

---

# 대구시 시민참여예산제도의 발전방안

신 두 섭

## 목 차

### ■ 요약

#### 제1장 서론

1. 연구목적 및 필요성
2. 연구내용 및 방법

#### 제2장 주민참여예산제도 도입과 유형

1. 참여예산제도의 의의와 목적
2. 이론적 논거
3. 예산과정에서 시민참여의 실태 및 문제점
4. 주민참여예산제도의 유형과 운영

#### 제3장 주민참여예산제도의 국내외 사례

1. 국외사례
2. 국내사례

#### 제4장 주민참여예산제도의 도입 및 발전 방안

1. 대구시 주민참여예산제도 도입의 기본원칙과 모형
2. 대구시 주민참여예산제도의 도입방안
3. 제도의 효율적 운영을 위한 기반구축 방안

#### 제5장 결론 및 시사점

- 참고 문헌
  - 참고 자료
-

# 요약

## 제1장 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 예산부분에 대한 시민의 관심 증대 : 지금까지 예산은 시민의 관심사이면서도 외부에서 접근하기에 매우 어려운 상황과 공개되는 앓는 정보, 익숙하지 못한 전문용어 등으로 쉽게 포기하게 되는 영역임.
- 참여와 공개의 새로운 정책 지표: 민주정부의 출발은 참여와 공개에 있는 것이며 이러한 이념이 재정민주주의 발전으로 이어짐.
- 지금까지 예산편성에 있어서 폐쇄적 관행을 극복하고, 예산과정에서의 납세자 주권 회복을 위한 시민참여 확대와 이를 조직화하기 위한 제도가 필요함.
- 예산과정에서 공급자 주권에서 소비자 주권을 회복하는 과정이라는 패러다임의 전환이 필요한 시기임.
- 재정민주주의의 개념 고찰과 예산과정에서의 시민참여 현황과 문제점을 분석하고 향후 발전 방안을 도출함.

### 2. 연구내용 및 방법

- 주민참여예산제도 도입과 관련한 기존의 선행 연구 고찰 : 제도의 도입 필요성, 법적 기초 마련, 운영방향 검토, 국내외 도입사례와 한계 및 시사점
- 지방정부의 주민참여예산제도 도입 및 활용 가능한 모형 제시
- 기존 연구들의 한계점 및 문제점 재검토, 보완 및 종합 : 시민참여예산제도 도입을 준비하는 대구시 현실에 적합한 모형 제시
- 연구 분석 범위 : 공간적 범위와 내용적 범위로 구분
  - 공간적 범위: 대구광역시를 대상으로 하나 기초자치단체는 제외(대구시 7개 기초자치단체의 권한, 재정력과 행정기능 등에서 시 본청과는 차이 등은 제도 도입을

위한 모형 설계에서도 차이가 있을 수 있기 때문).

- 내용적 범위:

첫째, 기존문헌 연구조사를 통한 이론적인 고찰

둘째, 주민참여예산제도의 모형 분석

셋째, 국내·외 주민참여예산제도의 사례 연구 분석

마지막으로, 대구시의 예산과정 파악, 실무자와 예산참여연구회 등의 자문을 받아 대구시에 적합한 주민참여예산제도의 모형설계 및 도입방안을 마련함.

## 제2장. 주민참여 예산제도의 도입과 유형

### 1. 참여예산제도의 의의와 목적

- 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현 가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체 예산편성과정에 직접 참여하는 제도임.
- 이 제도의 핵심은 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하고 지역사업의 우선순위 결정 등에 의견을 제시하여 반영하는 것임.
- 또한 투명예산과 책임예산의 실현, 예산낭비의 억제, 효율적이고 투명한 재원배분, 새로운 참여민주주의 모델 구현, 지방분권 시대에 부응, 주민들의 참여의식 고양 등이 도입의 필요성임.
- 주민참여예산제도는 지방재정의 민주적이고 투명하며 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종인 거버넌스의 한 형태임.

### 2. 이론적 논거

#### 1) 주민자치의 구현과 주민참여예산제도

- 자기결정과 자기책임 원칙에 기초한 주민자치의 이념을 지방재정운영에 구현하기 위한 제도적 장치가 바로 주민참여예산제도임.

2) 재정민주주의 구현과 주민참여예산제도

- 재정민주주의는 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미함.
- 주민참여예산제도는 예산운영과정에 대한 시민참여 및 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있음.

3) 관료실패와 주민참여예산제도

- 우리나라의 예산편성과정은 아직도 여전히 공무원과 행정기관 중심의 폐쇄적 의사결정의 한계를 극복하지 못하고 있음.

4) 지방의회 예산심의활동의 한계와 주민참여예산제도

- 예산과정에서 지방의회는 예산안에 대한 심의·의결활동을 통해 재정민주주의를 구현함.
- 또한 지방재정 운영의 비효율성을 통제하는 역할을 수행하고 있음.
- 그러나 지방의회의 예산심의는 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정규모와 그 비율이 매우 한계적이어서 집행부의 예산안 편성 결과가 매우 중요함.

5) 통치(government)에서 협치(governance)로의 전환과 주민참여예산제도

- 주민참여예산제도는 지방재정운용에 있어 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 제도적 장치의 한 형태임.
- 주민참여예산제도의 도입으로 시민·사회단체·학·관간의 네트워크 구축을 촉진할 수 있을 것임.

3. 예산과정에서 시민참여의 실태 및 문제점

1) 시민참여에 대한 인식

- 현재 정부예산은 수립, 심의, 의결, 집행과정을 거치지만, 이 과정에서 주민의 의견을 청취하고 수렴하는 장치가 부족한 실정임.
- 기존의 연구결과(윤영진 외. 2000;이원희, 2003 )에 의하면, 첫째, 각 지방자치단체의 예산편성과정에서 시민참여가 거의 없었고(57.3%), 형식적

이다(33.6%)라는 의견이 높음.

둘째, 예산편성과정에서 시민참여 확대에 의한 변화의 질문에서는 폐단이 커진다는 답변(36.3%), 전문성이 부족하여 영향력을 행사하지 못한다는 답변(23.6%), 투명성, 공정성이 약간 개선된다는 답변(30.9%), 투명성, 공정성이 많이 개선된다는 답변(0.9%) 등의 순이었음.

- 경실련의 설문조사에 의하면(이원희,2003), 주민참여 절차나 제도는 매우 형식적이고 제한적이며 주민 만족도는 매우 낮고, 지방정부와 의회의 의견 수렴 노력은 극히 미흡한 것으로 나타났음.
- 특히, 예산편성 시 주민참여가 미흡한 요인으로 ▲예산은 집행부의 독점권이라는 지방정부의 배타성과 ▲ 예산서의 경우, 이미 집행부에서 완결성을 갖춘 형식으로 제출되기 때문에 시민이 의견을 반영할 절차적인 여유가 없다는 점 ▲주민의 의식 부족과 시민단체의 전문성 미비 등을 지적하고 있음.
- 이를 극복하기 위해서는 ▲ 시민의 의견을 반영하는 과정을 통해 투명성과 민주성을 보장해야 한다는 지방정부(집행부)의 의식전환이 제일 중요하며, ▲시민이 쉽게 이해할 수 있도록 예산서를 사업별로 작성하고 ▲예산편성 단계에 납세자의 의견이 반영되도록 예산회계법, 지방자치법을 개정하고 각 지방자치단체와 지방의회는 조례제정에 적극 나서야 하며 ▲시민단체의 전문성 강화를 위한 지속적인 노력이 필요함.

#### 4. 주민참여예산제도의 유형과 운영

- 주민참여예산제도의 유형은 지방자치단체의 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위) 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있는냐에 따라 분류할 수 있음.
- 이 연구에서는 주민참여예산제도의 모형을 다섯 가지로 분류하고 있음.
- 현재 대부분의 지방자치단체들이 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하고 있는 유형 I, 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례는 유형 III, 서울특별시 강남구에서 도입한 ‘동사업예산 주민참여제도’와 같은 유형 V(다른 네 가지 유형의 제

도와 병존 가능한 제도적 모형) 등임.

- 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 우리가 지향할 수 있는 가장 이상적인 주민참여예산제도의 모형은 유형 IV라고 할 수 있음.

<그림 2-2> 주민참여예산제도의 유형 분류

참여수준 참여 범위	주민 협의 (consultation)	민·관 공동결정 (cooperation)	주민 주도 결정 (control)
단위사업			V
일반회계	I	III	
통합재정	II	IV	

자료: 광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제 10권제1호.

### 제3장 주민참여예산제도의 국·내외 사례

- 여기서는 주민참여예산제도의 국내·외 사례들을 살펴보고 대구시 주민참여예산 제도 도입을 위한 시사점을 도출함.

#### 1. 국외 사례

##### 1) 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도

###### (1) 도입배경

- 세계 최초로 사업예산 전부에 대하여 주민참여예산제도를 도입하여 실시하고 있는 곳은 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시임.
- 이 제도는 특정한 이념보다는 당내 민주주의 또는 시민들의 직접 참여에 의한 정책결정을 정강정책으로 표방하고 있는 노동자당의 정치실험에 의하여 도입된 것임.
- 시정부예산 중 공공투자부문의 예산(전체 시 정부예산의 25%정도)을 시민들이 직접 참여하여 결정하고 있음(인구 130만의 항구도시).
- 1989년 올리비우 두투라(Olivio Doutra) 시장에 의하여 참여예산제가 도입되었고, 1996년도 하울 폰트 시장에 와서 참여예산제도가 통치방법으로 정착함.

- 1989년도에는 전체 시 예산의 3.2%에 불과하였으나, 1994년도 17.0%로 증가하였고, 2000년도에는 25%로 증가하였음.

## (2) 주민참여예산제도의 운영모형

- 모든 주민들에게 참여를 인정하지만, 현실적으로 전원 참여는 어렵기 때문에 대표성이 있는 참여기구를 통하여 투자재원을 배분함.
- 일반기준(참여기구에 의해 제정된 배분기준)과 전문기준(연방정부, 주정부, 시정부의 규정과 기술적, 경제적 합리성 기준)을 다 같이 활용함.
- 예산편성 시 중요한 사업투자 우선순위의 결정은 제1차 시민총회, 대의원포럼, 제2차 시민총회를 통한 상향적(bottom-up approach)으로 결정되고, 예산배정기준과 비율의 결정은 평의회에서 이루어짐.
- 일단 지역별로 우선순위가 결정되면, 예산배분(비율)은 평의회가 규정한 일반기준과 집행부가 규정한 전문기준에 의하여 자원의 배분이 이루어짐.

## (3) 운영결과분석 및 평가

- 12년 동안 시행한 참여예산제도의 운영 성과는,
  - 첫째, 예산운영 전 과정에 걸쳐 투명성이 확보되어 재정의 오용과 남용이 없어지고 부정부패가 많이 사라졌다는 점
  - 둘째, 시민의 참여와 토론을 통해 의견을 정책에 반영하는 새로운 사회조정양식인 소위 도시 거버넌스(governance)의 모범을 보여주고 있다는 점
  - 셋째, 예산결정의 공정성, 형평성 및 집행의 효율성이 확보되어 시민복지 개선효과를 창출하고 있다는 점
- 포르투 알레그레 시정부의 참여예산제도 운영의 문제점과 한계는,
  - 첫째, 불평등의 심화현상
  - 둘째, 복잡한 관료구조 하에 있는 주정부 또는 국가차원에서의 적용에의 한계
  - 셋째, 지방정부차원이라 하더라도 도시계획과 참여예산의 연계성 문제
  - 넷째, 근린 사회조직이 직접 정책을 관리하려는 공산주의식 사회정책관리의식 증가
  - 다섯째, 전통적 예산권한을 가진 지방의원 등과 같은 권력층의 저항 심화 등
- 포르투 알레그레 시의 참여예산제도가 성공적 평가를 받는 이유는 집행부의 혁

신능력과 강력한 추진의지, 집행부와 시민의 요구에 대한 적극적인 수용, 시민과 단체들의 적극적인 참여의지, 시의회 반대의 효과적인 극복, 그리고 공개적이고 투명한 참여시스템으로 외부의 공격과 내부의 비난을 적절히 극복하였기 때문임.

- 반대로 실패한 나라의 경우는, 시민참여의 미흡, 재정과 권한의 결여, 강력한 집행의지의 부족 등을 지적할 수 있음.

## 2) 미국의 참여형 제도

- 미국의 근린참여제도는 1960-70년대부터 활성화되기 시작했으며, 그 이념적인 바탕에는 공동체주의와 자유주의가 존재함.
- 공동체 비영리조직들의 역할이 중요하며, 참여 기능을 도구적인 기능과 창조적인 기능으로 나눌 때 참여를 통한 가치창조가 발생하는 장이 바로 공동체조직이 됨.
- 미국 근린참여제도의 유형은 세인트폴의 적극형, 포틀랜드의 적극적 협의형, 시애틀의 소극적 협의형, 로스앤젤레스의 정보제공형 등으로 구분될 수 있음.

## 3) 남아공의 민중예산

- 남아공의 민중예산이란 ‘남아공 노동조합회의’와 ‘남아공 교회협의회’, ‘남아공 비정부기구연합’이 ‘전국노동경제발전연구소’의 기술적 도움을 받아 공동으로 마련한 것임.
- 민중예산의 목적은 무엇보다도 정부의 재원 활용 방법에 관한 광범한 논의와 참여를 자극함에 있다고 함.
- 민중예산은 국가 예산에 대해 항목별 대안을 제시하지는 않는데, 이러한 움직임은 정부의 역할을 대신하는 것이 아니라 재정 정책과 지출 패턴에서의 전략적 변화가 빈곤을 제거하고 지속 가능한 경제 발전을 이룰 수 있다는 점을 보여 주고 있음.

## 2. 국내 사례

- 여기서는 주민참여예산제 도입을 시도한 국내의 사례로서 광주광역시와 울산광역시를 고찰하고 대구광역시의 적용 가능성 및 시사점을 도출함.



1) 광주광역시 북구

- 광주시 북구의 사례는 포르투 알레그레의 참여예산제를 한국적 현실에 맞게 개선하여 적용한 거의 최초의 시도라고 할 수 있음.
- 광주시 북구의 주민참여예산제는 대주민 홍보로 주민참여를 확대하고 예산안의 투명한 공개를 통해 민·시민단체·관간의 네트워크를 구축하였음.
- 또한 주민의견 수렴과 예산설명회 개최 등으로 주민참여형 예산편성제도를 정착시켜 예산편성의 한계성을 극복하고 주민과 함께하는 재정운용방식으로 전환 목적 하에 추진되었음.
- 2003년 8월 27일 참여예산제에 대한 공청회를 개최한 이후 9월에 주민참여예산제연구회를 구성하고 구청 내부적으로는 주민참여예산제 프로젝트팀(실무팀)을 구성 운영하고 있으며, 주민참여예산시민위원회를 구성하여 활동하고 있음.

2) 울산광역시 동구

(1) 주민참여 기구 구성 및 운영

- “울산광역시동구 주민참여예산시민위원회”를 통하여 예산편성에 참여하게 되는데, 주민참여 방식으로는 예산편성 전에 주민 의견수렴을 위하여 동별로 실시하는 지역회의와 시민위원회 1차 분과위원회를 개최함.
- 예산 요구서 심의 및 사업 우선순위 결정을 위한 2차 분과위원회, 세입규모에 맞게 예산(안)의 조정·의결을 위한 협의회, 협의회에서 조정·의결된 내용을 설명하기 위한 3차분과위원회를 거쳐 시민위원회 총회에서 최종 의결함으로써 예산편성에의 참여가 마무리됨.
- 협의회는 공무원 5명과 시민위원회 8명 등 총 13명으로 구성, 시민위원회 위원이 과반수를 차지하고 있어 구민 의견을 최대한 반영할 수 있는 기구를 구성함.
- 시민들이 예산편성에 직접 참여 할 수 있는 제도적 장치마련, 인터넷을 이용한 설문조사, “정책토론회” 개최 등은 주민참여예산제도의 전형으로 볼 수 있으나 이는 아직 주민의 의견 수렴 단계를 벗어나지 못하고 있는 수준임.
- 시민위원회는 추천 50명, 공개모집 50명 등 총 100명으로 구성
- 법적 근거 마련 및 의회의 원활한 협조를 위한 조례와 시행규칙 제정 공포

## 제4장 주민참여예산제도의 도입 및 발전방안

### 1. 대구시 주민참여예산제도 도입의 기본원칙과 모형

#### 1) 주민참여예산제도 설계의 기본원칙

○ 주민참여예산제도의 성공적 정착을 위해서는,  
첫째, 특정 계층 및 집단의 독점을 어떻게 막느냐,  
둘째, 지역이기주의를 어떻게 방지하고 공통의 선을 어떻게 확보하느냐,  
셋째, 대중인기주의를 어떻게 방지하느냐,  
넷째, 예산지출의 효율성과 예산결정의 경제적 합리성을 어떻게 확보하느냐 등의 4가지 문제 해결이 필요함.

○ 이 제도를 설계하고 운영하기 위한 기본원칙은,  
첫째, 모든 시민에게 참여할 권리를 부여  
둘째, 주민참여절차와 제도는 지방자치단체와 주민(대표)의 공동노력을 통해 설계하되, 그 운영과정에서는 주민대표기구에게 주도적이고 자율적인 역할을 부여  
셋째, 예산편성과정에서 의사결정기준은 민주성과 전문성을 적절히 조합  
넷째, 시민참여과정은 모두 공개

#### 2) 주민참여예산의 적용 대상과 범위 설정

##### (1) 지방자치단체 예산회계의 종류와 주민참여예산제도의 적용 대상

- 이 제도가 도입될 경우 주민참여를 통한 예산편성 절차를 적용하는 대상은 원칙적으로 예산과 기금 모두가 해당된다고 할 수 있음.
- 이 제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 단계적인 도입 대상 확대가 바람직하며, 이 경우 일차적으로 일반회계와 기금을 주민참여 적용대상으로 설정하는 것이 바람직함.

##### (2) 예산편성절차에 따른 예산의 종류와 주민참여예산제도의 적용 범위

- 이 제도 설계과정에서는 예산편성절차에 따른 예산의 종류 중에서 주민참여의 범위를 어디까지 설정할 것인가를 결정하는 것도 필요함.

- 일단 본예산만을 대상으로 주민참여예산제를 도입하고 단계적으로 추경예산까지로 확대해 나가는 것이 바람직함.

### (3) 예산과정과 주민참여예산제도의 적용 범위

- 참여예산제도는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도임.

첫째, 예산편성지침 작성과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하여 주민들의 우선순위에 부합하는 예산안 편성을 유도

둘째, 각 실국별 또는 실·과·소별 예산안 요구서 제출과정에서 각 단위부서별로 관련 분야별 이해관계 주민들의 참여 기회를 제공

셋째, 잠정적으로 예산편성 안을 작성한 다음에 이를 공개하고, 주민의견을 수렴하여 반영

넷째, 예산안 확정과정에 주민참여의 허용여부는 주민참여예산제도를 자문·협의형 참여제도로 설계하느냐, 아니면 적극적 참여제도로 설계하느냐에 따라 결정

### (4) 권한부여 또는 권한이양(empowerment)의 범위 설정

- 이 제도 설계에 있어서 주민들에게 예산편성에 관한 권한이양을 어느 정도 하느냐의 문제는 지자체와 시민의 관계를 어떻게 설정하느냐의 문제로 귀결됨.

### (5) 주민참여 주체의 구분 및 조직화

- 주민직접참여의 취지를 고려할 때, 지방의회 의원보다는 일반시민들의 참여 활성화에 초점을 맞추는 것이 바람직함.
- 예산편성과정에 참여하는 주민들을 중심으로 위원회를 구성할 경우, 참여 주민들을 지역권역별(동별) 대표와 부문별(의제별) 대표로 구분한 구성이 필요함.
- ‘예산참여시민위원회’를 구성하여 운영하는 것이 필요함.
- 예산참여시민위원회는 기본적으로 주민의견을 수렴하고 집약하는 활동, 예산안에 대한 홍보 및 교육, 예산정책토론회 개최 및 진행 등의 역할을 담당함.

## 2. 대구시 주민참여예산제도의 도입방안

- 대구시는 2005년부터 주민참여예산제도 도입을 검토하여 왔으며 그 일환으로 재정토론회를 개최하였으나 그 추진실적에 대한 의견이 분분하며 보완점 등에 대

한 논의가 진행 중에 있음.

1) 대구시 주민참여예산제도의 실현가능성

○ 대구시 주민참여예산제도 도입 가능성에 대한 고찰

첫째, 이 제도의 도입 관건은 무엇보다도 주민들의 적극적인 의견 수렴 뿐 아니라 정치조직, 곧 의회와 집행부의 역할 또한 중요함.

둘째, 대구시의 재정상황이 고려되어야 함.

셋째, 환경·상황적 요인이 있음.

○ 대구시는 재정상황이 수도권의 광역자치단체보다는 어려운 상황에 있으나 그 외의 도 단위 광역시보다 유리한 재정 상황에 있고, 아직 초기 시작 단계인 주민참여예산제도의 정착을 선도할 수 있는 가능성을 열어주고 있음.

2) 제도의 이념적 측면 검토

○ 이 제도 도입을 위한 이념적 측면은, 그 핵심은 대의민주주의, 심의민주주의, 거버넌스 등임.

○ 대의민주주의는 투표를 통해 시민들의 의사를 집합하는 선호집합적이자 간접적인 민주주의임.

○ 심의민주주의는 시민이 직접 심의하고 의견이 수렴되는 직접민주주의임.

○ 거버넌스는 글로벌 거버넌스, 리저널 거버너스, 내셔널 거버너스, 로컬 거버너스, 사이버 거버너스로 구분되는데 그 중에서 로컬 거버너스는 지역의사결정에 시민이 참여하고 그들의 역량을 함양함으로써 주민이 지역사회의 미래를 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초함.

○ 따라서 대구시 주민참여예산제도 모형 설계 시에는 시민참여를 활용함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하고 성숙한 시민문화 조성 및 지역사회 발전에 이바지할 수 있는 로컬 거버너스를 고려해야 할 것임.

3) 주민참여예산제도의 범위 설정

(1) 주민참여예산의 적용범위

○ 먼저 예산회계의 종류에 따른 주민참여 범위설정을 살펴보면, 지방자치단체의

예산회계는 일반회계 및 특별회계 예산과 기금으로 구성됨.

- 주민참여예산제도가 도입될 경우 주민참여를 적용하는 대상은 원칙적으로 일반회계 예산, 특별회계 예산, 기금 모두가 해당된다고 볼 수 있으나 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 단계적으로 범위를 설정하는 것이 바람직함.
- 대구시의 예산 종류에 따른 주민참여 범위설정을 살펴보면, 지방자치단체의 예산은 예산편성절차에 따라 본예산, 수정예산, 추가경정예산으로 구분됨.
- 여기서 예산의 적용범위는 본예산만 운영하거나 본예산에 더하여 추경예산까지 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 이 연구에서는 본예산만을 대상으로 주민참여예산제도를 도입하고 단계적으로 추경예산까지로 확대해 나가는 방안을 제안함.

## (2) 예산편성한 공개 범위

- 주민참여는 잠정 예산편성안이 작성되어 이를 공개하는 단계에서부터 본격적으로 이루어짐.
- 예산편성한 공개의 3가지 범위와 각각의 장·단점
  - 첫째, 예산안 전체를 공개하는 경우, 주민의견을 수렴할 수 없는 목적재원에 대해서는 주민들의 인식부족으로 인해 사업추진에 어려움이 예상됨.
  - 둘째, 인건비 등 법정경비와 목적재원을 제외한 예산안 공개 방안은 순수한 자체사업이 극히 미약하여 오히려 주민들이 받아들이는 입장에서는 예산안을 공개했다는 의미보다는 축소하여 공개한다는 비판여론이 예상됨.
- 예산안 전체를 공개하여 재정 투명성 확보 및 주민의 알 권리를 충족시키는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 특히 광역자치단체 예산편성에 대한 참여를 위해서도 기초자치단체 예산편성한은 전체를 공개하는 것이 바람직할 것임.
- 대구시의 경우도 도입 첫 해인 2007년은 일반회계 및 특별회계의 비중을 고려하여 일부분의 참여를 시범적으로 실시하고 연차적으로 경상경비 및 추가경정예산까지 확대하는 방안을 고려하는 것이 바람직함.

## (3) 주민참여의 역할과 참여방법

○ 지역주민들은 집행부가 편성한 예산안을 사전에 검토하여 비효율적이고 불공정한 예산배분을 통제하는 한편, 집행기관(공무원) 중심의 예산편성과정에서는 반영되지 못한 요구들을 결집하여 제시하는 역할을 수행하여야 함.

○ 이러한 직·간접적인 주민참여를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 제도적 장치의 도입 또는 활동이 수반되어야 할 것임.

첫째, 주기적인 재정수요조사를 제도화하는 것이 필요

둘째, 예산참여시민위원회의 주관으로 예산정책에 관한 공청회를 매년 정기적으로 개최하는 것이 필요

셋째, 각 실·과·소별로 예산안 요구서를 기획감사실로 제출하기 전에 이를 공개하여 주민의견을 수렴하고, 예산안 요구서와 주민예산요구 목록을 함께 제출하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요

넷째, 주민예산설명회를 정기적으로 개최하는 것이 필요

다섯째, 자치단체의 홈페이지를 활용하여 주기적이고 상시적인 의견수렴 활동 전개가 필요

#### (4) 참여기구의 구성 및 주요 역할

○ 시민위원회, 분과위원회(10개 분과), 지역의회, 협의회, 예산학교운영 및 시민위원회 위원 위촉을 함.

#### (5) 주민 의견 수렴, 결과 분석, 예산안 반영 및 환류

○ 예산편성과정에서 주민들의 참여가 실천적인 의미를 갖기 위해서는 의견 수렴, 결과 분석, 예산안 반영, 환류 등의 활동이 체계적으로 수행되어야 함.

○ 특히, 주민들의 의견수렴 결과를 예산편성 시 효과적으로 반영하기 위해서는 다음과 같은 방안에 대한 추가적 고려가 필요함.

첫째, 수렴된 의견을 예산에 반영하는 것을 담보하기 위해 예산안 편성과정에서 일정규모의 세입예산을 유보시켜 놓은 방법

둘째, 주민의견수렴 결과 목적사업, 보조금사업이 연관되어 당해연도 예산편성에 반영하기가 어려운 경우에는, 실·과·소의 의견청취 후 다음연도 목적사업, 보조금 사업에 반영할 수 있는 환류시스템 구축 필요

셋째, 주민참여예산제도 의견수렴 결과, 주민이 제시한 의견이 타당하나 시간적 제

약 때문에 반영이 곤란한 경우에는 추가경정예산에 반영하거나 내년도 예산편성 시 관련부서에서 검토 후 예산요구서를 제출토록 하는 방안 고려

### 3. 제도의 효율적 운영을 위한 기반 구축 방안

- 재정정보(예산편성안) 공개의 내실화
- 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화
- 공무원의 인식과 자세 변화
- 역기능 즉, 자치단체장과 예산편성 담당 공무원의 자율성이 약화되고, 지방재정 운영의 효율성이 떨어지는 문제점의 통제
- 가용재원의 제약을 극복하기 위하여 우선순위의 합리적인 조정, 예산안 편성과 정에서 일정 규모의 자원 배분 유보, 체계적인 사업타당성 분석, 우선순위에 따른 자원배분원칙의 철저한 준수
- 재정토론회의 보완을 위해 주민의 참여가 무엇보다 중요하며, 향후 너무 형식에 얽매이지 말아야 하고, 재정토론회의 토론 내용이 각 실국별로 반영된 결과와 과년도에 대한 평가 내용을 명시할 필요가 있음.

### 4. 성공적 운영후의 기대효과

- 이 제도를 도입하여 성공적으로 운영할 경우 기대되는 성과는,  
첫째, 지역주민들의 재정주권을 회복하고, 실질적인 재정민주주의 실현이 가능  
둘째, 지방재정의 투명성 확보와 아울러 지역주민의 알권리 보장에 기여  
셋째, 지역주민들의 직접 참여로 지방재정의 책임성 제고에 기여  
넷째, 주민참여예산제도의 도입은 지방재정운영에 있어서 자원배분과 재정지출의 지역간·계층간 형평성 제고에 기여  
다섯째, 지방자치단체와 지역주민 및 지역사회단체와의 협력적 파트너십과 네트워크에 기반을 둔 지역 경영이 가능

# 제1장 서론

## 1. 연구목적 및 필요성

그간 예산은 시민의 관심사이면서도, 시민의 영향권으로부터는 사각지대에 존재하였다. 복잡한 회계방식, 방대한 수치를 방패막이로 하여 외부의 접근이 원천봉쇄되어 왔으며, 관의 논리와 힘이 지배하는 영역이었다. 그리하여 많은 시민들이 호기심과 관심은 표시하면서도, 공개되지 않는 정보 그리고 익숙하지 않은 회계용어로 인해 쉽게 포기한 영역이었다.

그러나 분명한 것은 회계장부를 해석하기 어려워, 시민이 예산을 이해하기 어렵다면 그 회계장부작성이 잘못된 것이다. 명확성, 간결성, 정확성은 회계장부 작성의 기본원칙이며, 더군다나 국민의 부담으로 조성된 예산을 집행하는 정부로서는 당연히 국민이 언제든지 어떠한 형태로든 이에 접근이 가능하도록 해야 한다(이원희,2003).

민주정부의 출발은 참여와 공개에 있는 것이며, 이러한 이념이 재정민주주의로 발전되어야 한다. 특히 예산의 집행과 관련한 일상화된 불공정이 공직사회의 불신임을 유발한 측면이 있다. 비현실적인 단가, 낮은 보수, 지역사업의 정치적 결정, 공직의 사유관(私有觀) 등으로 인해 예산의 영역에서 각종 편법이 동원되었다. 그리고 그러한 관행이 현실적인 제약에서 묵인되어 왔다.

이제 예산은 국가의 공권력으로 징수된 국고수입이기에 정부가 재량으로 사용할 수 있는 재원이라는 개념을 극복해야 한다. 예산은 국민의 희생으로 조성된 세입이며, 국민을 대신하여 행정이 대신 집행하는 혈세(血稅)이다. 이러한 관점에서 행정의 영역에서 납세자 주권을 회복해야 하며, 이는 신공공관리론(New Public Management)의 주장과 맥락을 같이한다.

과거의 가부장적 국가관에서 운영되던 폐쇄적 관행을 극복하고, 개방과 경쟁의 원리를 통해 예산과정에서의 납세자 주권을 회복하기 위해 예산의 영역에서도 시민참여가 확대되어야 하며, 이를 조직화하기 위한 시민운동의 필요성이 제기된다.



이제 예산과정에서 공급자 주권에서 소비자 주권을 회복하는 과정이라는 패러다임의 전환이 필요한 시기이다. 이하에서는 재정민주주의의 개념을 살펴보고 우리나라 예산과정에서의 시민참여 현황과 문제점을 분석하여, 향후 과제를 도출하고자 한다.

## 2. 연구내용 및 방법

주민참여예산제도를 도입하여 성공적으로 운영하기 위해서는 이러한 의문들을 명확하게 해결해 주어야 한다. 그런데 그 동안 수행된 주민참여예산제도에 관한 선행연구들은 대부분 주민참여예산제도의 도입 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 도입사례를 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 그치고 있다. 대부분의 선행연구가 브라질의 알레그레시의 주민참여예산제도의 운영사례를 검토하여 그 실현가능성을 파악하고 있으나, 지방정부의 주민참여예산제도의 실패요인이나 활용 가능한 적합한 모형을 제시한 연구는 미흡한 실정이다.

본 연구에서는 이러한 기존 연구들의 한계점 및 문제점을 다시 검토하고 보완·종합함으로써 새롭게 시민참여예산제도 도입을 준비하는 대구시 현실에 적합한 모형을 제시하고자 한다.

연구의 분석 범위는 공간적 범위와 내용적 범위로 구분할 수 있는데, 우선 공간적 분석 범위로는 대구광역시를 대상으로 한다. 대구시에는 7개의 기초자치단체가 있으며 이는 독립적인 자치정권, 조례를 제정 및 개폐하는 자치입법권, 지방세 과징과 사무처리 경비를 수입·지출하는 자치재정권 등의 권한을 가지고 있고 재정력과 행정기능 등에서도 대구광역시 본청과는 다른 차이점이 있다. 따라서 본 연구에서는 제도 도입을 위한 모형 설계에서도 차이가 있을 수 있기 때문에 연구 분석 대상에서는 제외한다.

연구의 내용적 범위로서는 첫째, 기존문헌 연구조사를 통해 이론적인 고찰을 실시

하며 둘째, 주민참여예산제도의 모형을 분석하고 셋째, 국내외 주민참여예산제도의 사례를 연구하여 운영사례를 분석한다. 마지막으로 대구시의 예산과정을 파악하고 실무자와 예산참여연구회 등의 자문을 받아 대구시에 적합한 주민참여예산제도의 모형 설계 및 도입방안을 마련한다.

본 연구의 진행순서는 다음과 같다. 먼저 2장에서는 시민참여 예산제도의 도입 배경 및 필요성과 이론적 논거를 살펴보기로 한다. 3장에서는 현재 시민참여예산제도의 기본유형과 운영현황을 파악하여 대구시에 적용 가능성에 대해 개진한다. 4장에서는 국내외 유사사례들을 고찰함으로써 대구시 시민참여예산제도 모형 설정에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 5장에서는 4장의 분석을 토대로 최적의 모형설정과 단계별 도입과정을 설정한다. 6장에서는 본 연구의 내용을 간략하게 요약하고 시사점을 제시한다.

## 제2장

# 주민참여 예산제도의 도입과 유형

1995년6월27일 4대 지방선거(기초의회, 기초단체장, 광역의회, 광역단체장)의 실시로 실질적인 지방자치시대가 시작되었으며 2002년6월에는 민선 제4기의 지방선거가 이루어짐으로써 지방자치의 역사도 2005년 현재 10년의 역사를 기록하고 있다. 이와 같은 지방자치제가 제도의 시행에 부합하는 바의 목적을 이루기 위해서는 이를 실질적으로 적용가능하며 실행에 옮길 수 있는 기회 제공이 필요하다. 그 중 하나가 이 연구에서 대상으로 하고 있는 주민참여예산제도 도입이다.

### 1. 참여예산제도의 의의와 목적

주민참여예산제도는 행정부제출예산제도(executive budget system)가 법제화된 이후 행정부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역주민에게 분권화(decentralization) 또는 권한 이양(empowerment)을 통해 예산편성과정에 해당 지역 주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종으로 행정부 또는 집행부가 담당하여 왔다(강신택, 2000; 이세구, 2005). 그 동안 지방자치단체의 예산편성은 폐쇄적인 관료적 의사결정과정에 기초하여 집행부가 독점적으로 결정권을 행사하여 왔다. 이로 인해 예산편성과정에서 주민의사에 대한 지방자치단체의 반응성 또는 민주성을 확보하는 데는 일정한 한계를 가질 수밖에 없었다(곽채기, 2005).

즉 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다. 주민참여예산제도의 핵심은 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하여 협의를 거쳐 실현가능한 예산안을 편성하고 지역사업의 우선순위결정 등에 의견을 제시하여 반영하는 것이라고 할 수 있다(곽채기, 2005; 이세구, 2005).

또한 주민참여예산제도는 투명예산, 책임예산의 실현, 예산낭비의 억제, 효율적이고

투명한 재원배분, 새로운 참여민주주의 모델의 구현, 지방분권 시대에 부응, 주민들의 참여의식 고양 등으로 도입의 필요성을 설명할 수 있다.

첫째, 주민들의 예산참여는 투명예산, 책임예산의 실현을 위해 필요하다. 흔히 현대 행정이 추구해야 할 가치로 투명성(transparency), 책임성(accountability)이 거론되고 있다. 그러나 주민들의 참여가 없이는 예산의 편성과 집행과정에서 투명성, 책임성을 확보하는 것은 불가능하다. 투명한 예산 공개는 주민들을 대상으로 이루어져야 하고, 주민들은 예산에 대해 충분한 정보를 얻을 수 있어야 한다. 그런 의미에서 투명한 예산은 주민들의 예산참여의 전제조건이기도 하다. 한편 주민들이 적극적으로 참여하지 않는 이상 진정한 의미의 투명성은 확보될 수 없다. 주민들이 소극적 방관자에 머물러 있는 한 주민들에게 적극적으로 정보가 공개되고 공유될 수는 없을 것이기 때문이다. 또한 주민들이 예산과정에 참여한다는 것은 주민들이 그 결과에 대해 책임을 물을 수 있는 여건을 만드는 것이다(곽채기, 2005).

둘째, 주민들의 예산참여는 예산낭비를 방지하기 위해 필요하다. 예산의 낭비란 결국 불필요한 사업을 하거나, 투입된 예산이 그에 상응하는 효과를 내지 못하는 것이다. 그런데 이때의 필요성이나 효과(성과)란 생활자인 주민의 입장에서 본 필요성, 효과(성과)를 의미하는 것이 되어야 할 것이다. 똑같은 예산편성 하에서도 주민 입장에서 볼 때에 주민 복지 또는 삶의 질을 높이는 데에 얼마나 기여했는지가 효과의 판단 기준이 되어야 할 것이다. 따라서 예산 낭비를 막기 위해서는 예산 편성과과정에서부터 주민들이 참여해서 사업의 필요성과 타당성, 예상되는 효과에 대해 평가하고, 그 결과를 바탕으로 예산을 편성하는 것이 필요하다.

셋째, 주민들의 예산참여는 지방자치단체의 재원배분을 효율적이고 투명하게 하기 위해 필요하다. 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원은 어차피 한정되어 있는 것이 현실이다. 그렇기 때문에 이 한정된 재원으로 효율적으로 배분되어야 하는데 이런 자원배분의 우선순위를 정하는 과정은 쉽게 왜곡되기 쉽다. 특정 집단이나 특정 이해관계자만이 이런 자원배분과정에 참여한다면, 전체의 공익은 쉽게 무시될 수 있기 때문이다. 따라서 예산에 있어서 가장 중요한 것은 예산배분의 우선순위, 즉 정책과 사업의 우선순위를 정하는 것이다. 지금은 예산편성에서 우선순위가 소수에 의해 밀실에서 결정되고 있다. 그러나 결국 우선순위를 결정하는 데에 주민들이 참여할 수 있으

면 그만큼 그 과정이 투명해지고 음성적인 힘이 작용할 가능성이 적어지게 된다.

넷째, 주민들의 예산참여는 21세기에 걸 맞는 민주주의의 새로운 패러다임을 구현하기 위해 필요하다. 흔히 21세기에 요구되는 민주주의로 참여민주주의나 협치를 기론하고 있다. 또한 시민참여나 민관협력이라는 용어가 사용되기도 한다. 이런 흐름을 꿰뚫는 기본정신은 더 이상 시민을 배제하거나 시민을 동원 대상으로 생각하는 정부는 민주적 정부라고 할 수 없고, 시민들을 참여 주체로 이끌어내고 시민들과 협력하는 정부가 민주적 정부, 시민의 정부라고 하는 것이다. 그런 점에서 주민들의 예산참여는 참여민주주의를 이루기 위한 핵심적 요소라고 할 수 있다. 예산은 단순한 숫자가 아니라 지방자치단체의 정책과 사업 그 자체이기 때문이다.

다섯째, 주민의 예산참여는 지방분권시대를 맞아 더욱 필요하다. 지방분권이 이루어지면, 중앙정부가 해 오던 각종 통제들이 풀리고, 지방의 자율권이 확대되게 된다. 당장 행정자치부는 2005년부터 지방자치단체 예산편성기본지침을 폐지하고 분권조치를 취하였으며, 지방자치단체 내에서 주민참여에 의한 견제와 감시장치를 이끌어 낸다는 의도를 가지고 이를 위한 환경 조성에 노력하고 있다. 이러한 노력은 정부혁신·지방분권추진위원회가 발표한 □□참여정부 지방분권 추진 로드맵□□에서도 주민참여를 확대하기 위한 장치로서 참여예산제도 도입을 추진하는 것을 골자로 하고 있다.

여섯째, 현재 지방자치 실정을 보면, 주민들의 지방자치에 대한 관심과 참여는 매우 낮은 수준이다. 그 원인을 주민들의 의식으로 돌릴 것은 아니다. 주민들의 관심과 참여가 낮은 이유는 기본적으로 주민들이 지방자치단체의 정책결정과정에서 참여할 수 있는 기회가 보장되지 않고 있기 때문에 주민들의 관심과 참여의식을 높이기 위해서는 참여할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 주민참여예산제도는 그러한 주민참여의 시스템 중 핵심적인 위치를 차지하고 있다(하승수, 2003; 광채기, 2005)

주민참여예산제도는 예산편성과정에 시민참여를 확대함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의 이념을 구현하는 데 그 목적이 있다. 특히, 집행부 주도 또는 관료 중심의 예산편성방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 지방재정 운영방식을 도입하는 데 그 목적이 있다. 또한 주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 지역주민의 직접참여제도인 동시에 지방재정운영에 대한 시민적 통제장치로서의 성격을 함께 갖고 있다. 참여예산제도는 자치단체장과 지방의회

의 인기위주의 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 지방재정운영에 대한 사전적인 시민적 통제장치의 일종이라고 할 수 있다(곽채기, 2005).

참여예산제도가 지향하는 이념은 과정적 측면의 가치와 결과적 측면의 가치로 나누어 볼 수 있다(윤영진, 2003: 452). 과정적 측면에서의 이념은 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등을 들 수 있다. 이것은 “누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는” 참여를 지향함을 의미한다. 또한 결과적 측면에서 참여예산제도가 지향하는 이념적 가치로는 대응성, 효율성, 형평성 등을 들 수 있다. 이것은 주민의 요구(수요)가 반영된 효율적이고 공평한 예산이 편성되어야 함을 의미한다.<sup>1)</sup> 그런데 참여예산제도는 결과보다는 과정 측면의 이념을 지향하는 경향이 있다.

또한 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화·분산화·공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종이라고 할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도는 거버넌스의 한 형태이다.

## 2. 이론적 논거

### 1) 주민자치의 구현과 주민참여예산제도

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성되어 있다. 우선, 단체자치는 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립적·자율적으로 의사결정을 수행하는 것을 의미한다. 또한 주민자치는 지방자치단체의 의사결정은 최종적으로 그 구성원인 주민의사에 기초하여 이루어져야만 정당화될 수 있다는 것이다(곽채기, 2005).

지방분권개혁의 성과를 확보하기 위해서는 주민자치의 근간을 이루는 지방의회의 활성화와 아울러 주민참여의 확대와 활성화 및 다양화를 위한 제도 개혁이 필요하다. 예를 들어 직접청구제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 주민발안제도, 주민소환제도 등의 직접참여제도를 도입하여 주민주체 행정시스템의 구축을 지향해 나갈 필요가 있다.

이런 관점에서 볼 때 자기결정과 자기책임의 원칙에 기초한 주민자치의 이념을 지

---

1) 여기서의 효율성은 배분적 효율성과 기술적 효율성이 모두 포함된다. 또한 형평성은 계층간, 집단간, 지역간, 성별 등등의 공평한 예산배분을 의미한다(윤영진, 2003: 452).

방재정운영에 구현하기 위한 제도적 장치가 바로 주민참여예산제도이다.<sup>2)</sup> 주민참여 예산제도는 예산편성과정에 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.

## 2) 재정민주주의의 구현과 주민참여예산제도

재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다. 이를 협의로 해석할 때는 국가의 재정활동이 국민(주민)의 대표기관인 국회(지방의회)의 의결에 의해 행해져야 한다는 의미로 이해된다. 그러나 이를 광의로 해석하면 재정민주주의는 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다(윤영진, 2003;곽채기,2005).

재정민주주의의 개념을 납세자 주권으로 확대해석하면, 국민은 이제 더 이상 과세와 공공서비스 수혜의 대상이라는 수동적 객체가 아니다. 예산과정에 국민의 의사를 반영하고, 예산운영을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 해야 하는 능동적 주체이다. 또한 광의의 재정민주주의는 예산상의 의사결정과 예산운영을 민주화하는 것이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 주민참여예산제도는 지역주민의 재정선택권을 보장하고, 납세자주권을 구현하기 위한 제도적 장치의 하나이다. 납세자 주권의 실현과 재정민주주의를 구현하기 위한 지역주민의 예산과정에 대한 참여와 통제 장치 중에서 예산감시운동은 지방의회의 예산안 심의·의결 과정이나 집행부의 예산집행과정에서 발생하는 예산낭비나 비효율성을 통제하기 위한 사후적이고 자발적인 시민참여운동이다. 이에 비해 주민참여예산제도는 예산편성과정을 대상으로 한 사전적·적극적인 제도화된 주민참여제도라고 할 수 있다.

지방재정 운영과정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 통해 재정민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치는 다양한 형태로 설계되어 운영되고 있다. 이를 참여의 수준과 참여의 시점(예산집행 전후 시점)을 기준으로 <표 2-1>과 같이 유형화해 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

---

2) 정부혁신-지방분권위원회가 발표한 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’에서는 주민 의사의 직접적인 반영장치 미흡, 지방선출직의 행정책임 확보 장치의 미비, 지방자치단체의 정책과정에 주민참여 미흡 등의 현실 진단에 기초하여, 주민발안제도, 주민투표제도 등 직접참여제도를 확충하고, 주민소환제도의 도입을 검토하고 있으며, 참여적 예산편성 및 집행 등 정책과정에 주민참여기회를 확대하기 위한 개선 방안을 제시하고 있다.

<표 2-1> 지방재정운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치

참여의 수준 참여의 시점	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	·재정정보공개 (예산편성안, 예산 공개)	·주민참여예산제도
사후적	·재정정보공개 (결산정보 공개)	·주민(납세자)소송제도 ·주민감사청구제도 ·정보공개청구 ·예산감시운동

자료: 광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제10권제1호.

이러한 여러 가지 주민참여제도 및 통제제도 중에서 납세자 주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치는 주민참여예산제도와 납세자소송제도라고 할 수 있다. 우선, 주민참여예산제도는 예산운영과정(특히, 예산편성과정)에 대한 사전적·적극적인 시민참여 및 통제를 통해 재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 또한 납세자소송제도는 납세자인 시민이 직접 국가 또는 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 문제점이 발견될 경우에 시정할 권리를 행사하는 제도로서 지방재정운영에 대한 사후적 통제장치라고 할 수 있다(하승수, 2000;광채기,2005)).

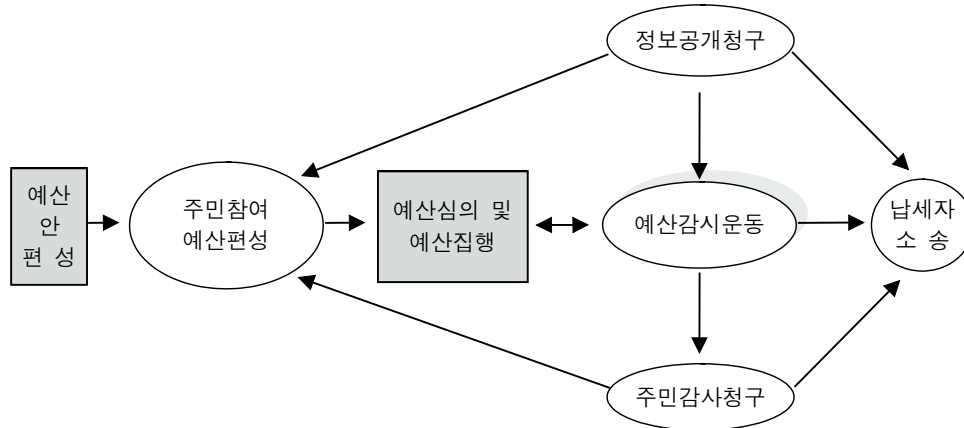
예산감시운동을 전개하는 과정에서 예산낭비현장 또는 사례를 발견한 경우, 사실을 확인하기 위해 정보공개청구를 하고, 확인된 사실에 대해서는 주민감사청구를 할 수 있다. 그리고 예산낭비가 사실로 확인된 경우에는 납세자소송을 통해 예산낭비에 대한 책임을 묻고 낭비된 예산을 되찾게 되는 것이다. 예산안 심의 및 집행에 대한 주민참여 및 통제장치를 통해 확인된 사실들은 예산편성과정에서의 주민참여제도를 운영하는 데 환류되어 예산편성의 합리성을 제고하는 데 기여하게 될 것이다.4) 이러한 지

3) 윤영진(2003: 431)은 시민의 재정선호를 반영하는 방식을 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 그 하나는 예산상의 의사결정과정에 시민참여가 이루어져 시민의 재정선호를 예산에 반영하는 제도적 장치로, 예산편성단계에서의 공청회와 청문회, 시민대표의 위원회 참여, 재정수요의 조사, 주민투표제 등을 예시하고 있다. 다른 하나는 예산에 시민의 재정선호가 제대로 반영되었는지의 여부를 시민이 직접 감시하고 통제하는 제도적 장치로서, 정보공개청구, 주민감사청구, 내부고발자의 보호, 주민소환제도, 납세자소송제도 등을 제시하고 있다.

4) 또한 주민참여예산제도, 납세자소송제도, 재정정보공개제도는 각각 참여예산, 책임예산, 투명예산이라는 예산개혁의 이념을 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다(윤영진, 2003: 428; 광채기,2005).



방재정운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계를 도식화해서 표현하면 <그림 2-1>과 같다.



<그림 2-1> 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계

자료: 광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제10권제1호.

한편, 주민참여예산제도는 재정민주주의에서 더 나아가 담론적 정책결정 내지는 심의민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치의 하나로 평가받고 있다(김철, 2004; 광채기, 2005). 심의민주주의란 시민들간의 심의, 대화, 토론, 의사소통을 통해 개인들이 자신의 선호를 계속 변화시켜 가면서 합의된 집단적 의사를 형성하려는 것이다(임혁백, 2001: 163-164).

심의민주주의는 시민이 직접 심의에 참여하는 직접적이고 참여적인 민주주의로, 그 정책결정과정은 선호의 집합과 선택이 아니라 심의에 의존한다(임혁백, 2001: 164-165). 시민들과 대표들이 이성적인 성찰과 판단에 근거하여 공적인 문제에 대한 해결책을 토의, 토론, 심의하는 것이다. 심의민주주의 하에서 ‘공적 토론의 영역’은 대화, 담론, 토론, 심의를 통하여 시민들이 자신의 선호를 형성하고 세련하게 하며, 자신의 잘못된 선호를 교정할 기회를 제공한다. 여기서는 분석적 합리성을 지닌 정책을 결정할 수 있는 능력이 중요한 것이 아니라, 상호 합의할 수 있는 대안을 도출하는 능력이 중요하게 된다(정정길, 2003). 전문성이 약한 시민도 상호 충분한 의사전달을 할 수 있는 능력만 있으면, 담론적 정책결정에 참여하는 데에는 아무런 지장이 없다는 것이다(광채기, 2005).

### 3) 관료실패와 주민참여예산제도

우리나라의 예산편성과정은 아직도 여전히 공무원과 행정기관 중심의 폐쇄적 의사결정의 한계를 극복하지 못하고 있다. 이로 인해 관료정치에 의한 예산편성 과정에서 내부효과와 목표대치현상 등 관료 실패로 인한 예산의 비효율성이 야기될 수 있다. 또한 민선자치시대가 개막된 이후에는 지방자치단체장의 선심성 예산이나 일부집단의 압력에 의한 거래성 예산편성으로 인해 지방재정의 비효율성이 노정되기도 한다.

주민참여예산제도는 이러한 관료 및 집행부 중심의 폐쇄적인 예산편성방식으로 인해 발생하는 관료실패와 정부실패를 통제하기 위해 예산편성과정의 투명성과 주민참여 확대를 유도하기 위한 제도적 장치이다.<sup>5)</sup> 즉, 관료 및 집행부 주도의 예산편성방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 재정운영방식을 도입함으로써 예산편성의 투명성과 민주성을 확보할 수 있다. 또한 예산편성과정에 지역주민들의 직접 참여를 보장함으로써 예산결정의 효율성을 제고할 수 있다.

한편, 재정운영에 있어서 주민참여예산제도 등을 포함한 외부적 예산감시 및 통제 장치의 필요성은 집행부 내부 통제·감시장치의 한계를 보완하기 위한 측면에서도 발견할 수 있다.

### 4) 지방의회 예산심의활동의 한계와 주민참여예산제도

예산과정에서 지방의회는 집행부가 제출한 예산안에 대한 심의·의결활동을 통해 재정민주주의를 구현함과 아울러 지방재정 운영의 비효율성을 통제하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 지방의회의 예산심의 결과를 분석해 보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정(삭감·증액조정) 규모와 그 비율이 매우 한계적이다. 따라서 지방자치단체의 예산은 집행부의 예산안 편성 결과가 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

따라서 주민참여예산제도는 이러한 지방의회 예산심의 활동의 한계를 극복하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하기 위하여 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 데 그 목적이 있다.

---

5) 일반적으로 자치단체장은 주민의사뿐만 아니라 특수이익이나 자신의 이익에 따라 행동할 수 있으며, 관료의 행태는 민주성보다는 능률성에 의하여 지배되는 경향이 강하다(이승중, 1997: 249-250).

5) 통치(government)에서 협치(governance)로의 전환과 주민참여예산제도

지식정보사회의 도래, 세계화, 시민사회의 성장 등에 따라 통치에서 협치로, 관(官) 중심에서 민(民) 중심으로, 소외에서 참여로 국가운영 패러다임의 변화가 진행되고 있다. 국가운영의 패러다임이 통치에서 협치로 전환됨에 따라 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크 구축을 위한 다양한 제도적 장치들이 개발되고 있다.

주민참여예산제도는 이러한 국정운영 패러다임의 변화에 부합하는 새로운 주민참여제도의 하나로 평가된다. 주민참여예산제도는 지방재정운용에 있어 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 제도적 장치의 한 형태라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 도입으로 시민·사회단체·학·관 간의 네트워크 구축을 촉진할 수 있을 것이다(곽채기,2005).

이런 점에서 주민참여예산제도는 공동체주의 이념에 기초한 지방재정을 운용하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 공동체주의는 개인의 가치보다 전체 공동체를 중시하며, 정치가 공동선을 실현하는 과정이라고 본다. 그래서 민주주의가 시민들의 삶 속에서 공고화되어 민주적 소양이 실질적으로 행태를 규율하고, 그리하여 시민들이 참여에 대한 책무를 느끼도록 하는 실질적인 의미의 참여가 중요하다고 본다. 참여는 단지 체제의 효율성만을 추구하는 수단이 아니라 그 자체가 목적이 된다. 그 이유는 공동체주의자들은 참여를 통하여 시민들의 정치적 소양이 성장하고, 성숙된 의사결정 과정을 학습하여 정치적 효능감도 증가하여 공동체의 응집력을 높인다고 믿기 때문이다. 그리고 개인은 사회로부터 자유로울 수 없는 존재이므로 사회의 집합적 의사결정 과정에 참여해야 할 도덕적 의무가 있는 것으로 간주한다. 따라서 공동체주의 입장에서 볼 때 참여의 수준은 의사결정의 불확실성을 줄이는 수준을 넘어서 시민들의 삶에 영향을 주는 정책은 시민들이 스스로 결정할 수 있는 단계까지 확대되어야 한다고 본다(한상일, 2003: 409).<sup>6)</sup> 주민참여예산제도는 이러한 공동체주의 이념에 기초하여 지역주민들의 삶의 질에 직결되어 있는 지방자치단체의 예산결정과정에 참여하여 스스로 결정할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하기 위한 장치라고 할 수 있다(이원희,2003).

---

6) 공동체주의 이념에 대비되는 자유주의에서는 참여가 의사결정비용을 증가시킨다는 인식에 기초하여 적절한 참여를 통하여 자신의 이념을 확인하고 선호를 시현하는 것이 불확실성과 정보의 비대칭성을 줄이는 데 기여하여 정치체제의 효율화에 기여한다고 주장한다(한상일, 2003: 409).

### 3.예산과정에서 시민참여의 실태 및 문제점

#### 1) 시민참여에 대한 인식

현재 정부예산은 집행부가 예산안을 수립하고 이를 의회에서 심의, 의결하고 의결된 예산을 집행부가 담당하는 과정을 거치지만, 이 과정에서 주민의 의견을 청취하고 수립하는 장치가 부족한 실정이다(이원희, 2003).

기존의 두 연구결과를 고찰함으로써 예산과정의 시민참여에 대한 의식 및 과정에 대한 분석을 검토하고자 한다. 한 설문조사(윤영진 외. 2000)에서는 매우 비관적인 결과가 도출되었다(이원희, 2003).

첫째, 각 지방자치단체의 예산편성과정에서 시민참여가 거의 없음이 57.3%, 형식적임이 33.6%, 현실 여건에서 상당히 되고 있음이 8.1%, 충분히 됨이 10.0%이다. 시민참여에 대해 90.9%가 제대로 되고 있지 못함을 보여주고 있다. 거의 없음에 대해 공무원은 55.5%이라고 답변데 비해, 의원은 60.4%로 나타나 의원의 실망감이 더욱 크게 나타나고 있다.

<표 2-2> 예산편성과정에서 현재 시민참여의 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

구 분	사례수	거의 없음	형식적으로됨	현실여건에서상당히됨	충분히됨	
종 사 분 야	총 계	220	126(57.3)	74(33.6)	18(8.2)	2(0.9)
	공무원		71 (55.0)	43 (33.3)	10.9	0.8
	의 원		55 (60.4)	31 (34.1)	4 (4.4)	1 (1.1)
소 속	특별·광역시		21 (67.7)	9 (29.0)	1 (3.2)	
	도		7 (53.8)	5 (38.5)	1 (7.7)	
	시·자치구		64 (52.9)	44 (36.4)	11 (9.1)	2 (1.7)
	군		29 (59.2)	16 (32.7)	4 (8.2)	

자료: 이원희(2005), 참여적 지방재정 운영방향, 「한국지방재정논집」, 제8권제2호.

둘째, 예산편성과정에서 시민참여가 확대되면 어떠한 변화를 가져오겠는가에 대한 질문에서 폐단이 커진다는 답변이 36.3%, 전문성이 부족하여 영향력을 행사하지 못한다는 답변이 23.6%, 투명성, 공정성이 약간 개선된다는 답변이 30.9%, 투명성, 공정성이 많이 개선된다는 답변이 0.9%이다<표2-3>. 전반적으로 시민의 참여에 대해 부정적인 인식이 강하다.

특이한 것은 폐단이 커진다는지, 전문성이 부족하기 때문에 실효성이 약하다는 등과 같은 부정적인 인식이 공무원 보다 의원의 경우에 비중이 높게 나타난다. 시민참여란 곧 직접 민주제적 의미를 강조하는 것이기 때문에 주민의 대표인 의원의 입장에서 반대하는 입장이 강하다는 것으로 이해된다. 비교적 시민참여를 위한 인프라가 구축되어 있다고 평가되는 특별시와 광역시의 경우에 부정적인 경향이 크게 나타나고 있다는 것은 매우 시사성이 크다.

<표 2-3> 예산편성과정에서 시민참여가 제도화되는 경우에 어떠한 변화가 예상됩니까?

구 분		사례수	폐단이 커 짐	전문성이 부족영향을 못미침	투명성, 공정성이 약간 개선	투명성, 공정성이 많이 개선
종 사 분 야	총 계	220	80(36.4)	52(23.6)	68(30.9)	20(9.1)
	공무원		44 (34.1)	32 (24.8)	29 (30.2)	14 (10.9)
	의 원		36 (39.6)	20 (22.0)	29 (31.9)	6 (6.6)
소 속	특별·광역시		15 (48.4)	7 (22.6)	6 (19.4)	3 (9.7)
	도		4 (30.8)	1 (7.7)	7 (53.8)	1 (7.7)
	시·자치구		36 (29.8)	37 (30.6)	34 (28.1)	14 (11.6)
	군		24 (49.0)	7 (14.3)	16 (32.7)	2 (4.1)

자료: 이원희(2005), 참여적 지방재정 운영방향, 「한국지방재정논집」, 제8권제2호.

## 2) 경실련의 설문조사

또 하나의 연구결과인 경실련의 조사 결과를 검토하고자 한다(이원희,2003). 경실련은 2003년 2월 5~2월 20일에 걸쳐서 지역경실련이 있는 31개 지역을 대상으로 예산관련 시민참여의 정도에 관하여 설문조사를 하였다. 이때 결과는 위에서 본 2000년의 설문결과와 유사하다.

첫째, 지방정부의 예산편성 시 주민참여 절차나 제도는 매우 형식적이고 제한적이며 주민의 만족도는 매우 낮고, 주민의 의견을 수렴하려는 지방정부와 의회의 노력은 극히 미흡한 것으로 나타났다. 예산편성 과정에서 공청회를 실시하고 있는 지역은 22.5%, 인터넷을 통한 의견수렴 지역은 29.0%에 불과하며 그에 따른 주민의 만족도는 6.4%로 나타났다. 이는 공청회가 대부분 일회적인 집행부의 사업설명위주로 진행되고 있으며, 인터넷을 통한 주민의 의견이 제대로 반영되지 못한 결과로 보여 진다.

<표 2-4> 지역에서 가지고 있는 예산참여의 장치는?

구 분	없다(%)	있다(%)	기타(%)	합계(%)
① 공청회	24(77.4)	7(22.5)	(0)	31(100)
② 기금결정 및 집행관련 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
③ 중기재정계획 작성관련 참여	26(83.8)	5(16.1)	(0)	31(100)
④ 투융자심사관련 참여	27(87.0)	4(12.9)	(0)	31(100)
⑤ 예산관련 워크숍의 실시 및 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑥ 예산관련 정기적인 만남	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑦ 인터넷을 통한 의견수렴 장치	22(70.9)	9(29.0)	(0)	31(100)
⑧ 기타 지역에서 가지고 있는 예산참여 장치	23(74.1)	5(16.1)	3(9.6)	31(100)

기타의견) 1. 군수나 군의원에게 임의의 접촉을 통한 주민숙원사업의 필요성을 전달하여 예산편성을 간접적으로 요구함.

2. LOCAL AGENDA21이 참여가 기회가 되었음.

자료: 이원희(2005), 참여적 지방재정 운영방향, 「한국지방재정논집」, 제8권제2호.

<표 2-5> 일반적인 행정 참여의 장치나 기회에 비해 예산 관련 참여장치의 기회는?

구 분	빈 도(%)
① 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 더욱 활발하다	0(0)
② 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 약간 활발한 편이다	0(0)
③ 둘 다 비슷한 수준으로 활발하다	2(6.4)
④ 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 약간 활발하지 못하다	2(6.4)
⑤ 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 매우 활발하지 못하다	23(74.1)
⑥ 일반적인 행정참여든 예산참여든 전혀 활동이 없다	4(12.9)
합 계	31(100)

자료: 이원희(2005), 참여적 지방재정 운영방향, 「한국지방재정논집」, 제8권제2호.

<표 2-6> 의견 수렴노력과 관련하여 의회와 집행부 중 어느 쪽이 더 적극적입니까?

구 분	빈 도(%)
① 의회가 훨씬 적극적이다	
② 의회가 약간 적극적인 편이다	9(29.0)
③ 둘 다 비슷한 수준으로 적극적이다	2(6.4)
④ 둘 다 비슷한 수준으로 적극적이지 못하다	19(61.2)
⑤ 기타	1(3.2)
합 계	31(100)

자료: 이원희(2005), 참여적 지방재정 운영방향, 「한국지방재정논집」, 제8권제2호.

둘째, 예산편성 시 주민참여가 미흡한 요인으로 ▲예산은 집행부의 독점권이라는 지방정부의 배타성과 ▲ 예산서의 경우, 이미 집행부에서 완결성을 갖춘 형식으로 제출되기 때문에 시민이 의견을 반영할 절차적인 여유가 없다는 점 ▲주민의 의식 부족과 시민단체의 전문성 미비가 지적되었다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 ▲ 시민의 의견을 반영하는 과정을 통해 투명성과 민주성을 보장해야 한다는 지방정부(집행부)의 의식전환이 제일 중요하며, ▲시민이 쉽게 이해할 수 있도록 예산서를 사업별로 작성하고 ▲예산편성 단계에 납세자의 의견이 반영되도록 예산회계법, 지방자치법을 개정하고 각 지방자치단체와 지방의회는 조례제정에 적극 나서야 하며 ▲시민단체의 전문성 강화를 위한 지속적인 노력이 필요한 것으로 지적됐다.

### 3) 이상적 제도, 일탈된 현실 ; 몇 가지 제도의 실질적 운영 실태

지방자치단체에서 주민의 참여를 보장하기 위한 몇 가지의 제도적 장치를 개발하였다. 그러나 그러한 장치들이 법적으로는 형식을 갖추고 있으나 실질적으로 활용되지 못하고 있다. 대표적인 것으로 중기재정계획과 재정투융자 심사가 있다(이원희,2003).

첫째, 중기재정계획은 계획과 예산의 연계를 위해 5년 단위의 연동계획(rolling plan)으로 작성되는 계획이다. 중장기적인 재정수요와 재정력을 예측하고, 이를 근거로 예산을 운영하기 위한 장치이다. 현재 중기재정계획을 최종 확정하기 전에 반드시 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그런데 지방재정계획심의위원회의 구성 내용이 자치단체간에 약간씩 차이가 있다. 지방재정계획심의위원회의 자격은 임명직인 관계 국·과장급 공무원과, 위촉직인 지방의회의원, 지역대표 및 학식과 경험이 풍부한 전문분야 교수 중에서 시장이 위촉하는 자로 구성된다. 광역자치단체일수록 외부인사의 위촉비율이 높으며, 대학이 있는 도시지역은 대학교수가 대부분을 차지하고 있다. 그러나 농촌지역의 군단위에서는 대학이 없는 경우가 많기 때문에 전문가의 위촉비율이 낮다.

둘째, 주요 신규사업에 대해 각 자치단체는 투융자 심사를 하도록 되어 있다. 자체 심사는 시·군·구는 10억~50억 원 미만, 시·도는 20억(서울 30억)~200억 원 미만이 대상 사업이다. 의뢰심사는 시·도 심사는 50억~200억 원 미만, 중앙심사는 200억 원 이상 사업, 외자도입사업, 2개 이상의 시·도와 관련되는 사업, 자치단체의 해외증여 또는

투자사업 등이다. 그리고 심사결과는 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정의 4등급으로 판정한다. 이때, 실질적인 투자심사가 소관 사업부서의 몇몇 실무자에 의해 이루어지고 있으며, 외부 전문가에 의한 투자심사는 전무한 편이다. 재정투융자심사위원회의 심사를 받도록 하고 있으나 특히 군의 경우 외부 투자심사위원이 거의 참여하지 않고 있는 실정이다.

한편 활발한 시민참여가 이루어지기 위해서는 예산과 관련된 정보 공개가 필수적이다. 지방재정법 제118조의3은 “지방자치단체장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 각 자치단체의 재정운영상황의 공개실태를 보면 미흡한 편이다. 재정정보공개の内容, 회수, 수단 등이 지역주민으로 하여금 쉽게 정보에 접근하고 충분한 정보를 제공받을 수 있는 수준에 크게 미흡하다.

#### 4. 주민참여예산제도의 유형과 운영<sup>7)</sup>

주민참여예산제도의 모형 또는 유형은 예산편성을 위한 지방자치단체(집행부)의 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위) 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있느냐에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 여기서 주민참여 예산제도의 유형 분류 기준으로 적용한 ‘주민참여 대상의 범위’와 ‘참여 수준’은 Dahl(1956: 63-89)이 참여의 유형을 분류하기 위한 기준으로 제시한 폭(breath)과 깊이(depath)라는 개념에 대응하는 것이다(곽채기, 2005).

<표 2-7> 주민참여 수준의 유형 분류에 관한 기존 이론

7) 기본 모형은 곽채기(2005)을 중심으로 그 모델들을 정리하고 있음.



구 분	주민참여 수준(단계) 및 유형	분류 기준
Arnstein(1969)	비참여단계(조작, 치료)-형식적 참여단계(정보제공, 상담, 회유)-주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제)	참여의 실질적 의미(단계)
Eidsvik(1978)	information-persuasion-consultation-cooperation-control	공공참여의 수준
OECD(2001)	정보제공(information)-협의(consultation)-적극적 참여(active participation)	정부-시민 관계
한상일(2003)	정보수여형-포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형	근린참여제도의 유형

자료: 광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제10권제1호.

결국 주민참여예산제도의 기본 모형은 예산참여의 수준을 몇 단계로 어떻게 구분하느냐에 따라 결정된다. 주민참여 수준에 관한 기존의 연구결과를 정리해 보면 <표 2-7>과 같다. 이 표에 제시된 내용을 바탕으로 주민참여예산제도의 기본 이념을 고려해 볼 때 제도 유형 분류를 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여의 수준 또는 단계는 Arnstein(1969)의 주민권력단계(협동, 권한위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 ‘consultation-cooperation-control’ 3단계, OECD(2001)의 ‘협의-적극적 참여’의 2단계, 한상일(2003)의 ‘포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형’의 3단계 등을 꼽아 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

<표 2-8> 예산참여의 유형과 주민참여예산제도

구 분	참여유형	정부주도적 예산참여형	관·민협약적 예산참여형		시민주도적 예산참여형
			소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한		관료 중심	협약에 의한 관료 의사결정		시민 중심
의사전달유형		하향적(정보제공형)	쌍방향(협의형)		쌍방향(적극형)
참여도구와 기제		정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회
참여정도(단계)		형식적 참여단계(정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계(협동)		주민권력단계(권한위임, 주민통제)
개념 및 범위		형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

자료: 나중식(2004);광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제10권제1호.

이러한 주민참여 수준의 유형론에 기초하여 나중식(2004: 462-463)은 예산참여의 유형을 ‘능동성과 주도권’ 및 ‘지방자치단체와 주민의 영향력 관계’를 기준으로 정부주도적 참여형, 관·민 협약적 예산참여형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도적 예

8) 한상일(2003)의 근린참여제도 유형분류와 나중식(2004)의 주민참여예산제도 유형분류의 준거 모델로 활용되고 있는 OECD(2001)의 주민참여 유형론은 정부와 시민간의 관계를 분류하기 위한 방법으로 개발된 것으로 세 가지 주민참여 유형은 정부와 시민간 의사소통방식, 의사소통방식의 결정주체, 참여자의 의사결정권한 소유여부 등을 기준으로 구분된다.

산참여형의 3단계로 구분한 다음에 형식적 참여예산인 ‘정보제공형’은 주민참여예산 제도에 포함되지 않는 것으로 배제하고, 실질적인 주민참여예산제도를 협의적 예산참여형과 시민주도적 예산참여형으로 구분하고 있다.

그런데 나중식의 주민참여예산제도 유형론에는 참여의 유형을 분류하는 데 적용할 수 있는 기준의 하나인 참여의 폭(breath)에 대한 고려가 누락되어 있다. 실제로 예산 편성과정에 대한 주민참여가 보장된다고 하더라도 지역주민들이 참여할 수 있는 지방 재정 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되느냐에 따라 주민참여예산제도의 성격과 유형이 크게 달라질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 주민참여예산제도의 모형 또는 유형을 주민참여의 수준과 대상 및 범위를 기준으로 <그림 2-2>와 같이 구분하여 제시하고자 한다.

참여수준 참여 범위	주민 협의 (consultation)	민·관 공동결정 (cooperation)	주민 주도 결정 (control)
단위사업			V
일반회계	I	III	
통합재정	II	IV	

자료: 광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제10권제1호.

<그림 2-2> 주민참여예산제도의 유형 분류

<그림 2-2>에 의하면 주민참여예산제도의 모형은 다섯 가지로 구분해 볼 수 있다. 현재 대부분의 지방자치단체들이 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 감담회 등을 통해 주민참여를 유도하고 있는 주민참여예산제도는 유형 I의 범주에 해당되며, 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례는 유형 III의 범주에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 유형 V의 주민참여예산제도는 서울특별시 강남구에서 도입한 ‘동사업예산 주민참여제도’를 통해 그 사례를 찾아볼 수 있다. 유형 V의 주민참여예산제도는 다른 네 가지 유형의 주민참여예산제도와 병존 가능한 제도적 모형이라고 할 수 있다. 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 우리가 지향할 수 있는 가장 이상적인 주민참여예산제도의 모형은 유형 IV라고 할 수 있다.

## 제3장

# 주민참여예산제도의 국내외 사례

여기서는 주민참여예산제도의 국내외 사례들을 살펴보고 대구시 주민참여예산제도 도입을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

### 1. 국외 사례

#### 1) 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도

##### (1) 도입배경

세계 최초로 사업예산 전부에 대하여 주민참여예산제도를 도입하여 실시하고 있는 곳은 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시이다. 이 제도는 특정한 이념보다는 당내 민주주의 또는 시민들의 직접참여에 의한 정책결정을 정강정책으로 표방하고 있는 노동자당(P.T: Partido dos Trabalhadores)의 정치실험에 의하여 도입된 것이다. 1988년 브라질의 정당체제는 매우 분열된 다당제이다. 1990년 총선 이후 노동자당은 아래로부터의 민주주의에 의해 예산을 통제하는 시스템인 참여예산제를 고안하여 그 이듬해인 1989년부터 실시하게 된다. 그 중에서 히오그란데술의 주도(州都)인 포르투 알레그레시에서 특히 성공적으로 정착하였다. 이 제도는 1996년도 UN에 의해 세계 40대 훌륭한 시민제도의 하나로 선정되었으며, 세계은행도 이 제도를 정부와 시민사회의 가장 모범적인 협력모델로 평가한 바 있다.

이 제도는 브라질의 고유한 정치환경의 산물이다. 장기간의 군부권위주의체제의 유산인 고객주의와 호혜주의 정치문화로 인하여 부정부패가 만연하고, 부의 분배의 불균형, 사회혼란은 극에 달해 있었다. 이러한 고객주의(Clientalism)와 호혜정치의 폐해를 극복하지 않는 한 민주체제의 정착은 요원하다고 본 학자 및 사회개혁론자들은 급진적인 정치문화의 개혁을 위한 제도 설계에 몰두하게 된다. 이 과정에서 공식적인 제도의 개편을 통하여 사회변혁을 이루어야 한다는 제도 주의적 접근방법과 시민사회와 개혁정치가들의 연계를 통하여 급격하고 혁신적인 사회개혁을 이루어야 한다고 주

장하는 시민사회의 이론적 접근방법이 대립된다. 참여예산제도는 이 후자의 접근방법인 시민단체들에 의하여 개발되고 노동자당의 집권에 의하여 빛을 본 것이다. 이 주민참여예산제도는 조례나 법에 의하여 제도화된 것이 아니라, 시 정부를 장악한 노동자당의 집행력에 의하여 예산행정개혁의 일환으로 도입되어 운영되고 있는 것이 특징이다. 법제화되지 못한 이유는 이 제도가 의회의 예산승인권력을 위축 또는 제약하는 경향이 있어 노동자당 이외의 시의원들이 참여예산제를 반대하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 참여예산기구의 조정, 심의, 결정을 통하여 만들어진 집행부 제출 예산안은 사실상 개별시민, 시민단체, 지역조직 등에 의해 승인된 것이기 때문에 지방의회의 예산심의를 제약하는 힘을 가진다.

현재 포르투 알레그레시의 주민참여예산제는 시정부예산 중 공공투자부문의 예산(전체 시 정부예산의 25%정도)을 시민들이 직접 참여하여 결정하고 있다. 즉 주택, 학교, 병원, 대중교통 등에 대한 시예산의 배정과 집행에 지역주민들이 민주적으로 참여하여 결정하고 있다는 점이다. 노동자당(PT)이나 민주노동당(PDT) 등 좌파정당들은 그 중에서도 조직적 결속력과 이념적 정체성이 강한 편에 속한다(양동훈, 1997).

포르투 알레그레(Porto Alegre) 시는 인구 130만의 브라질 최남단의 항구도시이다. 1989년 올리비우 두투라(Olivio Doutra) 시장에 의하여 참여예산제가 도입되었고, 1996년도 하울 폰트 시장에 와서 참여예산제도가 통치방법으로 굳어지게 된다. 1989년도에는 전체 시예산의 3.2%에 불과하였으나, 1994년도 17.0%로 증가하였고, 2000년도에는 25%로 증가하였다. 나머지 예산은 인건비 및 기관유지예산(recurrent expenditure)으로 사용된다.

## (2) 주민참여예산제도의 운영모형

참여예산제도는 과거와 같이 관료들이 중심이 되어 자원배분의 우선순위와 금액을 정하는 것이 아니라, 주민이 직접 참여하는 주민참여예산기구를 통하여 그들이 협의 결정하는 제도이다. 그러나 예산심의와 확정권은 의회가 행사한다. 모든 주민들에게 참여를 인정하지만, 현실적으로 전원 참여는 어렵기 때문에 대표성이 있는 참여기구를 통하여 투자재원을 배분하되, 일반기준(참여기구에 의해 제정된 배분기준)과 전문기준(연방정부, 주정부, 시정부의 규정과 기술적, 경제적 합리성 기준)을 다 같이 활용한다는 것이다.

참여기구는 (1) 시민들의 토론을 지원하고 관리하는 행정조직(기획실, 협력조정관, 지역조정관, 의제조정관, 자치행정센터 등), (2) 지역에 기반을 두고 자발적으로 구성되어 있는 각종 단체들인 주민조직(지역노조, 지역연대, 주민평의회, 등), 그리고 (3) 두 조직 사이의 중재와 상호작용을 하기 위하여 만들어진 기구들(예산평의회, 지역별 총회, 지역별 대의원포럼, 의제별 총회, 의제별 대의원포럼 등)로 구성되며, 이들에 의해 단계적으로 예산참여가 이루어진다. 예산참여는 2차에 걸쳐 총회(regional assembly)가 열린다. 3~4월에 열리는 제1차 총회는 참여예산과정이 시작되는 대규모의 시민총회이므로 주로 과년도 투자 사업에 대한 평가 등 재정정보의 공유, 지역별·의제별 시민요구의 수렴, 그리고 대의원을 선출한다. 제1차 총회와 제2차 총회 사이인 5~6월 사이에는 대의원과 조정관으로 구성되는 중재회의, 즉 지역별, 주제별 대의원포럼(regional and thematic forums)이 열린다. 여기서는 각 단체 또는 조직들(neighborhood meeting)에서 승인한 요구들에 대하여 대의원들이 공식적으로 우선순위를 부여한다. 또한 모든 영역에서 시민들이 제안한 특별사업은 같은 방법으로 서열화 되어(주제별, 주제별 내 사업별 우선순위) 집행부에 전달된다. 제2차 총회에서는 지역별, 주제별 대의원회에서 논의되어 우선순위가 부여되어 올라온 요구사항에 대하여 종합적으로 투자우선순위를 결정한다. 동시에 예산배분기준을 결정하고 종합적으로 예산안을 확정하는 역할을 담당할 평의원들을 선출한다.

예산평의회(Participatory Budget Council)는 매주 1회 개최되며, 주로 자치단체의 재정을 파악하고, 자원배분을 위한 일반기준을 논의하고 확정한다. 기획실에서는 이 우선 순위 배분기준에 따라 최종 예산안을 구체화하고, 최종적으로 예산평의회의 확정을 거쳐 시장에게 제출하게 된다.

예산편성에 있어 가장 중요한 것은 사업우선순위와 예산배정비율을 결정하는 것이다. 사업투자 우선순위의 결정은 제1차 시민총회, 대의원포럼, 제2차 시민총회를 거쳐 오면서 상향적(bottom-up approach)으로 결정되고, 예산배정기준과 비율의 결정은 평의회에서 이루어진다. 일단 지역별로 우선순위가 결정되면, 예산배분(비율)은 평의회가 규정한 일반기준과 집행부가 규정한 전문기준에 의하여 자원의 배분이 이루어진다. 대개 일반기준은 우선순위, 사회간접자본 및 서비스만족도(상대적인 빈곤정도), 지역의 총인구(인구분포)에 의하여 각각 4점, 4점, 2점의 가중치를 부여하여 결정한다.

<표 3-1> 포르투 알레그레시의 주민참여예산제 운영과정

구 분	개최시기	내 용
제1차 시민총회 (지역별, 의제별)	3~4월	① 지난해 및 올해 공공투자예산보고 ② 지난해 공공투자 결과평가 ③ 예산작성방법 설명 ④ 시민들의 요구취합 ⑤ 참여시민수에 따라 대의원 선출
대의원위원회 (지역별, 의제별 대의원포럼)	5~6월	① 총회와 neighborhood meeting에서 요구한 사항 우선순위결정 ② 행정부로부터 필요한 정보취합 ③ 예산편성지침 시의회제출
제2차 시민총회	6~7월	① 시 회계보고 ② 요구사항 투자우선순위 결정 ③ 대의원 중에서 평의원선출(지역별, 부문별 2명)
참여예산평의회 활동과 예산안 결정	7~10월	① 참여예산평의회(PBC) 활동 ② 기획실(GAPLAN)에서 예산안구체화 ③ 평의회에서 예산안 최종확정 ④ 시장에게 제출, 실무진과 실무계획협의
시의회 예산심의	11~ 다음해 7월	① 시의회 예산안심의투표, 시의회 압박 대중집회 ② 참여예산평의회(PBC) 계속활동

자료: Anne Latendresse, 1999: 7-9, Sergio Baierle, 2002: 2-4, 2000 Porto Alegre Participatory Budget에서 발췌 작성한 것임(곽채기, 2005 재인용).

### (3) 운영결과분석 및 평가

혁신적 접근방법으로 도입된 브라질의 참여예산제는 주민자치와 참여민주주의를 실현시킬 수 있는 새로운 통치양식이라는 점에서 많은 나라의 지방정부에서 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 먼저 포르투 알레그레 시정부에서 12년 동안 시행한 참여예산제도의 운영에서 얻은 성과를 요약하면 크게 세 가지로 요약된다(곽채기, 2003). 첫째, 예산운영의 전 과정에 걸쳐 투명성이 확보되어, 재정의 오용과 남용이 없어지고, 부정 부패가 많이 사라졌다는 점이다. 또 이로 인하여 시민의식과 정치적 만족도가 향상되어 긍정적인 관·민 관계가 형성되었다는 점이다. 둘째로, 시민참여를 통해 시민의 권리의식을 신장시키고 토론을 통해 주민의 의견을 정책에 반영하는 새로운 사회조정약식인 소위 도시 거버넌스(governance)의 모범을 보여주고 있다는 점이다. 마지막으로, 예산결정의 공정성, 형평성 및 집행의 효율성이 확보되어 시민복지 개선효과를 창출하고 있다는 점이다. 구체적으로 주택·도시개발영역의 예산배정이 10년 동안 3배 이상 배정되었으며, 재정통제나 관리영역의 예산배정은 변화가 없는 대신, 5개 주제별 사업 대상영역(target areas)의 증가는 급격히 상승하고 있어 예산결정과정의 대응성이 매우

높아졌다는 점에서도 증명된다.

반대로 다음과 같은 문제점과 한계도 동시에 발견된다((윤영진, 2003). 먼저 불평등의 심화현상이라 할 수 있다. 기득 계층의 우월한 위치에 있는 사람의 참여가 높음으로 인하여, 또 참여자들의 교육수준, 성별, 소득수준 등의 차이로 인하여 민주주의적 합의과정이 또 다른 불균등을 낳고 있다는 점이다. 또한 불평등의 심화현상은 영역별 시민사회의 발전 정도가 불균등하기 때문에도 나타난다. 둘째로는 복잡한 관료구조하에 있는 주정부 또는 국가차원에서의 적용에는 한계가 있다는 점이다. 셋째로는 지방정부차원이라 하더라도 도시계획과 참여예산의 연계성 문제, 즉 도시 전체의 총체적 경제이익과 도시민의 기본적 욕구사이의 조화문제의 어려움이다. 예산은 경제적 합리성과 정치적 합리성이 동시에 강조되어야 하나, 참여예산제도는 정치적 합리성과 절차상의 합의만 강조하기 때문이다. 넷째로는 시정부로부터 예산편성권을 떼어내어 근린 사회조직이 직접 사회정책을 관리하려는 공산주의식 사회정책관리의식(communitarian management of social policies)이 증가하고 있다는 점이다. 만약 공공완충기제(public parameters)가 확립되지 못하면, 새로운 공산주의식 사유화(토지 및 재산분배)의 물결로 변형될 가능성이 있다. 다음으로는 참여예산제도가 기존의 집행부나 의회의 예산결정권한을 주민이 나누어 갖는 것이기 때문이 전통적 예산권한을 가진 지방의원 등과 같은 권력층의 저항이 심하다는 점이다. 이들의 저항으로 인하여 이 제도가 조례나 법으로 제도화되지 못하고 행정력에 의해 운영되고 있음에서도 알 수 있다. 특히 참여예산제도와 노동자당과의 연계가 강하면 강할수록, 반대정당이 집권할 경우에는 제도의 지속가능성이 약화될 가능성이 있다는 점이다. 포르투 알레그레 시의 경우, 한계도 있지만 많은 성과를 거두고 있는 것만은 사실이다. 실제 비슷한 시기에 우루과이 몬테비데오, 베네즈엘라의 카라카스 시 등에서 이를 도입 적용하였으나 많은 비용만 부담하고 실패한 바 있다. 제도가 추구하는 이상과 이념이 좋다 하더라도 현실세계에서의 성공적인 적용과 성과는 다양한 변수에 의해 영향을 받는다.

포르투 알레그레 시의 참여예산제도가 성공적 평가를 받는 이유는 집행부의 혁신능력과 강력한 추진의지, 집행부와 시민의 요구에 대한 적극적인 수용, 시민과 단체들의 적극적인 참여의지, 시의회 반대의 효과적인 극복, 그리고 공개적이고 투명한 참여시스템으로 외부의 공격과 내부의 비난을 적절히 극복하였기 때문이다. 반대로 실패한

나라의 경우는, 시민참여의 미흡, 재정과 권한의 결여, 강력한 집행의지의 부족 등으로 지적할 수 있다(곽채기, 2003).

#### (4) 브라질모형의 성공요인과 한계

##### 가. 근린사회조직의 활성화와 참여문화

가장 모범적인 민·관 협력모형이라는 평가를 받고 있는 참여예산제도는 운영하기에 따라 또는 그 문화토양에 따라 형식적이고 상징적인 참여제도로 전락할 수도 있다. 그러나 지금까지 이 제도는 포르투 알레그레 시에서는 성공적으로 정착된 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 포르투 알레그레에는 자발적이고 비정치적인 근린집단이나 지역조직들이 매우 활성화되어 있어 지역조직 연합이나 근린 이웃모임의 수가 많고, 또 이들이 예산참여에 매우 적극적이었다는 점이다. 2002년도 참여예산제도에 참여한 집단들은 무려 2,440개에 이르며, 이중 62%에 해당하는 1500개의 조직은 이미 참여예산제도가 실시하기 이전부터 존재하는 조직이었다. 브라질의 참여예산제도는 80년대 민주화과정에서 광범위하게 전개한 시민사회조직운동의 결과로 나타난 것이다. 즉 시민조직의 연합체인 알레그레 근린협의체연합(UAMPA)에서 1986년 도시 민주화의 첫 단계로서 예산배분과정에 대한 시민들의 직접참여를 제안함으로써 나타난 것이다. 이 1986년도의 UAMPA의 안이 현재 브라질의 참여예산제도의 근원이다.

이러한 근린조직체의 확산이 참여예산제의 개발과 도입에 결정적인 영향을 미쳤다. 즉 참여예산제도는 브라질이 당면하고 있는 절대빈곤, 물가불안과 고실업, 사회혼란, 부의 분배 불평등에 대한 시민들의 불만, 이러한 불만족에 대한 집단적인 의견개진이나 가능한 기존의 근린집단조직들 존재, 그리고 지역 보스들의 음성적인 정치적 이익들이 상호 연계된 결과로 볼 수 있다.

##### 나. 정치적 이념성과 상황적합성

관료실패, 의회실패, 정치실패에 대한 대응논리로서 개발된 참여예산제도는 기본적으로 관료나 의원의 예산결정권과 주민대표성을 부인하고 민중이 사회정책 및 예산배분권을 관리하겠다는 다분히 민중주의적 사회통제 및 지배이념에서 출발했다. 급진적인 사회개혁을 주장하는 노동자당은 이러한 정책을 선거공약(정치전략)으로 이용했



며, 민주화과정에 힘을 입어 몇몇 지방정부에서 승리하면서 도입한 것이다. 1989년 도입의 견인차 역할을 했으며 노동자당을 창당한 룰라는 현재 브라질 대통령이 되어있다.

1989년 도입이후 상당한 속도로 전파되면서 호응을 얻어 왔으나 최근에는 오히려 브라질 내에서 상당한 비판의 대상이 되고 있다. 그 이유는 이 제도가 가지고 있는 이념성 때문이다. 현재 브라질은 3,000억불의 외채를 갚아야 할 경제위기에 처해 있으며, 동시에 IMF 구제 금융을 받고 있는 실정에 있다. 이러한 경제위기를 탈피하기 위해서는 주 및 지방정부는 외채상환을 위하여 중앙정부의 재정운영지침, 그리고 IMF와 세계은행의 구제 금융계획을 분담하지 않을 수 없다. 즉 연방정부는 주정부에게, 주정부는 자기 관할 내에 있는 시정부로 하여금 외채상환을 위한 부담을 지우지 않을 수 없다. 외채의 상환금액은 정책 결정 층에서 자동적으로 결정되기 때문에, 나머지 예산의 배분은 “혁신적이고 창조적인 사회건설”을 위한 배분이 아니라, 기존 서비스의 삭감 논쟁으로 바뀌게 된다.

이 경우 예산편성 및 예산분배과정의 담론적 논의와 합의가 사회개혁과 무슨 관계가 있는냐는 것이다. 참여란 자원배분의 우선순위를 상향적 방법 (bottom-up process)에 의하여 담론적 과정을 거쳐 합의함으로써 이루어지는데, 이 경우에는 하향적 삭감지침(top-down approach)에 의하여 수행되고, 나머지 부족한 예산액을 어디에서 깎을 것인가를 결정하기 위하여 회의하고 투표하게 된다. 주민의 직접민주주의도 중요하고 절차적 합리성도 중요하지만, 합의를 통해 우선순위를 결정할 수 있는 충분한 재정자원이 확보될 수 있도록 지출가치의 효율성을 높일 수 있는 예산운영방식이 더욱 중요하다라는 주장이 점점 설득을 얻고 있다.

#### 다. 제도의 혁신성과 환경적응성

주민참여예산제도는 민중에 의한 사회통제라는 이념성과 혁신적이고 창조적인 사회건설이라는 혁신으로 인하여 강력한 민중흡인력과 환경적응력을 가지고 있다. 전통적 예산결정과정에서 나타나는 많은 역기능, 즉 예산정보의 비공개, 투명성의 결여, 주민의견수렴의 부족, 지역 간, 계층 간 예산 수혜의 불평등 등을 해결할 수 있다는 사회개혁성 이외에, 이 제도는 단순히 예산결정과정의 일부개선이라는 객관성과 수단성이 들어있다. 이 제도는 이러한 혁신성과 수단성이 상승작용을 하면서 강하게 전파

된 것으로 볼 수 있다.

주민참여예산에 관한 이론적 배경에는 공동체주의(communitarianism)와 자유주의(liberalism)가 있다. 두 이념 중 어느 것이 그 지역사회를 지배하고 있는가에 따라 참여예산제도의 운영모형이 달라진다. 공동체주의가 지배하고 있는 곳에서는 강력한 예산참여를 통하여 공통 선을 달성하려 할 것이고, 자유주의의 정치문화가 강한 곳에서는 자문기능이나 심의기능에 국한하는 적당한(moderate) 수준의 예산참여를 선호할 것이다. 어떠한 이념이 지배하든 예산참여의 필요성은 모두 인정하고 있기 때문에 주민참여예산제도의 도입주장에는 강력한 반대세력이 존재할 수 없다. 따라서 참여예산제도는 제도설계 및 도입의 문제라기보다는 운영의 문제가 보다 중요하다.

#### 라. 지역이기주의와 민중주의, 그리고 경제적 효율성

주민참여예산제도의 시행에서 얻을 수 있는 또 다른 중요한 교훈이자 한계는 사회 정의와 공통 선을 증진시킬 수 있는 사회적 유대감과 시민정신을 어떻게 강화시켜 나갈 것인가의 문제이다. 주민참여예산제도의 성공적 정착을 위해서는 다음의 4가지를 해결해야 한다. 그렇지 못하면 지속 가능한 예산개혁으로서의 기능은 실패하며 또 다른 혼란만 가중될 것이다. 즉 (1) 특정계층 및 집단의 독점(monopoly)을 어떻게 막느냐의 문제, (2) 지역이기주의(local patriotism)를 어떻게 방지하며, 공통의 선(common good) 어떻게 확보하느냐의 문제, (3) 대중인기주의(populism)를 어떻게 방지하느냐의 문제, (4) 그리고 예산지출의 효율성과 예산결정의 경제적 합리성을 어떻게 확보하느냐의 문제이다.

#### 마. 예산결정권한의 불균형과 대표성

브라질 모형의 한계 중의 하나는 주민참여예산제도가 아직도 법적 뒷받침을 받지 못하고 있으며, 의회의 예산심의권과 참여예산평의회(PBC)의 결정권한이 상호 충돌하고 있다는 점이다. 법적으로 볼 때, 예산은 의회의 예산심의를 통하여 결정되지만, 실질적으로는 의회의 예산심의를 제 기능을 수행하지 못한다. 왜냐하면 그들의 유권자들인 주민이 결정한 투자우선순위와 금액을 삭감 또는 조정하는 데는 한계가 있기 때문이다. 실질적으로 참여예산평의회(PBC)는 투자 우선순위와 금액의 결정이외에 그

결정이 의회에서 조정되는 것을 계속적으로 감시하고 관찰시키는 일을 그 임무로 하고 있다. 때로는 민중에 의한 압력이나 시위까지도 동원하고 있다. 지금까지 어떠한 의회도 주민참여예산을 감히 삭감하려고 하지 못했다.

이러한 민중주의모형(populist model)에 의한 예산운영은 주민 자신이 선택한 사업우선순위에 대해서는 책무성(accountability)을 가지지만, 이 정책의 집행과 결과에 대해서는 책임성을 갖지 않는다. 따라서 행정부나 의회는 그들의 영향력 없이 선택된 정책에 대한 책임성만 갖게 되어 시정의 리더쉽능력을 상실하고, 단기적인 시민여론의 추종자로 전락할 위험이 있다.

결국 이러한 예산결정권한의 불균형현상과 제도와 운영의 괴리현상은 의회민주주의를 부정하게 되고 주민대표성에 대한 혼란을 야기한다.

## 2) 미국의 참여형 제도

### (1) 자유주의와 공동체주의 그리고 근린참여의 유형

미국의 근린참여제도는 혁신적 사회운동의 일환으로 진행된 이른바 공동체 조직화 운동 (community organizing movement)이 풍미했던 1960-70년대부터 활성화되기 시작했으며, 그 이념적인 바탕에는 공동체주의 (communitarianism)와 자유주의 (liberalism)가 존재한다. 두 이념 공히 참여의 필요성을 인정하나 바람직한 참여의 정도와 폭에 대한 견해는 다르다.

이 과정에서 공동체 비영리조직 (community nonprofit organizations)들의 역할이 중요하다. 참여의 기능을 도구적인 (instrumental) 기능과 창조적인 (constitutive) 기능으로 나눌 때 참여를 통한 가치창조가 발생하는 장이 바로 공동체조직이 된다.

그렇다면 자유주의와 공동체주의에 있어서 적절한 주민참여의 수준은 어떻게 정의할 수가 있는가? 주민참여의 수준을 정의하기 위하여 최근 OECD에서는 회원국들의 시민참여를 분류하기 위하여 적극적 (active), 협의형 (consultation), 그리고 정보제공형 (information)방식의 참여유형을 제시한 바 있다 (OECD, 2001). 먼저 정보제공형 참여는 정부가 제공한 정보를 일방적으로 제공하는 것으로 정부는 적극적으로 시민들에게 다가가지만 시민들은 매우 수동적인 자세를 유지한다. 협의형은 시민과 정부사이에 쌍방향 의사소통이 발생하지만 의사소통의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다.

대개 정부가 시민들의 관점을 얻고자 하는 경우에 활용되는 방식이다. 적극적 참여는 시민들이 정책결정과정에 적극적으로 참여하고 참여의 방식과 내용도 시민들이 설정할 수 있는 방식을 말한다.

OECD의 분류법을 미국의 근린참여의 사례에 적용할 때 발생하는 한 가지 문제점은 협의형 참여방식이 협의의 정도가 매우 다른 두 가지 유형의 참여모형을 포괄할 수 있다는 점이다. 협의형 참여의 일종으로 정부가 정의하고 설계한 방식이 다양한 분야에서 구체적으로 적용되고 시민들도 매우 적극적으로 참여에 응하지만 시민들이 의사결정권한을 갖지는 않는 적극적 협의형 참여모형이 있을 수 있다. 반면에 정부가 설계한 참여제도가 매우 제한된 분야에서 추상적으로 적용될 뿐만 아니라 시민들의 참여의지도 매우 소극적인 경우 소극적 협의형 참여모형으로 분류할 수 있다. 일반적으로 공동체주의적인 정치문화에서 발전하여 주민들의 참여욕구가 적극적인 경우 근린의회제도는 적어도 적극적 협의형 수준까지는 접근하며 경우에 따라서 막강한 의사결정권을 마침내 얻게 되는 적극형 참여의 수준에 이르기도 한다. 이에 반하여 시민들의 선호도의 시현을 통한 정부와 시민사이의 활발한 의사소통과 정보의 원활한 유통을 주된 목적으로 하는 참여제도는 소극적 협의형 참여수준에 국한되는 경우가 일반적이다<sup>9)</sup>.

## (2) 미국 근린참여제도의 유형과 현황

본 소절에서는 연구대상도시를 일차적으로 자유주의적 이념에 기초한 도시와 공동체주의적 이념에 기초한 도시들로 나누며 다시 적극형, 적극적협의형, 소극적협의형, 그리고 정보제공형으로 분류한다. 공동체주의적 도시 중에서 세인트폴은 적극형 참여제도를 갖추고 있으며 포틀랜드의 제도는 적극적 협의형 참여제도이다. 자유주의적 도시 중에서 시애틀이 소극적 협의형 제도를 구축했다면 로스앤젤레스의 제도는 아직 정보제공형에 지나지 않는다. 이들 도시를 분류하는 주된 기준은 참여의 폭 (breadth) 과 깊이 (depth)이며, 근린의회의 경계설정방식, 그리고 대표자 선출방식 등이 추가적으로 검토된다. 그 기준을 요약 정리하면 <표3-2>와 같다.

9) 따라서 본 연구는 참여제도의 유형을 위의 적극형, 적극적협의형, 소극적협의형, 그리고 정보제공형으로 구분하고 연구대상도시를 이 4가지 유형에 따라서 분류하기로 한다.

<표3-2> 근린참여제도의 유형과 특징

정치문화	공동체주의		자유주의	
	적극형	적극적 협의형	소극적 협의형	정보제공형
참여모형	세인트폴	포틀랜드	시애틀	로스앤젤레스
정부형태	Strong mayor	Pure commission	Strong mayor	Strong mayor
도입시기	1975년	1974년	1987년	2000년
기능	의사결정참여 및 자문	구체적인 분야별로 자문	전반적인 시정에 대한 자문	조기통지시스템에 반응
근린의회당 중위인구	15,800	4,250	44,000	40,325
근린의회당인구 범위	7,000 - 28,000 (시중심부는 3,300)	70 - 13,800	-	13,819 - 85,913
참여기관	자본예산 개선위원회	예산자문위원회	시단위 근린의회	의회
경계설정	자율적 조정/ 경계중복 불허	자율적 조정/ 경계중복 허용	자율적 조정/ 경계중복 불허	자율적 조정/ 경계중복 불허
주요사업	조기경보시스템, 지역발전계획, 도시계획과정지원, 커뮤니티 센터	근린육구분석과정, 범죄예방사업, 토지이용 및 종합지역계획, Self-help 보조금	Matching fund 프로그램, 지역서비스센터, 훈련프로그램, 사적보존프로그램	조기경보시스템

자료: 한상일. (2003). "미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의." □□한국행정학보□□, 37(3). 한국행정학회.

먼저 참여의 폭을 기준으로 보면 공동체주의적 도시들의 근린의회 당 주민수가 자유주의형의 도시보다 현저하게 작다. 그리고 범위에서 나타나는 편차도 작은 편이다. 참여의 깊이를 기준으로 볼 때 세인트폴과 포틀랜드 등 공동체주의적 도시는 근린의회의 참여를 위한 시정부 차원의 기구가 존재하고 그 기구가 각 부서차원으로 분화된다.

세인트폴의 근린의회는 지역의회 (District Council)라고 불리는데 각 의회의 경계선은 자율적으로 협의 하에 결정하되 절대로 중복된 지역이 발생해서는 안 된다. 지역의회가 갖는 가장 두드러진 기능은 자본예산 개선위원회 (Capital Budget Improvement Committee)의 운영이다. 자본예산 개선위원회의 역할은 향후 2년 이내에 시정부가 지출할 예산에 대한 결정을 내리는 일이다. 모두 18명의 위원으로 구성되는데 그중 17명은 각 지역의회의 대표자이며 나머지 1명만 시장이 임명하여 의회가 승인한다. 이 위원회는 지역별 시설관리, 도로 및 기타 서비스, 주거개발, 경제개발 등의 17개의 태스크포스로 나뉘게 된다. 각 태스크포스는 자금의 향후지출방향을 논의할 뿐만 아니라 행정부서에서 제출한 예산안을 평가하고 적절한 예산의 액수를 결정한다. 이렇게

결정된 예산은 전체 위원회에서 최종 조정되어 시장과 시의회로 송부된다. 이와 같이 세인트폴의 지역의회는 예산의 지출에 대한 전략적 계획을 수립하고 그에 따른 지출 액수와 방식을 결정할 수 있는 예산에 관한 의사결정권을 갖는다는 점에서 적극적 참여모형에 속한다.

### (3) 근린의회의 태동과정

근린의회가 태동하는 과정을 위의 네 가지 유형별로 살펴보고 어떠한 요소가 차이를 가져오는지를 탐색하기로 한다. 먼저 정치적 사회적 환경을 검토하며 초기에 주요 행위자의 선호도가 어떻게 변화해 나가는지를 검토한다.

#### 가. 적극형 참여모형: 세인트폴

근린참여제도의 도입을 주도한 시장 Lawrence Cohen도 효과적인 시민참여제도의 도입을 공약으로 내걸었고 그 공약실천을 위하여 “시민참여 위원회”(Committee on Citizen Participation)를 1972년 6월에 결성했으나 효과적인 성과는 없었다. 1975년 주민참여제도를 설계하기 위한 포럼이 결성되고 주민참여제도에 관한 제안서를 시 의회에 접수시킨다. 그 제안서는 17개의 지역으로 구성되고 시민들을 위한 “조기 경보 시스템”(early warning communication system) 등의 내용을 포함하고 있었다. 그러나 포럼과 시의회 간의 의견대립으로 그 안은 즉시 채택되지 않는다. 주된 견해 차이는 첫째 시의회 이외의 또 다른 시 단위의 의회 구조를 창설하는 점, 둘째 도시 계획과 개발 문제에 있어서 시 의회가 아닌 지역 의회 (district council)가 공식적인 권력을 갖는다는 점의 두 가지다.

요약하면 강한 시장을 중심으로 시정을 운영하던 세인트폴에서 근린의회의 도입을 주도한 인물은 시장이었다. 시 의회는 비교적 소극적이었으나 시장과 공동체조직의 적극적인 압력으로 인하여 최종적으로 계획안을 승인하게 된다. 이 과정에서 근린의회 제도의 도입에 대한 현실적인 가능성을 제시해준 요인은 연방정부의 지속적인 지원프로그램 개발 및 그 프로그램을 활용하고자하는 시민사회의 관심이었다.

#### 나. 적극적 협의형 참여제도: 포틀랜드

단위 근린의회 설립과정을 지역공동체조직이 주도하면서 참여의 기준과 절차가 신

축적으로 설계되었는데 그 대표적인 예가 지역 경계가 겹치는 것을 허용한다는 점이다. 그리고 근린의회들의 참여의 통로가 되는 시 단위의 기획조직보다 자문위원회의 활동이 공동체 조직의 활발한 활동을 통하여 활성화되었다는 점이 특색 있는 점이다.

#### 다. 소극적 협의형 참여제도: 시애틀

근린의회가 활성화된 계기가 독특하여 주정부의 환경보전을 위한 프로그램이 도입과 함께 진행된다. 참여제도를 형성한 주된 행위자는 강한 시장과 공동체 조직이었고 시의회는 다른 도시와 마찬가지로 주도권을 시장에게 넘겨준 채로 승인절차를 처리해주는 역할로 국한된다. 참여의 주된 원인은 님비주의라는 뜻하지 않은 사건과 가치관이었지만 참여과정이 확대 재생산되는 과정에서 저소득 지역에 대한 개발 프로그램도 개발되고 매칭펀드 사업이 개발되어 각 지역의회가 시정에 대한 참여보다는 자조적(self-help)노력에 의한 공동체 개발에 매진한다.

#### 라. 정보제공형 참여제도: 로스앤젤레스

로스앤젤레스의 근린참여제도는 그 설계과정에서 시애틀의 제도를 참고한 것으로 알려지고 있다. 그리고 의도하지 않은 사건과 함께 근린 참여제도가 설계되었다는 점이 공통된 요소이다. 그러나 로스앤젤레스의 추상적인 계획안과 자유주의적 사고를 가진 시장과 조례개정위원회의 입안으로 시정부의 정보를 적극적으로 지역주민들에게 전달하고 근린의회 단위의 자발적 사업을 강조한다.

### 3) 남아공의 민중예산

#### (1) 민중예산이란?

민중예산은 ‘남아공노동조합회의’(Congress of South African Trade Unions, COSATU)와 ‘남아공 교회협의회’(South African Council of Churches, SACC), ‘남아공 비정부기구 연합’(South African NGO Coalition, SANGOCO)이 ‘전국 노동·경제 발전 연구소’(National Labour and Economic Development Institute, NALEDI)의 기술적 도움을 받아 공동으로 마련한 것이다.

민중예산은 1996년 GEAR(The Growth, Employment and Redistribution, ‘성장과 고용

및 재분배)의 도입 이후로 공공 지출에 대한 대폭적인 삭감에 대한 대응으로 생겨났다. 이러한 예산 삭감 때문에 민주주의로 이행한 뒤 몇 해 동안에 이루었던 성과들이 수포로 돌아가기도 하였다. 1997년 COSATU, SACC, SANGOCO이 소집한 ‘빈곤에 대한 성토’ 청문회가 이런 예산 삭감이 민중의 삶에 미치는 영향을 공개하는 데 도움을 주기도 했다.

민중예산은 “대안은 없다”(There Is NO Alternative, TINA)는 이데올로기가 근본적으로 잘못됐음을 보여 주려는 사상이 담겨있다고 할 수 있다. 이와 동시에 민중예산은 예산 작성 과정에 대한 시민사회의 영향력을 확대하고 헌법에서 보장한 국회의 예산 조정 권리를 보완하는 한 과정이기도 하다. 민중예산은 빈곤을 줄이고, 경제 발전을 지원하며, 인종, 성, 계급별 평등을 크게 개선하는 재정 전략들을 정의하고 있다. 그 방안은 다음과 같다.

첫째, 특히 공공 서비스와 사회적 지출을 회복하고 확대함으로써 기초 생활수요의 충족.

둘째, 경제 성장 과정에서 근사한 일자리 유지 및 창출.

셋째, 민중의 대다수가 자산을 이용할 수 있고 기술을 습득할 수 있는 기회 제공  
넷째, 민주적이고 참여적인 지배구조의 증진.

다섯째, 남아프리카 지역 전체에서 환경 보호와 개발 지속.

## (2) 민중예산의 목적

민중예산의 목적은 무엇보다도 정부의 재원 활용 방법에 관한 광범한 논의와 참여를 자극함에 있다고 한다. 민중예산은 이런 목적을 위해 깊이 있는 조사연구에 바탕을 둔 재정적 구조를 매년 작성하고 있다. 이 구조는 정부가 사회경제적 발전을 추구할 때 직면하는 주된 과제들을 제시하고 재정적 함의를 평가한다.

민중예산은 국가 예산에 대해 항목별 대안을 제시하지는 않는다. 이러한 움직임은 정부의 역할을 대신하는 것이 아니라 재정 정책과 지출 패턴에서의 전략적 변화가 빈곤을 제거하고 지속 가능한 경제 발전을 이룰 수 있다는 점을 보여 주는데 노력한다고 한다.

그들의 재정 구조는 다음과 같은 활동을 통해 마련되었다.

- 시민사회단체들과 함께 마련한 예산 공청회



- COSATU와 SACC, SANGOCO 내외의 다양한 조직 및 기구와의 협의
- 부분적으로는 NALEDI와 EPRI의 재정 및 경제 문제들에 대한 조사 연구

향후 예산에 대한 연구를 토지 개혁, HIV/AIDS, 무료 기초 서비스와 기술 훈련 등에 대한 조항들을 집중적으로 한다는 계획 하에 있다. 또 다양한 방식으로 정부 지출을 개선시킬 뿐 아니라 과소 지출, 국가 소유 자산의 구조조정, 공공부문과 사부문의 협력, 취득 자산에 대한 심도 깊은 분석을 포함하고 있다. 민중예산은 예산 문제에 대해 광범한 사람들이 참여할 수 있고, 또한 재무부, 내각, 국회 그리고 남아공 대중에 관여하기 위해 교육 자료와 캠페인을 개발하고 있다.

## 2. 국내 사례

여기서는 주민참여예산제 도입을 시도한 국내의 사례로서 광주광역시와 울산광역시를 고찰하고 대구광역시의 적용 가능성 및 시사점을 도출하고자 한다.

### 1) 광주광역시 복구

참여예산제의 국내 사례를 보면, 인천광역시가 1999년부터 예산편성 전에 공청회를 개최하여 분야별 시민단체의 의견을 반영하였고, 예산정책 토론회와 시민예산설명회를 개최하거나 사전심사제 등을 통하여 주민의견을 수렴하고 있는데, 이와 유사하게 경기도 부천시, 전남 나주시, 전북 익산시도 예산정책토론회를 개최하고, 각계 전문가를 초청하여 분야별 토론 후 주민의견을 수렴하고 있다. 서울시 강남구는 인터넷을 통해 1억원 이상 주요예산에 대해 다양한 시민들의 의견을 수렴해왔으며, 경상남도의 경우 2003년 예산편성 때부터 시민단체, 의회, 환경수자원위원회 등 공동으로 환경포럼을 구성하여 의견을 수렴하였다.

또한 전남 나주시는 2003년 편성했던 예산총액과 편성 분야, 비율 등을 참고자료로 제시하고 시민들에게 중점 투자분야와 축소분야 등을 제시하도록 하였다. 한편 서울시와 군산시 등에서는 민주노동당에서 2002년에 서울특별시예산참여서울시민위원회 설치및운영에관한조례(안)과 군산시예산참여군산시민위원회설치및운영에관한조례(안)을 제기한 바 있으며, 조례제정 운동의 일환으로 서울시 예산감시네트워킹에서 조례안을 제시한 바 있다.

광주시 복구의 사례는 포르투 알레그레의 참여예산제를 한국적 현실에 맞게 개선하여 적용한 거의 최초의 시도라고 할 수 있다.

광주시 복구의 주민참여예산제는 대주민 홍보로 주민참여를 확대하고 예산안의 투명한 공개를 통해 민·시민단체·관 간의 네트워크를 구축하며, 주민의견 수렴과 예산 설명회 개최 등으로 주민참여형 예산편성제도를 정착시켜, 예산편성의 한계성을 극복하고 주민과 함께하는 재정운용방식으로 전환하려는 목적하에 추진되었다. 구정 살림살이를 주민이 직접 할 수 있는 방법을 모색하는 것이 주민참여의 가장 좋은 수단이라고 파악하였고, 주민들의 심의과정에서 재정민주주의가 확보될 수 있다는 것이다.

2003년 8월 27일 참여예산제에 대한 공청회를 개최한 이후 9월에 주민참여예산제 연구회를 구성하고 구청 내부적으로는 주민참여예산제 프로젝트팀(실무팀)을 구성 운영하고 있으며, 주민참여예산시민위원회를 구성하여 활동하고 있다. 그리고 주민참여예산제의 도입 필요성과 절차, 추진전략 등을 주제로 공무원 대상의 ‘마인드 전환 교육’을 실시하는 한편, 2차례에 걸쳐 주민참여 예산학교를 운영하고, 주민을 대상으로 예산설명회를 개최하였다.

<표3-3> 광주시 복구의 주민참여예산제 추진일정

2003. 8. 27	주민참여예산제 공청회 개최
9. 4	공무원 마인드 전환 교육
9. 17	제1차 주민참여 예산학교 운영(주민자치위원 등 대상)
9. 18	주민참여예산제 연구회 구성 운영
9. 20	주민참여예산제 프로젝트팀(실무팀) 구성 운영
9-10	예산안 요구서 공개
10. 6	주민참여예산 시민위원회 구성
10. 14-5	제2차 주민참여 예산학교 운영(주민참여예산 시민위원 대상)
11	초구의회와 협의, 주민 예산설명회 개최
11	초예산안 홈페이지 공개
11. 12	의견수렴결과 예산안 조정 및 반영(지방재정계획심의위원회 활용)
11. 21	예산안 확정 및 구의회 제출
12	주민의견분석 평가 및 환류대책
2004. 4.	주민참여예산조례 제정

자료: 광주시 복구 주민참여예산제 세부추진계획(2003)

한편 포르투 알레그레에서는 참여예산제가 법제화되지는 않고 관행에 의해 이루어져왔으나, 광주시 북구의 경우에는 2004년 초에 주민참여예산조례를 제정했다. 주민참여예산제가 그 아이디어의 일부를 예산편성에 도입하는 것만으로는 한계가 있기 때문에 이를 법적으로 제도화한 것이다.

## 2) 울산광역시 동구

### (1) 주민참여 기구 구성 및 운영

울산광역시 지역주민들은 주민참여기구인 “울산광역시동구 주민참여예산시민위원회”를 통하여 예산편성에 참여하게 되는데, 주민참여 방식으로는 예산편성 전 주민의견수렴을 위하여 동별로 실시하는 지역회의와 시민위원회 1차 분과위원회를 개최한다. 또한, 수렴된 의견을 반영하여 작성한 예산 요구서 심의 및 사업 우선순위 결정을 위한 2차 분과위원회, 분과위원회에서 결정한 사업우선순위를 바탕으로 세입규모에 맞게 예산(안)의 조정·의결을 위한 협의회, 협의회에서 조정·의결된 내용을 설명하기 위한 3차분과위원회를 거쳐 시민위원회 총회에서 최종 의결함으로써 예산편성의 참여가 마무리된다. 이때 총회에서 부결되는 경우 협의회에서 재심의 과정을 거치며 2차 총회 시에도 부결되는 경우 협의회 재결 후 구청장 직권으로 구의회에 상정토록 되어있다. 여기서 협의회 구성인원을 보면 총 13명 중 공무원 5명과 시민위원회 8명으로 구성되어 있다. 즉, 시민위원회 위원이 과반수를 차지하고 있어 구민의 의견을 최대한 반영할 수 있도록 기구를 구성하고 있다는데 시사점이 있다고 할 수 있다.

### (2) 주민참여형태 결정 및 도입 준비 추진 상황

주민참여형예산제도를 도입하고 있는 자치단체와 제도 시행을 요구하고 있는 시민단체 및 대학교수 등을 출장 방문하여 자료 수집한 결과, 광주광역시 북구청의 경우는 구민들이 예산편성에 직접 참여 할 수 있는 제도적 장치(시민위원회 형태의 주민참여)를 마련하여 추진하고 있었으며, 전남 나주의 경우는 “인터넷을 이용한 설문조사” 형태의 주민참여로 주요사업에 대한 시민들의 의견 수렴을 하고 있었고, 인천광역시와 경기도 부천시 등의 경우는 예산편성 시 “정책토론회” 개최 후 결과를 예산편성 시 반영하는 행태로 주민참여예산제도가 도입되어 예산편성에 반영하고 있었다.

이러한 3종류의 형태가 우리나라에서 이루어지고 있는 주민참여예산제도의 전형으

로 볼 수 있었으나 이는 아직 주민의 의견 수렴 단계를 벗어나지 못하는 것으로 진정한 의미의 주민참여예산제도라고 보기에는 미흡한 수준이다. 또한, 주민참여예산제도 추진에 관심이 있는 학계와 시민단체를 방문한 결과 학계 관계자 중 브라질 포르투알레그레 시의 참여예산제 운영 모형을 모델로 제시한 경우가 있는 반면, 현재 우리나라 여건상 시민위원회 형태를 적용하기에는 어려울 것으로 보고, 현 예산관련 시스템 하에서의 주민참여 확대(각종 위원회에 시민대표 50%이상 참여)쪽으로 추진함이 바람직할 것으로 보고 있었지만, 울산시 동구는 지역적 특수성을 가지고 있고, 기관장의 의지가 강하므로 브라질 모델을 참고하여 시 실정에 맞는 새로운 모델 개발의 필요성에 대한 의견도 있었다. 시민단체의 경우는 예산참여형태를 시민위원회와 정책토론회의 두 가지 형태로 나누고 지역실정에 맞도록 적용할 것을 권하기도 하였다

‘04. 1. 9 구의회 의원 2명, 대학 교수 2명, 시민단체 대표 3명, 주민 2명, 공무원 3명 등으로 주민참여예산연구회를 구성하여 제도 시행에 따른 학계의 자문과 구의회의 협조, 시민단체의 참여 등 유관기관 단체와의 협조체제를 공고히 하고, 주민참여예산제도 추진을 위한 자문기구로서의 활동을 시작하여 조례 및 규칙제정, 주민참여예산제 추진계획, 시민위원회운영계획 등 동구가 추진할 주민참여 형태를 시민위원회 형태로 결정하고 본격적으로 추진하게 된다.

### (3) 주민교육 및 주민참여예산제도 도입 공포

지역주민에 대한 주민참여예산 참여분위기 유도 및 예산에 대한 기본 지식 교육을 위하여 동구 예산담당과 외부 강사를 초빙하여 ‘04. 3. 4~3. 17 사이, 1일 2시간 씩 10개 동 연 인원 747명에 대한 순회교육을 실시하는 한편, 통장정례회 시 기회교육, 일간지 보도자료 제공, 기업체 노조 시민단체 방문 홍보, 팸플릿 및 전단지 제작 배부, 주민 자치소식지 게재, 반상회 자료제공, 대단위 아파트 게시판이용 홍보자료 부착 등 지속적인 홍보 과정을 거쳐 ‘04. 4. 23일 구의원 시민직능단체대표 주민 등 153명을 대상으로 동구 주민참여예산제도 도입을 공포하게 된다.

### (4) 주민참여예산시민위원회 구성

주민참여예산제도 추진에 따른 예산편성과정의 주민 참여기구로서 시민위원회 구성을 위하여 추천 50명, 공개모집 50명 등 총 100명의 시민위원을 모집기로 하고, 일

간지 홍보와 기업체 및 대학 홈페이지 게시, 기업체 및 기업체 노동조합 방문 협조, 시민단체 방문 협조, 홍보전단 및 팸플릿 제작배부, 현수막 부착, 주민자치소식지 게재, 아파트 게시판 홍보, 반상회 자료제공, 동 순회 교육, 구청 도입설명회 등 다양한 주민 홍보활동을 실시한 결과 당초 주민참여 저조에 대한 우려와는 달리 167명이 신청서를 접수하여 이중 100명을 위촉대상자로 선발한 후 예산학교를 수료한 82명을 위원으로 위촉하였다. 이 역시 홍보의 중요성을 강조하는 대목이기도 하다.

(5) 주민참여예산조례 및 시행규칙 제정

주민참여예산제도 추진에 대한 법적 근거 마련과 의회의 원활한 협조를 위하여 '04. 6. 10, 조례 제291호 “울산광역시동구주민참여예산제운영조례”를, '04. 9. 9 규칙 제199호 “울산광역시동구주민참여예산제운영조례시행규칙”을 제정 공포하였다.

## 제4장

# 주민참여예산제도의 도입 및 발전방안

여기서는 제3장에서 분석한 국내외 사례를 중심으로 2007년 도입을 목표로 하고 있는 대구시의 주민참여예산제도 도입 모델과 향후 활용 방안에 대하여 제시하고자 한다.

### 1. 대구시 주민참여예산제도 도입의 기본원칙과 모형

#### 1) 주민참여예산제도 설계의 기본원칙

주민참여예산제도의 성공적 정착을 위해서는 첫째, 특정 계층 및 집단의 독점을 어떻게 막느냐, 둘째, 지역이기주의를 어떻게 방지하고 공통의 선을 어떻게 확보하느냐, 셋째, 대중이기주의를 어떻게 방지하느냐, 넷째, 예산지출의 효율성과 예산결정의 경제적 합리성을 어떻게 확보하느냐 등의 4 가지 문제를 해결해야 하는 것으로 지적되고 있다(나중식, 2004;곽채기,2005).

이러한 논의들에 비추어 볼 때 주민참여예산제도는 다음과 같은 기본원칙에 따라 제도를 설계하고, 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 모든 시민에게 참여할 권리를 부여한다.

둘째, 주민참여절차와 제도는 지방자치단체와 주민(대표)의 공동노력을 통해 설계 하되, 그 운영과정에서는 주민대표기구(예: 예산참여시민위원회)에게 주도적이고 자율적인 역할을 부여한다.

셋째, 예산편성과정에서의 의사결정기준은 민주성(지역주민들의 선호와 우선순위)과 전문성(경제적 효율성, 사회적 형평성)을 적절히 조합한다.

넷째, 시민참여과정은 모두 공개하는 것을 원칙으로 한다.

#### 2) 주민참여예산의 적용 대상과 범위 설정

주민참여예산제도를 설계함에 있어 핵심적인 과제 중의 하나는 주민참여를 어느 단

계에서, 그리고 어느 정도의 범위까지 허용할 것인가의 문제이다. 주민참여의 대상과 범위를 어떻게 설계하느냐에 따라 주민참여예산제도 도입과 운영의 성과가 달라진다.

#### (1) 지방자치단체 예산회계의 종류와 주민참여예산제도의 적용 대상

지방자치단체의 재정 활동은 일반회계와 특별회계(공기업특별회계, 기타특별회계)로 구성되는 예산과 세입·세출예산외로 설치하여 운영하는 기금을 통해 수행된다. 이 중 일반회계와 특별회계 예산은 지방자치단체의 집행부가 예산안을 편성하고 이를 지방의회가 심의·의결하고 있다. 그러나 기금의 경우에는 지방의회가 그 설치와 운용에 대한 의결기능을 담당하고 있기는 하지만, 자치단체장이 편성한 기금운용계획서를 보고하는 데 그치고 있으며 예산처럼 이를 심의·의결하는 권한은 부여받지 못하고 있다.

주민참여예산제도가 도입될 경우 주민참여를 통한 예산편성 절차를 적용하는 대상은 원칙적으로 예산과 기금 모두가 해당된다고 할 수 있다. 그러나 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 단계적으로 도입 대상을 확대하는 것이 바람직하며, 이 경우 일차적으로 일반회계와 기금을 주민참여 적용대상으로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 일반회계는 지방자치단체의 가장 기본적이고 핵심적인 재정 활동을 계리하는 회계이고, 기금은 자치단체장에게 예산편성권과 예산확정권이 함께 부여되고 있어 지방의회의 통제가 효과적으로 이루어지고 있지 않기 때문이다.<sup>10)</sup> 특히, 기금 운영시스템이 현재와 같이 유지될 경우 자치단체장의 결심여하에 따라서는 주민참여예산제도의 취지를 가장 효과적으로 살릴 수 있는 대상이 기금이라고 할 수도 있다.

#### (2) 예산편성절차에 따른 예산의 종류와 주민참여예산제도의 적용 범위

지방자치단체의 예산은 예산편성절차에 따라 본예산, 수정예산, 추가경정예산으로 구분된다. 주민참여예산제도 설계과정에서는 예산편성절차에 따른 예산의 종류 중에서 주민참여의 범위를 어디까지 설정할 것인가를 결정하는 것도 필요하다.

---

10) 지방자치단체의 기금에 대해서도 중앙정부의 기금과 마찬가지로 기금운영계획서를 지방의회가 심의·의결할 수 있는 권한을 부여하는 것이 필요하다. 또한 기금운영심의위원회의 구성에 있어 시민의 참여를 확대하는 것이 필요하다. 현재 국회에 계류 중인 ‘지방자치단체기금관리기본법안’이 통과될 경우, 앞으로 기금운영계획안과 기금결산은 지방의회의 의결을 받아야 한다.

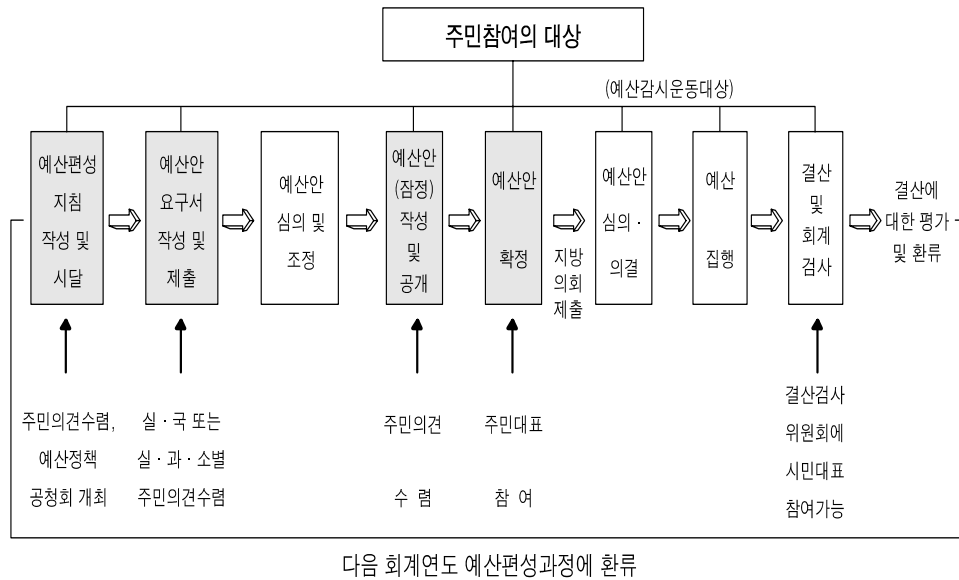
예산편성절차에 따른 주민참여예산제도의 적용 범위는 본예산만 운영하는 방안, 본예산+추경예산까지 운영하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 그런데, 추경예산을 주민참여예산 적용 대상으로 설정할 경우 예산순기의 제약으로 인해 주민의견을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 충분하지 않다. 또한 추경예산의 경우에는 재원의 한계로 인해 의견수렴이 이루어진 사업을 당해연도 예산에 반영하는 것이 용이하지 않을 수 있다. 이처럼 추경예산의 경우에는 주민의견수렴이 효과적으로 이루어지기 어렵고, 가용재원의 제약으로 수렴된 의견을 예산편성에 제대로 반영하지 못함으로써 주민참여예산제도 운영의 의미가 퇴색하고, 행정 불신을 초래할 가능성이 있다. 따라서 일단 본예산만을 대상으로 주민참여예산제를 도입하고, 단계적으로 추경예산까지로 확대해 나가는 것이 적절할 것으로 판단된다.

### (3) 예산과정과 주민참여예산제도의 적용 범위

지방자치단체의 예산은 중기재정계획수립→투자심사→예산편성→예산집행→집행결산→재정분석→재정환류 등과 같은 과정을 일정한 예산순기에 따라 순차적·반복적으로 거치면서 운영된다.

참여예산제도는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 즉, 광의의 참여예산제도는 예산 전 과정에의 주민참여를 의미하지만, 협의의 참여예산제도는 편성단계에서 주민참여를 의미한다(윤영진, 2003; 곽채기, 2005). 그러나 예산편성단계에서의 주민참여를 제도화하더라도, 일련의 예산편성절차의 흐름 속에서 어디서부터 어디까지를 주민참여의 범위로 설정할 것인가는 여전히 제도 설계의 대상으로 남게 된다. 예산편성을 위한 계획수립 단계에서 이루어지는 중기재정계획수립, 재정투융자심사, 예산편성지침작성 등이 실질적으로 예산편성에 그대로 연계되고 있기 때문이다. 따라서 주민참여의 기본취지를 충분히 살리기 위해서는 예산편성과정에서 주민참여의 범위는 <그림 4-1>과 같이 예산편성지침 작성 단계, 각 실·국별(광역자치단체) 또는 실·과·소별(기초자치단체)로 예산안 요구서 작성 단계, 잠정 예산편성안 작성 및 공개 단계, 그리고 예산안 확정 단계 등으로 설정해 볼 수 있다. 다만, 예산순기로 인한 시간적 제약조건을 감안할 때, 주민참여의 핵심적인 대상은 예산편성안 작성 이후의 단계가 주민참여의 핵심적인 대상이라고 할 수 있다.





<그림 4-1> 예산과정과 주민참여의 대상

자료: 광채기(2005), 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 제10권제1호.

첫째, 예산편성지침 작성과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하여 주민들의 우선순위에 부합하는 예산안 편성을 유도하는 것이 필요하다. 만일 앞으로 지방자치단체 예산편성기본지침이 폐지될 경우<sup>11)</sup>, 각 자치단체별로 독자적·자율적으로 예산편성지침을 작성하여야 하기 때문에, 이 단계에서의 주민참여의 필요성은 더욱 높아지게 된다.

둘째, 각 실국별 또는 실·과·소별 예산안 요구서 제출과정에서 각 단위부서별로 관련분야별 이해관계 주민들의 참여 기회를 제공하는 것이 필요하다.

셋째, 잠정적으로 예산편성 안을 작성한 다음에 이를 공개하고, 주민의견을 수렴하여 반영하는 것이 필요하다.

넷째, 예산안 확정과정, 즉 수렴 또는 개진된 주민들의 수요와 요구의 수용여부에 관한 의사결정과정에서 주민참여가 허용되느냐 여부는 주민참여예산제도를 자문·협의형

11) 현재 국회에 계류 중인 '지방재정법개정법률안'에 의하면 앞으로 행정자치부장관은 지방자치단체예산편성지침의 시달제도를 폐지하되, 지방재정제도의 개요 등 지방자치단체의 재정운영에 필요한 정보로 구성된 회계연도별 지방자치단체 재정운영업무편람을 작성하여 자치단체에 보급하고, 지방자치단체예산편성에 관련된 최소한의 기준만 행정자치부령으로 정하도록 할 계획이다.

참여제도로 설계하느냐, 아니면 적극적 참여제도로 설계하느냐에 따라 결정된다고 할 수 있다.

#### (4) 권한부여 또는 권한이양(empowerment)의 범위 설정

예산편성에 대한 주민참여의 질과 깊이를 결정짓는 핵심적인 요소는 주민들에게 예산편성권의 권한이양을 어느 정도 수준으로 하느냐 하는 것이다. 이 문제는 주민참여 예산제도의 이념적 토대를 자유주의와 공동체주의 중 어느 것으로 선택하느냐에 따라 달라진다. 우선, 자유주의 이념에 따라 주민참여예산제도를 설계하게 될 경우 주민참여에 따른 비용을 고려하여 예산편성에 대한 권한부여의 수준은 단순한 자문·협의 또는 예산안 제안 수준에 머무르게 될 것이다. 그러나 공동체주의 이념에 바탕을 두고 주민참여예산제도를 설계할 경우에는 지방자치단체의 집행부와 주민(주민참여대표)이 예산편성에 대해 공동의사결정을 하거나 일정 영역 또는 범위에 대해서는 주민들이 자율적으로 예산편성과 예산배분의 우선순위를 결정할 수 있는 권한을 부여하게 될 것이다.

결국 주민참여예산제도의 설계에 있어서 주민들에게 예산편성에 관한 권한이양을 어느 정도 하느냐의 문제는 지방자치단체와 시민의 관계를 어떻게 설정하느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 이와 관련하여 지역주민들의 일상생활과 밀접하게 관련된 영역과 지역공동체 전반에 관한 문제로 구분하여 주민참여 범위(권한부여 대상)를 설계하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

#### (5) 주민참여 주체의 구분 및 조직화

예산편성과정에 참여하는 주체는 일반 개인(시민), 시민사회단체, 전문가 등으로 구분해 볼 수 있다. 이 때 지방의회 의원의 참여 허용 여부가 변수이다. 주민참여예산제도 운영에 대한 지방의회의 원활한 협조를 확보하기 위해서는 지방의원의 참여를 유도하는 것이 필요하나, 편성권과 심의·의결권을 구분하여 집행부와 의회에 각각 배분하고, 견제와 균형이 지방자치단체의 운영원리라는 관점에서는 지방의원들의 참여를 허용하는 것이 한계가 있다. 따라서 주민직접참여의 취지를 고려할 때, 지방의회 의원보다는 일반시민들의 참여 활성화에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다. 또한 지방의원들의 참여를 허용하더라도, 주민들의 의사 결정 과정에서는 지방의원들에게 의결

권을 부여하지 않아야 한다.

예산편성과정에 참여하는 주민들을 중심으로 위원회를 구성할 경우, 참여 주민들을 지역권역별(동별) 대표와 부문별(의제별) 대표로 구분하여 구성하는 것이 필요하다. 권역별(동별) 대표는 지역별 인구의 비례원칙에 의해 구성하고, 부문별(의제별) 대표는 전문성의 원칙(전문가)과 지방행정기능별 의제를 기준으로 참여그룹을 선정하는 것이 필요하다. 권역별 대표는 원칙으로 주민들의 직접 선거를 통해 선임하는 것이 바람직하다.<sup>12)</sup>

이러한 원칙에 따라 지역대표와 기능별·직능별 대표 등 주민참여예산제도 운영에 직접 참여하는 시민대표들을 선정하여 ‘예산참여시민위원회’를 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 위원회의 위원 수는 시민참여의 대표성과 위원회 운영의 효율성을 고려하여 적정수로 설정하고, 위원의 임기는 2년으로 하되 연임을 허용하는 것도 가능할 것이다.

예산참여시민위원회는 기본적으로 주민의견을 수렴하고 집약하는 활동, 예산안에 대한 홍보 및 교육, 예산정책토론회 개최 및 진행 등의 역할을 담당하는 것이 바람직하다.

## 2. 대구시 주민참여예산제도의 도입방안

현재 대구시는 2005년부터 주민참여예산제도 도입을 검토하고 있으며 그 일환으로 재정토론회를 개최하였으나 그 추진실적에 대한 의견이 분분하며 보완점 등에 대한 논의가 진행 중에 있다. 따라서 본 소절에서는 행정자치부의 권고와 지방재정법 제39조의 규정을 근거로 하여 다음의 연구과정을 통해 대구시에 가장 적절한 주민참여예산제도 모형을 도출하고자 한다.

---

12) 단기적으로는 주민자치센터의 주민자치위원들을 중심으로 주민참여의 활성화를 도모해 나가는 방안도 검토해 볼 수 있다. 이 경우 주민자치위원회를 위촉제에 의해 구성해서는 안 되고, 주민들이 선출하여 명실상부한 주민의 대표가 되도록 해야 한다. 또한 장기적으로 주민자치센터를 주민자치조직으로 개편하고, 주민참여예산제도 운영을 위한 주민총회로 발전시키는 방안을 고려해 볼 수도 있다.

<표 4-2> 주민참여예산제도 모형 도출 5단계

단계	내용	검토사항
1단계	주민참여예산제도 실현가능성 검토	
2단계	주민참여예산제도의 이념적 측면 규정	
3단계	주민참여예산제도의 운영범위 설정	
4단계	주민참여 구성	
5단계	예산안 확정 방안	

1) 대구시 주민참여예산제도의 실현가능성

위 <표4-2>에서 제일 첫 단계인 대구시 주민참여예산제도 도입을 위한 가능성에 대해 고찰하고자 한다. 첫째, 이 제도의 도입 관건은 무엇보다도 주민들의 적극적인 의견 수렴 뿐 아니라 정치조직, 곧 의회와 집행부의 역할 또한 중요하다. 즉시 집행부의 적극적인 정보 공개와 예산안 수정 및 승인 권한을 가지고 있는 시의회가 주민들이 우선순위를 둔 사업의 예산 삭감 등을 실시한다면 이 제도의 실현은 불가능하기 때문이다.

대구시는 현재 ‘시민제안제도’를 운영하여 시민의견 수렴을 통해 관련부서와 협의하여 적극적으로 시민의 의견을 예산에 반영할 수 있도록 하고 있으며, 의회 또한 시민들의 의견을 수렴하여 그 해결방안을 마련하는데 노력하고 있다. 의회의 경우 대구시 ‘주민참여예산시민위원회(가칭)’의 권한문제에 민감하게 반응할 수 있을 것이다. 그러나 의회와의 관계설정에서 의회의 고유 범위인 예산심의권을 침해하지 않는다면 문제될 것이 없다. 이는 주민참여예산제도가 단체장의 예산편성권에 주민들의 의사를 직접 반영하여 재정민주주의를 구현하겠다는데 그 의의가 있기에 예산심의를 대상으로 하지 않기 때문이다.

둘째, 대구시의 재정상황이 고려되어야 한다. 주민참여예산제도는 적절한 재원이 전제되어야 한다. 2005년을 기준으로 전국 재정현황을 분석한 행정자치부의 결과 보고의 지방세와 세외수입의 관리 측면에서는 동종단체에 비해 비교적 양호한 것으로

분석되나 채무관리 계획에 어려움을 겪고 있다. 따라서 이에 대한 현실적인 세수기반의 확충을 위한 구체적인 계획 수립 및 집행이 필요하다면 이러한 고려가 충분히 이루어진 후 주민참여예산제도의 도입도 함께 검토되어야 할 것이다.

셋째, 환경·상황적 요인이 있다. 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되고 있는 브라질의 포르투 알레그레 시에서는 주민들의 교육수준, 성별, 소득수준 등의 상황적 요인들이 주민참여예산제도의 고려사항으로 제기되었는데 우리나라에서는 이와는 달리 유교 문화적 국민기질 및 빠른 생활패턴, 지연과 혈연이 중심이 된 정치문화, 짧은 지방자치제도의 역사가 고려사항으로 제기된다. 하지만 세계적으로 IT기술의 발달과 빠른 정보의 교류 및 공유 등은 보다 많은 대중을 참여시킬 수 있는 가능성을 충분히 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 중앙 정부의 고객중심 및 고객서비스 중심의 행정체제 구축 및 혁신의 의지는 지방정부에게도 확산되고 있으며, 전자정부를 지향하는 한단계 향상된 행정서비스가 실현되면서 주민의 알권리와 참여에 대한 행정 분위기가 어느 때 보다도 주민 중심으로 변화해 가고 있다고 할 수 있다.

이상의 상황들로부터 대구시는 재정상황이 수도권의 광역자치단체보다는 어려운 상황에 있으나 그 외의 도 단위 광역시보다 유리한 재정 상황에 있고 아직 초기 시작 단계인 주민참여예산제도의 정착을 선도할 수 있는 가능성을 열어주고 있다고 할 수 있다.

## 2) 제도의 이념적 측면 검토

이 제도 도입을 위한 이념적 측면을 검토하면 그 핵심은 대의민주주의, 심의민주주의, 거버넌스 등이 있다. 먼저 대의민주주의는 투표를 통해 시민들의 의사를 집합하는 선호 집합적이지자 간접적인 민주주의로 방대한 규모의 영토 내에서 대규모의 이질적인 시민들로 구성된 영토국가에서 국민 지배를 가능하게 하였다. 그러나 대의민주주의는 일반적으로 다수결의 원칙을 따르고 있어 소수의 의견은 무시하는 경향을 보이고 있다. 또한 강한 특수 이익집단이 자신들의 이익을 위해 여론을 조정하거나 주권자인 시민들의 권력을 위임받는 대표가 사익을 위해 자신의 권력을 남용할 수 있다는 한계를 갖고 있다(이세구, 2005).

다음은 심의민주주의는 시민이 직접적으로 심의에 참여하여 평등한 사람들의 자유

로운 공적 변론 또는 좀 더 구체적으로 평등한 시민들의 자유로운 대화, 토론, 심의를 통해 시민들의 의견을 수렴하는 직접민주주의이다. 그러나 심의민주주의는 심의에 참가한 발언자들이 자신의 개인적인 선호를 표출시키거나 자기주장이 강한 사람들의 의견을 약한 사람들의 의견보다는 더 많이 반영시킬 수 있다는 한계를 안고 있다. 또한 심의민주주의는 직접적으로 대화, 토론, 심의를 통해 이루어지기 때문에 거대한 영토를 가진 이질적인 집단보다는 지리적으로 좁은 지역의 소규모의 집단에서 활용하는 것이 좋다.

세 번째, 거버넌스는 세계화, 정보화가 진행되면서 통치나 정부를 대체하는 것으로 등장하여 글로벌 거버넌스, 리저널 거버넌스, 내셔널 거버넌스, 로컬 거버넌스, 사이버 거버넌스로 구분되는데 그 중에서 로컬 거버넌스는 지역의사결정에 시민이 참여하고 그들의 역량을 함양함으로써 주민이 자신들의 지역사회의 미래를 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초한다. 특히 로컬 거버넌스는 심의민주주의의 정치개념인 시민참여를 활용함으로써 대의 민주주의의 한계를 극복하고 지방정부에서의 시민참여를 통한 성숙한 시민문화 조성 및 지역사회 발전에 이바지할 수 있을 것이다.

대구시의 경우 약 252만여 명의 인구가 살고 있는 광역권의 도시로 모든 시민들이 함께 모여 자신들의 의견을 토론, 심의하여 합의점을 찾는 것은 매우 어렵다. 그러나 현재 시민들의 의식수준이 점차적으로 높아짐에 따라 지방자치단체 운영에 대한 관심과 참여욕구 또한 증대되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 기술된 이론 중에서 심의민주주의의 정치개념인 시민참여를 활용함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하고 지방정부에서의 시민참여를 통한 성숙한 시민문화 조성 및 지역사회 발전에 이바지할 수 있는 로컬 거버넌스를 대구시 주민참여예산제도 모형 설계시 고려하게 될 것이다.

### 3) 주민참여예산제도의 범위 설정

#### (1) 주민참여예산의 적용범위

주민참여 범위에 따라 제도운영의 효과가 달라지기 때문에 주민참여의 범위를 어느 단계에서, 어느 정도의 범위까지 허용할 것인가는 주민참여예산제도 모형을 설계할 때 중요한 문제로 작용한다. 주민참여예산의 적용대상과 범위설정은 예산회계의 종류

에 따른 범위설정, 예산편성절차에서 예산 종류에 따른 범위설정, 예산과정에 따른 범위설정으로 구분할 수 있다.

먼저 예산회계의 종류에 따른 주민참여 범위설정을 살펴보면, 지방자치단체의 예산회계는 일반회계 및 특별회계 예산과 기금으로 구성된다. 일반회계와 특별회계 예산은 지방자치단체의 집행부가 예산안을 편성하고 지방의회가 심의 및 의결하는데 반해 기금은 지방의회가 그 설치와 운영에 대한 의결기능을 담당하고 있기는 하지만 예산과는 달리 심의·의결하는 권한이 없다. 주민참여예산제도가 도입될 경우 주민참여를 적용하는 대상은 원칙적으로 일반회계 예산, 특별회계 예산, 기금 모두가 해당된다고 볼 수 있으나 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 단계적으로 범위를 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다음으로 대구시의 예산편성절차에서 예산의 종류에 따른 주민참여 범위설정을 살펴보면, 지방자치단체의 예산은 예산편성절차에 따라 본예산, 수정예산, 추가경정예산으로 구분된다. 여기서 예산의 적용범위는 본예산만 운영하거나 본예산에 더하여 추경예산까지 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

만약 추경예산을 주민참여예산 적용대상으로 설정한다면 예산순기의 제약으로 인해 주민의견을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 충분하지 않고 재원의 한계로 주민들과 의견수렴이 이루어진 사업을 당해연도 예산에 반영하는 것이 어려울 수 있다.

이처럼 추경예산을 주민참여 적용범위로 설정한다면 주민의견수렴이 용이하지 않고 가용재원의 제약으로 수렴된 의견을 예산편성에 제대로 반영하지 못함으로써 주민참여예산제도 운영의 의미가 퇴색될 수 있다는 어려움이 있다. 따라서 본 연구에서는 먼저 본예산만을 대상으로 주민참여예산제도를 도입하고 단계적으로 추경예산까지로 확대해 나가는 방안을 제안하고자 한다.

## (2) 예산편성안 공개 범위

주민참여는 잠정 예산편성안이 작성되어 이를 공개하는 단계에서부터 본격적으로 이루어진다. 따라서 예산편성안의 공개범위를 어떻게 설정하느냐 하는 것은 주민참여의 양과 질을 좌우하는 요소이다. 기본적으로 예산편성안 공개의 범위는 첫째, 예산안 전체, 둘째, 목적재원(투자사업, 국고비보조금 및 시도비보조금, 특별교부금 등)을 제외한 나머지, 셋째, 목적재원, 법정경비를 제외한 나머지 등 세 가지 대안을 상정해 볼

수 있다(이세구,2005).

이들 세 가지 대안에 따른 예산편성 안 공개의 장·단점을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 예산안 전체를 공개하는 방안의 경우 주민의견을 수렴할 수 없는 목적재원에 대해서는 주민들의 인식부족으로 인해 사업추진에 어려움이 예상된다. 또한 주민들이 전체 예산액 중 필수경비 등을 제외한 이용 가능한 예산액이 너무 적어 재정자립도 등에 대한 실망이 클 것으로 예상된다. 그러나 인건비 등 법정경비와 목적재원이 주민의견을 수렴할 수 없는 내용 등을 설명함으로써 신심성 및 거래성 예산집행에 대한 시비는 해소할 수 있을 것이다.

둘째, 인건비 등 법정경비와 목적재원을 제외한 예산안 공개 방안은 순수한 자체사업이 극히 미약하여 오히려 주민들이 받아들이는 입장에서는 예산안을 공개했다는 의미보다는 축소하여 공개한다는 비판여론이 예상된다. 공개하지 않는 목적재원 등으로 인해 예산을 유용하다는 인식을 주민들에게 심어 줄 수 있어 행정 불신이 높아질 것으로 예상된다.

결국 인건비 등 법정경비와 목적재원을 제외한 예산안 공개는 오히려 주민들에게 행정 불신을 초래할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 예산안 전체를 공개하여 재정 투명성 확보 및 주민의 알 권리를 충족시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 특히 광역자치단체 예산편성에 대한 참여를 위해서도 기초자치단체 예산편성 안은 전체를 공개하는 것이 바람직할 것이다.

울산광역시 동구의 경우 '04년도는 주민참여예산제도 도입 첫해로서 제도의 정착과 주민 교육 및 홍보에 역점을 두고 추진하였으며 주민참여 범위를 '당초예산의 일반회계 중 자체사업예산 (총예산의 20%)'에 한정해 두었으나, '05년도에는 주민참여범위를 '특별회계와 경상예산까지 확대' 운영하고 있다. 즉 당초예산 일반회계와 특별회계 전 부분에 걸쳐 참여하되 경상예산은 인건비, 부담금, 출연금, 차입금 이자, 예비비 등 법령의 규정에 의한 경비와 지방의회 관련 경비, 업무추진비, 사회단체보조금, 통·반장 활동 보상금 등 행정자치부훈령 제116호 ('04.7.30) "지방자치단체세입·세출예산편성기준"제8조제1항의 기준경비를 제외한 전 분야에 참여하며, 사업예산은 자체사업예산에 한정하여 참여하고 있다.

따라서 대구시의 경우도 도입 첫 해인 2007년은 일반회계 및 특별회계의 비중을 고



려하여 일부분의 참여를 시범적으로 실시하고 연차적으로 경상경비 및 추가경정예산까지 확대하는 방안을 고려하는 것이 바람직할 것이다.

그 예를 들면 아래와 같다.

- 예산차수 : 당초예산
- 회계구분 : 일반회계 및 특별회계 전체
- 참여범위
  - 경상예산중
    - 인건비(100) : 제외
    - 물건비(200)
      - 일반운영비(201) : 행사지원비(02)
      - 여비(202) : 국외여비(03), 외빈초청여비(04)
    - 이전경비(300)
      - 일반보상금(301) : 사회보장적수혜금(01), 의용소방대지원경비(03), 자율방범대원운영비(04), 민간인해외여비(07), 행사실비보상금(09), 기타보상금(11)
      - 배상금등(305)
      - 민간이전(307) : 민간경상보조(02), 민간행사보조위탁(04)
    - 자본지출(400)
      - 자산취득비(405) : 도서구입비(02)
    - 경상예산중 제외 대상
      - 법령의 규정에 의한 경비 : 인건비, 부담금, 출연금, 차입금 이자, 예비비 등
      - 행정자치부훈령 제116호 ('04.7.30) "지방자치단체세입·세출예산편성기준"제8조제1항의 기준경비 : 지방의회 관련 경비, 업무추진비, 사회단체보조금, 통·반장 활동 보상금 등
    - 사업예산중 : 자체사업예산 전체

### (3) 주민참여의 역할과 참여방법

주민참여예산제도가 운영될 경우, 주민들은 집행부가 잠정적으로 편성한 예산안에 대한 검토와 통제, 그리고 예산편성을 위한 새로운 요구의 투입 역할을 수행하게 될 것이다. 즉, 지역주민들은 집행부가 편성한 예산안을 사전에 검토하여 비효율적이고 불공정한 예산배분을 통제하는 한편, 집행기관(공무원) 중심의 예산편성과정에서는 반영되지 못한 요구들을 결집하여 제시하는 역할을 수행하여야 할 것이다.

이러한 역할을 수행하기 위한 예산편성과정에 대한 주민참여는 직접참여방식과 간접참여방식을 통해 이루어지게 된다. 직접참여방식은 시민, 시민단체, 시민총회, 예산참여시민위원회 등이 제도화된 절차를 통해 예산편성과정에 직접 참여하는 것이고, 간접참여방식은 사이버 인터넷 참여방 개설, 정책제안 건의 등을 통하여 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 방법을 의미한다. 이러한 직·간접적인 주민참여를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 제도적 장치의 도입 또는 활동이 수반되어야 할 것이다.

첫째, 주기적인 재정수요조사를 제도화하는 것이 필요하다. 중기재정계획수립, 재정투융자심사, 예산편성지침작성 등에 주민들의 재정수요를 체계적으로 반영하기 위해서는 주기적(1년 또는 2년 단위)으로 지역주민들의 재정수요를 파악하기 위한 설문조사를 실시하는 것이 필요하다(이원희, 2003).

둘째, 예산참여시민위원회의 주관으로 예산정책에 관한 공청회를 매년 정기적으로 개최하는 것이 필요하다. 예산정책에 관한 공청회는 예산편성지침작성 전과 예산편성안 공개 후에 각각 1회씩 실시하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 각 실·과소별로 예산안 요구서를 기획감사실로 제출하기 전에 이를 공개하여 주민의견을 수렴하고, 예산안 요구서와 주민예산요구 목록을 함께 제출하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이 때 예산안 요구서는 인터넷 홈페이지를 활용하여 공개하고, 확인이 필요한 사항은 현지 출장을 통해 주민의견을 수렴하는 것이 필요하다. 또한 예산참여시민위원회가 구성될 경우에는 예산안 요구서를 위원회가 직접 검토하여 의견을 제시하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 주민 예산설명회를 정기적으로 개최하는 것이 필요하다. 자치단체 간부, 지방의회 의원, 예산참여시민위원회 위원, 전문가 등을 대상으로 당해 연도에 추진 중인 자치단체의 주요시책 소개, 내년도에 추진할 자치단체의 주요시책, 내년도 자치단체 예산편성 방향 및 잠정적인 예산편성 안 등을 설명하는 예산설명회를 개최할 필요가 있다.

다섯째, 자치단체의 홈페이지를 활용하여 주기적이고 상시적인 의견수렴 활동을 전개할 필요가 있다. 우선, 자치단체 홈페이지를 활용하여 주민참여예산제도에 관한 정보를 자세히 제공하여야 한다. 즉, 주민참여예산제 실시 배경 및 목적, 목적재원 및 법정경비 등의 사용목적 설명, 예산안 편성 시 주민의견수렴 대상, 향후 일정 등을 소개

하여야 한다. 또한 자치단체 홈페이지에 가칭 “시정(구청) 살림살이 참여” 코너 및 사이버 예산토론폰방을 설치하여 자치단체 예산에 대한 상시적인 주민의견수렴 활동을 전개할 필요가 있다. 아울러 시정(구청) 살림살이 코너를 통해 재정정보를 알기 쉽게, 그리고 자세하게 공개해야 한다. 즉, 시정(구청) 주요시책 추진사항, 주요투자사업 추진사항, 주민이 알기 쉽게 재편집한 예산안, 결산자료, 재정분석자료 등을 홈페이지에 공개하는 것이 필요하다.

(4) 참여기구의 구성 및 주요 역할

구분	구성원	주요기능
지역회의	해당 구 및 동 주민	◦ 구 및 동 단위 건의 사업 선정 : 10건 이내
분과위원회	각 분과위원회 소속 위원 (분과별 10 - 11명)	◦ 부서별 주요업무계획 및 예산편성요구서 설명 ◦ 예산편성 요구사항 검토 및 토론 후 우선순위 결정
협의회	분과위원장 10명 공무원 13명 (시장, 부시장 2, 국실장 10)	◦ 예산편성 요구사항 총괄 심의 조정
총회	시민위원회 전위원	◦ 전년도 예산결산(안) 설명 ◦ 금년도 주요업무계획 및 예산현황 설명 ◦ 내년도 예산(안) 의결 ◦ 다음연도 활동 방향에 대한 참여자 의견수렴

\* 분과명칭 : 행정지원, 재정, 경제산업, 과학기술, 문화체육관광, 보건복지여성, 환경관련, 도시주택, 교통, 건설방재 등 10개 분과

가. 시민위원회 구성 및 주요 활동사항

□ 총 회

- 구 성 : 전 시민위원으로 구성
- 위 원 장 : 분과위원회 위원장 중 호선 (임기 1년, 단임)  
    ※ 위원장 선출 : 예산학교 2일차 종료 후
- 간 사 : 기획관리실 예산담당관실 예산담당
- 주요내용
  - 2007년도 시민위원회 운영 상황 설명
  - 심의대상 예산편성(안) 의결
  - 다음연도 활동 방향에 대한 참여자 의견수렴 (설문서 작성 등)

□ 분과위원회

- 구 성 : 10개분과

구 분	해당 실·과·소	비고
행정지원분과위원회	기획관리실, 행정관리국의 각 과	
재 정 분 과 위원회	기획관리실, 행정관리국 재정관련 부서	
경제산업분과위원회	경제산업국 각 부서	
과학기술분과위원회	과학기술진흥실 각 부서	
문화체육관광분과위원회	문화체육관광국 각 부서	
보건복지여성분과위원회	보건복지여성국 각 부서	
환경녹지분과위원회	환경녹지국 각 부서	
도시주택분과위원회	도시주택국 각 부서	
교통분과위원회	교통국 각 부서	
건설방재분과위원회	건설방재국 각 부서 및 소방본부	

- 위 원 장 : 분과별 위원 중 호선 (임기 ⇒ 위촉기한까지)
  - ※ 분과위원장 공석 분과 : 예산학교 2일차 종료후 분과위원장 선출
- 간 사 : 분과 해당 실·과·소 선임부서 주무담당
- 주요내용 : 예산편성 참여
  - < 1차회의 > 의견수렴단계(지역회의후)
    - 부서별 차기년도 업무계획 및 현안사항 설명
    - 예산편성을 위한 의견 수렴
  - < 2차회의 > 예산조정심의단계(예산심의자료작성후)
    - 시 주요업무계획 및 예산현황 설명
    - 중기지방재정계획 및 투융자심사, 예산결산 결과 설명
    - 전년도 건의사항 중 장기과제 처리 결과 설명
    - 지역회의·분과위원회·인터넷 등 의견수렴결과 설명
    - 차기년도 부서별 주요업무 및 심의자료 설명
    - 심의 자료 외 새로운 예산편성을 위한 의견수렴
    - 심의 대상 사업 대상지 방문
    - 심의대상 예산편성 검토 및 예산액 조정
      - 자체사업예산은 우선순위 조정
  - < 3차회의 > 예산편성안 의결단계(협의회 후)
    - 협의회에서 조정 결정된 심의대상 예산편성안 설명 및 의견 수렴

□ 지역회의

- 구 성 : 해당구 및 동 주민
- 위 원 장 : 해당구 및 동 주민자치위원회 위원장
- 간 사 : 해당구 및 동 주무
- 주요내용

- 구 및 동단위 업무계획 및 현안사항 설명
- 차기년도 중점투자분야 우선순위 선정
- 차기년도 시 및 지역 단위 건의 사업 선정

※ 지역회의 전 지역 내 예산편성 관련 의견수렴을 위한 각종단체 별 소 규모 회의 개최

□ 협의회

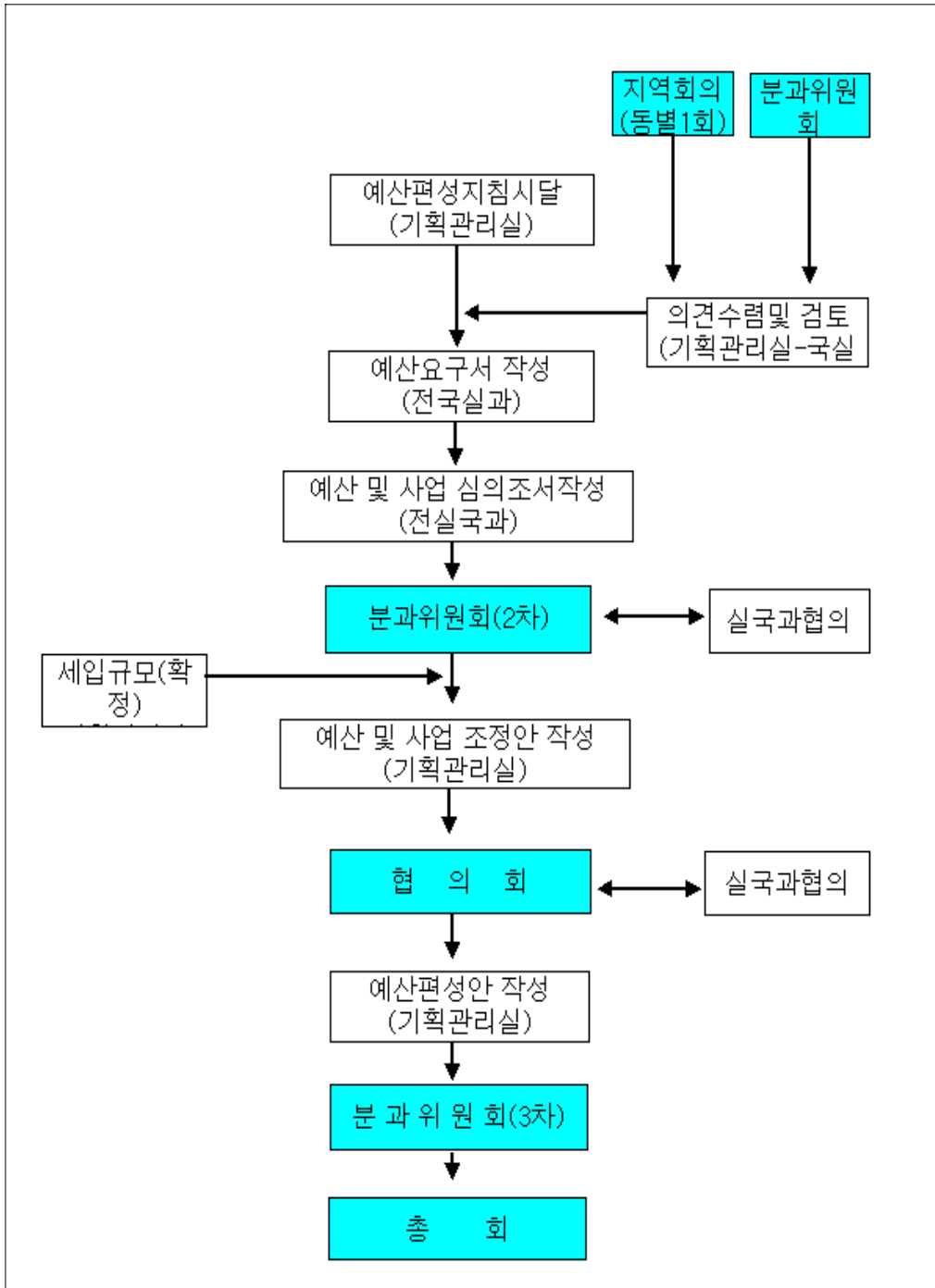
- 구 성(13명)
  - 시 청 : 13명 (시장, 부시장2, 국실장10)
  - 시민대표 : 10명 (분과별 위원장)
- 위 원 장 : 시장
- 간 사 : 기획관리실장
- 주요내용
  - 시 심의대상 예산 총괄 심의 조정

□ 예산학교운영 및 시민위원회 위원 위촉

시민위원회의 원활한 운영을 위해 모집한 시민위원에 대한 예산 관련 교육과정을 이수하도록 한다. 이를 통해 시민위원으로서 기능 및 역할 수행에 차질이 없도록 할 필요가 있다.

- 예산학교운영
  - 시 기 : 매년 4월 중 (3-5일간)
  - 교육대상 : 시민위원회 위원 및 위촉 대상자
  - 교육내용
    - 당해 연도 주민참여예산 운영계획
    - 대구시 예산구조 및 예산과정, 예산편성 참여요령
    - 총회 대표자 선출
- ※ 시민위원 중 예산학교 전체일정 불참자 해촉
  - 임 기 : 잔임 기간

<표4-3>예산참여시민위원회운영체계도



(5). 주민 의견 수렴 및 결과 분석과 예산안 반영과 환류

단 계	회의명	구 성 원	주 요 내 용	비 고
의 건 수 려	지 역 회 의	시 거주 주민 전체	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역회의전 각종 단체별 소규모 회의개최</li> <li>구 및 동 단위 업무설명</li> <li>구 및 동단위 주민 의견 수렴</li> </ul>	구별 1일
	(1차)분과위원회	각 분과위원회 소속 위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>부서별 업무설명</li> <li>분과별 해당 분야 의견 수렴</li> </ul>	1일
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>의견 수렴사항 반영 예산요구서 및 심의자료 작성 (부서별)</li> </ul>			
예 산 의 조 정	(2차)분과위원회	1일차	시민위원회 전위원 < 1 부 > - 1시간 *시단위 업무계획 설명 및 자료공개	1일
		2일차	각 분과위원회 소속 위원 < 2 부 > - 2시간 *부서별 업무계획 설명 *심의자료 설명 *미반영된 사업 추가의견 수렴	
		3 - 4 일차	각 분과위원회 소속 위원 *심의대상 사업 대상지 방문	분과별 1일
		3 - 4 일차	각 분과위원회 소속 위원 *심의대상 예산 검토 및 우선 순위 결정	분과별 2일 이내
	협의회	분과위원장 10명 공무원 7명	*심의대상 예산 총괄 심의조정	1일
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>협의회 심의 조정 내용에 의거 심의대상 예산편성(안) 작성 (기획관리실)</li> </ul>			
예산안 의 결	(3차)분과위원회	각 분과위원회 소속 위원	*심의대상예산 총괄 심의조정 (협의회 결정)사항 설명	1일
	총 회	시민위원회 전위원	*심의대상 예산편성(안) 의결	1일

예산편성과정에서 주민들의 참여가 실천적인 의미를 갖기 위해서는 주민들이 제시한 의견을 수렴하고 그 결과를 분석한 다음에 예산안에 반영하고, 그 결과를 다시 지역주민들에게 환류하는 활동이 체계적으로 수행되어야 한다. 기초자치단체 수준에 있어서 주민의견수렴 절차 및 결과의 예산안 반영 및 환류절차를 예시해 보면 다음과 같다.

가. 주민의견수렴결과 분석

대구시의 경우 현재 인터넷에 의한 주민의견을 수렴하고 있으나 이는 매우 제한적이며 가능한 한 많은 사람들의 의견 수렴 및 참여라는 본래의 취지에 못 미치고 있기 때문에 방법을 다양화 할 필요가 있다. on/off 라인의 모든 방법을 취하는 것이 중요한데 유무선 전화를 이용한 전화 설문이나 시 홍보지, 반상회보 등 방법은 여러 가지가 있을 것이다.

이렇게 수렴된 주민의 의견은 종합 및 분석하는 작업이 함께 이루어져야 할 것이다. 특히 이를 위해서는 예산관련부서에서 접수된 주민의견을 관련 부서별로 분류하여 통

보하고, 각 관련부서에서는 주민의견에 대한 관련법규 및 사업우선순위 검토, 사업비 또는 소요 예산 추계, 예산반영 여부 검토 등의 작업을 수행하는 것이 필요하다.

#### 나. 분석결과의 예산반영 검토

수렴된 주민의견을 분석한 다음에는 이를 당해연도 추경예산 및 익년도 예산편성시 반영하는 방안을 검토해야 한다. 이 때 동종 유사 사업의 우선권 다툼이 있을 경우에는 사업부서의 우선순위에 의거하여 조정하고, 실·국별(실·과·소별) 재원 범위 내에서 재원을 상호 조정하는 것이 필요할 것이다. 주민들의 의견수렴 결과를 예산편성 시 효과적으로 반영하기 위해서는 다음과 같은 방안을 추가적으로 고려해 볼 수 있다.

첫째, 수렴된 의견을 예산에 반영하는 것을 담보하기 위해 예산안 편성과정에서 일정규모의 세입예산을 유보시켜 놓은 방법도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 주민의견수렴 결과 목적사업, 보조금사업이 연관되어 당해연도 예산편성에 반영하기가 어려운 경우에는, 실·과·소의 의견청취 후 다음연도 목적사업, 보조금 사업에 반영할 수 있는 환류시스템을 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 주민참여예산제도 의견수렴 결과, 주민이 제시한 의견이 타당하나 시간적 제약 때문에 반영이 곤란한 경우에는 추가경정예산에 반영하거나 내년도 예산편성시 관련부서에서 검토 후 예산요구서를 제출토록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

#### 다. 예산편성 안 조정 및 예산안 확정

각 실과소별로 주민의견 수렴결과를 분석하고, 이를 예산에 반영하는 방안이 마련된 다음에는 지방재정계획심의위원회 등을 활용하여 예산편성안을 조정하고 결정하는 활동이 수반되어야 한다. 이 때 예산편성안 조정 및 예산안 확정 기능을 담당하는 위원회에는 예산참여시민위원회 대표 등 주민대표와 외부전문가의 참여를 허용할 필요가 있다. 또한 주민들의 이해관계가 공정하게 반영되도록 하는 한편 재원배분의 효율성을 확보하기 위해서는 주민참여 예산편성과정에서 표출 또는 수렴된 의견을 수용하기 위한 체계적인 의사결정기준(주민의견의 선별적 수용 기준)을 사전에 마련하여 두는 것이 필요하다. 아울러 이러한 의사결정기준은 주민들의 합의에 기초하여 설정되어야 하고 공개되어야 할 것이다.



### 라. 주민의견 환류 대책

주민의견이 반영된 예산안을 확정하여 지방의회에 제출한 다음에는 의견수렴 반영 결과에 대한 평가 및 환류 활동이 체계적으로 수행되어야 한다. 이를 위해서는 수렴된 주민의견에 대한 분석 결과를 체계적으로 관리하고, 주민의견의 예산반영 결과를 공개하여 주민들이 이를 스스로 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 주민참여예산제도 도입 초기에는 주민참여 유인을 제고하기 위해 예산의 합리적인 배분 또는 예산절약 효과가 기대되는 좋은 의견을 제시한 지역주민들을 포상하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 3. 제도의 효율적 운영을 위한 기반 구축 방안

### 1) 재정정보(예산편성안) 공개의 내실화

주민참여예산제도의 성공적인 도입·운영을 위해서는 예산편성, 심의·의결, 집행, 결산 등 모든 예산과정을 투명하게 공개하는 것이 가장 중요한 요소이다. 예산과정 전반을 공개하는 가운데 주민들에게 시의 적절하게 양질의 정보를 제공하고, 재정정보에 대한 외부의 감시와 검증이 이루어져야 한다.

현재 지방재정법 제118조의3에서는 지방자치단체의장은 조례가 정하는 바에 의하여 매회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도록 하고 있다. 지방재정공개 의미의 주민의 이해와 참여 및 협조를 통한 재정민주주의의 실현이라는 광의의 의미로 인식할 때 제반재정활동의 고시·공고 등의 방법도 여기에 포함시킬 수 있을 것이다. 이와 관련된 법적인 규정으로는 예산의결내용의 고시(지방자치법제124조), 결산결과의 고시(지방자치법제125조), 재정운영상황의 공개(지방재정법제118조의3) 등이 있다. 또한 지방재정정보의 공개를 유도하기 위하여 상기한 지방재정법제118조의3조에 의거하여, 1996년도부터 지방자치단체별로 ‘지방재정운영상황의 주민공개조례’를 제정하여 운영토록 하고 있다(곽채기, 2005).

이러한 관련 법정 규정에 따라 지방자치단체는 지방재정정보를 적극적으로 공개하는 것이 필요하며, 최근 서울시에서 행정정보조례를 제정하면서 기본적인 시정운영

관련 상황을 시민의 공개 청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 ‘공표제도’를 도입한 사례를 참고하여 재정정보공개에 있어서도 이러한 공표제도를 수용하는 것이 필요하다(이원희, 2003;곽채기,2005).<sup>13)</sup>

특히, 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 예산편성결과를 일반주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 공개해야 한다. 이를 위해서는 주민참여예산제도의 도입과 함께 성과주의예산제도를 도입하여 예산을 편성하는 것이 필요하다. 성과주의예산제도는 지방행정 각 분야별로 전략, 성과목표, 성과지표를 구체화하여, 이를 달성하는 데 소요되는 재원을 배분함으로써, 지역주민들이 어떤 사업에 얼마의 재원을 어떻게 사용하여, 그 성과는 어떤지를 일목요연하게 파악할 수 있다.

## 2) 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화

주민참여예산제도가 당초의 취지를 구현하기 위해서는 주민참여의 효과적인 조직화 및 주민참여 의지가 뒷받침되어야 한다. 이와 관련하여 가장 핵심적인 과제는 주민직접참여의 취지와 함께 효율적인 의사결정을 동시에 담보할 수 있는 주민참여예산제도의 의사결정구조를 설계하는 것이라고 할 수 있다. 특히, 주민참여예산제도의 운영에 있어 가장 중심적인 역할을 담당하게 될 예산참여시민위원회 구성 및 운영 활성화 방안을 마련하는 것이 중요하며, 주민참여예산제도 도입 초기에는 시민사회단체의 선도적·매개적 역할 수행이 중요할 것으로 판단된다.

또한 주민참여의 효과성을 확보하기 위해서는 주민참여 의지를 고양함과 동시에 주민들의 전문성을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지역의 시민단체 중심으로 주민참여 예산학교 운영, 주민참여예산제도에 대한 홍보 등의 활동이 수행되어야 할 것이다(이세구, 2006).

이밖에 주민참여예산제도가 실질적으로 지역주민들의 선호에 기반을 둔 지방재정 운영을 담보하기 위해서는 지역주민, 지역사회단체 등이 중심이 되어 지역혁신체제를 구축하여 지방재정 문제에 관한 전문적인 역량을 확충해 나가야 할 것이다. 만일 이

---

13) 현재 국회에 계류 중인 ‘지방재정법개정법률안’ 제60조에서 규정하고 있는 재정운영상황의 공시제도에 의하면 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 세입·세출의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 통합재정정보, 기타 대통령령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항 등을 주민에게 공시하여야 한다.

러한 조건이 충족되지 않는다면 주민참여예산제도는 단순히 예산편성과정에서 지역 전문가들의 자문과 지역주민과의 협의를 거치는 정도에 그치고 말 가능성이 높다.

### 3) 공무원의 인식과 자세 변화

주민참여예산제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 자치단체장과 공무원들의 예산 편성과정에 대한 주민 직접참여의 필요성에 긍정적인 인식 전환과 함께 지역주민들의 다양한 참여기회 보장 및 지원활동(정보공개 활성화 및 주민참여 지원서비스 제공 등)을 적극적으로 전개하는 자세가 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 자치단체 공무원들을 대상으로 한 주민참여예산제도에 관한 교육과 홍보 활동을 수행하는 것이 필요하다. 또한 자치단체장이 주도적으로 나서 공무원들에게 주민참여예산제도 운영의 활성화와 내실화를 위한 유인을 제공(부서별 업적 평가 또는 개인업적 평가 시 반영 등)하는 것도 필요하다.

### 4) 역기능의 통제

주민참여예산제도를 도입하여 예산편성과정에 지역주민들이 참여할 경우 우려되는 역기능으로는 자치단체장과 예산편성 담당 공무원의 자율성이 약화되고, 지방재정운영의 효율성이 떨어지는 문제점이 제기되고 있다. 또한 주민참여예산제도가 집단이기주의를 조장하고, 특정의 개인 또는 단체에게 악용되어 예산배분의 공정성과 형평성을 훼손하게 될 우려도 없지 않다. 아울러 주민참여예산제도의 운영을 둘러싸고 주민의 대표성이 있는 지방의회와 집행부간, 그리고 지방의회와 예산참여시민위원회 간 마찰이 발생할 가능성도 문제점으로 지적되고 있다. 특히, 예산운영이 단기적 관점에서 미시적·기술적으로 운영되어 경제적 효율성을 해칠 가능성이 있다.<sup>14)</sup> 이밖에 지역주민들이 보조사업 등 목적사업에 대해 사업취소, 변경 요구 시 집행부와 충돌할 가능성도 있다.

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 이러한 역기능을 사전에 통제 또는 제어할 수 있는 제도적 장치를 구비하는 것이 필요하다. 특히, 지역사회에서 영

---

14) 이러한 문제점을 보강하기 위하여 페루의 빌라 엘살바도르 시에서는 먼저 시정부 주도로 장기발전계획을 작성하여 주민투표로 결정하고, 참여예산단계에서는 그 외 부가적인 기능적인 문제, 즉 부분적인 빈곤문제와 조세지출비율 등의 문제만을 다루는 것으로 이원화하고 있다.

향력이 큰 집단이나 개인 또는 지역의 이해관계가 과잉 투입되는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치(예: 주민의견의 선별적 수용 기준 또는 지역별 예산배분 기준을 사전에 설정하는 방법 등)를 마련하는 것이 중요하다. 또한 지방의회와의 원활한 협조를 확보하는 방안을 마련하는 것도 필요하다. 아울러 목적사업 및 법정경비도 공개하되 주민의견수렴 대상에서 제외함으로써 집행부와 지역주민 간의 마찰을 피하는 방법도 강구할 필요가 있다.

#### 5) 제약조건과 극복전략

주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 역기능에 대한 통제와 아울러 시간과 가용재원의 제약조건을 극복할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

우선, 예산순기에 따른 예산편성 작업을 진행하는 과정에서 주민의견 수렴과 반영에 할애할 수 있는 시간이 매우 제한적이다. 이러한 시간의 제약을 극복하기 위해서는 상시적인 의견수렴을 통해 재정수요에 관련된 정보를 축적하여 필요한 시기에 적절히 활용하는 것이 필요하다. 또한 예산편성 준비작업 단계에서부터 주민참여 통로를 가동하는 것도 필요하다.

다음으로, 가용재원의 제약으로 인해 지역주민들로부터 수렴된 의견을 제대로 반영하는 것이 어려운 문제점을 극복하기 위해서는 우선순위의 합리적인 조정과 함께 예산안 편성과과정에서 일정 규모의 자원 배분을 유보하여 두는 방안도 검토해 볼 수 있다. 특히, 우선순위의 합리적인 설정을 통해 가용재원의 제약조건을 완화하기 위해서는 사업타당성 분석을 체계적으로 수행하고, 우선순위에 따른 자원배분원칙을 철저히 준수하는 것이 필요하다.

#### 6) 재정토론회의 보완

'05년부터 다양한 시민의견을 수렴하여 예산편성에 반영하기 위해 4개 분야 재정토론회를 개최하여 왔으며, 2006년도 '07년도 예산편성을 위한 재정토론회를 실·국별(8개 분야 : 경제산업/과학기술진흥/문화체육관광/도시주택/환경녹지/보건복지여성/교통/건설방재) 토론회로 확대하여 정책대안 마련 및 자원의 합리적 배분방안을 모색하기 위하여 개최되었다. 금년도 재정토론회는 각 부분별 전문가, 시민단체 등 다양한 패널

이 참석한 가운데 각 부분별 해당국장의 주제발표 및 토론자의 예산편성 제안 등으로 진행되었으며, 시민단체의 적극적인 참여가 이루어진 토론회였다. 토론회의 취지는 각계각층으로부터 다양한 의견과 대안을 듣기 위한 자리인 만큼 주민의 참여가 무엇보다 중요하다. 이번 토론회의 잘된 점과 잘못된 점을 정리하여 개선책을 도출함으로써 향후 토론회의 나아가 할 방향 제시를 하고자 한다. 우선 잘 된 점으로는 참여자가 대폭 증가했다는 것이 우선 거론될 수 있을 것이다. 그리고 작년에 이어서 올해 두 번째로 실시되었다는 것을 들 수 있다. 하지만 대부분 지적 사항은 앞으로의 개선되어야 할 내용이 많다. 우선 첫째로 토론 내용면에서는 05년도와 크게 다를 바 없다는 지적이다. 이것은 너무 형식에 얽매어는 이미지가 강했다는 이야기다. 특히 종합토론회의 경우 2시간 동안 내용 발표에 30~40분 사용, 결국 토론자는 3~5분이 할애되어 토론 시간이 부족했다는 지적과 함께, 객석에서 질문 및 토론을 할 수 있는 시간이 주어지지 함에도 불구하고 이 또한 거의 이루어지지 못해 토론회에 참석한 시민들은 먼 길을 왔음에도 별로 얻은 것이 없었다는 반응도 있었다. 둘째로 이러한 재정토론회의 토론 내용이 각 실국별로 어느 정도 반영이 되었는가에 대한 결과가 전혀 명시되고 있지 않다는 지적이 있다. 이것은 종합토론회보다 약 2주전에 있었던 분야별 토론회에서 정리된 내용들이 종합토론회에서 어느 정도 조정이 되어서 이루어져야 할 것이나, 이러한 조정이 부족하여 결국 분야별토론회와 종합토론회의 의도가 모호해지는 결과를 초래했다는 지적이다. 이것은 결국 종합토론회 종료 후 토론회 내용의 반영 결과에 대한 시민들의 궁금증이 계속되고 있다는 것이고, 이러한 궁금증을 풀어 줄 때 비로소 주민참여예산제도 도입의 한 단계로서 분야별토론회와 종합토론회가 합리적인 방향으로 추진되고 있음을 알 수 있게 되는 것이다. 셋째로 토론회 내용 중 계속 사업과 같은 경우는 내용 파악이 쉬웠으나 과년도에 대한 평가 내용이 없어 신년 예산 배분에 대한 정당성을 찾을 수 없다는 것이다. 즉 투자사업의 사후관리와 성과평가에 의한 예산반영이 필요하다는 것이다. 이것은 향후 성과관리제도 도입과 함께 각 사업별 추진 성과에 따른 예산 배분의 정당성을 찾는데 중요한 근거가 될 수 있고 시민들을 이해시킬 수 있는 근거 마련도 될 수 있는 것이다.

## 7) 관련 조례마련 및 시행규칙 제정

### 1) 대구광역시주민참여예산제운영조례(안)<sup>15)</sup>

대구광역시주민참여예산제운영조례(안)2006. 11. 조례제000호

#### 제 1 장 총 칙

제1조 (목적) 이 조례는 대구광역시 (이하 “시”라 한다)의 예산 편성과정에 주민참여를 보장하고 시 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다

제2조 (정의) 이 조례에서 “주민”이라 함은 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 시에 주소를 두고 있는 자
2. 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 임·직원
3. 시민단체 등이 추천하는 대학교수, 회계사, 세무사, 예산분야 유경험자 등 회계 관련 전문가로서 대구광역시에 주소를 두고 있는 자

제3조 (법령준수 의무) 이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 보장은 지방자치법, 지방재정법, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정한 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제4조 (시장의 책무) 대구광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 예산을 편성하는 단계에서부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

제5조 (주민의 권리) 주민은 누구나 “주민참여예산제” 관련 의견을 제출할 수 있는 권리를 가진다.

#### 제 2 장 주민참여예산시민위원회

제6조 (위원회의 구성) ①시의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산시민위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

---

15) 이 안은 대구광역시 시민참여예산연구회에서 제안된 사안임.

②위원회의 구성은 180명 이내로 한다.

③위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 2/3이상으로 하고, 제2호에 해당하는 자는 각 구별 1명 이상으로 한다.

1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자

2. 區 및 洞 주민자치위원회가 추천한 주민

3. 시민·사회·직능단체, 기관 등의 추천을 받은 자

④위원회의 위원 중 타 지역에 거주하는 자는 총 위원의 10%이하로 한다.

⑤제3항 각 호의 모집인원과 추천할 수 있는 시민·사회·직능단체, 기관 등의 기준은 규칙으로 정한다.

제7조 (위원의 위·해촉 및 임기) ①시장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 20일 이상 공보와 시 및 각 구 인터넷홈페이지, 시·구·동 게시판 등에 공고하여야하며, 신청 또는 추천을 받아 선정기준에 따라 심사하여 선정하고, 선정된 자 중에서 제16조에 의한 예산학교를 수료한 자를 위원으로 위촉한다.

②위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

③시장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.

1. 제2조 제1호의 자가 타지역으로 거주지를 이전한 경우

2. 제2조 제2호의 자가 속하는 영업소가 타지역으로 이전한 경우

3. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우

4. 스스로 사퇴를 원하는 경우

5. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우

6. 기타 그 직의 직무를 소홀히 하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우

④보궐 위원은 잔임 기간이 1년 이상 남았을 경우에만 모집하되, 다만 해촉된 위원이 총 위원의 1/5 이상인 경우에는 즉시 모집 위촉할 수 있다.

제8조 (운영) ①위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.

②위원장, 부위원장은 제11조에 의한 분과위원회 위원장 중에서 호선하고, 간사

는 시 예산담당실 담당으로 한다.

③위원장, 부위원장은 윤번제로 한다.

제9조 (위원장 및 간사의 직무) ①위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.

②부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

③간사는 위원회 사무를 처리한다.

제10조 (위원회 운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 구 지역공동체 형성
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 분과위원회별 자율적 운영 유도
4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
6. 시 의회의 예산안심의권을 침해하지 아니하도록 하고 시장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동

제11조 (분과위원회) ①위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

②분과위원회는 자체사업예산 우선 순위 결정 등 예산편성에 따른 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동을 담당한다.

③분과위원회의 구성은 위원회의 전 위원을 대상으로 하며, 시의 업무분야별로 10개 내의 분과로 구성한다.

④분과위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.

⑤위원장, 부위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선하고, 간사는 시 해당분과 선임 부서 주무 담당으로 한다.

⑥위원장과 부위원장의 임기는 2년으로 한다, 다만, 보궐 위원장·부위원장의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

⑦위원장은 분과위원회의 업무를 총괄하고 분과위원회를 대표한다.

⑧부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를



대행한다.

⑨각 분과위원장은 위원회의 위원장과 협의하여 회의를 소집할 수 있고 기타 제반사항은 위원회의 규정에 따른다.

⑩간사는 분과위원회 사무를 처리한다.

제12조 (기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성 지침에 대한 의견수렴
2. 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동
3. 총회·분과위원회 개최 등에 관한 활동
4. 기타 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제13조 (회의소집 및 의결) ①위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회를 개최하되 사전에 시장과 협의하는 것을 원칙으로 한다.

②시장이 위원들의 의견 수렴이 필요하다고 인정할 때는 위원회 및 분과위원회를 개최할 수 있다.

③위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제14조 (회의록 공개의 원칙) 회의는 공개하며, 공공기관의 정보공개에관한법률 제7조 제1항의 비공개사유가 없는 한 회의종료 후 7일 이내에 회의개최 일시 및 장소, 심의안건, 결의내용 등을 담은 회의록을 시·구·동 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제15조 (교육·홍보 및 주민참여) ①위원회는 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 시 예산에 대한 설명·교육·홍보활동을 적극적으로 수행하여야 한다.

②시장은 위원회 운영에 대한 주민참여 방안을 적극적으로 강구하여야 한다.

제16조 (예산학교) ①시장은 위원회 위원의 교육을 위한 예산학교를 설치 운영하여야 한다.

②예산학교는 매년 위원회를 대상으로 예산참여 전에 실시하여야 한다.

③예산학교의 교육내용은 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 위원회 운영 등에 관한 사항으로 한다.

제17조 (자료 제출 및 협조) ①시장은 심의대상 안건에 대하여는 회의개최 1주일 전

까지 당해 위원회(위원)에 송부하여 사전에 충분한 검토가 이루어지도록 하여야 한다. 다만, 불가피한 경우는 예외로 한다.

②위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

제18조 (재정 및 실무지원) ①시장은 위원회의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.

②시장은 위원회의 조사, 연구, 회의개최 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③시장은 위원회 및 예산학교에 참석한 공무원이 아닌 위원에 대하여 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

### 제 3 장 주민참여예산지역회의

제19조 (구성 및 운영) ①시장은 위원회 운영과 관련하여 주민의견수렴을 위하여 구별로 주민참여예산지역회의(이하“지역회의”라 한다)를 둔다.

②지역회의는 해당구에 거주하고 있는 위원회 위원 및 주민자치위원회 위원으로 구성하되, 다만 해당 구 주민 중 참여를 희망하는 경우 지역회의에 참여할 수 있으며, 참여대상자 선정은 구청장이 한다.

③지역회의는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.

④위원장과 부위원장은 해당 구 주민자치위원회 위원장과 부위원장으로 하며, 간사는 해당 구 주무담당으로 한다.

⑤위원장, 부위원장, 간사의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다.

⑥위원장은 지역회의 업무를 총괄하고 지역회의를 대표한다.

⑦부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧간사는 지역회의 사무를 처리한다.

⑨지역회의의 원활한 운영을 위하여 위원회 위원을 제외한 회의 참석 대상자에 대하여 별도의 설명회를 개최하여야 한다.

제20조 (회의소집 및 의결) ①위원장은 매년 시의 예산이 편성되기 이전에 주민의 의견을 수렴하기 위한 지역회의를 개최한다.

②지역회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제21조 (기능) 지역회의는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성과 관련하여 중점투자분야 등에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동
2. 기타 지역회의의 목표 달성을 위해 필요한 활동

#### 제 4 장 주민참여예산협의회

제22조 (구성 및 운영) ①시장은 위원회(분과위원회)와의 예산편성의 심의·조정을 위한 주민참여예산협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

②협의회는 시의 시장, 부시장, 국·실장과 위원회의 위원장 및 각 분과위원장으로 구성한다.

③협의회는 위원장1인·부위원장1인·간사1인을 둔다.

④위원장은 시의 시장이 되며, 부위원장은 위원회의 위원장이, 간사는 기획관리실 예산담당 부서장이 된다.

⑤위원장, 부위원장, 간사, 위원의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다.

⑥위원장은 협의회 업무를 총괄하고 협의회를 대표한다.

⑦부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧간사는 협의회 사무를 처리한다.

제23조 (회의소집) ①위원장은 매년 시의 당초예산 편성 시 자체사업예산의 심의·조정 등 주민의 의견을 수렴하기 위한 협의회를 개최할 수 있다.

②협의회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제24조 (기능) 협의회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 자체사업예산 심의 조정
2. 기타 협의회의 목표 달성을 위해 필요한 활동

## 제 5 장 주민참여예산연구회

제25조 (구성 및 운영) ①시장은 위원회의 원활한 업무추진과 주요활동사항에 대한 자문을 구하기 위하여 주민참여예산연구회(이하 “연구회”라 한다)를 둘 수 있다.

②연구회는 예산관련 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체관계자 등 15인 이내로 구성하고, 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

③연구회는 회장1인, 부회장1인, 간사1인을 둔다.

④회장, 부회장은 연구회 회원 중에서 호선하고, 간사는 시 예산담당으로 한다.

⑤회장, 부회장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 회장·부회장·회원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

⑥회장은 연구회 업무를 총괄하고 연구회를 대표한다.

⑦부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧간사는 연구회 사무를 처리한다.

제26조 (회의소집 및 의결) ①회장은 주민참여예산제와 관련하여 연구회를 분기1회 개최하되 사전에 시장과 협의하여야 한다. 다만 필요에 따라 개최 횟수를 조정할 수 있다.

②연구회는 재적회원 과반수 출석으로 개의하고 출석회원 과반수 찬성으로 의결한다.

제27조 (기능) 연구회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제운영조례 개정
2. 의회와의 원활한 협조방안 모색
3. 주민참여예산제도의 도입에 따른 효율적인 운영방안 지원
4. 기타 연구회의 목표 달성을 위해 필요한 활동

제28조 (회의수당의 지급) 시장은 연구회에 참석한 공무원이 아닌 회원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당을 지급할 수 있다.

제29조 (시행규칙) 이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 제5장

# 결론 및 시사점

주민참여예산제도는 주민참여를 통해 실질적인 주민자치와 재정민주주의를 실현할 수 있는 제도적 장치임은 물론이고 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 논의되고 있는 심의민주주의를 구현할 수 있는 제도적 틀로 평가되고 있다. 대구시는 2007년도 도입을 추진하고 있는데, 주민참여 예산제도의 바람직한 설계 방안에 따라 이 제도를 도입하여 성공적으로 운영할 경우에 기대되는 성과는 다음과 같다.

첫째, 주요 정책결정과정, 특히 지방자치단체의 운영을 위한 가장 중요한 의사결정 영역인 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고, 더 나아가 예산편성에 관한 권한을 집행부와 지역주민들이 공유함으로써 지역주민들의 재정주권을 회복하고, 실질적인 재정민주주의를 실현할 수 있을 것이다.

둘째, 참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 지방재정 정보의 공개가 활성화되어야 한다는 점에서 지방재정의 투명성 확보와 아울러 지역주민의 알권리를 보장하는 데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 지역주민들의 직접 참여를 통한 개혁적이고 합리적인 지방재정 운영으로 지방재정의 책임성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 주민참여예산제도의 도입은 지방재정운영에 있어서 재원배분과 재정지출의 지역간·계층간 형평성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 예산편성권을 행사하기 위한 지역거버넌스가 구축됨에 따라 주민자치의 이념을 구현하는 가운데 지방자치단체와 지역주민 및 지역사회단체와의 협력적 파트너십과 네트워크에 기반을 둔 지역 경영이 가능하게 될 것이다.

그런데 이러한 주민참여예산제도의 기대성과는 근린사회조직의 활성화와 참여문화, 지배적인 정치이념성(공동체주의가 강한가 아니면 자유주의이념이 더 강하게 지배하는가)과 상황적합성, 제도의 혁신성과 환경적응성, 지배적인 예산규범(정치적 합리성과 경제적 합리성), 의회와의 권한 배분 등 여러 변수들의 영향을 받아 그 구체적

인 실현가능성과 창출 수준이 결정된다고 할 수 있다(나중식, 2004; 곽채기, 2005). 따라서 주민참여예산제도가 지속가능한 예산개혁 대안으로서의 생명력을 확보하기 위해서는 이러한 여러 변수들을 종합적으로 고려하여 지역공동체의 특성과 지방자치단체의 여건에 부합하는 다양한 대안적 모델 개발과 점진적·지속적인 실천 노력이 수반되어야 할 것이다. 이 과정에서 가장 핵심적인 성공 요인은 자치단체장의 신념과 리더십, 그리고 지역주민들의 참여의지라고 할 수 있다.

또한 주민참여예산제도는 이를 적용하는 자치단체의 특성에 맞춰 제도화해야만 그 성공적인 운영을 보장할 수 있다. 이런 점에서 광역자치단체에 적합한 주민참여예산제도의 모델과 운영시스템은 기초자치단체와의 그것과는 다를 수 있다. 따라서 앞으로는 이러한 대구시의 유형별 특성 즉 분야별 모델에 대한 개발에 필요하며, 운영시스템을 설계하는 연구를 진행해 나가면서 지금까지 제시한 모형에서 좀 더 개선 및 발전시켜 나갈 수 있도록 지속적인 연구가 필요하다.

## 참고문헌

---

- 강신태. (2000). 『재무행정론』, 전정관. 박영사.
- 곽채기. (2003). “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할.” 『법률행정논총』, 23(2). 전남대학교 법률행정연구소. 123-158.
- \_\_\_\_\_. (2005). 『주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안』 『한국지방재정논집』 제10권제1호.
- \_\_\_\_\_. (2005). 『지방세계화와 참여예산제 도입』 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표자료.
- 김 응. (2001). “예산참여운동의 의의: 브라질 PT의 참여예산제를 중심으로.” 『이론과 실천』, 10월호. 민주노동당.
- 김 응. (2003). “참여예산사례: 외국과 국내사례 소개.” 『예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안』. 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 김 철. (2004). “시민참여예산제의 도입 필요성 연구.” 『한국정책학회 2003년 동계학술대회 발표 논문』. 한국정책학회. 277-306.
- 나중식. (2004). “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도.” 『한국행정논집』, 16(3), 한국정부학회. 457-482.
- 박광우. (2003). “예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성.” 『예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안』. 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료.
- 박광우. (2005). “광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과.” 『한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집』. 한국지방재정학회. 71-90.
- 윤영진. (2003). 『새 재무행정학』, 제2판. 대영문화사.
- 이기우. (1996). “지방행정에 대한 주민참여의 활성화 방안.” 『사회와 교육』, 22. 한국사회과교육학회. 66-80.
- 이세구. (2005). 『주민참여예산제도 도입에 관한 연구』. 서울시정개발연구원
- 이승종. (1997). “미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제.” 『한국정치학회보』, 31(3). 한국정치학회. 170-185.
- \_\_\_\_\_. (2003). 『지방자치론』. 박영사.
- 이원희. (2003). “참여적 지방재정 운영 방향.” 『한국지방재정논집』, 8(2). 한국지방재

- 정학회. 5-32.
- 임혁백. (2001). 『세계화 시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰』. 나남.
- 정정길. (2003). 『행정학의 새로운 이해』, 증보판. 대명출판사.
- 하승수. (2000). “새로운 주민참여 제도로서의 납세자소송제도 도입 방안.” 참여연대 납세자 소송 도입방안 공청회 발표자료.
- \_\_\_\_\_. (2003). 『외 주민참여형 예산제도인가-주민참여 예산의 의미와 방향-』. 울산광역시 동구청 기획토론회 발표자료.
- 한상일. (2003). “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의.” 『학국행정학보』, 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.
- 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.
- 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.



## 참고자료

---

### 1) 울산광역시동구주민참여예산제운영조례

울산광역시동구주민참여예산제운영조례2004. 6. 10  
조례제291호

#### 제 1 장 총 칙

제1조 (목적) 이 조례는 울산광역시 동구(이하 “구”라 한다)의 예산 편성과정에 주민참여를 보장하고 구 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다

제2조 (정의) 이 조례에서 “주민”이라 함은 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 구에 주소를 두고 있는 자
2. 구에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 임·직원
3. 시민단체 등이 추천하는 대학교수, 회계사, 세무사, 예산분야 유경험자 등 회계 관련 전문가로서 울산광역시에 주소를 두고 있는 자.

제3조 (법령준수 의무) 이 조례에 따라 예산편성시 주민참여 보장은 지방자치법, 지방재정법, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정한 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제4조 (구청장의 책무) 울산광역시동구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 예산을 편성하는 단계에서부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

제5조 (주민의 권리) 주민은 누구나 “주민참여예산제” 관련 의견을 제출할 수 있는 권리를 가진다.

## 제 2 장 주민참여예산시민위원회

제6조 (위원회의 구성) ①구의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산시민위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회의 구성은 100명 이내로 한다

③위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 구청장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 1/2이상으로 하고, 제2호에 해당하는 자는 각 동별 1명 이상으로 한다.

1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자
2. 洞 주민자치위원회가 추천한 주민
3. 시민·사회·직능단체, 기관 등의 추천을 받은 자

④위원회의 위원 중 타 지역에 거주하는 자는 총 위원의 15%이하로 한다.

⑤제3항 각 호의 모집인원과 추천할 수 있는 시민·사회·직능단체, 기관 등의 기준은 규칙으로 정한다.

제7조 (위원의 위·해촉 및 임기) ①구청장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 15일 이상 공보와 구 인터넷홈페이지, 구·동 게시판 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 선정기준에 따라 심사하여 선정하고, 선정된 자 중에서 제16조에 의한 예산학교를 수료한 자를 위원으로 위촉한다.

②위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

③구청장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.

1. 제2조 제1호의 자가 타지역으로 거주지를 이전한 경우
2. 제2조 제2호의 자가 속하는 영업소가 타지역으로 이전한 경우
3. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
4. 스스로 사퇴를 원하는 경우
5. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
6. 기타 그 직의 직무를 소홀하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우

④보궐 위원은 잔임 기간이 1년 이상 남았을 경우에만 모집하되, 다만 해촉된 위

원이 총 위원의 1/5 이상인 경우에는 수시 모집 위촉할 수 있다.

제8조 (운영) ①위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.

②위원장, 부위원장은 제11조에 의한 분과위원회 위원장 중에서 호선하고, 간사는 구 예산담당으로 한다.

③위원장, 부위원장은 윤번제로 한다.

제9조 (위원장 및 간사의 직무) ①위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.

②부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

③간사는 위원회 사무를 처리한다.

제10조 (위원회 운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 구 지역공동체 형성
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 분과위원회별 자율적 운영 유도
4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
6. 구 의회의 예산안심의권을 침해하지 아니하도록 하고 구청장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동

제11조 (분과위원회) ①위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

②분과위원회는 자체사업예산 우선 순위 결정 등 예산편성에 따른 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동을 담당한다.

③분과위원회의 구성은 위원회의 전 위원을 대상으로 하며, 구의 업무분야별로 8개 내의 분과로 구성한다.

④분과위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.

⑤위원장, 부위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선하고, 간사는 구 해당분과 선임 부서 주무 담당으로 한다.

⑥위원장과 부위원장의 임기는 2년으로 한다, 다만, 보궐 위원장·부위원장의 임기

는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

⑦위원장은 분과위원회의 업무를 총괄하고 분과위원회를 대표한다.

⑧부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑨각 분과위원장은 위원회의 위원장과 협의하여 회의를 소집할 수 있고 기타 제반사항은 위원회의 규정에 따른다.

⑩간사는 분과위원회 사무를 처리한다.

제12조 (기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성 지침에 대한 의견수렴
2. 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동
3. 총회·분과위원회 개최 등에 관한 활동
4. 기타 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제13조 (회의소집 및 의결) ①위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회를 개최하되 사전에 구청장과 협의하는 것을 원칙으로 한다.

②구청장이 위원들의 의견 수렴이 필요하다고 인정할 때는 위원회 및 분과위원회를 개최할 수 있다.

③위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제14조 (회의록 공개의 원칙) 회의는 공개하며, 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항의 비공개사유가 없는 한 회의종료 후 7일 이내에 회의개최 일시 및 장소, 심의안건, 결의내용 등을 담은 회의록을 동구 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제15조 (교육·홍보 및 주민참여) ①위원회는 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 구 예산에 대한 설명·교육·홍보활동을 적극적으로 수행하여야 한다.

②구청장은 위원회 운영에 대한 주민참여 방안을 적극적으로 강구하여야 한다.

제16조 (예산학교) ①구청장은 위원회 위원의 교육을 위한 예산학교를 설치 운영하여야 한다.

②예산학교는 매년 위원회를 대상으로 예산참여 전에 실시하여야 한다.

③예산학교의 교육내용은 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 위원회 운영 등에 관한 사항으로 한다.

제17조 (자료 제출 및 협조) ①구청장은 심의대상 안건에 대하여는 회의개최 1주일 전까지 당해 위원회(위원)에 송부하여 사전에 충분한 검토가 이루어지도록 하여야 한다. 다만, 불가피한 경우는 예외로 한다.

②위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

제18조 (재정 및 실무지원) ①구청장은 위원회의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.

②구청장은 위원회의 조사, 연구, 회의개최 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③구청장은 위원회 및 예산학교에 참석한 공무원이 아닌 위원에 대하여 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

### 제 3 장 주민참여예산지역회의

제19조 (구성 및 운영) ①구청장은 위원회 운영과 관련하여 주민의견수렴을 위하여 동별로 주민참여예산지역회의(이하“지역회의”라 한다)를 둔다.

②지역회의는 해당 동에 거주하고 있는 위원회 위원 및 주민자치위원회 위원으로 구성하되, 다만 해당 동 주민 중 참여를 희망하는 경우 지역회의에 참여할 수 있으며, 참여대상자 선정은 동장이 한다.

③지역회의는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.

④위원장과 부위원장은 해당 동 주민자치위원회 위원장과 부위원장으로 하며, 간사는 해당 동 주무담당으로 한다.

⑤위원장, 부위원장, 간사의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다.

⑥위원장은 지역회의 업무를 총괄하고 지역회의를 대표한다.

⑦부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧간사는 지역회의 사무를 처리한다.

⑨지역회의의 원활한 운영을 위하여 위원회 위원을 제외한 회의 참석 대상자에 대하여 별도의 설명회를 개최하여야 한다.

제20조 (회의소집 및 의결) ①위원장은 매년 구의 예산이 편성되기 이전에 주민의 의견을 수렴하기 위한 지역회의를 개최한다.

②지역회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제21조 (기능) 지역회의는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성과 관련하여 중점투자분야 등에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동
2. 기타 지역회의의 목표 달성을 위해 필요한 활동

#### 제 4 장 주민참여예산협의회

제22조 (구성 및 운영) ①구청장은 위원회(분과위원회)와의 예산편성의 심의·조정을 위한 주민참여예산협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

②협의회는 구의 구청장, 부구청장, 국장과 위원회의 위원장 및 각 분과위원장으로 구성한다.

③협의회는 위원장1인·부위원장1인·간사1인을 둔다.

④위원장은 구의 구청장이 되며, 부위원장은 위원회의 위원장이, 간사는 예산 담당 부서장이 된다.

⑤위원장, 부위원장, 간사, 위원의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다.

⑥위원장은 협의회 업무를 총괄하고 협의회를 대표한다.

⑦부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧간사는 협의회 사무를 처리한다.

제23조 (회의소집) ①위원장은 매년 구의 당초예산 편성 시 자체사업예산의 심의·조정 등 주민의 의견을 수렴하기 위한 협의회를 개최할 수 있다.

②협의회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결

한다.

제24조 (기능) 협의회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 자체사업예산 심의 조정
2. 기타 협의회의 목표 달성을 위해 필요한 활동

## 제 5 장 주민참여예산연구회

제25조 (구성 및 운영) ①구청장은 위원회의 원활한 업무추진과 주요활동사항에 대한 자문을 구하기 위하여 주민참여예산연구회(이하 “연구회”라 한다)를 둘 수 있다.

②연구회는 예산관련 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체관계자 등 15인 이내로 구성하고, 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

③연구회는 회장1인, 부회장1인, 간사1인을 둔다.

④회장, 부회장은 연구회 회원 중에서 호선하고, 간사는 구 예산담당으로 한다.

⑤회장, 부회장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 회장·부회장·회원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

⑥회장은 연구회 업무를 총괄하고 연구회를 대표한다.

⑦부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧간사는 연구회 사무를 처리한다.

제26조 (회의소집 및 의결) ①회장은 주민참여예산제와 관련하여 연구회를 분기1회 개최하되 사전에 구청장과 협의하여야 한다. 다만 필요에 따라 개최 횟수를 조정할 수 있다.

②연구회는 재적회원 과반수 출석으로 개의하고 출석회원 과반수 찬성으로 의결한다.

제27조 (기능) 연구회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제운영조례 제·개정
2. 역기능 통제장치 강구
3. 의회와의 원활한 협조방안 모색

4. 주민참여예산제도의 도입에 따른 효율적인 운영방안 지원

5. 기타 연구회의 목표 달성을 위해 필요한 활동

제28조 (회의수당의 지급) 구청장은 연구회에 참석한 공무원이 아닌 회원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당을 지급할 수 있다.

제29조 (시행규칙) 이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



## ◆ 연구자 소개

---

### ▷ 신 두 섭

- 대구경북연구원 도시경영연구팀장(책임연구원)
- 일본 나고야대학 경제학박사(재정학, 공공경제학 전공)
- 행정자치부 지방행정혁신평가단 평가위원
- 대구시 시민참여예산연구회 연구위원
- 경상북도 세외수입확충기획단 부단장