

# 주민참여예산제도의 발전방향

임 성 일  
한국지방행정연구원 선임연구위원

## I. 서론<sup>1)</sup>

주민참여예산제도(Participatory Budgeting)는 주민이 예산의 편성과정에 직접 참여해서 예산편성에 영향력을 행사하는 제도이다. 쉽게 말해서, 주민참여예산제도는 지방자치단체가 주민과 함께 예산을 편성해 나가는 새로운 예산편성체제이다. 동 제도는 주민자치 이념을 재정분야에서 구현하는 새로운 지방 가버넌스(governance)의 한 형태로서 참여 민주주의의 실현, 집행부 예산편성권한의 주민 공유, 집행부 기능의 유연한 보완, 지방정부와 주민간의 새로운 소통경로 개설 등의 의미를 지닌다. 그리고 참여예산제도는, 논란의 여지가 있지만, 지방의회 예산심의 활동의 한계를 해소해 주는 대의민주주의 제도의 보완적 기제로서의 의미도 지닌다. 국내외의 실시 경험을 대체로 살펴볼 때, 주민참여예산제도는 예산편성권한의 주민 공유(sharing), 분권(decentralization), 권한이양(empowerment)의 과정 내지 수단적 도구로서의 특성을 지닌다.

1) 이 글은 전북재정포럼(2011. 4. 19)에서 발표한 초안을 토대로 대폭 수정, 보완한 것임을 밝혀 둔다.



주민참여예산제도가 도입된 배경을 넓은 관점에서 보면, 정부 재정활동의 과정과 성과에 대한 국민(주)민의 불신, 정부실패(government failure)와 비효율 현상, 재정 투명성(fiscal transparency) 부족, 집행부의 예산편성기능 독점에 따른 부작용 등을 개선하려는 시민사회의 시도가 자리를 잡고 있다. 주민참여예산제도는 예산제약의 조건에서 주민복지를 극대화해야 하는 재정원리가 실제 제대로 가동되지 않는 것을 간파한 시민사회가 정부의 예산과정에 직접 관여해서 그 원리를 정상적으로 가동시키려는 시도로 파악할 수 있다. 이는 한편으로는 정부실패와 같은 공공부문의 비효율성과 책임성 결여에도 기인하지만, 또 다른 한편으로 정보공개 부족 등 정부와 주민과의 긴밀한 소통 부재에 기인하기도 한다. 남미와 유럽의 경험을 토대로 할 때, 실제로 어떤 배경과 관점에 초점을 맞추느냐에 따라 주민참여예산제도의 내용과 운영방식 그리고 발전방향이 크게 달라지고 있음을 간파할 수 있다. 이것은 앞으로 주민참여예산제도를 본격적으로 실시하게 될 우리나라의 향후 진로의 결정에 있어서 시사하는 바가 크다.

주민참여예산제도를 공식적으로 정의하기는 쉽지 않지만, 대체로 다음과 같은 맥락에서 정의되고 있다. 주민참여예산제도는 분권화의 진전된 한 단계에 속하는 것으로 일부 의사결정권한이 행정부로부터 주민에게 이전되는 것으로 정의된다. 그 과정에서 주민들은 자기 커뮤니티와 관련된 자원할당(resource allocation) 중 일부를 심의하는 권한을 갖게 되는 반면 정치인들은 결정된 예산을 집행하는 역할을 맡게 된다(Zamboni, p. 2). Sintomer 외에 의하면 주민참여예산제도는 재정의 계획 및/또는 배분과정에 비 선출 주민들의 참여를 허용하는 제도적 장치로서 제도의 운영과정에 다음의 다섯 가지 판단기준이 포함되어야 한다(Sintomer 외, p. 168). 그것은 (1)재정 및/또는 예산 차원에 대한 논의, (2)도시 수준의 연계(또는 선출기구와 행정권한을 보유한 자치구 수준 연계), (3)계속해서 반복되는 과정적 특성, (4)특정한 모임, 포럼 성격의 공공심의(public deliberation) 형태를 포함하는 과정, (5)산출물에 대한 책임성 요구이다.

주민참여예산제도가 지향하는 바는 궁극적으로 재정의 투명성, 재정운영의 효과성(주민의 의사, 수요, 선호 반영) 그리고 자원배분의 공정성 제고에 있다. 이와 같은 제도적 목표는 예산정보의 공유 및 공개가 보다 활발해지고 공공서비스 수요와 선호 그리고 각종 재정활동에 대한 주민의 의사가 적극적으로 반영되는 과정을 거치면서 점진적으로 실현된다. 주민참여예산제도는 본질적으로 지방자치단체가 예산과정(budget process)과 예산관련정보를 주민과 공유하는 메커니즘을 갖는데, 이는 필연적으

로 지방자치단체장, 집행부, 지방의회에 대한 주민통제 내지 주민압력의 속성과 힘을 동반한다<sup>2)</sup>. 이러한 속성과 힘은 예산관련정보의 공개 비율 증가, 재정규율(fiscal discipline) 강화, 예산낭비 차단, 주민 생활 · 커뮤니티(기초생활단위) 밀접 재정사업의 실용성 제고, 재정의 투명성과 책임성 향상, 예산지출성과 향상을 위한 노력도 제고 등 다양한 긍정적 효과를 유도한다. 종합적으로, 주민참여예산제도가 제도의 운영에 필요한 전제조건들을 제대로 충족할 경우 예산수립을 둘러싼 집행부, 의회, 주민 세 주체 간에 '새로운 협력적 삼각관계'가 정립될 가능성이 크게 높아진다.

그러나 주민참여예산제도는 이와 같은 제도적 합리성과 장점을 갖고 있음에도 불구하고 실천적 측면에서 여러 가지 문제와 과제를 안고 있다. 여기에는 제도도입의 실용성 문제와 함께 제도 운영과 관련된 사회적 거래비용(social transaction cost), 공정성, 효과성 측면의 과제들이 중요한 핵심쟁점으로 자리한다. 이와 관련해서 보다 구체적으로 언급하자면, (1)참여자의 주민 대표성 문제(누가 주민을 대표해서 예산편성과정에 참여할 것인가의 문제), (2)예산의사결정 영향력의 공정성 및 효과성 담보문제(예산편성 과정에 참여한 주민의 예산 영향력이 실제로 공정하고 효과적인지에 관한 문제), (3)객관적 의견수렴과 합리적 영향력 행사문제(다양한 주민의 의견 · 수요 · 선호를 어떻게 객관적으로 수렴해서 합리적 방식으로 예산편성에 영향력을 행사할 것인지에 대한 문제), (4)불평등 참여와 불평등 영향력 행사 문제(시민단체 등이 주도하는 참여예산에 있어서 참여 과정과 결과에 대한 이해관계의 공정성 및 편익성과 관련된 문제), (5)제도도입의 목적달성 가능성 문제(제도가 의도하는 바인 재정의 투명성과 효과성이 실제로 높아지고, 제도의 운영원리인 민주성, 개방성, 평등성이 실제 운영과정에서 실현될 것인지에 대한 문제), (6)주민참여와 관련된 거래비용(transaction cost), 참여유인 비용(incentive cost) 문제 등을 지적할 수 있다.

이와 같은 문제점을 직시하고 실용적 차원에서 이들을 지체롭게 극복하지 못할 경우 주민참여예산 제도는 실시과정에서 매우 큰 사회적 기회비용(social opportunity cost)을 초래할 것으로 예상된다. 주민참여예산제도가 암묵적으로 전제로 하는 것이 (1)주민 대표성과 주민의 의견 및 수요 대표성 확보 가능성, (2)주민 의견의 합리성, (3)주민의 의사결정 영향력의 책임성 담보 등이다. 그런데 만일 이러한 전제조건들이 제도의 실시과정에서 제대로 충족되지 못한다면 주민참여예산제도는 당초의 도입 취지를 실현하기가 어렵다.

2) 기존의 주민감시통제장치로는 주민투표제도, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 주민소환제도, 예산감시운동, 납세자 소송 등이 있다.



현재 우리나라의 일부 지방자치단체에서 실시 중에 있는 주민참여예산제도는 집행부 재정권한 중 최소 일부를 지역주민과 공유하는 특성을 지니는 것으로 평가할 수 있다. 실제로 주민참여예산제도의 실시 수준과 세부 양상은 자치단체 간에 상당한 차이가 있다. 예를 들면, 예산편성과 관련되는 공청회, 주민설명회, 설문조사에 주력하는 자치단체들이 있는 가하면, 이들 수단의 활용은 물론 시민위원회와 예산학교 등을 적극적으로 가동하는 자치단체에 이르기까지 다양하다. 지방자치단체장이 예산편성권을 독점적으로 보유하고 지방의회가 예산심의·의결권을 보유하고 있는 현행 지방예산제도에 근거할 때, 지역주민이 참여예산제도를 적극적으로 활용할 경우 주민이 예산편성권한의 일부를 보유하는 현상으로 확대될 수는 있지만 그것이 지방의회의 권한을 공유하는 현상으로 이어질 수는 없다. 주민참여예산제도는 예산편성단계에서 발생할 수 있는 집행부와 의회의 담합행위를 사전에 차단하거나 주민과 의회간의 사전협의의 도모하는 잠재력은 있는 것으로 평가된다. 하지만 주민참여예산이 지방의회의 예산심의 영역에 진입해서 실질적으로 의회와 협의하고 의회를 견제하는 역할을 수행할 가능성은 매우 희박하다.

금년 초에 주민참여예산제도를 의무화하는 법안이 국회를 통과함에 따라 동 제도는 향후 본격적으로 활성화될 전망이다. 이러한 상황에서는 무엇보다도 주민참여예산제도의 역할과 운영방식을 실천적 차원에서 체계적으로 정립해 주어야 한다. 아울러 제도의 발전에 관한 성공요인과 장애요인을 명확히 인지한 다음 이들을 적절히 조절해 나가는 전략적 접근이 필요하다. 주민참여예산제도는 도입 이후 지금까지 일부 성과를 이루기도 하였지만 그것보다는 극복해야 할 한계와 문제점 그리고 장애요인을 더 많이 노정하였다. 그러므로 지금부터는 주민참여예산제도가 실질적으로 재정의 투명성, 책임성, 배분 공정성을 향상시키는 유용한 제도로서 자리를 잡고 발전해 나갈 수 있도록 제도 발전의 장애요인과 문제점을 적극적으로 해소해 나가는 노력을 경주해야 할 것이다. 이 과정에서는 그 동안 축적된 국내의 경험과 외국의 사례 그리고 이론 등을 심도 있게 점검하는 노력과 접근이 필요하다. 지금까지 간헐적, 산발적으로 제시되었던 문제점들을 근본적인 차원에서 집중적으로 재점검하는 자세와 시도가 요구된다.

이와 같은 현실상황을 인식하면서 이 글은 주민참여예산제도가 우리나라의 지방재정시스템 속에 제대로 정착을 하고 성공적으로 발전해 나갈 수 있는 방안을 모색하는데 그 목적을 둔다. 이러한 목적을 구현하기 위해 이 글에서는 특히, 주민참여예산제도의 정착 및 발전과정에서 반드시 점검되고 극복되어야 할 주요 쟁점사안에 대해 집중적으로 다루고 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어

제2절에서는 주민참여예산제도의 개념과 도입배경 및 운영실태에 대하여 살펴보고 있다. 제3절에서는 주민참여예산제도의 정착 및 운영과정에서 보편적으로 직면하게 되는 중요한 쟁점과 현안에 대하여 다루고 있다. 여기서는 주민의 대표성 문제를 비롯하여 예산과정 중 참여시기, 예산참여의 수준과 내용, 시민위원회의 객관적 위상과 운영 문제, 지방자치단체장 및 공무원의 인식 문제, 지방의회와의 관계 등에 대한 이슈들이 종합적으로 다루어진다. 제4절은 주민참여예산제도를 둘러싸고 제기되는 핵심쟁점을 유념하면서 미래지향적 관점에서 동 제도의 발전방향에 대해 중점적으로 다루고 있다.

## II. 주민참여예산제도의 개요와 운영실태

### 1. 주민참여예산제도의 개요

주민참여예산제도는 브라질의 포트 알레그레(Porto Alegre)시에서 최초로 도입되었고, 차츰 그 운영이 성공 사례로서 인정을 받으면서 세계적인 주목을 받게 되었다. 그 후 주민참여예산제도는 먼저 남미지역으로 급속히 전파된 다음 차츰 유럽, 아시아, 아프리카 등 전 세계로 확산되었다. 남미지역의 경우 16,000 여개의 도시 중 1,000개 이상의 도시에서 주민참여예산제도를 실시 중에 있고, 서유럽의 경우 2008년 현재 100개 이상의 도시들이 주민참여예산제도를 실시하고 있다. 그 중에는 스페인의 세비예(Seville)와 같이 인구 70만 명이 넘는 대도시들을 비롯해서 파리, 로마, 리스본, 베를린의 자치구(district)들도 포함되어 있다(Sintomer 외, p. 164).

주민참여예산제도는 세계적인 확산 과정에서 각국이 처한 사회·경제·문화적 환경과 각종 여건 등의 차이로 인해 다양한 형태의 제도적 변형을 겪게 되었다. 브라질, 남미의 경우 주민참여예산제도가 부패한 지방의회에 대한 견제기능을 주도적으로 담당한 것과는 달리 유럽과 아시아의 경우 주민참여예산제도는 대의민주주의의 한계 극복(서유럽), 민주주의 경험 향상(동유럽, 중앙 유럽) 등 목적과 형태면에서 다소 변형이 이루어진 형태로 발전 중에 있다(안성민·최윤주, p. 1371). 특히, 주민참여예산제도를 창안한 브라질의 포트 알레그레시의 경우 동 제도가 민주화와 사회정의 구현에 초점을 두고 발전해 온 반면 유럽의 경우는 그와 상당히 다른 과정과 경로를 거쳐 발전 중에 있다는 사실은 매우 흥미롭다. 많은 학자들이 포트 알레그레시 등의 사례를 연구하면서 주민참여예산제도의 추진 및 가동에 있어서 결정적으로 중요한 원리를 제시하였는데, 그것은 풀뿌리 민주주의(grassroots democracy)





실현, 예산배분공식을 통한 사회정의의 실현, 주민참여예산위원회와 같은 위원회 수단을 통한 주민통제(citizen control) 실현의 세 가지 원리로 압축된다(Sintomer 외, p. 167).

Yves Sintomer(2008)는 유럽의 주민참여예산제도를 논하면서 다음과 같은 6개 유형의 이상형 모델들을 제시하고 있다(pp. 164-178).

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

이 중에서도 특히, “유럽형 포르투 알레그레 유형”과 “지역 및 도시 수준의 커뮤니티 자금 유형” 모델은 시민들이 직접 또는 위임자에 의해 의사결정권한을 보유하는 “권한이양 참여 가버넌스(empowered participatory governance)”의 특성을 지니는 것으로 전통적 3개 권력을 넘어 ‘제4의 권력(a fourth power)’으로 발전할 가능성이 있는 것으로 간주된다. 나머지 모델들 또한 강점을 지니는데, 무엇보다도 행정개혁을 유도할 수 있는 잠재력을 보유하는 것으로 평가된다(Sintomer 외, p. 164).

우리나라에서는 주민참여예산제도가 시민사회의 영향에 의해 2003년부터 제도적 면모를 보이기 시작하였다<sup>3)</sup>. 당시 중앙정부(현재의 행정안전부)는 2003년 7월에 지방예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장하였고, 이를 계기로 일부 선도 지방자치단체들이 관련 조례를 제정하면서 본격적인 제도 운영이 이루어졌다. 그 후 정부는 주민참여예산제 표준조례(안)을 통보하고(2006. 8.17), 주민참여예산제 조례모델(안)을 제시(2010. 10.26)하는 등 제도의 활성화를 위한 기반 구축에 노력을 기울였다. 주민참여예산제도 운영조례의 제정은 광주광역시 북구(2004. 3.25), 울산광역시 동구(2004. 6.10) 등을 필두로 차츰 전국적으로 확산되기 시작하였으며, 현재는 전체 지방자치단체 중 2/5 이상이 조례를 제정해서 주민참여예산제도를 운영하는 상황에 이르렀다<sup>4)</sup>.

3) 2003년 8월에 광주광역시 북구가 최초로 주민참여예산제도를 실시하였다(도입 당시에는 관련 조례를 제정하지 않았다).

4) 현재 지방자치단체의 다수는 행정안전부가 제시한 표준조례안(조례모델안)을 채택하는 한편 일부 지방자치단체들은 자체적으로 고안한 조례를 제정해서 운영 중에 있는 것으로 파악된다.

주민참여예산제도는 지방재정법(제39조)과 동법 시행령(제46조)에 법적 근거를 두고 있다. 구체적으로, 동 법령에서는 지방예산의 편성과정에 주민참여의 문호 개방과 절차를 마련할 것과 아울러 주민의 참여범위와 운영절차 및 방법 등에 관한 세부 실시사항을 조례로 정할 것을 의무사항으로 규정하고 있다. 특히, 금년 초(2011. 3. 8)에 주민참여예산제도를 의무화하는 법안(지방재정법 개정안)이 국회를 통과하면서 동 제도는 전 자치단체에 걸쳐 본격적으로 활성화되는 추동력을 갖게 되었다<sup>5)</sup>.

다시 말해서, 주민참여예산제도는 이제 지방재정제도 상에서 공적 위상을 갖게 되면서 제도 활성화를 위한 기반을 가일층 공고화한 셈이다<sup>6)</sup>. 이를 계기로 그 동안 소극적으로 대응해 왔던 제도가 적극적인 양태로 변화되고, 지역적 제도의 특성에서 벗어나 국가적 제도로써 마침내 자리매김을 하게 될 것으로 전망한다. 이것은 주민참여예산제도가 보다 열린 공간에서 주목을 받고 비판적 검증을 받을 가능성이 높아지는 것을 의미하는 동시에 동 제도가 추구하는 목표를 실질적으로 달성할 수 있는 기회가 주어지는 것을 의미하기도 한다.

## 2. 주민참여예산제도의 실시 현황

행정안전부에 의하면 2010년 12월 말 기준으로 총 103개 지방자치단체(전체의 42.2%)가 조례를 제정해서 주민참여예산제도를 운영하고 있는 것으로 파악된다. 지역별로는 광주와 전남이 전국에서 가장 높은 주민참여예산 조례제정 비율을 보이는 반면에 서울, 부산, 인천(자치구 포함) 등의 조례제정 비율이 매우 낮은 것으로 나타난다. 조례를 제정한 자치단체의 운영 실상을 살펴보면, 운영의 방식과

### 5) 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)

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

### 지방재정법 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)

- ① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.
    1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
    2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
    3. 사업공모
    4. 그밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법
  - ② 지방자치단체의 장은 제1항 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다.
  - ③ 그밖에 주민참여 예산의 범위 · 주민의견수렴에 관한 절차 · 운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.
- 6) 행정안전부는 주민참여예산제도가 법적 의무제도로서의 위상을 갖게 됨에 따라 2011년도 상반기 중으로 전국의 모든 지방자치단체들로 하여금 주민참여예산제도의 운영조례를 제정하도록 유도하는 한편 우수사례의 발표(지방예산 효율화 우수사례 발표와 병행)를 추진할 예정이다.

수준면에서 지방자치단체별로 상당한 차이와 다양성이 존재하고 있음을 알 수 있다<sup>7)</sup>. 주민의 예산참여 방식은 주민의견 수렴방식(공청회·간담회·설명회·설문조사 실시 등), 운용의 적극성(주민의 예산참여 범위와 내용의 수준, 주민의 의견반영 방식 등), 주민 참여도, 이해관계자(자치단체장, 주민, 시민단체, 공무원, 의회 등)의 인식 및 관련교육 실시, 실질적 효과 등의 측면에서 자치단체 간에 상당한 차이가 존재한다. 현재 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하는 지방자치단체의 경우 대부분 주민참여예산위원회는 물론 지역별로 주민참여예산지역회의, 분과위원회, 주민참여예산협의회, 예산학교 등에 관한 세부규정을 제정해서 실천하고 있다.

이러한 적극적인 접근은 다양한 긍정적 효과를 창출할 수도 있지만, 주민 대표성과 불공정 영향 그리고 과도한 영향 등의 문제가 개재될 경우 오히려 부정적인 효과를 야기할 수도 있다. 이와 관련하여 아직 객관적인 실증분석이 이루어지지 않고 있는데, 이것은 학계와 실무계가 담당해야 할 당면과제라 할 수 있다.

이와 같이 통계상으로는 전국의 많은 지방자치단체들이 주민참여예산제도를 실시하고 있지만, 실제로는 동 제도의 핵심주체인 지역주민의 참여도가 매우 저조한 것이 현실이다<sup>8)</sup>. 이와 같은 현상이 나타나는 배경에는 지방자치단체(장)의 인식 부족 내지 소극적 접근, 주민의견의 수렴·반영 절차의 정교성 부족, 주민의식 및 주민의 참여유인 부족, 주민·시민단체의 전문성 부족 등이 주된 원인으로 작용하고 있다. 현재 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하고 있는 지방자치단체들은 무엇보다도 지역 시민사회(시민단체)의 강한 요구와 열망, 그리고 자치단체장의 강한 정책의지에 의해 추동력을 확보하는 것으로 파악된다. 안성민·최윤주의 연구에 의하면 우리나라에서 주민참여예산제도가 도입된 배경은 지방자치단체장의 추진 의지, 지역시민단체 및 시민의 제도도입 요구, 참여정부(노무현 정부)의 제도 도입 권고의 세 가지로 요약된다. 최상한(2010)의 연구에 의하면 지역적 확산, 자치단체장의 진보성향, 단체장 득표율, 시민단체 수, 인구수, 중앙정부지원이 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 확산에 영향을 미치는 것으로 파악되었다(실제로 주민참여예산제도의 확산현상을 보면 일종의 지역 간 불균형현상이 노정되고 있는데, 이에 대하여는 심층연구가 필요하다).

7) 조례를 제정하지 않은 지방자치단체의 경우에도 간담회, 설명회, 설문조사, 사업공모 등의 방식을 통해 예산편성과정에 직·간접적인 주민참여를 도모하고 있는 것으로 파악된다.

8) 안성민·최윤주는 주민참여가 제한적인 이유로서 “주민참여예산제도가 효과적인 예산운영을 저해할 수 있다는 우려와 열악한 지방재정이 적극적인 참여예산제도의 운영을 방해”하기 때문이라고 주장하는데, 하지만 이를 주장을 적극적으로 뒷받침해 주는 논거나 실증분석결과가 부족하다.



### 3. 주민참여예산제도의 운용 조례모델에 대한 검토

현재 중앙정부가 제시하는 주민참여예산제도의 운용조례 모델은 세 유형이며, 지방자치단체는 제시된 모델 안을 토대로 지역의 실정에 부합하는 조례를 구체적으로 제정할 수 있다(〈표 1〉 참조). 운영조례 모델은 기본적으로 목적, 용어 정의, 법령준수의무, 자치단체장의 책무, 주민의 권리, 운영계획 수립 공고 및 적용범위, 의견수렴 절차, 의견 제출, 결과 공개, 주민참여예산위원회 등에 관한 내용을 제시하고 있다.

조례모델 안에 의하면 주민참여예산제도의 목적(제1조)은 주민의 예산편성과정 참여 보장과 예산 투명성 증대에 있다. 이러한 목적은 예산편성단계부터 주민의 정보접근성과 의견표명 기회를 높여 주민의 참여를 보장해 주어야 하는 지방자치단체장의 책무(제4조)로 이어진다. 이를 위해서 지방자치단체장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하는 주민참여예산운영계획을 수립하여 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 일정 기간 공고해야 한다(제6조).

그리고 지방자치단체장은 예산편성에 대한 주민의견 수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있고, 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다(제7조). 그 밖에 운영조례모델 안에서는 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따른 예산편성관련 의견 제출(제8조), 자치단체장의 의견수렴 결과 인터넷 홈페이지 등 공개(제9조)에 관한 사항을 다룬다.

특히, 제10조에서는 지방자치단체장이 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있도록 규정하고 있다(위원회의 기능, 구성, 운영방식, 기타 사항에 대한 구체적인 내용들은 제10조 이하에서 제시되고 있음). 조례모델 안에서는 주민참여예산위원회의 기능을 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견의 수렴 집약 활동, 기타 위원회의 목적 달성을 위한 활동 등에 중점을 두고 있다.

〈표 1〉에 나타난 바와 같이 운영조례모델 안은 주민참여예산의 운영과 관련된 필수기본사항을 제시하고 있을 뿐 자치단체 수준별 차이와 특이성, 지역 특수성 내지 고유성을 반영하는 내용에 대하여

는 다루지 않고 있다<sup>9)</sup>. 운영조례 모델은 나름대로 주민참여예산제도의 체계와 운영의 핵심사안에 대한 내용을 담고 있는 체계를 갖추고 있으나, 각 지방의 입장에서 볼 때 중요시 되거나 특수하게 다루어져야 할 사항들이 상대적으로 소외되거나 무시되는 한계와 취약점을 노정하고 있다. 현실적으로 주민참여예산제도가 도시지역과 농촌지역, 대도시와 중소도시, 자치단체의 계층 및 수준, 기타 인구·사회·자연적 여건 등에 따라 제도의 운영방식과 핵심 내용 및 쟁점사항에 있어서 중요한 차이가 있을 수 있음을 인식할 때, 각 자치단체는 표준모델을 준거로 하되 지역의 실정을 충실히 반영하는 조례를 제정하는 접근을 취하는 것이 합리적이다. 이러한 점은 향후 중앙정부가 기존의 운영조례 모델을 상당 수준 수정·보완해 줄 필요가 있음을 시사한다.

〈표 1〉 주민참여예산제도 운영조례 모델 안

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

자료 : 행정안전부

9) 한 연구에 의하면 행정안전부가 제시한 운영조례 표준안을 채택해서 지역의 주민참여예산제도 운영조례를 제정한 지역은 전체 자치단체의 60%이고, 나머지 자치단체들은 지역의 실정을 고려하여 자기 나름의 운영조례를 제정한 것으로 파악된다(“주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구”, 미발간 논문).

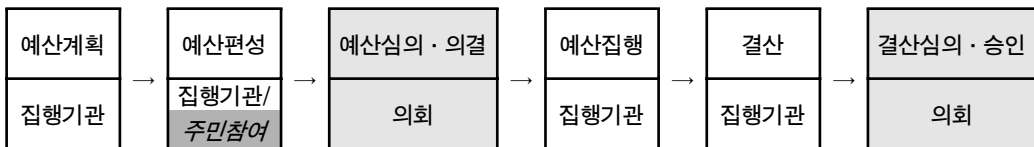
### Ⅲ. 주민참여예산제도의 핵심 쟁점

#### 1. 개요

주민참여예산제도가 성공적으로 실시되기 위해서는 동 제도의 운영과정에서 핵심쟁점으로 부상되는 사항들 즉, “누가, 언제, 무엇을, 어떻게(Who, When, What, How)”에 관한 사항들을 분명히 정립해 주어야 한다. 이에 대해 보다 구체적으로 기술하면, (1) ‘개별 주민으로서 제한적 대표성을 지니는 예산과정 참여주민들(who)’ 이, (2) 예산편성의 ‘어떤 시점부터 어떤 시점에 이르기까지(when)’, (3) ‘어떤 예산의 범위와 대상과 수준을 대상으로(what)’, (4) ‘어떻게 공정하게 예산편성 안으로 구체화시킬 것인가(how)’ 하는 문제를 올바르게 정립하는 것이다. 이들 이슈는 주민 대표성, 주민의 선호사업 · 예산 아젠다 · 재정수요(fiscal need) 대표성, 예산편성과정의 구체적 참여 일정, 참여예산의 범위와 대상사업 수준, 예산반영(영향력)의 실질성 및 공정성 문제로 압축된다.

지방예산의 운영 시스템은 크게 보아 중기재정계획수립, 투자심사, 예산계획 및 편성, 예산집행, 결산, 재정분석, 환류(feedback)의 단계로 구분되는데,<sup>10)</sup> 이 중에서 주민참여예산의 영역은 예산편성단계(일부 예산계획단계 포함 가능)에 제한된다. 하지만 실제 운영에 있어서는 예산편성과정의 일부에 주민참여를 허용할 수도 있고, 아니면 전 영역을 주민참여예산의 대상범위에 포함시킬 수도 있다.<sup>11)</sup> 이는 전적으로 지방의 여건 및 선택에 의해 결정될 사안이다.

〈그림 1〉 예산과정과 주도 주체



10) 예산은 회계연도 단위로 완결성을 가지나, 예산의 편성 및 심의(전년도), 예산집행(당해 회계연도), 예산집행 결산(다음 연도)의 전 기간을 고려할 때 예산과정(budget process)은 통상 2~3년의 순기를 가진다.

11) 주민참여예산제도를 실시하고 있는 세계 각국의 사례를 점검할 때, 주민이 예산과정에 참여하는 범위는 예산의 계획·진단(diagnosis), 예산의 편성검토·심사(deliberation), 예산의사결정(decision-making)의 세 영역 중 최소 일부에서부터 전 영역을 포괄하는 것에 이르기까지 다양한 것으로 파악된다.



## 2. 누가 어떤 절차를 통해 참여할 것인가?

주민으로 지칭되는 불특정 이해관계자(stakeholder) 중에서 누가 실제로 주민참여예산제도의 주체가 되어 제도의 도입 목적과 순기능을 구현시킬 것인가 하는 문제는 주민참여예산제도가 안고 있는 본질적인 과제라고 할 수 있다. 여기에는 참여문호의 개방성, 참여기회의 공평성, 참여자의 대표성 및 객관적 참여 자격성을 제대로 보장하고 확보하는 것이 관건이다. 이를 위해서는 불평등한 참여, 편파적 참여가 최소화될 수 있도록 참여 자격·절차·방법 등을 사회 통념에 맞도록 합리적으로 규정하고 지속적으로 정교화 해나가는 것이 중요하다. 특히, 다수 주민으로부터의 직접적 의견수렴방식이 아닌 주민참여예산위원회(시민예산위원회) 주도 방식의 참여예산방식이 적극적으로 추진될 경우 특히, “누가(who)”와 관련된 객관성과 공감을 높여 줄 수 있는 보다 종합적인 접근이 필요하다<sup>12)</sup>.

주민참여예산제도의 운영과정에서 끊임없이 지적되는 사안 중 하나가 다름 아닌 “불평등 참여, 불평등 영향”에 관한 이슈임을 인식할 때, 이 문제에 대한 본질적인 극복이 없이는 사실상 주민참여예산제도의 성공을 장담하기가 어렵다. 주민예산제도의 운영과 관련된 실질적인 이해관계자(stakeholder)가 “보통의 주민인가, 지역의 시민단체(NGO·NPO)인가, 아니면 기업가·투자자, 기타 이익집단인가?”라는 비판적 물음이 끊임없이 제기되고 있는 현실 상황은 한마디로 현재 운영 중인 주민참여예산제도가 지역 주민의 종합적 의사와 바람을 대표성 있게 반영하지 못하고 있음을 시사한다. 주민의 구체적 의사를 위임 받거나 투표 등을 통한 공적, 객관적 대표성을 확보하지 못한 시민위원들의 과도한 의욕과 지나친 예산영역 개입은 오히려 예산편성의 효율성과 효과성을 저해하는 역효과를 초래할 가능성이 높다.

다수의 연구 결과와 주민참여예산제도를 실시하고 있는 지방자치단체 공무원의 실무 경험에 의하면 현실적으로 주민참여예산제도에 참여하는 주민의 비율이 매우 낮을 뿐 아니라 대다수의 주민들이 제도의 존재에 대해 알지 못하거나 알더라도 무관심한 태도를 보이는 것으로 파악된다. 이 문제는 주민참여예산제도의 현 주소를 말해 줄 뿐 아니라 향후 동 제도의 추진과정에서 가장 주목받고 극복되어야 할 과제가 무엇인지에 대해 분명한 시사를 준다. 주민참여예산제도의 수범사례로 지목되는 브라질의 포트 알레그레시나 일부 서구 도시들을 보면, 비록 우리와 상황은 다르지만, 하나같이 지역주민

12) 예를 들어, 시민단체나 시민예산위원회가 실제로 주민을 대표하는 주체인 지에 대한 물음, 의사결정 영향권한에 대한 객관적 근거에 대한 물음, 그리고 자발적 공개 신청에도 불구하고 탈락된 주민(주민투표 방식과 다른 선정방식의 정당성)과 관련된 물음을 객관적으로 답할 수 있는 제도적 합리성과 정교성이 마련되어야 한다.

의 깊은 관심과 높은 직·간접적 참여도를 핵심 원동력으로 삼고서 발전해 왔음을 알 수 있다.

### 3. 주민참여는 언제부터 언제까지?: 예산편성과정의 참여 기간

주민참여예산제도의 운영과정에서 주민의 참여기간(시작 및 완료 시점)과 관련된 사안은 중요한 쟁점사항 중 하나이다. 그것은 예산편성 참여기간의 문제가 주민의 예산 영향력의 구체성 및 강도와 밀접한 관계를 지니기 때문이다. 간단히 말해서, 주민들이 예산편성의 전 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 문호가 완전히 개방될 경우 주민의 예산 영향력의 구체성과 강도는 매우 높아지는 반면 그렇지 못할 경우에는 주민의 예산 영향력의 구체성과 강도가 낮아지는 현상이 나타나게 된다.

구체적으로, 정확히 어느 시점부터 주민의 참여가 가능하고, 어느 시점에서 그 임무가 종료될 것인지에 대한 문제를 확정해야 한다. 예컨대, 예산편성의 초기단계, 예산안의 심의조정단계, 심의 조정된 예산안의 의결(확정)단계 참여 등 세부 예산편성단계 중 어떤 단계에서 주민들이 보다 실질적이고 집중적으로 참여해서 영향을 행사할 것인지에 대해 각 지방자치단체별로 결정하는 것이 합리적이다<sup>13)</sup>. 이와 관련해서는 주요 예산편성 단계별로 주민의 참여가 가능한 내용적 범위에 대해 대체적으로 기술하고 있는 <표 2>를 참고할 수 있을 것이다. 한 가지 분명한 사실은 세계의 어느 나라도 주민들이 모든 예산을 대상으로 하는 예산안 의결에 참여하는 방식을 운영하지 않는다는 것이다.

<표 2> 주민참여의 시기와 내용적 범위

주민참여 가능 주요 예산편성단계	주민참여의 내용적 범위
1. 예산편성지침시달/예산편성 방향 제시	•거시 방향성 등 의견 제시(지침시달 전·후)
2. 예산편성요구서(실·국/과/소별) 제출	•기초지역단위의 priority 선정 등 지역의견 수렴 제시
3. 잠정예산안 심의조정	•주민참여대상예산 중심의 의견제시와 편성안 확정 유도 •예산관련 전반적 사안에 대한 의견 제시
4. 예산안 의결확정(*주민참여 배제 가능)	•주민의견 반영 상황 및 주민주도 예산안 점검, 확정

13) 예를 들어, 광주 북구, 울산 동구 등 일부 주민참여예산제도에 적극적인 자치단체들은 주민들이 예산안의 의결과정에도 일부 참여하는 것으로 알려져 왔으나, 대다수의 자치단체들은 주민들이 예산편성의 초기단계에서 의견을 제시하는 수준에 머무르는 것으로 파악된다. 그러나 이 경우에도 주민들이 실제 개입할 수 있는 사업 수가 실질적으로 많지 않은 자치구의 상황과 예산의 규모가 크고 사업수가 많은 중대도시의 상황과는 여러 면에서 큰 차이가 있음을 감안해야 할 필요가 있다.




#### 4. 예산편성 영역 중 어디까지 주민이 참여할 것인가?: 수준, 범위, 대상의 문제

주민참여예산제도가 직면하는 문제점 가운데 가장 중요하면서도 어려운 것은 주민들이 예산편성 과정에서 어떤 범위와 대상의 예산편성에 실질적으로 참여해서 의견을 제시하고 영향력을 행사하는 것이 합리적인 지를 결정하는 부분이다. 이 부분은 예산편성(안)의 의사결정 방식과 구조 및 수준에 영향을 미치는 것으로 전통적으로 집행부가 독점적 권한을 행사하던 의사결정 구조에 실질적인 변화를 초래하는 중대 사안이다.

이와 관련하여 주민이 참여하는 예산편성의 대상범위를 사전적으로 할당하거나 제약을 부여하지 않는 방안과 사전적으로 할당하고 제약을 부여하는 제도운영 방안을 검토해 볼 수 있다. 전자는 주민의 예산편성 참여 범위가 광범위한 반면 후자는 주민의 예산편성 참여 범위가 제한적이다. 즉, 후자의 경우는 집행부가 할당하고 허용하는 범위 내에서만 주민이 예산편성과정에 참여하는 제한적 참여예산의 형태를 취하게 된다.

실제 상황에서는 주민의 의견 제시와 주요 분야 자문(consultation), 의사결정과정(거시·미시적 의사결정) 참여, 실질적 예산편성권 확보 등 다양한 스펙트럼이 형성될 수 있다. 이 부분은 지역의 특성, 인구, 도시 규모 등에 따라 자치단체별로 상당한 차이가 나타날 수 있으며, 궁극적으로는 지방의 선택에 의해 결정될 사안이다.

〈표 3〉 주민의 예산편성과정 참여 시나리오 - 지출 중심

유형	지방자치단체 예산편성 주체	참여 수준	주민의 역할, 참여 강도
	지방자치단체 총예산(TBUG)		
I	LGBUG  CPBUG	◎	적극적 참여 : 특정분야 예산안 도출, 사업우선 순위 결정에 영향력 행사
II	LGBUG  CPBUG	○	보통 참여 : 참여기회 보장(열린 참여기회), 구체적 자문·의견 제시
III	LGBUG	△	소극적 참여 : 참여기회 보장, 보편적 의견제시 (consultation: 의견조사 등)

주1: TBUG, LGBUG, CPBUG는 각각 특정 지방자치단체의 총예산, 총예산 중 집행부 단독결정 예산, 집행부와 주민의 협력적 결정 또는 주민 주도형 예산결정을 의미함.

주2: ◎, ○, △ 표시는 각각 주민참여 수준이 적극적, 보통, 소극적임을 의미함.

주민의 예산참여의 성격과 형태는 재정의 범위와 대상에 따라 다를 수 있고 일정한 유형화가 가능하다. 콰체기(2005)는 주민참여예산제도의 유형을 주민협의(consultation), 민관공동 결정(cooperation), 주민주도 결정(control)의 세 유형으로 구분한 다음 각 유형별로 주민참여가 가능한 예산의 범위(단위 사업, 일반회계, 통합재정으로 구분함)를 제시하고 있으며<sup>14)</sup>, 박광우(2006)는 주민참여예산제도를 소극적 민관협치형, 적극적 민관협치형, 소극적 민관협의형, 적극적 민관협의형의 네 유형으로 구분하였다<sup>15)</sup>. 앞서 언급한 Sintomer 외가 제시한 6개 유럽형 참여예산 모델도 각 모델에 따라서 주민의 예산참여 범위와 강도 면에서 큰 차이를 보인다. 예를 들어, “유럽형 포르투 알레그레 유형”과 “지역 및 도시 수준의 커뮤니티 자금 유형” 모델은 주민의 예산참여 범위와 권한이 상대적으로 큰 반면에 재정자문, 근린참여 모형 등은 그렇지 못한 것으로 파악된다.

이상에서 언급한 유형 구분은 그 나름의 의미가 있지만, 보다 실질적으로 의미가 있는 유형화는 지역의 규모(인구 · 경제 · 재정 등)와 특성(자연적, 도시 · 농촌 특성 등), 자치단체의 계층 수준 등에 초점을 두고 참여대상 범위를 구분하는 접근이라고 생각한다. 예컨대, 인구가 100만 명을 넘어서는 대도시와 인구 5만 내외의 군을 동일한 차원과 표준화된 방식으로 주민참여예산제도를 가동할 경우 여러 면에서 부작용이 야기될 소지가 있다. 마찬가지로 법적 · 의무적 경비를 제외하면 자체사업이 사실상 소수에 불과한 자치구의 성공사례를 대규모 재정과 다수의 자체사업을 포괄하는 대도시에 그대로 적용하는 데도 상당한 한계와 장애요인이 발생한다.

구체적인 예를 들면, 일부 자치구에서 비교적 성공적으로 추진되는 것으로 평가되는 시민위원회를 대도시 단위에서 적용할 경우 무엇보다도 ‘대표성 문제’와 ‘불공평한 영향력’ 즉, ‘이해관계로부터의 자유성’ 문제를 극복하기가 매우 힘들 것이다. 대도시의 경우 주민투표 등 합법적인 권한위임의 방식을 채택하지 않는 한 이 문제에 대한 해결은 사실상 어려울 것으로 예측한다.

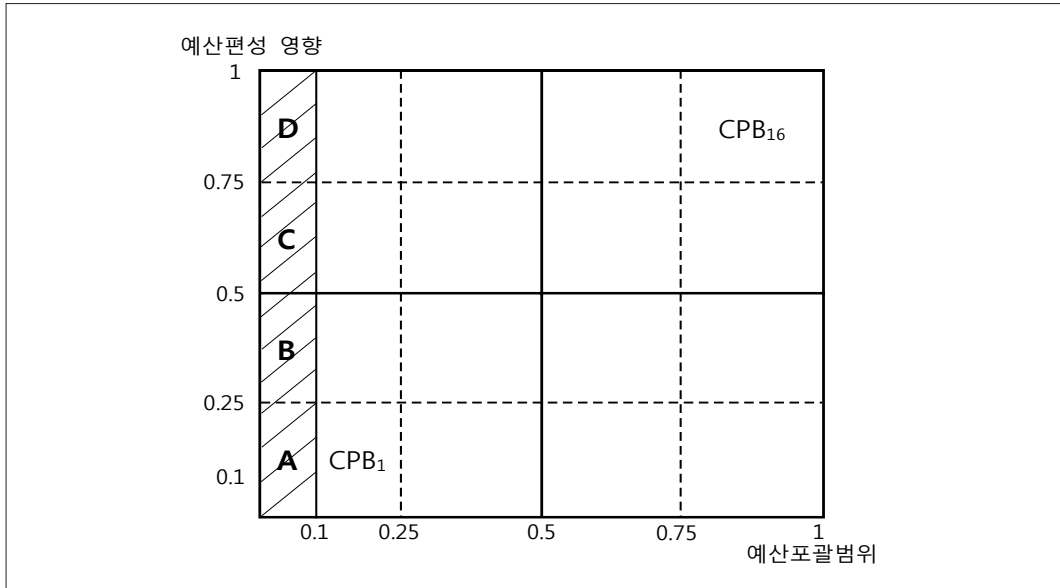
이와 같은 현실을 고려할 때, 제도의 운영방식은 개별 지방자치단체의 특성과 유형에 따라 다양성

14) 구체적으로, 주민협의의 경우 주민의 예산점검대상은 일반회계와 통합재정이고, 주로 예산편성 전 인터넷 설문조사, 공청회 · 간담회 등을 통해 이루어진다. 민 · 관공동결정의 경우 그 대상은 일반회계와 통합재정이며, 조례 제정을 통해 주민참여예산제도가 가동된다. 주민주도 결정의 경우 단위사업을 대상으로 참여예산이 가동된다.

15) 구체적으로, 네 유형에 대해 언급하면 다음과 같다: ①소극적 민관협치형(시민참여의 보장이 없는 자치단체장 중심의 예산편성: 광주 북구), ②적극적 민관협치형(주민의 예산편성과정 직접참여, 사업우선순위 결정권한 보유: 울산 동구), ③소극적 민관협의형(주요 사업에 대한 주민의견을 예산편성에 반영: 인천광역시), ④적극적 민관협의형: 예산운영과정 자료의 주민 공개, 예산편성 이전과 일부 예산편성단계에 주민 참여: 광주광역시)

있고 유연한 전략적 접근을 취하는 것이 바람직하다. 앞서 유럽의 6개 모델에 대해 언급한 바와 같이 향후에는 우리나라에서도 몇 개의 이상적인 주민참여예산 모델의 유형화를 모색할 필요성이 있다.

〈그림 2〉 주민참여예산제도의 합리적 실시 수준(I)



주1 : 〈그림 2〉에서 수치 값 0~1은 i) 예산편성 영향의 경우 주민의 예산관련 의견 표현 및 전달(0~0.5), 주민과 집행부의 예산편성의사 협의·공유(0.5~0.75), 주민의 실질적 예산편성권한 확보(0.75~1)를 의미하고, ii) 예산포괄범위의 경우 주민의 검토의견 제시 또는 일부 의사결정 주도의 대상이 되는 예산 포괄범위(사업, 금액기준)가 최소(0)부터 최대(1: 전체 예산사업)까지를 의미함.  
 주2 : 우리나라 주민참여예산제도의 현행 위상은 실시 자치단체의 운영상황에 따라 A, B, C, D, CPB1 중 특정 위치에 속하는 것으로 추측됨.  
 주3 : 주민참여예산제도의 가장 소극적인 양상으로부터 가장 적극적인 양상에 이르는 경로는 CPB1 → CPB16이 될 것임.

주민참여예산제도가 실질적인 효과를 나타내려면 주민의 예산참여 수준, 범위, 대상에 관하여 실천 가능한 접근을 해야 한다. 이를 위해서는 현행 지방예산제도 및 체제를 중심으로 다음의 내용들에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 그것은 구체적으로, 예산구조(세입부문, 세출부문), 예산회계 기준(일반회계, 특별회계(기타특별회계·공기업특별회계), 기금), 세출예산과목구조 기준<sup>16)</sup>, 세입예산과목구조 기준<sup>17)</sup>, 지방의회 의 심의대상사업(입법과목)과 비 심의대상사업, 자체사업과 보조사업, 경상예산과 자본

16) 여기에는 ①가능별 세출(분야·부문·정책·단위사업·세부사업·편성목/통계목), ②성질별 세출(인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출 등), ③사업구조별 세출(정책사업, 행정운영비, 재무활동) 등의 유형이 있다.

17) 세입예산과목은 장·관·항·목 등으로 구분되고, 이들 분류체계 속에 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수 등의 예산과목들이 존재한다.

예산, 본예산과 추가경정예산 등에 대한 내용들을 종합적으로 점검해서 결정하는 내용들이 포함된다.

이상에서 언급한 현행 지방예산체계를 기준으로 할 때, 주민이 직접 참여하는 예산편성의 범위와 대상사업의 수준을 결정하는 유용한 판단준거를 제시하면 다음과 같다(이를 수용해서 개념적으로 보여 주는 내용이 <그림 3>에 표현되어 있음).

- (1) 세출예산의 일반회계사업 중심
- (2) 사업예산제도의 기능별 예산 중 단위사업 이하의 수준
- (3) 기초지역단위의 주민생활 밀착성, 완결성이 높은 사업(가분성이 낮은 사업)
- (4) 특정 이해관계의 개입 여지가 낮은 사업<sup>18)</sup>
- (5) 사회적 약자를 위한 정책의 우선순위와 실질적 수요와 관련된 예산항목
- (6) 자체사업을 중심으로 하되, 일부 보조사업에 대하여도 접근 가능
- (7) 본예산을 위주로 하되 추경예산도 포함 가능(재정 건전성, 투명성 문제 차치단체)
- (8) 인건비, 법정경비는 대상에서 제외
- (9) 사업우선순위, 거시재정운용방향에 대한 전반적 의견제시(결정권은 집행부 보유)
- (10) 세입예산과 성질별 예산분류는 점진적으로 필요 최소범위에서 주민참여 허용<sup>19)</sup>

혹자(곽채기 등)가 언급하는 통합재정부문은 주민참여예산제도의 범위를 넘어서는 것으로 파악된다. 그것은 특별회계(기타 · 공기업 특별회계)의 경우 일반정부의 운영방식과 다른 공공성과 수익성을 동시에 모색하는 특성이 있을 뿐 아니라 참여 과정에 전문성을 필요로 하기 때문이다. 그리고 사업형 회계와 기금부문은 주민생활과의 밀착성이 낮으며, 별도의 전문적인 관리 · 감독 시스템이 관장하는 것이 합리적이다. 다만, 특별회계 · 기금, 통합재정에 대한 정보공개 수준과 재정투명성이 지금보다 한층 더 제고될 수 있도록 시민사회가 압박을 가할 필요성은 있다.

마지막으로, 주민참여예산제도가 주민의 체계적인 의견제시 수준으로 그 한계를 부여할 것인지 아니면 의견 제시가 실질적인 예산편성안으로 발전되어 지방의회의 심의대상으로 채택되는 범위까지

18) 기초지역단위를 넘어서는 경우 이해관계에 따른 갈등과 분쟁이 발생할 소지가 크므로 이에 대하여는 거시적 조정역량과 정보가 우세한 집행부가 담당하는 것이 합리적이다.

19) 예를 들어, 세입예산 중 세입의 기본방향, 세입 전망 · 예측 · 관리 부문을 중심으로 주민이 의견을 제시하는 것이다.

확대할 것인 지에 대하여도 입장을 정리해야 한다. 이에 대하여는 주민참여예산제도와 지방의회 간의 관계를 다루는 부분에서 구체적으로 언급하고 있다.

〈그림 3〉 주민참여예산제도의 합리적 실시수준(II, 관계예산 범위)

세 입			세 출					
일반회계	특별회계	기금	일반회계		특별회계	기금		
* 세입의 기본방향, 세입예측 · 전망 · 관리에 대한 주민 의 의견제시 가능			기능별		성질별			
			분 야	부 문			정 책	단위 · 세 부 사 업
								조 건 충 족

주 : 빗금 부분이 현행 지방예산제도 하에서 지역주민이 예산편성 과정에 적극적으로 참여하여 다양한 의견을 제시하고 필요 시 예산결정 영향력을 발휘해야 할 주민 영역으로 간주됨.

### 5. 왜 예산과정에서 주민참여의 범위와 수준에 제약이 주어져야 하는가?

주민참여예산제도와 관련되는 이해관계자(stakeholder)의 특성을 고려할 때, 주민이 모든 예산편성 과정에 참여해서 모든 예산사업에 대해 적극적인 영향력을 행사할 수는 없다. 이와 같은 기본제약이 존재하는 것은 다음과 같은 이유에서이다(〈표 5〉 참조).

- 첫째, 집행부의 경우 자치단체장을 포함한 공무원들이 예산편성과 관련하여 기본사명, 전문성, 강함 법적 근거를 갖고 있는 점에서 일반주민과 차별성이 있다. 비록 예산편성에는 참여하지 않지만 지방의회의 경우도 대체로 집행부와 유사한 특성을 지닌다. 다만, 전문성 측면에서는 집행부가 다른 부문에 비해 일반적으로 우월성을 갖는 것으로 평가되고 있다.
- 둘째, 주민 대표성 부문에서는 주민의 직접 투표에 의해 구성되는 지방의회가 가장 우월하다. 집행부의 경우는 자치단체장이 주민의 직접선거에 의해 선출되는 점에서 충분한 대표성을 인정받



는 반면에 비선출직인 공무원의 경우는 단체장 및 의원과 달리 주민의 대표성을 확보하지 못하는 것으로 평가된다. 이에 비해 참여예산에 참여하는 소수의 주민이나 시민위원회 소속의 위원은 현행 법적 상황에서 주민 대표성 면에서 가장 취약하다.

셋째, 공정성 부분은 다소 논란의 소지가 있으나 집행부, 지방의회, 주민 세 주체가 기본적으로 비슷한 수준을 갖는 것으로 가정할 수 있다. 집행기관과 지방의회는 법적 장치에 의해 사회적 공정성과 공적 윤리를 준수해야 하는 강요성과 그에 상응하는 책임성 수단이 있다<sup>20)</sup>.

넷째, 의사결정행위에 대한 책임성 문제는 집행부와 의회의 경우 각종 의사결정 관련 법적, 제도적 장치에 의해 최소한의 책임성이 담보되지만, 참여예산제도에 편승해서 예산편성에 영향력을 행사하는 주민의 책임성을 담보하는 제도적 장치는 아직 마련되지 않은 상태이다.

〈표 5〉 예산편성 및 심의와 관련된 핵심 이해관계 주체의 특성

구 분	집행기관	지방의회	주민
· 전입/사명/법적근거	○	○	△
· 전문성	○	△	△
· 주민 대표성	△	○	△
· 공정성	△	△	△
· 책임성	○	○	△

주 : ○, △ 표시는 각각 '강함', '보통'을 의미함; "구분" 란에 표현된 기준들은 예산의 편성 및 심의와 관련되는 핵심 이해관계 주체들의 주도적 권한보유의 합리성을 판단하는 일종의 근거기준에 해당함.

## 6. 주민참여예산위원회의 기능 및 역할

주민참여예산제도가 인터넷, 서면, 공청회 · 간담회 · 설명회 · 여론조사 등의 수단적 장치를 통해 주민의견을 제시하는 수준을 넘어서서 주민참여예산위원회 등(시민위원회, 예산학교)을 적극적으로 가동하는 체제를 취할 경우 적지 않은 새로운 과제가 발생한다. 구체적으로, 이들 기구와 관련하여 기

20) 하지만 이러한 법적, 제도적 장치가 있다고 해서 그것이 시민단체를 포함한 시민사회가 갖는 사회 통념적 윤리성, 질서, 신뢰, 공정성보다 현상적으로 우월하다는 것은 객관적으로 검증되지 않고 있다. 이러한 제도적 장치에도 불구하고 국민의 신뢰성은 정치인 등이 가장 낮은 것으로 조사되고 있는 점은 상당한 아이러니이다(조선일보(2011, 5.5)에 의하면, 특임 장관실의 설문조사 결과 학계의 신뢰도가 가장 높게(22.3%) 나타났고, 그 뒤를 이어 언론(20.6%), 대기업(15.6%), 공무원(10.2%) 등의 순으로 나타난 반면 국회는 2.9%로서 가장 낮게 나타났다. 다만 정치인 개인의 행동과 의회에 대한 신뢰성 문제는 차이가 있을 수 있다).



능과 역할, 권한, 구성, '대표성, 과 전문성' 등의 문제가 발생하는데, 이에 대하여는 법과 사회적 통념에 기반을 두고서 지혜롭게 극복해야 한다. 지방의회의 경우 주민의 투표에 의한 합법적 대표성을 지니는 심의의결기구인데 비해 주민참여예산위원회는 기구의 권한과 구성원의 주민 대표성 측면에서 정당성과 합리성이 취약한 문제점을 노정한다.

그 외에도 시민위원회는 위원의 전문성, 불평등 영향력(공정성 시비, 개인·조직 이해관계, 의회 압력 등)과 관련하여 비판의 소지를 안고 있으며, 위원회의 활동범위, 위원의 구성 및 위촉과 관련된 사항도 쟁점으로 부각된다. 이 중에서도 특히, 위원회가 주민의 의사·사업우선순위·재정수요를 충실히 공평하게 반영하는 측면에서의 대표성 보장문제는 중요하게 다루어져야 할 사안이다. 참여예산제도를 논하는 과정에서 제기되는 '대표성 이슈'는 주민 대표성 뿐 아니라 주민의 재정선호(fiscal preference)와 아젠다(agenda) 선정의 이슈를 포괄하고 있음을 명심해야 한다.

행정안전부가 제시하는 현행 운영조례모델 안에 의하면 위원은 당연직과 위촉직으로 구성되고, 위촉직은 일정 기준에 의해 자치단체장이 선임하는 것으로 되어 있다. 운영조례모델 안에서는 희망하는 지역주민, 동장 추천, 전문가, 지역 시민단체 등 자격자를 대상으로 위원을 선임할 수 있는데, 이와 관련하여 주민을 공정하게 대표할 수 있는 유자격자의 선정, 위원의 개인 및 조직관련 이해관계 배제 문제 그리고 다수 신청 시의 선정 문제 등 몇 가지 해소해야 할 과제가 있다. 실제로 대표성 문제는 주민참여예산제도가 안고 있는 내재적, 태생적 한계라 할 수 있으며, 동 제도의 확대 발전에 있어서 가장 큰 제약조건으로 작용할 것으로 예상된다. 비록 근본적인 한계가 있지만, 시민위원의 선정 및 안배 과정에서 지역, 사업수요 및 특성, 연령 및 성, 전문성 등을 반영하는 균형성을 지속적으로 도모해 나갈 경우 근본적 한계 속에서도 차선택이 강구될 수 있다.

시민위원회 위원의 전문성 부족에 대한 문제와 상대적으로 제한된 예산심의 기간과 관련된 문제를 해소해야 하는데, 국내외의 경험에 의하면 이 문제는 다소 시간이 걸리지만 꾸준한 학습과 참여를 통해 충분히 극복될 수 있는 것으로 간주된다(Pinnington 외, 478-479).

## 7. 주민참여예산제도와 지방의회의 관계

주민참여예산제도의 기능과 지방의회의 기능 간에는 적어도 제도적으로는 이해관계의 중복 내지

갈등의 소지가 없다<sup>21)</sup>. 그것은 현재 주민참여예산의 범위가 자치단체장의 예산편성 권한 중 일부 영역에 국한되기 때문이다. 그러나 실제 운영과정에서 비제도적 측면에서 암묵적 갈등요인이 잠복하게 되는 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

예를 들어, 예산편성과정에 참여하는 주민 또는 시민위원회가 영향력을 행사하고자 주목하는 예산 사업에 대해 예산안 확정 과정에서 지방의회(의원)에 압력을 가하고, 그 영향이 집행부에 피드백 되는 상황을 상정해 볼 수 있다. 비슷한 맥락에서 예산편성단계에서 참여주민(시민위원회 포함)과 지방의회 간에 직·간접적 협의의 여지를 가질 수 있고, 이를 적극적으로 활용하는 경우도 충분히 상정해 볼 수 있다. 예컨대, 참여주민과 지방의회와의 간담회, 비공식적 협의 모임 등이 그 사례가 될 수 있다.

우리와 환경과 사정은 다르지만 외국의 경우 지방 단위의 의사결정에 주민의 참여가 이루어질 경우 선출 대표직(elected representatives)의 의사결정권한에 중대한 위협이 초래될 위험성이 있다는 비판론도 제기되고 있다(Zamboni, p. 5). 앞으로 주민참여예산제도가 확대 발전해 나가는 과정에서는 동 제도와 지방의회 간의 압력 및 갈등요인이 비공식적, 비제도적 차원에서 불거질 가능성이 있다.

현행 제도상으로는 주민이 예산심의 단계에 직접 참여하지 않는 한 지방의회와의 본격적인 권한분쟁, 갈등의 소지는 없다. 앞으로도 지방회회의 예산심의권과의 갈등 및 충돌의 영역은 적극적으로 배제하는 것이 바람직하다. 주민참여예산제도가 집행부와 의회에 대한 견제, 감시, 압력, 협력적 기제로 발전해 나갈 수는 있지만, 그것이 결코 지방의회를 대표하는 지방 가버너의 기체가 될 수는 없다.

그 이유는 지역주민이 예산편성의 과정에도 참여하고 동시에 예산심의 과정에도 참여하는 상황이 논리적으로, 현상적으로 바람직하지 않기 때문이다. 예산편성의 권한과 예산심의의결 권한은 상호 분리가 될 때 균형과 공정성이 확보될 수 있음은 잘 알려진 바이다.

현행 지방재정법은 주민의견의 지방의회 제출 여부에 대하여는 지방자치단체의 자율사항으로 맡겨

21) 특히, 우리나라와 같은 기관대립형 지방자치체에서 집행부는 예산편성권한을 갖고 의회가 예산심의의결권을 갖는 상황에서 주민의 예산과정 참여 범위는 집행부의 권한 영역에 국한된다. 따라서 주민참여예산제도가 적극적으로 활성화될 경우 현실적으로 주민이 적극적으로 주도한 예산편성사업은 1차적으로 자치단체장에 의해 결정되고, 2차적으로 지방의회에 의해 확정되는 모양을 갖게 된다. 이 때 만일 특정 예산편성대상사업의 일부 또는 전부를 주민예산으로 위임할 경우 집행부 권한의 주민이양(empowerment) 형태가 될 것이다.

두고 있다. 그런데 만일 앞으로 주민의견의 지방의회 제출이 보편화된다면 그것은 참고정보와 압력정보의 성격을 동시에 갖게 될 것으로 전망된다<sup>22)</sup>. 주민의견의 지방의회 제출에 관한 문제는 생각보다 단순하지 않다. 이는 긍정적 효과 뿐 아니라 부정적 효과도 초래할 수 있는 성질의 것이므로 이 문제에 대하여는 다각도에서 심층적인 검토가 요구된다.

특히, 그것이 지방의회와 관련 지역구 의원에 대한 ‘강한 압력정보’의 성격을 갖게 될 경우 지방의회의 독립성에 심각한 손상이 주어질 가능성이 있다.

현재와 같은 제도적 환경에서 지방의회가 심각한 예산심의 역량 부족, 부정과 부패관행 노정, 지속적인 졸속 예산심의 등과 같은 현상을 뚜렷이 보이지 않는 한 주민참여예산제도가 대의민주주의의 정중앙에 위치한 핵심기관(지방의회)의 영역에 진입해서 영향력을 행사하는 접근은 합리성과 정당성을 갖기 어렵다.

주민참여예산제도의 효시가 된 브라질의 포르트 알레그레시나 남미의 다수 도시와 크게 다른 여건(이들은 낮은 민주화, 빈곤 및 빈부격차문제, 관료와 의회의 부패성, 국가와 지방의 가버너스 체제 등에서 우리와 확연히 다른 여건에 처하였음)을 보유하는 우리나라에 있어서 주민참여예산제도가 ‘지방의회의 한계 극복’이나 의회 감시기능에 초점을 두고 전개되는 것은 불합리할 뿐 아니라 결코 바람직하지도 않다.

## IV. 주민참여예산제도의 발전방향

### 1. 주민참여예산제도의 성과

여기에서는 주민참여예산제도의 실시와 관련하여 국내의 연구 및 경험 결과를 토대로 동 제도의 성과와 문제점 및 장애요인에 관하여 정리하고자 한다.

22) 지방재정법 제39조 ②: “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.”

주민참여예산제도와 관련된 외국문헌에 의하면 동 제도는 주요 가버넌스 지표(governance indicator)의 개선을 가져다주는 유용성이 있는 것으로 거론되고 있다. 구체적으로 언급하면, 책임성(accountability) 제고, 부패 축소, 공공서비스 공급 개선, 예산우선순위 전환(빈곤자 선호 정책), 자원배분 과정에서의 사회정의와 재분배 강화, 효율성 증진과 합리적 행정 도모 등이다(Zamboni, p. 2). 다만, 이 중에서도 일부 성과요인들은 논리적으로 주장되는 경향이 강할 뿐 통계 등 실증분석을 통해 분명히 입증되고 있는 것은 아니다.

세계은행(World Bank), 유네스코(UNESCO), 유엔(UN) 등에서는 특히, 행정의 책임성 제고, 부패 축소, 재정자원의 사회정의와 재분배 강화에 효과가 있는 것으로 간주하고 주민참여예산제도를 적극적으로 지원하는 입장이다. Zamboni(2007)의 연구에 의하면, 주민참여예산제도를 실시한 브라질 지방정부와 실시하지 않은 지방정부 간에는 평균적으로 정부의 관리와 정책의 규칙성(regularities) 측면에서 뚜렷한 차이가 나타나는 것으로 분석되었다.

그리고 Pennington 외의 캐나다 실증분석에서는 참여예산제도가 지속적인 주민참여와 학습을 통해 주민들이 예산 제약 상황과 도시 전체의 발전 차원을 인지하면서 지역사회의 재정수요를 집행부와 효과적으로 협상하는 성과를 달성하였음을 입증하고 있다(Pennington 외, pp. 477-479).

우리나라의 경우 주민참여예산제도를 실시 중인 지방자치단체들 간에는 참여범위, 제도 운용의 실용성, 적극성, 효과 등의 측면에서 상당한 차이가 나타나지만, 공통적으로 다음의 성과가 있었던 것으로 파악된다.

그것은 (1)예산편성의 투명성 제고에 일조, (2)자치단체장 및 관계공무원의 주민주권 인식 강화, (3)주민의 참여역량 향상, (4)예산결정 과정에서 주민의 의사 반영 비중 증가 등이다. 안성민 · 최윤주(2009)가 5개 자치구를 대상으로 주민참여예산제도의 성과를 분석한 결과에 의하면 동 제도는 시민의 참여역량을 강화하고 예산결정 과정에서 주민의견의 반영을 유도한 것으로 나타났다.

그러나 여기에서 한 가지 지적하고 넘어가야 할 것은 우리나라의 경우 제도 도입과 실시 내용의 일천함, 질 · 양적 데이터 부족 등으로 인해 주민참여예산제도의 성과에 대한 실증분석이 극히 제한적일 뿐 아니라 빈약하다는 점이다.





## 2) 주민참여예산제도의 문제점 및 장애요인

주민참여예산제도의 운영과정에서는 다양한 문제와 한계 그리고 장애요인이 발생하였는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

광주광역시 복구(이승래, 2007)의 경우 지방자치단체 조직 내부의 부정적 시각(공무원의 인식), 지방의회 예산심의권 침해 논란, 예산참여시민위원의 전문성 부족에 따른 부실편성 우려, 예산편성 기간의 제약으로 인한 다양한 주민의견 수렴 한계 등이 제기되었다.

대전광역시의 경험에 의하면(대전광역시 자체진단, 2008), 의사결정 지연, 업무부담 가중, 집단간 갈등조장, 주민참여 저조, 의회예산심의권 침해 등이 주민참여예산제도의 문제점으로 나타났다.

학계에서는 열악한 지방재정 여건 하에서의 제도 성공에 대한 우려(임동욱, 2003), 예산결정과정에서 지방의회와의 갈등 초래 소지, 참여예산제도에 의한 예산편성이 단기성·분배성·정치성·복지성 위주로 결정될 경우 예산지출의 경제적 효율성 저하현상 발생 가능성(나중식 2004, 이강원 2003 등), 불평등한 영향력 문제(안성민·최윤주), 주민 대표성 한계와 참여대상 예산의 수준·범위·대상의 혼란 등을 현행 주민참여예산제도가 안고 있는 문제점과 장애요인으로 진단하고 있다.

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

## 3. 주민참여예산제도의 발전방향

주민참여예산제도가 도입 취지에 충실하면서 발전해 나가기 위해서는 이상에서 기술한 제도의 문제·한계·장애요인들을 종합적 시각에서 면밀히 검토하는 동시에 다음의 성공요인들을 적극적으로 실천하는 접근이 요구된다.

첫째, 지역 실정에 적합한 수준의 주민참여예산제도를 도입하고, 단계적으로 발전시켜 나가는 접근

을 모색해야 한다. 이와 더불어 지역간 선의의 경쟁(yardstick competition) 환경을 조성하고 그것을 적극적으로 활용해야 할 것이다.

둘째, 자치단체장이 전향적이고 적극적인 자세를 갖고서 예산편성권한의 범위와 영향을 실질적으로 주민과 공유하는 협력적 상승관계를 추구하는 변화의 환경을 조성한다. 이를 위해서는 무엇보다도 주민과 집행부간에 의사의 공유와 소통을 극대화시키 기제와 경로를 마련하는 것이 중요하다. 그리고 주민참여예산제도가 지방의회의 고유권한(예산심의의결권) 영역과 중복 내지 갈등을 빚을 수 있는 소지를 원천적으로 배제해야 한다.

셋째, 재정정보 공개의 적시성, 충실성을 확보하는 동시에 주민이 쉽게 이해하고 접할 수 있는 재정 투명성을 지속적으로 높여 나간다.

넷째, 다양한 아이디어와 운영방식을 통해 주민의 관심 고취와 참여도를 높이는 동시에 대표성 있고 밀도 있는 참여예산 아젠다의 도출방안을 모색한다.

다섯째, 의견수렴 및 의사결정비용의 효율화와 최소화를 모색하며, 주민참여 절차와 방법의 합리성과 내실을 강화한다. 이를 위해서는 토론회 · 간담회 · 공청회(town meeting) · 설문조사의 내실화, 주민참여예산위원회(시민위원회)의 활성화를 비롯하여 홈 페이지, SNS(Social Network Service)의 적극적 활용을 통한 연중 개방성 · 접근성 확보에 주력할 필요가 있다. 특히, 예산편성기간 중에는 주민의 의견을 집중적, 실용적으로 수렴할 수 있는 인터넷 공간을 확보해서 활용하는 접근이 필요하다. 다만, 의견 수렴의 포괄성 측면에서 볼 때, 아직은 주민의 상당수가 인터넷 소통에 익숙하지 않은 점을 감안하여 인터넷, 휴대전화 활용 이외에 전통적 방식을 통한 주민의견 수렴을 병행하는 것을 잊지 말아야 한다.

여섯째, 주민 대표성, 예산편성 영향력 행사(불평등 참여, 불평등 영향력 문제)와 관련된 불공정성을 최소화시키는 동시에 주민참여예산위원회의 정체성 및 기능 정립, 주민과 주민참여예산위원의 전문성 강화를 위한 장치를 마련해야 한다.

이상의 내용과 일부 중복이 되지만, 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위해서는 (1)적합한 모형의

개발, (2)시민위원회 구성의 대표성 확보 및 지역시민사회의 역할 강화, (3)정보제공, 예산교육, 공무원의 인식변화 등 제도운영의 내실화, (4)환류체계 강화, 예산편성의 자율성 확대 등에 역량을 집결하는 것이 중요하다(박미옥 2006, 김도희·정준금 2006, 전주상 2008).

한국적 상황에서 주민참여예산제도가 성공을 이루기 위해서는 동 제도가 집행부와 의회에 대한 견제나 감시·감독기능에 치중하기보다는, (1)집행부와 주민 간의 예산결정 협의·의사소통 강화, (2)집행부 역량의 보완성(취약점 보완), (3)주민 관점의 재정수요와 우선순위 예산반영, (4)포괄적 의미의 주민 파트너십 구축과 같은 기능에 중점을 두는 방향으로 정립되어야 할 것이다.

이 과정에서는 참여주민의 ‘과도한 의욕’ 과 집행부의 ‘소극적·미온적 태도’ 는 주민참여예산제도를 최악의 상황으로 몰아넣는 이해관계자의 행태조합(behavior combination)임을 명심하고 이에 대한 안전장치를 확보하는 것이 매우 중요하다.

지방의회와의 관계는 예산편성 단계에서 주민수요, 사업우선순위 등에 대한 주민의 집약된 의견 정보를 제공하는 등 의사소통의 강화에 중점을 두면서 점진적으로 집행부의 의회제출 예산안에 중요한 주민의견을 첨부하는 방식으로 정립해 나갈 필요가 있다.

주민참여예산제도가 향후 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 재정정보의 공개를 포함하는 재정투명성(fiscal transparency) 수준을 한 차원 승화시키면서 재정 운영에 대한 공적 감시·감독기능을 강화하는 노력이 수반되어야 한다<sup>23)</sup>. 이는 주민참여예산제도의 발전을 위한 필수조건이라고 할 수 있다.

구체적으로, 지방자치단체는 예산관련 정보를 비롯하여 회계·결산, 재정통계 등 각종 정보를 적시에, 이해하기 쉬운 수준과 방법으로, 충실한 내용을 담아 공개하는 노력을 경주해야 한다. 주민참여예산제도가 재정정보의 공개 부족, 재정성과의 미흡, 주민의 정부 불신 등에서 출발된 사실을 상기한다면 역설적으로 이들을 충실히 개선해 나갈 경우 그 제도적 역할과 범위는 상대적으로 크게 축소될 가능성이 크다.

23) 다만, 우리 사회에서 공적 감시·감독기능과 시민사회의 감시·견제기능은 지속적으로 강화해 나가되, 이들과 주민참여예산제도의 기능은 분리 접근되어야 한다.

집행부와 참여주민 간에 신뢰의 발판을 빠른 시일 내에 구축한 다음 실용적이고 실질적인 인식과 접근을 취하는 것이 주민참여예산제도의 성공 열쇠임을 분명히 인식해야 한다. 다시 강조하지만, 참여예산제도의 성공 여부는 집행부와 주민간에 부단히 의사소통을 확대 발전해 나가는데 있으며, 이를 위해서는 더 많은 예산정보를 적시에, 알기 쉽게 공개함으로써 주민의 궁금증과 불신을 불식시키는 재정투명성의 확보가 관건이다.

주민참여예산제도는 도입 취지가 좋고 발전의 잠재력이 큰 의미 있는 제도임에 틀림이 없다. 그러나 제도가 지향하는 목표와 성과를 충실히 달성하기 위해서는 많은 시간이 소요되고 극복되어야 할 제약 조건들이 적지 않다. 그 이유는 주민참여예산제도가 그를 둘러싼 이해관계자의 인식과 행태와 습관의 변화를 강하게 요구하기 때문이다.

특히, 우리사회가 참여와 협력의 문화적 역량 면에서 취약성을 보이고 있는 점을 인식한다면 주민참여예산제도가 보편적으로 정착되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 현재의 상황을 진단하자면, 제도의 도입목적과 지향하는 바의 타당성에 대하여는 다수가 인정하고 있지만 그것을 어떻게 성취할 것인가에 대한 과정과 전략과 방법론에 있어서는 우리 사회(지방자치단체 포함)가 아직 합의와 공감을 이루지 못하고 있는 상황이라고 표현할 수 있다.

이제 주민참여예산제도가 법적제도로서 새로운 위상을 갖게 된 상황에서 중앙정부와 지방자치단체는 지금부터 적극적으로 나서서 제도의 취지와 특성을 충분히 이해하면서 지역의 실정에 적합한 모델을 정립하고 확고한 실천방안을 강구해야 할 것이다. ☺



## < 참 고 문 헌 >

- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 한국지방재정논집, 제10권 제1호, 2005.
- 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 한국행정논집, 제16권 3호 2004.
- 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료, 2007년도 제2차, 2007.
- 대전광역시, 주민참여예산제도, 2007.
- 박광우, 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 석사학위 논문, 2006.
- 박민정 · 최성락, “주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석”, 한국정책과학학회보, 제13권 제1호, 2009.
- 신두섭, 주민참여예산의 편성방법, PPT 자료, 2010.
- 안성민 · 최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”, 한국행정논집, 제21권 제4호, 2009.
- 이강원, “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론2, 2003.
- 임동욱, “주민참여예산제도의 현실적 한계”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 발제2, 2003.
- 전주상, “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내의 사례 비교분석”, 한국 정당학회보, 2008.
- 최상환, “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”, 한국행정학보, 제44권 제3호, 2010.
- 희망제작소 부설 자치재정연구소, 주민참여예산제, 아직도 철부능선을 오간다, 자치재정월례포럼 자료집, 2007.
- Pinnington, Elizabeth et. al, “Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada”, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 21, No. 3, 2009.
- Sintomer, Yves et. al, “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 32, March, 2008.
- Tanaka, Susan, “Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 2, 2007, OECD.
- Zamboni, Yves, “Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil”, working paper, 2007.