

2 0 1 1 . 4 . 1 9 ( 화 )

전 북 도 청 중 회 의 실 1

# 제 13차 전 북 재 정 포 럼

- ◆ 제13차 포 럼 개 요
- ◆ 제13차 전 북 재 정 포 럼  
(주제) 주민참여예산제의 효율적  
운영방안

주 관 : 전 북 발 전 연 구 원

후 원 : 전 라 북 도



# = 목 차 =

## ① 제13차 포럼 개요

---

- 개최개요 / 1
- 시간계획 / 1
- 전북재정포럼위원 현황 / 2

## ② 제13차 전북재정포럼

---

### □ 주제발표 및 토론

#### ○ 제1주제 : 주민참여예산제의 효율적 운영방안 / 7

임 성 일 (한국지방행정연구원 박사)

#### ○ 제2주제 : 사례발표

- 주민참여예산제 운영사례(완주군) / 42

최 환(전라북도 완주군 예산담당)

- 주민참여예산제 문제점 및 개선방안(무주군) / 45

김 종 훈(전라북도 무주군 예산담당)

- 주민참여예산제 운영사례(장수군) / 49

박 인 호(전라북도 장수군 예산담당)

#### ○ 토론문 / 55

# 제 13 차 전북재정포럼 개최

## □ 개최개요

- 일 시 : 2011. 4.19(화) 16:00~
- 장 소 : 전북도청 중회의실 1
- 참여인원 : 50여명 (포럼위원, 초청토론자, 관계공무원 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도

## □ 주제 발표 및 토론

제 ① 주제 : 주민참여예산제의 효율적 운영방안  
발 표 자 : 임 성 일(한국지방행정연구원 박사)

제 ② 주제 : 주민참여예산제 운영사례 발표  
발 표 자 : 완주군, 무주군, 장수군 예산담당

## □ 시간계획

구 분	시 간	내 용	비 고
< 개 회 식 >	16:00~16:01 ( 1′)	· 국기에 대한 경례	사회 : 전북발전연구원
	16:01~16:05 ( 4′)	· 인 사	기획관리실장
<제13차포럼>	16:05~16:40 (35′)	· 주제발표①	한국지방행정연구원 임성일 박사
	16:40~17:10 (30′)	· 주제발표②	완주군, 무주군, 장수군 예산담당
	17:10~17:40 (30′)	· 포럼위원 토론	<b>【초청토론】</b> 염명배 충남대학교수 김의섭 한남대학교수
	17:40~18:00 (20′)	· 질의응답 및 강평	포럼대표 (윤석완 전북대학교수)
< 만 찬 >	18:20~19:40 (80′)	· 만 찬	지정장소

# 전북재정포럼위원

구분	소 속	직 위	성 명	전공 주요경력	이 메 일
계			23명		
재정 분과 (13)	전 북 대	교 수	윤석완	재 정 학	wan2606@chonbuk.ac.kr
	전 북 대	교 수	김영정	사 회 회 계 학 (전) 국가균형발전위원	yjkim@chonbuk.ac.kr
	한 국 지 방 행정연구원	연구위원	서정섭	지 방 교 부 세	sjs@krila.re.kr
	한국방송대	교 수	신종렬	재 무 행 정 학 한 국 지 바 예 협 회 장	jrshin@knou.ac.kr, gmail.com
	전 북 대	교 수	안국찬	행 정 학	akchan@chonbuk.ac.kr
	군 산 대	교 수	유금록	정 책 분 석 평 가, 재 무 행 정	kryoo@kunsan.ac.kr
	부 경 대	교 수	이재원	지 방 재 정	jaewon@pknu.ac.kr
	한 국 지 방 행정연구원	연구위원	조기현	재 정 분 석	ckh@krila.re.kr
	전 주 대	교 수	최원철	경 영 학	wcchoi@jeonju.ac.kr
	청 주 대	교 수	손희준	행 정 정 책 학 회 한 국 지 방 재 정 학 회 장	shja9201@chol.com
	가 톨 릭 대	교 수	조현연	회 계 학	cukchy@catholic.ac.kr
	한 국 지 방 행정연구원	연구위원	신두섭	경 제 학	sds@krila.re.kr
	인 하 대	교 수	정창훈	재 무 행 정 학	jungcha@inha.ac.kr
세계 분과 (9)	한 국 지 방 행정연구원	연구위원	김선기	지 방 세	sun@krila.re.kr
	한 국 조 세 연 구 원	연구위원	김현아	재 정 학	hyuna@kipf.re.kr
	호 원 대	교 수	송재복	행 정 학	sjb0814@howon.ac.kr
	전 북 대	교 수	안진	공 공 경 제 학	ja1954@chonbuk.ac.kr
	한 국 지 방 행정연구원	연구위원	이삼주	지 방 세	lsj@krila.re.kr
	경 기 대	교 수	이재은	경 제 학	jelee@kyonggi.ac.kr
	서 경 대	교 수	유경문	재 정 학 한 국 납 세 자 연 합 회 명 예 회 장	kmyoo@kornet.net
	서 해 대	교 수	정덕주	세 무 회 계	swan@sohae.ac.kr
	원 광 대	교 수	강남호	경 제 학	nokang@wonkwang.ac.kr
초청 토론	충 남 대	교 수	염명배	재 정 학	mbyeom@cnu.ac.kr
	한 남 대	교 수	김의섭	재 정 학	euiskim@paran.com

# 제 13차 전북재정포럼

' 주민참여예산제의 효율적 운영방안



# 제1주제 : 발 표 자

---

임성일 (한국지방행정연구원)





# 주민참여예산제도의 주요 쟁점 및 활성화 방안

임성일(한국지방행정연구원)

## I. 서론

### 1. 주민참여예산제도의 개념과 의의

- 주민참여예산제도는 주민이 예산편성 과정의 일부에 직접 참여해서 예산편성에 영향을 행사하는 제도이며, 궁극적으로 재정운영의 효과성(주민의 의사, 수요, 선호 반영)과 투명성 그리고 자원배분의 공정성을 제고하는데 의의가 있음
  - 주민자치 이념을 재정분야에서 구현하는 지방 가버넌스(governance)의 한 형태
    - 참여 민주주의 실현
    - 집행부 예산편성권한의 주민과 공유(sharing), 분산(decentralization), 권한이양(empowerment)
  - 주민의 공공서비스 수요와 선호, 그리고 각종 재정활동에 대한 의사 및 의견이 직접 반영
    - 주민과 함께 하는 예산의 계획·편성체제 구축
    - 주민 주도의 특정사업예산 편성(\* 예산편성 기능 및 권한의 이양)
  - 집행부의 예산편성기능 독점에 따른 부작용 및 문제점 개선
    - 정부실패(government failure)와 비효율성 등을 교정하는 집행부 기능의 유연한 보완
  - 예산정보의 공유 및 공개를 통한 재정의 투명성, 공정성, 신뢰성 제고
  - 지방의회 예산심의 활동의 한계 보완
    - 대의민주주의제도의 보완: 예산편성과정에서 주민과 의회간의 협력적 관계 모색
- 주민참여예산제도는 본질적으로 지방자치단체가 예산과정(budget process)과 예산관련정보를 주민과 공유하는 메커니즘을 갖는데, 이는 자치단체장, 집행부, 지방의회에

대한 주민통제 내지 주민압력의 속성을 지님

- 재정의 투명성과 책임성, 재정의 효과 및 성과 향상에 기여할 수 있는 잠재력 내포
  - 예산관련정보의 공유 및 공개 비율 증가
  - 주민의 통제 및 압박에 의한 재정규율/원칙(fiscal rule/discipline) 강화
  - 예산낭비 예방, 주민생활·커뮤니티(기초생활단위) 밀접 재정사업의 실용성 제고
  - 예산지출의 성과 및 효과 향상을 위한 노력도 제고
- \* 기존의 주민감시통제장치로는 주민투표제도, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 주민소환제도, 예산감시운동, 납세자소송 등이 있음

□ 종합적으로, 주민참여예산제도가 제도발전의 필요충분조건을 충족하면서 고도의 발전단계에 이르면 예산수립과 관련된 집행부-의회-주민 세 주체간의 '신 협력적 삼각관계'가 정립될 가능성이 있음

## 2. 주민참여예산제도의 주요 쟁점과 활성화

- 주민참여예산제도의 취지와 도입 논리는 여러 면에서 합리성을 갖지만, 동 제도는 실천적 측면에서 제도도입의 실용성과 함께 제도 발전과 관련된 거래비용(사회적 비용), 공정성, 효과성 등의 과제를 내포하고 있음
  - 누가 주민을 대표해서 예산편성과정에 참여하고(참여자의 주민 대표성 문제), 참여자의 예산편성영향력이 실제로 공정성과 효과성을 담보할 수 있을 것인가의 과제
  - 다양한 주민의 의견, 수요, 선호를 과연 어떻게 수렴하여 그것을 합리적 방식으로 예산편성에 영향력을 행사할 것인가의 과제(consensus building and reasonable influence)
  - “불평등한 참여”, “불평등한 영향력” 문제에 대한 해결책 모색
    - 시민단체 등(NGO, NPO)이 주도할 경우 참여 과정과 결과 등에 이해관계의 공정성(fairness), 편의성(bias)이 존재할 가능성이 있는데 그에 대한 해결방안의 모색 필요
  - 제도도입이 의도하는 바인 재정의 효율성과 효과성의 제고 가능성에 대한 회의적 시각
    - 제도의 이념 내지 운영원리인 민주성, 개방성, 평등성이 실제 운영과정에서 실천되기 어려움

- 주민참여와 관련된 거래비용(transaction cost), 참여유인 비용(incentive cost)이 상당함
- 현재 우리나라의 주민참여예산제도는 ‘집행부 재정권한 중 최소 일부를 지역주민과 공유(sharing) 내지 분점’하는 특성을 지니며, 그 수준과 세부 양상은 실시 자치단체 간에 상당한 차이가 있음
- 다만, 예산편성단계에서 집행부와 의회의 담합 등에 대한 사전차단기능의 잠재력은 있으나, 현 수준에서는 주민참여예산제도의 의회 견제 및 사전협의의 가능성은 낮은 것으로 판단됨
- 무엇보다도 금년 초에 주민참여예산제도의 의무화 법안이 국회를 통과함에 따라 동 제도는 본격적으로 활성화될 전망이다, 이와 관련하여 특히 주민참여예산제도의 실천적 위치 메김(위상 정립), 실용성 확보 등이 절실히 요구됨
- 주민참여예산제도는 도입 이후 지금까지 소기의 성과를 달성하기도 하였지만 동시에 극복해야 할 한계와 문제점 그리고 장애요인 등을 적지 않게 노정하고 있음
- \* 따라서 지금은 주민참여예산제도가 진정 새로운 재정자치의 모델이고, 재정의 투명성, 책임성, 배분 공정성에 실질적으로 기여하는 유용한 제도인지에 대해 다각도에서 심도 있는 검토와 논의를 하는 동시에 제도 발전의 장애요인과 문제점을 개선하는 노력을 경주해야 할 시점임

※ 주민참여예산제도는 브라질의 포르트 알레그레(Porto Alegre) 시가 제도를 도입한 이후 성공 사례로서 인정을 받으면서 전 세계적으로 주목을 받고 확산되기 시작하였음

- 남미, 유럽, 아시아 국가로 확산되었으며, 그 과정에서는 국가적 환경과 여건 등의 차이로 인해 보다 다양한 형태의 제도적 변형이 이루어졌음

## II. 주민참여예산제도의 개요 및 운영실태

### 1. 주민참여예산제도의 도입 개요

- 행정안전부는 2003년 7월에 지방예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권

장하였고, 이를 계기로 일부 선도 지방자치단체들이 관련 조례를 제정한 다음 본격적인 제도 운영에 착수하였음

- 주민참여예산제도 운영조례 제정: 광주광역시 북구(2004. 3.25), 울산광역시 동구(2004. 6.10) 등
  - 우리나라에서는 광주광역시 북구가 2003년 8월에 최초로 주민참여예산제도를 도입, 실시

□ 주민참여예산제도의 법적 근거는 지방재정법(제39조, 2005. 8. 4) 및 동법 시행령 개정(제46조, 2005. 12. 30)을 통해 확립되었고, 그 후 중앙정부 차원에서 관련 실시조례의 표준모델 등이 제시되었음

- 지방예산의 편성과정에 주민 참여의 문호 개방과 절차를 마련하고, 주민의 참여범위와 운영절차 및 방법 등에 관한 세부 실시사항을 조례로 정하도록 함
- 주민참여예산제 표준조례(안) 통보(2006. 8.17), 주민참여예산제 조례모델(안) 통보(2010. 10.26)
- \* 지방자치단체의 다수는 행정안전부가 제시한 표준조례안/조례모델안을 채택하는 한편 일부 지방자치단체들은 자체적으로 고안한 조례를 제정하였음

□ 금년 초(2011. 3. 8)에는 주민참여예산제도 의무화 법안(지방재정법 개정안)이 국회를 통과하였는데, 이를 계기로 동 제도는 전국단위에서 본격적으로 활성화되는 추동력을 갖게 되었음

- 주민참여예산제도의 지방재정제도 상의 위상 재정립과 제도 활성화 기반 확보
- \* 행정안전부는 주민참여예산제도가 법적 의무제도로서의 위상을 갖게 됨에 따라 2011년도 상반기 중으로 전국의 모든 지방자치단체들로 하여금 주민참여예산제도의 운영조례를 제정하도록 유도하는 한편 우수사례의 발표(지방예산 효율화 우수사례 발표와 병행)를 추진할 예정임(2011. 12)

□ 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)

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

□ 지방재정법 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)

- ① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.
  - 1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
  - 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
  - 3. 사업공모
  - 4. 그밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법
- ② 지방자치단체의 장은 제1항 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산 편성시 반영할 수 있다.
- ③ 그밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

## 2. 주민참여예산제도의 실시 현황

- 2010년 12월 말 기준으로 총 103개 지방자치단체(전체의 42.2%)가 조례를 제정해서 주민참여예산제도를 운영하고 있으며, 실제 운영 상황은 지방자치단체별로 차이가 있고 다양함
  - 지역별로는 광주광역시와 전라남도가 전국에서 가장 높은 주민참여예산 조례제정 비율을 보이는 반면에 서울, 부산, 인천(자치구 포함) 등의 조례제정 비율은 매우 낮은 실정임
  - 주민의 예산참여 방식은 공청회·간담회·설명회·토론회 등 자치단체별로 다양하며, 운용의 적극성(대상 범위와 내용, 주민의 의견 반영도 등), 주민 참여도, 이해관계자(지방자치단체, 주민, NGO, 공무원, 의회 등)의 인식 및 교육, 실질적 효과 등의 측면에서 자치단체별로 차이가 존재함
  - 조례를 제정하지 않은 지방자치단체의 경우에도 간담회, 설명회, 설문조사, 사업공모 등의 방식을 통해 예산편성과정에 직·간접적인 주민참여를 도모하고 있음
- 이와 같이 통계상으로는 전국의 많은 지방자치단체들이 주민참여예산제도를 실시하

고 있는 것으로 파악되나 실제로는 동 제도의 핵심주체인 지역주민의 참여도가 저조한 실정인데, 이는 다음의 요인들과 관련이 있음

- 지방자치단체(장)의 인식 부족 내지 소극적 접근, 주민의견의 수렴 및 반영 절차의 정교함 부족, 주민의식 및 주민의 참여유인 부족, 주민·시민단체의 전문성 부족 등이 주된 원인임
- \* 대부분의 경우 주민의 참여는 제한적인데, 그것은 “주민참여예산제도가 효과적인 예산운영을 저해할 수 있다는 우려와 열악한 지방재정이 적극적인 참여예산제도의 운영을 방해”하기 때문임 (안성민·최윤주)

□ 현실적으로 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하는 자치단체는 무엇보다도 지역 시민단체의 강한 요구와 열망, 그리고 자치단체장의 강한 정책의지에 의해 영향을 받는 것으로 파악됨

- 안성민·최윤주의 연구에 의하면 우리나라에서 주민참여예산제도가 도입된 배경은 크게 다음의 세 가지로 요약됨
  - 지방자치단체장의 추진 의지, 지역시민단체 및 시민의 제도도입 요구, 참여정부(노무현 정부)의 제도 도입 권고

□ 현재 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하는 지방자치단체의 경우 대부분 주민참여예산위원회는 물론 지역별로 주민참여예산지역회의, 분과위원회, 주민참여예산협의회, 예산학교 등에 관한 세부규정을 제정해서 실천하고 있음(\* 논문 인용)

### 3. 주민참여예산제도의 운용 조례모델에 대한 검토

□ 현재 중앙정부가 제시하는 주민참여예산제도의 운용조례 모델은 세 유형이며, 지방은 제시된 모델 안을 토대로 지역의 실정에 부합하는 방안을 구체적으로 제정할 수 있음(<표 1> 참조)

- 운영조례 모델은 기본적으로 목적, 용어 정의, 법령준수의무, 자치단체장의 책무, 주민의 권리, 운영계획 수립 공고 및 적용범위, 의견수렴 절차, 의견 제출, 결과 공개, 주민참여예산위원회 등에 관한 내용을 제시하고 있음
- 운영조례 모델은 필수기본사항을 제시하고 있으며, 지역 특수성 등을 반영하는 내용은 다루지 않고 있음

- 한 연구에 의하면 행정안전부가 제시한 운영조례 표준안을 채택해서 지역의 주민참여예산제도 운영조례를 제정한 지역은 전체 자치단체의 60%이며, 나머지 자치단체들은 지역의 실정을 고려하여 자기 나름의 운영조례를 제정한 것으로 파악됨(“주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구”, 미발간 논문)
  
- 조례모델 안에 의하면 주민참여예산제도의 목적(제1조)은 주민의 예산편성과정 참여 보장과 예산 투명성 증대에 있으며, 지방자치단체장의 책무(제4조)는 예산편성단계부터 주민의 정보접근성과 의견표명 기회를 높여 주민의 참여를 보장해 주는 데 있음
  - 지방자치단체장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하는 주민참여예산운영계획을 수립하여 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 일정 기간 공고해야 함(제6조)
  - 지방자치단체장은 예산편성에 대한 주민의견 수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있고 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있음(제7조)
  - 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따라 예산편성관련 의견 제출(제8조), 자치단체장의 의견수렴 결과 인터넷 홈페이지 등 공개(제9조)
  
- 지방자치단체장은 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있음(제10조)
  - 위원회의 기능, 구성, 운영방식, 기타 사항에 대한 규정(제10조 이하)
  - \* 주민참여예산위원회의 기능은 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견의 수렴 집약 활동, 기타 위원회의 목적 달성을 위한 활동 등에 중점을 둬
  
- ※ 지방자치단체장이 예산편성권을 독점적으로 보유하고 지방의회가 예산심의·의결권을 보유하는 현행 예산제도에 근거할 때, 지역주민이 참여예산제도를 적극적으로 활용할 경우 사실상 지역주민이 일부 예산편성권한을 갖는 것으로 확대 해석할 수 있음



〈표 1〉 주민참여예산제도 운영조례 모델 안

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

자료: 행정안전부

### III. 주민참여예산제도의 핵심쟁점

#### 1. 개요

- 주민참여예산제도의 성공적인 도입·실시를 모색하는 과정에서 핵심쟁점으로 부상되는 것은 “누가, 언제, 무엇을, 어떻게(Who, When, What, How)”와 관련된 문제임
- “주민 자격과 특정(제한적) 대표성을 지니는 주민들(who)”이 예산편성의 “어떤 시점부터 어떤 시점에 이르기까지(when)”, “어떤 예산의 범위/대상/수준을(what)”, “어떻게 공정하게 예산편성안으로 구체화시킬 것인가(how)” 하는 문제가 주요쟁점임

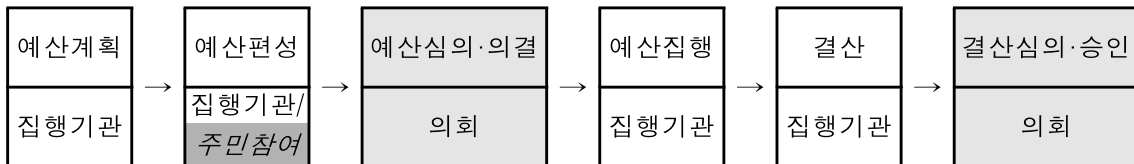
- 주민 대표성, 주민의 선호 및 수요(need) 대표성
- 예산편성과정의 구체적 참여 일정과 예산 범위 및 대상사업 수준
- 예산반영/영향력의 실질성, 공정성

※ 지방예산의 운영 시스템은 크게 보아 중기재정계획수립 → 투자심사 → 예산계획/편성 → 예산집행 → 결산 → 재정분석 → 환류(feedback)의 단계로 구분됨

- 이 중에서 주민참여예산의 영역은 예산편성 단계에 제한되고, 실제 운영은 지방자치단체의 여건 및 선택에 의해 예산편성의 일부 또는 전 과정 및 영역을 주민참여예산의 대상범위에 포함시킬 수 있음

\* 예산은 회계연도 단위로 완결성을 가지나, 예산의 편성 및 심의(전년도), 예산집행(당해 회계연도), 예산집행 결산(다음 연도)의 전 기간을 고려할 때 예산과정은 통상 2~3년의 순기를 가짐

〈그림 1〉 예산과정과 주도 주체



## 2. 누가 어떤 절차를 통해 참여할 것인가?

□ 주민으로 지칭되는 불특정 이해관계자(stakeholder) 중에서 누가 실제로 주민참여예산제도의 주역으로 참여해서 제도 도입의 목적과 순기능을 달성할 것인가 하는 문제는 동 제도가 안고 있는 본질적인 과제라고 할 수 있음

- 참여문호의 개방성, 공정한 참여기회 제공
- 대표성 및 유자격성: 불평등한 참여, 편견을 내포한 참여의 최소화
  - 참여 자격·절차·방법 등의 사회 통념적 합리성 및 정교화
  - 주민참여예산위원회(시민예산위원회) 주도 방식의 객관성 및 공감대 확보, 종합적인 재점검 필요
    - 주민을 대표하는 주체인가?, 의사결정 영향권한은 어디에 근거를 두고 행사되는가?

- 자발적 공개 신청에도 불구하고 탈락된 주민(주민투표 방식과 다른 선정방식의 정당성)

〈주민참여예산제도의 실질적 이해관계자는 누구인가?: 불평등 참여, 불평등 영향〉

□ 주민예산제도의 운영과 관련된 실질적인 이해관계자(stakeholder)는 보통의 주민인가, 지역의 NGO·시민단체인가, 아니면 기업가·투자자, 기타 이익집단인가?

- 주민의 구체적 의사를 위임 받거나 투표 등을 통한 공적 대표성을 확보하지 못한 위원(공모, 자천/타천, 인원수 제한 등)의 과도한 의욕과 예산영역 개입은 오히려 예산편성의 효율성과 효과성을 저해시키는 역효과를 초래할 가능성이 높음

□ 다수의 연구 결과와 주민참여예산제도를 실시하고 있는 지방자치단체 공무원의 실무경험에 의하면 현실적으로 주민참여예산제도에 참여하는 주민의 비율은 매우 낮은 것으로 파악됨

### 3. 주민참여는 언제부터 언제까지?: 예산편성과정 참여 및 사명 완료 시점

- 주민참여예산제도의 운영과정에서 주민의 참여 기간(시작 및 완료 시점)과 관련된 사안도 중요한 쟁점사항 중 하나에 속함
- 정확히 어느 시점부터 주민의 참여가 가능하고, 어느 시점에서 그 임무가 종료될 것인지?
- \* 편성초기단계, 심의조정단계, 심의 조정된 예산안 의결 참여(광주 북구, 울산 동구 등)

〈표 2〉 주민참여의 시기와 내용적 범위

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

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

- 주민참여예산제도가 안고 있는 가장 어렵고 중요한 문제가 주민들이 예산편성 과정에서 어떤 수준과 범위와 대상의 예산편성에 실질적으로 참여해서 의견을 제시하고

구체적인 영향력을 행사할 수 있을 것인가를 합리적으로 결정하는 부분임

- 예산편성(안)의 의사결정 방식/구조 정립
  - 의견 제시, 주요 분야 자문, 의사결정과정 참여, 실질적 예산편성권 확보 등 다양한 스펙트럼
- 주민이 참여하는 예산편성의 대상범위를 사전적으로 할당하거나 제약을 부여하지 않는 방안과 사전적으로 할당 및 제약을 부여하는 제도적 운영방안을 검토해 볼 수 있음
- 전자는 주민의 예산편성 참여 범위가 광범위한 반면 후자는 주민의 예산편성 참여 범위가 제한적임(\* 집행부가 할당한 범위 내에서의 주민 참여)
- 주민참여의 성격과 형태는 지방재정의 대상과 범위에 따라 다를 수 있는데, 이를 감안할 경우 주민참여예산제도는 다음과 같은 유형화가 가능함(최상한, 광채기, 박광우 등 참조)
- 광채기(2005)는 주민참여예산제도의 유형을 주민협의(consultation), 민관공동결정(cooperation), 주민주도 결정(control)의 세 유형으로 구분한 다음 각 유형별로 주민참여가 가능한 예산의 범위(단위사업, 일반회계, 통합재정으로 구분)를 제시하고 있음
    - 주민협의(consultation): 일반회계, 통합재정(\* 예산편성 전 인터넷 설문조사, 공청회·간담회)
    - 민·관공동결정(cooperation): 일반회계, 통합재정(\* 조례 제정을 통한 주민참여예산제 가동)
    - 주민주도 결정(control): 단위사업
  - 박광우(2006)는 주민참여예산제도를 소극적 민관협치형, 적극적 민관협치형, 소극적 민관협의형, 적극적 민관협의형의 네 유형으로 구분함
    - 소극적 민관협치형: 시민참여의 보장이 없는 자치단체장 중심의 예산편성(광주 북구)
    - 적극적 민관협치형: 주민의 예산편성과정 직접참여, 사업우선순위 결정권한 보유(울산 동구)
    - 소극적 민관협의형: 주요 사업에 대한 주민의견을 예산편성에 반영(인천광역시)
    - 적극적 민관협의형: 예산운영과정 자료의 주민 공개, 예산편성 이전과 일부 예산편

성단계에 주민 참여(광주광역시)

〈표 3〉 주민의 예산편성과정 참여 시나리오 - 지출 중심

유형	지방자치단체 예산편성 주체		참여 수준	주민의 역할, 참여 강도
	지방자치단체 총예산(TBUG)			
I	LGBUG	CPBUG	◎	적극적 참여: 특정분야 예산안 도출, 사업우선순위 결정 영향
II	LGBUG	CPBUG	○	보통 참여: 참여기회 보장, 구체적 자문·의견제시
III	LGBUG		△	소극적 참여: 참여기회 보장, 보편적 의견제시

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

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

□ 주민참여예산제도가 실질적인 효과를 나타내려면 주민의 예산참여 수준, 범위, 대상에 관하여 실용적 접근을 해야 하며, 이를 위해서는 현행 지방예산제도 및 체제를 중심으로 다음의 내용들에 대한 종합적 검토가 필요함(\* **고딕체 밑줄** 표시한 내용이 주민참여예산제도가 주로 관계될 부분임)

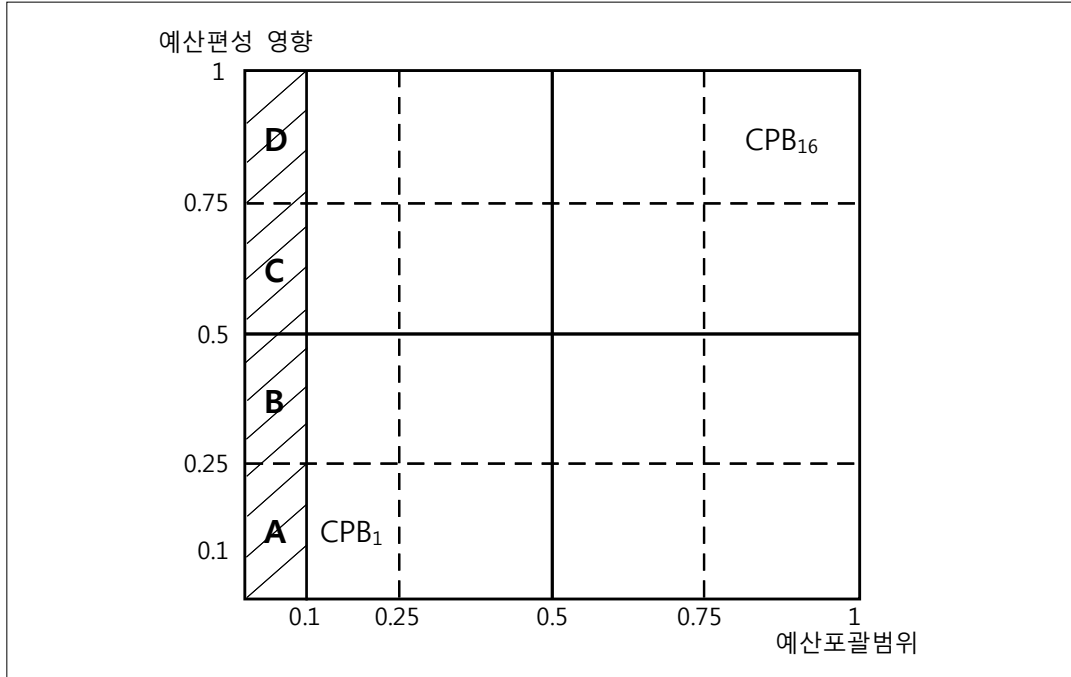
- 예산구조: 세입부문, **세출부문**
- 예산회계 기준: **일반회계**, 특별회계(기타특별회계, 공기업특별회계), 기금
- 예산과목구조 기준(세출)
  - 기능별 세출: 분야-부문-정책-**단위사업-세부사업**-편성목/통계목
  - 성질별 세출: 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출 등
  - 사업구조별 세출: 정책사업, 행정운영비, 재무활동
- 예산과목구조 기준(세입)
  - 세입내역: 장/관/항/목(지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수)
- 지방의회의 심의대상(입법과목) 사업, 비 심의대상 사업
  - **사업예산제도의 예산체계상 단위사업 이하**
- 자체사업과 보조사업, 경상예산과 자본예산, 본예산과 추가경정예산 등
- \* 인건비, 법정경비는 대상에서 제외(조례모델 안 제6조)

□ 이상의 내용을 고려하면서 주민이 직접 참여하는 예산편성의 범위와 대상사업의 수준을 결정하는데 유용한 판단준거를 제시하면 다음과 같음

- 세출예산의 일반회계사업 중심
- 사업예산제도의 기능별 예산 중 단위사업 이하
- 기초지역단위의 주민생활 밀착성이 강하고 완결성이 높은 사업: 기초지역단위를 넘어서는 경우  
갈등, 이해관계 발생(\* 거시적 조정역량 및 정보가 우세한 집행부가 담당하는 것이 합리적임)
- 특정 이해관계의 개입 여지가 낮은 사업, 가분성이 낮은 사업
- 사회적 약자를 위한 정책의 우선순위, 실질적 수요 관련 예산항목
- 자치단체 사업우선순위, 거시재정운용방향에 대한 전반적 의견제시(\* 결정권은 집행부 보유)
- \* 세입예산과 성질별 예산분류 분야는 점진적으로 필요 최소범위에서 주민참여 허용
- 흑자(곽채기 등)가 언급하는 통합재정부문은 주민참여예산제도의 범위를 넘어서는 것임
  - 특별회계(기타/공기업 특별회계)는 일반정부의 운영방식과 다른 공공성과 수익성을 동시에 모색하는 특성을 지니며, 참여 과정에 전문성을 필요로 함
  - 사업형 회계, 기금부문은 주민생활과의 밀착성이 낮으며, 별도의 전문관리·감독 시스템이 관장하는 것이 합리적임
- \* 다만, 특별회계·기금, 통합재정에 대한 정보공개 수준과 재정투명성은 제고시켜야 함

□ 그리고 주민참여예산제도가 주민의 체계적인 의견 제시 수준으로 그 한계를 부여할 것인지 아니면 의견 제시가 실질적인 예산편성안으로 발전되어 지방의회의 심의대상으로 채택되는 범위까지 확대할 것인지에 대하여도 입장을 정리해야 함

〈그림 2〉 주민참여예산제도의 합리적 실시 수준(Ⅰ)



- 주1: 〈그림 2〉에서 수치 값 0~1은 i) 예산편성 영향의 경우 주민의 예산관련 의견 표현 및 전달(0~0.5), 주민과 집행부의 예산편성협약 협의·공유(0.5~0.75), 주민의 실질적 예산편성권한 확보(0.75~1)를 의미하고, ii) 예산포괄범위의 경우 주민의 검토의견 제시 또는 일부 의사결정 주도의 대상이 되는 예산포괄범위(사업, 금액기준)가 최소(0)부터 최대(1: 전체 예산사업)까지를 의미함.
- 주2: 우리나라 주민참여예산제도의 현행 위상은 실시 자치단체의 운영상황에 따라 A, B, C, D, CPB<sub>1</sub> 중 특정 위치에 속하는 것으로 추측됨.
- 주3: 주민참여예산제도의 가장 소극적인 양상으로부터 가장 적극적인 양상에 이르는 경로는 CPB<sub>1</sub> → CPB<sub>16</sub>이 될 것임.

〈그림 3〉 주민참여예산제도의 합리적 실시수준(Ⅱ, 관계예산 범위)

세입			세출			
일반회계	특별회계	기금	일반회계	특별회계	기금	
* 세입의 기본방향, 세입예측 · 전망·관리에 대한 주민의 의견제시 가능			기능별		성질별	
			분부	정		단위 사업
						조건 충족

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

〈그림 4〉 종전 품목별예산제도와 현행 사업예산제도의 구조(\* 참고자료)



자료: 행정안전부

〈표 4〉 지방예산 세출기능 중 주민참여의 실용성이 높은 부문(예시)

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		문화 및 관광(5)		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
	061	문화예술		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료	150		과학기술(3)
				093	식품의약품안전		151	기술개발
				100	농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산·어촌		161	예비비

주: 행정안전부 자료를 토대로 예시하였음.



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

- 주민참여예산제도와 관계되는 이해관계자(stakeholder)의 특성을 고려할 때, 주민이 모든 예산편성 과정에 참여하여 모든 예산사업을 대상으로 적극적인 영향력을 행사하기에는 다음과 같은 이유로 인해 기본제약이 있음(<표 5> 참조)
  - 집행부의 단체장을 포함한 공무원은 예산편성과 관련하여 기본사명, 전업, 전문성, 강한 법적 근거를 갖고 있는 점에서 일반주민과 차별성이 있음
  - 주민 대표성 부분에서는 직접 투표에 의해 구성되는 지방의회가 가장 우월함
  - 공정성 부분은 다소 논란의 소지가 있으나 집행부, 지방의회, 주민 세 주체가 기본적으로 비슷한 수준을 갖는 것으로 가정할 수 있음

<표 5> 예산편성 및 심의와 관련된 핵심 이해관계 주체의 특성

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

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

## 6. 주민참여예산위원회의 기능 및 역할

- 주민참여예산제도가 인터넷, 서면, 공청회·간담회·설명회 등을 통해 주민의견을 제시하는 수준을 넘어서서 주민참여예산위원회/시민위원회 등을 적극적으로 가동하는 체제를 취할 경우 이들 기구와 관련된 '대표성, 권한, 전문성 등의 문제'가 발생하는데 이를 지혜롭게 극복해야 함
  - 지방의회의 경우 주민의 투표에 의한 합법적 대표성을 지니는 심의 의결기구인데 비해 주민참여예산위원회는 기구의 권한과 구성원의 주민 대표성 측면에서 정당성과 합리성이 취약한 문제점을 노정함
  - 그 외에도 전문성, 불평등 영향력(공정성)과 관련된 비판의 소지를 내포함
    - 지역 NPO/NGO가 갖는 대표성의 한계

- 위원회의 대표성(representativeness) 및 활동범위, 위원의 구성 및 위촉과 관련된 쟁점
  - 누가 대표인가: 평균/median/투표/추천 등 선정 절차의 어려움
  - \* 대표성 문제는 주민참여예산제도의 내재적/태생적 한계에 해당하며, 동 제도의 확대 발전에 제약 조건으로 작용함
- 주민참여예산위원회/시민위원회 제도의 기능, 역할, 구성 등을 둘러싸고 논란이 생겨 날 여지가 있음
- 당연직과 위촉직으로 구성되고, 일정 기준에 의해 자치단체장이 위촉직 선임(\* 운영 조례 모델안)
    - 희망하는 지역주민, 동장 추천, 전문가, 지역 NPO 등 자격
  - \* 주민을 공정하게 대표할 수 있는 유자격자의 선정, 위원의 개인/조직 이해관계 배제 문제
  - \* 신청탈락자

## 7. 주민참여예산제도와 지방의회와의 관계

- 주민참여예산제도의 기능과 지방의회의 기능 간에 현재는 중복·갈등의 소지가 거의 없으나 앞으로 동 제도가 확대 발전해 나가는 과정에서는 일부 중복·갈등요인이 발생할 수 있음
- 주민참여예산의 범위는 현재 자치단체장의 예산편성 권한 중 일부 영역에 국한되지만, 만일 그것이 예산심의단계로 확대될 경우 동 제도는 의회의 기능과 중복·갈등을 야기할 수 있음
    - 주민이 예산심의 단계에 직접 참여하지 않는 한 지방의회와의 권한분쟁, 갈등 소지는 없음
    - 다만, 예산편성단계에서 의회와 직·간접적 협의의 여지는 둘 수 있고, 이를 적극적으로 활용 하는 것은 가능할 것임(예: 지방의회와의 간담회, 비공식적 협의 모임 등)
  - 앞으로도 지방의회의 예산심의권과의 갈등, 충돌의 영역은 가능한 배제하는 것이 바람직함

- 지역주민이 예산편성의 과정에도 참여하고 동시에 예산심의 과정에도 참여할 수는 없음
  - 예산편성권한과 예산심의의결권한은 분리될 때 균형과 공평성이 확보될 수 있음
  - \* 기관대립형 지방자치체제에서 집행부는 예산편성권한을 갖고, 의회는 예산심의의결권을 가짐
  - \* 주민이 적극적으로 주도한 예산편성사업은 1차적으로 자치단체장에 의해 결정되고, 2차적으로 지방의회에 의해 확정됨
    - 이때 만일 특정 예산편성대상사업의 일부 또는 전부를 주민예산으로 위임할 경우 집행부 권한의 공유(sharing)가 될 것임
  
- 현행 지방재정법은 주민의견의 지방의회 제출 여부에 대하여는 지방자치단체의 자율사항으로 맡겨두고 있는데, 앞으로 주민의견의 지방의회 제출이 보편화될 경우 그것은 참고정보와 압력 정보의 성격을 동시에 갖게 될 것으로 전망됨
  - 지방재정법 제39조 ②: “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.”
  - \* **과제:** 지방의회의 한계 극복 및 의회 감시기능인가, 아니면 집행부 기능의 협력적·보완적 기능 수행인가, 아니면 자치단체장의 예산편성권에 대한 견제인가?
  
- 현행 제도 환경에서 지방의회가 예산심의 역량 부족, 부정과 부패관행 노정, 지속적 줄속 예산심의 등과 같은 현상을 뚜렷이 보이지 않는 한 주민참여예산제도가 대의민주주의의 정 중앙에 위치한(핵심기관인) 지방의회의 영역에 진입해서 영향력을 행사하는 접근은 합리성을 갖기 어려움
  - 다만, 예산심의 이전단계에서 의회와 사전협의 등 자발적 협력적 관계형성을 도모할 수 있음
  - \* 즉, who가 공고한 입장이 아니면 who가 나서서 when, what, how의 문제를 과도하게 할 경우 제도가 오히려 불공평하고 불안정성을 초래할 가능성이 있음

## IV. 주민참여예산제도의 성과 및 한계와 향후 발전과제

### 1. 국내의 경험과 교훈

- 주민참여예산제도의 도입·실시와 관련하여 국내의 연구 및 경험 결과를 토대로 동 제도의 성과와 문제점 및 장애요인을 다룬 내용을 정리하면 다음과 같음

#### 1) 성과

- 주민참여예산제도를 실시 중인 지방자치단체들 간에는 참여의 범위, 제도 운용의 실용성, 적극성 등의 측면에서 상당한 차이가 나타나지만 공통적으로 다음의 성과가 있었던 것으로 파악됨
  - 예산편성의 투명성 제고에 일조
  - 자치단체장 및 관계공무원의 주민주권 인식 강화
  - 주민의 참여역량 향상
  - 예산결정 과정에서 주민의 의사 반영 비중 증가
- \* 안성민·최윤주(2009)가 5개 자치구를 대상으로 주민참여예산제도의 성과를 분석한 결과에 의하면 시민의 참여역량 강화현상과 더불어 참여예산제도가 주민의 의견이 반영된 예산결정을 유도한 것으로 나타났음(제한적 연구결과임)

#### 2) 문제점 및 장애요인

- 주민참여예산제도의 운영과정에서는 다양한 문제와 한계 그리고 장애요인이 발생하였는데, 이를 정리하면 다음과 같음
  - 광주광역시 복구(이승래, 2007)
    - 지방자치단체 조직 내부의 부정적 시각(공무원의 인식)
    - 지방의회 예산심의권 침해 논란(\* 오해에서 비롯됨)
    - 예산참여시민위원의 전문성 부족에 따른 부실편성 우려
    - 예산편성 기간의 제약으로 인한 다양한 주민의견 수렴 한계
  - 대전광역시 문제점(대전광역시 자체진단, 2008)
    - 의사결정 지연, 업무부담 가중, 집단간 갈등조장, 주민참여 저조, 의회예산심 의권 침해
  - 열악한 지방재정 여건 하에서의 제도 성공에 대한 우려(임동욱, 2003)

- 예산결정과정에서 지방의회와의 갈등 초래 소지, 참여예산제도의 의한 예산편성이 단기성·분배성
  - 정치성·복지성 위주로 결정될 경우 예산지출의 경제적 효율성 저하현상 발생 가능(나중식 2004, 이강원 2003 등)
- 불평등한 영향력 문제(안성민·최윤주)
- 주민 대표성 한계와 참여대상 예산의 수준·범위·대상의 혼란

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

- 주민참여예산제도를 촉발시킨 브라질, 남미의 경우 주민참여예산이 부패한 지방의회에 대한 견제기능을 주도적으로 담당한 것과는 달리 유럽과 아시아의 경우 대의민주주의의 한계 극복대안(서유럽), 민주주의 경험 향상(동유럽, 중앙 유럽) 등 다른 목적의 참여예산제도가 활발히 전개되고 있는 추세임(안성민·최윤주, 1371)
- Röcke(2008)에 의하면, 유럽의 참여예산제도는 유럽형 포르투 알레그레(Porto Alegre in Europe), 근린참여(proximity participation), 재정자문(consultation on public finance), 공사협상의 장(public/private negotiation table), 지방 및 도시 수준의 커뮤니티(communitiy at local and city level), 조직화된 이해관계의 참여(participation of organized interests)의 여섯 가지 유형으로 전개 중인 것으로 분석됨

## 2. 주민참여예산제도의 발전과제

- 주민참여예산제도가 원래의 도입목적에 충실하면서 발전해 나가기 위해서는 이상에서 기술한 제도의 문제·한계·장애요인들을 종합적 시각에서 면밀히 검토하는 동시에 다음의 성공요인들을 적극적으로 실천하는 접근이 요구됨
  - 지역 실정에 적합한 수준에서 제도를 도입하고, 단계적으로 발전시켜 나가는 접근 강구
  - 지역간 선의의 경쟁(yardstick competition) 환경 조성 및 경쟁 환경의 적극적 활용
  - 자치단체장의 예산편성권한의 범위를 탄력적으로 조절하여 주민과의 협력적 상승관계 추구

- 주민과 집행부간의 의사공유 및 소통 극대화, 집행부 권한의 합리적 수준의 공유 및 이양 모색
- 지방의회의 고유권한(예산심의결권) 영역과 중복·갈등 소지 배제
  - 지방의회와의 협력가능 영역에서 협의·소통 극대화 모색
- \* 세 주체(집행부, 의회, 주민대표)의 상호 상승적 시너지(synergy) 극대화 모색
- 대표성 있고 밀도 있는 참여예산 아젠다의 도출과 그에 대한 집중적 접근 추구
- 의견수렴 및 의사결정비용의 효율화, 최소화 모색
- 주민참여 절차와 방법의 합리성, 내실 강화
  - 토론회·간담회·공청회(town meeting) 내실화, 주민참여예산위원회/시민위원회 활성화
  - 홈 페이지, SNS(Social Network Service)의 적극적 활용을 통한 연중 개방성
    - 접근성 확보
    - 특히, 예산편성기간 중에는 집중적·실용적 의견 수렴이 가능한 인터넷 공간 확보
    - 의견 수렴의 포괄성 및 개방성 확보: 기획감사실 또는 예산주관부서에서 체계적으로 정리(예산방향, 세부사업, 기타 유형 등으로 정리 반영)
- 주민 대표성, 예산편성 영향력 행사(불평등 참여, 불평등 영향력 문제) 관련 불공정성 최소화
- 위원회의 정체성 및 기능 정립, 주민과 주민참여예산위원의 전문성 강화 필요(교육 등)
  - 시민위원에게 결정권을 더 많이 부여한 주민참여예산제도가 시민위원의 적극적 참여를 유인(안성민·최윤주)
- 지방자치단체와 시민사회간의 진정한 파트너십 구축에 대한 상호 열망과 노력 강화

□ 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위해서는 (1)적합한 모형의 개발, (2)시민위원회 구성의 대표성 확보 및 지역시민사회의 역할 강화, (3)정보제공, 예산교육, 공무원의 인식변화 등 제도운영의 내실화, (4)환류체계 강화, 예산편성의 자율성 확대 등의 제도적 보완작업이 필요함(박미옥 2006, 김도희·정준금 2006, 전주상 2008).

\* 최상한(2010)의 연구(“주민참여예산제도의 확산에 영향을 미치는 요인에 대한 실증분석연구”)에 의하면 지역적 확산, 자치단체장의 진보성향, 단체장 득표율, 시민단체 수, 인구수, 중앙정부지원이 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 확산에 영향을 미치는

것으로 파악되었음(주민참여예산제도 확산의 지역간 불균형현상 노정: 심층연구 과제)

□ 한국적 상황에서 주민참여예산제도가 성공을 이루기 위해서는 동 제도가 집행부와 의회에 대한 견제나 감시·감독기능에 치중하기보다 다음 기능에 중점을 두는 방향으로 정립되어야 할 것임

- (1) 집행부 취약점 보완(주민 우월성 접목): 집행부 기능 및 역량의 보완성
- (2) 집행부와 주민 간의 예산결정 협의·의사소통 강화
- (3) 포괄적 관민 파트너십(public-private partnership) 구축
- (4) 주민 관점의 재정수요와 우선순위 예산반영 등
- \* 지방의회와의 관계는 예산편성 단계에서 주민수요, 사업우선순위 등에 대한 주민의 집약된 의견 정보를 제공하고 의사소통을 강화하는데 중점을 두면서 점진적으로 집행부의 의회제출 예산안에 중요한 주민의견을 첨부하는 방식으로 정립할 필요가 있음
- \* 참여주민의 '과도한 의욕'과 집행부의 '소극적·미온적 태도'는 주민참여예산제도를 최악의 상황으로 몰아넣는 이해관계자의 행태조합(behavior combination)임
- \* 집행부와 참여주민 간의 실용적, 실질적 인식 및 접근이 제도 성공의 관건임

□ 마지막으로, 주민참여예산제도가 향후 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 재정정보의 공개와 재정투명성(fiscal transparency) 수준을 한 차원 더 높이는 동시에 지방재정 운영에 대한 공적 감시·감독기능을 강화하는 노력이 수반되어야 할 것임(\* 필수 전제조건)

- 지방자치단체는 예산관련 정보를 비롯하여 회계·결산, 재정통계 등 각종 정보를 적시에, 합리적 방법으로, 충실하게 공개하는 노력을 경주해야 함
- 공적 감시·감독기능과 시민사회의 감시·견제기능은 지속적으로 강화해 나가되, 이들과 주민참여예산제도의 기능 및 사명은 분리해서 접근해야 함

## <참고문헌>

- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 한국지방재정논집, 제10권 제1호, 2005.
- 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 한국행정논집, 제16권 3호, 2004.
- 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료, 2007년도 제2차, 2007.
- 대전광역시, 주민참여예산제도, 2007.
- 박광우, 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 석사학위 논문, 2006.
- 박민정·최성락, “주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석”, 한국정책과학학회보, 제13권 제1호, 2009.
- 신두섭, 주민참여예산의 편성방법, PPT 자료, 2010.
- 안성민·최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”, 한국행정논집, 제21권 제4호, 2009.
- 이강원, “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론2, 2003.
- 임동욱, “주민참여예산제도의 현실적 한계”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 발제2, 2003.
- 전주상, “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석”, 한국정당학회보, 2008.
- 최상한, “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”, 한국행정학보, 제44권 제3호, 2010.
- 저자 미확인, “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로”, 한국행정논집, 발간 예정, 2011.
- 희망제작소 부설 자치재정연구소, 주민참여예산제, 아직도 칠부능선을 오간다, 자치재정 월레포럼 자료집, 2007.



## 참고자료

### <모델안 1>

#### ○○시 주민참여 예산제 운영 조례 모델안

---

---

**제1조(목적)** 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조의 규정에 의하여 ○○시(이하 “시”라 한다)의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 시 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(용어의 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 대표자 또는 임·직원

**제3조(법령준수의무)** 이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 절차·방법 등은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니 된다.

**제4조(시장의 책무)** ○○시장(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 이 조례가 정한 범위 내에서 자치단체의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

**제6조(운영계획 수립 및 공고)** 시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하는 주민참여예산운영계획을 수립하여 ○○일 이상 공보, 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 이를 공고하여야 한다.

**제7조(의견수렴 절차 등)** ① 시장은 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

② 시장은 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다.

**제8조(의견 제출)** 지방예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제6조의 규정에 따라 시장이 수립한 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

**제9조(결과 공개)** 시장은 제8조의 규정에 의해 제출된 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

**제10조(위원회 운영 등)** 시장은 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있다.

**제11조(시행규칙)** 이 조례 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

<모델안 2>

○○군 주민참여 예산제 운영 조례 모델안

---

---

**제1조(목적)** 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조의 규정에 의하여 ○○군(이하 “군”이라 한다)의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 군 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

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

1. ○○군에 주소를 두고 있는 자
2. ○○군 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자
3. ○○군에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원

**제3조(법령준수의무)** 이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 절차·방법 등은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니 된다.

**제4조(군수의 책무)** ○○군수(이하 “군수”라 한다)는 예산을 편성하는 단계에서부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

**제5조(주민의 권리)** 주민은 누구나 이 조례가 정한 범위 내에서 자치단체의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

**제6조(운영계획 수립 및 공고)** 군수는 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하는 주민참여예산운영계획을 수립하여 ○○일 이상 공보, 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 이를 공고하여야 한다.

**제7조(의견수렴 절차 등)** ① 군수는 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

② 군수는 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을

통해 의견을 수렴할 수 있다.

**제8조(의견 제출)** 지방예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제6조의 규정에 따라 군수가 수립한 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

**제9조(결과 공개)** 군수는 제8조의 규정에 의해 제출된 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

**제10조(주민참여예산위원회)** 군수는 군 예산의 편성과정에 주민을 참여시키기 위하여 주민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

**제11조(위원회의 기능)** 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성 방향에 대한 의견 제출
2. 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하는 활동
3. 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위해 필요한 활동

**제12조(위원회 구성)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 ○○명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 군수가 위촉한다.

1. 「비영리민간단체지원법」에 따른 비영리민간단체에서 추천한 자. 다만, ○○군 지역에 사무소를 설치·운영하는 단체에 한함.

2. 위원회 참여를 희망하는 주민으로서 공개 모집 절차에 의해 선발된 자

③ 군수는 제2항의 위촉을 위한 선정기준과 지원일정을 사전에 공고하여야 하며, 지역 대표성을 고려하여 균형 있게 위촉하여야 한다.

④ 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

**제13조(위원회의 운영)** ① 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원회 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 위원회를 주관하는 부서의 담당사무관이 된다.

- ③ 위원회는 필요한 경우 관계공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료 제출 등을 요구할 수 있다.
- ④ 회의에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 급량비 및 교통비 등 실비를 지급할 수 있다.
- ⑤ 이 조례에서 정한 것 외에 위원회 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제14조(연구회 운영 등)** 군수는 예산편성에 대하여 주민의 의견을 수렴하고 주민참여 예산제의 효율적인 운영을 위하여 연구회, 협의회 등을 둘 수 있다.

**제15조(시행규칙)** 이 조례 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

<모델안 3>

○○구 주민참여 예산제 운영 조례 모델안

---

제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조의 규정에 의하여 ○○구(이하 “구”라 한다)의 예산편성과정에 주민참여를 보장하고 구 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

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

1. ○○구에 주소를 두고 있는 자
2. ○○구 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자
3. ○○구에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원

**제3조(법령준수의무)** 이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 절차·방법 등은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니 된다.

**제4조(구청장의 책무)** ○○구청장(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 이 조례가 정한 범위 내에서 자치단체의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

제2장 운영계획 수립 및 의견수렴

**제6조(운영계획 수립 공고 및 적용범위)** ① 구청장은 예산을 편성하기 전에 주민참여예산운영계획을 수립하여 ○○일 이상 공보, 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 이를 공고하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 주민참여예산운영계획은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위,

주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하여야 한다.

③ 제2항에 따른 주민참여예산의 범위에 인건비 및 법정경비는 해당되지 아니한다.

**제7조(의견수렴 절차 등)** ① 구청장은 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

② 구청장은 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다.

**제8조(의견 제출)** 지방예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제6조의 규정에 따라 구청장이 수립한 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

**제9조(결과 공개)** 구청장은 제9조의 규정에 의해 제출된 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

### 제3장 주민참여예산위원회

**제10조(위원회 구성)** ① 구청장은 예산편성에 대한 주민의견을 수렴하고 주민참여 예산제의 효율적인 운영을 위하여 주민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 ○○명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 당연직위원은 부구청장, ○○국장, ○○국장이 되며, 위촉직위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 구청장이 위촉하되, 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 2분의 1 이상으로 하고, 제2호에 해당하는 자는 각 동별 1명 이상으로 한다.

1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집 절차에 따라 선정된 자

2. 동장이 추천한 자

3. 그 밖에 재정, 예산 등 전문적인 지식이 있는 자

④ 위원 구성에 있어서 사회적 약자의 참여를 보장하기 위하여 노력하여야 한

다.

**제11조(위원의 위촉 및 임기)** ① 구청장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 추천기한 등을 ○○일 이상 공보나 인터넷 홈페이지 또는 시 분청 및 동 게시판 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 심사하여 위원으로 위촉하여야 한다.

② 위원회는 위원장, 부위원장, 간사 각 1명을 둔다.

③ 위원장과 부위원장은 위원회에서 호선하고, 간사는 예산부서의 담당과장이 된다.

④ 당연직위원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 하고, 위촉직위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

⑤ 위원장, 부위원장, 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

**제12조(위원장 및 간사의 직무)** ① 위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.

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

③ 간사는 위원회 사무를 처리한다.

**제13조(기능)** 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성에 대한 주민의견 수렴
2. 의견수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회 등의 개최
3. 예산편성과 관련하여 구청장이 부의하는 사항
4. 그 밖에 위원회의 목적달성을 위하여 필요한 활동

**제14조(운영원칙)** 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성에 기여
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. 구의회의 예산안 심의권을 침해하지 아니하도록 하고 구청장의 예산편성권 행사 범위 안에서 활동

**제15조(분과위원회)** ① 위원회는 예산편성에 관한 주민의 의견 수렴 등 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

② 분과위원회의 구성은 위원회의 전 위원을 대상으로 하며, 구의 업무 분야별로 ○개 분과로 구성한다.

③ 분과위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인, 간사 1인을 둔다.

④ 위원장, 부위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선하고, 간사는 분과별 선임 부서 주무사무원이 된다.

⑤ 위원장은 분과위원회의 업무를 총괄하고 분과위원회를 대표한다.

⑥ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑦ 각 분과위원장은 위원장과 협의하여 회의를 소집할 수 있고 기타 제반사항은 위원회의 규정에 따른다.

⑧ 간사는 분과위원회 사무를 처리한다.

**제16조(회의 및 의결)** ① 위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회 및 분과위원회 회의를 개최한다.

② 구청장이 위원들의 의견수렴이 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회 및 분과위원회 회의소집을 요구할 수 있다.

③ 위원회 및 분과위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

**제17조(회의록 공개의 원칙)** 위원회 회의는 공개하며, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항의 규정을 제외하고는 회의 종료 후 7일 이내에 회의 개최일시, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 구 홈페이지를 통해 공개하여야 한다.

**제18조(해촉)** 구청장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.

1. 다른 지역으로 거주지나 사업장을 이전한 경우
2. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
3. 일신상의 이유로 스스로 사퇴를 원하는 경우
4. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
5. 그 밖에 그 직의 직무를 소홀히 하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단된 때

**제19조(의견청취)** 위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 정책토론회, 공청회 등을 개최하여 관계전문가 또는 주민의 의견을 들을 수 있다.

**제20조(관계기관 등의 협조요청)** 위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때에는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

**제21조(주민참여 등 홍보)** ① 위원회는 주민의 참여를 활성화하기 위하여 구 예산에 대한 설명·홍보활동을 적극적으로 수행하여야 한다.  
 ② 구청장은 위원회 운영에 대한 주민참여 방안을 적극적으로 강구하여야 한다.

**제22조(위원에 대한 교육)** 구청장은 위원회 위원을 대상으로 위원회가 구성될 때마다 예산의 편성과정과 주민참여 방법·위원회 운영계획 등에 관한 사항에 대하여 교육을 하여야 한다.

#### 제4장 지원 등

**제23조(재정 및 실무지원)** ① 구청장은 위원회의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.  
 ② 구청장은 위원회의 회의운영과 주민의견 수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회, 주민예산 교육 등에 소요되는 비용을 지원하여야 한다.  
 ③ 위원회의 위촉직위원이 회의에 참석하거나 공무로 출장하는 경우에는 예산의 범위 안에서 「○○구위원회 실비변상 조례」가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제24조(시행규칙) 이 조례의 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 제2주제 : 사례발표

---

완주군, 무주군, 장수군

---

# 주민참여 예산제 운영사례

## - 완주군 -

---

### I 제도의 의의

---

- 주민참여예산제도는 집행부의 예산편성권을 지역주민들이 직접 참여하여 예산을 편성하는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하는 제도이다.
- 주민참여예산제는 지방재정운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고 재정민주주의 이념을 구현하는 데 그 목적이 있으며, 지방재정운영에 대한 지역주민의 직접참여제도인 동시에 자치단체장과 지방의회의 인기 위주의 예산편성이나 방만한 예산운용 등 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 사전적인 통제장치의 역할도 가능하다.

### II 완주군 운영현황

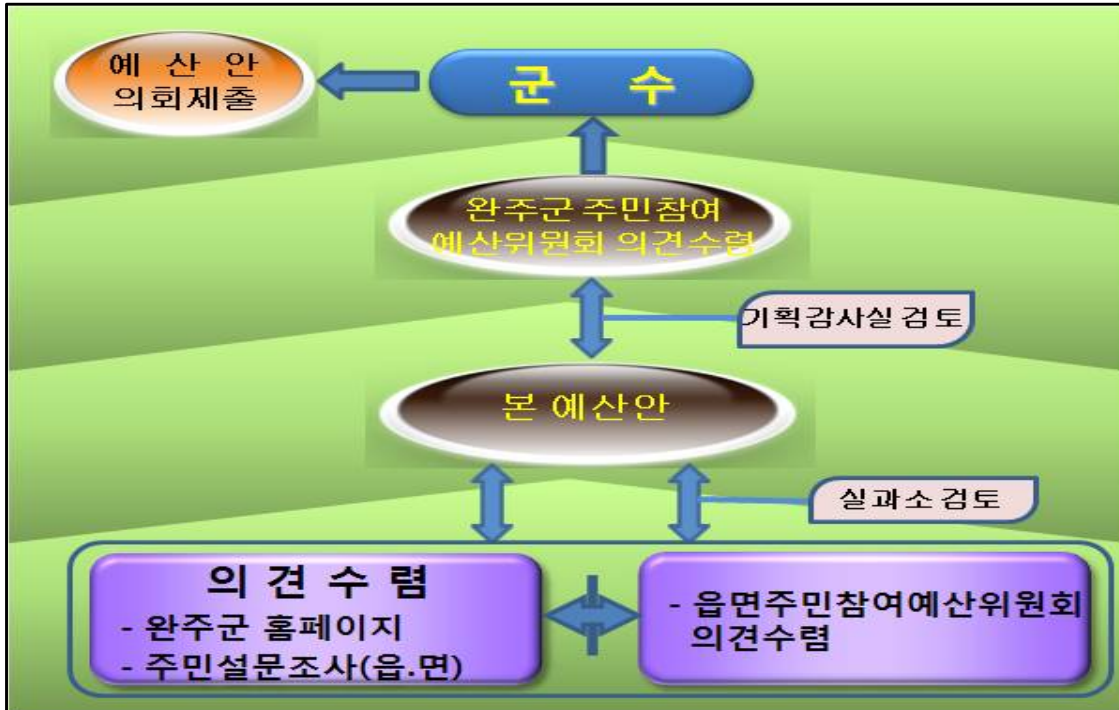
---

- 2009년 5월~6월에 완주군 주민참여예산 조례 및 시행규칙을 제정하고 시민단체추천 5명, 군수추천 5명, 읍면장 추천 20명 등 총 30명의 완주군 주민참여예산위원회(이하 군위원회)를 구성하였고,
- 2009년 9월에는 1마을담당자를 통한 2010예산편성전 주민설문조

사 실시 후 주민건의사업에 대하여 실과소에서 현지확인을 통하여 예산편성반영사업을 결정하고, 10월에 군위원회 토론회를 실시하여 1억이상 주요사업에 대해 설명을 듣고 군위원회 의견을 군수에게 제출하였다.

- 2010년에는 읍면지역 특성에 맞는 내실있는 사업을 확보하려는 목적으로 읍면 주민참여예산위원회(이하 읍면위원회)를 구성·운영하도록 시행규칙을 개정하여 주민 밀착행정을 추진하는 읍면이 주관하여 주민의견을 수렴하고 건의사업을 확보하도록 하였다.
- 8월 한달간 주민설문조사를 실시한 후, 9월에 읍면위원회를 개최하여 읍면위원회에서 현지확인과 토론을 통해 건의사업을 결정하였고, 읍면위원회 요구사업은 실과소에서 다시 재검토하여 예산편성을 요구하였다.
- 한편, 주민참여예산위원들의 실무능력을 향상시키고자 군위원회와 읍면위원을 대상으로 예산학교를 8월말에 실시하였다.
- 2010년 10월에는 2일에 걸쳐 2011년도 예산편성에 대한 군위원 토론회를 실시하였는데, 첫째날은 분과위원회별(자치행정위원회, 지역개발위원회)로 예산편성요구한 1억이상 자체사업과 주민건의사업에 대하여 실과소장들로부터 사업설명을 듣고 토론하였으며, 2일차에는 전체군위원이 분과별 토론내용을 들은 후 2011예산편성에 대하여 토론한 후 종합의견을 정리하여 군수에게 건의하였다.

〈완주군 주민참여예산제 흐름도〉



### Ⅲ 추진과정 느낀점과 개선방안

- 예산위원회는 자치단체 전체를 고려하는 의견을 제시하기보다는 자기와 관련이 있는 예산만을 편성할 것을 주장하고, 의견이 반영되지 않으면 들러리로 전략한 것으로 생각하는 경향이 있었고,
- 부족한 재원을 우선순위에 따라 배분하는 작업인 예산편성은 전문성이 요구되나 예산위원들은 예산편성에는 관심이 많으나 예산을 배우려는 의지는 약하다는 생각이 들었다.
- 예산을 행정기관 단독으로 편성함으로써 발생할 수 있는 비효율을 해결할 수 있는 주민참여예산제가 활성화 되고 그 목적을 달성하기 위해서는

첫째, 예산공개를 주민이 쉽게 접하고 이해할 수 있는 방법으로 공개하고, 주민이 적극적으로 예산을 알고자 하도록 동기부여가 필요하고,

둘째, 주민과 행정 양측 모두 적극적인 자세로서 제도를 활성화시키기 위한 적극적인 자세로서 서로의 주장을 양보하고 타협함으로써 빠른 정착이 가능하다고 생각된다.

셋째, 지방자치법에 예산편성권한은 자치단체, 심의권한은 의회에 있음이 규정되어 있고, 지방재정법에는 지방예산편성과정 주민참여를 강행규정으로 개정하였다. 그러나 주민참여 예산의 범위, 의견수렴절차, 운영방법은 법률에 구체적인 규정이 없이 자치단체조례로 정하도록 되어있어 자치단체의 의지에 맡겨져 있다.

- 주민참여예산제 정착과정의 혼선을 줄이고 활성화하기 위해서는 주민참여 예산의 범위·의견수렴절차·운영방법 등이 구체적으로 상위법률에 규정하여야 한다고 생각한다.



---

# 주민참여예산제의 효율적 운영방안

## - 무주군 -

---

### I 주민참여예산제도란?

---

주민참여예산제도는 그 동안 행정부 또는 집행부가 독점적으로 행사해왔던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성과정에 해당 지역 주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다. 즉 주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현 가능한 예산안 편성, 지방의회의 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다.

결국 주민참여예산제도의 핵심은 예산편성과정에 주민들이 직접 참여하여 우선순위 결정 등에 의견을 제시하여 반영하는 것이라고 할 수 있다.

### II 배경과 목적

---

이러한 주민참여예산제도의 도입배경은 예산편성권을 지역주민에게 배분함으로써 재정민주주의를 실현하고 인기위주 예산편성에 기인한 예산낭비 및 비효율을 억제하며 관료 중심의 예산편성방식의 한계를 극복하고 재정운영의 투명성 제고 및 지역주민의 신뢰 확보, 지방재정

에 대한 주민의 통제를 통해 지방예산의 책임성을 확보하기 위해 도입되었다.

2003년 당시 「참여정부 지방분권추진 로드맵」에서 다양한 주민참여제도 도입을 제시하였고 2005년 지자체 예산편성매뉴얼에 「주민참여예산제운영조례 표준안」이 제시되었으며 2006년 지방재정법에 「주민참여예산제」시행근거가 마련되는 등 일련의 절차들이 진행되었다.

### Ⅲ 문제점

그러나 지방분권의 핵심인 재정민주주의를 실현하고 재정자치 실현의 초석을 다지기 위해 도입한 동 제도가 정착하기 위해서는 다음과 같이 해결해야할 많은 문제점들을 안고 있다.

첫째, 주민참여제도화 수준은 예산편성권의 민·관 공유수준이 높지 않고, 사실상 행정부서에서 주도하면서 자율성과 독자성이 충분히 보장되지 못하고 있다.

둘째, 새로운 제도시행에 따른 업무가중 및 예산편성 법적절차의 시간적 한계, 주민위원의 전문성 부족, 지역 이기주의에 따른 주민들의 무분별한 편성 요구 등에 따른 효과성에 대한 의문제기 등 조직내부의 부정적 시각이 존재한다.

셋째, 주민참여예산제가 일반회계 본예산 편성과정을 중심으로 연례 행사 차원에서 1회적으로 운영되고 있어 제도의 실효성과 효과성을 감소시키고 있다. 또한, 예산편성의 짧은 순기로 인한 다양한 주민의견수렴이 어렵다.

넷째, 주민참여예산의 적용대상과 범위설정에 어려움이 있다. 주민참여예산제도는 예산편성과정의 단계에서 참여에 초점을 맞추는 제도이지만 일련의 예산편성절차의 흐름에서 어디서부터 어디까지를 주민참

여의 범위로 설정할 것인가의 문제가 상존하고 있다.

다섯째, 이러한 문제점들로 인해 주민참여예산제가 실질적 운영을 담보해내지 못하고 지방자치시대의 경쟁적인 시책양산의 하나로 형식화되는 즉, 형식적인 과시용으로 운영될 소지가 있다.

## IV 개선대책(활성화방안)

지방자치단체가 주민과 관련된 모든 결정을 하는 것은 아니며 지방자치단체가 하는 정책결정의 범위는 중앙정부가 하는 정책결정의 범위에 비하여 상대적으로 제한되어 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 앞으로 지방자치가 점차로 활성화되면서 지방자치단체의 결정권 범위는 점차 확대되어 나갈 것으로 예상되는 바, 비록 현시점에서는 열악한 지방재정 여건하에서 주민의견에 대한 예산반영률이 높지 않은 것으로 평가되고 있는 주민참여예산제도이지만 이의 향후 발전방향, 활성화 방안을 모색하는 것은 재정 민주주의의 핵심을 키우는 계기가 될 것이다.

주민참여예산제의 활성화를 위해서는

첫째, 거의 모든 지방정부정책이 그렇듯이 주민참여예산제의 정착과 성과를 위해서는 단체장의 강력한 결단과 추진 의지가 중요하다. 주민참여예산제 도입과 활성화 여부는 결국 예산과정에서 효율성을 중시하느냐, 민주성을 중시하느냐와 관련된 것으로서 정치적 판단을 요하는 과제이기 때문이다.

둘째, 지방자치단체와 지방의회간의 조화도 필요하다. 주민참여예산제의 적절한 시행을 위해서는 지방정부와 지방의회간 양 주체가 누구를 위해 예산을 편성하며, 집행하는가에 대한 공적기관으로서의 주민에 대한 책임성을 깊이 인식할 필요가 있다.

셋째, 주민들의 적극적인 참여와 지방정부의 능동적 수용이 필요하다. 주민참여예산제 실시에는 주민들의 적극적인 참여가 전제되어야 하며, 이에 대한 지방정부의 능동적 수용과 지속적인 실행이 중요하다. 이를 위해, 참여위원들의 예산편성에 대한 지적 능력 향상, 참여위원들 간 의사소통의 장을 마련해주어야 하며, 참여하는 위원들에게 자신들의 참여가 차이를 만들어냈다는 보람과 의미를 찾을 수 있도록 유인책도 마련해주어야 한다. 또한, 참여위원들의 냉소주의와 참여 거부감을 줄이기 위해서는 참여 범위 및 한계에 대한 명확한 규정과 함께 긍정적이든 부정적이든 참여결과에 대한 피드백이 분명하게 이루어져야 할 것이다.

넷째, 주민참여예산제의 핵심이라 할 수 있는 “대표성 있는 주민”의 확보는 현실적으로 매우 어려운 과제이나 이를 구체화하는 일이 필요하다. 특히, 소수 주민위원들을 두고 대표성을 부여하는 것도 현실적인 한계이지만 이들이 지역이기주의 또는 자기 단체의 이익을 좇아 의사결정을 하는 경우에 이를 제어할 수 있는 메커니즘의 수립이 필요하다. 이를 위해 지역, 연령, 각 산업종사자, 성별 등을 고려한 “대표성 있는 주민”을 추천 또는 공모를 통해 모집해야 하며, 전문성을 갖춘 위원들은 각 부서에서 추천하여 선임함으로써 위원구성의 균형을 맞출 필요가 있다.

다섯째, 이러한 대안들을 통해 주민참여예산제가 정착의 기틀을 마련했다면 중앙정부로부터 자주재원의 확보를 통해 확고히 정착 할 수 있도록 해야 한다. 재정자립도가 10%대에 불과한 지방정부에서 예산편성의 주민참여는 제한적일 수밖에 없다.

주민참여예산제도는 지방정부와 지방의회 그리고 주민사이의 재정권력 관계의 재조정을 요구하는 것이기에 급격한 변화를 기대하기는 현실적으로 어렵다. 그러한 어려움에도 불구하고 이제는 작은 변화들의 응집력을 믿으며 더 큰 변화를 만들어 내기 위한 실천이 중요할 때이다.

# 주민참여예산제 효율적 운영방안

## - 장수군 -

### I 제안사유 및 법적근거

#### □ 제안사유

- 장수군은 주민참여예산제 운영조례를 아직 제정하지 않은 상태로 2011년도 조례제정을 통하여 운영방안과 위원회 구성 등의 계획수립 단계에 있음
- 몇가지 문제점과 그에 따른 효율성 저하가 우려되어 재정포럼을 통하여 여러 좋은 방안이 도출되기를 기대함

#### □ 주민참여제도의 법적근거

- 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)
  - ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. <개정 2011.3.8>
  - ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.
- 시행령 제46조 (지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)
  - ① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.
    1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
    2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사

- 3. 사업공모
- 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법
  - ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.
  - ③ 그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

## II 주민참여예산제 장수군 운영현황

### □ 그간 운영방법

#### ○ 2010년도 주민설문조사

- 설문기간 : 2010.8.19~8.29(11일간)
- 방 법 : 공개설문조사 (장수군 홈페이지)
- 대 상 : 군민등 불특정다수
- 설문항목 : 19개 (기본 5, 정책 14)
- 결 과 : 10건 (비예산 1, 반영 6, 미반영 3)

### □ 기타 주민의견 수렴

#### ○ 규정상

- ① 중기지방재정계획의 심의 (지방재정심의위원회)
- ② 대규모 사업 시행시 개별법에 의한 의견수렴 - 간담회, 설명회, 공청회 등

#### ○ 운영상

- ① 년초 자치단체장이 읍면방문 주민간담회를 통한 의견수렴
- ② 예산편성 전 주민 설문조사 (인터넷, 설문지)
- ③ 홈페이지를 통한 예산낭비신고 센터 운영

## □ 금후 운영계획

- 주민참여예산제 운영조례 제정
- 주민참여예산제 운영계획 수립 및 공고
- 주민참여예산위원회 구성
- 주민홍보 등

## Ⅲ 예상문제점

---

### □ 적은 인구와 주민고령화

- 장수군 20세 이상 성인인구 19,464명으로 60세 이상인구가 7,953명으로 40.8%를 차지하고 이를 제외한 사회활동인구 11,511명에 불과

### □ 자격을 갖춘 위원추천의 어려움

- 위원회 구성을 위한 위원 추천 시 군정전반의 사업과 예산편성에 대한 어느 정도의 지식을 갖춘 위원의 추천에 어려움 예상

### □ 위원의 지역 이기심

- 추천된 위원이 군의 미래 발전적 예산편성 보다는 각자 소속된 지역(읍·면단위)의 예산편성에만 관여할 가능성

### □ 군의회와의 갈등

- 주민참여를 통하여 반영된 예산이 군의회 심의시
  - ① 주민의견이 수렴되었음을 감안, 의회에서 내실있는 심의과정 없이 무조건 통과 우려
  - ② 주민의 대표로 군의원이 예산승인을 함으로 다른 방법의 주민의견은 받아들

일 수 없다며 무조건 삭감 될 우려

#### **IV** **효율적인 운영방안**

---

- 인구 4만 이하의 군부 포괄적 조사로 대체
  - 인구 규모 이하의 소규모 군부의 경우 조례를 통한 위원회 구성을 의무화하지 말고
  - 주민의견수렴계획을 통하여 공청회, 간담회, 설문조사 등의 방법으로 주민의견 수렴하는 방법 채택





## 토 론 문

- 토론문 1 : 윤석완(전북대 교수) / 57
- 토론문 2 : 정덕주(서해대 교수) / 60
- 토론문 3 : 유경문(서경대 교수) / 63
- 토론문 4 : 유금론(군산대 교수) / 67
- 토론문 5 : 염명배(충남대 교수) / 69
- 토론문 6 : 안 진(전북대 교수) / 71
- 토론문 7 : 송재복(호원대 교수) / 76
- 토론문 8 : 김의섭(한남대 교수) / 79
- 토론문 9 : 강남호(원광대 교수) / 82



## 주민참여예산제도의 주요 쟁점 및 활성화 방안 토론

윤 석 완(전북대 교수)

- 본 연구는 주민참여예산제도의 개요와 운영실태, 주민참여예산제도의 운영 조례모델에 대한 검토, 주민참여예산제도의 핵심쟁점, 주민참여예산제도의 성과 및 한계와 향후 발전과제 등의 순으로 논의가 진행되고 있음.
- 구체적으로 보면 주민참여예산제도의 개요와 운영 실태에서 주민참여예산제도의 도입과정 및 법적근거 과정과 주민참여예산제도의 실시현황 분석 그리고 주민참여예산제도의 운영조례 모델 안을 제시하고 있음.
- 주민참여예산제도의 핵심쟁점에서는 누가 어떤 절차를 통해 참여할 것인가?, 예산편성과정 참여 및 사명완료시점, 예산편성 영역의 수준, 범위, 대상 등의 논의와 왜 예산과정에서 주민참여의 범위와 수준에 제약이 주어져야 하는가? 그리고 주민참여예산위원회 기능 및 역할과 주민참여예산제도와 지방의회의 관계 등을 논의하고 있음.
- 주민참여예산제도의 성과 및 한계와 향후 발전과제에서는 그 동안의 성과와 문제 및 장애 요인을 도출하여 주민참여예산제도의 발전과제를 제시하고 있음.
- 본 연구는 그 동안 소극적으로 운영되고 있는 주민참여예산제도가 2011년부터 법적 위상을 갖게 되는 시점에서 논의되고 있어 시의 적절한 연구라 할 수 있으며 전체적으로 연구의 구성이 매우 양호하다고 판단됨.
- 특히 주민참여예산제도의 쟁점을 주민참여예산제도의 실질적 이해관계자, 예산편성단계, 즉 예산편성방향, 예산편성요구서제출, 잠정예산 심의조정, 예산의결확정 과정 등에 대한 주민참여의 내용적 범위를 논의한 것은 매우 의미

있고 흥미롭다고 할 수 있음.

- 또한 예산편성 영역에 대한 주민참여 수준과 범위, 대상 등을 지출을 중심으로 지방자치단체의 총예산 중에서 집행부의 단독결정예산, 집행부와 주민의 협력적 결정 등으로 구분하고 예산편성과정의 주민의 적극적 참여, 보통참여, 소극적 참여 등으로 구분하여 세 가지 유형의 주민의 예산편성과정 참여 시나리오를 제시하고 있음.
- 그리고 주민참여예산제도의 실질적인 효과를 위한 주민 직접 참여 예산편성의 범위와 대상사업의 수준을 결정하는 유용한 판단 기준을 다음과 같이 제시하고 있음.
- 세출예산의 일반회계사업, 사업예산제도의 기능별 예산중 단위사업이하, 기초 지역단위의 주민생활 밀착성이 강하고 완결성이 높은 사업, 사회적 약자를 위한 정책 및 실질적 수요 관련 예산항목, 자치단체 사업우선순위, 세입예산과 성질별 예산분류 분야의 점진적 주민참여 허용 등.
- 또한 예산편성 영향과 예산포괄범위를 중심으로 소극적 참여와 적극적 참여 실시 수준을 제시하여 자치단체의 선택 범위에 대한 논의를 제시하고 있음.
- 예산과정에 주민참여 주체를 집행기관, 지방의회, 주민 등으로 구분하고 전업/사명/법적근거, 전문성, 주민 대표성, 공정성 등으로 구분하여 각각의 주체 대해서 강함과 보통으로 구분하여 주체들의 권한보유의 합리성을 판단할 수 있는 근거기준을 제시하고 있음.
- 주민참여예산위원회의 기능 및 역할에 대한서는 대표성, 권한, 전문성 등의 문제가 있음을 제기하고 있으며, 주민참여예산제도와 지방의회의 갈등문제를 해결하기 위해서는 심의과정 주민참여 배제를 제안하고 있음.
- 이상과 같은 분석을 통한 제안들은 지금까지 주민참여예산제도에 대해 다양

하게 제기된 문제점을 근본적으로 되돌아 볼 수 있게 하며 지방자치단체에게 향후 주민참여예산제도 운용에 대한 유용한 판단 기준을 제시하고 있다는 관점에서 의미가 크다고 할 수 있음.

- 주민참여예산제도의 성공적 운영을 위해서는 (1)적합한 모형의 개발 (2)시민위원회구성의 대표성 확보 및 지역시민사회의 역할 강화 (3)정보제공, 예산교육, 공무원의 인식변화 등 제도운영의 내실화 (4) 환류체계 강화, 예산 편성의 자율성 확대 등을 제시하고 하고 있음.
- 아울러 주민참여예산제도가 향후 지속적으로 발전하기 위해서는 재정정보의 공개와 재정투명성수준을 한 차원 더 높이는 동시에 지방재정 운영에 대한 공적 감시와 감독기능을 강화하는 노력이 수반되어야 할 것을 제안하고 있음.
- 이상과 같은 분석과 제안들은 지방자치단체의 주민참여예산제도의 운영방향과 운영기준을 제시하고 있다는 관점에서 매우 중요하고 판단됨.
- 연구의 완성도는 매우 높다고 할 수 있음. 그러나 주민들의 예산에 대한 전문성 부족에 대한 문제로 인하여 예산편성에 참여는 피상적일 수 있어 이 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 논의가 다소 미흡하여 분석에 좀 더 포함되었으면 함.
- 또한 이익단체의 예산편성 참여로 인한 예산편성의 왜곡문제에 대한 분석도 포함되어 예산편성의 효율성에 대한 논의가 포함되었으면 함.
- 본 연구에서 제안한 제도들은 향후 전라북도의 주민참여예산제도의 운영에 방향과 기준설정에 많은 도움이 될 것으로 사료됨.

# 〈토 론 문〉

정덕주(서해대 교수)

## 1. 거버넌스의 의의

거버넌스(governance)라는 단어는 매우 다차원적인 개념이어서 쓰는 사람마다 의미가 다를 정도다. 우리말로 번역하기에는 적절한 단어를 찾기 어려워 그냥 영어로 표기하고 있는 실정이다. 거버넌스라는 단어를 쓰는 것 자체에 대해 거부감을 표명하는 사람들도 있다. 결국 ‘민주주의’를 잘하면 되는 것 아니냐고 말하기도 하고, ‘참여행정’ 또는 ‘협동행정’이라고 하면 될 것이다.

이처럼 거버넌스를 둘러싼 논의는 다양한 데다 개념을 정립하기가 어렵다.

거버넌스라는 단어의 핵심은 정부가 일방적으로 통치하는 것이 아니라 시민단체, 기업, 주민 등 다양한 주체들이 의사결정 과정에 참여할 수 있다는 가능성을 전제한다.

거버넌스라는 단어는 국가 차원에서도 사용되지만 지역 차원에서도 사용된다. 여전히 지역의 의사결정 과정을 보면 관이 주도하고, 관이 우위에 있는 모습을 보인다. 지역 주민들은 동원의 대상 정도로 인식되고 있다. 진정한 의미에서의 ‘참여’가 이뤄지는 사례는 손에 꼽을 수 있을 정도다.

이렇다 보니 지역 주민들의 ‘삶의 질’을 향상시킬 수 있는 정책은 별로 나오지 않았다. 오히려 소수의 이익을 위해 정책이 왜곡되는 현상은 자주 나타났다. 각종 전시성 행사와 호화 청사 건립에 예산이 낭비돼 왔다.

로컬 거버넌스에 관한 논의는 중요한 의미를 지닌다. 지금까지처럼 권력이나 기득권을 쥐고 있는 소수의 사람들이 아니라 좀 더 폭넓은 주체들이 지역의 의사결정에 참여해야 하고, 지역의 의사결정 과정이 투명해져야 한다는 문제 의식을 담고 있기 때문이다.

더 정확하게 말하면 그냥 로컬 거버넌스가 아니라 민주적인 로컬 거버넌스가

필요하다. '민주적'이라는 말을 붙이는 이유는 투명성, 책임성, 시민참여와 같은 원칙들이 지켜지는 로컬 거버넌스가 돼야 한다는 의미다.

- ① 정보의 공개(인터넷활용)
- ② 행정혁신(위원회등 공개모집)
- ③ 시민참여확대제도(주민참여예산제도)
- ④ 정책에 대한 토의

## **2. 주민참여예산제도**

### **1) 주민참여예산제도의 의의**

시민 참여를 확대하는 제도를 도입해야 한다. 민주적인 로컬 거버넌스의 핵심은 결국 시민들로 하여금 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 보장하는 것이다. 주민들이 예산편성 과정에 참여해 의견을 내고 토론에 참여할 수 있는 주민참여 예산제도를 도입하는 것은 기본이라고 할 수 있다.

### **2) 주민참여예산제도의 운영주체와 구체적 참여방식에 대한 제안.**

첫째, 주민참여예산제도의 운영과정에 참여할 주민은 어느 선으로 정해야 할 것인가 예산운영의 효율성 확보에 직간접적인 영향을 미친다. 물론 해당 자치단체 주민 모두를 대상으로 해야 함은 틀림없다. 그리고 시민사회단체, 전문가그룹의 참여도 주민참여예산제도의 도입효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

둘째, 주민참여예산제도의 운영과정에 참여할 주민의 대표성은 어떻게 확보해야 하는가도 매우 중요하다. 예산과정에 주민참여 통로를 개설한다는 것은 자치단체의 다양한 주민의사를 예산운용과정에 반영하여 행정서비스의 극대화를 가져올 수 있을 것이다.

권역(지역)별 대표성과 사업내용별(의제별) 대표성을 가져야 한다.

먼저 지역권역별(동별) 대표는 지역의 인구비례, 남녀, 연령별 등의 기준으로 구성한다. 사업내용별(의제별) 대표는 전문성의 원칙(전문가 및 관련시민단체)과 지방행정기능별 의제를 기준으로 구성원을 확보(확정)한다.



셋째, 주민참여예산제도과정에 주민의견 수렴방식은 직접참여방식과 간접참여 방식으로 구분할 수 있다.

직접참여방식은 예산편성과정별 제도화된 방식의 주민참여형태이다.

- ① 주민참여예산위원회(예산편성전반참여)
- ② 분과위원회(기능별예산편성참여)
- ③ 연구위원회(주민참여 예산제 운영연구)
- ④ 예산정책토론회(주민참여에 의한 예산편성방향 및 예산안 조정)

간접참여방식으로는

- ① 인터넷 활용
- ② 정책제언
- ③ 예산운영관련 설문조사응대 등을 통하여 본인이 가지고 있는 예산 운용에 대한 소신을 제시 방법을 들 수 있다.

### 3) 주민참여예산제도의 문제점

- ① 위원회 구성시 위원의 전문성 결
- ② 위원회의 지역이기심
- ③ 의회와의 갈등
- ④ 연례행사 차원에서 1회적 운영 : 실효성 및 효과성 감소

### 4) 주민참여예산제도의 발전 전망

- ① 단체장의 의지가 관건
  - 단체장의 권한인 예산편성권을 주민들과 협의하여 고유하겠다는 수평적 분권화의 의지가 필요
- ② 주민들의 적극적인 예산운동이 필요
  - 주민들의 참여가 미약하면 제도가 오히려 지역 기득권세력의 담합에 휘둘릴 수 있음.

## 〈토 론 문〉

유 경 문(서경대 교수)

- 주민참여예산제도 의무화 법안(지방재정법 개정안)이 국회를 통과(2011. 3. 8)함에 따라 주민참여예산제도가 법적 의무제도로서의 위상을 갖게 되었으며, 2011년도 상반기 중으로 전국의 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제도의 운영조례 제정을 추진할 것으로 예상되는 시점에서 전북재정포럼을 통하여 '주민참여예산제도의 효율적 운영방안'이 논의됨은 매우 시기적절하다.
- 특히 발제자의 발제내용은 주민참여예산제도의 운영의 주요 쟁점을 잘 정리하고 있으며, 활성화 방안으로 제시되고 있는 내용들과 완주군, 무주군, 및 장수군의 주민참여예산제도 운영사례발표에서 소개 되고 있는 문제점과 개선방안 내용들도 다른 지방자치단체에서 '주민참여예산 조례 및 시행규칙'을 제정하는데 많은 도움이 될 수 있을 것이라 생각된다.
- 기존의 주민감시통제장치로는 주민투표제도, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 주민소환제도, 예산감시운동, 납세자소송 등이 있으나, 이에 더하여 주민참여예산제도가 내실 있게 본격적으로 실행된다면 우리나라의 재정민주주의가 한 단계 더 향상 될 수 있으리라 기대된다.
- 그러나 문제는 발제문에서 소개된 바와 같이 전국의 많은 지방자치단체(약 60%)들이 주민참여예산제도를 실시하고 있으나, 실제로는 동 제도의 핵심주체인 지역주민의 참여도가 저조한 실정이다. 그 요인들이 (1) 지방자치단체(장)의 인식 부족 내지 소극적 접근, (2) 주민의견의 수렴 및 반영 절차의 정교함 부족, (3) 주민의식 및 주민의 참여유인 부족 등으로 나타나고 있다.
- 주민참여예산제도의 도입과 적극적 운영에 있어서 지방자치단체장의 인식부족이나 소극적 접근에는 별다른 방법이 없다. 이번 지방재정법 개정과 같이 상위법에서 의무적으로 제도를 운용 하도록 한 것이 그나마 다행이기는 하나,

단체장이 이에 대한 관심과 의지가 약하다면 소기의 성과를 얻기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 다음번 선거에서 그러한 성향의 사람을 안 뽑는 수밖에 없을 것이다. 그러나 두 번째 세 번째 원인인 절차의 정교함 부족이나, 주민 의식 및 참여유인 부족은 주민이나 지방정부가 개선할 의지만 있다면 얼마든지 개선 방안은 마련할 수 있다.

- 또한 주민참여예산제도 운영상의 문제점으로는 (1) 지방자치단체장과 지방자치단체 조직 내부(공무원의 인식)의 부정적 시각, (2) 예산참여시민위원의 전문성 부족에 따른 부실편성 우려, (3) 참여예산제도의 의한 예산편성이 단기성·분배성·정치성·복지성 위주로 결정될 경우 예산지출의 경제적 효율성 저하현상 발생 가능, (4) 불평등한 영향력 문제, (5) 주민 대표성(참여의 공정성)한계와 참여대상 예산의 수준·범위·대상의 혼란 등이 주민참여예산제도의 주요 문제와 장애요인으로 파악되고 있다.
- 이러한 문제점들을 어떻게 개선해 나가느냐가 주민참여예산제도의 성패의 관건이기도 하다.
- 주민참여예산제도는 본질적으로 지방자치단체가 예산과정(budget process)과 예산관련정보를 주민과 공유하는 메커니즘을 갖는데, 이는 자치단체장, 집행부, 지방의회에 대한 주민통제 내지 주민압력의 속성을 지니고 있으며, 주민참여예산제도는 재정의 투명성과 책임성, 재정의 효과 및 성과 향상에 기여할 수 있는 잠재력을 내포 하고 있다.
- 주민참여예산제도가 소기의 성과를 나타내기 위해서는 발제자가 소개한 내용과 같이;
  - 예산관련정보의 공유 및 공개 비율 증가
  - 주민의 통제 및 압박에 의한 재정규율/원칙(fiscal rule/discipline) 강화
  - 예산낭비 예방, 주민생활·커뮤니티(기초생활단위) 밀접 재정사업의 실용성 제고가 필요하다는데 대하여 전적으로 동한다. 이렇게 함으로써 예산의 낭비적 요

인의 제거 및 투명성 제고 , ② 재정지출구조의 개선 - 지방정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일에 대한 합리적 기준을 재정립하고, 재정지출구조를 꾸준히 개선해야 할 수 있을 것으로 기대한다.

- 그런데 본인의 생각으로는 주민참여예산제도가 성공하기 위해서는 기본적으로 법적 제도적 장치가 잘 정비되어 있어야 하지만, 무엇보다도 지방정부의 단체장이나 공무원들이 주민들과의 진솔하고 긴밀한 소통의 핵심이라고 생각한다.
- 지방자치제도 실시의 최종적 목적 중의 하나가 주민들의 복지향상이다. 주민참여예산제의 효율적 운영방안에 대한 모색은 지방자치제 실시의 최종적 목적을 달성하는 한 방편 중의 하나가 될 수 있다. 복지(welfare)라는 것이 ‘주민들이 잘 생활 할 수 있게 하는 것’ 이라면, 이를 다른 말로 하면 주민들의 행복(Happiness)을 향상 시키는 것이다. 오늘날 많은 사람들이 관심을 갖고 말하는 행복이란 ‘(1) 심신(心身)을 편안 하게 하는 것, 또는 (2) 큰 고통이 있을 때 그 고통을 완화 시키는 것’ 이라 할 수 있다.
- 즉, 주민참여예산제도 도입과 운영의 효율화 또는 내실화의 궁극적 목적은 지방정부의 한정된 예산을 가지고 어떻게 하면 주민들이 보다 편안하게 생활 할 수 있게 하는가의 문제이다. 즉, 주민들의 행복을 증진에 있다.
- 한정된 예산을 가지고 주민들의 행복을 증진시키기 위해서는 주민들이 선호하는 일을 우선적으로 지방정부가 해 주어야하는데 이를 위해서는 지방정부와 주민들과의 소통이 원활히 되어야한다.
- “소통(疏通)이란 무엇인가? 소통은 문자 그대로 서로 통하는 것이다. 무엇을 통하려는 것인가? 우리 모두가 함께 살아가는 목적, 세상의 수많은 조직과 만남을 제쳐두고 굳이 ‘우리’가 함께 하는 이유를 소통하는 것이다. 소통을 위해서는 첫째, 상대를 이해하고, 인정하며, 상대방의 말에 귀를 기울여야 한다. 둘째, 마음을 열고 서로의 차이를 존중해야 한다.”

- “이 시대에 소통이 각별히 중요한 이유는 시대의 변화가 너무 빠르기 때문이다. 조직이 너무 대형화되고 역할이 세분화되어 있기 때문”에 지방정부 단독으로는 사회와 조직이 제대로 기능하기가 어렵다. 따라서 지방행정부가 제대로 기능하기 위해서는 지역주민과 마음을 통하기 위한 의도적인 노력이 필요하다. 즉 제도를 함께 만들고 관련 법규를 함께 제정하는 등의 노력이 필요할 뿐만 아니라 지역주민들과 진솔한 소통을 하기위한 노력과 지역주민의 입장에 예산안을 편성 운영하려는 노력이 요구된다.
- 만약 지방자치단체와 지역주민들과 관련된 문제에서 상호간의 원활한 소통이 이루어져 다수의 납세자(지역주민)들이 원하는 예산운용이 이루어진다면, 재정운영상 제기되는 문제들의 상당한 부분이 해결될 수 있다고 생각한다.
- 주민예산참여제도는 사회구성원인 지역주민으로부터 세금을 거두어 그것으로 주민의 재정선호(fiscal preference) 또는 시민이 바라는 공공재 선호에 일치하는 예산을 집행할 때 성립하는 개념으로 볼 수 있다.
- 주민들과 진솔한 소통을 함으로서 납세자들은 정부의 경제활동을 정확히 알 수 있으며, 지방정부는 주민참여예산제도라는 틀을 통하여 납세자 자신의 재정선호를 올바르게 나타낼 수 있다면, 그리고 주민참여예산제도를 통하여 지역주민인 납세자의 재정선호가 왜곡됨이 없이 예산의 편성과과정에서 충실히 반영될 때 재정민주주의의 달성은 가능할 것이다.
- 따라서 주민참여예산제도 활성화의 방안은 그 제도의 형태가 어떠한 모양으로 만들어지든 그 내용은 (1) 주민들을 어떻게 하면 보다 더 행복(Happiness)하게 해줄 수 있는가, 즉, ‘주민들의 심신(心身)을 편안 하게 하는 것’과, 주민들이 생활에 있어서 ‘큰 고통이 있을 때 그 고통을 완화 시켜주는 것’이어야 하며, 그리고 (2)주민들과의 진솔한 소통에 초점이 맞추어져야 한다.

## 주민참여예산제도의 주요 쟁점 및 활성화 방안: 토론문

유금록(군산대 교수)

이 논문은 주민참여예산제도의 개요 및 운영실태, 주민참여예산제도의 핵심 쟁점, 주민참여예산제도의 성과 및 한계, 향후 발전과제 등을 중심으로 주민참여예산제도 전반에 걸쳐 현황과 쟁점, 발전방향 등을 체계적으로 잘 정리하였다.

국내외적으로 주민참여예산제도가 도입되고 있는 배경은 예산편성과정에서 재정정보의 공개가 미흡하고 재정수요자의 요구가 제대로 반영되지 않는 등 재정민주주의가 활성화되지 않는 데 기인한다고 본다.

주민참여예산제도를 우리나라 지방재정의 운용과정에 도입하는 데 있어서 선결되어야 할 핵심사항은 주민참여자의 주민 대표성과 전문성, 참여범위 등이라고 본다.

첫째, 예산편성과정에 참여하는 주민의 주민대표성이 확보되어야 할 것이다. 주민참여예산제도가 확대되고 있는 것은 대중민주주의의 확산과 더불어 예산심의과정에서 지방의회의 대의적 주민대표기능이 불완전한 데 기인하는 것으로 볼 수 있다. 지방의회가 형식적으로는 주민대표성을 갖고 있지만, 실질적으로는 주민의 선호를 제대로 반영하는 데 한계를 지닌 것으로 볼 수 있다. 하지만 주민참여자가 주민의 선호를 대표한다는 정당성을 인정받아야 주민참여예산제도가 활성화될 것이다. 주민참여자의 주민대표성을 확보하는 문제는 매우 어려운 문제라고 볼 수 있다. 지방의회 의원이 선거를 통해 선출되기 때문에 주민참여자를 선거로 선정하기도 어렵다. 재정수요에 대한 강한 이해관계자가 주민참여자로 선정되는 경우에는 예산결정이 왜곡될 수도 있다. 주민참여자의 대표성 확보 문제는 앞으로 숙고해서 결정되어야 할 사항이다. 균형감각을 갖고 시민의 이익을 대표할 수 있는 주민이 선정되는 것이 이상적이지만, 현실적으로 가능한 하나의 방법으로 시민단체 대표 또는 사회적 약자의 의견을 대변할 수 있는 주민대표자가 예산편성과정에 참여하는 것을 고려할 수 있다.

둘째, 주민을 대표하는 참여자가 전문성을 가져야 할 것이다. 예산결정과정은

기본적으로 한정된 재원을 갖고 다양한 사업들의 우선순위(priority)에 따라 예산을 배분하는 과정이다. 사업의 우선순위를 결정하는 방법으로는 다양한 방법이 있지만, 가장 많이 활용되는 방법은 비용편익분석(cost-benefit analysis)이라고 볼 수 있다. 공공재는 시장에서 거래되지 않기 때문에 거의 대부분의 공공서비스의 편익은 시장기구에 의하여 결정되지 않는 경향이 있다. 공공사업에 비용편익분석을 적용하기 위해서는 공공서비스의 편익을 화폐가치로 환산해야 한다. 하지만 공공서비스의 편익을 화폐가치로 환산하는 문제는 고도의 전문성을 필요로 한다. 이러한 난해한 문제로 인해 지방재정투융자사업의 결정과정에서도 비용편익분석이 제대로 적용되지 않고 있는 경우가 대부분이다. 또한 공공사업의 결정은 공공사업의 자원조달 문제와도 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 예산은 물론 세입 전반에 관한 이해를 필요로 한다. 따라서 주민이 예산편성과정에 참여할 경우 지방재정 전반에 전문성을 강화해야 할 것이다.

셋째, 주민참여예산제도에 있어서 주민대표자가 우선 일반회계의 예산편성과정에 참여하도록 한 후, 성과를 보면서 특별회계와 기금, 세입 등 분야로 점진적으로 확대해야 할 것이다. 주민대표자가 일반회계 중에서 중규모 이상의 단위사업에 참여하는 것이 바람직할 것이다. 특별회계의 경우에는 상당한 전문성이 필요하고 공공성과 더불어 수익성을 목표로 하는 경우가 많기 때문에 특별회계에 대한 주민참여는 점진적으로 확대할 필요가 있다. 예산심의과정에는 지방의회 의원들이 참여하고 있기 때문에 주민참여는 점진적으로 확대해야 할 것이다.

마지막으로 주민참여예산제도의 성과에 관한 외국의 사례와 경험적 연구결과를 보완해야 할 것이다. 우리나라에서의 주민참여예산제도에 관한 사례와 실증적 연구결과들은 잘 정리되어 있다. 하지만 우리나라에서 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 외국의 성공사례와 미흡한 사례, 경험적 연구결과들로부터 많은 교훈을 얻을 것으로 본다.

# 〈토 론 문〉

염명배(충남대 교수)

\* 다소 원론적인 의견 제시 : ①“어떻게 성공할 것인가?” / ②“과연 최선의 방안인가?”

## (1) 주민참여예산제의 취지는 좋으나 효과적 실천전략 불투명

- "Where to go?"는 설정되었다 하더라도 "How to go?"에 대한 합의가 있어야 함
- Master Plan과 동시에 Action Plan도 수립해야

## (2) 주민참여예산제의 성공 여부 : 민도(民度)에 의존

- 주민의 무지(무관심)와 편향된 사고로부터 벗어나서 중립성(neutrality)을 지키면서 전문성(specification)을 가질 수 있는 방안 모색 필요
- Consumer Ignorance ⇒ Consumer Sovereignty로의 원활한 이행과정 필요
- ‘소비자 무지’(Consumer Ignorance)가 강하면 공급자 위주의 횡포 발생 : 정보의 비대칭으로 인한 moral hazard 발생 (예: 보건의료, 행정 및 재정) → Capture 현상 : “愚民政治”
- ‘소비자 주권’(Consumer Sovereignty)을 제대로 행사하도록 하기 위해서는 common sense로서 지방행정 및 예산에 대한 정보와 지식(information & knowledge) 제공 필요 → 극단적 피해심리, 반대를 위한 반대 주장 등 편향된 (bias) 자세를 지양하고 합리적 판단을 하기 위해서, 자신의 선호를 정확히 파악하고 표출하기 위해서는 정보의 투명성(transparency), 대칭성(symmetry) 확보

## (3) 전제조건(선결조건)

- 주민 교육, 계도 선행 및 병행 → 일부 주민대표(한두 명)가 아닌 가능한 한 전 주민이 공통적으로 생각하고 판단할 수 있도록 / 몇몇 전문가의 이적으로 인한 집단적 망각 방지 → 주민 관심 고취 및 주민참여 극대화



- 충분하고 중립적인 정보 및 지식 제공
- ⇒ 문제는 누가 이 일(교육, 제도)을 할 것인가?
- 지방자치단체 자체가? : 일방적 설명, 강제주입 가능성
- 사회단체, NGO가? : 자칫 bias될 우려
- 사회단체, NGO가 역할하는 것이 바람직하나 무슨 incentive? - 단순히 지역사랑?
- 마치 고양이 목에 방울 달기 → 예산을 통해 충분한 incentive 제공 필요

#### (4) 문제점: 주민의 직접참여가 과연 최선인가?

- 주민이 직접 나서서 하는 것은 지방의회가 제 역할을 다하고 있지 못하고 있기 때문

##### ① 대의민주주의에 대한 도전 : 지방 거버넌스의 혼란

- 누가 주민을 '대표'하는 주체인가? 의결권의 범위?
- 대의민주주의 하에서 주민의 대표는 엄면히 지방의회 의원
- 원칙적으로는 지방의회가 이 역할을 담당해야 함
- 주민참여예산제가 견제·감시·압력수단으로 작용할 수는 있을지라도 의회를 대체할 수는 없다.
- 주민참여예산제 활성화 시 의회기능 약화 초래

##### ② Populism / Time Horizon 문제 :

- 과연 주민은 가장 합리적인가? 주민이 원하는 것이라면 무조건 따라야 하는가?
- 주민의 판단이 근시안적(myopic)일 가능성은 없는가?
- 주민의 의사가 무책임할 가능성은 없는가? - 판단 후 이사, 이주?
- 어느 시점의 주민이 가장 잘 판단할 수 있는가?
- Free-Rider의 가능성은 없는가?
- 지역정책에 때로 Paternalism이 필요한 경우는 없는가?

⇒ 지방의회의 대체수단으로 주민참여예산제를 도입하려고 할 것이 아니라 지방의회의 본연의 기능 확충 노력 필요 - 주민에 대한 경제교육과 동시에 자치단체 의원 및 관료들에 대한 교육도 병행해야

# 〈토 론 문〉

안 진(전북대 교수)

## 1. 주민참여예산제도의 의의

- 행정안전부(당시: 행정자치부)는 2003년도 7월에 지방예산편성지침을 통해 주민 참여형 예산편성제도를 권장하였고, 2004년도에는 지방재정운영방향의 일환으로 예산편성인터넷설문조사, 주민공청회, 간담회 등 ‘주민참여형 예산편성제도’ 정착을 제시하였다. 이후 발전하여 2011년3월8일에는 주민참여제도의 의무화법안이 성립되었다.
- 주민참여예산제도는 ‘예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위의 결정, 정부와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산계획마련, 의회동의’라는 단계를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다. 주민들의 선호를 반영하여 자치체가 제공하는 서비스의 만족을 높이려는 것이다.
- 주민참여예산제도는 자치단체장과 지방의회의 인기 위주의 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 지방재정의 비효율성을 극복할 수 있는 지방재정운영에 대한 시민적 통제장치의 일종이라고 볼 수 있다.
- 예산감시활동으로 지방의회의 예산안 심의.의결 과정은 예산집행과정에서 발행하는 예산낭비나 비효율성을 통제하기 위한 소극적.사후적. 주민참여방식이라고 할 수 있는 반면에 주민참여예산제도는 예산편성과정을 대상으로 사전적.적극적인 주민참여 및 예산낭비나 비효율성에 대한 사전적 통제장치로서 시민의 참여가 법적. 제도적으로 보장된 것이다.
- 그러나 주민참여예산제도는 위와 같은 긍정적인 면도 있으나, 시행하는 과정에

서 민주주의 과정이 일천한 우리나라는 주민참여로 의회와의 갈등과 시민단체를 어떻게 구성하고 운영하는 방법에 따라서 주민들의 복지에 효과가 크게 달라질 수 있다. 구성이 잘되면 사업예산에 대하여 시간적인 제약을 극복할 수 있으나, 그렇지 못하면 자치단체가 지역의 공적인 정의와 지역 주민들 간에 신뢰를 다질 수 없다.

## 2. 지방정부 예산제도의 한계와 주민참여예산제도

- 재정민주주의는 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담 방법을 결정하는 것을 말한다. 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다. 이를 넓게 해석하면 예산상의 의사결정과 예산운영을 민주화하는 것이다. 국민은 예산과정에서 국민의 의사를 반영시키고 잘못된 운영에 대하여 시정을 요구할 수 있는 것이다. 주민참여제도는 지역주민의 재정선택권을 보장하고, 납세자주권을 구현하기 위한 제도적인 장치이다.
- 우리나라의 예산편성 과정은 일차적으로 공무원과 행정기관이 한다. 예산편성 과정에서 내부효과와 지역목표간의 대치와 충돌현상 등을 해결하는 데 한계를 가져올 수도 있다. 자치정부의 실패가 발생할 수 있다는 의미이다. 지방자치단체의 선심성 예산이나 일부 이익집단(동, 마을, 특정모임)의 압력에 의한 거래적인 예산편성으로 인한 지방재정의 비효율성이 나타날 수 있다.
- 예산과정에서 지방의회는 집행부가 제출한 예산안에 대한 심의, 의결하는 활동을 통하여 재정민주주의를 구현함과 동시에 지방재정 운영의 비효율성을 통제하는 역할을 하고 있다. 지방의회의 예산심의 결과를 보면 집행부가 제출한 예산안에 대하여 조정규모와 그 비율이 매우 한정적이다. 따라서 지방자치단체의 예산은 집행부의 예산안 편성 결과가 결정적인 역할을 한다. 그리고 일부 지방의원들의 선거구민을 의식한 지역구 예산 챙기기 또는 나누어 갖기 식 예산심의 등으로 인한 지방재정의 비효율성도 문제점으로 지적되고 있다.

- 주민참여예산제도는 이러한 지방의회 예산심의 한계성을 극복하고, 지방재정의 대응성과 책임성을 확보하기 위하여 예산편성과정에서 주역주민들이 직접 참여하여 사전적인 효율성을 확보하는 데 있다고 본다.

### 3. 주민참여예산제도의 운영시스템과 활성화

#### 1) 운영시스템 원칙

- 모든 주민에게 참여할 권리를 부여하고, 예산편성과정에서 의사결정기준은 민 주성(지역주민들의 선호와 선택권)과 전문성(경제성과 형평성)을 가져야 한다. 시민참여과정은 모두 적절한 방법으로 공개한다.

#### 2) 자치단체의 예산편성흐름과 주민참여단계 마련

- 예산편성과정의 단계적 절차에서 주민참여 대상과 방법이 제시되어야 한다. 각 실.과.소 별 예산안 요구서 제출과정에서 각 단위부서별로 관련분야별 이해관계 주민들의 참여 기회를 적절하게 준비해야 한다.
- 주민참여 적용 대상의 예산의 범위가 본예산만 아니면 본예산+추경예산 운영 까지 인지 그 범위도 적절하게 설정되어야 한다.
- 주민의 참여방식을 어떻게 할 것인가? 참여방식은 정보화발달도 다양하다, 그렇지만 주민들의 의사결정방식도 빠르게 진행될 수 있다. 주민이나 단체, 주민위원회가 집행위원회를 자율적으로 구성하여 예산운영에 참여하는 것과 인터넷과 같은 네트워크를 통하여 정책제안을 할 수 있는 방법과 의견처리 과정을 효율적으로 마련해야 한다.
- 주민참여예산제도에서 참여하려는 주민들의 선택과 그 선정 방법이 충분한 목적과 취지에 맞도록 마련되어야 한다. 노령화된 농촌지역에서는 이 제도의 시행이 일천하여 자칫 정치적 이념적으로 성립된 기존단체들의 구성원들이 조직화하여 참여하여 세력화한다든지 아니면 행정집행부가 일의 편의를 위해서 주

민들을 구성하는 상황에서는 주민참여예산제도가 목적인 집합적 주민들의 의사 선택의 최적한 순위를 찾아내는 데 실패할 수도 있다.

- 주민의견 수렴결과 분석과 예산안에서 반영결과 그리고 평가시스템을 적절하게 갖추어 효율적인 지역시스템으로 정착되게 해야 한다.

### 3) 효과적인 운영방안

- 재정정보 공개의 내실화를 기한다. 예산편성결과를 일반주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 투명하게 공개해야 한다. 재정정보를 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 한다.
- 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화 방안을 모색해야 한다. 운영에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 주민참여예산제도가 갖고 있는 특성상 나타날 수 있는 역기능을 막아야 한다. 집단이기주의 및 특정 개인이나 단체, 정치목적의 단체에 악용되어서는 안 된다. 그리고 주민의 대표성이 있는 의회와 집행부간 마찰과 불협화가 없도록 협력방안들이 모색되어야 한다.
- 예산편성 작업에 필요한 일정에 차질이 발생하지 않도록 여러 대처방안과 운영 방법을 제고시키는 노력을 사례보고 등을 통하여 계속해 나간다.

### 4. 활성화 과제

- 주민참여예산제도는 정보화와 다기능사회로 전환되는 사회에서 주민들의 복지를 위한 집합적인 다양한 공공서비스의 선택을 효과적으로 하여 주민들의 삶의 만족을 향상시키는 데 있다고 본다. 이러한 제도를 정착시키기 위해서는 주민과 자치단체의 관련부서들이 협력적인 역할이 무엇보다 중요하다.
- 주민들의 의견을 항상 다방면으로 수렴하여 정보를 자료화하여 집약하는 노력이 필요하다. 예산과정의 일정에 효율적으로 대응하기 위해서 지역주민들이 요구하는 필요한 예산정보의 수집과 준비가 항상 선결되어야 한다.

- 예산안 공개와 분야별 사업설명회를 개최하여 주민들이 분야별 사업의 정책방향, 사업계획 및 예산내역 등을 파악하도록 해야 한다. 사회복지, 주택 및 도시관리, 재난과 안전관리, 환경보전, 도로·교통, 산업경제, 문화체육, 교육, 일반·행정 등 분야별 설명회 개최가 적절하게 항시적으로 이루어져야 한다.
- 주민참여예산제도의 운영조례 및 시행규칙에 따른 주민참여예산주민위원회 구성과 주민들이 이해하고 생활화 될 수 있도록 교육과 훈련 프로그램이 필요하다.
- 주민참여기구를 조직화하고 주민참여예산제도를 실시하는 데 주민들의 참여의지를 높일 수 있는 방안과 주민들의 전문성을 높이기 위한 노력이 필요하다.

# 〈토 론 문〉

송재복(호원대)

## 1. 현 주민참여제도 운영에 대한 평가

- 본 주제에 따른 주민참여예산제도에 대한 제도설명과 문제점 그리고 시군 추진 사례는 이제도를 이해하고 발전시키는 계기가 됨
- 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여) 동시행령 46조에의거한 이러한 주민참여예산제의 시행 형태는 현재 크게 3가지 형태로 구분가능함

### 1) 형식적 주민참여예산제 유형

#### <의미>

- 이것은 지방재정법에 규정된 내용에 따라 형식적인 주민참여예산제를 채택하는 경우이나 제도운영이 절차나 내용면에서 형식적인 형태임
- 시군의 예산의 편성에서 시군예산 편성사업과 관련된 주민들의 의사를 홈페이지, 인터넷, 설문조사, 간담회 등을 통해서 수집하여 반영하는 것임

#### <형태의 주요 특징>

- 법의 규정에 근거한 형식요건에 따라서 단순히 주민의사를 반영하여 사업예산을 편성하는 것으로 주민참여가 공개적이며 비전문적이고 간단하며 일회성에 락.

#### <주요 문제점>

- 시군예산편성에서 주민의사변영에 대한 정도와 사업추진의 모니터링 및 feedback이 없는 단점이 있음

## 2) 실질적 주민참여예산제 유형

### <의미>

- 주민참여 예산제의 제도운영이 보다 실제적이며 구체적인 형태를 띠
  - 지역별 주민참여, 예산학교운영, 일정한 주민참여과정에 따른 예산편성을 실시하는 형태임.
  - 이 경우는 주민참여예산제도의 본래 취지를 살리는 형태임

### <주요 특징>

- 사업예산편성에서 주민의 의사가 반영되고 지역중심의 사업예산편성이 이루어짐
- 지역주민의 현안에 부응 한 예산사업이나 사업의 우선순위가 반영된 예산편성이 가능하게 됨

### <주요 문제점>

- 참여주민의 대표성문제, 전문성문제, 해당시군 공무원과 주민과의 조화문제, 해당 공무원의 적극적인 자세, 등의 문제가 있음
- 특히 시군 공무원의 경우 주민참여예산제의 대한 포용적인 인식이 중요함
  - 복잡한 절차적인 과정이라고 인식하거나 별의미가 없는 것으로 인식할 경우 주민참여제도 본래의 취지를 살리지 못하게 됨

## 3) 시행준비 유형

### <의미>

- 주민참여예산제의 도입을 준비하고 있거나 아직 추진중에 있는 시군이 해당함
- 시행을 위한 조례제정이나 주민의견조사를 하는 단계의 시군이 해당



## 2. 주민참여예산제 도입시 고려사항 및 개선점

- 주민참여예산제도는 밑으로부터 지방자치실현을 위한 하나의 제도적 장치임
- 특히 지역주민의 의사를 반영한 예산편성으로 주민의사에 기초한 지방사업이 추진되며, 이를 통한 지방정부의 재정건전성은 물론 풀뿌리 민주주의를 실현하는 하나의 교육의 장으로서도 기능하는 적용의 유용성이 높은 제도임
- 그러나 이의 성공적인 수행을 위해서 지방정부 단체장의 의지와 공무원들의 열린 마음 및 지방의회와 주민간의 조화, 협력이 요구됨
- 다른 한편으로, 주민들의 시민의식이 성장이 아주 중요하다고 봄
- 지역주민들의 이제도에 대한 충분한 이해가 선결되어야 하며, 이를 통해서 지역이기주의적 사고를 버리고 전문성을 확보하며 지역사업에 헌신적인 태도를 갖도록 하는 것이 중요
- 본 사례, 무주나 장수군과 같이 아직 준비 중에 있는 경우 주민참여예산제도를 일찍 도입한 시, 자치구, 군의 사례를 벤치마킹하여 제도운영에 따른 문제점, 운영방안에 대한 체계적인 지식 및 노하우 습득이 필요
  - 다른 한편으로 무주군과 장수군의 지역적 특성을 충분히 반영하여 지역의 고유한 방안을 찾아서 적용하는 것이 중요
  - 적은 인구규모, 고령화 사회, 재정여건의 취약 등의 조건에 적합한 모델을 만들어서 활용하는 것이 적실성(relevance)이 있음
  - 이를 위해 이제도에 대한 충분한 검토 및 주민들의 사전적 의견조사, 체계적인 준비 등이 이루어져야 함
  - 단순한 제도도입 및 적용의 형태를 형식화할 우려가 큼(예산편성의 지연 및 이기주의로 인한 주민간의 불협화음발생 등)

# 〈토 론 문〉

김의섭(한남대 교수)

## □ 지방자치단체의 예산

### ○ 예산(budget);

- 지방정부가 어떠한 행·재정 활동을 할 것인가를 표명
- 일정 회계년도 동안 지방정부 활동의 계획표
- 지방정부, 지방자치단체장의 정치적 의지 반영

### ○ 예산편성의 주체;

- 공급; 지방자치단체장, 예산담당 공무원, 지방 의회
- 수요; 지역 주민, 지역시민단체, 지역내 전문가
- 정치적 교환(수요자- 공급자)의 결과

### ○ 예산의 기능;

- 지역의 공적 욕구 충족
- 지역내 소득분배 공평의 달성
- 지역의 성장과 발전 기능

### ○ 예산정책의 기초;

- 지역주민의 선호에 따른 공적 욕구의 충족
  - 지역의 사회· 경제정책 수단; 지역문제의 해결
- 최소의 비용으로 최대의 공공서비스 제공
  - 돈의 가치 (value for money) 증진

## □ 주민참여 예산제도의 의의

### ○ 도입배경

- 지방자치제와 참여 민주주의
  - 지역 주민 선호 반영, 풀뿌리 민주주의 확립
- 지방분권과 지역발전
  - 분권, 지역성장, 지역 복지 증진
  - 지방의 자율과 책임 증진

### ○ 제도의 의의

- 예산편성에 지역 주민의 의사 반영
  - 예산 편성 과정에 지역 주민 참여
  - 지역사업의 우선순위 결정에 반영
- 지방자치단체-지역 의회- 지역 주민의 협력적 관계
  - 정치적 협력; 실현 가능한 예산 편성

## □ 주민참여 예산제도의 기대 효과

### ○ 중앙정부

- 지방분권, 경제성장, 사회적 복지 증진

### ○ 지방자치단체

- 공개행정 구현, 주민참여 증진
- 신 지방자치 모형에 기여
- 국가정책목표 구현

### ○ 지역주민

- 주민 자치증진, 지역예산 선호 반영
- 예산의 우선 순위 조절
- 참여민주주의, 풀뿌리 민주주의 확립

## □ 주민참여 예산제도의 발전 과제

### ○ 중앙정부

- 지방분권, 참여민주주의, 지방자율성 제고의 전략적 방안 제시

### ○ 지방자치단체

- 자치단체장의 강력한 추진의지
- 지역 공무원의 협력적 변화; 부서/실/과의 인식변화
- 지방의회 협력; 운영조례 편성과 예산편성 반영

### ○ 지역주민

- 지역주민참여기구 구성
- 지역주민의 적극적 참여 의지 증진
- 주민, 시민단체의 예산 전문성 제고

### ○ 국내 사례 검토

- 지역 내 언론홍보 확대
  - TV, 지역 내 언론 매체; 예산편성 과정, 예산의 우선순위

### ○ 해외 사례 검토

- 영국, 일본 - 지역 주민의 예산편성 정보 제공, 참여 확대

## 〈토 론 문〉

강남호(원광대 교수)

- 주민참여예산제의 각 지자체에 맞는 다양한 모형의 개발과 실험이 부족한 현실적 제약 속에서 단체장의 예산편성권, 의회의 예산심의권에 대한 주민예산참여권의 경계가 모호하다. 주민예산참여권의 범위를 명확하게 규정하고 각 지자체에 맞는 모형을 개발할 일이다.
- 주민참여예산제도는 단체장의 예산편성권과 의회의 예산심의권에 대한 결점을 보완하고 다양한 지역주민들의 욕구를 예산과정에 반영하며, 지자체가 추구하는 비전이나 목표를 공유하여 예산의 편성, 심의, 집행, 평가, 그리고 환류체계 전반에 대한 주체이자 참여자로서의 역할을 정립해야 한다.
- 지자체가 추구하는 비전의 설정과 목표 그리고 전략을 수립하는 과정에서부터 지역의 대표성있는 주민들이 참여하여 지역의 발전방향이나 발전전략을 공유할 수 있도록 유도하여야 한다. 또한 중기예산계획에서부터 당해연도 예산편성과정까지 참여와 이해 그리고 정보공유가 전제되어야 한다. 이런 전제조건하에서 지역주민들이 예산편성의 우선순위, 당해 지역의 핵심발전전략, 그리고 주민들의 욕구 등을 조화롭게 융합 내지는 통합하는 능력을 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.
- 중기예산계획, 예산의 기능과 중요성, 예산과정, 사업의 우선순위판단기준, 지역의 핵심발전전략, 주민참여예산제에 대한 교육과 학습이 필요하다. 전문성이 없는 참여와 의사결정은 또 다른 독선이나 비효율성을 만드는 단초를 제공할 것이다.
- 예산의 집행후 평가에 대한 참여와 정보의 공유가 필요하고 예산과정에 참여함으로써 발생하는 학습효과를 극대화하여야 한다.

- 주민참여예산제도가 참여민주주의를 실현하고 예산제도의 투명성, 공정성, 신뢰성을 확보하면서 생산적이고 효율적인 예산제도로 발전하기 위해서는 무엇보다도 의사결정비용을 최소화하고 주민참여예산제도를 구축하는 과정에서 발생할 수 있는 거래비용을 최소화하여야 한다.

메모....

메모....