
주민참여예산제도에 관한 인식차이

Gap of Understanding on Citizen Participatory Budgeting

김겸훈, 이은구
한남대학교 행정학과

Gyum-Hun Kim(forukim@hanmail.net), Eun-Ku Lee(eklee@hnu.ac.kr)

요약

주민참여예산제도는 참여를 통한 자치의 투명성과 책임성의 제고라는 본래의 기대와 달리 참여의 형식화나 새로운 형태의 주민갈등이 나타나는 등 역기능도 공존한다. 이에 본 연구는 한국식 주민참여예산제 운영과정에서 관련 당사자로 부딪치는 공무원과 주민참여위원들 간에 어떤 인식적 차이가 존재하고 있는가를 실증적으로 확인코자 하였다. 그 결과 주민참여위원들은 주민참여의 활성화와 예산낭비의 억제 및 예방 등에 긍정적인 인식을 갖고 있는 반면 공무원들은 인기영합적 예산편성과 예산수요의 증가, 집행부권한 약화와 의사결정의 곤란 및 참여의 형식화 등을 걱정하였다.

이와 같은 분석결과가 시사하는 점은 우선 공무원 집단의 경우 이 제도가 지방의회의 예산심의권을 침해할 것이라는 인식에서 본 것처럼 제도에 대한 잘못된 이해와 기존의 행정행태에 기반한 인식에 의존하고 있고, 주민참여위원의 경우도 제도에 대한 잘못된 인식을 갖고 있기 때문에 이를 바로잡는 것이 시급한 과제라는 점이다.

■ 중심어 : | 주민참여예산제도 | 주민참여 | 예산감시운동 |

Abstract

In contrary to the expectation of which it has a role to increase the transparency of and the responsibility of self-governing, the participatory budgeting even though aggravates perfunctoriness of participation and local conflicts in Korea. The problems are caused not from the institutional vices of participatory budgeting but from others which each part of people, participating in the budgeting process, have a misunderstanding on the participatory budgeting. Under the consideration that the misunderstandings of citizen and local officials are one of main reasons of a derailing of the participatory budgeting, the study aims to examine empirically the gap between the citizen's understanding on the participatory budgeting and the official's, focused on Daeduck-ku, Daejeon.

■ keyword : | Participatory Budgeting | Citizen Participation | Budget Watch Action |

I. 서론

한 사회에서 민주주의와 지방자치의 정착과 성숙은 필연적으로 주민참여욕구의 활성화와 다변화를 수반한다. 문제는 기존의 대의민주제로는 그러한 욕구가 충족

될 수 없다는 점이다. 이와 같은 대의민주제의 제도적 한계를 자각하면서 다양한 차원에서 직접참여라는 새로운 대안이 모색되어져 왔다[1-5]. 그 구체적 대안 중의 하나가 주민참여예산제도인데, 외국사례를 보면 이 제도의 성과가 비록 부분적이기는 하나 참여부문의 활

접수번호 : #090106-002

접수일자 : 2009년 01월 06일

심사완료일 : 2009년 02월 09일

교신저자 : 김겸훈, e-mail : forukim@hanmail.net

성화를 촉진시켰다. 이러한 성공사례에 고무되어 우리나라의 경우도 울산 북구를 시작으로 광주 동구 등으로 매우 빠르게 확산되었다.

최근 몇몇 자치단체의 제도시행 성과를 살펴보면 참여를 통한 자치의 투명성과 책임성의 제고라는 본래의 기대와 달리 참여의 형식화나 주민갈등이 증폭되는 역기능이 나타나고 있다[6][7]. 제도 정착과 작동내용 면에서도 현실적인 한계를 넘지 못하고 있다. 현재 우리나라의 지방자치단체에서 도입 시행하고 있는 주민참여예산제도가 원형과는 많은 차이가 나기 때문일까[8]?

필자가 주민참여위원으로 제도운영에 직접 참여해 본 결과 이 문제는 제도 자체에 기인한 것이 아니라 관련 구성주체들 간의 신뢰 부족과 제도에 대한 오해에서 비롯된다는 사실을 인지하게 되었다. 따라서 우리 자치환경에서 주민참여예산제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 도입초기에 나타날 수 있는 주민과 관료들 간의 인식차이에 대한 정확한 진단이 필요한 것이다.

이와 같은 배경으로부터 본 연구는 지방자치단체에서 앞 다투어 도입 시행하고 있는 주민참여예산제도에 대해 관련주체들 간에 어떤 인식적 차이가 존재하고 있는가를 실증적으로 확인하는데 그 목적이 있다. 여기서 관련주체라 함은 제도의 운용과정에 직접 관여하는 1차적 이해당사자인 주민대표로 참석하고 있는 주민참여위원과 기초자치단체의 중간간부급인 지방직 7급 이상 공무원으로 한정하였다. 그 이유는 사례로 택하고 있는 지방자치단체가 이 제도를 도입한 시간이 매우 짧고, 일반 주민들에게 까지 충분히 홍보되지 않았으며, 무엇보다도 이 제도의 도입운용초기에 주목하고 있기 때문이다.

II. 이론적 배경

1. 자치와 주민참여예산제도

우리나라의 주민참여예산제도는 기존의 소극적이고 수동적인 예산감시운동을 보다 적극적이고 참여적인

방향으로 전환하여 참여적 예산감시운동의 대안으로 창안한 것이다[9]. 이 제도는 예산편성과정에 주민의 참여를 확대함으로써 지방재정운영의 투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의의 이념을 구현하는데 그 목적이 있다. 이는 전통적으로 집행부와 행정관료 중심으로 독점적 지위를 유지하면서 예산편성권을 행사하던 방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 지방재정 운영방식이다. 따라서 이미 선진 여러 나라에서 일찍이 주민참여예산제를 주민자치의 실질적인 구현과 주민참여의 활성화를 위한 제도화 대상의 하나로 거론되어 왔으며[10], 재정민주주의를 구현하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치로 평가해 왔다[11][12].

지방자치 하에서 자치단체장과 지방의회는 주민의 인기에 영합하기 위한 예산편성이나 관료적 예산편성 과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 비효율성의 문제를 극복하기 위한 방안으로 지방재정의 운영과정에 주민을 직접 참여시켜 주민의 예산감시 및 자치행정 욕구에 대한 대응성을 제고함으로써 투명성과 책임성을 확보하기 위한 것이다.

2. 주민참여예산제도의 영향요인

주민참여예산제도의 정착과 운용 과정에 직간접적으로 영향을 미치는 요인은 브라질의 포르투 알레그리시의 운용사례 분석을 통해 도출코자 한다. 포르투 알레그리시는 이 제도를 최초로 도입해 성공적으로 운용하여 상당한 성과를 거두었으며, 제도의 생성과정도 자생적이고 운영과정도 독특한 특성을 갖기 때문이다.

2.1 참여예산제의 도입과정에서 미친 영향요인

브라질의 사회운동은 1970년대 들어서면서 좌파사회운동이 주류를 이루는 가운데 민중동원방식으로 전개되던 종래의 방식에서 벗어나 밑으로부터 민중들의 목소리를 듣고 이들로부터 배우는 것과 민중들이 직접 자신의 목소리를 내도록 하는 것을 중시하는 방식으로 전환되었다[13]. 이러한 변화는 이데올로기나 사상보다는 실생활의 문제가 중요한 이슈로 등장하면서 정치적인 문제의 한계를 벗어나 여성, 복지, 생태, 인권 등 다변화되는 양상을 띠게 된다. 따라서 브라질 사회운동 진영

1) 2006-2007년까지 대전광역시 대덕구 주민참여예산위원회 위원으로 참여하였고, 2007년부터 현재는 대전광역시 시민참여예산제도 분과위원장 및 위원으로 참여하고 있음.

은 필연적으로 분권과 민주주의 및 자치라는 새로운 가치를 모색하게 된다.

이러한 사회운동의 변화는 요구와 투쟁의 한계를 인식하면서 요구의 구체화와 실천을 위한 동력의 확보 등과 같은 보다 실천적인 문제에 관심이 집중되게 된다 [14][15]. 이를 위해 주민스스로가 자신들의 문제를 해결하려는 조직을 결성하고 활성화하면서 개별조직 간의 네트워크를 형성하게 된다. 그 대표적인 조직이 1983년 포르투 알레그리시 주민단체연합(UAMPA)이다. 이 주민자치조직은 참여예산 실시의 직접적인 계기가 된다. UAMPA는 자신들의 요구를 명확하게 시에 전달하고 그 요구를 관철시키기 위해서는 시정부와 직접 대화가 필요하다는 인식을 갖게 되었고, 예산편성과정에 주민이 참여토록 해줄 것을 요구한 것이다.

따라서 포르투 알레그리시의 참여예산제도는 주민이 요구하고 당시 집권당인 노동자당(PT)의 올리비오 두뜨라 시장의 전격적인 수용에 의해 채택 실시되게 된 것이다. 여기서 주목할 것은 참여예산제가 주민과 시장 간의 토론과정을 거치면서 제안된 프로그램이라는 점이다. 노동자당과 시장이 이 프로그램을 수용하면서 중요시 했던 두 가지 요인은 우선 정치권력을 주민과 공유한다는 것이고, 다음으로는 이 제도를 통해 역동적인 참여적 주민자치조직을 형성할 수 있다는 점이다.

2.2 예산편성 과정에서의 영향요인

1988년 선거에서 집권에 성공한 노동자당이 인수한 포르투 알레그리시의 재정은 매우 열악하였다. 특히 빈부격차가 심한 도시적 특성으로 인하여 폭발적으로 증가한 주민들의 요구를 시정부 스스로가 해결할 수 없음을 인정하고 과감하게 예산편성과정에 주민을 참여시켜 요구를 수용하면서 재원을 배분토록 하였다[13].

따라서 시민들은 자신들의 참여를 통해 스스로의 문제를 해결하는 것을 경험하게 되었고, 예산편성을 통해 부와 재원의 재분배를 경험할 수 있었다. 이 과정에서 저소득층과 무허가 지역에 거주하면서 세금도 내지 않던 주민들은 세금의 중요성을 인식하면서 납세에 참여하고 한 표를 행사하는 성과를 거두게 된다.

특히 예산편성과정에서 주민들의 요구변화를 살펴보

면 초기에는 서비스시설이나 인프라에 대한 투자 등 물리적 기반시설에 대한 개선요구가 대부분을 차지한 반면 점차 교육 및 복지부문의 서비스개선과 투자확대를 요구하는 방향으로 변화되고 있다는 점이다.

참여예산은 다양한 이해를 갖고 있는 주민이나 공동체간의 이해가 대립할 수 있음에도 불구하고 이 문제들에 대한 우선순위 결정을 상호간의 대화와 타협을 통해 조정하게 함으로써 민주주의를 스스로 체험토록 하고 공공정책에서의 개인의 역할에 대한 새로운 인식의 계기를 제공하였다. 이는 각 마을 공동체단위의 지구별, 주제별 회의에서부터 지구총회에 이르기까지 다양한 의견수렴절차를 거치게 된다. 지구총회의회는 매우 자유스러운 분위기 속에서 이루어지며, 누구나 자신의 의견을 발표하고 토론할 기회가 주어진다.

특히 주목할 것은 우리나라의 경우 참여예산에서 예산관련 정보의 공개가 매우 중요한 요인으로 다루어지고 있으나, 포르투 알레그리시의 경우는 주민들이 자신들이 살고 있는 지역에 필요한 행정서비스의 내용을 정하고, 사업선정 우선순위에 따라 결정하기 때문에 예산정보에 대한 문제는 주요한 영향요인이 되지 못한다. 반면 우리나라의 경우는 관료들이 사업을 결정하고 그 사업의 순위를 참여위원들이 결정하기 때문에 각 사업과 관련한 각종 정보를 중요하게 다루게 되는 것이다.

2.3 집행부의 영향요인

포르투 알레그리시의 참여예산제는 지역에 필요한 공공서비스를 주민 스스로가 결정하고, 관료들은 그 사항을 예산편성에 반영하게 된다. 따라서 예산부족으로 인한 갈등을 주민 스스로 해결하게 할 뿐만 아니라 결정으로 인한 성취감을 느끼게 된다. 집권당의 경우 자신들이 획득한 권력을 주민과 나누는 과감한 결단을 보였고, 이후 참여예산제의 활성화를 위하여 세심하고 다양한 보완대책을 수립하여 지원하는 활동을 지속적으로 전개하였다. 이는 주민참여에 실질적인 권한을 부여함으로써 행정의 관리력 약화에 대한 관료들의 우려를 집행부가 결단함으로써 극복하였다.

특히 주목할 것은 포르투 알레그리시의 참여예산제도는 법적 장치가 마련되어 있지 않다는 점이다[13]. 즉

참여예산제를 조례로 정할 경우 시의회와의 갈등 및 충돌을 우려하여 비제도화를 고수하였다는 점이다. 따라서 집행부는 참여예산제도를 언제든지 폐기할 수 있는 문제점도 있으나, 그때그때 필요에 따라 운영의 묘를 살릴 수 있는 장점이 있다. 무엇보다 중요한 사실은 2006년 선거에서 집권당이 바뀌었음에도 불구하고 이 제도가 계속 시행되고 있다는 점이다.

또한 주민들의 활발한 참여를 이끌어낼 수 있는 가장 큰 동력은 참여한 주민들에게 스스로의 결정권을 체험토록 하였고, 자신들의 요구가 관철되는 과정을 느끼도록 했다. 즉 주민들로 하여금 자신들의 결정이 최종적이고 우선적이라는 인식을 심어줌으로써 시민들의 절대적 지지를 확보할 수 있었다. 그 결과 조례나 법과 같은 제도로 보장되지 않고도 그 효용성을 인정한 주민들에 의하여 성공적으로 운영 발전하고 있는 것이다.

3. 선행연구 검토

주민참여와 관련한 연구는 다양한 분야에서 상당한 연구성과를 낳았을 뿐만 아니라 학문적으로도 상당한 수준에 이르렀다는 평가이다. 그러나 주민참여의 새로운 활성화 제도로서 평가받고 있는 주민참여예산제도에 대한 국내연구는 아직 초보적인 수준을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 주민참여예산제에 대한 논의는 대부분 시민단체들이 지방자치단체를 견제하기 위한 방안으로 제기되었고, 일부 진보적 정당이 집권하고 있는 자치단체에서 도입 시행되었다.

주민참여예산제도에 관한 연구는 크게 해외사례 등 국내에 이 제도를 소개하는 수준의 논문에서부터 실제 적용을 위한 한국적 모델의 제안이나 거버넌스적 논의 속에서 분석하는 수준까지 짧은 도입시간이었음에도 불구하고 다양한 차원에서 연구가 진행되고 있다. 따라서 구체적인 연구내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 주민참여예산제도의 소개에 관한 연구는 해외 사례의 소개[16]와 국내 제도도입의 필요성에 대한 연구[17], 브라질의 참여예산제도의 성공요인과 한계에 대한 소개[18][19] 등이 있다. 반면 국내 도입과정에서 발생할 한계점 및 성공적 도입을 위한 고려사항을 분석한 연구가 있다[20][21].

한편 광재기(2005)는 주민참여예산의 실행 가능한 모형을 탐색하면서 제도의 설계방안을 제시하고 실천적 지침을 제안하고 있다[11]. 나중식(2004)은 참여예산제를 브라질의 포르투 알레그레시의 제도운영 결과를 분석하여 한국적 시사점을 도출하여 국내 제도 확산에 기여하고자 하였다[18]. 한편 안성민(2007)은 브라질

의 포르투 알레그레시의 사례를 성공한 거버넌스적 관점에서 분석하고 국내 최초의 주민참여제도입자치단체인 울산광역시 북구의 사례를 거버넌스적 관점에서 평가를 시도하였다[22].

이와 같은 선행연구들에 대한 검토를 통해 볼 때 주민참여예산제도의 성공여부는 “형식적 상징적 참여제도”인가 아니면 “진정한 주민참여제”인가에 의해 결정된다는 점이다. 즉 참여의 활성화 기제로서 주민참여예산제가 성공하기 위한 전제조건은 우선 제도의 목적과 지향성에 대한 사회적 합의를 바탕으로 제도운영의 여건 및 토양의 성숙화 과정을 반드시 거치게 된다. 아울러 자발적이고 비정치적인 근린집단 및 지역사회조직의 활성화를 통한 자발적 참여와 사회적 유대감이 공유되는 사회적 분위기가 조성되어야 한다.

한편 우리 사회의 경우는 이 제도가 브라질의 사례와 같이 자생적으로 생성하여 발전한 것이 아니라 외부로부터의 이식하여 왔다는 점이고, 그로 인하여 도입·운영 주체나 주민 모두 제도에 대한 이해가 부족하고 합의점도 형성되지 못하였다. 따라서 이 제도와 관련하여 경험하고 있는 우리사회의 문제들은 바로 여기에서 그 원인을 찾아볼 수 있을 것으로 보이나 이 부문에 대한 학술적 노력은 불모지로 남아 있다.

III. 연구설계

1. 연구모형

주민참여예산제도에 대한 이론적 논의는 주로 이 제도의 시행이 실질적으로 주민참여를 확대시키고 활성화시키는 물론 예산편성권의 개방으로 인하여 거두게 되었던 행정비용의 절감효과와 행정의 효율적 측면에서 이루어졌다. 그 결과 이 제도의 도입에 따른 우리사

회가 극복하여야 할 시사점은 제도가 추구하는 투명성, 책임성 및 공정한 예산의 실현 등으로 모아진다. 그러나 제도운영의 현장경험에 따르면 가장 시급한 과제는 관료와 주민간의 간극을 좁히는 노력을 우선해야 한다는 것이다. 즉 두 집단 간의 입장을 서로 어떻게 인정하고 녹여내야 할 것인가 하는 것이 논의의 시발점이 되어야 한다. 이러한 맥락에서 두 집단 간의 인식차이가 무엇이고, 그 원인이 어디에 있는가를 확인하는 작업이 필요한 것이다.

따라서 본 연구에서는 이와 같은 이론적 논의와 포르투갈레그리시의 운용사례 분석을 통해 확인한 제도에 미치는 영향요인을 중심으로 크게 예산편성부문과 자치행정부문에 구분하였다. 즉 이 제도가 원활히 작동하기 위해서는 예산편성 단계에 미치는 영향요인으로는 적절한 예산정보의 공개와 재원의 합리적인 배분 및 폭증하는 예산수요를 조정하는 문제 등을 확인하였다. 아울러 자치행정부문에 미치는 영향요인으로는 행정절차의 증가에 따른 비용의 문제와 대 지방의회와의 관계에서 나타나는 자치행정관리력 문제 및 주민참여의 확대와 활성화 문제 등이 제기됨을 알 수 있다.

이와 같은 주민참여예산제도 도입과정에서 제기되는 문제점들에 대한 인식이 이 제도에 대한 인식을 결정하고, 결과적으로 제도의 조기 정착 및 합리적인 운용을 위한 전략의 도출에 영향을 미치기 때문이다. 실제 주민참여예산제도의 운용을 경험한 구민위원과 지방공무원을 대상으로 각 요인별 어떤 인식차를 가지고 있으며, 그 원인은 무엇인가를 실증적으로 검증해 보고자 한다.

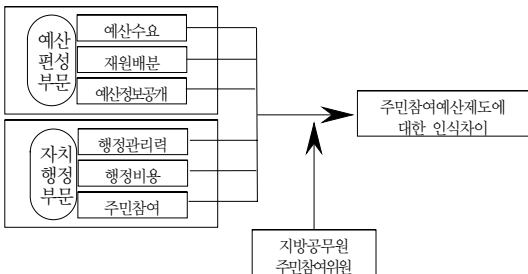


그림 1. 분석틀

2. 변수와 측정

이 연구는 궁극적으로 주민참여예산제의 시행과정에 참여하여 직접 경험한 주민참여위원과 지방공무원들의 인식을 분석함으로써 제도의 조기 정착과 성과 창출에 장애가 되는 문제점을 도출코자 하는 것이다. 따라서 이 연구에서 사용한 측정도구는 앞에서 언급한 주민참여예산제도의 분석틀을 형성하는 구성요인들을 바탕으로 각 요인들을 세부화 하여 제작하였다. 조사내용은 주민참여예산제도의 시행과정에서 제기되었던 문제점 위주로 구성하였으며, 예산편성부문과 자치행정부문 등 두 개의 큰 범주로 나누었다.

표 1. 주민참여예산제도에 대한 인식 측정지표

부문	변수	측정치표	부문	변수	측정치표		
예산편성부문	예산수요	-예산수요(요구)의 증가 -예산낭비의 예방과 억제 -예산편성 시 주민의견 반영 -예산편성 시 지역형평성 제고	자치행정부문	행정관리력	-집행부의 권한 약화 -지방의회 예산심의권 침해 -자치예산 학습기회 제공 -구정에 대한 신뢰도 개선		
		재원배분			-예산배분의 집단갈등 초래 -예산편성과정에서의 편파성 -인기영합 위주의 예산편성	행정비용	-신속한 의사결정 저해 -공무원 업무부담 증가 -지방재정운용 투명성 제고 -지방재정운용 책임성 확보
					예산정보공개		-구정에 대한 이해 제고 -예산관련 정보제공의 충분성 -예산자료 및 정보의 적시 제공 -이해가 쉬운 예산관련 정보
일반사항	-지방자치 발전에 미칠 영향 -주민참여활성화에 대한 기대	개인적 특성	성별, 나이, 직급, 근무년수, 최종학력				

예산편성부문에서는 예산수요, 재원배분 및 예산정보공개 등 3가지의 하위변수로 구성하였고, 자치행정부문에서는 행정관리력, 행정비용 및 주민참여 등 3가지 하위변수로 구성하였다. 이 밖에도 주민참여예산제도가 지방자치발전에 미칠 영향과 주민참여 활성화에 거는 기대감 등을 구성하였다. 각 문항은 5점 척도('전혀 아니다' 1부터 '매우 그렇다' 5까지)를 활용하였다. 조

사자료의 분석에 활용한 통계기법은 t-검증과 빈도분석을 활용하여 집단 간 차이를 검증하고자 하였다.

3. 자료수집 및 표본의 특성

이 연구의 기본방향은 주민참여예산제도를 운영하고 있는 선진국의 사례에 대한 선행연구결과들이 공통적으로 지적하고 있는 선행과제들에 대한 문제를 주민참여예산제 주민위원들과 행정관료들 간의 인식의 차이가 어떠하며, 이러한 인식의 차이가 어떤 형태의 장애요인으로 나타나고 있는가를 탐색해 보고자 하는 것이다.

설문조사는 규격화된 설문지를 이용하였고, 2006년 대덕구 주민참여예산제 분과별 토론회가 진행된 기간(2006년 10월 13일부터 18일까지)동안에 주민대표로 선출된 100명의 주민참여위원²과 대덕구청의 6급 이상(중간간부급 이상) 공무원 149명을 대상으로 실시하였다. 그 결과 주민참여위원은 56.0%(56부), 공무원은 76.5%(114부)가 각각 회수되었다.

표본의 일반적 특성은 주민대표인 주민참여위원의 경우 남성이 58.2%로 여성 41.8%보다 많았으며, 연령은 40대가 44.6%로 가장 많았고 다음으로는 50대 32.1%, 30대 이하 12.5%, 60대 이상 10.7%이고, 직업적 특성에서는 자영업자와 주부가 각각 33.3%로 가장 많았고, 다음으로는 사무직 16.7%, 시민운동가 9.3% 등이었고, 학력별 특성에서는 대졸 및 대졸학력자들이 57.4%, 고졸 이하 38.9% 등으로 구성되었다.

한편 공무원집단의 특성을 살펴보면 남성공무원이 88.5%로 대부분을 차지하고 있고, 연령별 특성에서는 40대 공무원이 58.4%로 가장 많았으며 50대 이상 38.1%, 30대 3.5% 등으로 구성되었으며, 직급별 특성에서는 6급 공무원이 82.0%이고 5급 공무원 18.0%이며, 근무년수는 21년 이상 근무자가 61.4%이고 16년 이상 21년 미만은 29.8%, 15년 이하 8.8% 등으로 구성되었다.

2) 주민참여위원의 선발은 인터넷 공모를 통해 모집 선발(50명)과 추천을 통한 선발(50명) 방식을 활용하였다. 지역대표와 기능대표 및 시민단체대표 등은 추천방식을 통해 선발하였다.

표 2. 설문응답자의 인구통계학적 특성

주민참여위원					공무원				
구	분	빈도	%	무응답	구	분	빈도	%	무응답
성별	남자	32	58.2	1 (1.8%)	성별	남자	100	88.5	1 (0.9%)
	여자	23	41.8			여자	13	11.5	
	합계	55	100.0			합계	113	100.0	
연령	30대 이하	7	12.5	1 (0.9%)	연령	30대	4	3.5	1 (0.9%)
	40대	25	44.6			40대	66	58.4	
	50대	18	32.1			50대 이상	43	38.1	
	60대 이상	6	10.7			합계	113	100.0	
	합계	56	100.0						
직업	사무직	9	16.7	2 (3.6%)	직급	6급	91	82.0	3 (2.6%)
	자영업	18	33.3			5급	20	18.0	
	전문직	1	1.9			합계	111	100.0	
	주부	18	33.3		근무 년수	10년 이하	1	.9	1 (0.9%)
	시민운동가	5	9.3			11-15년	9	7.9	
	무직	1	1.9			16-20년	34	29.8	
	기타	2	3.7			21년 이상	70	61.4	
합계	54	100.0	합계	114	100.0				

IV. 실증분석

1. 지방자치와 주민참여예산제도

새로운 주민참여기제로써 각광받고 있는 주민참여예산제도가 지방자치에 미칠 영향에 대한 설문은 지방자치발전에 미칠 영향과 주민참여 활성화에 미칠 영향으로 구분하였다.

우선 주민참여예산제가 지방자치 발전에 미칠 영향에 대한 질문에서 부정적인 평가의견은 주민참여위원이 1.9%인 반면 공무원은 7.9%였고, 긍정적인 기여를 할 것이라는 평가의견에서는 주민참여위원이 92.4%, 공무원들은 63.2%로 나타나 두 집단 간에 뚜렷한 차이를 보였다. 또한 주민참여예산제가 실제 주민참여활성화에 얼마나 기여할 것인가에 대한 평가의견에서 부정적 평가의견이 주민참여위원들은 3.6%인 반면 공무원들은 12.4%로 상대적으로 높았고, 특히 긍정적인 평가의견에서는 주민참여위원이 76.3%였고 공무원들은 55.8%인 것으로 나타났다.

표 3. 지방자치와 주민참여 활성화에 미칠 영향

변수명	집단명	매우 부정	대체로 부정	그저 그렇다	대체로 긍정	매우 긍정	합계
지방자치발전이 미칠 영향	주민참여위원	0 (0.0)	1 (1.9)	3 (5.7)	30 (56.6)	19 (35.8)	53 (100.0)
	공무원	1 (0.9)	8 (7.0)	33 (28.9)	62 (54.4)	10 (8.8)	114 (100.0)
주민참여 활성화에 미칠 영향	주민참여위원	0 (0.0)	2 (3.6)	11 (20.0)	34 (61.8)	8 (14.5)	55 (100.0)
	공무원	2 (1.8)	12 (10.6)	36 (31.9)	55 (48.7)	8 (7.1)	113 (100.0)

이상의 설문결과로부터 발견할 수 있는 공통점은 주민참여예산제의 지방자치 발전에 대한 기대나 주민참여의 활성화에 대한 기대가 주민참여위원과 공무원집단 간에 높은 인식의 차이가 존재함을 확인할 수 있으며, 주민참여예산제도에 대한 관료집단의 불신이 뿌리가 깊게 작용하고 있는 것은 실제 제도 운영과정에서 경험할 수 있었다. 특히 재정민주주의의 달성이라는 부문에서 공무원들의 평가가 저조하였는데, 이 원인은 공무원들과의 의견교환과정에서 확인한 바로는 예산편성 과정에서의 주민참여는 행정자치권에 대한 간섭과 자신들의 권한약화가 초래 및 과중한 업무의 증가 등에 대한 공무원들의 부정적 인식이 표출된 것이라고 판단된다.

2. 예산편성 부문에서의 인식차 분석

주민참여예산제도는 자치단체장이 독점적으로 보유하고 있던 자치행정 예산편성권을 주민과 공유하는 점에서 본원적이고 자치지향적이다. 그러나 전통적으로 권한 집중적이고 지배적 지치문화에 익숙한 우리사회의 특성으로 인하여 예산편성부문에서 제기되고 있는 제도적 강점에 대한 비판적 인식이 우려로 나타나고 있다. 이와 같은 배경으로부터 예산편성부문에 대한 주민과 공무원간의 인식차를 분석하기 위하여 예산수요, 재원배분 및 예산정보공개 등 3개 차원으로 세분하여 설문하였다.

먼저 예산수요측면에서의 집단 간 인식차이를 검증하기 위하여 ①예산 수요(요구)의 증가, ②예산낭비의 예방과 억제, ③예산편성 시 주민의견의 반영 및 ④예산편성 시 지역 형평성 제고 등 4가지 변수를 가지고 측정하여 그 결과를 T-검증하였다. 그 결과 '예산편성

시 주민의견의 반영'(유의수준=0.210>0.05)과 '예산편성 시 지역 형평성 제고'(유의수준=0.095> 0.05)는 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 이는 주민참여예산제도의 시행에도 불구하고 예산편성과과정에서 주민의견이 원활하게 반영되지 않았을 뿐만 아니라 지역적 형평성 측면에서도 이를 충분히 반영하는 데는 현실적인 한계가 있다는 점에 대해 대체적으로 일치된 인식을 갖고 있는 것으로 해석된다.

반면 이 제도의 시행으로 인하여 예산수요가 증가할 것이라는 인식에 대해서는 지방공무원(3.76)이 주민참여위원(3.02)들 보다 월등히 높게 나타났고, 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것(유의수준=0.000<0.05)으로 확인되었다. 또한 이 제도는 자치예산의 낭비예방과 억제 효과를 거둘 수 있을 것이라는 인식에서 주민참여위원(3.68)이 지방공무원(3.03)보다 월등히 높게 나타났고, 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것(유의확률=0.000<0.05)으로 확인되었다. 따라서 예산수요측면에서의 집단 간 인식차이는 주민대표인 주민참여위원의 경우 자치행정 예산의 낭비 예방과 억제 기능에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있는 반면 지방공무원들은 예산편성과정에 주민이 직접 참여함으로써 정제되지 않은 요구의 증가로 인한 예산수요가 급격하게 팽창할 것을 우려하는 인식이 지배적인 것으로 분석되었다.

표 4. 예산수요측면에서의 집단 간 인식차이 검증결과

변수명	집단명	N	평균	표준편차	t	유의확률
예산 수요(요구)의 증가	주민참여위원	56	3.02	1.168	-3.996	.000
	공무원	114	3.76	1.091		
예산낭비의 예방과 억제	주민참여위원	56	3.68	1.130	3.645	.000
	공무원	114	3.03	1.026		

둘째, 주민참여예산제도가 갖고 있는 재원배분의 효율적 기능에 대한 인식을 조사하기 위하여 ①예산배분의 집단갈등 초래, ②예산편성과과정에서의 편파성 야기 및 ③인기영합 위주의 예산편성 등으로 세분하여 측정하고, 그 결과를 T-검증하였다. 먼저 참여한 주민들에 의한 집단 간 갈등이 초래될 것이라는 인식에 대해 지방공무원(3.62)이 주민참여위원(2.55)보다 평균값이 월등히 높았으며, 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것

(유의확률=0.000<0.05)으로 확인되었다. 예산편성과정에서 편파성이 야기될 것이라는 인식에 대해 지방공무원(3.74)인 주민참여위원(2.82) 보다 월등히 높았고(유의확률=0.000<0.05), 지방자치단체가 인기영합위주의 예산편성을 할 것이라는 인식에 대해서도 지방공무원(3.42)이 주민참여위원(2.77)들 보다 월등히 높게 나타났다(유의확률=0.001<0.05).

이 분석결과가 시사하는 바는 지방공무원들이 주민참여예산제의 효율적인 자원배분기능에 대해 회의적인 인식을 갖고 있는 반면 비록 제한적이기는 하나 일반 지역주민들의 긍정적이고 호의적인 인식을 확인한 것이다. 지방공무원들은 자치단체장의 고유 권한인 예산편성권의 개방으로 인하여 불필요한 갈등이 유발될 수 있는 계기를 제공하고 특히 다수에 의한 편파적인 예산편성 등의 부작용을 우려하였다. 아울러 선거를 의식하는 자치단체장이 다분히 인기획득을 위한 정치적 판단에 의해 주민참여예산제도가 운영될 수 있음을 나타낸 분석결과라고 할 것이다.

표 5. 자원의 배분기능에 대한 집단 간 인식차이 검증결과

변수명	집단명	N	평균	표준편차	t	유의확률
예산배분의 집단 갈등 초래	주민참여위원	56	2.55	1.094	-6.022	.000
	공무원	114	3.62	1.076		
편성과정에서의 편파성 야기	주민참여위원	56	2.82	1.114	-5.122	.000
	공무원	114	3.74	1.056		
인기영합적 편성	주민참여위원	56	2.77	1.160	-3.452	.001
	공무원	114	3.42	1.159		

셋째, 일반주민들이 예산편성과정에 참여하여 실효성을 거두기 위해서는 우선 자치행정 관련예산정보에 대한 어느 정도의 이해가 전제되어야 한다. 예산에 대한 정보는 집행부가 관련정보를 얼마나 정확하고 충분한 정보를 적시에 제공하느냐 하는 것에 의하여 결정된다. 특히 주목할 것은 정확한 정보의 제공은 물론 행정관료들이 정보를 제공하면서 이해하기 쉽고 간략하게 관련정보를 제공하는 것도 중요한 의미를 지닌다. 정보를 이해하기 어려운 용어와 형식으로 제공한다면 일반주민들에게는 '그림의 떡'과 같은 것이다.

이러한 배경으로부터 예산정보공개에 대한 집단 간 인식차이를 검증하기 위하여 ①예산을 통한 구정이해 제고, ②예산관련 정보제공의 충분성, ③예산 자료 및 정보의 적시 제공 및 ④이해가 쉬운 예산관련 정보의 제공 등 4가지 세부지표로 측정하였다. T-검증 결과 '예산 자료 및 정보의 적시제공'(유의확률=0.113>0.05)이나 '이해가 쉬운 예산관련 정보의 제공'(유의확률=0.725>0.05)은 통계적 유의미성이 없는 것으로 나타났다.

반면 주민참여예산제도의 시행과정에서 다양한 자치행정예산관련 정보를 접하게 됨으로써 구정에 대한 이해를 높일 수 있다는 인식에 대해서 두 집단 모두 긍정적인 태도를 보였으나, 특히 주민참여위원(4.11)이 지방공무원(3.77)보다 상대적으로 높게 나타났다(유의확률=0.043<0.05). 이는 자치행정예산이 지방자치단체의 활동 전반에 대한 내용을 수치로 표현한 것이기 때문에 예산에 대한 이해는 곧 자치행정 전반에 대한 이해를 높이는 것이 되기 때문이다. 주민참여예산제도가 이러한 명제가 참임을 자치현실에서 주민들도 함께 공감하게 되는 계기를 제공하고 있는 것이다.

또한 정보공개와 관련하여 제기되는 문제점은 얼마나 정확하고 충분한 정보가 제공되고 있느냐 하는 문제인데, 주민참여예산과 관련한 예산관련 정보의 충분성에 대한 인식에서 지방공무원(3.59)이 주민참여위원(3.23)보다 상대적으로 높게 나타났다(유의확률=0.049<0.05). 이와 같은 인식차가 의미하는 것은 집단 간의 입장차를 극명하게 보여준 결과라고 할 것이다. 관련정보를 제공하는 지방공무원의 입장에서는 보다는 많은 정보를 충분히 제공하고 있다는 인식인 반면 제공되는 정보를 받아보는 수세적인 입장인 주민의 입장에서 더 많은 정보에 대한 기대감을 표시한 것이라고 분석할 수 있을 것이다.

표 6. 예산정보의 공개에 대한 집단 간 인식차이 검증결과

변수명	집단명	N	평균	표준편차	t	유의확률
예산을 통한 구정이해 제고	주민참여위원	56	4.11	1.073	2.048	.043
	공무원	114	3.77	.842		
관련 정보제공의 충분성	주민참여위원	56	3.23	1.144	-1.996	.049
	공무원	114	3.59	.976		

3. 자치행정 부문에서의 인식차 분석

주민참여예산제도의 시행과 관련하여 가장 민감한 반응을 보이는 것은 집행부내의 관료조직이다. 주민의 직접선거를 통해 선출된 자치단체장의 경우는 가능하면 최대한 주민들에게 다가가는 열린 행정을 지향하는 반면 전통적으로 폐쇄적이고 내부지향적인 관료조직은 주민과의 관계에서 일정한 거리를 유지하고자 한다. 그 수단이 행정정보의 독점과 예산편성 및 집행 절차의 폐쇄적 운영이었다. 따라서 집행부는 주민참여예산제도의 도입에 대해 소극적이거나 저항적인 모습을 보이게 된다.

이러한 배경으로부터 주민참여예산제도가 자치행정 부문에 미치는 영향을 중심으로 주민과 지방공무원간의 어떠한 인식차이는 보이고 있는가를 분석하기 위하여 행정관리력, 행정비용증가 및 주민참여 등 세 차원으로 구분하여 설문하였다.

먼저 주민참여예산제도가 자치행정의 관리력 차원에서 나타나는 인식차이를 검증하기 위하여 ①집행부의 권한 약화, ②지방의회 예산심의권 침해, ③자치예산 학습기회 제공 및 ④구정에 대한 신뢰도 개선 등 4가지의 세부변수를 가지고 측정해 그 결과를 T-검증하였다. 평균값을 비교한 집단 간 차이를 검증결과 '자치예산 학습기회 제공'(유의확률=0.331>0.05), 및 '구정에 대한 신뢰도 개선'(유의확률=0.574>0.05)은 각각 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 지방공무원이나 구민위원 모두 주민참여예산제를 통해 자치예산에 대한 세부적인 내용을 이해하고 학습할 수 있는 기회로 활용할 수 있는 점이나, 열린 행정을 통한 자치행정의 신뢰도를 제고할 수 있다는 점에 대해서 일치된 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

반면 자치단체장의 고유권한인 예산편성권을 나눔으로써 집행부의 권한이 약화될 것이라는 의견에 대해 지방공무원(2.91)이 주민참여위원(2.04)보다 월등히 높게 나타났다(유의확률=0.000<0.05). 이는 지방공무원들에 집행부의 권력약화에 대한 우려에 민감하게 생각하고 있으며, 실제 주민참여예산제도와 관련한 각종 절차적 과정에서 능동적이고 적극적인 대응태도를 보이기보다는 수세적이고 방어적인 태도를 갖게 하는 원인이 되고

있는 것을 확인할 수 있었다. 이와 같은 지방공무원의 의식 이면에서 관료적 정보독점과 대주민 관계에서의 우월적 선민의식이 자리 잡고 있기 때문이다.

한편 주민참여예산제도의 운영현장에서 주로 제기되는 문제점으로 대 지방의회와의 관계에 대한 부정적인 인식이 있다. 즉 이 제도는 주민의 대표성을 갖지 못한 채 지방의회의 고유권한인 예산심의권을 침해할 우려가 있다는 지적이다. 이 지적은 제도에 대한 잘못된 오해에서 출발했음에도 불구하고 실제 어떤 상황에 처해 있는가를 분석하기 위해 '지방의회의 예산권을 침해할 것'인가에 대해 설문한 결과 지방공무원(3.13)은 주민참여위원(2.11) 보다 상대적으로 높은 지지의견을 표하였다(유의확률=0.000<0.05). 이와 같은 조사결과에 대한 원인은 실제 제도운영과정에서 참여하여 확인하고 면담을 통해 의견을 청취한 결과 지방공무원들은 제도에 대한 정확한 이해의 부족이 가장 큰 원인이며, 아울러 자치행정과정에 주민이 직접 참여하는 것을 거부하게 생각하는 방어적 논리와 태도에서 기인한 것이다. 주민들의 경우는 이 제도의 운영과정에서 이루어지는 심의절차를 지방의회의 심의절차와 오해하는 경향이 많았고, 특히 참여위원에게 주어진 권한과 역할에 대한 잘못된 이해가 외형적으로 지방의회의 예산심의 역할과 동일한 수준으로 요구하는 것에서 확인할 수 있다.

표 7. 자치행정력의 변화에 대한 집단 간 인식차이 검증결과

변수명	집단명	N	평균	표준편차	t	유의확률
집행부의 권한 약화	주민참여위원	56	2.04	1.220	-4.571	.000
	공무원	114	2.91	1.077		
의회 예산 심의권의 침해	주민참여위원	56	2.11	1.123	-5.426	.000
	공무원	114	3.13	1.223		

둘째, 예산편성권의 배분은 필연적으로 행정절차의 증가로 인하여 자치행정의 비용증가라는 부정적 효과를 낳을 것이라는 비판을 제기한다. 예산절차의 공개와 참여는 재정운영의 투명성과 책임성제고라는 긍정적 기대효과와 의사결정절차의 복잡화로 인한 비용문제와 관련업무의 증가와 같은 부정적 효과가 동시에 제기되

고 있다. 이와 같은 문제를 행정비용의 증가라는 차원에서 나타나는 인식차이를 검증하기 위하여 ①신속한 의사결정 저해, ②공무원 업무부담 증가, ③지방재정 운용의 투명성 제고 및 ④지방재정 운용의 책임성 확보 등 4가지의 세부변수를 가지고 측정해 그 결과를 T-검증하였다. 평균값을 비교한 집단 간 차이를 검증결과 '지방재정 운용의 투명성 제고'(유의확률=0.571>0.05)와 '지방재정 운용의 책임성 확보'(유의확률=0.566>0.05)는 각각 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 즉 지방공무원집단이나 주민 모두 지방자치단체의 재정운영과정에서의 투명성과 책임성이 제고될 것이라는 긍정적 기능에 대해서는 의견을 같이하는 것으로 나타났다.

반면 예산편성과정의 복잡화로 인하여 신속한 의사결정이 어려워 질 것이라는 문제점에 대해서 지방공무원은 3.64점인 반면 주민참여위원회는 2.23점으로 나타났다(유의확률=0.000<0.05). 이는 행정의 효율성을 중시하는 관료적 인식과 참여민주적 가치를 중시하는 주민들의 인식이 명확하게 드러난 결과라고 볼 수 있다. 이는 지방자치치를 통한 분권적 참여적 자치행정의 시행이 10년이 훨씬 넘었음에도 불구하고, 과거 행정주도적이고 획일적인 개발주체로서의 전근대적인 인식에서 벗어나지 못하고 있음을 보여주는 결과라고 판단된다.

한편 예산편성권의 개방은 필연적으로 행정업무의 증가를 가져온다. 주민참여예산위원회의 구성과 함께 활동이 본격화되면서 각 위원회와 위원들이 요구하는 자료의 취합정리 및 협의회의 진행은 관련 자료 및 회의 준비과정에서 여러 가지 새로운 업무들이 생성되는 것이다. 이 문제에 대해 지방공무원은 3.60점인 반면 주민참여위원회는 2.36점으로 나타났다(유의확률=0.000<0.05). 이는 관련업무의 이해당사자인 공무원들이 매우 민감하게 반응하였고, 실제 이 제도의 시행으로 인하여 준비과정부터 상당한 업무가 생성되는 것이 발견되었다. 그에 대한 구체적인 예로 예산 교육 및 설명회와 각 분과위원회 및 전체회의에서 요구하는 자료 준비 등을 들 수 있다.

표 8. 자치행정비용의 증가에 대한 집단 간 인식차이 검증결과

변수명	집단명	N	평균	표준편차	t	유의확률
신속한 의사결정 저해	주민참여위원	56	2.23	.972	-8.884	.000
	공무원	114	3.64	.970		
공무원 업무부담 증가	주민참여위원	56	2.36	1.151	-6.705	.000
	공무원	114	3.60	1.095		

셋째, 주민참여예산제도의 가장 중요한 가치는 주민참여이다. 자치행정서비스의 실질적인 소비자이며 고객인 주민으로 하여금 직접 행정서비스 산출과정에 참여토록 하는 참여기제이다. 따라서 이 제도가 주민참여의 활성화에 기여할 것이라는 인식을 조사하기 위하여 ①주민참여의 확대, ②주민참여의 형식화 초래 및 ③지방재정 운용에 대한 시민참여 강화 등으로 세분하여 측정하고, 그 결과를 T-검증하였다. 그러나 이 제도가 '지방재정 운용에 대한 시민참여 역량을 강화'할 것이라는 설문에 대해서는 두 집단 모두 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

반면 주민참여를 확대하는 계기가 될 것이라는 의견에 대해서는 주민참여위원회가 3.93점이었고, 지방공무원은 3.57점으로 나타나 두 집단 간의 분명한 차이를 발견할 수 있었다(유의확률=0.015<0.05). 또한 이 제도를 통해서 주민참여가 오히려 형식화할 것이라는 우려에 대해서는 공무원이 3.32점으로 주민참여위원 2.64점보다 월등히 높았다(유의확률=0.000<0.05). 이 분석결과로부터 주민참여예산제도가 지방자치에서 주민의 참여를 양적 질적인 측면에서 확대하는 계기를 제공하는 데는 의견을 같이하고 있으나, 제도적 한계와 기능적 미비점으로 인하여 자칫 확대된 주민참여가 내용적으로는 형식화라는 부정적 결과를 초래할 개연성이 있음을 우려가 반영된 것이라고 판단된다. 특히 구민위원들의 경우 주민참여의 형식화에 대해 크게 우려하는 것은 현재 대덕구에서 시행되고 있는 참여예산제도에 대한 이해부족은 물론 지방재정여건을 정확히 이해하지 못한데서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 아울러 지방자치단체에서도 주민참여예산제도의 기본 정신과 취지를 한국적 자치현실에 무리하게 적용하는 과정에서 왜곡 과장함으로써 기형적인 제도의 모습을 낳게 된데도 일정부분 책임이 있다.

표 9. 주민참여 증가에 대한 집단 간 인식차이 검증결과

변수명	집단명	N	평균	표준편차	t	유의확률
주민참여의 확대	주민참여위원	56	3.93	.806	2.461	.015
	공무원	114	3.57	1.047		
주민참여의 형식화 조래	주민참여위원	56	2.64	.980	-4.120	.000
	공무원	114	3.32	1.042		

V. 결론: 요약 및 제언

지금까지 대전 대덕구청의 주민참여예산제도 운영에 참여하고 있는 주민참여위원과 공무원들에 대한 설문조사결과를 활용하여 이 제도의 정착과정에서 발생하였던 두 집단 간의 인식의 차이에 대한 분석을 실시하였다.

우선 주민참여위원과 공무원간의 인식의 차이에서 주민참여예산제도에 대한 기대감이 큰 차이가 존재함을 발견할 수 있다. 첫째, 주민참여예산제도가 지방자치의 발전이나 주민참여의 활성화에 기여할 것이라는 기대감은 주민참여위원이 상대적으로 높았고, 공무원들의 평가는 재정민주주의를 달성할 것이라는 보편적 사실에서조차 부정적인 인식을 보였다. 둘째, 예산편성 부문에 대한 인식에서 공무원들은 예산수요가 증가하고 배분과정에서 갈등이 초래되며, 편파적이고 인기영합적인 예산편성을 우려한 반면 주민참여위원들은 예산낭비를 억제·예방할 것이라는 반응을 보임으로써 입장에 따라 확연한 인식의 차이가 있음이 발견되었다. 특히 공무원들은 예산관련 정보를 충분히 제공함으로써 문제를 주민참여위원의 능력과 자질에 있음을 암시하였다. 셋째, 자치행정부문에 대한 인식에서 공무원들은 집행부의 권한 약화와 의사결정 곤란, 업무부담의 가중 등을 지적하면서 특히 지방의회의 예산권 침해를 우려하였다. 반면 주민참여위원들은 주민참여가 확대되었다는 인식을 갖고 있었다. 이에 대해 공무원들은 참여의 형식화를 걱정하였다.

이와 같은 분석결과가 시사하는 점은 우선 공무원 집단의 경우 이 제도가 지방의회의 예산심의권을 침해할 것이라는 그릇된 인식에서 본 것처럼 제도에 대한 잘못

된 이해와 기존의 행정행태에 기반한 인식에 의존하고 있음이 확인된 점이다. 구민위원의 경우도 제도에 대한 잘못된 인식을 갖고 있기 때문에 이를 바로잡는 것이 시급한 과제라는 점이다. 즉 현재 우리나라의 지방자치단체들이 시행하고 있는 각종 주민참여예산제도는 브라질의 제도와 상당한 차이가 있으며, 향후 바람직한 한국적 참여예산제도의 형성과 정착을 위해서는 주민과 운영주체인 공무원 간의 인식적 간극을 해소하는 것이 가장 중요하다. 이 문제가 해소되지 않으면 제도가 제대로 작동되지 않기 때문이다. 이러한 현상은 대전광역시 대덕구에 국한되는 특이한 현상이 아니다.

따라서 주민참여예산제의 조기 정착과 활성화를 위해서는 우선 운영주체인 공무원 집단에 대한 교육과 학습활동을 통해 제도를 정확하게 이해할 수 있도록 유도하는 작업이 선행되어야 한다. 주민참여위원의 경우도 올바른 제도이해를 바탕으로 역할과 기능을 수행할 수 있도록 사전에 관련 교육프로그램을 운영토록 한다. 이 경우 우리의 자치여건과 일반주민의 자발적 참여로 이루어지는 주민대표의 역할과 일상생활이 병행할 수 있도록 하기 위해서는 반드시 일정교육과정을 이수한 자에 한하여 자격을 부여하는 제도적 정치가 바람직하다.

참고 문헌

- [1] O. David and P. Peter, "Banishing Bureaucracy," Reading, CA: Jossey-Bass Inc., Publishers, 1997.
- [2] 김석준, 이선우, 문병기, 곽진영, 뉴거버넌스, 대영문화사, 2000.
- [3] OECD, *Citizens as Partners : Information, consultation and public participation in policy-making*, 2001a.
- [4] OECD, *Citizens as Partners : OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, 2001b.
- [5] OECD, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*,

2003.

[6] 김태근, “주민참여예산제의 의미와 운영방안: 울산광역시 동구의 경험을 중심으로”, 주민참여예산제 들춰보기: 포르투알레그리와 한국의 참여예산제, 발표논문집, p.2, 2007.

[7] 김도희, 정준금, “울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책 사례를 중심으로”, 한국정책학회보, 제15권, 제3호, pp.153-154, 2006.

[8] 풀뿌리자치연구소 이음, *뿌르투 알레그리는 무엇을 말하고 있는가? : 뿌르투 알레그리 현장조사 보고서*, 풀뿌리자치연구소, pp.1-42, 2007.

[9] 윤영진, *새 재무행정학*, 대영문화사, 2005.

[10] 이승중, *지방정부이론*, 박영사, 2003.

[11] 광채기, “주민참여예산제의 기본모형과 제도설계방안”, 한국지방재정논집, 제10권, 제1호, pp.247-276, 2005.

[12] 김웅, “참여예산사례: 외국과 국내사례 소개”, 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안, 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료, 2003.

[13] 이호, “풀뿌리 민주주의 실현, 참여예산제: 브라질 뿌르투 알레그리를 다녀오다”, 환경과 생명, 제53호, pp.206-220, 2007.

[14] G. Baiocchi, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, 2005.

[15] 하승우, “브라질 포르투 알레그리의 참여예산제 현황과 한국에 던지는 시사점”, 풀뿌리연구소 이음·한양대학교 제3섹터연구소 공동 주최 풀뿌리 정책모형 발제문, 2007.

[16] 장석준, “참여예산제: 대안사회를 향한 작은 한 걸음”, 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안, 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료, 2003.

[17] 광채기, “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”, 법률행정 논총, 제23권, 제2호, 2003.

[18] 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도”, 한국행정논집, 제16권, 제3호, 2004.

[19] 안성민, “주민참여예산제도: 포르투 알레그레시

의 사례”, 지방재정, 제134호, pp.139-148, 2005.

[20] 임동욱, “주민참여예산제도의 현실적 한계”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 발제 2, 2003.

[21] 문세영, “주민참여예산제도의 성공적 실시를 위한 고려 사항”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론 2, 2003.

[22] 안성민, “주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로”, 지방정부연구, 제11권, 제4호, pp.201-222, 2007.

저 자 소 개

김 검 훈(Gyum-Hun Kim)

정회원



- 2001년 2월 : 한남대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 현재 : 한남대학교 행정학과 강사
- <관심분야> : 주민참여, 환경정책, 재난관리, 정책계량분석

이 은 구(Eun-Ku Lee)

정회원



- 1994년 4월 : 헝가리 학술원(경제학 박사)
- 현재 : 한남대학교 행정학과 교수
- <관심분야> : 정책학, 거버넌스, 지역연구