

I. 머리말

주민참여예산제도는 지방정부가 독점적으로 행사해 온 예산편성권을 지역사회와 지역주민들에게 분권화 또는 권한 이양으로 예산편성과정에 해당 지역 주민들이 직접 참여하는 것을 보장하려는 제도이다(곽채기, 2005). 행정안전부에서도 「주민참여예산제 운영조례 모델안」을 마련하여 각 지방자치단체에 통보하여 조례를 제정하도록 권장·유도해 왔으며, 2011년 3월 지방재정법 제39조의 개정으로 주민참여예산제도가 임의 규정에서 강제규정으로 의무화되었다.

이러한 예산편성과정에 시민이 참여하는 주민참여예산제도는 1989년 브라질 Porto Alegre 시를 시작

1) 본 논문은 외국사례의 소개로 Shah(2007)의 저서 Participatory Budgeting에 분석된 내용 및 이호(2011)의 연구 내용을 요약 정리함. 국가마다 저술한 저자의 내용을 본 연구에서는 명기하고 있음. 다만 최근 자료의 부재로 최근 운영상황과는 차이가 있을 수 있음이 본 연구의 한계임.

으로 현재 유럽, 아시아 전역 등 세계도처에서 도입하고 있다. 예산편성과정의 시민참여제도를 도입하는 방식은 지역권별로 나라별로 차이가 있다. 우선 남미국가들은 시정부와 의회간의 견제와 균형이 제대로 작동하지 못할시 시민들의 참여를 통해 효과적인 예산운영을 할 수 있다는 기대를 가지면서 시작되었고, 동유럽과 아시아 국가들의 경우는 개발도상국을 지원하는 세계기구들이 참여예산제도의 도입을 적극적으로 권장한 결과라 생각하며, 서유럽국가들은 불확실성과 복잡한 상황에서 효과적인 참여민주주의의 모형으로 시도될 수 있다는 측면의 결과로 예산편성과정의 주민참여예산제도가 도입되었다(안성민 · 최윤주, 2009).

이러한 배경 하에 본 연구의 목적은 외국의 주민참여예산제의 운영사례를 소개하고 그 시사점을 도출하여 우리나라에 주는 교훈과 성공적 추진전략을 제시함에 있다. 논문의 구성은 제2장은 외국의 주민참여예산제도 사례분석을 위한 개략적인 틀(지침)을 설명한다. 제3장은 국가별 주민참여예산제도를 세계지역별로 균형 있게 배치하여 설명하고 동시에 성공적이라고 평가되는 3개의 대표적인 사례를 소개한다. 끝으로 이러한 외국사례의 교훈과 시사점을 토대로 우리나라의 성공적 추진전략을 제시하고자 한다.

II. 외국의 주민참여예산제도 사례 분석의 틀

1. 개괄

주민참여예산제는 1990년 12개 브라질시에서 최초로 집행되었으며, 2005년까지 전 세계적으로 300개 이상의 도시로 확장되었다. 주민참여예산제는 정부의 비효율성과 부패를 줄이는 잠재력과 투명성을 진작하는데 도움을 준다. 또한 많은 사례에서 참여하는 대부분 시민들이 저소득층 및 낮은 수준의 교육수준을 갖고 있기 때문에, 가난하고 역사적으로 소외된 시민들에게 중요한 공공 의사결정의 장으로 접근 권을 제공한다(Wampler, 2007).

외국의 주민참여예산제 프로그램을 위한 정확하고 성공적인 모델은 없다. 유사한 지침(원칙)과 제도적 장치들이 있는 반면, 각 지방 정부 및 주 정부의 특별한 정치적, 사회적, 경제적 환경에 걸맞게 구

조화되어 왔다.

본 연구에서는 세계 4대 지역 즉 라틴아메리카, 중·동부 유럽, 아시아, 사하라 사막 남부 아프리카의 국가들에 대한 주민참여예산제(Participatory Budgeting: PB)의 운영사례의 교훈과 시사점 및 선진 대표 사례 3가지(브라질, 독일, 스웨덴)를 분석하고 있다. 이러한 분석을 위해 우선 Wampler (2007)의 운영 지침을 소개하고자 한다. 본 연구에서 제시되는 외국사례들이 이러한 지침의 틀을 기초로 운용되고 있기 때문이다.

2. 외국 주민참여예산제도의 운영 지침

이 규칙이 주정부 및 지방정부마다 변화하지만 주민참여예산제의 주요 지침은 다음의 10가지이다. 주민참여예산제의 규칙은 참여 숙의, 사회정의, 적극적인 시민과 같은 특정한 결과를 생산하기 위해 설계되었다. 그러나 새로운 제도와 정책은 종종 의도되지 않은 결과를 낳게 된다. 이러한 지침을 기준으로 주민참여예산제도의 바람직한 결과 및 바람직하지 못한 잠재적인 결과를 정리하면 <표 1>과 같다(Wampler, 2007).

- 지방자치제는 회의 및 자원분배를 위해 지역으로 나누어짐.
- 지방정부지원 회의는 1년 동안 열리며, 다른 예산 현황과 정책결정 주기, 정보배분, 정책 제안, 제안서에 대한 토론, 정책 선택, 대의원 선거, 운영 및 감독 등을 포함함.
- 자원의 배분을 위한 기초로서 제공하기 위해 지방정부가 “삶의 질 지표”를 만들었음. 높은 빈곤율, 밀집 인구, 적은 인프라구조 또는 낮은 정부 서비스를 제공받는 지역이 부유하고 잘 사는 이웃보다 보다 많은 자원의 비율을 받음. 지방자치단체들은 형평성 있는 자원의 배분을 위해 자신의 모델들(예: 농촌형/도시형 등)을 설계함.
- 공공재원과 정책에 대한 공공의 숙의와 협상이 참여자들간 및 참여자와 정부 간에 이루어짐.
- 선출 대표들은 최종 투표 전에 모든 선 승인된 사업 부지를 방문함(Bus caravan of priorities). 대표들도 제안된 사업들의 사회적 필요를 평가하도록 함.
- 선출된 대표들은 모든 최종 사업을 투표함. 투표는 비밀 투표에 의해 이루어질 수 있으며 그 결과는 공공기록의 일부가 될 수 있음.

특 집

주택시장과 지방세 정책

- 지자체 전체 자문위원회 (또는 협의회, 시민위원회)가 선출되어짐. 모든 지역들은 이 자문위원회에 두 명의 대표들을 선출함. 이 조직은 참여예산을 감독하며 최종 예산 추천 함. 자문위원회는 프로그램을 운영/감시 및 감독할 시정부와 정규미팅.
- 참여예산제의 대표들이 당해 연도 예산을 최종 승인한 후 시장은 그것을 시 의회로 송부함. 시의회는 특정한 사업(프로젝트)을 저지할 수 있음.
- 공공사업 및 프로그램에 대한 집행 결과를 상세히 분석한 연말보고서가 발간됨.
- 지역 또는 동네 주민회의가 정책 프로젝트의 설계와 집행을 감시하기 위해 구성됨.

〈표 1〉 주민참여예산제도의 바람직한 결과 및 바람직하지 못한 잠재적인 결과

규칙	바람직한 결과	바람직하지 못한 잠재적인 결과
· 지역 경계 (구획) 설정	· 효율성 · 책임성 · 분권의 개선 · 동일지역내의 자원 경쟁	· 디스트릭트(구) 수준의 미팅은 시전체의 시민사회조직 (CSO) 네트워크의 형성을 제한. 구역 내 소그룹은 프로젝트 확보위한 충분한 구성원을 동원 불가능.
· 회계연도(1년) 기간 동안 연속 회의 진행	· 높은 참여수준은 시민의 권한 부여를 위한 심도 있는 숙의 및 잠재력을 생산	· 동원은 그자체가 자원 확보를 위한 목적이 됨. 사람들이 특정한 정책제안을 위해 유일한 투표목적만으로 미팅에 참여하면, 참여에 신경을 쓰지 않음.
· 삶의 질 지표 작성	· 저소득지역에 자원배분의 증가. 시민들은 각 지역 안에서 경쟁할 때 참여 증가	· 빈곤 이웃은 동일하게 배분되지 않으며, 소규모의 소외(제한적인) 인구들은 혜택을 받지 않을 수 있음. · 잘 조직화된 그룹들이 빈약하게 조직화된 소그룹의 비용(희생)으로 이익을 받게 되며, 이것은 자금을 지원받지 못할 것이라고 느끼는 시민들 간에 참여를 좌절하게 함.
· 우선순위에 대한 지역별 방문(버스 캐러번) 시도	· 제안된 프로젝트에 대한 증가된 결속 및 지식	· 대표들은 니즈를 평가하기 위해 기초 기술이 부족함. 열정적인 호소에 의해 흔들릴 수 있음.
· 선출된 대표들이 최종프로젝트에 투표	· 소수의 프로젝트들은 적격 참여자들이 직접 의사결정에 참여허용	· 과정은 시민들보다도 지역 리더들에 의해 지배될 수 있음.
· 지방자치제 전체의 시민위원회 구성(선출)	· 비효율성 축소, 토론의 질 향상, 어려운 결정을 위해 작은 규모의 시민과 정부 공무원/시의원간 직접협상	· 소그룹 지역사회 리더들이 자기들의 이해관계를 진작시키기 위해, 지지기반에 책임지지 않은 새로운 형태의 정치적 행위자를 만들어 지방정부 공무원들에게 접근할 수 있음.
· 정부가 참여자들에게 상세한 재정 정보를 제공	· 재정 정보에 대한 시민 교육	· 참여자들이 정보를 위해 정부에 의존함.
· 참여예산제를 감시하기 위한 주민(동네) 회의 구성	· 투명성, 책임성	· 참여자들은 정보를 위해 정부에 의존함.

자료: Wampler (2007: 27).

가. 프로젝트 선정

참여예산 1차 회의는 보통 3월부터 6월에 걸쳐 운영되며 정보 분배, 정책에 대한 최초 토론, 선출 대표들의 수 결정 등을 포함한다. 투표율(참가자의 수)은 각 동네로부터 지역회의에 갈 대표들의 수를 결정하기 때문에 주민회의에서 동원은 높다. 최종 투표가 지역회의에서 이루어지기 때문에 동네에서 선출된 많은 대표들이 프로젝트가 선출되도록 할 가능성이 증가된다(〈표 2〉 참조). 주민 및 지역회의는 2시간 정도 지속된다. 참여자들은 정부대표들에게 자기들 관심사항을 명확히 하기 위해 질문 한다. 참여자들은 일반적으로 질문과 말하기를 3분으로 제한된다. 참여자들이 자기지역을 위해 자원의 가능한 수준을 분석하고 제안된 프로젝트에 대해 서로 간에 협상을 시작하기 때문에 우선순위와 프로젝트들에 대한 숙의는 비공식적으로 이루어진다. 시민대표들은 참여에 대한 경비가 지급되지 않는다. 어떤 지자체들은 교통비용을 상쇄하기 위해 버스비를 지급한다.

과정의 2단계(2차)는 정부가 다가 올 회계연도 (또는 2년 마다)에 집행될 정책과 프로젝트를 정의한다(〈표 3〉 참조). 이 단계까지, 참여자들은 충분한 정보를 얻어야 할 것이다. 그들 지역사회의 우선순위를 높이고 지역회의에서 의사결정하기 위해. 특정한 공공사업 프로젝트 및 일반적인 사회적 우선순위의 정의에 대한 최종 결정은 지역회의에서 이루어진다.

자원의 배분은 2가지 기준에 의해서 이루어진다. 하나는 삶의 질 지표이다. 각 지역은 지역의 전반적 필요에 따라 예산의 구체적인 비율을 받는다. 부유지역은 빈곤지역보다 덜 받는다. 목표는 가능한 제한적인 자원들이 가장 빈곤한 동네 및 가장 취약한 인구지역에 지출되는 것을 확인하다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

〈표 2〉 참여예산과정 제1차 기간 동안 정부와 참여자의 역할 (3-6월)

정부의 역할	참여자(주민)의 역할
<ul style="list-style-type: none"> · 구역 및 하위 구역 경계 확정 · 삶의 질 지표 작성 · 재정 정보 분배 · 시민 승인 프로젝트 준비 	<p>〈지역 회의〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시민 동원 · 역량 구축 회의 개최 · 재정정보 분석 · 가용 자원의 예비 토론 개최 <p>〈주민 회의: 동네미팅〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지자체에 대한 우선순위 토론 · 특정한 공공사업 토론 · 공공사업 사전 설정

자료: Wampler (2007: 29).

〈표 3〉 참여예산과정 제2차 기간 동안 정부와 참여자의 역할 (7-11월)

정부의 역할	참여자(주민)의 역할
<ul style="list-style-type: none"> · 제안된 프로젝트에 대한 최초 비용 추정 초안 작성 · 각 구역에 정보배분 및 우선순위 조정 · 투표 감독 · 지자체 예산 위원회 감독 	<p>〈지역 회의〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 제안된 정책/공공사업 토론 · 제안된 공공사업 프로젝트 방문 · 집행되어야 할 정책 및 공공사업 투표 · 지자체예산위원회 구성을 위해 각 지역으로부터 2명의 대표 선출 <p>〈주민 회의: 동네미팅〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 프로젝트 및 정책을 대신해 시민동원 지속 · 감독(조정)위원회 선출 및 기술계획 승인

자료: Wampler (2007: 30)

지역 내 동원과 숙고 과정이 자원배분의 2번째 기준이다. 조직화된 그룹들은 경쟁하고 동원하고, 협상하며, 그들 자신의 지역 내에서 이용가능한 자원에 대해 숙고한다. 모든 프로젝트들을 지원해줄 수 없기 때문에, 그룹들은 특별한 프로젝트를 촉진하기 위해 연대(제휴)를 형성한다. 참여자들은 개인적으로 필요수준을 평가하기 위해 제안된 프로젝트의 부지를 방문해야 하기 때문이다.

나. 프로젝트 집행

대부분의 관심이 정책선택에 초점을 둔 후, 참여예산제의 중요한 양상은 선택된 프로젝트에 대한 집행이다. 집행은 진행과정이다. 어떤 프로젝트들은 다음해에 집행되어질 수 있으며 대형 프로젝트는 집행에 여러 해 걸릴 수 있다.

성공적인 참여예산제 프로그램과 관련된 중요한 개혁 중 하나는 참여예산 프로젝트들이 규정화된 관료적 과정을 통해 집행된다. 관료제하의 행정절차에 따르며, 정치인의 직접 간섭을 대체한다. 이전에 설정된 기준에 따라 정책이 집행중임을 확인하도록 참여자들은 감독위원회(운영회의)에 참여하지 만 그 역할은 이러한 과정에서 감소된다.

다. 주민참여예산제 프로그램의 형태

주민참여예산제 프로그램은 2가지 주요 트랙을 갖고 있다. 한 가지 트랙은 참여예산 공공사업은 특정한 공공사업 프로젝트이다. 특정한 도로포장서부터 어린이집 센터 설립 등이다. 이 트랙은 시민의 관심들 중 가장 관심 있는 부분으로 특정한 프로젝트에 대한 자원 분배를 포함한다.

두 번째 트랙 “참여예산 주제/테마”는 일반적 지출정책에 초점을 둔다. 이러한 정책은 건강의료 프로그램과 같은 특정한 형태에 지출을 증가하는 일반적 추세에 초점을 둔다.

① 공공사업 프로그램

대부분의 참여예산 프로그램은 처음에 공공사업들에 초점을 둔다. 왜 정부가 처음에 특정한 프로젝트들에 대한 시간과 에너지를 전념하는 이유가 있다. 첫째, 특정한 공공사업에 초점을 두는 것은 참여와 결과 간에 직접적인 연계를 설정한다. 참여자들이 특정한 프로젝트를 선택할 경우는 정부가 그것을 집행할 것이라는 기대감이 형성된다. 둘째, 특정한 공공사업에 대한 초점은 지역사회가 자기들 자신의 개발에 대한 노력을 의미한다. 셋째, 지방정부들은 종종 소규모 사회기반시설 프로젝트(주택)에 대한 책임이 있다. 넷째, 특정한 공공사업은 참여자들이 지방정부가 실제로 갖고 있는 권한과 책임에 대한 이해를 얻도록 한다.

② 주제 프로그램

참여예산 주제/테마의 목적은 시민들이 지자체 정부의 일반적인 우선순위 사업(정책)들을 수립하도록 함으로써 정책결정과정을 좀 더 민주화하도록 한다. 이것은 참여자들에게 그들 지역에 특정한 문제

특 집

주택시장과 지방세 정책

에 집중하기보다는 도시 전체를 분석하고 이해하도록 한다. 이러한 과정은 참여예산제의 더 큰 권한 부여 또는 시민학교 구성요소의 한 부분이다. 시민들은 참여예산에서 광범위한 사회변화를 계획하고 일하도록 촉진한다.

참여예산 주제 회의는 참여자들이 공공 정책을 위해 폭넓은 우선순위를 정한다. 이 과정의 첫 단계는 정부가 현 정책과 지출 우선순위에 대한 상세한 정보를 제공해야 한다. 두 번째 단계는 지속적인 토론이며 그 토론과정에서 시민들은 정부의 우선순위를 평가한다. 마지막 단계는 참여자들에 의한 우선 순위 배치이다.

Ⅲ. 외국의 주민참여예산제도 사례와 교훈

1. Latin America²⁾

가. 개괄

Latin America의 볼리비아, 브라질, 과테말라, 니카라과, 페루에서의 중앙정부 및 지방정부의 주민참여예산제도의 경험들을 비교한다. 특히 브라질 외의 14개 시정부의 사례연구 및 교훈이 무엇인지를 제시하고 있다.

주민참여예산제에 대한 문헌 상당수가 1989년에 처음으로 도입한 브라질 Porto Alegre시에 크레딧을 준다. 노동자당은 Porto Alegre시와 그 당이 승리한 36시중에서 몇몇에서 시민예산의회(citizen budget councils)를 가지고 실험했다. 주민참여예산제의 설계는 지역협의회 및 노동자 당 시행정에 의해 개발되었다. 라틴아메리카 도시들은 1996년 이후 주민참여예산제를 도입하기 시작했다. UN Habitat II 회의에서 Porto Alegre 주민참여예산제도가 도시 거버넌스 42개 모범사례들 중의 하나로 인정하였다.

2) 본 절은 Goldfrank(2007)의 라틴아메리카 주민참여예산제도에 대한 분석을 요약한 것임.

주민참여예산제 실험의 성공과 실패를 설명하기 위해 학자들은 잠재적인 중요한 설계 특징과 전제 조건을 제안한다. 대부분 학자들은 정치적 의지, 충분한 자원, 정치적 분권, 기존 사회조직을 성공적인 주민참여예산제도의 필요조건으로 강조한다. 다른 조건들은 도움이 될 수 있지만 전제조건은 아니다. 예를 들면, 사회자본, 관료적 역량, 작은 도시(규모), 법적 기초 등이다.

주민참여예산 제도설계에 대한 특징들 중 주민참여예산제를 조장하거나 약하게 하는 특징에 대한 합의는 쉽다. 토론되어 온 주요 특징들은 숙의(토론), 집중적 감독, 접근 규칙 및 정보, 단기 vs. 장기계획에 대한 초점, 비공식적 vs. 공식적 구조 등이다.

나. 국가별 중앙정부 차원의 주민참여예산제도 장치

라틴아메리카 국가들(Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Peru)의 예산과정에서 시민참여 확장을 설계 특징, 전제 조건 및 전략적 목표 면에서 점검할 수 있다. 개별적인 국가별 검토에 앞서 이 3가지 기준에 기초한 비교를 지역적으로 주도된 브라질을 가지고 검토할 수 있다.

첫째, 5개국들은 지방자치제 집행부가 직접 선출된다는 의미에서 정치적으로 분권화되었다. 그러나 브라질과 페루에서는 지역 지사들(주 및 지방수준)이 선출되나, 볼리비아, 과테말라 및 니카라과에서는 임명된다.

둘째, 브라질은 국가의 법 규정이 주민참여예산제를 요구하지 않는다. 그 결과 그 제도가 존재하는 수백 개의 도시의 시장들이 국가법에 의해 운영되는 국가들의 시장들보다 시민참여에 대해 더 열정적이다. 브라질은 다른 국가들보다도 더 부유하고 재정적으로 분권화되었기 때문에 지방정부들은 일반적으로 지출을 위한 더 많은 세입을 갖고 있다. 또한 다른 국가들보다도 함께 일할 수 있는 시민 사회조직들을 더 많이 보유하고 있다. 브라질 이외 다른 4개 국가들은 국가법에서 지방도시 예산에 기여하고 집행을 감독할 책임을 위해 발전 및 감독 위원회를 요구한다. 다른 두 가지 전제조건들 즉 관료의 역할과 소규모 도시와 관련해, 라틴 아메리카 지자체 공무원들은 효율성 평판이 낮지만, 다양한 지역 시민 활동에서 참여율이 낮은 경향이 있는 대규모 도시들은 역시 많은 전문적인 관료들을 갖는 경향이 있다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

브라질의 주민참여예산제에 대한 제도적 설계는 다른 국가들과는 몇 가지 중요한 점에서 차별화된다. 첫째, 브라질 프로그램은 당면한 긴급한 필요사항에 더 많은 초점을 둔다. 다른 4개 국가의 참여예산과정은 장기 지자체 발전계획에 초점을 맞춘다. 둘째, 브라질은 주민참여예산제가 일반적으로 공식적으로 덜 구조화되고 있다. 조직대표들보다도 개인들이 더 참여한다. 브라질 이외의 국가들은 주민참여예산제가 지자체 규정, 조례, 법 또는 헌법에 의해 규제화 및 제도화되고 있다.

셋째, 브라질의 주민참여예산제는 다른 국가들보다 더 심사숙고적이다. 지역사회 집회들은 1년 단위로 투자 우선순위를 토론하고 결정한다. 이러한 집회에서 선출된 대표들의 지역별 분야별 포럼 및 지자체 위원회 대표들이 예산안이 지방의회 심의를 받기 위해 송부하기 전에 시공무원들과 예산세부사항들을 협상하기 위해 1년 동안 만난다. 다른 4개 국가들은 이러한 숙의과정을 인식하기가 어렵다. 볼리비아, 과테말라, 니카라과 법들은 발전위원회에 대해 좀 더 자문 역할을 제안한다. 페루 참여예산법은 참여예산조정위원회 구성원들의 60%를 정부 공무원으로 구성하도록 규정하고 있다. 또한 과테말라 및 니카라과 발전위원회 구성원 중 약 50%가 정부 공무원들이다.

넷째, 브라질 지방자치단체들은 다른 국가들보다 정보를 더욱 잘 전달한다. 왜냐하면 규정집과 팜플릿을 인쇄하고 분배하고 미팅 시간과 장소를 광고하도록 할 자원이 많다. Porto Alegre 시 버스에서는 신문 및 정부정책 TV 프로그램에 광고된 참여예산 회의를 알리는 이동식 달력을 서비스한다. 빈곤 지자체에도 정보 접근이 이루어진다. 예를 들면, 빈곤지역인 브라질 Icapui 어촌에도 시장은 자기 집 양벽에 세입 및 세출에 대한 월별 예산 숫자를 페인트로 알린다.

① Bolivia

국가 수준에서 설계된 제도들은 지역조건에 기초해, 지역 기관들에 의해 수정되거나 거절되었다. 대통령 Gonzalo Sanchez는 분권화 조치 및 1994년 대중참여법(PPL: Popular Participation Law)들을 도입했다. 그 이후 시민참여의 경험은 볼리비아 하위(지방)정부에서 혼용되었다.

볼리비아 참여제도에 대한 대부분 관찰자들은 농촌 지역사회의 생활수준들이 개선되었지만, 참여제도의 설계와 집행의 미흡함을 지적한다. PPL을 집행하기 위한 대통령의 동기는 부처수준의 중앙정

부의 힘을 분산시키려는 의도이다. PPL은 노동조합, 전통적인 시민위원회를 무시하고 지방의회에서 당 대표들을 위한 경쟁자를 조성하였다. PPL은 강한 전통적인 조직들과 함께 작고, 동질적이고, 토착적인 지역공동체에서 가장 효과적으로 기능하였다. 많은 지자체에서 그 법의 반대자들은 신규 참여제도를 반대하고, 연기하고, 무산시키려 했다. 법에 지역사회 요구를 듣기 위해 워크숍과 상담을 가져야 한다고 규정되고 있지만 327개 지자체에 걸쳐 조직적, 체계적 또는 민주적으로 그러한 기제가 작동하지 않았다. 정치적 정당들도 연고주의 등으로 양분되었다.

② Guatemala

과테말라는 정치적으로 분권화와 참여 법을 동반했지만 5가지 국가 중에서도 주민참여예산제도에 대해 가장 낮은 성공을 보였다. 과테말라 주민참여예산제 실패의 가장 중요한 이유는 시민들과 권한을 공유하는 것에 대한 시장 공약의 부족이다. 1999년 이래 모든 시장의 30~50%가 과테말라 공화 전선(GRF, 군사정권 전신)의 출신으로 참여에 대한 이념에 약속하지 않았다. 지역사회 위원회는 일반적으로 공공 회의에서 선출된 대표들로 구성되지 않았다. 지역에 기반을 둔 시장의 지자체 및 초당파(공평한) 시민위원회가 주민참여예산제에 좀 더 확약 적이었다(Quetzaltenango시). 그래서 과테말라의 주민참여예산제의 미래 성공은 시민위원회의 인기에 달려있다.

③ Nicaragua

1990년대 말 니카라과의 주민참여예산제 도입 개혁은 처음에는 우호적인 영역으로 출발되었다. 수도의 시장이었던 신임대통령 Aleman은 1997년, 2000년 및 2001년에 분권화 및 참여 개혁을 도입하였다. 법은 지자체로 하여금 타운 홀 미팅과 동네 및 지역사회 발전위원회를 통하여 예산과정에 시민들과의 상담을 의무화했다. 그러나 실질적으로는 의사결정 권력을 공유하고, 국제적 기금을 투명하게 사용하고, 개혁을 집행할 주요한 정치적 지도자들의 의지는 의문시되었다.

법 개혁은 많은 문제점이 있었다. 첫째, 법은 양당제도의 우월권을 강화하는 조치들을 포함했다. 둘째, 적절한 재원이 수반되지 않았다. 1997년과 2003년간에 중앙정부는 중앙정부 예산의 1%에 해당하는 예산만 교부한다. 과테말라처럼, 니카라과에서 성공적인 참여예산제의 실패는 과잉규정이다. 참

특 집

주택시장과 지방세 정책

여를 요구하는 법이 가치 있는 것처럼 보인 반면, 타운 홀 미팅에 참석과 대화가 상시적이거나 광범위하지 못했다. 발전위원회는 시장에 의해 소집되며, 그 결과 종종 배타적이며, 단지 시장의 사회적 연대를 선호했다.

④ Peru

페루의 주민참여예산제는 2003년 국가정책으로서의 법제정 이전에 지방정부들이 집행하여 왔지만 아직 초기이다. 이 법은 모든 지역 및 지방정부들이 조정위원회 및 공공 협의회를 통해 발전계획과 예산의 결정, 토론, 협력에 시민참여를 촉진시키도록 했다.

다른 국가들처럼 페루는 주민참여예산제 톱다운 모델을 공유한 반면, 법 설계자들은 지역경험을 고려하였다. 관련 시민참여법은 통과하지 못했으며, 반대 저항과 함께 정부는 지방당국에 의석수 60%를 할당하는 타협 혼합법을 2003년 중반에 통과시켰다.

주민참여예산제도 첫 2년은 참여, 투명성, 효과적인 계획, 공공 사회기반시설 및 서비스 공급 개선들을 촉진하는데 성공적이지 못했다. 많은 문제들이 주민참여예산제를 약화시켰다. 예들 들면, 설계 문 제에서 반대파에 의한 저항과 조작, 불충분한 자원, 시민사회 주도력의 취약 등이 있다.

볼리비아와는 달리, 유명 사회 조직의 톱다운 식 개입을 막기 위해 법적으로 등록된 사회조직(적어도 3년 경험한)이 지역이나 지방 위원회 선거에 참여한다. 실질적으로 빈곤층을 대변하는 많은 사회조직들이 법적 위치가 취약해 제외되었다. 시민사회대표들이 조정위원회의 40% 좌석만 갖고 있으며, 그들 중 1/3이 산업계 대표이고 빈곤층 참여자들은 축소되었다.

참여법은 중앙부처(경제재정부)의 지침에 반한다. 부처 지침은 개인들이 참여하는 것을 허락하고 조정위원의 중요성을 줄이는 것이다. 이러한 모순은 혼란을 자아냈으며, 국가적으로 참여예산제를 입법화한 다른 국가들처럼 많은 지방 및 지역 리더들은 규칙을 무시하기도 했다.

페루에서 한 가지 긍정적인 점은 경제재정부가 매해 참여예산제 지침을 수정하였다. 새로운 지침은

법적인 규범보다는 지침이며 지방의 적응을 허락했다.

다. 라틴아메리카 국가들의 지방정부 사례들

주민참여예산제도에 대한 국가의 성과는 기대치에 미치지 않지만 많은 수의 괄목할만한 성공적인 지방정부사례들이 있다. 성공사례들 중 페루의 Ilo 및 Villa El Salvador 시의 경우 주민참여예산제가 지역적으로 시작되고, 지역참여 전통의 강한 시민협의회가 활성화된다면 성공의 가능성이 예견되었다. 볼리비아의 Curahuara de Carangas 시 및 페루의 Huaccana 시도 예외는 아니다. Curahuara de Carangas 시의 경우 주민참여예산제는 극도로 빈곤한 마을에서 전통적 토착조직을 강화할 뿐만 아니라 여성 참여, 광범위한 토착 운동, 장기 지속가능한 발전 등에 초점을 맞추도록 도움을 주었다. 페루의 Huaccana 시에서도 매우 제한된 자원에도 불구하고 Quechua 시장은 주민참여예산제에 높은 참여율을 자극하였다.

Goldfrank(2007)는 전제조건, 제도적 설계, 정치적 경쟁성 등을 기초로 4개국 14개시의 주민참여예산제를 비교한다. 자료의 정확성의 변화로 인한 개략적인 분류이다(〈표 4〉 참조).

성공적인 주민참여예산제는 다양한 조건하에서 발생했다. 매우 높은 수준의 성공적인 참여예산제도는 자원의 최소이고, 경쟁 정당으로부터 반대가 상대적으로 강하고, 외부 NGO들이 아무 역할을 하지 않는 경우에도 발생했다. 예를 들면 특별히 상당히 높은 수준의 자원, 약한 반대, 상위 수준의 사회 자본, 매우 강한 NGO 존재 및 급진(좌익) 적, 토착적, 노동조합 배경인 시장 등이다. 사회자본 수준은 연대 및 자치회의 수에 기초해 분류된다. 페루의 Huaccana 시의 경우 약한 정도의 사회 자본으로 분류된다. Tarabuco 및 Limatambo 시의 경우 상위보다는 오히려 중간+로 평가된다. 왜냐 하면, 각각은 오랜 농민조직의 전통을 갖고 있을 망정, 토착 농민과 비토착 인간의 증오의 전통이 지속되기 때문이다.

페루의 높은 성공은 상대적으로 낮은 성공의 과테말라와 대조된다. 이러한 표본들은 대표성이 결여되지만 두 가지 관련된 이슈에서 나타난다. 페루의 높은 성공적 경험은 지방의 주도적인 노력 때문이다. 이러한 노력들은 국가 참여법이 통과되기 전에 시작되었다. 대조적으로 과테말라의 경험은 국가의 법을 따랐으며 2003년에 시작되었다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

제도설계의 주요 변수와 여러 가지 성공대안들을 비교하면 다음 <표 5>와 같다. 구조의 공식성은 참여예산 과정이 개별 시민들에게 어떻게 공개되는지, 그리고 그것이 기존조직과 지역 기관들에게 특권을 주는 정도를 언급한다. 두 가지 사례(볼리비아 Tarabuco 및 니카라과 Nandaime)는 배타적으로 기존 조직과 기관들에게 의존하는 공식적 구조를 갖고 있는 것으로 평가되었다. 공식적(-)으로 분류되는 사례들은 개인들이 참여하는 공간을 포함했다.

<표 4> 볼리비아, 과테말라, 니카라과, 페루 국가들의 사례 대상 지방정부 특성들

성공수준/위치	인구	인종/민족	재정자원 수준	여당 (재임당시)	야당	사회자본수준	NGO 존재
〈상위 수준 성공〉							
Curahuara de Carangas,(볼리비아)	5,197	Aymara	상위	토착인	-	강	최강
Huaccana(페루)	11,289	Quechua	하위	토착인	-	약+	최강
Ilo (페루)	60,053	혼합(Mixed)	상위	급진(좌익)	약	강	약
Limatambo (페루)	9,264	Quechua	하위	토착/급진	중+	중+	-
Santo Domingo(페루)	10,209	Quechua/혼합	중위	농민 조합	-	강	강
Villa El Salvador(페루)	344,657	혼합	최하위	급진(좌익)	약	강	강
〈중위 수준 성공〉							
El Alto (볼리비아)	632,372	Aymara/혼합	중위?	중도	중	중	약
Tarabuco (볼리비아)	20,000	Quechua	중위	농민 조합	강	중+	중
Esteli (니카라과)	110,000	혼합	하위	급진(좌익)	약	중	강
Santo Tomas (니카라과)	19,778	혼합	하위	보수(우익)	약?	약	약
Independencia (페루)	210,807	혼합	최하위	중도	약?	중	약
〈하위 수준 성공〉							
La Union (과테말라)	24,213	Ladino	하위	중도	중	약	약?
Panajachel (과테말라)	10,919	Maya/혼합	중위	비정당 시민위원회	중	약	약?
Nandaime (니카라과)	38,800	혼합	최하위	보수(우익)	약	약	강

자료: Goldfrank(2007: 113), 2002-2004 자료.

비공식적으로 분류된 지자체들(La Union, Huaccana, Ilo, Villa El Salvador)은 기존 그룹들에게 특권을 부여하지 않는 공개적인 공공 과정들을 가졌다. 의사결정 권한은 참여자들이 토론하고 지출 우선순위를 결정하는지, 예산의 어느 정도가 이런 결정에 의해서 영향을 받는지, 당국 기관들이 이러한 결정을 존중하는지를 언급한다. 참여율은 참여하는 개인들의 수 및 대표들을 통해 참여하는 조직의 수를 포함한다.

〈표 5〉는 참여예산제도가 덜 공식화되고 더 숙고적인 사례의 경우 성과가 더 좋다는 주장에 대한 어느 정도의 지지를 보여준다. 두 개의 순수한 참여예산제의 공식적 사례(볼리비아의 Tarabuco 및 니카라과의 Nandaime)에서 성과는 미흡하다. Tarabuco에서 부패와 특권의 상존에 대한 주장이 있었다. 서비스에 대한 질은 개선되지 않았다. Nandaime에서는 경비 지출 배분을 결정하는 것에 대한 기준이 불투명하며, 극심한 도시 편견이 지속된다. 인구의 50% 정도가 도시지역에 거주하며, 상대적으로 좋은 기초서비스가 제공되고, 지자체 투자의 89%가 도시에서 이루어졌다.

페루와 볼리비아 Curahuara de Carangas의 경우 낮은 공식적 구조, 참여자들의 높은 의사결정력, 높은 참여율, 재분배적 정책, 투명한 정부의 결실을 가져 왔다.

라. 교훈 및 시사점

라틴 아메리카 국가별 사례연구(Goldfrank, 2007)는 자료의 정확성, 형태, 질이 변화하고, 무작위로 선택되지 않았으며, 경험이 1-2년만 지속되었기 때문에 일반화되기 보다는 시론적 예비 고찰이다. 그럼에도 불구하고 주민참여예산제의 미래방향을 위해 여러 가지 교훈과 시사점을 제시하고 있다.

〈표 5〉 주민참여예산제에 대한 제도적 설계 및 성공 측정치의 주요 특성

국별/지방자치제	구조의 공식성	의사결정권력	참여율	서비스 확장/ 재분배	투명성
(Bolivia)					
Curahuara de Carangas	공식-	상	상	상	상
El Alto	공식-	중	상	약간	개선
Tarabuco	공식	중	상	약간	하

특 집

주택시장과 지방세 정책

국별/지방자치제	구조의 공식성	의사결정권력	참여율	서비스 확장/ 재분배	투명성
〈Guatemala〉					
La Union	비공식	중	하?	약간	개선
Panajachel	공식-	중	하?	약간	개선
〈Nicaragua〉					
Estelí	공식-	중	상	약간	개선
Nandaime	공식-	하	하/중?	하	하
Santo Tomás	공식-	중	상?	약간	개선
〈Peru〉					
Huaccana	비공식	상	최상	상	상
Ilo	비공식	상	최상	상	상
Independencia	공식-	상	중	약간	개선
Limatambo	비공식	상	상	상	상
Santo Domingo	공식-	상	상	상	상
Villa El Salvador	비공식	중	최상	상	상

자료: Goldfrank(2007: 115), 2002-2004 자료.

첫째, 주민참여예산제에 대한 중앙정부 차원의 법적인 장치가 시민참여, 재정투명성, 효과적인 지자체 정부를 촉진시키는데 있어서 폭넓은 지방의 성공을 유발하지 못하고 있다. 그러한 이유는 부분적으로 국가의 법 설계자들이 다른 목적을 갖고 있으며, 또한 주민참여예산제를 싫어하는 시장 또는 반대 정당, 지자체 정부의 취약한 재정적·행정적 능력, 분열된 갈등의 시민협의회 등을 포함한 지역의 장애물 때문이다.

둘째, 문제점이 있지만 주민참여예산제는 작은 규모의 가난에 시달리는 토착의 시골 마을에서부터 큰 도시에 이르기까지 몇몇 다양한 지역에서 다민족 주민들과 함께 성공적이었다. 좀 더 사려 깊은 주민참여예산제도의 필요 또는 충분조건들이 향후 연구에서 요구되는 반면, 성공여부는 이러한 다양한 요인(조건)들과의 조합과 상관관계가 있다.

셋째, 주민참여예산제가 어떤 면에서 성공적인 지역에서 조차, 자기 지역의 빈곤(소득 빈곤)을 획기적으로 줄이지는 않는다. 빈곤을 줄이기 위해서는 주민참여예산제의 근본적인 원칙들(투명성, 직접 참여, 빈곤계층을 향한 분배)이 중앙정부 수준 및 국제관계 제도에도 적용될 필요성이 있다. 넷째, 주

민참여예산제를 둘러싼 이념적 경쟁은 지속될 것이다. 한편 진보적인 국제 개발기구들이 주민참여예산제를 더 강조하고 광범위하게 촉진한다. 끝으로, 지역수준에서 성공적인 주민참여예산제의 미래 기회를 강화하기 위해 당초의 원리가 국가 및 국제적 거버넌스의 높은 수준에 적용되어야 할 것이다.

2. Central and Eastern Europe³⁾

가. 개괄

1990년 초반까지 대부분의 중·동 유럽의 국가들은 지방정부에 재량권이 없는 중앙집권적이었다. 시민들은 정부가 제공하는 재화나 서비스에 대한 수준과 질에 대해 아무런 통제권이 없었다. 이것이 지방정부 환경과, 국가나 서비스 공급에 대해 시민 태도, 조직화된 시민사회 규모·성격·깊이에 영향을 미쳤다.

이 지역의 주민참여예산제는 다음 조건들의 맥락에서 운영되고 있다.

- 시민들은 역사적으로 영향을 미치는 결정과는 소외되었으며, 집합적 행위에 불신하고 또한 공공 서비스에 수동적임.
- 정당 및 시민사회조직과 같은 집합적 형태의 정치 및 사회 조직은 비교적 새롭음.
- 지방정부간 재정관계 시스템은 아직 발전 중이며, 그 역할과 책임은 지역 수준에서 약하고 애매모호하게 할당됨.
- 지방정부의 세출 책임은 세입능력과 일치 되지 않음.
- 시민들은 지방서비스에 불만족하나 지방서비스 체계에 영향을 미칠 수 있다고 믿지 않음.

이 지역의 참여예산의 사례는 5가지 즉 정보 생성, 정보공유, 상담/협의, 공동의사결정, 이해관계인에 의한 계획과 통제의 분류 속에서 설명되고 있다. 정보 공유의 사례들은 러시아 연방의 Tsentr Strategiya 활동, 우크라이나의 People's Voice Project(PVP)이다. 정보공유, 상담, 공동 의사결정의

3) 본 절은 Folscher(2007)의 중·동 유럽의 주민참여예산제도에 대한 분석을 요약한 것임.

특 집

주택시장과 지방세 정책

사례들은 아르메니아의 Participatory Urban Assessment(PUA), 폴란드 Zwolen의 Capital Investment Cards(CIC)이다. 자문그룹, 단체 및 위원회 사례들은 알바니아의 Participatory Budgeting Council, 루마니아 Brazov의 Citizen Advisory Groups(CAG)이다. 공공회의 및 예산 공청회 사례들은 불가리아 Svishtov의 Capital Investment Planning(CIP), 우크라이나 Krmyanets-Podilski의 Public Budget Hearings(PBH)이다. 끝으로 이해관계인에 의한 계획과 통제의 사례로 러시아 Maikop Rayon의 Village Responsibility for Finances(VRF), 러시아 Zoozerie 의 Community Solutions to Problems(CSP)이다.

나. 교훈 및 시사점

거의 예외 없이 개발기구 및 국제 NGO들이 중앙 및 동부 유럽의 주민참여예산제 기제의 창시자들이었다. 주민참여예산제 발의가 지역행위에서 유래되었지만, 국제조직들이 주요 조직들에게 자금을 지원했으며, 세계적인 시민사회조직(CSO)들의 네트워크들과의 접촉은 지역 행동을 앞섰다.

지방 정부 자율성 및 자원의 이용가능성, 시민조직 및 이해관계, 성숙된 정당조직들은 종종 성공적인 주민참여예산제의 선결조건으로 본다. 유럽사례에 대한 다음의 주요 쟁점들이 주민참여예산 기제들의 가치를 평가할 때 사용된다. 예를 들면, 주민참여예산제 발의가 정부 의사결정에 참여하기 위해 시민의 질 개선, 시민의 역량 개선, 참여를 위한 공공의 장 확장, 지방정부의 효과성 개선, 공공서비스의 투자와 질 향상, 형평적인 투자 여부, 국가변화 촉진 및 좋은 거버넌스 체계 구축의 원동력 제공 여부 등이다.

모든 사례에서 참여기제의 도입이 참여를 높였다. 그러나 참여의 성격이 지속가능성을 확인하기에는 명확하지 않다. 만일 참여가 진정한 변화를 가져오지 않는다면 미래의 참여를 좌절시키게 된다.

유럽의 사례로부터 다음 결론을 추론할 수 있다.

- ① 참여 이니셔티브는 참여의 기회를 조성한다. 그러나 지속적인 이해관계를 보장하기 위해 참여의 질이 충분한지 또한 참여가 충분히 광범위한 기초를 제공하는지에 대한 질문은 계속 남는다.
- ② 주민참여예산 발의안은 시민과 정부 간에 장벽을 허물 수 있으며 상호 이해와 소통을 개선한다.

- ③ 주민참여예산 이니셔티브는 지역 시민사회조직을 강화한다. 장기에 걸쳐 지역 거버넌스를 개선할 수 있다. 그러나 의사결정에 접근하고 지방정부와 함께 동반자 관계를 구축하는 조직들이 스스로 지방정부의 팔이 되지 않는다는 것은 확실하지 않다.
- ④ 주민참여예산 프로젝트들은 보다 더 적절한 사회기반시설과 서비스에 자원을 배분할 수 있다.
- ⑤ 주민참여예산 프로젝트들은 지역발전을 위한 추가적인 세입을 증가할 수 있다.

이러한 혜택들은 자동적으로 발생하지 않는다. 어떤 조건들은 효과적인 참여를 제공한다. NGO, 지방정부, 개발 사업단(개발기구)들은 이러한 조건들이 주민참여예산제 도입 전에 확립되도록 할 필요가 있다.

중·동 유럽의 사례의 교훈은 다음과 같다(〈표 6〉 참조).

- ① 좋은 정보는 좋은 결과를 야기한다. 시민 참여를 위한 정보의 접근은 참여의 자명한 이치이다. 유럽사례들의 경우 좋은 정보는 참여에 앞서고 그것의 효과를 증가시킨다(Bulgaria 사례; Ukraine의 Teronopil 및 Ivano-Frankivsk 시).
- ② 단수 참여 기제는 복수 참여기제의 혼합보다 덜 효과적이다. 예산공청회와 정보생성 활동의 조합이 지방정부의 시민 투입 무시를 어렵게 한다. 그 결과 시민들에게 참여의 기회를 준다. 예산 공청회의 연장으로서의 시민자문그룹 준비는 시민자문그룹 구성원들의 최소한의 책임성을 갖게 할 수 있다. 협의/상담(consultation)도 중요하다.
- ③ 이해관계인에 대한 인식제고와 교육이 필요하다. 모든 사례들이 시민과 지방정부 공무원들의 인식을 제고할 필요성을 언급하고 있다.
- ④ 유인구조가 중요하다. 시민들은 스스로의 노력으로부터 발생하는 어느 정도의 결과가 기대된다면 예산과정에서 참여한다. 실질적인 참여와 결과가 이루어진 사례 즉 Bulgaria의 Svishtov의 경우 이러한 규칙의 일부가 설정되었다.
- ⑤ 참여와 의사결정을 위한 명확한 규칙들이 요구된다. 성공적인 모든 사례들은 처음부터 참여의 규칙에 대한 명확한 규정 표현 기준을 더 많이 포함한다. 예를 들면 Poland의 Zwolen의 경우 지방의회가 그 규칙에 동의하고 협의과정이 시작되기 전에 그것을 공표했다. 이러한 규칙들은 누가 참여이벤트

특 집

주택시장과 지방세 정책

를 시작할 수 있으며, 어떻게, 다른 행위자들의 역할과 책임은 무엇이며, 어떻게 정보가 의사결정의 결과에 대응할 필요가 있는가, 그리고 협의 과정에 따르는 우선순위들 간의 선정에 대한 기준은 무엇인지에 대한 것들이다. 참여과정에 대한 시간 틀도 결정되어 공표할 필요가 있다.

- ⑥ 파트너십이 더욱 효과적인 합의에 기여한다. 지방정부와 핵심 시민사회조직(CSO)간에 동반자 관계는 참여를 작동하게 한다. 많은 유럽사례의 경우 특히 예산공청회와 공공 미팅을 주요 참여기재로 사용하는 사례에서 제도적 장치 자체가 동반적 관계를 요구한다. 지방정부 참여가 낮은 Armenia의 참여 평가와 같은 사례에서는 지방공무원들에 의한 불신이 주민참여예산 이니셔티브의 효과성을 제한했다.
- ⑦ 지역은 실행함으로써 배운다. 행동에 의한 학습은 실질적인 편익이 참여로부터 나오고, 주민참여예산 이니셔티브가 지속되는 곳에서만 발생할 수 있다. CSO로부터 나오는 자금지원에 의존하는 참여 활동의 지속가능성은 아직 의문시 된다.
- ⑧ 지역리더십에 의한 소유권은 대단히 중요하다. 성공은 지방정부 및 시민사회 조직자에 의한 강한 지역 리더십을 요구한다(진보적인 시장의 이니셔티브).
- ⑨ 선도 CSO 및 지역 정부 공무원들은 특정한 기술을 필요로 한다. 그들은 소통, 갈등관리, 기술적 예산에 능숙해야 한다.
- ⑩ PR 홍보 캠페인과 미디어 참여가 매우 중요하다. 모든 사례에서, 지방정부 또는 CSO들은 이니셔티브(사업계획안)에 대해 시민에게 알릴 필요성을 확인하게 되었으며, 참여 유도과 그 과정의 결과를 발표하기 위해 미디어를 사용했다.
- ⑪ 지방 NGO에 의한 연합 형성은 이니셔티브를 강화한다. Strategiya 이니셔티브, 시민발언 프로젝트(PVP) 및 다른 Ukraine 이니셔티브들에서 참여 이니셔티브들은 지역 NGO들과의 연합형성을 신뢰했다. Ukraine의 Ivano-Frankivsk에서 지역 아카데미 공동체가 시민 우선순위에 대한 서베이를 수행했으며, 지방정부가 무시하기 매우 어려운 신뢰할 만한 타당한 정보를 제공했다.
- ⑫ 외부 촉매제가 참여 실행을 시작하고 발전하는데 큰 역할을 한다(외부 개발기구 및 CSO).

〈표 6〉 중·동 유럽의 시민참여예산제 성과·도전·교훈

사 례	성과 및 도전	교 훈
Zwolen, Poland	<p>〈성과〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 참여는 시민 우선순위에 대한 지방정부의 감각을 증가했음. · 투명한 규칙에 대한 투명한 과정은 자본자원을 우선 순위에 채택되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 이니셔티브에 대해 시민들에게 알리기 위한 미디어 캠페인은 매우 중요함.
	<p>〈도전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지역 발전에서 지역 공동체 및 민간 부문에 대한 참여가 낮음. 시민들은 그들의 책임으로 말려든다고 보지 않음. 	
Brazov, Romania	<p>〈성과〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 예산 공청회 과정은 좀 더 소규모, 더 효과적이고 더 많은 관련된 위원회를 조성했음. · 주민(동네)위원회는 주민의 필요를 모니터링하고 적은 사회간접시설 프로젝트를 집행하는데 적극적이었음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 참여 과정은 제도화하는데 오랜 시간이 걸리기 때문에, 첫 몇 년간의 지속적인 노력은 매우 중요함.
	<p>〈도전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 참여기제의 의미에서 시민신뢰의 구축은 어려웠음. 	
Russian Federation Zaozerie, Mezen Rayon, Archangelsk Oblast	<p>〈성과〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 마을의 사회적 서비스가 개선되었음. · 많은 자원이 이용 가능했음. · 그들 자신의 문제에 대한 해결책을 계획하고, 자금을 조성하고, 집행하기 위한 마을 주민들의 능력이 증대되었음. · 해결책을 창안할 마인드셋이 변했음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 교사들의 지역 리더십은 중요할 수 있음. 그들 자신의 해결책을 구축한 그들 권리들을 이해하기 위해 마을 주민들의 능력 구축하는 것은 중요함.
	<p>〈도전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 농촌 지역당국은 지역발전을 위해 불충분한 자원을 갖고 있음. · 지역시민들은 지역정부 구조의 변화 및 참여를 위한 기회에 대해 정보가 없었음. · 지역 시민들은 최초로 집합적인 노력에 대해 비신뢰적이었음. 	
9 Villagers in Maikop Rayon, Krasnodar Kray	<p>〈성과〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 마을 주민들이 그들 자신의 우선순위를 따라 사회기반시설을 계획하고, 재정을 마련하며 개발하였음. 7인 주민들이 지금 가스 파이프를 갖고 있고, 거래가 조직화되고, 전화 시설이 몇몇 마을에 설치되었으며, 교통 인프라도 개선되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 권한 위임된 참여과정들은 지역에서 사용할 추가적인 세입발생을 가능하게 함. · 공공미팅이 소규모마을에서 자율정부에 대한 법적 결정을 구속하도록 하는 법적 틀은 창의적인 해결책을 가능하게 함.
	<p>〈도전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지역정부와 시민들 간에 신뢰 구축이 어려움. 	
Gatchina Rayon, Leningrad Oblast	<p>〈성과〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 경비지출은 수혜자에게 근접하게 통제되어짐 · 지역 행정가들은 더 예산과 세입 계산에 관여함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 행정에서 역량 구축이 매우 중요함.
	<p>〈도전〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지역 행정가들은 원래 그들을 역할을 주로 경비지출을 통제하고 지역발전은 관리하지 않은 것으로 알고 있었음. 	

특 집

주택시장과 지방세 정책

사례	성과 및 도전	교훈
St. Petersburg	<p><성과></p> <ul style="list-style-type: none"> 지역 NGO에 대한 역량과 믿음이 구축되었음. 참여는 시간을 지나면서 적절히 증가했음. 상호역동적인 인재들이 미래에 결실을 맺을 수 있는 NGOs, 전문가 공동체, 지역 당국들 간의 상호작용적인 인재들이 수립됨. 공동프로그램들이 개발되었으며, 어떤 도시에서는 공동 예산 인재들이 제도화되었음. 몇몇 도시에서 정책에 대한 공동 평가 이루어졌음. 시민사회 역량이 지역 당국의 낮은 역량을 보완했음. 참여가 증가했음. 	<ul style="list-style-type: none"> 학계의 참여는 개념화와 지적수준에서 강한 의사소통할 능력을 낳았음. 독립적 예산 분석은 공청회의 성공에 기여했음. 공청회와 다른 투명성 제도들은 상호적으로 재 강화하는 기제로 진화했음. 정부 간 관계에서 흐릿한 역할과 책임은 부정적으로 참여에 영향을 미쳤음. 지역 NGOs에서 낮은 수준의 역량은 NGO연합의 부족, 낮은 수준의 통합은 지역 조직 및 효과적인 참여를 방해했음. 지역 엘리트와 당국 간에 존재한 영향과 상호작용의 다른 인재들은 투명한 공청회의 도입을 저항했음. 공공, NGOs, 선출된 위원회 구성원들 간에 문명과 낮은 수준의 인식은 참여를 저항했음. 낮은 수준의 투명성과 약한 미디어는 영향을 제한했음. NGOs에 의한 분석은 학문적 분석보다 더 유용했음. 공청회에 대한 빈약한 소통은 영향을 제한했음. 역사는 어떻게 시민들이 참여 이니셔티브에 대응하는 가에 영향을 미침. 근대화의 질은 중요함.
	<p><도전></p> <ul style="list-style-type: none"> 정보에 대한 접근은 부족함. 정보에 대한 요구도 낮음. 의사결정에서 공공 참여를 위한 규제적 기반은 명확하지 않음. 예산으로부터 지원된 NGOs 및 다른 것들 간에 구분은 연계하는 것은 어려웠음. 지역정부들은 참여를 단지 정보공유 및 상담으로 구성하는 것으로 인식함. 상호간의 비신뢰는 공청회의 가치를 떨어뜨림. 지역 NGOs에서 낮은 수준의 역량은 NGO 연합이 부족함. 낮은 수준의 통합은 지역조직과 효과적인 참여를 방해했음. 영향과 접근에 대한 기존의 불투명한 인재들로부터 혜택을 받는 행위자들은 공개적 공청회를 저항했음. 지역 전문가들의 낮은 수준의 전문지식 또는 불안은 높은 수준의 상호 불신을 초래했음. 	
Ukraine Kemyanets-Podilski, Khmelnitsk Oblast, and 31 other cities	<p><성과></p> <ul style="list-style-type: none"> 지역 예산 우선순위를 결정하기 위해 공청회의 참여가 600명으로 증대했으며 많은 참여자들이 전 공동 지역사회를 대표했음. 공청회는 취약한 그룹들과 같이 일하는 그룹들이 그들의 관심을 좀 더 예산 논의 속으로 가져오기 위한 장을 제공했음. 시민과 정부 간에 신뢰가 증가되었음. 시민의 우선순위 및 의견은 예산과정에 통합되었음. 지방정부들은 상위 수준의 정부에서 주장할 수 있는 시민의 지지에 대해 그럴 수 있었음. 이니셔티브는 소득세로부터 지역예산세입을 확보하기 위해 행정구와 중앙정부들에 접근하기 위해 착수되었음. 공청회 도입 결과, 지자체 지출행태가 변화되었음. 프로젝트의 경험은 인터넷을 통해 다른 도시에 전파되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> 참여과정들은 경험을 가지고 발전되었음. 타운(지방대학)의 기술적 역량은 의견조사와 같은 좀 더 지식적 도구의 사용을 제공했음. 다원주의 및 정치적 행동주의 가치를 지닌 지역시장과 타운 리더십의 역동성에 의한 리더십은 중요했음. 예산이슈에 대한 더욱 투명성이 참여 실습보다 선행했음. 더 좋은 배경 정보(예, 웹사이트 예산 및 예산 집행 정보)는 참여를 가능하게 했음. 예산공청회를 지지하는 서베이와 의견 여론조사들은 의회(위원회)가 시민의 우선순위를 무시하는 것은 어렵도록 했음. 공청회는 참여의 다른 인재들 (공공 계획 위원회)로서 지원할 필요가 있음. 프로그램 예산에 대한 전환은 효과적이었음. 예산과정에서 질문의 성격을 변화함. 상당한 역량 구축 지지는 성공적인 인재가 다른 곳에서 복제하기 전에 필요 되어 짐.
	<p><도전></p> <ul style="list-style-type: none"> 참여의 질은 이상적이 아니었음. 여성은 대표성이 없음. 기재들은 엘리트들에 의해 포획되었음. 법적인 틀이 공청회를 의무로 만들었지만, 모든 도시들이 법령 준비가 되지 않았음. 역량은 지역 정부 및 몇 도시의 시민사회에서 낮음. 	

3. Asia⁴⁾

아시아 Bangladesh, India, Indonesia, the Philippines, Thailand 국가들의 주민참여예산제의 성과 및 교훈과 시사점을 분석하면 다음과 같다. 주요 이슈는 첫째, 사례들이 참여로부터 어떠한 편익의 증거를 제시하고 있는가이다. 둘째, 다른 지역에 그러한 주민참여예산제의 이니셔티브를 전파할 수 있도록 핵심 요인들에 대한 유용한 결론이 도출될 수 있는가이다.

가. 아시아 경험으로서의 교훈

① 주민참여예산제 이니셔티브의 성과

참여의 4가지 편익은 개선된 정책 결정력, 향상된 책임성, 직접적이고 광범위한 참여를 통한 더 나은 질적 민주주의, 정부의 개선된 신뢰이다.

(1) 개선된 정책결정력

의미 있는 공동 의사결정 및 시민 발의와 통제를 전달하는 기재들이 가장 큰 이익을 제공하고 있다. Thailand 마을 주민들이 지방정부 예산을 통해 집행을 위한 프로젝트의 우선순위를 결정한다. 지역수준의 시민발전포럼이 최종결정을 한다. Bangladesh 및 Indonesia 시민들은 각 마을에 제공되는 개발 보조금 지출에 대한 완전한 통제를 한다. 기능적으로 민주화된 속의 과정 및 엘리트 이해관계의 배제를 가정할 때, 이러한 과정들은 시민들의 니즈와 선호에 걸맞은 사업들을 선정할 것이다.

그러나 어떠한 사례도 어떻게 그런 참여가 폭 넓은 공공정책이나 공공서비스 전달을 유도하기 위해 확장될 수 있는가를 보여주지 못한다. 또한 자문 실행이 정책 반응성을 높이는데 효과적일 수 있었는지도 불명확하다. India Gujarat 주의 DISHA/Pathey⁵⁾ 이니셔티브는 상당히 주 의회 내외부에서 정부에

4) 본 절은 Fölscher(2007)의 아시아의 주민참여예산제도에 대한 분석을 요약한 것임.

5) Development Initiative for Social and Human Action (DISHA). 그것의 하부조직으로 예산분석과 주창업무를 위해 Pathey를 설계함.

특 집

주택시장과 지방세 정책

대한 피드백의 효과적인 통로역할을 함으로써 예산에 대한 토론의 질을 높였다. 그러나 그 영향은 정책이 어느 정도 지역 정치를 드라이브하는지와 CSO(시민사회조직)가 공공토론에서 어느 정도 당면한 타당성을 갖는 철저한 분석과 시민의 힘을 결합할 수 있는지에 달려있다.

(2) 공무원 및 선출대표들의 책임성 증가

참여가 수직적인 책임성을 어느 정도 개선할 수 있는가에 대한 가장 강력한 사례들은 India Bangalore의 시민보고카드, India Rajasthan시의 MKSS⁶⁾ 사회 감사, Philippines Abra 지역의 CCAGG⁷⁾ 이니셔티브들이다. 이런 이니셔티브들은 모두 예산과정의 집행과 회계감사 부분으로 정책과 예산결정들을 위한 정부 책임성 개선 목적의 사업계획안보다 더 결정적인 결과를 낳는다. MKSS 및 CCAGG 사례에서 개선된 수직적 책임성이 수평적 책임성의 질을 높인다. 두 사례에서 감독 제도가 책임성을 개선하기 위해 시민조직과 함께 파트너십을 진척시켰다. 그러나 사례분석에서 협의/상담이 공공 책임을 증가했는지는 확실하지 않다. 사실상 협의가 시민사회를 양분하고 희소한 시민사회 역량을 끌어드린다면, 실제적으로 공공구조를 책임지게 할 시민의 능력을 감소시킬 수 있다.

(3) 질적인 민주주의

민주주의는 투표와 선거결과의 존중, 개인의 자유 보호, 법적 권한의 존중, 자유토론의 보장 등을 요구한다. 여러 장애들이 저변확대 및 의미 있는 시민참여를 방해한다. 정부 주도의 협의 및 공동 의사결정 실행처럼 공공토론에서 국가에 관여하려는 NGO들의 노력은 엘리트주의자들이 될 위험이 있다. 시민들은 인센티브(협의 결과 실천 및 정책/서비스 전달 가치 부여)가 부족할 때, 대화의 수준은 쉽게 낮아진다.

이러한 장애요소들을 극복하기 위해 지역사회에 적절한 예산결정시 성공적인 NGO들은 보다 광범위한 기반의 민주적 실행을 구축하는데 더욱 효과적이다. 정부 주도의 참여 시행은 광범위한 기반 및 의미 있는 참여 기회를 제공한다. Suan Mon TAO⁸⁾ 사례의 경우 지역 시민포럼의 긍정적인 성과

6) Mazadoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS)은 India의 농민과 노동자의 노동조합임.

7) Concerned Citizens of Abra for Good Governance (CCAGG)는 1986년에 설립됨(Philippine).

8) Civic Forum in Suan Mon TAO은 14대 마을로 구성된 시민활동가들의 오랜 역사를 가지고 있는 지자체임(Thailand).

는 많은 시간이 소요되었지만 참여자들 스스로 및 지역정부를 신뢰하는 것을 터득하게 한다. 그러나 Bangladesh 및 Indonesia의 경우 소외된 한계그룹에 의한 의미 있는 참여 기제가 있음에도 불구하고, 여성들은 아직도 마을 의사결정 포럼에서 남성들에 의해 지배되어진다.

(4) 정부의 큰 신뢰

참여를 통한 정부신뢰 구축은 양날의 칼이다(장단점 보유). Thailand의 경우 정부의 신뢰는 조세징수 향상을 위해 충분히 강했다. 참여 혼자서 편익을 생산하지 않는다. 참여가 실질적인 편익을 전달하지 못한다면, 정부신뢰가 감소할 수 있다. 참여가 실제적인 내용 없이 단지 과정을 나타낸다면, 취약한 거버넌스 실행을 고착화시킬 수 있으며 시민-국가 관계를 악화시킬 수 있다.

나. 성공 요인들

① 참여 이니셔티브가 시작된 환경

(1) 요인 1: 공식적 및 비공식적 정치 시스템 성격

한 국가에서 정치를 운용해 나가는 것은 시민사회 주도의 정책과 예산 이니셔티브를 위한 범위 결정 시 중요한 가능 또는 불가능 요인이다. 정책이슈가 현실성을 갖고 있지 않으면, 정책과 자원배분 결정에 영향을 미치는 것에 초점을 둔 이니셔티브들은 세출경비 및 서비스 전달의 질을 점검하는 이니셔티브보다 적은 범위(지역공간)를 가질 수 있다.

정치적 시스템이 특권이나 정체성 정치에 기초한다면, 정부 기반 참여 시스템이 그러한 시스템 내에서 도구로 전락될 위험이 크다. 정치가 좀 더 정책 이슈에 가깝게 관련되어 있다면, 정부가 진정한 참여에 관심이 있을 가능성이 높다.

(2) 요인 2: 국가와 지방정부 공무원들의 경청 의지

특 집

주택시장과 지방세 정책

정부 행위자들이 시민의 니즈와 선호들을 기꺼이 경청하려 하고, 서비스 전달에 대한 시민들의 의견을 심각하게 수렴하려 한다면, 정부외부에서 운영하는 의미 있는 시민사회 이니셔티브들에 대한 범위는 훨씬 더 크다. 국가 행위자들이 기꺼이 경청하지 않으려 한다면, 사전에 정책과 예산결정에 초점을 맞추는 참여 이니셔티브들이 전달의 비효율성과 낭비를 강조하는 참여 사업계획안보다 덜 효과적일 수 있다.

(3) 요인 3: 참여를 위한 법적, 제도적 및 정책 프레임워크

참여적 대안을 위한 국가의 법적인 정책 프레임 설정하는 것은 지역수준에서 성공적인 실행을 활성화시킬 수 있다. Philippine 및 Thailand의 지역사례들은 모두 중앙정부의 정책 지시로부터 시행되었다.

그러나 Bangladesh 및 Indonesia의 경우처럼 국가 틀이 약할 경우 지방의 참여는 가능하다. 그렇지만 두 사례는 지방정부 구조와 예산을 우회한 보조금에 의존했다. 그러므로 재원에 대한 접근은 참여를 가능하게 하는 요소이다. 만일 지방정부가 중앙정부의 세입에 의존하게 될 경우에 한해 법적·정책 틀의 부족은 지방참여를 불가능하게 할 수 있다.

(4) 요인 4: 명확하고 기능적인 분권 프레임워크

정부의 역할과 책임의 명확성 및 정책과 재정의 자율성 부족은 제약요인들이다. 만일 하위 정부들이 정책과 재정적 자율성을 갖고 있지 않을 경우, Bangladesh 및 Indonesia 경우처럼 지방정부가 외부 자금원이 없거나, Thailand처럼 더 큰 자율성을 위해 보다 많은 자신의 자원들을 생성할 참여기재를 사용하지 않는다면 참여이니셔티브의 성과는 미흡하게 될 것이다. 그러므로 명확성 및 자율성의 부족은 가능/불가능 요인이나 반드시 망치는 요인은 아니다.

(5) 요인 5: 계획 및 예산의 연계를 포함한 예산환경

예산과정에서 시민참여는 자원을 우선순위에 배분하기보다는 우선순위 발견을 포함한다. 예산은 아

직도 정부 공무원들의 영역이다. 강한 기제가 계획과 예산을 연계하는 곳에서 이것은 중요하지 않다. 그러나 계획과 예산과정이 분리되는 곳에서, 시민참여의 영향은 훨씬 덜 분명하다.

Philippines의 지방정부 수준의 경우 계획과 예산은 아직도 분리된다. 이것은 예산과정을 통해서 이러한 요인들이 작동하기 때문에 특권에 대한 고정된 시스템 및 부패와 권력 남용의 존재할 경우 참여 기제의 영향이 제한됨을 의미한다. 이와는 대조적으로 Thailand의 경우 지역공무원 및 선출직 공직자들과 참여과정의 시민포럼들이 계획과 예산간의 갭을 축소시켰다. India Bangalore 시의 경우 재정관리 프로그램은 PROOF⁹⁾의 활동을 가능하게 하는 정보 환경을 제공했다.

(6) 요인 6: 참여를 위한 시민문화 및 시민역량

참여를 위한 시민문화와 역량의 존재가 참여예산의 신속한 결과를 위한 촉진 요인이다. Suan Mon TAO 사례처럼 성공적인 과정은 그러한 역량의 발전을 위한 인센티브를 제공한다. DISHA 및 MKSS 사례들이 보여주듯이 다른 촉진 요인들이 존재한다면, 정책 결정 및 예산에 대한 기술적 성격이 참여에 도움이 된다.

② 참여적 이니셔티브(사업계획안)의 설계와 집행

여러 요인들은 참여 이니셔티브들이 어떻게 촉진적 환경을 가장 잘 활용할 수 있을 것인가에 영향을 미친다. 이들은 리더십의 질 및 공공포럼에서 사용되는 소통 기술의 수준을 포함한다. 오래 된 지역사회 리더들을 포함하는 것과 폭넓은 기반의 참여를 확산하는 것 간에 이니셔티브가 균형을 이루는 정도, 참여과정에 좋은 예산에 대한 보편적인 규칙의 적용, 복합적인 기제의 사용, 시민들에게 접근성·적절성·시의성의 정보 제공들이다.

Thailand의 시민포럼 및 India의 사회회계검사 공청회의 리더십이 참여 기제가 구체적인 성과에 이

9) Public Record of Operations and Finance(PROOF)는 인디아 Bangalore시 지역 시민사회 연합 이니셔티브임. 예산과정에 시민참여개선을 목적으로 함.

특 집

주택시장과 지방세 정책

르도록 확산하는데 대단히 중요하다. Bangladesh, India, Thailand 사례의 경우 외부적인 소통과 조장은 시민발전 포럼과 발전위원회를 작동하게 만들었다. Thailand 사례는 전통적인 지역사회 지도자 포함과 광범위한 참여 기반을 보장하는 긴장감을 보여준다. 그러나 전통적 지도자들의 포함은 광범위한 참여기반을 확산하기 위한 기재들과 균형이 무너질 경우, 지역 엘리트들의 권력기반을 영구히 할 수 있다. 폭넓은 지지를 확산하는 기재는 저녁에 미팅을 갖는 것을 포함하며 그 결과 대부분 사람들이 참석할 수 있으며, 시민위원회에 새로운 그룹 초대 및 소외되는 한계 그룹들이 선호하는 과정 규칙들을 설정하게 한다.

India Gujarat의 경우 시민사회 이니셔티브는 전문가(많은 엘리트) 투입과 광범위한 참여간의 균형이 정보에 대한 신중한 해석에 의해 촉진될 수 있으며 그 결과 보통 시민들이 참여예산 캠페인에 접근하고 확인할 수 있는가 방법을 보여준다. 그러나 광범위한 참여는 이루어지지 않을 수 있으며 프로젝트 관리자들에 대한 꾸준한 모니터링이 필요하다.

Indonesia 사례의 경우 어떠한 프로젝트가 보조금 범위에서 집행될 것인가를 결정하기 전에 시민사회에 참여를 위한 필요한 역량 구축의 중요성을 지적하고 있다. India DISHA/Pathey의 경우 지방예산제도를 이해하기 위해 주의원과 지방 고객 그룹들의 역량을 구축하는 데 많은 집중을 했다. MKSS 프로젝트 구성원들은 토론과 정보수집에 시민을 포함시켜 지방 역량을 구축하는데 노력하였다. 대조적으로 Thailand의 경우 그러한 준비와 역량 구축에 대한 노력이 매우 미흡하였다(시민참여 플랫폼 이미 존재).

좋은 예산의 기본적인 원칙을 따르는 참여 이니셔티브들은 바람직한 결과를 생산하는데 더 효과적이다. Thailand의 Suan Mon TAO 사례의 경우 마을 시민포럼, 발전위원회, 지역위원회들이 재정적인 제약 하에 운영되었다. 그 과정은 예측 가능했으며, 명확한 규칙이 설정되고 결정이 이루어졌을 때 집행되었다. 이러한 접근은 시민과 정부 및 서로 다른 이익단체 및 마을 간에 신뢰의 발전을 제공하였다. 반면에 예산 체계 밖에서 명확한 과정과 결정 규칙 틀 없이 운영되는 이니셔티브는 쉽게 흔들린다. Thailand의 Rayong시의 시민 정책 위원회의 경우이다.

참여 프로젝트들은 만일 보통시민들이 이슈에 대한 적절하고 이해할만한 형태의 정보를 보장받

지 못하면 광범위한 기반의 의미 있는 참여를 확보하는데 실패할 것이다. MKSS 프로젝트 및 DISHA/Pathey 이니셔티브들은 이러한 점에 초점을 두었다. 또한 NGO 및 국가 행위자들이 참여 실패의 위험을 줄이고 대안의 질을 제고하는 기재들을 효율적으로 사용한다면 시민참여의 영향이 증가된다. DISHA는 지출을 추적하고 수혜자 조사와 함께 예산 배분의 분석을 사용한다. Huai-Kapi의 TAO는 시민포럼에서 토론과 의사결정의 질을 개선하기 위해 가구조사를 사용한다. Naga 시는 다양한 기재 즉 참여 유도를 위한 주민투표, 위원회, 협의회/상담, 정보제공 등을 사용한다.

4. Sub-Saharan Africa¹⁰⁾

사하라 사막 남부의 국가들 즉 Kenya, Mozambique, South Africa, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe의 지방정부들에 대한 주민참여예산제의 경험을 고찰한다.

Shall(2007)이 분석한 사례들은 Kenya의 Nairobi, Mozambique의 Manhica, Dondo, South Africa의 Mangaung, Ekurhuleni시, Tanzania의 Singida 지역 Ilala, Uganda의 Entebbe 시, Zambia의 Kabwe, Chowa, Zimbabwe의 Mutoko Rural District Council, Gweru 시이다.

주민참여예산제는 이미 아프리카에서는 성공의 경험을 했으나 많은 도전이 남아있다. 중요한 교훈들이 지방(하위)정부들의 이러한 도전 극복에 학습되어 왔다.

가. 도전들

많은 사례의 경우 도시들이 비슷한 도전을 경험했다. 구체적인 이슈들은 역량부족, 모든 행위자의 역할과 책임에 대한 제한된 이해, 참여의 제한된 범위, 입법 제약, 부적당한 감독 및 평가시스템, 투명성과 신뢰의 부족, 소통의 실패, 불충분한 자원, 정치적 및 사회적 차이 등이다. 모든 국가 전부가 이런 도전을 경험하지 않았지만 많은 이슈들이 모두에게 공통이다.

10) 본 절은 Shall(2007)의 사하라 남부 아프리카의 주민참여예산제도에 대한 분석을 요약한 것임.

특 집

주택시장과 지방세 정책

첫째, 검토한 모든 국가들 사례에서 지방의회 의원, 지자체 공무원, 계획과 예산과정에서 시민참여에 대한 가장 심각한 장애로서 시민들의 역량 부족의 예를 들었다. 시민들은 자주 자기들의 참여 권리를 알지 못했으며 공공 정책결정 및 예산과정들에 대한 이해나 인식이 부족했다. 낮은 교육 수준은 정보에 대한 접근이나 지자체 절차를 이해하지 못해 덜 참여하는 경향이 있다. 그 결과 예산결정 과정은 주로 엘리트층을 포함한다. 사용 용어의 어려움으로 정책 및 예산 결정과정에 참여의 제한을 가져 온다.

둘째, 여러 의원들 특히 농촌지역의 의원들은 적절한 훈련 부족으로 주민들에게 적절한 정보 및 의회 활동 사항을 전달할 수도 없다. 그 결과 의정활동에서 주민 대변 기능이 약하다. 또한 지자체 공무원들 스스로 필요한 기술적 역량이 부족할 수 있다.

셋째, 검토한 국가들 대부분 다른 행위자들의 역할과 책임들이 명확히 이해되지 못하고 있었다. 특히 공무원 및 의원들의 역할 구분이 항상 애매모호하다. 어떤 사례에서는 공무원들이 정치권에 의해 결정되었어야 사항을 결정함으로써 예산과 계획과정을 조작했고 의원들은 형식적인 추인(날인) 역할만 했다.

넷째, 몇몇 국가에서는 시민들이 전체예산의 작은 부분에 해당하는 자본예산에 대한 의사결정에만 참여한다. 세입원 또는 세율 및 관세 결정에 대한 토론에는 시민들이 포함되지 않는다. 다섯째, 프로젝트에 대한 감독과 평가가 약하며 그 과정에 시민참여가 없다. 감독과 평가 과정을 개선하는 것은 지역사회의 의원들과 행정에 대한 책임성을 향상시킬 것이다. 여섯째, Mozambique, Uganda, Zambia, Zimbabwe 사례들의 경우 입법적인 제약은 시민 참여를 제한한다. 지자체 수준에서 의사결정시 직접 공공 참여에 대한 특정한 규정이 없다.

일곱째, 시민참여는 공공 자금 사용의 투명성 부족에 의해 방해된다. 예를 들면, Uganda의 경우 법상의 규정은 투명하고 책임 있는 지방수준에서의 재정자원사용을 보장하고 있다. 그러나 이러한 많은 규정들이 역량부족으로 실천되지 않았다. 하위 정부들은 회계에 대한 필요한 책을 준비하고 엄격한 재정 규율을 집행할 역량이 부족하다. 중앙정부는 시의 적절하고 포괄적인 방식으로 회계감사 제안에 대한 후속조치 할 제도적 역량이 부족하다. Zambia 사례의 경우 중앙정부의 보조금이 예측되지 못한다. 의원들은 예산 정책에 대한 정보, 다양한 세원으로부터 온 배분가능한 양, 자금 방출시 지연에 대한 이유

등에 대한 정보를 갖고 있지 않다. 또한 재정적·물리적 자원부족은 시민참여에 부정적인 영향을 미친다. 지방의회는 농촌지역 원거리 주민들이 주민회의에 참석할 수 있도록 교통 및 최저 생활비용을 지불할 근거를 마련해야 한다.

여덟째, Uganda의 경우 시의회와 시민간의 관계는 크게 개선되었으나 아직도 불신이다. 어떤 의회들은 아직도 의도적으로 의회 미팅에서 시민그룹들을 제외한다. Zambia의 경우 시민들이 의회 회의 참석 권리와 회의일정을 알고 있음에도 불구하고 시 지방 당국에 신뢰를 잃어 대부분 참석하지 않을 것이다. Zimbabwe의 경우도 선출 공무원들은 시민그룹에 대해 의심을 품는다. 아홉째, 모든 국가에서 지방정부와 시민들 간의 비효과적인 소통은 시민참여에 부정적인 영향을 준다. South Africa의 경우 의원들, 구 위원회, 행정부서들 간의 소통은 기대만큼 좋지 않다. 또한 주요한 이해관계인 미팅에 참여하는 조직의 대표들과 그들 주민들 간의 소통이 부족하다. 지역사회 구성원들은 종종 그들의 대표들이 참석한 미팅으로부터의 피드백을 제공하지 않는다고 불평한다. Uganda 사례의 경우 물류(수송) 및 재정적 한계는 시민들에게 절차와 정책에 대한 의회의 전달노력을 방해한다. 대부분 빈곤주민들은 의회 절차에 대한 정보를 제공하는 신문과 라디오를 구입할 재원이 부족하다.

열 번째, 많은 국가에서 예산참여과정은 충분히 일찍 시작되지 않으며, 협의를 위한 이용가능한 시간의 양도 제한받는다. 어떤 사례에서는 사람들은 미팅은 참여라기보다는 단지 정보를 제공하는 곳이라고 느낀다. 끝으로 정치적·사회적 차이들은 참여에 영향을 미친다. Tanzania의 경우 정치적 차이는 지역사회의 연대와 결속을 축소시켰으며, 계획과 예산에 참여수준을 낮추고 과정을 지연시킨다. Zambia의 Kabwe 지자체 의회의 거버넌스 구조에서 국장급 보직에 정치적 임명자의 포함은 시민참여의 수준을 감소시켰다. South Africa에서 백인지역과 흑인지역 간의 사회적 및 문화적 차이들도 잔존한다. 참여과정은 남아프리카 지자체들이 서비스하는 다양한 지역사회의 니즈를 만족시키고 있다. Zimbabwe에서 도시의 인구는 좀 더 다양화하는 경향이 있다. 다른 요구들(니즈)은 우선순위로 표면화되기 때문에 다른 문화를 조화시키는 것은 상당한 도전이다.

나. 교훈 및 시사점

검토된 7개국의 경험에서 배운 교훈 및 시사점은 다음과 같다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

① 정치적 지지 확보 및 적절한 법적 프레임워크 구축(생성)

성공적인 시민참여는 그런 환경을 조성하는 정치적 의지가 요구된다. 참여과정이 성공적이었던 국가들은 시민 참여를 위한 일관적인 정치적 지원이 있었다. 지방정부와 관련된 법률 및 헌법은 자율적인 지방정부 즉 지방자치제를 인정해야 하며 참여의 가치를 포함하여야 한다. 주민참여예산제가 성공적이었던 국가들은 지방자치 및 지역 공동체에 영향을 미치는 의사결정에서 시민의 직접참여를 허락하는 제도적 및 규제적 환경을 구축하여 왔다.

② 지역 행위자들의 역량 구축

의원, 공무원, 시민들의 확장적 및 지속적인 역량 형성이 성공적인 주민참여예산제의 열쇠이다. 검토된 각 국가 사례의 경우 예산을 분석하기 위한 예산과정의 지식과 기술적인 숙련을 갖추고 권한 위임하는 지역사회들은 더욱 직접 참여를 가능하게 했다. 역량 구축은 지자체의 계획과 예산주기 및 어떻게 자원배분이 이루어지는지에 대한 이해를 증가시키며, 지역사회의 의미 있는 투입을 예산과정에 제공하도록 한다. 교육훈련을 받은 의원들 및 지방 공무원들이 시민 참여를 더 잘할 수 있으며 시민들을 계획과 예산과정에 참여하도록 조장할 수 있다.

지속적인 시민교육과 역량 형성이 주민참여예산제에 대한 도전을 극복하는데 우선 순위이다. 교육 훈련 워크숍을 제공한 지역공동체는 시민들의 투입에 대한 양과 질에 상당한 개선을 보였다. 예를 들면, 교육훈련이 모든 이해관계인들에게 제공된 Tanzania의 Ilala 시의 경우 참여 예산은 좀 더 현실적이었으며, 우선순위들은 훨씬 더 명확히 확인되었다. Tanzania의 Singida 지자체에서도 확장적이고 지속적인 의식 형성 및 공공 교육은 참여의 효과성을 개선하였으며, 특정한 문제들을 예산과정을 통해 표출되도록 하였다. 또한 의원 및 공무원들에 대한 교육훈련은 역시 모든 행위자들 간에 상호작용과 이해를 개선시킨다. 교육훈련 워크숍은 강한 실용적인 구성요소를 가져야 한다.

③ 지역 당국의 책무/약속/확약 보장

지역당국의 선출직 및 임명직에 의한 약속이 참여적 실행의 성공에 가장 중요하다. 의원들과 공무원

들이 지역 당국의 의사결정과정에 모든 이해관계들을 포함한다고 약속한 국가들의 경우(Mozambique, Tanzania, Uganda), 지자체 거버넌스 이슈에 시민참여는 증가되었다. 참여적 접근을 위한 중앙정부 지지는 그 과정의 합법성 부여시 필요하다. 중앙정부의 지지는 참여, 정부정책 및 촉진적인 제도들을 위한 법적 규정에 구체적으로 명기된다.

④ 모든 이해관계인 포함 및 다양성 수용

사회적 약자 및 취약한 그룹들을 포함한 모든 사회 분야의 광범위한 기반의 대표성을 보장하기 위해 주요 이해관계인들에 대한 철저한 확인이 필수적이다. 모든 분야의 지역공동체를 포함하는 체계적인 접근을 채택한 국가들은 지역공동체에 의한 참여과정에 대한 소유권을 높였다. 다양성 수용을 위해 여러 가지 분류를 위한 다른 전략들을 채택하여 그 결과 각각이 가장 적절한 방법으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

⑤ 시민들에게 준비할 충분한 시간 부여

주민 및 지방정부와의 회의에 앞서 시민사회와의 협의가 충분히 이루어져야 한다. 그 결과 시민들은 그들의 니즈와 우선순위를 토론할 기회를 갖는다. 시민들은 의미 있는 투입을 예산과정에 제공할 수 있는 시간이 필요하다. 시민들은 여행계획을 세울 충분한 시간을 갖도록 미리 미팅에 대한 정보를 제공받아야 한다. 또한 모든 회의 일정은 낮에 근무하는 사람들을 위해 편리한 시간에 이루어져야 한다.

5. 해외 선진 대표 사례의 운영현황과 시사점¹¹⁾

다음의 3가지 외국 선진 사례는 성공적으로 평가받는 주민참여예산제에 대한 분석으로 폴뿌리자치연구소 이호(2011)의 연구를 요약 정리한 것이다.

가. 브라질 Porto Alegre 사례

11) 본 절은 이호(2011)의 연구로 부천시 주민참여예산제 시민참여위원회 워크숍에서 발표한 내용을 요약한 것임.

특 집

주택시장과 지방세 정책

- 참여예산은 지역회의와 주제별 회의를 통해 이루어짐. 이 두 개 회의에서는 각 지구를 대표하는 대의원과 평의원을 선출하고, 이들에 의해 1년 내내 참여예산의 과정이 이루어짐
- 지구총회는 참여예산에 있어 주민들의 대표자를 선출하는 과정임. 우선 지구총회 이전 마을 단위에서는 해당 지역단위나 대상자별 욕구를 모으고 조직하는 과정이 진행됨. 지구총회 참여자 수(10명 당 1명)에 따라 16개 지구포럼에 파견될 대의원수가 결정되므로, 지구총회에 가급적 많은 주민이 참여하도록 독려하고 조직함. 대의원은 지구총회에서 결정되지 않으며, 지구총회에 등록한 수를 집계하여 총회 이후 참여자에 비례하여 대의원 수가 결정됨. 대의원은 한 달에 한차례씩 지구포럼 모임을 진행하며, 지역의 의견을 수렴하여 시에 전달하는 역할 담당. 지구포럼에는 시청의 담당 직원이 참석함.
- 지구 총회에서 시 당국자와 예산의 주요방향과 집행에 관련한 논의를 진행하는 참여예산평의회에 나갈 평의원을 선출함. 지구총회 등록을 하면 2개의 투표용지 받음. 하나는 해당 지구 평의원 선출용. 평의원은 참여예산평의회를 통해 해당 지역의 요구와 다른 지구의 요구를 종합하여 전체 시 차원의 예산 투자 우선순위를 조율하고 결정하는 역할을 담당함. 평의원은 지구총회 때 선출되며, 입후보한 후보자는 주민발언 시간을 이용해 자신이 속한 지역이나 주제별 모임에 대한 주장을 전달하고, 자신의 지지를 호소함. 일주일에 한번씩 16개 지구의 평의원들이 모여 평의회 회의를 하며, 시의 국장이 참석함. 다른 한 장의 투표용지는 시의 16개 영역별 사업 중 우선순위 네 가지를 1순위부터 4순위까지 표시함. 이는 해당 지구 투자사업의 우선순위와 예산의 규모를 선정하는 중요한 변수가 됨.

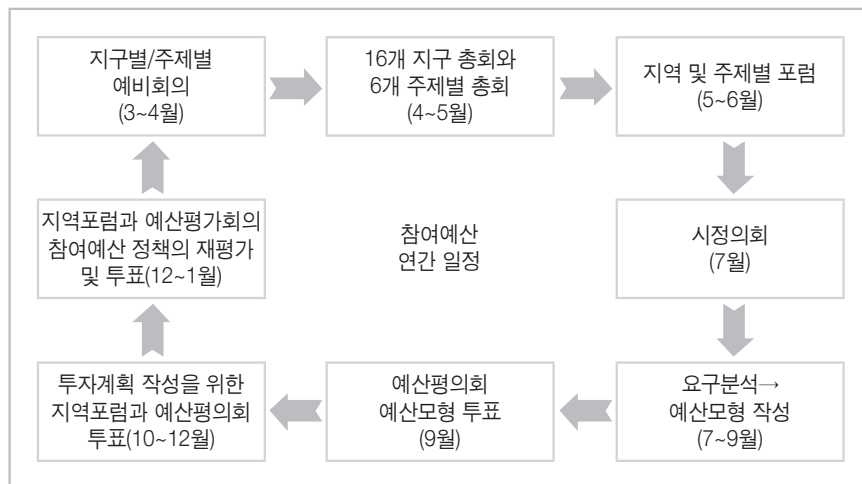
〈표 7〉 대의원과 평의원의 구분

구 분	대의원	평의원
선 출	지구총회 참석자 10명당 1명 선출	지구·주제별 총회에서 선거 통해 선출
역 할	지역의견수렴 및 우선순위 결정, 지역의견 시에 전달	해당 지구와 다른 지구의 요구 종합, 시 차원의 우선순위 및 차기년도 배분기준 토론·의결
회 의	한 달에 한번 지구포럼	일주일에 한번 참여예산평의회
공무원	해당 지구의 지부 공무원 참석	시청 국장 참석

자료: 이호(2011).

- 지구회의와는 별도로 6개 주제별 회의가 운영됨. 6개 주제는 교육·스포츠·레저, 경제개발·과세, 시 조직·도시개발, 교통·운송, 보건·복지, 문화임. 지구총회가 지역의 논의와 우선순위를 토대로 한 지역중심의 참여라면, 주제별 회의에서는 시 전체 차원의 논의나 해당 사업이 하나의 지역이 아닌 여러 지역에 걸쳐 진행되는(도로 구간의 개설 등) 사업에 관한 논의가 진행됨. 주제별 회의에서도 주제별 포럼에 나갈 대의원과 참여예산평의회에 참석할 평의원에 대한 선출이 이루어 짐. 브라질 Porto Alegre시의 주민참여예산제의 전체 흐름은 <그림 1>와 같다.

<그림 1> Porto Alegre 시의 주민참여예산제의 흐름도



자료: 이호(2011).

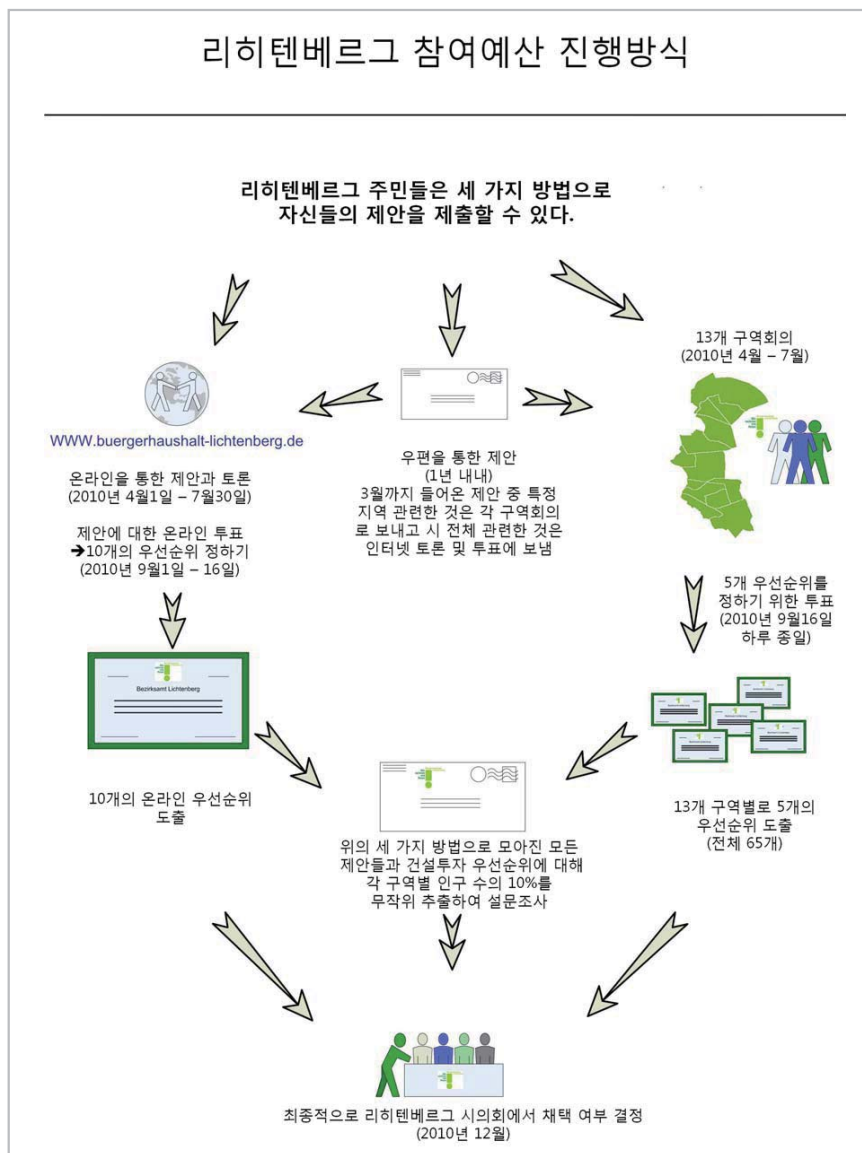
- 참여예산은 다음의 4가지 원칙을 근거로 함: ① 직접참여 원칙(Direct Participation : Citizen Level), ② 자치적인 룰(Self Rule : Based on social justice parameters), ③ 사회적 협의(Social Contract : Full budget disclosure), ④ 책임성(Accountability : Access to total budget execution).
- 참여예산의 영향으로 욕구의 변화(주택문제-) 교육 관련 문제-) 사회복지 문제), 주민들의 자치적 공동체 확산, 시민의식과 참여민주주의의 성숙.

나. 독일 Lichtenberg (리히텐베르크) 사례

- 리히텐베르크는 독일 베를린 시 12개 자치구 중 하나로 인구 25만 명 도시임. 2005년부터 주민참여 예산을 도입·실행하고 있으며, 2년 과정의 예산편성으로 2008년의 참여는 2010년 예산을 위한 것임. 1년 차는 주민들의 참여와 의사수렴 및 결정 기간. 2년 차는 주민들이 결정한 사업제안을 예산으로 환산하는 등의 행정적 절차 소요. 주민들의 참여와 논의, 결정 과정에 충분한 시간 부여.
- 선거를 통해 집권한 크리스티나 엠리크 시장의 주민참여에 대한 확고한 의지로 도입되어 2010년까지 6년째 실행되고 있음. 예산 그 자체에 대한 투명성과 효율성 등을 강조하기보다는 주민들의 참여와 주민들에게 권한을 이양하는 직접 민주주의 또는 참여 민주주의적 요소를 강조함. 참여예산은 재정과 예산의 결정권을 주민들에게 환원시키려 함.
- 참여예산의 작동체계는 인터넷과 서면, 주민회의 등 3가지 방식임. 인터넷의 경우 특정 지역이나 전체 지역에 대한 안건 제안 가능. 자신의 의견에 고유 번호가 부여되며, 제안 이후 논의과정을 직접 확인가능하며, 매년 4월 1일부터 7월 30일까지 운영됨. 서면의 경우 연중 의견 제출이 가능하며, 매년 3월말까지 접수된 의견까지 해당연도 참여예산 과정의 의견으로 접수함. 접수된 의견 중 특정 지역 제안의 경우 주민회의로, 전체 지역에 해당되는 안건의 경우 인터넷 등으로 이첩됨. 주민회의는 4월부터 7월까지 해당 지역주민의 참여로 진행됨. 세 가지 참여방식을 통해 제안된 의견은 투표를 통해 최종 제안 안건이 결정됨.
- 인터넷의 경우 9월 1일부터 16일까지 온라인상에서 제안된 안건에 대한 투표가 이뤄지며, 투표에 참여하는 사람은 모두 5개의 스티커를 발부받고 이를 자율적으로 행사할 수 있음. 즉, 하나의 제안에 5개의 스티커 모두를 붙이거나 5개의 스티커를 여러 제안에 분배해서 붙일 수도 있음. 인터넷 투표 결과 최종 10개의 제안이 결정됨.
- 주민회의와 서면 등을 통해 각 지역별 제안내용은 9월 16일 오전 10시부터 오후 7시까지 13개 지역 25개 투표소에서 투표가 진행됨. 투표소는 매년 조금씩 변화가 있는데 학교나 교회, 소풍센터 등 사람들의 통행과 인지도가 높은 곳이 우선 대상지임. 지역투표도 마찬가지로 1인당 스티커를 5개 부

여 받아 이를 붙이는 방식으로 진행됨. 지역별 의견의 경우 한 지역 당 우선순위 5개가 선정되며, 13개 지역별 5개씩 우선순위 안건 65개가 결정 됨.

〈그림 2〉 독일 Lichtenberg 시의 주민참여예산제의 흐름도



자료: 이호 (2011).

특 집

주택시장과 지방세 정책

- 주민들이 투표를 통해 결정한 75개의 제안은 의회에서 해당 위원회별로 검토 과정을 거쳐 최종 반영 여부를 결정하게 됨. 그러나 이에 앞서 한 가지 과정 즉 주민설문이 진행됨. 매년 시는 전체 인구 10%를 대상으로 무작위추출 설문조사 결과와 투표를 통해 결정된 안건과 함께 의회에 제출함. 이 과정은 주민참여예산 과정에 제안된 의견이 혹시라도 일부 이해그룹의 조직적 참여를 통해 전체 주민의 뜻이 왜곡되는 것을 방지하기 위한 근거로 활용됨. 의회에서는 해당 자료 검토를 토대로 반영, 기존사업, 미반영 등으로 분류 행정부로 이첩함. 의회는 미반영 의견에 대해 주민총회를 통해 해당 사유를 주민에게 설명해야 함(2009년의 2011년 예산안 결정과정에서, 주민들이 결정한 75개의 제안 중 70개를 의회에서 최종결정).
- 끝으로 주민들이 투표를 통해 시의회로 보낼 75개의 제안을 확정된 후 11월에 평가 워크숍을 개최함. 시장, 노인, 청소년, 여성, 이주민 등 각계 주민대표 1인과 정당대표, 행정 등이 참여하여 진행된 내용에 대한 평가 등을 진행하고, 그 결과를 다음 해 참여예산 과정에 반영함.
- 리히텐베르크의 주민참여예산은 만 6년의 경험으로 구체적인 성과를 논하기 어려움. 그러나 “주민들이 함께 우리 지역이 어떻게 발전할 것인가에 대해 논의하고 참여하는 것 자체”가 가장 중요하고 큰 성과로 봄(리히텐베르크 지방의원인 올겐 슈타인부르크). 또한 참여예산은 “정치에 주민들의 의견을 공식적으로 반영”한다는 점, “정치의 책임이 일부 정치인이 아닌 주민들에게 이양된다”는 점이 참여예산의 가장 큰 의의라고 함(한 주민의 평가). 몇 가지 추가적인 성과로 첫째, 참여예산이 사회통합 차원에서 외국 이주민들과의 갈등을 해결하는 데 상당한 기여를 했음. 둘째, 참여예산을 통해 자신들이 거주하는 지역에 대한 주민들의 관심이 높아졌음. 셋째, 지역사회의 통합성이 높아지고 지역에 대한 관심 고조로 지역의 공동체성이 제고됨.

다. 스페인 알바세테 사례

- 알바세테 시의 인구는 약 17만 명이고, 면적은 1,141.41km². 알바세테 시는 20여 개 정도의 마을로 구성되며 모든 마을들이 주민협의회(neighborhood association)가 구성됨. 참여예산이 본격적으로 시행된 것은 2003년부터이며 알바세테 시와 시민조직들 간에 협약을 맺으면서 참여예산은 공식적인 시의 중요한 행정 행위의 하나가 됨. 참여예산의 도입은 모든 정당이 찬성. 그 이유는 프랑코 독재

에 항거한 힘을 바탕으로 한 시민조직들의 참여 노력이 그 이전부터 지속적으로 이루어져 왔기 때문임. 집권 정당에서도 시민들의 참여와 권한 배분은 질적 민주주의의 발전을 위해 당연한 과정으로 여겼음.

- 알바세테의 참여예산은 매우 유연하고 다양한 방식으로 운영됨. 참여예산의 핵심적 통로는 참여포럼으로 의견은 공식적인 채널을 통해 공개적이고 투명하게 시에 전달됨. 그리고 최종적으로 결정된 예산서에는 참여포럼의 제안에 의해 채택된 항목들을 별도로 표시함.
- 참여포럼은 22개 영역의 시민단체 대표들로 구성됨. 참여포럼 위원 중 운영위원들은 일주일마다 운영위원회(monitoring committee) 모임을 가짐. 그리고 2주마다 참여포럼의 모든 위원들이 참여하는 예산회의가 개최됨. 일반 시민들의 의견을 수렴하기 위해 두 달에 한 번 정도 직접 지역 현장을 방문해 해당 지역 주민들이 참여하는 열린 예산회의를 개최하기도 함. 이러한 참여포럼 회의를 통해 시민들의 예산 관련 제안을 수렴하고 토론하거나 특정 주제에 대한 토론을 통해 예산편성 시기에 이를 최종적으로 정리하여 총회에 제출함. 이 참여포럼 모임에는 항상 행정의 재정담당 최고 책임자가 참석함으로써, 참여포럼 자체에서 행정과 시민의 의견을 일상적으로 수렴·조정함.
- 참여포럼에 참여하는 시민단체를 통해 시민들의 의견을 공식적으로 제안가능하며, 자신이 직접 참여포럼 참여하고 발표 희망시 사전 신청가능. 또한 참여포럼이 2개월 단위로 개최하는 지역별 순회 “열린 예산회의”를 통해 자신의 의견 제안 가능함. 그리고 시민들은 참여포럼 배포 의견제안 서류 양식을 작성해 제출 가능함. 이 서류는 팜플릿 형태로 인쇄되어 각 가정에 배포됨. 이 양식 이외에 자유롭게 우편, 팩스, 이메일 등을 활용해 참여포럼에 자신의 의견을 전달할 수 있음.
- 참여포럼은 시민들의 제안을 심의·조정하여 이를 총회에 회부함. 참여포럼에서 시민들의 제안에 대해 채택 여부를 결정하는 기준은 공익적 타당성 여부, 우선순위에 있어서는 알바세테 시 전체의 이해를 충족하는 것임. 매년 예산편성 시기에 맞추어 개최되는 총회에서 최종적으로 결정된 예산 제안 내용들은 행정에 전달되고, 행정에서는 이를 반영하여 예산편성안을 확정함.
- 참여포럼에서 제안한 예산들은 대체로 행정에서 수용하는 편임. 2009년의 경우 참여포럼을 통한

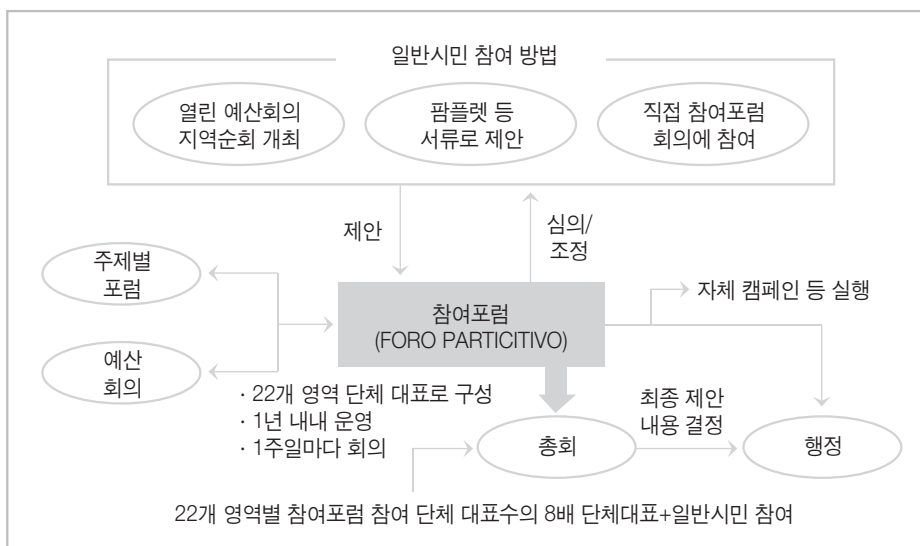
특 집

주택시장과 지방세 정책

제안은 전체 예산 1억9천만 유로 중 8천5백만 유로에 달하며 전체 예산의 50%를 넘는 비율임.

- 알바세테 참여예산의 가장 큰 성과는 주민들의 의사와 결정 내용이 전체 예산에 상당히 큰 부분을 차지함으로써 시민들에게 참여의 필요성과 그 성과를 체험하도록 함. 행정 차원에서는 참여포럼이라는 거버넌스 기구를 통해 시민들의 일상적 참여 공간을 마련하고, 이에 대해 시에서 많은 권한을 부여하고 있음.
- 참여 시민들은 자신들의 논의가 숙의민주주의를 발전시키고 있다고 느낌. 참여포럼이 1년 동안 일상적으로 운영됨으로써, 예산과 주민들의 제안, 그리고 시의 발전 방향에 대해 충분한 시간적 여유를 갖고 심도 깊은 논의가 이루어지고 있음. 또한 참여포럼은 시민 자신들의 역할을 단순히 어떤 정책에 대한 보조적 참여가 아니라, 사회 전반의 참여민주주의 강화를 그 지향점으로 삼고 있다는 점을 인식시킴.

〈그림 3〉 알바세테 참여예산 과정 흐름도



자료: 이호 (2011).

IV. 우리나라 주민참여예산제의 성공적인 추진 전략의 시사점

지금까지 세계 4대 지역의 주민참여예산제도의 운영현황 및 시사점과 성공적인 선진3개국 대표사례의 운영과정 및 성과를 기존 연구 결과를 원용하여 분석하였다. 본 장에서는 이러한 외국사례의 시사점을 바탕으로 우리나라 주민참여예산제의 성공적인 추진전략의 시사점을 다음 3가지 측면에서 도출하고자 한다.

특히 다음에 제시되는 세계 지역의 외국사례들에서 도출된 교훈과 시사점의 각 요인들은 Ebdon & Franklin(2006)의 주민참여예산제도의 4가지 영향요인 모델 범주에 재분류될 수 있다(김관보 · 김옥일, 2007). 4가지 영향요인 모델은 정부의 환경(government environment), 예산과정의 설계(process design), 시민참여 유도 기제(participation mechanism) 및 예산과정에 대한 시민참여의 목표와 성과(goal and outcomes)를 포함한다.¹²⁾ 이 모델을 중심으로 행정안전부의 각 지방자치에 대한 주민참여예산제의 평가모델을 구축할 수 있을 것이다.

1. 주민참여예산제도의 전제조건

주민참여예산제가 성공적으로 집행될 수 있는 전제조건으로 방법(how)과 영역(when)을 고려할 수 있다. 주요한 문제제기는 브라질에서 시작된 주민참여예산제가 다른 국가의 정부들에 의해 집행될 수 있을 것인가와 그 아이디어를 세계의 다른 지역에서 채택할 수 있을 것인가이다.

우리나라 주민참여예산제의 성공적인 정착을 바라는 정부 공무원들은 다음 몇 가지 질문을 스스로 해야 할 것이다(Wampler, 2007).

- 시민들에게 특정한 공공사업을 선택하게 할 충분한 재정자원(예산)이 있는가?
- 주민참여예산제도 프로그램은 조세징수를 향상시키기 위해 사용될 수 있는가?
- 지방정부는 권한을 시민에게 위임할 준비가 되어 있는가?

12) 자세한 내용은 Ebdon and Franklin (2006) 및 김관보 · 김옥일(2007)을 참고할 것.

특 집

주택시장과 지방세 정책

- 주민참여예산 프로그램은 지방의 전통적 특권 네트워크를 와해할 수 있을 것인가? 정부가 그렇게 하기를 원하는가?
- 주민참여예산제가 정부가 새로운 정치적 지지의 기반을 설립하도록 도움을 줄 수 있는가?
- 정부는 지방 관료제를 개혁하려고 노력할 의지가 있는가?
- 의사결정권한을 정치적·행정적 라인에 따라 위임하는 것이 어떻게 실행가능 할까?

주민참여예산제도의 한계점을¹³⁾ 감안하면 주민참여예산제의 운영과정은 상대적으로 원활한 운영을 위해 수년이 걸리는 다루기 힘든 과정이다. 우리나라 주민참여예산제의 성공적인 정착을 위한 전략으로 외국의 참여예산제 실험의 성공과 실패의 잠재적인 전제조건과 설계과정의 특징들을 고려해야 할 것이다. 많은 학자들은 정치적 의지, 충분한 자원, 정치적 분권, 기존 사회조직(사회자본)을 성공적인 주민참여예산제도의 필요조건으로 강조한다. 그 이외에 관료적 역량, 도시 규모(광역자치단체/기초자치단체, 도시형/농촌형), 법적 기초, 복수 참여기재들을 추가할 수 있다.

- 정치적 의지: 집권정당과 시장이 의사결정력을 공유하기 위해 시민참여의 공개 약속
- 충분한 자원: 지방정부의 공공사업 및 사회프로그램에 투자할 충분한 재정수입 통제
- 정치적 분권: 지자체 공직자들의 민주적인 선출(특권이나 돈에 의한 선거 지양)
- 사회자본: 지방이 자율적인 시민사회조직을 보유해야 함(NGO 포함). 지방정부와 시민사회조직과의 동반자관계 유지. 참여를 위한 시민문화 및 시민역량
- 관료적 역량: 능력과 자격을 갖춘 공직자에 의한 지방정부의 행정
- 작은 도시(규모): 지역 또는 적어도 참여예산 의사결정 단위는 규모가 단체적인 집합적 행위를 못하도록 넓지 않아야 함.
- 법적 기초: 기존 법들이 예산결정에 시민참여를 우호적인 허락 및 촉진. 참여를 위한 법적, 제도적 및 정책 프레임워크
- 복수 참여기재: 복수 참여기재의 혼합은 단수 참여기재 보다 효과적임(공청회, 스티커 활용 등).

13) 주민참여예산제 프로그램의 몇 가지 한계점들은 사회정의, 공공학습, 행정개혁에 대한 전반적인 영향을 축소시킨다. 한계점으로는 1) 특정한 공공사업에 초점, 2) 시장(市長)의 기능에 대한 참여자들의 의존성, 3) 단기계획에 초점, 4) 지방이슈 및 지방공공정책에 대한 강조, 5) 시장(市長) 기능의 중심적인 역할에 기인해 조작 위험(Wampler, 2007).

이러한 전제조건들과 함께 주민참여예산제의 제도설계과정에서 논의되는 특징들은 다음과 같다.

- 숙의(토론): 시민참여자들에게 예산투자 우선순위 설정에 대해 대면토론을 통한 의사결정력이 주어져야 함.
- 집중적 감독: 시장 직무(기능)는 직접 참여예산과정 조정에 포함되어야 함.
- 접근 규칙 및 정보: 자원 배분기준 및 의사결정 기준에 대한 규칙 및 모든 예산 및 계획에 대한 접근 가능한 형태의 정보들이 공개되어야 함(개방성과 투명성).
- 단기 vs. 장기계획에 대한 초점: 즉각적 · 실용적인 필요 및 광범위한 장기 이슈에 대한 토론을 적절히 조화시켜야 함.
- 비공식적 vs. 공식적 구조: 공식적 구조와 비공식적 구조를 적절하게 상황에 맞게 활용해야 함.
- PR: 홍보 캠페인과 미디어 참여

2. 주민참여예산제도의 설계원리(Design Principles): 10개 규칙들

성공적인 주민참여예산제도의 정착을 위해 다음과 같은 규칙들을 지방자치규모(광역/기초, 도시형/농촌형)에 걸맞게 설계해야 할 것이다.

- 지역 경계(구획) 설정
- 회계연도(1년) 기간 동안 연속 회의 진행
- 삶의 질 지표 작성
- 공공협의 및 협상: 가능한 자체예산에 대한 권한 위임
- 우선순위에 대한 지역별 방문 시도
- 선출된 대표들이 최종프로젝트에 투표
- 지방자치제 전체의 시민위원회 구성(선출)
- 정부가 참여자들에게 상세한 재정 정보를 제공
- 참여예산제를 감시하기 위한 주민(동네) 회의 구성
- 참여예산제 결과에 대한 연례보고서 작성

3. 행정안전부의 주민참여예산제 운영에 대한 평가모델 구축

행정안전부는 지방재정법 제39조에 주민참여예산제도를 의무규정화 하였으며, 각 지방자치단체에 「주민참여예산제 운영조례 모델안」을 마련하여 외국의 일부사례처럼 국가차원의 법적 기초를 마련하였다.

따라서 행정안전부는 주민참여예산제도의 집행 환경 조성에 적극적인 지원과 함께 매년 실시될 지방자치단체들의 주민참여예산제도 운영에 대한 평가를 주기적으로 실시해야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 평가모델을 구축하고 활용해 나가야 할 것이다.

가. 평가 모델안

- 평가항목: Ebdon & Franklin에 의한 4가지 부문: 1) 정부환경, 2) 예산과정 설계, 3) 참여기재, 4) 목표와 성과로 분류하고 각 평가항목에 상기에 설명한 주민참여예산제 전제조건, 설계과정 특징, 설계원리(규칙들) 들을 지방자치단체 규모별(광역/기초, 도시/농촌)로 선정하여 가중치를 부여함.
- 평가 방법: 각 항목별 가중치 부여 및 세부 점수 부여
- 평가 주기: 2년에 1회 또는 매년 실시

나. 평가 활용

- 지방자치단체평가에 평가 항목의 한 요소로 활용 및 중앙정부의 지방재정조정제도의 일환으로 활용. ☺

< 참고 문헌 >

- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 「한국지방재정논집」, 10(1): 247-276.
- 김관보 · 김옥일. (2007). 예산편성과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(2): 87-107
- 안성민 · 최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(4): 1369-1397.
- 이호(2011). 「주민참여예산제 기본이해와 시민위원회 역할」, 부천시 참여예산시민위원회 워크숍 및 분과위원회 자료. pp: 7-43.
- Ebdon, Carol & Aimee Franklin (2006). "Citizen Participation in Budget Process." *Public Administration Review*, 66(3): 437-47
- Folscher, Alta(2007). "Participatory Budgeting in Asia," Anwar Shah ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank. pp: 127-156.
- Goldfrank, Benjamin (2007). "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting," Anwar Shah ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank. pp: 91-126.
- Shah, Anwar (ed.) (2007). *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability Series*. Washington, DC: World Bank.
- Shall, Adrienne(2007). "Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting," Anwar Shah ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank. pp: 191-224.
- Wampler, Brian (2007). "A Guide to Participatory Budgeting," Anwar Shah ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank. pp: 21-54.