민참여 예산제도의 운영과정에서 주민의 예산과정 참여시기(즉, 참여단계)에 관한 사안은 중요한 쟁점이 된다. 그것은 참여기간의 문제가 주민의 예산관여의 강도와 구체성에 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 예산편성과정에서 주민의 참여가 실질적으로 가능한 단계(시기)와 내용적 범위에 대해 자치단체와 주민 사이에 명확한 규칙이 정립되어야 한다. 이것은 예산편성(안)의 의사결정 방식과 구조 및 수준에 영향을 미치는 것으로, 집행부의 독점적 의사결정 구조에 실질적인 변화를 초래한다. 이와 관련된 결정은 기본적으로 각 지방자치단체가 자발적으로 선택할 사항에 속한다.

〈그림 2〉 주민참여예산제도와 주민의 예산과정 참여 수준

	예산순기(budget cycle)					
	예산계획	예산편성	예산심의확정	예산집행	결산	평가와 환류
넓은 의미	계획, 진단 (plan)	편성 검토 (deliberation)		감시, 감독 (monitoring)		분석/평가/환류 (feedback)
중간적 의미						
좁은 의미						

주1: 임성일의 글(2011)에서 재인용한 것이며, 이론과 외국사례를 토대로 주민의 예산과정 참여단계에 대해 넓은 범위로부터 좁은 범위에 이르기까지 개념적으로 표현해 주고 있음.

주2: 지방의 기관구성 형태가 우리와 다른 나라의 경우(예: 영국) 주민참여 예산제도가 예산심의확정에 일부 관여하는 현상이 나타나고 있음.

우리나라의 현실을 감안할 때 주민의 예산참여는 당분간 예산편성단계에 중점을 두면서 차츰 예산의 계획단계와 집행단계로 확대하는 접근방식을 취하는 것이 합리적이다. 현실적으로 세계의 어느 나라도 주민들이 모든 예산사업에 관여하는 방식의 참여예산제도를 운영하지 않고 있다. 주민참여예산을 실시하는 거의 모든 나라들이 주민이 관여하는 예산의 대상범위를 사전적으로 할당하거나 제약을 두고 있다.

사실, 예산의 계획단계에 주민이 적극적으로 관여하는 것은 기술적 측면에서 많은 어려움이 있다. 그러나 예산의 계획이 완료된 시점에서 주민의 참여가 이루어질 경우 주민이 예산편성에 실질적인 영향력을 행사하기가 어렵다. 따라서 가능하면 예산의 계획시점부터 주민의 참여 문호가 개방되는 것이 바람직하다. 이 경우 참여의 수준과 범위는 새로운 쟁점이 될 수 있는데, 초기도입단계에서는 주민의 직접적 관여(영향력 행사)보다는 다양한 의견의 수렴 및 주도적 의견 반영에 그 중점을 두는 것이 합리적이다. 물론 이것은 지역의 여건(인구·사회·지리적 여건)에 따라 다르게 적용된다.

예산의 계획단계에서 주민의 참여가 이루어지는 것이 현실적으로 용이하지 않음을 인식할 때, 근년에 영국 등에서 실시하고 있는 사전(예비)예산보고(pre-budget report) 제도를 도입하면 이 문제의 해소에 상당한 도움이 될 것으로 생각한다. 예산과정의 첫 단계인 예산계획단계에서 발생하는 재정정보는 대부분 자치단체 내부에서만 공유될 뿐 외부에는 공개되지 않고 있다(임성일, 2006, p. 14). 그러나 앞으로는 이러한 관행을 타파하고 예산의 계획단계부터 투명성을 높여 나간다면 예산계획단계의 주민 참여 문제는 어느 정도 해소될 수 있다.

현실적으로 지방예산의 상당 부분을 인건비 등 경상경비가 차지하고 있고 그 외에도 국가정책목적, 법적·의무적 경비 등 기본제약이 주어진 경비들이 상당한 비중을 점유하고 있는 사실을 인식할 때, 실제로 주민이 관여할 수 있는 사업예산의 범위는 넓지 않다. 즉, 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 자체자금(가용재원)이나 자체적으로 추진하는 지출사업의 비중이 크지 않다는 의미이다.¹⁶⁾ 이러

16) 예산사업의 특성상 법적, 의무적 경비 등 주민들이 기본적으로 관여할 수 없는 대상들이 존재하기 때문이다. 우리나라의 경우 지방예산 중 어느 정도의 비중이 실질적으로 주민참여예산과 관련되는 지에 대해 조사된 바는 없으나, 외국의 사례(Albania)에 의하면 실제로 주민이 의사결정에 영향을 미치는 예산의 비중은 전체 예산의 5~10% 수준으로 파악된다(World Bank, p. 2). 그리고 영국의 경우 통상 총예산의 10~25% 정도가 주민참여예산의 영향 범위에 속하는 것으로 간주된다(Community Pride Initiative, p. 10).

특 집

주택시장과 지방세 정책

한 현상은 특히, 인구와 재정 규모가 적은 기초자치단체로 갈수록 두드러지게 나타난다. 이 점은 앞으로 주민참여 예산제도가 지방자치단체의 여건과 특성에 따라 다양한 접근을 취하는 것이 합리적임을 시사한다.

주민참여 예산제도가 실용성을 갖기 위해서는 주민의 예산참여 수준, 범위, 대상에 관하여 실천 가능한 접근을 해야 한다. 이를 위해서는 현행 지방예산제도를 중심으로 다음의 내용들에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 그것은 구체적으로, 예산구조(세입부문, 세출부문), 예산회계 기준(일반회계, 특별회계(기타특별회계·공기업특별회계), 기금), 세출예산과목구조 기준, 세입예산과목구조 기준, 지방의회의 심의대상사업(입법과목)과 비 심의대상사업, 자체사업과 보조사업, 재량사업과 비 재량사업, 경상예산과 자본예산, 본예산과 추가경정예산 등에 대한 내용들을 종합적으로 점검해서 결정하는 내용들이 포함된다.

여기에서 현행 지방예산체계를 기준으로 주민참여가 가능한 예산편성의 범위와 대상사업의 수준을 결정하는 판단준거를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 일반회계를 중심으로 기능별 세출예산 중 단위사업 이하를 주민참여예산의 대상으로 한다. 이때, 대상예산은 자체재원에 의한 자본투자사업을 중심으로 선정하되 전체 주민의 수요가 높은 사업, 기초지역단위의 주민생활 밀착성·완결성이 높은 사업(가분성이 낮은 사업), 특정 이해관계의 개입 여지가 낮은 사업, 사회적 약자·한계계층과 관련된 예산을 우선적 대상으로 삼는 것이 합리적이다. 앞서 언급한 바와 같이 주민참여 예산제도를 적극적으로 실시하는 브라질 등에서도 주민이 관심을 집중하면서 직접적으로 관여하는 예산사업의 대상이 투자사업이라는 점을 상기할 필요가 있다.

둘째, 기본적으로 자치단체의 자체재원, 자체정책과 연관되는 지역투자사업에 중점을 두되, 일부 보조사업을 포괄하는 접근의 여지를 둔다. 이 과정에서는 특히, 주민들이 피부로 느낄 수 있는 재정지출(공공서비스)예산을 중심으로 참여예산의 대상을 집중시키는 것이 필요하다. 그리고 중앙정부의 소규모 보조사업 중 지역개발과 관련된 사업에 대하여는 주민참여예산의 대상으로 채택할 필요가 있다.

셋째, 인건비, 법정경비 등 재원의 용도와 범위가 사실상 국가 차원에서 결정되는 지출예산은 특별

한 경우를 제외하고는 원칙적으로 참여예산의 대상에서 제외한다.

넷째, 주민들은 사업우선순위, 거시재정운용방향에 대한 전반적인 의견을 제시(결정권은 집행부 보유)할 수 있고, 세입예산분야에 대하여는 점진적으로 필요 최소범위에서 주민의 참여를 허용할 필요가 있다.

다섯째, 자치단체는 주민들이 과도한 기대를 하지 않도록 세입과 세출에 대한 예측의 객관성을 높이는 노력을 기울여야 한다.

후자(과채기 등)가 언급하는 통합재정부문은 일반적인 주민참여예산의 범위를 넘어서는 것으로 파악된다. 그것은 특별회계(기타·공기업 특별회계)의 경우 일반정부의 운영방식과 다른 공공성과 수익성을 동시에 모색하는 특성이 있을 뿐 아니라 참여 과정에 전문성을 필요로 하기 때문이다(다만, 일부 기타특별회계사업의 경우 속성상 주민참여예산의 대상에 포함될 수 있다). 그리고 사업형 회계와 기금부문은 주민생활과의 밀착성이 낮으며, 별도의 전문적인 관리시스템에 맡기는 것이 합리적이다. 다만, 특별회계·기금, 통합재정에 대한 정보공개 수준과 재정투명성의 부단한 제고를 위해 시민사회가 압박을 가할 필요성은 있다.

주민이 관여하는 예산의 범위와 대상 문제 외에도 주민의 예산관여 방식에 대한 결정문제도 쟁점사안이다. 국내외의 사례를 살펴보면, 주민의 예산관여 방식은 초보단계라 할 수 있는 주민의 의견 제시와 수렴(consultation: 주민의견을 다양한 방법으로 수집하여 참고정보로 활용하는 수준) 방식으로부터 수집된 주민의견을 적극적으로 반영하되 최종 결정은 자치단체가 하는 방식, 그리고 주민들이 의사결정에 영향력을 행사하는 권한 부여방식(citizen empowerment: 주민들이 지방정부와 함께 의사결정을 하는 방식) 등 다양한 수준과 형태가 존재한다. 이에 대한 접근은 지역의 특성, 인구, 도시 규모 등에 따라 자치단체별로 크게 다를 수 있으며, 그 선택은 궁극적으로 지방에 의해 결정될 사안이다.

다. 지방자치단체의 장, 공무원, 의원의 인식 변화

참여예산제도가 현실적으로 성공하기 위해서는 무엇보다도 자치단체장의 마인드를 전통적 시각으

특 집

주택시장과 지방세 정책

로부터 새로운 시각으로 전환시키는 것이 중요하다. 구체적으로, 자치단체장이 예산편성권한의 일정 부분을 진정으로 주민과 공유하려는 전향적이고 적극적인 마인드의 변화를 가져야 한다. 주민참여 예산제도의 가장 중요한 성공요인 중 하나가 자치단체장이 의사결정과 관련된 권한, 정보, 지식을 공유하고 공개하는 결단 즉, 기득권의 포기에 있음은 이미 각국의 사례가 입증하고 있다. 일반적으로 외국의 경험사례와 문헌에서 주민참여 예산제도의 가장 중요한 성공요인으로 지적하는 것이 자치단체(장)의 헌신과 정치적 의지 그리고 지역시민사회의 역량(civil society capacity)이다. 그 외에 재정관리 역량, 주민과의 의사소통 역량, 재정적 여유 공간(fiscal space), 명확한 게임 규칙, 지역사회조직, 분명한 지리적 구조(geographical structure), 성과실현에 대한 중장기 인식, 반복적 참여활동에 대한 가치 인정 등이 참여예산의 성공요인으로 지적되고 있다(Oxfam, World Bank 등). 이러한 성공요인들은 이제 본격적인 주민참여 예산제도의 실시를 앞둔 우리나라의 지방자치단체들에게 시사하는 바가 크다.

자치단체장의 인식 변화는 주민참여 예산제도라는 신제도가 법제화되었다고 해서 당연히 형성되는 것이 아니라, 자치단체장 스스로의 각성과 “동료압박(peer pressure)” 및 이웃 지역으로부터 다가오는 선의의 경쟁(yard stick competition) 그리고 시민사회의 역량과 사회적 압력(social pressure)에 의해 형성될 수 있는 성질의 것이다. 그러므로 시민사회와 학계 등 전문가 그룹은 주민참여 예산제도가 주민복지의 향상과 지역사회의 발전에 실질적으로 효과적일 뿐 아니라 자치단체장의 정치적 입지와 행정역량의 강화 측면에서 실제로 유용한 제도임을 객관적으로 제시하고 입증해 주어야 한다.

자치단체장에게 요구되는 인식과 발상의 전환은 기본적으로 지방자치단체 공무원과 의회의원에게도 동일하게 요구된다. 공무원과 의원의 인식 변화를 유도하기 위해서는 주민참여 예산제도와 관련된 교육과 학습의 기회를 확대하는 한편 다양한 방법과 경로를 통해 주민과의 소통 체험을 늘여나가야 한다. 국내외에서 주민참여예산을 적극적으로 실시하는 지방자치단체들은 대부분 주민참여예산위원회는 물론 지역별 회의(지역회의), 분과위원회, 주민참여예산협의회, 예산학교 등 다양한 모임(forum, council, plenary)을 연중 내내 운영하고 있다.

라. 지속적 의사소통과 재정 투명성(fiscal transparency) 제고

주민참여 예산제도는 의사소통과 진정한 대화의 가치(value of dialogue)를 예산편성이라는 의사결

정 과정에 투입시킨 것이다. 이것은 한마디로 동 제도의 성공 여부가 정부와 의회, 그리고 주민간의 끊임없는 대화와 정보 공유에 달려 있음을 의미한다. 그러므로 지방자치단체는 지속적으로 재정정보 공개의 적시성, 충실성을 확보하는 동시에 주민이 쉽게 접할 수 있고 이해하기 쉬운 방식으로 재정 투명성을 높여 나가야 한다. 구체적으로, 주민들이 예산의 구조가 복잡하고 어렵다는 인식을 불식시킬 수 있도록 예산정보의 눈높이, 내용, 표현방법 등을 부단히 개선하는 한편 예산학교 등 관련 공교육 프로그램을 적극적으로 추진하는 노력이 필요하다.

정확한 예산정보의 공개와 공유는 주민의 감시와 간접적 공공관리에 의해 집행부와 의회의 부정과 부패를 차단하는 효과가 있다. 그리고 예산관련 정보가 충실히 제공되면 주민들은 자신이 희망하고 선호하는 사업의 추진방법을 알 수 있게 되는 동시에 집행부가 주민에게 일일이 설명하지 못하는 예산 운용의 애로와 한계 그리고 예산압박과 재정제약에 대하여도 인식하게 된다. 즉, 주민들이 정부활동의 제약성과 어려움을 이해하게 되는데, 이는 주민들이 무리하게 사업을 요구하는 행태를 예방하는 효과를 야기한다.

그 밖에 토론회 · 간담회 · 공청회 · 설문조사의 내실화, 주민참여예산위원회(시민위원회)의 활성화를 비롯하여 홈 페이지, SNS(Social Network Service)의 적극적 활용을 통한 연중 개방성 · 접근성 확보에 주력할 필요가 있다. 특히, 예산편성기간 중에는 주민의 의견을 집중적, 실용적으로 수렴할 수 있는 인터넷 공간을 확보해서 활용하는 접근이 필요하다. 가장 중요한 것은 지방자치단체가 어떤 매체와 수단을 활용하던 간에 자치단체장과 관계공무원이 주민의 의사와 선호를 지속적으로 탐지하고, 기왕에 제시된 주민의 의견을 점검하고 환류해서 진정성과 개선효과를 입증해 보이는 노력이다.

마. 지역실정에 적합한 중장기 관점에서의 실시

지역 실정에 적합한 수준의 주민참여예산제도를 도입하고, 중장기 시각에서 단계적으로 발전시켜 나가는 접근을 모색하는 것이 바람직하다. 지방자치단체의 수준과 여건에 따라 다르겠지만, 비교적 풍부한 참여예산 경험을 보유한 자치단체가 아니라면, 제도도입의 초기단계에서 주민의 예산관여(영향) 범위를 과도하게 설정하는 것은 실효성보다 부작용과 위험성을 더 많이 내포할 가능성이 크다. 제도의 실시 초기에서 실제로 중요한 것은 상대적으로 좁은 범위의 예산참여 단계와 작은 예산비중이 참여에

특 집

주택시장과 지방세 정책

산과 연계되더라도 그것이 실질적 의미와 효과를 창출할 수 있도록 유도해 내는 전략과 운영기법이다. 이러한 단계와 기법이 자치단체와 주민 그리고 지방의회 사이에 차츰 익숙해지고 실효성을 갖게 되면 점점 넓은 범위와 높은 단계의 참여예산제도를 추구할 수 있다.

이와 더불어 중앙정부와 전문가 사회는 지방자치단체 간에 선의의 경쟁이 활성화될 수 있는 환경을 적극적으로 조성해 주어야 한다. 예를 들어, 국내외의 모범사례(best practice)나 참여예산의 진보 및 개선상태에 대한 정보를 제공하거나, 동류 자치단체간의 다양한 경험(장애요인, 문제점, 성공요인 등 거시적, 미시적 경험) 등에 대해 주기적으로 비교 분석해서 제시하는 것이다.

바. 지방의회의와의 관계 정립

주민참여 예산제도를 둘러싸고 빈번하게 제기되는 문제 중 하나는 동 제도와 대의민주주의(representative democracy)간의 관계 설정문제이다. 결론적으로 말하면, 주민참여 예산제도는 대의민주주의를 부정하기보다 그것을 보완해 나가는 협력적 기제로 간주된다. 예를 들어, 예산편성단계에서 참여주민(시민위원회 포함)과 지방의회 간에 직·간접적 협의의 기회가 생겨나는데, 이 때 참여 주민과 지방의회가 간담회, 비공식 협의 모임 등을 적극적으로 활용할 경우 협력적 효과가 나타난다. 그리고 지역의 정당 갈등이 심한 구조에서 주민들의 합의와 바람을 상당 수준 반영하는 참여예산(대상사업 포함)이 예산의결과정에서 정당간 갈등과 횡포를 완화시키는 순 기능을 발휘하는 것도 그 사례가 될 수 있다.

지방자치단체장이 예산편성권을 보유하고 지방의회가 예산심의의결권을 보유하는 현행 지방예산제도에 근거할 때, 주민참여 예산제도는 적어도 외형상 지방의회와 기능중복 문제는 노정하지 않는다. 그것은 현재 주민참여예산의 범위가 자치단체장의 예산편성 권한 중 일부 공유와 관련되기 때문이다. 하지만 이것은 어디까지나 제도적, 형식적 현상일 뿐 실제로는 비제도적, 비공식적 상황에서 지방의회 권한의 일부가 잠식되고 참여 주민과 의회간에 갈등현상이 나타날 수 있다. 그럼에도 불구하고 주민참여예산이 지방의회의 예산심의 영역에 진입해서 실질적으로 의회와 협의하고 의회에 직접적인 영향력을 행사하는 것은 주민참여 예산제도의 취지와 경로를 벗어나는 것으로 간주된다.

우리나라와 환경과 사정은 다르지만, 외국의 경우 지방 단위의 의사결정에 주민의 참여가 이루어질 경우 선출 대표직(elected representatives)의 의사결정권한에 중대한 위협이 초래될 위험성이 있다는 비판론도 제기되고 있다(Zamboni, p. 5). 예를 들어, 예산편성과정에 참여하는 주민 또는 시민위원회가 영향력을 행사하고자 주목하는 예산사업에 대해 예산안 확정 과정에서 지방의회(의원)에 압력을 가하고, 그 영향이 집행부에 피드백 되는 상황을 상정해 볼 수 있다. 그리고 비슷한 맥락에서 지방의회의 심의를 받기 위해 제시된 예산안 속에 주민의 요구사항을 수용하는 항목들이 상당수 포함되어 있을 경우 지방의회가 역할의 한계를 느끼게 되거나 극단적으로 예산심의 활동이 형식적 절차로 전락할 수도 있다(World Bank, p. 10).

종합적으로 주민참여 예산제도가 진전되더라도 그것이 집행부와 의회에 대한 견제, 감시, 압력, 협력적 기제로서의 역할은 계속 강화될 수는 있지만, 결코 지방의회를 부분적으로 대신하는 지방 가버넌스의 기제가 될 수는 없다. 그 이유는 지역주민이 예산편성 과정에도 참여하고 동시에 예산심의 과정에도 참여하는 것은 논리적으로, 현상적으로 바람직하지 않기 때문이다. 예산편성의 권한과 예산심의의결 권한은 상호 분리될 때 균형과 공평성이 확보될 수 있음은 잘 알려진 바이다. 현재와 같은 제도적 환경에서 지방의회가 심각한 예산심의 역량 부족, 부정과 부패관행 노정, 지속적 졸속 예산심의 등과 같은 현상을 뚜렷이 보이지 않는 한 주민참여예산제도가 대의민주주의의 핵심기구의 영역에 진입해서 영향력을 행사하는 접근은 합리성과 정당성을 갖기 어렵다. 주민참여 예산제도의 효시가 된 브라질의 포르투 알레그레시나 남미의 다수 도시와 여건상 크게 다른 우리나라에서 주민참여 예산제도가 ‘지방의회의 한계 극복’이나 의회 감시기능에 초점을 두고 전개되는 것은 결코 바람직하지도 않다(이러한 기능은 참여예산이 아닌 시민사회의 또 다른 접근방식에 의해 수행될 수 있을 것이다).¹⁷⁾

사. 비용-효과(cost-effective) 방식의 모색

주민참여 예산제도는 비용 없이 혜택만 주어지는 제도가 아니다. 외국의 사례를 보면 주민참여예산은 일회성 제도가 아니고 사실상 연중 계속되는 정기적 모임과 지속적 예산논의의 특성을 보인다. 일

17) 이들은 낮은 민주화, 빈곤 및 빈부격차문제, 관료와 의회의 부패성, 국가와 지방의 가버넌스 체제 등에서 우리와 확연히 다른 여건에 처하였다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

반적으로 주민참여 예산제도가 활성화되는 과정에서는 지역단위의 연결점과 활동이 필요하고 주민과 시민사회의 지속적인 역량 강화, 정보 확산경로 확보, 의사소통, 주민참여 독려 등을 위한 시민사회 조직의 네트워크 강화 등이 필수적으로 수반된다. 이와 관련하여 다양한 비용들- 의견수렴비용, 의사결정비용, 교육 및 학습비용, 관계공무원 인건비, 홍보비용, 기타 거래비용(transaction cost) 및 기회비용(opportunity cost) 등 -이 소요되는데, 이들을 최적화시키는 것이 중요하다.

그 동안 국내에서는 주민참여 예산제도의 운영과 관련해서 비용문제를 논하는 경우는 없었다. 그러나 앞으로는 이 문제에 대해 심도 있게 논의하고 객관적으로 점검해야만 한다. 모든 정책은 혜택과 함께 비용을 수반한다. 만일 특정정책이 사회적 정의와 공평과 직결되는 것이 아니라면 그 정책은 반드시 정책의 혜택이 “비용 효과적” 인지를 점검 받아야 한다. 참고로 최근에 발간된 영국의 정책보고서에 의하면 영국의 경우 주민참여예산제도의 수립·운영경비(공공부문)는 연간 주민1인당 1.18파운드, 그리고 참여주민당 104파운드 인 것으로 조사되었다(Dept. for Communities and Local Government, p. 7).

아. 지방자치단체에 적합한 다양한 주민참여 예산제도의 실시

앞서 국내외의 다양한 주민참여 예산제도 모델에 대하여 기술한 바 있다. 각 모델은 기본적으로 주민의 예산참여 범위와 운영방식(의견수렴, 의사결정 영향, 예산결정권한 이양)에 의해 유형이 결정되었다. 그런데 이들 모델은 이론적으로는 모든 지역에 적용이 가능하지만, 실질적으로는 지역의 특성과 여건에 따라 보다 적합한 특정 모델이 선택될 수 있다. 여기에서 의미하는 “지역의 특성과 여건”이란 지역의 규모(인구 · 경제 · 재정 등)와 특성(자연환경 및 지리적 특성, 도시 · 농촌 특성) 그리고 자치단체의 계층 수준을 포괄하고 있다. 어떤 의미에서는 지역의 특성과 여건을 기준으로 자치단체를 구분한 다음 그에 적합한 주민참여 예산제도 모델을 적용하는 것이 실질적으로 의미가 있고 유용한 접근이라고 생각한다. 특히, 향후 주민참여 예산제도가 성공하기 위해서는 전국적으로 획일적인 제도 운영을 하지 않고 지방자치단체의 수준과 여건에 따라 다양화된 제도를 실시하는 것이 바람직한 점을 상기할 때 이러한 접근은 그 합리성을 더해 준다.

필자는 앞서 언급한 요인을 포함하여 여러 가지 요인을 종합적으로 검토해 보았는데, 그 결과 주민참여 예산제도의 실시 유형화에 있어서 가장 중요한 기준이 인구와 재정 규모라는 결론에 도달하였다

(특히, 인구 기준이 가장 합리적이라고 생각한다. 그런데 실제로 인구규모와 재정 규모 간에 높은 상관관계가 존재하기 때문에 인구 기준을 사용할 경우 재정 규모가 자연히 적용되는 효과가 나타난다).

현실적으로 인구가 100만 명을 넘어서는 대도시와 인구 5만 명 내외의 군(그리고 수 조원의 예산을 다루는 광역자치단체와 수 천억원의 예산을 다루는 기초자치단체)에 대해 동일한 차원에서 표준화된 방식으로 주민참여 예산제도를 가동할 경우 여러 면에서 부작용이 나타날 가능성이 크다. 마찬가지로 법적·의무적 경비를 제외하면 자체사업이 사실상 소수에 불과한 자치구의 성공사례를 대규모 재정과 다수의 자체사업을 경영하는 대도시에 그대로 적용할 경우 상당한 문제와 한계가 발생한다. 구체적인 예를 들면, 일부 자치구에서 비교적 성공한 사례로 평가되는 시민위원회를 대도시 단위에서 적용할 경우 무엇보다도 ‘대표성 문제’와 ‘불공평한 영향력’ 문제를 극복하기가 매우 어렵다. 대도시의 경우 주민투표 등 합법적인 권한위임 방식을 경유하지 않는 한 이 문제의 해결은 사실상 힘들다. 이와 같은 현실을 고려할 때, 제도의 운영방식은 개별 지방자치단체의 특성과 유형에 따라 다양하고 유연한 전략적 접근을 취하는 것이 합리적이다. 이와 관련하여 이 글에서는 다음과 같은 일종의 기본 가이드 라인을 제시하고자 한다.

인구와 재정 규모를 기준으로 중·대도시(대체적 기준으로 인구 오십만 명 이상, 예산규모 1조원 이상)의 경우 주민참여예산위원회 방식을 채택하기보다 적극적이고 다양한 방식의 주민협의 및 의견수렴(consultation) 방식을 기본 형태로 채택하는 것이 합리적이다. 그 이유는 중·대도시의 경우 주민투표나 그와 유사한 방식을 거치지 않고서는 위원회의 주민 대표성을 확보하기가 어렵기 때문이다(만일 이러한 접근을 취할 경우 사회적 비용이 지나치게 많이 소요되는 문제점이 발생한다). 이러한 점을 감안할 때, 중·대도시형 자치단체들은 예산관련 공청회와 설명회를 여러 지역으로 나누어 가능한 자주 개최하는 동시에 주민의 의견수렴을 다양한 방식으로 적극 활용하는 접근이 보다 현실적이다.¹⁸⁾ 이 과정에서 전통적 의견수렴방식(서면, 공청회·간담회·설명회·여론조사 등)과 기존의 재정정보 공

18) 주민참여예산의 취지가 효과적으로 나타나려면 모든 주체들이 실질적으로 공청회 등 각종 유의미한 참여기회에 비교적 쉽게 접할 수 있는 제도적 장치와 기회의 장이 마련되어야 한다. 예를 들어, 인구 백만 명이 넘는 대도시에서 1년에 한, 두 번 특정 장소에서 예산공청회를 개최한다면 그것은 결코 주민의 참된 의견을 수렴하고자 하는 참여예산의 특성과 취지를 반영할 수가 없다. 이 경우 다양한 지역 구분과 보다 주기적인 대화와 정보교환의 광장을 개설하는 등 주민과 실질적으로 소통(주민의 의견을 접수)할 수 있는 체제의 전환이 필요하다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

개시시스템을 획기적으로 개선하는 노력이 병행되어야 한다. 예컨대, 전통적 의견수렴방식에 첨단기법을 적용하는 한편 인터넷, SNS 등 새로운 매체와 첨단 전자·통신기술을 적절히 활용하여 주민 대표성과 주민의견수렴의 질적 수준을 한 단계 업그레이드(upgrade) 시켜야 한다. 주민의견조사의 빈도와 질과 정확도를 정치 시준에 시행되는 여론조사에 버금할 만큼 높여야 한다. 아울러 예산편성이 있기 몇 달 전에 주민에게 사전예산보고(pre-budget report) 제도를 실시함으로써 주민이 객관적인 예산계획정보를 토대로 자신의 의견을 제시할 수 있도록 도와주어야 한다.

그리고 대도시의 경우 일부 소규모 지역개발사업을 개발하여 지역별 경쟁체제를 통해 주민에게 예산권한을 부여하는 방안을 점진적으로 추진해볼 필요가 있다. 예컨대, 특별?광역시의 자치구 단위로 소규모 사업을 할당하여 주민들이 실제로 예산을 편성하고 실시할 수 있는 기회를 제공하는 방안이다.

요약하면, 인구가 많은 중·대도시의 경우 주민이 직접 예산편성과정에 참여해서 영향력을 행사하기가 현실적으로 무리인 점을 인정하고, 그 대안으로 고도화된 주민의견수렴(consultation)에 초점을 두는 주민참여 예산제도를 운영하는 것이 합리적이다. 즉, 가능한 많은 주민이 객관적인 예산정보를 토대로 예산에 관한 의견을 제시할 수 있는 여건과 기회를 조성해 주는 것이 '대도시형 주민참여 예산제도'의 실용적 접근이라 할 수 있다. 현실적으로 중·대도시의 경우 주민의 직접적인 예산참여는 예산편성보다 예산집행 및 예산집행의 결과에 대한 모니터링 과정에서 보다 활발히 이루어질 수 있을 것이다.

이에 비해 인구규모가 작은 소도시와 군의 경우에는 앞서 기술한 중·대도시와 달리 지역단위로 "주민(마을) 회의(town meeting)"를 주기적으로 개최하면서 위원회 방식을 병행하는 접근이 합리적이다. 그리고 주민의 예산관여와 관련해서는 일부 유럽의 사례에서처럼 지역현안(주민숙원사업 등)과 관련된 소규모 투자사업의 예산을 주민들이 직접 편성하도록 허용해 주는 권한이양(empowerment) 방식을 단계적으로 시행할 필요가 있다. 예를 들어, 영국에서와 같이 중앙정부의 소규모 국고보조사업(커뮤니티 발전사업, 사회적 기업, 기타 지역의 환경·문화·소규모 인프라 개선사업 등)을 주민참여예산의 대상사업으로 활성화시키는 것이다. 이러한 재원이전방식은 통상 자치단체 내의 지역들이 특정 개발자금을 배정받는 것과는 본질적으로 다르다. 이는 주민들이 숙의하고 협의하면서 예산편성 과정에 직접 참여한 결과 보조금을 받게 된 것(즉, 일종의 권한이양 결과)이라는

점에서 기존의 지역별 보조금 배분과는 근본적으로 차이가 난다.

기초자치단체 중 자치구는 기능, 특성, 인구 및 인구 특성 면에서 시·군과 차이가 난다. 일반적으로 인구가 많은 자치구의 특성을 고려할 때, 주민의 직접 참여와 시민위원회를 활성화하는 접근에 대하여는 다소 유보할 여지가 있다. 지금까지 주민참여 예산제도를 비교적 활발히 추진한 소수의 자치구들이 주민참여예산위원회(시민위원회)를 활용하는 직·간접적 주민참여를 추구하였지만, 이들이 실질적으로 ‘주민 대표성’ 문제를 제대로 극복하였는지에 대하여는 의문이 간다. 자치구의 경우 대체로 말해 재정 규모는 군과 비슷한 부류에 속하지만, 인구·사회적 측면에서는 군과 다른 도시형 부류에 속한다. 이러한 점을 감안할 때, 자치구의 모형은 중·대도시와 소도시 및 군과의 절충적 접근을 모색할 필요가 있다.

〈표 4〉 주민참여 예산제도의 실시 유형(안)

유형(인구 기준)	주민참여 예산제도의 실시 형태	주요 내용
중·대도시형 자치단체 (인구 50만명 이상)	consultation 주도형 주민참여예산	· 획기적 주민의견수렴방식 개선 · 단계적 소규모 투자사업 권한이양 · 재정정보 공개 등 투명성 향상 · pre-budget system 가동
소도시형 자치단체 (인구 50만 명 미만)	consultation + 직접 참여 가미 형태의 주민참여예산	· 주민의견수렴방식 개선 · 필요시 시민위원회 방식 활용 · 소규모 투자사업 권한이양 · 재정정보 공개 등 투명성 향상
군 (인구 5만 명 내외)	직접 참여형 주민참여예산	· town meeting 방식 적극적 활용 · 필요시 시민위원회 방식 활용 · 경쟁방식의 소규모 사업 권한이양

자. 기타

지방단위에서 전개되고 있는 주민참여 예산제도를 국가(중앙정부) 차원에서 적용 가능한 부분이 있는지에 대해 심도 있게 검토해 볼 필요가 있다. 일견 국가의 여건과 예산 운영시스템이 지방과 상당히 다르기 때문에 지방단위에서 성공한 주민참여 예산제도를 국가단위에 접목시키는 것은 무리라고 생각하기 쉽다. 그런데 우리나라의 예산편성 합리성 문제는 어떤 의미에서 지방단위보다 국가단위에서

특 집

주택시장과 지방세 정책

더 크게 부각되는 경향이 있다. 지방자치단체의 장은 주민과 상대적으로 근거리에서 지역의 수요와 목소리를 비교적 자주, 직접 접하는 반면에 국정의 운영 리더십은 그렇지 못하기 때문이다. 그 뿐 아니라 지방의 경우 근년에 자치단체 간의 경쟁 등으로 인해 주민의 재정수요를 파악해서 반영하고자 하는 시도가 상당히 늘어나는 추세인데 비해 중앙정부는 국민의 재정수요를 파악하는 시도가 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 그리고 국가의 예산이 거의 해마다 법정기간 내에 확정되지 못하는 사실상의 관행도 비슷한 사례에 해당한다. 이러한 사실을 종합적으로 인식할 때, 앞으로 주민참여 예산제도의 취지와 운영방식을 국가예산제도에 응용할 수 있는 방안을 강구하는 것은 의미 있는 과제라 하겠다.

끝으로, 주민참여 예산제도와 언론매체와의 연계성을 강화해야 한다. 언론매체 특히, 지역의 언론이 주민참여 예산제도에 지속적인 관심을 갖고서 관련 보도를 하고, 지역의 예산현안에 직·간접적으로 참여할 수 있는 여건과 환경을 조성해 주어야 한다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 한국지방재정논집, 제10권 제1호, 2005.
- 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 한국행정논집, 제 16권 3호 2004.
- 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료, 2007년도 제2차, 2007.
- 박광우, 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 석사학위 논문, 2006.
- 박민정 · 최성락, “주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석”, 한국정책과학학회보, 제13권 제1호, 2009.
- 안성민 · 최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”, 한국행정논집, 제21권 제4호, 2009.
- 이강원, “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론2, 2003.
- 임동욱, “주민참여예산제도의 현실적 한계”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 발제2, 2003.
- 임성일, “재정 투명성의 개념과 지방자치단체의 재정 투명성 확보방안”, 2006 지방재정 세미나 발제 논문, 한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회, 2006.
- 임성일, “주민참여 예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안”, 주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?, 국회의원 유정현 정책간담회, 2011, 6.
- 전주상, “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석”, 한국 정당학회보, 2008.
- 최상환, “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”, 한국행정학보, 제44권 제3호, 2010.
- 희망제작소 부설 자치재정연구소, 주민참여예산제, 아직도 칠부능선을 오간다, 자치재정 월례포럼 자료집, 2007.

Budlender, D. and G. Hewitt, Engendering Budgets, Commonwealth Secretariat, 2003.

Community Pride Initiative, A Citizens' Budget, excox@communitypride.org.uk,

Department for Communities and Local Government, National Evaluation of Participatory Budgeting in

특 집

주택시장과 지방세 정책

- England, 2010.
- Pinnington, Elizabeth et. al, "Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada",
Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 21, No. 3, 2009.
- Oxfam, Bringing Budgets Alive: Participatory Budgeting in Practice, 2005.
- R?cke, Anja, "Participatory Budgeting in the UK: from the "Grassroots" to the National Agenda", 2008.
- Sintomer, Yves et. al, "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", International
Journal of Urban and Regional Research, Vol. 32, March, 2008.
- Stotsky, J., "Gender Budgeting," IMF Working Paper, 06/232, 2006.
- Tanaka, Susan, "Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective", OECD
Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 2, 2007, OECD.
- World Bank, Participatory Budgeting Toolkit for Local Governments in Albania, Social Development
Team(Europe and Central Asia region), 2006.
- World Bank, Participatory Budgeting, edited by Anwar Shah, 2007.
- Zamboni, Yves, "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence- Based Evaluation of
Participatory Budgeting Experiences in Brazil", working paper, 2007.