

# 지방정부의 주민참여예산제도의 참여주체 및 운영방식에 관한 연구

## A Study on the Participation Agent and Operational Methods of Citizen Participation Budget System in Local Government

황재영 (대림대학 비서행정과 교수)

### *Abstract*

Jae-Young Hwang

This study is based on a review of existing literature on inhabitants participation budget systems. Main purpose of this study is to have theoretical intent about operational methods of citizen participation budget systems. Citizen Participatory Budgeting System guarantees the citizens' direct participation in the draw-up of the local budget, which used to be conducted solely by the local government. The system not only promotes the citizens' direct participation in budgeting, but also aims to distribute the budget most efficiently from the viewpoint of the citizens, improving the citizens' satisfaction level as well as the quality of life. Nowadays, it is required to examine that the expansion of direct democracy is desirable on the public expenditure. At this point, decision about public expenditure through the direct democracy should be considered with rationality. By analyzing the citizen participatory budget system, this research inquire into that direct democracy do encourage political rationality and complement the indirect rationality. In order to find the significance in the rationality of the citizen participatory budget system, procedural rationality is used as a analysis tool. As a result of the analysis focused on procedural rationality, most cases in present are set with only procedural structure for the citizen participatory budget system is accepted. However, the procedural rationality is not yet established as it should.

주제어 : 주민참여예산제도, 참여주체, 운영방식, 예산편성과정, 공공지출

Key Words : citizen participation budget system, participation agent, operational methods, budgetary process, public expenditure

## I. 서 론

오늘날 세계화·지식정보화·지방분권화 등 급속한 국내외적 환경변화와 더불어 지방행정 및 지방자치에 대한 지역주민들의 다양한 요구도 분출되고 있는 실정이다. 특히 지역발전과 지방자치의 성패를 좌우하는 관건이 되는 지방재정과 관련된 지역주민의 관심이 증대되면서 예산의 편성에서부터 집행과정에 이르기까지 주민참여의 요구가 매우 강하게 제기되고 있다. 이러한 환경변화와 더불어 최근 정부에서는 예산 편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성과정에 참여하는 '주민참여형 예산편성제도'의 도입을 권고하고 있다. 지방재정법 제 118조의 3에서도 지방자치단체장이 조례의 규정에 따라 매 회계년도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 기타 재정 운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도록 하고 있다.

지방자치단체 중에는 광주광역시 북구에서 2004년 3월 최초로 '광주광역시 북구 주민참여예산제운영조례'를 제정하여 예산편성과정에 대한 주민참여를 제도화하였다. 최근에는 주민참여예산제도를 자발적으로 도입하는 지방자치단체가 점차 늘어나고 있는 추세이며, 2010년 1월 현재 약 40여개 자치단체가 운영하고 있다. 이와 같이 주민참여예산제도는 주민자치의 실질적인 구현을 위한 주민참여의 활성화를 위한 제도화 대상의 하나로 거론되어 왔으며, 재정민주주의를 구현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치로 평가되고 있다. 그러나 주민참여예산제도를 도입하여 성공적으로 운영하기 위해서는 지방의회와의 역할 정립과 주민참여 범위 등에 대한 심도 있는 검토가 있어야 한다. 즉 지역주민의 대표기관인 지방의회가 주민들의 의견을 수렴하여 예산안 심의·의결 과정에 반영하고 있는데, 지역주민들이 직접 예산편성과정에 참여하는 제도의 도입 여부 및 예산편성과정상의 허용 여하 문제, 그리고 주민참여의 효과적 조직화와 수렴 의견에 대한 공정한 반영 여하 등, 제도의 성공적 운영을 위한 제반 조건과 제도적 장치 여하 등에 대한 심층적인 논의가 필요하다. 따라서 주민참여예산제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 이러한 문제들에 대한 해결책과 대안이 제시되어야 한다.

따라서 본 연구의 목적은 지방정부의 주민참여예산제도에 대한 이론적 배경과 현행 제도의 운영방식을 고찰함으로써 향후 우리나라의 지방정부 주민참여예산제도 운영상의 시사점을 모색하는 데에 있다.

## II. 지방정부의 주민참여예산제도에 관한 이론적 배경

### 1. 지방정부의 주민참여예산제도의 의의

행정부제출 예산제도(executive budget system)가 법제화된 이후 예산편성권은 행정

부 또는 집행부가 담당하여 왔다(강신택, 2000: 208). 그 동안 지방자치단체의 예산 편성은 관료 중심의 폐쇄적 의사결정 과정과 함께 집행부가 독점적인 결정권을 가지고 있었다. 이로 인해 예산편성과정에서 주민의견이 제대로 반영되지 못하는 한계를 드러내고 있다.

주민참여예산제도는 집행부가 독점적으로 행사하던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게 분권화 또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다.<sup>1)</sup> 즉, 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여에 의한 예산 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산 편성과정에 직접 참여하는 제도이다. 이러한 주민참여예산제도는 예산 편성권의 분권화, 분산화, 공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민 간 협력모델의 일종이라 할 수 있으며, 거버넌스의 한 형태라 할 수 있다(곽채기, 2005: 250).

주민참여예산제도를 도입하는 목적은 예산편성과정에 시민의 참여를 확대함으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고시키고, 재정민주주의의 이념을 구현하는 데에 있다. 특히 집행부 주도 또는 관료 중심의 예산편성방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 지방재정 운영방식을 도입하는 데에 그 목적이 있다. 즉 지방자치단체장과 지방의회의 선심성 예산편성이거나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비와 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 일종의 사전적 성격의 지역주민에 의한 통제장치라고 할 수 있다.

## 2. 지방정부의 주민참여예산제도의 도입 필요성

### 1) 주민자치의 실현

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구분할 수 있다. 단체자치는 지방자치단체가 중앙 정부로부터 독립적·자율적으로 의사결정을 수행하는 것을 의미하고, 주민자치는 지방자치단체의 의사결정은 최종적으로 그 구성원인 주민의사에 기초하여 이루어져야만 정당화될 수 있다는 것이다(곽채기, 2005: 251).

자기결정과 자기책임의 원칙에 기초한 주민자치의 이념을 지방재정 운영에 구현하기 위한 제도적 장치가 바로 주민참여예산제도라고 할 수 있다. 주민참여예산제도는 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스

---

1) 예산편성에 대한 주민참여제도가 마련되지 않은 상황에서는 참여가 전반적으로 과소할 뿐만아니라 산발적으로 이루어지는 참여마저 참여에 필요한 자원을 소유한 일부 계층의 독점물로 전락하게 되는 이중적인 문제가 발생할 수 있다.

로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

## 2) 재정민주주의의 구현

재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 의미한다. 이를 협의로 해석하면 국가의 재정활동이 국민(주민)의 대표기관인 국회(지방의회)의 의결에 의해 행해져야 한다는 의미로 이해되지만, 광의로 해석하면 재정민주주의는 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다(윤영진, 2003: 430).

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

<표 2-1> 지방재정 운영에 대한 국민의 참여와 통제 장치

참여의 수준 참여의 시점	소극적(간접 참여)	적극적(직접 참여)
사전적	· 재정정보 공개(예산 편성안, 예산 공개)	· 주민참여예산제도
사후적	· 재정정보 공개(결산정보 공개)	· 주민(납세자) 소송제도 · 주민 감사청구제도 · 정보 공개 청구 · 예산 감시운동

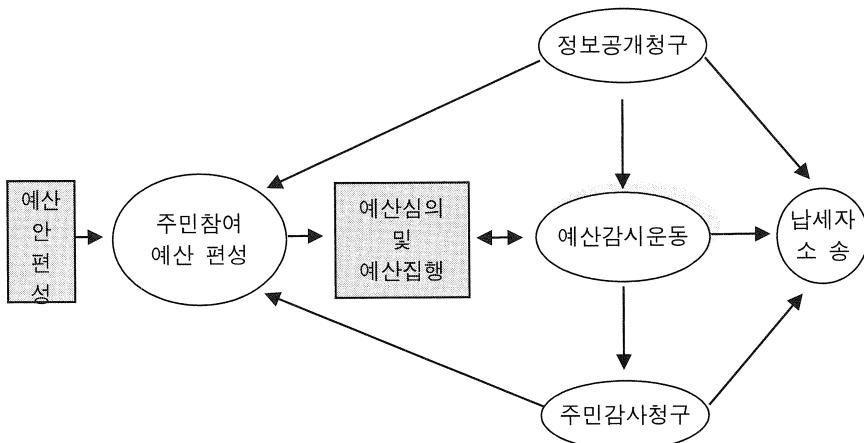
자료: 곽채기.(2005), '주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 「한국지방재정논집」, 제10권 제1호, 한국지방재정학회, p.252.

주민참여 및 통제 제도 중에서 납세자 주권을 실현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치는 주민참여예산제도와 납세자 소송제도라고 할 수 있다. 주민참여예산제도는 예산 운영과정(예산편성과정)에 대한 사전적·적극적인 시민참여 및 통제를 통해 재정 운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

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

이에 비해 납세자 소송제도는 납세자인 시민이 직접 국가 또는 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 문제점이 발견될 경우에 시정할 권리를 행사하는 제도로서 지방재정 운영에 대한 사후적 통제장치라고 할 수 있다. 예산감시운동을 전개하는 과정에서 예산낭비 현장 또는 사례를 발견할 경우, 사실 확인을 위해 정보공개 청구를 하고, 확인된 사실에 대한 주민감사청구를 할 수 있다. 또한 예산낭비가 사실로 확인된 경우에는 납세자 소송을 통해 예산 낭비에 대한 책임을 묻고 낭비된 예산을 되찾게 되는 것이다. 예산안 심의 및 집행에 대한 주민참여 및 통제장치를 통해 확인된 사실들은 예산편성과정에서 주민참여제도 운영에 활용되어 예산 편성의 합리성을 제고하는 데 기여하게 될 것이다. 이러한 지방재정 운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계를 도식화해서 표현하면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 지방재정 운영에 대한 주민참여와 통제장치의 상호관계



자료: 광채기. (2005), '주민참여 예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안', 「한국지방재정논집」, 제10권 제1호, 한국지방재정학회, p.254.

### 3) 관료실패 현상 및 지방의회의 예산심의 활동의 한계

우리나라의 예산편성과정은 아직도 공무원과 행정기관 중심의 폐쇄적 의사결정의 한계를 극복하지 못하고 있다. 이로 인해 관료정치에 의한 예산편성과정에서 내부효과와 목표 대치 현상 등 관료실패로 인한 예산의 비효율성이 야기될 수 있다. 또한 민선자치 시대가 개막된 이후에는 지방자치단체장의 선심성 예산이나 일부집단의 압력에 의한 거래성 예산편성으로 인해 지방재정의 비효율성이 발생하기도 한다.

또한 지방의회의 예산심의 활동의 한계를 들 수 있는 바, 지방의회의 예산심의 결과를 분석해 보면, 집행부가 제출한 예산안에 대한 수정(삭감·증액 조정) 규모와 그 비율에 한계가 있다. 즉 지방자치단체의 예산은 집행부의 예산안 편성 결과가 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도는 지방의회 예산심의 활동의 한계를

극복하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하기 위하여 예산편성 과정에 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 데 그 목적이 있다.

#### 4) 새로운 행정환경의 변화 및 거버넌스체제로의 이행

오늘날 새로운 행정환경의 변화는 통치에서 협치로, 관 중심에서 민간 중심으로, 소외에서 참여로 국가 운영 패러다임의 변화가 진행되고 있다. 국가 운영의 패러다임이 통치에서 거버넌스체제로 변화되면서 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체 간의 협력적 네트워크 구축을 위한 다양한 제도적 장치들이 개발되고 있다. 주민참여예산제도는 지방재정 운용에 지방정부와 지역주민 및 시민사회단체 간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 하나의 제도적 장치라고 할 수 있다. 주민참여예산제도의 도입으로 시민·사회단체·학·관 간의 네트워크 구축을 촉진할 수 있을 것이다(곽채기, 2005: 256). 이러한 관점에서 주민참여예산제도는 공동체주의 이념에 토대를 두고 지방재정을 운용하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

### 3. 지방정부의 예산과정과 주민참여의 범위

지방정부의 예산 과정은 <그림 2-1>에서 나타난 바와 같이 전반적으로 중기재정계획 수립 → 투자 심사 → 예산 편성 → 예산 집행 → 집행 결산 → 재정 분석 → 재정 환류 등과 같은 과정을 순차적·반복적으로 거치면서 운영된다. 참여예산제도는 예산 과정 중 예산 편성 단계의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 즉 광의의 참여예산제도는 예산 전과정의 주민참여를 의미하지만, 협의의 참여예산제도는 편성단계에서 주민참여를 의미한다.

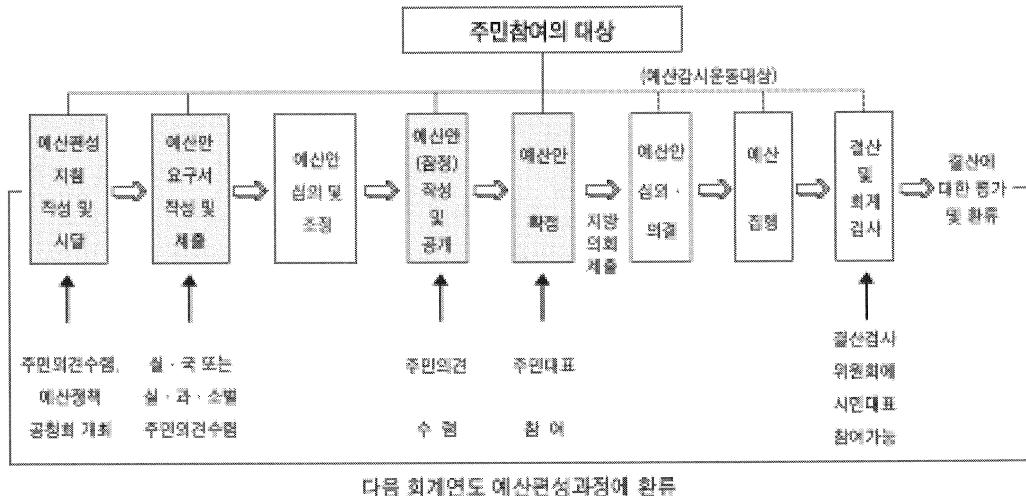
그러나 예산 편성 단계에서 주민참여를 제도화하더라도 일련의 예산 편성 절차의 흐름 속에서 어디서부터 어디까지를 주민참여의 범위로 설정할 것인가 하는 점은 여전히 제도 설계의 대상으로 남게 된다.

예산편성을 위한 계획수립 단계에서 이루어지는 중기재정계획 수립, 재정투융자 심사, 예산편성지침 작성 등이 실질적으로 예산 편성에 그대로 연계되고 있기 때문이다. 따라서 주민참여의 기본취지를 충분히 살리기 위해서는 주민참여의 범위를 예산편성과정에 서는 예산 편성 지침 작성 단계, 실·국별(광역자치단체) 또는 실·과·소별(기초자치단체)로 예산안 요구서 작성 단계, 잠정 예산 편성안 작성 및 공개 단계, 예산안 확정 단계 등으로 구분하여 설정할 수 있다. 다만 예산 편성의 시간적 제약요인 등을 감안하면 주

3) 공동체주의는 미국의 근린참여제도(neighborhood participation)의 이념적 토대를 제공하는 것으로 평가되고 있다(한상일, 2003: 408).

민참여의 핵심적인 대상은 예산 편성안 작성 이후의 단계가 될 수 있다.

<그림 2-2> 예산 과정과 주민참여의 대상



### III. 지방정부의 주민참여예산제도의 참여주체 및 운영방식

#### 1. 지방정부의 주민참여예산제도 운영상의 참여주체와 조직화

##### 1) 참여주체

예산편성과정에 참여하는 주체는 크게 시민, 사회단체, 전문가 등으로 분류할 수 있다. 이러한 참여주체에서 지방의회 의원의 참여 혜용 여부가 변수이다. 주민참여예산제도 운영에 대한 지방의회의 원활한 협조를 확보하기 위해서는 지방의원의 참여를 유도하는 것이 필요하다. 그러나 예산 편성권과 심의·의결권을 구분하여 집행부와 의회에 배분하고, 경제와 균형이 지방자치단체의 운영원리라는 관점에서는 지방의원들의 참여 혜용에 한계가 있다. 따라서 주민 직접참여의 취지를 고려할 때, 지방의회 의원보다는 일반시민들의 참여 활성화에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

##### (1) 일반주민(시민)<sup>4)</sup>

주민참여의 개념은 협의로는 일반주민(시민)이 공적인 권한이 부여된 사람들에게 영향력을 행사하기 위해 정책결정 과정에 참여하는 것이라고 할 수 있다(Verba &

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

Norman, 1972; 김병준, 1995). 광의로는 선거 등 정치와 정책과정 전반에 걸쳐 일어나는 주민(시민)의 모든 정책적 행위를 포괄한다. 중간적 성격의 개념으로는 정부기관과 그 구성원인 공무원의 의사결정에 미치고자 하는 일반주민(시민)의 비폭력적 정책행위라고 할 수 있다(김병준, 1995). 주민참여는 아마추어로서의 일반시민에 의한 행위이고, 공공문제에 대한 영향력의 행사를 목적으로 하는 명시적인 활동이라는 점을 공통적 특징으로 한다(이승종, 1993).

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

## (2) 전문가

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

지방자치의 집행기관은 전문지식을 갖춘 인력을 보유하고 있는데 비하여, 지방의회는 상식적 수준의 주민 대표자로 구성된다. 지방자치단체의 업무가 복잡해질수록 비전문가

집단인 지방의회의 위상은 위축되고 대신 전문지식으로 무장된 집행기관의 위상이 강화된다. 이는 지방자차단체의 집행기관과 의결기관의 위상에 사실상의 불균형을 초래하고 지방의회의 기능 수행에 장애가 된다. 따라서 지방의회의 의사결정기능과 통제기능을 강화하기 위해서는 전문가의 참여를 제도화하는 것이 바람직하다. 지방정부의 업무가 날로 전문화되고 있는 상황에서 전문가의 참여를 보장하는 것은 지방의정을 한 차원 높은 단계로 도약시키기 위해서 더욱 필요하다고 할 수 있다.

### (3) 시민단체

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

시민단체는 시민의 문제의식을 자극하고 정보의 결핍을 보완하는데 기여하므로 시민 참여를 촉진할 수 있으며, 제 3자적 입장에서 공권력 행사를 비판하고 정책대안을 제시함으로써 여론 형성과 공권력기관의 정책결정 과정에 영향력을 행사할 수 있다. 시민단체가 비판을 위한 비판보다는 시민의 일상생활과 직업생활에서 체득한 다양한 아이디어와 지식을 결집하여 공무원이나 지방정치인이 생각해 내기 어려운 정책대안을 마련하여 이를 제시함으로써 공권력기관의 능력을 확장시키는데도 기여할 수 있다. 또한 시민단체는 공권력의 통제와 정책대안을 제시하기 위하여 관련 공무원과 정치인, 이해관계자, 전문가, 다른 시민단체가 만나서 서로의 입장을 전달하고 겸종하는 토론의 장을 제공할 수 있다. 예컨대 시민단체가 공청회, 포럼, 좌담회 등을 개최하여 이들 관계자를 토론의 장으로 불러냄으로써 현안문제에 대한 해결책을 모색하고 정책결정과정에 이를 반영하도록 하는데 기여할 수 있다. 행정기관의 입장에서도 시민단체에서 주관하는 이러한 기회를 적절히 이용함으로써 시민에게 입장을 전달하고 협력을 얻을 수 있으며, 보다 시야를 넓힐 수 있다. 요컨대 시민단체는 개개인이 담당하기 어려운 통제기능과 정책대안의 모색과 제시를 통하여 시민참여 매개에 기여한다.

## 2) 참여주체의 조직화

예산편성과정에 참여하는 주민들을 중심으로 위원회를 구성할 경우에는 참여 주민들을 지역의 권역별(동별) 대표와 부문별(의제별) 대표로 구분하여 구성하는 것이 필요하다. 권역별(동별) 대표는 지역별 인구비례 원칙에 의해 구성하고, 부문별(의제별) 대표는 전문성의 원칙(전문가)과 지방행정 기능별 의제를 기준으로 참여그룹을 선정하는 것이

필요하다. 권역별 대표는 원칙적으로 주민들의 직접 선거를 통해 선임하는 것이 바람직하다(곽채기, 2005 : 18-19).

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

따라서 일반시민의 경우 권역별(동별) 대표를 선정하고 지역별 인구비례 원칙에 의해 구성한다. 전문가집단은 부문별(의제별) 대표를 구성하고 전문성의 원칙과 지방행정 기능별 의제 기준에 의거하여 선정한다. 시민단체는 부문별(의제별) 대표를 구성하고 비판·통제의 원칙과 단체의 성격유형별로 의제 기준에 의해 선정하는 것이 필요하다.

## 2. 주민참여예산제도의 운영방식

지방정부의 예산편성과정에서 시민의 의견을 수렴하는 방식에 대한 유형은 지방자치단체(집행부)의 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로 어느 정도 참여가 가능한가에 따라 다양하게 분류할 수 있다.

주민참여예산제도의 운영 방식 및 모형과 관련하여 주민참여 수준 등에 관한 기준 연구결과를 정리·분석해서 살펴보면 다음과 같다.

OECD(2001)는 정부와 시민의 관계를 중심으로 분류기준을 정하고 협의(consultation)와 적극적 참여(active participation)의 2단계로 나누어 운영방식의 유형을 제시하였으며, 한상일(2003)은 포괄적 협의형, 구체적 협의형, 적극형의 3단계로 구분하여 운영방식의 유형을 제시하고 있다. 나중식(2004)은 주민참여 수준의 유형론에 기초하여 능동성과 주도권 및 지방자치단체와 주민의 영향력 관계를 기준으로 정부주도적 예산참여형, 관·민협의적 예산참여형(소극적 협의형, 적극적 협의형), 시민주도적 예산참여형의 3단계로 구분한 다음 형식적 참여예산인 정보제공형은 주민참여예산제도에 포함되지 않는 것으로 배제하고 실질적인 주민참여예산제도를 협의적 예산참여형과 시민주도적 예산참여형으로 구분하고 있다.

박광우(2006)는 주민참여예산제도의 운영방식을 국내 지방정부의 운영사례를 모형으로 소극적 민·관협치형, 적극적 민·관협치형, 소극적 민·관협의형, 적극적 민·관협의형의 4가지로 구분하여 제시하고 있다. 여기서 소극적 민·관협치형은 광주광역시 북구, 적극적 민·관협치형은 울산광역시 동구, 소극적 민·관협의형은 인천광역시, 적극적 민·관협의형은 광주광역시를 대표사례로 제시하고 있다.

일반적으로 예산편성과정에 대한 주민참여는 직접참여방식과 간접참여방식을 통해

이루어지게 된다. 즉, 직접참여방식은 시민, 시민단체, 시민총회, 예산참여위원회 등이 제도화된 절차를 통해 예산편성과정에 참여하는 것이고, 간접참여방식은 대표자를 선출하거나 사이버 인터넷 참여방 개설, 정책제안 건의, 주민설문조사 등을 통하여 주민들이 개별적으로 의견을 제출하는 형태이다(박은희·박민규, 2007: 21). 실제로 예산편성과정에 주민참여가 보장되더라도 지역주민들이 참여할 수 있는 지방재정 활동의 대상과 범위가 어떻게 설정되느냐에 따라 주민참여예산제도의 성격과 유형이 크게 달라질 수 있다.

또한 곽채기(2005)의 연구결과에 의하면 주민참여예산제도의 운영방식의 모형은 주민 참여 수준과 범위에 따라 크게 5가지 유형으로 구분하고 있다. 현재 대부분의 지방자치 단체들이 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하고 있는데 이러한 형태는 유형 I에 해당된다. 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 도입한 광주광역시 북구 등의 사례는 유형 III의 범주에 해당된다.

또한 유형 V의 주민참여예산제도는 서울특별시 강남구에서 도입한 ‘동 사업예산 주민참여제도’에서 그 사례를 찾아 볼 수 있다. 이 유형 V가 다른 4 가지 유형의 주민참여 예산제도와 병존 가능한 제도적 모형이라고 할 수 있다. 그러나 지금처럼 예산 편성권이 지방자치단체장에게 부여되어 있는 상황에서 지향할 수 있는 가장 이상적인 주민참여예산제도의 모형은 유형 IV라고 할 수 있다.

<표 3-1> 주민참여예산제도의 운영방식 유형

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

자료: 곽채기. (2005), ‘주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안’, 「한국지방재정논집」, 제10권 제1호.

이상에서 살펴본 주민예산참여제도의 운영 방식 및 모형에 대한 유형과 관련하여 우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 운영에 있어서 현재 대부분의 지방정부에서 실시되고 있는 세 가지 방식을 중심으로 각 제도의 내용과 바람직한 방향을 제시하면 다음과 같다.

#### 1) 예산참여주민(시민)위원회에 의한 방식

예산참여주민(시민)위원회는 예산편성과정의 주민참여 기구로 공식화된 형태이며,

지방정부의 조례에 따라서는 시민위원회, 주민참여예산위원회 등으로 지칭되는 지역주민들의 예산참여 협의기구이다. 일반적으로 주민위원회의 구성은 추천과 공개 모집을 통해 이루어지게 된다. 공개 모집은 일간지 홍보와 기업체 및 대학 홈페이지 게시, 기업체 및 노동조합 방문 협조, 시민단체 방문 협조, 홍보전단 및 팸플릿 제작 배부, 현수막 부착, 주민자치소식지 게재, 아파트 게시판 홍보, 반상회 자료제공, 동 순회 교육, 구청 도입설명회 등 다양한 주민 홍보활동을 통해 할 수 있다.

이와 같은 절차를 거쳐 주민위원회가 구성되면 지방자치단체의 조직에 적합한 분과위원회를 구성하고, 각 분과위원회에서는 소관분야별 예산 편성 방향이나 사업별 투자 우선순위를 조정한다. 또한 전체위원회 임원진과 각 분과위원회 위원장이 참여하는 별도 구성의 운영위원회에서는 비교적 경미한 시안 등을 신속히 처리하게 된다.

분과위원회는 각 분야별 예산편성에 대한 전문가적 의견수렴, 자치단체 실·과별 예산편성에안에 대한 심의 등을 통해 소관 분야의 예산편성에 대한 주민의견을 집약한다. 일반적으로 예산참여주민위원회의 전체 회의만으로 주민참여의 기회가 제한적으로 주어진다면 자치단체 예산의 세부내역에 대한 심도 있는 심의나 의견제시가 이루어지기는 어려우며, 전체 총괄예산에 대한 비능률적 심의에 그칠 수밖에 없는 한계가 있다. 이러한 운영상의 한계를 극복하기 위해서는 전문을 잘 갖춘 위원들을 선정하고 이들 위원들의 개별적 자질과 전문성을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 분과위원회를 배정하여 의사 결정의 효과성 및 능률성을 제고시키는 방안을 강구해야 할 것이다.

## 2) 주민예산설명회에 의한 방식

주민예산설명회에 의한 운영방식은 지방재정법 제39조의 규정에 의거하여 차년도 예산편성을 앞두고 재정운용 상황과 차년도 예산편성방향 등을 주민에게 알리고 주민들의 의견을 수렴, 재정의 투명성과 효율성을 높이기 위한 참여방식이다. 즉 주민예산설명회는 지방자치단체 간부, 지방의회 의원, 예산참여주민위원회 위원, 전문가 등이 지역주민을 대상으로 당해 연도에 추진 중인 지방자치단체의 주요 시책 소개, 내년도에 추진할 지방자치단체의 주요 시책과 예산편성 방향 및 잠정적인 예산 편성안 등을 설명하는 형식으로 진행된다.

현행 주민예산설명회에 의한 방식은 단순히 지역주민들에게 공표하는 형식적 절차에 그치지 않도록 지역주민들의 다양한 의견을 고르게 수렴하고 예산편성에 적극 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

## 3) 주민설문조사에 의한 방식

주민참여는 대체로 공청회, 주민투표, 각종 위원회 등을 통해 이루어지고 있다. 이러

한 방식의 주민참여는 지방정부의 주요 정책결정과정에 민주성과 투명성을 제고시킬 수 있지만 실질적인 주민참여에는 여러 가지 한계가 있다. 이것은 참여방식과 시간적·공간적 제약, 주민참여 비용과 시간의 낭비, 장애인과 노인 등 사회 약자 층의 참여 제한, 과도한 참여에 따른 집행력 저하, 다양한 계층의 참여 미흡 등의 문제점 및 한계점을 들 수 있다.

주민 대상 설문조사는 특정사무에 대한 의사결정을 위하여 주민의 의견을 묻는다는 점에서 주민투표와 유사한 성격을 갖고 있으나 주민투표가 법적인 구속력을 가진 결정을 의미하는 데 비하여 주민 설문조사는 그 결과가 지방자치단체의 기관을 법적으로 구속하는 효력이 없다는 점에서 차이가 있다. 주민 설문조사의 결과는 조언적인 성격을 가지며, 지방자치단체의 결정을 위한 보조수단이다(Kühne & Meisner, 135).

주민설문조사는 지방의회의 의결권을 침해하지 않고 주민의 의견을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이 점에서 주민 설문조사 대상이 주민투표의 경우보다 광범위할 수 있다. 그러나 주민 설문조사가 적지 않은 비용을 수반한다는 점을 감안하면 주민회합 등을 통한 주민과의 직접적인 접촉을 통한 의견의 수렴 및 파악이 용이하지 않거나 부적합한 경우에 실시하는 것이 바람직할 것이다.

#### IV. 결 론

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

주민참여의 대표적인 전형의 하나로 인식되고 있는 주민참여예산제도는 지역주민이 해당 지방정부의 예산안 편성 과정에 직접 참여함으로써 예산의 효율성과 건전성 확보에 기여할 수 있는 유용한 방안의 하나이다. 또한 각 지역의 협력적 네트워크를 기반으로 하여 참여와 상호협력으로 나아가고자 하는 거버넌스의 한 형태이며, 예산의 결정을 포함하여 예산운영에 주민의 직접적인 참여와 합의를 강조하여 시민들의 예산주권을 극대화시키고자 한 제도이다.

따라서 지방정부의 예산편성에 있어서 시민의 의견을 효과적으로 수렴하여 예산을 투명하게 집행한다는 제도의 목적에 맞게 다각적인 측면에서 시민의견을 수렴하여 예산

편성 및 집행 과정에 반영하는 운영방식을 강구하는 것이 필요하다. 앞에서 논의한 예산 참여주민위원회, 주민예산설명회, 주민설문조사에 의한 방식을 개별 지방정부의 여건에 적합하도록 지속적으로 개선·보완하여 운영하는 것이 바람직 할 것이다.

최근 지식정보화의 급속한 진전과 함께 온라인 시민참여의 제도화가 시대 흐름에 부응한 과제이지만, 이에 대한 구체적인 방안을 제시하는 것은 쉽지 않다. 주민참여예산제도의 운영에 있어서 온라인 시민참여를 제도화하는 경우 이 과정에서 제기되는 가장 큰 관건이 시민의 참여 범위와 권한을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제이다. 분명한 사실은 시민참여의 권한과 범위가 확대되었다고 해서 민주적이고 합리적인 정책결정이 이루어졌다고 볼 수 없다는 것이다.

주민참여의 권한이 정책 대상의 성격과 적용범위에 따라 고객의 입장에서 참여하는 것에서부터 정책결정자의 입장에서 참여하는 것에 이르기까지 매우 다양하게 설정되어야 할 것이다. 참여의 범위 역시 일반주민(시민), 이해당사자, 전문가 집단, 관련 시민단체 등 다양하게 구분되어야 할 것이다. 또한 정책의 성격과 목적에 적합한 다양한 시민 의견 수렴방법에 대한 제도적 장치가 구체적으로 준비되어야 한다. 이를 위해서는 온라인을 통한 방법 뿐만 아니라 오프라인을 통한 참여방법 등 다양한 채널을 통해 시민들의 의견이 수렴될 수 있는 운영방식을 마련해야 할 것이다.

주민참여예산제도의 경우도 다양한 참여주체들의 정치적 효능감이 높아지게 될 때 비로소 그 의미를 찾을 수 있을 것이다. 따라서 정부와 정책담당자들은 시민들이 적극적으로 의견을 제시하고 토론할 수 있는 다양한 장을 마련하고, 여기에서 제시된 의견이나 토론의 결과에 대한 정리와 정책반영 여부 등에 대한 정보를 충실히 알려줌으로써 시민 참여의 효과가 보다 커질 수 있다.

### <참 고 문 헌>

- 강선택. (2000). 「재무행정론」(전정판). 서울: 박영사
- 곽채기. (2003). 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할. 「법률행정논총」, 23(2).. 전남 대학교 법률행정연구소.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안. 「한국지방재정 논집」, 제10권 제1호.
- 곽채기. (2005). 지방세개혁과 참여예산제 도입. 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표 자료.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논집」, 16(3).

- 박광우. (2003). 예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성. 「예산 편성과정에 있어서 시민참여 확보방안」. 민주주노동당 광주시지부 토론회발표자료.
- 박광우. (2005). 광주광역시 북구의 주민참여 예산 편성 제도화 과정과 운영성과. 한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집」, 한국지방재정학회.
- 박민정·최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회 보」, 13(1).
- 서순복. (2002). 지방자치시대 주민참여의 실태 평가와 대안 모색: 광주광역시를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1)..
- 안성민. (2006). 성공적인 거버넌스로서의 주민참여예산제도. 서울: 한국행정학회.
- 안완기. (2007). 주민참여예산제의 효율적 운영방안에 관한 연구. 「정치정보연구」, 10(2),
- 윤영진. (2003). 「새 재무행정학」. 서울: 대영문화사
- 윤주명. (2001). 시민참여와 행정의 대응성-인터넷 시민참여에 대한 도시정부의 반응성을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(2).
- 이세구 외. (2005). 주민참여예산제도 도입에 관한 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 이승종. (1997). 미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제. 「한국정치학회보」, 31(3),
- 이승종. (2003). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 이원희. (2003). 참여적 지방재정 운영 방향. 「한국지방재정논집」, 8(2).
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석. 「한국정당학회보」. 서울: 한국정당학회.
- 한상일. (2003). “미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 합의.” 「한국행정학보」, 37(3).
- 한춘성 외. (2002). 세계를 놀라게 한 브라질의 참여예산제. LG Global Challenger 탐방 보고서.
- Arnstein, R. S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, July: 216-229.
- Babbie, Earl. 91989). *The Practice of Social Research*(5th ed.). Belmont: Wadsworth Publishing Co.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1).
- Dahl, R. A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Ebdon, Carol and Aimee L. Franklin. (2006). Citizen Participation in Budgeting

- Theory. *Public Administration Review*, 66(3).
- Fowler, Jr. F. J. (1990). *Survey Research Method*(Revised ed.). Newbury Park: Sage Publication
- Goldfrank, Benjamin. (2001). Deepening Democracy Through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities. Latin American Studies Association Conference.<<http://136.142.158.105/Lasa2001/GoldfrankBenjamin.pdf>>.
- Lieberherr, Francoise. (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 자료집. 서울: 한국지방행정연구원.
- OECD. (2001). Citizen as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making. OECD Publications.

접수일(2009년 9월 24일)

수정일자(2009년 10월 27일)

게재확정일(2009년 11월 18일)