

Contents

- 01 권두언
“주민참여예산제”의 전면 실시에 거는 기대
- 03 이달의 이슈
① 주민참여예산제, 건전한 지방재정 디딤돌
② 주민참여예산제의 의의와 향후 과제
③ 한국 주민참여예산제의 현황과 개선방안
- 10 자치단체 탐방 - 경기 화성시
행복을 나누는 복지 화성
- 13 자치단체 우수사례 - 울산광역시 동구
‘주민참여예산이란 이것이다!’
- 15 도시통계
주민참여예산제도의 개요와 실시 의의
- 17 지방자치단체 동향(10월)
- 18 연구원동정-11월 연구원 소식
- 20 알림마당 - 한국지방행정연구원,
공공기관 “겨울철 내복입기 운동”

KRILA_2011

2011년 11월호

제 호 한국지방행정연구원
Newsletter 통권 제28호
발행인 한표환
편집인 뉴스레터 위원회
발행처 한국지방행정연구원
연락처 TEL. 02-3488-7300
FAX. 02-3488-7309
디자인 인터미디어 성림디앤피

※ 본 뉴스레터는 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 아래 메일주소로 신청하여 주십시오. (무료)

e-mail : newsletter@krila.re.kr

※ 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서 Newsletter원문을 보실 수 있습니다.



“주민참여예산제”의 전면 실시에 거는 기대



손희준
(한국지방재정학회 회장, Chungnam National University 교수)

올해 9월부터 주민참여예산제도가 우리나라에 전면 도입되었다. 물론 주민참여예산제도는 이미 지난 참여정부 시절인 2003년 광주시 북구청이 처음으로 시범 실시하여, 많은 시행착오를 겪었으며 울산시 동구청과 함께 성과를 나타내기도 하여 좋은 반응을 불러오기도 하였다. 그러나 2011년 초 기준 총 119개 단체만이 주민참여예산제도 관련조례를 제정하여 244개 전체의 51%에 그쳤으며, 일부 단체의 경우 조례 제정뿐만 아니라 주민참여예산위원회 위원선임 문제로 혼란을 앓고 있다(로컬세계, 2011. 10. 28일자). 서울시의 경우는 25개 자치구 중 서초구 등 18개(72%) 자치구가 조례제정을 하지 않거나, 주민참여예산위원회 위원을 선임하지 않아 내년도 예산편성에 참여가 불가능하다는 것이다. 이와 관련해서는 행정안전부의 조례안이 3가지 유형으로 주민참여위원회의 설치를 임의규정이나 의무규정으로 할 경우를 선택적으로 하여 발생한 결과라는 주장도 있다.

본래 주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 시작되어 남미와 유럽 등으로 전

과되었다. 지방자치의 본질인 주민참여가 예산편성에까지 접목된 것으로, 단체장의 전횡을 방지하고, 주민들의 예산과정에서의 참여를 통해 지금까지 국외자(outsider)인 주민들이 진정한 지방자치의 주체로 전환되고 공공자원 배분의 이해당사자(stakeholder)로 변모하는 매우 의미 있는 제도로 알려져 왔다.

따라서 주민참여예산제도는 지방정부가 독점하였던 지방예산과정과 예산정보를 주민들과 공유하게 하여 재정운영의 투명성을 확보하며, 결국 공공서비스의 최종 소비자인 주민들의 만족을 증대하여 공공사업의 효과성 및 재정운영의 책임성을 확보할 수 있으며, 결국에는 바람직한 지방의 거버넌스(local governance) 체계 구축에도 도움이 된다는 등 장점이 있다(World Bank, 2006). 그러나 동시에 모든 제도가 그러하듯 실제 제도 실시와 관련해서는 참여하는 주민들의 대표성, 주민들의 예산참여 범위와 형태, 전문성 부족, 예산참여에 대한 공정성 시비, 제도 실시에 따른 거래비용(transaction cost)과 참여 유인비용(incentive cost) 등이 문제로 지적되고 있다(임성일, 2011).

문제는 우리나라에 적합한 제도로서 도입하고 발전해야 한다는 것인데, 몇 가지 문제점으로 지적되는 것을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주민참여 범위와 방법과 관련된 측면이다. 즉 지방예산 전체에 대해 주민참여를 하게 할 수 없다 보니, 어느 예산에 대해 주민들이 참여하게 할 것인가의 문제이며, 또한 어떻게 참여하게 할 것인가의 문제이다. 또한 예산편성과정에만 참여시킬 것인가 아니면 집행과 결산에까지 확대할 것인가 등이다. 실제 적용 사례를 보면, 일반회계의 자체사업 예산에만 한정하다가 특별회계와 경상예산에까지 확대하기도 하였다. 그러나 주민들은 명칭 상 모든 예산에 대해 참여가 가능할 줄 알았다가 일부 예산에만 한정해서 실망하는데, 이에 대한 사전 정리가 필요하다고 하겠다. 예를 들어, 자체사업의 주민숙원사업이나 지방의회 경비나 사회단체보조금과 통·반장 활동 보상금 등 일부 경상예산으로 제한할 필요가 있다. 왜냐하면 시간과 전문성 측면에서 과도한 투입요구는 오히려 예산편성의 소홀화를 초래할 수 있기 때문이다.

둘째, 주민참여위원회의 대표성 문제로 이는 자칫 지방의회의와 갈등을 초래할 수 있다. 현재도 주민참여위원회의 위

원선임을 둘러싸고 갈등이 야기되고 있는데, 제도도입 초기에 발생하는 문제라고 치부할 수 있지만, 위원회의 역할과 기능 및 위상과 관련하여 신중하게 판단하여야 한다. 일단은 도입 목적을 살려 주민들의 신청을 받아 시민참여위원을 선출하는 방식과 지방의회와 시민단체, 단체장이 공동으로 위원을 위촉하는 방식 등 다양한 선입방식을 적용할 필요도 있다. 아직까지는 지방의회와의 대표성 문제로 갈등을 최소화하면서 주민참여예산제도의 취지를 살릴 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

셋째, 주민참여예산제도 도입에 따른 비용 측면으로, 주민참여위원들의 전문성 제고를 위한 기존의 “예산학교”와 “예산연구회” 등을 통한 학습과 토론 등을 강화할 경우, 토론 및 워크숍을 위한 지원예산과 주민참여위원들의 수당이나 회의비 등 경비 등도 고려해야 한다. 왜냐하면 초기단계인 현재 주민참여예산의 범위가 1억 원 미만의 사업예산으로 한정할 경우, 이를 위한 비용이 이에 맞먹는다면 자칫 ‘배보다 배꼽이 더 큰’ 상황이 초래되고, 주민참여에 대한 역풍을 맞을 수 있기 때문이다. 따라서 현재는 비용과 효과를 단순히 금액으로 비교하기 보다는 주민들의 참여저변 확대 및 관심을 불러일으키는 효과 등을 감안해야 할 것이다.

넷째, 주민참여예산제도 도입효과에 관련한 불공정이나 비리문제로 참여예산시민들의 일부 자기이익 극대화 행태나, 도덕성 문제는 사실 이미 단체장이나 의회의원 등의 경우에도 비밀비재하지만, 제도도입 초기인 만큼 위원들의 윤리와 공익성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 고려해야 한다.

그러나 이러한 제반문제를 모두 해결할 수 있는 제도도입은 사실상 불가능하다. 따라서 제도도입의 취지를 살릴 수 있는 다양한 대안모색과 함께 중장기적인 관점에서의 평가도 요구된다. 이를 위해 최근 지방행정체제개편위원회에서 풀뿌리 자치를 위해 ‘읍면동 주민자치회’의 설치방안을 제시하고 있는데, 주민자치회의 기능에 주민참여예산위원회를 추가하는 방안도 고려할 필요가 있겠다.

이무쪼록 주민참여예산제도의 도입이 주민자치와 자율 및 책임이라는 지방자치의 본령을 유지할 수 있는 제도로 거듭나기를 기대해 본다.

이달의 이슈 _ ①

주민참여예산제, 건전한 지방재정 디딤돌



강병일
(행정안전부 지방재정세제국
재정정책과)

지방자치시대의 주민참여는 주민의사를 행정과정에 반영할 수 있는 반면 주민과의 거리를 단축시키는 매우 중요한 자치요소일 뿐만 아니라 행정이 추구해야 할 목표 달성을 위해 필요한 것이다.

주민참여는 행정의 민주성과 투명성을 증대시키고, 행정과 주민이 협력하여 자치역량을 강화하고 지역사회 발전에 이바지하기 위하여 중요시 되고 있으나 지역주민들의 관심은 아직 부족한 실정이다.

이렇게 중요한 주민참여는 직접민주주의 이념을 실현할 수 있는 핵심적인 제도이며 이중 주민참여예산제도가 가장 핵심이라 할 수 있다.

주민참여예산제도(Participatory Budgeting)는 주민이 예산의 편성과정에 직접 참여해서 예산편성에 영향력을 행사하는 제도이다. 이것은 전통적으로 지방자치단체(집행부)가 독점적으로 관여해서 결정하였던 예산안을 집행부가 주민과 함께 결정하고 관리해 나가는 새로운 협력적 재정관리체제라고 할 수 있다.



주민참여예산제도는 1989년에 브라질의 포트 알레그레(Porto Alegre)시에서 부패한 지방의회에 대한 견제를 위하여 창시된 이후 남미, 유럽 등에서 괄목할만한 발전을 이루어 왔다.

정부 재정활동의 과정과 성과에 대한 국(주)민의 불신, 정부실패(government failure)와 공공부문의 비효율성, 재정 투명성(fiscal transparency) 부족, 집행부의 예산편성기능 독점에 따른 부작용 등에 대한 시민사회의 불만과 개혁 의지로도 입되었다.

우리나라 주민참여예산제도는 시민사회의 영향으로 2003년 7월 당시 행정자치부(현 행정안전부)에서 지방예산 편성지침을 통해 주민참여예산제도를 권장하였고, 이를 계기로 일부 지방자치단체에서 관련 조례를 제정하면서 본격적인 제도 운영이 이루어지게 되었다.

그 후 2005. 8 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있는 근거를 「지방재정법」에 마련하고 같은 해 12월 주민참여 예산의 범위, 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 그 근거를 「지방재정법 시행령」에 마련하게 이르렀다.

또한, 주민참여예산제 운영 활성화를 위하여 2006. 8 주민참여예산제 표준조례(안)을 마련하여 통보하고, 2010.10 주민참여예산제 운영 조례모델(안)을 제시하였음에도 지방자치단체의 행정환경에 따라 시행여부가 결정되고 그 경우 당해지역 주민의 참여 권리가 다른 지역에 비해 차별받는 등의 부작용과 주민참여예산제 시행의 시대적 요구에 의하여 2011. 3 「지방재정법」을 개정하여 주민참여예산제 시행을 의무화 하기에 이르렀다.

주민참여예산제 운영 조례 제정은 광주광역시 북구와 울산광역시 동구 등을 필두로 차츰 전국적으로 확산되기 시작



하였고, 의무화 이후 전 지방자치단체가 조례를 제정하였거나 조례를 제정중이 있다.

특히, 극히 일부 지방자치단체에서는 자치단체(집행부)와 의회간, 의회내 정당간, 시민단체와의 이견 등으로 조례 제정이 다소 지연되고 있는 실정이다.

이러한 주민참여예산제도는 지역주민의 참여가 제도 성공여부를 결정짓는 중요한 관건이라 할 수 있다.

지역주민의 선거로 선출된 지방자치단체장은 사업성이나 타당성이 떨어지는 사업이라 하더라도 다음 선거를 위하여 무리하게 사업을 추진할 수 밖에 없는 현실을 감안할 때 예산편성과정에 주민참여예산제 시행은 불요불급한 예산편성을 방지하고 지역주민에게 꼭 필요한 사업위주로 예산을 편성하게 되어 예산낭비를 방지하는 효과는 물론 열악한 지방재정을 튼튼하게 하는 효과를 거둘 수 있다 하겠다.

또한, 주민참여예산제도가 “풀뿌리 민주주의”에 근거를 두고 있지만, 그것이 지향하는 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 예산편성권한을 보유하고 있는 자치단체장의 마인드를 전통적 시각으로부터 새로운 시각으로 전환시키는 것이 중요하다.

다시 말해서, 전국의 자치단체장들이 예산편성권한의 일정 부분을 진정으로 주민과 공유하려는 전향적이고 적극적인 마인드의 변화를 가져야 한다.

주민참여예산제도의 핵심원리이자 가장 중요한 성공요인 중 하나가 자치단체장이 의사결정과 관련된 권한, 정보, 지식을 공유하고 공개하는 결단 즉, 기득권의 포기에 있다 하겠다.

주민참여예산제가 2011년 3월에 시행이 의무화함에 따라 이제 걸음마 단계에 있지만 주민과 지방자치단체(집행부)간에 예산·재정부문의 의사를 공유하고 소통을 극대화시키는 경로를 마련하는 것이 중요하다.

이는 궁극적으로 참여예산의 핵심 주체간에 원활한 의사소통이 이루어지지 않고는 결코 제도의 성공을 기대할 수 없기 때문이다.

지역 주민들도 이제는 내가 낸 세금이 어떻게 쓰여지는지 관심을 가져 세금이 낭비되는 사례가 없도록 주민참여예산 운영에 적극적으로 동참하는 것이 필요하며, 자치단체에서도 지역주민이 원하는 사업에 예산을 투자하는 성숙된 지방자치제도가 구현되도록 뒷받침 해야 할 것이다.

이달의 이슈 _ ②

주민참여예산제의 의의와 향후 과제



이상용
(한국지방행정연구원 선임연구위원)

주민참여예산제는 지역주민의 재정선택권을 보장하고, 납세자주권을 구현하기 위한 제도적 장치로서 특히, 지방예산 편성과정에서 지역주민의 참여와 통제를 통해 재정민주주의를 구현하기 위한 것이다. 즉, 지방예산편성의

과정에 주민을 참여시키고, 집행의 결과를 평가하고 통제받는 장치를 마련하는 것이다. 여기서 주민이란 과세와 공공서비스 수혜의 대상이 아니라 지방예산의 과정에 자신의 의사 반영, 예산운영 감시, 잘못된 부분의 시정요구 등을 할 수 있고 또 해야 하는 능동적 주체가 된다.

따라서 주민참여예산제는 지방예산에 대한 주민에 의한 자율적 통제를 가능하게 하는데, 이 제도의 도입 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 자율성에 상응한 책임성 제고를 위한 기반 조성에 기여한다. 즉, 주민의 실질적인 자치권을 보장하기 위한 주민참여예산제는 주민참여와 주민에 의한 통제를 활성화하기 위한 제도적 장치의 일환으로 지방재정의 책임성을 제고하는데 크게 기여한다.

둘째, 재정분권의 추진과정에서 주민통제를 강화하게 된다. 즉, 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공하는 것은 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하는 것이다. 따라서 주민참여예산제는 자치단체장과 지방의회의 인기위주의 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 시민적 통제장치이다.

셋째, 거버넌스 확산을 통해 지방자치제의 성숙에 이바지

하게 된다. 예산편성 과정에의 주민참여는 예산편성권의 분권화·분산화·공유화를 통해 지방재정의 민주적이고, 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종으로서 거버넌스의 한 형태로 볼 수 있다. 즉, 주민참여예산제는 기존의 정부의 예산편성과 집행, 의회의 예산심의라는 절차에서 발생하는 대리인 문제를 해소할 수 있는 보완적 기제로서 거버넌스를 실현하는 절차이다.

지금까지 우리나라에서 실시하였던 주민참여예산제는 극히 일부 자치단체를 제외할 경우 동제도의 핵심적인 사항이 빠진 상태에서 제한적인 방법 즉, 주민공청회·간담회·설명회의 개최, 구속력이 없는 주민설문조사 실시를 통하여 주민의 의견과 선호를 파악하는 수준에 머무르고 있었다. 그리고 현재 주민참여예산제를 실시하는 것으로 표방하는 지방자치단체들도 동제도 활성화의 핵심주체인 주민과 시민사회의 역할에 대한 구체적인 법적 뒷받침이 없이 형식적으로 운영됨에 따라 주민의 예산편성 참여 실적은 매우 저조한 것으로 나타나는데, 이는 자치단체장과 공무원의 인식변화가 없었고, 지방의회도 부정적·소극적 시각에서 동제도의 조례를 제정하였거나 조례제정을 미루고 있기 때문이다.

우리나라에서는 시민사회의 영향에 의해 일부 지방자치단체를 중심으로 주민참여예산제가 시행되어 왔으나, 2012년 예산편성부터 의무적으로 실시하는 법적 근거(지방재정법 제39조)가 마련되었는데, 그 쟁점사항과 관련한 향후 과제를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 주민참여의 범위: 주민참여예산제는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 이러한 주민참여의 기본취지를 살리기 위해서는 주민참여의 범위는 ① 지역주민들의 의견을 수렴하여 주민들의 우선순위에 부합하는 예산안 편성을 유도하는 예산편성지침 작성 단계, ② 각 단위부서별로 관련 분야별 이해관계 주민들에게 참여 기회를 제공하는 각 부서별 예산안 요구서 작성 단계, ③ 예산편성안을 작성한 다음에 이를 공개하여 주민의견

을 수렴하여 반영하는 잠정 예산편성안 작성 및 공개 단계, ④ 주민참여 과정을 통해 수렴·개진된 수요와 요구의 수용 여부에 관한 의사결정과정에 주민참여를 허용하는 예산안 확정 단계 등으로 설정해 볼 수 있다.

(2) 주민참여의 권한부여 수준 : 주민들에게 부여할 수 있는 예산편성권의 수준은 ① 주민참여에 따른 비용을 고려하여 단순한 자문·협의 또는 예산안 제안 수준에서 결정하는 방안, ② 지방자치단체의 집행부와 주민(주민참여대표)이 예산편성에 대해 공동 의사결정을 하거나 일정 영역 또는 범위에 대해서는 주민들이 자율적으로 예산편성과 예산배분의 우선순위를 결정할 수 있는 권한을 부여하는 방안 중 어디에 초점을 둘 것인가의 문제이다.

(3) 주민참여의 예산범위 : 주민참여의 예산범위는 ① 예산안 전체, ② 목적재원(투자사업, 보조금, 특별교부세 등)을 제외한 나머지, ③ 목적재원, 법정경비를 제외한 나머지 등 세 가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 그런데, 인건비 등 법정경비와 목적재원을 제외할 경우 오히려 주민들에게 행정불신을 초래할 수도 있다. 참고로 외국사례에 의하면, 실제로 주민참여에 영향을 받는 예산의 비중은 전체 예산의 5~10% 수준으로 파악되며(World Bank), 광주광역시 북구의 경우 지난 6년간(2004~2009) 주민참여예산제를 통해 예산편성에 반영된 평균예산규모는 전체 예산의 1.15% 수준으로 나타나고 있다.

(4) 주민참여 주체의 구분 및 조직화 방법 : 예산편성과정에 참여하는 주체는 일반 개인(주민), 시민사회단체, 전문가 등으로 구분할 수 있는데, 이 때 지방의원의 참여를 허용할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 주민직접참여의 취지를 고려할 때 일반 지역주민들의 참여 활성화에 초점을 둘 필요가 있고, 지방의원들의 참여를 허용하더라도 의사결정과정에서 의견권 부여는 곤란하다. 그리고 예산편성과정에 참여하는 주민들을 중심으로 위원회(예: 예산참여시민위원회)를 구성할 경우, 예산참여 주민들을 ① 지역별·권역별(동별) 대표와 ② 부문별·의제별 대표로 구분하여 전자는 지역별 인구의 비례원칙에 의해 구성하고, 후자는 전문성의 원칙(전문가)과 지방행정기능별 의제를 기준으로 참여 그룹을 선정하는 것이 바람직하다.

한편, 위원회의 위원 수는 주민참여의 대표성과 위원회 운



영의 효율성을 고려하여 결정하며, 예산참여주민위원회는 기본적으로 주민의견을 수렴하고 집약하는 활동, 예산안에 대한 홍보 및 교육, 예산정책토론회 개최 및 진행 등의 역할을 담당하는 것이 바람직하다.

(5) 주민의견 수렴결과 분석과 예산안에의 반영 및 환류 : 지방자치단체는 다양한 방법으로 수렴된 주민의견을 종합적으로 분석하여, 사업우선순위 조정, 예산반영여부 등을 각 부서별로 검토하여야 한다.

수렴된 의견에 대한 분석작업이 완료되면, 이를 기초로 예산편성안 조정 및 예산안 확정 작업이 이루어지게 되는데, 이때 예산편성안 조정 및 예산안 확정기능을 담당하는 조직에 예산참여시민위원회 대표, 예산편성자문위원회 등 외부전문가의 참여를 허용하는 것이 필요하다. 그리고 주민의견수렴결과 목적사업, 보조금사업이 연관되어 당해연도 예산편성에 반영하기가 어려운 경우에는 해당 부서의 의견청취 후 다음연도 목적사업, 보조금 사업에 반영할 수 있는 환류시스템을 구축하는 것이 필요하다.

또한 주민참여 장치를 통해 의견수렴을 한 결과, 주민이 제시한 의견이 타당하나 시간적 제약 때문에 반영이 곤란한 경우에는 추가경정예산에 반영하거나 내년도 예산편성시에 관련부서가 검토한 후 예산요구서를 제출하도록 하는 것도 필요하다. 이와 같이 주민들의 의견을 반영하여 예산안 편성작업이 완료된 다음에는 의견수렴 반영결과에 대한 평가 및 환류 활동(주민의견 수렴내용 분석·관리, 반영결과의 공개 및 평가 등)이 이루어져야 할 것이다.

이달의 이슈 _ ③

한국 주민참여예산제의 현황과 개선방안



이 호
(풀뿌리자치연구소 이음 소장)

시민참여 프로그램 으로서의 참여예산

참여예산을 이야기 하는 많은 이들은 참여예산을 재정의 효율성과 투명성 차원에서 강조하곤 한다. 하지만, 브라질의 뽀르뚜 알레그리에서 처음 참여예산이라는 정책이

시작된 데에는 단지 예산편성권을 가지고 있는 행정에 대한 불신 때문이 아니었다.

이 도시에서 선거를 통해 집권한 시장과 정당은 시민들에게 자신들의 권력을 분배하려는 정치 철학을 가지고 있었고, 이에 따라 부족한 재정을 편성하는 권한을 주민들에게 부여함으로써 실질적인 민주주의 발전과 주민 삶의 질 향상을 꾀할 수 있다고 보았다. 그리고 그의도는 일정한 성공을 거두었다고 평가된다.

이를 통해 알 수 있는 것은 참여예산이 질적 민주주의를 강화시키기 위한 참여민주주의 차원에서 고려되었다는 것이다. 이러한 참여예산의 의의는 세계적으로 모범적 사례로 거론되는 많은 다른 나라의 도시들에서도 확인된다.

참여예산은 민주주의 사회의 기본인 시민주권을 실제 실현하는 강력한 정책으로서 도입되고 채택되고 있다는 것이다.

이 참여예산은 브라질 뽀르뚜 알레그리에서의 성공에 힘입어 전세계적으로 확산되고 있으며, 수 백개의 도시들에서 시민참여 프로그램으로서 강력한 영향력을 발휘하고 있다.

이는 참여예산이 예산과 재정에 대한 시민참여를 통해 시민참여 활성화와 그 참여에 권한을 부여하는 매우 적절한 정책으로 전세계적으로 인정받고 있음을 보여주는 것이다.

형식적 참여예산의 함정

우리나라는 지난 2004년 광주광역시 북구에서 처음으로 주민참여예산을 도입하여 실행했다. 광주 북구의 뒤를 이어 울산광역시 동구와 대전 대덕구 등으로 확산되어갔는데, 이에는 시민사회운동의 영향이 컸다.

시민사회운동 중 지방자치단체의 예산을 감시하던 운동이 감시를 넘어 참여로 그 영역을 확대했고, 그 차원에서 참여예산을 시 행정부에 요구하면서 참여예산이 도입되었기 때문이다. 하지만, 대부분의 주민참여예산조례를 도입한 곳에서는 조례만 제정했을 뿐 실질적인 주민참여예산이 작동되지 않았다.

그러던 중 최근 주민참여에 대한 관심이 높아지면서, 2011년 3월 「지방재정법」이 개정되어 모든 자치단체에서 의무적으로 참여예산을 실시하게 되었다. 이에 모든 자치단체에서는 주민참여예산조례를 제정하였거나 제정 중에 있다.

그러나 이러한 의무적 시행이 우리 사회에 참여예산을 전면적으로 활성화시키리라고 기대하기는 힘들다. 그것은 행정안전부에서 파악한 자료에서도 확인된다.

지난 2010년 6월 말 현재 전국 102개 지방자치단체에서 주민참여예산조례를 제정했으나, 실제 참여예산이 작동되고 있었다고 평가할 만한 곳은 3~4개 정도의 지방자치단체에 불과했기 때문이다.

이는 주민참여예산에서 가장 중요한 세 가지 요소에 대한 실질적 고려가 없기 때문이다. 첫째는 참여의 개방성에 대한 고려가 부족하다는 것이다.

대부분의 조례나 실행계획에서는 주민참여예산위원회로 통칭되는 위원회를 구성한 후 이들을 중심으로 예산제안을 수렴하는 정도에 그치고 있다. 이는 참여의 범위를 위원회에 국한시키며 결과를 낳을 뿐이다.

하지만, 참여예산이 실질적인 주민참여 프로그램 또는 제도로서 평가받기 위해서는 참여의 폭이 모든 주민들에게도

확대되어야 한다. 즉, 예산편성 과정에 자신의 의견이나 제안 등으로 참여하고자 하는 모든 주민들은 그러한 기회를 보장 받을 수 있어야 한다는 것이다.

물론, 많은 지역에서는 각 동별로 지역회의를 두어 바닥으로부터 주민들의 의견을 수렴하는 통로를 마련하기도 한다.

하지만, 이마저도 일부 위원으로 구성되어 있는 경우가 대부분이고, 이들의 회의를 통해 제안을 수렴하는 것 역시 참여의 범위가 일부 위원에 국한되는 폐쇄성을 벗어나지 못할 뿐이다.

두 번째로는 참여에 따른 적절한 권한이 부여되어야 한다. 권한이 주어지지 않는 참여는 실상 무기력한 것에 지나지 않는다. 그리고 권한이 주어지지 않는 참여는 주민들에게 참여의 필요성을 설득하지 못한다.

하지만, 대부분의 지방자치단체에서는 위원회 또는 지역회의의 역할을 의견의 제안, 더 나아가 제안된 의견에 대한 우선순위 결정 정도에 그치고 만다. 그렇게 결정된 내용을 수렴할지 말지는 전적으로 행정에 의해 좌우된다.

물론, 최종적인 예산편성 권한은 지방자치단체장에게 있다. 따라서 참여한 주민들에게 최종적인 예산편성 결정권을 부여할 수는 없다. 하지만, 참여한 주민들에게는 예산편성 전(全)과정에서 일정한 영향력을 미칠 수 있는 권한을 부여해야 한다.

특히, 최근 문제가 되는 것은 참여예산을 통한 주민제안을 수렴하는 정도를 미리 할당된 일부 예산 몫에 대해서만 한정하고 있다는 것이다.

이러어야 주민들이 예산편성 과정에 극히 일부분에만 참여하고 결정권을 행사하는 것에 그치고 만다. 최소한 예산편성 과정의 투명성 효율성 차원으로만 접근한다 하여도 이는 참여예산이라 하기에 매우 미흡하다.

세 번째로 고려해야 하는 것은 예산편성과 참여예산 전(全)과정에 대한 투명성이 보장되어야 한다. 즉, 전체 예산편성 과정이 어떠한 내용으로 진행되고 있는지 최소한 주민참여예산위원회는 알아야 한다.

또한 참여예산 과정이 어떻게 진행되고 있는지도 모든 주민들에게 투명하게 공개되어야 한다. 그래서 모든 주민들에게 주민들의 참여가 어떤 변화를 주는지 확인할 수 있는 기회를 주어야 한다. 이는 참여자 및 행정의 책임성을 높이고, 다

른 주민들도 이 정보를 통해 참여의 동기를 느낄 수 있도록 하는 적절한 장치라 할 수 있다.

주민참여 활성화를 위한 참여예산의 방향

최근의 주민참여예산제 도입과 관련한 전체적 현황은 사실 그리 희망적이지 않다. 하지만, 일부 자치단체에서나마 의욕적으로 주민참여예산제를 추진하고 발전시키려는 점은 고무적이다.

실상, 전국 의무실시보다는 이러한 일부 자치단체에서나마 모범적 사례를 만드는 과정에 오히려 더욱 큰 희망이 있다. 일부 자치단체에서나마 참여예산에 대한 성공적 모델을 창출한다는 것은 그 파급력이 클 수 있다고 보기 때문이다. 하지만, 아직은 참여예산 시행의 역사가 짧아 이렇다 할 모범적 사례라 만들어졌다고 보기는 힘들다.

그럼에도 일부 자치단체에서 부분적으로 이루어진 실험들은 주목할 만하다.

경기도 수원시에서 청소년 참여예산위원회를 구성하여 직접 시장에게 자신들의 제안을 제출한 사례, 인천시 연수구에서 70여회 이상의 찾아가는 예산학교를 통해 발로 뛰며 주민들에게서 제안을 수렴한 사례, 각 동마다 공개모집을 통해 100명의 주민들로 지역회의를 구성한 경기도 부천시 사례 등은 주목할 만하다.

주민참여예산제가 성공적으로 정착하기 위한 세밀한 내용들을 모두 열거할 수는 없지만, 주민참여예산제가 앞서 설명한 세 가지 요소를 고려한 적절한 주민참여 프로그램으로서의 유효성을 획득할 필요는 있다. 이를 위해서는 세 가지 구체적 내용이 주민참여예산제도 또는 그 시행과정에서 관철될 필요가 있다.

첫째는 주민참여예산위원회와 지역회의의 역할에 관련된 것이다.

주민참여예산위원회와 지역회의가 단순히 위원들의 회의체로 기능해서는 안 된다는 것이다.

이들의 일차적 역할은 보다 많은 주민들의 의견과 제안을 수렴하기 위한 활동을 기획하고 실행하는 것이 되어야 한다. 즉, 주민참여의 개방성을 강화하는 것이 핵심적 활동이 되어야 한다는 것이다.

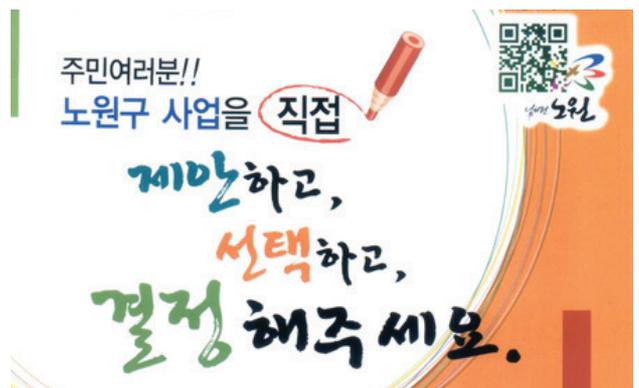


지역회의의 경우에는 지역의 현안들에 대한 폭넓은 주민 제안을 수렴하는 활동에 집중할 필요가 있다. 그리고 주민참여예산위원회의 경우에는 문화, 복지, 환경, 교육 등의 주제별 제안을 관련 활동을 수행하고 있는 이들이나 당사자들로부터 수렴하고, 여성, 청소년, 사회적 약자 등으로부터 이들을 위한 정책예산 제안을 수렴할 필요가 있다.

둘째, 행정에서 미리 정해놓은 일부 예산에 대한 참여가 아닌 전체 예산편성 과정에 대한 참여가 될 수 있어야 한다.

이를 위해서는 특히 주민참여예산위원회의 권한이 단지 주민제안들에 대한 우선순위 결정에 그치지 말아야 한다. 우선순위 결정과 더불어 행정 각 부서에서 작성하는 최초예산 요구액에 대한 심의·조정 또는 이에 대한 의견제출권이 명확히 보장되어야 한다.

그리고 행정의 각 부서에서는 이 결과를 수렴하여 예산요구액을 재작성하도록 해야 한다. 그리고 이 과정을 통해 기획예산 관련 부서에서 작성한 예산편성안에 대한 최종적인 위원회의 의견을 자치단체장에게 직접 전달할 수 있는 통로를 마련해야 한다. 어차피 예산편성에 대한 최종 결정권은 자치단체장에게 있기 때문에, 최소한 전체 예산편성안에 대한 의견을 직접 자치단체장에게 전달하고 요구하는 정도의 권한은 보장되어야 한다.



마지막 세 번째는 주민들의 참여 시기가 현행보다 훨씬 앞 당겨져야 한다.

주민들의 예산편성 과정에 대한 참여가 7월 넘어 시작되면, 예산편성 완료 시기까지 촉박한 시간적 여유로 인해 앞서와 같은 충분한 과정을 거칠 수 없기 때문이다. 최소한 수렴된 주민제안들에 대해 우선순위를 정하는 일은 행정의 각 부서가 최초예산요구액을 작성하는 8월초까지는 행정에 전달될 수 있도록 해야 한다.

그런 점에서 참여예산에 대한 주민들의 참여는 주민교육, 위원회 및 지역회의의 구성, 활동, 예산편성 과정에 대한 개입, 평가, 개선방안 마련 등 1년 내내 이루어지는 과정이 되어야 한다.



행복을 나누는 복지 화성

김필두(한국지방행정연구원 연구위원)



안녕하세요? 시장님, 바쁘신데도 불구하고 귀한 시간을 내 주셔서 대단히 감사합니다. 우선, 화성시가 가지고 있는 보물 혹은 자랑거리를 몇 가지 소개해 주시기 바랍니다.

- 우리시의 보물이자 첫 번째 자랑거리는 세계문화유산인 용릉과 건릉입니다.

용릉은 사도세자와 그의 비 혜경궁 홍씨를 합장한 능으로 원래 경기도 양주군 배봉산에 있던 능을 아버지의 불행한 삶을 가슴 아파하던 정조대왕이 1789년에 지금의 장소로 묘를 옮긴 것입니다.

용릉 왼쪽에 나란히 자리 잡고 있는 건릉은 살아 생전 선친의 묘 곁에 자신의 묘를 써 달라 유언을 남긴 정조대왕의 능입니다. 능 행차를 마친 정조가 다시 한양으로 향하면서 몇 번이고 이곳을 돌아보며 아버지가 '편안히 잠드시기를' 기원했다고 하여 이 일대가 '안녕동'이란 이름을 얻게 됐다고 합니다.

사도세자의 명복을 빌기 위해 정조대왕이 세운 용주사에는 조선후기의 건축양식을 보여주는 전각과 국보 120호 용주사 범종 등 볼거리가 많이 있습니다.

우리 시는 정조대왕의 효심과 업적을 기리고, 자라나는 청



채인석
(경기도 화성시장)

소년들에게 효 사상을 일깨워주기 위해 매년 5월 능 행차 시연, 건릉산릉제례를 진행하고 있으며, 또한 화성시민 전체가 참여하는 정조 효문화제를 개최하고 있습니다.

둘째, 우리시에는 통일신라시대 대중국 무역향의 중심지였던 당성이 있습니다.

1천년 전부터 우리지역은 중국의 선진문물을 받아들이는 교통의 요지로 매우 융성했던 지역이었습니다.

당성은 우리시 서신면 해발 165m의 구봉산에 있는 둘레





1,200m의 성으로 동문과 남문, 북문 터와 우물터, 건물터가 남아있으며 지난 1971년 사적 제217호로 지정되었습니다. 그러나 무엇보다 당성을 주목해야 하는 이유는 원효대사가 당나라 유학길에 갈증을 풀기 위해 마셨던 해골 물이었다는 유명한 일화가 탄생한 장소이기 때문입니다. 당성을 재조명함으로써 우리시의 역사성과 정체성을 확보하는 한편, 스토리텔링과 콘텐츠 개발, 그리고 인근 전곡항과 세계적 테마파크인 USKR 개발 등을 통해 동북아시아 대한민국의 세계로 통하는 관문의 이미지를 확보해 나가 고자 합니다.



취임하신 후, 시장님께서 가장 관심을 많이 가지시고 추진하신 역점 시책과 성과에 대하여 말씀해 주시기를 바랍니다.

- 우리 화성시를 교육이 최고인 도시, 아이 키우기 좋은 도시로 만들고자 하였습니다.

우리시는 경기도내에서 가장 많은 약 1만5천여개의 기업이 상주하고 있는 기업도시이자 수원대학교, 협성대학



교, 수원과학대학, 한국농수산대학, 수원카톨릭대학교, 수원여자대학, 장안대학 등 대학교 7개가 소재하고 있는 교육도시라 할 수 있습니다.

그럼에도 불구하고 우수한 인재들이 인근 대도시로 유학 아닌 유학을 다니고 있는 형편이며, 관내 기업의 근로자는 보다 우수한 교육환경을 찾아 인근 도시에서 출·퇴근을 함으로써 출·퇴근시 극심한 교통정체와 지역 공동화 현상 등을 겪고 있는 실정입니다.

지난 1년 동안 시의 균형발전, 난개발 해소, 교통문제 해결 등 세 마리의 토끼를 잡을 수 있는 해법으로서 최고의 교육환경을 만들고자 노력해 왔습니다. 이를 위해 수업이 끝나고 아이들이 집에 돌아가면 죽어있는 시설이 되는 학교시설을 개방하는 계획을 수립하였습니다. 안전문제에 CCTV로 확보하고, 학교시설에 보육시설을 비롯해 영화관, 도서관, 체육관 등 문화시설이 함께하는 학교를 만들어보자는 것이죠.

학교 따로 짓고, 어린이집 따로 짓고, 체육관, 도서관, 문화시설을 따로 지어 중복 투자할 것이 아니라 학교를 10층으로 지어서 시민들이 함께할 수 있는 문화집적시설을 만들자는 것입니다.



향후 화성시가 해결해야 할 문제점 또는 해결해야 할 과제는 무엇이며 어떠한 방법으로 해결하실 생각입니까?

- 우리시는 전형적인 도농복합도시입니다. 동탄신도시를 비롯하여 향남, 봉담 등에서 택지 개발이 급속히 이뤄지고 있는 반면, 궁평항과 전곡항을 비롯한 서부권역은 자연과 어우러진 농어촌 지역입니다. 무분별한 난개발 속에서 농촌 지역을 보호하고 풍족하고 안정적인 경제생활이 가능할 수 있도록 농촌경제시스템을 구축하는 것이 필요합니다.

이를 위해서 저는 우리시에서 생산한 우수한 청정 농산물을 안정적으로 판매할 수 있는 로컬푸드시스템을 구축하여 농업인의 소득 보장에 기여할 계획입니다.

현재 초등학교를 대상으로 시행하고 있는 무상급식을 오는 2014년에는 중학교까지 확대할 계획이며 또한 동·서간 교육격차를 해소하기 위해 농어촌 소규모 학교 지원에 2014년까지 총 19억 원을 투입할 계획입니다.

무상급식에 이어 2012년 1학기부터 관내 학생들에게 신선하고 안전한 고품질 농산물을 안정적으로 제공하기 위해 화성시 학교급식 유통센터를 설립할 계획입니다.

또한 현재의 화성시농산물유통사업단을 안정적인 학교급식 공급자 역할을 할 수 있도록 법인체로 변경, 농민들과의 계약재배를 비롯하여 관내 학교 급식 식자재 공급계약 체결 등 학교급식 식자재 공급자로서의 역할을 수행하도록 할 것입니다. 이를 중심으로 인근 지자체와



MOU를 체결하여 친환경 농산물 생산 및 안정적 공급, 이를 통한 로컬 푸드시스템을 구축할 계획입니다.



마지막으로 화성시를 찾아오는 외지 관광객을 위한 조언을 부탁드립니다.

- 우리시는 '느리고 불편하지만, 그래서 행복한 여행' - 착한 여행 하루를 시티투어 프로그램으로 진행하고 있습니다.

착한 여행 '하루'는 용주사와 용·건릉, 제암리 3·1운동 순국기념관, 향토박물관을 둘러보는 '제1 코스'를 거쳐서 남양성모성지, 공룡알화석지, 우리꽃식물원, 당성을 둘러보는 '제2 코스', 궁평항 해안사구와 화성호 철새탐조로 이어지는 '제3코스'를 지나서 제부도, 국화도, 입파도로 이어지는 섬 투어로 이어집니다.

우리 화성시에서 흠길을 걸으면서 수확의 기쁨을 만끽할 수 있는 농어촌 체험 등 '조상의 숨결'이 살아있고 자연을 보호하며, 사람과 사람이 만나는 행복한 여행을 즐길 수 있을 것입니다. 특히 지난 10월 5일 환경부와 전국지속가능발전협의회가 주관한 '지속가능발전 전국대회'에서 환경부장관을 수상한바 있는 '착한여행'입니다.

봄은 봄대로, 여름은 여름대로 계절에 맞게 즐길 수 있는 곳 이 바로 화성시입니다.

바쁘신데도 불구하고 장시간 인터뷰에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.



울산 동구의 ‘주민참여예산이란 이것이다!’

김성주(한국지방행정연구원 연구원)

최근 지방예산과 관련하여 많은 변화들이 있었다. 2008년 기존의 성질별 예산편성방법인 품목별예산제도를 대신하여 성과중심의 사업별예산제도를 도입하였다. 2011년 3월에는 지방 성인지예산제도와 주민참여예산제도에 대한 도입근거를 마련, 9월 9일부터 현재 시행하고 있다. 특히 주민참여예산제도는 주민들을 예산과정에 직접 또는 간접적으로 참여시킴으로서 주민의 의견을 예산에 반영하여 예산의 투명성과 효율성을 제고시킨다는 면에서 의미 있는 제도라고 할 수 있다. 그러나 지자체 조직이나 공무원 입장에서는 예산편성 절차상 고려요인이 추가됨에 따라 좀 번거로울 수 있는 제도인 것은 사실이다.

그럼에도 불구하고 주민참여예산제도를 적극적으로 추진하고 있는 지자체가 있으니, 바로 울산광역시 동구이다.

울산 동구는 2003년 11월 주민참여예산추진단 구성을 시작으로 2004년 1월 주민참여예산연구회 구성, 3월 주민(747명)대상 설명회 실시하였다. 그 결과 2004년 6월 9일, 주민참여예산운영조례 및 규칙을 제정함으로써, 그 토대를 마련하게 되었다. 2004년에는 주민참여예산제도 도입 첫해로서 제도의 정착과 주민 교육 및 홍보에 역점을 두고 추진하였으며 주민참여 범위를 당초예산의 일반회계 중 자체사업예산에 한정하였다. 그러나 2005년부터는 주민참여범위를 ‘특별회계와 경상예산까지 확대’ 운영하고 있다. 즉, 당초예산 일반회계와 특별회계 전부분에 걸쳐 참여하되 경상예산은 인건비, 부담금, 출연금, 차입금 이자, 예비비 등 법령의 규정에 의



2011.5.23~24 양일간 실시된 주민참여예산학교 모습

한 경비와 지방의회 관련 경비, 업무추진비, 사회단체보조금, 통·반장 활동 보상금 등 행정자치부훈령 제116호('05. 7. 30) “지방자치단체세입·세출예산편성기준” 제8조 제1항의 기준경비를 제외한 전 분야에 참여하며, 사업예산은 자체사업예산에 한정하여 참여한다.

울산 동구의 주민참여기구 구성 및 단계별 운영방식은 지역주민들로 구성된 주민참여기구인 “주민참여예산시민위원회”를 통하여 예산편성에 참여하게 된다. 주민참여 방식으로는 예산편성 전 주민 의견수렴을 위하여 동별로 실시하는 지역회의와 시민위원회 1차 분과위원회를 개최한다. 수렴된 의견을 반영하여 작성한 예산요구서 심의 및 사업 우선순위 결정 등을 위한 2차 분과위원회와 분과위원회에서 결정한 사업우선순위를 바탕으로 세입규모에 맞게 예산(안)의 조정·의결을 위한 협의회를 개최한다.

협의회에서 조정·의결된 내용을 설명하기 위한 3차분과

〈표 1〉 2011년 주민참여예산 시민위원 현황 (82명 남 40, 여 42)

직업별 현황	단위 : 명						
계	직장인	자영업	사회단체	시민단체	교육·언론	주부	기타
82	18	11	36	4	3	8	2

연령별 현황	단위 : 명				
계	30대	40대	50대	60대 이상	
82	5	30	36	11	

〈표 2〉 심의대상 사업 예산편성 결과

단위 : 백만원

구분	주민요구예산+부서예산		협의회 조정액		비고
	건수	금액	건수	금액	
2009	196건	15,495	159건	10,298	본 예산의 10.1%
2010	259건	14,871	159건	11,242	본 예산의 11%
2011	237건	22,523	204건	11,454	본 예산의 9.7%

〈표 3〉 주민참여예산 심의사업 중 의회 최종 반영 현황

단위 : 백만원

연도	주민참여예산 최 종 의 결		의회조정		최종 편성액	반영률
	건수	금액	건수	삭감액		
2009	196건	10,248	21건	1,181	9,067	88%
2010	211건	11,859	18건	1,107	10,752	93%
2011	204건	11,454	22건	781	10,673	93%

위원회를 거쳐 시민위원회 총회에서 최종 의결함으로써 예산편성에의 참여가 마무리 된다. 이 때 총회에서 부결되는 경우 협의회에서 재심의 과정을 거치며 2차 총회시도 부결되는 경우 협의회 재결 후 구청장 직권으로 구의회에 상정토록 되어 있다.

울산 동구의 2011년 현재 주민참여예산 시민현황을 보면 우선 직업별로는 사회단체가 36명(43.9%)으로 가장 많고, 직장인(22.0%), 자영업(13.4%) 순으로 참여하고 있다. 연령별 참여비율은 50대가 36명(43.9%)으로 가장 많고, 40대(36.6%), 60대 이상(13.4%) 순으로 구성되어 있다.

특히, 울산 동구는 예산에 대해 전문지식이 없을 시민들을 고려하여 기존 시민위원과 신규 시민위원들을 대상으로 매년 주민참여예산학교를 운영하고 있다. 교육내용은 예산편성의 이해, 주민참여예산의 개념과 시민위원의 역할, 당해 주민참여예산 운영계획에 대한 과목으로 구성되어 있다.

심의대상 사업에 대한 예산편성 결과는 먼저 2005년에는 예산 721억원 중 78억원이 주민참여예산으로 편성, 본예산의 10.8%를 차지했다.

그 후 2008년 10.1%, 2009년 10.1%, 2010년 11%, 2011년에는 본예산의 9.7% 정도가 주민참여예산으로 편성되었다. 이후 의회조정을 거쳐 주민참여예산 최종 반영률은 2009년 88%, 2010년·2011년 93%가 되었다.

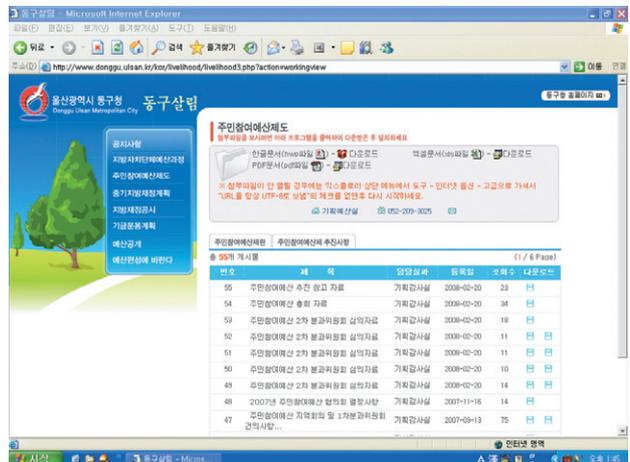
울산 동구는 이러한 주민참여예산 추진현황과 관련 자료, 회의내용을 적시에 공개해서 모든 구민들이 볼 수 있도록 하고 건의사항을 올릴 수 있도록 홈페이지를 운영·관리하여

항상 구민들과 소통할 수 있는 창구를 마련해놓고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 울산 동구가 주민참여예산제도를 적극적으로 추진한 결과, KBS 스포셜에 방영, 일본 지자체 국제화재단 서울사무소에서 벤치마킹을 위해 방문, 전국의 약 100여개 지자체·의회·교육기관 등에서 방문 및 사례소개회를 하는 등 주민참여예산제도의 수범사례가 되고 있다.

울산 동구는 향후 주민참여예산의 순기능(행정의 신뢰성 제고, 예산편성의 투명성, 효율성 향상, 재정운영의 형평성과 책임성 제고)을 강화하고 역기능(신속한 의사결정 저해, 지역이기주의 팽배 우려, 대규모 투자사업 등 전문적 의사결정의 한계)을 억제하기 위해 노력할 것이다.

또한 시민위원회 구성의 대표성 확보와 정보제공, 예산교육, 공무원의 인식변화 등 제도 운영의 내실화를 울산동구의 발전과제로 하고 꾸준히 추진해 나갈 것이라 한다.



도시통계

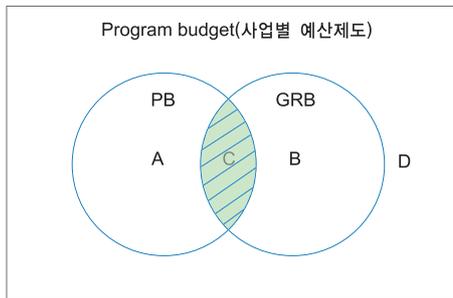
주민참여 예산제도의 개요와 실시 의의

임성일 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

1. 새로운 예산제도의 도입

- 1990년대 중반 이후 세계적으로 세 유형의 예산제도가 선풍을 일으켰는데, 그것은 성과지향예산(performance oriented budget)과 주민참여 예산제도(Participatory budgeting) 그리고 성인지 예산제도(Gender responsive budgeting)임
- 성과예산제도는 정부의 재정관리 방식 전체에 변화를 가하는 것으로 재정의 효율성과 책임성 향상에 그 목적이 있음
- 주민참여 예산제도는 예산의 결정과정에서 배제되었던 주민들을 예산편성 과정에 직접 참여시킴으로써 주민 수요의 적극적 반영과 재정책임성 제고를 도모함
- 성인지 예산제도는 “성 변수(gender variables)와 성 관점(gender perspectives)”을 예산과정에 적극적으로 고려함으로써 재정의 사회적 형평성(양성평등)을 높이는데 그 목적이 있음

* 세 제도가 유기적 협력관계를 유지할 때 재정의 효율성, 효과성, 책임성이 높아짐



주1 : PB, GRB는 각각 주민참여 예산제도와 성인지 예산제도를 의미함.
 주2 : A, B, C, D는 각각 주민참여예산 대상사업, 성인지예산 대상사업, 주민참여예산·성인지예산 공통대상 사업, 일반예산사업(비 주민참여예산사업, 비 성인지예산사업)을 의미함.

(그림 1) 성과예산(사업예산제도), 주민참여 예산제도, 성인지 예산제도의 관계

2. 주민참여 예산제도의 개념

- 주민참여 예산제도의 핵심은 전통적으로 지방자치단체(행정부)가 독점해 왔던 예산편성 활동에 주민이 직접 관여해서 영향력을 행사하는데 있음
- 주민의 예산참여 방식: 공청회, 설문조사(인터넷 조사 포함), 위원회 참여, 직접 면담 등을 통한 소극적 의사표현; 주민이 예산편성과정에 직접 참여해서 의사결정에 영향력을 행사하거나 예산 일부를 할당받는 적극적 참여 형태 등 다양함
- * 참여와 관심, ‘배제(exclusion)로부터 내포(inclusion)’, 대화와 소통, “불신에서 신뢰로” 라는 개념들은 주민참여예산을 관통하는 기본가치임

3. 우리나라의 주민참여예산제도 실시 현황

- 우리나라에서는 시민사회의 영향에 의해 2003년 8월에 광주광역시 북구가 처음으로 주민참여예산제도를 도입하였고, 그 후 여러 자치단체들로 확산되었음
- 주민참여 예산제도는 지방재정법(제39조)과 동법 시행령(제46조)에 법적 근거를 두고 있는데, 동 법령에서는 지방예산의 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차 마련과 주민의 참여범위와 운영절차 및 방법 등에 관한 세부 실시사항을 조례로 정할 것을 의무사항으로 규정함
- 현재 중앙정부(행정안전부)가 제시하는 주민참여예산제도의 운용조례 모델안은 세 유형이며, 지방자치단체는 제시된 모델안을 토대로 지역의 실정에 부합하는 조례를 구체적으로 제정할 수 있음

- 운영조례 모델 안은 주민참여예산의 운영과 관련된 필수기본사항에 대해 비교적 잘 제시하고 있지만, 지역 특수성(교유성)을 감안하지 못하는 한계를 노정함

〈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)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 공고 및 적용범위) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)
위원회	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등)	제10조(위원회 구성) 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) 제24조(시행규칙)
지원			
기타	제11조(시행규칙)	제15조(시행규칙)	
부칙	부 칙	부 칙	부 칙

자료: 행정안전부

○ 주민참여 예산제도의 조례를 제정한 자치단체의 수는 2011년 이전에는 100개 미만이었으나, 금년에 지방재정법이 개정되면서 현재는 대부분의 자치단체가 관련조례의 제정을 마친 상태임.

〈표 2〉 주민참여예산제 운용 조례 제정 현황

(2011. 8.31 현재)

구분	조례제정 대상			조례제정 현황			비율(%)		
	계	광역시	기초	계	광역시	기초	계	광역시	기초
계	244	16	228	195	13	182	79.9	81.3	79.8
서울	26	1	25	20	-	20	76.9	-	80.0
부산	17	1	16	7	1	6	41.2	100.0	37.5
대구	9	1	8	8	1	7	88.9	100.0	87.5
인천	11	1	10	7	1	6	63.6	100.0	60.0
광주	6	1	5	6	1	5	100.0	100.0	100.0
대전	6	1	5	6	1	5	100.0	100.0	100.0
울산	6	1	5	3	-	3	50.0	-	60.0
경기	32	1	31	28	1	27	87.5	100.0	87.1
강원	19	1	18	14	1	13	73.7	100.0	72.2
충북	13	1	12	13	1	12	100.0	100.0	100.0
충남	17	1	16	9	-	9	52.9	-	56.3
전북	15	1	14	13	1	12	86.7	100.0	85.7
전남	23	1	22	23	1	22	100.0	100.0	100.0
경북	24	1	23	18	1	17	75.0	100.0	73.9
경남	19	1	18	19	1	18	100.0	100.0	100.0
제주	1	1	-	1	1	-	100.0	100.0	-

자료: 행정안전부

지방자치단체 동향(10월)

하동현
(한국지방행정연구원 수석연구원)

▶ 경기도, 그린벨트 해제 권한의 시도 이양 건의 (서울신문 10월 22일)

- 경기도는 그린벨트(개발제한구역) 해제 권한을 국토해양부장관에게 시·도지사로 이양해 달라는 내용의 건의문을 최근 정부에 제출하였음(10.20)
- 건의문에서 “개발제한구역 해제에서 도시계획 승인까지 3년이 넘게 걸리고 있으며...해제권한을 시·도지사로 이양하면 해제가 간이 짧아져 사업 속도가 빨라지고 지역경제에도 도움이 된다.”고 제시함
- 현재 개발제한구역 해제에서부터 개발계획 승인까지는 약 36개월이 걸리고 있는 실정으로 개발제한구역의 해제권한은 국토부장관이, 도시계획 승인권한은 시·도지사가 보유하고 있음. 경기도는 관련 권한이 중앙과 지방으로 이원화되어 절차가 중복되고 있기 때문에 상당히 시간이 걸린다고 원인을 진단함
- 실제로 하남 미사지구·남양주 진건지구 등 국책사업은 개발제한구역 해제와 지구계획 수립까지 4~6개월이 걸린 반면, 시흥매화산단·시흥월곶역세권 개발 같은 지방자치단체의 사업은 제한구역 해제에만 10~16개월이 소요되었음
- 도는 개발제한구역해제 권한을 시·도지사로 이양하면 이 기간이 4~10개월가량 단축될 것으로 전망하고 있음

▶ 강원도, 도 재정 투융자 심사 엄격화 (서울신문 10월 26일)

- 강원도는 최근 41건의 도 재정투·융자심사를 실시하여 콘텐츠 부족으로 관람객 유치에 실패한 박물관·전시관 건립과 지자체 주도의 대규모 개발사업 37건(90%)에 대해 재검토 또는 조건부 가능 결정을 내렸음(10.25일)
- 00시의 한지전문박물관, 00군의 종합휴양 휴양의료 복합단지 조성, 00시의 스포츠 박람회 등 수요조사?사업계획의 미흡, 재원 확보의 현실성 부족 등을 이유로 재검토 혹은 조건부 사업 추진 등으로 판정되었고, 적절한 것으로 통과된 사업은 강릉단오제, 월정사 불교수행관 건립 등 단 4건에 불과하였음
- 강원도는 “재정건전성을 확보하기 위해 축제 등 낭비성 행사와 지속적인 운영비 부담을 안고 있는 박물관·전시관 건립 등을 지양하고 국비와 각종 기금 등 재원조달 방안을 다변화할 필요가 있다.”면서 앞으로 재정투자 사업의 사후 평가를 통해 심사의 적정성과 전문성을 강화할 계획임을 밝힘.

▶ 10.26 재보궐선거 실시 (서울신문 10월 26일)

- 주민대표를 재선출하는 10.26 재보궐 선거가 광역단체장 1명, 기초단체장 11명, 광역의원 11명, 기초의원 19명을 대상으로 전국의 해당 지역에서 실시되어, 2011년 4.27에 실시된 재보궐 선거 투표율 34.1%를 상회하는 46.9%를 기록함
- 당선자 정당별 소속으로는, 단체장은 한나라당 8곳, 민주당 2곳, 무소속 1곳이었고, 광역의원은 한나라당 4명, 민주당 4명, 무소속 3명 그리고 기초의원은 한나라당 6명, 민주당 7명, 자유선진당 1명, 민주노동당 1명, 무소속 4명이었음.
- 관심을 모았던 서울시장선거 투표율은 48.6%였고, 박원순 후보가 투표수의 53.4%의 득표를 기록하여 서울 시장에 당선되었음

〈10.26 재보궐 선거지역과 단체장 당선자〉

구분	선거구	당선자
광역단체장(1)	서울	박원순(무소속)
	서울 양천구	추재엽(한나라당)
	부산 동구	정영석(한나라당)
	대구 서구	강성호(한나라당)
기초단체장(11)	강원 인제군	이순선(한나라당)
	충북 충주시	이종배(한나라당)
	충남 서산시	이완섭(한나라당)
	전북 남원	이환주(민주당)
	전북 순창군	황속주(민주당)
	경북 칠곡군	백선기(한나라당)
	경북 울릉군	최수일(무소속)
	경남 함양군	최완식(한나라당)



연구원동정

11월 연구원 소식

한·일 공동세미나 개최

- 일시: 2011. 11. 17(목) 13:30~17:40
- 장소: 한국거래소 국제회의장
- 주제: 한·일 지방자치단체 재난방지대책 연구
- 주최: 한국지방행정연구원 · 일본자치체국제화협회 · 국립방재연구소 · 국회이인기행정안전위원회 · 내일신문
- 후원: 행정안전부, 소방방재청, 한국방재협회, 한국방재학회, 일본총무성, 주한일본대사관, 일본국제교류기금



프로그램 안내

구분	시간	구분	내용
개회식	13:30~ 14:00	개회사	한표환(한국지방행정연구원장)
		환영사	木村陽子(기무라 요코: CLAIR이사장)
		축사	정상만(국립방재연구원장) 이인기(국회 행정안전위원회) 장명국(내일신문사장)
	14:00~14:40	기조연설	片山善持(가타야마요시히로:前일본총무대신) - 주제: 동일본 대지진에 대한 대응과 교훈
휴식	14:40~14:50		
제1세션	14:50~16:10	좌장	田中聯(다나카 사토시: 후지토코하대학원 환경방재연구과교수)
		발표 1	태안 기름유출사고 사례와 개선대책 - 이승환(해양경찰청 방제기획과 사무관)
		발표 2	지진피해에 대한 대비와 부흥(한신 · 아와지대지진을 돌이켜보며) - 藤原雅人(후지와라 마사토: 효고현 방재감)
		토론	토론 1: 木村陽子(기무라 요코: CLAIR이사장) 토론 1: 阿部貴夫(아베 다카오: 미야기현 서울사무소장) 토론 3: 백민호(강원대학교 재난관리공학과) 토론 4: 김현주(국립방재연구원 안전관리팀장)
휴식	16:10~16:20		
제2세션	16:20~17:40	좌장	조원철(연세대학교 사회환경시스템공학부 교수)
		발표 1	서울시 도시형 침수피해 및 수방대책 - 김영란(서울시정개발연구원 환경안전연구실 연구위원)
		발표 2	도시형 수해사례 및 대책 - 齊藤有(사이토 다모쯔: 도쿄도 토사재해대책담당과장)
		토론	토론 1: 田中聯(다나카 사토시: 후지토코하대학원 교수) 토론 2: 심재현(국립방재연구원 방재연구실장) 토론 3: 최성열(한국방재협회) 토론 4: 김현호(한국지방행정연구원 연구위원)

▣ KRILA 교육연수 [담당자: 이해선/ 02-3488-7353]

제 5기 기후변화와 녹색공동체 교육

- 장소: 한국지방행정연구원 강의실
- 일시: 11.2(수) ~ 11.4(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

제 7기 사업예산과 복식부기회계 교육

- 장소: 한국지방행정연구원 강의실
- 일시: 11.23(수) ~ 11.25(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

제 5기 지역공공디자인 교육

- 장소: 한국지방행정연구원 강의실
- 일시: 11.9(수) ~ 11.11(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원

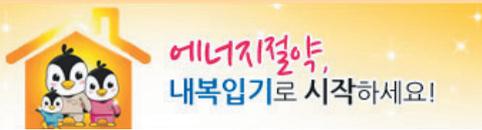
제 5기 주민자치센터 교육

- 장소: 한국지방행정연구원 강의실
- 일시: 11.30(수) ~ 12.2(금)
- 참석: 지방자치단체 공무원





알림마당



공공기관 『 겨울철 내복입기 운동 』

- 에너지절약, 내복입기로 시작합니다! -

정부는 생활 속 에너지 절약실천을 위해 「범국민 내복입기 운동」을 추진하고 있습니다.
전 직원은 에너지를 절약하고, 추운 겨울 건강도 챙길 수 있도록 내복 입기를 적극 실천해 주시기 바랍니다.



한국지방행정연구원에서는

Newsletter 소식란을 통해

지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를

무료로 홍보해 드립니다.

홍보를 원하는 지방자치단체에서는

아래 연락처로 신청하여 주시기 바랍니다.



- 이메일 : yjtak@krila.re.kr

- 전 화 : 02-3488-7361