

정책논단

# 제주특별자치도 주민참여예산제의 개선방향

제주발전연구원 연구위원 강 창 민

제주가 특별자치도로서 지방자치를 선도하고 미래지향적 지역발전의 수범사례가 되기 위해서는 지방자치의 핵심요소인 주민참여의 활성화를 통한 자치역량이 뒷받침되어야 할 것이다. 제주특별자치도 주민참여예산제 역시 주민들이 직접 자치단체 예산과정에 참여함으로써 그 민의를 반영하고 사업의 계획과 실행의 주체가 될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다

J E J U D E V E L O P M E N T F O R U M

## 1. 문제제기

주민참여예산제도는 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 주민의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공하기 위해 도입된 제도이다. 이는 참여와 자기결정권이라는 지방자치 이념을 구현하기 위한 제도로써 2004년 광주광역시 북구에서 최초로 도입되어 현재 전국 대부분의 지방자치단체에서 도입 시행중에 있다.

제주지역은 2012년 주민참여예산제가 본격적으로 도입 시행되어 지역회의에서 논의된 296개 사업 132억이 편성되었다. 주민참여예산제는 제주지역 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 예산과정의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 도입된 제도로써 시행된지 1년밖에 되지 않지만, 예산편성과정에 주민참여 확대에 기여한 점에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 하지만 주민참여예산의 운영과정에서 나타난 다수의 참여는 가능할 수 있지만

권한과 의사소통 면에서는 향후 보완 필요한 부분도 존재한다. 특히 주민참여 예산학교 운영 및 홍보, 사업선정 과정과 예산배분 등에 있어서는 향후 주민참여예산제도의 정착을 위해 개선의 노력이 필요하다. 주민참여예산제가 타 지방자치단체에서 다양하게 시행되고 있는 상황에서 획일적 예산배분으로 보다 자유롭고 창의적인 사업이 진행되지 못했다는 것이다.<sup>1)</sup>

또한 예산배분뿐만 아니라 위원의 선정에서도 주민자치위원장이 대부분 겸직하는 형태로 이루어져 있는 것에 대한 주민참여문제, 창의적 사업의 부족, 주민제안사업의 한계 등을 노정하는 등 이번 주민참여예산제는 많은 아쉬움을 남기고 있다.

시행초기의 문제점을 올바르게 진단하고 이에 대한 올바른 처방을 내리는 것이 제도의 정착을 위해 반드시 필요한 절차라고 본다면, 다양한 해결방안의 모색을 통해 부족한 부분을 해결할 필요성이 있다. 이를 위해 제도의 내부적 문제뿐만 아니라 주민참여를 활성화시키는 거시적 시각에서의 개선이 필요할 것으로 판단된다. 특히 타 지방자치단체의 벤치마킹뿐만 아니라 제주지역 특수성을 반영한 개선이 이루어져야 제도의 본래적 취지를 달성할 수 있고, 공공부문의 일방적 주도가 아닌 주민의 적극적 관심과 참여속에서 제도개선이 추진되는 것이 바람직하다고 판단된다.

제주가 특별자치도로서 지방자치를 선도하고 미래지향적 지역발전의 수범사례가 되기 위해서는 지방자치의 핵심요소인 주민참여의 활성화를 통한 자치역량이 뒷받침되어야 할 것이다. 제주특별자치도 주민참여예산제 역시 주민들이 직접 자치단체 예산과정에 참여함으로써 그 민의를 반영하고 사업의 계획과 실행의 주체가 될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

따라서 본 소고는 현재 제주지역에서 시행중인 주민참여예산제의 실태와 문제를 분석하여 향후 제주특별자치도의 주민참여예산제 개선위해 실질적이고 다양한 방안을 논의하는데 의의가 있다.

## II. 주민참여와 주민참여예산제

사회의 변화와 온라인의 활성화에 따라 주민참여의 폭 역시 넓어지고 있다. 특히 지방자치단체의 측면에서는 주민이 원하는 서비스를 제공한다는 측면에

1) 이는 언론보도에서도 드러나듯이, 경향신문(2013)은 '떡반 나누기'라는 언어로 헤드라인 제주(2012)는 '배분예산 나누기'로 표현할 정도로 참여가 무색한 예산배분이 이루어졌음을 보여주고 있다고 볼 수 있음.

서 주민참여가 적극적으로 권장되고 있는 상황이다. 이러한 주민참여는 결국 자치단체와 주민간의 파트너십을 강화함으로써 주민과의 협력적 운영, 사업의 적실성 확보 등을 이룰 수 있게 되었다.

지방자치제의 시작으로 주민참여는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 행정절차에 직접적으로 참여함으로써 보다 민주적인 행정운영이 가능하며, 주민대표성이 확보됨으로써 공정성을 구현하는 것도 가능해졌다. 또한 주민참여예산제와 같은 주민참여를 통해 공동체적 소속감을 강화시키는 것 역시 주민참여가 중요한 역할을 수행하는 것이다.

주민참여는 주민의 자치의식 및 시민의식 함양, 지방정부 정책의 독점 차단, 지방민주주의 실현을 위한 필수적인 요소라는데 그 중요성이 있다. 이러한 주민참여는 다양한 특징을 가지고 있다. 첫째, 행정의 결정 및 집행과정에 대한 명백하고도 직접적인 접근을 통해 영향을 미치고 관여한다. 둘째, 추종·맹종이나 동원·포섭 등이 아닌 자율적·자발적 참여로서 주민이 주체성을 갖고 참여한다. 셋째, 정책결정자에 대한 참여자의 접근 및 영향의 정도가 높을수록 정책결정에 대한 참여자의 관여범위가 확대되고, 공동결정이 이루어질 가능성이 많다.

이렇듯 주민참여는 현행 지방자치의 발전에 매우 기여하고 있으며, 특히 행정권력의 남용 등을 예방하고 주민이 자발적으로 참여하여 민주성과 효율성을 높이는데 매우 중요한 제도로 볼 수 있다.

주민참여예산제는 예산과정에 주민이 참여하는 것으로 전 세계에서 최초로 브라질 알레그레시에서 시작되었다. 1989년도에 시작된 브라질의 실험은 총 예산의 6% 정도를 주민들이 배분하는 형식으로 진행되었으며, 예산낭비를 막기 위한 하나의 방편으로 진행되었다(매일경제, 2006. 06. 20.). 국내에서는 2000년 예산감시네트워크에서 시민운동차원에서 예산감시운동이 시작되어, 지방자치단체에서는 2004년 광주광역시에서 처음 실시되었고 그 이후 울산 북구, 대전 대덕구, 경기 안산 등 다양한 자치단체로 확산되어 현재에 이르고 있다.

전국 대부분의 자치단체가 조례를 통해 주민참여예산제를 실시하고 있으며, 2011년 9월 지방재정법에 의무사항으로 규정되어 본격적으로 실시되고 있는 상황이다. 그러나 아직까지는 제도 도입기의 초보적인 단계에 머무르고 있는 지방자치단체가 대부분이나, 주민참여가 단순한 의견개진에서 직접적인 의사결정을 할 수 있는 구조로 변화함으로써 주민참여의 폭이 넓어진 주요한 계기로 작용하고 있어, 제도의 본래적 취지를 잘 살린다면 향후 실질적 참여자치 구현을 위해 긍정적 요소로 작용할 것임이 분명하다.

행정환경의 변화에 따라 거버넌스에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 상황에서 주민참여예산제는 이러한 지역 거버넌스를 확장하고 발전시키는 중요한 역할도 동시에 수행하고 있다. 주민과의 소통이 매우 중요한 시점에서 단지 주민들의 의견을 청취하는 것에서 벗어나 주민들이 직접 참여하고 의사결정을 함으로써 보다 더 진전된 형태의 거버넌스로 발전하고 있는 것이 바로 주민참여예산제이다.

### III. 제주 주민참여예산제의 현황과 문제

제주특별자치도는 2011년 8월 17일 조례 제766호를 제정하여 주민참여예산제를 운영 중에 있다. 조례의 주요내용은 첫째, 주민참여와 예산의 투명성 증대를 위해 총칙을 수립하고, 둘째, 운영계획 수립 및 의견수렴을 진행하며, 셋째, 주민참여예산위원회, 주민참여예산지역회의, 지역회의 조정협의회 등을 구성하여 운영하고, 넷째, 그에 따른 재정지원이 이루어지는 것으로 규정되어 있다.

이러한 주민참여예산제의 운영은 지방재정법 제39조, 동법 시행령(지방예산편성과정에 주민참여), 제주특별자치도법 제78조(예산편성과정에 주민참여), 제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례(제정일 : '11. 8. 17) 등에 근거하며, 주민참여예산위원회 등의 구성인원 총 2,700명이다. 즉, 주민참여예산 위원회(도) : 80명, 주민참여예산 지역회의 조정협의회 : 80명(40명×2행정시), 주민참여예산 지역회의 : 2,580명(60명×43개 읍면동)이다. 또한 예산은 91백만원('11년 - 20백만원, '12 - 71백만원)으로 나타났다.

앞서 본 바와 같이 조례와 위원회 등의 구성을 통해 일정 예산을 갖고 2012년부터 주민참여예산제가 본격적으로 시행되고 있다. 주민참여예산제의 운영조직인 주민참여예산위원회, 지역회의조정협의회 및 주민참여예산 지역회의는 2월~3월중에 구성하고, 3월부터 8월까지 지역에 필요한 사업을 선정하여 9월에 예산부서에 요구하는 제도로써 2012년 사업선정 등 준비과정을 거쳐 2013년 본예산 편성시부터 적용되고 있다.

제주특별자치도 뿐만 아니라 타자치단체의 주민참여예산제의 실행과정을 보면 대부분의 경우 아직까지는 정형화된 틀 속에서 운영되는 경우가 많은 것으로 보여진다. 이는 자칫 주민참여예산제도가 주민을 위한 참여가 아닌 참여를 위한 참여, 그리고 보여주기식의 참여로 비춰질 수 있고, 나아가 제도의 목적

보다는 형식적 수단에 얽매이는 목표의 대치현상<sup>2)</sup>이 발생할 수도 있다.

2012년 처음 시작된 주민참여예산제는 배분방식의 문제가 집중 거론되고 있다. 주민참여예산 배분방식이 읍면동별로 균등하게 배정되는 등 ‘떡반 나누기’로 전락하고 있다는 지적이 있다.<sup>3)</sup> 제주발전연구원에서 조사한 자료에 의하면<sup>4)</sup> 주민참여예산지역회의 운영에 대해 응답자들은 사업선정 등의 운영과정에 대해 전반적으로 긍정적으로 평가하고 있다고 판단되나, 읍면동별 예산배분방식에 있어 일부 획일적·형식적으로 배분되어 예산배분의 탄력성이 제한되는 것이 문제점으로 지적되고 있다.(제주발전연구원, 2013).

다음으로 대상사업 선정의 문제로 좋은 사업제안도 많았으나 일반적 행정 예산 사업을 그대로 반영하는 경우도 있었던 것으로 나타났다(헤드라인 제주, 2012. 12. 06.). 예를 들면, 가로등 정비사업, 주민센터 정비사업 등이 주민참여예산제에 포함되어 지역현안에 따른 우선순위가 반영되지 않고 일상적 사업이 예산에 반영되는 한계를 드러내는 사례가 있다. 물론 서귀포시 대정읍의 ‘다크투어리즘 조성사업’, 성산읍 효돈동, 대천동의 ‘유용미생물 보급사업’, 중문동의 ‘천제연 참깨 및 은어방류 사업’ 등은 참신한 사업으로 평가될 수 있지만 해당 지역에 가장 필요한 사업이 선정되고 예산에 반영될 수 있어야만 주민참여예산제의 실질적 효과를 가져올 수 있을 것이다.

주민참여예산 참여위원 및 위원장인 경우 해당지역 주민자치위원들이 겸직하는 경우가 많아 지역대표성에 한계를 보여주고 있으며, 이로 인해 일부의 의견만이 반영된 주민참여예산제가 될 가능성이 높아 지역주민의 다양한 의견을 토대로 한 참신한 사업이 발굴되기 어렵고 현안사업 위주의 사업선정을 할 수 밖에 없는 부정적 순환고리를 만들 수 있다. 따라서 참여예산제도의 성공적 정착을 위해서는 지역회의 위원뿐만 아니라 일반 제주도민들이 예산편성에 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것이 필요하며 도민대상의 적극적 홍보와 교육기회가 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 주민참여예산에 대한 절차가 매우 복잡하고, 참여 위원들이 제주지역 재정 및 예산에 대한 필수 내용을 인지하고 있어야 함에도 불구하고 이

2) 목표대치현상이란 원래 목표달성을 위해 수단으로 고안되었던 제도가 규칙에 의해 지나친 집착으로 그 자체가 목적화되는 현상을 말함.

3) 올해 주민참여예산의 경우 읍면지역은 5억원, 동지역은 2억원씩 배정됐다. 다만 인구가 많은 노형동, 연동 등 5개지역만 4억원이 배정되어(경향신문, 2013. 01. 24.) 결국 실제 더 많은 필요가 있는 지역이 있었음에도 불구하고 일정 수준으로 나눠먹기식 배분을 통해 주민참여예산제의 취지가 무색해졌다는 비판이 있음.

4) 제주발전연구원은 2013년 제주지역 주민참여예산지역위원회회의의 위원 326명 대상으로 주민참여예산제 운영에 따른 설문조사를 실시함.

에 대한 교육이 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.<sup>5)</sup> 대부분의 지방 자치단체들이 주민참여예산위원회, 주민참여예산 지역회의의 조정협의회, 주민참여예산 지역회의를 운영하고 있으나 이는 결국 시간과 비용만 많이 들고, 효율적인 운영을 하기 어려운 측면이 존재할 수 밖에 없다.

위에서 제시된 문제들은 아직 시행 초기에 발생할 수 있는 제도적 시행착오 현상일 수 있지만, 이러한 문제점들이 초기에 시정될 때 비로소 제대로 된 주민참여예산제가 이루어질 수 있을 것이다. 또한 이를 해결하기 위해서는 제주 특별자치도 뿐만 아니라 주민들 역시 적극적으로 의견을 개진함으로써 보다 쉽게 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

#### IV. 주민참여예산제 개선을 위한 제언

앞서 살펴본 바와 같이 제주특별자치도의 주민참여예산제는 시행 초기단계이며, 여러 복합적인 문제들이 있으나 이는 지속적 제도개선을 통해 성숙될 수 있다고 판단되며, 이에 대한 몇 가지 발전방안을 제시하고자 한다.

우선 예산배분에 대한 방안으로 사업을 검토할 당시 지역의 안배차원에서 검토하는 것도 물론 필요할 것이나, 사업의 우선순위와 참신성 그리고 지역의 기여도 등을 판단하여 검토하는 것이 매우 중요할 것이다. 과거와 달리 마을 단위의 사업이 점차 확대되고 있으며, 시대의 흐름이 협동조합 등 각 객체가 스스로 운영하고 사업하는 등으로 변화하는 상황에서 도는 인프라를 만들어주고 스스로 운영할 수 있는 체계를 마련해 주는 것이 중요하다.

따라서 실제 지역에 기여할 수 있고, 그동안 하지 않았던 사업을 중심으로 우선순위를 정하고 예산배분에 있어서도 총액 한도를 만들어 지역에 어느 정도의 사업까지 가능한 가이드라인을 제시한다면 사업을 제안하는 주민의 측면에서도 사업을 집행하는 도의 측면에서도 바람직한 방향으로 사료된다.

둘째, 일반적인 사업까지 주민참여예산에 포함되는 문제로 일반적인 사업은 지양하고 보다 지역에 기여할 수 있는 사업위주로 선정하는 것이 바람직하다. 즉, 사업의 운영주체가 사업을 어느 정도 수행할 수 있는가? 왜 필요한 사업인

5) 제주발전연구원 보고서(2013)에 따르면, 주민참여예산에 실제 참여하는 지역회의 위원들의(응답자의 7.4%)가 주민참여예산제의 시행 내용에 대해 잘 알지 못하고 있었으며, 읍면동에서 실시한 주민참여예산 학교에 대해 참여하지 않는다는 응답자가 43.1%로 많은 위원들이 주민참여예산학교의 참여하지 않고 있어 주민참여예산을 실질적으로 주도하고 있는 주체가 지역회의 위원이라는 차원에서는 향후 주민참여예산제의 활성화를 위해 개선해야 할 사항임

가? 사업의 참신성은 어떠한가? 사업이 지역에 어떠한 기여를 할 수 있는가? 등을 전반적으로 판단하여 사업을 선정하고, 사업이 지속적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다.

제주특별자치도는 아직 시행 초기이기 때문에 지원되는 사업이 많을 수 있으나 다음 연도에도 본 사업을 지원할 수 없는 경우도 발생할 수 있으므로 지속적으로 지원할 수 있는 사업인지 그렇지 않은 일회성 사업인지도 판단할 필요가 있다. 그리고 이러한 결과를 바탕으로 사업을 선정할 경우 향후 문제가 발생할 수 있는 소지를 줄일 수도 있다. 또한 앞서 언론에서 제기된 유형의 일반적인 사업의 경우에는 본 사업이 주민들에게 정말로 필요한 사업이라고 판단될 경우 주민참여예산이 아닌 도 혹은 행정사에서 직접 사업을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 사업 신청에 있어서도 역회의에서 나온 사업들을 선정 평가하고 있으나 이를 보다 확대하여 제주특별자치도 홈페이지 등에 온라인으로 신청할 수 있도록 하며, 꼭 제주도민이 아니라 하더라도 제주도에 관심이 있고, 지역에 발전이 되는 사업들은 신청할 수 있도록 제도를 마련한다면 보다 사업이 풍부해질 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 주민참여예산의 참여위원회에 대한 문제로 현재 주민참여예산 위원회 80명, 주민참여예산 지역회의 조정협의회 80명, 주민참여예산 지역회의 2,580명으로 지역적으로 잘 배분되어 있는 것 처럼 보이지만 실제 지역회의 등의 경우는 주민자치위원들이 겸직·운영하여 과거의 틀을 벗어나지 못하고 있는 한계가 있다. 따라서 주민참여예산위원회의 인원을 늘리고, 지역회의 수는 줄여 보다 효율적 운영을 기할 필요가 있으며, 지역회의에서 논의하는 사업이외에도 보완적으로 지역주민 대상으로 온라인 등의 방법으로 신청을 받아 운영할 경우 사업선정에 있어서 보다 공정하고 효율적으로 이루어 질 것이라 생각한다.

또한 주민참여예산위원회 위원을 외부에서 위촉하는 것도 고려할 필요가 있다. 비록 제주지역에 거주하지는 않으나 제주가 고향이며, 사회에서 많은 활동을 하는 인사들을 위원으로 선정하여 내부의 시각만이 아닌 외부의 시각에서도 주민참여예산에 참여할 수 있는 방향을 모색해 보는 것도 검토할 필요가 있을 것이다. 직접 참여의 문제 등은 있을 수 있으나 인터넷 등 첨단정보통신 기술을 통해 간접적(온라인)으로 참여하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 참여를 통해 제주지역 예산에 대한 관심이 확대되어지고, 주민참여예산제가 활성화된다면, 행정과 주민간의 신뢰도도 높아지고 부가적으로 제주특별자치도를 홍보하는데 있어서도 더 도움이 될 수 있을 것이다.

넷째, 주민참여예산제의 절차에 대한 문제로 현재의 형태가 지속적으로 유지될 경우 시간대비 효과성은 지속적으로 떨어질 가능성이 있으며, 특히 정례

화, 고착화되어 그에 따른 실질적 참여의 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 주민참여에 대한 폭을 넓히기 위해 온라인 주민참여예산 신청방을 운영하고, 또한 상시적으로 사업과 관련된 아이টে을 제시할 수 있도록 모든 공간을 오픈하여 운영하는 것이 바람직하다. 지역회의, 협의회, 위원회 그리고 도의 모든 절차를 거쳐 사업이 평가될 경우 한정된 사업에 한해 논의되거나, 일부의 의견이 전부처럼 보이는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 이러한 절차적 문제를 보다 간소화하여 주민들의 참여가 보다 확대될 수 있도록 하는 방향이 중요할 것이다.

마지막으로 주민참여예산제가 도입된 지 1년 밖에 되지 않은 시점에서 제도의 본래적 목적과 성과를 기대하는 것은 시기적으로 한계가 분명히 있지만, 주민참여예산제가 성공적으로 정착하기 위해서는 도민의 적극적 참여가 전제되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역회의 위원뿐만 아니라 도민 모두에게 예산관련 정보를 충분히 제공할 수 있는 교육 및 홍보 시스템을 구축해 나가야 할 것이다. 무엇보다 중요한 점은 주민참여예산제가 주민에게 체감할 수 있는 예산배분 시스템이 되어야만 주민의 자발적·적극적 참여가 가능하다고 보며, 도민들의 지역회의 참여가능성을 높일 수 있다. 향후 주민참여예산제도가 활성화되고 성공적으로 정착된다면, 제주지역 재정의 투명성 및 건전화 제고뿐만 아니라 풀뿌리 민주주의를 구현하는데 상당한 기여를 할 것으로 생각한다. **JDI**

#### \*참고문헌

- 경향신문, 2013. 01. 24
- 매일경제, 2006. 06. 20.
- 부산발전연구원, 2008, 주민참여예산제 도입에 관한 연구
- 제주발전연구원, 2013, 2012년 주민참여예산제 운영에 따른 설문조사
- 헤드라인 제주, 2012. 12. 06.