

지방재정

2017년 제5호 (통권 35호)

특집 | 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안

주민 입장에서의 주민참여예산제도 개선 방안 | 윤영진

지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 경험과 실효성 확보 방안

| 황소하

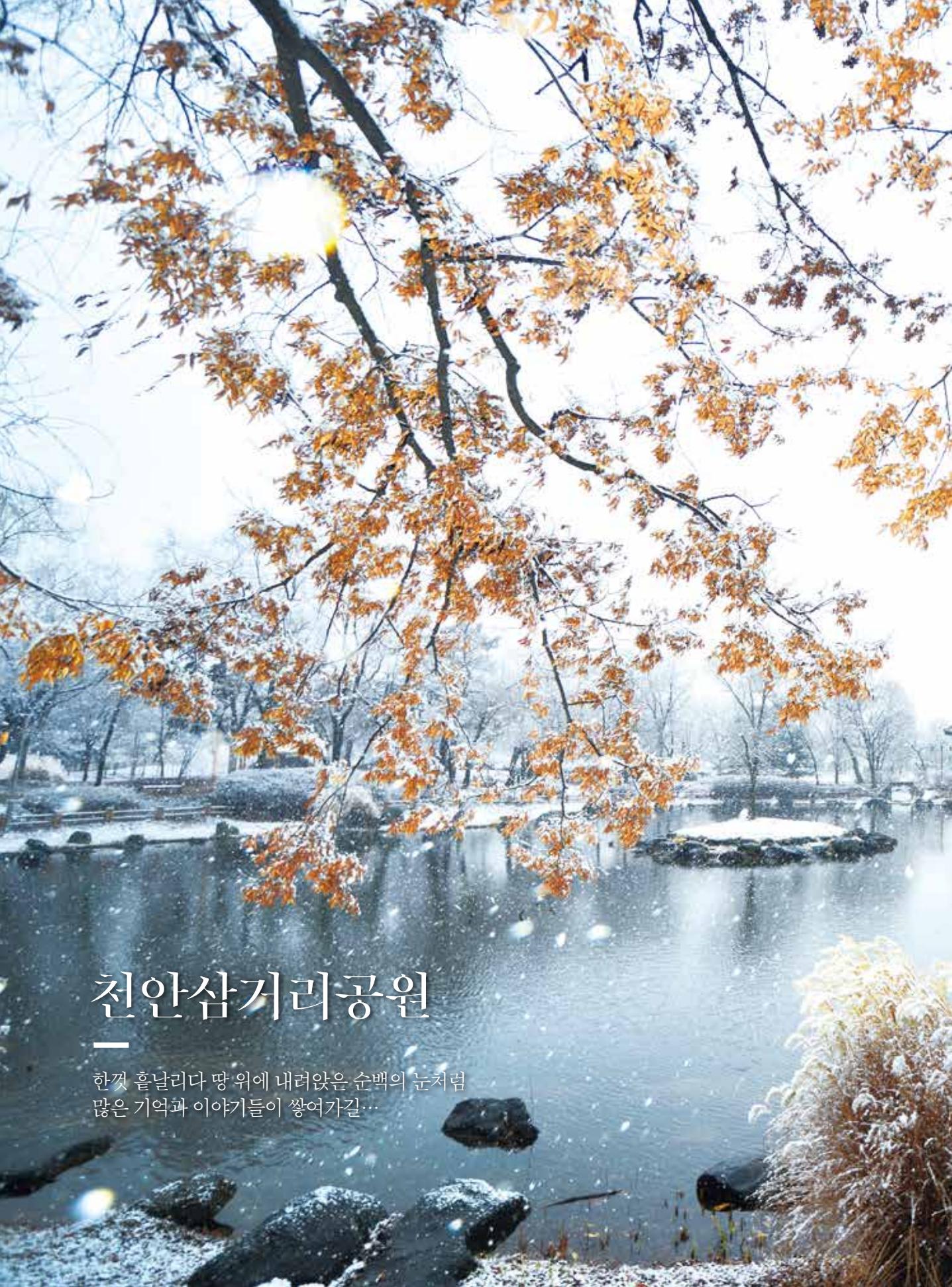
일본의 주민참여예산제도 사례 | 이민정

찾아가는 현장

충청남도 천안시청

즐거운 소통

어긋나버린 우리, 다시 조각을 맞추다



천안삼거리공원

한껏 흘날리다 땅 위에 내려앉은 순백의 눈처럼
많은 기억과 이야기들이 쌓여가길…

CHEONAN

(자료 제공: 충청남도 천안시 김현규)

- 06 LOFA 이야기
- 08 LOFA C&A 2020 비전체계도
- 09 화폐로 읽는 인물
 에드바르트 뮤크

지방재정이 성장하다

특집 _ 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안

- 12 주민 입장에서의 주민참여예산제도 개선 방안
 - | 윤영진
- 32 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 경험과
 실효성 확보 방안
 - | 황소하
- 40 일본의 주민참여예산제도 사례
 - | 이민정

지방재정이 꽃피다

찾아가는 현장

- 50 충청남도 천안시청
- 56 행복 니들이
- 56 제2회 천안세계크리스마스축제



통권 35호(2017년 제5호) 격월간 **발행인** 곽임근(한국지방재정공제회 이사장) **발행일** 2017년 11월 30일 **발행처** 한국지방재정공제회
홈페이지 www.lofa.or.kr 전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr **기획·디자인·제작** 세일포커스(주)

편집인 김광신(한국지방재정공제회 상임이사)

편집위원 곽체기(동국대학교 교수), 김연중(행정안전부 회계제도과장), 김장호(행정안전부 재정정책과장), 박재용(행정안전부 재정협력과장), 손희준(청주대학교 교수), 송경주(행정안전부 교부 세교장), 양재연(미포구 기획경제국장), 유태현(남서울대학교 교수), 이삼주(한국지방행정연구원 지방재정연구실장), 이원희(한경대학교 교수), 전하식(경기도 예산담당관), 주민수(한양대학교 교수) (12명) *편집위원은 가, 나, 다 순임

편집간사 지성현(한국지방재정공제회 재정협력팀)

<지방재정>지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 한국지방재정공제회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

지방재정이 성숙하다

지방회계법령 해설

60 지방회계법령의 주요 내용과 조문별 해설 (3)

| 최두선

지방재정이 열매 맺다

즐거운 소통

72 어긋나버린 우리, 다시 조각을 맞춘다

우리의 맛

76 매일 만나는, 맛나는 과학 '김치'

광고로 읽는 세상

80 '내 마음속에 저장'하게 만드는 그 말

- 경동나비엔 콘덴싱

Q&A

84 지방재정 질의회신 사례

지방재정 현황

88 재정 통계 및 관련 뉴스 수록

94 한국지방재정공제회 소식

96 독자퍼즐



60



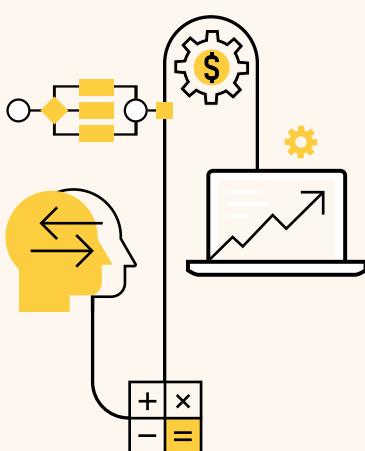
76

LOFA 이야기

상호부조의 방식으로
지방자치단체의
공유재산관리 및
재해복구지원을 위하여
1964년에 설립된

한국지방재정공제회

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비 사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.



연혁

60's	1964. 06. 「민법」 제32조의 규정에 의거 사단법인 설립발기 1964. 09. 사단법인 지방공유건물재해복구공제회 설립등기
80's	1983. 01. 공공청사정비사업 신설 1988. 06. 한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경 1989. 06. 공공시설 및 재산조성사업 추가
90's	1992. 01. 목적사업추가 및 상임이사제 등 실시 1993. 05. 재정자문위원회 설치 및 국제협력업무 신설 1994. 01. 지방관공선 공제사업 신설 1998. 02. 지방자치단체배상공제사업 신설
00's	2002. 10. 사업명 변경 및 경영공시 명시 2003. 05. 「한국지방재정공제회법」 제정 (법률 제6872호) 2008. 01. 옥외광고사업 추가 2008. 05. 옥외광고센터 개소 2009. 12. 공공청사정비공제사업 범위 확대
10's	2010. 05. 지역상생발전기금조합 설립 2011. 03. 간판문화 선진화 공동협력 협약 체결 2012. 04. 전략체계 및 핵심가치 선포식 개최 2012. 09. 창립 제48주년 기념식 및 CI 선포식 개최 2013. 01. 행정종합배상 공제사업 및 지역개발지원 공제사업 추가 2014. 01. 지방관공선건조비 사업 추가 2014. 09. 창립 50주년 기념식 및 기념세미나 개최 2015. 12. 옥외광고 관련 통계작성지정기관 선정 2016. 02. 지방회계통계센터 개소

주요사업

- 공유재산(건물 · 시설물 · 관공선)의 재해복구를 위한 공제사업
- 영조물의 하자 또는 업무수행 과실로 인한 손해배상공제사업
- 지방자치단체의 공공청사정비, 지역개발사업 등을 위한 융자사업
- 지방재정 발전을 위한 재정 컨설팅, 정책 · 데이터 연구, 정책콘텐츠 지원사업
- 지방재정 관련 통계분석 검증 및 회계제도 연구를 위한 지방회계통계사업
- 국제행사 및 지방자치단체 광고물 정비 재원 마련 등을 위한 옥외광고사업



사업조직

공제사업본부	업무	전화번호
	지방재정발전 연구 및 컨설팅, 세미나 기획·운영	02-3274-2051
	지방재정지원사업 운영, 국제협력 업무, 지방재정 융자	02-3274-2052
	지방재정 전문가 네트워크, 전문도서 발간, 자문위원회 운영, 정책정보 생산	02-3274-2054
	단체상해, 공제사업 교육 및 지부관리, 정책대응	02-3274-2011
	재해복구, 공유재산 위험관리 컨설팅, 성과관리	02-3274-2012
	재해복구, 네트워크 구축, 위원회 운영, 사업DB 관리	02-3274-2013
	지방관공선, 사업DB 관리, VOC, 회원포털 관리	02-3274-2014
	영조물배상 등록·결산, 공제계수 조정	02-3274-2021
	영조물배상 등록·결산, 홍보·교육, BCM컨설팅	02-3274-2023
	업무·행정종합배상 등록·결산, 공제계수 조정	02-3274-2024
	정보시스템 운영 및 유지보수, 프로그램 개발	02-3274-2056

시·도지부	시·도지부	소속	전화번호
	서울	자산관리과	02-2133-3298
	부산	회계재산담당관실	051-888-2271
	대구	회계과	053-803-3095
	인천	재산관리담당관실	032-440-2667
	광주	회계과	062-613-3136
	대전	토지정책과	042-270-6493
	울산	회계과	052-229-6372
	세종	예산담당관실	042-270-6493
	경기	회계과	031-8008-4180
	강원	회계과	033-249-2339
	충북	회계과	042-220-2836
	충남	세무회계과	041-635-3645
	전북	회계과	063-280-2334
	전남	회계과	061-286-3481
	경북	회계과	054-880-8543
	경남	회계과	055-211-7898
	제주	세정담당관실	064-710-6918

옥외광고센터	업무	전화번호
	사인프론티어, 홈페이지, 웹진	02-3274-2812
	옥외광고 온·오프라인 교육 운영	02-3274-2825
	정책제안 연구, 옥외광고 통계 구축	02-3274-2822
	해외통신원 운영, 해외 정책정보 생산	02-3274-2823
	불법광고물 감축 캠페인 및 공모사업, 전수조사	02-3274-2832
	사회적기업 발굴 및 육성지원, 불법광고물 감축 캠페인	02-3274-2835
	광고사업 운영, 간담회, 정책 홍보	02-3274-2841
	좋은간판나눔프로젝트, 디자인 컨설팅	02-3274-2855
	옥외광고물 디자인 개발 및 연구	02-3274-2852
	우수지역 현장학습, 우수간판 DB 구축 및 운영	02-3274-2853

지방회계통계센터	업무	전화번호
	예·결산 연계방안 마련, 자산·부채통계 신출관리	02-3274-2311
	지방자치단체 결산제도 및 지방재정통계 정책 지원	02-3274-2312
	지방재정통계 활용 및 개선 사례조사	02-3274-2313
	지방회계제도 개선방안 및 유용성 강화방안 연구	02-3274-2322
	지방회계제도 세미나, 네트워크 구축	02-3274-2323
	지방회계 교육, 현장지원단, 국외단기연수 운영	02-3274-2332

LOFA C&R 2020 비전체계도



내면의 불안과 공포를 그리며 ‘절규’한 에드바르트 뭉크



Edvard Munch, 1863~1944



어두운 색채와 분위기, 깊은 고립감…: 어린 시절 결핵으로 어머니와 누나를 잃고 자신마저 천식과 류머티즘 등을 앓았던 에드바르트 뭉크는 피할 수 없는 불안과 공포를キャン버스에 옮기며 일찌감치 붓을 들었다. 보수적인 성향을 가진 아버지의 반대가 커지지만 1881년 예술학교에 입학해 동료들과 작업실을 마련하며 화가의 길로 들어선 것이다.

이후 뭉크는 화가 크리스티안 크로그와 한스 예거의 영향을 받아 자신의 삶을 그림에 반영하기 시작했다. 파리와 독일, 이탈리아를 여행한 후로는 인간의 내면에 집중하게 됐다. 그러한 심리가 반영된 작품 중 하나가 누나의 죽음을 소재로 한 〈병든 아이〉다. 그는 어린 시절의 경험을 거칠고 암울한 선과 비자연적이고 강렬한 색으로 표현하며 두려움을 이기고자 했다.

1889년 뭉크는 오슬로에서 첫 개인전을 열고 장학금을 받아 파리로 유학을 갔다. 유학 당시 “숨을 쉬고 느끼며 아파하고 사랑하는 살아있는 존재를 그리겠다”고 다짐하며 자신만의 독특한 세계관을 구축해나갔다. 뜨개질하는 여인을 담아왔던 기존 미술계에서 뭉크의 작품이 큰 반향을 일으킨 것은 당연지사였다. 1892년 베를린에서의 개인전이 언론의 반발로 8일 만에 조기 폐막하는 ‘뭉크 스캔들’이 터지기도 했다. 그러나 뭉크는 이 스캔들 덕분에 유명세를 얻어 자신이 추구하는 바를 꺼지 않고 작품에 담을 수 있었다. 〈생의 프리즈〉 연작 중 〈절규〉는 베를린에 머물며 그린 대표적인 작품이다.

평생을 고통 속에서 ‘절규’한 그였지만, 그는 노르웨이 화폐 1,000크로네(2017년 이전)의 주인공으로 여전히 많은 이들에게 사랑받고 있다. ☺

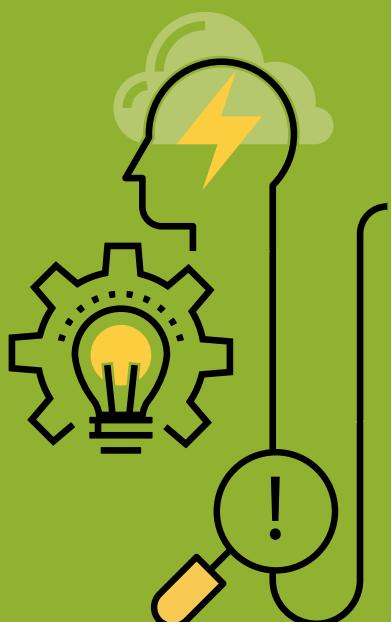
지방재정이 성장하다

특집 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안

12 주민 입장에서의 주민참여예산제도 개선 방안
윤영진

32 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 경험과 실효성
확보 방안
황소하

40 일본의 주민참여예산제도 사례
이민정



10월 26일, 지방자치단체의 역량 강화 방안 등이 담긴 '자치분권 로드맵' 초안이 공개됐다. 자치분권 실현을 위한 5대 분야 30대 추진 과제로 구성된 로드맵에서는 주민참여 활성화를 핵심과제로 뽑고 있다. 주민참여예산제도는 행정의 투명성과 예산편성에 대한 신뢰를 높이는 제도로, 주민이 각 지역의 정책과 서비스를 결정하고 예산편성과 집행, 결산 등 모든 과정에 참여하는 것이다. 2011년부터 모든 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 의무 시행하고 있으나 형식적인 운영에 그친 경우가 많아 새 정부는 이를 개선하기로 결정 했다. 진정한 지방자치와 재정 민주주의 정착을 위해 어떤 방향으로 제도를 발전시킬지, 주민참여를 활성화할 방법은 무엇인지 고민한다면 우리 사회가 더 나은 모습으로 변할 것이다.



주민 입장에서의 주민참여예산제도 개선 방안



글. 윤영진

계명대학교 행정학전공 명예교수

지방자치를 구현하는 장치 중 주민참여예산제도는 각 지방자치단체의 사정과 입장을 고려해 주민들의 니즈를 충족할 수 있는 제도다. 그렇지만 우리나라는 그간 형식적인 차원에서 운영된 사례가 많아 예산 생태계를 새롭게 구축하는 과정이 필요하다. 제도 주체인 주민들의 입장에서 그 방법을 알아보고자 한다.

I. 들어가는 말

주민참여예산제도가 2003년 광주광역시 북구청에서 최초 시행된 지 14년이 흘렀다. 2011년 「지방재정법」 개정으로 이 제도가 의무화된 지도 6년이 지났다. 그동안 제도 취지를 잘 살려 성공적으로 시행한 지방자치단체가 있는가 하면 의무 시행에 마지못해 형식적으로 시행한 지방자치단체도 있는 것으로 보인다. 많은 학자들은 주민참여예산제도 도입 및 운영에 대해 성과도 있지만 문제점도 많다고 지적하고 있다.

주민참여예산제도는 납세자 주권, 민주적 거버넌스, 심의 민주주의, 직접 민주주의 등의 제도화로 평가 받는다. 주민참여예산제도의 이러한 속성은 최근 한국 사회가 겪은 두 가지 사건과 맥락을 같이한다.

하나는 2016년 말부터 2017년 초에 걸쳐 일어났던 촛불 시민혁명이다. 촛불 시민혁명에서 유독 강조된 것은 「대한민국헌법」 제1조다. 그 내용은 “대한민국은 민주공화국이다”와 “대한민국의 주권은 국민에게 있

고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”이다. 이 규정은 국민 주권을 강조한 것이지만, 촛불 시민혁명을 통해 공화국의 의미가 새롭게 부각됐다. 공화국은 군주 1인 또는 특정 집단의 것이 아닌, 다수 국민의, 다수 국민을 위한 나라를 의미한다. 따라서 대한민국은 ‘공공의 것’으로서 국민의 나라이며, ‘공공복리’의 증진을 목표로 하는 공화국이다. 여기에는 ‘공공성’의 의미로 ‘공개성’, ‘공론장’ 등의 의미도 포함하고 있다. 이러한 「대한민국헌법」 제1조의 정신은 지방재정 영역에도 그대로 적용된다. 지방재정에 대한 권한은 지역주민에게 있으며, 지방재정은 지역주민의 복리 증진을 목표로 운용돼야 한다. 주민참여예산제도는 이에 가장 잘 부합한 제도다.

두 번째 사건은 신고리 원전 5·6호기 건설 여부를 ‘공론조사’를 통해 결정한 것이다. 시민참여단 471명이 종합공정률 29.5%에 달하는 신고리 5·6호기 건설을 재개하되, 향후에는 원자력발전을 축소하는 방향으로 정책결정을 하라고 권고해 정부가 이를 반영한 공론화위원회의 건의를 수용한 것이다. 이를 두고 기존 여론정치와는 다른 진화된 민주주의로서 ‘심의 민주주의(Deliberative democracy)’의 가능성을 보여주었다는 평가가 나왔다.¹⁾ 심의 민주주의는 시민들 간 의사소통과 토론 과정을 거쳐 의견을 좁혀 결정을 내리고 정부가 이를 수용하는 방식의 민주주의를 말한다. 주민참여예산제도는 이러한 심의 민주주의를 실현하는 대표적인 제도다.

이렇게 볼 때 주민참여예산제도는 납세자 주권과 심의 민주주의를 실현할 수 있는 대표적인 제도다. 그러나 제도 도입 이후 여러 지방자치단체들이 운용한 내용을 보면 제도의 기본 정신과 취지를 반영했는지의 구심이 든다.

여기서는 주민참여예산제도 운용의 문제점을 찾아보고 주민의 입장에서 개선할 점이 무엇인지 살펴보자 한다. 주민참여예산제도 운용의 문제점과 쟁점 그리고 주민참여예산제도에 대한 접근 방법을 검토한 후 이를 토대로 주민 입장에서의 주민참여예산제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 주민참여예산제도 운용의 문제점과 쟁점

1. 주민참여예산제도 운용상 문제점

주민참여예산제도에 관한 선행연구를 보면 제도의 자발적 도입 시기, 행정안전부 권고에 의한 도입 시기, 「지방재정법」 개정에 따른 의무적 실시 시기에 따라 연구 경향이 변화했다(임성일·서정섭, 2015: 19-22).

1) 심의 민주주의라는 용어는 Joseph M. Bessette의 〈심의 민주주의 : 공화 정부에서 다수 원리(Deliberative Democracy : The Majority Principle in Republican Government, 1980)에서 처음으로 사용했다. 속의 민주주의 또는 토의 민주주의라고도 부른다.

초기에는 주민참여예산제도의 도입 필요성과 정당성을 중심으로 한 연구와 브라질의 포르트 알레그리시 모형 소개 및 성공 요인·실패 요인 탐구를 통해 우리나라에 적합한 모형을 설계하는 연구가 많았다. 2006년 이후에는 우리나라 사례 단체를 비교해 발전 방안을 제시하는 연구가 많았다. 주민참여예산제도 운영이 의무화된 2011년 전후로는 주민참여의 방법, 영역, 주민 대표성 확보, 예산 반영 정도, 영향 요인(지출 효과성 등), 실시 효과에 관한 연구가 주를 이뤘다.

주민참여예산제도 운영의 문제점에 대한 평가를 보면 대체로 공통된 부분을 지적하고 있다. 임성일·서정섭(2015)은 제도 운영의 문제점으로 ① 낮은 시민참여와 다수의 무관심, ② 주민참여예산위원회의 취약한 시민 대표성, ③ 주민참여예산위원회 미구성 지방자치단체 다수 존재, ④ 주민참여예산 운영 모니터링 및 평가시스템 취약, ⑤ 일반 지방자치단체와 지방교육자치단체 간 이원적 주민참여예산제도 운영 등을 꼽고 있다. 그 외에 ⑥ 주민참여예산사업 선정을 둘러싼 현안 및 갈등(김현호, 2015)을 지적하고 있다.

대구광역시 '2017년 주민참여예산제 운영계획'에서 자체적으로 운영상의 문제점을 지적한 경우에도 비슷한 내용이 들어 있다. 즉, ① 양적으로는 성장했지만 주민참여 역량 부족 등으로 인한 질적인 수준 미흡과 일반 시민의 관심 저조, ② 다양한 시민의견을 반영할 수 있는 시민참여 기회 제한, ③ 주민제안사업 집행 과정에 시민의견수렴 기능 미흡, ④ 주민참여예산제도에 대한 공무원의 관심과 이해도 부족, ⑤ 구·군 단위 주민참여예산제 활성화를 위한 지원 부족 등이다.

주민참여예산제도의 인식에 대한 연구 결과도 제도 운영의 실상을 보여준다. 곽채기(2007)는 공무원들의 부정적 인식이 강함을 지적하고 있다. 광주광역시 북구의 경우 공무원들은 신속한 의사결정 저해, 공무원의 업무 부담 증가, 예산배분 과정에서의 집단 간 갈등과 편파적인 이해관계 발생, 지방재정의 효율적 운영 제약 등 부정적 인식이 강한 것으로 나타난다. 김겸훈·이은구(2009)도 공무원들의 부정적 인식을 지적한다. 인기 영합적 예산편성과 예산수요 증가, 집행부 권한 약화와 의사결정 곤란 및 참여 형식화가 우려된다는 것이다. 장노순·정성호·유호선(2012)은 공무원의 부정적 인식과 더불어 지방의회 의원들의 부정적 인식도 크다고 주장한다. 지방의회 의원들은 형식적 주민참여에 상당히 부정적이며, 지방자치 발전에 대해 다소 냉소적인 인식을 갖고 있다는 것이다. 주민참여예산위원회와 지방의회와의 갈등 문제도 제기된다. 지방의원들은 지방의회의 예산심의권 침해 가능성은 제기할 뿐만 아니라 이를 통해 두 기관 간 갈등 문제가 종종 발생한다고 주장한다.

주민참여예산제도의 운영성과와 관련된 연구도 있다. 재정성과의 내용에 대한 것으로 재정지출 규모와 배분 구조, 재정 건전성 등에 미치는 영향에 관한 연구다. 이순향·김상현(2011)은 재정지출 규모와 구성비에 부정적 영향을 미친다고 주장한다. 주민참여예산제도 도입이 재정지출 규모를 감소시키는 효과가 있지만, 세출예산 비중 변화에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못한다고 주장한다. 그 결과 주민참여예산제가 예산에 대한 통제 기능은 제고했으나 대응성의 향상에는 크게 기여하지 못했다는 것이다. 정재호·김상현(2014)은 민간이전경비로 측정한 선심성 예산과 행사·축제성 지출로 정의한 전시성 예산의 증감에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고 지방재정 건전성 통제 효과가 있는지를 분석했다. 그 결과 주민참여예산

제가 선심성 및 전시성 예산의 통제장치로써 적절하게 작용되는지 판단하기 어렵다고 주장했다. 본래 제도 도입 취지와는 다르게 예산편성에 참여한 주민들이 자신들에게 혜택이 있는 선심성 예산항목에 우선순위를 반영하고, 표를 의식한 지방자치단체장이 이들의 의견을 반영했을 개연성이 있다는 것이다.

평가자들이 지적한 주민참여예산제도의 문제점으로 주민참여, 주민참여예산사업 선정과 의견수렴, 공무원과 지방의원의 부정적 인식, 재정성과 부분 등을 지적하고 있다. 이러한 평가들은 실질적으로 부정적이거나 미흡한 결과를 초래한 경우를 지적한 것이지만 주민참여예산제도의 본질적 특성을 고려하지 않은 평가도 있는 것으로 보인다.

2. 주민참여예산제도 운용의 쟁점

가. 참여 주민의 대상 범위와 개방성

브라질 주민참여예산제의 기본 원리에는 “모든 시민은 참여할 권리가 있다”는 내용을 포함하고 있다. 참여의 개방성이야말로 주민참여예산제도의 핵심 가치에 해당한다. 주민참여의 개방성과 관련해서는 몇 가지 쟁점이 있다.

첫째, ‘모든 주민이 참여한다’고 할 때 ‘모든 주민’의 범위 문제다. 일반적으로 해당 지방자치단체 구역에 주소를 두고 있는 자와 사업소를 두고 있는 개인 또는 법인을 의미한다.²⁾ 서울특별시의 경우 앞의 대상 외에 시 소재 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자를 포함하고 있다. 지역주민 어느 누구도 배제하지 않고 모두를 포함하려는 취지가 담겨있다. 주민의 범위를 어떻게 규정하든 모든 주민이 성별, 연령별, 지역별, 학력별, 소득 수준별로 차별받지 않는다는 것이 중요하다. 평등성에 기반한 개방성을 의미한다.

둘째, 모든 주민이 참여할 권리를 갖는 것인지, 아니면 참여의 기회가 보장된 것인지의 문제다. 이 문제는 양자 선택의 문제가 아니다. 참여할 권리를 갖는 것은 재정 민주주의의 기본권에 속한다. 따라서 누구나 참여할 권리를 갖고 있기 때문에 누구에게나 동등한 참여 기회가 보장돼야 한다. 그러나 현실적으로 참여 기회가 제한되는 경우가 있을 수 있다. 이런 경우 제한을 해소하기 위해 노력해야 한다. 가령 주민참여예산위원회를 공모할 때 인터넷상에서만 한다면 인터넷을 이용할 줄 모르는 사람들은 참여 기회가 제한된다. 이 경우 공모 방법을 다양화해야 할 것이다. 특히 사회적으로 소외된 계층의 사람들은 참여 기회가 제한되거나 실제 참여하지 않는 경우가 많기 때문에 이들의 참여를 확대하는 노력을 기울여야 한다.

셋째, 주민참여예산제도의 핵심적 기구인 주민참여예산위원회의 구성과 관련된 참여 문제다. 현재 주민참여예산위원회를 두고 있는 광역 지방자치단체의 경우 주민참여예산위원을 30명에서 많게는 300명으로 구성하고 있다. 일반적으로 주민참여예산위원 구성 방식은 공모, 추천, 임명 등이 혼용돼 있다. 그런데 주민

2) 대구광역시 ‘주민참여예산제 운영조례’ 제2조에는 ‘주민’을 ① 대구광역시에 주소를 두고 있는 자, ② 시에 사업소를 두고 있는 개인 또는 법인이라고 명시하고 있다.

참여예산위원회가 시민으로부터 직접적 대표성을 부여받지 못하고 시민의 수요와 우선순위를 충실히 대표하지 못하는 한계가 있다고 지적한다.

여기서 유의해야 할 점은 대표성을 비례적 대표성으로 이해해서는 안 된다는 것이다. 국회의원들이 선거를 통해 법적 대표성을 갖는다고 해도 국민들의 비례적 대표성을 갖는 것은 아니다. 주민참여예산위원회를 법령에 근거해 공식적 기구로 설치한다면 구성 형태에 상관없이 주민 대표성을 가질 것이다. 많은 사람들이 취약한 주민 대표성을 지적하고 있지만, 그 사실 자체가 주민참여예산제도를 크게 훼손하지는 않는다. 다만 예산편성 단계에서 예산수요를 파악하기 위해서는 다양한 구성원들로 주민참여예산위원회를 구성할 필요가 있다. 특히 성별, 연령별, 지역별로 다양하게 구성할 필요가 있을 것이다. 또한 사회취약계층을 배려하고 전문성을 고려하는 것도 바람직할 것이다.

나. 주민참여예산의 대상 범위

주민참여예산의 대상 범위는 전체 재정이다. 여기에는 일반회계와 특별회계를 포함한 예산과 기금이 포함된다. 예산과 기금의 주인은 납세자인 주민이기 때문에 모든 예산과 기금이 주민참여의 대상에 포함되는 것이다. 서울특별시와 대구광역시의 조례에서도 “예산편성 과정에 주민의견제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다”고 규정하고 있다.

그런데 실제로 주민참여예산제도를 통해 주민이 의사결정에 영향을 미치는 예산 비중은 크지 않다. 최종적으로 주민의견이 예산으로 반영된 비율은 2008~2011년 동안 일반회계 기준 광주광역시 북구 최고 1.89%, 울산광역시 동구 0.60%, 대전광역시 대덕구 1.54%에 그친다(조주복, 2012). 이렇게 주민이 의사결정에 영향을 미치는 예산 비중이 낮은 것은 실질적으로 법적, 의무적 경비 등의 예산사업은 참여하기 어렵고, 특히 기초 지방자치단체의 경우 재량으로 지출할 수 있는 가용재원이 매우 부족하기 때문이다(윤영진, 2016: 339).

주민이 예산편성 과정에 참여하기 어려운 의무적 경비 등은 아예 조례 대상사업에서 제외시키는 규정을 두기도 한다. 대구광역시 주민참여예산제 운영조례(제5조 제2항)는 “국고보조금 사업, 인건비 및 법정·협약 등으로 지출하는 의무적 경비, 단년도 사업이 아닌 계속사업, 이미 설치 운영 중인 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업은 제외한다”고 규정하고 있다. 그러나 대구광역시 조례처럼 예외적으로 대상사업에서 제외한 경우에도 주민들은 의견을 제출할 수 있어야 한다. 예컨대 국고보조사업의 경우 지방자치단체가 신청한 국고보조사업은 그 사업의 타당성 또는 효과성에 대해 주민의 의견이 반영될 수 있다.

주민참여예산의 대상 범위는 원칙적으로 전체 재정을 포함하는 것이 제도 취지에 맞다. 다만 주민들이 제시하는 사업들은 주민 밀착형 생활예산사업일 가능성이 높다. 따라서 주민들의 예산편성 참여 방식은 구체적인 생활 밀착형 예산수요 반영을 중심으로 하는 것이 바람직하다. 이런 관점에서 주민이 예산결정에 영향을 미치는 예산 비중이 낮은 것을 과소평가할 필요는 없다. 아예 서울특별시와 대구광역시처럼 일정

금액의 주민참여예산을 할당해 주민제안사업 형식으로 운영하는 것도 하나의 방식일 수 있다. 서울시는 2017년 기준 주민참여예산 500억 원 외에 시정 분야 협치예산 100억 원 및 지역 분야 협치예산 100억 원 이내 규모로 운영한다. 대구광역시는 2017년 주민참여예산 규모로 130억 원을 할당했으며, 시정참여형 85억 원, 지역참여형 40억 원, 읍·면·동 지역회의 활성화 시범사업 5억 원으로 구성돼 있다.

그러나 할당된 규모만을 주민참여예산 대상으로 간주하는 것은 제도 취지를 왜곡할 여지가 있다. 다시 한번 강조하면 주민참여예산 대상 범위는 원칙적으로 전체 재정을 포괄한다. 나아가 예산편성과 밀접히 연계돼 있는 중기지방재정계획과 중기투자계획도 주민참여 대상으로 삼아야 한다. 이런 관점에서 서울특별시의 ‘온예산위원회’ 설치 및 운영은 매우 바람직한 방안이다. ‘온예산’이란 서울특별시 예산 전반을 말한다. 예산편성 및 운영 주체로서 주민들이 전체 예산에 대한 의견을 제시하는 것은 주민참여예산제도 도입 취지에 부합한다.

다. 주민참여 방법과 주민 권한

「지방재정법 시행령」 제46조는 지방예산편성 과정에서 주민이 참여하는 방법에 대해 다음을 제시하고 구체적인 사항은 지방자치단체 조례로 정하도록 하고 있다. 즉, ① 주요 사업에 대한 공청회 또는 간담회, ② 주요 사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, ③ 사업공모, ④ 그 밖에 주민의견수렴에 적합하다고 인정해 조례로 정하는 방법 등이다.

대구광역시 주민참여예산제 운영조례는 시장의 주민의견수렴 절차와 주민의견제출 방법을 제시하고 있다. 즉, 시장은 예산편성에 대한 주민의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있으며, 필요할 경우 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 주요 사업에 대한 주민의견을 수렴할 수 있다. 예산편성과 관련된 의견을 제출하고자 하는 자는 주민참여예산 운영계획에서 정하는 바에 의해 의견을 제출해야 한다.

대부분의 지방자치단체들은 대구광역시의 조례 규정처럼 주민참여 방법을 ‘주민의 의견제출-집행기관(지방자치단체장)의 의견수렴’ 구조로 정립하고 있다. 의견수렴 방법도 공청회 또는 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등을 제시하고 있다. 그러나 주민참여 방법을 단순히 주민의견수렴에 한정하는 것은 진정한 의미의 주민참여라고 볼 수 없다. 주민참여 수준이 예산상의 의사결정에 공동으로 참여하는 민주적 거버넌스 형태에 이르러야 한다.

여기서 예산편성에 대한 주민참여 권한은 주민들에게 예산편성권의 권한 이양을 어느 수준으로 하느냐의 문제가 있다. 곽채기(2005)는 예산편성권의 권한 이양은 자유주의와 공동체주의의 이념적 토대에 따라 달라진다고 주장한다. 자유주의 이념에 따를 경우 주민참여에 따른 비용을 고려해 예산편성에 대한 권한 수준은 단순한 자문, 협의 또는 예산안 제안 수준에 머무르게 된다. 반면에 공동체주의 이념에 바탕을 둘 경우 지방자치단체의 집행부와 주민(주민참여 대표)이 예산편성에 대해 공동으로 의사결정을 하거나 일정 영역 또는 범위에 대해서는 주민들이 자율적으로 예산편성과 예산배분의 우선순위를 결정할 수 있는 권한

을 부여하게 된다.

굳이 자유주의와 공동체주의의 이념을 구분할 경우 주민참여예산제에서의 주민참여와 주민 권한은 공동체주의에 기반해야 할 것이다. 이것이 납세자 주권에 근거한 재정 민주주의에 가장 부합하는 이념이기 때문이다.

라. 주민의 의사결정권 범위

주민참여 수준을 단순히 의견제출 및 수렴의 단계를 넘어 의사결정 단계로 확대할 경우 주민참여의 범위와 권한을 어느 수준까지 보장하느냐의 문제가 있다. 주민의 의사결정권 범위와 수준은 다양한 형태를 갖는다. 박남춘 의원실(2014)에 의하면 주민참여예산제도를 시행하는 지방자치단체들이 예산 전반 또는 일부에 대한 결정 권한을 부여한 경우, 자체사업 예산 전반의 심의권을 부여한 경우, 주민제안사업에 대한 우선순위 결정 후 행정에 제안하는 경우, 주민의견제안 및 수렴을 행정에 단순 전달하는 경우 등 다양한 형태로 시행하고 있음을 밝히고 있다. 이를 보면 의사결정권의 범위는 예산 전반, 예산 일부, 자체사업, 주민제안 사업 등으로 다양하다. 의사결정 권한에서도 결정 권한을 부여한 경우, 예산심의권을 부여한 경우, 우선순위 결정 후 행정에 제안하는 경우, 주민의견제안 및 수렴을 행정에 단순 전달하는 경우 등으로 역시 다양하다.

그러나 재정 민주주의 관점에서 볼 때 주민들에게 예산편성에 대한 권한 이양(Empowerment)을 통해 사실상 민주적 거버넌스를 구현하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 예산상의 의사결정권 범위와 수준을 확대할 수 있는 조건을 밝혀내는 것이 주민참여예산제도의 성공적 정착에 도움이 될 것이다.

III. 주민 입장에서의 주민참여예산제도 접근 방법

1. 주민 입장에서의 예산에 대한 시각

주민이 예산편성 과정에 참여한다고 할 때 참여 객체인 예산은 어떠한 특성을 갖고 있는가를 이해하는 것이 주민참여예산제도 정착에 필요하다. 예산의 주인인 납세자는 ‘왜’, ‘어떻게’ 예산 과정에 참여해야 하는가를 알아야 하기 때문이다. 여기서는 먼저 예산의 본질적 특성을 알아보자.³⁾

첫째, 예산의 본질은 금액이 아니라 그것으로 추진하고자 하는 정책과 사업이다. 예산은 정부의 살림살

3) 2007년 「국가재정법」이 시행되면서 ‘예산’이라는 용어보다는 예산과 기금을 포함한 명목적 개념으로서 ‘재정’이라는 용어가 많이 사용되고 있다. 그러나 여기서는 ‘예산’ 용어를 사용하기로 한다.

이로서 ‘정책·사업+금액(재정자원)’의 두 가지 요소로 표현된다. 정책·사업은 정부가 추진하고자 하는 정책목표를 달성하기 위한 정책수단을 지칭하며, 재정자원(금액)은 정부가 정책·사업을 실질적으로 추진할 수 있는 실행력을 지칭한다. 따라서 재정자원을 투입해 무엇을 달성하려고 하는가가 예산을 보는 중요한 관점이다. 예산은 ‘얼마’도 중요하지만 그보다 ‘어디에’가 더 중요하다.

예산 과정에 참여하는 주민들이 예산을 바라볼 때에는 정책 또는 사업에 대한 결정과 금액에 대한 결정 등 두 가지 차원이 있음을 알아야 한다. 먼저 관심을 가져야 할 부분은 우리 고장에 우선적으로 추진해야 할 사업과 정책이 무엇인지를 파악하는 것이다. 이것은 곧 시정철학, 도정철학, 군정철학과 관련된다. 예산서는 시정철학과 이를 달성할 정책 및 사업, 그리고 실행력을 보여주는 재정자원을 담고 있다.

둘째, 예산결정에는 가치판단과 사실판단이 동시에 포함돼 있다. 예산결정은 “재원의 지출이 어떤 효과를 가질 것이다”라는 사실판단과, “그 효과는 바람직하다”는 가치판단의 이중결정으로 이루어져 있다. 사실판단은 그 효과가 기대한 대로 일어났는지 아닌지에 관한 객관적인 분석, 즉 인과관계에 관한 판단이다. 가치판단은 우리가 그 결정에 동조할지 않을지의 여부는 우리가 결정자의 가치에 공감하는가의 여부에 달려 있음을 보여준다(윤영진, 2014: 22).

사실판단은 ‘자원-활동-결과’ 간의 인과적 과정을 가정하며, 사업의 타당성이나 정당성을 따지는 작업이다. 일반적으로 전문적 이론이나 모델이 동원된다. 가치판단은 예산결정에 참여하는 사람들의 선호 또는 가치를 반영하며, 결정자들의 개별적 선호일 수도 있고, 집단적 선호일 수도 있다. 이를 선호나 가치가 서로 다를 수 있기 때문에 예산결정은 복잡한 협상과 타협을 거쳐 이루어진다. 이러한 관점에서 예산 과정은 하나의 정치 과정이다. 주민들이 예산 과정에 참여하는 것은 다수 주민의 선호와 가치를 예산에 반영하는 정치 과정이다. 그 결과는 예산서에 사업의 우선순위로 표시된다.

셋째, 편성된 예산은 아직 실현되지 않은 가정법이다. 예산은 앞으로 실행하고자 하는 계획이며, 결산은 실현된 결과다. 더욱이 집행부가 예산편성 단계에서 마련한 예산안은 아직 확정되지 않은 계획이다. 지방의회의 예산심의가 끝나야 그 계획은 예산으로 확정된다. 현행 주민참여예산제도는 예산편성 단계에서의 참여에 해당된다는 점에서 계획에 참여하는 것이다.

예산의 본질적 특성이 정책과 사업이고 아직 실현되지 않은 가정법으로서의 계획이란 점을 고려하면 예산은 지역주민들의 행복을 실현하고자 하는 미래의 그림이라고 볼 수 있다. 지역주민의 행복도가 반영된 것이 예산이다. 따라서 주민참여예산제도란 지역주민들이 스스로 예산을 통해 주민 행복지도를 그리는 것이다.

2. 민주적 거버넌스 접근

거버넌스는 민관 협치 형태의 통치 방식으로서 그 형태와 유형은 다양하다. 넓게는 정부-시민사회-시장

간의 수평적 파트너십을 통한 다양한 협력과 네트워크 형태를 갖는다. 거버넌스의 등장은 독점적 정책결정권을 보유하고 행사하는 정부의 권한을 비정부 집단과 공유하고 분산하고자 하는 시대적 흐름을 반영한 것이다. 또한 민간영역의 다양한 자원을 적극적으로 활용할 수 있고, 공공가치와 사회적 자본형성에 기여할 수 있다는 점을 높이 평가한다. 학자들은 거버넌스의 구성요소로 개방성, 참여성, 투명성, 상호협력성, 신뢰, 책임성 등을 들고 있다.

주민참여예산제도는 다양한 거버넌스 유형 중에서 민주적 거버넌스와 로컬 거버넌스에 주목한다. 유엔(United Nations, 2007)은 2007년 'Reinventing Government' 프로그램에서 민주적 거버넌스 틀에서의 시민에 대응적이고 책임 있는 정부의 필요성과 방법에 대해 강조한 바 있다. 시민의 요구를 수용하는 대응성과 책임성을 특별히 강조하고 있다. 민주적 거버넌스는 거버넌스 리더십, 정보 및 자원 공유, 다양한 협력 형태의 제도화를 기반으로 한다. 로컬 거버넌스는 단순히 거버넌스 이론의 공간적 적용이라는 의미를 넘어 직접 민주주의 체제로의 전환을 위한 실천적 연습과 훈련이라는 점에서 그 의미를 부여한다. 지역 내 여러 부문의 공동참여와 상호협력을 통해 지역의 공공문제를 해결하는 새로운 지방통치 양식임을 강조한다.

민주적 거버넌스 차원의 주민참여예산제도는 단순히 주민들의 예산 관련 의견을 수렴해 반영하는 수준이 아닌 예산상의 의사결정권을 공유하는 권한 이양(Empowerment)을 의미한다. 주민참여를 통해 지방자치단체장의 예산상 권한을 참여 주민들과 공유함으로써 주민 주체의 민주주의 가치를 강화하는 것이다. 여기서 권한 이양이라 함은 예산편성의 최종 결정 권한을 참여한 주민들에게 부여하는 것을 의미하지 않는다. 법적으로 예산편성의 최종 결정 권한은 지방자치단체장에게 있다. 하지만 주민들의 참여가 단순히 의견을 행정에 전달하는 것에 그치는 것을 주민참여예산이라 할 수는 없다. 결정의 모든 단계에서 참여한 주민들에게 적절한 권한이 주어지지 않는다면, 주민들의 참여가 단지 행정의 일방적 결정을 합리화시키는 수단으로 전락할 수 있기 때문이다(이호, 2014).

지역주민들에게 예산에 관한 의견제출권뿐만 아니라 일정 수준의 예산상 심의권과 우선순위 조정권 등이 부여될 필요가 있다. 일부 지방자치단체에서 예산의 일정 금액을 주민참여예산 명목으로 할당해 이에 대해서는 주민들이 전적으로 예산배분권을 행사하고 있다. 우리의 현실을 감안하면 긍정적으로 받아들여야 하는 측면도 있지만 주민참여예산제도의 본질은 아니다. 현실적 제약조건을 감안할 때 일정 금액을 주민참여 대상 예산으로 할당하는 방식, 주민의 관심이 큰 특정 사업이나 정책에 대해 주민들의 결정권을 부여하는 방식 그리고 예산 전반에 대해 일정 수준의 심의권을 갖는 온예산위원회 설치 등의 방법이 활용될 수 있을 것이다.

지금까지의 경험에서 예산상 결정권의 권한 이양 수준을 보면 지방자치단체장의 의지가 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타난다. 엄태호·윤성일(2013)은 지방자치단체장의 진보성향과 주민참여예산제도의 제도화 수준은 정(+)의 관계가 있다고 분석한다. 물론 보수성향 단체장보다 진보성향 단체장이 예산상 결정권의 이양 수준이 높을 것으로 예측된다. 그러나 보수성향 단체장 중에서도 주민참여예산제도의 운용 및 권한 이양 의지가 강한 경우 권한 이양 수준이 높은 것을 알 수 있다. 대구광역시의 경우 보수적 정당 출신

시장이 연속해서 집권했지만 현 시장과 전 시장의 주민참여예산제도 운용실태는 극명하게 대비된다. 권한 이양 수준 측면에서 볼 때 지방자치단체장의 의지 외에도 시민사회 활성화 정도, 전문가 그룹의 참여 정도, 재정 여건 등에 따라서도 달라지는 것을 볼 수 있다.

3. 심의 민주주의 접근

최근 신고리 원전 5·6호기 건설 여부를 공론조사에 의해 결정한 사례를 두고 심의 민주주의가 주목을 받았다. 심의 민주주의(Deliberative democracy)란 시민들 간의 토론과 의사소통을 통해 개인들이 자신 의 선호를 계속 변화시켜가면서 합의된 집단적 의사를 형성하는 것을 말한다. 이 경우 합리적 정책을 결정 할 수 있는 분석 능력이 중요한 것이 아니라, 상호 합의할 수 있는 대안을 도출하는 능력이 중요하다. 심의 민주주의 하에서는 전문성이 약한 시민도 충분한 정보제공과 의사소통 능력만 있으면, 담론적 정책결정에 참여하는 데 아무런 지장이 없다.

주민참여예산제도는 담론적(Discursive) 정책결정을 특징으로 하는 심의 민주주의를 구현하는 전형적 인 제도적 장치다. 일반 주민들이 모여 전문영역처럼 생각되는 예산상의 결정을 한다는 점에서 심의 민주 주의 속성을 가장 잘 반영한다. 심의 민주주의는 심의 또는 숙의(Deliberation)가 의사결정의 중심이 되는 민주주의 형식으로서 공론조사가 대표적인 의사결정 방법이다.⁴⁾ 공론조사는 불특정 다수가 사안을 잘 모 른 채 응답하는 여론조사의 한계를 보완하기 위해 개발된 의사결정 방법이다. 공론조사와 여론조사는 다 수 시민의 의견을 수집하고 확인하는 절차라는 점에서는 동일하다. 하지만 여론은 무작위로 추출된 수동 적 시민들의 피상적인 의견인 반면, 공론은 학습과 토론이라는 숙의과정을 통해 충분한 정보와 지식을 갖 춘 능동적 시민들의 의견이라는 점에서 차이가 있다.

현재 「지방재정법」에 근거한 지방자치단체들의 주민참여 방법은 '주민의 의견제출-집행기관의 의견수렴' 구조로 정립돼 있다. 의견수렴 방법도 공청회 또는 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등을 제시 하고 있다. 이러한 주민참여 방법은 공론조사라기보다 여론조사 수준에 머물러 있다는 점에서 진정한 의 미의 주민참여라고 볼 수 없다. 예산제도 자체가 전문적 성격을 띠고 있고, 시정목표와 정책 및 사업들이 전 문성을 갖는 경우가 많으며, 정책 및 사업의 채택이 이해관계상 갈등상태인 경우가 많기 때문에 주민참여 예산제도는 단순 여론조사 방식이 아닌 공론조사 성격으로 구조화될 필요가 있다.

심의 민주주의 방식을 따를 경우 주민참여예산제도는 대표성 있는 주민들이 전문가가 제공하는 정보를 바탕으로 학습과 토론 과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 예산에 반영하는 방식이 돼야 한다. 이러한 방식 이 성공적으로 정착하기 위해서는 정보가 완전히 공개돼야 한다. 예산편성 단계에서의 각 사업부서별 정보

4) 공론조사는 1988년 제임스 피시킨 미국 스탠퍼드대학교 교수가 처음 창안한 방법이다.

가 공개돼 이를 심사하고 조정할 결정권이 주어진 상태에서 충분한 토론과 학습이 이루어져야 한다. 특별히 이해관계가 충돌하는 사업 및 예산배정은 이런 방식이 적용될 경우 효과가 클 것이다. 심의 민주주의 방식은 다수결 원리와 합의적 의사결정이 포함된 방식으로서 주민참여예산제도의 핵심적 특성을 이루고 있다.

4. 플랫폼 예산 접근

플랫폼이란 기차 승강장과 같이 사람들이 모이는 장(場)을 지칭한다. 예산은 다양한 분야의 사업 및 정책을 담고 있다는 점에서 주민들의 입장에서는 플랫폼에 해당한다. 예산에는 사회복지, 경제사업, 문화사업, 환경 등 다양한 분야에 걸친 사업들이 반영된다. 그만큼 각 분야와 관련된 사람들이 다양하게 포함돼 있다. 주민참여예산제도가 도입되면서 다양한 주민들이 예산에 대한 의견을 제시하고 예산상의 의사결정에 참여하는 새로운 형태의 예산 생태계를 구축하고 있다. 과거 예산은 법률에 근거해 조세 및 세외수입 등을 징수하고 정부가 주민들에게 공공 서비스를 제공하는 파이프라인(Pipeline) 방식의 일방적 구도였다. 이렇게 단한 예산에서는 지역주민과 생태계에 관심이 없다(윤영진, 2016).

그러나 주민참여예산제도는 예산을 주민참여의 장인 플랫폼으로서의 기능을 수행하게 만들고 있다. 파이프라인 방식의 일방적 구도가 아닌 주민들의 다면적 접촉을 통해 예산상의 결정을 하는 새로운 생태계를 조성한다. 이런 점에서 플랫폼 예산은 거버넌스 형태를 넘어서는 새로운 패러다임이다. 단순히 민관 협치 수준을 넘어서서 주민들이 다양한 재정 선호를 표시하고 이해관계를 조정하는 생태계를 조성한다. 최근에는 정보통신 인프라가 고도화되면서 새로운 예산 생태계로서의 플랫폼 예산은 더욱 진화하고 있다.

플랫폼이 새롭게 관심을 끌게 된 것은 플랫폼 기업과 플랫폼 경제 등의 개념이 등장하면서부터다. 플랫폼이란 주로 상이한 두 종류 이상의 제휴 고객들을 직접 상호 작용하게 해 가치를 창출하는 조직을 말한다 (Hagiu, 2007). 기업과 경제에서 플랫폼을 만들어 개방할수록 열린 혁신이 일어나고 이것이 국가와 조직의 경쟁력이 된다는 점 때문에 높이 평가한다.

플랫폼에는 두 가지 요소로 문제해결책(Solutions)과 재미(Serendipity)가 포함된다. 플랫폼이 만들어지기 위해서 플랫폼에 사람들이 방문해야 하는 이유인 문제해결책을 줄 수 있고, 일단 방문해 본 사람들에게는 뜻밖의 재미를 줄 수 있어야 한다. 문제해결책 때문에 방문한 사람이 재미까지 느끼면 자주 방문하기 마련이다. 이렇게 더 많은 사람이 방문할수록 플랫폼은 진화하고 생태계는 번성하고 비즈니스는 발전한다(김기찬·송창석·임일, 2015: 13).

주민참여예산제도는 이러한 플랫폼 요소를 갖추고 있다. 주민참여예산제도는 주민들이 모여 지역문제의 해결책을 자유롭게 모색함으로써 지역의 공익적 가치를 창출할 수 있다. 또한 지역주민들이 함께 모여 축제를 벌이듯이 지역문제 해결책을 찾는다면 예산의 주인으로서 보람과 재미를 느끼게 될 것이다. 실제로 예

산 플랫폼이 잘 구축된 지역일수록 주민참여도가 높고 행복도가 제고되는 것으로 밝혀지고 있다.

5. 사회적 자본 접근

사회적 자본(Social capital)이란 사회구성원 상호 간의 이익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크로 정의된다(Putnam, 1993). 사회적 자본이 중요한 이유는 사회구성원의 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있다고 보기 때문이다. 사회 자본은 ① 정보 공유의 역할을 해 공식·비공식 제도가 정확한 정보를 제공하도록 하고, ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들 간의 신뢰를 회복하는 조정 역할을 하며, ③ 집단적 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 한다(이종수, 2009).

Putnam(1993)에 의하면 민주정부의 실패와 성공은 사회적 자본의 유무에 달려 있다고 한다. 예컨대 사회적 자본이 부재한 이태리 남부는 민주적 자치정부 운영에 실패해 부패와 무능에 빠진 반면, 사회적 자본이 풍부한 이태리 북부는 협동, 참여, 효율의 목표를 훌륭하게 달성했다는 것이다.

재정 민주주의를 제도화한 주민참여예산제도는 지역주민들이 함께 모여 예산상의 의사결정을 한다는 점에서 사회적 자본을 확대하고 그것의 순기능을 실현할 수 있는 제도다. 지역의 정책 및 사업과 예산에 관한 정보를 공유하고, 지역주민들 간의 신뢰를 높이며, 지방자치단체와 지역주민 간 협력 및 신뢰관계를 구축한다면 사회적 자본의 긍정적 역할을 실현하게 될 것이다. 여기서 사회적 자본으로서 신뢰의 필요조건은 ‘투명성’이다. 특히 주민참여예산제도는 예산편성 단계에서 사업 및 예산정보가 사전에 공개된다는 점에서 신뢰 구축에 크게 기여한다.

주민참여예산제도는 전형적인 참여 민주주의 중 한 형태로서 참여 자체가 사회적 자본을 형성하는 역할을 한다. 브루노 프라이·알로이스 스터치(2008)는 스위스 26개 주의 직접 민주주의가 삶의 만족도에 미치는 영향을 연구한 결과 직접적인 참여 여부가 삶의 만족도에 큰 영향을 미친다는 사실을 보여주었다. 결정권한이 더 많이 부여될수록, 투표 등 직접적인 형태로 참여할 기회가 많을수록 삶의 만족도가 올라간다고 한다. 삶의 만족도가 올라가면 지역의 사회적 자본을 확대하는 효과가 있다.

그런데 브루노 프라이·알로이스 스터치(2008: 219, 222)는 사람들이 성과뿐만 아니라 과정 자체에서도 행복을 느끼며, 이를 경제학에서는 절차 효용(Procedural utility)이라고 부른다고 말한다. 성과에서 얻는 것 이상의 효용이 의사결정 과정에서 얻어진다는 것이다. 따라서 주민참여예산제도에서의 주민참여가 예산배분 성과를 얼마나 달성했는가도 중요하지만 주민참여 과정 그 자체도 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있다.

더 나아가 그들은 정치에 참여할 수 있는 권리와 실제 참여를 구분하는 것이 중요하다고 주장한다. 사람들은 자신이 참정권을 제대로 수행하지 않더라도 정치에 참여할 수 있는 권리 자체에 큰 가치를 둔다는 것이다. 그들이 적당한 때라고 생각하면 언제든지 참여할 수 있다는 점에서 참정권이 실제 정치 참여보다 절

차효용이 더 강하다고 가정할 수 있다. 실제로 직접 민주주의 결정에 의한 효과는 스위스 국민과 투표권이 없는 외국인 거주자가 똑같이 향유하지만 스위스 국민의 만족도가 외국인 거주자보다 거의 3배나 높다는 것을 확인했다. 이 차이는 정치적 의사결정 과정에 참여할 기회를 보장받았는가의 여부로 결정된 것이다. 주민참여예산제도에 이러한 주장을 적용할 때 주민들의 실제 참여와 더불어 주민들이 참여할 기회를 보장 받고 있다고 인식하는가의 문제도 중요함을 알 수 있다.

그런데 사회적 자본이 항상 긍정적인 것은 아니다. 사회적 자본은 사회구성원 상호 간의 신뢰와 협력을 의미하는데, 이때 사회의 범위가 문제 될 수 있다. 특정 지역이나 특정 집단을 지칭하는 한정된 사회의 범위라면 사회 자본이 지역 이기주의나 집단 이기주의로 작동할 가능성이 있다. 이를 귀속적 사회 자본이라고 부른다. 귀속적 사회 자본은 혈연, 지연, 종교, 문화 등에서 협소하게 제한된 사회관계와 공간 속에 내재된 신뢰와 협동의 규범과 자원을 말한다. 주민참여예산제도가 지역 이기주의나 특정 집단에 편향된 예산배분이 이루어지는 현상이 발생한다면 이는 귀속적 사회 자본의 역기능에 해당한다고 볼 수 있다. 귀속적 사회 자본에 대응되는 개념이 성찰적 사회 자본이다. 성찰적 사회 자본은 자발적, 재구성적, 열림, 약한 연결, 교량적 성격을 갖는 사회 자본을 말한다. 주민참여예산제도는 투명성, 토론, 협력, 공공가치를 지향하고 신뢰를 유발하는 성찰적 사회 자본을 확대하도록 설계 및 운용돼야 한다.

6. 문학적 상상력 접근

'시적 정의(Poetic justice)'를 쓴 누스바움(2013)은 경제적 효율성에 근거를 둔 경제적 공리주의를 비판하고 정책(예산)결정자는 문학적 상상력을 가져야 한다고 주장한다. 모든 것을 숫자로 환원하는 차가운 계산의 세계에서는 타인의 아픔에 공감하고 분노하는 시민이 생겨나기 어렵기 때문이다. 특히 총합이나 평균과 같은 추상적인 통계 수치는 인간의 개별성, 질적인 차이, 삶의 복잡성에 대한 이해를 결여하고 있다고 주장한다. 따라서 누스바움은 정책(예산)결정자는 세상을 숫자를 통해 보는 계산적 정의에 머물지 말고 문학적 상상력을 발휘해야 한다고 말한다. 문학적 상상력이 공적 삶을 바꾼다는 것이다.

가령 경제적 공리주의자는 100만 명이 사는 거대한 도시에서 길에서 굶어 죽은 사람이 오직 25명밖에 되지 않는다고 안도하며 큰 문제로 보지 않는다. 하지만 굶어 죽는 사람에게는 다른 사람들이 100만 명이든, 100만 명의 100만 배이든 마찬가지로 견디기 힘든 일임을 잊어서는 안 된다. 서울특별시 송파구 세 모녀의 동반 자살에서 증명하듯 그들의 삶은 그들에겐 전부였다. 그런데 우리는 숫자로 표시된 분석에서 안 도하고 사건으로부터 거리를둔다.

누스바움(2013: 151)은 감정이 없는 지성은 가치를 보지 못한다고 말한다. 반면에 감정적 대응은 인간성의 가치를 부여한다고 주장한다. 감정은 보다 포괄적인 시야를 위해 필수적인 부분이라는 것이다. 배고픈 자들에게 굶주림이란 무엇이며, 비탄에 빠진 자들에게 상실이란 무엇인지를 느끼고, 낮은 수치는 그들의

죽음을 되돌릴 수 없으며, 낮은 수치에 근거한 안일함은 올바른 대응이 아님을 깨닫게 해준다는 것이다. 그녀에 의하면 문학은 나와 동떨어진 삶을 살아가는 인간 존재를 우리 눈앞에 데려다 놓는다. 소설을 읽어나가며 그가 처한 상황을 마치 나의 일처럼 감정 이입하게 되고, 그가 느끼는 행복, 기쁨, 고통, 공포, 두려움, 희망에 공감한다. 소설을 통해 “비통하고 억울한 자들, 배제된 자들”의 얼굴을 마주하고, 세상의 불의와 참상을 목격한다면, 우리는 자연스럽게 “불평등보다는 평등에, 귀족적 이상보다는 민주적 가치에” 관심을 갖게 된다는 것이다.

특히 누스바움은 시적 정의(Poetic justice)란 개념을 주창하며 이렇게 말한다. “문학적 상상력은 재판관들이 판결을 내리고, 입법자들이 법을 제정하며, 정책 입안자들이 다양한 인간의 삶의 질을 측정하는 데 길잡이 역할을 할 것이다.” 시적(Poetic)이라는 것을 인간의 좌절과 고난에 귀를 기울인다는 뜻으로 이해한다. 그리고 시적 지혜는 곧 인간 존재의 역사성을 두루 살필 줄 아는 인식을 말하며, 인간의 가치를 그 본래적 의미에서부터 파악할 줄 아는 자각과도 같다고 말한다.

이러한 누스바움의 시각은 이성복(2015: 14)의 시에 대한 관점에서 그대로 드러나 있다.

“시의 한 끝은 아름다움과 추상이고, 다른 끝은 진실과 구체예요. 아름다움에 치우칠 때 의미는 희박해지고, 기호 표현의 질서로서 음악만 남아요. 그때 시는 귀로 들을 수 있는 것이고, 현재에서 미래로 향하는 거예요. 시가 진실에 몰두할 때 은폐된 것들이 폭로되고, 의미의 강도는 최고조에 이르러요. 그때 시는 눈으로 볼 수 있는 것이고, 현재에서 과거로 향하는 거예요. 시는 그 양 극단 사이에 있어요.”

IV. 주민 입장에서의 주민참여예산제도 개선 방안

그동안 주민참여예산제도의 운영 경험을 볼 때 성과도 많았지만 아직 개선해야 할 부분도 많다. 개선 방안에 대해 특별히 주민 입장에 한정해서 논의하는 것이 모호한 측면이 있다. 여기서는 주민의 입장을 견지하면서 앞에서 논의한 쟁점과 접근 방법 논의를 토대로 제시하고자 한다.

1. 참여 주민의 개방성

주민참여예산제의 기본 원리에는 “모든 시민은 참여할 권리가 있다”는 참여의 개방성이 핵심 가치로 자리 잡고 있다. 여기에는 세 가지 논점이 있다.

첫째, 지역주민으로서 어느 누구도 배제되지 않고 모두를 포함하며, 모든 주민이 성별, 연령별, 지역별, 학

력별, 소득 수준별로 차별 받지 않는다. 평등성에 기반한 개방성을 의미한다. 이 논점은 「지방재정법」이나 조례에 명시적으로 규정하고 있지 않더라도 암묵적으로 보장된 것으로 보아야 할 것이다.

둘째, 모든 주민이 참여할 권리다. 이것은 직접 참여도 중요하지만 참여 권리가 보장돼 있다는 점이 중요하다. 참여 권리 보장은 곧 참여 기회 보장을 의미한다. 누구나 참여할 권리를 갖고 있기 때문에 누구에게나 동등한 참여 기회가 보장돼야 한다. 참여 기회는 예산편성 단계에서의 의견 반영 및 의사결정 기회와 주민참여예산위원회와 같은 결정기구에의 참여 기회를 포함한다.

앞에서 언제든지 참여할 수 있다는 권리가 보장되는 것이 실제 정치 참여보다 절차효용이 더 강하다는 것을 지적한 바 있다. 그런데 현실적으로 참여 기회가 제한되는 경우가 있다. 주민참여의 방법을 공청회나 정책토론회 중심으로 운용할 경우 참여 기회는 제한된다. 특히 주민참여예산위원회가 구성되지 않았거나 그 구성 방식에서 공모 비중이 낮은 경우 참여 기회를 제한하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 주민들의 참여 권리 보장을 법령에 명확히 규정해 둘 필요가 있다. 「지방재정법」에 선언적 규정을 두는 것도 하나의 방법이다. 그리고 주민참여예산위원회는 모든 지방자치단체들이 구성하도록 「지방재정법 시행령」에 명기할 필요가 있다. 주민참여예산위원회를 공식 기구화하는 것이다. 주민참여예산위원 중 최소한 절반 이상은 공개모집과 공개추첨을 통해 위촉하는 것이 바람직하다. 공개모집과 공개추첨은 누구의 주관에 의하지 않는 가장 민주적인 방식이고, 모든 주민들에게 참여 기회를 보장하는 방식이기 때문이다.

셋째, 주민참여예산위원회 구성에서의 주민 대표성 문제다. 일반적으로 주민참여예산위원의 구성 방식은 공모, 추천, 임명 방식 등이 혼용돼 있다. 그런데 주민참여예산위원이 시민으로부터 직접적 대표성을 부여받지 못하고 시민의 수요와 우선순위를 충실히 대표하지 못하는 한계가 있다고 지적한다. 비례적 대표성이 미흡하다고 주민참여예산제도가 크게 훼손되는 것은 아니지만 대표성을 높이려는 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 성별, 연령별, 지역별 기준을 구성에 적용할 필요가 있다. 그리고 사회적으로 소외된 계층의 참여 기회가 제한되고 실제 참여하지 않는 경우가 많기 때문에 이들의 참여를 확대하는 노력을 기울여야 한다. 더불어 예산의 전문적 특성을 고려해 전문성을 배려하는 것도 바람직한 방법이다.

2. 주민참여예산의 대상 범위

주민참여예산의 대상 범위는 원칙적으로 전체 재정을 포괄해야 한다. 그것이 납세자 주권에 부합한다. 일부 지방자치단체가 조례에서 국고보조금, 인건비 등 의무적 경비를 대상 예산범위에서 제외시키고 있으나 원칙적으로 모두 포함해야 한다. 의무적 경비에 대해서도 주민들은 의견을 제출할 수 있어야 한다.

다만 주민들이 관심을 갖는 사업들은 주민 밀착형 생활예산사업일 가능성이 많다. 따라서 주민들이 예산편성 과정에 참여하는 방식은 구체적인 생활 밀착형 예산수요 반영을 중심으로 하는 것이 바람직하다. 누스바움(2013)의 견해를 다시 한번 상기해보자. 총합이나 평균과 같은 추상적인 통계 수치는 인간의 개별

성, 질적인 차이, 삶의 복잡성에 대한 이해를 결여하고 있다. 예산결정자는 세상을 숫자를 통해 보는 계산적 정의에 머물지 말고 문학적 상상력을 발휘해야 한다. 타인의 아픔에 공감하고 분노할 줄 아는 시민이 돼야 한다. 추상보다 구체, 숫자보다 진실이 더 중요하다. 지역주민들이 예산결정 과정에 참여할 때에는 이웃들의 행복, 기쁨, 희망을 키우고, 고통, 공포, 불안을 줄이는 결정을 해야 한다. 인간성의 가치를 제고하는 감정적 집단지성을 발휘해야 한다.

실제로 주민참여예산제도를 통해 주민이 의사결정에 영향을 미치는 예산 비중은 그리 크지 않다. 최종적으로 주민의견이 예산으로 반영된 비율이 1~2%에 머문다는 연구 결과도 있다. 그러나 예산 반영 비율이 주민참여예산제도의 성과를 보여주는 것은 아니다. 예산 반영 비율보다 주민의 예산수요에 대한 대응성과 책임성이 더 중요한 의미를 갖는다. 지역주민의 공적 삶을 바꾸는 문학적 상상력이 얼마나 반영됐는지가 더 중요하다.

그러나 주민참여예산의 대상 범위가 원칙적으로 전체 재정을 포괄한다고 할 때 이에 대한 제도적 장치도 필요하다. 서울특별시가 운영하고 있는 ‘온예산위원회’는 그러한 대안이 될 수 있다. ‘온예산’이란 서울시 예산 전반을 말한다. 예산편성 및 운영 주체로서 주민들이 전체 예산에 대한 의견을 제시하는 것은 주민참여 예산제도 도입의 취지에 부합하기 때문이다. 나이가 예산편성과 밀접히 연계돼 있는 중기지방재정계획과 중기투자계획도 주민참여 대상으로 삼는 것이 바람직하다.

3. 주민참여 방법과 의사결정권 범위

주민참여 방법을 수준별로 보면 다양하게 분류할 수 있다(곽채기, 2005에서 인용). Arnstein(1969)의 비참여단계(조작, 치료)-형식적 참여단계(정보제공, 상담, 회유)-주민권력단계(협동, 권한 위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 정보제공(Information)-설득(Persuasion)-협의(Consultation)-협력(Cooperation)-통제(Control) 등이다.

OECD(2001)는 주민참여 유형을 정보제공(Information)-협의(Consultation)-적극적 참여(Active participation)로 분류하고 있다. 이 유형은 정부와 시민 간 의사소통 방식, 의사소통 방식의 결정 주체, 참여자의 의사결정 권한 소유여부 등을 기준으로 구분한 것이다.

지금까지의 주민참여예산제도 운영 경험과 학자들의 분류를 참조해보면 주민참여예산제도에서의 주민 참여 방법은 ① 정보 공유, ② 주민의견제출 및 수렴, ③ 예산상의 의사결정 참여라고 볼 수 있다. 먼저 정보 공유는 주민참여예산제도의 필수요건에 해당한다. 주민들의 정보 접근권이 보장되고 집행기관의 충분한 정보제공이 이루어져야 한다. 또한 주민참여의 활동 내용도 투명하게 공개돼야 한다.

「지방재정법 시행령」 제46조에 규정하고 있는 공청회 또는 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등의 주민참여 방법은 주민의견제출 및 수렴에 해당한다. 대부분의 지방자치단체들은 주민참여 방법을 ‘주

민의견제출-집행기관(지방자치단체장)의 '의견수렴' 구조로 정립하고 있다. 이러한 참여 구조는 납세자 주권에 근거한 주민의 의사결정권을 봉쇄하고 있다. 진정한 의미의 주민참여가 되기 위해서는 주민참여의 수준이 예산상의 의사결정에 공동으로 참여하는 민주적 거버넌스 형태에 이르러야 한다.

주민들의 예산상 의사결정 참여는 의사결정권을 공유하는 권한 이양(Empowerment) 방식의 민주적 거버넌스 형태가 돼야 한다. 예산편성에 대해 공동 의사결정을 하거나 일정 영역 또는 범위에 대해서 주민들이 자율적으로 예산편성과 예산배분의 우선순위를 결정할 수 있는 수준이 돼야 한다. 그런데 주민들의 예산상의 심의권과 우선순위 조정권을 어느 정도로 부여할 것인가의 문제는 현실적으로 쉽지는 않다. 현실적 제약조건을 감안할 때 일정 금액을 주민참여 대상 예산으로 할당하는 방식, 주민의 관심이 큰 특정 사업이나 정책에 대해 주민들의 결정권을 부여하는 방식, 그리고 예산 전반에 대해 일정 수준의 심의권을 갖는 온 예산위원회 설치 등의 방법이 활용될 수 있을 것이다.

서울특별시의 '시민참여예산제'는 아주 제한된 범위이긴 하지만 민주적 거버넌스를 실현하려는 시도로 주목할 만하다. 서울시는 2017년 시민참여를 기반으로 하는 주민참여예산과 협치예산을 '시민참여예산제'로 확대 개편하고 제도 명칭을 변경했다. 주민참여예산은 시민제안사업을 주민참여예산위원회가 심사 선정한 후 예산반영 및 전체 예산편성과 재정운영에 대한 의견을 제시한다. 협치예산은 시민제안사업을 민관이 협의해 사업계획을 수립, 실행, 평가 및 환류 과정을 협력해 추진한다. 주민참여예산과 협치예산 추진 과정에서 공동추진이 가능한 경우에는 함께 추진하고, 사업특성상 분리가 필요한 경우 투 트랙으로 별도 기준과 절차를 마련해 추진하는 방식이다. 민주적 거버넌스를 실험적으로 시도해보는 것은 의미 있는 것으로 평가된다.

4. 주민참여 과정의 중요성

주민참여예산제도가 지향하는 이념은 과정적 측면과 결과적 측면으로 나누어 볼 수 있다(윤영진, 2016: 333). 과정적 측면에서의 이념은 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등을 들 수 있다. 이것은 "누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는" 참여를 지향함을 의미한다. 결과적 측면에서 주민참여예산제도가 지향하는 이념적 가치로는 대응성, 효율성, 형평성, 책임성 등을 들 수 있다. 이것은 주민의 요구(수요)가 반영된 효율적이고 공평한 예산이 편성돼야 함을 의미한다. 그런데 주민참여예산제도는 결과보다는 과정 측면의 이념을 지향하는 경향이 있다. 주민의견이 얼마나 예산에 반영됐는가의 성과도 중요하지만 참여 과정에서의 주민들의 학습과 역량 강화도 매우 중요하다.

과정적 측면의 가치가 중요시되는 것은 주민참여예산제도가 담론적 정책결정을 특징으로 하는 심의 민주주의를 구현하는 전형적인 제도적 장치이기 때문이다. 예산제도 자체가 전문적이고, 정책 및 사업들이 전문성을 갖는 경우가 많으며, 정책 및 사업의 채택이 이해관계상 갈등상태인 경우가 많기 때문에 심의 민주

주의 방식이 매우 적설성이 높은 결정 방식이 된다. 심의 민주주의 하에서는 전문성이 약한 주민들도 충분한 정보를 제공받고 의사소통 능력만 있으면 담론적 정책결정에 참여할 수 있다. 주민들 간의 토론과 의사소통을 통해 개인들이 자신의 선호를 계속 변화시키면서 합의된 집단적 의사를 형성할 수 있는 것이다.

주민들이 전문가가 제공하는 정보를 바탕으로 학습과 토론을 거쳐 결론을 도출하고 이를 예산에 반영하는 과정을 통해 주민들의 자치의식과 역량 강화가 이루어진다. 그 결과는 지역의 사회 자본이 축적되는 계기를 만들게 된다.

여러 지방자치단체들이 주민참여예산제도의 일환으로 예산학교를 개설해 주민참여예산위원 및 시민들을 대상으로 예산교육을 시키고 있는데 이는 기본소양 교육으로써 필요하다. 예산교육을 실시하는 예산학교를 전국적으로 확대 개설할 필요가 있다. 그런데 주민들의 역량 강화는 예산사업에 대한 정보 공유와 이에 대한 토론 및 학습을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 토론 및 학습 과정에는 전문가, 사업 관련 실무자, 시민사회, 이해관계자, 주민참여위원 등이 참여해 지역사회의 민주적 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다. 이러한 민주적 거버넌스는 지역사회의 신뢰와 사회 자본을 축적하게 될 것이다. 중앙정부는 이를 적극 권장하고 모범적인 지방자치단체에 인센티브를 주어 확산을 이끌 필요가 있다.

5. 새로운 예산 생태계 조성

주민참여예산제도는 예산을 주민참여의 장인 플랫폼으로서의 기능을 수행하게 만든다. 정부가 주민들에게 공공 서비스를 제공하는 파이프라인 방식의 일방적 구도가 아닌 주민들의 다면적 접촉을 통해 예산상의 결정을 하는 새로운 생태계를 조성한다. 새로운 예산 생태계는 서로 정보를 공유하고 토론 및 학습을 통해 대안 도출 및 상호 합의를 이끌어내는 기능을 한다. 이런 점에서 민주적 거버넌스 형태를 넘어서는 새로운 패러다임이다.

플랫폼에는 문제해결책과 재미라는 두 가지 요소가 포함돼 있다. 플랫폼은 네이버, 구글과 같이 직접 생산하는 생산품은 없지만 고객과 기업 간 또는 고객 간의 상호 교류를 통해 부가가치를 창출하는 역할을 한다. 마찬가지로 주민참여예산제도는 주민들이 모여 지역문제의 해결책을 자유롭게 모색함으로써 지역의 공익적 가치를 창출하는 기능이 있다. 또한 지역주민들이 함께 모여 축제를 벌이듯이 지역문제 해결책을 찾기 때문에 예산의 주인으로서 긍지와 재미를 느끼게 된다. 일부 지방자치단체는 실제로 주민참여예산 모임을 할 때 공연 등 축제 분위기로 진행하고 있다. 최근에는 정보통신 인프라가 고도화되면서 새로운 예산 생태계로서의 플랫폼 예산은 더욱 진화하고 있다.

문제해결책과 재미는 주민들의 참여의식을 높이는 계기가 될 수 있다. 주민들의 관심을 모으고 참여 욕구를 자극할 수 있다. 사회복지, 도로 확장, 문화사업, 환경 등 다양한 분야에 관심이 많은 사람들이 모여 서로 소통하면서 지역문제의 해법을 찾아낸다면 예산편성 성과도 높아질 것이다. 주민들이 스스로 실제

변화를 이끄는 체험을 하면 주민참여를 더욱 활성화할 것이다.

또한 참여 과정에서의 소통, 토론, 학습은 지역주민의 역량을 강화하고, 지방자치단체와 주민 간에 신뢰를 높일 것이다. 각 지방자치단체들이 어느 수준으로 예산 생태계를 조성하느냐에 따라 지역주민의 사회자본과 행복도는 차이가 날 것이다.

새로운 예산 생태계는 앞에서 논의한 주민참여예산제도에 대한 다양한 접근을 포괄하는 방식으로 조성돼야 한다. 민주적 거버넌스, 심의 민주주의, 플랫폼 예산, 사회 자본, 문학적 상상력 접근법을 모두 포괄한 예산 생태계를 조성하는 것이 바람직하다. 예산 생태계는 제도적 측면보다는 주민들의 의식, 행태, 문화와 더 관련돼 있다. 새로운 예산 생태계는 새로운 예산결정 문화로 이어지게 해야 한다. 정부는 주민참여예산 제도를 통해 새로운 예산 생태계를 조성할 수 있도록 지원할 필요가 있다. Ⓢ



참고문헌

- 곽채기(2005), '주민참여예산제도의 기본 모형과 운영시스템 설계 방안', 한국지방재정학회, '한국지방재정논집', 제10권 제1호.
- 곽채기(2007), '광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과', 한국지방재정학회, '한국지방재정논집', 제12권 제3호.
- 김경훈·이은구(2009), '주민참여예산제도에 관한 인식 차이', '한국콘텐츠학회논문지', 제9권 제2호.
- 김기찬·송창석·임일(2015), '플랫폼의 눈으로 세상을 보라', 서울: 성안북스.
- 김현호(2017), '주민참여예산제도 어떻게 활성화 할 수 있을까?', 한국지방행정연구원, '지방자치 정책Brief', 제23호.
- 마사 누스바움(2013), '시적 정의: 문학적 상상력과 공적인 삶', 박용준 옮김, 서울 : 궁리출판.
- 박남준 의원실(2014), '참여예산 정책보고서', 2014년 안전행정부 국정감사 발표, 박남준 의원실의 정책자료집 초안.
- 브루노 프라이·알로이스 스터치(2008), '경제학, 행복을 말하다', 김민주·정나영 역, 서울 : 예문.
- 손종필(2014), '서울시 주민참여예산제의 현황과 특성', 좋은예산센터·풀뿌리자치연구소 이음, 주민참여예산 마라톤 자랑 간담회 자료집.
- 엄태호·윤성일(2013), '지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향 요인에 관한 연구', 2013년 한국행정학회 추계 학술대회 발표논문집.
- 윤영진(2014), '새재무행정학 2.0', 서울 : 대영문화사.
- 윤영진(2016), '새지방재정론', 서울 : 대영문화사.
- 이성복(2015), '무한화서', 서울 : 문학과 지성사.
- 이종수(2009), '행정학사전', 서울 : 대영문화사.
- 이호(2014), '주민참여예산 전국 현황과 대구광역시 활성화 방안 제안', 대구사회연구소·대구참여연대.
- 임성일·서정섭(2015), '주민참여예산제도의 활성화 방안', 한국지방행정연구원, '정책연구', 2015-7.
- 장노순·정성호·유호선(2012), '주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구 : 강원도 5개 시·군을 중심으로', '한국지방재정논집', 제17권 제1호.
- 정명은·장용석(2012), '주민참여의 제도화 패턴과 효과', 2012년 한국행정학회 학계학술대회 발표논문집.
- 정재호·김상현(2014), '주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정 건전성에 미치는 영향에 관한 연구 : 선심성 및 전시성 예산을 중심으로', 한국지방재정학회, '한국지방재정논집', 제19권 제3호.
- 조주복(2012), '주민참여예산제도의 역할 재정립', '한국지방자치학회보', 제24권 제4호.
- Andrei Hagiu(2007), 'Merchant or Two-sided Platform? Review of Network Economics', Vol. 6, No. 2: 115-133.
- Robert Putnam(1993), 'Making Democracy Work. Princeton, Princeton University Press.
- United Nations(2007), 'PUBLIC ADMINISTRATION AND DEMOCRATIC GOVERNANCE: Governments Serving Citizens', 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26-29, Vienna, Austria.



지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 경험과 실효성 확보 방안



글. 황소하
수원시정연구원 연구위원

새 정부가 주민참여예산제도 확대를 강조함으로써 각 지방자치단체는 그동안의 운영 경험에서 비롯된 문제점을 개선하는 움직임을 보이고 있다. 현재 주민참여예산제도를 발전시켜 지방자치를 이끌 토대를 마련하는 것이 중요한 이슈다. 이에 제도 도입부터 운영 과정, 문제점, 개선 방향 등을 살펴보고자 한다.

I. 들어가는 글

주민참여예산제도는 참여 민주주의와 주민자치의 이념을 바탕으로 지방자치단체의 예산 과정에 지역 주민의 참여를 제도적으로 보장해 지방재정의 투명성, 민주성, 효율성, 형평성 등을 확보하기 위한 제도다. 2003년 광주광역시 북구에서 처음 주민참여예산제도가 도입된 이래, 지난 14여 년 동안 전 지방자치단체에 확산돼 다양한 수준과 형태로 운영되고 있다. 현재 주민참여예산제도는 이처럼 보편적인 예산제도로 자리 잡고 운영 중에 있지만, 실질적으로 주민참여예산제도가 제도 본연의 취지에 맞게 실시되고 충분한 효과를 발휘하고 있는지에 대해서는 부정적인 시각이 존재한다. 이에 따라 그간 주민참여예산제도의 확립에 중점을 두었던 각 지방자치단체들도 이제는 다년간의 운영 과정에서 제기된 문제점을 극복하고, 보다 진정한 의미의 주민참여예산제도로 한 단계 도약할 수 있는 방안을 모색하는 데 초점을 두고 있다. 따라서 이

하에서는 주민참여예산제도의 의의와 운영 현황을 간략히 살피고 그동안 각 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 과정에서 나타난 주요 문제점 및 성숙한 주민참여예산제도로 발전할 수 있는 제도 개선 방향을 논의해 보도록 한다.

II. 주민참여예산제도의 의의와 현황

1. 주민참여예산제도의 개념과 기능

주민참여예산제도는 지방자치단체의 고유한 권한으로 인식됐던 예산편성권을 지역주민에게 이양해 지역공공재(Local public goods) 배분에 대한 정책결정 과정에 주민이 직접 참여하고 결정하도록 함으로써 재정 민주주의(Fiscal democracy)를 구현하고자 하는 제도다(곽채기, 2005 ; 이용환, 2011 ; 윤성일 외, 2016). 과거 지방자치단체 예산은 행정부제출 예산제도(Executive budget system) 하에서 행정부가 예산 편성 권한을 독점적으로 행사하는 등 관료적인 의사결정에 의존했다(이용환, 2011). 따라서 각 지방자치단체가 지역주민들의 삶과 밀접한 정책을 형성·집행해야 함에도 불구하고 예산편성에 지역주민의 선호와 우선순위를 적절히 반영하지 못하는 문제가 발생했으며, 집행된 예산에 대해서도 효과적인 통제가 이루어지지 못했다. 또한 예산편성 과정이 행정부 내에서 폐쇄적으로 이루어져 예산의 투명성이 확보되지 못하는 문제도 나타나고 있었다.

주민참여예산제도는 과거의 예산편성제도가 지니고 있던 이와 같은 민주성, 대응성, 효율성, 투명성 측면의 한계를 해결하기 위한 시도라 할 수 있다. 특히 그동안 재정 민주주의를 실현하기 위한 기제로서 재정 정보 공개청구, 예산설명제, 납세자 소송제도와 같은 다양한 방법들이 제안돼 왔지만 이러한 제도들이 재정 민주주의를 실현함에 있어 소극적이거나 사후적인 방법에 그치는 한계를 지니는 반면, 주민참여예산제도는 사전적이고 적극적인 방식을 취하고 있다는 점에서 차별성을 지닌다(곽채기, 2005).

이러한 주민참여예산제도는 예산편성 과정에 주민이 직접 참여함으로써 자치 민주주의를 구현하며, 예산운영의 투명성 제고를 통해 재정운용의 효율성과 책임성을 증대시킨다는 측면에서 정당성을 갖는다. 뿐만 아니라 재정자원배분 과정에 지역사회의 공정성과 형평성 강화하는 제도적 효과 역시 가져온다(류춘호, 2014). 그러나 한편에서는 근본적 측면에서 대의 민주주의와의 충돌, 참여 주민의 대표성 미확보, 주민 참여를 통한 예산편성의 합리성 및 책임성 부족 등이 제도적 한계로 지적되고 있다.

2. 주민참여예산제도의 도입과 현황

우리나라에서 주민참여예산제도 도입이 논의되기 시작한 것은 1990년대 중반부터 활발히 진행된 시민사회 예산참여운동에서 영향을 받은 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 시민단체의 활발한 예산감시활동과 주민참여예산제도 도입 권고를 바탕으로 광주광역시 북구가 2003년 최초로 주민참여예산제도를 도입했고, 이듬해 자율적으로 운영조례를 제정하면서 주민참여예산제도가 본격적으로 국내에 확산되기 시작했다. 이후 광주광역시 북구의 영향으로 울산광역시 동구(2004)와 북구(2005), 대전광역시 대덕구(2005) 등 일부 지역에서 자율적으로 주민참여예산제도 운영조례 제정이 이루어지기 시작했다. 그러나 주민참여예산제도의 전국적 확산은 중앙정부 차원의 제도화 과정을 통해 진행됐다고 할 수 있다. 이후 정부가 주민참여 강화 및 재정 효율성 제고를 위해 주민참여예산제 표준조례안 작성(2006), 지방재정 분석 평가지표화(2007), 「지방재정법」상 의무 규정화(2011) 등을 바탕으로 주민참여예산제도 도입과 운영조례 제정을 강력히 권고하게 됐고, 이 과정에서 전국 대부분의 지방자치단체에서 조례가 제정된 것이다. 따라서 2017년 현재, 경기도 성남시¹¹를 제외하고 모든 지방자치단체가 주민참여예산제 운영조례를 제정해 사실상 거의 모든 지방자치단체에서 주민참여예산제도가 도입·운영되고 있다.

표 1. 주민참여예산제도 운영조례 유형

제1유형	제2유형	제3유형
제1조 (목적)	제1유형과 제1~9조 동일	제2유형과 제1~13조 동일
제2조 (용어의 정의)		
제3조 (법령 준수 의무)		제14조 (운영원칙)
제4조 (시장의 책무)		제15조 (분과위원회)
제5조 (주민의 권리)		제16조 (회의 및 의결)
제6조 (운영계획 수립/공고)	제10조 (주민참여예산위원회 운영 강제조항)	제17조 (회의록 공개원칙)
제7조 (의견수렴 절차 등)	제11조 (위원회의 기능)	제18조 (해촉)
제8조 (의견 제출)	제12조 (위원회 구성)	제19조 (의견 청취)
제9조 (결과 공개)	제13조 (위원회 운영)	제20조 (관계기관 협조요청)
제10조 (위원회, 연구회, 협의회 운영 임의조항)	제14조 (연구회, 협의회 운영 임의조항)	제21조 (주민참여등 홍보)
		제22조 (위원회에 대한 교육)
		제23조 (재정 및 실무지원)

자료 : 행정안전부 보도자료(2010)

이처럼 주민참여예산제도는 전국적으로 실시되고 있으나, 주민참여예산제도를 운영하는 예산 범위, 방법, 주민참여 수준에는 지방자치단체마다 큰 차이를 나타내고 있다. 「지방재정법 시행령」 제46조 제3항에서 주민참여예산의 범위와 주민의견수렴에 관한 절차와 운영 방법 등 구체적인 시한은 지방자치단체 조례로

1) 경기도 성남시는 조례 제정 없이 「지반자재법」 제39조 등에 근거해 지반자치단체 시책으로 참여예산제도를 운영 중이다.

정하도록 하고 있다. 그래서 주민참여예산제도는 동일한 명칭 하에 전 지방자치단체에서 운영되고 있지만, 확산 과정에서 지역 여건에 맞는 다양한 수준과 형태로 발전하고 있다. 예컨대 주민참여예산의 범위에 있어 일반회계의 일부 예산만을 대상으로 하는 지방자치단체부터 전체 예산 및 기금과 재정운용 전반에 대한 의견 제시를 포함한 지방자치단체에 이르기까지 구체적인 운영 내용이 다양하게 나타난다.

주민참여 방법에 있어서도 법적 의무에 따라 주민의견수렴 정도의 내용을 형식적으로 도입하고 있는 지역부터, 운영기구 및 주민 직접참여의 기제(사업박람회, 주민투표, 지역별 실링제 등)를 다양하게 설치, 운영하고 있는 지역까지 주민참여예산제도의 운영 수준과 성과에 전국적으로 큰 편차가 존재하는 실정이다. 실제로 최근 연구들에 따르면 제도화 수준이 높은 표준조례안의 제3유형을 따르고 있는 지방자치단체는 약 20.2%에 그치고 있으며(황소하, 2014), 가장 높은 수준의 참여를 보장하는 권한 위임형(Delegated power type) 주민참여예산제도를 도입하고 있는 지방자치단체 역시 전체의 약 2.9%에 해당하는 7개 정도인 것으로 나타났다(윤성일·임동완, 2016). 이는 실질적으로 주민참여예산제도가 전국적으로 활성화됐다고 평가하기 어렵고, 제도 도입 자체가 실질적인 시행과 성과를 담보하지 않음을 보여준다. 또한 이제 어느 지역이나 통용되는 표준화된 주민참여예산제도의 모형은 존재하지 않으며, 각 지방자치단체의 특성과 환경에 적합한 제도적 요소를 도입 및 개선해 보다 유연한 형태의 주민참여예산제도를 마련해야 함을 시사한다(임성일, 2011).

III. 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영의 문제점과 개선 방향

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 형태는 매우 다양하므로 제도 운영 과정에서 나타나는 문제점들 역시 지역마다 구체적인 내용들이 다르다. 그럼에도 불구하고 각 지방자치단체에서 공통적으로 제기되는 운영상 문제점이 존재하는 바, 이에 대한 논의를 통해 주민참여예산 제도의 실효성 확보 방향을 모색해 볼 수 있을 것이다.²⁾

2) 본 장은 황소하(2014) 및 각 지방자치단체의 주민참여예산제 토론회 및 평가회 등에서 논의된 내용을 바탕으로 했다.

1. 주민참여 부족과 마을조직과의 연계 미흡

무엇보다도 제도 취지와 관련해 주민참여예산제도의 가장 큰 문제는 주민의 참여가 미흡하다는 것이다. 제도에 대한 교육과 홍보 미흡으로 인해 주민참여가 부족할 뿐만 아니라 주민참여예산제도가 위원회를 중심으로 운영되다 보니 실질적으로 일반 주민이 직접 참여할 수 있는 통로가 매우 적다는 문제점이 지적되고 있다. 주민참여예산제도를 운영하는 데 일반 주민의 역할은 단발성 사업제안, 혹은 투표참가에 그치는 경우가 대부분이다. 주민참여예산제도가 주민의 참여를 바탕으로 하고, 참여는 충분한 숙의 과정을 전제로 한다는 측면에서 이는 매우 큰 문제라 할 수 있다. 특히 주민참여예산 과정이 일부 위원들에 의해 주도되고 주민참여의 통로가 제한되는 것은 제도의 근본적인 한계인 대표성 문제와 사업 선정상의 공정성 문제를 심화시킬 수 있다.

한편 이처럼 주민의 직접참여가 부족한 데는 기초생활단위인 동 등에서 주민참여가 미비한 데 상당한 원인이 있다. 때문에 동별 주민참여를 활성화하기 위해 각 지방자치단체에서는 동별 실링(Ceiling)제, 동별 홍보 및 교육, 동 총회 등을 제도화하고 있지만 주민자치에 대한 일반 주민의 경험과 인식 부족으로 여전히 참여가 부족하다. 뿐만 아니라 이해관계로 인해 동 간 경쟁이 나타나거나, 지방자치단체 전체적으로 우선 순위가 떨어지는 사업들이 지역사업으로 선정되는 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이는 마을 차원의 홍보 및 교육 부족과 주민참여예산제도가 주민자치센터 및 마을조직(주민자치위원회, 마을만들기협의회, 각종 지역 협의체 등)과 유기적으로 연계되지 못한 채 운영되고 있는 데 기인한다고 할 수 있다. 주민참여예산 제도가 마을 구조 안에 안착하지 못하고 마을공동체를 기반으로 하는 마을계획, 각종 지역 참여사업들이 주민참여예산제도와 별개로 운영되면서 주민의 무관심과 혼란을 가져오는 경우가 상당하다. 이러한 점에서 이에 대한 제도 개선이 시급하다고 할 수 있다.

이와 같은 참여 측면의 문제를 개선하기 위해서는 무엇보다 주민참여예산제도에 대한 홍보와 교육을 통해 주민의 참여 역량을 제고하는 것이 필요하다. 또한 전통적 방식의 주민참여 외에도 온라인 매체(SNS, 모바일, 홈페이지 등)를 이용한 다양한 주민 직접참여 통로를 마련할 필요가 있다. 또 예산 관련 공청회, 간담회, 설명회, 여론조사, 사업박람회 등이 주기적으로 다양한 지역에서 실시되고 이 과정에 보다 많은 주민이 참여해 지방자치단체 예산 및 주민참여예산제도의 쟁점을 이해하고 충분한 의견교환 과정을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 주민 누구나 참여할 수 있는 마을단위의 총회를 실효성 있게 운영해 주민들이 스스로 지역현안과 참여예산에 대한 의견을 제시하고 토론할 수 있는 장을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해 기존 자치조직과 유기적으로 연계하고 마을계획의 큰 틀에서 주민참여예산제도가 통합운영될 수 있도록 해야 한다. 특히 향후 주민자치위원회의 주민자치회로의 기능 전환과 맞물려 주민참여예산제도가 마을 참여 구조 안에 어여한 역할을 담당해야 할지는 또 하나의 과제라 할 것이다. 이와 같은 주민참여의 폭 확대 속에서 주민참여 예산제도 대표성의 문제 역시 어느 정도 해결될 수 있을 것이다.

2. 주민참여예산제도의 제한적 기능 범위와 주민참여예산사업의 편중

현재 대부분의 지방자치단체 주민참여예산제도의 기능은 지나치게 사업을 제안하고 선정하는 과정에 집중돼 있다고 할 수 있다. 반면 거시적이고 장기적인 자원배분에 관한 주민의견수렴 및 정책 방향 제시나 예산편성 이후의 집행 및 평가, 결산과 관련한 활동은 매우 미흡한 편이다. 이처럼 주민들이 예산편성의 방향 설정 및 사업 설계 단계 등 예산 전반에 참여하지 못하고 예산의 극히 일부분인 미시적 사업 선정에 몰입하다 보니 재정 민주주의와 재정책임성이라는 주민참여예산제도의 핵심을 놓쳐버리는 우를 범할 가능성이 크다(임성일, 2014). 또한 재정 전반에 대한 낮은 이해로 주민과 행정 부문간 마찰이 발생하거나 지역이기 주의적 자원배분에만 몰두할 우려도 제기된다. 일부 지방자치단체에서 다양한 예산 범위에 대한 결정권 및 의견제출권을 제도적으로 부여하고 있지만 정보 및 시간 부족, 위원들의 역량 문제 등으로 실질적인 영향력을 발휘하고 있지 못한 실정이다.

사업선정 과정에 있어서도 주민들 간 충분한 숙의와 토론 과정을 거치지 않고 사업이 제안, 선정되고 있어 주민들에게 익숙한 소규모 민원성 사업들이 주민참여예산사업의 대부분을 차지하고 있다. 이러한 이유로 주민참여예산사업이 대체로 소액다각화되고 시설, 도로, 환경 분야에 편중되는 현상이 나타나게 됐다. 현재 주민들의 복지, 문화 부문에 대한 수요가 매우 높고, 주민들의 창의성을 바탕으로 행정 부문이 간과하는 주민의 진정한 수요를 정책에 반영하는 것이 주민참여예산제도 본연의 취지라는 점에서 볼 때 이와 같은 현상은 큰 문제라 할 수 있다.

따라서 무엇보다 현재 사업 선정에 맞추어져 있는 주민참여예산제도 기능을 예산 전반에 대한 위원회의 의견 제시 기능으로 확대하고, 예산계획 및 편성단계에서 보다 넓은 예산 범위에 대해 참여가 가능하도록 할 필요가 있다. 특히 예산낭비적 요소에 대한 모니터링 및 지방자치단체 중장기계획에 대한 의견 제시 등이 중점적으로 강화될 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 주민들에게 예산에 대한 다양한 정보가 시의적절하게 제시돼야 할 것이며, 위원들의 역량 강화가 뒷받침돼야 할 것으로 보인다.

또한 주민참여예산사업의 편중 문제는 참여 통로 확대와 숙의 과정 마련, 전문적 지원조직의 협조, 주민 역량 강화 등을 통해 주민이 필요로 하는 다양한 분야의 사업이 발굴되고 발전될 수 있도록 함으로써 어느 정도 해결될 수 있을 것이다. 즉 사업제안에 익숙하지 않은 주민들에게 단순히 사업제안서를 제출하도록 하는 것이 아니라 주민교육과 지원조직의 협조 그리고 정책 분야별로 충분한 숙의 과정을 마련함으로써 창의적이고 다양한 정책사업들이 발굴될 수 있는 것이다.

3. 행정 부문의 업무 부담과 지원 부족

주민참여예산제도를 운영하는 데 있어 위원회와 주민에 대한 행정 부문의 전문적 지원과 정보제공은 필수적이다. 그러나 실상 대부분의 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 운영하는 인력과 조직은 매우 제한적이고, 부서별로 업무가 분리돼 있다 보니 사업 검토 및 계획 수립에 충분한 지원이 이루어지고 있지 못한 실정이다. 이로 인해 철저한 사업심사가 이루어지기는 매우 어려운 구조이며, 위원회와 행정 부문 간의 갈등이 항상 제기되고 있다. 특히 이와 같은 행정 업무 과중은 소액다건의 민원성 사업제안이 도로, 시설, 환경 분야에 집중적으로 이루어지고 있는 현상과 맞물려 특정 부서의 업무 과중을 초래하고 있다. 때문에 해당 부서가 제안자와 충분한 논의를 바탕으로 철저한 사업 분석, 현장 실사를 실시하고 그 결과를 통보해야 하지만 실질적으로 이 과정은 촉박한 검토 시한과 인력 한계로 충실히 진행되기 어렵다. 또한 여러 부서에 맞물려 있는 사업의 경우 부서 간 협조 부족으로 사업화되지 못하는 경우가 상당하다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 점진적으로 주민참여예산제도에 대한 행정 체계를 확충하고, 시민단체 및 주민참여예산제도 연구회 등과 같은 전문 지원조직과 연계를 강화할 필요가 있다. 특히 예산심의 일정으로 행정 검토 시간이 매우 부족한 바, 시기 조정을 통해 사업 검토에 충분한 시간을 갖는 것이 요구된다. 또한 장기적으로 예산 전반에 대한 위원회의 의견 제시 및 주민 모니터링 기능을 지원하기 위한 체계가 확충될 필요가 있다. 이를 위해서는 전문 지원조직과의 협력이 필수적일 것이다. 또한 이러한 문제는 근본적으로 주민참여의 질적 제고를 통해 다수의 민원성 사업이 제안되기 보다는 주민 간 충분한 논의를 통해 사업이 제안, 발전되는 과정을 거친다면 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 예상된다.

IV. 맺는 글

이상과 같이 각 지방자치단체의 경험을 바탕으로 주민참여예산제도 운영 과정에서 나타난 문제점들을 검토한 결과, 현재 주민참여예산제도는 참여 수준과 성과 측면 그리고 제도를 지원하는 행정 체계의 측면에서 다양한 한계를 나타내고 있었다. 근본적으로 이러한 다양한 한계들은 참여를 통한 주민자치의 근간이 각 지역에 확립되지 못한 데 기인한다고 할 수 있다. 물론 주민참여예산제도를 통해 그동안 행정 부문과 시민사회의 참여에 대한 인식이 상당히 개선됐고, 예산 과정 협치를 통해 재정 효율성이 일정 부분 제고되는 성과를 가져온 것도 사실이다. 그러나 각 지방자치단체에서 상당한 비용과 노력을 기울여 지금까지 주민참여예산제도를 발전시켜온 만큼 제도 본연의 목적과 효과를 달성할 수 있도록 제도를 지속적으로 검토하고 개선하는 과정이 필요할 것이다. 특히 새 정부가 들어서면서 지방자치단체 핵심정책 및 사업까지 주민

참여예산제를 확대해 주민에 의한 자율통제를 강화할 것을 강조하고 있다. 국가 전체적으로 참여예산제를 운영하는 국민참여예산제의 도입을 검토하고 있는 바, 현재 지방자치단체에서 나타나는 운영상의 문제점을 면밀히 검토해 주민참여예산제도의 또 한 번의 도약을 모색하는 노력이 요구된다. ☺



참고문헌

- 곽채기(2011), '기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안', '지방재정과 지방세', 제44권: 43-92.
- 류준호(2014), '지방정부의 주민참여예산제도 운영성과와 정책 방향', 한국지방정부학회 하계학술대회: 1-33.
- 윤성일·성시경·임동완(2014), '주민참여예산제도의 분화', '사회과학연구', 제25권 제3호: 385-410.
- 윤성일·임동완(2016), '참여기구와 참여 수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점', '한국콘텐츠학회논문지', 제16권 제6호: 40-53.
- 이용환·송상훈·김진덕(2011), '주민참여예산제의 효율적 운영 방안', '정책연구', 2011-26: 1-162.
- 임성일(2011), '주민참여예산제도의 의의와 성공적 실시 방안', '지방재정과 지방세', 제44권: 3-42.
- 황소하(2016), '수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구', 수원시정연구원.



일본의 주민참여예산제도 사례



글. 이민정
충남연구원 초빙책임연구원

우리나라는 중앙집권적인 구조를 탈피하고 지방재정분권과 지방자치로의 성장을 추구하며 대안을 모색하고 있다. 주민참여예산제 활성화는 그 대안 중 하나로, 지역의 역할을 높이는 장점이 있다. 이미 1990년대 지방분권을 최대 이슈로 삼은 일본의 사례를 통해 우리나라가 걸어가야 할 방향에 대해 논하고자 한다.

I. 들어가며

근년, 재정상의 위기 등이 제기되면서 선진국에서는 정부의 통치능력(Governability)에 대한 개념이 생겨났고, 정부가 공급하는 것이 당연시되던 각종 공적 서비스를 정부가 공급하지 않기도 하는 상황에 익숙해졌다. 이러한 정부의 후퇴·축소와 함께 다른 한편에서는, 정부를 대신해 공적 서비스를 공급하려는 여러 민간 주체들이 등장하고 있다.

이러한 현상은 지역사회에도 파급돼 지방분권의 진전과 더불어 지역의 과제에 주민, 기업, NGO 등이 관계하는 일이 많아지고 있다. 또한 지역에서는 필요하나 행정이 공급하지 못하는 서비스를 제공하는 데 NGO와 지역주민조직의 역할이 새롭게 주목되고 있다.

이러한 분위기 속에서 지역만들기에 대한 주민참가를 지원하기 위해, 주민조직에 대한 지원금 교부와 지

방자치단체의 예산편성 과정에 대한 주민참가가 일부 지방자치단체에서 실시되고 있다.

일본에서는 1990년대 이후 지방분권이 정치의 최대 화두로 등장해 2000년대에 접어들어 지방분권을 위한 다양한 제도들이 만들어지고 지역사회의 인식도 변화하기 시작했다. 지방분권의 최대 목표는 ‘주민 스스로가 지역사회를 만들어가는 것’, 즉, 중앙정부로부터 권한과 재원을 이양받는 것이 아닌 지역주민에게 보다 친근한 지역사회를 형성하는 것이었다.

Robinson(2004)은 Songco(2001), Heimans(2002), Wagle and Shah(2001) 등의 연구를 정리해 예산 과정에서 주민참가는 ‘예산책정, 예산분석, 지출추적, 실적감시’의 4개 요소로 구성된다고 했다. 일본에서 주민이 자주적이고 자율적으로 지역사회에 참여하고 지역발전을 추구하는 모습이 어떻게 나타났는지 몇몇 지방자치단체의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

II. 일본 사례 소개

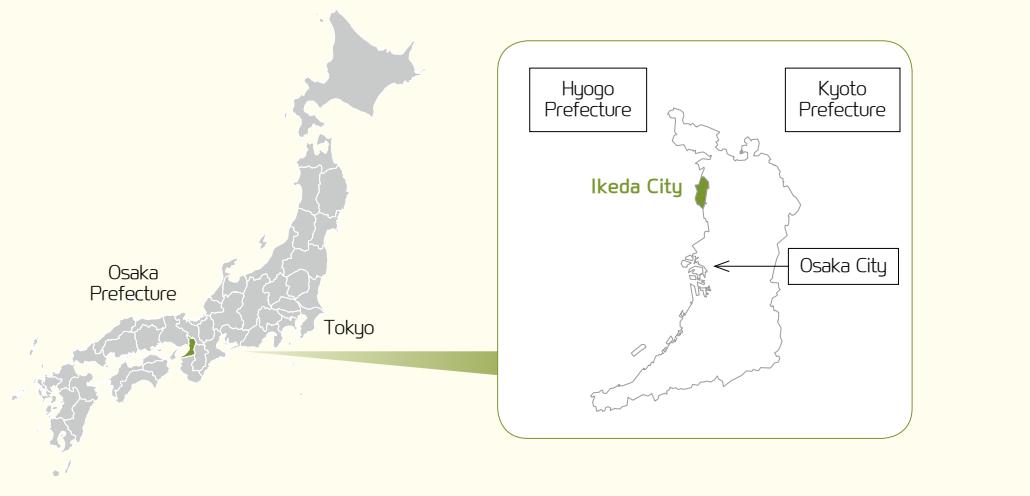
1. 오사카부 이케다시

이케다(池田)시는 인구 약 10만 명, 면적 22.09km²의 지역으로, 2005년 일본 최초로 ‘지역분권 추진조례’를 제정했다. 이에 기반으로 주민이 ‘지역커뮤니티추진협의회’를 설립하고, 납세액의 일정액을 지역의 과제 해결 등을 위해 활용할 수 있도록 협의회에게 ‘예산편성요망권’을 부여하는 제도를 만들었다.

예산제안권의 한도액은 주민세의 1%(총액 약 7,000만 엔)를 상한으로 하고, 지역마다 인구할 등을 고려하고 있다. 이케다시 인구가 약 10만 명에 초등학교가 11개이므로 1교구당 인구는 약 6,000~1만 2,000명으로 구성되고, 각 교구(校區) 커뮤니티는 약 800만 엔(한화 8,000만 원)을 상한으로 예산편성요망권을 갖게 된다.

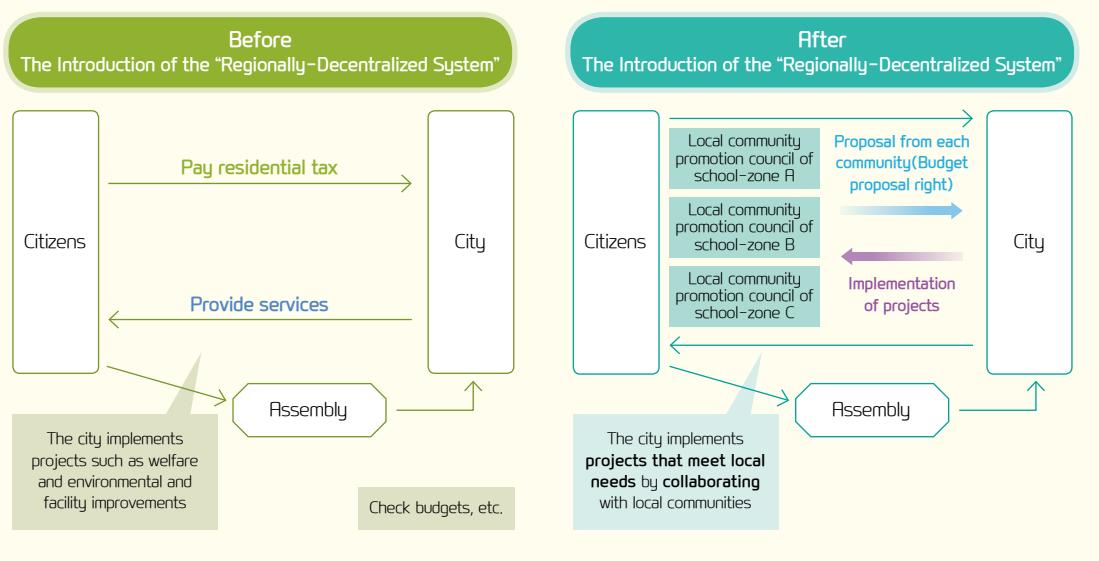
예산편성요망권이란 ‘일정한 틀 안에서 예산편성을 요청할 수 있는 권리’로 단순히 일정액을 지역에 주는 것은 아니다. 교구 커뮤니티추진위원회 위원들이 각 교구의 니즈를 파악하고 우선순위를 정한 후, 익년도 시 예산에 포함시키도록 요청한다. 구체적 절차로는 ① 교구 커뮤니티추진위원회에서 요청안건을 취합 및 제출, ② 시의 담당부국 및 부시장, 시장에 의한 예산심사 후 예산안에 포함, ③ 예산안을 의회에서 심의, ④ 의회에서 가결승인한 후 시에서 사업 집행 등이다.

그림 1. 이케다시 위치



자료 : 일본 총무성(www.soumu.go.jp/main_content/000340543.pdf)

그림 2. 지방분권 도입에 따른 변화



자료 : 일본 총무성(www.soumu.go.jp/main_content/000340543.pdf)

실행 첫해인 2006년 예산 중, 11개 교구 커뮤니티추진협의회에 배당된 재원(예산제안틀)은 7,112만 5,000 엔(일반회계 총액은 366억 4,700만 엔)이었는데, 각 커뮤니티에서 제안된 요청 총액은 58건에 6,852만 3,000엔으로 98.3%의 높은 비율을 보여 지역의 기대가 얼마나 높았는지를 보여주었다.

시가 갖고 있는 원칙은 다음과 같다. ① '지역의 의욕'을 살리기 위해 사업에 따라서는 사전에 집행계획 제출을 요구한 후 보조금으로 지급 가능, ② 지역이 정한 우선순위 존중, ③ 유지관리 등 향후 부담이 발생하는 사업에 관해서는 심사단계에서 그 내용을 지적, ④ '지역분권제도'에 적합하지 않는 요청(예를 들어, 중앙정부와 광역 지방자치단체 소관사업)은 제외하고, 민간기업의 문제라 해도 필요에 따라 시가 관계기관에 요청 가능 등의 내용이다.

올해로 발족된 지 11년에 접어든 본 제도의 문제점, 과제로는 다음 사항들이 지적되고 있다.

첫째, 연말이 되면 도로 공사, 소모품 구입 등의 예산소화주의 행태가 보였다. 이는 행정의 대표적인 악폐 이기에, 제도 수정을 통해 남은 예산틀은 전액 익년도로 이월할 수 있게 했다.

둘째, 계속사업이 많아짐에 따라 자유롭게 사용 가능한 예산틀이 감소한다거나, 사무작업이 복잡다양해져 협의회 사무국의 업무가 많아진다는 등의 다양한 요청이 생겨났다. 이에 하드사업을 넘어 소프트사업으로 확대하고, 경우에 따라서는 사무국 볼런티어에 대한 인건비 요청으로 확대하는 등의 조치를 유연하게 취했다.

한편 시에서도 관련 부서와의 연계, 제안내용 심사, 담당부서의 업무 부담 증가 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

본 제도는 시청을 중앙정부로, 각 교구 커뮤니티를 지방정부로 보고, 지방정부에게는 장(長)과 위원이 있고 이들은 볼런티어로 활동한다는 개념이다. 지방정부에 대해서는 중앙정부에서 일정의 권한과 재원을 부여하고, 지역의 일은 지역주민이 정해 운영한다는 구조다. 중앙정부에서 지방정부로 권한과 재원이 이양되고, 지역의 일은 지역에서 생각하고 해결하겠다는 지역의 저력이 있어야 비로소 저출산·고령화 시대에 대응할 수 있는 마을을 만들 수 있다는 것이다.

2. 미에현 나바리시

나바리(名張)시는 인구 약 7.9만 명, 면적 129.76km²의 킨카(近畿)와 츄부(中部) 권역의 접점에 위치한 기초 지방자치단체다. 1995년경부터 시내의 몇몇 곳에서 자발적인 마을만들기 활동이 시작됐고 지역주민에 의한 '마을만들기협의회'가 결성됐다. 이어 지역의 미래 계획인 '마을만들기 계획'이 작성되기 시작해 2001년까지 5개 마을만들기 계획이 시장에게 제출됐다. 하지만 당시는 행정이 이를 실행할 시스템과 재정적 지원시스템이 없었다.

2002년 재정 비상사태를 선언할 정도로 어려운 재정상황에 있었으나, 2003년 실시한 시정촌 합병 찬반 시민투표에서 합병 반대 70%의 결과로 단독시정의 길을 걷기로 했다. 같은 해 4월 '꿈만들기 지역교부금 교부에 관한 조례(ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例)'를 제정해 지방자치단체 자주자립의 의지를 보여주었다. 같은 해 5~9월에는 공민관(자치센터) 단위의 14개 지역에서 '지역만들기위원회'가 결성됐고 11월

에는 각 지역만들기위원회 회장이 상호 의견교환, 정보교환의 장(場)인 지역만들기협의회를 결성했다. 기존의 지역대상 보조금을 폐지하고 마을만들기 활동의 원자(元資)로 당시 14개 위원회에 용도 자유, 보조율·사업 제한이 없는 일괄교부금(5,000만 엔)을 교부했다.

2012년부터는 새롭게 '꿈만들기 협동사업 제안제도'를 시작해 2013년도 예산에 반영하고 지역과 시 차원에서 해결하기 어려운 과제는 쌍방이 협력하기로 했다. 이에 새로운 서비스와 가치를 창출하기 위한 협동사업을 추진하고 꿈만들기 지역예산제도 확충을 도모하고 있다.

그림 3. 나바리시 위치



그림 4. 꿈만들기 협동사업 제안제도 개념도

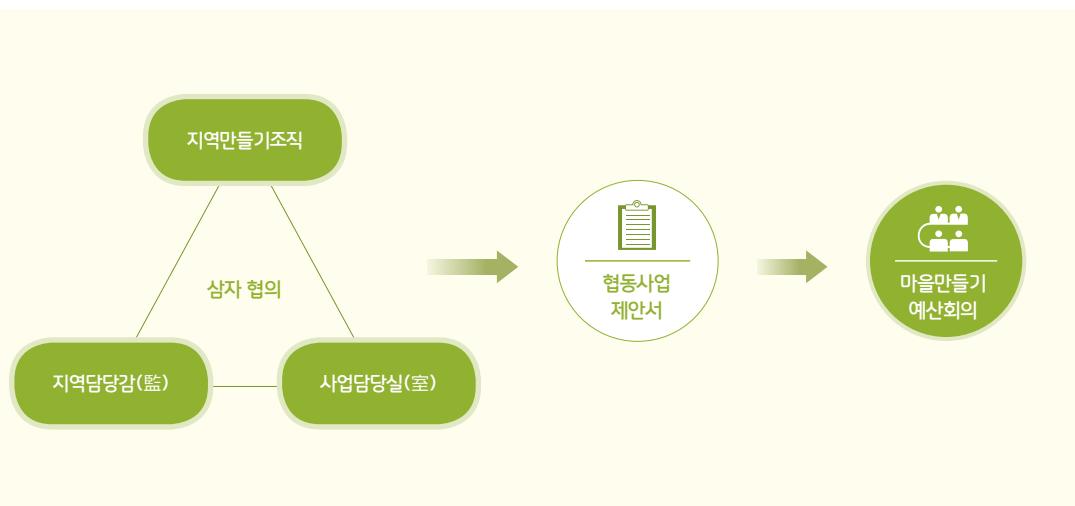


표 1. 꿈만들기 지역예산 산출근거(2016년도 예산액 1억 546만 2,000엔)

교부금 (일괄교부)	기본액	균등할	$(35,000\text{만 엔} \times 30\%) \div 15(\text{지역만들기조직 수})$
		인구할	$(35,000\text{만 엔} \times 70\%) \times \text{각 지역 인구} \div \text{시 인구}$
	기산액 (커뮤니티 활동비)	기초커뮤니티 대표자 협력사무비	$72,000\text{엔} \times \text{기초커뮤니티 수}(174)$
		기초커뮤니티 활동비	$25,000\text{엔} \times \text{기초커뮤니티 수}(175)$ $200\text{엔} \times \text{기초커뮤니티 인구}$
	사무국경비* (특별교부금)		1지역 30만 엔 (단, 国津지역 : 50만 엔 薦原지역, 錦生지역, 箕曲지역 : 각 40만 엔)
	지역사무비**	기본액 150만 엔에 인구 수와 기초커뮤니티 수를 감안해 가산한 액수(2012년부터 도입)	

* 상기 산출근거에 근거해 산정된 교부금을 일괄해 지역만들기조직에 교부

** 인구는 1월 1일 현재, 기초커뮤니티 수는 4월 1일 현재 기준

* 사무국경비 : 지역조정액(특별교부금)

** 지역사무비 : 지역만들기조직이 고용하는 지역사무원 인건비

2012년 3월에는 지역의 특성을 살린 개성 있는 미래를 위한 마을만들기 계획인 ‘지역비전’이 시내 15개 지역에서 책정됐다. 동 비전의 실현을 추진하기 위한 활동으로, 비전의 주요 내용을 시(市) 종합계획 위계에 넣고, 시 조직체제 제고(‘지역부’ 신설), 꿈만들기 협동사업 제안제도(지역의 과제해결 등을 위해 지역의 제안사업을 실시하는 제도) 구축 등 지역과 시가 협의하면서 새로운 서비스와 가치창출을 위해 노력하고 있다.

각 지역조직에서는 ‘꿈만들기 지역교부금’을 활용해 건강·복지, 환경·미화 등 다양한 분야에서 각 지역 만들기조직의 특색을 살린 사업이 실시되고 있다(단, 종교 및 정치활동은 대상 외). 예를 들어, 지역의 고령화에 대해 익숙한 지역에서 안심하고 살 수 있는 사회를 구축하는 것을 목표로 시내 5개 지역에서 일상의 어려운 점을 지역주민끼리 도와 해결하는 생활지원 서비스 활동을 시작하고, 지역만들기조직이 ‘유상 블런티어’로 고용하는 활동을 하고 있다.

또한 시의 교통공백지역과 교통불편지역에서는 커뮤니티 버스를 도입한 사례도 있다. 폐지된 노선버스를 대신해 주민 니즈를 반영한 보다 촘촘한 운행 서비스가 가능해졌고 인접한 시에도 환승할 수 있는 등 편리성을 높였다. 또한 버스 사진 콘테스트를 실시하는 등 ‘지역이 지원하는 버스’라는 의식을 제고해 이용자 수를 기준보다 늘렸다.

국가에서 지방자치단체(광역 및 기초)로 권한과 재원을 이양한다는 것이 ‘지방분권’의 개념이다. 하지만, 권한과 재원이 중앙정부에서 기초 지방자치단체의 시·군청으로 이양되더라도 주민 입장에서 ‘권한과 재원은 행정에 있다’는 상황은 변함 없기에 나바리시의 지역분권이 시작됐다. 도시 내 분권(지역 내 분권)이란 지역과 행정이 역할을 분담하는 속에서 ‘지역에서 가능한 것은 지역에서’, ‘행정이 해야 할 것은 행정이’, ‘지역과 행정이 협동해서 한다’라는 보완성의 원칙에 근거해 쌍방이 협의하고 합의 형성을 도모해 시의 권한

과 재원 일부를 더욱 지역으로 이양하는 것이다.

나아가 나바리시는 지역만들기조직뿐만 아니라 시민활동단체와 사업자 등이 각자 행정과 대등한 관계에서 참여와 연계를 통해 지역과제를 해결해 가자는 ‘새로운 공(公)’도 추진하고 있다.

III. 나가며

지역의 자기결정권이 늘어나는 분권화 사회에서 지방자치단체 예산에 대한 주민들의 관여는 점점 중요해진다. 특히 지금까지 행정에 실질적인 권한이 집중돼 왔던 예산편성에 주민들이 참여함으로써 재원이 제한된 상황에서도 주민 니즈를 반영한 공공 서비스를 제공할 수 있게 됐다. 예산편성 과정에 참여의 장(場)이 제공되는 것 자체에도 의미가 있다고 할 수 있다.

일본의 주민참여예산제 사례는 행정개혁의 필요성과 표리일체(表裏一體)로써의 자치 촉진이라는 문맥에서 등장했기 때문에, 예산제도 전체 속에 하나의 제도로 자리매김하고 있고 지향점이 다소 애매한 면도 있다.

외국의 주민참여예산제가 주목받은 것은, 주민참여예산제 운영을 통해 지역 내 사회적 약자(특히 빈곤층)에 대한 지원과 서비스가 증가하고, 그 결과, 그들의 생활의 질이 향상됐기 때문이다. 단, 예산배분 변경이 가능했던 것은, 제도를 도입한 지방자치단체가 예산편성에서 빈곤층의 생활개선을 정책상 우선순위로 명시했기 때문이었다.

저출산·고령화, 사회양극화 등이 심화되고 있는 우리나라에서도 사회적 약자에 대한 지원배분과 서비스 제공이 점점 중요한 과제가 되고 있다. 향후 지역 내 사회적 약자의 니즈를 우선하는 예산배분이 가능한 방향으로 제도 활용을 명확히 하는 것도 하나의 방법일 것이다. 이를 위해서는 주민참여예산제의 목적을 경비절감을 통한 행정의 재정 부담 경감에서, 사회적 약자를 위한 서비스를 제공하기 위한 예산배분으로 이동시킨다는 것을 명확히 할 필요가 있다.

현재 우리나라의 주민참여예산제는 태동기라고 할 수 있다. 향후 지방분권이 더욱 진행되고 지방자치단체의 재량으로 결정할 수 있는 재원 증가가 기대되는 속에서 시민의식 양성과 투명성 향상을 도모하고 지방자치단체의 예산편성 자체에 실질적 영향을 미칠 수 있는 구조를 적극적으로 구축해가는 것이 참된 지방자치 확립으로 이어질 것이다. ☺



참고문헌

- 倉田 薫(2015), '全国初・池田市発の地域分権制度', 'アカデミア', No. 113.
- 名張市 地域環境部(2016), '平成28年度版 ゆめづくり地域予算制度'.
- Robinson, M.(2004), 'Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance : A Background Paper', mimeo, Brighton : Institute of Development Studies.
- 일본 내각부 지역분권 개혁사례 데이터베이스(wwwb.cao.go.jp/bunken-jirei/jirei408.pdf).

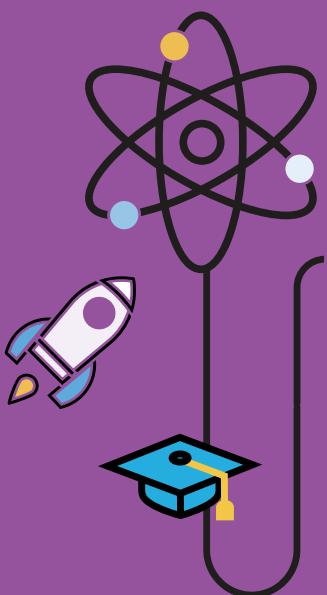
지방재정이 꽃피다

찾아가는 현장

50 충청남도 천안시청

행복 나들이

56 제2회 천안세계크리스마스축제



지방자치제를 본격적으로 시행한 지 25여 년이 흐르는 동안 우리는 수많은 시행착오와 각고의 노력 끝에 지방자치의 발전을 이끌어왔다. 많은 지방자치단체들은 지역 특성에 맞는 참신한 아이디어로 지방재정의 안정을 도모하고 있다. 어떤 노하우와 노력으로 지방재정의 혁신을 이끌고 있는지 그 비법을 듣기 위해 지방자치단체를 찾아가봤다.

또한 지방재정개혁 우수사례로 선정된 지방자치단체의 관광 활성화를 기대하며 해당 지역의 여행·축제 정보를 소개한다. 생활 폐기물 광역 소각 처리를 통해 상생발전 및 세외수입 증대를 이룬 천안시에서 연말을 맞아 세계크리스마스축제를 즐겨보자.

광역청소행정을 통한 세외수입 확대로 주민숙원사업을 지원하다

2016년도 지방재정개혁 우수사례 행정자치부장관상 수상



충청남도 천안시청

폐기물 처리시설은 양날의 검 같은 존재다. 가장 필요한 시설이면서도 혐오시설이라는 부정적인 인식 때문에 지방자치단체에서 폐기물 처리시설을 설치·운영하는 것은 너무나도 어렵다. 그래서 청소행정 담당자들은 어려운 환경조건 속에서 업무를 수행하고 있다. 환경부에서는 이러한 어려운 청소행정 여건을 광역 처리로 해결할 것을 권장하고 있으나, 이 또한 지역 이기주의에 편승해 결코 쉬운 일은 아닐 것이라 생각된다. 그런 면에서 백석동의 소각시설 여유용량 범위 내에서 인접 지방자치단체(경기도 평택시)가 가연성 생활 폐기물을 처리할 수 있도록 도와주고, 반입물량 처리비용을 세외수입으로 획득한 충청남도 천안시청 청소행정과의 사례는 우수한 재정혁신 사례로 평가할 수 있다. 천안시의 '생활 폐기물 광역 소각 처리를 통한 상생발전 및 세외수입 증대' 사례는 어려운 여건 속에서도 인근 지방자치단체와 협업해 원활히 청소행정을 수행한 사례다. 세외수입 확대와 협업행정을 모두 달성한 충청남도 천안시청 청소행정과를 찾아가 노하우를 들어보았다.



충청남도 천안시청 청소행정과 송태호 청소시설팀장, 김석환 주무관, 이영미 주무관, 한국흠 주무관, 김규식 주무관(좌에서 우로)

생활 폐기물 소각시설의 증설 준공 완료와 협업행정의 시작

“폐기물 처리시설이 없는 지방자치단체의 경우, 관내에서 발생한 생활 폐기물을 민간 처리시설 등에 위탁 처리해야 합니다. 이로 인해 생활 폐기물을 수집·운반·처리하는 데 어려움을 겪고, 위탁 처리비가 과다발생하는 문제가 발생됩니다.”

청소행정과 이영미 주무관은 모든 지방자치단체 청소행정 담당자들이 겪고 있는 고충을 털어놓으며 설명을 이어갔다.

2015년 9월 30일 천안시 생활 폐기물 소각시설 증설 준공으로 천안시는 도내에서 가장 좋은 여건의 청소행정시설을 구비하게 됐다. 도내 공주시, 당진시, 예산군 등이 이미 위탁 처리를 통한 생활 폐기물 처리의 어려움을 호소하고 있었고, 천안시 인근의 평택시는 약 230km 거리에 있는 수도권 매립지의 이격거리 문제 때문에 원활한 청소행정이 어려운 상황이었다.

“기존 소각시설의 여유용량을 활용해 인근 지방자치단체 간 생활 폐기물을 위·수탁 처리하면 소각시설 운영 효율을 높이고 폐기물 처리시설 운영의 기술성·경제성을 제고할 수 있습니다. 또한 소각시설 여유용량 범위 내에서 인근 지방자치단체의 가연성 생활 폐기물을 반입·처리함으로써 폐기물을 안정적으로 처리할 뿐만 아니라 폐기물 소각 시 발생하는 스팀을 인근 산업체에 판매할 수 있습니다.”

청소행정과 청소시설팀 송태호 팀장의 설명이다. 모든 지방자치단체가 청소행정의 어려움을 느끼고 고민한다는 점에서 청소행정과 팀원 모두가 인근 지방자치단체의 생활 폐기물 처리 현황과 반입 가능성을 다각도로 검토하기 시작했다.



어려운 여건 속에서도 최선을 다하고 있는 청소행정 담당자

“검토 결과, 하루 50~60톤 정도의 가연성 생활 폐기물을 처리 가능하다는 계산이 나왔습니다. 천안시 백석동 생활 폐기물 소각시설 증설로 하루 300톤을 처리해온 상황이기 때문에 적정 효율인 80% 내에서 광역 소각 처리가 가능할 것이라는 예상이었습니다.”

처리 능력	추가 반입 가능량	총 처리량
400톤/일 (200톤/일 × 2기)	60톤/일 (3년간)	300톤/일 → 360톤/일 (적정 효율 80%)

사업 추진의 기술적·경제적 효율성은 명확하게 보였다. 청소행정의 애로사항은 해당 직무를 담당하는 공무원이라면 누구나 공감하는 사안이었고, 협업을 통해 지역 간 상생발전은 물론 추가적인 소각 처리 과정에서 발생하는 스팀을 판매해 세외수입 다각화도 꾀할 수 있기 때문이다. 가장 문제되는 것은 생활 폐기물 처리에 대해 부정적 인식을 가지고 있는 지역주민을 설득하는 것이었다.



인접 지방자치단체와의 협업으로 생활 폐기물을 처리하고 세외수입을 확대하는 방안을 논의 중인 청소행정과 직원들

사전 주민의견수렴을 통한 협업행정의 당위성 설득

“외부(평택시) 생활 폐기물 반입·처리 계획에 따른 소각시설 인근 지역주민과의 사전 협의가 필수적인 상황이었습니다. 소각 시 발생하는 소각재를 매립하는 데 따른 매립시설 주민지원협의체와 사전 협의도 반드시 수반돼야 했습니다. 지역주민들이 반대한다면 이를 처리할 명분이 없으니까요.”

청소행정과 김기석 과장과 송태호 팀장의 설명이다.

이에 천안시는 정공법을 택했다. 평소 청소행정에 대한 시민들의 관심을 높이고 자율적 참여를 유도하기 위해 찾아가는 환경교육 프로그램을 운영하고 시 홈페이지에 게재하거나 각종 회의 등을 이용해 청소행정을 적극 홍보한 것이다.

“소각시설이 위치한 주민지원협의체 위원장과의 지속적인 사전 협의와 공감 속에서 주민지원협의체 정기회의에서 관련 사항의 안건을 정식 상정해 공론화 과정을 거쳤습니다. 협업행정에 대한 필요성과 당위성을 강조하고, 약 33억 원의 세외수입이 창출되는 장점을 강조해 설득했습니다. 또한 주민

대표기관인 시의회(복지문화위원회) 위원들과 간담회를 열어 시의원들을 이해·설득시키는 노력도 필요했습니다.”

이영미 주무관의 설명이다. 이영미 주무관은 언론사 브리핑 및 홍보로 외부 생활 폐기물 반입·처리 취지와 추진 방안 등을 지역주민에게 알렸다고 설명했다. 협업행정이 인근 지방자치단체 청소행정의 어려움을 덜면서도 천안시에는 새로운 세외수



기관표창(행정자치부장관)

입을 발굴하는 기폭제가 될 것이며, 이를 통해 지역주민에게 필요한 숙원사업을 지원할 수 있다는 취지로 홍보한 것이다.

김기석 과장과 송태호 팀장은 구본영 천안시장이 청소행정 분야에 대한 높은 관심을 바탕으로 이러한 홍보를 지원했다고 말했다.

“올해 천안시는 시장을 비롯한 각급 기관과 단체, 기업체, 시민 및 공무원 등 3,500여 명이 참여해 30개 읍·면·동별로 지정된 구간에서 주요 도로변과 도심 하천, 공원 등 여름철에 불법으로 투기된 생활 쓰레기를 말끔히 수거하고, 현수막 등 불법광고물을 정비했습니다. 구본영 시장의 지원으로 청소행정에 대한 시민들의 관심을 높이고 자율적 참여를 유도할 수 있었습니다.”

반입 폐기물 관리체계 구축 및 주민지원사업 추진을 통한 지속적 관리

2016년 2월 15일, 마침내 협업행정의 결실이 이루어졌다. 천안시와 평택시가 소각시설 운영 적정 효율 범위 내에서 폐기물을 반입·처리하는 협약을 진행한 것이다. 이는 도내 협업행정을 넘어서 광역이 다른 지방자치단체가 인근 지역의 행정 효율화를 통해 협업을 시도한 사례로 많은 관심을 받았다.

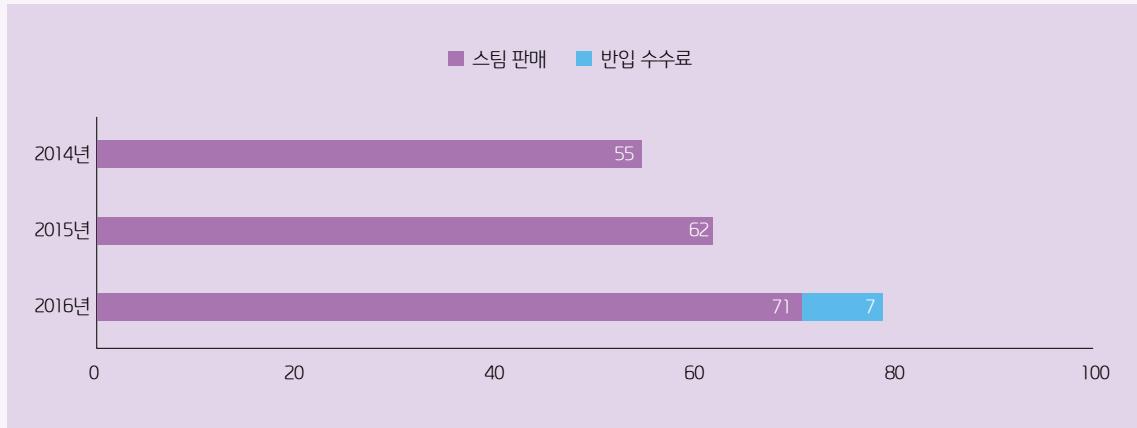
〈생활폐기물 위·수탁 협약 체결(2016. 2. 15.)〉

- * 대상 : 천안시 ↔ 평택시
- * 반입량 : 50~60톤/일
- * 반입기간 : 2016. 2. 22. ~ 2018. 12. 31.
- * 처리비용 : 8만 2,000원/톤
- * 정책효과 : 세외수입 창출 및 상생발전

기준	오염물질 분석 데이터									
	배가스량 (Nm ³ /hr)		HCl (ppm)		Nox (ppm)		Dust (mg/sm ³)		CO (ppm)	
	80,000		20		70	50	20		50	
	1호기	2호기	1호기	2호기	1호기	2호기	1호기	2호기	1호기	2호기
1월	60,028	40,017	3.69	3.88	36.97	31.71	1.27	2.09	2.21	1.95
2월	59,983	50,827	3.41	3.81	34.00	31.62	1.13	2.91	2.05	1.26
3월	61,533	54,347	4.36	3.71	32.26	34.84	1.39	2.92	3.13	0.96
4월	60,869	54,344	3.86	3.99	31.39	26.96	1.82	4.61	3.24	3.07
5월	66,234	52,650	2.45	1.40	28.93	33.25	0.43	5.20	4.55	0.66
6월	61,708	51,500	2.35	1.18	25.86	33.38	1.28	2.02	3.96	0.58
7월	62,036	50,861	1.99	1.05	29.61	36.62	1.74	2.11	4.27	0.76
8월	62,462	53,834	1.17	1.45	31.15	34.31	0.58	2.10	5.29	0.87
9월	62,243	54,733	2.30	1.78	35.26	29.95	0.01	2.10	3.58	1.09

※ 배가스량 및 오염물질이 법적 기준 이내로 안정적으로 운영·관리되고 있음.

〈스팀 판매 수입 및 반입 수수료〉



〈생활 폐기물 처리의 광역화·최적화 결과〉



“주민을 설득하고, 환경부에서 추진하는 생활 폐기물 처리의 광역화·최적화 정책을 선도할 수 있었던 비결은 단순히 주민들에게 세외수입 효과만을 강조해서 달성한 것은 아니었습니다.”

송태호 팀장의 설명이다.

천안시는 지역주민들을 주민감시요원으로 선발

해 외부 반입 폐기물인 평택시 생활 폐기물 반입 검사를 실시했고, 반입 폐기물을 소각한 후 발생한 오염물질을 분석해 지역 환경에 미치는 영향을 투명하게 공개했다. 이로써 지역주민에게 신뢰감을 얻을 수 있었다.

“외부 지방자치단체에서 가연성 생활 폐기물을



생활 폐기물 광역 처리 업무에 열중하고 있는 모습

반입하고 소각 처리해 발생한 세외수입을 지역주민의 숙원사업을 해결하는 데 지원한 것도 큰 지지를 받았습니다. 주민지원협의체의 요구사항을 수렴해 소각장 인근 마을 단위 환경개선사업을 추진하고 외부 폐기물 반입에 따른 반입기금 지원으로 외부 소각 폐기물의 긍정성을 설파한 것도 효과가 있었습니다.”

이영미 주무관의 설명이다. 협업행정의 성과는 다각도에서 발견됐다. 우선, 가연성 생활 폐기물을 광역 위탁 처리를 통한 지역 청소행정의 상생발전 체계를 구축한 것이 가장 큰 소득이었다. 증설된 소각장에 적절한 추가 소각물량을 확보함으로써 생활 폐기물 소각시설을 안정적으로 운영·관리할 수 있고, 잉여 스텀 발생에 따른 추가 스텀 수급처 벌금로 산업체 연료비 절감 및 온실가스 배출 저감에 기여하게 됐다. 또한 인근 지방자치단체인 평택시 생활 폐기물의 안정적 처리 방안을 확보하고 운반시간을 단축해 궁극적으로 지역주민의 삶의

질 혜택에 기여하게 된 것이다.

국내에서 대형 소각시설 가동률 관리가 80% 미만인 경우는 2014년 기준으로(한국환경공단 자료) 20여 곳으로 알려져 있다. 여유용량에 대해 인접 지방자치단체 간 협업행정을 하면 가연성 폐기물 처리에 어려움을 겪고 있는 지방자치단체들의 폐기물 처리행정도 한결 수월해지고, 이는 결국 시민들의 삶의 질 향상으로 이어질 것이다. 청소행정은 시민들의 행복과 복지를 보이지 않는 곳에서 든든하게 지원하는 행정 서비스다.

천안시청 청소행정과의 성공적인 협업행정 서비스 사례는 어려움을 겪고 있는 지방자치단체 생활 폐기물 처리 여건을 개선하고, 획득한 세외수입으로 지역주민의 숙원사업을 해결한다. 이 사례를 취재하면서 주민이 행복하고 지방자치단체도 보람을 느끼는 상생발전의 청소행정 거버넌스가 안착돼야 한다는 확신이 들었다. ◎

겨울밤 밝히는 거리의 조명, 꿈과 이야기를 남기다

- 제2회 천안세계크리스마스축제

일 정	2017. 12. 1.(금) ~ 2017. 12. 30.(토) (30일간)
장 소	충청남도 천안시 명동거리
주 제	환상적인 빛의 향연과 문화예술공연이 함께하는 천안세계크리스마스축제
주최/주관	천안세계크리스마스축제 조직위원회
문 의 처	041-622-1225
홈페이지	cicf.kr
프로 그램	데일리 콘서트, 소원트리, 사진 콘테스트, 케이크대전, 각종 경연대회 (스타유, 당신이 스타다!)

12월, 겨울밤을 환하게 밝혀줄 빛의 향연이 펼쳐진다. 화려한 조명에 연말 분위기가 한층 깊어지는 충청남도 천안시 명동거리에는 크리스마스 이야기가 담긴 다양한 조명이 300m 길이로 조성돼 특별함을 극대화 한다.





크리스마스 무대를 여는 조명거리

크리스마스를 앞두고 팬스레 마음이 들뜬다. 과거 천안의 상징이었던 명동거리는 벌써부터 대형 트리와 다양한 조명들로 채워져 많은 방문자를 기다리고 있다. 작은 출전구를 매달아놓은 화이트 터널을 걸으며 명동거리에 입장하면 이루고 싶은 꿈이나 가까운 사람에게 바라는 점을 달아놓는 소원트리가 있다. 그리고 7개의 테마존에서 다크 던지기, 제기차기, 링 던지기, 가위바위보 등의 게임 미션을 수행하고 스템프를 찍는 이벤트에 참여 할 수 있다. 마지막 테마존에 설치된 대형트리 앞에서 인증샷을 찍고 사진 콘테스트에 참여하는 것도 좋다.

12월 1일 점등식과 개막공연을 시작으로 매일 오후 7시부터 퓨전국악공연과 각종 경연대회로 구성된 데일리 콘서트도 펼쳐진다. 이 콘서트는 한층 분위기를 달구어 방문객들을 크리스마스 무대로 초대한다.

꿈과 추억을 가득 안기는 특별이벤트

데일리 콘서트가 특별한 것은 나이를 불문하고 재능 있는 시민들이 직접 무대를 꾸미기 때문이다.

전문음악인이 아니더라도 오디션 프로그램 '스타 유, 당신이 스타다!' 무대에서 그동안 감춰왔던 꿈과 끼를 발휘하는 기회를 얻을 수 있다. 다문화가족, 관내 거주 외국인, 시니어를 위한 오디션 프로그램도 따로 마련돼 시민 모두가 어울리고 화합하는 장이 될 것이다.

한편 명동거리 안에 자리한 충남코리아콘텐츠랩에서는 7일까지 특별사진전시회가 열린다. 가족이나 연인이 함께 전시회에 방문하면 사진 촬영과 액자 제작을 무료로 제공(매일 선착순 30팀)하는 이벤트도 진행하기에 특별한 추억을 남길 수 있다.

천안의 명동거리를 방문한다면 숨겨두었던 장기 를 펼쳐 보이고, 소중한 사람과 추억을 남기며 크리스마스와 한 해의 마지막을 의미 있게 보낼 수 있다. ☺

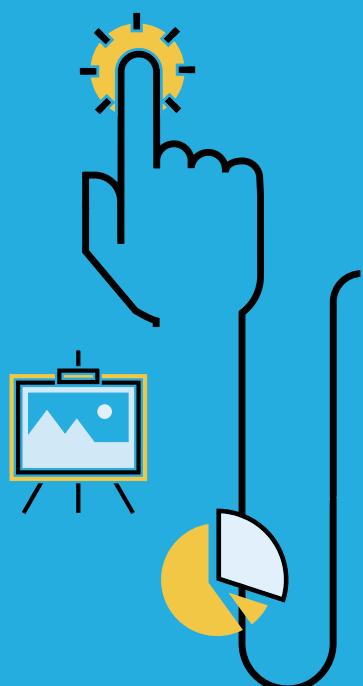


지방재정이 성숙하다

지방회계법령 해설

60

LOCAL FINANCE ASSOCIATION



‘지방회계법’과 ‘지방회계법 시행령’이 제정·공포되면서 지방자치단체의 회계 관련 사항에 보다 구체적인 규정이 마련됐다. 현재 각 지방자치단체는 지방회계법령에 따라 예산을 관리 및 운용하고 있으며, 독자적인 예산 관련 조례의 미비점을 개선하고자 일부 조항을 개정하며 원활한 회기 운영을 이끌고자 한다.

한국지방재정공제회는 회원인 각 지방자치단체를 위해 ‘찾아가는 세미나’를 개최해 회계 업무를 맡는 담당자를 대상으로 지방회계법령의 내용과 해설, 지출원인행위 절차 등 실무교육을 실시하고 있다. 이어 그 내용을 전국 실무담당자가 공유할 수 있도록 <지방재정>지에 담았다.



지방회계법령의 주요 내용과 조문별 해설 (3)



글. 최두선
충청남도 감사위원장

지난 호에서 「지방회계법」 제19조 및 「지방회계법 시행령」 제14조까지 조문별로 입법 취지와 그 내용을 알아보았다. 이번 호에서는 「지방회계법」 제20조부터 그 의미를 살펴보기로 한다.

I. 지방회계법령 조문별 해설

1. 세입 징수와 징수기관 관련 규정

「지방회계법」

제20조(세입의 징수와 수납) 지방세와 그 밖의 세입(歲入)은 법령, 조례 및 규칙에서 정하는 바에 따라 징수하거나 수납하여야 한다.

제21조(세입의 징수기관과 징수의 방법) ① 지방세와 그 밖의 세입의 징수는 지방자치단체의 장이 하되, 소속 공무원에게 위임하여 징수하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원(이하 “징수관”이라 한다)이 지방세와 그 밖의 세입을 징수할 때에는 징수원인과 징수 금액을 조사·결정한 후 납부의무자에게 납입 고지를 하여야 한다.

제22조(수납기관) ① 지방세와 그 밖의 세입은 그 수납을 담당하는 출납공무원(이하 “수입금출납원”이라 한다)이 아니면 수납할 수 없다. 다만, 지방자치단체에서 설치한 금고(교육비특별회계금고를 포함한다. 이하 같다) 또는 체신관서에 수납사무를 위탁하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 수입금출납원이 지방세와 그 밖의 세입을 직접 수납할 때에는 지체 없이 그 수납금을 해당 지방자치단체의 금고에 납입하여야 한다.

「지방회계법」 제20조는 지방자치단체 수입행위인 징수와 수납의 대상인 지방세, 그 밖의 수입의 개념과 범위 그리고 수입행위의 근거가 되는 법령, 조례, 규칙이란 구체적으로 어떤 것인가를 살펴보고자 한다.

우선, ‘지방세와 그 밖의 세입(歲入)’은 지방세세입과 지방세 이외의 세입을 말한다. 지방세는 과세 주체에 따라 특·광역시세, 도세, 시·군·구세로 구분되고, 과세 근거가 되는 법률은 지방세법령과 지방자치단체 조례 등이 있다. 그리고 지방세 이외의 세입이란 사용료, 수수료, 분담금 등이 해당된다. 사용료는 공공시설을 사용함에 따라 얻은 수익에 대한 반대급부로서 사용자로부터 징수하는 공과금을 말한다. 수수료는 지방자치단체의 역무 제공으로 특수이익이나 편익을 받는 사람들에게 지방자치단체가 징수하는 것으로, 역무의 생산과 제공 등에 소요되는 경비의 일부를 지원하는 데 쓰이는 비용을 말한다.

다음은 「지방회계법」 제21조에 대해 알아보자. 본 조문은 세입의 징수기관인 징수관에 관한 규정과 징수결정 및 납입고지에 관해 규정하고 있다. 본 조를 이해하기 위해 세입의 징수, 징수관, 징수원인 및 금액에 대한 조사결정 그리고 납입 고지에 대한 이해가 필요하다. 본 조에서 규정하는 세입의 징수대상은 지방자치단체 세입예산상 모든 세입을 말하는 것이 아니다. 지방세와 사용료, 수수료, 분담금, 과태료를 포함해 이들과 관련된 가산금 및 체납처분비등과 같이 법령을 근거로 한 강제징수 방법으로 징수하는 것만을 의미한다. 따라서 국고보조금이나 교부세 등과 같이 의존재원이나 특정계약에 의한 수입은 본 조에서 규정하는 세입의 징수대상에서 제외된다.

본 조에서 규정하는 징수관은 지방자치단체의 장이 위임한 경우 위임받은 공무원을 말하며, 징수관은 지방자치단체 재무회계규칙에서 구체적으로 규정하고 있다. 광역시·도 본청의 경우 자치행정국장 또는 재무국장이 징수관으로 지정돼 있으며 세정 관련 과장이 분임징수관으로 지정돼 있다. 광역시·도의 제1관서나 기타 관서의 경우 관서의 장이 징수관이 된다. 시·군·자치구의 경우 일반적으로 부단체장이 징수관(국이 있는 경우 세정 관련 국장)이 된다. 분임징수관 역시 세정 관련 과장이 담당하며 제1관서나 기타 관서의 경우 관서의 장이 징수관으로 지정돼 있다. 한편 지방의회의 경우 의회사무처장 또는 의회사무국(과)장이 징수관으로 지정돼 있다.

징수관은 수입을 조사·결정하고 납입 고지하는 권한을 갖게 되는데, 징수관이 세입을 징수하는 경우 그 세입의 내용을 조사하고 납세의무자가 납부할 금액이나 납부시기 등을 확정 및 결정해야 한다. 이와 같은 징수결정행위를 토대로 납부의무자에게 납입 고지하는 것이다.

「지방회계법」 제22조의 수입금출납공무원은 일반적으로 지방자치단체 세정부서의 세입을 담당하는 공

무원으로 지정돼 있으며, 세입금은 수입금출납원을 통해 납입하기보다는 금고에 직접적으로 납입하는 경우가 대부분이다.

「지방회계법」 제23조(징수기관과 수납기관의 분리) 징수관은 현금출납의 직무를 겸할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

「지방회계법 시행령」 제25조(징수기관과 수납기관을 겸할 수 있는 경우) 법 제23조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우”란 정원이 5명 이내인 관서에서 세입의 징수와 현금출납을 하는 경우를 말한다.

「지방회계법」 제24조(일시차입금) ① 지방자치단체의 장은 예산에 계상(計上)된 범위의 지출을 위하여 일시차입금이 필요할 때에는 그 한도액에 대하여 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
② 일시차입금은 해당 회계연도의 수입으로 상환하여야 한다.

「지방회계법」 제25조(수입의 직접 사용 금지) 지방자치단체의 장, 그 보조기관 및 소속 행정기관은 그 관할 지방자치단체의 모든 수입을 지정된 수납기관에 내야 하며, 이 법 또는 다른 법률에서 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니 된다.

「지방회계법」 제26조(수입대체경비의 직접 사용) ① 용역이나 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령으로 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)는 제22조 및 제25조에도 불구하고 그 수입이 확보되는 범위에서 지방자치단체의 장 및 소속 행정기관이 직접 사용할 수 있다. 다만, 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것으로 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비와 이에 수반되는 경비에 초과 사용할 수 있다.
② 지방자치단체의 장은 수입대체경비의 별도 회계 처리를 위하여 수입대체경비 출납원을 따로 임명할 수 있다.

「지방회계법 시행령」 제26조(수입대체경비의 범위) ① 법 제26조 제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 경비”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 드는 경비를 말한다.

1. 지방자치단체가 특별한 서비스 또는 시설을 제공하고 제공받은 자로부터 그 비용을 징수하는 경우
 2. 수입의 범위에서 관련 경비 총액을 지출할 수 있는 경우
 3. 수입과 관련되는 실험·실습·연구의 비용을 그 수입의 범위에서 지출하는 경우
- ② 제1항에 따른 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)의 구체적인 유형은 행정안전부장관이 정한다.

「지방회계법 시행령」 제27조(수입대체경비의 예산초과지출) ① 지방자치단체의 장은 법 제26조 제1항 단서에 따라 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출하려면 그 이유와 금액을 명확히 하여 지출하여야 한다.
② 지방자치단체의 장이 법 제26조 제1항 단서에 따라 수입대체경비를 초과 사용할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 업무수행과 직접 관련된 자산취득비·국내여비·시설유지비 및 보수비로 사용하는 경우
2. 일시적인 업무 급증으로 고용한 기간제 근로자에게 임금을 지급하는 경우
3. 그 밖에 초과수입과 관련되는 경비로서 행정안전부장관이 정하는 경비에 사용하는 경우

「지방회계법」 제23조는 징수관은 출납사무를 겸직할 수 없도록 하고 있는데 이는 징수결정권자와 출납업무를 분리함으로써 징수와 수납사무에 대한 투명성을 확보하기 위한 것이라고 보면 된다. 다만 정원이 5명 이내인 경우만 부서의 형편상 예외적으로 허용하고 있다.

「지방회계법」 제25조는 수입금을 받은 경우 이를 직접 사용할 수 없도록 규정한 것이다. 동 조문의 입법

취지는 모든 수입을 당해 지방자치단체 수납기관인 금고에 납입토록 해 직접지출에 충당하는 것을 금지하며, 지출하고자 할 때는 반드시 세출예산에 계상할 의무를 부과함으로써 재정운영의 투명성을 확보하고자 한 것으로 이해하면 된다.

「지방회계법」 제26조는 「지방회계법」 제25조에 대한 예외적인 조문이다. 수입대체경비(輸入代替經費)란 특정 분야에서 발생한 수입을 해당 분야에 직접 사용하는 것을 말한다. 이는 수입의 직접 사용 금지 원칙의 예외규정으로, 지방자치단체가 일정한 행정 서비스를 제공하고 거기에서 발생되는 수입금을 그 범위 내에서 직접 사용할 수 있도록 하는 제도다. 예를 들면 공무원 교육훈련기관의 교육비와 보건소에서 발생하는 진료비와 약품대금 등이 수입대체경비에 해당된다.

「지방회계법 시행령」 제27조는 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 수입대체경비 지출의 이유와 금액을 명백히 한 후 그 초과수입을 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비에 지출할 수 있다는 의미다.

2. 지출금 반납 관련 규정

「지방회계법」 제27조(지난 회계연도 수입과 지출금의 반납) ① 출납이 완결된 회계연도에 속하는 수입 또는 예산 외의 수입은 모두 현 회계연도의 세입에 편입하여야 한다.

② 세출로서 지출된 금액을 제7조에 따른 출납폐쇄기한이 지나지 아니한 때에 반납하는 경우에는 지출한 세출의 해당 과목에 반납하여야 한다.

「지방회계법 시행령」 제28조(지출금의 반납 절차) 법 제31조에 따른 지출원(이하 “지출원”이라 한다)은 법 제27조 제2항에 따라 지출금을 세출의 해당 과목에 반납하려는 경우 반납자로 하여금 그 금액을 반납하게 하여야 한다.

「지방회계법 시행령」 제29조(금고의 지출금 반납 통지) 금고는 제28조에 따라 지출금을 수납한 경우에는 그 사실을 장부에 적고 수납내용을 지출원에게 통지하여야 한다.

「지방회계법」 제28조(과오납금의 반환) ① 과오납금은 반환할 회계연도의 수입금 중에서 반환한다.

② 제1항에 따라 과오납금을 반환하여야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이자를 지급하여야 한다. 다만, 다른 법률에 과오납금에 대한 이자의 지급에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

「지방회계법」 제27조에서 출납이 완결된 연도에 속하는 수입이란 과년도 수입으로, 예를 들면 2016년도에 속하는 세입으로서 2016년도 중에 징수결정과 납입통지행위를 했음에도 2016년도 출납폐쇄기한(12월 31일) 내에 현금 수납이 완료되지 못하고 2017년 1월 이후에야 수납된 경우를 말한다. 이 수납금은 2017년도 세입으로 계상 정리돼야 하는데 이러한 수입을 과년도 수입이라고 한다.

또한 예산 외의 수입이라 함은 예산편성 당시에는 예상하지 못해 당해 회계연도 당초 세입예산에 계상하

지 못했던 수입, 즉 우발적인 수입을 말한다. 따라서 당해 연도에 발생해 징수한 세입이나 예산 외 수입은 모두 현년도 세입에 편입한다.

한편 당해 연도에 지출된 금액을 반납하고자 하는 경우로서 출납폐쇄기한 이전인 경우에는 해당 예산과 목으로 반납하도록 규정하고 있다. 예를 들어 시설비로 5,000만 원이 지출돼 잔액이 하나도 없었으나 지출이 잘못돼 다시 5,000만 원을 당해 연도에 반납하는 경우 세입예산으로 편입하지 않고 이를 해당 과목의 예산에 반납한다는 의미다. 이럴 경우 해당 예산잔액이 다시 5,000만 원이 되는 것이다.

「지방회계법」 제28조는 세입의 과오납금 반환에 관해 규정하고 있다. 본 조는 세입금의 과오납이 있는 경우 과오납 상당액을 처음부터 세입에 포함하지 않은 것과 같은 상태로 하기 위한 규정으로, 이를 과오납금 반환이라고 한다. 과오납금으로 판명된 금액은 이를 환부(還付)하는 시점이 속하는 회계연도의 세입금 중에서 반환시키는 것을 원칙으로 한다. 과오납금을 반환하는 경우 이자를 지급하며, 이자는 「국세기본법 시행령」 제43조의3 제2항에 따른 이자율을 적용한다.

3. 지출원인행위와 지급 관련 규정

「지방회계법」 제29조(지출원인행위) ① 지방자치단체의 지출원인이 되는 계약이나 그 밖의 행위(이하 “지출원인행위”라 한다)는 지방자치단체의 장이 하되, 소속 공무원에게 위임하여 지출원인행위를 하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원(이하 “재무관”이라 한다)이 지출원인행위를 할 때에는 법령, 조례 및 규칙에서 정하는 바에 따라 배정된 예산의 범위에서 하여야 한다. 다만, 다른 법률에 별도의 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

「지방회계법」 제30조(명시이월비의 다음 회계연도에 걸친 지출원인행위) 재무관은 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있을 때에는 해당 회계연도와 다음 회계연도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.

「지방회계법」 제31조(지출의 절차) 재무관이 자기 소관의 세출예산에 의하여 지출원인행위를 하였을 때에는 지방자치단체의 장이 임명한 공무원(이하 “지출원”이라 한다)에게 지출원인행위 관계 서류를 보내야 한다.

「지방회계법」 제32조(지급명령) 지출원이 지출원인행위에 의하여 지출을 할 때에는 현금의 지급을 갈음하여 그 지방자치단체의 금고(金庫)에 대하여 지급명령을 하여야 한다.

「지방회계법 시행령」 제33조(지급명령 전의 확인) 지출원은 법 제32조에 따른 지급명령(이하 “지급명령”이라 한다)을 하기 전에 다음 각 호의 요건을 모두 갖추었는지 확인하여야 한다.

1. 법 제31조에 따라 지출원인행위 관계 서류가 보내졌을 것
2. 배정된 예산의 금액과 지출한도액 이내일 것
3. 소속 연도의 세출과목과 일치할 것

「지방회계법 시행령」 제34조(지급명령에 의한 지급) 지급명령에 의한 지급은 해당 회계연도의 출납폐쇄기한까지 하여야 한다. 다만, 법 제7조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 회계연도 1월 20일까지 지급할 수 있다.

「지방회계법 시행령」 제35조(지급명령서 기재사항) ① 지급명령서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 채권자 또는 그 대리인의 성명(법인인 경우에는 명칭)이나 현금교부를 받을 자의 직위·성명
 2. 지급명령 금액·지출과목·연도·지급명령번호
- ② 지방자치단체의 계정 상호 간에 지급대체를 하려고 할 때에는 제1항의 지급명령서에 “대체필요”라고 표시하여 지급명령을 하여야 한다.

「지방회계법 시행령」 제36조(지급명령의 종류) 지급명령은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 현금지급명령: 금고에서 직접 채권자 또는 그 대리인이나 현금교부를 받을 자에게 지급할 때
2. 계좌지급명령: 채권자의 예금계좌로 지급할 때

지출원인행위란 지방자치단체가 당해 회계연도 예산에 계상된 세출예산, 계속비, 채무부담행위 또는 명시이월비를 근거로 지방자치단체 지출원인이 되는 행정행위, 다시 말하면 지출할 책임이 되는 계약 기타행위를 말한다.

먼저, 지출의 원인이 되는 계약 기타행위의 범위에 대한 한계 규정이 필요하다. 일반적으로 지출의 원인이 되는 행위에 대해 기구증설과 인력증원에 관한 조례 제정도 포함되고 신규 직원의 채용도 포함된다. 그러나 이는 지출을 수반하는 근거는 되지만 지출원인행위로 볼 수는 없다. 따라서 지출원인행위는 이러한 근거를 토대로 별도로 예산집행을 결정하는 구체적인 행위를 말한다. 예를 들어 공사계약에 관한 절차를 보면 집행결의, 예정가격 작성, 입찰 집행, 낙찰자 결정, 계약 체결, 공사감독, 준공검사 등의 여러 가지 단계가 있어 모두 지출원인행위라고 볼 수 있다. 그러나 「지방회계법」 제29조에 근거할 때 계약 체결만이 지출원인행위라고 볼 수 있다.

「지방회계법」 제29조 제2항은 지출원인행위를 하는 경우 법령이나 규칙, 조례에서 정하는 바에 따라서 해야 함을 규정하고 있다. 어찌 보면 당연한 조문처럼 보이지만 실제로 이를 위반한 지출원인행위가 발생되는 경우가 많다. 예를 들면 추정가격이 2,000만 원 이상인데도 특별한 이유 없이 지정정보 처리장치(예: 조달청 나라장터)에 안내공고를 하지 않고 수의계약을 체결했다면, 이는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제30조를 위반한 것이다. 또 한 가지 예를 들면 지방의회 의원이 당해 지방자치단체 위원회를 개최한 경우 회의 참석수당을 지급했다면 「지방회계법 시행령」 제64조에 의한 ‘지방자치단체 세출예산 집행기준’을 위반해 지출원인행위를 한 것이다.

지출원인행위 또한 예산의 배정된 범위 내에서만 가능하다. 이는 예산 배정의 의미가 예산은 성립됐으나 예산의 배정이 어려울 수 있기 때문이다. 예를 들면 국고보조금의 경우 관련 부처의 예산 가내시(假內示)를 통해 지방자치단체 예산이 편성됐으나 국고보조금이 예산심의 과정에서 삭감될 수 있으며, 이 경우 배정을 유보하고 추경 시 이를 삭감해야 하는 경우가 있다.

다만 다른 법률에서 별도로 규정하고 있는 경우에는 예산 배정 없이도 예외적으로 지출원인행위가 가능하도록 규정하고 있다. 이는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따라 긴급한 재해복구사

업 등 시급한 사업의 경우에는 예산이 배정되기 전이라도 지출원인행위를 할 수 있도록 예외적으로 인정하고 있는 것이다.

다음은 「지방회계법」 제30조를 살펴보자. 본래 예산의 이월은 금년 예산을 다음 연도로 넘기는 일련의 행위를 말하는 것으로 의회의 승인을 받아서 넘기는 것을 명시이월, 지방자치단체 내부에서 예산부서와 협의해 이월하는 행위를 사고이월이라고 한다. 명시이월과 사고이월의 가장 큰 차이점은 의회 승인과 지출원인행위 여부다. 명시이월은 의회의 승인을 받아서 이월하고, 이는 지출원인행위의 여부에 상관없이 가능하다. 반면 사고이월은 회계연도 내 지출원인행위를 해야만 가능하다. 「지방회계법」 제30조는 당해 회계연도 내 지출원인행위를 하는 경우를 규정한다고 보면 된다. 예를 들면 30억 원에 해당하는 관급 건설 공사를 위해 5월 1일에 지출원인행위를 해 명시이월비로 다음 연도 4월 말까지 1년간 공사를 한다고 가정해보자. 이 경우 금년도 5월 1일부터 다음 연도 4월 말까지 계약서를 작성하며 결국 지출원인행위를 금년도와 다음 연도에 걸쳐서 하게 되는 것이다.

다음은 「지방회계법」 제31조 지출의 절차에 관해 알아보자. 일반적으로 지출원인행위권자는 재무관이다. 재무관은 시·도 본청의 경우 자치행정국장 또는 총무국장이 되며 시·군·구 본청의 경우 국이 있는 경우에는 관련 국장(통상 총무국장 또는 자치행정국장)이 된다. 재무관은 일반적으로 분임재무관을 두어 일정 금액 이하는 분임재무관에게 지출원인행위를 위임해 처리한다. 분임재무관은 시·도 본청의 경우 회계과장, 시·군·구 본청의 경우 재무과장 또는 회계과장이 된다.

이러한 회계관직의 지정이나 위임 금액의 범위는 지방자치단체별로 재무회계규칙에 상세하게 규정을 두고 있다.

재무관이나 분임재무관은 지출원인행위를 하는 의사결정권자다. 재무관이나 분임재무관이 의사결정하면 이를 지출원에게 보내어 지출을 하도록 한다. 지출원은 일반회계의 경우 시·도 본청은 경리팀장 또는 지출팀장이 담당한다.

일반적으로 지출원이 지출하기 전에 검토해야 할 사항을 정리해보면 다음과 같다.

지출원 검토 사항

- 금액의 정당한 산정 여부
- 예산과목의 적정성, 예산집행 목적(예산서 기준)의 적절성 여부
- 배정받은 예산 및 금액의 초과 여부
- 자금 배정 여부
- 지출시기의 적절성 여부
- 청구서, 견적서, 세금계산서, 검사 및 검수조서 등 관계 서류 구비 여부
- 선금 등 지급 시 채권 확보를 위한 증서 수신 여부
- 정산이 필요한 공사나 물품제조, 용역비의 최종 준공대금 지급 시 정산자료 구비 여부
- 청구자의 정당한 채주 해당 여부
- 지출의 의무가 법령, 조례, 규칙, 예규, 지침 등에 의하는 경우 근거의 명확성

다음은 「지방회계법」 제32조 지급명령에 대하여 살펴보기로 하자. 지출원이 위 검토사항을 확인하고 이 상이 없다고 판단하면 지급명령을 한다. 이때 당해 지방자치단체의 금고(金庫)에 대한 지급명령을 지방재정관리시스템(e-호조)으로 전자적으로 한다.

지급명령과 관련된 시행령을 보자. 「지방회계법」 제33조는 지급명령을 하기 전에 예산 배정 범위와 예산 과목의 적절성, 관계 서류 구비 여부 등 기본적인 사항을 살펴보도록 하는 것이다. 「지방회계법」 제34조는 지급명령시한을 규정하고 있는 것이다. 지급명령은 출납폐쇄기한인 당해 연도 12월 31일까지 집행해야 하며, 예외적으로 다음 연도 1월 20일까지 가능토록 하고 있다. 예외적인 경우는 당해 연도 사업 이행이 완료 됐으나 준공검사 등 다른 절차 등으로 인해 집행이 사실상 어려운 경우 등이며 구체적인 내용은 「지방회계법」 제7조에서 규정하고 있다.

다음은 「지방회계법 시행령」 제35조 제2항을 보자. 동 조항은 지급대체를 하는 경우 지급명령에 '대체필요'라고 표시하도록 규정하도록 하고 있다. 예를 들면 일반회계에서 특별회계로 지출할 돈이 1억 원이고 특별회계에서 1억 원을 전입 처리하는 경우, 돈을 지급하는 것으로 지급명령은 하지만 실제로는 지급대체 방식을 통해 자금 이동을 하지 않는 방식이다. 이를 지급대체라고 하고 지급명령 시 이를 표기한다.

「지방회계법 시행령」 제36조를 살펴보자. 「지방회계법 시행령」 제36조는 지급명령의 종류를 설명하고 있다. 과거에는 지급명령이 통상지급명령, 송금지급명령, 집합지급명령으로 구분됐으나 지방회계법령이 제정되면서 여비나 업무추진비 중 격려금 등 현금으로 지급하는 지급명령과 계좌로 이체하는 지급명령으로 구분하고 있다.

「지방회계법」 제33조(지급명령의 제한) 지출원은 법령, 조례, 규칙 또는 계약이나 그 밖의 정당한 사유로 그 지방자치단체에 대하여 채권을 가진 자에게 지급하기 위한 목적 외에는 지급명령을 할 수 없다. 다만, 제44조에 따른 출납원이나 그 지방자치단체의 금고에 대하여 자금을 교부하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「지방회계법」 제34조(관서의 일상경비등의 지급)

- ① 지방자치단체의 장은 일상경비등을 그 성질상 현금으로 지급하지 아니하면 사무 수행에 지장을 줄 우려가 있다고 인정하는 경우에는 제44조 제3항에 따른 일상경비등 출납원이 현금을 지급할 수 있도록 지출원으로 하여금 필요한 자금을 지급하게 할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 일상경비등에 대하여 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 회계연도가 시작되기 전에 지출원이 제44조 제3항에 따른 일상경비등 출납원에게 그 자금을 지급하게 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 지방채 원리금의 지급 사무를 취급하게 하기 위하여 필요한 자금을 지출원으로 하여금 그 지방자치단체의 금고에 지급하게 할 수 있다.
- ④ 일상경비등의 범위와 지급 절차 등은 대통령령으로 정한다.

「지방회계법 시행령」 제37조(지출의 방법)

- ① 지출원은 여비 등 현금 지급이 불가피한 경우로서 행정안전부장관이 정하는 경우가 아니면 금고로 하여금 채권자 또는 제49조에 따라 지방자치단체의 지급사무를 대행하여 처리하는 자(이하 이 조에서 "채권자등"이라 한다)의 금융기관 예금계좌로 이체하여 지급하게 하여야 한다.

- ② 제1항에 따라 지출원이 금고로 하여금 채권자등의 예금계좌로 이체하여 지급하게 할 때에는 지급명령서를 금고에 보내야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 금고와 협의하여 지급명령서를 전자적으로 보내게 할 수 있다.

「지방회계법 시행령」 제38조(일상경비등의 범위) ① 법 제34조 제1항에 따라 법 제44조 제3항에 따른 일상경비등 출납원(이하 “일상경비등 출납원”이라 한다)에게 자금을 지급하게 할 수 있는 일상경비등(이하 “일상경비등”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 여비
2. 일반운영비
3. 지출원이 없는 관서의 경비
4. 장소가 일정하지 아니한 사무소의 경비
5. 각 관서가 시행하는 공사 · 제조 또는 조림(造林)에 드는 경비
6. 많은 사람에게 소액을 직접 지급하는 경비
7. 외국에서 지급하는 경비
8. 선박운항에 드는 경비
9. 지방채증권 또는 차입금의 원리금의 지급
10. 해당 지방자치단체의 관할구역 외에서 지급하는 경비
11. 공무원 및 그 밖의 직원에게 지급하는 보수 · 수당 · 정액의 복리후생비
12. 각종 수당 · 사례금 및 업무추진비
13. 각 관서에서 필요한 부식물의 매입경비 또는 공사 · 시험 · 검사에 필요한 재료의 구입비
14. 법 제48조에 따라 국가기관 또는 다른 지방자치단체의 공무원을 회계관계공무원으로 임명한 경우 그 공무원에게 교부하는 경비
15. 민간이전경비, 보상금, 용역비 및 물품구입비

② 제1항 각 호에 해당하는 경비의 교부한도는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 제1항 제1호 · 제4호 · 제6호 · 제8호 · 제10호 및 제13호의 경비 : 각각 1천만 원
2. 제1항 제5호의 경비 : 2천만 원
3. 제1항 제2호 · 제3호 · 제7호 · 제9호 · 제11호 · 제12호 · 제14호 및 제15호의 경비 : 각각 필요 금액

「지방회계법 시행령」 제39조(일상경비등의 교부 제한) ① 일상경비등에 대해서는 매 1개월분 이내의 금액을 예정하여 교부하여야 한다. 다만, 제38조 제1항 제4호 또는 제7호의 경비는 사무의 필요에 따라 3개월분 이내의 금액을 교부할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 일상경비등 중에서 수시로 필요한 비용에 대해서는 필요한 금액을 예정하여 사무에 지장이 없으면 분할하여 교부하여야 한다.

「지방회계법 시행령」 제46조(지출기관과 출납기관의 분리) 재무관 · 지출원 및 현금출납의 직무는 서로 겸할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「지방회계법 시행령」 제46조(지출기관과 출납기관을 겸할 수 있는 경우) 법 제36조 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 정원이 3명 이내인 관서에서 분임재무관과 일상경비등 출납원을 겸하는 경우를 말한다.

「지방회계법」 제33조는 지급명령의 제한에 대해 규정하고 있다. 동 조문의 의미는 지방자치단체에 채권을 가진 자 외에는 지급명령을 금지하는 조문이다. 얼핏 보기에는 당연한 것으로 보이지만 실제로 정당한 채주에게 지급을 하지 않아 낭패를 보는 사례들이 종종 발생한다. 예를 들면 사무용품을 취급하는 문구점에서 사업자등록증은 남편 명의로 돼 있으나 부부가 문구점을 운영하기 때문에 부인 명의로 된 통장에 문구대금을 지급한 경우다. 이는 부부가 나중에 이혼을 하면서 남편이 지방자치단체에 대금을 재청구해 낭패를 본 사례다. 따라서 지방자치단체에 대한 정당한 채주가 누구인지 항상 점검해볼 대목이라고 본다. 정당한 채주가 이전이 되는 경우도 있을 수 있다. 예를 들면 채권 양도 등 관련 법령에 따라서 청구권이 변동

될 수도 있으며 이 경우 채주가 누구인지를 꼼꼼히 따져볼 필요가 있다. 관급 공사 등 공사대금은 계약의 특수조건에서 원활한 계약 이행을 위해 채권 양도를 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

「지방회계법」 제33조 단서의 규정은 지출원이 출납원이나 금고에 지급명령을 하는 경우에는 지방자치단체에 채권을 갖지 않는 출납원 등의 경우에도 자금을 집행할 수 있는 예외규정이다.

「지방회계법」 제34조 일상경비(日常經費)에 대해 알아보자. 먼저 일상경비의 개념을 알아볼 필요가 있다. 일상경비란 지출원이 일반적으로 지출을 담당하고 있으나 사무수행상 출납원에게 지급하지 않으면 불편을 초래할 우려가 있는 경비에 대해 범위를 정한 후 출납원이 지급할 수 있도록 한 경비를 말한다. 통상 지방자치단체의 본청에서 각 실과에 교부하는 여비나 업무추진비, 일반운영비 중 사무관리비 등이 여기에 해당된다.

일상경비의 범위는 「지방회계법 시행령」 제38조에서 규정하고 있다. 다른 항목은 조문만 보아도 이해가 될 것이나 제14호는 설명이 필요할 것으로 보인다. 제14호는 당해 지방자치단체에서 다른 지방자치단체(예를 들면 시·군에서 시·도교육원으로 교육 파견)나 국가기관에 장기교육을 보내거나 사무를 일부 위탁하는 경우 국가직 공무원이나 다른 지방자치단체 공무원을 당해 지방자치단체 분임재무관과 일상경비출납원으로 임명해 일상경비로 지출하는 방법으로 활용이 가능하다.

「지방회계법」 제34조 제2항은 일상경비라도 회계연도 개시 전에 불가피한 경우 자금을 지급할 수 있음을 규정하고 있다. 물론 이 경우 지출원이 회계연도 개시 전에 일상경비 자금을 출납원에게 교부해야 가능하다.

「지방회계법 시행령」 제38조 제2항은 일상경비 교부한도를 규정하고 있으며 여기서 교부한도는 1회 교부한도 금액을 말한다. 물론 월 1회 교부를 원칙으로 하고 있으므로 해당 부서에 지급하는 월 1회 교부한도라고 보면 된다. 다만 수시로 필요한 경비는 수시교부도 가능하도록 규정하고 있기에 탄력적인 운영도 가능하다.

예를 들면 여비의 경우 월 1,000만 원을 초과하여 일상경비를 교부할 수 없는 것이 원칙이나 예측하지 못한 상황이 발생한 경우에는 수시교부도 할 수 있다. 업무추진비나 일반운영비 등은 교부한도 금액을 구체적으로 정하고 있지 않아 지방자치단체 사정에 따라서 탄력적인 운영도 가능하도록 하고 있다.

「지방회계법」 제36조와 「지방회계법 시행령」 제46조는 출납기관 분립의 원칙을 규정하고 있다.

동 규정 역시 세입기관 분립의 원칙과 마찬가지로 예산집행의 투명성을 위한 규정이다. 예를 들면 분임재무관이 과장이고 지출원이 팀장인 경우, 과장이 공석이 돼 팀장이 분임재무관을 대행해야 할 때 지출원 업무는 다른 팀장이 맡아야 한다. 다만 「지방회계법 시행령」 제46조와 같이 사업소 등 정원이 3명 이내인 경우에는 이를 예외로 인정하고 있다.

지금까지 「지방회계법」 제20조부터 제36조까지, 「지방회계법 시행령」 제25조부터 제46조까지 조문별로 그 의미를 알아보았다. ☺

지방재정이 열매 맺다

즐거운 소통

72 어긋나버린 우리, 다시 조각을 맞추다

우리의 맛

76 매일 만나는, 만나는 과학 '김치'

광고로 읽는 세상

80 '내 마음속에 저장'하게 만드는 그 말
- 경동나비엔 콘텐싱

Q&R

84 지방재정 질의회신 사례
정제문

지방재정 현황

88 재정 통계 및 관련 뉴스 수록

한국지방재정공제회 소식

독자퍼즐

LOCAL FINANCE ASSOCIATION



〈지방재정〉은 문화교양 칼럼을 통해 독자의 일상에 활기를 더해 주고자 한다. '즐거운 소통'은 조직이나 관계를 이어가는 데 있어 도움이 되는 심리 칼럼을 연재하며, 이번 호에서는 다양한 상황에서 어긋난 관계를 회복하고 다시 서로 간의 신뢰를 쌓는 방법을 소개한다. 전통음식에 얹힌 역사와 문화를 살펴보는 '우리의 맛' 코너에서는 우리나라 대표 음식 '김치'에 얹힌 역사적·문화적 이야기를 알아본다. 이어 '지방재정 질의회신 사례'에서는 업무에 참고할 만한 지방재정 관련 사안을 담아 실무자들의 궁금증을 해결해 준다. '지방재정 현황'에서는 국내·외 지방재정 동향을 살펴볼 수 있다.

어긋나버린 우리, 다시 조각을 맞추다

우리는 살아가면서 다양한 사람들과 관계를 맺고, 그중 많은 이들과 어긋난다. 그저 잠시 불쾌하다가 바로 잊어버리는, 크게 중요하지 않은 관계만 있다면 우리는 그렇게 괴롭지 않을 것이다. 심하게 싸우고 다신 안 보겠다고 돌아섰지만 시간이 흘러도 계속 생각나는 사람이 있다. 꿈에도 등장하고, 잊을 만하면 생각나고, 다시 잊을 만하면 생각난다. 그렇지만 우리는 가족이나 직장동료처럼 매일 얼굴을 마주하는 사람과 어긋날 때 피할 수 없어 뭂시 괴롭다.

무엇이 문제일까? 우리는 수많은 생각들 사이에서 혼란스럽다. 상대방에 대한 짜증과 분노가 치밀면서 도대체 그 사람은 '왜?' 그렇게 하는지 답이 나오지 않아 의문이 꼬리에 꼬리를 물고 이어지기도 한다. '혹시 내가 너무 했나?', '내 문제가 아닐까?' 하고 문제를 파고들지만 역시 답을 얻지 못하는 것은 마찬가지다. 이 해답을 찾기 위해 우리는 두 가지를 점검해야 한다. 그리고 내 생각만으로 그치지 말고 상대방과 직접 대화해야 한다.



미해결 과제, 나의 문제를 생각하다

K는 직장에서 친하게 지내던 동료와 최근에 심하게 싸웠다. 그녀는 상대방이 자신을 무시해서 화를 참을 수 없었다고 한다. 상대방과 오해를 풀어보려고 노력했지만 상대방도 마음이 상했는지 반응이 없고, 사무실 맞은편 자리에서 일을 하고 있어 정말 불편했다.

그녀의 이야기를 듣다 보니 화가 날 만했다는 생각도 들었고, 한편으로는 그녀의 화가 난 감정과 상대방에게 한 행동이 과하게 느껴지기도 했다. 현재의 상황만으로는 충분히 이해되지 않는 강렬함이 있었다. 게슈탈트 심리치료에서는 이렇게 강렬한 감정이 발생하는 지점에 미해결 과제가 있다고 설명한다. 미해결 과제란 과거에 경험한 어떤 고통스런 일이 해결되지 않은 채 존재하는 부분이다.

필자는 그녀가 살아온 배경을 들으면서 많은 사람들에게 공격받고, 무시당했던 사연을 발견했다. 그런 경험이 여러 번 쌓이다 보니 그녀는 상대방이 한 행동을 더 위협적으로 느꼈다. 그래서 곁으로는 공격적이었지만 실제로는 방어적인 반응을 한 것이다. 그녀는 과거 아버지와의 관계에서 받은 고통을 상담자와 주변 사람들에게 이야기하면서 점차 자신이 갇혀있던 마음의 방에서 벗어날 수 있었다. 표현하면서 묵은 감정도 털어내고, 상담자와 주변 사람들에게 이해받고 지지받으면서 어린 시절에 경험한 무력감이나 소외감도 털어낼 수 있었다.

그런 과정을 통해 여유가 생기고 나니, 그녀는 상대방이 무시하는 것처럼 느껴지는 상황에서도 전보다 안정적으로 대처할 수 있었다. 마주한 사람이 아버지와 다르다는 것을 구분하게 됐다. 상대방이 악의적으로 무시한 게 아니라 그저 자신의 생각을 이야기했을 뿐임을 알게 돼 화해의 손길을 내밀 수 있었다.

달라도 너무 다른 둘, 중간지점은 어디일까?

가장 많은 직장인들이 겪는 혼한 갈등 유형 중 하나는 MBTI 성격유형검사를 통해 알려진 사고형과 감정형의 대립이다. 사고형은 논리적이고 이성적이며 옳고 그른 게 중요하다. 대화를 할 때도 상대방의 이야기를 듣고 분석하고 판단하기를 좋아한다. 한편 감정형은 수용적이고, 공감적이다. 대화를 할 때 상대방을 지지하고 공감해주는 것을 잘한다. 문제는 이 다른 유형에 속하는 사람들이 상사나 부하, 연인 사이로 만났을 때 일어난다.

이대리 : (상사의 지적에 표정이 안 좋다.)

김과장 : 지금 표정관리 못해? 그렇게 감정조절을 못해서 사회생활 하겠어? 문제가 있으면 고치고, 불만이 있으면 똑바로 말을 해. 도대체 뭐가 문제인데?

이대리 : (눈물을 흘린다.)

김과장 : 지금 뭘 잘했다고 울어? 그치지 못해?

감정형인 이대리는 김과장이 냉혈한처럼 느껴진다. 자신도 잘못했지만, 자신의 힘든 마음을 알아주지 않고 야단만 치는 김과장이 야속하다. 그런 일이 되풀이되니 화는 쌓이고, 감정은 더 숨기지 못한다. 감정이 꽉 차 있는 상태로 억지로 안 그런 척 회사를 다니려니 업무에 집중하기 어렵고 실수는 더 잦아진다. 김과장 말대로 힘든 점을 조리 있게 표현하려고 해봤지만, 눈물이 먼저 떨어져서 말하기가 어려웠다.

이 문제를 풀기 위해서는 서로의 다름을 아는 지혜가 필요하다. 김과장은 공감이 빠진 조언이 이대리에게 '비난'으로 느껴질 수 있다는 것을 알아야 한다. 이대리의 힘든 점을 이해하고 공감해주면서 개선점을 친절하게 알려주었다면 존경받는 상사가 됐



을 것이다. 반면 이대리는 김과장에게 보다 간결하고 논리적으로 문제를 설명할 필요가 있다. 또한 김과장의 지적을 비난이 아닌 그저 하나의 생각이나 조언으로 받아들이면 대화하기가 수월하다.

부부 사이도 마찬가지다. 공감받기를 원하는 사람에게(주로 여자지만 남자도 많다) 자꾸 조언을 하면 마음이 상한다. 반대로 인정받기를 원하는 사람(주로 남자지만 여자도 많다)에게 지적이나 타박을 하면 상대방은 청개구리처럼 반발한다.

이를 옳고 그름으로 판단하면 문제는 영원히 풀리지 않는다. 우리가 경유차에 경유를 넣는 것을 당연하게 생각하고, 휘발유를 넣으려 고집하지 않는 것처럼 상대가 그저 나와 다른 사람이라는 것을 인정하면 문제가 해결된다.

표현, 예상과 다른 희망을 만나다

H는 3년간 공격적으로 말하는 상사 밑에서 생활하다가 우울증이 걸렸다. 필자는 상사에게 힘든 점을 이야기한 적이 있었는지 물어보았다. 그녀는 말해봤자 소용이 없을 것이라며 괜히 긁어 부스럼을 만들고 싶지 않다고 했다. 그러다 어느 날 상사 앞에서 참지 못하고 울음을 터뜨렸다. 평소에는 하지 못했을 말인데, 울음이 터지니 내친 김에 뭐가 힘들었

는지 다 말했다. 놀랍게도, 그녀의 예상과는 달리 상사가 미안하다고 했고 그 후로 조심해서 말을 하는 등 태도가 달라졌다고.

P는 부모님께 큰 상처를 받았다면 상담할 때마다 눈물을 보였다. 그녀는 “부모님이 바뀔까요?”라는 질문을 여러 번 던졌다. 이런 질문에 많은 사람들은 “바뀌지 않는다”고 대답한다. 그러나 필자는 여기에 단서를 달았다. “부모님께 가족상담을 제안해보면 어떨까요? 만약, 같이 상담을 받으면 변화를 기대할 수 있을 겁니다. 완강하게 거부하면 쉽지는 않겠죠”라고 대답한 것이다. 제안을 하고도 큰 기대를 하지 않았지만, 며칠 뒤 그녀는 부모님과 상담소에 찾아왔다. 필자는 평소대로 대화를 해보라고 제안했다.

P : 엄마는 맨날 나를 무시하고 지적했어. 그러니 내가 어떻게 다른 사람들 앞에서 자신감 있게 나설 수 있겠어? 다 엄마 때문이야!

엄마 : 내가 일부러 그랬겠니? 내가 너를 얼마나 생각하는데! 다 네가 잘되라고 그런 거지. 나도 얼마나 힘들었는지 알아?

이후의 대화는 생략하기로 한다. 누구나 흔히 경험하는 엇갈리는 대화의 연속이었다. 왜 이 들은 서로 사랑하는 사이인데도 이렇게 대화가 되지 않을까? 무엇보다 우리 대부분은 상대방의 마음을 알아주기보다 자신의 마음을 호소한다. 그러니 듣는 사람은 방어적으로 나오고, 서로 자신의 입장만 이야기하니 해결이 나지 않는다. 이럴 때는 평소에 하던 것과 반대로 해보는 게 좋다. 내 마음을 호소하지 않고 다른 입장에서 바라보면서 좀 더 상대방의 마음을 알아주는 표현을 많이 하는 것이다.



P : 엄마는 당연히 내가 잘되라고 한 말일 거야. 그래서 엄마의 잘못은 아니야. 내가 그때 학교에서도 많이 힘든 상황이었기 때문에 엄마는 적어도 내 편을 들어주었으면 하는 바람이 커서 힘들었던 것 같아.

엄마 : 그래 네가 그렇게 힘들었을 줄 몰랐어. 그런 상황에서 엄마의 이야기가 얼마나 가슴 아프게 다가왔을지 생각하니 정말 미안해. 나는 그것도 모르고…….

이처럼 자신의 입장을 이야기하지 않고도 둘 중 하나가 상대방의 마음을 알아주니 서로의 마음을 이해하는 표현을 하면서 점차 관계가 회복됐다.

이외에도 어긋난 관계를 회복하기 위한 대화 요령이 있다. 가장 핵심적인 것만 뽑아본다면 첫째, 일반화하고 확장적인 표현(언제나, 항상) 대신 언제, 어디서 했던 구체적인 행동과 말로 한정지어 이야기한다. 둘째, 상대방을 비판하기보다 내가 무엇을 원했기 때문에 힘들었다는 식으로 상대방을 인정하고 존중하는 표현을 한다. 셋째, 지난날을 지적하기보

다 지금 여기에서 바라고 원하는 것을 말한다. 넷째, 상대방이 당연히 해주어야 한다고 말하기보다는 내가 어려우니 도와달라고 요청한다.

물론, 안타깝게도 때로는 대화가 전혀 통하지 않고, 아무리 노력해도 소용이 없을 때도 있다. 괜히 이야기해서 상처만 더 받을 수도 있다. 상대방이 마음의 준비가 되지 않았거나 미성숙할 수도 있다. 그래도 괜찮다. 상대가 보다 성숙한 태도를 보인다면 감사한 일이겠지만, 비록 좋지 않은 결과로 이어지더라도 하고 싶은 대로 표현해보고 도전해본 당신은 미련도 적고 힘든 감정을 보다 빨리 떨쳐버릴 수 있을 것이다.

상대방에게 다가가기 어렵고 용기가 잘 나지 않을 수 있다. 그럴 땐 이런 말이 도움이 될 것이다. 필자가 두려워서 몇 달이고 몇 년이고 이러지도 저러지도 못하고 있을 때 용기를 주었던 말이다. “관계에서 실패는 없다. 항상 새롭게 알게 되고 배우는 것만 있을 뿐이다.” ☺

매일 만나는, 맛나는 과학 ‘김치’



발효음식은 우리에게 예부터 떼려야 뗄 수 없는 것으로, 우리나라 음식문화의 근간을 이루는 핵심이라 해도 과언이 아니다. 그리고 그 중심에는 한국인의 밥상에서 빠지지 않는 음식 '김치'가 있다.



겨울철에도 채소를 먹을 수 있는 방법

사계절이 뚜렷한 우리나라는 탄수화물이 주성분인 쌀을 주식으로 하는 농경사회였다. 때문에 각종 비타민과 미네랄 등의 영양성분을 채소를 통해 섭취해야 했는데, 채소가 자라지 않는 겨울이 오면 생존을 위한 고민에 빠질 수밖에 없었다. 그리고 이러한 고민은 자연스럽게 채소를 오랜 시간 보관하는 방법을 찾는 것으로 이어졌다.

동서고금을 막론하고 인류는 음식을 오랫동안 보관하기 위해 수분을 증발시켜 말리는 '건조'의 방법을 선택했다. 이후 음식의 맛과 재료의 본질을 지키기 위해 소금으로 절이는 '염장'을 이용했는데, 배추나 무를 소금에 절여 만드는 김치의 시초가 됐다. 중국과 일본에서는 이와 같은 절임채소 형태가 유지됐으나 우리나라에서는 고려시대에 파, 마늘 등의 향신재료가 가미되면서 새로운 형태의 김치가 탄생했다. 조선 후기 고추가 유입된 후부터는 김치의 발효를 돋는 것과 어우러져 오늘날 우리에게

친숙한 김치의 모습을 띠게 됐다.

이처럼 김치의 기능은 본래 채소를 오래 저장하기 위한 수단이었으나, 발효 과정을 거쳐 현재는 전 세계적으로 팔방미인의 효과를 입증하고 있다. 미국의 건강 전문 잡지 <헬스>는 우리나라의 김치를 두고 '비타민이 풍부하고 암세포 증식을 막아주는 웰빙식품'이라고 평가하며 세계 5대 건강식품 중 하나로 선정하기도 했다.

발효가 잘된 김치에는 젖산균이 풍부하게 녹아 있다. 잘 숙성된 김치 1g에는 젖산균이 무려 1억 마리나 들어있는데, 요구르트보다 최대 4배나 많은 수준이다. 젖산균에는 '락토바티루스'라는 성분이 들어있어 장 속의 비피더스균을 증가시키고, 이로 인해 배변활동이 좋아진다. 갓 담근 김치에는 약간의 유해균이 발생하기도 하나 그마저도 발효 과정을 거치면 젖산균의 작용에 의해 대부분 죽기 때문에 안심하고 먹을 수 있다.



시간의 발효로 문화가 된 음식

김치에 관한 첫 기록은 중국 최초의 시집 〈시경〉에 등장한다. 지금으로부터 2,600~3,000년 전으로 거슬러 올라간다. 시집에는 “발두둑에 외(오이)가 열린다. 외를 깎아서 저(菹)를 담자”는 구절이 있어 채소 절임 형태의 김치가 존재했음을 유추할 수 있다.

상고시대에는 김치류를 ‘저(菹)’라고 표기했으며, 우리말로 ‘지’ 또는 한자어로 ‘침채(沉菜)’라 칭했다. ‘침채’는 말 그대로 ‘채소를 소금물에 담근다’는 의미로 구개음화에 의해 ‘팀채’나 ‘딤채’로 발음되다가 ‘김치’를 거쳐 오늘날의 ‘김치’가 된 것으로 추정된다. ‘지’는 오늘날 장아찌처럼 국물을 함께 먹지 않고 짠 맛이 강한 건더기만을 건져 먹는 채소 발효식품을 뜻한다. 삼국시대에 들어 우리나라의 김치에 관한 명확한 문헌기록은 없지만 〈삼국지〉 위지동이 전에 “고구려인은 술 빚기, 장 담그기, 젓갈 등 발효 음식을 매우 잘한다”고 기록돼 있어 이미 김치 만

들기가 성행했음을 짐작할 수 있다.

우리나라에서 김치에 대한 첫 기록을 담은 것은 고려 문신 이규보의 〈동국이상국집〉이다. “장에 담근 무 여름철에 먹기 좋고, 소금에 절인 순무 겨울 내내 반찬 되네”라는 말이 등장한다. 세종 재위 기간에 편찬된 역사서 〈세종실록〉에서도 ‘저(菹)’라는 단어가 등장한다. 이때부터는 그동안의 단순 소금 절임 방식을 넘어 각종 향신료를 사용하기 시작했



는데, 오늘날과 같은 모습으로 김치가 발전한 것은 임진왜란 이후인 조선 후기다.

조선 후기에 편찬된 홍석모의 세시풍속집 〈동국 세시기〉를 살펴보면 당시의 김장 모습을 적은 기록이 나온다. 배추와 무를 주재료로 한 기본적인 김치류를 비롯해 동치미, 막김치, 장김치 등이 성행했음을 알 수 있다. 특히 새우젓을 이용해 담근 김치는 오늘날의 모습과 거의 흡사하다.

그렇게 손맛을 이어오며 김치는 300여 종이 넘는 모습으로 변화했다. 김치에서 분화된 다른 음식들 까지 더하면 그 수는 헤아릴 수 없이 많아진다. 지역과 계절적 특성에 맞게 조리법이 발달됐고, 채소류를 비롯한 과일류, 어류, 육류, 조류 등 주위에서 얻을 수 있는 모든 식재료가 김치에 가미되면서 새로운 모습으로 재탄생돼 왔다.

과학적이어서 더욱 독창적인 맛

김치문화의 전승은 '김장'이라는 과정을 통해 이루어진다. 김장은 김치문화의 본질을 살피는 데 중요한 주제로 작용하며, 선조들의 생활과학을 엿볼 수 있는 대목을 제공한다.

최남선은 〈고사천자〉에서 "늦은 가을이나 겨울 초입은 배추와 무가 성숙하고 기온이 강하하여 내 구적 엄치(掩置)가 가능한 시기"라고 하며 "향후 수년용의 잡저(雜菹)를 일시 지조(漬造)하여 냉암(冷暗) 저장하는 것을 짐장 혹은 김장이라 하며 침장(浸藏)의 글자를 관용한다"고 기록해 두었다.

냉장고가 없던 시절, 선조들은 70cm 정도로 땅을 파고 그 안에 김장독을 묻었다. 지하 70cm 깊이에서는 온도가 섭씨 0도로 유지되기 때문에 김치의 지나친 발효가 억제되며, 옹기로 만든 김장독이 순환기능을 해 싱싱한 김치를 맛볼 수 있게 했다. 오



늘날의 김치냉장고 또한 이러한 원리에서 제작됐다. 직냉방식을 통해 냉장고를 통째로 냉각시켜 땅속에 묻은 것과 같은 상태를 유지할 수 있는 것이다. 김치가 숙성되는 원리 또한 놀랍다. 주변 온도와 공기 등의 자연환경은 기본, 풍미와 건강을 더하는 첨가 조미료와 자생된 미생물의 복합적인 활동이 이루어지기에 세계적인 웰빙식품으로 평가받는다.

김치는 우리나라 식품으로서는 최초로 국제식품 규격인 'Codex'로 등록돼 국제식품의 위상을 떨치고 있다. 그러나 항노화, 항암작용 등 뛰어난 효과가 과학적으로 밝혀지면서부터는 일본과 중국으로부터 상용화의 자리를 위협받고 있다. 일찍이 김치의 상품성에 눈 뜬 일본은 우리나라보다 먼저 Codex에 '기무치'를 규격화하려는 시도를 했고, 중국 또한 저가 김치 상품을 세계시장에 내놓고 있다. 그렇다고 해서 조급해할 필요는 없다. 이미 세계인들은 다양한 식문화를 접하며 맛에 대한 유통성을 높여가고 있고, 우리의 각 가정에서는 수백 년을 이은 선조들의 지혜가 여전히 숨 쉬고 있기 때문이다. ☺

‘내 마음속에 저장’하게 만드는 그 말

- 경동나비엔 콘텐싱



국내 보일러기업인 경동나비엔이 2017년 프리미엄 보일러 ‘콘텐싱’ 광고를 새롭게 내놓았다. “우리 아빠는요, 콘텐싱 만들어요”라며 자랑스럽게 아빠를 소개하는 아이의 입을 빌려 콘텐싱의 친환경 기술을 직·간접적으로 알리는 광고다. 이처럼 광고 포맷을 바꾼다면 제품의 장점을 소비자에게 친근하게 전달할 수 있다.



고정관념을 탈피한 제품 광고, '슈퍼맨 아빠'의 등장

여름에는 눈에 잘 띄지 않던 보일러 광고가 하나둘 드러나는 것을 보니 겨울이 다가오는 것이 실감된다. 그 중 한 광고를 살펴보자.

슈퍼맨을 연상케 하는 한 남자가 'N'로고가 새겨진 티셔츠 위에 흰 와이셔츠를 입는다. 바로 이어서 한 아이가 학교에서 선생님과 친구들 앞에서 "우리 아빠는 지구를 지켜요"라고 자랑스럽게 말한다. 지구를 지키는 슈퍼맨 아빠는 구름을 뚫고 하늘로 날아가 미세먼지를 없애고 깨끗한 하늘이 드러나게 한다. 아이는 "미세먼지를 엄청 줄이고 나쁜 먼지도 없애서 공기를 맑게 해준대요"라며 힘주어 말한다. 이어 나무를 심어 숲을 빽빽하게 만들고, 빙하 위의 북극곰을 살려주는 아빠의 모습이 보인다. 아이는 "소나무를 많이, 많이 심어서 지구를 시원하게 해주고요, 북극곰을 살려준대요"라며 자랑을 이어간다.

순간 모든 BGM이 뚝 끊긴다. 얼굴에 궁금함이 가득한 선생님이 아이에게 묻는다. "아빠가 뭐 하시는데?" 아이는 숨이 찰 정도로 들떠서 말한다. 기다렸다는 듯이. "콘덴싱~ 만들어요~"라고. 이후 콘덴싱 개발 연구에 몰두하는 아빠의 모습이 나타나며 내레이션이 이어진다. '미세먼지 없는 대한민국을 위해 콘덴싱이 옳았다.'

내레이션으로 소화하지 못한 이야기는 자막으로 처리된다. '미세먼지를 줄이다. 질소산화물 약 79% 저감, 지구온난화를 멈추다. 1년에 CO₂ 약 576kg 감소, 국가대표 보일러 경동나비엔.'

기존 보일러 광고와는 사뭇 결이 다르게 느껴진다.

제품에는 그 제품만이 갖고 있는 독특한 정형성이 있다. 광고 역시 그 정형성을 벗어나기 쉽지 않다. 광고가 정형성을 너무 많이 따르면 항상 비슷하고 새로움이 없는 것 같은 느낌을 주고, 정형성을 탈피



하면 보일러 광고 같지 않아 생소하다. 그래서 기존 보일러 광고는 보일러만이 갖고 있는 정형성이 연상되는 광고가 주를 이루었다. 첨단기술, 따뜻함 등이 그것이다. 그런데 경동나비엔은 기존의 고정관념을 파괴한 광고를 소비자에게 내놓은 것이다.

경동나비엔 콘덴싱 보일러 광고가 고정관념을 파괴한 이유는 무엇일까?

우선, 보일러시장 정체와 경쟁 심화를 들 수 있겠다. 가계부채를 줄이려는 정부가 부동산 대책을 내놓으면서 하반기 건설경기 위축이 예상된다. 당연히 건설경기와 밀접한 보일러시장 역시 위축될 것으로 보인다.

보일러시장은 연간 145만 대의 보일러를 놓고 7개 주요 기업이 치열한 경합을 벌이고 있다. 이러한 보일러시장에 경동나비엔, 귀뚜라미, 대성셀틱에너지스, 롯데기공, 알토엔대우, 린나이코리아, 바일란트그룹코리아 등 이름만 들어도 쟁쟁한 경쟁자들이 수두룩하다.

이러한 시장 정체와 경쟁 심화를 타개하기 위해 보일러기업들은 프리미엄 보일러시장 진출에 나섰다. 프리미엄 보일러는 저가 중심이던 국내시장을 중·고가시장으로 바꾸어 놓고 있다.



프리미엄 콘텐싱 보일러는 미세먼지의 주요 원인인 질소산화물을 일반 보일러보다 20%가량 더 감소시켜 미세먼지를 줄여줄 수 있다고 한다. 실제로, 콘텐싱 보일러 1대를 설치하면 연간 208그루의 소나무를 심는 것 같은 온실 저감 효과를 가져온다고 한다.

얼마나 중요한 팩트(Fact)인가? 경동나비엔은 당연히 이러한 팩트를 놓치고 싶지 않았을 것이다. 그러나 팩트를 중심으로 광고가 만들어졌다며 얼마나 멋있하고 설명적이겠는가? 더군다나 이러한 팩트가 경동나비엔만의 기술로 비쳐질지도 미지수다.

‘슈퍼맨 아빠와 아이의 사랑’은 이러한 고민 끝에 탄생했을 것으로 짐작된다.

아들이 말하는 ‘좋은 아빠’, 존경의 이미지 반영

심리학에서 말하는 ‘오이디푸스 콤플렉스’처럼 아이는 아빠와 경쟁과 협력 관계를 거치면서 성장한다. 오이디푸스 콤플렉스는 남자 아이가 엄마를 애정의 대상으로 보는 반면, 아빠는 강한 적대의 대상으로

보는 현상으로, 출생 후 3세에서 6세까지의 아동기가 이에 해당한다. 그 후 남자 아이는 아빠에게서 느꼈던 적대감을 억제하고, 아빠와 자신을 동일시함으로써 경쟁 관계를 해소해 콤플렉스를 극복한다.

실제로 한 설문조사에 따르면 아이들이 가장 믿지 못하는 대상으로 아빠가 8위에 오르기도 했다. 그러나 이와 상반된 설문조사 결과도 있다. 한 교복업체가 설문조사한 결과에 따르면, 학생들이 아빠를 생각할 때 생각나는 단어로는 ‘존경’이 30.6%로 가장 많았다. 이어 ‘사랑’ 24.2%, ‘감사’ 21.7% 순이었다. 아이들은 성장단계에 따라 아빠를 경쟁 상대로 도 보고 협력 상대로도 여긴다는 것이다.

사실 세계 열한 번째 경제대국인 대한민국의 아빠들은 OECD 국가 중 가장 긴 시간의 노동에 시달리고 있어 아이들과 시간을 갖기가 말처럼 쉽지가 않다. 대한민국 아빠들의 하루 평균 근로시간은 9시간 14분이지만 아이들과 놀아주는 시간은 고작 6분이다. 대한민국 아빠에게 있어 아이들에게 좋은 아빠가 되는 것은 결코 쉽지 않은 것이 사실이다.

인간은 포유동물 중에서 수컷이 자식을 위해 희생하는 거의 유일한 경우라고 한다. 그렇지만 아들이 경쟁자이자 존경과 사랑의 대상인 아빠를 지구를 지키는 슈퍼맨으로 생각하는 경우는 많지 않을 것이다. 아들이 아빠를 슈퍼맨으로 생각해준다면 아빠에게는 희생에 대한 충분한 보상이 될 것이다. 그런 아들의 한마디, 한마디는 아빠는 물론, 소비자의 경계심을 낮추게 된다. 아들이 하는 말은 하나도 빼놓지 않고 모두 수용하게 될 것이다. 그래서 경동나비엔이 아이의 입을 통해서 소비자에게 전달하고자 하는 한마디, 한마디는 사실 여부를 떠나 소비자의 머리와 마음속에 그대로 저장될 것이다. ◉

지방재정



지방재정통계 산출 지원

지방재정통계 산출체계 개발 및
실무지원을 통해 투명성 및 신뢰성 제고



지방재정통계를
분석·검증합니다

지방재정통계 분석·검증

체계적인 지방재정통계 분석·검증으로
지방재정정책수립 기반 구축



지방회계제도 연구

지방회계 환경 변화에 맞춘
수요자 중심 세계적인 연구



지방회계제도 발전방안을
연구합니다

민·관·학 협력

전문가 집단과의 협력 확대로
지방회계 네트워크 강화



네트워크 및 세미나

전문가 인력풀·세미나 개최로
신뢰성 있는 싱크탱크의 역할



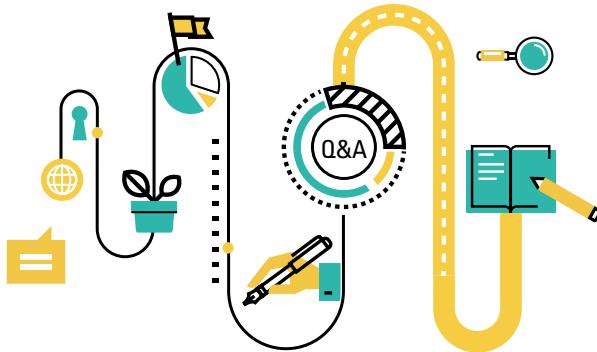
지방회계·계약공무원의
직무능력 향상을
지원합니다

지방회계 집합교육

담당공무원·의원에 특화된
전문교육으로 직무역량·활성화



지방재정 질의회신 사례



01

Question

지방자치단체 자체보조 집행 관련

기초 지방자치단체에서 민간의 사회복지시설 기능 보강사업을 위해 '민간자본사업 보조'로 예산을 편성하고 지방자치단체가 직접 집행하는 것이 가능한지?

지방자치단체 예산편성 운영기준상 민간자본사업보조(402-01)는 '민간의 자본 형성을 위해 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 지방자치단체 자체 재원으로 직접 지급하는 보조금'이라고 규정하고 있음. 따라서 민간자본사업보조금을 지방자치단체에서 직접 집행하는 것은 불가능할 것임.

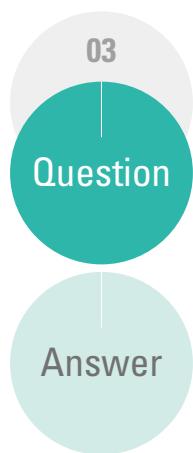
02

Question

수사 중인 사건에 대한 보조금 교부 제한 가능 여부

과거에 지원된 보조금에 대해 횡령 등으로 경찰에서 수사 중인 경우, 현행 「지방재정법」 관련 규정을 적용해 보조금을 환수 및 교부 제한 처리가 가능한지?

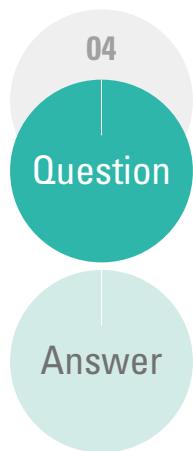
당시의 지방보조금 관련 법령, 조례 및 해당 사업의 보조금 교부 결정 내용 및 조건 등 위반 여부에 따라 판단해야 할 것임. 현행 법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소와 보조금 반환 관련 규정(「지방재정법」 제32조의8)은 2015년 1월 1일부터 시행되는 사항임을 참고하길 바람.



2018년도 지방자치단체 예산편성 '의회비' 관련

'2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제2호)'에서 '의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원국외여비'는 총액한도로 편성하되, '의원국외여비'의 경우 국가공식행사와 국제회의가 있는 경우 한도액의 30% 범위 이내에서 추가 편성이 가능하다고 규정하고 있음. 여기서 의미하는 한도액이 3개 과목이 포함된 총한도액을 의미하는 것인지? 아니면 '의원국외여비'로 편성한 금액의 30%만을 의미하는 것인지?

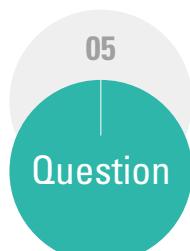
'2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제2호)' 별표1에 따라 의회 관련 경비는 총액한도 내에서 3개 항목에 대해 자율적으로 편성하고, 편성된 의원국외여비에서 국가공식행사, 국제회의, 자매결연 사항에 대해 30% 범위 내에서 추가 편성 가능하다는 의미임.



지방의회경비 총액한도제 운영 관련

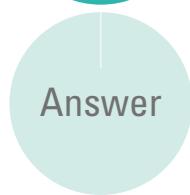
'2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제2호)'에서 지방의회경비 총액한도 편성 시 '최근 3년간 당초 예산액의 평균액'을 산정하도록 규정하고 있으나, 지방자치단체의 사정으로 어느 특정연도에 기준액보다 적게 편성한 경우 산정방법은?

'2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준' 등 보완 통보(재정정책과-626, 2017. 9. 11.)에서 지방의회 관련 경비 총액한도제 운영과 관련해 "최근 3년간 당초 예산액 평균으로 산정함이 곤란한 경우 등은 행정안전부(시·군·구는 시·도)와 협의해 조정이 가능"하도록 안내했음을 참고하길 바람.

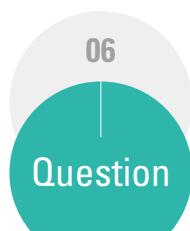


기관운영 업무추진비 편성 관련

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제42조의 규정에 따라 제2부시장 직제가 신설된 경우, 기관운영 업무추진비 총액한도 산정 시 지방의회 관련 경비 산출기준 예외기준(의원정수의 증감이 있는 경우 자체조정 가능) 적용 또는 한도 초과 제외가 가능한지?

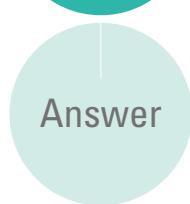


「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제42조에 따라 신설된 제2부시장 직위에 대해서는 2018년도 제1부시장 기관운영 업무추진비 편성액 등을 기초로 2018년도 기관운영 업무추진비 총액한도 초과 편성이 가능함.

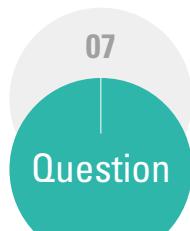


행사운영비 예산과목 관련

행사운영비는 시·군·구 자체 행사를 개최하는 경우만 편성해야 하는 것인지, 아니면 전국 또는 시·도 단위 행사에 참가하는 경우에도 행사운영비로 편성이 가능한지?

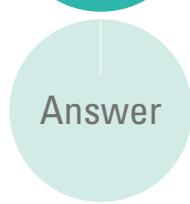


‘2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제2호)’ 별표3에서 “지방자치단체가 사실상 직접 운영하는 행사는 행사운영비 등으로 목적에 맞도록 편성해 직접 집행한다”고 명시돼 있으므로 해당 지방자치단체가 사실상 직접 운영하는 경우에만 행사운영비로 편성해야 할 것임.

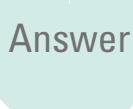


예산전용 제한 범위 관련

기 편성된 시설비 및 부대비(401-01)를 자산 및 물품취득비(405-01)와 전산개발비(207-02)로 예산전용이 가능한지?



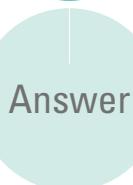
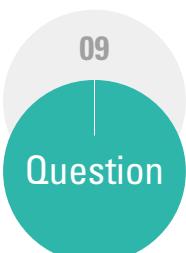
「지방재정법」 제55조 제1항 및 ‘2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준’의 별표 15, 사업예산의 운영기준에 따라 ‘시설비 및 부대비(401)’는 다른 편성목으로 전용 할 수 없음. 다만, 동 기준의 ‘예산의 전용 제한’ 단서 규정에 따라 동일한 세부사업의 동일 편성목 내 통계목(401-01~04) 간 상호 변경 사용은 가능함.



특정업무경비 결정 시 위원회 개최 관련

‘2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제2호)’에서 특정업무경비의 지급대상 및 금액을 자율로 결정하도록 변경하면서 과반 이상의 외부전문가가 포함된 위원회(예 : 지방재정계획심의위원회)의 심의를 거치도록 규정하고 있는데, 위원회 구성을 자체형편상 지방보조금심의위원회에서 심의해도 무방한지?

해당 지방자치단체의 내부 계획 및 방침을 통해 과반 이상 외부전문가가 포함된 위원회(지방재정계획심의위원회는 예시 사항임)에서 심의를 거쳐서 결정하면 될 것으로 사료됨.



참여예산으로 선정된 행사·축제성 예산 사전심의 여부

자치구 참여예산으로 선정된 행사·축제성 사업도 신규 사업으로 판단해 자치구에서 사전심의를 받아야 하는지?

‘지방자치단체 주요 재정사업 평가기준(행정안전부 예규 제11호)’ 주요 재정사업 사전심사 대상사업은 신규 행사성 사업으로 시·도 및 시·군·구 신규 행사·공연·축제 등으로 규정하고 있음. 단 정부 승인 국제행사, 투자사업 십사대상, 법령에 따라 의무적으로 경비를 부담해야 하는 사업, 다른 기준에 따라 예산편성 전 사전심사를 기 시행한 사업, 행사성 사업비 전액이 참가 민간인에 대한 실비보상적 경비(식비, 교통비, 숙박비 등)인 경우는 사전심사 제외가 가능하도록 규정하고 있음을 참고하길 바람. ◎

국내·외 지방재정 동향

〈우리나라 경제 지표〉

구분	금리 (국고채3년) (%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수	원/달러환율 (₩)
2017. 10.	2.03	2,482.87	103.40	1,129.48
2017. 9.	1.79	2,371.84	103.59	1,132.93
2017. 6.	1.67	2,372.20	102.67	1,131.62
2017. 3.	1.71	2,136.17	102.79	1,133.95
2016. 12.	1.69	2,021.67	101.56	1,183.30
2016. 9.	1.31	2,042.56	101.46	1,106.77
2015	1.79	2,011.85	100	1,131.52
2014	2.59	1,982.16	99.30	1,053.12

자료 : 한국은행 경제통계시스템, 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균) 자료 수집 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2017. 11. 24. 기준

예산제도 개선해 '주민참여' 활성화…주민참여예산제도 활성화 세미나

자료 : 행정안전부(2017), '행안부, 예산제도 개선해 주민참여 활성화한다' 보도자료(11. 2.)

• 행정안전부는 11월 2일 한국지방행정연구원과 공동으로 '주민참여예산제도 활성화 세미나'를 개최했음. 이날 세미나에 참석한 지방자치단체 관계자와 일반 주민인 주민참여예산위원회들은 지방자치단체 우수사례를 공유하고, 향후 제도 개선 방향을 논의했음. 문재인 대통령이 10월 26일 지방자치의 날 기념사를 통해 "주민투표 확대, 주민소환 요건 완화 등 주민참여제도를 확 대*할 것"이라고 밝혀 세미나를 통해 구체적인 방안을 마련하고자 한 것임.

* 문재인 정부 100대 국정과제 75-5. 주민참여예산제 확대(75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권)

• 주민참여예산제도란 공청회, 설문조사 또는 사업공모 등 다양한 방식으로 지방자치단체 예산 편성 과정에 주민이 직접 참여하는 제도로, 주민투표 및 주민소환 등 다른 주민참여제도처럼 대의 민주주의를 보완하고 풀뿌리 지방자치를 구현하는 역할을 하고 있음. 또한 지방재정에 대한 주민의 관심을 높이고, 주민의 의사를 직접 예산에 반영해 지방재정의 투명성과 책임성 향상에 기여함.

• 다만, 전문가들은 2005년 제도 도입 이후 10여 년이 지났음에도 본래 취지가 실현되지 못한 경우도 일부 있다고 지적했음. 일부 지방자치단체가 단체장과 주민의 무관심으로 인해 형식적으로 주민의견을 수렴하는 데 그치거나, 소규모 주민제안사업 위주로 제도를 운영하면서 재정 전반에 주민들의 의사를 반영하는 데 상대적으로 소홀하다는 평가임.

국내·외 지방재정 동향

- 이에 따라 행정안전부는 국정과제인 '주민참여예산제 확대'를 위한 제도 개선을 추진 중이며, 실제 현장에서 제도를 운영해온 지방자치단체 공무원들과 주민참여예산위원회들의 생생한 목소리를 지속적으로 들을 예정임. 그리고 주민참여예산제도의 다양한 우수사례를 지방자치단체에 소개해 이를 활용할 수 있도록 독려하며, 유형별 평가를 통해 주민참여예산제도를 적극적으로 확대하는 지방자치단체에 행·재정적 특전(인센티브)을 확대할 계획임.
- 행정안전부는 주민참여는 지역의 문제를 주민 스스로 결정한다는 점에서 지방자치의 본래적 취지를 실현하는 주요한 수단"이라며 "앞으로 주민참여예산제도의 우수 모델을 전국적으로 확산하기 위해 노력할 예정"이라고 밝힘.

〈주민참여예산제도 우수사례〉

- (광주광역시) 시민참여예산위원회들이 이미 예산에 편성된 시민제안사업 44건에 대해서도 3차례에 걸쳐 직접 추진 상황을 점검하는 '사업모니터링 제도'를 운영
- (경기도 안산시) 주민제안사업뿐만 아니라 시의 1억 원 이상 주요 사업까지 주민참여 방식으로 검토·조정
- (인천광역시 남구) 매년 청소년참여예산학교를 운영하며, 청소년들이 모둠 토의를 거쳐 직접 정책 제안한 사업이 주민 총회를 거쳐 실제로 예산에 반영 중



1년 만에 지방자치단체 채무 1.5조 원 감소

2016년 결산 지방재정 정보 통합공시

자료 : 행정안전부(2017), '지방자치단체 빚 1년 만에 1.5조 원 줄었다' 보도자료(10. 31.)

- 2016년 말 지방자치단체 채무액은 264조 원으로, 2015년 말 279조 원 대비 15조 원 감소했음. 예산 대비 채무 비율도 전국 평균 11.8%로, 2015년 13.4% 대비 1.6%p 감소함. 재정자립도는 전국 평균 55.8%로, 2015년 54.9% 대비 0.9%p 상승해 지방재정 건전성이 다소 개선된 것으로 분석됨.

- 행정안전부는 주민들이 지방자치단체의 한 해 살림살이를 찾아보고, 유사 지방자치단체와 비교할 수 있도록 지방채무를 비롯한 32개 재정 정보를 10월 31일 '지방재정365'에 통합공시했음. 특히 이번 2016년 결산 통합공시에서 '지방재정 공개 국민자문단'*이 공시 항목을 최종 결정해 그 의미를 더했음.

* 지방재정 공개 국민자문단 : 일반 국민, 기자, 전문가, 지방자치단체 등 20여 명으로 구성

- 공시항목 중 눈에 띠는 내용은 지방채무 감소와 재정자립도 상승 부분임. 지방채무는 2013년부터 꾸준히 감소했는데, 이는 2012년부터 시행된 지방재정위기관리제도와 채무현황 공개, 투자심사제도 강화 등의 제도적 보완과 무리한 투자사업 및 불필요한 지출 억제로 순세계잉여금 등을 채무상환 재원으로 활용해온 결과로 분석됨. 또한 채무 외에도 통합부채(지방자치단체 부채+지방공기업+출자·출연기관 부채) 및 우발부채 등을 종합적으로 관리하는 등 재정 건전성 제고를 위해 노력했기 때문임.



• 채무 규모

(2012년)27.1조 원→(2013년)28.6조 원→(2014년)28.0조 원→(2015년)27.9조 원→(2016년)26.4조 원

• 채무 비율

(2012년)15.4%→(2013년)15.5%→(2014년)14.8%→(2015년)13.4%→(2016년)11.8%

- 특히 이번 결산공시에서는 재정자립도 등 그동안 계속 공개되던 항목을 일반 국민의 눈높이에 맞추어 기준을 개선한 것이 특징임.* 그간 재정자립도 등이 결산공시에서 '결산'이 아닌 '최종예산' 기준으로 공개돼 일반 국민에게 혼동의 여지가 있었는데, 이번 결산공시부터는 '결산' 기준으로 공개하도록 전면 개선한 것임.

* 재정자립도, 재정자주도, 통합재정수지비율 : '최종예산' 기준 → '결산' 기준

- 2016년 '결산' 기준으로 산출한 지방자치단체 재정자립도는 전국 평균이 55.8%로, 2015년 54.9% 대비 0.9%p 상승해 최근 5년 중 가장 높은 수치를 기록했음. 그러나 여전히 재정자립도가 50%대에 머물러, 지방재정이 매우 열악한 것을 볼 수 있음.

• 재정자립도*

(2012년)51.1%→(2013년)50.2%→(2014년)51.9%→(2015년)54.9%→(2016년)55.8%

• 재정자주도

(2012년)79.4%→(2013년)77.5%→(2014년)76.6%→(2015년)76.1%→(2016년)77.2%

* 재정자립도 산식 = [지방세(지방교육세 제외)+세외수입] / 예산규모 × 100

- 행정안전부는 재정자립도가 상승한 것은 비과세·감면 축소 및 경기 회복세에 따른 지방세 징수액 증가와 전담조직 설치, 운영실적 진단·공개제도 등으로 인한 세외수입 증가가 주요인이라고 분석했음.

• 지방세(지방교육세 제외) 징수액

(2015년)65.2조 원→(2016년)69.3조 원 : 6.3%↑

• 지방세외수입 징수액

(2015년)26.6조 원→(2016년)28.7조 원 : 7.9%↑

- 행정안전부는 재정 건전성 향상을 위해 지방자치단체와 함께 노력할 계획이며, 더 많은 재정 정보를 알기 쉽게 적시에 공개해 주민에 의한 지방재정 자율통제 기반을 구축해나가겠다고 밝혔음.

글로벌 지방재정 동향



미국

뉴욕주 범죄 피해자 보상 확대…신체 피해 없이도 상담 비용 청구 가능

출처: 미주중앙일보, 2017. 10. 18.

- 뉴욕주 앤드류 쿠오모 주지사는 뉴욕주의 현행 범죄 피해자 보상 규정 개정안이 새 예산안에 포함돼 의회를 통과했으며, 10월 17일부로 법적 효력이 발생됐다고 밝혔음. 이에 따라 뉴욕주는 범죄 피해자 보상 정책을 확대하고, 신체적 상해를 입은 피해자뿐만 아니라 정신적 충격을 받은 피해자도 상담 비용에 대한 보상을 받을 수 있도록 할 예정임. 노인이나 장애인이 범죄로 인해 재정상의 피해를 입었을 경우에는 최대 3만 달러까지 보상받을 수 있을 것으로 전망됨.
- 이번 개정의 주요 핵심은 그동안 신체적 피해를 입은 경우에만 적용되던 보상 체계를 정신적 재정 피해까지 확대한 것임. 과거에는 혐오범죄, 위협 등으로 인해 정신적 충격을 받은 피해자가 정신 상담을 받을 경우 이에 대한 비용은 보상 받을 수 없었음. 하지만 보상 규정 개정을 통해 신체적 피해 조건을 폐지시켜 정신 상담 등의 비용도 청구가 가능하도록 했음.
- 특히 노인(만 60세 이상)이나 장애인의 경우엔 최대 3만 달러까지 범죄로 인한 저축 가계재정 손실을 주정부가 보상하도록 개선했음. 기존에는 보상 범위가 소득 손실 부분이었는데, 이를 넘어 보유하고 있던 재정까지로 범위를 확대한 것임.
- 쿠오모 뉴욕 주지사는 “범죄 피해를 입은 주민이 다시 일상으로 되돌아 갈 수 있도록 지원하는 일은 매우 중요하다”며 “현행 정책 개정으로 뉴욕주가 범죄 피해자에 대한 지원 의지를 다시 한 번 확인하게 됐다”고 강조했음.
- 이 같은 피해 보상 청구는 피해자서비스국(Office of victim services)을 통해 할 수 있으며, 보상 프로그램에 필요한 예산은 유죄 평결을 받은 범죄 피의자에게 부과되는 각종 벌금과 피해자 지원 수수료 등으로 충당함. 하지만 범죄 피해 보상을 건강보험이나 종업원상해보험 등의 방법으로 받을 수 있다면 이를 우선적으로 활용하며, 보험 등 다른 지원이 없을 경우에만 피해 보상이 이뤄질 예정임. 뉴욕주 피해자서비스국은 지난해 이 같은 보상 프로그램으로 총 2,200만 달러를 범죄 피해자와 가족들에게 지급했다고 밝혔음.



스페인

카탈루냐 관광수입, 테러·소요 등으로 10% 감소

출처: AFP통신 인용, 뉴시스, 2017. 11. 7.

- 스페인의 분리독립 소요 지역인 카탈루냐가 바르셀로나 테러 이후로 줄어든 사업 관련 방문객과 분리독립 국민투표 등 불안한 정국 때문에 2017년 4분기 5억 달러의 재정적 손실이 발생할 것으로 잠정 추계됨.
- 카탈루냐의 관광 부문 책임자 패트릭 토렌트는 11월 6일(현지 시간) 런던의 세계여행박람회 (World travel market)에서 AFP통신과의 인터뷰에서 “카탈루냐가 2017년 4분기 10~12% 정도 관광객이 감소해 약 4억 5,000만 유로의 손실이 발생할 것으로 예측되고 있다”고 말했음. 이처럼 엄청난 액수가 감소한 것은 국제대회 등 각종 이벤트로 모여들던 출장 여행자의 수가 급격히 줄었기 때문임.
- 많은 경제분석가들은 카탈루냐 자치정부의 기업환경이 최고로 악화되면서 이미 1,500개 이상의 기업들이 본사를 다른 지역으로 이전했기에 지역 경제가 더욱 악화될 것이라며 우려를 표했음. 신용평가회사 무디스도 카탈루냐의 경제 회복이 위태롭다고 경고하며, 외국인 투자자와 관광수입 감소로 더 큰 재정압박에 놓일 것이라고 설명했음.
- 2017년 8월 바르셀로나 테러로 16명이 피살된 이후, 카탈루냐는 스페인 중앙정부와 분리독립 주민투표 실시를 두고 격돌했음. 이로 인해 마드리드 정부가 직접 통치를 선언하고 전 카탈루냐 카를레스 푸지데몬 지사를 비롯한 지도자들이 체포 또는 수배 중인 상황임. 이와 같은 자치권 박탈 등으로 인해 카탈루냐는 재정운용이 더욱 어려울 것으로 전망되고 있음.
- 카탈루냐의 재정당국자들은 항의 집회와 시위에 나설 주민들이 모든 행사를 합법적이고 평화적인 방법으로 해야 한다고 당부했음. 또한 관광수입이 재정에 가장 큰 부분인 카탈루냐의 번영을 위해 거리가 정상적으로 보이고, 레스토랑과 모든 시설물이 평소처럼 전혀 문제가 없도록 보이는 것이 중요하다고 주장했음.

국내 지방재정 동향



경기도 포천시, 다자녀 부부 고용 모범 우수기관 지원

• 경기도 포천시는 저출산 대책의 일환으로 다자녀 출산자(부부)를 고용하는 모범 우수기관에 인증서를 수여하고, 다자녀 출산자 자조모임 활동비(연 50만 원)를 지원하며 출산장려금을 확대하는 조례 개정안을 입법예고하고 있음. 출산장려금은 그동안 둘째 아이부터 지금 해왔으나, 조례개정안에는 첫째 아이(30만 원)도 지원하는 내용을 담았음. 다자녀 출산자 고용 모범 우수기관 인증서 수여 및 다자녀 출산자(부부) 자조모임 활동비 지원은 2018년 1월 1일부터 시행되는 사업임. 다자녀 출산자(부부) 고용 모범 우수기관에서 생산된 물품을 국가·지방자치단체·공공기관 등에서 우선 구매할 수 있도록 제도 개선도 추진 중임.

전라남도 장흥군, '결혼장려금' 전격 시행

• 전라남도 장흥군은 인구 늘리기 정책의 하나로 급감하는 출산율을 높이고 결혼을 하지 않는 사회적 분위기를 바꾸기 위해 미혼남녀 결혼장려금 500만 원 지원 시책을 10월 31일 이후 혼인신고자부터 적용하고 있음. 결혼장려금 지원 대상은 결혼 전 1년 이상 장흥에 거주한 만 49세 이하 미혼남녀로, 결혼 후에는 부부가 모두 장흥에 살아야만 2년간 3회에 걸쳐 장려금을 지급받을 수 있음. 다문화가정의 경우 첫째 아이를 낳거나 국적을 취득할 때 지급함.

전라북도 전주시, 빗물이용시설 사용자 하수도사용료 감면

• 전라북도 전주시는 빗물이용시설 사용자를 대상으로 상수도사용료 감면제도를 8월부터 시행한데 이어 10월부터는 하수도사용료 감면제도를 본격 시행하고 있음. 이는 친환경 대체 수자원인 빗물을 효율적으로 활용해 지속 가능한 생태도시로 틈바꿈하기 위한 것으로, 빗물이용시설의 지속적 사용과 확대 설치 등을 촉진하는 데 효과가 있을 것으로 예상됨. 상·하수도사용료 감면을 희망하는 사용자는 전주시 홈페이지에서 등록 신청한 후 매월 25일 월간 빗물사용량을 홈페이지 내 자가검침기록부에 입력하면 됨.

NEWS



공공조달입찰 관련 간담회 진행

8월 1일 「지방계약법 시행령」이 국무회의를 통과하면서 새로운 공공조달시장이 형성될 것으로 예상되고 있다. 이에 한국지방재정공제회는 9월 15일 한국지방계약학회와 공공조달입찰 등을 주제로 하는 간담회를 진행했다. 참가자들은 일본 공공계약의 위험관리 측면을 고찰하고, 공공조달 관련 법령 위반 시 구제 방법에 대해 살펴보며 새로운 시장에 대응하고자 했다.

2017 경영합리화 워크숍 개최



한국지방재정공제회는 9월 19~20일 한솔오크밸리에서 전 임직원이 참가한 가운데 2017년 경영합리화 워크숍을 개최했다. 이번 워크숍은 경영합리화를 이루기 위해 필요한 조직·인력역량을 강화하는 방안을 모색하고자 개최됐다. 이날 광임근 이사장의 기조강연을 시작으로 가족친화 경영, 고객 중심 CS경영 등 다양한 미래경영 실현에 대한 특강과 토론이 진행됐다.

가족친화 경영을 위한 부모교육 특강 및 일·가정 양립 실천서약에서는 부모교육연구소 임영주 대표가, 긍정을 통한 고객중심 CS경영 실천 교육에서는 (사)국제서비스협회 최은미 회장



이 강사로 초청됐다. 두 특강 모두 희망과 웃음, 긍정이 가득한 조직생활이 가정생활 또는 고객 중심적인 사고 향상에 원동력이 됨을 강조하며 한국지방재정공제회 임직원들이 서로 화합할 것을 당부했다. 특히 최근 화두로 떠오른 일·가정 양립을 실천하는 서약을 진행함으로써 경영합리화를 다짐하는 시간도 가졌다.

한국지방재정공제회 광임근 이사장은 “다양한 미래경영을 실천해 가정과 고객, 사회에 긍정적인 영향을 주는 조직이 될 것”이라고 말했다.

'채무제로' 서산시, 찾아가는 지방재정 세미나 및 현장경영



한국지방재정공제회는 회원인 서산시가 최근 지방채 75억 원을 전액 상환해 채무제로 도시로 진입하고, 재정 규모 5,000억 원에서 8,600억 원으로 성장하며 지방재정을 확충 한 데 따라 10월 26~27일 서산시청에서 찾아가는 지방재정 세미나를 개최하고 이사장 현장경영을 진행했다.

서산시 지방채는 2010년 말 695억 원에 달하기도 했으나, 2011년 하반기부터 지방채 발행을 최대한 억제하고 2015년부터는 지방채 조기상환을 계획했다. 이에 따라 예정된 기한 (2023년)보다 6년 먼저 지방채를 전액 상환했다. 이는 곧 13

억 원 규모의 이자액 감소로도 이어진다.

'해뜨는 서산! 지방재정의 현주소와 미래설계'라는 주제로 진행한 세미나에서는 그간 지방재정 건전성 강화를 위해 서산시가 해왔던 자구노력을 되돌아보고, 이를 전국 지방자치단체로 확대하는 방안을 모색했다. 향후 서산시의 재정운영에 도움이 될 만한 미래설계 논의도 진행됐다.

곽임근 이사장은 서산시장과 면담하며 한국지방재정공제회가 서산시의 성장을 적극 응원하며 든든한 파트너가 될 것을 약속했다.



2017 공제사업 회원연찬회 개최

한국지방재정공제회는 11월 2~3일 경상남도 거제시 호텔리베라에서 네트워크 강화 및 공제사업 발전 방안을 모색하기 위한 공제사업 회원연찬회를 개최했다. 이날 공제사업 업무 노하우와 공유재산위험관리 법률·정책 등을 공유해 시도지부 및 지방자치단체 공유재산 담당자에게 실무교육을 지원했다. 이를 통해 공제사업 관련 사업의 경쟁력을 제고하고 VOC 관리를 더욱 강화할 예정이다.

한 페이지 지방재정 퀴즈

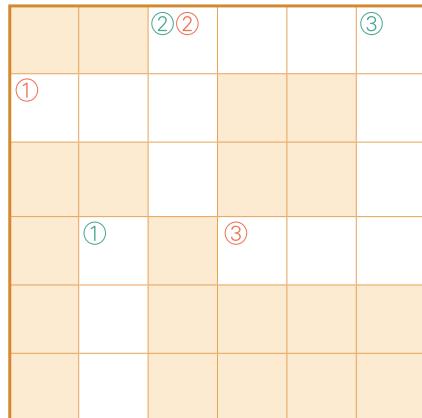
지방재정에 대한 다양한 상식,
그리고 꼭 숙지하고 넘어가야 할
지방재정의 핵심 내용들을 함께
알아보는 지방재정 퀴즈!



아래 이메일이나 엽서로 정답을
보내주시면 추첨을 통해 소정의
상품을 드립니다.

Quiz 지난 호 정답

부	공	동	산	채
신	이	용	카	무
내	드	할	로	제
부	내	부	거	래



세로

- 주민참여예산위원회를 법령에 근거해 공식적 기구로 설치하고, 예산수요 파악을 위해 성별, 연령별, 지역별, 소득 수준별로 다양하게 위원을 구성해야 주민 ○○○을 확보할 수 있을 것이다.
- 주민참여예산제의 기본 원리는 “모든 시민은 참여할 권리가 있다”는 것이다. 그러나 제도를 ○○○나 정책토론회 중심으로 운용할 경우 참여 기회가 제한될 가능성이 높다. 이에 주민들의 참여 권리 보장을 법령에 명확히 규정해 둘 필요가 있다.
- 「지방재정법 시행령」 제46조는 지방예산편성 과정에서 주민이 참여하는 방법을 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, ○○○○, 그 밖에 조례로 인정한 방법 등으로 규정하고 있다.

가로

- 주민참여예산제도는 2003년 광주광역시 ○○○이 최초로 시행했으며, 2011년 「지방재정법」 개정으로 모든 지방자치단체에 의무화됐다.
- 최근 우리나라 신고리 원전 5·6호기 건설 여부를 ○○○○로 결정한 사례는 진화된 민주주의 민주주의의 가능성을 보여준다.
- 주민참여예산사업 선정 과정에서 주민들이 충분한 숙의와 토론을 거치지 않고 익숙한 ○○○ 민원성 사업을 제안 및 선정하는 한계가 있다.

〈지방재정〉은 독자 여러분의 참여를 기다립니다!

격월간 〈지방재정〉은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어가는 전문 교양지입니다. 대문을 훨씬 열어 놓고 지방재정 가족 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 지방재정 발전에 도움이 되는 글(업무개선 의견, 자치단체 우수사례, 에세이 등)을 보내주시면 채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

| 보내실 곳 | 한국지방재정공제회

(우편번호) 04212 서울특별시 마포구 마포대로 136, 17층(공덕동, 지방재정회관)

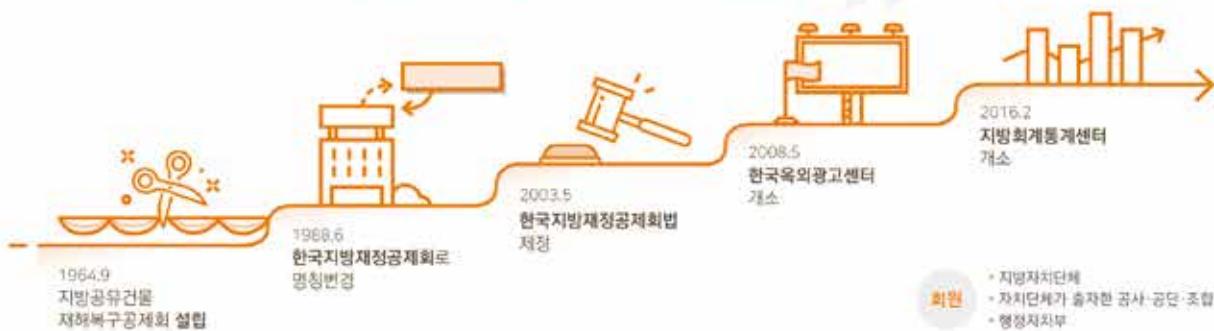
Tel. 02) 3274-2054 / Fax. 02) 3274-2009 / E-mail. shchi@lofa.or.kr



한국지방재정공제회는,
지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도의 확립·운영으로
자치단체의 건전한 재정운영과 지방재정 발전에 기여하기 위해 설립되었습니다.

MISSION & HISTORY

지방재정 지원을 통하여 국민 삶의 질을 향상시킨다



MAIN WORKS



민간 손해보험사보다 저렴한 공제회비로 고객맞춤형
지방재정 서비스를 제공하고 자치단체의 예산절감에 기여합니다.



상호부조의 이념을 바탕으로 공제사업의 이익확원과
지역사회의 발전에 기여합니다.



지방회계제도의 연구와 지방재정통계 분석·검증 및
지방회계 전문교육을 통해 지방재정의 건전성 강화에 기여합니다.



기금조성 옥외광고 사업운영 및 간판 디자인 보급,
안전한 간판기준의 제시로 바람직한 옥외광고 문화를 형성합니다.

당신의 뒤에서 힘이 되는 오직 하나의 기관

지방재정의 발전과 옥외광고 선진화에 기여하는
전문지원기관인 한국지방재정공제회는
지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의
질을 향상시키기 위해
오직 한 길만을 달려왔습니다.

고객의 뒤에서 믿음으로 함께하는 한국지방재정공제회
언제나 고객과 함께하겠습니다.