

지방정부 주민참여예산제 활성화 방안에 관한 연구

- 대전광역시를 중심으로 -

Participatory Budgeting in Daejeon Metropolitan City

최길수*

< 목 차 >

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 주민참여예산제의 활성화 방안 |
| II. 주민참여예산제에 대한 문헌고찰 | V. 결론 |
| III. 대전광역시 주민참여예산제 운영실태 | <참고문헌> |

< 국문 초록 >

본 연구는 주민참여제도에 관한 문헌고찰과 대전광역시의 운영실태의 분석 등을 통하여 주민참여예산제도를 어떻게 하면 정착시킬 것인가에 대한 방안을 모색하기 위한 것이다. 주민참여예산제를 활성화시키기 위한 정책방안은 첫째, 주민참여예산제에 관한 독립적인 조례를 제정해야 하는데, 이를 위해서 동 제도에 대한 관심과 참여를 촉진한다는 차원에서“(가칭)주민참여예산제 발전을 위한 워킹그룹”을 통해 조례안을 만드는 방안을 강구할 수 있다. 둘째, 앞의 조례가 제정된다는 전제하에 그동안 여러 개로 나뉘어 운영해 오던 관련 제규정을 통합화 하도록 하여야 한다. 셋째, “주민참여예산지원협의회”에 관한 규정을 두어 활성화 시켜야 한다는 것이다. 넷째, 주민참여예산제의 실효성을 위해 주

* 대전발전연구원 책임연구위원

민참여예산제의 운영예산을 획기적으로 증액시켜야 한다는 것이다. 다섯째, 시의 예산참여주민위원-시민-집행부-시의회 간의 수평적 거버넌스와 시의 예산참여주민위원회-자치구의 예산참여위원회간의 수직적 거버넌스체계를 구축하여야 한다는 것이다.

핵심어: 주민참여예산제, 포르투알레그레, 지방재정거버넌스, 예산민주주의

I. 서론

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 Porto Alegre에서 시작하여 성공적으로 시행된 이후 전세계적으로 확산되어 2006년까지 라틴아메리카 내의 약 16,000개의 도시정부 중 1,000개 정부가, 2008년까지 유럽에서 700,000만 이상의 인구규모를 가지고 있는 대도시 정부 중 100개 이상의 도시정부에서 이제도를 도입하였다(Sintomer *et al*, 2008: 164).

주민참여예산제도는 대의민주주의의 대안 또는 보완책으로 등장한 참여민주주의 또는 숙의민주주의(deliberative democracy)의 대표적 제도로 평가받고 있는데(곽현근, 2010: 1), 이는 행정부 중심의 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성과정에 해당 지역주민들의 직접참여를 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이라 정의할 수 있다(이관행, 2008: 223).

우리나라에서 2003년 광주광역시 북구에서 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입한 이후, 2006년 당시 행정자치부가 표준조례안을 만들어 17개 지방자치단체가 도입했고 이후 4년간 80개 지역이 추가로 주민참여예산제를 도입했으며, 2010년 7월 현재 기준으로 246개 지방자치단체 중 40.2%인 99개 지방자치단체 주민참여예산제도를 법제화하여 시행하고 있다. 그러나 이중 광역자치단체는 2개(주민참여예산제도가 의무화된 제주특별자치도 포함)에 불과하고 나머지는 모두 기초자치단체에 해당한다. 광역자치단체 중에서는 대전광역시가 2006년 11월 주민참여기본조례 제정 후 2007년부터 주민참여예산제를 본격적으로 시행하고 있다(김철희, 2010: 1-2). 그러나 2011년 9월부터 지방재정법으로 모

든 지방자치단체들이 주민참여예산제를 도입하도록 규정하고 있으므로 이제 관심의 초점은 이 제도를 도입하여 운영한 사례에 대한 소개의 수준에서 벗어나 어떻게 하면 지방정부에 제도적으로 정착될 수 있는가 하는 방안을 모색하는 방향으로 바뀌어 가고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 주민참여제도에 관한 문헌고찰과 대전광역시의 운영실태의 분석 등을 통하여 주민참여예산제도를 어떻게 하면 정착시킬 것인가에 대한 방안을 모색하기 위한 것이다.

Ⅱ. 주민참여예산제에 대한 문헌고찰

1. 주민참여예산제의 이념

주민참여예산제도가 지향하는 이념에 대하여 다양한 측면에서 논의될 수 있는데, 안완기(2007: 14)는 주민참여예산제가 가지는 이념을 과정적인 측면(개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성)과 결과적 측면(대응성, 효율성, 형평성 등)이 있다고 제시하고 있다. 박민정·최성락(2009)는 직접민주제로서의 주민참여예산제를 강조하고 있는가 하면, 재정민주주의의 관점에서 주민참여예산제의 가치를 강조하기도 한다(강주영, 2010; 임성일, 2011: 69; 이관행, 2009: 223). 또한 Sintomer *et. al.*(2008: 167)은 주민참여예산제의 3대 원칙으로써 풀뿌리민주주의(grassroots democracy), 사회적 정의(social justice), 시민통제(citizen control) 등을 제시하고 있다. 이와 같이 주민참여예산제가 지향하여야 할 이념 또는 가치들을 종합적으로 요약해 볼 때, 이는 지방자치제의 발전에 기여하여야 한다는 것, 지방정부의 정책결정과정에 주민참여를 촉진시켜야 한다는 것, 재정거버넌스의 활성화에 기여하여야 한다는 것, 대의제의 문제점 보완과 재정민주주의의 발전에 기여하여야 한다는 것이다.

2. 주민참여예산제도의 개념 및 필요성

주민참여예산제도는 행정부 제출예산제도가 법제화된 후, 행정부를 중심으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게로의 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성 과정에 해당 지역주민들이 직접참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이라 정의할 수 있다(이관행, 2008: 223).

이러한 주민참여예산제도의 도입에 대한 필요성은 첫째로 주민참여제도에 대한 국내에서의 관심은 지역사회를 활성화에 기여하기 때문에 필요하다는 것이다. 둘째, 한국 지방정부의 고질적인 병폐인 재정건전성 문제를 치유하고, 지방자치제도가 추구하는 본연의 목적인 주민의 참여를 보다 심화하기 위해 필요하다는 것이다. 셋째, 주민참여예산제도는 예산의 편성 및 집행에 주민이 참여하여 주요 내용을 토론·심의하는 심의민주주의를 실질적으로 보장하기 때문에 필요하다는 것이다. 넷째, 주민참여예산제도는 정보의 불균형 해소 및 시민결정권을 강화하기 때문에 필요하다는 것이다(김판석 외, 2010: 179-180).

3. 주민참여예산제의 구성요소

주민참여예산제도의 구성요소에 관하여 Ebdon & Franklin(2006: 438)은 환경, 절차, 메커니즘, 그리고 목표와 결과 등으로 분류하고 각 요소에는 다양한 변수들을 포함시켰다. 첫째 환경요소에는 정부 구조, 정치문화, 법적요건, 인구의 규모와 다양성을 포함시켜 놓고 있다. 둘째, 절차요소에는 참여의 시기, 예산의 유형, 참여자의 선정방법, 참여자 수대표성, 참여의 계기 등을 포함시켰다. 셋째, 메커니즘의 요소에는 공청회, 전문가회의, 예산시뮬레이션, 자문위원회, 설문조사 등을 포함시켰다. 넷째, 목표와 결과의 요소에는 예산에 대한 무관심 극복, 예산에 관한 교육, 예산안에 대한 지지 획득, 의사결정을 위한 정보, 자원배분의 변경, 신뢰도 강화, 지역정체성 창조 등의 변수를 포함시켰다.

Ebdon & Franklin가 제시한 주민참여예산제의 구성요소는 현재 우리나라 지방정부에서 운영하고 있는 주민참여예산제의 주요내용과 비교해 볼 때, 어느정도 일치하는 부분이 많지만 그렇지 않은 부분도 있다. 일반적으로 우리나라의 주민참여예산제의 구성요소

는 예산참여시민위원회, 분과위원회, 운영위원회, 주민참여 예산연구회, 주민참여예산학교, 설문조사 등으로 구성되어 있다.

4. 선행연구의 검토

주민참여예산제가 1980년대 후반에 브라질의 Porto Alegre에서 시행된 후 이에 관한 많은 연구들이 국내외에서 진행되었다. 주민참여예산제에 대한 국내의 연구경향은 주로 브라질의 Porto Alegre를 중심으로 하는 외국의 사례를 소개하거나, 이 제도의 도입에 대한 필요성 및 방향을 제시하는 연구, 이제도를 도입하여 운영하고 있는 우리나라 지방자치단체의 사례를 분석하여 시사점을 얻고자 하는 연구, 주민참여예산제 자체의 성공적인 정착을 위한 발전방안을 제시하는 연구들에 집중되어 있다고 할 수 있다. 주민참여예산제에 대한 외국의 연구경향은 브라질의 Porto Alegre에서 주민참여예산제를 처음 도입한 후 어떠한 성과가 있었는가를 분석한 연구(Novy & Leubolt, 2005), 브라질 지방정부의 주민참여예산제의 운영사례를 분석한 연구(Wampler, 2007), 유럽 지방정부의 주민참여예산제 도입경향에 대한 연구(Sintomer *et al*, 2008), 미국 지방정부의 주민참여예산제를 평가분석한 연구(Ebdon & Franklin, 2006; Robbins *et al*, 2008) 등 다수의 논문을 발견할 수 있다.

영국의 Department for Communities and Local Government(DCLG)는 2010년에 8개 지역(Haringey, Manton, Newcastle, Salford, Southampton NDC, St Helens, Salisbury, York)을 선정하여 주민참여예산제 운영사례에 대한 평가를 실시하였다. 이것은 학술적인 연구라기보다 프로젝트적 성격을 가지고 있는데, 이 프로젝트를 실시하게 된 주요 목적은 지방정부의 주민참여예산제도의 개선방안의 도출과 도입을 촉진하고, 성공사례의 확산, 주민참여예산제의 비용 대 편익의 극대화 방안을 마련하기 위하여 실시하였다(DCLG, 2010: 13). 이것은 영국에서 정부차원에서 주민참여예산제를 체계적으로 평가하여 확산시키고자 하는 의지를 반영한 것으로 우리에게 많은 시사점을 주고 있다고 하겠다.

주민참여예산제에 관한 기존 국내의 연구는 외국사례의 소개 및 시사점, 국내 운영사례의 실태와 개선방안 등에 집중되어 왔다. 기존의 주민참여예산제에 대한 사례연구는

같은 시기에 이제도를 도입한 다른 자치단체들을 서로 비교하는 소위 문화횡단적 접근방법이 많이 사용되었다. 물론, 우리나라에서는 2003년에서야 주민참여예산제가 처음 도입되어 그 역사가 일천함으로 인해 문화종단적 접근방법을 통하여 연구를 진행하기에는 많은 한계가 있을 수 있다.

Ⅲ. 대전광역시 주민참여예산제 운영실태

1. 대전시 주민참여예산제의 개요

대전광역시 주민참여예산제도는 2006년 11월에 제정된 주민참여기본조례 제8조의 예산편성의 주민참여 규정에 기초하고 있는데, 시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 시민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제도 운영계획을 매년 수립하여 일정기간 동안 시 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다. 그리고 시장은 예산편성에 대한 시민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있게 하였다.

주민참여기본조례 제9조에서는 주민참여예산제도 운영을 위한 심의사항을 처리하기 위하여 대전광역시 예산참여시민위원회(제4기부터는 예산참여주민위원회)를 설치하도록 규정하고 있다. 예산참여시민위원회의 심의 대상 또는 활동 영역은 예산편성 방향에 대한 의견수렴, 예산에 대한 시민의견 수렴과 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출, 예산정책토론회 개최 등 시민의 의견수렴 활동, 시민을 대상으로 한 교육·설명·홍보활동 등으로 설정하고 있다. 예산참여시민위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 50인 이상 70인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원중에서 호선하도록 되어 있다. 그리고 위원 선임은 대전광역시의회, 자치구청장 및 「비영리 민간단체지원법」에 의한 대전지역에 소재하는 비영리민간단체에서 추천한 자와 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉하도록 되어 있다(제4기 부터는 일부 공모방식 병행). 예산참여시민위원회는 매년 1회 이상 개최할 수 있으며, 필요한 경우 관계공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등을 요구할 수 있다.

2. 예산참여주민위원 구성의 특성

대전광역시 주민참여기본조례 제9조의 규정에 의한 예산참여시민위원회는 2년의 임기로 제1기에는 58명, 제2기에는 68명, 제3기에는 69명, 제4기에는 70명의 위원을 위촉하였다. 또한, 동 위원회의 효율적인 운영을 위하여 제1~2기는 7개(일반행정, 경제과학, 문화체육, 복지여성, 환경녹지, 교통건설, 도시주택), 그리고 제3~4기는 8개(과학문화산업 추가)의 분과위원회를 두었다.

〈표 1〉 기별 대전광역시 예산참여시민위원회 구성 현황

추천의뢰처별	기수별	제1기 (’07.7~)	제2기 (’09.7~)	제3기 (’11.7~)	제4기 (’13.7~)
계		58명	68명	69명(20) ¹⁾	70명
시의회 (시의회의원별 1인 추천)		18명	17명	25명	19명
자치구 및 구청장 (지역내 인사 2명)		10명	15명	14명	10명
시민단체 (대표적인 비영리단체 추천)		4명	7명	6명	9명 ²⁾
살·국/본학회계 관련 학회/ 경제경영인/ 행정동우회(공인회계사, 세무사, 교수, 경제기업인, 예산업무 경험 전직 공무원)		26명	29명	24명	-
살·국본부		-	-	-	7명
전문가 및 언론인		-	-	-	5명
공개모집		-	-	-	20명

1) ()안의 숫자는 전기의 위원으로서 재임명된 위원의 수

2)의 시민단체는 대전참여자치시민연대, 대전사랑시민협의회, 여성단체협의회, 다문화가족지원센터, 대덕연구개발특구본부 등

동 위원회는 대표성, 지역성, 전문성을 확보하기 위해 위원회의 정수 범위내에서 시의회, 자치구청장, 대표적 시민단체 등의 추천과 공모로 위촉되고 있으며, 직업별로는 시민단체 활동을 하고 있는 위원이 많은 것으로 나타났다. 또한 제3기에 임명된 위원 69명

중 20명을 제2기에도 활동했던 경험을 가지고 있으며, 지역별로는 현재까지 인구가 가장 많은 서구지역 출신이 가장 많았다. 연령별로는 제1~3기 동안에는 40~50대가 주류를 이루고 있었으나, 제4기에 와서는 40대는 줄어든 반면 60대가 다소 증가하였다.

〈표 2〉 기별 대전광역시 예산참여시민위원회 위원별 특성

기수별 개인특성별		제1기 (’07.7~’09.6)	제2기 (’09.7~’11.6)	제3기 (’11.7~’13.6) ^{주)}	제4기 (’13.7~’15.6)
지역 별	동구	7명	9명	9명(3)	10명
	대덕구	8명	9명	11명(3)	11명
	서구	17명	22명	18명(5)	24명
	유성구	14명	16명	18(7)	15명
	중구	12명	12명	13(2)	11명
성별	남성	35명	32명	36명(10)	34명
	여성	23명	36명	33명(10)	36명
연령별		- 40대 이하: 6명 - 40대: 17명 - 50대: 24명 - 60대 이상: 11명	- 31~40세: 2명 - 41~50세: 21명 - 51~60세: 30명 - 61세이상: 5명	- 30대: 7명(0) - 40대: 21명(6) - 50대: 26명(9) - 60대: 15명(5)	- 30대: 8명 - 40대: 18명 - 50대: 23명 - 60대: 21명
직업별		- NOG 등 15명 - 교수 9명 - 경제인 9명 - 주부 8명 - 상인·농업인 6명 - 언론·정당인 4명 - 전문직 4명 - 학생 2명 - 택시기사 1명	- 주부 5명 - 회사원 5명 - 자영업 16명 - 전문직 16명 - 기타 26명	- 교수 7명(0) - NGO 30명(9) - 경제인 9명(1) - 주부 4명(1) - 구의원 1명(0) - 언론인 3명(2) - 전문직 6명(0) - 기타 9명(7)	- 교수 5명 - NGO 32명 - 경제인 6명 - 주부 10명 - 과학인: 1명 - 언론인 1명 - 전문직 6명 - 기타 9명

주) ()안의 숫자는 전기의 위원으로서 재임명된 위원의 수

3. 연도별 예산반영 실태

대전광역시 예산편성에 있어 주민참여예산제를 통해 반영한 예산액은 2008년에 2,192억원에서 2014년도에는 10,055억원으로 지속적으로 증대되고 있다. 수권수렴을 통해 당해 연도예산에 반영되는 비율은 대체적으로 88%을 상회하는 것으로 분석되었다. 최근 3

년간 주민참여예산제를 통하여 제안된 건수는 지속적으로 증가되고 있으며, 반영건수는 2013년에 획기적으로 증가하였다(106건→126건). 이러한 결과로 볼 때, 대전광역시 주민참여예산제가 정착되어 가고 있음을 알 수 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 주민참여예산제를 통한 연도별 예산반영액

의견수렴연도 (의견반영연도)	총 건의건수	반 영		미반영		반영률
		건수	금액(A)	건수	사 유	
계(평균)	96.7건	84.3건	5,224.6억원	12.4건	-	88.6%
2007(2008)년	26건	23건	2,192억원	3건	장기검토	88.9%
2008(2009)년	76건	72건	3,483억원	4건	장기검토	88.5%
2009(2010)년	75건	68건	4,147억원	7건	"	94.7%
2010(2011)년	75건	64건	6,198억원	11건	장기검토 의회삭감	90.7%
2011(2012)년	117건	105건	5,549억원	12건	장기검토 의회삭감	89.7%
2012(2013)년	146건	126건	4,948억원	20건	장기검토 의회삭감	86.3%
2013(2014)년	162건	132건	10,055억원	30건	장기검토 의회삭감	81.5%

대전광역시는 차년도 예산에 반영하기 위해 일반주민을 대상으로 하는 설문조사, 분과 위원회의 제안, 그리고 공청회 개최 등 주민참여예산제를 적극 활용하고 있다. 〈표 4〉와 같이, 제안종류별 예산반영액은 대체적으로 일반시민을 대상으로 하는 설문조사를 통해 이루어지고 있는데, 설문을 통한 연도별 반영규모는 2010년(89%)~ 2011년(99%) 동안에는 설문조사를 통한 비중이 압도적이었으나, 2012년(74.1%)에는 설문조사에 의한 반영액은 줄어든 반면 분과위원회를 통한 반영액이 증가하였고, 2013년(97.9%)는 다시 설문조사를 통한 반영이 압도적이고, 2014년(87.0%)에는 공청회를 통한 반영액이 다소 증가하였다.

〈표 4〉 제안의 종류에 따른 연도별 예산반영액

(단위: 건수, 억원)

연도별 제안(건의)별	2010년 반영			2011년 반영			2012년 반영			2013년 반영			2014년 반영		
	건수	금액	미반영	건수	금액	미반영	건수	금액	미반영	건수	금액	미반영	건수	금액	미반영
계	68	4,147	7	64	6,198	11	117	5,589	12	126	4,948	20	132	10,055	30
설문조사	52	3,703	3	52	6,127	9	78	4,140	11	99	4,846	15	102	8,747	25
분과위원회	13	400	4	7	9	1	34	1,272	-	20	41	3	20	293	5
공청회	3	44	-	5	62	1	5	177	1	7	61	2	10	1,015	-

3. 연도별 설문조사 결과 분석

대전광역시의 주민참여예산제를 통해 반영된 예산액의 대부분이 일반주민을 대상으로 하는 설문조사를 통하여 이루어지고 있는데, 설문조사는 매년 6월 1일부터 7월 20일까지 50일간 시청홈페이지와 민원실을 찾아온 시민을 대상으로 실시하고 있다. 일반시민의 설문참여도는 지속적으로 높아지고 있는데, 처음 이제도를 도입한 2007년에는 404명, 2008년에 505명, 2009년에 791명, 2010년에 1,213명, 2011년에 1,953명, 2012년에 2,003명, 2013년에 2,043명 등이 참여한 것으로 나타났다.

1) 재정운영방식

투자수요가 많아 재원이 부족할 경우 대처방안에 대한 설문분석 결과 2009년에는 전 응답자 791명의 61%인 483명이 투자수요가 있더라도 가용재원의 범위에서 재정을 운영하여야 한다는 의견을 제시했다. 2010년 설문조사부터는 재정운영에 대한 설문을 보다 세부적으로 구성하여 실시하였는데, 전체 응답자 1,213명 중 “가용재원범위”가 641명(51%), “민자유치”가 307명(25%), “균형배분”이 184명(17%), “지방채발행”이 81명(7%) 순으로 나타났다. 2011년에는 1,953명이 설문에 참여했는데, 재정운영 방식에 대한 우선

순위는 2010년의 결과와 같으며, 각각의 응답의 비율도 거의 유사하게 나타났다. 2012년에는 2,003명이 설문에 참여했는데, 재정운영 방식에 대한 우선순위로 “선택과 집중을 통해 가용재원의 범위(54%)”, “사업기간 조정 또는 축소로 전사업에 조금씩 배분하는 균형배분(23%)”, “민자유치를 통해서라도 필요한 사업 추진(12%)”, 그리고 마지막으로 “지방채를 발행해서라도 필요한 사업에 자원 충당(11%)”의 순으로 나타났다. 이러한 투자재원의 우선순위는 2013년에도 같은 추세를 보이고 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 재정운영방식에 대한 설문결과(조사연도를 중심으로)

2009년	가용재원 범위내(선택과 집중, 균형배분)		483명(61%)	
	민자 유치, 지방채 차입(필요사업 추진)		308명(39%)	
2010년	가용재원범위	민자유치	균형배분	지방채발행
	641(53%)	307(25%)	184(15%)	81(7%)
2011년	1 가용재원범위	2 민자유치	3 균형배분	4 지방채발행
	1,064(55%)	425(22%)	332(17%)	109(6%)
2012년	1 가용재원범위	2 균형배분	3 민자유치	4 지방채발행
	1,149(58%)	403(20%)	327(16%)	115(6%)
2013년	1 가용재원범위	2 균형배분	3 민자유치	4 지방채발행
	1,100(54%)	458(23%)	252(12%)	229(11%)

2) 분야별우선순위

예산반영을 위한 분야별 우선순위에 대한 설문조사에서 2009~2011년까지 1순위를 차지한 분야는 복지여성분야이며, 2012~2013년 설문조사에서는 경제산업분야로 나타났다. 2009~2011년 간의 설문조사결과 복지여성분야의 세부 단위사업 중 “노령화에 대비”와 “영유아 및 아동보육”분야에 대한 예산배정을 가장 선호하는 것으로 나타났고, 2012~2013년 간의 설문조사결과 경제산업분야에서 세부적으로 “일자리 창출확대”와 “기업 및 투자유치 확대”분야에 대한 예산배정을 가장 선호하는 것으로 나타났다(〈표 5〉 참조).

3) 주민참여예산제의 인지도 및 인지경로

주민참여예산제의 운영에 대한 일반시민들의 인지도는 2009~2013년 동안의 설문조사에서 응답자의 반수 이상이 모르고 있는 것으로 나타났지만, 해가 거듭할수록 주민참여예산제에 대한 인지도가 높아지는 것으로 나타났다. 알고 있다고 응답한 사람들을 대상으로 주민참여예산제를 알게된 경로에 대해 질문한 결과, 2010년에는 시청소식지(33%)가, 2011년에는 신문·방송(35%)이, 2012년에는 언론(신문, 방송-37%)이, 그리고 2013년에는 언론(신문, 방송-29%) 등이 가장 높게 나타났다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 주민참여예산제에 대한 인지도

인지도		조사연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
인지도	알고있음	-	517명(43%)	805명(42%)	889명(45%)	788명(49%)	
	모름	-	696명(57%)	1,110명(58%)	1,107명(55%)	813명(51%)	
경로	시정소식지	-	144명(33%)	231명(28%)	261명(27%)	152명(25%)	
	시청 홈페이지	-	138명(32%)	242명(30%)	245명(25%)	156명(26%)	
	언론(신문, 방송)	-	132명(30%)	291명(35%)	364명(37%)	179명(29%)	
	대화(주변 동료)	-	23명(5%)	56명(7%)	103명(11%)	114명(19%)	

4) 참여자의 개인적 특성

주민참여예산제를 위한 설문조사(2011~2013년)에 참여한 응답자의 특성을 살펴보면, 여성보다는 남성이, 연령별로는 연도에 따라서 다양하게 나타났으나(2011년에 50대, 2012년에 40대, 2013년에 30대) 시대가 거듭됨에 따라서 가장 적극적인 참여연령이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 또한 지역별로는 인구규모가 가장 큰 서구의 시민들이 설문조사에 참여하는 비중이 가장 높게 나타났다. 직업별로는 기타를 제외하고 봉급생활자가 주민참여예산제를 위한 설문조사에 가장 적극적으로 참여한 것으로 나타났다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 설문참석자의 개인별 특성

구분		2011년도	2012년도	2013년도
성별	남	1,258명(66%)	1,271명(64%)	1,233명(61%)
	여	656명(34%)	718명(36%)	800명(39%)
연령별	20세이하	36명(2%)	24명(1%)	44명(3%)
	21~30세	275명(14%)	287명(14%)	274명(17%)
	31~40세	281명(15%)	371명(19%)	461명(29%)
	41~50세	551명(29%)	552명(28%)	357명(23%)
	51~60	584명(30%)	545명(27%)	295명(19%)
	61세이상	195명(10%)	222명(11%)	153명(10%)
지역별	동구	227명(12%)	256명(13%)	253명(15%)
	중구	336명(17%)	376명(19%)	406명(24%)
	서구	732명(38%)	731명(37%)	555명(33%)
	유성구	434명(23%)	447명(22%)	330명(20%)
	대덕구	193명(10%)	183명(9%)	133명(8%)
직업별	봉급생활자	471명(25%)	505명(26%)	461명(29%)
	자영업자	219명(11%)	240명(12%)	238명(15%)
	학생	213명(11%)	214명(11%)	185명(12%)
	주부	151명(8%)	176명(9%)	171명(11%)
	기타	864명(45%)	860명(42%)	557명(35%)

4. 대전시 주민참여예산제 운영의 시사점

대전광역시 주민참여예산제의 운영사례를 총체적으로 평가해 볼 때, 긍정적인 측면이 있는가 하면 보완할 부분도 없지 않아 있다. 대전시 주민참여예산의 운영사례에 대한 평가를 통해서 몇가지 시사점을 도출할 수 있었다. 우선, 대전광역시 주민참여기본조례 제 9조의 규정에 의해 임기 2년의 예산참여시민위원회를 구성하는데 있어서 모든 기수에서 전문성을 가진 위원들의 수가 가장 많아 전문성이 강조되고 있다는 것이다. 그리고 위원들의 직업별 특성에 NGO 등 시민단체 활동을 하는 위원수가 가장 많다는 사실은 지방정부의 예산운영에 대한 투명성을 확보하기가 용이해 졌다는 사실이다. 2011년 7월 제3기 예산참여시민위원회의 일부(자치구 추천)는 공모방식을 도입한 결과 주민참여예산제에 대한 인지도 제고에 기여한 점이 많다는 것이다.

둘째, 해가 거듭해 가면서 주민참여예산제를 통한 예산반영 규모가 확대된다는 것이다. 특히 예산은 설문조사, 분과위원회, 공청회 등을 통해 반영하게 되는데 일반시민들의 설문조사 참여도가 매년 급격히 증가하고 있다는 것이다. 결국, 설문조사에 의한 예산반영의 비중이 높아짐에 따라 설문조사가 주민참여예산제의 핵심적인 절차가 되었다는 것이다. 반면에 분과위원회를 통한 예산반영의 규모는 아주 저조하게 나타나 예산참여시민위원의 전문성을 제대로 활용하지 못하는 측면도 있다는 것이다.

셋째, 차년도 예산반영을 위한 설문조사에 참여한 일반시민들은 지방정부의 지방채 발행에 대하여 아주 부정적인 생각을 가지고 있다는 것이다. 즉, 지방정부에서 재정투자에 대한 수요가 발생하면 가용재원의 범위내에서 우선순위를 정하여 투자하고 가급적 지방채의 발행을 자제하여야 한다는 것이다.

넷째, 재원투자의 우선순위에 있어서 일반시민들은 복지여성 및 지역경제 분야를 중요하게 생각하고 있다는 것이다. 특히, 고령화사회에 대비하기 위한 예산의 투자가 중요하고 인식하고 있으며, 일자리 창출과 기업·투자유치를 통해 지역경제를 활성화시키는 사업에 우선적으로 예산을 배정할 것을 요구하고 있다는 것이다.

다섯째, 주민참여예산제에 대해 알고 있는 사람보다 모르고 있는 사람이 많게 나타나 이에 대한 홍보를 강화해야 한다는 것이다. 주민참여예산제의 홍보수단은 언론홍보가 가장 효과적이며, off-line 보다는 시청 홈페이지 등의 on-line 상의 홍보수단을 적극 활용하는 것이 효과적이라는 것이다.

IV. 주민참여예산제의 활성화 방안

1. 운영조례의 제정

앞서 지적한바와 같이, 대전광역시도 전국 광역단위의 지방자치단체 중에서는 최초로 2007년부터 주민참여예산제를 도입하여 시행하여 오고 있다. 이러한 대전광역시의 주민참여예산제는 2006년 11월에 제정한 [대전광역시 주민참여기본조례] 제8조와 제9조, 그

리고 이 조례를 시행하기 위한 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정]에 근거를 두고 시행되고 있다. 이와 같이, 대전광역시의 주민참여예산제의 도입 및 시행이 전국적으로 처음으로 시행된 경험은 타 시·도로의 확산을 위한 좋은 수범사례임은 틀림이 없으나, 자치법규의 체계상 독립된 조례가 아니고 [대전광역시 주민참여기본조례]의 일부 조항을 통해 규정해 놓고 있기 때문에 동 법규를 근거로 주민참여예산제도를 체계적으로 운영하기에는 다소 한계가 있을 수 있다는 것이다.

지방자치단체의 정책들은 자치법규인 조례 및 규칙의 근거를 통해서 실행력을 담보할 수 있다. 주민참여예산제를 도입하고 있는 대부분의 지방자치단체들은 지방재정법 제39조와 동시행령 제46조에 근거하여 자체적인 법규정을 제정하여 운영하고 있으며, 2011년 9월부터는 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제를 운영하도록 규정하고 있다.¹⁾ 물론, 주민참여예산제가 조례를 통해서만 실행할 수 있는 것은 아니며, 주민참여기본조의 일부 조항의 규정으로 가능하다. 그러나 지방재정법 제39조에 의한 주민참여예산제는 모든 지방자치단체가 따라야 하는 의무규정이라는 점과 동시행령 제46조의 규정으로 미루어 볼 때, 주민참여예산제에 관한 조례제정은 필수적임을 알 수 있다. 이러한 결과로 행정안전부(2010.10.31, 보도자료)에서는 주민참여예산제의 실질적인 보장을 위해 표준조례안(3개)을 만들어 제공함으로써 지방자치단체의 조례제정을 권장하고 있다.

따라서 주민참여예산제를 시행하고 있더라도 독립적인 자치법규를 가지고 있지 않거나, 이 제도를 시행하지 않고 있는 지방자치단체는 가능한 조례를 제정하여 운영하는 것이 바람직하다고 하겠다. 다행히 행정안전부에서 마련한 3개의 표준조례안은 주민참여예산제도에 대해 초보적인 지방자치단체의 제도적 정착을 위하여 기여하는 바가 크다고 할 수 있다.²⁾ 주민참여예산제의 운영이 자치법규의 제정을 통해 운영된다면 이 제도의 실

1) 지방재정법 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 동시행령 제46조는 “①법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에서 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 주민 의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다. ③그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민 의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 규정하고 있다.

2) 표준조례안의 전체 조항 수는 제1안이 부칙을 포함하여 11개조, 제2안은 부칙을 포함하여 15개조, 제3안은 부칙을 포함하여 24개조로 구성되 있다.

행력을 담보할 수 있고 제도운영에 요구되는 운영경비의 확보와 지원체계를 구축하는데 있어서 용이하다는 이점이 있다.

〈표 8〉 서울특별시 주민참여예산제 운영 조례

<p>제4장 주민참여예산위원회</p> <p>제15조(위원회 구성)/ 제16조(위원의 위·해촉 및 임기)/ 제17조(위원장, 부위원장 및 간사)/ 제18조(운영원칙)/ 제18조의2(참여예산 심사기준)/ 제19조(기능)/ 제20조(분과위원회)/ 제21조(총회)/ 제22조(회의소집 및 의결)/ 제23조(회의록 공개의 원칙)/ 제24조(자료 제출 및 협조)</p>

이와 같이 주민참여예산제의 운영에 관한 조례를 제정하고 동 조례에서“예산참여주민위원회(이하 예산참여위원회)”의 운영에 관해 규정할 수 있다면, 예산참여위원회의 위상이 제고됨과 동시의 책임감도 증대될 것으로 보인다. 이러한 관점에서 서울특별시의 주민참여예산제 운영조례(2014.3.20. 시행)는 많은 시사점을 주고 있는데, 동조례 제4장(주민참여예산위원회)의 제15조~제24조에서 위원회 운영에 관하여 상세히 규정해 놓고 있다. 주민참여예산제 운영에 관한 독립적인 조례의 원활한 제정을 위해서 대전광역시의 예산담당관실에서는 외부 전문가들이 참여하는 소위 워킹그룹을 구성하여 초안을 마련하는 방안을 강구해볼 필요가 있다.

2. 관련규정의 통폐합

전술한바와 같이, 대전광역시의 주민참여예산제는 독립적인 운영조례에 의하여 시행되는 것이 아니라 대전광역시 주민참여기본조례 제8조(예산편성의 주민참여), 제9조(예산참여주민위원회) 등의 규정에 그 근거를 두고 있다. 그리고 주민참여예산제의 요체라고 할 수 있는 예산참여주민위원회의 운영과 관련해서는“대전광역시 예산참여주민위원회 운영규정”에 근거를 두고 있다. 그리고 이 운영규정 제7조에 의거하여 주민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발을 위해 전문가, 관련분야 종사자, 공무원 등이 참여하는“주민참여예산연구회”를 운영하고 있으며, 이또한 따로 규정을 두고 있다. 그 밖에도

매년 마다 수립하는“주민참여예산제 운영계획”에서는 특별한 규정이 없이“주민참여예산 학교 운영”,“예산편성을 위한 설문조사”,“시민공청회 개최”등을 실시하도록 하는 내용들이 포함되어 있다.

대전광역시의 주민참여예산제는 제도적 관점에서 독립적인 운영조례가 없어 주민참여예산제도가 가지는 근본적인 가치를 실현하기 어렵게 하고 있으며, 특히 관련 규정들이 여러 개로 나뉘어져서 각기 다른 제호의 규정을 두고 있는 것은 효율적인 제도운영에 많은 장애요인이 되고 있다고 할 수 있다. 따라서 서울특별시 등의 사례에서와 같이 하나의 독립적인 운영조례를 제정하고 동 조례에 여러 개로 흩어져 있는 관련규정들을 통합하는 것이 바람직하다.

3. 지원협의회 제도 도입

지원협의회는 연구회 성격의 기능과 활동을 하기위해 운영하는데, 이 협의회는 주민참여예산제의 제규정에 대한 제·개 정에 대한 의견 제시, 예산교육·참여예산제 홍보·예산관련 토론회·공청회 개최 등에 관한 활동, 참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 관한 활동 지원, 의회와의 협조방안 모색, 평가 및 개선방안 마련 등의 기능을 수행하는 것이 일반적이다. 이와 같이 지원협의회의 일반적인 기능을 볼 때, 대전광역시에서 이러한 협의회 제도를 도입하여 운영하고자 한다면 기존의 주민참여예산연구회, 주민참여예산학교, 시민공청회 등의 기능을 모두 흡수함으로써 주민참여예산제도의 체계적인 운영이 가능할 것으로 보인다. 이러한 지원협의회의 제도를 도입하기 위해서는 앞서 제시된 독립적인 운영조례가 제정되어야 함은 당연하다고 하겠다.

서울특별시의 이러한 주민참여예산지원협의회의는 조례의 규정을 통하여 운영근거를 마련하고 있는 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다. 이와 관련하여 서울특별시 지원협의회 운영에 관해 조례에서 규정하고 있다.³⁾

제25조(구성 및 운영) ① 시장은 본 조례의 원활한 운영을 위해 주민참여예산지원협의회(이하 "협의회"라 한다)을 구성·운영한다. ② 협의회는 시의회 의원, 예산 관련 전문가, 비영리민간단체 관계자, 주민참여예산위원회 추천자, 관련 공무원 등 15명 이내로 구성하되, 공무원이 전체 위원의 과반수를 넘지 않도록 한다. ③ 협의회는 회장 1명, 부회장 1명, 간사를 둔다. ④ 협의회 회장 및 부회장은 협의회 회원 중에서

4. 예산위원회 구성 및 운영의 내실화

주민참여예산제의 운영과 관련하여 일반적으로 제기되는 문제점은 첫째, 주민참여제도화 수준 또는 예산편성권의 민관 공유수준이 높지 않고, 사실상 예산참여시민위원회 운영을 관련 행정부서에서 주도하면서 자율성과 독자성이 충분히 보장되지 못하고 있다. 둘째, 예산참여시민위원회 구성 및 운영방법이 광역자치단체의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 참여유인 제공도 미약하다. 단일계층의 예산참여시민위원회는 행정부서와의 수평적 연계성은 확보되어 있으나 일반시민과의 거리감이 높아 예산편성 관련 시민들의 의견수렴 및 투입활동이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 공모방식이 아닌 추천방식에 의한 시민위원회 구성은 지역별·직능별 대표성 확보뿐만 아니라 일반시민의 관심과 참여를 촉진하는 데도 한계를 갖는다. 셋째, 예산참여시민위원회가 분과위원회 중심으로 운영되고 있고, 시민위원회·설문조사·공청회 등을 통해 수렴된 의견의 반영여부 및 우선순위 결정과정에 시민위원회 위원들이 참여할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 넷째, 주민참여예산제가 일반회계 본예산 편성과정을 중심으로 연례행사 차원에서 1회적으로 운영되고 있어 제도의 실효성과 효과성을 감소시키고 있다. 예산참여시민위원회의 활동이 1년 1회 정기적으로 운영될 뿐이어서 제도운영의 활성화의 제약요인으로 작용한다. 다섯째, 주민참여예산연구회의 구성이 예산참여시민위원을 중심으로 이루어지면서 제3자적 입장에서 주민참여예산제도 운영과정을 모니터링하고 전문적 관점에

호선하고, 간사는 시 예산담당관 담당사무관이 되며 민간인 실행간사를 둘 수 있다. ⑤ 협의회 회장 및 부회장의 임기는 1년으로 한다. 다만, 보궐 협의회 회장·부회장·회원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다. ⑥ 협의회 회장은 협의회 업무 총괄하고 협의회를 대표한다. ⑦ 협의회 부회장은 협의회 회장을 보좌하며, 협의회 회장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다. ⑧ 간사는 협의회 사무를 처리한다. ⑨ 협의회는 주민들의 예산교육을 위하여 예산학교를 운영한다. ⑩ 예산학교의 강사 및 교재 원고료는 시 인재개발원의 「강사로 지급기준」 및 「교재 원고 작성 및 원고료 지급기준」을 준용한다.

제26조(회의소집 및 의결) 협의회 회장은 주민참여예산제와 관련하여 필요할 때 협의회를 개최한다.

제27조(기능) 협의회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시
2. 예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등에 대한 활동
3. 지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동 지원
4. 시의회와의 원활한 협조방안 모색
5. 주민참여예산제 평가 및 개선방안 마련
6. 그 밖의 협의회 목표달성을 위해 필요한 활동

서 제도개선 방안을 탐색하는데 한계를 갖는다. 여섯째, 대도시 규모에 따른 직접 참여의 어려움을 극복하기 위한 대안으로서 온라인 참여 또는 사이버공간을 활용한 시민참여가 제대로 활용되지 못하고 있다(곽현근, 2010: 10-11, 재인용).

이와 같은 문제점의 지적은 주민참여예산제의 요체라고 할 수 있는 예산참여주민위원회의 구성과 운영에 관련되어 있다. 예산참여시민위원회의 전문성과 대표성 및 적극적인 참여를 유도한다는 측면에서 다양한 방식으로 위원회를 구성하는 것이 바람직하다. 대전광역시 예산참여시민위원회의 구성은 제1기부터 제3기까지는 위원회 전원에 대하여 시의회, 자치구, 시민단체 및 전문가 그룹의 추천으로 구성하여 운영하였다. 그러나 제4기(2013.7~2015.6)부터는 기존의 추천방식으로 50인, 새롭게 도입된 공모방식으로 20인 등 70인의 규모로 예산참여주민위원을 위촉하여 운영하고 있는데, 위촉방법의 다양성이 라는 측면에서 보다 진일보 했다고 평가할 수 있다.

대전광역시 예산참여주민위원회의 운영에 대하여 위원의 정수나 위원회의 조직, 회의 시간, 회의내용 등에 대하여는 대체로 적절하다는 평가가 지배적인 반면 회의 개최수(현재 2회/매년)에 대해서는 적절하지 않다는 평가가 상당한 정도로 나타났기 때문에 전체 회의 개최수를 최소한 분기별로 1회 정도까지 늘릴 필요가 있다. 여기에 더하여 위원회의 개최시간도 가능한 많은 위원들이 참여할 수 있도록 주말 또는 평일 야간 시간대로 변경하여 소집하는 방안을 강구할 필요가 있다.

예산참여주민위원회의 운영과 관련하여 대전광역시는 처음부터 지금까지 2년의 임기로 연임이 가능(대전광역시 주민참여기본조례 제9조 제④항)하도록 되어 있으나, 더 많은 시민의 관심과 위원들의 책임감을 고취시키기 위해 서울특별시의 사례(운영조례 제16조 제②항-1년으로 하고 1회에 한하여 연임가능)와 같이 예산참여주민위원회의 임기를 1년으로 하고 연임에 대해서는 제한을 두지 않는 것이 바람직하다.

5. 분과위원회의 기능과 역할 제고

주민참여예산제를 통한 예산반영 수단은 주민의 설문조사, 공청회, 분과위원회 등이 있는데, 설문조사와 공청회 등을 통해서 제안되는 사업은 대부분 규모가 작거나 응답자

의 주관이 반영된 민원성에 가깝다. 그러나 분과위원회는 지방자치단체의 예산편성과정에서 전문 분야별 예산편성 방향에 대한 의견 수렴, 사업에 대한 우선순위 조정 등의 기능을 수행하기 때문에 예산반영 규모와 사업의 내용이 보다 크고 전문적인 부분까지 다룬다. 분과위원회는 주민참여예산제의 운영에 있어서 가장 핵심적인 기능을 하며, 이 위원회의 활성화 정도는 주민참여예산제의 성패를 판단하는 기준이 된다.

현재 분기별 1회 또는 추경편성 전에 소집하도록 되어있으나, 필요시 상시적으로 소집할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 회의 개최시간도 주말 또는 평일 야간시간에 개최함으로써 가능한 많은 위원들이 참여하도록 하는 것이 바람직하다. 또한, 분과위원회와 관련하여 현재 대전광역시 분과위원회는 8개로 구성되어 있고, 운영위원회를 따로 운영하고 있으나 운영위원회와 분과위원회의 위상에 있어서 균형을 맞춘다는 차원에서 운영위원회를 하나의 분과위원회로 위치시킬 필요가 있다.

그리고 분과위원회의 위원은 해당 실·국의 정책과 예산의 연계성 강화를 위하여 해당 실·국의 정책설명회, 위원회, 그리고 토론회 등에 참여할 수 있도록 네트워크를 구축하고 자문위원 등의 임명에 우선순위를 부여하도록 한다.

6. 상시적 주민참여 장치 마련

주민참여예산제에 대한 일반시민들은 시홈페이지를 통한 설문조사 및 주요 공모사업 의견수렴, 예산편성을 위한 시민공청회에의 참여 등 on/off-line을 통하여 참여할 수 있게 되어 있다. 특히, 차년도 예산편성을 위한 설문조사에의 시민참여는 지속적으로 증가하고 있으며, 대전시 주민참여예산제의 운영에 있어서 중요한 수단되고 있다. 그런데 온라인상의 설문조사기간이 매년 50일간(6.1~7.20)으로 기간이 한정되어 있는데, 보다 많은 참여를 위하여 차년도 예산편성 일정을 감안한다고 하더라도 매년 초부터 매년 7월 20일까지는 상시적으로 설문조사에 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

또한, 일반시민들을 차년도 예산편성을 위해 분과위원회에 참여시키는 것도 중요한데, 이를 위해 각 분과위원회의 소집에 대한 정보를 홈페이지에 제공하고 참여를 원하는 시민들이 누구나 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 한다. 주민참여예산제를 위한 off-line

에 일반시민이 참여할 수 있는 기회는 매년 예산편성을 위한 주민공청회가 유일하다. 따라서 일반시민들이 분과위원회에 참여하여 대전광역시의 예산에 대한 이해를 증진시키고 예산참여주민위원들과의 소통을 촉진시키도록 할 필요가 있다.

7. 지원체계구축

주민참여예산제를 위한 지원체제는 행정적인 사무지원, 재정적인 경비지원, 공간적인 장소지원 등으로 이루어진다고 할 수 있다. 우선, 행정적인 사무지원에 있어서는 위원회 전체회의와 분과위원회의 소집 시 회의자료 준비와 회의록 작성 등의 사무를 지원해야 한다. 전체회의와 운영위원회의 경우 예산담당관실에 전담직원을 배치하여 지원하고, 분과위원회는 각 분과의 간사국실에서 전담직원을 배치하여 지원하는 것이 바람직하다.

둘째, 재정적인 경비지원은 전체회의 및 분과회의 행사에 소요되는 경비를 지원하는 것인데, 주로 참석위원에 대한 회의수당의 지급에 관한 일이 중요하다. 이와 관련 하여 대전광역시는 위원회, 운영위원회 및 분과위원회, 예산연구회에 출석하는 위원에게는 대전광역시 각종위원회의 실비변상조례에서 정하는 기준에 따라 예산의 범위안에서 회의참석수당을 지급할 수 있도록 하고 있다.⁴⁾ 이와 같은 회의경비 지원에 관련하여 문제가 되는 것은 주민참여예산제를 운영하는데 소요되는 경비가 턱없이 부족하다는 것이다. 2014년 예산을 기준으로 보면, 주민참여예산제 운영경비로 4,000만원 정도가 배정되어 있는데, 이 경비를 가지고는 주민참여예산제를 활성화 시키는데는 많은 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 예산위원회 전체회의 및 분과위원회 등의 소집회수의 증가를 통한 예산참여주민위원회를 활성화시키기 위해서는 이 제도의 운영경비를 획기적으로 증액시켜야 할 것이다.

셋째, 주민참여예산제의 원활한 운영을 위하여 관련 위원회와 일반시민들이 자유롭게 접근할 수 있는 공간이 확보되어야 한다. 대전광역시의 경우, 전체회의는 시청 대회의실,

4) 이와 관련하여 서울특별시 주민참여예산제 운영조례 제28조(재정 및 실무지원)에서 “① 시장은 주민참여예산제도의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다. ② 시장은 위원회, 협의회의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다. ③ 위원회의 위원이 회의에 참석하는 때에는 「서울특별시 자원봉사활동지원조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따라 경비를 지급할 수 있으며, 공무로 출장하는 경우에는 예산의 범위에서 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」가 정하는 바에 따라 여비를 지급할 수 있다.”라고 규정해 놓고 있다.

예산학교 및 공청회는 대강당 등을 이용하고 있는데, 전체회의는 기존의 장소를 이용해도 큰문제가 없으나, 분과위원회와 시민이 상시적으로 만나서 소통할 수 있는 공간을 구비하는 것이 바람직하다.

V. 결 론

본 연구는 주민참여예산제에 대한 문헌 및 실태분석을 통하여 대전광역시 예산참여주민위원회를 어떻게 하면 활성화시킬 수 있을가에 대한 정책적 시사점을 도출하기 위한 목적으로 수행되었다.

대전광역시 주민참여예산제를 활성화시키기 위한 정책방안은 첫째, 현재 주민참여기본조례의 일부 조항에 근거하여 운영하고 있는 주민참여예산제를 독립적인 조례 “(가칭) 대전광역시 주민참여예산제 운영 조례”를 제정하여야 한다는 것이다. 이러한 조례를 제정하기 위해서는 정부가 제시한 3개의 모형을 중에 선택하여 할 수도 있지만, 동 제도에 대한 관심과 참여를 촉진한다는 차원에서 “(가칭) 대전광역시 주민참여예산제 발전을 위한 워킹그룹”을 통해 조례안을 만드는 방안을 강구할 수 있다. 둘째, 앞의 조례가 제정된다는 전제하에 그동안 여러 개로 나뉘어 운영해 오던 관련 제규정을 통합화 하도록 하여야 한다. 셋째, 주민참여예산제의 제규정의 제·개 정에 대한 의견 제시, 예산교육·참여예산제 홍보·예산관련 토론회·공청회 개최 등에 관한 활동, 참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 관한 활동 지원, 의회와의 협조방안 모색, 평가 및 개선방안 마련 등의 기능을 수행하는 “주민참여예산지원협의회”에 관한 규정을 두어 활성화시켜야 한다는 것이다. 넷째, 주민참여예산제를 위한 지원체제는 행정적인 사무지원, 재정적인 경비지원, 공간적인 장소지원 등의 실효성을 위해 주민참여예산제의 운영예산을 획기적으로 증액시켜야 한다는 것이다. 다섯째, 주민참여예산제도는 주민참여의 일종으로 예산거버넌스를 구현하는 가장 좋은 수단으로 예산참여주민위원-시민-집행부-시의회 간의 수평적 거버넌스와 시의 예산참여주민위원회-자치구의 예산참여위원회간의 수직적 거버넌스체계를 구축하여야 한다는 것이다.

[참 고 문 헌]

- 강주영.(2010). 지방자치와 재정민주주의, 「한국지방자치법연구」, 10(2): 47-63.
- 곽현근.(2010). 대전시 주민참여예산제의 의의와 문제점 및 개선방안, 「공공행정연구」, 11(2): 175-194.
- 김철희.(2010). 광역자치단체 주민참여예산제 활성화 방안에 관한 연구, 지방행정연수원 정책개선연구논문발표대회 자료집.
- 김판석·한상일·조창현·김영제.(2010). 주민참여예산제도 운영 내실화 방안 모색, 「강원논총」, 176-196.
- 대전광역시.(2009). 2009년 주민참여시민위원회 회의자료.
_____.(2010). 2010년 주민참여시민위원회 회의자료.
_____.(2011). 2011년 주민참여시민위원회 회의자료.
_____.(2012). 2012년 주민참여시민위원회 회의자료.
_____.(2013). 2013년 주민참여시민위원회 회의자료.
_____.(2014). 2014년 주민참여시민위원회 회의자료.
- 안완기.(2007). 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안, 전북발전연구원 정책과제.
- 이관행.(2008). 주민참여예산제도에 관한 연구, 「지방자치법연구」, 8(2): 221-243.
- 임성일.(2011). 주민참여예산제도의 발전방향, 「지방재정과 지방세」, 통권40호, 68-95.
- Department for Communities and Local Government(DCLG).(2010). *National Evaluation of Participatory Budgeting in England: Interim Evaluation Report*.
- Ebdon, Carol and Aimee L. Franklin.(2006). Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administration Review*, May/June, 437-447.
- Novy, Andreas & Bernhard Leubolt.(2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2023-2036.
- Robbins, Mark D., Bill Simonsen and Barry Feldman.(2008). Citizens and Resource

Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participatory, *Public Administration Review*, May/June, 564-575.

Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anja Röcke.(2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No., 164-178.

Wampler, Brian.(2007). Can Participatory Institutions Promote Pluarlism? Mobilizing Low-Income Citizens in Brazil, *Studies in comparative International Development*, Vol. 41, No.4, 57-78.