

# 주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구\*

## The Effect of Participation Budgeting on Corruption Prevention

이 지 문(Lee, Ji Moon)\*\*·권 자 경(Kwon, Ja Kyung)\*\*\*

### ABSTRACT

Recently, Participatory Budgeting(PB) has been one of the most successful participatory instruments. It achieves corruption prevention by resident control and participation in budgeting process and decision-making. This study aims to examine the effect of participatory budgeting on corruption prevention. In order to analyze the relationship listed above, data on case studies are collected from Eunpyeong-Gu, Seoul, Buk-Gu, Ulsan, and Namwon-City, Jeonbuk. Research subjects are as followings; establishment of discipline, composition of resident participation organization, acceptance of resident opinions, public relations(PR). Based on case analysis, this study makes recommendations to activate the PB. First, the all kinds of rules including the local government ordinance should be brought into being. Second, resident committee should have representative. Third, varied resident opinion channels have to be operated. Fourth, residents comprehension have to be extended by active publicity.

Key words: Participation Budgeting, Corruption Prevention, Residents Committee Representative

## 1. 서론

브라질 Porto Alegre에서 처음으로 실시된 주민참여예산제도는 2006년 라틴아메리카 국가들 16,000개 도시들 중 1,000개(6.25%) 도시에 도입되었고, 2008년에는 유럽의 도시들 중 100여개 이상의 도시들이 채택하는 등 전 세계적으로 확산되고 있다(Sintomer et al. 2008, 164). 우리나라에는 2004년 3월 25일 광주광역시 북구가 처음으로 운영조례를 제정하여 실시한 것을 시작으로, 2004년 6월 10일 울산광역시 동구, 2005년 6월 울산광역시 북구에서 조례를 제정하고 시행에 옮겼다. 이 후 비교적 시민사회 활동이 활발한 지역에서 실시되어 지속적으로 발전시켜왔다. 최근 2011년 8월 4일자로 지방재정법 일부를 개정하여 지방예산 편성과정에 주민참여가 의무화되었다. 그 내용은 지방자치단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련, 시행해야 하며, 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하고, 그 의

\* 본 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033542)

\*\* 연세대학교 국가관리연구원 전문연구원

\*\*\* 강릉원주대학교 자치행정학과 조교수

견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다(지방재정법 제39조, 법률 제10991호 일부개정 2011.08.04.). 이로써 법정사항으로 지방자치단체 예산과정에 주민 직접참여의 길이 확보된 것이다. 이에 따라 기존에 주민참여예산제도를 운영하지 않았던 지방자치단체도 법정사항으로 규정됨에 따라, 분주하게 조례제정부터 제도화 과정을 준비 중에 있다. 법 규정 이전에 자발적으로 주민참여예산제도를 도입해 운영해왔던 자치단체들도 제도운영의 정착을 위한 방안을 모색 중이다. 그동안 지방자치연구에서 주민참여예산제도는 직접주민참정제도의 하나로 연구되어 온 측면이 크지만, 본 연구에서는 주민참여의 단계를 넘어 지방행정의 부패방지효과를 가져온다는 데 초점을 맞추고자 한다. 주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향을 분석하기 위하여 이론에 근거하여 분석 틀을 설정하고, 국내 우수사례를 대상으로 영향관계를 분석하였고, 제도의 활성화 방안을 제시하였다.

## II. 주민참여예산제도와 부패방지

### 1. 재정분권화의 의의

재정분권화(fiscal decentralization)란 공공행정서비스와 재정권한이 중앙정부로부터 지방정부로 이양되는 것을 말한다. 구체적으로, 지출결정, 조세 및 세입인상에 대한 권력, 지방정부의 차입, 정부간 재정이전 권한에 대한 책임이 중앙에서 지방으로 이전되는 것과 관련된다(Vo 2009, 657). 재정분권화는 정부개혁의 한 수단이다. 정부재정이 중앙정부에 집중되는 것이 아니라 분권화되었다는 것은 지방정부의 자율성(autonomy)이 증대되었다는 것을 의미하기 때문이다. 지방정부의 자율성 증대는 공공서비스에서 경제성, 비용의 효율성과 책임성이 증가되며, 자원을 효율적으로 동원할 수 있는 긍정적 성과를 유발한다(Kwon 2012, 5). 뿐만 아니라, 재정분권화를 통해 지방행정서비스의 집행 과정에 이해관계자 및 주민들의 참여가 활성화되며, 주민들의 욕구 반영이 효과적으로 이루어진다(Oates 1972; 1997; 2001; 김태희·이용모 2012).

2013년 현재 우리나라 지방자치단체 예산은 프로그램 예산제도, 성인지 예산제도, 주민참여 예산제도가 복합적으로 운영되고 있는 체제이다(임성일 2011, 4-9). 첫째, ‘프로그램 예산제도’란 기존에 투입요인을 통제하였던 ‘품목별 예산제도’를 폐지하고 2008년도부터는 사업별 투입을 통제하며 재정성과관리를 지향하는 예산제도로 실시되었다. 둘째, ‘성인지예산제도’는 예산운용에 성변수(gender variables)를 고려함으로써 양성평등을 달성하려는 목적으로 운영되는 예산제도로, 2010년 중앙정부부터 실시된 것이 2013년부터는 지방자치단체에도 도입되었다(임성일 2011, 4-9). 셋째, ‘주민참여예산제도’는 국가예산에는 없는 것으로, 지방정부예산에 주민참정제도를 도입한 것(원구환 2012, 353)이다. 광의의 주민참여예산제도는 예산의 전 과정에서 주민참여를 의미하지만 협의

의 개념으로는 편성단계 참여에만 국한하여 정의하기도 한다(윤영진 2009, 483).

<표 1> 지방자치단체 재정운용의 기반이 되는 예산제도(2013년 현재)

예산제도	주요내용	비고
품목별 예산제도 (line-item budget)	-목적별 지출 통제 -품목단위 투입요인 통제 -관리자, 조직 자율성 없음 -재정청렴성, 건전성 관리 효과	-2007년도 이후 제도 폐지 -지난 수십년간 정부 공식예산제도로 사용
프로그램 예산제도 (program budget)	-목적별 지출통제 -프로그램 단위 투입통제 -관리자, 조직 자율성 허용 -재정성과관리 효과	-2008년부터 공식 지방예산 -제도(사업예산제도)로 채택, 실시 -중앙정부: 프로그램 예산제도
성인지 예산제도 (Gender-responsive budget)	-예산의 성별영향분석 -성관련 세입, 세출통제 -양성평등, 재정책임성 제고	-2010년부터 중앙정부 실시 -2013년부터 지방자치단체 실시
주민참여 예산제도 (participatory budget)	-주민의 예산의사결정 관여 -지출통제, 사업우선순위 조정 -재정책임성, 투명성 제고 -정부 거버넌스 체제 변화	-2011년 9월부터 지방의 법정제도로 도입 -중앙정부는 미 실시

자료: 임성일(2011, 5).

## 2. 주민참여와 지방자치단체 부패방지의 관계

정부부패는 절차적 민주성을 저해시켜 중국에는 사업성과를 낮춘다. Wang and Alvi(2011)에 따르면, 아시아 국가들을 대상으로 정부예산의 효율성을 측정한 연구에서 정부 사업성과에 영향을 미치는 원인변수(부패, 정부규모, 민간영역의 활동, 통화팽창) 중 부패가 정부성과에 가장 큰 영향을 미치는 결정변수로 도출되었다. Yun, Eun Gee and Kim Eungi(2012)는 재정위기와 경제성장의 저해요소로 비효율적인 경영재정시스템, 반투명적 감시재정시스템, 부패적 재정시스템을 꼽았다.

정부성과에 중대한 영향을 미치는 변수 중 하나로 정부부패를 줄이는 여러 가지 정책 중 분명한 것으로 地方自治에 주목하게 된다. 지방자치의 실현으로 중앙정부로부터 자치권을 확보하고, 사무를 이양받은 지방정부는 중앙집권보다 자유재량의 여지를 증대시킬 수 있다. 地方自治, 그 자체가 아래로부터 주민들의 욕구와 수요를 반영하고, 지방행정서비스를 지역주민들에게 효율적, 생산적, 대응적, 즉각적으로 공급할 수 있는 이점을 가지고 있다(Yilmaz 2010, 259). Gurgur and Shah(2000)는 산업국가와 저개발국가의 부패정도를 조사한 결과, 중앙집권체제에서 부패가 더 많이 발생하였고, 권한이 분권되고 지방으로 이양된 국가일수록 관료들의 책임성이 증가되고 자의성이 감소하여 부패의 정도가 덜한 것으로 조사되었다. 지방자치는 그 지역의 문제를 주민이 직접 참여하여 스스로 해결토록 열어 놓은 제도로, 주민참여는 정부부패가 발생할 여지를 사전에 방지하고 감시하는 기능을 한다.

지방자치로 주민참여의 기회가 확대된 것이 반드시 부패를 방지하는 것만은 아니다. 주민참여예산제도가 지역엘리트와 이익집단에 의해 주도될 경우, 오히려 예산배분이 배타적이며, 불공평과 부정, 불법 및 부패가 참여라는 겉포장 속에 감춰져서 위험에 빠질 수 있다. 지역 토착세력들의 전횡에 포획당하는 것이다(임성일 2011, 14). Kwon(2012)은 선진국들에게 예산분권화는 부패를 방지하는데 유용하였지만, 개발국가들에게 예산자율권 인정은 오히려 정부의 불법 및 부정행위를 가중시키는 결과를 초래하였음을 제시하였다.

이와 같이 지방자치는 부패를 방지할 수도, 부패를 조장할 수도 있는 양면성을 지니고 있다. Yilmaz et al.(2010)에 따르면, 이러한 양면의 문제를 해결하기 위한 방법으로 지방정부가 자유재량(discretion)과 책임(accountability)을 연계할 것을 제안하고 있다. 지방정부가 중앙정부 및 주민에 대해 자율성을 갖추면서 동시에 책임성을 겸비할 때, 비로소 투명한 행정서비스 제공과 부패를 방지하는 효과를 보는 것이다. 지방정부가 자율성과 책임성의 조화를 이루는데 있어서 ‘주민참여’는 필수 요소이다. 주민참여는 지방정부의 부조리나 부정행위를 감시하고 방지하여 지방행정의 투명성, 대응성을 향상시키고 최종적으로 행정서비스 성과를 높이게 된다.

### 3. 주민참여예산제도의 의의 및 선행연구

주민 직접참여의 가장 효과적인 수단으로 Wampler(2012)와 Bassoli(2012)는 주민참여예산제도를 꼽고 있다. 주민참여예산제도(Participatory Budgeting; PB)란 정부예산의 분배과정에 주민참여를 허용하는 제도이다. 다음과 같은 기준을 갖추는 것으로 정의를 구체화한다. 첫째, 제한된 자원의 문제를 다룰 때 형성된다. 둘째, 지방자치단체 수준에서 이루어진다. 중앙정부 수준이 아니라 재정분권화된 수준에서 논의되는 것이다. 셋째, 반복적인 예산과정을 갖추어야 한다. 한번의 회의나 모임으로 단발적으로 끝나는 과정은 해당되지 않는다. 넷째, 주민들의 심의형태를 포함한다. 예를 들어, 지방정부 관료들이 공식적으로 일반 주민들을 대상으로 대표회의를 개최하는 것은 주민참여예산제라고 할 수 없다. 다섯째, 지방정부 공공서비스 산출물에 대한 책임성이 요구된다(Sintomer 2008, 168).

주민참여예산제도는 주민이 예산과정에 직접 참여함으로써 자신들이 선호하는 정책이나 사업을 예산에 반영하며, 예산의 전 과정을 통제하는 기회를 가진다. 지방자치단체는 이러한 과정을 통하여 예산의 투명성을 높이고 예산에 대한 주민지지를 획득하게 된다. 예산에 대한 주민의 선호를 반영함으로써 주민에 대한 대응성도 향상시킨다(김병준 2012, 629; 임승빈 2012, 443-444). 상위의 개념으로 접근하면 개방성(openness)과 포괄성(inclusiveness)의 특징을 갖는다. 주민참여예산제도는 은밀한 비밀유지의 방지, 정보접근의 개방, 투명한 과정을 거친다고 하여 ‘개방성’의 특성을 지닌다. 지역의 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 해답을 찾는 과정이라서 대표성을 가지며, 주민참여를

기본 바탕으로 하기 때문에 ‘포괄성’의 특성을 취한다(Rossmann and Shanahan 2012, 57-85).

주민참여예산제도에 대한 국내외 선행연구들은 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이, 주민참여, 합리성, 로컬거버넌스 등의 이론적 배경에서 다룬 연구들이 대다수를 차지하고 있다. 본 연구는 특별히 주민참여예산제도 도입으로 지방자치단체의 부패를 방지하고 투명한 지방행정서비스 제공이 확보될 수 있다는 시각에서 연구의 초점을 설정하고자 한다.

<표 2> 주민참여예산제도에 대한 선행연구

연구자(연도)	주제	주요내용
Rossmann(2012)	주민참여 투명성	제도운영 (대표성, 집행과정의 기회와 장벽, 목표부합성차원)
Wampler(2012)	주민참여	주민참여 방안 (주민과 관료와의 연계, 시민사회에 개인의 참여방법)
Bassoli(2012)	주민참여 투명성	참여 거버넌스의 본질(포괄, 참여, 견제, 투명) 민주적 합의(정치적 리더십의 역할, 내재된 전략) 정치적 투자(견제, 의사소통, 효과적인 참여)
Sintomer et al.(2008)	주민참여	주민참여예산제도가 갖추어야 할 요소 6가지 (대표성, 지역사회 자금, 민관 협상, 자문, 주민참여)
장노순, 정성호, 유호선 (2012)	주민참여	성과-지방자치(주민참여), 예산배분, 정보공개, 행·재정관리
최진혁(2011)	주민참여	대전광역시(광역시) 주민참여예산제도 사례
곽채기(2011), (2007)	주민참여	(2011)기초자치단체 성공사례와 발전방안 (2007)제도화 과정과 운영성과
임성일(2011)	주민참여	핵심쟁점 (대표성, 참여단계와 수준, 불평등 영향, 인식 및 행태, 지방의회 관계, 제도운영비용)
이순향, 김상현(2011)	제도효과	제도 도입의 효과(지출규모와 구성비 변화를 중심으로)
임승후, 김병섭(2010)	주민참여	주민참여통로의 효과성: 광주 북구청 사례연구
안성민, 최윤주(2009)	주민참여	참여민주주의, 시민역량 강화 (참여의 범위, 참여의 방법, 효율적 자원배분, 참여민주주의 강화)
박민정, 최성락(2009)	절차적 합리성	절차적 합리성(공개성, 자율성, 게임규칙) 의사결정구조
안성민, 이영(2007)	정치적 합리성, 경제적 합리성	정치적 합리성(참여의 범위, 방법) 경제적 합리성(효율적 자원배분)
김도희, 정준금(2006)	로컬거버넌스	지방정부(개방성), 시민단체(자율성, 대표성)
나중식(2005)	운영모형	정부주도형, 민관협의형, 주민권력형

#### 4. 연구의 분석틀

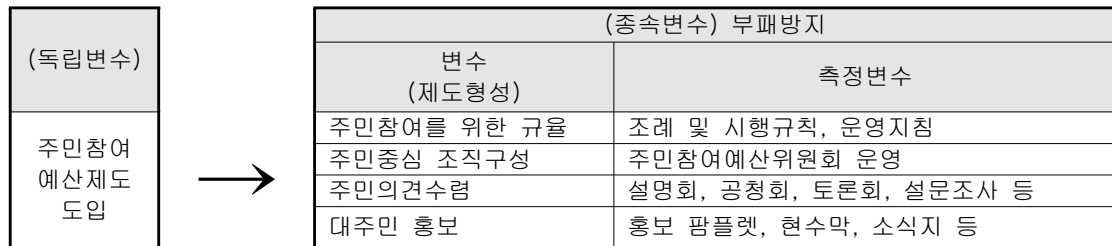
주민참여예산제도 도입이 지방자치단체 부패방지에 과연 영향을 미치는지 본 연구에서는 양자간 인과관계를 살펴보고자 한다. 관계의 조작적 정의를 위하여 독립변수로 ‘주민참여예산제도 도입’을, 종속변수로서 ‘지방자치단체 부패방지를 위한 제도 형성’을 설정하였다. 주민참여예산제도 운영 시 부패방지를 위한 제도가 어떻게 형성되었는지 분석함으로써 양자간 관계성을 도출할 수 있다.

Coxson(2009, 200-201)은 개발도상국을 대상으로 부패방지를 위한 제도를 얼마나 갖추었는지 살펴봄으로써 지방정부의 부패 잠재성에 대해 측정하였다. 부패방지를 위한 제도로 의심가는 부패에 대한 ‘주민인식과 보고(public awareness and reporting)’, ‘거래 관리(procurement practices)’, ‘내부통제(internal control practices and procedures)’의 세 가지 영역을 부패성 여부 판단의 기준으로 삼았다. 첫째, ‘주민의 인식과 보고’ 영역은 지방행정에 주민들에게 얼마나 보고되고, 또 주민이 얼마나 인식하고 있는지에 대한 영역이다. 이 부문에 대한 구체적인 프로그램으로 ① 의심가는 부패에 대해 정보를 제공하고 보고하는 공보나 브로셔 제작 및 배포, ② 감독(audit) 절차, ③ 부패를 고발하는 보호장치를 제공하는 지방정부 법규 제정 여부를 분석하였다. 둘째, ‘거래 관리’는 정부물품 조달과 같은 업무에 지방정부의 거래 투명성을 확보하기 위하여 법, 규제, 실행방안을 확보하고 있는지에 대한 부문이다. 이에 대한 구체적인 측정기준으로 ① 정부물품 거래 및 조달시 공개입찰 등 공고를 강제하는 법규정, ② 홍보를 의무시하는 법규정, ③ 정부물품 거래에 대한 독립된 데이터베이스 지원을 강제하는 법규정, ④ 독립적, 중립적 자원 사용에 대한 법규정, ⑤ 낙찰가 공고를 의무시하는 법규정, ⑥ 지방정부나 지방공기업과 민간기업 또는 개인의 소유지분 표기 및 공고에 관한 규정 설치 유무를 살펴보았다. 셋째, ‘내부통제’는 중앙정부와 지방의회에 보고하는 것과는 독립된 내부적으로 통제하는 장치를 갖추고 있는지에 대한 영역이다. 내부통제에 대한 측정지표로 ① 내부 감독자가 지방의회나 중앙부처에 보고할 수 있도록 마련된 법규정, ② 인사 및 재무운영에서 자의성과 예측불가능성을 고발하는 법규정을 갖추고 있는지 여부를 사용하였다. 종합하면, 반부패를 위해 형성된 제도들은 독립성, 중립성, 참여성, 감독성, 투명성을 확보해야하는 것으로 정리할 수 있겠다.

이상의 Coxson(2009)의 논의를 바탕으로 부패방지를 위한 제도형성 여부를 측정하기 위한 변수로 본 연구에서는 규율, 주민의견수렴, 조직, 홍보의 4가지를 크게 설정하였다. 첫째, ‘주민참여를 위한 규율’의 정도를 측정하기 위하여 지방자치단체가 주민참여예산제도를 운영하기 위한 조례 및 시행규칙, 운영지침을 제정하였는지 조사하였다. 둘째, ‘주민의견수렴’ 정도를 측정하기 위하여 설명회, 공청회, 토론회, 주민대상 설문조사를 실시하였는지 여부 등을 조사한다. 셋째, ‘주민중심 조직구성’의 수준을 살펴보기 위하여 주민참여예산위원회 등 관련 조직 구성이 어떻게 이루어져있는지, 그 구체적인 구성내용을 파악하였다. 넷째, ‘대주민 홍보’를 통하여 지방자치단체 사업 및 예산운영에

대한 주민들의 알권리를 채워주고 정보를 제공해 줌으로써 부패를 미연에 차단하는 역할을 할 수 있다. 홍보의 수준을 측정하기 위하여 팸플렛, 현수막, 소식지 등의 제작 여부를 조사하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



### III. 주민참여예산제도가 부패방지에 미친 영향 사례분석

#### 1. 연구의 설계

##### 1) 분석대상 및 조사방법

안전행정부 주관 2012년도 주민참여예산제도 운영의 우수단체로 선정된 지방자치단체를 대상으로 사례를 분석하고자 한다. 2013년 3월 정보공개청구를 통해 우수 지방자치단체에 대한 조사를 실시한 결과, 자료가 수집된 서울 은평구, 울산 북구, 전북 남원시 3개 기초지방자치단체를 분석 대상으로 삼았다<sup>1)</sup>.

#### 2. 사례분석

##### 1) 서울 은평구 사례

##### ① 주민참여를 위한 규율

은평구는 서울특별시 기초지방자치단체 중 처음으로 2010년 12월 「주민참여 기본조

1) 2012년도 행정안전부는 예산효율화 중 주민참여예산제도 우수사례를 발표하였다. 서울 은평구는 “구청 살림살이 주민이 직접 결정해요”로 대통령상을, 울산광역시 북구는 “나의 상상이 실현되는 상상&공감 사업”으로, 경기도 양평군은 “지역주민이 만드는 양평군의 현재와 미래”로, 전북 남원시는 “우리 동네 통통(通通) 예산 만들기”라는 주제로 공동 행정안전부장관상을 수상했다(행정안전부 2012).

례」를 제정하였다. 2011년 8월 일부 개정하여, 은평구 예산과정에 주민참여를 기본사항으로 규율하고 있다. 주민이면 누구나 자발적으로 참여할 권리를 가지고 있다고 기본이념을 규정하였고, 주민참여기회를 확대하기 위해 구청장에게 주민참여를 제도화할 책무를 부여하고 있다. 구청장은 행정정보 공개, 교육 및 홍보, 주민참여를 위한 예산 등의 행정지원을 해야 한다. 주민참여위원회를 설치하는데 운영위원회, 정책기획시민위원회, 참여예산시민위원회, 구정평가시민위원회로 구성할 것을 명시하였다. 각 시민위원회에는 분과위원회를 둘 수 있다. 예산편성의 주민참여는 예산편성과 방향 등을 결정하지만 구 의회의 예산심의권은 침해할 수 없다고 제한을 두고 있다. 위원회의 회의자료, 회의내용과 결과 등은 구 홈페이지에 공개할 것을 조례로 규정하고 있다.

기본조례와는 별도로, 주민참여위원회에 대한 2011년 8월 「주민참여위원회 운영 조례」의 제정을 통해 위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 별도로 규정하고 있다. 주민참여위원회는 운영위원회, 정책기획시민위원회, 참여예산시민위원회, 구정평가시민위원회, 분과회의, 동별지역회의, 청소년참여위원회로 구성된다.

구체적으로 ‘운영위원회’는 시민위원회의 운영과 결정사항을 통합하고 조정하기 위한 조직이다. 운영위원회는 각 시민위원회 위원, 은평구의회 의원, 은평구 공무원 등 15명 이내로 구성토록 한다. 정기회는 격월 1회 개최한다. ‘정책기획시민위원회’는 정책건의 및 행정개선 등 민관협력사업을 추진하기 위해 10명 이내 위원으로 구성되며, 사회적 약자를 포함하여 다양한 분야의 주민을 공모, 추천 등으로 모집한다. ‘구정평가시민위원회’는 구정에 대한 평가와 주민의견 수렴을 위해 설치된 조직으로, 10명 이내 위원으로 구성하도록 규정하고 있다. 위원은 사회적 약자를 포함하여 다양한 분야의 주민을 대상으로 공모 및 추천 등으로 모집한다. ‘참여예산시민위원회’는 예산편성 과정에 주민의견을 수렴하고 주민참여 예산제의 효율적 운영을 위해 조직하는데, 100명 이내의 위원으로 구성한다. 이 안에 분과위원회를 두는데 구의 업무 분야별로 분과를 구성토록 하였다. 지역회의를 두는데, 해당 동에 거주하고 있는 예산위원회 위원과 주민자치위원회 위원으로 구성한다. 지역회의는 지역회의위원과 주민 10명 이상 참석으로 성립되며, 연 1회 이상 개최한다. 예산위원회는 구 예산에 대한 적극적인 설명과 홍보활동을 할 것을 규정하고 있다. 구청장은 참여예산의 전문성 확보를 위해 매년 주민대상으로 예산학교를 운영할 것을 명시하였다.

종합적으로 은평구의 조례 등 관련 규율을 분석한 결과, 타 지방자치단체에 비해 규율의 수가 많고, 그 내용도 매우 구체적이어서 제도운영의 시행착오를 겪은 경험이 그대로 묻어나 있다는 것을 알 수 있으며, 자의적 해석과 주먹구구식 운영을 사전에 방지하려는 노력이 규율 속에 담겨져 있다고 평가할 수 있다.

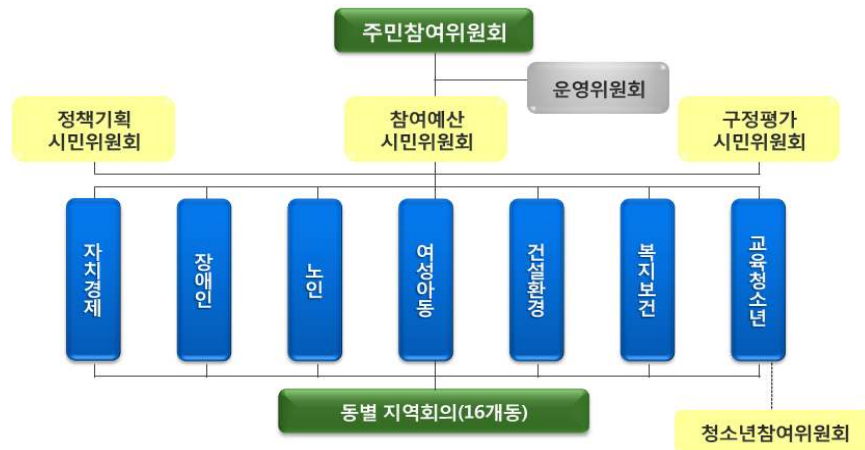
## ② 주민중심 조직구성

주민참여예산제도를 시행하기 위한 주민조직으로 은평구는 ‘주민참여위원회’를 설치



하였다. 조직설치를 위한 별도의 조례에 의거하고 있다. 주민참여위원회는 정책기획위원회, 참여예산시민위원회, 구정평가시민위원회의 3개 시민위원회가 결정한 사항을 통합하고 조정하기 위해 ‘운영위원회’를 두었다. 이 중 참여예산시민위원회는 자치경제, 장애인, 노인, 교육청소년, 여성아동, 건설환경, 복지보건의 총 7개 분과위원회로 구성하였다. 이 분과위원회에는 예산편성의 우선순위를 결정하는 권한을 부여하였다.

<그림 2> 2012년도 서울 은평구 주민참여위원회 조직도



자료: 행정안전부(2012, 6)

<표 3> 2012년도 서울 은평구 주민참여위원회 구성 및 활동

구분	운영위원회	정책기획 시민위원회	참여예산 시민위원회	구정평가 시민위원회
구성인원	14명	10명	100명	10명
회의개최	격월1회	월1회	분과위원회 상시운영	격월1회
기능	°주민참여조례 및 규칙제,개정 °위원회의 주요사업계획에 관한 사항	°주민참여방안 연구 및 제시 °주민참여역량강 화 교육 °주요의제 발굴 및 자문	°예산편성에 관한 사항 °예산에 대한 주민의견수렴 °예산학교 운영	°모니터링단 운영 °구정에 대한 평가 °주요 민원 등 개선사항

자료: 행정안전부(2012, 7)

주민참여위원회 위원은 총 96명으로 당연직은 없고, 위촉직으로 구성하였다. 성별 구성현황을 살펴보면, 남성이 53명, 여성이 43명이다. 연령별로 30대 이하 15명, 40대 25명, 50대 32명, 60대 19명, 70대 5명으로 구성되었다. 직업별로 회사원 12명, 자영업 11명, 직능단체(자치위원 등) 47명, 시민단체 2명, 일반주민 21명, 전문직(교수, 의사 등) 3명으로 구성되었다. 비교적 다양한 연령과 직업군, 성별이 구성된 것으로 평가할 수 있다. 96명의 주민참여위원회 위촉직 위원들의 위촉방식은 공개모집으로 61명, 주민자치

위원회 추천 31명, 시민단체 등 추천으로 4명이 구성되어 비교적 자발적 참여가 매우 높음을 알 수 있다. 공개모집 절차방법은 인터넷 홈페이지, 구청 및 동주민센터 게시판, 현수막, 팸플릿, 지역신문 등에 공고를 냈다. 사회적 약자의 참여를 확보하기 위하여 장애인분과, 노인분과, 교육청소년분과에 관련 당사자를 직접 참여시키는 노력을 보였다.

<표 4> 2012년 서울 은평구 주민참여위원회 연령별 구성 (단위: 명)

계	30대 이하	40대	50대	60대	70대
96	15	25	32	19	5

자료: 서울 은평구 내부자료(2013)

<표 5> 2012년 서울 은평구 주민참여위원회 직업별 구성 (단위: 명)

계	회사원	자영업	직능단체 (자치위원등)	시민단체	일반주민	전문직 (교수, 의사등)
96	12	11	47	2	21	3

자료: 서울 은평구 내부자료(2013)

### ③ 주민의견 수렴

은평구 예산과정에 주민의견을 수렴하기 위하여 먼저, 공식적인 조직을 활용하였다. ‘주민참여위원회’의 의견은 사업의 계획단계부터 추진과정에 반영하였다. 의견수렴 대상은 구청장 결재 방침 등 주요업무, 예산안 편성과정에서 분과별 검토사업, 기타 참여예산분과위원회 의견을 검토하는 것이었다. 주민참여위원회의 의견수렴방법은 방문 또는 이메일로 수렴하였고, 분과별로 정기회와 임시회를 활용하였다.

분과위원회는 하부에 16개 동별로 지역회의를 두었다. 2012년에는 동별로 5-6회 회의를 개최하여 주민의견수렴과 제안사업을 선정하여 총 80회 약 3,000여명이 참석하였다. 특별히 교육청소년 분과위원회에는 청소년참여위원회를 별도로 두었는데, 관내 중고교생 42명으로 구성되어 참여예산 교육청소년분과 예산심의, 청소년정책 발굴 및 건의, 청소년관련 캠페인 등을 개최하였다. 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이, 각 분과위원회 개최시 참석율이 모두 65% 이상으로 비교적 높은 참여를 보이고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 6&gt; 2012년 서울 은평구 주민참여위원회 및 분과위원회 개최현황

분과명	대상인원	개최횟수	총 대상인원	참석인원	참석율
계	92명	23	298명	212명	71%
자치경제	18명	3	54명	35명	65%
장애인	12명	3	36명	31명	36%
노인	14명	3	42명	29명	69%
교육청소년	11명	3	33명	25명	76%
여성아동	13명	4	52명	37명	71%
건설환경	15명	3	45명	30명	67%
복지보건	9명	4	36명	25명	69%

자료: 서울 은평구 내부자료(2013)

주민제안사업에 대한 결정을 내리기 위해 모바일투표를 실시하고, 주민총회를 개최하는 주민의견 수렴방법을 채택하였다. 주민제안사업에 대해 모바일투표 득표수와 주민총회 현장투표 득표수를 합산하여 사업의 우선순위를 결정하였다.

첫째, 주민총회에 직접 참여하기 힘든 직장인과 학생 등을 대상으로 다양한 계층의 참여를 유도하기 위해 ‘주민제안사업 모바일투표’를 실시하였다. 2012년 9월 24일부터 10월 5일까지 스마트폰을 이용하여 QR코드나 은평구청 모바일 홈페이지 접속을 통해 투표할 수 있었다. 개인당 선호하는 사업 3개를 선택하도록 하였다. 주민제안사업 결정의 공정성을 확보하고 중복투표방지를 위해 참여자 1인당 1회만 허용하고, 현장 투표인단은 모바일투표를 할 수 없도록 시스템화하였다. 투표 결과 11,080명이 참여한 것으로 나타났다.

둘째, 2012년 6월부터 8월까지 동별로 여러 차례 지역회의를 개최하여 주민들의 자발적인 의견을 접수한 결과 동별로 2개 사업을 선정하여 16개동이 최종 32개 사업을 주민총회안건으로 제출하였다. 주민총회는 동별 홍보부스를 방문하여 사업제안자의 설명을 듣고 주민들이 개별 5개 사업에 투표하는 방식으로 운영하였다. 총 3,000여명이 참석하여 의견을 표명한 것으로 집계되었다.

주민참여예산 결정방식은 일반회계(추가경정예산 포함) 중 자체사업예산 전반에 대해 규모를 특정하지 않고 운영하고 있다(단, 인건비와 계속사업비 등 경직성 경비는 제외시켰다). 2012년도 은평구는 주민들이 선정한 주민제안사업에 약 20억원을 반영하는 성과를 거두게 되었다.

#### ④ 대주민 홍보

주민자치위원회 공개모집을 위하여 인터넷 홈페이지, 구청 및 동주민센터 게시판, 현수막, 팸플렛, 지역신문 등에 공고를 내는 것으로 홍보를 하였다. 주민참여예산제도의 개념과 운영현황, 결정사항에 대해 일간 및 지역신문 보도자료로 제공하였고, 구 소식

지 전면에 분기별 실적을 홍보하였다. 은평인터넷방송국(EBN)을 통해 동영상으로도 홍보하였다. 참여예산학교와 직원 상식학습프로그램도 운영하였다.

예산학교로 2012년에는 2회를 개최하였는데, 참여예산제도에 대한 이해, 제안서 작성, 타운미팅, 마을탐사를 통한 지역의제 발굴에 대한 내용으로 외부위탁 방식으로 운영하였다. 예산학교에는 주민참여위원회 위원, 지역회의 임원, 일반주민들이 참여하였다.

## 2) 울산 복구 사례

### ① 주민참여를 위한 규율

울산광역시 복구는 2005년도 6월 「주민참여예산제 운영 조례」를 제정하고, 2006년 6월에는 시행규칙을 제정함으로써 2003년의 광주 복구, 2004년 울산 동구에 이어 세 번째로 시행하는 선두를 기록하였다.

조례에 따르면, 구청장은 예산편성과정에 주민에게 충분한 정보를 주어야 하며, 주민에게 의견표명의 기회를 보장할 의무를 명시하고 있다. ‘주민참여예산 시민위원회’를 설치하며 위원회 구성은 80인 이내로 둔다. 위원의 위촉은 공보와 구 인터넷홈페이지, 게시판 등에 공고하며, 신청 또는 추천 받은 자를 심사하여 선정하는데, 선정된 자는 반드시 예산교육을 수료해야 된다. 또한, 분과위원회를 둔다. 회의 결과는 회의록 공개의 원칙에 따른다. 주민 대상으로 구 예산에 대해 설명하고 홍보활동을 적극적으로 수행해야 한다. 위원회 위원은 예산편성과정에 참여하기 위하여 교육을 실시해야 한다. 지역주민의 의견을 수렴하기 위하여 동별 주민참여예산 지역토론회를 개최할 수 있다. 위원회와 분과위원회의 예산편성 심의사항을 조정하기 위하여 조정회의를 둔다. 위원회의 원활한 업무추진과 주요활동 사항에 대해 자문을 구하기 위하여 연구회를 둔다. 연구회는 전문가, 관련 종사자, 시민단체 관계자 등 9인 이내로 구성하도록 규정하였다. 울산 복구의 관련 규율도 종합적으로 평가해 볼 때, 조례와 시행규칙을 검비함으로써 상세히 주민과의 약속을 기제하고 있다는 것을 알 수 있다.

### ② 주민중심 조직구성

운영기구로 주민참여 시민위원회, 분과위원회, 지역토론회(지역회의), 조정회의(민관협의회), 연구회, 리더모임을 구성하였다. 2012년 ‘시민위원회’는 위촉직으로 총 78명을 위촉하였는데, 성별로 남성 38명, 여성 40명으로 구성되었다. 위원들의 공개모집 방법은 구청 공보, 홈페이지, 게시판, 현수막, 지역신문 등에 홍보를 하였고, 기획홍보실 및 동주민센터, 방문, 우편, Fax, 홈페이지에서 접수를 받았다. 위원들의 선정방식은 공모나

동 추천, 기관단체 추천을 받은 자 중에서 포기하거나 연구회에 중복된자, 지방세 등 체납자는 제외시키고, 신청자에 대해 전원 예산교육을 실시하여 예산교육 참석률을 반영하여 구정조정위원회에서 80명 이내로 선정한 후 위촉하였다. 구 내 지역별, 성별 비율이 비교적 대표성을 담고 있다고 평가할 수 있다. 시민위원회는 주민의견을 수렴하고 사업을 발굴하며, 예산안(자체재원) 검토, 사업 현장방문, 사업 우선순위를 심의하는 기능을 한다.

분과위원회는 일반행정분과, 체육·복지분과, 환경·산업·경제분과, 지역개발분과의 4개로 구성하고 있으며 2012년에는 각 분과별로 19~20명씩, 총 78명이다. 1차 분과위원회 개최(8월)에 시민위원 78명 중 50명 참석(참석률 64%), 2차 분과위원회(10월)에는 234명(78명×3일) 중 127명 참석(참석률 54%)으로 절반 이상의 참여율을 보이고 있다.

종합적으로 평가해 보면, 울산 북구의 경우 시민위원회의 규모가 크게 조직화되었고, 시민들의 자발적인 참여도 큰 성과를 보이는 것으로 나타났다.

<표 7> 2012년도 울산 북구 주민참여예산 시민위원회 위원구성 현황

동별	계	공개모집	동추천	기관단체추천
계	78	54	15	9
농소1동	14	11	2	1
농소2동	15	10	2	3
농소3동	9	6	2	1
강동동	5	4	1	-
효문동	10	7	2	1
송정동	8	5	2	1
양정동	7	4	2	1
염포동	10	7	2	1

자료: 울산 북구 내부자료(2013)

<표 8> 2012년도 울산 북구 주민참여예산 분과위원회 구성 현황

구분	해당부서	인원
계		78명
일반행정분과 (1분과)	의회사무과, 기획홍보실, 총무과, 회계과, 세무과, 민원지적과, 동주민센터	19명
체육복지분과 (2분과)	복지지원과, 사회복지과, 문화체육과, 도서관과, 보건소	20명
환경산업경제분과 (3분과)	경제일자리과, 환경위생과, 환경미화관, 교통행정과, 농수산과	19명
지역개발분과 (4분과)	건설방재과, 도시녹지과, 건축주택과	20명

자료: 울산 북구 내부자료(2013)

‘지역토론회(지역회의)’는 동별로 3일(총 24회)을 개최하였는데, 소규모 동별 지역사업에 대해 우선순위에 따라 사업결정권을 부여하였다.

‘주민참여예산 조정회의(민관협의회)’는 구청장을 위원장으로 시민위원회의 예산편성안에 대해 최종 조정하는 기능을 하였다. 총 10명으로 구청장, 부구청장, 국장 3명, 시민위원장, 분과위원장 4명, 총 10명으로 구성되었다.

‘주민참여예산 연구회’를 운영하였다. 예산관련 전문가, 관련분야 종사자 및 시민단체 관계자 등으로 총 9명이 구성되었고 2년의 임기로 연임이 가능하다.

‘주민참여예산 리더모임’에서는 리더교육 수료자 21명으로 구성되어 필요시 수시로 모였고, 예산교육, 시민위원회 모임의 전후에 제도운영의 개선책과 문제점을 모색하였다. 리더들은 동별 지역토론회 지역강사로서 역할을 수행하였다.

### ③ 주민의견 수렴

울산 북구의 주민참여 예산결정방식은 차기연도 예산안에 대해 자체재원에 한하여 검토를 하고 우선순위를 심의하는 방식을 취하고 있다. 아래 <표 9>에서 보면, 분과별 건의사항이 반영되는 가능성을 검토한 결과, 총 45.7%(검토 171건 중 예산반영건수는 78건)로, 일반행정 12.5%(1건/6건), 체육복지 23.5%(4건/17건), 산업경제 46.9%(15건/32건), 지역개발 50%(58건/116건)로 나타났다.

<표 9> 2012년도 울산 북구 분과별 건의사항 반영결과

구분	건의 건수	검토 건수 (A)							타기관 협의	‘13년 예산 반영 결과	‘12년 예산기 반영
			예산반영가능 (B)		장기검토(C)		불가(D)				
			건수	B/A	건수	C/A	건수	D/A			
계	210	171	78	45.7 %	60	35.0 %	33	19.3 %	39	45	26
일반 행정	8	6	1	12.5 %	4	50.0 %	1	12.5 %	2	1	-
체육 복지	18	17	4	23.5 %	8	47.1 %	5	29.4 %	1	3	2
산업 경제	53	32	15	46.9 %	10	31.2 %	7	21.9 %	21	13	3
지역 개발	131	116	58	50.0 %	38	32.7 %	20	17.3 %	15	28	21

자료: 울산 북구 내부자료(2013)

울산 북구는 무엇보다 시민위원 중 참여예산을 주도하고 자발적 참여를 원하는 신청자 21명을 대상으로 리더양성교육을 시행하는 것이 특이하다. 주민소견으로 리더양성교육을 통하여 리더들이 참여의지, 전문교육, 노하우, 소통 등을 더하는 효과를 거두게 되었다고 보고되고 있다.

울산 북구는 2012년부터 시민위원에게 주민이 제안하고, 현장방문으로 토론하여 결

정한 사항에 대해 우선순위로 5억원 한도 내에서 사업결정권을 부여하였다. 그 결과, 2013년도 예산집행에 순수한 주민제안 사업 23건에 대해 총 사업비 4억3천만원을 배정 받는 성과를 거두었다.

#### ④ 대주민 홍보

마을이나 아파트 단위 회의를 직접 방문하여 주민참여예산을 홍보하고 건의사항을 수렴하고 있다. 우체국과 협약체결, 학교·보육기관 등의 협조를 통해 55,000부의 홍보물 및 사업제안서를 배부하였다. 이에 대한 성과로 우편제안제를 통해 총 100건의 사업제안이 접수되었다. 주민들은 직접 시간을 내어 구청을 방문하고 회의에 참여하는 번거롭고 복잡한 절차 대신, 가정에서 간편한 방법으로 의견을 내어 관철시키는 방법을 적극 선택한 것으로 볼 수 있으며, 이 방법은 주민참여의 범위와 폭을 확대시킨 것으로 평가할 수 있다.

### 3) 전북 남원 사례

#### ① 주민참여를 위한 규율

전라북도 남원시는 2012년도 전국 지방자치단체 중 재정자립도(자체수입/일반회계)가 8.3%로 최저를 보인<sup>2)</sup>, 재정이 매우 열악한 지역이다. 가용재원이 감소함에 따라 주민참여예산제도도 소극적으로 운영할 수밖에 없는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 2012년도 시범사업으로 주민참여예산제도를 처음 도입하여 운영한 사례이다.

2008년 4월 「주민참여예산제 운영조례」를 제정하여 예산과정에 주민참여를 보장하고 투명성을 증대시키려는 목적을 두고 있었다. 서울 은평구나 울산 북구에 비하여 전반적으로 조례의 내용이 구체적이지 못하고, 항목들을 개괄적으로 나열한 수준에 머무르고 있으며, 시행규칙은 마련되지 않은 상태이다.

조례에 따르면, 시장은 예산편성단계부터 주민에게 정보를 공개하고 주민참여를 보장할 것을 명시하고 있다. 또한, 시장은 예산편성방향, 주민참여예산 범위, 의견수렴 절차 및 방법 등 운영계획을 시보, 인터넷 홈페이지, 게시판 등에 공고하여야 한다. 주민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다. 필요시 주요사업에 대해 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다. 시장은 주민 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등에 공개할 것을 규율하였다. 제도의 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있다고 규정하였다. 위원회의 세부

2) 2012년 지방자치단체 재정자립도는 전국 74개 시 평균이 37.1%로, 최고는 성남시 63%, 남원시는 최저 8.3%로 나타났다.

사항에 대해서는 현재 규율하지 않고 있다.

## ② 주민중심 조직구성

‘지역회의’로 23개 읍, 면, 동별 주민참여예산 소모임을 조직하고, 마을 모정 간담회를 개최하였다. 마을별 사업의 우선순위에 대해 토론을 하고 시 공무원들이 현장방문을 통해 사업의 필요성 여부를 점검하였다. 주민들에게 우선순위 투표를 통해 다수가 원하는 사업으로 결정권을 부여하였다. 2012년도에는 읍, 면, 동별 모정간담회를 329개 지역에서 총 463회 개최된 것으로 집계되었다.

전라북도 남원시 23개 읍, 면, 동별 모정간담회에서 수렴한 사업을 시의 실, 과, 소에서 점검하고, 이 사업들은 시장, 부시장, 국·소장, 시민대표로 구성된 ‘정책자문위원회’에 넘겨져 심의 조정작업을 거쳤다.

‘시정조정위원회’는 주민의 의견을 수렴한 결과를 조정한다.

‘현장 민원 120 봉사대’는 6개 분야 전문가 11명으로 구성된다.

## ③ 주민의견 수렴

전라북도 남원시 23개 읍, 면, 동별 모정 간담회에서 수렴한 사업을 시의 실, 과, 소 사업부서에 넘겨져 분야별, 지역별 전문가, 시민단체와 토론회를 통해 사업성 검토를 실시하였다.

문화관광, 교육, 농업·농촌, 교통, 도시의 5개 분야별로 대토론회와 공청회를 개최하여 주민의견을 수렴하였다.

2012년 6월 한달간 ‘예산 아이디어 공모전’을 개최하여 140건의 아이디어가 접수되었고, 실무심사, 정책자문위원회 심사, 시정조정위원회 심사의 3차례 사업타당성 검토가 이루어졌다.

남원시는 도농 통합시로 도심지와 읍, 면간 지리적 거리가 멀다보니, 소외계층 및 원거리 마을주민의 주민참여예산 관심과 참여가 평소 저조한 것으로 나타나 이의 문제를 해결하기 위하여 취약계층의 의견을 우선적으로 수렴하는 결정을 취하였다.

2012년 10월 주민의견수렴을 위한 설문조사를 실시한 결과 홈페이지에 10명의 시민이 참여하여 매우 저조한 참여를 보였지만, 서면으로 실시한 설문조사에서는 읍, 면, 동 주민 850명이 참여하였다. 다양한 방법으로 설문조사를 실시하는 것이 참여를 유도할 수 있다는 것을 알 수 있는 결과이다.



#### ④ 대주민 홍보

2012년 시 홈페이지에 게시, 설문조사 실시, 직접 방문홍보, 대토론회, 공청회 등을 활용하였다. 도농 통합시인 남원시의 지역적 특성을 고려하여 도심지와 거리가 먼 지역이나 소외계층들을 대상으로 한 홍보에 보다 적극적인 활로를 개척하였다는 것이 다른 지역과 구별되는 점이라고 평가할 수 있다.

### 3. 사례 분석의 종합 및 시사점

주민참여예산제도의 도입이 지방행정서비스 제공의 부패를 방지하는데 효과적인지를 알아보기 위하여 본 연구는 2012년 행정안전부가 우수사례로 선정한 지방자치단체를 대상으로 분석하였다.

부패방지를 위한 제도를 형성하였다고 볼 수 있는 변수로 주민참여 규율이 형성되어 있는지, 주민중심의 조직이 구성되어 있는지, 주민의견을 수렴하는 제도가 마련되고 실제 잘 운영되었는지, 대주민 홍보를 통하여 이해를 구하고 있는지를 기준으로 삼았다.

분석 결과, 첫째, 서울 은평구는 주민참여 기본조례와 주민참여위원회 운영조례의 2개 조례를 규율로 제정하고, 조례의 내용 대부분을 실행에 옮기고 있었다. 주민참여를 유도하고, 구청장에게 의무를 지우는 강제성이 구체적이었다. 주민중심의 조직으로 전체를 총괄하는 주민참여위원회가 설치되는데, 운영위원회, 정책기획시민위원회, 참여예산시민위원회, 구정평가시민위원회, 분과위원회, 동별지역회의, 청소년참여위원회가 구성될 정도로 위원회 조직의 전체 규모가 매우 크고, 세분화, 체계화되어 있다. 주민의견을 수렴하기 위하여 공식조직을 가동하였고, 모바일투표와 주민총회 현장투표를 통해 수렴된 의견에 대한 의사결정을 최종적으로 시도하였던 것이 두드러진 특징이라고 볼 수 있다. 인터넷홈페이지, 게시판, 지역신문에 주민참여예산제도에 대한 홍보는 물론이고, 자체적으로 운영하는 인터넷방송국에 동영상으로 띄워 주민의 이해를 구하였다. 더욱이 특이할만한 것은 참여예산학교와 직원상식학습프로그램을 운영하여 직원들의 전문성을 향상시키는데 집중한 것이 자연스럽게 주민홍보로 이어졌고 적극적인 주민참여를 유발하는 성과를 거둘 수 있었다고 평가하고자 한다.

둘째, 울산 북구는 비교적 주민참여예산제도를 일찍 시작한 것으로 제도의 개선을 통해 보완해 왔다. 주민참여예산제 운영조례와 시행규칙을 제정하여 일찍이 예산과정에 주민참여를 제도화하였다. 주민중심의 조직을 구성하기 위하여 가장 상위에 주민참여시민위원회를 두었고, 그 안에 분과위원회, 지역토론회(지역회의), 조정회의(민관협의회), 연구회, 리더모임을 두었다. 분과위원회는 분과별로 전문성을 살렸고, 지역회의는 소규모 동별 지역사업에 대해 사업결정권을 부여할 정도로 권한을 부여한 면이 크다. 예산편성안을 최종 조정하는 역할을 조정회의(민관협의회)에 두었다. 주민중심의 조직을 구성하였다고 볼 수 있는 점은 연구회와 리더모임을 구성하였다는 것이다. 7년 이상

의 시행착오 끝에, 위원들 중에서도 리더를 세워 참여 및 예산에 대한 교육에 강사로 역할을 수행토록 했다. 전문가 등이 자발적으로 연구를 할 수 있는 기회를 제공하는 편으로 연구회를 운영하였다. 주민의견을 적극적으로 수렴하기 위하여 공식조직을 가동한 것뿐만 아니라 구 공무원들이 현장방문을 통해 직접 접수를 받았다. 주민들의 이해를 돕기 위해 실시한 홍보방법은 사업제안서를 우편으로 발송하여 접수하거나 현장에 직접 방문하여 주민들의 이해와 지지를 구하였다는 것이다.

&lt;표 10&gt; 사례분석의 종합

	서울 은평	울산 북구	전북 남원
주민참여 규율	-주민참여 기본조례 -주민참여위원회 운영조례	-주민참여예산제 운영조례 -시행규칙	-주민참여예산제 운영조례
주민중심 조직	-주민참여위원회 (운영위원회, 정책기획시민위원회, 참여예산시민위원회, 구정평가시민위원회) -분과위원회, -동별지역회의 -청소년참여위원회)	-주민참여예산 시민위원회 -분과위원회 -지역토론회(지역회의) -조정회의(민관협의체) -연구회 -리더모임	-지역회의 -동별 소모임 -정책자문위원회 -시정조정위원회 -현장 민원 120봉사대
주민의견수렴	-공식조직(주민참여위원회, 분과위원회) -모바일투표 -주민총회 현장투표	-공식조직(시민위원회, 분과위원회, 지역회의, 조정회의, 연구회, 리더모임) -현장방문	-마을모정간담회 -현장방문 -아이디어 공모전 -서면조사
대주민 홍보	-인터넷홈페이지, 게시판, 현수막, 팸플릿, 지역신문, 인터넷방송국 동영상 -참여예산학교 -직원상식학습프로그램	-홍보물, 사업제안서 우편접수 -직접방문	-공청회, 대토론회 -인터넷 홈페이지 -설문조사

셋째, 전북 남원은 재정자립도가 전국 시 단위에서 최저를 달리는 열악함에도 불구하고 이를 개선하기 위하여 주민참여예산제도를 도입하였다. 가용할 수 있는 예산자체가 매우 부족하기 때문에 전반적으로는 주민참여예산제도를 소극적으로 이용할 수밖에 없었다. 주민참여예산제도 운영조례를 제정하여 예산과정에 주민참여를 보장하고 있지만, 시행규칙은 제정되지 않은 상태이며, 조례도 은평구와 울산 북구와 비교하였을 때 매우 포괄적이고, 구체적이지 못한 면이 있다. 이 경우 운영자의 자유재량이 책임을 과도하게 넘을 수 있는 문제를 안고 있게 된다. 제도를 집행하기 위한 조직을 주민중심으로 구성하였는데, 지역회의, 동별 소모임, 정책자문위원회, 시정조정위원회, 현장민원 120봉사대가 꾸려지고 있다. 주민의견을 수렴하기 위하여 마을모정 간단회를 실시하고 현장방문과 서면조사를 시행하였다. 특징적인 것은 시민들의 아이디어 공모전을 열어

인센티브를 부여함으로써 호응을 유도한 점이다. 또한, 홈페이지와 직접방문의 다양한 방법으로 설문조사를 실시하는 등 주민에게 사업우선순위 결정권을 부여하였다는 것이 주민에게 예산결정권을 믿고 맡기는 실천을 보였다고 평가할 수 있다.

이상의 세 가지 사례를 분석한 결과, 타 지방자치단체에 비해 서울 은평구, 울산 북구, 전북 남원시는 비교적 적극적으로 주민참여예산제도를 도입하였고 그 결과 본 연구 설계에서 설정한 부패방지를 위한 제도화 요건을 구비한 것으로 평가할 수 있다. 세 지방자치단체가 제도화한 주민참여예산제도는 결국 지방행정서비스 제공의 부패방지를 위한 제도화에 적극적으로 영향을 미친 것으로 종합정리하게 된다.

#### IV. 부패방지를 위한 주민참여예산제도 활용방안

이상의 우수사례 분석을 통해 주민참여예산제도 도입이 지방자치단체의 부패방지를 위한 각종 제도화 수립에 영향을 미쳤던 것을 알 수 있었다. 아울러, 주민참여예산제도를 운영할 때 지방자치단체의 부패방지를 위해 다음과 같은 방안을 갖출 필요가 있음을 시사한다. 우수사례로 인정받은 사례들 중에서도 수준별 차이가 나타나지만 본 연구에서 이론적으로 설정했던 변수를 기준으로 볼 때 대체적으로 잘 이행되었다고 볼 수 있다. 이러한 분석결과를 바탕으로 주민참여의 통로를 통한 지방행정의 부패방지 효과를 도모하기 위하여 주민참여예산제도를 도입하고 정착시키기 위해 구비되어야 할 요건에 대해 다음과 같이 정리하고자 한다.

##### 1. 주민참여 보장을 위한 규율의 구체화

주민참여를 보장하는 규율이 구체적으로 제정되어야 한다. 조례 및 시행규칙으로 지방자치단체에서는 부패방지를 위해 주민참여를 확보할 수 있는 조항들을 구체적으로 명시하여야 한다. 상위 분석에서 서울 은평구의 경우 주민참여 기본조례와 별도의 주민참여위원회 운영조례를 설치하고 있어서 그 규율의 구체성을 갖추고 있음을 알 수 있다. 법규 등의 제도는 복잡한 상황에서 방향과 기준을 제공해주고, 운영의 지속성을 보장해 준다. 규율이 구체화될수록 집행상 자의적 행동을 차단시키고, 과정의 투명성을 확보하게 된다. 효율적인 차원에서 명확한 기준이 제시된 규율 속에서는 신속하게, 정확하게, 대응적으로 대주민서비스를 제공할 수 있게 된다. 주민이 참여할 수 있는 길이 효율적이고, 투명하게 제도화된다면 지방자치단체의 부정부패와 지방공무원 및 행정비리가 발생할 틈이 줄어들다는 것은 본 이론에서 살펴본 Wampler(2012), Bassoli(2012), Rossmann and Shanahan(2012), Coxson(2009), Sintomer(2008)의 연구결과와도 동일하다.

## 2. 대표성을 확보한 주민위원회 조직

주민참여예산제도를 운영하게 될 주민위원회가 제일 우선적으로 갖추어야 할 사항은 구성의 대표성이다. 위원구성이 성별, 연령별, 직업별, 거주 지역별로 편파적으로 형성된다면 주민참여의 공정성과 형평성은 깨지는 것이다. 지역엘리트와 이익집단에 의해 예산배분이 이루어지면 과잉의 배분은 배타적이고 불공정해지며, 부패를 오히려 양산하는 꼴이 되어버린다. 중국에는 주민참여예산제도를 운영할 이유가 없게 되어버린다. 따라서, 위원회 구성의 대표성을 확보하기 위하여 소수집단 및 소외된 계층으로 저소득자, 여성, 장애인, 아동, 청소년, 노인계층들을 골고루 포함시키는 것이 요구된다.

구성원의 대표성과 공정성을 갖추는 때 지방행정서비스의 부패는 방지되는 것이다. 뿐만 아니라, 부패방지를 위해 위원회를 구성할 때 여러 조직을 체계적, 단계적으로 구성하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 다만 주의해야 할 사항은 여러 위원회 조직을 운영할 때, 소속이 중복되는 경우는 사전에 배제시켜야 한다. 운영조직을 체계화, 단계화 할 때 주민참여는 자연스럽게 증가하며, 자발성과 질적 수준도 높아진다.

주민위원회는 지역에 내재한 고도의 전문적이고 난해한 문제를 객관적이고 종합적으로 파악하고 해결방안을 제시, 예산편성의 적정성을 제시할 줄 알아야 하는데, 구성원의 전문성을 신장시키기 위해 각 분야의 지역사회 전문가를 적극 활용하는 것도 필요하다.

## 3. 다양한 주민의견수렴 채널 운용

주민의견을 수렴하는 방법은 크게 공식적 의사소통 방식과 비공식적 방식으로 구분할 수 있다. 공식조직에서 위촉직 위원들이 위원회, 회의 등의 활동을 통해 공식적인 의견을 내놓는다. 공식조직을 이용한 의견수렴 이외에도 모바일 투표, 인터넷 투표, 주민총회 현장투표, 아이디어 공모전 등의 방법을 활용할 수 있다. 다양한 주민의견을 수렴하기 위하여 다양한 채널을 운영하는 것이 무엇보다 요청된다. 주민위원회 등을 통해 다양한 주민들의 참여를 유도하기 위하여 성별, 연령별, 직업별, 거주지별 다양한 분포를 감안하여 공식적 네트워크와 비공식적 의사소통 채널을 펼쳐야 한다. 예를 들면 연령별로, 젊은 층이 이용하는 의사소통 수단으로 모바일, 인터넷 등을 이용한 의사교환, 노인층을 대상으로 녹취, 설명회, 공청회, 직접 현장방문 등을 통한 접수와 서비스 제공이 동시에 이루어져야 한다. 성별, 직업별, 거주지별로도 구분하여 맞춤형 의사소통을 시도하여 최대한 주민참여를 이끌어 내는 것이 중요하다.

## 4. 적극적 홍보를 통한 주민 이해 확대

잘 만들어진 제도가 제대로 포장이 되지 않는다면 최종 서비스의 종착역인 주민들에

게 잘 전달될 수 없으며, 오히려 왜곡된 정보가 주민들에게 형성되는 극한 상황도 만들어질 수 있다. 잘못된 정보를 인식하게 되는 주민들은 지방자치단체의 정책에 지지와 수공을 보낼 수 없다. 주민참여를 기반으로 하는 주민참여예산제도에 자발적으로 주민이 참여하기 위하여 적극적인 홍보가 필요하다. 주민참여예산제이란 무엇인지, 제도의 필요성, 장점과 단점, 주민들이 참여할 수 있는 통로, 성과 등을 낱낱이 구체적으로 홍보해야 한다. 이로써 주민 이해가 확대되고 양질의 자발적인 주민참여로 이어지기 때문이다.

적극적인 홍보방법으로는 지방자치단체 홈페이지, 소식지, 게시판, 현수막, 지역신문 등에 공고를 내고, 정보를 공개하고, 결과를 개시하여 의견수렴을 받고, 피드백하여 꾸준히 주민이 직접 예산에 관여하고 있음을 관찰시켜야 한다. 자체적으로 동영상 제작하고 홍보하여, 시각적, 실질적 이해의 효과를 도모할 수 있다. 앞서 살펴본 서울 은평구는 주민을 대상으로 예산학교와 학습프로그램도 운영하였다. 예산학교와 학습프로그램도 주민위원회 위원에 국한시키는 것이 아니라 일반 주민들을 대상으로 광범위하게 학습의 기회를 제공해야 한다. 예산학교 등 특강은 내부적으로 주민이 직접 교육을 할 경우 지역사정과 형편을 잘 알아 그 내용이 주민들에게 친근할 것이며, 외부위탁 방식으로 운영할 경우, 여러 지방자치단체의 운영 현황을 비교할 수 있는 장점과 전문성을 갖춘 교육을 제시할 수 있다는 장점이 있다.

## V. 결 론

본 연구는 주민참여예산제도가 지방자치단체 부패를 방지하는데 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 주민참여예산제도 운영 사례분석을 통하여 고찰하였다.

서울 은평구, 울산 북구, 전북 남원시 3개의 기초지방자치단체에서 주민참여예산제도가 어떻게 운영되고 있는지, 주민참여 활성화로 부패방지 성과가 나타났는지 따져보았다. 객관적으로 우수하다고 평가받은 사례분석을 통해 주민참여예산제도를 도입한 결과 주민참여를 보장하는 규율을 제정, 대표성을 확보한 주민중심의 운영조직 설치, 다양한 수단을 통해 주민의견 수렴, 적극적인 홍보를 통한 이해 증대의 제도화를 갖춘 것으로 파악되어 부패방지를 위한 제도화가 수립되었음을 알 수 있었다. 종합하면, 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체 부패방지를 위한 제도화에 효과가 있는 것으로 일반화 할 수 있다.

2011년 지방재정법 개정으로 지방자치단체 예산과정에 주민참여를 의무화하도록 되었지만 2013년 현재, 지방자치단체 중에는 조례 제정이 이루어지지 않은 곳도 있고, 조례는 형식적으로 제정하였지만 실제 운영에 엄두를 내지 못하는 곳도 있다. 조례 제정이 구체적이지 않아서 제도 실천을 뒤로 미루거나, 형식적으로만 운영하는 곳도 있다. 지방자치단체는 본격적으로 주민참여예산제도의 도입과 정착을 앞두고 본 연구에서 우

수사례에서 도출한 시사점을 바탕으로 해외 사례에서 장점을 취해 보완할 필요가 있다.

본 연구는 주민참여예산제도를 주민참여의 관점에서만 주로 초점을 맞추고 있는 기존 연구에서 보다 진전하여 부패방지의 시각에서 분석하여 과연 부패방지 효과가 나타났는지 이론에 근거한 논리를 전개한 것이 의의라고 할 수 있다. 주민참여예산제도가 지방행정의 부패방지에 효과적인지에 대해서는 향후 보다 많은 사례연구와 실증연구가 후속적으로 보완되어야겠다.

## 참 고 문 헌

## 1. 국내 문헌

- 곽채기. (2011). “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안”. 지방재정과 지방세. 44: 43-92.
- 곽채기. (2007). “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과”. 한국지방재정논집. 12(3): 175-211.
- 김병준. (2012). 지방자치론. 서울: 법문사.
- 김태희, 이용모. (2012). “재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향”. 한국정책학회보. 21(1): 397-419.
- 나중식. (2005). “주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질, 미국, 한국을 중심으로”. 지방정부연구. 9(2): 133-158.
- 박민정, 최성락. (2009). “주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석”. 한국정책과학학회보. 13(1): 123-143.
- 안성민, 최윤주. (2009). “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”. 한국행정논집. 21(4): 1369-1397.
- 안성민, 이 영. (2007). “주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로”. 지방정부연구. 11(4): 201-222.
- 원구환. (2012). 재무행정론. 서울: 대영문화사. pp. 353-356.
- 윤영진. (2009). 새 재무행정학. 서울: 대영문화사. pp. 483-490.
- 이순향, 김상현. (2011). “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로”. 한국행정논집. 23(1): 319-341.
- 임성일. (2011). “주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안”. 지방재정과 지방세. 44: 3-42.
- 임승빈. (2012). 지방자치론. 서울: 법문사.
- 임승후, 김병섭. (2010). “주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로”. 한국행정학보. 44(3): 61-86.
- 장노순, 정성호, 유호선. (2010). “주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구: 강원도 5개 시, 군을 중심으로”. 한국지방재정논집. 17(1): 103-130.
- 최진혁. (2011). “광역자치단체의 주민참여예산제 운영실태와 대안적 모델: 대전광역시 사례를 중심으로”. 지방재정과 지방세. 44: 93-128.
- Yun, Eun Gee and Kim Andrew Eungi. (2012). “Financial Crisis: Focusing on the Causation of Corruption”. 한국부패학회보. 17(4): 239-254.

## 2. 외국 문헌

- Bassoli, Matteo. (2012). “Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of Almost

- Democratic Participatory Governance Arrangements”. *International Journal of Urban and Regional Research*. 36(6): 1183–1203.
- Coxson, Samuel Louis. (2009). “Assessment of Armenian Local Government Corruption Potential”. *Public Administration and Development*. 29: 193–2003.
- Gurgur, T. and A. Shah. (2000). “Localization and Corruption: Panacea or a Pandora’s Box”. IMF Conference on Fiscal Decentralization, Washington D.C. Nov.21.2000.
- Kwon, Osung. (2012). “Fiscal Decentralization: An Effective Tool For Government Reform?”. *Public Administration*. 2012: 1–17.
- Otes, Wallace. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Otes, Wallace. E. (1997). “On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization”. *Journal of Public Finance and Public Choice*. 2(3): 83–92.
- Rossmann, Doralyn and Elizabeth A. Shanahan. (2012). “Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes”. *Public Administration Review*. 72(1): 56–66.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anja Rocke. (2008). “Participatory budgeting in Europe: Potentials and Challenges”. *International Journal of Urban and Regional Research*. 32(1): 164–178.
- Vo, Duc Hong. (2009). “The Economics of Fiscal Decentralization”. *Journal of Economic Surveys*. 24(4): 657–679.
- Wampler, Brian. (2012). “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”. *Political Studies*. 60: 341–362.
- Wang, Eric C. and Eskander Alvi. (2011). “Relative Efficiency of Government Spending and its Determinants: Evidence from East Asian Countries”. *Eurasian Economic Review* 1: 3–28.
- Yilmaz, Serdar, Bykup Beris and Rodrigo Serrano-Berthet. (2010). “Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation”. *Development Policy Review*. 28(3): 259–293.

### 3. 기타

- 지방재정법(법률 제11690호(정부조직법) 일부개정 2013.03.23.)
- 지방재정법(법률 제10991호 일부개정 2011.08.04.)
- 행정안전부. 2012.12. 2012년도 자치단체 예산효율화 우수사례(주민참여 예산분야).
- 서울특별시 은평구 주민참여 기본 조례(제정) 2010.12.30 조례 제854호, (일부개정) 2011.08.04 조례 제873호.
- 서울특별시 은평구 주민참여위원회 운영 조례(제정) 2011.08.04 조례 제874호.
- 울산광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례(제정) 2005.06.07 조례 제348호, (일부개정) 2013.05.24 조례 제710호.



울산광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례 시행규칙(일부개정) 2006.06.23 규칙 제250호,  
(일부개정) 2011.08.05 규칙 제 362호 울산광역시 북구 행정기구 설치 규칙.  
울산광역시동구 주민참여예산제 운영조례(조례 제291호 제정 2004. 6.10).  
울산광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례(제정) 2005.06.07 조례 제 348호.  
광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례(제정) 2004.03.25 조례 제 647호.  
남원시 주민참여예산제 운영조례(제정) 2008.04.01 조례 제 764호.

투고일자 : 2013. 11. 15

수정일자 : 2013. 12. 19

게재일자 : 2013. 12. 26

국문초록

## 주민참여예산제도가 부패방지에 미치는 영향 연구

이지문(연세대 국가관리연구원)

권자경(강릉원주대 자치행정학과)

최근 재정분권화 속에 주민 직접참여의 수단으로 주민참여예산제도가 주목을 받고 있다. 주민이 예산과정에 직접 참여함으로써 자신들이 선호하는 정책이나 사업을 예산에 반영하며 예산의 전 과정을 통제하는 기회를 갖는 것을 통해 행정 부패방지의 효과를 얻는다. 본 연구는 주민참여예산제도가 지방행정 부패방지에 미치는 영향을 분석하는데 연구의 목적을 두었다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 서울 은평구, 울산 북구, 전북 남원시의 주민참여예산제도 운영 사례를 대상으로 주민참여를 위한 규율 제정, 주민중심의 조직구성, 주민의견 수렴, 대주민 홍보를 위한 제도 수립과 운영을 분석하였다. 주민참여예산제도의 전국적인 도입과 정착을 앞두고, 지방행정의 부패방지를 위한 주민참여예산제도 활용방안으로 주민참여 보장을 위한 규율의 구체화, 대표성을 확보한 주민위원회 조직, 다양한 주민의견수렴 채널 운영, 적극적 홍보를 통한 주민이해 확대를 제안하였다.

주제어: 주민참여예산제도, 부패방지, 주민위원회의 대표성