

지방재정법상 주민참여제도에 대한 고찰 -서울시 주민참여예산제도 사례를 중심으로-

진명구(국회)

지방재정법에 따라 시행되는 주민참여예산제도가 서울시 조례에 따라 2012년 최초로 실시되었다. 주민참여예산제도는 주민들이 직접 예산편성과정에 참여하여 그들의 선호와 우선순위에 따라 지방자치단체의 예산안을 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 주민자치의 이념을 지방재정 운영의 측면에서 구현하는 것으로 지방자치에 있어 의미가 크다.

서울시 주민참여예산제도 사례에서 주민참여예산으로 선정된 사업을 분석해보면, 제도의 본래 취지가 잘 구현되었다고 볼 수 있다. 그러나 시행과정에서 몇 가지 문제가 발견된 바, 제도의 지속적 발전을 위해서는 개선을 해 나갈 필요가 있다. 첫째, 주민참여예산제도와 지방의회의 대표성간 충돌 문제이다. 이에 대해서는 주민참여 예산안에 대한 수정을 제한하거나 주민참여예산 범위에 대한 지방의회의 사전승인을 전제로 전체 예산에 대한 수정을 제한하는 방안을 제시하였다. 둘째, 서울시와 같은 거대도시에서는 대표성이 현저히 줄어들다는 문제점을 인식하고, 서울과 같은 거대도시에 맞추어 새롭게 특화된 주민참여예산제도의 개발이 필요할 것으로 보았다. 이외에도 관주도의 운영, 참여사업의 제한성, 주민참여 기반의 미비 등의 문제를 분석하고 대안을 제시하였다. 결국, 이러한 문제들은 주민들 스스로가 '시민성'을 함양함으로써 이루어질 수 있을 것이다.

주제어: 주민참여예산제도, 서울시 주민참여예산위원회, 지방재정

1. 서론

2012년 수도권 지방자치단체를 중심으로 주민참여예산제도가 본격적으로 시행되고, 특히 서울특별시가 조례제정과 시행에 들어감으로써 주민참여예산제도에 대한 논의가 뜨겁게 달아올랐다. 주민참여예산제도는 지방예산의 편성 및 집행과정에서 주민의 직접적인 참여를 통해 지역사회의 사업에 있어 민주성을 증대하고, 그 집행과정의 투명성을 보장하기 위한 제도이다. 이는 1989년 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 최초로 실시되었고, 브라질을 비롯한 남미지역에서 활성화되어 1990년대 중반 이후 전 세계로 확산되었다(임성일, 2008).¹⁾ 우리나라는 광주광역시 북구에서 2003년 제도도입을 위한 준비활동을 시작으로 2004년 주민참여예산제도 운영조례를 최초로 시행함으로써 다른 지방자치단체의 모델이 되었고(송광운, 2003), 2005년 「지방재정법」에 법적근거를 마련함으로써 지방재정에 있어 주민참여예산제도를 전격 도입하였다.

이에 서울특별시는 2012년 2월부터 서울시참여예산네트워크와 공동주관하여 “서울시 참여예산 도입 방안”을 주제로 워크숍을 개최하고, 2012년 4월 주민참여예산조례 합의안 작성하여 시의회에 반영을 요청하였으며, 2012. 5.22 『서울특별시 주민참여예산제 운영 조례』를 제정·시행하게 되었다. 이후 주민참여예산위원회를 구성·실시하고, 2013년도 예산안 중 500억원 규모를 주민참여예산위원회의 제안사업으로 정하고, 이를 시의회에 제출하였다.

그러나 2012년 11월 시의회에서 주민참여예산위원회가 선정한 사업예산의 40%가 삭감되면서, 제도의 취지가 무색해졌다며 반발하는 등

1) 남미지역의 경우 16,000여개의 도시 중 1,000개 이상, 서유럽의 경우 100개 이상의 도시들이 주민참여예산제도를 실시하고 있는 것으로 보고된다.

논란이 일어났다. 이는 시민의 직접참여를 통해 형성된 의사와 지방의회를 통해 형성되는 의사의 충돌을 보여주는 것으로 주민참여예산제도에 대한 본질적 이해와 논의를 필요로 한다. 한편, 이러한 지방의회와의 외부적 갈등뿐만 아니라 주민참여예산위원회 내부에 있어서도 관(官)주도의 운영과 참여, 사업제안의 제한성 등으로 말미암아 일부 한계점을 보였다.

이미 국내외 주민참여예산제에 대한 논의가 상당히 진행되었지만, 서울시 주민참여예산제도를 사례로 한 선행연구는 김영재의 『서울시 주민참여예산 거버넌스에 관한 논의』 외에 미흡한 실정이다. 이에 본고는 문헌조사 이외에 필자의 참여를 통해 세부적인 실제 운영과정을 관찰하고, 거버넌스적 함의와 서울시 주민참여예산제도에서 발견된 문제점을 파악하고자 한다.

이 논문의 연구를 위한 분석대상으로는 서울시에서 최초로 실시된 2012년의 주민참여예산제도의 운영과정으로 하고, 분석을 위하여 주민참여예산제도 일반에 관한 문헌 연구와 서울시 주민참여예산위원회의 회의자료, 회의록 등을 활용하였다. 분석의 틀로는 법적 측면과 절차적 측면, 제도적 측면으로 분석 범주를 나누었다. 첫째, 법적인 측면에서는 지방재정법상 주민참여예산제도에 대한 규정과 해석, 그리고 이로 인해 발생하는 지방의회와의 갈등을 포함하였다. 둘째, 절차적 측면에서는 서울시 주민참여예산제도의 운영과정과 주민들의 협력하는 정도를 분석하고, 셋째, 제도적 측면으로는 서울시라는 거대도시의 적정성, 관주도의 참여 문제, 주민참여의 기반 등에 대한 문제점을 파악하고자 하였다.

주민참여예산제도가 처음 시행됨에 따라 그 운영에 있어 문제점이 노정될 수 밖에 없지만, 제도의 지속적 발전과 본래 목적인 취지의 달성을 위해서는 그에 대한 개선방안 마련이 시급히 요구된다. 따라서

본고는 주민참여예산제도에 대한 이론적 논의에서 나아가 서울시 주민참여예산제도 사례를 통해 나타난 문제점을 파악하고, 그 개선점을 고찰해보고자 한다.

2. 주민참여예산제도의 의의와 효과

1) 주민참여예산제도의 의의

(1) 개념

주민참여예산제도는 지방자치단체의 집행부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게로 분권화, 권한이양, 공유화를 통해 예산편성과정에 해당 지역주민들이 참여를 보장하는 제도의 일종으로 정의되는 것이 일반적이다(곽채기,2005; 김배원,2006). 즉 주민들이 직접 예산편성과정에 참여하여 그들의 선호와 우선순위에 따라 지방자치단체의 예산안을 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 주민자치의 이념을 지방재정 운영 측면에서 구현하는 것을 말한다.

(2) 법적 근거

2003년 전국 최초로 주민참여예산제 운영방침 및 추진계획을 확정하고, 2004년 운영 조례를 제정한 광주광역시 북구에서 주민참여예산제도가 처음 도입되었고, 이듬해인 2005년 법적 근거 마련을 위해 「지방재정법」 개정 논의가 있던 후 같은 해 8월, 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 법적근거 규정이 마련되었다. 이후 2011. 3. 8. 주민참여예산제도를 의무화하는 법안이 국회를 통과하여 전국의 모든 지방자치단체가 예산 편성 과정에 주민을 참여하도록 하는 제도를 시행

하도록 규정되었다.

이에 따라 「지방재정법」 제39조제1항은 지방자치단체의 장이 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하도록 규정하고 있다. 같은법 시행령에서는 주민이 지방예산 편성과정에 참여할 수 있는 방법으로 ① 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, ② 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, ③ 사업공모, ④ 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법을 두고(제46조제1항), 그와 같은 방법에 따라 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있도록 정하고 있다(제46조제2항). 그리고 주민참여 예산의 범위, 주민의견수렴에 관한 절차, 운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(제46조제3항).

(3) 성격

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre) 시에서 최초로 실시되었다. 포르투 알레그레시의 사례에서 나타난 참여예산의 네 가지 원칙은 다음과 같다.²⁾

첫째, 직접참여의 원칙으로 누가 참여할 것이며, 어떻게 참여할 것인지를 시민이 결정한다는 것이다. 이에 따르면, 시장, 기업, 시민사회, 주민 모두가 각각 동등한 주체로 1인 1표의 민주주의 원칙이 그대로 적용되게 되어 직접민주주의의 성격을 지닌다고 할 수 있다. 둘째, 자치적 규칙으로 정부에서 일방적으로 정한 규칙에 따르는 것이 아니라 시민들이 자체적인 토론을 통한 의사결정으로 규칙을 정하는 원칙을 말한다. 매년 참여과정을 통해 시민의 합의를 바탕으로 원칙을 만드는

²⁾ 이에 대해서는 이호(2012)의 자료를 참조하였다.

데, 이러한 원칙들은 공익적 가치에 대한 검토, 법적 기준의 부합 여부 등 일정한 기준에 따라 결정해 간다. 셋째, 사회적 협의로 시민들에 의해 편성되는 예산이 재정상황과 조세체계에 맞추어 논의되어야 하므로 결국 시 정부는 모든 예산의 과정을 공개할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 과정은 또한 시 정부가 중앙정부에 좀 더 나은 조세제도나 재정을 운영을 제안할 수 있는 밑거름으로 작용하기도 한다.

위와 같은 주민참여예산제도의 성격들은 ‘거버넌스(Governance)’ 체제에 변화를 일으킨다.³⁾ 종래 지방정부는 독자적으로 예산을 편성하고, 이 과정에서 주민들은 배제되어 왔으나 주민참여예산제도에서는 주민들이 직접 예산편성과정에 참여함으로써 주민의 수요가 적극 반영되고, 지방재정의 책임성이 높아지게 된다. 제도의 시행과정에서 지방정부는 예산의 전 과정을 공개하고 주민들과 협의할 수밖에 없게 되며, 주민참여단체의 지속적인 권한의 배분 요구에 따라 지방자치의 권력구조가 재편되는 지방거버넌스의 변화가 일어날 것이다. 즉 예산과정(budget process)에서 배제되었던 주민들이 일정한 관여와 영향력을 행사하도록 하는 새로운 공적장치에 따라 ‘공공정책(public policy)의 결정자’의 지위를 찾아가게 되는 것이다.

2) 주민참여예산제도의 효과

(1) 지방재정의 민주성 도모

주민참여예산제도는 종래 성과주의에 따라 예산 투입에 따른 효과를 극대화하여 납세자가 부담하는 세금의 가치를 증대시키는 것을 방

³⁾ 주성수(2004)는 거버넌스가 정부의 일방적인 주도가 아니라 의제(agenda)에 따라 다양한 이해당사자들과 정부가 공공정책(public policy)을 공조하거나 협상하는 공조적 체계 혹은 네트워크를 지향하는 것이라 한다.

향을 전환하여,⁴⁾ 예산 투입의 효과가 떨어지더라도 납세자가 원하는 곳에 예산이 투입되도록 하는 효과를 지닌다. 즉 지방자치단체의 단위 사업의 양적지표에 따른 성과주의 고려가 아니라, 지방자치단체가 주민의 수요를 발굴하고 그에 맞춘 사업의 기획과 추진을 하게 되는 것이다. 여기서 파악할 수 있것은 ‘사회적 약자의 참여’이다. 종래 지방 정부의 독자적인 예산편성과정에서는 저소득층들이나 소외계층, 그리고 개인의 경우 자신의 요구를 공적으로 제기할 수 없었으나, 주민참여예산제도에서는 부의 재분배를 경험할 수 있게 되는 것이다.

(2) 시민의식의 확산과 시민사회의 형성

지방예산편성과정에 주민이 참여하게 되는 경우, 지방자치단체는 예산과정의 일부를 주민과 공유하게 되면서 예산에 대해 독점적으로 보유하고 있던 정보를 모두 공개할 수밖에 없는 상황에 이르게 된다. 이는 필연적으로 지방권력기관에 대한 주민의 직접적 통제를 형성하게 되고, 이는 지방정책에 대한 주민의 관여로 나타나게 될 수밖에 없다.⁵⁾ 즉 주민은 지역사회의 정책에 대한 능동적 이해당사자로서 정책형성과정에서 기존의 정책에 대한 비판을 하고, 새로운 의제를 설정해 나가는 ‘시민’으로 성숙되게 된다.

여기서 ‘시민’은 행정구역에 따른 도시민의 의미가 아니라 스스로

4) 「지방재정법」 제5조는 “지방자치단체의 장은 지방재정을 운용할 때 지출 성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 ‘성과중심의 지방재정 운용’을 명시하고 있는데, 이는 주민참여예산제도의 취지와 충돌되는 것이므로 주민참여의 경우에는 예외로 하는 개정이 필요하다.

5) 임성일(2008)은 예산편성과정에 주민의 관여가 있게 되면, 지방자치단체는 주민의 의견과 영향력 행사에 민감하게 반응하게 되고, 나아가 주민들이 일부 예산의 결정에 직접적인 영향력을 행사하거나 예산의 집행과정 및 결과에 대해 감시 감독을 하게 되는 경우, 주민은 예산분야에 있어 견제자의 역할을 하게 되는 것이다. 임성일은 이러한 작은 변화가 실제로는 지방자치단체의 운영방식에 새로운 변화를 불러일으킬 수 있는 동인과 폭발력을 내포하고 있다고 평가한다.

권리를 쟁취하고 이를 행사하는 민주주의의 주체로서의 민중을 의미한다. 이러한 시민의 형성은 공공정책에 관한 토론의 과정에 시민들의 참여를 실현시킴으로써,⁶⁾ 민주주의의 수준을 높이는 ‘숙의 민주주의’를 가능하게 한다.⁷⁾ 이에 기초하여 하버마스(Habermas)의 “공론장(Public Sphere)”이 실현되고(Habermas,1989),⁸⁾ 그것이 제도화된 형태로 나타남으로써 곧 시민사회가 형성될 수 있을 것이다.

(3) 지방재정난의 완화

2012년 지방재정 예산규모는 총 190.4조원으로 이 중 일반자치단체 예산규모는 151.1조원으로 자체수입이 85.9조원(56.8%), 의존수입이 61.3조원(40.5%)로 세입의 절반을 지방교부세와 국고보조금에 의존하고 있다. 한편, 자치구를 비롯한 기초자치단체의 재정이 계속 악화되고 있는 실정이다(국회예산정책처,2012). 이러한 지방재정의 재정력 및 재정건전성에 대한 우려에 대하여 세출부문의 개선과제로 ‘지방재정 영향평가제도’의 도입 등이 고려되고 있는데, 이는 주민참여예산제도와 같은 맥락을 가진다고 볼 수 있다.

주민참여예산제도를 통해 지방재정의 투명성이 강화되면, 지방정부는 비효율적 지출을 극소화하는 조치를 취할 수밖에 없다. 주민참여예산제도의 도입 배경이 몇몇 지방자치단체들의 호화청사 건립논란, 지

6) Edward Shils(1997)는 ‘시민성’이 근대적 인간이 이기적인 이익을 억제하고 공익(共益)에 우선적 가치를 부여하는 것으로, 각각의 상충되는 이익들을 소멸시키는 것이 아니라 조정하기 위한 것이라고 설명한다.

7) 박승관(2000)는 ‘숙의’가 민주주의를 활성화시키고 강화시킬 수 있다는 낙관적인 가설에 대해서 다양한 비판이 제기되고 있음에도 불구하고, 숙의를 민주주의의 확장과 심화를 위한 하나의 유력한 수단으로 파악하는 견해는 오늘날 근대 민주주의 이론에서 중심적 위치를 공고히 하고 있다.

8) 하버마스는 ‘근대성’의 근본적 토대로서의 ‘숙의’를 중점적으로 분석하면서, 서구사회의 공적 영역의 출현이 인간 이성의 공적 활용에 의하여 지도되는 ‘비판 합리적 공적 토론(rational-critical public debate)’에 의해 가능하게 되었다고 보았다.

방사업 부채증가 등 지방재정 악화를 야기하는 문제들에 대한 감시를 통해 건전한 지방자치재정 집행을 도모하고자 하는 것이었다는 점을 고려해 볼 만하다.

3. 서울시 주민참여예산제도 사례

1) 법적 근거

서울시 주민참여예산제도는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 2012.5.22. 서울특별시조례 제5296호로 제정·시행된 『서울특별시 주민참여예산제 운영 조례』를 근거로 추진되었다. 조례는 “주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화”를 기본이념으로 하는 것으로 정하고(제3조), 주민참여예산제도의 주체인 “주민”을 ① 서울특별시에 주소를 두고 있는 자, ② 시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자, ③ 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원, ④ 시 소재 「초중등교육법」과 「고등교육법」상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자라고 정의하고(제2조), 주민은 누구나 조례가 정한 범위에서 시의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다고 규정하고 있다(제3조). 한편, 주민참여예산의 범위에 대해서는 “예산편성과정에 주민의견 제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산을 대상으로 한다”(제6조)는 규정 외에 다른 규정을 두고 있지 않다.⁹⁾

⁹⁾ 주민참여예산의 범위를 해당 연도의 전체 예산을 대상으로 하도록 정하고 있는데, 이는 제9조제1항의 의견제출에는 적용되지만, 같은 조 제2항의 사업공모에는 해당되지 않는다. 사업공모는 시에서 주민참여예산운영계획에 따라 일정 규모의 예산에 한하여 해당되는 것이므로(2012년의 경우 500억원 규모로 상한 설정), 이에 맞추어 해당 조항을 정비하되, 매년 사업공모의 예산범위 설정에 필요한 절차, 방법 등에 관한 사

시장은 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있도록 하고, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있도록 정하고, 주민의견수렴결과에 대해서는 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하도록 정하였다(제9조부터 제11조까지). 주민의견수렴을 위하여 자치구별로 주민참여예산지역회의(이하 “지역회의”라 한다)를 둘 수 있도록 하고, 지역회의에서 주민의견사업을 수렴하여 우선순위를 정한 후 주민참여예산위원회에 제출하도록 정하고 있다(제13조 및 제14조).

주민참여예산위원회의 기능에 관해서는 ① 중장기 예산편성 및 대규모투자사업 예산에 대한 의견제출, ② 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최, ③ 예산편성에 대한 의견제출, ④ 지역회의 및 시민이 제안한 주민의견 사업을 분과위원회에 심사 부의, ⑤ 주민 및 지역회의, 분과위원회의 의견 심의 조정결정, ⑥ 총회 및 분과위원회 개최, ⑦ 예산편성안에 대한 조정의견 제시, ⑧ 결산에 대한 설명회 참여, ⑨ 위원회 사업에 대한 평가, ⑩ 그 밖에 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동으로 정하고 있다(제19조).

2) 주민참여예산위원회 구성 및 운영

(1) 구성

주민참여예산위원회 총회는 공모위원 150명, 추천위원 100명으로 총 250명으로 구성되었으며, 위원 중에서 호선을 통해 위원장과 부위원장을 각각 1명씩 선출하고, 서울특별시 예산담당관이 간사가 되었다. 모든 위원은 총 8개의 분과위원회 중 1개에 배정되고,¹⁰⁾ 각 분과위

항을 구체적으로 정하도록 하는 것이 바람직하다.

¹⁰⁾ 분과위원회는 운영위원회를 포함하여 시정 분야를 고려한 경제산업, 환경수자원, 문화체육, 여성보육, 보건복지, 건설교통, 도시주택 분과로 구성되는데, 위원의 선호를

원회의 간사는 시 소관부서 주무과장으로 하였다.

주민참여예산위원회 위원 중 공개모집을 통한 신청은 인터넷과 방문, 우편접수를 통해 이루어졌고, 선정은 성별과 연령대(만35세 미만, 만35~49세, 만50세 이상)를 고려하여 안분될 수 있도록 6개 상자에 응모자 명단을 넣고 무작위 추첨하는 방식으로 진행되었으며, 해당 내용은 동영상으로 녹화되어 서울시 홈페이지를 통해 공개되었다. 한편, 추천에 의한 위원은 전체 위원의 2/5에 해당하는 100명 이내로 자치구 주민참여예산위원회, 시민단체,¹¹⁾ 시의회, 시장이 각각 25명씩 추천하였다.

(2) 운영

① 2012 주민참여예산제 운영계획

서울시의 「2012 주민참여예산제 운영계획」에 따르면, ① 지역회의가 주민의견에 대한 수렴·심사를 거쳐 우선순위를 정하여 제출하는 것과 서울특별시에서 인터넷 등으로 시민이 직접 제안하는 2가지 방법으로 우선 주민의견을 수렴하고, ② 주민의견으로 제안된 사업에 대하여 서울시에서 사전검토를 하여 검토의견과 함께 주민참여예산위원회의 각 분과위원회에 보고하면, ③ 각 분과위원회는 이에 대한 심의를 거쳐 우선순위를 정한 후 주민참여예산위원회 전체회의에 주민참여예산 사업으로 상정하는 방식으로 진행되게 된다. 이에 따라 주민참여예산 전체회의에서는 상정사업의 사업비 및 우선순위를 최종적으로 확

고려하여 1순위 희망 분과위원회에 우선 배치하되, 과부족 발생 시 추천에 따라 차순위 분과위에 배정하는 것으로 정하였다(다만, 시장·시의회 추천위원은 해당 분과에 배정).

11) 시민단체는 「비영리민간단체지원법」에 따른 비영리민간단체로 각 단체별로 1명씩 추천하도록 공개모집을 하고 분야별로 추첨하되, 남녀비율이 5:5가 되도록 위원을 선정하였다

정하여 서울시에 통보함으로써 주민참여예산위원회 심의절차가 완료된다. 그리고 시의 사업부서에서는 통보받은 사업을 다른 시정 사업과 검토를 거쳐 예산부서에 제출하고, 이를 2013년도 예산안으로 작성하여 시의회에 제출하게 되는 것으로 되어 있다.

② 주민의견 수렴 및 제안사업 사전심사

실제 시행에 있어 서울특별시 2012. 6.25~7.20.의 기간 동안 홈페이지의 <예산 참여방>에 접속하여 주민제안사업 신청양식에 따라 제안사업을 신청할 수 있도록 하고, 방문·우편 접수를 포함하여 총 402건(총 1,986억원)의 사업을 제안 받아, 사전검토를 하고 검토의견서를 작성(7.26~8.13)한 뒤, 제안사업 심사소위원회에서 사전심사(8.2~8.9)를 하였다. 사전심사는 우선 25개 지역회의를 5개조로 편성하여 각 분과위를 순회하며 사업을 설명하고, 서울시의 검토의견 중 “부적절” 의견 사업을 중심으로 심사를 진행하는 방식으로 이루어졌다.¹²⁾ 사전심사를 거친 안건은 모두 분과위원회에 상정되었다.

③ 분과위원회 심의·의결

분과위원회의 심사과정을 살펴보는 것이 매우 중요하다. 주민참여예산위원회 전체회의의 성격은 심의(審議)보다는 최종사업의 선정을 위한 결정의 성격이 강하기 때문에 안전에 대한 구체적인 토론은 분과위원회에서만 이루어지기 때문이다. 제1·2차 분과위원회에서는 분과위원회 구성 등을 위한 회의였으므로, 본고에서는 주민참여예산을

¹²⁾ 서울시는 법률·조례상 위배될 소지가 있거나, ① 특정단체의 지원을 요구하는 사업, ② 총 사업비 30억원이상인 사업, 공연·축제 행사성 경비는 3억원이상 사업, ③ 이미 설치 운영 중인 자치구·서울시 시설의 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업, ④ 단년도 사업이 아닌 계속 사업, ⑤ 기타 사업의 효과가 특정인·특정단체의 이익을 위한 사업으로 정한 ‘심사탈락 기준’에 해당되면 “부적절”의 검토의견을 보고하였다.

안건으로 개최된 2012. 8. 16. 제3차 분과위(이하 “분과위”라고 한다)에 대한 분석을 통해 주민참여예산위원회의 실재를 파악해보기로 한다.

분과위에는 25개 지역에서 30억원 범위 내에서 서울시에 제안한 총 301건(111,685백만원 규모)의 사업이 심사대상으로 상정되었다. 각 분과위는 분과별 사업비의 상한(ceiling)이내에서 탈락사업을 결정하여 우선순위를 정하고, 전체회의에 상정할 안건을 정하는 것으로 진행되었다.

〈표 1〉

(단위: 건, 백만원)

분과위	경제 산업	문화 체육	환경 공원	여성 보육	보건 복지	건설 교통	도시 주택	계
사업수	13	79	61	24	36	81	7	301
사업비	3,525	19,326	31,751	9,565	11,352	34,391	1,775	111,685

(출처: 서울특별시 주민참여예산위원회, 「제3차 분과위원회 회의자료」)

④ 전체회의 및 최종 사업의 선정

분과위를 통해 상정된 사업들은 “참여예산 한마당”으로 명명된 전체회의, 즉 총회(總會)를 통해 결정되게 되는데, 국회의 본회의(本會議)와 같은 역할과 기능을 담당하는 것이다. 총회는 주민참여예산위원 전원이 참여하여 심사대상사업의 30%에 해당하는 투표권을 부여받아 선호하는 사업에 1표씩 투표하고, 그 결과를 집계하여 주민참여예산으로 할당된 총 500억원의 범위내의 전체사업에서 다득표순으로 우선순위를 정하여 2013년 주민참여예산사업을 결정하는 것으로 이루어졌다.

2012. 9. 1. 개최된 총회에서는 각 위원이 72개의 스티커를 투표권으로 부여받아 선호 사업에 붙이는 방식으로 진행되었다. 총회 당일 덕수궁길에서 각 지역별로 구청의 사업설명 부스를 순회하며, 분과위를 통해 상정된 사업의 설명을 듣고 최종 결정을 한 뒤, 1번부터 240번까지의 사업의 접수번호, 사업명, 분과, 지역회의, 사업비, 사업위치

가 기재된 투표용지 리스트에 기표하고, 위원 본인이 개표판에 스티커를 부착하는 방식으로 이루어졌다.

〈표 2〉 2013 주민참여예산사업 체크 리스트

소속 분과위		위원명					
연번	접수	사업명	분과	지역 회의	사업비	사업 위치	기표란 ("O"표시)
1	7	서울살이-상자텃밭가게	경제 산업	관악구	80	관악구	
2	53	도심형 도시농업 조성사업	경제 산업	송파구	150	송파구	
3	113	경로당에서 생산한 꼬부랑 콩나물 마을공동체 식당	경제 산업	은평구	230	은평구	

주민참여예산위원회의 총회는 위원 전원이 모여 안전에 대한 논의를 하고 안전에 대한 가부를 투표하는 것이 아니라, 개별적으로 참석하여 사업의 제안자에 대한 설명을 듣고 위원 개인의 판단에 따라 사업을 선택하여 기표하는 방식으로 진행되는 것이 특징이라고 할 수 있다. 이러한 투표 방식은 사업 제안자의 직접 설명을 듣고, 사업의 타당성을 판단하고 위원의 의사를 반영할 수 있도록 하기 위한 것이라고 할 수 있다.

그러나 한편으로는 각 구청의 예산담당자들이 예산확보를 위하여 사업홍보에 지나치게 과열된 양상을 보이기도 했다. 심지어 구청장을 비롯한 구청직원이 나오거나, 각종 홍보 판플렛, 판촉물 등을 제작하여 배포하기도 하였다. 이러한 각축은 시민으로서 개개인의 이해를 반영하기 위한 활동으로 충분히 용인될 수 있는 것이며, 특히 사업을 제안한 주민이 직접 사업을 설명하는 등의 모습은 직접적인 ‘참여민주주의’를 보여주는 장(場)의 기능을 보여주는 것이라 생각된다.

3) 주민참여예산제도 경과

주민참여예산위원회 총회를 통해 채택한 2013년 예산안은 여성보육, 문화체육 등 7개 분야 132건에 449억 4200만원 규모의 사업이다. 분야·지역별 선정내역은 다음과 같다.

〈표 3〉 분야별 선정내역

(단위 : 건, 백만원)

분과위	경제 산업	문화 체육	환경 공원	여성 보육	보건 복지	건설 교통	도시 주택	계
사업수	7	23	35	19	18	26	4	132
사업비	1,360	9,513	13,249	7,376	5,129	12,120	1,195	49,942

〈표 4〉 지역별 선정내역

(단위 : 건, 백만원)

자치구	사업수	사업비	자치구	사업수	사업비
종로구	5	2,058	마포구	6	3,535
중구	4	1,256	양천구	-	-
용산구	2	2,372	강서구	2	2,969
성동구	4	290	구로구	2	2,600
광진구	2	1,600	금천구	8	2,576
동대문구	7	2,195	영등포구	4	930
중랑구	5	1,980	동작구	2	428
성북구	8	3,200	관악구	13	1,780
강북구	12	3,115	서초구	-	-
도봉구	8	2,637	강남구	-	-
노원구	8	2,760	송파구	4	910
은평구	6	4,072	강동구	4	1,124
서대문구	3	2,400	서울시*	13	3,155

주민참여예산사업의 내용별로 상위 10개 사업을 보면, 장애인 편의

시설 확충, 학교폭력 근절을 위한 지역공동체 사업, 저소득 노인 가정 가스안전차단기, 마을공동체 식당, 마을형 소통문화 공간, 장애인 목욕탕 설치, 교통사고 없는 안전 놀이터, 한부모가정지원 센터 설치 등 장애인·노인 등 사회적 약자와 지역공동체 구축에 관한 내용이 주를 이루고 있다.

〈표 5〉 2013주민참여예산사업 선정결과

(단위 : 건, 백만원)

순위	연번	소관분과	사업명	사업위치	사업비	득표수
1	84	문화체육	창동문화체육센터 장애인 편의시설 확충	도봉구	95	108
2	120	여성보육	왕따, 학교폭력 근절을 위한 지역공동체 사업	금천구	185	106
3	151	보건복지	홀로사는 저소득 노인가정 가스안전차단기 설치	동대문구	110	101
3	3	경제산업	경로당에서 생산한 꼬부랑 콩나물 마을공동체 식당	은평구	230	101
3	45	환경공원	북한산 입구 화장실 설치	서대문구	300	101
6	90	문화체육	마을형 소통문화공간 설치	성동구	70	99
7	166	보건복지	폐지수집 어르신께 안전용구 지급	관악구	10	98
7	18	환경공원	북악로 산책로 조명등 교체	성북구	80	98
9	140	보건복지	장애인 목욕탕 설치 운영	구로구	2,000	97
10	26	환경공원	교통사고 없는 안전 놀이터 만들기	금천구	200	95
10	116	여성보육	한부모가정지원센터	서울시	500	95
10	131	여성보육	청소년 전용클럽(힐링캠프)	은평구	1,100	95

위와 같은 상위 10개 사업과 유사하게 전체 주민참여예산사업으로 선정된 사업 중 어린이 및 청소년(23개)·노인(6개)·장애인(10개), 한부모(3개) 지원 관련 사업이 가장 많았는데(총 42건, 30%), 이는 주민

들이 사회적 약자에 대한 지원을 위한 정책을 필요로 하고 있음을 알 수 있게 한다. 그 다음으로 문화 분야에 대한 다양한 지원을 요구하였으며(총 23건, 17.4%), 특기할 만한 것은 건설교통 분야의 대부분은 방범용 CCTV 설치 관련 사업을 차지(총 26건 중 11건, 42%)했다는 점이다. 이러한 결과는 주민참여예산이 사회적 약자들의 목소리를 반영하는데 크게 기여하고 있음을 나타내 주는 것으로 유의미하다고 할 것이다.

서울특별시와 위와 같이 선정된 주민참여예산사업을 시의회에 제출하였으나, 2012.11.28. 시의회 10개 상임위원회의 예산 심의를 거치면서 46건은 백지화되었고, 총199억 3500만원의 예산이 감액되었다.¹³⁾ 원안 그대로 통과된 것은 77건, 총270억원 규모로 나머지는 대부분 삭감되었다. 주민참여예산제도가 무색할 정도로 사업비의 대부분이 삭감되면서 주민참여예산위원회와 시민단체 등은 시의회 결정에 즉각 반발하고, 주민참여예산위원들은 기자회견을 열어 주민참여예산 부분을 시의회가 수용할 것을 촉구하였다. 그러나 시의회는 예산심의가 의회의 고유권한이며 사업들이 지역 간 형평을 저해하고 구체성이 결여되어 있다는 이유로 부정적 의사를 밝히는 등 논란이 야기되었다. 다음에서는 이러한 문제를 포함하여 주민참여예산제도에 나타난 문제점을 파악하고 개선과제를 논의해 보고자 한다.

13) 특히 여성가족, 문화분야의 사업예산이 대부분 삭감되었는데, 여성가족분야에서는 ‘한부모 가정 이해교육강사 양성교육’(5800만원), ‘청소년 전용클럽 힐링캠프 운영’(11억원), ‘청소년누리터 조성’(5억원), ‘토요 마을학교 운영’(5억원) 등이, 문화분야에서는 ‘4·19 문화제 지원’(2억9천만원), ‘지붕없는 동네미술관 마을 조성’(3천500만원) 등의 예산이 전액 삭감되었다.

4. 주민참여예산제도의 문제점과 개선과제

1) 지방의회의 대표성과 충돌 문제

서울시 주민참여예산제도의 시행사례에서 보았듯이, 주민참여예산위원회의 제안사업 선정과 그에 따라 편성된 예산제출에도 불구하고, 시의회가 해당 예산을 대폭 삭감함으로써 종래 주민참여예산제도의 논의에서 문제점으로 지적되어 오던 주민참여조직과 지방의회의 갈등이 현실화되었다. 이는 향후 제도의 정착과 발전과 직접 연계된 것으로 서울시 주민참여예산제도가 반드시 풀어야할 과제이다.

지방의회는 지역의 대표성과 의결기능을 가진 지방자치단체의 의사결정기관으로 집행부를 감독하고 예산과 결산을 감독하는 지방재정통제기관이자 자치입법의 중추기관으로 설명된다(전훈, 2011). 이러한 지방의회는 헌법적 근거를 가지며, 조례제정권이 핵심적 권한이라고 볼 수 있다. 이외에도 지방의회는 지방자치단체의 예산심의·의결과정에서 재정통제 등을 통해 지방자치단체의 집행에 대하여 견제기능을 수행하는데, 주민참여예산제도와 관련해서는 주민들의 직접적인 의사로 편성된 예산에 대하여도 대의제 기관인 지방의회의 예산심의·의결권이 미치는지의 문제가 발생하게 된다.

주민참여예산제도는 기존의 지방의회의 예산결정에 관한 권한을 주민에게 전적으로 이양한다는 의미보다는 보완적인 개념으로 보아야 한다는 입장에서는 예산에 관한 모든 부분을 주민들이 결정하는 것이라기보다는 ‘예산편성 과정’에서 주민들의 의견을 제시하고 토론할 수 있는 구조를 만들어 그 의견들을 지방정부에서 검토하고 반영하는 형태에 그치는 것이므로(박정범, 2008), 지방의회의 예산심의·의결권이 당연히 미치는 것으로 보게 된다. 반면, 그 반대로 예산편성 뿐만 아니

라 예산의 전 과정에 대한 권한의 일부를 주민참여예산제도에 의해 주민에게 이양한 것으로 보는 입장에서는 주민참여예산사업의 규모의 범위 내에서는 지방의회의 예산심의·의결권이 미치지 않게 된다.

그러나 현행 「지방재정법」의 규정은 주민참여를 “예산 편성 과정”으로 명시적으로 한정하고 있기 때문에 전자와 같이 이해하는 것이 현행법의 태도에 부합한다고 볼 수 있다. 따라서 주민참여에 따라 편성된 예산안도 지방의회의 예산심의에 의해 수정될 수 있는 것으로 보아야 하고, 앞서 ‘서울시 주민참여예산위원회’에서 시의회가 예산을 삭감한 조치는 적법한 것으로 보아야 한다. 다만, 시민의 직접참여를 통해 편성된 주민참여예산을 삭감한 조치에 대해서는 선거(選舉) 등을 통해 정치적으로 책임을 부담하게 될 뿐이다.

그러나 주민참여예산제도가 실효성을 가지고 운영될 수 있으려면, 참여를 통한 효과성이 가시적이어야 하고, 그러기 위해서는 주민참여는 예산의 편성과정 뿐만 아니라 심의, 집행의 전 단계에 걸쳐 이루어져야 한다. 심의에 있어 주민참여를 보장한다고 하더라도 그 주체는 지방의회가 될 수밖에 없지만,¹⁴⁾ ① 주민참여를 통해 편성된 예산안에 대한 수정이 일부 금지되도록 제한을 두거나 ② 주민참여예산 규모에 대한 범위를 지방의회로부터 사전승인을 받아 그 범위 내의 주민참여 예산은 그 내용에 상관없이 모두 예산으로 의결하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 이에 따르면, 예산안 심의과정에 있어 지방자치단체의 대표성은 지방의회와 주민의 직접참여 부분으로 이원화된다는 점에 대한 비판이 가능할 것이다. 그러나 주민의 참여예산 규모를 지방의회가 사전승인하는 것은 예산심의권을 배분한 것이 아니라 지

¹⁴⁾ 임성일(2008)은 지방의회와 참여주민과 갈등현상에도 불구하고 주민참여예산이 지방의회의 예산심의 영역에 진입해서 실질적으로 의회와 협의하고, 의회에 직접적인 영향력을 행사하는 것은 주민참여 예산제도의 취지와 경로를 벗어나는 것으로 간주한다.

방의회의 예산심의의 범위에 있어 - 주민의 직접 참여를 명분으로 정당화되는 부분에 대한 예외를 둔 것으로 이해할 필요가 있다.

2) 거대도시(mega city)시행의 적정성 제고

서울시 인구는 5년마다 실시하는 총 조사인구에 따르면 2010년 기준으로 약 979만 4천명, 장래인구추계에 따르면 2012년 현재 기준으로 약 997만 6천명에 달한다. 이들을 대상으로 직접참여를 유도하여 주민참여예산위원으로 위촉되는 사람은 총 250명에 제한된다. 결국, 산술계산만으로 주민참여예산위원 1인당 약 39,904명을 대표하는 셈인데, 이러한 대표성에는 의문이 있을 수밖에 없다. 이러한 직접참여에 있어 대표성의 문제는 주민참여예산제도가 대상으로 하는 행정단위가 커질수록 줄어드는 반비례구조를 가질 수밖에 없는데, 서울시는 초거대인구도시라는 점에서 이 문제에 있어 매우 취약하게 된다. 이러한 점에서 서울시와 같은 거대도시(mega city)에서 제도의 시행을 실험적인 사례로 손꼽힌다.

그러나 위와 같은 산술적인 대표성의 문제를 차치하고, 대도시의 주민참여예산제도는 그 행정단위 하에 그 행정구역을 구분하여 생성된 하위 행정단위를 두고 있음으로 인하여 실질적인 대표성이 분리되는 점이 더 큰 문제라고 생각된다. 즉 서울시의 경우, 강남구, 동작구, 은평구 등 25개의 구(區)가 있는데 각 지역에 소속된 사람이 주민참여예산위원회 위원으로 위촉되는 경우, 자신이 소속된 지역을 이익을 대변하는 방향으로 의사를 형성할 가능성이 있어 시(市) 전체의 차원이 아니라 자신의 이해를 반영할 여지가 높은 것이다. 결국, 주민참여예산위원회 위원 본인이 속한 지역에 유리한 사업을 선호하거나 특정지역에 대한 이해를 위한 사업에 선호가 집중되는 경우에는 시(市)단위에서 추

구하고자 하는 주민참여예산의 취지는 크게 반감되고 마는 것이다.

앞서 2013년 주민참여예산사업 선정결과를 보면, 서울시에서 제안된 사업이 13건(9.8%)에 불과한 반면, 관악구와 강북구 2개 구에서 제안된 사업만으로도 25건(18.9%)이 넘는 등 각 구에서 제안된 사업이 90.2%로 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 이를 통해 주민참여예산이 서울시 전체에 필요한 사업보다는 각 구의 지역을 위한 사업이 주를 이루는 것으로 시 전체의 대표성보다 구별 지역 대표성이 더 심화되어 있는 것으로 파악 할 수 있다.

결국, 대도시 단위의 주민참여예산제도에서는 시 전체의 대표성이 현저히 떨어지게 되는 것을 확인할 수 있으며, 주민참여예산제도의 실시 규모에 대한 통계적 연구결과는 찾아보기 어려우나 주민참여예산제도가 시작된 포르투 알레그레시의 인구가 약 130만 명으로 중·소 도시에 해당된다는 점 등을 고려하면, 주민참여예산은 단일행정구역으로 편성된 중·소도시에서의 실시가 적정 규모라는 가설이 성립될 수 있다.¹⁵⁾ 특히, 광역적 차원에 적용하기보다 지역적 수준에서 사용하는 것이 예산의 효율성 결정에 적합하다는 연구 결과도 있다(최진혁, 2012, 76~79). 따라서 서울특별시와 같은 거대 도시에서의 주민참여예산제도의 실시는 구(區)단위를 기본으로 밑에서 위로의 일원화된 제도로 구현되도록 제고할 필요가 있다.

이를 위해서는 인도의 ‘케랄라 시민플랜’을 참고해 볼 필요가 있다. 일찍이 좌파진보정당들이 주정부를 구성한 인도 케랄라주에서는 주예산의 40%를 주민이 결정하는데, 이 과정이 각 단계별로 이뤄진다. 1단계로 주민의회에서 포럼을 거쳐, 2단계에서는 주민대표, 전문가, 정치

¹⁵⁾ 임성일(2008)은 인구와 재정규모를 기준으로 중·대도시(대체적 기준으로 인구 50만 이상, 예산규모 1조원 이상)의 경우 주민참여예산위원회 방식을 채택하기 보다 적극적이고 다양한 방식의 주민협의 및 의견수렴 방식을 채택하는 것이 합리적이라고 본다.

인, 공무원 등으로 구성된 세미나팀이 보다 전문적인 논의와 함께 이를 구체화하고 문서화하며, 3단계에서는 영역별 TF를 구성하여 영역별로 예산 작업을 하게 된다. 이 단계를 거친 예산은 마지막 단계인 주의회에서 큰 수정없이 통과되는 구조이다. 이는 지역별 주민참여에 서부터 예산의 구체화, 영역별 예산작업을 통해 시민플랜을 체계화한 것으로 서울시 주민참여예산제와 같이 구 단위의 주민참여예산제와 대표성이 괴리된 채 체계화되지 못한 것과 대비된다.

3) 관 주도의 운영과 참여

우리나라 주민참여예산의 제도화 과정에 있어 그 뿌리는 1998년부터 시작된 시민단체의 예산감시운동에서 찾을 수 있다(곽채기, 2011). 이들은 예산심의회나 집행과정을 대상으로 했던 예산감시운동의 한계에 대한 극복으로 주민참여예산제도에 관심을 갖게 되었고, 전국에서 예산감시운동을 펼쳤던 40여개 시민단체로 구성된 “예산감시네트워크”에서 관련 사례연구를 진행하여 2002년부터 제도화를 위한 조례제정 운동에 관심을 기울이면서 주민참여예산제도의 제도적 기반을 만들었다고 할 수 있다. 그러나 이처럼 시민운동에 기반하고 있는 주민참여예산제도의 시원에도 불구하고, 서울시 주민참여예산제도 운영은 관(官) 주도로 이루어졌다는 점이 주목된다.

서울시 주민참여예산제도는 주민참여예산운영 계획 공고, 주민참여예산위원 공개 모집, 예산학교 운영, 주민참여예산위원회 구성, 주민의견 수렴, 제안사업 심사, 예산안 편성에 이르기 까지 모두 서울시가 주도하여 이루어지는 모습을 보여 왔다. 특히 주민참여예산제도를 실제화 하는 제안사업 심사단계에서 “분과위 심사탈락 기준”을 정하고, 그에 맞추어 검토의견을 제시하여 제안심사의 폭을 제한 한 것은 전형

적인 관료행정에 속한다. 서울시가 검토의견을 제시함에 있어 소요예산에 대한 불명확한 산정, 현행 법령에 위반한 것으로 판단한 사업에 대한 법적 가치 판단의 불명확성 등 검토의견에 대한 논란이 있었다.

주민참여예산제도의 기본 모델에 관한 연구에 따르면,¹⁶⁾ 현재의 서울시 주민참여예산위원회의 모습은 주민참여조직이 제도화되어 있고, 예산편성의 일부과정에 주민의 참여가 있지만, 그 수준이 완전한 협의(consultation)·협력(partnership)의 정도에 이르지 못하고 있는 점에 비추어 “주민제안형”의 모델에 가깝다고 평가될 수 있을 것이다. 그러나 주민참여예산제도를 통해 앞서 살펴본 효과들, 즉 지방재정의 민주성도모, 시민사회의 형성과 시민의식 확산 등을 위해서는 “주민협의형”, “주민주도형” 참여예산제도로 이행하기 위한 노력을 하여야 할 것이다. 이는 주민참여예산제의 실질화를 위해 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

이를 위해서는 미국 뉴잉글랜드 지역에서 유래되어 미국 참여민주주의의 토대가 된 ‘타운홀 미팅(town hall meeting)’제도의 도입을 고려해 볼 수 있다. 지역주민들이 지역사업에 대한 제안자나 서울시의 정

16) 광채기(2011)는 선행연구를 통해 제시된 주민참여예산제도의 모델을 비교하면서 『지방재정법』상 주민참여예산제도 의무화 이후의 적용에 있어 문제가 있음을 지적하고, 새로운 주민참여예산제도 모델을 설계하였다. 첫째, “의견수렴형” 참여예산제도는 법정규정에 따라 주민참여가 의무화된 가운데 그 과정을 관료가 주도하는 방식이다. 둘째, “주민협의형” 참여예산제도로 참여과정을 관료와 주민참여조직이 함께 주도하는 가운데 협의(consultation) 또는 협력(partnership)형태의 주민참여 수준에 기초한 것으로 이 경우 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 주민의견수렴이 수행되지만, 그 처리절차는 관료조직을 중심으로 진행되게 된다. 셋째, “민관협치형” 참여예산제도로 이는 협동(cooperation) 또는 권한위임 형태의 주민참여 수준에 기초하여 민·관 공동의사결정 방식에 따라 예산편성권이 행사된다. 여기서는 참여조직의 자체 토론과정을 통해 예산편성에 대한 의견이 도출되고, 그 반영에 관한 사항까지 공동의 의사결정으로 처리된다. 넷째, “주민주도형” 참여예산제도로 주민이 주도가 되어 예산을 직접 편성하는 단계로 예산편성권이 주민에게 있어 주민에 의한 예산통제가 이루어지고, 그 통제의 수준을 바탕으로 주민중심적 의사결정방식을 통해 지방자치단체의 예산편성권이 행사된다.

책결정권자를 만나 정책에 대한 설명을 듣고, 정보와 의견을 교환하는 장을 마련하는 것이다. 이를 통해 적어도 서울시가 주민참여예산위원회 안건에 대해 사전에 “부적합” 판정을 내리고, 주민참여예산 위원들에게 잘못된 정보와 혼란을 초래하는 일을 방지할 수 있을 것이다. 아울러 이를 주민 스스로가 제도화함으로써 “주민주도형” 참여예산제로 이행이 이뤄질 수 있을 것이다.

4) 참여예산사업 제안의 제한성

2012년도 주민참여예산제도에 대한 서울시민의 인지도는 매우 낮았다. 주민참여예산에 대한 의미 파악 이전에 주민참여예산제도의 실시조차 알지 못하는 시민이 다수를 차지하는 것이다. 이는 사업홍보의 문제로 지적될 수 있는데, 주민참여예산제도는 주민의 자발적인 ‘참여’에 기초한다는 점에서 다른 사업과 달리 홍보의 문제는 대단히 중요한 사안이 된다. 주민이 얼마나 제도를 잘 인식하고 있는지에 따라 제도의 효과가 크게 좌우되기 때문이다.

서울시 주민참여예산사업은 주민들로부터 제안사업을 수렴하는 것을 기초로 하는데, 여기서 문제되는 것이 바로 주민의 제도에 대한 이해도와 사업 제안에 대한 개방성이다. 특히 제안사업에 대한 개방성은 대단히 중요한 문제인데, 이를 구비하지 못했을 때 직면하는 가장 심각한 위험성은 주민참여예산제도 자체가 주민의 대표성을 잃고 이익집단에 휘둘릴 수 있다는 점이다. 즉 주민이 민주적 과정에 따른 의사표현에 대한 제한이 발생하는 경우, 집단적 의사표현의 기제를 가지고 있는 이익집단에게 포획당하여 비민주적이고 배타적인 의사결정구조로 전락할 수 있게 되는 것이다.

서울시는 2012. 6.25~7.20.의 한 달여 기간 동안 제안사업을 신청할

수 있도록 하고, 인터넷·방문·우편 접수를 통해 의견수렴 과정을 거쳤으나, 사전 홍보가 충분히 이루어지지 않은 상황에서 일반 주민들에게 그 기간은 너무 촉박한 기간이었을 반면, 이익단체는 제안사업에 대한 사전 준비와 체계적인 업무를 통해 사업 제안을 주도했을 가능성이 높다. 각 구의 예산담당부서 역시 보다 많은 예산을 배정받아 가용 예산을 마련하기 위하여 제안사업을 주도하는 한 축이 되었을 것이다. 물론, 이러한 정황은 제안사업의 제안자에 대한 명확한 정보가 게시되지 않는 상황에서 추정되는 사항일 뿐이나, 시·구비 매칭사업에 대한 제안, 특정 이해집단을 수혜대상으로 하여 매우 구체화된 사업 등은 주민의 제안이라고 하기 보다는 구에서 기존 사업에 대한 부족예산을 편성하거나 이익집단이 주도했을 가능성을 배제할 수 없게 한다.

따라서 이러한 주민참여예산사업 제안의 개방성을 확대하기 위해서는 명시적으로 각 자치구별, 이익집단별 특정 비율의 사업 참여제한을 두고 배정을 하거나, 기존과 같이 전체에 개방하되 사업 제안 시 제안자에 대한 온·오프라인에서 본인 인증절차를 거치도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다 근본적인 방안은 사전홍보의 강화를 통한 주민참여예산제도의 인식을 넓히는 데에 있다. 주민참여도가 높은 경우에는 이익집단이나 자치구의 주도 현상이 줄어들 수 밖에 없으며, 다양한 제안 사업으로 인하여 주민참여예산 자체가 특정 집단에게 포획될 가능성이 확률적으로 줄어들기 때문이다.

한편, 참여예산사업에 대한 제한성은 2012년 주민참여예산의 심의 과정에서도 문제로 나타나게 되었는데, 그것은 제안사업 신청서를 통해서도 사업의 취지만을 알 수 있을 뿐, 구체적인 소요예산의 산정 방법, 사업의 효과에 대한 정보가 충분하지 않아 제안사업의 타당성을 검증하기가 사실상 불가능하게 되어 있다는 점이다. 이는 사업제안의 양식이 사업개요, 사업내용, 사업효과로 단순화되어 있기 때문인 것으

로 보인다. 이러한 제안사업에 대한 모호성은 주민참여예산위원회 위원들에게 불충분하거나 왜곡된 정보를 전달하여 선택권이 침해되는 문제를 야기할 뿐만 아니라, 제안사업이 예산으로 편성되어 지방의회에 제출되는 경우에도 지방의회의 예산안 심사를 어렵게 하여 지방재정에 대한 통제를 약화시키게 된다.

결국, 정보의 한계를 극복하기 위해서는 주민참여예산제도에 대한 사전홍보와 별도로 지방자치단체가 지속적으로 재정정보를 공개하여 재정투명성을 높이도록 해야 한다. 그 밖에 현재 포탈의 커뮤니티 형태로 구축되어있는 주민참여조직의 온라인 활동을 별도의 홈페이지를 통해 체계적으로 이루어질 수 있도록 지원하고, SNS의 적극적 활용을 통하여 접근성을 높여야 할 것이다.

5) 주민참여의 기반 미비

앞서 주민참여예산의 성격에서 살펴보았듯이, 주민참여예산제도는 주민의 ‘직접적인 참여’를 원칙으로 한다. 결국 제도의 정착에는 제도의 도입 여부가 중요한 것이 아니라 제도의 주체인 주민들의 기반이 매우 중요하다는 것을 의미한다. 이러한 점에서 주민참여예산제도는 단순히 지방재정의 투명성을 위한 예산운영시스템의 한 부분이 아니라 주민들의 참여와 그들에게 결정권을 부여함으로써 참여민주주의를 강화하고자 하는 ‘정책프로그램(policy programme)’으로서의 의미를 지닌다. 이러한 정책프로그램의 성공에 전제가 되는 것은 주민들의 광범위하고 자발적인 참여다.

그런데 서울시 주민참여예산위원회는 지역회의, 비영리민간단체, 시의회 등의 추천을 받은 자가 100명으로 전체의 40%를 차지하였고, 이들이 주민참여예산위원회 분과위 등의 토론을 주도해가는 모습을 보

였다. 이는 주민참여예산제도가 정책프로그램의 대상으로 상정하고 있는 일반 주민들이 아닌 이미 ‘성숙된(well - informed)’ 시민들이 그 대상이 된 것으로 보아야 한다.

결국 일반 주민들이 ‘숙의 민주주의’를 학습하고, 정책과정에 대한 행위자로서의 시민으로 발전되기 위해서는 추천위원의 수를 줄이고, 공모위원의 수를 늘이면서 그 폭을 넓히도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 조례에서 정하고 있는 추천위원의 범위를 줄이고, 공모위원을 현재 전체의 3/5까지 선정하도록 되어 있는 것을 4/5까지 늘이도록 개정하되, 점진적으로 전체 위원이 공모를 통해 선정되도록 개정해나갈 필요가 있다.

이와 관련하여, 국민참여재판제도를 참고해 볼 수 있을 것이다. 국민참여재판에서는 만 20세 국민이면 누구나 배심원이 될 수 있고, 배심원을 무작위로 선발해 재판에 참여하게 하고 평결을 내리게 한다. 평결에 법적 구속력은 없지만, 형사재판에서 피고인이 참여재판을 희망하면 일반국민 5~9인의 사법참여인단이 재판에 참여하고 심리하게 된다. 주민참여예산제도에 참여하는 주민 역시 특별한 제한을 둘 이유가 없고, 오히려 그러한 제한요건이 왜곡된 예산결정을 야기할 수 있다는 점에서 무작위 선발방식이 고려될 수 있다.

한편, 주민참여예산위원회의 주요 연령대인 40~50대에서는 당대의 교육과정에서 토론의 경험을 공유할 기회가 적었기 때문에 토론 문화를 간접적으로 체험할 수 있도록 다양한 주제에 대하여 토론을 학습하는 프로그램을 구성하여 제공할 필요가 있다. 아울러 주민참여 사업 제안을 위해 주민들이 모여 지역사회의 정책에 대한 의견제안 및 토론을 실시할 수 있도록 일정 단위별로 인적네트워크를 형성하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 진정한 ‘풀뿌리 민주주의’로 개인의 욕구가 사회화되는 과정에 있어 유용한 기제가 될 것이다.

5. 결론

지금까지 주민참여예산제도의 의의와 효과에 대한 검토를 통해 주민참여예산제도 시행의 의미를 파악한 후, 2012년에 서울시에서 처음 시행된 주민참여예산제도에 관하여 법적근거와 함께 주민참여조직인 ‘서울시 주민참여예산위원회’의 구성 및 운영, 그 활동의 경과를 살펴보고, 그에 대한 문제점과 개선방안에 대한 평가를 구해보았다.

이를 통해 서울시 주민참여예산제도는 우선, 주민참여의 범위를 제고함으로써 지방의회와의 관계를 재정립해야 될 필요성이 있음을 지적하였다. 이는 주민참여예산제도의 정착과 발전을 위한 중요한 전제가 되는 주민참여의 효과를 가시화하는 측면에서 대단히 중요한 문제이다. 본고에서는 주민참여 예산안에 대한 수정을 일부 제한하거나 주민참여예산 범위에 대한 지방의회의 사전승인을 전제로 전체 예산에 대한 수정을 제한하는 방안을 제시하였는데, 이와 관련하여 지방의회의 권한, 예산심의의 세부 절차 등을 고려한 ‘실무적’ 논의를 거쳐 구체화가 시급한 것으로 생각된다. 다음으로 주민참여예산제도에 있어 주민의 대표성과 관련된 본질적인 문제로 서울시와 같은 거대도시에서의 주민참여예산제도 시행의 적절성이 제고되어야 하고, 기존의 주민참여예산제도에 있어서의 논의의 적용이 한계를 보이는 경우에는 서울과 같은 거대도시에 맞추어 새롭게 특화된 주민참여예산제도의 개발이 필요할 것이다. 그 외에 관(官) 주도의 운영, 참여예산사업 제안의 제한성, 주민참여의 기반 미비 등의 문제는 서울시 사례를 통한 문제점 파악으로는 세부적으로 다루어질 사안이나, 전체적으로 보면 ‘시민 역량의 함양’이라는 하나의 과제로 집약된다. 이는 현행 서울시 주민참여예산제도에서 관료가 주도하여 운영할 수밖에 없는 현실에

기인하는 것인데, 향후 운영에 있어서는 주민이 ‘시민성(civility)’을 갖출 수 있도록 하는 제도를 구축해주면서 점차 영향력을 줄여나가도록 개선되어야 할 것이다.

(2014년 8월 29일 접수, 10월 26일 심사완료, 11월 6일 게재확정)

참고문헌

- 국회예산정책처. 2012. 『지방재정 현안과 대책』.지방재정분석TF. 예산정책보고서 제16호. 국회예산정책처.
- 곽채기. 2005. “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안.” 『한국지방재정논집』.제10권제1호.
- _____. 2011. “주민참여예산제도를 통한 지방재정의 건전성 제고”. 『지방자치』. 금창호. 2012). “지방의회의 전문성 제고 방안”. KRILA Focus 제50호. 한국지방행정연구원.
- 김배원. 2006. “지방재정운영과 주민참가제도”-지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로-, 『공법학연구』 제7권제4호.
- 김상준, 2014, 『진화하는 민주주의』, 문학동네.
- 박승관. 2000. “숙의 민주주의와 시민성의 의미”. 『한국언론학회보』 제45-1호. 한국언론학회.
- 박정범. 2008. “지방거버넌스(Local Governance)로서의 주민참여예산제 비교분석 : 브라질의 포르투 알레그리시와 한국의 울산광역시를 중심으로”. 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 송광운. 2009. “주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구”-광주광역시 북구를 중심으로-, 조선대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.
- 송정복. 2012. “지방자치 재정난, 재정분권이 답이다”. 『국회보』10월호. 제551호. 국회사무처.
- 안성민. 2005. “주민참여 예산제도: 포르투 알레그레시의 사례”. 『지방재정』통권 제134호. 한국지방재정공제회.
- 이호. 2012. “참여예산의 이해와 주민참여예산위원회의 역할”. 『서울시 주민참여예산실무』. 서울특별시 주민참여예산학교.
- 임성일. 2008. “주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안”. 『지방재정과 지방세』통권 제44호.
- 전훈. 2011. “지방의회 제도개선을 위한 법제정비 방안”. 『공법학연구』제12권

제4호.

주성수. 2004. 『공공정책 가버너스』. 한양대학교 출판부.

Edward Shils ;edited by Steven Grosby. (1997). *The virtue of civility; Selected essay on liberalism, tradition, and civil society*. Indianapolis, Liberty Fund.

Habermas. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge. MA: The MIT Press.

The Analysis for the residential participation budgeting system
as Local Finance Act

-The case study for the residential participation budgeting system
in Seoul-

Myung-Gu Jin

The purpose of this study is to analyze the problem and to find the way of improvement for the residential participation budgeting system in Seoul, 2012.

At first, modification to the range of residential participation is urgent assignment to solve conflicts between a local assembly and the Commission of the residential participation budgeting in Seoul as an organization for the residential participation. This is a critical point to success the residential participation budgeting system, because sustainable development of this system is based on its visible change in local-public policy.

Second, It concerned the implementation of the residential participation budgeting system in Seoul, mega city as a population 10Million people. Overpopulation leads to decrease representative of the organization for the residential participation. If there are inadequateness problems to adapt essential element for the residential participation budgeting system, the system in Seoul have to be revised to focus on its size.

Third, bureaucratic operation in the system, the closing of budgeting proposal for resident, absent of infra-structures problems have to be solved by ‘Civility’ of citizen. The administrative local government in seoul concentrate on building the infra-structures to educate debate training for

residents and reducing gradually its role in the residential participation budgeting system.

These improvement will enhance the civility in Seoul-citizen, therefore they play a role as an agenda-setting party in local-Governance and supervisor to execution of budget. Eventually, It realize 'Deliberation democracy' in our society.

Key word: The residential participation budgeting system, The commission of the residential participation budgeting in Seoul, local finance