

DAEGU-GYEONGBUK DEVELOPMENT INSTITUTE

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안
- 대구광역시 주민 설문조사를 중심으로 -

박 은 희 · 박 민 규

차 례

■ 요약	i ~viii
제1장 서 론	3
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구내용 및 방법	4
제2장 주민참여예산제도의 이론적 근거	9
1. 주민참여예산제도란?	9
2. 이론적 논거	10
가. 주민자치의 실현	10
나. 재정민주주의의 구현	10
다. 관료 중심의 예산편성 보완	12
라. 지방의회의 예산심의 활동 지원	12
마. 협력적 네트워크 구축	13
3. 예산 과정과 주민참여 범위	13
4. 참여주체 및 조직화	14
가. 참여주체	14
나. 참여주체의 조직화	17
제3장 예산편성 과정의 주민참여 유형과 사례 분석	21
1. 예산편성 과정의 주민참여 유형	21
2. 세 가지 주민참여 방식 검토	22

가. 예산참여시민위원회	22
나. 주민 예산설명회	22
다. 주민 설문조사	23
3. 주민참여예산제도 도입 사례 및 문제점	23
가. 지방자치단체별 인터넷 설문조사	23
나. 대구광역시의 인터넷 설문조사	25
다. 인터넷 설문조사의 문제점 : 대구의 사례 중심	26
제4장 효과적 시민의견 수렴을 위한 설문조사 방안	31
1. 실효성 있는 대안 : 주민 설문조사의 활성화	31
가. 온라인 조사 체계의 개선	31
나. 오프라인 조사의 보완적 도입	35
2. 주민 설문조사 효과의 극대화	40
가. 설문 방법 및 대상의 다양화	40
나. 고정패널제도의 도입	41
다. 지속적 홍보를 통한 시민의식 제고	42
3. 2008년도 예산편성을 위한 설문 대안	42
가. 기본원칙	42
나. 설문 구성(안)	43
제5장 결론	57
1. 요약	57
2. 결론 및 시사점	59
▣ 참고문헌	61

표 차례

<표 2-1> 지방재정 운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치	11
<표 3-1> 주민참여예산제도의 유형 분류	22
<표 3-2> 시·도별 예산편성 관련 인터넷 설문조사 문항(2006)	24
<표 4-1> 온라인 조사유형	24
<표 4-2> 설문조사방법 비교	32
<표 4-2> 예산편성에 필요한 주요 설문내용	39

그림 차례

<그림 2-1> 지방재정 운영에 대한 주민참여와 통제 장치	12
<그림 2-2> 예산 과정과 주민참여의 대상	14

요약

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 주민참여예산제도의 필요성 : 지방자치시대의 도래에 따라 지방재정과 관련된 지역주민의 관심이 증대되면서 예산의 편성에서부터 집행 과정에 이르기까지 주민참여 요구가 매우 강하게 제기됨. 중앙정부도 지방재정법 시행령 제46조 1항에 의해 예산편성에 주민참여제도를 법적으로 제도화하고 있음.
- 지역에 맞는 주민참여 모델과 운영시스템 구축 : 주민참여예산제도는 자치단체별 특성에 맞게 제도화되어야 성공적 운영이 가능하므로 광역자치단체에 적합한 주민참여예산제도의 모델과 운영시스템이 필요함.
- 다양한 시민의견 수렴방안 모색 : 효율적인 예산편성을 위해 다양한 시민의견 수렴방안(설문조사, 예산참여시민위원회, 주민공청회 등)이 모색되어야 함.
- 효과적 시민의견 수렴이 가능한 설문조사 방안 연구 : 대구시의 예산편성 과정에서 시민의견을 수렴하기 위해 도입하고 있는 설문조사의 방법과 내용, 설문형식 등을 체계화함으로써 예산편성의 효율성을 제고시키고자 함.

2. 연구내용 및 방법

- 연구범위는 주민참여예산제도에 대한 이론적 고찰과 함께 예산편성 과정의 시민의견 수렴방식을 살펴보고, 이를 토대로 대구시의 효과적 시민의견 수렴을 위한 설문조사 방안을 검토함.
- 연구방법은 주민참여예산제도 관련 문헌 검토, 기존 설문조사 사례분석 및 문제점 진단, 예산업무 담당 공무원 면담조사 및 다양한 자문의견을 활용함.

제2장 주민참여예산제도의 이론적 근거

1. 주민참여예산제도란?

- 주민참여예산제도는 집행부가 독점적으로 행사하던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게 분권화 또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 것임.
- 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여에 의한 예산 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성 과정에 직접 참여하는 제도임.
- 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화·분산화·공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민 간 협력모델의 일종으로 거버넌스의 한 형태라고 할 수 있음.

2. 이론적 논거

- 주민자치의 실현 : 주민참여예산제도는 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 실현하기 위한 제도적 장치임.
- 재정민주주의의 구현 : 주민참여예산제도는 예산운영 과정(특히, 예산편성 과정)에 대한 사전적·적극적인 시민참여 및 통제를 통해 재정 운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치임,
- 관료 중심의 예산편성 보완 : 관료 및 집행부 주도의 예산편성 방식의 한계를 보완하고, 주민과 함께 하는 재정운영 방식을 도입함으로써 예산편성의 투명성과 민주성을 확보함.

- 지방의회의 예산심의 활동 지원 : 주민참여예산제도는 지방의회의 예산심의 활동을 보완하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하기 위하여 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 제도적 장치임.
- 협력적 네트워크 구축 : 주민참여예산제도는 공동체주의 이념에 토대를 두고 지방재정 운용에 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체 간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 하나의 제도적 장치임.

3. 예산 과정과 주민참여 범위

- 참여예산제도는 예산 과정 중 예산편성 단계의 참여에 초점을 맞추는 제도로 광의의 의미로는 예산 전과정의 주민참여를 의미하지만, 협의의 의미는 편성 단계에서의 주민참여를 의미함.
- 주민참여의 시점은 예산편성 지침 작성 단계, 실·국별(광역자치단체) 또는 실·과·소별(기초자치단체) 예산안 요구서 작성 단계, 잠정 예산편성안 작성 및 공개 단계, 예산안 확정 단계 등으로 구분하여 설정할 수 있음. 그러나 예산편성의 시간적 제약요인 등을 감안하면 주민참여의 핵심적 대상은 예산편성안 작성 이후의 단계가 될 수 있음.

4. 참여주체 및 조직화

- 참여주체 : 예산편성 과정에 참여하는 주체는 크게 시민, 사회단체, 전문가 등으로 분류할 수 있음.
- 참여주체의 조직화 : 일반시민은 권역별(동별) 대표가 참여하되 대표는 지역별 인구비례 원칙에 의해 구성하고, 전문가는 부문별(의제별) 대표로 구성하되 전문성의 원칙과 지방행정 기능별 의제기준에 따라 선정하며, 시민단체는 부문별(의제별) 대표로 구성하되 비판·통제의 원칙과 단체의 성격유형별 의제기준을 감안하여 선정함.

제3장 예산편성 과정의 주민참여 유형과 사례 분석

1. 예산편성 과정의 주민참여 유형

- 예산편성 과정에 대한 주민참여는 직접참여방식과 간접참여방식을 통해 이루어짐.
 - 직접참여방식 : 시민, 시민단체, 시민총회, 예산참여위원회 등이 제도화된 절차를 통해 예산편성 과정에 참여하는 형태
 - 간접참여방식 : 대표자 선출, 사이버 인터넷 참여방 개설, 정책제안 건의, 주민 설문조사 등을 통하여 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 형태
- 주민참여예산제도의 모형은 주민참여 수준(주민협의, 민·관 공동결정, 주민주도 결정)과 범위(단위사업, 일반회계, 통합재정)에 따라 다섯 가지로 구분됨.
 - 대부분의 지방자치단체가 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하고 있는데, 대체로 주민참여 수준은 주민협의, 주민참여 범위는 일반회계에 해당

2. 세 가지 주민참여 방식 검토

- 예산참여시민위원회 : 예산편성 과정의 공식화된 주민참여 기구로서 위원의 구성은 추천과 공개 모집을 통해 이루어지며, 지자체 조직에 적합한 분과위원회를 구성하여 소관분야별 예산편성 방향과 사업별 투자 우선순위를 조정함.
- 주민 예산설명회 : 자치단체 간부, 지방의회 의원, 예산참여시민위원회 위원, 전문가 등이 지역주민을 대상으로 자치단체의 주요 시책과 예산편성 방향 및 잠정적인 예산편성안 등을 설명하는 형식으로 진행됨.
- 주민 설문조사 : 특정사무에 대한 의사결정을 위하여 주민 의견을 묻는 점에서 주민투표와 유사하지만, 주민투표가 법적 구속력을 가진 결정을 의미하는데 비하여 주민 설문조사는 결과 활용에 대한 법적 구속력이 없음. 주민 설문조사 결과는 조언적인 성격을 띠며, 지방자치단체의 결정을 위한 보조수단임.

3. 주민참여예산제도 도입 사례 및 문제점

- 지방자치단체별 인터넷 설문조사 : 시·도별 설문문항을 비교·분석해 보면, 공통적으로 예산의 우선투자 부문을 포함하고 있는 반면, 우선투자 분야의 항목과 주민참여예산제도에 대한 인지 및 경험을 묻는 문항, 예산편성과 재정운영에 대한 관심도를 묻는 문항 여부에서 차이를 보임.
- 대구광역시의 인터넷 설문조사 : 시·도별로 실시하고 있는 설문조사 항목과 상당부분 흡사하였으나, 대구시 전체 인구에 비해 설문참여율이 저조하였음. 또한 설문성격에 따라 응답률의 편차가 크고, 인터넷 접근성으로 인한 응답자의 연령별 분포가 비균형적임.
- 인터넷 설문조사의 문제점 : 인터넷 매체 이용의 한계
 - 인터넷 설문조사의 경우에 확률적 표집에 의한 표본추출이 불가능하므로 대표성의 문제가 제기되어 조사의 신뢰성 및 타당성이 떨어질 수 있음.
 - 인터넷의 속성상 질문에 대하여 신중하게 응답하지 않고 즉흥적으로 의견을 개진할 위험성이 크므로 조사결과가 시민들의 의견이 제대로 반영된 내용이라고 속단할 수 없음.
 - 예산편성과 같은 공공성을 지닌 설문조사의 경우, 자발적인 의지에 의해 참여하기보다 알고 있는 공무원의 권유로 참여할 가능성이 크므로 왜곡·조작된 결과가 도출될 가능성이 있음.
 - 관련 공무원의 참여를 배제할 수 있는 시스템을 구축하지 못하여 시민의견 수렴을 위한 본래의 취지에 역행할 수 있음.
 - 인터넷을 이용한 시민참여가 공동체 전체의 반응이라기보다는 일부 엘리트층을 중심으로 한 반응이 될 개연성이 큼.
- 대구시 사례의 문제점 : 설문내용과 구성의 한계
 - 2006년도에 시행된 대구시 설문조사의 경우 항목 수가 27개로 온라인 설문이라는 점을 감안하면 설문 항목이 너무 많은 편임.

- 짧은 시간에 응답을 끝내고 싶어 하는 네티즌의 특성을 감안하면 많은 항목과 어려운 설문은 정확한 이해 없이 지나가는 경우가 발생함.
- 대구시의 예산편성과 관련된 첨부자료가 미흡하여 설문 참여자들이 예산에 대한 충분한 이해 없이 설문을 하는 경우가 많았음.
- 설문지에 재정 현황 등 관련 자료를 충분히 제공하여 시민들을 이해시킨 후 응답할 수 있도록 해야 설문 효과가 증대됨.
- 사회·인구학적 변인 문항과 기타 의견을 적는 주관식 설문의 응답률이 다른 문항에 비해 낮는데, 특히 사회·인구학적 변인의 응답률이 떨어지면 설문항목과의 교차분석 시 유의미성에 문제가 발생할 수 있음.
- 어려운 내용은 쉽게 풀어쓰고 민감한 질문은 뒤쪽에 배치하며, 오픈형 질문 보다는 폐쇄형 질문으로 구성하여 무응답률을 최소화하는 것이 필요함.

제4장 효과적 시민의견 수렴을 위한 설문조사 방안

1. 실효성 있는 대안 : 주민 설문조사의 활성화

○ 온라인 조사 체계의 개선

- 회원 조사는 예산 모니터 위원을 위촉하여 활용하고, 방문자 조사는 특정 사이트나 메뉴에 접속하는 사람들이 자발적으로 참여하는 형태라는 점을 감안하여 사전조사와 간이조사 형태로 활용하는 것이 적절함. 전자우편 조사는 자원봉사단체나 동호회, 동아리의 인터넷 카페 회원을 대상으로 활용할 필요가 있음. 전자설문조사는 시스템을 보강하여 가장 적극적으로 활용할 수 있는 시민의견 수렴방법임.

○ 오프라인 조사의 보완적 도입

- 조사자가 응답자를 직접 대면 조사하는 면접조사, 상대적으로 시간과 비용을 절약할 수 있는 전화조사, 우편 배포 후 직접 방문하여 회수하거나 직접 배포 후 우편으로 응답케 하는 우편조사 등을 주요 사안별로 구분 활용함.

- 면접조사는 주요 전략사업과 관련된 예산편성에 활용하고, 전화조사는 면접 조사와 보완적으로 활용하는 것이 적절함.

2. 주민 설문조사 효과의 극대화

○ 설문 방법 및 대상의 다양화

- 온라인 설문조사를 할 경우에는 기존 인터넷 설문조사 내용을 보완하여 시행 하되, 관련 공무원의 참여를 배제할 수 있는 시스템 구축이 필요함. 또한 설문 사이트에 '분야별 투자재원 배분' 파일을 첨부하여 최소한의 기본지식을 갖춘 후 참여할 수 있도록 유도하는 것이 바람직함.
- 오프라인 방법을 활용할 경우, 전화조사와 면접조사를 보완적으로 활용하는 것이 타당함. 특히 일반시민은 층화추출법에 따라 조사대상자가 고른 분포를 보이도록 적절하게 선정함.
- 전문가 그룹의 경우에는 조사대상자 선정 후 설문지를 첨부하여 조사하는 전자우편식 조사방법이 적절함. 이 때 특정 메일서버 사용자들에게 집중되지 않도록 하고, 보낸 메일이 스팸메일로 인식되지 않도록 하는 것이 중요함.

○ 고정패널제도의 도입

- 고정패널제도는 대구시에서 예산편성과 관련된 고정패널을 모집하여 매년 설문조사를 실시하는 방법으로서, 고정패널 대상은 희망자 우선 방식과 각 분야별 추천 방식으로 선정할 수 있음.
- 고정패널에게는 시정 및 예산편성 관련 자료 등을 정기적으로 배포하여 지속적인 관심과 참여를 유도하고, 적극적인 의견 제시와 지속적인 활동을 위해 인센티브를 부여하는 것이 중요함.

○ 지속적 홍보를 통한 시민의식 제고

- 주민참여예산제도에 대한 홍보자료를 제작하여 시민들에게 배포하고, 특히 설문조사 시점에 맞춰 집중적인 홍보방안을 마련하는 것이 중요함.

3. 2008년도 예산편성을 위한 설문 대안

- 설문내용은 필수항목과 선택항목으로 구분하여 구성함.
 - 필수항목에는 전반적인 예산편성 방향과 주요 분야별 우선투자 부문을 포함
 - 선택항목에는 주민참여예산제도에 대한 이해 및 활동 여부, 전반적인 재정운영 방향 등을 포함
- 일반시민 대상의 설문문항은 쉽고 간단하게, 전문가 대상의 설문문항은 전문적이고 심도 있는 내용으로 채워질 수 있도록 설문을 구성함.

제5장 결론

- 시민참여 예산편성을 위해 지방정부에서 도입하고 있는 다양한 의견수렴 방안 중 가장 보편적으로 활용되는 것이 온라인 시민참여라고 할 수 있음.
- 온라인 시민참여의 제도화 과정에서 제기되는 가장 큰 관건은 시민참여 범위와 권한을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제임.
 - 참여 권한은 정책대상의 성격과 적용범위에 따라 고객의 입장에서 참여하는 것에서부터 정책결정자의 입장에서 참여하는 것에 이르기까지 다양하게 설정
 - 참여 범위는 일반시민, 이해당사자, 전문가 집단, 관련 시민단체 등으로 구분
- 정책의 성격과 목적에 적합한 다양한 시민의견 수렴방법에 대한 제도적 장치가 구체적으로 준비되어야 함.
 - 온라인뿐만 아니라 오프라인 등 다양한 채널을 통해 시민의견 수렴
- 시민참여는 참여자의 정치적 효능감이 뒤따를 때 그 의미를 찾을 수 있음.
 - 지방정부는 시민들이 의견을 적극적으로 제시하며 토론할 수 있는 다양한 장을 마련하고, 시민참여의 효과를 배가시키기 위해 시민들이 제시한 의견과 토론 결과를 수합하여 정책반영 여부를 충실히 전달하는 것이 필요

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안

제 1 장

서 론

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 중반부터 본격적으로 시작된 지방자치제가 점차 정착되면서 지방행정에 대한 지역주민의 목소리가 커지고 있다. 특히 지역발전과 지방자치의 성과를 좌우하는 관건이 되는 지방재정과 관련된 지역주민의 관심이 증대되면서 예산의 편성에서부터 집행 과정에 이르기까지 주민참여 요구가 매우 강하게 제기되고 있다.

이러한 시대적 패러다임의 변화에 맞춰 중앙정부는 지방재정법을 제정하여 지방정부의 예산편성 과정에 대하여 주민참여 방법을 제시하고 있다. 지방재정법 시행령 제 46조 1항에 의하면 예산편성에 주민이 참여할 수 있는 방법으로 주요 사업에 대한 공청회나 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등의 방법이 예시되어 있다.

이에 따라 광주광역시 북구에서 2004년 3월 최초로 ‘광주광역시 북구 주민참여예산제운영조례’를 제정하여 예산편성 과정에 대한 주민참여를 제도화하였다. 최근에는 이를 벤치마킹하여 주민참여예산제도를 자발적으로 도입하는 자치단체가 늘어나고 있는 상황이다. 이처럼 주민참여예산제도는 주민자치의 실질적인 구현을 위한 제도화 대상의 하나로 거론되어 왔으며, 나아가 재정민주주의를 구현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치로 평가되고 있다.

그러나 주민참여예산제도를 도입하여 성공적으로 운영하기 위해서는 지방의회와의 역할 정립과 주민참여 범위 등에 대한 심도 있는 검토가 있어야 한다. 즉 지역주민의 대표기관인 지방의회가 주민들의 의견을 예산안 심의·의결 과정에서 반영하는데 왜 지역주민이 직접 예산편성 과정에 참여하는 주민참여예산제도를 도입해야 하는가? 주민참여를 예산편성 과정의 어느 단계에, 어느 정도까지 허용해야 하는가? 어떻게 하면 주민참여가 효과적으로 조직화되고, 수렴된 의견을 공정하게 반영 또는 수용할 수 있는가? 주민들이 예산편성 과정에 참여하여 자신들의 선호도와 우선순위에 대한 의견을 제시하는 수준에 머물러야 하는가, 아니면 예산편성에 관한 의사결정 권한도

일부 직접 행사해야 하는가? 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 어떤 조건과 제도적 장치들이 구비되어야 하는가? 등이 그것이다.

주민참여예산제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 이러한 의문들에 대한 해소방안이 제시되어야 한다. 예산편성 과정에 대한 주민참여를 제도화하기 위한 주민참여예산제도의 모델을 개발하고, 이를 토대로 주민참여예산제도의 바람직한 운영시스템을 갖춰야 한다. 이 제도는 자치단체별 특성에 맞게 제도화되어야 성공적인 운영이 가능하다.

이 연구에서는 광역자치단체에 적합한 주민참여예산제도 운영시스템의 구축이 중요하다라는 점을 감안하여 대구광역시를 대상지역으로 설정하고, 지역실정에 맞는 효과적인 시민의견 수렴방안에 대하여 살펴보고자 한다. 특히 여기에서는 예산편성 과정에서 현실적으로 도입 가능한 주민 설문조사, 예산참여시민위원회, 공청회 등 다양한 주민참여 방식 중 가장 폭 넓은 시민의견 수렴이 가능하고 단기적으로 실현할 수 있는 설문조사 방안을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

따라서 이 연구의 구체적인 목적은 대구광역시의 예산편성 과정에서 시민의견을 수렴하기 위하여 도입하고 있는 설문조사의 방법과 내용, 설문형식 등을 보다 체계화함으로써 예산편성의 효율성을 제고시키는 데 둔다.

2. 연구내용 및 방법

주민참여예산제도가 성공적으로 추진되기 위해서는 예산편성 과정에 시민들의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

그러나 그동안의 선행연구들은 대부분 주민참여예산제도 도입의 필요성을 강조하거나(김웅, 2001; 이원희, 2003; 박광우, 2003), 법적 기초 마련에 대한 논의(곽채기, 2005; 박광우, 2005; 이상범, 2005; 이원희, 2003; 하승수, 2003; 한춘성·이주희·안보라, 2002), 그리고 운영방향 검토(곽채기, 2005; 김철, 2003; 나중식, 2004; 박광우, 2005; 안성민, 2005), 국내외 도입 사례를 소개하고 시사점을 제시하는(김웅, 2003; 김철, 2004; 나중식, 2004; 박광우, 2005; 안성민, 2005; 이상범, 2005; 하승수, 2003; 한춘성·이주희·안보라, 2002; 레베카 이베르소, 1996) 수준에 머물러 지방정부에서 시행하고 있는 주민참여예산제도의 문제점이나 효율적인 시민의견 수렴방안에 대한 방법론적

연구가 미흡한 실정이다.

따라서 이 연구에서는 기존의 연구결과를 검토하고, 이를 토대로 새롭게 주민참여 예산제도 도입을 준비하고 있는 대구광역시의 실정에 가장 적합한 시민의견 수렴방안을 모색하고자 한다.

이 연구의 범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 선행연구를 통해 주민참여예산제도에 대하여 이론적으로 고찰하고

둘째, 효율적인 예산편성을 위한 다양한 시민의견 수렴방식과 기존의 도입 사례를 분석하고

셋째, 대구시의 예산편성 과정에서 시민의견을 효과적으로 수렴하기 위한 설문조사 방안에 대하여 살펴보고자 한다. 즉 가장 보편적 시민의견 수렴방안의 하나인 설문조사를 분석대상으로 설정하여 예산편성 과정에 시민의 의견이 반영될 수 있는 효과적인 설문조사 방법과 적절한 설문내용을 제시하는 것이 연구의 주된 내용이라고 할 수 있다.

연구방법으로는 주민참여예산제도 관련 문헌 검토, 대구시의 기존 설문조사 현황 분석 및 문제점 진단, 타 시·도의 설문조사 사례 분석 등을 활용한다. 이와 함께 예산업무 담당 공무원 면담조사 및 전문가 등 다양한 계층의 자문의견을 활용한다.

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안

제 2 장

주민참여예산제도의 이론적 근거

제2장

주민참여예산제도의 이론적 근거

1. 주민참여예산제도란?

행정부 제출 예산제도(executive budget system)가 법제화된 이후 예산편성권은 행정부 또는 집행부가 담당하고 있다. 그 동안 지방자치단체의 예산편성은 관료 중심의 의사결정 과정과 함께 집행부가 독점적인 결정권을 가지고 있었다. 이로 인해 예산편성 과정에서 주민의견이 제대로 반영되지 못하는 한계를 드러내고 있다.

주민참여예산제도는 집행부가 독점적으로 행사하던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게 분권화 또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성 과정에 지역주민이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 것을 말한다. 즉, 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여에 의한 예산 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다.

주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화·분산화·공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민 간 협력모델의 일종이다. 이른 바 주민참여예산제도는 거버넌스의 한 형태라고 할 수 있다.

주민참여예산제도의 도입 목적은 예산편성 과정에 시민의 참여를 확대함으로써 지방재정운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고시키고, 재정민주주의의 이념을 구현하는 것이다. 이와 함께 이 제도는 지방재정 운용에 대한 시민 통제장치의 성격을 띠고 있기도 하다. 즉 주민참여예산제도는 지방자치단체장과 지방의회의 선심성 예산편성이나 관료적 예산편성 과정에서 야기될 수 있는 예산낭비와 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 일종의 사전적인 시민 통제장치라고 할 수 있다.

2. 이론적 논거

가. 주민자치의 실현

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구분할 수 있다. 단체자치는 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립적·자율적으로 의사결정을 수행하는 것을 의미하고, 주민자치는 지방자치단체의 의사결정이 최종적으로 그 구성원인 주민의사에 기초하여 이루어져야만 정당화될 수 있다는 것이다(곽채기, 2005).

지방분권의 성과 확보를 위해서는 주민자치의 근간을 이루는 지방의회의 활성화와 함께 주민참여 확대와 활성화 및 다양화를 위한 제도 개혁이 필요하다. 예를 들어 직접 청구제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 주민발의제도, 주민소환제도 등의 직접참여제도를 도입하여 주민주체 행정시스템의 구축을 지향할 필요가 있다.

이런 관점에서 볼 때 자기결정과 자기책임의 원칙에 기초한 주민자치의 이념을 지방재정운영에 구현하기 위한 제도적 장치가 바로 주민참여예산제도이다. 이는 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

나. 재정민주주의의 구현

재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다. 이런 의미에서 보면, 국민은 과세와 공공서비스 수혜의 대상이라는 수동적 객체가 아니다. 예산편성 과정에 국민의 의사를 반영하고, 예산운영을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 해야 하는 능동적 주체이다.

이런 관점에서 볼 때, 주민참여예산제도는 지역주민의 재정선택권을 보장하고, 납세자주권을 구현하기 위한 제도적 장치의 하나이다. 지방재정운영과정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 통해 재정민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치는 다양한 형태로 운영되고 있다. 이를 참여의 수준과 시점을 기준으로 <표 2-1>과 같이 유형화해 볼 수 있다.¹⁾

〈표 2-1〉 지방재정 운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치

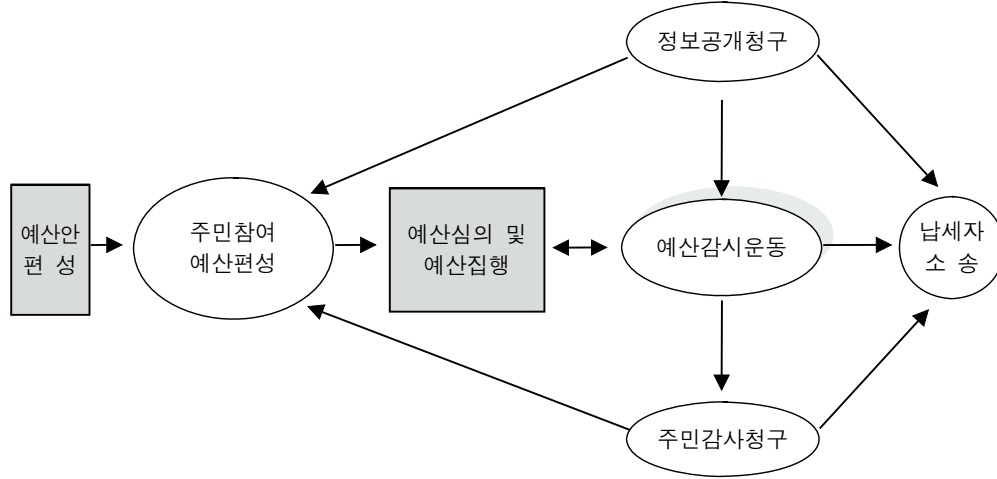
참여수준 참여시점	소극적(간접 참여)	적극적(직접 참여)
사전적	· 재정정보 공개(예산편성안, 예산 공개)	· 주민참여예산제도
사후적	· 재정정보 공개(결산정보 공개)	· 주민(납세자) 소송제도 · 주민 감사청구제도 · 정보 공개 청구 · 예산 감시운동

자료: 광채기(2005), '주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 『한국지방재정논집』, 제10권 제1호.

주민참여 및 통제 제도 중에서 납세자 주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 장치는 주민참여예산제도와 납세자 소송제도라고 할 수 있다. 주민참여예산제도는 예산운영 과정(특히, 예산편성 과정)에 대한 사전적·적극적인 시민참여 및 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

납세자 소송제도는 납세자인 시민이 직접 국가 또는 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고, 문제점이 발견될 경우에 이에 대한 시정 권한을 행사하는 제도로서 지방재정운영에 대한 사후적 통제장치라고 할 수 있다. 예산감시운동을 전개하는 과정에서 예산낭비 현장 또는 사례를 발견할 경우, 사실 확인을 위해 정보 공개를 청구하고, 확인된 사실에 대한 주민감사 청구를 할 수 있다. 또한 예산낭비가 사실로 확인된 경우에는 납세자 소송을 통해 예산낭비에 대한 책임을 묻고 낭비된 예산을 되찾게 되는 것이다. 예산안 심의 및 집행에 대한 주민참여 및 통제장치를 통해 확인된 사실들은 예산편성 과정에서 주민참여제도 운영에 환류되어 예산편성의 합리성을 제고하는 데 기여하게 될 것이다. 이러한 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제 장치의 상호관계를 도식화하면 <그림 2-1>과 같다.

1) 윤영진(2003)은 시민의 재정 선호를 반영하는 방식을 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 그 하나는 예산상의 의사결정 과정에 시민참여가 이루어져 시민의 재정 선호를 예산에 반영하는 제도적 장치로, 예산편성단계에서의 공청회와 청문회, 시민대표의 위원회 참여, 재정수요의 조사, 주민투표제 등을 예시하고 있다. 다른 하나는 예산에 시민의 재정 선호가 제대로 반영되었는지의 여부를 시민이 직접 감시하고 통제하는 제도적 장치로서, 정보공개청구, 주민감사청구, 내부 고발자의 보호, 주민소환제도, 납세자 소송제도 등을 제시하고 있다.



자료: 광채기(2005), '주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 『한국지방재정논집』, 제10권 제1호

〈그림 2-1〉 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계

다. 관료 중심의 예산편성 보완

우리나라의 예산편성 과정은 일부 주민참여제도를 활용하고 있지만, 아직까지는 공무원과 행정기관 중심으로 진행되고 있다. 이에 따라 예산편성 과정에서 다양한 의견 수렴이 제대로 이루어지지 않아 예산의 비효율성이 야기될 가능성이 상존하고 있다. 특히 민선 지방자치 이후에는 선심성 예산과 일부집단의 압력이나 로비에 의한 거래성 예산편성이 이루어지기도 한다. 이러한 행태의 예산편성은 지방정부의 재정운용에 어려움을 줄 수 있으며, 다양한 이해집단 간의 갈등구조를 야기할 수도 있다.

주민참여예산제도는 지방정부의 예산편성 절차상의 한계점을 보완하여 예산편성 과정의 투명성과 주민참여 확대를 유도하기 위한 제도적 장치이다. 이를 통해 관료 및 집행부 주도의 예산편성 방식의 한계를 보완하고, 주민과 함께 하는 재정운영 방식을 도입함으로써 예산편성의 투명성과 민주성을 확보할 수 있는 것이다.

라 지방의회의 예산심의 활동 지원

지방의회는 집행부에서 제출한 예산안에 대한 심의·의결 활동을 통해 재정민주주의를 구현함과 아울러 지방재정 운영의 비효율성을 통제하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 지방의회의 예산심의 결과를 분석해 보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수

정(삭감·증액 조정) 규모와 그 비율에 한계가 있다. 따라서 지방자치단체의 예산은 집행부의 예산안 편성 결과가 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 주민참여예산제도는 이와 같은 지방의회 예산심의 활동의 한계를 극복하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하기 위하여 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 데 그 목적이 있다.

마. 협력적 네트워크 구축

시대적 환경 변화에 따라 통치에서 협치로, 관 중심에서 민간 중심으로, 소외에서 참여로 국가 운영 패러다임의 변화가 진행되고 있다. 국가 운영의 패러다임이 통치에서 협치로 바뀌면서 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체 간의 협력적 네트워크 구축을 위한 다양한 제도적 장치들이 개발되고 있다.

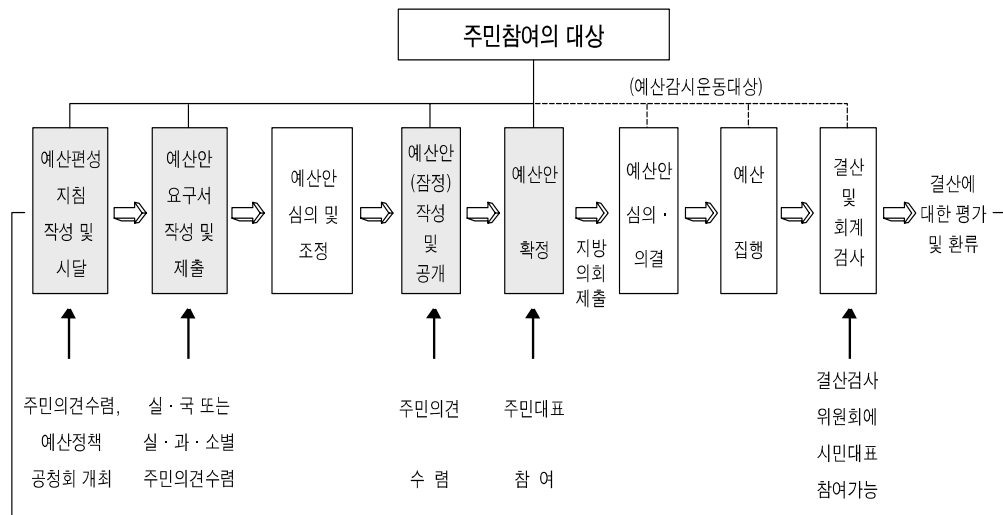
주민참여예산제도는 지방재정 운용에 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체 간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 하나의 제도적 장치라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 도입으로 시민·사회단체·학·관 간의 네트워크 구축을 촉진할 수 있을 것이다(곽채기, 2005). 이런 관점에서 보면 주민참여예산제도는 공동체주의 이념에 토대를 두고 지방재정을 운용하기 위한 제도적인 장치의 역할을 한다고 할 수 있다.

3. 예산 과정과 주민참여의 범위

지방자치단체의 예산 과정은 중기재정계획 수립 → 투자심사 → 예산편성 → 예산집행 → 집행결산 → 재정분석 → 재정환류 등과 같은 과정을 순차적·반복적으로 거치면서 운영된다. 참여예산제도는 예산 과정 중 예산편성 단계의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 즉 광의의 참여예산제도는 예산 전과정의 주민참여를 의미하지만, 협의의 참여예산제도는 편성 단계에서의 주민참여를 의미한다.

그러나 예산편성 단계에서 주민참여를 제도화하더라도 일련의 예산편성 절차의 흐름 속에서 어디서부터 어디까지를 주민참여의 범위로 설정할 것인가 하는 점은 여전히 제도 설계의 대상으로 남게 된다. 이는 예산편성을 위한 계획수립 단계에서 이루어지는 중기재정계획 수립, 재정투융자 심사, 예산편성 지침 작성 등이 실질적으로 예

산편성에 그대로 연계되기 때문이다. 따라서 주민참여의 기본취지를 충분히 살리기 위해서는 주민참여의 범위를 예산편성 과정에서는 예산편성 지침 작성 단계, 실·국별(광역자치단체) 또는 실·과·소별(기초자치단체)로 예산안 요구서 작성 단계, 잠정 예산편성안 작성 및 공개 단계, 예산안 확정 단계 등으로 구분하여 설정할 수 있다. 다만 예산편성의 시간적 제약요인 등을 감안하면 주민참여의 핵심적인 대상은 예산편성안 작성 이후의 단계가 될 수 있다.



다음 회계연도 예산편성과정에 환류

자료: 광채기(2005), '주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 「한국지방재정논집」, 제10권 제1호

〈그림 2-2〉 예산 과정과 주민참여의 대상

4. 주체 및 조직화

가. 참여주체

예산편성 과정에 참여하는 주체는 크게 시민, 사회단체, 전문가 등으로 분류할 수 있다. 이때 지방의회 의원의 참여 허용 여부가 변수이다. 주민2)참여예산제도 운영에

2) 주민은 지방자치단체의 인적 구성요소로서, 법적으로는 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 자치단체의 주민이 된다”로 규정되어 있다(지방자치법 제12조). 그런데 일반적으로 시민 개념이 보다 광의적으로 사용되고 주민은 한정된 공간 속에서 사용된다. 그러나 여기에서는 시민과 주민의 개념을 상호교환적으로 사용하고자 한다.

대한 지방의회의 원활한 협조를 확보하기 위해서는 지방의원의 참여를 유도하는 것이 필요하다. 그러나 예산편성권과 심의·의결권을 구분하여 집행부와 의회에 배분하고, 견제와 균형이 지방자치단체의 운영원리라는 관점에서는 지방의원들의 참여 허용에 한계가 있다. 따라서 주민 직접참여의 취지를 고려할 때, 지방의회 의원보다는 일반시민들의 참여 활성화에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

① 일반주민(시민)

주민참여의 개념은 협의로는 일반주민(시민)이 공적인 권한이 부여된 사람들에게 영향력을 행사하기 위해 정책결정 과정에 참여하는 것이라고 할 수 있다(Verba & Norman, 1972; 김병준, 1995). 광의로는 선거 등 정치와 정책과정 전반에 걸쳐 일어나는 주민(시민)의 모든 정책적 행위를 포괄한다. 중간적 성격의 개념으로는 정부기관과 그 구성원인 공무원의 의사결정에 미치고자 하는 일반주민(시민)의 비폭력적 정책행위라고 할 수 있다(김병준, 1995). 주민참여는 아마추어로서의 일반시민에 의한 행위이고, 공공문제에 대한 영향력의 행사를 목적으로 하는 명시적인 활동이라는 점을 공통적 특징으로 한다(이승중, 1993).

지방자치에서 주민참여의 필요성은 크게 정치적 측면과 행정적 측면으로 나누어 볼 수 있다(조순제, 1997). 정치적 측면의 주민참여는 대의제 민주주의를 보완하고 ‘주민의 주민을 위한 주민에 의한’ 민주주의의 구현을 위한 지방 차원의 정치적 기반을 강화한다. 이는 지방선거의 낮은 투표율과 지방의원의 대표기능 수행이 미흡한 상황에서 일상생활에 직접적 영향을 미치는 사안에 관한 결정에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 행정적 측면의 주민참여는 지방공무원의 성공적인 정책 기획·수립·집행에 유용한 정보를 제공한다. 즉 주민들은 지역공동체의 자세한 상황과 수요 등 정책분석에 필요한 정보를 제공하고, 적실성 있고 효과적인 정책 결정을 담보하며 갈등을 사전에 예방함으로써 집행의 순응(compliance)을 확보하는데 기여할 수 있다. 또한 지역주민의 현장지식은 당면 문제들을 창의적으로 규정하고 해결방안을 모색하는데 기여할 수 있다. 그리하여 주민들은 그들의 이해와 요구를 반영시키기 위해 지방정치인이나 지방공무원에 일임하기보다 다양한 주민참여 프로그램을 통해서 정책과정 전반에 참여하는 것이 바람직하다(서순복, 2002; 235).

② 전문가

지역주민의 전문지식을 반영하기 위해 주민의견 수렴 과정에서 지방의원이 아닌 전문가를 참여시킬 경우 실질적인 의사결정에 많은 도움을 얻을 수 있다. 지방자치 업무가 전문화·세분화·복잡화됨으로써 지방의회 의원만으로는 의안 심의를 충분히 수행하기 어렵기 때문에 전문가의 참여를 활성화 하는 것이 필요하다. 주민 중에 전문지식을 갖춘 사람을 각종 위원회의 활동에 참여시킴으로써 지방의회의 전문지식 결함을 보충할 수 있다. 전문가 집단이 직접 주민의 지지를 받아 지방의회 의원으로 진출하는 경우도 있으나, 이는 예외적인 경우에 한정되므로 전문가들이 지방의정에 관여할 수 있도록 공식적인 통로를 열어줄 필요가 있다. 이는 시민이 가진 전문지식이 사장되지 않고 공익을 위해 활용된다는 점에서 지방자치의 이상 실현에 기여하고, 전문가의 참여를 통하여 지방의회의 능력을 보충할 수 있게 된다.

지방정부의 집행기관은 전문지식을 갖춘 인력을 보유하고 있는데 비하여, 지방의회는 상식적 수준의 주민대표로 구성된다. 지방정부의 업무가 복잡해질수록 비전문가 집단인 지방의회의 위상은 위축되고 대신 전문지식으로 무장된 집행기관의 위상이 강화된다. 이는 지방자치단체의 집행기관과 의결기관의 위상에 사실상의 불균형을 초래하고 지방의회의 기능 수행에 장애가 된다. 따라서 지방의회의 의사결정기능과 통제기능을 강화하기 위해서는 전문가의 참여를 제도화하는 것이 바람직하다. 지방정부의 업무가 날로 전문화되고 있는 상황에서 전문가의 참여를 보장하는 것은 지방의정을 한 차원 높은 단계로 도약시키기 위해 더욱 필요하다.

③ 시민단체

시민단체는 공익을 목적으로 하는 시민이 만든 자발적이고 독립된 조직이다. 시민이 조직화됨으로써 개별 시민으로서는 극복하기 어려운 참여의 제약요인을 극복하고, 시민생활의 요구를 매개로 정책결정 과정에 관여할 수 있으므로 시민단체야말로 시민참여의 활성화에 매우 큰 비중을 차지한다. 즉 시민단체는 시민참여의 새로운 주체로서 매개적인 역할을 함으로써 시민참여의 열악한 여건 극복에 기여한다.

시민단체는 시민의 문제의식 자극과 정보의 결핍 보완에 기여하므로 시민참여를 촉진할 수 있으며, 제 3자적 입장에서 공권력 행사를 비판하고 정책대안을 제시함으로써

써 여론 형성과 정책결정 과정에 영향력을 행사할 수 있다. 시민단체가 비관을 위한 비판보다는 시민의 일상생활과 직업생활에서 체득한 다양한 아이디어와 지식을 결집하여 공무원이나 지방정치인이 생각해 내기 어려운 정책대안을 제시함으로써 공권력 기관의 능력 신장에도 기여할 수 있다. 또한 시민단체는 공권력의 통제와 정책대안을 제시하기 위하여 관련 공무원과 정치인, 이해관계자, 전문가, 다른 시민단체가 만나서 서로의 입장을 전달하고 검증하는 토론의 장을 제공할 수 있다. 예컨대 시민단체가 공청회, 포럼, 좌담회 등을 개최하여 이들 관계자를 토론의 장으로 불러냄으로써 현안 문제에 대한 해결책을 모색하고, 정책결정과정에서 이를 반영토록 하는데 기여할 수 있다. 행정기관의 입장에서도 시민단체에서 주관하는 기회를 적절히 이용함으로써 시민에게 지방정부의 입장을 전달하고 협력을 얻을 수 있으며, 보다 시야를 넓힐 수 있다. 요컨대 시민단체는 개개인이 담당하기 어려운 통제기능과 정책대안의 모색과 제시를 통하여 시민참여 매개에 기여한다.

나. 참여주체의 조직화

예산편성 과정에 참여하는 주민들을 중심으로 위원회를 구성할 경우, 참여 주민들을 지역의 권역별(동별) 대표와 부문별(의제별) 대표로 구성하는 것이 필요하다. 권역별(동별) 대표는 지역별 인구비례 원칙에 의해 구성하고, 부문별(의제별) 대표는 전문성의 원칙(전문가)과 지방행정 기능별 의제를 기준으로 참여그룹을 선정하는 것이 필요하다. 권역별 대표는 원칙적으로 주민들의 직접선거를 통해 선임하는 것이 바람직하다(곽채기, 2005 ; 18-19).

이러한 원칙에 따라 지역대표와 기능별·직능별 대표 등 주민참여예산제도 운영에 직접 참여할 시민대표를 선정하여 ‘예산참여시민위원회’를 운영할 필요성이 있다. 위원회의 위원 수는 시민참여의 대표성과 위원회 운영의 효율성을 고려하여 적정 수로 설정하고, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임을 허용하는 것도 가능할 것이다.

- 일반시민 : 권역별(동별) 대표 - 지역별 인구비례 원칙에 의해 구성
- 전문가 : 부문별(의제별) 대표 - 전문성의 원칙, 지방행정 기능별 의제기준에 의해 선정
- 시민단체 : 부문별(의제별) 대표 - 비관·통제의 원칙, 단체 성격유형별 의제기준에 의해 선정

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안

예산편성 과정의 주민참여 유형과 사례 분석

제 3 장

제3장

예산편성 과정의 주민참여 유형과 사례 분석

1. 예산편성 과정의 주민참여 유형

예산편성 과정에서 시민의 의견을 수렴하는 유형은 지방자치단체(집행부)의 의사결정 과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로 어느 정도 참여가 가능한가에 따라 분류할 수 있다. 일반적으로 예산편성 과정에 대한 주민참여는 직접참여방식과 간접참여방식을 통해 이루어지게 된다. 직접참여방식은 시민, 시민단체, 시민총회, 예산참여위원회 등이 제도화된 절차를 통해 예산편성 과정에 참여하는 것이고, 간접참여방식은 대표자를 선출하거나 사이버 인터넷 참여방 개설, 정책제안 건의, 주민설문조사 등을 통하여 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 형태이다.

실제로 예산편성 과정에 주민참여가 보장되더라도 지역주민들이 참여할 수 있는 지방재정 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되느냐에 따라 주민참여예산제도의 성격과 유형이 크게 달라질 수 있다.

일반적으로 주민참여예산제도의 모형은 주민참여 수준과 범위에 따라 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다.

현재 대부분의 지방자치단체들이 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하고 있는데, 이러한 형태는 유형 I에 해당된다. 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례는 유형 III의 범주에 해당된다.

또한 유형 V의 주민참여예산제도는 서울특별시 강남구에서 도입한 ‘동 사업예산 주민참여제도’에서 그 사례를 찾아볼 수 있다. 이 유형이 다른 네 가지 유형의 주민참여예산제도와 병존 가능한 제도적 모형이라고 할 수 있다. 그러나 지금처럼 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 지향할 수 있는 가장 이상적인 주민참

여예산제도의 모형은 유형 IV라고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 주민참여예산제도의 유형 분류

참여범위 \ 참여수준	주민 협의 (consultation)	민·관 공동 결정 (cooperation)	주민 주도 결정 (control)
단위사업			V
일반회계	I	III	
통합재정	II	IV	

자료: 광체기(2005), '주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 「한국지방재정논집」, 제10권 제1호.

2. 세 가지 주민참여 방식 검토

가. 예산참여시민위원회

예산참여시민위원회는 예산편성 과정의 주민참여 기구로 공식화된 형태이다. 일반적으로 시민위원회의 구성은 추천과 공개 모집을 통해 이루어지게 된다. 공개 모집은 일간지 홍보와 기업체 및 대학 홈페이지 게시, 기업체 및 노동조합 방문 협조, 시민단체 방문 협조, 홍보전단 및 팸플릿 제작 배부, 현수막 부착, 주민자치소식지 게재, 아파트 게시판 홍보, 반상회 자료제공, 동 순회교육, 구청 도입 설명회 등 다양한 주민홍보활동을 통해 가능하다.

시민위원회가 구성되면 지자체의 조직에 적합한 분과위원회를 구성하고, 각 분과위원회에서는 소관분야별 예산편성 방향이나 사업별 투자 우선순위를 조정하게 된다. 또한 시민위원회 임원진과 각 분과위원회 위원장이 참여하는 운영위원회를 별도로 구성하여 비교적 경미한 사안 등을 신속히 처리하게 된다.

나. 주민 예산설명회

주민 예산설명회는 지방자치단체 간부, 지방의회 의원, 예산참여시민위원회 위원, 전문가 등이 지역주민을 대상으로 당해 연도에 추진 중인 자치단체의 주요 시책 소개,

내년도에 추진할 주요 시책과 예산편성 방향 및 잠정적인 예산편성안 등을 설명하는 형식으로 진행된다.

다. 주민 설문조사

주민참여는 대체적으로 공청회, 주민투표, 각종 위원회 등을 통해 이루어지고 있다. 이러한 방식의 주민참여는 지방정부의 의사결정에 민주성과 투명성을 제고시킬 수 있지만 실질적인 주민참여에 한계가 있다. 이는 참여방식과 시간적·공간적 제약, 주민 참여 비용과 시간의 낭비, 장애인과 노인 등 사회 약자 층의 참여 제한, 과도한 참여에 따른 집행·결정력 저하, 다양한 계층의 참여 미흡 등이 그것이다.

주민 대상 설문조사는 특정사무에 대한 의사결정을 위하여 주민의 의견을 묻는다는 점에서 주민투표와 유사한 성격을 가지고 있다. 그러나 주민투표가 법적인 구속력이 있는데 비하여, 주민 설문조사는 그 결과에 대한 법적인 구속력이 없다는 점에서 차이가 있다. 주민 설문조사의 결과는 조언적인 성격을 가지며, 지방자치단체의 결정을 위한 보조수단이다(Kühne/Meisner, 135).

주민 설문조사는 지방의회의 의결권을 침해하지 않고 주민의 의견을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이 점에서 주민 설문조사 대상이 주민투표보다 광범위할 수 있다. 그러나 주민 설문조사가 적지 않은 비용을 수반한다는 점을 감안하면 주민회합 등 다양한 형태의 주민과의 직접 접촉을 통한 의견의 파악이 부적합한 경우에만 실시하는 것이 바람직하다.

3. 주민참여예산제도 도입 사례 및 문제점

가. 지방자치단체별 인터넷 설문조사

2007년도 우리나라 지방자치단체의 예산편성 과정을 살펴보면, 충청북도와 제주도를 제외한 모든 시·도에서 인터넷 설문조사를 실시하고, 이를 토대로 예산을 편성한 것으로 나타났다.

이를 지역별로 살펴보면, 서울특별시에서는 시 차원의 설문조사를 하지 않고 구청 단위에서 실시하였다. 광역시 중에는 부산과 울산이 예산편성에 대하여 개방형 질문으로 광범위하게 설문조사를 하였으며, 대구와 인천·광주·대전은 폐쇄형 설문형식으로 질문하였다. 응답자 수는 문항별로 차이를 보이지만 문항 수가 많은 대구에 비해 문항 수가 적은 대전과 광주의 응답자 수가 더 많았다.

〈표 3-2〉 시·도별 예산편성 관련 인터넷 설문조사 문항(2006)

지역	문항수		설문항목	응답자 수
	개인 특성	예산편성 및 이해		
서울	-	-	- 구청(강남, 중랑구 등)마다 실시, 시 차원에서 미실시	-
부산	-	-	- “예산편성에서 고려할 점”을 주관식으로 광범위하게 설문	결과 비공개
대구	4	23	- 예산편성 시 중점분야, 예산확대분야, 예산축소분야 - 부문별(6개) 투자 확대 및 축소분야 - 예산에 대한 전반적인 이해 - 홈페이지의 불편한 점, 개선점	문항별 차이 262~482명
인천	4	4	- 예산편성 시 중점분야, 예산확대분야, 예산축소분야 - 예산 관련 시민의견(개방형)	결과 비공개
대전	4	9	- 부문별(6개) 우선투자 분야 - 중점투자 부문, 우선투자 사업	383명
광주	3(성별제외)	7	- 중점투자 부문, 부문별(5개) 우선투자 분야	389명
울산	-	-	- 8개 부문(기타 포함) 예산편성 관련 의견수렴(개방형)	결과 비공개
경기	4	31	- 중점투자부문, 부문별(7개) 우선투자분야, 분야별 사업	1차: 578명 2차: 760명
강원	4	17	- 예산편성 시 중점분야, 예산확대분야, 예산축소분야 - 부문별(11개) 우선투자 분야 - 재정운영방향	454명
전북	3(직업제외)	4	- 투자 시급 분야, 예산축소분야 - 재원부족 시 대책	190명
전남	4	4	- 중점투자 분야, 예산축소분야	11명
충북	-	-	※ 주민참여 예산 관련 설문조사 미실시	-
충남	-	2	- 예산확대분야, 예산축소분야	40명
경북	-	13	- 예산편성 시 중점분야, 예산확대분야, 예산축소분야 - 부문별(8개) 우선투자 분야 - 예산낭비사업	300명
경남	-	3	- 예산 지원 분야, 예산 축소 분야 ※ 이름, 주소, 전화번호, 이메일 남기고 좋은 의견 채택 시 예산개요서 발송	결과 비공개
제주	-	-	- 주민 대상 우선 투자사업 공모 2006년의 경우 10,049건 공모(160억 원 채택)	-

*) 개인적 특성 : 성별, 나이, 직업, 지역

시·도별 설문문항을 비교·분석해 보면 공통점과 차이점을 찾아볼 수 있는데, 시·도 공통적으로 예산의 우선투자 부문에 대한 내용을 설문에 포함하고 있는 반면, 우선투자 분야의 항목은 시·도별로 차이가 나는 것을 알 수 있었다. 대구광역시의 경우 투자항목으로 제시한 분야가 지역경제, 과학기술, 문화체육관광, 사회복지, 환경녹지, 도로건설교통 등으로 구분되었는데, 향후 과학기술, 도시개발, 방재관리 부문을 첨가하는 것을 고려해 보아야 할 것이다.

또한 지역에 따라 주민참여예산제도에 대한 인지 및 경험을 묻는 문항과 예산편성과 재정운영에 대한 관심도를 묻는 문항 여부가 차이가 있었다. 대구광역시의 경우에는 예산과 관련된 질문 외에 시민들의 예산에 대한 전반적인 이해 정도와 홈페이지 이용 시 불편한 점과 개선점에 대해 동시에 설문하여 인터넷을 통한 주민참여의 가능성을 점검하였다.

현재 대구광역시에서는 홈페이지의 「참여하는 시민」 코너³⁾에서 주민예산 관련 인터넷 설문조사를 시행하고 있으며, 시민정책제안도 수시로 받고 있다. 그러나 대체적으로 정책제안이나 토론회는 민원이나 질문이 주된 내용을 이루고 있으며, 반복적인 토론회는 이루어지지 않고 있는 실정이다.

나. 대구광역시의 인터넷 설문조사

대구시에서는 2007년도 예산편성과 관련하여 2006년 5월 22일부터 6월 10일까지 약 20일간 인터넷 설문조사를 실시하였다. 설문의 주요 내용은 크게 ‘예산편성 방향’과 ‘주요 분야별 투자 우선순위’로 분류하여 설문을 실시하였다. 예산편성 방향과 관련하여 5개 문항, 주요 분야별 투자 우선순위와 관련하여 13개 항목을 제시하였다.

예산편성 방향과 관련된 주요 질문은 향후 대구시 재정운영 및 예산편성 시 중점을 두어야 할 부문, 그리고 지원을 줄여야 할 분야 등이었다. 투자 우선순위와 관련해서는 각 분야별로 투자를 확대해야 할 부문과 투자를 축소해야 할 부문에 대한 질문을

3) 대구광역시 홈페이지 「참여하는 시민」 코너 내용

시민의 소리	자유게시판, 디카존, 홍보마당, 칭찬합시다, 시민제보
시민정책제안	시민제안제도, 시청혁신방, 행정규제개혁, 사이버위원회, 정책모니터링시스템
시민여론	설문조사, 포럼, 퀴즈, colorful voice

하였다. 이러한 질문 내용은 각 시·도에서 실시하고 있는 설문조사 항목과 상당부분 흡사하였다.

인터넷 설문조사 결과, 문항별로 약 260~480여 명이 조사에 참여하였는데, 대구시 인구를 감안하면 이는 매우 저조한 참여율이라고 할 수 있다. 또한 설문의 성격에 따라 응답률에 차이가 나타났는데, 재정운영방향(264명 응답)이나 재원조달(178명 응답) 등과 같이 설문내용이 어려운 항목이나, 성(264명 응답), 연령(262명 응답), 직업(264명 응답)과 같은 사회인구학적 변인에 대한 응답률이 현저히 떨어졌다. 연령층으로 보면 30대(32.0%)가 가장 많고, 다음으로 20대(25%), 40대(22.0%) 등의 순이었다. 또한 10대도 6명 정도 참여한 것으로 나타나⁴⁾ 인터넷 접근 가능성이 높은 연령층에 집중적으로 분포되어 인터넷 설문조사의 한계를 보여주고 있었다.

다. 인터넷 설문조사의 문제점 : 대구의 사례 중심

2007년도 예산편성 관련 설문조사에서 나타난 문제점은 크게 인터넷이라는 가상공간을 이용할 경우 발생하게 되는 사례와 설문내용 및 구성과 관련된 사례로 구분하여 살펴볼 수 있다.

① 인터넷 매체 이용의 한계

먼저 인터넷을 이용할 경우 발생할 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 인터넷을 통해 설문조사를 할 경우 확률적 표집에 의한 표본추출이 불가능하므로 대표성의 문제가 제기될 수 있다. 이로 인해 조사의 신뢰성 및 타당성을 보장받을 수 없다.

둘째, 첨단정보통신망을 이용하게 되면 질문에 대해 신중하지 않고 즉흥적으로 의견을 개진할 위험이 크다. 따라서 이러한 결과를 바탕으로 정책결정을 할 경우 시민들의 요구가 제대로 반영된 내용이라고 볼 수 없다.

4) 조사결과에 대한 자세한 내용은 대구광역시 홈페이지(www.daegu.go.kr) 「참여하는 시민」 코너의 시민여론 부문을 참조할 것(조사결과 중 예산편성 방향과 관련된 질문 결과, 지역경제와 과학기술 분야에 예산을 중점 투자해야 한다는 의견이 압도적으로 많았으며, 재정운영도 경제 활성화를 위해 지방채를 발행해서라도 확대·운영해야 한다는 의견이 높았음).

셋째, 예산편성과 같이 공공성을 지닌 설문조사의 경우, 자발적 의지에 의해 참여하기보다는 알고 있는 공무원의 권유로 참여할 가능성이 크다. 이 경우 객관적으로 설문에 응답하기보다는 주관적으로 설문에 응할 가능성이 있다. 따라서 설문조사가 본래 취지와 달리 왜곡·조작된 결과로 도출될 가능성이 크다.

넷째, 현재 시행되고 있는 대구시 인터넷 설문조사의 경우, 관련 공무원의 참여를 배제할 수 있는 시스템을 갖추고 있지 않다. 따라서 공무원이 직·간접적으로 인터넷 설문에 참여할 경우 자신과 관련된 분야에 예산편성이 많이 되도록 설문에 응답할 것이다. 이 경우 시민의 의견을 수렴한다는 설문 본래의 취지에 역행할 수 있다.

다섯째, 인터넷이 보편화 되었으나 실제 공공성을 지닌 설문에 적극적으로 참여하는 비율은 상당히 낮다. 즉 인터넷을 활용한 편익이 시민들에게 고르게 배분되지 못함에 따라 인터넷을 이용한 시민참여가 공동체 전체의 반응이라기보다는 일부 엘리트 층에 대한 반응이 될 개연성이 높다는 것이다.

② 설문내용과 구성의 한계

대구시 예산편성 과정에서 시행한 인터넷 설문조사의 경우, 설문과 관련된 문제도 일부 제기되고 있다. 설문지의 설문항목과 관련된 문제점은 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다

첫째, 인터넷과 같은 온라인을 통해 설문조사를 할 경우 가장 중요한 부문 중의 하나가 설문항목 수이다. 2006년도 설문조사의 경우, 항목 수가 사회·인구학적 특성까지 포함할 경우 27개이다. 이는 온라인 설문이라는 점을 감안해서 보면 너무 많은 양이라고 할 수 있다. 인터넷 이용자들은 짧은 시간에 많은 내용을 처리하려는 속성이 강하다. 인터넷 설문조사도 마찬가지다. 네티즌들은 짧은 시간에 설문조사를 끝내고 싶어 하기 때문에 항목이 너무 많거나 어려울 경우 설문에 대한 정확한 이해 없이 지나가는 경우가 발생하게 된다.

둘째, 대구광역시의 재정 관련 홈페이지에 지역의 예산과 관련된 자료들이 첨부되어 있지만 설문에 참여하는 참여자들은 지역 예산에 대한 충분한 이해와 정확한 파악 없이 설문을 하는 경우가 많다. 따라서 ‘전년도 분야별 투자재원 배분’과 관련된 내용이라도 설문과 함께 파일을 첨부하여 시민들이 대구시 재정 현황을 이해한 후 응답할

수 있도록 해야 설문지 효과의 배가될 것으로 보인다.

셋째, 2006년도 설문결과를 살펴보면, 사회·인구학적 변인 문항과 기타 의견을 적는 주관식 설문지 응답률이 다른 예산편성과 관련된 문항의 응답률과 비교하여 절반 수준으로 낮게 나타났다. 이처럼 사회·인구학적 변인의 응답률이 떨어지면 설문항목과의 교차분석 시 유의미성에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 어려운 내용은 쉽게 풀어 쓰고 민감한 질문은 설문지 맨 뒤에 배치하여 무응답률을 최소화시켜야 한다. 또한 시민을 대상으로 하는 질문은 오픈형 질문, 즉 주관식으로 의견을 기술하는 문항보다는 폐쇄형 질문, 즉 객관식으로 문항을 구성하는 것이 유리하다.

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안

효과적 시민의견 수렴을 위한 설문조사 방안

제 4 장

제4장

효과적 시민의견 수렴을 위한 설문조사 방안

앞서 살펴보았듯이 주민참여예산제도 중 가장 폭넓은 주민참여가 가능하고 단기적으로 실현 가능한 대안이 주민 설문조사 방식이라고 할 수 있다.

따라서 여기에서는 대구광역시의 예산편성 과정에서 시민의 참여를 극대화시킬 수 있는 다양한 주민 설문조사 방안을 검토하고자 한다. 이를 위하여 각종 설문조사의 장·단점을 면밀히 검토하고, 효과적인 설문조사 방안과 함께 2008년도 예산편성 과정에 활용할 수 있는 설문조사 문항 작성 대안을 제시하고자 한다.

1. 실효성 있는 대안 : 주민 설문조사의 활성화

주민 설문조사의 유형은 크게 온라인과 오프라인 방식으로 구분할 수 있다. 현재 대부분의 시·도에서 예산편성 시 시민의견 수렴방법으로 인터넷을 이용한 온라인 설문조사방법⁵⁾을 활용하고 있는데, 일부 문제점이 제기되고 있다. 따라서 온라인과 오프라인 방법을 비교·분석하여 두 가지 형태를 사안에 따라 보완적으로 활용함으로써 시민의 의견을 좀 더 효과적으로 수렴할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

가. 온라인 조사 체계의 개선

온라인 조사방법은 조사대상자 선정의 기반이 되는 표본 틀(sampling frame)의 형태와 응답자와의 접촉방식 및 질문의 형태 등을 기준으로 몇 가지로 유형화 할 수 있다. 이는 특정한 사이트나 메뉴에 접속하는 사람들이 자발적으로 참여하는 방문자 조사,

5) 2006년 말 현재 개인 인터넷 이용통계에 따르면 우리나라 사람들은 인터넷을 주 평균 13.7시간 이용하고 있는 것으로 나타났다. 대구의 경우는 조금 더 높아 인터넷 이용 시간이 주 평균 14.3시간으로 7대 대도시 중 서울(14.9시간), 인천(14.8시간) 다음인 3위로 나타났다. 이용 시간별로는 7~14시간 이용자가 25.0%로 가장 많고, 그 다음으로 14~21시간 이용자가 19.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(인터넷통계정보시스템, 2006). 이러한 상황에서 정보기술의 확산에 따른 인터넷을 통한 온라인 참여가 주민참여의 새로운 방식으로 지방자치의 강력한 대안으로 거론되고 있다.

미리 선정된 회원이나 가입자를 대상으로 하는 회원 조사나 전자설문 조사, 전자우편 사용자를 대상으로 하는 전자우편 조사 등으로 구분할 수 있다.⁶⁾

〈표 4-1〉 온라인 조사 유형

조사유형	주요내용	표본 틀	응답자 접촉	질문지 형태	사이버 공간
회원 조사		회원 DB	전자우편(전화)	웹 문서	인터넷
방문자 조사		-	배너/링크	웹 문서, 전자설문	인터넷, 온라인서비스
전자우편 조사		전자우편 목록	전자우편	텍스트 문서, 일반 문서	인터넷, 온라인서비스
전자설문 조사		가입자 DB	전자우편(전화)	전자설문	온라인서비스

① 회원 조사 : 예산 모니터 위원 위촉 활용

회원 조사(member survey)는 사전에 형성된 사용자들의 풀(pool)이나 가입자 데이터 베이스를 표본 틀로 사용하는 조사이다. 회원 조사에서 사용되는 회원 또는 가입자 DB는 특정한 하나의 조사를 위한 것이 아니라 일반적인 목적을 위해 장기적으로 구축되며, 성공적인 조사를 위해서는 이 DB의 포괄성과 충실성이 무엇보다도 중요하다. 즉 회원 DB는 통신망 이용자들의 특성을 대변할 수 있을 만큼 포괄적이어야 하고, 정확한 정보를 담고 있어야 한다.

회원 조사에서는 이러한 DB를 표본 틀로 삼아 확률표집을 통해 조사대상자를 선정 하며, 경우에 따라서는 조사대상을 일정한 특성에 따라 할당하는 것도 가능하다. 선정 된 조사대상자들에게는 등록된 회원 정보를 기초로 전자우편이나 전화를 이용하여 조 사 참여를 공지하며 질문지는 웹문서로 작성된다. 이 방법에서 회원 DB 전체를 표본 으로 삼지 않고 표집을 하는 논리는 회원 또는 가입자 DB가 방대할 경우 조사의 효율 성이 떨어지기 때문이다.

대구시의 예산편성 과정에서는 학계와 업계, 관계, 언론, 전문직 종사자 등을 대상 으로 모니터 위원을 위촉하고, 이를 회원 조사 대상으로 활용하면 유용할 것이다.

6) CASRO(1999)와 Roth(1999)는 인터넷 조사의 유형을 전자우편조사, 웹조사, 인터랙티브 프로그 램조사 등으로 구분하고 있다. 이 글에서 다루어지지 않는 인터랙티브 프로그램조사는 미리 구 조화된 질문 프로그램을 통신망을 통해 전송받아 질문에 응답하는 방법으로서, 질문 프로그램을 디스켓 형태로 배포하고 회수하는 종전의 방식이 통신망을 통한 전송으로 변화된 것으로 일종의 CASI(컴퓨터를 이용한 자기기입식 조사)이다.

② 방문자 조사 : 사전조사와 간이조사 형태로 활용

방문자 조사는 특정한 사이트나 메뉴에 조사 관련 링크나 배너를 만든 후 그곳을 통해 들어온 사용자들이 자발적으로 조사에 참여하는 방식이다. 방문자 조사에서 응답자의 표집은 “참여에 의한 선정”이라는 방법으로 이루어지며, 이는 일종의 편의표집이다. 언론사의 웹사이트에서 흔히 볼 수 있는 간이조사(spot poll)나 긴급조사(quick poll)가 방문자 조사의 대표적 예라고 할 수 있다. 방문자 조사의 확률표집은 특정 사이트에 들어오는 모든 이용자에게 조사를 노출시키는 것이 아니라 무작위로 선별하여 조사에 참여시키는 경우에 가능하다. 방문자 조사의 질문 형식은 인터넷의 경우 웹문서로 작성되는 것이 일반적이며, 온라인 서비스에서는 텍스트 방식의 전자설문이 대부분이다.

방문자 조사의 성패는 많은 사용자들이 참여할 수 있도록 적절한 경로를 통해 조사를 효과적으로 공지하는 방식에 의해 좌우된다. 인터넷은 많은 사용자들이 빈번하게 드나드는 검색 엔진이나 웹메일 서비스와 같은 관문(portal) 사이트나 대중적인 언론 사이트가 될 수 있다. 조사 주체와 관련된 전자게시판이나 뉴스 그룹에 공지하는 것도 유용한 방법이 될 수 있다. 온라인 서비스의 경우에도 사용자들이 자주 보게 되는 게시판에 조사를 공지하는 것이 효율적이다.

방문자 조사는 응답자들이 익명으로 참여할 수 있기 때문에 민감하거나 위협적인 질문에 대한 무응답이 적다는 장점이 있지만 중복 응답자를 선별 처리해야 하는 한계를 지니고 있다. 따라서 대구의 경우에는 예산편성과 관련된 사전조사나 간이조사에 방문자 조사를 적절히 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

③ 전자우편 조사 : 동호회, 동아리의 인터넷 카페 활용

전자우편 조사(e-mail survey)는 전자우편에 질문지를 포함하거나 첨부하여 조사 대상자들에게 발송하고, 응답자들이 완성된 질문지를 다시 전자우편 형태로 회신하는 방식이다. 이러한 과정은 일반적인 우편조사와 매우 유사하다. 다만 전자우편은 “달팽이”(snail mail)로 비유되는 일반 우편보다 신속하게 오갈 수 있고, 대부분의 전자우편 시스템에서 가능한 메일링 리스트(mailing list) 기능을 활용하면 질문지를 다수의 수신자들에게 효과적으로 발송할 수 있다.

전자우편 조사의 장점은 간편함과 용이함이다. 특히 간단한 텍스트형 질문지를 사용하는 경우에 질문지의 작성과 발송이 용이하고 단순하기 때문에 누구나 손쉽게 조사를 시작할 수 있으며, 문자처리 프로그램을 이용하면 회신된 응답 내용의 처리도 비교적 쉽게 끝낼 수 있다. 그러나 응답의 형태가 일정하지 않거나 개방형 질문이 많이 포함된 경우에는 다른 방법에 비하여 자료 정선에 많은 시간과 노력이 들어간다. 또한 전자우편에서는 텍스트나 일반문서가 주로 사용되기 때문에 온라인상에서 가능한 다양한 기법을 제대로 활용하지 못한다는 한계를 가지고 있다.

전자우편 조사에서는 조사목적에 적합한 조사대상자들의 전자우편 주소를 확보하는 것이 중요하다. 특정한 단체에 가입된 성원들의 전자우편 주소나 연구 주제에 관련된 게시판이나 뉴스 그룹에 글을 올린 사람들의 전자우편 주소가 중요한 원천이 될 수 있다. 그러나 조사내용이나 대상이 특정화되어 있는 경우를 제외하면 표본 틀로 사용할 수 있는 포괄적인 전자우편 주소 명부를 확보하는 것이 거의 불가능하기 때문에 전자우편 조사의 표집은 대부분 편의표집 방식으로 이루어지고 있다. 또한 다수의 사용자들에게 질문을 무차별적으로 발송하는 행위는 일종의 스팸(spamming)으로 간주되어 응답 참여율이 낮아질 수 있다. 따라서 이 조사는 예산편성 과정에서 자원봉사 단체나 동호회, 동아리 등의 인터넷 카페 회원을 대상으로 활용할 필요가 있다.

④ 전자설문 조사 : 시스템 보완 후 적극 활용

전자설문 조사(electronic survey)는 온라인 서비스에서 실시되는 사회조사를 일반적으로 지칭하는 것으로, 현재의 조사수행 관행은 회원 조사나 방문자 조사의 중간자적인 성격을 띠고 있다. 가입자 DB를 근거로 한다는 점에서 회원 조사와 유사하지만 조사대상의 선정은 방문자 조사와 마찬가지로 편의표집으로 이루어진다. 즉 초기화면에서 조사의 공지에 접한 사용자들이 자발적으로 조사포럼에 들어가서 응답하는 방식이다. 기술적으로는 가입자 DB를 토대로 확률표집을 하거나, 방문자 조사와 같이 무작위로 조사를 노출시키는 방식이 가능하다.

표본 틀의 측면에서 볼 때 전자설문 조사에 사용되는 가입자 DB는 인터넷 상의 회원 DB와는 달리 포괄성과 충실성이 비교적 높은 편이다. 인터넷 상의 회원 DB는 인터넷 사용자의 일부만을 담고 있는 반면에 온라인 서비스의 경우 하루에 수십만 명의

가입자들이 일상적으로 이용하는 점을 고려할 때, 초기 화면에 조사가 공지되는 경우에는 방문자 조사보다 대표성이 높은 표본을 구성할 수 있다.

전자설문 조사에서 질문지 작성은 온라인 서비스 이용자의 상당수가 텍스트 방식을 사용하고 있기 때문에 그래픽 방식의 질문지 구성이 어렵고 단순하게 구성해야 한다는 한계를 지니고 있다. 그러나 이러한 한계점에도 불구하고 전자설문 조사는 조사의 편의성을 감안하면 온라인 시스템을 보완하여 예산편성 과정에서 시민의견 수렴방법으로 적극 활용할 필요가 있다.

나. 오프라인 조사의 보완적 도입

① 면접조사 : 핵심전략사업 관련 예산편성에 활용

면접조사는 조사자가 응답자를 직접 대면하여 조사하는 개별 면접조사(personal interview) 또는 대면적 면접조사(face-to-face interview)를 지칭한다. 면접시간은 대개 30분에서 1시간 정도로 하고 이를 초과하지 않는 것이 바람직하다. 그러나 조사 성격에 따라 그 이상의 시간이 소요될 수도 있다.

면접조사의 장점으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다. 여기에서 제시한 면접조사의 장점은 곧 다른 조사 형식의 단점이 된다.

첫째, 면접조사는 우편조사보다 응답률이 높다.

둘째, 질문의 내용을 응답자가 잘 이해하지 못할 경우 면접자가 다시 설명해 줄 수 있어 보다 신뢰성 있는 대답을 얻어낼 수 있다.

셋째, 면접자가 준비된 질문지를 이용하여 물어볼 뿐만 아니라 응답자와 그 주변 상황을 직접 관찰할 수 있는 이점도 있다. 예컨대 응답자 가정의 경제적 형편이라던가, 주택의 형태, 또는 주변 동네의 상황 등이 관찰을 통해서도 어느 정도 파악할 수 있다.

이러한 장점에도 불구하고 면접조사는 다음과 같은 몇 가지 단점을 가지고 있다. 우선 면접조사는 표본 수와 설문 수, 질문내용 등에 따라 다르겠지만 온라인 조사나 오프라인의 다른 설문조사 방식보다 상대적으로 많은 비용이 소요된다.⁷⁾

7) 대구광역시 2008년도 예산편성을 위한 인터넷 설문조사(안)(본 보고서 pp.42~55를 참조할 것)를 바탕으로 오프라인 조사 시 조사비용을 현재 조사업체의 조사비용에 근거하여 산출하면 다음과

또한 다수의 면접자가 조사에 참여할 경우, 면접자의 개인별 차이에서 오는 영향이나 오류를 피할 수 없다. 조사대상지역이 여러 곳으로 분산되어 있을 때 면접자들은 각기 다른 지역을 담당하게 되는데, 이때 면접자 간의 인식 차이가 지역의 차이와 복합적으로 나타날 수도 있다.

특히 면접조사 과정에서 다음 몇 가지 사항에 유의해야 되는데, 첫째 응답자와 친숙한 분위기(rapport)를 형성하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이렇게 함으로써 질문에 흥미를 가지고 솔직한 의견을 표시할 수 있게 된다.

둘째, 면접자는 조사에 임하기 전에 질문내용을 잘 파악해야 한다.

셋째, 면접자는 가급적이면 응답자가 이질감을 느끼지 않도록 복장이나 언어사용에도 유의해야 한다.

넷째, 응답의 내용을 정확히 기록해 두는 것이 중요하다. 개방형 질문의 경우에는 응답내용을 조사자 나름대로 해석하여 요약·정리하기보다는 대화의 내용을 그대로 담아 나중에 연구자가 일관성 있게 정리하도록 하는 것이 좋다.

따라서 면접조사는 대구시의 주요 핵심전략사업과 관련된 예산편성을 위한 시민의견 수렴에 활용하는 것이 바람직하다.

② 전화조사 : 면접조사와 보완적으로 전개

전화를 이용한 표본조사는 정치여론조사나 시장조사 등에 자주 사용되고 있다. 최근에는 컴퓨터를 이용한 전화면접방법(computer-assisted telephone interviewing)이 이용

같다. 단 조사업체의 사정상 조사비용은 다소 달라질 수 있다.

조사유형		단 가	조 사 비	비 고
전화조사		8,000원/1부	8,000원×1,500부=12,000,000	설문지 인쇄비 불포함 설문 사례품비 포함
일 대 일 면접	일반시민	10,000원/1부	10,000원×1,500부=15,000,000	설문지 인쇄비 불포함 설문 사례품비 포함
	전문가	50,000원/1부	50,000원×50부×7개 분야=17,500,000	설문지 인쇄비 불포함 설문 사례품비 포함
우편조사		460원/1부 (반송포함)	460원(100g 기준)×4회(반송용우표 1개, 독촉용 편지 3회) × 3,000부= 5,520,000원	봉투값, 설문지 인쇄비 불포함 설문 사례품비 불포함 회수율 적으므로 2배수 적용

되고 있으며, 향후 크게 확산될 가능성이 크다. 컴퓨터를 이용한 방법이란 조사자가 전화기에 연결된 주컴퓨터의 단말기 또는 개인용 컴퓨터의 화면 앞에 앉아서 전화를 건 후(컴퓨터가 전화번호를 무작위로 선정하여 전화를 걸기도 한다) 화면에 나타난 질문을 읽고 응답을 입력하는 방법이다. 질문은 이미 전산 입력되어 있기 때문에 조사자는 화면의 지시대로 따라 조사를 진행하면 된다. 이 방법을 사용하면 컴퓨터가 입력자료를 검색하고 현실성이 없는 응답을 가려내며, 부호화나 입력과정에서 나타날 수 있는 오류를 제거해 주게 된다.

전화조사는 무엇보다도 다른 조사에 비해 시간과 비용을 절약할 수 있는 장점을 가지고 있다. 이는 조사대상 지역이 넓을수록 비용 면에서 더욱 큰 장점이 된다.

둘째, 응답률이 높다. 일반적으로 개별면접보다는 응답률이 다소 낮지만 우편조사보다는 월등히 높은 응답률을 확보할 수 있다.

셋째, 조사자들에 대한 감독이 용이하다. 조사자들이 전화조사를 수행해 나가는 과정에서 의문을 가지거나 직접 해결하기 힘든 문제가 발생할 경우 감독자가 즉시 이러한 상황에 대처하여 문제를 해결할 수 있다.

넷째로 신속성을 들 수 있다. 어떤 시점에서 사람들이 무엇을 하며, 무슨 생각을 하는가를 신속하게 알아내기 위해 가장 적합한 방법이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 전화조사는 여러 가지 단점이 있다. 첫째, 질문의 길이와 내용을 제한받게 된다. 질문은 짧고 단순해야 하며 질문의 수도 적어야 한다. 또한 정치적으로 지나치게 민감하거나 사생활과 깊이 관련된 주제들은 전화조사에 적합하지 않다.

둘째, 표본의 대표성을 유지하는 일이다. 표집은 전화번호부를 사용하거나 무작위로 전화번호를 누르는 방법이 있을 수 있는데, 전화번호부를 사용할 경우 번호부에 등재되지 않은 사람이 배제되고, 무작위로 전화할 경우에는 결번이거나 가정집이 아닌 사무실로 연결될 확률이 있다. 또한 전화기 설치여부에 따라 응답자가 선택되기 때문에 표본이 특정계층에 치우칠 수 있다. 따라서 전화기를 설치하지 않은 하류층과 사생활을 침해받기 싫어하는 상류층의 가정이 표집대상에서 제외되기 쉽다. 더욱이 전화로 접근할 수 있는 대상이 사회 인구학적 변인에 따라 달라질 수 있기 때문에 이러한 왜곡을 피하기 위하여 성별·연령별로 할당하여 조사하지만 인구 구성비에 맞게 대상자를 찾아내는 일이 용이하지 않다.

셋째, 사진·그림·도표 등 시각적 보조자료를 적절히 활용할 수 없다. 요컨대 전화 조사에서는 응답자가 쉽게 응답할 수 있도록 친숙한 분위기를 만들어 주는 것이 필요하다. 예기치 않게 전화를 받고 제대로 이해하지 못하는 내용에 대해 응답을 요구받는 응답자의 입장에서는 의심을 품거나 적대감을 나타낼 수 있기 때문이다. 또한 응답자에게 연구의 중요성과 가치를 잘 설명하여 응답자가 무리 없이 응하도록 할 필요가 있다. 따라서 대구시의 예산편성 과정에서는 주요 전략사업 등과 관련하여 면접조사와 보완적으로 활용하는 것이 적절할 것이다.

③ 우편조사 : 소극적 수단으로 활용

우편조사는 질문지를 우편으로 우송한 후 동봉한 반송용 봉투를 이용하여 응답을 받는 방법으로서 면접조사와 함께 가장 많이 쓰이고 있다. 우편조사는 때로 발송이나 회수 중 어느 하나만 이용하기도 한다. 즉 우편으로 배포한 후 직접 방문하여 회수하기도 하고, 반대로 직접 배포한 후 우편으로 응답케 하기도 한다.

우편조사의 장점은 첫째, 최소의 경비와 노력으로 광범위한 지역과 대상을 표본으로 삼을 수 있다. 특히 지리적으로 멀리 떨어져 있을 경우 조사에 소용되는 경비를 최소화할 수 있다. 둘째, 개별면접조사 시 쉽게 접근할 수 없는 대상을 포함시킬 수 있다. 셋째, 응답자에게 익명성에 대한 확신을 부여할 수 있다. 특히 조사내용이 민감한 경우, 면접조사 시에는 정확하고 솔직한 응답을 얻어내기가 쉽지 않고 조사결과가 면접자의 특성이나 면접기술에 의해 크게 좌우될 수 있다. 넷째, 응답자에게 충분한 시간적 여유를 주고 응답케 할 수 있다. 질문에 대한 다소의 생각이 필요하거나 참고자료를 찾아 확인해 보아야 하는 경우에 면접조사보다 유리하다. 다섯째, 면접자의 개인차에서 오는 영향을 배제시킬 수 있다.

우편조사는 단점은 첫째, 회수율을 적정선까지 확보하기가 쉽지 않다. 응답률이 어느 정도여야 하는가에 대한 통일된 견해는 없지만 50% 정도면 성공적인 것으로 본다. 특히 회수율은 응답자의 대표성 문제와 결부되어 있으므로 조사결과의 신뢰성에 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 응답의 내용이 모호할 경우 이를 확인할 길이 없다. 특히 질문지에 표시한 응답내용이 부정확하거나 실수로 누락된 경우, 그 자료는 결측 값으로 처리할 수밖에 없다. 셋째, 우편조사에서는 누가 응답했는지를 확인할 길이 없다.

따라서 우편조사 방식은 예산편성 과정에서 필요에 따라 소극적 수단으로 활용하는 수준에 그치는 것이 적절할 것이다.

〈표 4-2〉 설문조사방법 비교

조사방법 주요 내용		온라인 조사			오프라인 조사		
		회원 조사 전자설문 조사	방문자 조사	전자우편 조사	우편 조사	전화 조사	면접 조사
실행 요인	실행비용	저비용	저비용	저비용	저비용·중간	저비용·중간	고비용
	자료수집 기간	단기(1-2주)	단기(1-3주)	단기(1-4주)	장기(10주)	단기(2-4주)	중·장기(4-12주)
	자료 정선	단기	단기	단기·중기	장기	단기·중기	중기·장기
	표본의 지리적 분포	광역(제한적)	광역(제한적)	광역(제한적)	광역	광역	집락
질문지 요인	질문지 길이	중간(15-30분)	짧게(5-10분)	중간(10-20분)	중간(4-12쪽)	중간(15-30분)	길게(30-60분)
	자료의 질적 요인	복합적 구성 가능*	중간	간단하게	간단하게	복합적 구성 가능	복합적 구성 가능
	문항의 복잡성	비교적 간단하게	비교적 간단하게	짧고 단순하게	비교적 간단하게	짧고 단순하게	복합적 질문 가능
	질문순서 통제	우수	우수	열등	열등	매우 우수	매우 우수
	개방형 질문 사용	양호	양호	양호	열등	양호	우수
	시각적 자료 활용	매우 우수*	매우 우수	우수	우수	대개는 불가능	매우 우수
	가구·개인기록 자료 활용	우수	우수	우수	매우 우수	양호	우수
	래포 형성	양호	양호	양호	양호	우수	매우 우수
	민감한 주제	우수	우수	우수	우수	양호·우수	양호
표집률 평가	표집률 편기	대체로 높음	매우 높음	높음	대체로 낮음	낮음**	낮음
	응답률 편기	(다양)	계산 불가능	(다양)	25-70%	30-70%	65-95%
	응답 편기	중간	높음	높음	중간	낮음	낮음
	거부자· 미접촉자 분석	(다양)	열등	(다양)	양호	열등	양호
	응답상황 통제	열등	열등	열등	우수	양호	우수
	기록된 응답 질	우수	양호	양호·우수	양호·우수	매우 우수	매우 우수

*) 회원 조사의 경우에만 해당 ***) 무작위번호호출(RDD)의 경우

2. 주민 설문조사 효과의 극대화

가. 설문 방법 및 대상의 다양화

앞서 살펴본 바와 같이 인터넷 설문조사의 경우 비용절감이나 다양한 형태의 사람들이 참여할 수 있는 장점을 지니고 있는 반면, 표본의 대표성 문제 및 특정계층의 편향된 의견 반영 등의 문제점이 있다. 따라서 인터넷 설문조사를 보완할 수 있는 방법을 함께 활용하고, 설문 대상도 누구나 참여 가능한 불특정 다수의 일반인과 함께 예산에 대한 전문성을 어느 정도 가지고 있는 전문가 그룹도 포함시켜야 할 것이다. 전문가 그룹은 주로 관련 분야의 교수, 연구원, 시민단체, 언론기관, 경제단체 및 협회 등의 전문가로 구성하는 것이 바람직하다.

먼저 온라인 설문조사를 할 경우, 일반인 대상은 2006년에 실시하였던 인터넷 조사를 토대로 일부 보완하여 시행하되, 관련 공무원의 참여를 배제할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 또한 설문 사이트에 ‘분야별 투자재원 배분’ 파일을 첨부하여 어느 정도의 기본지식을 갖춘 후 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

오프라인 방법을 활용할 경우에는 전화조사나 면접조사가 타당하다. 조사대상을 일반인으로 할 경우에는 층화추출법에 따라 조사대상자 고른 분포를 보이도록 적절하게 선정하는 것이 중요하다. 이때 조사대상자 수는 대략 1천여 명은 되어야 표본의 대표성이 확보될 수 있을 것이다.

전문가 그룹의 경우에는 설문조사 대상을 선정한 후 설문지를 첨부하여 설문조사를 하는 전자우편식 설문조사 방법을 제안한다. 이때 주의해야 할 점은 보낸 전자메일이 스팸메일로 인식되지 않도록 하는 것이 중요하며, 통계적 조건이 한쪽으로 치우치거나 수집의 편의를 위해 특정 메일서버 사용자들로 집중되지 않도록 하는 것이 매우 중요하다. 또한 전문가 집단을 설문조사할 경우 온라인 설문조사에 참여한 사람들을 배제하고 나머지 전문가들을 대상으로 조사하는 것이 적절하다. 전문가 집단은 전자우편식 설문조사가 불가능한 경우 조사대상자가 사전에 결정되어 있는 경우가 많으므로 사전에 조사내용을 충분한 이해시킨 후 전통적인 우편조사 방식을 활용해도 무방할 것으로 보인다.

또한 설문대상자 확보를 위해 조사내용 및 성격에 맞는 홈페이지나 인터넷 카페 등 (다음의 카페, 네이버의 블로그 등)에 설문 사이트를 만들고, 방문자로 하여금 자발적 참여를 유도하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 방법은 조사자의 노력 여하에 따라 많은 응답자 확보가 가능한 것이 장점이지만, 설문내용이 어렵거나 문항이 많아 오랜 시간이 소요될 경우에 참여율이 크게 떨어진다는 점이 단점이다.

온라인 설문이든 오프라인 설문이든 유의해야 할 점은 설문 내용이 같아야 한다는 것이다. 이는 설문내용이 동일해야만 설문결과의 통계처리가 용이하고, 온라인과 오프라인 상의 특징과 차별성 등을 파악할 수 있기 때문이다.

나. 고정패널제도의 도입

예산편성에서 시민의견을 수렴하기 위한 또 다른 방법으로 고정패널제도를 도입할 필요가 있다. 고정패널제도는 예산편성과 관련된 고정패널을 모집하여 이들에게 매년 설문을 실시하는 방법이다. 이때 가장 중요한 것은 고정패널 대상을 누구로 선정할 것인가 하는 점이다. 고정패널 대상은 각 분야별로 추천을 받을 수도 있고, 희망자 중에 선정할 수도 있다. 모집된 고정패널에 대해서는 시정 관련 책자나 홍보물, 예산편성 관련 자료 등을 정기적으로 배부하여 지속적인 관심과 참여를 유도하는 것이 중요하다.

고정패널들의 적극적인 의견 제시와 지속적인 활동을 위해 인센티브를 부여하는 것도 중요하다. 이를 위해 대구시 차원에서 주관하는 문화행사 초대권 및 각종 경기관람티켓을 주다든지, 지하철 승차권 혹은 연극·영화·뮤지컬 관람권 등을 주는 방법도 생각해 볼 수 있다.

특히 고정패널제도를 이용한 설문조사를 실시할 경우, 예산편성 내용에 대한 연속성을 지니고 있어 설문조사 결과에 대한 신뢰도 및 활용도가 상당히 높아질 수 있다. 고정패널제도가 안정적으로 정착되면 준 의회기능을 감당할 수도 있을 것이다. 그러나 대구시 차원에서 고정패널제도를 매년 도입할 경우 그에 소요되는 예산을 확보하는 것이 중요하다.

다. 지속적 홍보를 통한 시민의식 제고

2007년도 예산편성 과정에서 드러난 낮은 설문 응답률은 주민참여예산제도 자체에 대한 인식 부족과 설문조사 시행에 대한 홍보 부족도 주요 원인 중의 하나라고 볼 수 있다. 지방재정과 관련된 특별한 이해관계가 없는 경우, 지방재정 공시나 설문조사 내용을 인지하지 못하는 것이 어찌면 당연할 수도 있다.

따라서 예산편성 과정의 시민참여가 중요하다는 인식 제고와 설문조사 내용에 대한 홍보가 매우 중요하다. 시 차원에서 주민참여예산제도에 대한 홍보자료를 만들어 시민들에게 배포하고, 예산업무 종사자는 설문조사 시점에 맞춰 집중적인 홍보방안을 마련하는 것이 중요하다. 만약 이러한 홍보가 제대로 되지 않을 경우 시민 대상의 설문조사는 실효성 없는 절차상의 과정 수준을 넘어서기 힘들 것이다.

3. 2008년도 예산편성을 위한 설문 대안

가. 기본원칙

2007년도 시·도별 예산편성을 위한 설문조사 내용을 참조하여 2008년도 대구광역시 예산편성을 위한 설문조사(안) 원칙을 다음과 같이 설정한다.

첫째, 설문내용은 2007년도 예산편성을 위해 활용한 각 시·도의 설문 문항을 분석하여 공통적으로 필요한 필수항목과 선택항목으로 구성한다. 필수항목에는 전반적인 예산편성 방향과 주요 분야별 우선투자 부문을 포함시키고, 선택항목에는 주민참여예산제도에 대한 이해 및 활동여부, 전반적인 재정운영 방향 등을 포함시킨다.

둘째, 똑같은 문항이라도 일반시민과 전문가들은 이해수준과 관심분야에서 차이가 나므로 설문내용 구성을 달리 설정한다. 다시 말해서 일반시민 대상의 설문문항은 쉽고 간단하게, 전문가 대상의 설문문항은 전문적이고 심도 깊은 내용으로 채워질 수 있도록 설문문항을 구성한다.

〈표 4-3〉 예산편성에 필요한 주요 설문내용

구 분	문 항		비고
	일반 시민	전문가	
주민참여 예산제도 이해 및 경험	- 주민참여예산제도 인지도 - 주민참여예산제도 활동 유무 · 있다면 예산 이해 도움 여부	- 주민참여예산제도 활동 유무 - 주민참여예산제도 기대효과 - 주민참여예산제도 정착조건	선택 항목
예산편성 방향	- 예산편성 시 중점 부문 - 예산편성 시 투자지원 확대 부문 - 예산편성 시 투자지원 축소 부문	최동	필수 항목
주요 분야별 투자 우선순위	지역경제, 과학기술, 문화체육관광, 사회복지, 환경녹지, 도로건설교통, 도시개발, 방재관리 등 8개 분야	지역경제, 과학기술, 문화체육관광, 사회복지, 환경녹지, 도로건설교통, 도시개발, 방재관리 등 8개 분야 및 근거 제시	필수 항목
예산 반영 의견	- 예산편성 및 집행 등 재정운영사항 및 인지정도, 관심정도 · 알고 있다면 알게 된 경로 · 재정운영 상 잘못 사용되었다면 잘못 사용된 부분 - 지방재정이 어려운 이유		선택 항목
2008 예산편성 및 재정운영 방향	- 재정운영 방향 - 자원 부족 시 자원 마련 방안 - 예산편성 시 가장 역점을 두어야 할 부문 - 예산운용과 관련된 개선점 및 아이디어		선택 항목
사회·인구학적 특성	성별, 나이, 직업, 거주지역		필수 항목

나. 설문 구성(안)

① 일반 시민용

■ 사회·인구학적 특성(필수항목)

1. 성별 남 여
2. 연령 10대 20대 30대 40대 50대 60대 이상
3. 주거지역
 - 중구 동구 서구 남구
 - 북구 수성구 달서구 달성군

3. 2008년도의 예산편성을 하면서 투자(지원)를 축소해야 할 분야 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 지역경제분야(섬유·기계 등 지역산업 육성, 해외시장 개척 및 투자유치 등)
- 과학기술분야(대구테크노폴리스 조성사업, IT·NT 등 차세대산업 육성 등)
- 문화관광체육분야(문화·체육시설 확충, 관광산업 육성 등)
- 사회복지분야(노인·장애인·아동복지 증진, 복지시설지원 증대 등)
- 환경녹지분야(녹지공간 조성, 상·하수 및 폐기물처리시설 확충 등)
- 도로건설교통분야(지하철 건설, 대중교통·물류교통기반 인프라 구축 등)
- 도시개발분야(역세권 개발, 지역균형개발 등)
- 방재관리분야(재난안전관리 및 예방체계 구축, 재해위험지구·수해상습지역 정비 등)
- 기 타()

■ 주요 분야별 투자 우선순위(필수항목)

4. “지역경제 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- | | |
|--------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> 섬유·패션산업 육성 | <input type="checkbox"/> 기계·금속산업 육성 |
| <input type="checkbox"/> 디자인산업 기반 조성 | <input type="checkbox"/> 안경산업 등 지역특화산업 육성 |
| <input type="checkbox"/> 전시컨벤션산업 육성 | <input type="checkbox"/> 산업용지 공급 등 투자유치활동 강화 |
| <input type="checkbox"/> 중소기업 지원 | <input type="checkbox"/> 대기업 유치 |
| <input type="checkbox"/> 첨단산업 육성 | <input type="checkbox"/> 실업 해소와 일자리 창출 |
| <input type="checkbox"/> 재래시장 활성화 | <input type="checkbox"/> 교육·학문·정보 등 지식기반산업 육성 |
| <input type="checkbox"/> 근로자복지 증진 | <input type="checkbox"/> 해외시장 개척 |
| <input type="checkbox"/> 기 타() | |

5. “과학기술 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 대구테크노폴리스 조성
- 차세대산업 육성(IT·NT 등)
- 한방바이오산업 육성

- 산·학·연 공동기술개발 지원
- 과학기술 인력양성 지원
- 국립대구과학관 및 성서과학연구단지 조성 및 육성
- 기 타()

6. “문화체육관광 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 대구시립미술관 건립 등 문화예술 인프라 확충
- 문화예술단체 활동과 문화예술인 공연·교류활동 지원
- 게임산업 등 문화산업 육성
- 체육 인프라 확충(대구사격장 건립 등)
- 전국 규모 체육대회 및 국제대회 유치·개최 지원
- 생활체육 활성화 기반구축
- 차별화된 관광자원 발굴·육성 및 관광상품 개발·판매 지원
- 대구대표 시민축제·문화행사 개최(컬러풀대구 페스티벌 등)
- 기 타()

7. “사회복지 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 노인복지 증진
- 장애인복지 증진
- 아동(보육)복지 증진
- 청소년복지 증진
- 여성복지 증진
- 저소득(기초생활보장자) 및 모·부자 가정 지원
- 사회복지관 등 사회복지시설 지원 증대
- 지역보건 의료체계 선진화 지원
- 기 타()

8. “환경녹지 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 도심 녹화사업(푸른 대구가꾸기 사업 등)
- 공원 조성(생활주변 시민휴식공간 조성사업 등)
- 쓰레기·폐기물 처리시설 확충(위생매립장 확장 및 폐기물처리시설 확충)
- 하천정화 및 수질 개선
- 하수도 시설 확충
- 상수도 시설 확충
- 대기질 개선(황사 대비 등)
- 기 타()

9. “도로교통 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 도시철도(지하철) 건설(1·2호선 연장, 3호선 건설)
- 시가지 도로망 확충 및 유지관리(산업단지 연결도로망, 도시외곽 순환도로망 구축 등)
- 대구광역시권 고속도로망 확충
- 교통체계 개선 및 교통소통 증진사업
- 대중교통 운행기반시설 강화(시내버스 공영차고지 조성 등)
- 물류기반시설 확충(화물공영차고지 건설 등)
- 주차환경 개선(주차시설 확충 및 불법 주·정차 지도단속)
- 기 타()

10. “도시개발 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 도심 활성화
- 역세권 개발
- 지역균형개발 정책 추진
- 도시경관 조성
- 미래형 혁신도시 건설 및 공공기관 이전 추진

기 타()

11. “방재관리 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 하천 및 재해위험지구 정비사업
- 시설물 안전점검과 유지보수
- 24시간 안전 재난관리시스템 운용
- 시민안전테마파크 건립
- 안전문화 정착을 위한 홍보활동
- 기 타()

12. 2008년도 대구광역시 예산편성과 관련하여 의견이 있으면 자유롭게 서술하여 주십시오.

■ 주민참여예산제도 인지 및 경험(선택항목)

1. 주민참여예산제도가 무엇인지 알고 계십니까?

- 정확히 잘 알고 있다 어느 정도 알고 있다
- 잘 모른다 전혀 관심이 없다

2. 대구시의 예산편성과 관련된 다양한 활동(설문조사, 토론회 등)에 참여 한 적이 있습니까?

- 있다 없다

3. 예산편성과 관련된 활동을 한 적이 있거나 현재 하고 계시다면 그러한 활동들이 지방정부의 예산 및 재정운영 현황을 이해하는데 도움이 된다고 생각하십니까?

- 도움이 많이 된다 도움이 된다 그저 그렇다
- 도움이 안된다 전혀 도움이 안된다

■ 예산 반영 의견(선택항목)

1. 대구광역시 예산 및 재정운영 현황에 대해 어느 정도 알고 계십니까?
 매우 잘 안다 조금 안다 모른다
2. 대구광역시 예산 및 등 재정운영 현황을 어떤 경로를 통해 알게 되셨습니까?
 대구광역시 홈페이지 신문 방송 등 언론자료
 시정홍보자료 기타()
3. 대구광역시 예산편성 및 집행 등 재정운영 사항에 대한 관심은 어느 정도 있습니까?
 매우 관심이 많다 조금 관심이 있다
 그저 그렇다 전혀 관심이 없다
4. 재정운영이 잘못되었다면 잘못 사용된 부분은 어느 부분이라고 생각하십니까?
 지역경제분야(섬유·기계 등 지역산업 육성, 해외시장 개척 및 투자유치 등)
 과학기술분야(대구테크노폴리스 조성사업, IT·NT 등 차세대산업 육성 등)
 문화관광체육분야(문화·체육시설 확충, 관광산업 육성 등)
 사회복지분야(노인·장애인·아동복지 증진, 복지시설지원 증대 등)
 환경녹지분야(녹지공간 조성, 상·하수 및 폐기물처리시설 확충 등)
 도로건설교통분야(지하철 건설, 대중교통·물류교통기반 인프라 구축 등)
 도시개발분야(역세권 개발, 지역균형개발 등)
 방재관리분야(재난안전관리 및 예방체계 구축, 재해위험지구·수해상습지역 정비 등)
 기 타()
5. 대구광역시 재정이 다른 시도에 비해 어렵다는 생각을 한다면 그 이유는?
 대구시 자체 세수기반 미약
 국가경제의 전체적 어려움으로 인한 국가예산 지원 부족
 도로, 교량 등 사회간접시설(SOC) 확대 투자로 인한 재정부담 과다
 전시성, 행사성, 소모성 경비집행의 과다 등 비효율적인 재정운영
 지방채 등 채무부담의 가중
 기타()

■ 2008년 예산편성 및 재정운영 방향(선택항목)

1. 내년도 대구광역시 재정운영 방향에 대해 어떻게 생각하십니까?
 - 모자라는 재원은 지방채를 발행해서라도 투자 확대
 - 건전재정이 될 때까지 지방채 발행을 억제하고 긴축재정 운영
 - 재정부담이 되더라도 지역활성화를 위한 사회간접시설사업 확충
 - 기타()

2. 대구시 재원이 부족하다면 재원 마련 방안은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 지방채 발행으로 재원조달
 - 탄력세율 적용으로 지방세 증수
 - 기 타()

3. 사업비 편성 시 가장 역점을 뒀야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 지역별 형평을 고려한 투자비 배분(구·군별)
 - 계속 사업에 대한 우선 고려(도로건설 등)
 - 민간부문 고용창출효과가 기대되는 사업(건설사업 등)
 - 사업분야별 형평을 고려한 투자비 배분
 - 중앙정부 시책사업과 관련된 사업분야(저출산 고령화 관련 사업 등)
 - 지역상권 활성화를 위한 특정지역 집중투자(역세권 개발 등)
 - 기타()

4. 대구광역시 예산운용과 관련하여 개선할 점과 아이디어가 있으면 의견을 제시하여 주시기 바랍니다.

② 전문가용

1. 성별 남 여
2. 연령 20대 30대 40대 50대 60대 이상
3. 주거지역
 중구 동구 서구 남구
 북구 수성구 달서구 달성군
4. 직업
 시민단체 관계자 공무원 교수 연구원 기타()

■ 예산편성 방향(필수항목)

1. 2008년도 예산편성은 어디에 중점을 두어야 한다고 생각하는지 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 지역경제분야(섬유·기계 등 지역산업 육성, 해외시장 개척 및 투자유치 등)
- 과학기술분야(대구테크노폴리스 조성사업, IT·NT 등 차세대산업 육성 등)
- 문화관광체육분야(문화·체육시설 확충, 관광산업 육성 등)
- 사회복지분야(노인·장애인·아동복지 증진, 복지시설지원 증대 등)
- 환경녹지분야(녹지공간 조성, 상·하수 및 폐기물처리시설 확충 등)
- 도로건설교통분야(지하철 건설, 대중교통·물류교통기반 인프라 구축 등)
- 도시개발분야(역세권 개발, 지역균형개발 등)
- 방재관리분야(재난안전관리 및 예방체계 구축, 재해위험지구·수해상습지역 정비 등)
- 기 타()

2. 2008년도의 예산을 편성하면서 투자(지원)를 확대해야 할 분야 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 지역경제분야(섬유·기계 등 지역산업 육성, 해외시장 개척 및 투자유치 등)
- 과학기술분야(대구테크노폴리스 조성사업, IT·NT 등 차세대산업 육성 등)
- 문화관광체육분야(문화·체육시설 확충, 관광산업 육성 등)

- 사회복지분야(노인·장애인·아동복지 증진, 복지시설지원 증대 등)
- 환경녹지분야(녹지공간 조성, 상·하수 및 폐기물처리시설 확충 등)
- 도로건설교통분야(지하철 건설, 대중교통·물류교통기반 인프라 구축 등)
- 도시개발분야(역세권 개발, 지역균형개발 등)
- 방재관리분야(재난안전관리 및 예방체계 구축, 재해위험지구·수해상습지역 정비 등)
- 기 타()

3. 2008년도의 예산을 편성하면서 투자(지원)를 축소해야 할 분야 2개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- 지역경제분야(섬유·기계 등 지역산업 육성, 해외시장 개척 및 투자유치 등)
- 과학기술분야(대구테크노폴리스 조성사업, IT·NT 등 차세대산업 육성 등)
- 문화관광체육분야(문화·체육시설 확충, 관광산업 육성 등)
- 사회복지분야(노인·장애인·아동복지 증진, 복지시설지원 증대 등)
- 환경녹지분야(녹지공간 조성, 상·하수 및 폐기물처리시설 확충 등)
- 도로건설교통분야(지하철 건설, 대중교통·물류교통기반 인프라 구축 등)
- 도시개발분야(역세권 개발, 지역균형개발 등)
- 방재관리분야(재난안전관리 및 예방체계 구축, 재해위험지구·수해상습지역 정비 등)
- 기 타()

■ 주요 분야별 투자 우선순위(필수항목-각 분야별로 해당 전문가에게 질문)

4. “지역경제 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “과학기술 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “문화체육관광 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “사회복지 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “환경녹지 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “도로교통 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “도시개발 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. “방재관리 분야” 중에서 투자를 확대해야 된다고 생각하는 항목과, 그렇게 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

■ 주민참여예산제도 인지 및 경험(선택항목)

1. 대구광역시 주민참여예산제도 운영 활성화를 위해 만들어진 각종 위원회에 참여하거나, 토론회나 설문조사 등을 통하여 활동한 적이 있습니까? 있다면 그러한 활동이 예산을 이해하는 데 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

2. 주민참여예산제도가 시정의 어느 부분에 가장 큰 변화를 가져올 것으로 생각하십니까?

- 공무원의 청렴도
- 예산의 효율적 운용
- 행정의 투명성 정착
- 시민의 시정에 대한 관심
- 기타()

3. 주민참여예산제도가 성공적으로 정착하기 위해 꼭 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- 주민들의 적극적인 참여
- 다양한 홍보
- 공무원의 의식변화
- 조례 등을 통한 법제화
- 기타()

■ 2008년 예산편성 및 재정운영 방향(선택항목)

1. 현재 대구시가 추진 중인 사업 중 예산낭비라고 느끼는 사업이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? 그 내용과 이유에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

2. 2008년도 대구광역시 예산편성과 관련하여 의견이 있으면 자유롭게 서술하여 주십시오.

- 재정운영 방향
- 재원 마련 방안
- 예산편성 시 가장 역점을 뒤야할 부문
- 예산운용과 관련된 개선점 및 아이디어

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안

결 론

제 5 장

제5장

결론

1. 요약

이 연구는 대구광역시의 예산편성 과정에 시민의 의견을 수렴하기 위해 도입하고 있는 인터넷 설문조사의 방법과 내용, 설문형식 등을 보다 체계화시킴으로써 예산편성의 효율성을 제고시키기 위한 것이 목적이다. 이를 위해 주민참여예산제도 관련 문헌연구와 타 지역의 사례 분석, 예산업무 담당 공무원과의 면담, 다양한 계층의 자문 의견 등을 활용하였다.

대구광역시에서 2007년도 예산편성 시에 활용한 인터넷 설문조사 방식은 가상공간에서 진행되어 여러 가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째로 시민의견 수렴의 수단으로 인터넷을 활용할 경우 조사 대상자의 제한성으로 인하여 추출된 표본의 신뢰성이 떨어질 뿐만 아니라 인터넷 설문의 속성상 설문 참여 시민들이 신중하게 생각하여 응답하기보다는 자신의 의견을 즉흥적으로 개진할 위험성이 매우 크다는 점을 간과하였다.

둘째로 예산편성과 같은 공공성을 지닌 설문의 경우, 통상적으로 자발적 의지에 의하여 참여하기보다는 공무원의 권유로 설문에 응할 가능성이 높기 때문에 공무원의 의지와 연관된 응답이 나올 가능성이 큰 우려를 극복하지 못한 것으로 보인다.

셋째로 공무원이 직접 설문에 참여하는 비중이 크고, 인터넷 사용을 많이 하는 엘리트 그룹과 젊은 층의 참여율이 상대적으로 높기 때문에 특정 계층의 의견에 편중될 개연성이 높다는 점을 들 수 있다. 대구의 경우 이러한 문제점을 개선할 수 있는 시스템을 구축하지 못하였다.

넷째로 설문의 내용 및 구성과 관련하여 설문 항목이 너무 많으면 응답률이 떨어질 확률이 높기 때문에 설문 문항 수를 적절히 조절하는 것이 매우 중요하다. 대구의 경우 인터넷 설문조사임에도 불구하고 지나치게 설문 문항이 많았다.

다섯째로 설문에 참여하는 시민들이 예산편성과 운영에 대한 충분한 지식이 없이

설문에 응하는 경우가 있으므로 설문 내용 및 형식에 따라 응답률에 차이가 발생한다는 점이 문제점으로 대두되고 있다. 실제 대구의 경우에 설문 항목의 난이도에 따라 응답빈도의 차이가 크게 나타났다.

이 외에도 지방재정 공시나 예산 관련 자료 게시에 대한 홍보가 충분히 이루어지지 못한 채 설문조사가 시행되고 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

이와 같은 온라인(On-line) 설문조사의 문제점을 보완하여 지방정부의 예산편성에 시민의견이 효과적으로 수렴되도록 하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

첫째로 인터넷 설문조사에만 의존하기보다는 다양한 방법으로 좀 더 많은 시민이 예산편성에 대한 의견을 제시할 수 있는 기회를 열어주고, 일반시민뿐만 아니라 전문가, 시민단체 활동가 등 조사대상자 층을 다양하게 흡수할 수 있는 방안이 필요하다.

둘째로 온라인 설문조사의 경우, 일반인은 전년도에 도입한 인터넷 설문조사를 보완하여 실시하되, 관련 공무원의 참여를 배제할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 이를 위해 설문에 ‘분야별 투자재원 배분’ 파일을 첨부하는 방안이 그 하나가 될 수 있다. 전문가 그룹의 경우에는 설문조사 대상자를 선정한 후에 설문지를 첨부하여 설문조사를 하는 전자우편식 설문조사 방법이 유용할 것이다.

셋째로 오프라인 방법을 활용할 경우, 일반인 대상의 조사는 층화추출법에 따라 조사대상자가 적절히 선정되어야 할 것이다. 조사대상자 수는 대략 1천여 명은 되어야 대표성이 확보될 것으로 보인다. 전문가 집단의 경우에는 온라인상으로 설문조사에 참여한 사람을 제외한 나머지 전문가들을 대상으로 조사하는 것이 바람직하다.

넷째로 예산편성 시에 고정패널방식을 도입하여 시민의견 수렴을 극대화시키는 것도 필요하다. 고정패널방식은 예산편성과 관련된 고정패널을 모집하여 이들을 대상으로 매년 조사하는 방법이다. 고정패널제도를 이용하여 설문조사가 이루어질 경우, 예산편성 내용에 대한 연속성을 지니고 있어 설문조사 결과에 대한 활용도가 상당히 높아질 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 이러한 보완적인 방법이 효과적으로 시행되기 위해서는 지방재정 공시나 설문조사에 대한 적극적인 홍보가 수반되어야 실효성 있는 조사결과가 도출될 것으로 보인다.

2. 결론 및 시사점

지방자치제가 점차 정착되어 가면서 주민참여가 매우 중요한 과제의 하나로 대두되고 있다. 주민참여가 활성화되지 않은 상태에서 전개되는 지방분권은 지역전제주의(local aristocracy)로 변모될 가능성이 크다. 그런 의미에서 지방분권이 지방자치의 필요조건이라면 주민참여는 충분조건이라고 할 수 있다. 즉 주민참여는 우리나라에서 채택하고 있는 대의제도의 부족한 측면을 보완하며, 권력의 투명성과 공공업무의 정당성 확보를 위해 필요하다고 할 수 있다.

주민참여의 대표적인 전형의 하나로 인식되고 있는 주민참여예산제도는 지역주민이 해당 지방정부의 예산안 편성 과정에 직접 참여함으로써 예산의 효율성과 건전성 확보에 기여할 수 있는 유용한 방안의 하나이다. 따라서 지방정부의 예산편성 시에 시민의 의견을 효과적으로 수렴하여 예산을 투명하게 집행한다는 제도의 목적에 맞게 다각적인 측면에서 시민의견을 수렴하여 예산편성 및 집행 과정에 반영하는 것이 필요하다. 시민참여 예산편성을 위해 지방정부에서 도입하고 있는 다양한 의견수렴 방법 중 가장 보편적으로 활용되는 것이 온라인 시민참여라고 할 수 있다.

정보화의 진전과 함께 온라인 시민참여의 제도화가 시대 흐름에 부응한 과제이지만, 그 구체적인 방안을 제시하는 것은 쉽지 않다. 온라인 시민참여의 제도화 과정에서 제기되는 가장 큰 관건이 시민의 참여 범위와 권한을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제이다. 분명한 사실은 시민참여의 권한과 범위가 확대되었다고 해서 민주적이고 합리적인 정책결정이 이루어졌다고 볼 수 없다는 것이다. 참여의 권한이 정책 대상의 성격과 적용범위에 따라 고객의 입장에서 참여하는 것에서부터 정책결정자의 입장에서 참여하는 것에 이르기까지 매우 다양하게 설정되어야 할 것이다. 참여의 범위 역시 일반시민, 이해당사자, 전문가 집단, 관련 시민단체 등 다양하게 구분되어야 할 것이다. 또한 정책의 성격과 목적에 적합한 다양한 시민의견 수렴방법에 대한 제도적인 장치가 구체적으로 준비되어야 한다. 이를 위해서는 온라인뿐만 아니라 오프라인을 통한 방법 등 다양한 채널을 통해 시민들의 의견이 수렴되어야 할 것이다.

시민참여는 참여자의 정치적 효능감이 뒤따를 때 비로소 그 의미를 찾을 수 있다. 따라서 지방정부에서는 시민들이 적극적으로 의견을 제시하고 토론할 수 있는 다양한

효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안

장을 마련하고, 시민참여의 효과를 배가시키기 위해 그들이 제시한 의견과 토론 결과를 잘 수합하여 예산편성 시에 적극 반영하는 것이 매우 중요하다. 이와 함께 시민들이 다양한 경로를 통해 제시한 주요 의견에 대한 정책반영 여부를 시민들에게 충실히 알려 주는 것도 필요하다.

참고문헌

- 강신택. (2000). 『재무행정론』, 전정판, 박영사
- 고영삼. (2005). “지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안연구 : 울산 사이버지방자치시스템 운영사례를 중심으로”, 『지방행정연구』 19(4)(통권63 호), 지방행정학회
- 곽채기. (2003). “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”, 『법률행정논총』 23(2), 전남대학교 법률행정연구소
- 곽채기. (2005), “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 『법한국지방재정논집』 10(1)
- 곽채기. (2005), “지방세계화와 참여예산제 도입”, 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표자료
- 김보흠. (2002). “인터넷을 이용한 주민참여 유형분석-16개 광역자치단체를 중심으로”, 『한국토지행정학회보』 9(1), 한국토지행정학회
- 김 응. (2001). “예산참여운동의 의의: 브라질 PT의 참여예산제를 중심으로.” 『이론과 실천』 10, 민주노동당
- 김 응. (2003). “참여예산사례: 외국과 국내사례 소개”, 『예산편성과정에 있어서 시민참여 확보방안』, 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료
- 김 철. (2004). “시민참여예산제의 도입 필요성 연구” 『한국정책학회 2003년 동계학술대회 발표 논문』, 한국정책학회
- 니중식. (2004). “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도” 『한국행정논집』 16(3), 한국정부학회
- 명승환·최영훈. (2002). “인터넷조사론의 가능성과 쟁점: 행정학회 회원들에 대한 설문조사 결과를 토대로”, 『한국행정학회보』 36(2), 한국행정학회
- 박광우. (2003). “예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성”, 『예산편성과정에 있어서 시민참여 확보방안』, 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료
- 박광우. (2005). “광주광역시 북구의 주민참여 예산편성 제도화 과정과 운영성과”, 『한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집』, 한국지방재정학회
- 서순복. (2002). “지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색-광주광역시를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』 13(1)
- 윤영진. (2003). 『새 재무행정학』 제2판, 대영문화사
- 윤주명. (2001). “시민참여와 행정의 대응성-인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응성을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』 13(2)(통권34호), 한국지방자치학회
- 이기우. (1996). “지방행정에 대한 주민참여의 활성화 방안” 『사회와 교육』 22, 한국사회과교육학회
- 이세구. (2005). “주민참여예산제도 도입에 관한 연구”, 서울시정개발연구원
- 이재성. (2004). “서울시 25개 자치구의 온라인 주민참여에 대한 실태분석”, 한국행정학회 2004년 춘계학술대회 발표논문집
- 이승중. (1997). “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제”, 『한국정치학회보』, 31(3), 한국정치학회
- 이승중. (2003). 『지방자치론』, 박영사

- 이원희. (2003). “참여적 지방재정운영 방향.” 『한국지방재정논집』, 8(2). 한국지방재정학회. 5-32.
- 임혁백. (2001). 『세계화 시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰』. 나남.
- 전영평·최준호·이곤수 (2002). “한국의 지방자치와 주민참여-대구지역의 참여실태를 중심으로”, 『행정논총』41(2)
- 정정길. (2003). 『행정학의 새로운 이해』, 증보판. 대명출판사.
- 조동기. (2000). “사이버공간과 사회조사: 온라인 사회조사의 쟁점과 과제”, 『조사연구』9(1)
- 채서일. (1996). 『사회과학조사방법론』, 서울: 학현사
- 하승수. (2000). “새로운 주민참여 제도로서의 납세자소송제도 도입 방안.” 참여연대 납세자 소송 도입방안 공청회 발표자료.
- 하승수. (2003). “왜 주민참여형 예산제도인가-주민참여 예산의 의미와 방향.”. 울산광역시 동구청 기획토론회 발표자료.
- 한상일. (2003). “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의.” 『한국행정학보』, 37(3). 한국행정학회. 401-415.
- 한춘성 외. (2002). “세계를 놀라게 한 브라질의 참여예산제.” LG Global Challenger 탐방보고서.
- Arnstein, R. S. (1969). “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners*, July. 216-229.
- Babbie, Earl. (1989). *The Practice of Social Research*, 5th ed., Belmont: Wadworth Publishing Co.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2001). “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory.” *Politics & Society*, 29(1).
- Dahl, R. A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Fowler, Jr.F.J. (1990). *Survey Research Method*, Revised ed., Newbury Park: Sage Publication
- Goldfrank, Benjamin. (2001). “Deepening Democracy Through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities.” *Latin American Studies Association Conference*. <<http://136.142.158.105/Lasa2001/GoldfrankBenjamin.pdf>>.
- Lieberherr, Françoise. (2003). *Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy* <<http://www.caledonia.org.uk>>.
- Mowlana, Saiyad Omar Zain. (2003). “Participatory Budgeting.” *Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Fifteen Countries*. 국제세미나. 한국지방행정연구원.
- OECD. (2001). *Citizen as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making*. OECD Publications.

▪ 연구자 소개 ▪

박 은 회

- 대구경북연구원 책임연구원
- 경북대학교 사회학박사

박 민 규

- 대구경북연구원 책임연구원
 - 경북대학교 경영학박사
-