

2013

참여예산제의 국제적 동향 연구

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE

수원시정연구원



◆ 목 차 ◆

목 차.....	2
표 목 차.....	6
그림목차.....	6
제 1 장 서 론	7
제 1 절 연구의 의의 및 목적.....	8
제 2 절 연구의 범위 및 방법.....	9
1. 참여 예산제 국제 대회 참여.....	9
2. 참여 예산제 국제 행사의 주요 내용.....	9
3. 패널 구성 방식.....	10
제 2 장 참여 예산제의 의의와 확산 과정	11
제 1 절 개념과 의의.....	12
1. 참여 예산제의 개념.....	12
2. 재정민주주의 이론과 예산참여의 필요성.....	12
가. 재정민주주의.....	12
나. 예산참여의 필요성.....	13
제 2 절 발전 과정.....	16
제 3 절 한국의 발전 과정.....	17
1. 주민참여예산제도 출발 과정.....	17
2. 주민참여예산제도 발전 과정.....	17
3. 법 제정 과정.....	18
4. 참여 예산제 운영 현황.....	20
5. 참여 예산제 운영 방식 모형.....	21

제 3 장	외국의 사례 분석	24
제 1 절	주요 지역의 사례 분석	25
1.	시카고	25
가.	배경과 특징	25
나.	절차와 특징	25
2.	뉴욕	27
가.	도입 배경	27
나.	도입 절차	28
다.	의사결정의 주요 특징	30
라.	1차 년도의 주요 성과	34
마.	주요 성과	35
3.	샌프란시스코	36
4.	독일	38
5.	캐나다	39
6.	페루	42
7.	멕시코시티의 이즈타팔라파 지역	44
가.	지역 특징	44
나.	참여 예산제 도입을 위한 전략적 방안	46
다.	참여 예산제 실시의 일정	47
라.	효과	49
마.	정책적 시사점	50
8.	케냐	51
가.	특징	51
나.	장점	53
다.	한계	54
9.	필리핀	55
가.	도입 과정	55
나.	효과	56
다.	향후 과제	57

10. 스웨덴.....	58
가. 참여 예산제 연합체.....	58
나. 임무와 기능.....	59
다. 성과.....	60
제 2 절 주요 특징; 수원시와의 비교.....	61
1. 외국 사례의 특징.....	61
가. 다양한 형태의 확산.....	61
나. 참여예산제와 민주주의.....	61
다. 시 의원 주도의 참여 예산제.....	63
라. 예산 투표.....	63
2. 참여 예산제의 향후 과제.....	64
가. 제도화 ; 절차의 확립.....	64
나. 예산에 관한 지식의 확산.....	64
다. 적정 참여의 규모.....	65
라. 참여 예산제와 지역 경제.....	65
3. 외국 사례에 비추어 본 수원시의 특징.....	65
가. 체계적인 시행.....	65
나. 법적 근거의 마련.....	66
다. 협조적 triangle의 운영.....	66
라. 다양한 모임.....	66

제 4 장 정책적 시사점과 향후 과제..... 67

제 1 절 정책적 시사점.....	68
1. mobile 주민참여 예산제 도입.....	68
2. 세계 네트워크 연계.....	69
3. 아시아 국가의 참여 예산제 확대를 위한 국제 컨퍼런스 추진.....	69
4. 수원시가 한국 참여예산제의 network를 구축하는 주체.....	69
5. 젊은 층의 참여 확대가 필요.....	69
6. 주민 참여의 동력으로 활용.....	71

7. 성공 사례의 확산.....	71
8. 전국 자치단체 공무원 연찬회 개최.....	72
9. 연구 기능의 강화.....	72
제 2 절 향후 과제.....	73
1. 참여의 장치와 유형.....	74
2. 참여예산제 대상 지역의 조건.....	75
3. 참여예산제의 내용 : 절차적 참여에서 대안 예산으로.....	75
4. 의회와의 연계성 강화.....	76
5. 참여의 기구 : 주민예산위원회의 역할과 기능.....	76
제 5 장 결론.....	78
참고문헌 및 부록.....	80
〈참고문헌〉.....	81
〈부록 1〉 발표자료 보고서(이원희).....	86
〈부록 2〉 국제참여예산컨퍼런스 경험과 고찰.....	107
〈부록 3〉 시카고 국제 참여예산제 컨퍼런스 주요 일정.....	113
〈부록 4〉 세미나 주요 내용.....	115

◆ 표 목 차 ◆

〈표 2-1〉 주민참여예산제 도입 현황.....	20
〈표 2-2〉 예산참여의 유형과 주민참여예산제도.....	22
〈표 3-1〉 뉴욕시 참여 예산제 설립 절차.....	28
〈표 4-1〉 주민참여예산제의 방향.....	74

◆ 그림 목 차 ◆

〈그림 2-1〉 주민참여예산제 도입 현황 추이.....	21
〈그림 3-1〉 시카고시 참여 예산제 주기표.....	26

제1장 서론

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE



제1장 서론

제1절 연구의 의의 및 목적

1989년 브라질에서 출발한 참여 예산제는 전 세계로 확산되어 현재는 전 세계 1,500여개 도시에서 시행하고 있다. 초기에는 민주화를 시도한 국가인 개발도상국이나 동구를 중심으로 확산되었다. 특히 민주화를 달성한 이후에 민주주의를 실천하는 방안으로 각국의 예산 감시운동을 지원하면서 참여 예산제는 중요한 실천 과제로 인식이 되었다.

그러다가 2000년대에 들어서 선진 민주주의 국가에서도 새로운 민주주의를 실험하기 위해 널리 보급되고 있다. 선진민주주의 국가에서도 선거 과정의 형식적인 참여를 극복하고 시민들에게 정치 과정에 참여하는 의식을 제고하는 중요한 장치로 인식되었던 것이다. 무엇보다 재정민주주의 가치를 통해 민주주의가 출발했던 재산권 보호 그리고 참여 의식을 제고하는 장치로 이해되었다. 이에 2001년에는 캐나다의 몇몇 도시에서, 그리고 2009년에는 미국에서 시작되어 북미 지역에도 확산되고 있다.

이러한 확산의 과정에서 자국의 정치 문화적 상황에 따라 다양한 양식을 개발하고 있다.¹⁾ 2013년 현재 약 20,000여명의 시민이 거의 2천만 달러에 달하는 참여예산을 활용하고 있는 것으로 파악되고 있다.

이러한 과정에서 중요한 몇몇 시민단체의 활동이 있었다. 미국을 중심으로 IBP(International Budgetary Partnership)는 투명성을 위한 운동을 전개하고 있다. 조지 소로스의 Open Foundation 지원을 받아 70여개 국가에 대해 재정 투명성을 평가하고 결과를 공표한다. 그리고 각국에서 예산 투명성 운동을 하고 있는 단체와 지도자를 초청하여 국제운동을 하고 있다. 재정 운영의 투명성, 책임성, 참여를 주제로 국제컨퍼런스를 개최하고 있다.

한편 일리노이주립대학에 소속하고 있는 대도시연구원에서는 2012년부터 참여예산제의 새로운 동향과 방법을 강의하고, 다른 국가의 우수 사례를 소개하여 경험을 공유하는 컨퍼런스를 개최하고 있다. 2012년에는 뉴욕에서 개최하였고, 2013년에는 5월에 시카고에서 개최하였다. 이번 컨퍼런스에서는 시카고 참여예산에 최종적인 투표를 하고 축하를 할 수 있도록 개최되며, 미국, 캐나다의 초기 참여예산 참가자와 주최자를 위한 시간도 마련되었다. 각국에서 다양한 정치 문화적 특징을 배경으로 진행되고 있는 참여예산제의 새로운 방법론을 학습하고 새로운 방향성을 설정하기 위해 국제 컨퍼런스에 참여하는 것은 매우 큰 의미가 있다.

나아가 참여 예산제에 참여하고 있는 각국의 주요 인사들과 교류하면서 수원시의 사례를 외국에 소개하는 기회도 가질 수 있다. 이는 수원시의 위상을 제고하는 기회도 될 것으로

1) 일리노이 주의 주립대학에 소속하고 있는 시카고대도시연구원의 분석에 따르면 최소 6개 정도의 새로운 참여 예산 시스템이 발전되고 있다고 한다.

기대되었다. 이에 수원시는 한국 대표 사례로 발표에 참가를 하였고, 이러한 기회에 각국에서 발달하고 있는 다양한 사례에 대한 비교 연구를 할 수 있었다.

본 연구를 통해 참여예산제의 최근 국제적 동향을 이해하고 새로운 이론적 발달 내용과 각국의 우수 사례를 수집하여 수원시 참여 예산제 발전을 위한 새로운 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 지속가능한 참여민주주의의 모형으로서 참여예산제도가 성공할 수 있다면 성공적인 참여예산제도모형의 특징은 무엇인지를 검토하고 이를 정책적 시사점으로 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 참여 예산제 국제 대회 참여

본 연구는 2013년 5월1일(수)~5월7일(화) 간에 시카고에서 개최된 세계 참여 예산제 국제대회에 참여한 자료를 바탕으로 이루어졌다.

다양한 각도에서 쟁점을 파악하기 위해 시청의 참여 예산제 담당 공무원, 의회의 재정기획위원회 위원장, 연구회 위원, 수원시정연구원의 전공 박사들로 팀을 구성하여 참여하여 각자의 시각에서 제시된 의견을 종합하는 방식으로 보고서가 작성되었다.

무엇보다 외국에서 전개되고 있는 다양한 형태와 절차에 대한 지식을 통해 수원시에서 시행하고 있는 방식에 대해 새로운 시사점을 도출하기 위해 노력하였다.²⁾

2. 참여 예산제 국제 행사의 주요 내용³⁾

각국에서 진행되고 있는 다양한 주제가 제기되었다. 우선 각국의 참여예산제의 주요 실태가 소개되었다. 각국은 정치 사회구조적인 특성을 반영하여 나름대로의 형태로 발전시키고 있다. 이러한 사례 소개를 통해 상호 시사점을 교류할 수 있다.⁴⁾

그리고 지역의 계획, 조직 관리, 정치와 참여예산제의 관계에 대한 분석이 강조되었다. 참여 예산제를 통해 지역에 어떠한 유의미한 변화가 초래되고 있는 가를 토론하였다. 참여 예산제는 흔히들 직접민주제적 속성을 가지고 있다고 평가되고 있다. 예산과 관련한 의사결정을 의회에만 맡기는 것이 아니라 주민이 직접 선호를 표출하기 때문이다. 이러한 과정에서 참여 예산제의 실질적인 효과를 토론하는 주제가 선정되었다.⁵⁾

특히 참여 예산제를 통한 지역 간 연계가 주요한 쟁점이 되었다. 한 지역 내에서 네트워크를 형성하여 협력하는 체계를 갖추고 있다. 나아가 권역별로 예컨대 유럽을 중심으로 EU 국가 내에서 이를 연계하는 활동이 강화되고 있다. 개별 지역 단위가 아니라 이를 연계하는 활동 방향에 대한 논의도 주요한 주제가 되었다.⁶⁾

3. 패널 구성 방식

다양한 방식의 패널이 구성되어 체험과 토론을 강화하는 방식이 도입되었다.⁷⁾

첫째는 각국의 사례 발표이었다. 그리고 몇 가지 쟁점에 대해 상호간의 자유 토론을 하였다. 남미, 북미, 유럽, 아시아, 아프리카 등의 각 지역에서 이루어지고 있는 사례 발표는 특징을 비교할 수 있는 매우 유익한 framework를 제공하였다.

둘째는 특정 주제를 대상으로 한 워크숍이었다. 참여 예산제가 지역의 경제 활성화와 관련 있는가? 선거구 단위의 참여 예산제 범위를 넘어서 광역자치단체 그리고 국가 단위에서 이를 적용할 수 있는 방안은 무엇인가의 워크숍도 많은 참여자의 관심을 모았다. 특히 지속가능한 장치가 되기 위해 향후 과제가 무엇인가에 대한 토론이 있었다. 주제별로 팀을 구성하여 토론하고 결과를 공개하면서 쟁점을 정리하여 나가는 방식도 적용되었다.

특징적인 것의 하나는 이번의 국제회의 기간에 시카고에서는 실제 주민투표가 이루어지고 있었다. 이에 현장 방문을 통해 이러한 지역에서 어떻게 예산과 관련한 주민투표가 이루어지고 있는가를 확인하는 현장 방문의 기회가 주어졌다. 이를 통해 실제 주민의 반응을 확인하는 기회가 주어졌다. 회의 마지막 날에는 투표의 결과를 발표하여 주민들이 선호하는 사업에 대한 결과를 확인하고 의미를 부여하는 행사도 참여 예산제의 의미를 확인하는 기회가 되었다.

2) 일정별 주요 토론 내용은 부록으로 첨부한다.

3) 제3장의 보고서 내용은 이러한 결과를 재구성하여 정리한다.

4) The State of Participatory Budgeting: What is the current status of PB practice in North America? How are current PB experiments and campaigns progressing? What lessons can we learn from these experiences?

5) Planning, Organizing, and Politics: How does PB relate to broader systems of urban planning, organizing, and politics? What is or could be the role of PB in this age of austerity?

6) Building Connections across Cities: How do the North American PB experiences differ from or inform the practice of PB in other parts of the world? How can PB practitioners, activists, and participants support each others' efforts?

7) 제3장의 보고서 내용은 이러한 결과를 재구성하여 정리한다.

제2장

참여 예산제의 의의와 확산 과정

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE



제2장 참여 예산제의 의의와 확산 과정

제1절 개념과 의의

1. 참여 예산제의 개념

주민참여예산제이란 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위를 예산에 반영시키거나 또는 스스로 예산을 결정함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 예산참여제도를 말한다. 이는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안편성, 지방의회의 동의 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다(나중식, 2006: 231).

주민참여예산제도는 협력적 네트워크를 기반으로 하여 참여와 상호협력으로 나아가고자 하는 거버넌스의 하나의 형태으로써 의의를 지니며, 예산의 결정을 포함하여 예산운영은 주민의 직접적인 참여와 합의를 강조하여 시민들의 예산주권을 극대화시키고자 한 제도이다. 결국 궁극적으로는 예산편성과정에 시민참여를 확대함으로써 재정민주주의 측면에서 시민들이 재정의 주권자로서 개입하여 기존 지방 의회에서의 예산편성 및 심의 결정의 한계를 극복하여 지방재정에서의 대응성과 책임성을 확보할 수 있게 하는 것이다.

주민참여예산제는 시민단체의 예산감시운동 이후 일부 지방자치단체가 예산편성과정에서 예산정책공청회를 개최하는 등 시민참여의 통로를 만들면서 도입되기 시작하였고 참여정부 출범이후 본격적인 제도화 단계에 진입하였다. 실제로 참여정부는 2004년 '지방예산편성지침'으로 예산편성 전에 주요사업에 대하여 인터넷을 통한 의견수렴, 설문조사, 공청회, 단체간담회 등을 통한 의견수렴 절차를 이행하도록 하는 주민 참여형 예산편성제도를 도입하여 운영하도록 지방자치단체에 권고하였다. 이를 계기로 광주광역시 북구가 2003년부터 브라질 포르투 알레그레시에서 도입한 바 있는 주민참여예산제도를 조례로 실시하였으며, 이를 벤치마킹하여 울산광역시 동구가 주민참여 예산조례를 제정하는 등 전국적으로 지방자치단체들이 관심을 갖기 시작하였다.

2. 재정민주주의 이론과 예산 참여의 필요성

가. 재정민주주의

재정민주주의란 일반적으로 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행하여져야 한다는 것을 의미한다. 이를 재정입헌주의라고 한다. 이러한 개념은 '대표 없이 과세 없다'는 원칙으로서 역사적으로 군주의 자의적인 과세권의 행사를 제한하는 데에서 비롯되었다.

그러나 이러한 개념은 재정민주주의를 지나치게 협의로 해석하고 있다. 재정민주주의란 재정주권이 납세자에게 있다는 것을 의미하며, 국민은 더 이상 과세와 공공서비스의 과정에서 수동적인 객체가 아니라, 적극적이고 능동적인 주체가 되어야 한다. 즉 예산과정에서 시민의 의사를 반영하고 예산운행을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

결국 재정민주주의란 재정의 운영과정에서 민주주의 원리를 실현하는 것이다. 이때 민주주의란 참여, 공개, 책임의 원리를 의미한다. 즉 재정운영과정에서 주민을 참여시키고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대해 책임을 지는 과정이다.

최근 선진 여러 나라에서는 '납세자 권리보장법' 또는 '납세자 권리헌장' 등을 제정 또는 선포하여 적극적으로 납세자의 권리를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 캐나다는 1985년에 '납세자의 권리선언(Declaration of Taxpayer Rights)', 영국은 1986년에 '납세자 헌장(Taxpayer's Charter)', 미국은 1988년에 '납세자 권리보장법(Your Rights as a Taxpayer)'을 제정하였다.

우리나라에서도 1996년 12월에 국세기본법을 개정하여 납세자의 권리를 입법에 반영하고 납세자의 권리헌장을 제정하도록 하였다.

이러한 맥락에서 적극적으로 시민이 자신이 납부한 세금을 집행하는 과정에 참여하는 권리를 보장하자는 취지이다.

나. 예산참여의 필요성⁸⁾

예산 과정에 왜 시민이 직접 참여해야 하는가. 특히 정부를 감시하는 공식적인 통제기관이 있고, 시민의 이익을 대변하는 의회가 있고, 공무원도 시민의 신탁된 권한에 의한 활동을 하도록 하고 있음에도 불구하고 시민이 직접 나서야 할 이유가 무엇인가.

1) 민주주의 공고화 과정으로서의 예산감시 시민운동

국가와의 대립적 구도 속에서 계급운동으로서 발전해오던 시민운동이 1987년 6. 29 선언이후로는 환경, 여성, 교통 등과 같이 생활의 질을 개선하려는 신시민운동이 등장하기 시작하였다. 투사형과 전사형의 시민운동에서 생활개선형으로 변모하는 과정이었다. 예산 시민운동도 이러한 맥락에서 민주주의의 공고화 과정으로 이해될 수 있다.

첫째, 현대 정치의 위기가 시민에 의한 자기통치성이 결여된다는 점에서 예산 시민운동은 시민주권을 회복시키는 계기가 된다. 선거가 시민권 행사의 유일한 창구라고 한다면 투표권은 민주주의의 파산선고가 될 것이다. 그리고 대의민주주의가 정당민주주의로 변모된 상태에서 시민사회와 정치권에 단절이 발생하고 있다. 이러한 현대 정치의 위기구조에서 예산 시민운동은 시민권을 회복하고, 정치를 생활의 과정으로 전환하고(politics as way of

life), 정치를 참여형 모습(politics as participatory mode)으로 전환시키며, 공동체 구성원으로서 의식을 제고시키는 효과가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 예산 시민운동을 통해 강한 민주주의 체제를 형성할 수 있다.⁹⁾

둘째, 국가와 시민사회의 관계를 재형성하는 계기가 된다. 시장실패와 정부실패의 영역 사이에서 시민참여는 이러한 골을 메우는 계기가 될 수 있다. 기든스(1998; 131-139)는 제3의 길이란 좌우 이념의 대립을 넘어 실사구시의 관점에서 국가와 경제, 시민사회의 관계를 탄력적으로 재구성하려는 노력이라고 설명한다. 정부와 시민의 동반자 관계, 지방주도를 통한 공동체 쇄신, 제3부문의 관여라고 하는 새로운 형태의 정치를 가져올 수 있다고 주장한다.

근대국가는 노예의 신분으로부터 탈피하여 투표권과 재산권을 갖는 자유시민을 전제로 형성되었다. 따라서 근대국가화의 과정에서 개인과 공공은 갈등과 긴장의 관계가 노정되었다. 이제는 국가와 개인 사이의 매개체로서 자본주의 결사체가 등장하며, 국가로부터 독립한 사회적 권력으로서 새로운 형태가 요구되고 있다. 이러한 형태를 후기자유민주주의(Post-Liberal Democracy)라고도 부르고 있다.

2) 국가와 시민의 관계 재형성

국가와 개별적 시민, 그리고 시민사회의 관계가 어떻게 변화하는가는 사회의 성격을 이해함에 있어서 중요한 쟁점이 된다.

예산 시민운동은 시민이 시민사회를 개혁하는 것도 아니며, 시민이 정부를 통해 시민사회가 직접 혜택을 실현하려는 것도 아니다. 시민이 정부를 개혁하려는 것이며, 이를 통해 시민사회에 혜택이 돌아오기에는 상당한 인과관계의 고리가 전제되어야 한다. 그리고 무임승차의 경향이 강할 수 있는 영역이다.

이러한 맥락에서 다른 시민운동과 달리 예산 시민운동의 의의는 행정에 대한 시민의 지위를 재규정하는 의미가 강하다. 스미스(1997; 312)는 시민의 지위를 소비자, 소유자, 가치중심으로 구분하면서 이를 설명하고 있다. 즉 소비자(customer model)로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하는데, 이는 수동적 지위가 주어진다. 소유자(owner model)로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이나, 현실적인 제약이 너무 많다. 따라서 가치중심(value-centered)의 시민이라는 패러다임으로 전환할 것을 강조한다. 즉 지역의 발전을 위해 공동 투자하는 가치 형성자로서의 지위를 강조하고 있는 것이다.¹⁰⁾

8) 이하의 논의는 이원희(1999)의 발표 논문 중 일부를 전제하였다.

9) 바버(1984; 219)는 민주주의 체제를 참여의 형태에 따라 대의민주주의, 단일민주주의, 강한 민주주의로 구분한다. 대의민주주의란 법적인 계약에 의한 민주주의 체제이다. 단일민주주의는 공동의 믿음, 가치, 신뢰를 전제로 운영되는 체제로서 결사체(corporate body)에 의한 민주주의 체제이다. 강한 민주주의는 참여, 협동적 행위, 대화를 중시하는 체제이다. 이는 혈연, 계약이 아닌 공동의 관심사를 중시하며 참여에 의한 민주주의 체제이다.

10) 1993년 클린턴이 집권하면서 National Performance for Review를 설치하고 여기에서 From Red Tape to Results : Creating a Government that works better and costs less 등을 발간하였다. 그러나 6개월에 걸친 활동이후에 이 조직은 같은 NPR의 이름을 가지면서도 National Partnership for Reinventing Government로 개칭하였다. 이는 정부와 시민의 협력을 통해 공공서비스를 공급한다는 governance의 성격을 상징적으로 보여주고 있다.

3) 공식적 통제 기구의 보완 기제

예산 시민운동의 필요성은 결국 제도 실패에서 연원을 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 도덕적 해이에서 예산낭비가 발생하고 있다. 자신의 자금을 사용하는 것이 아니기 때문에 공무원의 무책임이 발생한다.¹¹⁾ 그리고 예산절감을 위해 노력하더라도 자신의 혜택으로 직결되지 않을 뿐만 아니라, 절감된 만큼 다음 예산에서 오히려 삭감될 수 있는 현행 제도의 미비가 이를 방조하고 있다.

둘째 대리인이론에서 설명되는 바와 같이 이러한 국민의 권리를 보장해줄 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 의회는 아직 전문성 부족으로 충분히 접근하지 못하고 있다. 접근한다고 하더라도 일회성의 발언에 끝날 뿐이며, 지속적인 관심을 갖고 이를 추적하며 나아가 제도개혁으로까지 연계되지 못하고 있다. 선출직으로서 자신의 지역구나 특정이익 집단의 이익 옹호에 집착하기가 쉽다. 지대추구 행위, log-rolling이 이러한 활동을 설명하여 준다.

결국 예산 과정에서의 소비자 주권을 확보하기 위해 시민이 직접 나서야 할 때이며, 조직화된 시민의 운동이 필요하다. 시민의 입장에서 문제를 제기하고 이것이 제도개선으로 연계될 때까지 끝까지 추적하는 것이다.

따라서 다른 시민운동과 비교하여 시민단체와 정부의 관계를 어떻게 형성할 것인가가 운동의 성과를 결정 지우는 매우 중요한 관건이 된다. 시민단체는 자율성·정보력·전문성을 확보하고, 언론·감사원·국회와 연계하여 공론화하고 제도를 변경시키고 책임을 묻는 장치의 개발이 필요하다.

4) 정책 투입 기능의 활성화

시민운동에 대한 유형화의 연구에서 서구식 시민운동과 제3세계에서의 시민운동은 구분되어야 한다. 국가 체제에 따라 시민운동은 출발과 동기 그리고 과정이 다르기 때문이다. 포크는 제3세계에서의 신사회운동의 다섯가지 주요 목표로 비핵화·비군사화·비동맹·발전·민주화를 제시하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 투쟁에서는 저항·합법성 거부(delegitimation)·책임성·집합적 역량강화(empowerment) 등의 개념이 중요하다고 주장하고 있다.(Slater, D. 신상숙 역, 1991: 157).

사실 시민운동이 서구의 경우에는 자원봉사(volunteerism)에 근거하여 정부의 기능을 보완하는 기능이 강조된다. 그러나 개발독재의 과정에서 권위주의 정부를 경험한 제3세계 국가에서는 시민운동이 창도가(advocacy)로서의 기능이 강화된다.

정부의 기능을 보완하는 기능보다는 사회 문제의 소재 및 원인을 파악하여 시정을 호소하는 행동이 강하다. 그리고 사회적 수요를 파악하여 정부 정책의 우선순위 결정과정에 반영시키는 정책 제언의 기능이 강하다(임승빈, 1999: 13). 예산 시민운동을 통해 국가의 개혁

프로그램에 대한 동기 유발이 현실적인 사례의 제시라고 하는 지렛대를 통해 보다 확산될 수 있고 실천적 내용을 획득할 수 있다. 또한 관료주의에 대한 비판임과 동시에 행정에 대한 시민의 잠재적 불만을 제기할 수 있는 가장 가치적인 영역이기도 하다.

이를 통해 궁극적으로 행정의 효율성 및 책임성 제고에 기여할 수 있다.

제2절 발전 과정

주민참여예산제도의 모델은 브라질에서 세계최초로 만들어졌다. 브라질의 포르투알레그레(Porto Alegre)시에서는 1989년 브라질 노동자당(PT : Partido dos Trabalhadores)이 집권하면서 아래로부터의 민주주의에 의해 예산을 통제하는 시스템인 참여예산제도를 개발하여, 1991년부터 지금까지 매우 성공적으로 운영하고 있다.¹²⁾ 현재 포르투알레그레시에서는 시정부 예산 중 공공투자부문(사업) 예산(2000년 기준으로 전체 시정부 예산의 25% 수준)을 시민들이 직접 참여하여 결정하고 있다.¹³⁾ 즉, 주택, 학교, 병원, 대중교통 등에 관한 시 예산의 배정과 집행에 지역주민들이 민주적으로 참여하여 결정한다.

포르투알레그레시의 참여예산제도는 세계 최초로 실시하였을 뿐만 아니라 1996년에 유엔(UN)에 의해 세계 40대 훌륭한 시민제도로 선정된 바 있다. 또한 세계은행도 이 도시의 참여예산제도를 정부와 시민사회의 모범적인 협력모델로 평가했다.

그 이후 스페인(바르셀로나), 캐나다(토론토), 프랑스(쌍뜨데니스), 벨기에(브뤼셀) 등에서 포르투알레그레시의 참여예산제도를 벤치마킹하여 제도 도입을 추진하고 있다. 이후 전 세계적으로 확산되고 있다.

11) 나름대로 열심히 일하는 공무원 상을 부인하는 것은 아니다. 다만 사업을 하다가 망하면 온 가족이 거리로 나가야 하는 사기업과, 사업이 망하면 국민의 부담으로 적자를 보전해주는 정부의 기능 수행상 책임이 줄어들 수밖에 없다.

12) 브라질 포르투알레그레시의 참여예산제도에 관한 내용은 김용(2001; 2003), 장석준(2003), 한춘성외(2002) 등의 논문과 자료를 통해 국내에 소개되고 있다.

13) 참여예산제가 적용되는 사업예산의 규모가 1989년에는 전체 시예산의 3.2%에 불과하였으나, 점차 증대하여 1994년에는 17.0%로 증가하였고, 2000년에는 25%로 증가하였다(나중식, 2004: 465).

제3절 한국의 발전 과정

1. 주민참여예산제도 출발 과정

시민단체가 주민참여예산제도를 운동과제로 관심을 갖게 된 것은 2001년도부터였다. 전국에서 예산감시운동을 펼치는 40여개 시민단체로 구성된 '예산감시네트워크'(간사단체 '함께하는 시민행동')에서 예산참여운동에 대한 사례연구를 진행하기 시작했고, 2002년도에는 제도화의 필요성을 제기하며 조례제정운동에 관심을 갖게 됐다.

이어 2003년 1월 예산감시네트워크 소속 단체들은 서울에서 워크숍을 갖고 그해 주요사업목표로 주민참여예산조례제정운동을 결의했다. 이때 이미 각 지방자치단체에 제안할 표준조례안을 마련한 상태였다.¹⁴⁾

예산감시네트워크는 2003년 3월3일 '납세자의 날'¹⁵⁾ 선언을 통해 주민참여 예산제 도입을 지방자치단체에 제안했고, 전국의 시민단체들이 각 지역의 특성에 맞는 조례제정운동을 전개했다. 광주지역의 경우 예산감시네트워크 참가단체인 참여자치21이 이와 같은 활동의 연계선상에서 납세자의 날 선언문을 통해 주민참여예산제도 도입을 각 지방자치단체에 제안했다. 광주광역시 북구는 이와 같은 제안을 가장 먼저 수용한 결과 2003년부터 주민참여예산제도를 도입했고, 2004년에는 관련 조례를 제정하기에 이르게 된 것이다. 이로써 2004년부터 주민참여예산제도는 3단계인 제도화단계로 진입했다.

3단계 제도화단계에는 광주광역시 북구에 이어 울산광역시 동구가 2004년 주민참여예산제도를 도입했고, 충북 청주시, 경기 안산시도 주민참여예산제도의 내용을 담은 주민참여기본조례¹⁶⁾를 잇따라 제정했다. 이어 2005년 6월말 국회는 지방재정법 개정안을 통해 임의조항이지만 주민참여예산제도 도입의 법적근거를 마련하기에 이른다.

2. 주민참여예산제도 발전 과정

우리나라의 주민참여예산제도는 시민단체의 예산감시운동에서 시작됐는데 그 과정은 크게 맹아적 단계, 운동추진단계, 제도화단계 등 3단계로 나눠 살펴 볼 수 있다.

먼저 1단계 맹아적 단계는 예산과정에 주민참여의 계기를 마련한 시기이다. 이는 1998년부터 시민단체의 예산감시운동이 시작된 이후 1999년 인천광역시가 예산편성이전에 예산정책토론회를 개최하여 시민의견을 수렴한 것이 그 시작이다. 인천광역시의 예산정책토론회는 비록 예산편성 전에 토론회라는 제한적인 방식으로 주민의견을 수렴했다는 점에서 한계가 있었지만 시민참여의 공식적인 통로를 열어놓는 계기를 마련했다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

2단계는 주민참여예산제도 도입을 위한 운동추진단계로 2001년부터 본격화됐다. 이 역시

시민단체의 예산감시운동과정에서 자연스럽게 제기된 것이었다. 즉, 시민단체들이 예산심이나 집행과정에 대한 문제제기에 집중했던 예산감시운동의 한계를 극복하기 위한 대안모색의 과정에서 주민참여예산제도에 관심을 갖게 된 것이다.

사실 예산심 의의과정에서의 문제제기는 예산안분석의견서 발표¹⁷⁾란 방식이 동원됐는데 심의권을 갖고 있는 의회가 집행부의 원안을 수정하는 비율이 1%미만에 그치고 있는 한계가 있었다. 또한 의견서마저도 집행부가 의회에 예산 편성 안을 제출하는 11월 중순(광역단체 회계연도 개시 50일 전, 기초단체 회계연도 개시 40일전)부터 의회가 심의에 착수하기 이전인 12월 초순까지 대체로 10여일¹⁸⁾이란 짧은 분석기간 때문에 총체적이고 입체적인 분석보다는 표피적이고 건수 올리기 식 분석에 급급한 내용이었다고 할 수 있다.

3. 법 제정 과정

시민사회의 주도적인 역할에 의해 주창되다가 정부가 공식적인 정책으로 도입하고 이에 대해 법적인 근거를 마련한 것은 매우 중요한 의미가 있다. 이러한 과정은 참여 정부의 의지가 반영된 측면도 있다. 바로 '참여정부 지방분권 추진 로드맵'을 통해 제시된 '참여적 지방재정 운영'¹⁹⁾을 위한 여러 제도적 장치 중의 하나로 지방자치단체의 예산편성과정에 주민이 참여할

-
- 14) 참여예산제 도입과 관련 민주노동당의 활동도 빼놓을 수 없다. 민주노동당은 2001년 8월 서울시지부에서 조례 제정 청구를 위한 가두서명 캠페인을 시도했고, 군산시지부는 2001년 11월5일부터 주민서명을 받아 2002년 2월20일 조례제정 청구서를 접수했다. 군산시의회는 2002년 4월30일 조례안을 부결시켜 역사적 시도는 성과 없이 끝났으나 민주노동당은 2002년 6월에 실시된 지방선거에서 참여예산제를 선거공약으로 제시하기도 했다. 이중 울산동구청장에 출마해 당선된 후보의 경우 2004년도부터 참여예산조례를 제정해 본격적인 시행에 들어갔다(진경아, 2004: 17-19, 김웅, 2001). 그러나 주민참여예산제도는 시민단체의 예산감시운동의 과정에서 제기된 것이며, 이에 따라 시민단체들이 제도 도입운동을 꾸준히 전개해왔다.
 - 15) 3월3일은 국제청이 조세의 날로 지정하고 기념식을 치렀으나 1998년 시민단체들이 예산감시운동을 시작하면서 납세자의 날로 선포하고 납세주권을 강조하자 국제청도 2000년부터 납세자의 날로 명칭을 변경했다.
 - 16) 청주시의 시민참여기본조례는 정책의 형성단계, 결정단계, 집행단계, 평가단계까지 지속적이고 안정적인 시민의 참여를 보장하는 내용을 담고 있다. 이 조례는 1990년대 중반이후 일본의 지방자치단체에서 제도화되기 시작한 것이 우리나라에 소개된 것이다. 청주시는 2002년 지방선거 당시 시민단체들이 제안한 것을 계기로 추진됐으며 2004년 9월3일 조례가 제정됐다. 조례의 주요내용은 ▲ 시민의 참여를 확대하기 위해 청주시의 정보공개 의무 강화, ▲ 형식적으로 운영되는 각종 위원회 운영 정례화, 위원공모 및 추천제 도입, 회의록 작성과 공개, 여성, 장애인 등 사회적 약자 참여 보장, ▲예산편성과정의 시민참여를 위해 예산참여시민위원회 구성, ▲ 정책결정과 집행의 행정편의주의를 개선하기 위한 시정정책토론 청구제 도입, ▲ 시의 주요 정책 결정과정에 주민의견조사 활성화 등을 담고 있다.
 - 17) 지방자치단체의 예산안에 대한 분석은 1997년 원주 참여자치 시민센터에서 처음 시작됐다. 광주에서는 참여자치21이 1998년 지방재정평가위원회를 구성한 것을 계기로 매년 의회에 예산안에 제출되는 시점에 맞춰 예산안 분석의견서를 발표하고 있다. 1999년에는 전국 30여개 시민단체가 예산감시네트워크를 결성하면서 예산안 분석 작업을 공동으로 진행한 이후 지역별, 영역별로 다양화되고 전문화됐다.
 - 18) 우리나라는 광역지방자치단체의 경우 회계연도 개시 50일전, 기초지방자치단체의 경우 회계 연도개시 40일전 까지 지방의회에 내년도 예산 편성안을 상정하게 되어 있다. 또한 의회는 시·도의회에서는 회계연도 개시 15일전(전년도 12월16일)까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계 연도 개시 10일전(전년도 12월21일)까지 이를 의결하여야 한다.
 - 19) '참여정부'는 '지방분권 추진 로드맵'에 따라 2004년 정기국회에 지방자치단체예산편성지침의 폐지 및 보완방안, 주민참여예산제도 도입방안, 지방재정운영상황 공시제도 및 통합재정정보제공 방안 등을 골자로 한 지방재정법개정법률안을, 기금운영계획안 및 기금결산보고서의 지방의회 의결제도, 기금 운영심의위원회 설치 및 운영 방안 등을 골자로 한 지방자치단체기금관리기본법안을, 수의계약내역 공개, 주민참여에 의한 계약감독, 계약심의위원회의 설치 운영 등을 골자로 한 지방자치단체물당사자로서는계약에관한법률안을 각각 국회에 제출했다. 국회는 2005년 6월29일 이들 법안을 원안의결 또는 수정의결했다.

수 있는 제도 도입이 추진된 것이다. 실제로 ‘참여정부’는 2004년 지방예산편성지침으로 예산편성 전에 주요사업에 대하여 인터넷 설문조사, 공청회 등을 통한 의견수렴 절차를 이행하도록 하는 주민참여형 예산편성제도를 도입하여 운영하도록 지방자치단체에 권고하였다.

이를 계기로 광주광역시 북구가 2003년부터 시민단체가 제시한 유형의 주민참여예산제도를 실험적으로 시행했고, 2004년 3월 우리나라에서는 처음으로 ‘광주광역시 북구 주민참여예산조례’를 제정하였다. 이어 광주광역시 북구 사례를 벤치마킹하여 울산광역시 동구가 주민참여예산조례를 제정한 것을 비롯하여 전국적으로 지방자치단체들이 관심을 갖기 시작했다. 또한 시민단체들도 각 지역별로 주민참여예산제의 도입과 정착을 위한 적극적인 활동을 모색했다.²¹⁾

이 같은 상황에서 ‘참여정부’는 지방자치단체가 주민참여예산제도를 의무적으로 도입하는 내용을 담은 지방재정법 개정 법률안을 2004년 정기국회에 제출했다.²²⁾ 이에 국회는 2005년 6월29일 지방재정법 개정 법률안을 처리했다. 그러나 국회는 당초 정부안보다 후퇴한 법안을 의결하였다. 이는 국회 행정자치위원회가 당초 정부안에서 의무조항으로 규정했던 지방자치단체의 주민참여예산제 도입을 임의조항으로 변경한 수정안을 의결해 본회의에 회부한 결과였다.

국회 행정자치위원회가 당초 정부가 제출한 법률안을 수정 의결한 이유는 전문위원 심사보고서를 통해 엿볼 수 있다. 심사보고서는 주민참여예산제도의 필요성²³⁾은 인정하면서도 “지방자치단체의 예산편성과정에서 실질적이고 현실적으로 주민참여가 가능할 수 있을지에 대한 방안이 의문시되므로 주민참여제도가 형식화되지 않고 실질적으로 활성화될 수 있는 절차가 강구되어야 한다”는 신중론을 제기한 것이다.

국회의 수정의결은 주민참여예산제도 도입을 통해 ‘참여적 지방재정 운용’을 위한 제도적 장치를 마련하려는 ‘참여정부’의 ‘지방분권 추진 로드맵’의 예산개혁 취지를 퇴색시킨 것이다. 무엇보다 그동안 예산감시운동을 펼쳐오면서 주민참여예산제도 도입을 주장해온 시민단체의 기대에 어긋나는 것으로 평가받고 있다.

그리고 2011년에는 지방자치단체가 반드시 예산 과정에 주민참여의 장치를 마련하여야 한다는 강제 조항으로 전환되었다. 이는 2006년 국가재정법에서 참여를 중요한 재정 운영의 가치로 인정한 것과 연계된다.

21) 서울의 참여연대, 광주의 참여자치21, 대전참여자치시민연대, 참여자치부산시민연대, 대구참여연대 등 전국 17개 지역 시민단체로 구성된 참여자치지역운동연대는 2004년부터 주민참여예산조례 제정운동을 중요한 과제로 설정하고 각 지역별로 추진하기로 결의했다. 지방분권국민운동도 2005년에 참여예산제 도입을 위한 시민운동을 주요사업으로 채택했다.

22) 정부가 국회에 제출한 지방재정법개정법률안 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행하여야 한다”라고 규정하였다.

23) 이 보고서는 주민참여예산제도에 대해 △ 실질적인 지방재정분권의 정착을 위해서는 그 자율성과 책임성이 조화롭게 확보되어야 하며 그 효과적인 방법으로 주민참여가 주목받고 있고 △ 지방재정운영의 투명성, 공정성 및 재정민주주의를 제고하는 통제장치라고 볼 때 예산편성과정에 의 주민참여를 의무화할 경우 주민참여를 제도적으로 활성화할 수 있다고 밝혔다.

4. 참여 예산제 운영 현황²⁴⁾

현재 우리나라 자치단체 중 관련 조례를 제정하여 주민참여예산제도를 도입한 곳이 2012년 11월 기준으로 전국적으로 총 233개 자치단체로 95.5%의 시행률을 보이고 있다. 이중 16개 광역자치단체 중 충청남도 한 곳을 제외한 15개가 도입하였으며 228개 기초자치단체 중 10개의 기초자치단체는 조례제정에 있어 의회와 시민단체간의 의견 조정이 원만히 이루어지지 않고 있어 다소 늦어지고 있다.²⁵⁾

〈표 2-1〉 주민참여예산제 도입 현황

시도별	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계	시행률
서울(26)								13	13	26	100.0
부산(17)				1	1			4	11	17	100.0
대구(9)				2	3	1		2	1	9	100.0
인천(11)				1			2	5	3	11	100.0
광주(6)	1		1	3				1		6	100.0
대전(6)		1	2				1	2		6	100.0
울산(6)	1	1						1	2	5	83.3
경기(32)		1	3	8		3	1	5	8	29	90.6
강원(19)			1	5		2		6	5	19	100.0
충북(13)			1	3	5		1	2		12	92.3
충남(17)			1	3				3	7	14	82.4
전북(15)			1	3	3	1		4		12	80.0
전남(23)		1	9	8	3	1		1		23	100.0
경북(24)			1	3	2		1	6	11	24	100.0
경남(19)			4	4		1	1	9		19	100.0
제주(1)								1		1	100.0
합계(244)	2	4	24	44	17	9	7	65	61	233	95.5

주 : 2004년도부터 주민참여예산제가 도입된 이후부터 2012년 11월까지의 기준으로 관련조례 제정 시점을 기준으로 작성하였음.

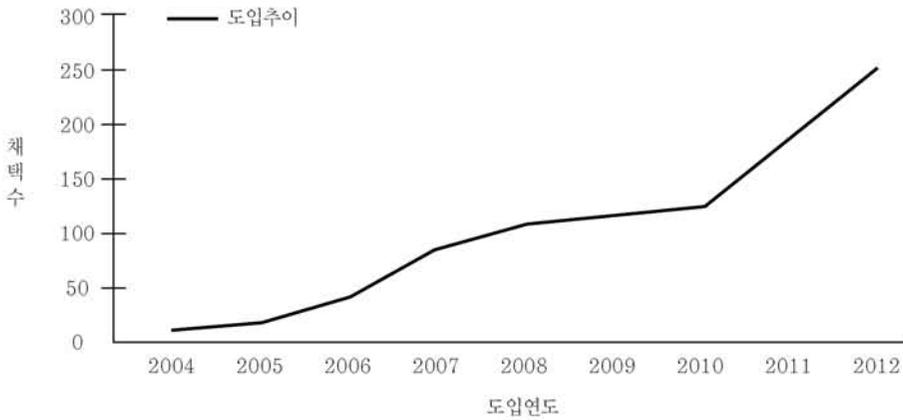
참고 : 법제처, 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

주민참여예산제도의 시행 상황을 분석해보면 울산, 경기, 충북, 충남을 제외한 광역자치단체 및 기초자치단체에서는 100% 시행률을 나타내고 있다. 이는 앞서서도 밝힌바 2011년 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제도를 의무규정화 함으로서 전국의 자치단체들이 관련조례를 채택하여 시행하고 있음을 알 수 있다. 그러나 의무규정화 이전까지의 상황인 2010년도까지의 현황을 분석해보면 자발적으로 제도를 도입한 지역은 107개, 43.9%로 절반에 채 이르지 못하는 저조한 것으로 나타나고 있다.

24) 이하의 자료는 다음을 참조함. 권혁준, (2013), 참여 예산이 청렴도에 미친 영향, 2013년 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문

25) 조사결과 광역자치단체는 1개(충청남도), 기초자치단체는 10개(울산 남구, 경기 성남시, 인천시, 인천군, 충북 청주시, 충남 태안군, 당진군, 전북 군산시, 익산시, 순창군)

〈그림 2-1〉 주민참여예산제 도입 현황 추이



위의 〈그림 2-1〉에 따라서 주민참여예산제도 도입의 연차별 추이를 분석해보면 2004년 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 자발적인 제정으로 2곳이 도입되었다. 2005년도 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제도 시행의 법적 근거가 임의규정으로 제정된 이후 2006에서 2007년 사이에 도입이 크게 증가하였다. 이후 2010년까지는 제도의 신규도입이 하락하는 추세를 보이다가 2011년 동 제도의 임의규정에서 의무규정으로 제정되어 그동안 도입하고 있지 않던 자치단체들이 서둘러 도입함으로써 폭발적으로 증가하게 되었다.

5. 참여 예산제 운영 방식 모형

주민참여예산제의 운영은 운영방식과 수준면에서 자치단체별로 상당한 차이와 다양성이 존재 한다. 주민의 예산참여 방식은 주민의견 수렴방식(공청회, 간담회, 설명회, 설문조사 등), 운용의 적극성(주민의 예산참여 범위와 내용의 수준, 주민의 의견반영 방식 등), 주민 참여도, 이해관계자(자치단체장, 주민, 시민단체, 공무원, 의회 등)의 인식 및 관련교육 실시, 실질적 효과 등의 측면에서 자치단체 간에 상당한 차이가 존재한다. 현재 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하는 지방자치단체의 경우 대부분 주민 참여예산위원회는 물론 지역별로 주민참여예산지역회의, 분과위원회, 주민참여예산협의회, 예산학교 등에 관한 세부규정을 제정하여 실천하고 있다(임성일, 2011).

〈표 2-2〉 예산참여의 유형과 주민참여예산제도

구분	정부주도형 예산참여	관·민 협의형 예산참여		시민주도형 예산참여
		소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한	관료중심	협의를 의한 관료 의사결정		시민중심
의사전달유형	하향적 (정보공개형)	쌍방향(협의형)		쌍방향(적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회 등
참여정도 (단계)	형식적 참여단계 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계 (협동)		주민권력단계 (권한위임, 주민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

출처 : 나중식(2004)

〈표 2-2〉는 주민참여예산제를 운영하는데 있어 자치단체와 지역주민들의 영향력관계를 통해 정부주도형, 관·민협의형, 시민주도형 예산참여 모델로 구분하여 설명하고 있다.

첫째, 정부주도형 예산참여는 정부가 주도권을 가지고 주민들에게 하향적 정보제공을 통해 형식적인 참여를 유도하는 형식으로 전통적인 예산제도가 이 유형에 속한다. 이 유형에서의 주민참여 방법은 예산민원실, 고충처리제, 정보공개 등의 방법으로 주민참여를 유도하는 등 형식적인 형태를 나타낸다.

둘째, 관·민 협의형은 정부와 주민들간의 협의에 의한 대등한 형태로 정부와 주민간의 쌍방향 의사전달은 이루어지지만 의사전달 방법이나 형식은 정부가 주도권을 갖고 결정하는 유형이다. 이 때 정부의 역할 정도에 따라 적극적 협의형과 소극적 협의형으로 구분되는데, 적극적 협의형은 정부가 설계한 방법에 따라 시민들은 적극참여하지만 의사결정권은 정부에게 있는 것이다. 반면, 소극적 협의형은 정부가 설계한 참여 방법이 제한된 분야에서 이루어지며 시민들의 참여 또한 소극적이며 참여의지도 매우 낮은 형태를 의미한다.

셋째, 시민주도형 예산참여형은 주민권력형이라고 볼 수 있다. 이는 시민들이 예산편성 과정에 적극적으로 참여하는 것으로 주민총회, 심의위원회(시민예산위원회), 지역권력이양, 직접민주제 등이 포함된다. 주민권력형에서 시민들의 참여의 유형을 결정하는 요인은 다양하지만 자치단체장의 의지와 예산운영 방향, 지역의 정치문화, 시민들의 의식수준에 따라 달라질 수 있다. 우리나라 대부분의 자치단체는 표면적으로는 시민주도형 예산참여 형태를 나타내고 있으나, 실질적으로는 소극적 협의형의 운영방식에 가장 가깝다.

정부주도형의 예산참여는 관료중심의 형식적 참여방식으로 주민의 의견을 수렴하는데 한계가 있으나, 예산편성의 과정에서 갈등발생이 낮고, 의사결정이 빠른 장점을 갖고 있다. 그러나 이는 주민참여예산제도의 의의와 목적을 달성하는데 적절하지 못하기 때문에 지양해야 할 유형이라고 볼 수 있다. 관·민 협의형 예산참여는 주민과 관료의 협의를 통해 의사결정을 하기 때문에 주민의 의견 반영이 높고, 주민참여가 높다는 장점이 있다. 그러나 의사결정 주체는 관료이기 때문에 주민의 의사가 적극적으로 반영되기에는 한계가 나타날 수밖에 없다는 단점이 있다. 반면 시민주도형 예산참여는 시민이 권력을 갖고 주도적으로 예산편성에 관여하는 형태로 현재 주민참여예산제도의 목적과 의미를 가장 잘 반영하는 유형이다. 결국 관·민 협의형 예산참여는 주민의 주도적 참여를 위한 준비 단계로 볼 수 있으며, 이 유형에서의 주민참여예산제가 성공적으로 운영된다면, 시민주도형 예산참여 유형의 주민참여예산제도의 시행이 가능하다고 볼 수 있다(유희숙, 김예승, 2012).

제3장 외국의 사례분석

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE



제3장 외국의 사례 분석

제1절 주요 지역의 사례 분석

1. 시카고

가. 배경과 특징

시카고 미국 중서부 일리노이 주에서 가장 인구가 많은 도시로 270만 명의 인구가 거주한다. 미국 전체에서도 3번째로 인구가 많다. 인디애나와 위스콘신 주를 이어주는 시카고의 광역도시권(시카고랜드)은 전체 980만명 규모로 추산된다. 시카고가 성장할 수 있었던 데에는 오대호와 미시시피 강을 잇는 수송지 역할이 컸다. 최근에는 2012 세계 도시 지수 순위에서 7위에 올랐으며 금융, 상업, 공업, IT의 중심도시로 매년 4500~5000만명이 찾는 국제도시이다

지역에 거주하는 인종이 다양하고 저소득층이 존재한다는 것은 참여를 위한 제도적 장치가 필요하다는 것을 상징한다. 실제 시카고 내에서 참여 예산제가 활성화 되고 있는 지역의 특징은 맥시칸이 밀집하여 있는 지역이고 비교적 저소득층이 많이 거주하고 있는 지역이다.

그리고 일리노이 주립대학 내에 자리잡고 있는 시카고 대도시연구원은 시카고 대도시와 세계의 다른 대도시 지역 주민들의 삶의 질 개선을 위한 교육프로그램 연구·지원 기관이다. 따라서 정부기관, 기업, 단체, 재단, 기금 관련 기관, 지역사회 등과 긴밀하게 연계·협력하는 관계에 있으며 연구자, 정책입안자, 시민이 만나는 만남의 장소역할을 하고 있다. 지역이니셔티브 개발, 지역사회 공공서비스 전문교육, 대도시 지속가능개발, 시카고-런던 간 비교연구, 시민 정치 참여, 아시아-중국 연구프로그램 등을 수행하고 있다. 이에 필요한 지역사회리더십과 각 분야의 조직들과 클러스터로 묶어 교류하고 있다.

나. 절차와 특징

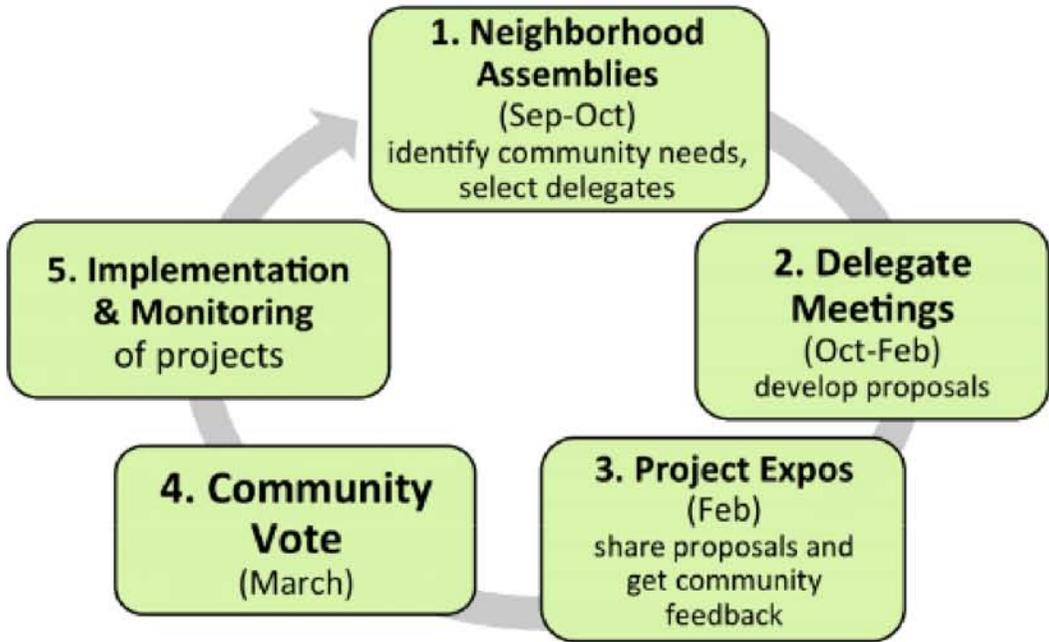
일반적인 절차를 가지고 있다. 9월에서 10월에 전체 마을 회의를 통해 지역의 예산 사업에 대한 수요를 확인하고 대표자를 선발한다. 한국의 경우는 위원들이 미리 선임되어 있지만, 시카고는 매년 대표자를 별도로 선발한다.

그리고 대표자 회의에서 주요 사업을 제안한다. 이렇게 선정된 주요 사업에 대해 주민들에게 정보를 제공하고 의견을 받게 된다. 그리고 최종적으로 3월에 지역 전체에 대한 투표를 통해

사업을 결정한다.

그 다음에는 이렇게 선정된 사업이 잘 집행되고 있는 지를 모니터링하게 된다.

〈그림 3-1〉 시카고시 참여 예산제 주기표



여기에서 중요한 절차는 투표과정이다. 주민의 투표가 주민 참여예산제의 핵심이라고 믿고 있다. 투표를 독려하기 위해 주민의 무관심이 초래할 사업의 부실에 대해 경각심을 일깨우기 위해 노력한다. 그리고 투표장은 가족이 나와서 진지하게 사업을 평가하는 과정도 인상적이다.



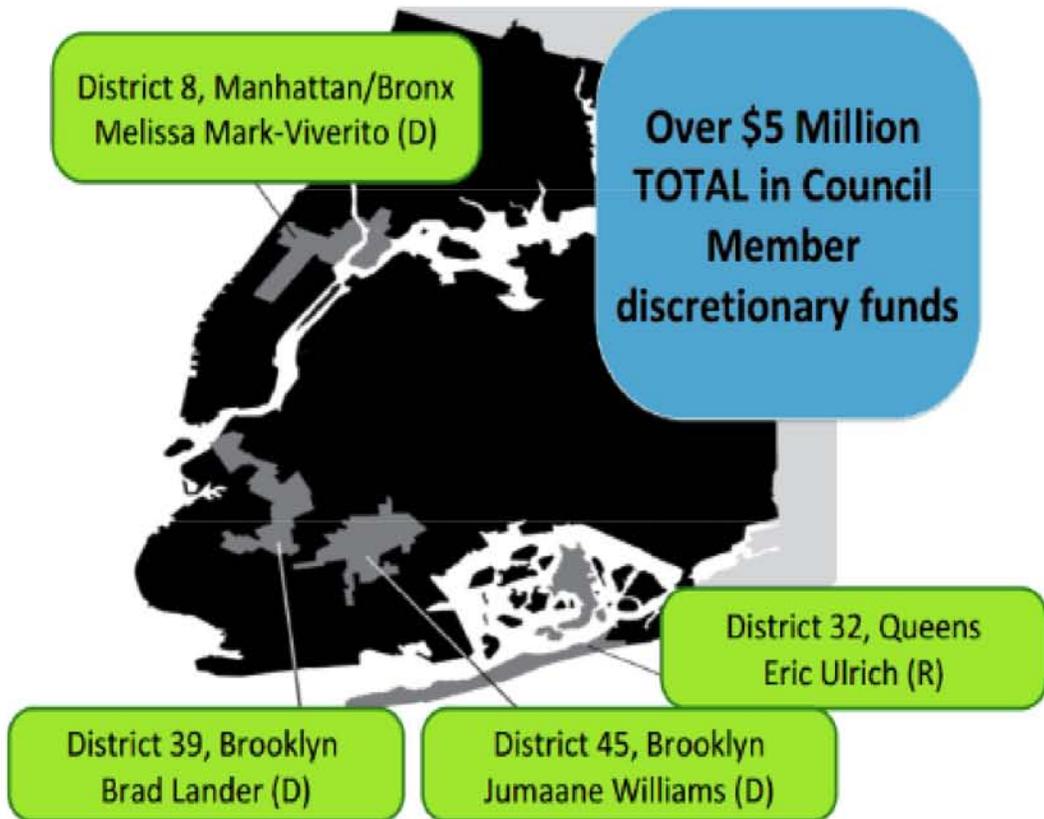
2. 뉴욕

가. 도입 배경

이제 2년차를 맞이하는 뉴욕도 4개의 지방의원 선거구를 중심으로 지방의원 주도로 전개되고 있다.

특징적인 것은 브롱스, 브루클린, 퀸스와 같이 빈곤층이 밀집하여 지역을 중심으로 발전하고 있다는 점이다.

Year One: Four Council Districts



나. 도입 절차

절차는 대체로 시카고 시와 유사하다. 우선 전체 주민을 대상으로 예산 사업에 대해 수요 조사가 이루어진다. 이때 다양한 지역사회의 단체와 교류가 이루어진다.

그리고 조정위원회를 구성하여 수 개월에 걸쳐 참여 예산제의 절차를 확립한다.

지역위원회를 구성하여 각 지역에서 정보를 공유하는 기회를 갖는다.

연구팀을 구성하여 과정을 모니터링하고 각 단계에서의 데이터를 수집하고 이를 분석하는 기능을 갖는다.

전체 위원회를 구성하여 공식적으로 뉴욕시 참여 예산제를 발족하였다.

〈표 3-1〉 뉴욕시 참여 예산제 설립 절차

- Identified citywide partners: Participatory Budgeting Project and Community Voices Heard
- Established PBNYC Citywide Steering Committee, which met for several months to design the process
- Held information sessions in each district and organized District Committees
- Formed a research team that would monitor the process and gather data at every step of the way
- Official public launch of PBNYC with start of Neighborhood Assemblies

미국의 경우 주민 참여예산제는 주로 지방의원의 주도로 이루어지는 것이 특징이다. 따라서 주민 참여 예산제의 의미를 이해하고 이를 적극적으로 주도하는 의원이 중요한 매개자로 등장한다.

뉴욕의 경우 멜리사 마크 비베리토 의원의 역할이 중요했다. 멜리사 의원은 2005년에 당선되었으며 지방의원으로 당선된 최초의 푸에토 리코 여성이며 라틴 아메리카 계 출신이었다.

뉴욕 시 의회와 진보정당의 공동위원장 자격을 가지고 있다. 그리고 공원과 휴식에 관한 상임위원회의 의장이기도 하였다.

이러한 소수 민족 출신 배경과 정치력을 바탕으로 주민 참여 예산제를 적극적으로 도입하는 추진력을 발휘하였다.

Council Member Melissa Mark-Viverito



- Elected in 2005
- First Puerto Rican woman and Latina to represent district on City Council
- Co-Chair, NYC Council's Progressive Caucus
- Chair, Committee on Parks and Recreation

다. 의사결정의 주요 특징

참여 예산제와 관련하여 의사결정상의 몇 가지 특징이 발견된다.

첫째, 4개 지역에 대해 가능한 표준화를 시도하였다. 즉 비슷한 절차를 가지도록 하였다.

둘째 경상비는 배제하고 자본비를 중심으로 의사결을 하였다.

셋째는 한 지역구에 최소한 10억원의 예산이 배정되었다.

넷째, 투표는 이민자이어서 시민권이 없거나 가석방 상태의 죄인이거나 관계없이 모든 지역 거주민에게 주어진다.

다섯째 첫째에는 18세 이상에게 투표권을 주었으나 두 번째 해부터는 16세 이상으로 완화하여 투표의 참여를 확대하였다.

- Standardize as much as possible across all four districts
- Only **capital** funding would be eligible, as opposed to **expense**
- A minimum of \$1 million per district
- Voting open to all local residents, regardless of immigration or parolee status
- In Year 1, minimum voting age of 18 (which has since been lowered to 16 for Year 2)



주민 참여예산제가 실시된 8선거구의 특징을 보면 의미를 이해할 수 있다. 이 지역은 저소득층 흑인이 밀집하여 거주하는 하렘 가에 위치하고 있다.

50%가 라틴계이며, 23%가 흑인, 19%가 백인이다. 언어적 분포도 다양하여 42%가 스페인 언어를 사용하며, 11%는 다른 언어를 사용하고 있다.

40%가 25,000불 이하의 저소득층이다. 공공주택이 가장 많이 밀집하여 있는 곳이기도 하다.

Overview of District 8



Neighborhoods:

- El Barrio/ East Harlem
- Manhattan Valley
- Mott Haven/ South Bronx

District Demographics:

- 50% Latino/a
- 23% African American
- 19% White
- 40% low income (less than \$25,000)
- The greatest concentration of public housing in NYC
- The district is linguistically diverse with 42% of residents citing Spanish as their primary language and 11% indicating other languages.

즉 평소에 투표에 참여하기 어려운 계층의 참여가 강화되고 있다. 그리고 노약자, 저소득층과 공공 주택 거주자, 이민자에게 참여의 기회를 제공하고 있다.

1,632명의 참여자 중에서 마을총회에 참여한 시민은 680명이다.

40명은 온라인으로 참석을 하였다.

61명이 예산의 대리인으로 참여를 하여 조정의 과정에 참여를 하였다.

그리고 최종 예산안 선택을 위해서는 1,048명이 참여하여 의사결정을 하였다.



참여의 특징을 보면 의미있는 결과가 반영된다.

2009년에 실시된 지방의원 선거에서는 라틴 계 투표자의 경우 39%가 참여하였으나, 참여 예산제에서는 50%가 참여하였다.

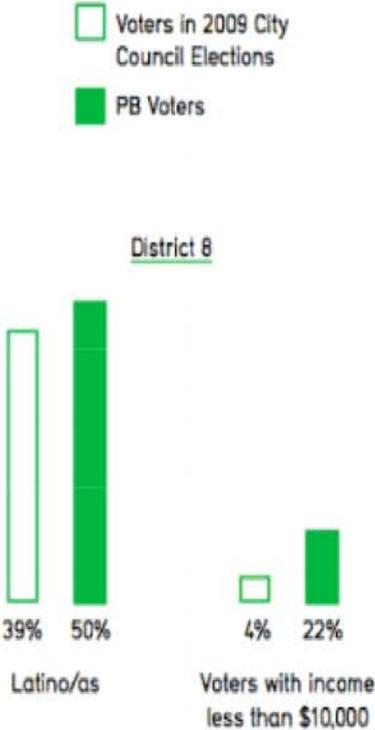
흑인의 경우 34%가 참여하였는데, 이는 인구 분포에 비해 월등하게 높은 참여를 보이고 있다.

1만불 이하의 소득자 참여를 보면, 2009년 지방선거에서는 4% 이었으나, 참여 예산제에서는 22%의 수준을 보이고 있다.

즉 정치인을 선거하는 투표에 비해 예산 투표에 대한 참여율이 높다는 것을 보여주고 있다.

- **Latinos** were 50% of PB voters compared to 39% of District 8 voters in the 2009 City Council elections.
- **African Americans** made up 34% of PB voters, far exceeding their population in District 8.
- **Voters with a household income of \$10,000** made up 22% of PB voters, compared to 4% of district 8 voters in the 2009 Council election.

Demographics of PB Voters compared to Voters in 2009 City Council Elections



라. 1차 년도의 주요 성과

4개 지역에 실시한 참여 예산제에서 8천명 이상이 참여를 하였다. 그리고 지역 사회의 수요과 관련하여 2,400명의 주민이 2천 개의 사업 아이디어를 제시하였다.

이러한 주민의 수요에 대해 250명 이상의 적극적인 자원봉사자들이 연구하고 수정하여 78개의 완결성을 갖는 사업 제안으로 발전시켰다.

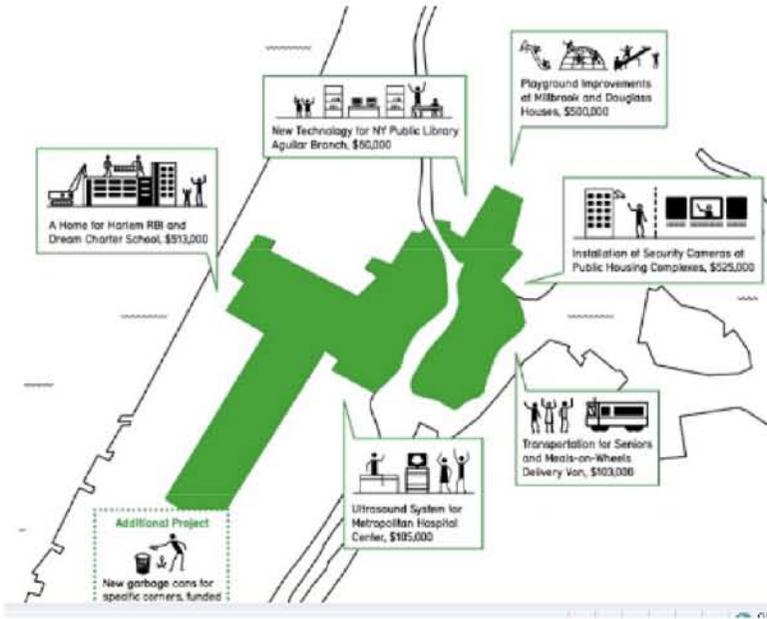
마지막으로 6천 명의 주민이 투표에 참여하여 27개의 사업을 선택하였다. 흥미로운 것은 주민 참여율이 일반적인 선거 과정의 참여보다 예산 참여 투표율이 높다는 것이다.

- **PB Engaged over 8,000 people total in the four districts**
- **2,400 residents identified 2,000 project ideas to address community needs**
- **More than 250 active volunteers researched, revised and developed 78 full project proposals**
- **6,000 voters chose 27 winning projects and voters were more representative of community demographics than in standard elections**

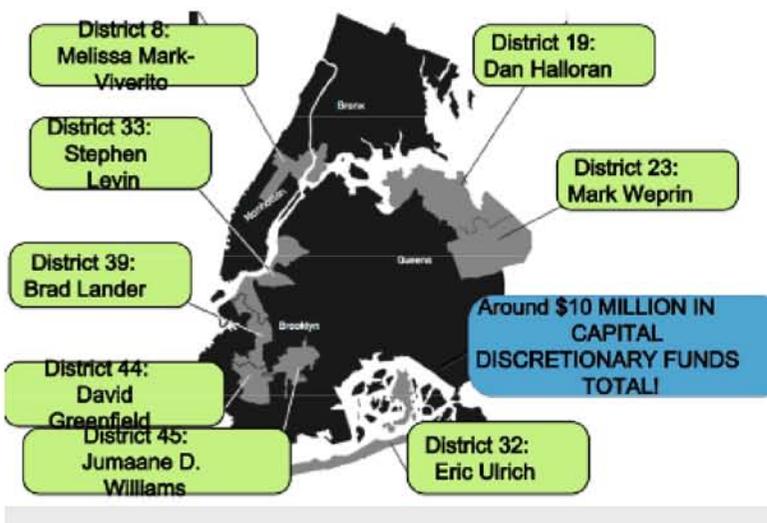


마. 주요 성과

예산 배분과 관련하여 가시적인 성과가 확인되었다. 공공 도서관 확대, 놀이터 관리 개선, 학교 시설 보완, CCTV 확대, 쓰레기통 확대, 병원 확대, 고령자 교통 시설 지원 등이 이루어졌다.



이로 인해 2차년도에는 8개 지역으로 확대되는 성과를 보였다.



3. 샌프란시스코

샌프란시스코에서는 참여 예산제의 분명한 목적을 밝히고 있다.

- 광범위한 참여
- 철저한 대화
- 대표성을 가진 참여
- 성공적인 집행
- 장기적인 관점에서의 실행 가능성 담보
- 연차적 예산에 대한 보다 광범위한 적용

+ Goals

- High Participation
- Robust Dialogue
- Representative participation
- Successful implementation
- Insight on long-term feasibility
- Broader application to annual budget

그리고 예산 사업 결정과 관련하여 몇 가지 지침을 가지고 있다.

- 지역 구민에게 공공의 편익을 제공함
- 단위 사업은 2만 불(2천만 원)을 넘지 않음
- 일회성의 사업인 자본비에 국한하며 운영비는 제외함
- 시 소속의 집행기관에서 담당할 수 있는 업무에 한정

+ Project Guidelines

- Provides public benefits to District 3 residents
- Not to exceed \$20,000
- One-time expenditure and not operational costs
- Implementable by a city department

역시 샌프란시스코에서도 투표 과정은 중요한 의미를 가지고 있다. 이에 몇 가지 지침을 가지고 있다.

- 1주일 동안 7개 지역에서 456개의 투표소를 운영함
- 67%의 비백인(히스패닉 등)/25%의 백인/8%의 기타
- 84%가 임차인/11%가 자가 소유자

+ Voting

- 1 week / 7 locations / 456 Votes
- 67% API / 25% White / 8% Other
- 84% Tenant / 11% Homeowner

사업비의 특징은 다음과 같다.

- 이웃의 소음을 줄이기 위해 교통신호등을 동조화시킴
- 소비자 사기에 대해 노인층에게 교육을 시키는 캠페인 활동
- 도서관에 중국 언어로 된 자료의 확보
- 공원에 벤치를 확대하고 시설물 개선
- 낙서 제거 사업 등 청년 고용을 위한 교육 프로그램 실시
- 공원에 흡연과 물러다니는 것에 대해 경고하는 간판의 설치
- 세입자의 무단 퇴거를 보호하기 위한 전세금 지원
- 중소기업자를 보호하기 위한 규정을 준수하기 위한 자금 지원

+ Projects Funded

- Traffic light synchronization to minimize neighborhood noise impact
- Public awareness campaign to educate seniors on consumer scams
- Chinese language books for North Beach & Chinatown branch libraries
- Installing bench armrests and facility improvements for Portsmouth Square and Washington Square Parks
- Youth employment training including graffiti removal programs
- Signage in Portsmouth Square to address smoking and loitering
- Back rent assistance for residents at risk of eviction
- ADA compliance assistance for small businesses

4. 독일

독일에서는 25 정도의 도시에서 참여 예산제를 실시하고 있다. 이에 지역간 연대를 통해 협력을 추진하고 있는 특징을 가지고 있다.

이러한 German PB Network라는 협력 체계를 통해 사이트를 운영하면서 다양한 아이디어를 공유하고 있다.²⁶⁾

그리고 이를 통해 참여 예산제를 확산하는 통로로 활용하고 있다.

PBs in Germany



26) 관련되는 사이트는 다음과 같다. www.service-eine-welt-de 그리고 www.buergerhaushalt.org

5. 캐나다

참여를 추진하는 민간단체의 활동에 힘입어 추진력을 가지고 있다. 이와 관련한 Open North에서는 정부와 시민이 참여를 위한 정책 수단을 개발하고 실제 참여를 활성화하는 운동을 하는 비영리단체이다.

이는 정부의 정보 접근성을 제고하고, 참여를 용이하게 하며 의미있고 그리고 흥미로운 과정이 되도록 지원하고 있다.

Open North

Canadian nonprofit that builds websites to help governments and citizens engage with each other

Follows two main strategies:

1. Improve access to government information
2. Make participation easy, meaningful and fun

Our expertise:

- ▯ Civic engagement tools
- ▯ Open data standards

한편 이 단체는 온 라인과 오프라인을 통해 활동을 하고 있다. 온 라인을 통해서는 즉각적인 정보 제공에 주력하고 있다. 반면 오프 라인을 통해서는 다양한 참여의 기회를 부여하고 있으며, 다양한 솔루션 제공을 위한 노력을 하고 있다.

Online Consultation	Offline Consultation
specific, quantifiable answers from simulations	answers in a variety of formats from survey questions with limited choices
centralized access to citizen's input	input distributed across many channels
generate results quickly regardless of timing	dependent on the availability of time and a specific location
can obtain the same level of detail from each participant	detail of answers may vary from participant to participant
one time cost to set up, host, and deliver responses	one time cost to set up, host, and deliver responses

그리고 몇 가지의 중요한 특징을 강조하고 있다.

첫째는 구체적인 부처의 데이터에 근거하여 시민으로부터 현실적인 예산 제안을 받도록 지원한다.

둘째는 예산 제안에 활용될 수 있도록 직접적으로 대응적인 데이터를 통합한다.

셋째는 개인별 지역에 대한 수요를 개별화하여 지원한다.

넷째는 지역의 언론을 활용하여 거주민들이 제안을 공유할 수 있도록 한다. 이는 정부 제공의 기회를 마련하게 될 것이다.

Key Features

- **get realistic budget proposals** from your citizens based on concrete department data
- **integrate response data** directly into your budget proposals
- **customize** your consultation to reflect individual needs of your municipality
- **harness social media** and encourage residents to share proposals

예컨대 토론토의 제33지역 선거구의 경우를 보면 “시민예산”이라는 정책을 표방하고 있다. 이를 통해 개별적인 예산 항목의 선택과 관련하여 상호 작용을 하면서 구체적인 내용을 제공하게 된다.

Case Study: TorontoAs Ward 33

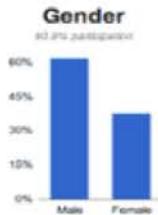
- Uses Citizen Budget platform to introduce the concept of participatory budgeting to Ward 33 residents.
- Provides interactive and detailed context for each budget option



이러한 노력을 통해 명확하게 시민에게 예산이 공표되고 보고되는 장점을 확보하게 된다. 우선 예산 총계의 자료에 근거하여 이해하기 쉽도록 자료를 제공한다. 인구와 관련된 정보를 제공하여 지역의 변화 과정을 이해하고 지역의 이해관계를 확인할 수 있도록 지원한다. 그리고 다양한 설문조사의 분석을 통해 쟁점을 유형화하고 분석하여 제공한다.

Benefits: Clear Reporting

- Automatically creates **easy-to-read reports**, which clearly state the aggregate results
- Collects **demographic information** so you can understand local trends and identify communities of interest
- No stack of paper surveys to process, or free-text emails to categorize and analyze



6. 페루

페루는 한국과 매우 유사한 경험을 공유하고 있다. 우선 2000년 민주화의 과정에서 도입되었다. 후지모리의 10년 통치 기간에 도입되었던 것이다. 특히 좌파 정치인이 의회에 진출하면서 속도를 내게 되었다. 그리고 재무부에서 행정의 책임성을 강화하기 위한 방안으로 도입되었다.

- Transition period after Alberto Fujimori's 10 year rule
- Leftist politicians with experience in PB elected to Congress
- Ministry of Finance looking for ways to hold officials accountable

이에 서구의 경험에서 유일하게 2000, 2008년의 참여 예산법에 근거하여 시행하고 있다. 즉 중앙정부의 법적 근거를 가지고 시행하고 있다. 25개 권역의 2천개 시에서 시행하게 된다. 중앙에 의해 추진되기 때문에 빠른 속도로 확산되는 특징을 보이고 있다.

- Annual process that takes place in 25 regions, approx. 2000 cities
- Process unfolds in four phases:
 - Preparation, or identifying, registering, and training **participating agents**.
 - "Concertation": During this phase the participating agents meet to discuss the region's development plan and prioritize the "themes" of projects that should be funded in the new budget. This discussion should be based on **the development plan**. A **technical team** evaluates each proposed project and, based on the agreed upon priorities, recommends the projects that should be funded.
 - Coordination among the different levels of government, which consists of meetings between the regional president and the local mayors to make sure that spending is coordinated, sustainable, and has regional impact.
 - Formalization of **investment projects** during a regional meeting where all participating agents are given a vote in the final project list. This final list is sent to the Regional Coordination Council and the Regional Council, for approval.

이로 인해 자발적으로 이루어지고 있는 다른 국가에 비해 훨씬 많은 참여가 이루어진다. 그리고 참여 예산제는 저소득층을 지원하는 사업을 많이 내포하게 된다. 매우 신속적인 모형을 제공하게 되며, 한꺼번에 많은 지역에서 시행하는 과정에서 다양한 형태의 변형도 발생하게 된다.

- Substantial number of PAs attending meetings
- PAs approving “pro-poor” projects
- Relatively flexible framework, modifications can happen

반면 단점도 극명하다. 법적 근거에 의해 진행을 하다 보니 기술적으로 정교한 절차는 가지게 되나 매우 복잡하게 느껴진다. 의회와의 긴밀한 협조가 전제가 되지 않기 때문에 통과된 사업이 반드시 예산으로 반영되지 않는 경우가 발생한다. 가장 큰 문제는 지역에서 다시 목소리 큰 사람 위주로 진행되는 엘리트 주의 양상을 보이게 된다는 점이다. 무엇보다 중앙정부가 법으로 강제적으로 실시하는 과정에서 중앙정부의 정치적 의지가 약해지면 제도 자체가 위협받을 수 있다는 점이 지적된다.

요컨대 페루는 중앙의 정치적 지도력에 근거하여 확산되는 특징을 가지고 있다.

- Technically complicated
- Political problems: projects approved by PAs not always funded
- Still an elite process
- Lack of nationalpolitical will for improving the PB process

7. 멕시코시티의 이츠타팔라파 지역

가. 지역 특징

멕시코 시티의 이츠타팔라파 지역에서 실시된 사례가 매우 큰 주목을 받고 있다. 멕시코 시티에서 참여 예산제 도입이 주창된 것은 잘 사는 지역이 아니라 공공 서비스로부터 배제된 사회적 약자를 배려하기 위해 도입된 특징을 가지고 있다.

이츠타팔라파 지역은 인구의 60%가 하루에 5달러 이하의 수입에 의존하는 빈민 지역이다. 멕시코 시티 중에서 가난한 빈민 지역이다. 인구의 60%가 사회 보장 혜택을 받지 못하며 21개의 보건소와 2개의 병원이 있을 뿐이다. 치안도 부족하여 인구 3천 명 당 경찰관 2.2명이 배정되는 수준이다.

IZTAPALAPA: HISTORICAL POVERTY

60 % of the population live with less than 63 pesos daily = 5 dollars

It is the most impoverished region in Mexico City

60% of the population does not have Social Security; there are only 21 clinics and 2 hospitals

Lack of Security; there are 2.2 policemen for every 3000 residents



1943



IZTAPALAPA

2013

이에 이즈타파라파 지역의 4분이 1인 지표가 도로나 인도의 지표가 깨져 있으면 이로 인해 지역 주민의 부상이 우려되고 있을 정도이다.

IZTAPALAPA: POBREZA / REZAGO HISTORICO

A quarter of the territory of Iztapalapa suffers from subsurface cracks and 15,000 dwellings are influenced by them-and people are living in these conditions



상수도 보급이 제대로 되지 않아 50만명의 인구가 일주일에 한번 급수를 받고 있다.

IZTAPALAPA: HISTORICAL POVERTY

500,000 people receive water once a week



나. 참여 예산제 도입을 위한 전략적 방안

이런 지역에 참여 예산제가 도입되면서 지역이 현격하게 변화를 하기 시작하였다. 이를 위해 전략적 접근이 이루어졌다.

우선 여성들에 대한 참여를 제고하였다. 그리고 상수도 보급을 위한 권리를 강화하였다. 치안에 대한 권리를 보장하여 시민의 보호를 강화하였다. 한편 비용을 절감하고 투명한 정부를 보장하였다. 이를 통해 이트타팔라파 행동 강령을 만들고 '혁신적 정부'를 추진하였다.

이러한 가시적인 활동을 통해 주민의 참여 의식을 제고하였고, 이러한 참여의 결과가 직접적으로 주민의 편익을 위해 도움이 된다는 것을 느끼게 하는 방법을 통해 주민의 관심을 제고하도록 하였다.

POPULAR GOVERNMENT OF IZTAPALAPA: AXIS OF STRATEGIC ACTIONS

- Promote the participation and female rights
- For the right to water
- For the security right; civil protection
- Austere and transparent government(1st national place to the municipal level in 2011)
- Innovative Government; Iztapalapa Activa



다. 참여 예산제 실시의 일정

주민 참여 예산제를 위한 일정은 다음과 같다.

5월에 주민 참여 예산제가 실시된다는 것은 선언한다.

5월과 6월에 3,200여 개의 주민 제안을 받았다.

7월에는 186개 부락을 단위로 회의가 소집되었으며, 이를 통해 구체적인 업무 방향을 설정하고 동시에 참여 예산 위원회에 참여할 주민을 선출하였다.

이러한 과정에서 3만 명 이상이 지역 총회와 지역위원회 활동에 참여하였다.

CARACTERIZACION DE LA EXPERIENCIA: PP 2010 OBRAS SON AMORES

THE PARTICIPATORY BUDGET PROCESS:

- CALL (May)
- RECEPTION of 4600 proposals (May and June)
- EXAMINATION OF 3200 PROPOSALS; feasibility (June)
- 186 COMMUNITY MEETINGS; decision of the action or work and election of the citizens commissions of participatory budgeting (July)



More than 30 thousand people participate in both the community assemblies and in the commissions for the follow-up actions and works

그리고 8월부터는 주민 직접 참여보다는 대표자에 의한 참여 활동으로 전개되었다.
 8월에는 대표자에 의해 시민이 제안한 사업을 다듬는 작업이 이루어졌다.
 9월에는 위원회에 의해 사업에 대한 승인이 이루어졌다.
 10월과 11월에는 행정적인 절차가 이루어졌다.
 12월 이후에 사업에 대한 집행이 이루어지고 각종 사업이 전개되었다.
 이즈타팔라파의 경우 시장의 정치적 주도에 의해 이루어졌기 때문에 주민이 결정한 사업 집행이 비교적 쉽게 이루어진 특징이 있다. 자원동원이나 지역 사회에 대한 서비스 전달이 보다 직접적으로 이루어진 것이다.²⁷⁾
 그리고 사후 평가가 이루어졌다.

CARACTERIZACION DE LA EXPERIENCIA: PP 2010 OBRAS SON AMORES

THE PARTICIPATORY BUDGET PROCESS:

- Elaboration of projects by the delegation (August)
- APPROVAL OF PROJECTS BY COMMISSIONS (September)
- ADMINISTRATIVE PROCEDURES (October / November)
- IMPLEMENTATION OF ACTIONS AND DEVELOPMENT OF THE WORKS (since December 2010 and 2011)
- FOLLOW-UP (Adjustment projects / application resources)
- ACCOUNTABILITY AND DELIVERY OF WORKS AND ACTIONS TO THE COMMUNITY (2011 and 2012) and
- EVALUATION

27) 이즈타팔라파의 주민 참여 예산제를 통해 지역사회의 변화를 추진한 것은 여성 시장인 Clara Marina Brugada Molina의 주도적인 역할이 매우 중요하였다. 단순히 예산 과정의 참여 확대가 아니라 이를 통해 지역 사회를 변화시키는 원동력을 마련한 것이었다.

라. 효과

이러한 과정을 통해 매우 가시적인 효과가 발생했다.

첫째는 처음으로 주민이 예산 과정에 자신의 수요를 밝히고 이러한 사업을 유치함으로써 지역이 변화를 하고 이러한 변화로 인한 효과가 자신에게 주어진다라는 것을 알기 시작했다.

둘째는 예산의 배정 과정에서 형평성과 공평성이 보장되었다. 모든 지역에 공평한 기회가 주어졌기 때문이다.

셋째는 이러한 지역사회의 활동에 대해 국회가 참여 예산을 예산 과정에 대한 참여 이상의 정책적 가치가 있다는 것을 수용하였다. 이에 참여 예산제가 하나의 프로그램이 아니라 모든 시 정부의 의무라는 것을 인식하게 되었다.

넷째는 시민 참여에 대한 법률이 제정되었고, 이에 3%에 해당되는 예산이 시민 예산으로 배정되어 전 지역에 공평하게 배분될 것을 규정하였다. 이에 2만7천불의 사업 예산이 배정되었다.

이에 참여 예산제는 시민의 동의를 이끌어내고 정부의 조정 노력을 상징하는 현실이 되어 있다.

RESULTADOS E IMPACTOS:

DIRECT BENEFITS FOR THE POPULATION, WITH THEIR DIRECT PARTICIPATION FOR THE FIRST TIME THE PEOPLE DECIDES ON THE BUDGET

EQUITY AND FAIRNESS IN THE DISTRIBUTION OF THE BUDGET PUBLIC (ALL COLONIES WERE INCLUDED)
THE POPULATION WAS APPROPRIATED THEIR PROJECTS AND THEIR WORK PROCESSES

SUCH WAS THE IMPACT OF OUR EXPERIENCE THAT, FOR 2001, THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE FEDERAL DISTRICT INCLUDE THE PARTICIPATORY BUDGET AS MORE THAN ONE MECHANISMS OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE FEDERAL DISTRICT. IS NO MORE A PROGRAM BUT AN OBLIGATION OF ALL THE PREMISES OF THE CITY GOVERNMENTS

THE law of participation citizen instituted a amount less for the budget participatory (only the 3% of the budget) and no set criteria of equity (same amount for all the colonies without distinction of any kind: 334 thousand pesos (27833 dollars).) YOU ALSO REDUCE THE AMOUNT OF CONCEPTS TO CHOOSE FROM FOR THE EXECUTION OF THEIR PROJECTS.

DESPITE THESE LIMITATIONS, THE PARTICIPATORY BUDGET TODAY IS A REALITY THAT IMPLIES AN ENORMOUS EFFORT OF COORDINATION ON THE PART OF GOVERNMENTS AND CONSTRUCTION OF CONSENSUS BY CITIZENSHIP

마. 정책적 시사점

이러한 과정을 통해 몇 가지의 중요한 교훈이 도출되었다.

첫째, 대중을 민주화시키는 것이 가능하다는 것을 알게 되었다. 주민 참여 예산의 과정에서 자신의 주장을 논의하고 토론하여 조정하는 과정이 있었기 때문이다.

둘째 이는 대중에 대한 교육의 기회를 부여한다.

셋째, 관리하는 사람의 입장에서 보면 시민의 선호를 파악하는 계기가 되었다.

한편 향후 몇 가지 과제가 제기되고 있다.

첫째, 정치적인 선호의 계기를 넘어서 제도화가 되어야 하고, 효율적인 참여를 보장하기 위한 노력이 필요하다.

둘째, 특정 지역에서 집행된다는 한정된 개념을 극복해야 한다.

셋째, 참여를 확대하는 노력과 더불어 시민의 대표권을 확보하는 노력이 필요하다.

넷째, 참여 예산제를 확대하기 위한 법 개정이 필요하다.

Learning

- IT IS POSSIBLE TO democratize THE PUBLIC RESOURCE
- CITIZEN TRAINING
- THE STEWARDSHIP REQUIRES CHANGES FOR PUBLIC FAVOR THE PROCESSES OF PP

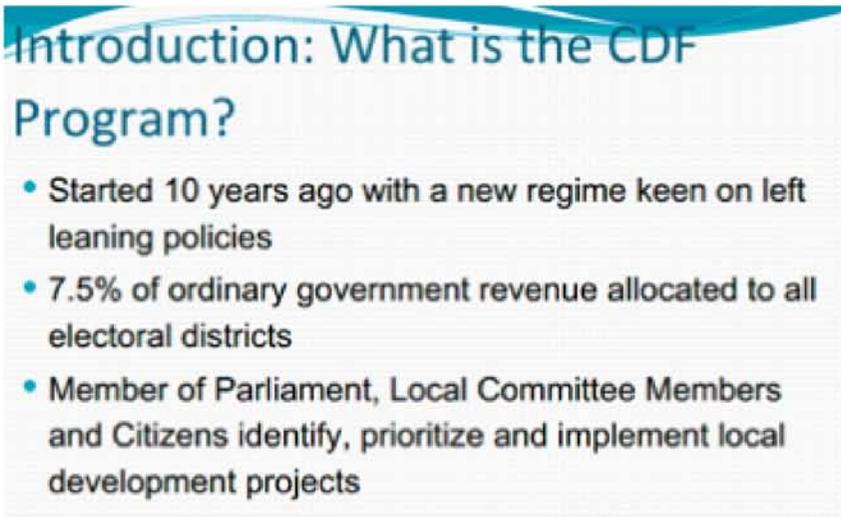
CHALLENGES

- GO BEYOND THE GROUPS political favoritism / INCREASE THE EFFECTIVE Participation
- GO BEYOND THE IMPLEMENTATION OF SOME CONCEPTS IN A TERRITORY CERTAIN / CREATE INSTANCES OF PARTICIPATION AND REPRESENTATIVE CITIZEN WHO DECIDE ON THE ENTIRE BUDGET WITHIN A STRATEGIC DEVELOPMENT PROGRAM FOR THE
- TERRITORY STRUCTURAL MODIFICATION OF THE STEWARDSHIP PUBLIC CITIZEN TRAINING / CHANGES IN THE POLITICAL CULTURE
- REFORMS TO THE LAW IN ORDER TO RESIZE THE PARTICIPATORY BUDGET

8. 케냐

가. 특징

케냐는 CDF (constitutional development fund)라고 하는 특정 단체를 중심으로 진행하는 것이 특징이다. 10년 전에 출발했으며, 좌파적 정책을 지향하는 특성을 가지고 있다. 이 재단을 통해 7.5%의 일반정부 재원이 모든 선거구에 배분된다. 국회의원, 지방의원 그리고 시민 참여를 통해 지역 개발 사업에 대해 우선순위를 결정하고 이를 집행하는 기능을 수행한다. 이 단체는 지방선거에서의 영향을 배경으로 의원에게 영향력을 행사하는 방식으로 예산에 영향력을 가지게 된다.



Introduction: What is the CDF Program?

- **Started 10 years ago with a new regime keen on left leaning policies**
- **7.5% of ordinary government revenue allocated to all electoral districts**
- **Member of Parliament, Local Committee Members and Citizens identify, prioritize and implement local development projects**

참여라는 관점에서 보면 참여가 항상 확보되는 특징이 있다. 그리고 특정한 회의와 포럼 형식을 통해 이루어진다.

그러나 이러한 방식을 참여 예산제라고 할 수 있는지에 대한 논쟁이 있다. 참여 예산제는 일회성의 투표나 예산 반영 그 자체보다는 주민의 참여에 의한 토론 과정과 선호표출이 중요하다. 그러나 CDF는 상대적으로 폐쇄적인 과정이다.

참여 예산제는 주민 대표를 선거에 의해 선발하는 과정을 거친다. 그러나 CDF 회원은 임명되고 대표성이 부족하다.

참여 예산제의 과정에서는 주민 참여에 의해 행정적 책임성을 확보하는 과정이 중요하지만, CDF는 정치적 압력에 의해 영향력을 행사하게 된다.

Does the Program fit in PB?

PB Criterion

- Repeated process of engagement and not a one off referendum
- Public deliberations within the framework of specific meetings and forums

CDF Program

- Program involves nearly monthly meetings, public forums, and informal deliberative spaces
- Section 23(2) of the CDF Act provides for MP convention of locational public forums

Does the Program fit in PB?

PB Criterion

- Budgetary dimensions (scarce)
- Involvement of city level/ decentralized district with an elected body and administrative power

CDF Program

- The money allocated in constituencies are never enough when further divided into smaller administrative units, often citizens/ politicians have to budget.
- CDF Committees, previously appointed but now being elected

Does the Program fit in PB?

PB Criterion

- Form of accountability in the output of the PB process

CDF Program

- Juridical accountability largely to the national government but Article 38 of the CDF Act allows local community to nominate a representative in a specific ongoing project
- Political pressure for accountability more useful here

나. 장점

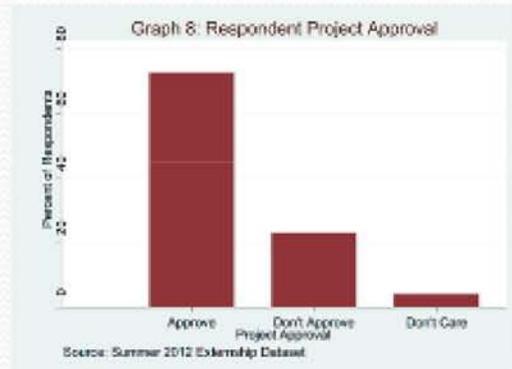
이러한 방식은 나름대로 장점을 가지고 있다.

첫째, 시민 단체의 참여를 활성화할 수 있다. 아프리카의 특성상 아직 개별 시민의 참여는 확대되기 어렵다. 이럴 경우 단체를 통한 참여가 주민 참여를 대신할 수 있는 과도기적 상황으로 평가될 수 있다.

둘째, 가시적인 성과를 조기에 실현할 수 있다. 이럴 경우 시민이 쉽게 장점을 파악하고 관심을 갖게 된다. 73%가 통과된 사업에 대해 찬성을 하는 것으로 나타나는 것이 그러한 측면을 반영한다. 이러한 기제를 통해 조기에 참여 예산제를 확대하는 계기를 마련할 수 있다.

CDF: Promises of PB

- Increasing benefits of public goods provision which in Porto Alegre Goldfrank (2010) observes further sparks citizen interest due to tangible gains
- Identify projects – 79%, Approving projects – 73%



다. 한계

다만 이러한 재단을 통한 참여 방식은 중대한 도전에 직면하여 있다. 그것은 일반 시민에 의한 참여가 아니라는 점이고 자칫 기득권에 봉사하는 장치가 될 수 있다는 점이다.

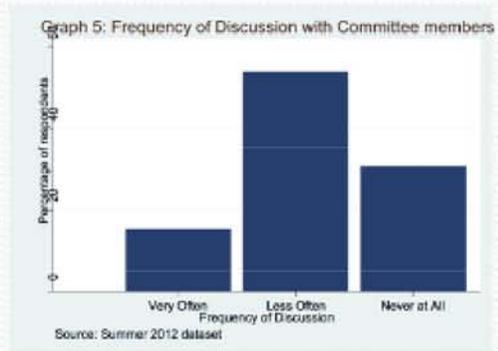
특정 단체를 중심으로 예산에 영향력을 행사하는 것을 참여 예산제라고 하는 점에 대해 쟁점이 야기된다.

이에 아프리카의 경우 성인지 예산이 보다 참여 예산제에 적절할 수 있다는 쟁점이 제기된다.

무엇보다 재원이 충분하지 않기 때문에 참여예산제의 한계가 있다는 점도 중요한 쟁점이다.

CDF: Challenge of PB

- Citizen participation in the CDF as a PB space still curtailed by institutional structures serving vested interests
 - Discussion with Committees (15%, 54%, 31%)
 - Discussion with MP (17%)
 - Attendance of public forums (17%)



9. 필리핀

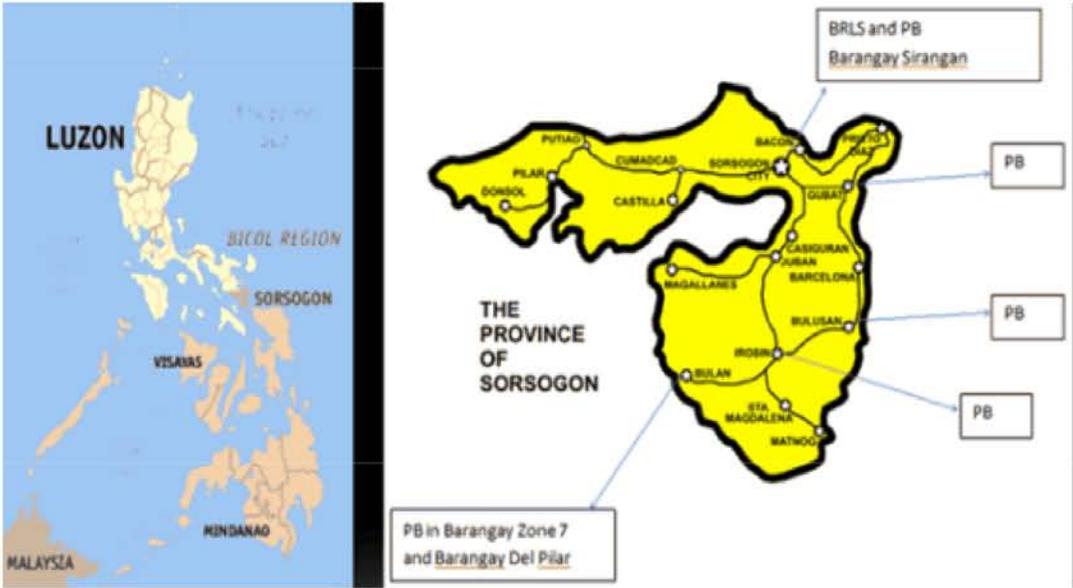
가. 도입 과정

필리핀은 미국의 식민지와 독재 정권을 오랜 기간 경험하였기 때문에 민주화의 과정에서 참여 예산제가 도입되는 과정은 한국과 비슷하다.

1946년에 독립되었으나, 1972년 계엄령을 실시하면서 오랫동안 민주화를 실시하지 못하였다.

이후 1990년대의 민주화의 과정에서 참여 예산제가 실시되었다. 특히 루손 지역의 Sorsogon 지역에서 실시되고 있으나, 매우 제한적이다

필리핀의 경우 향후 이러한 지역을 확대하는 것이 가장 큰 과제이고, 이를 위한 각국의 지원이 필요하다



나. 효과

아직 시도되고 있는 단계이지만 몇 가지의 효과가 인지되고 있다.

첫째, 주민이 정치적 과정에 대해 관심을 갖게 된다. 예산 과정을 통해 자신의 생활을 바꾸는 계기가 마련된다는 것을 이해하게 된 것이다.

둘째, 거버넌스와 예산 과정을 이해하게 된다. 예산은 정부의 영역이 아니라, 세금을 납부한 납세자의 과정이 필요하다는 것을 알게 되었다.

셋째, 이러한 과정에서 억압적 정부가 아니라 정부가 시민을 위해 서비스를 제공해야 한다는 인식의 변화가 발생하였다.

넷째, 정부 공무원과 시민 사이에 보다 많은 소통과 대화가 발생하고 있다.

IMPACT

- Increased interest in the political process
- Increased understanding of governance and the budget cycle
- Changes in the expectations of people from their government
- Created better opportunity for dialog between people and their officials

다. 향후 과제

아직 시도되고 있는 단계로서 몇 가지 쟁점과 향후 과제가 제기된다.

첫째, 시민에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 대체로 시민이 예산에 대한 지식이 부족하기 때문이다.

둘째, 시민의 관심을 고려하는 과정이 필요하다. 이러한 시민의 수요를 반영하는 과정이 결여될 때 참여가 자발적으로 발생하지 않을 것이기 때문이다.

셋째, 참여 예산제는 정치인이 관심이 중요하다. 이에 전통적인 정치인이 관심을 가지고 장치를 개발하도록 하여야 한다.

넷째, 따라서 현재 실험적으로 도입되고 있으나, 지속 가능한 장치로서 발전시키도록 해야 한다.

ISSUES AND CHALLENGES

- PB as a tool for civic education
- Importance of civic reflection
- Engaging “traditional politicians” or local despots
- Sustainability issues

10. 스웨덴

가. 참여 예산제 연합체

스웨덴의 특성 중 하나는 연합체를 형성하여 운영하고 있다는 점이다.

현재 스웨덴 지방자치단체 연합체는 20개의 카운티와 290개의 시가 회원으로 가입되어 있다.

이 연합체는 100% 회원에 의해 재원이 충당되고 있으며, 정부의 지원은 없다. 따라서 정부로부터 독립된 기관이다.

이 연합체를 통해 참여 예산제가 확대되고 있는 것이다.²⁸⁾

The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)

- All 20 county/councils and 290 municipalities are members
- 100% financed by members – no state subsidies
- Complete independence from the government



2

28) 우리나라로 본다면 시도지사협의회와 같은 기관으로 이해할 수 있다.

나. 임무와 기능

2007년 설립 후 동 연합체는 회원 기관으로 하여금 시민 참여의 새로운 유형을 창출하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 시민사회가 정부의 의사결정 과정과 공공서비스 과정에 통합되도록 하고 있다.

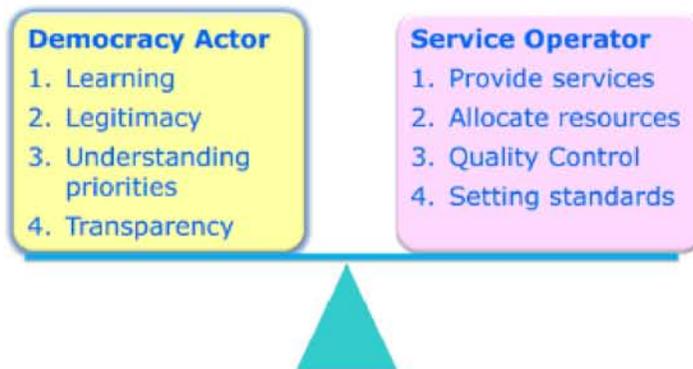
Our mission since 2007

» SALAR should support its members' efforts to create new forms of citizens' engagement and to integrate citizen dialogue into governing processes and public service developments. «



이에 민주주의 주체와 서비스 전달자인 정부 간에 균형을 이루기 위해 노력하고 있다. 민주적 관점에서는 학습, 정당성, 우선순위에 대한 이해, 투명성 등이 중요하다. 반면 서비스의 관점에서는 서비스 제공, 자원 배분, 질 통제, 기준 설정 등이 중요하기 때문이다.

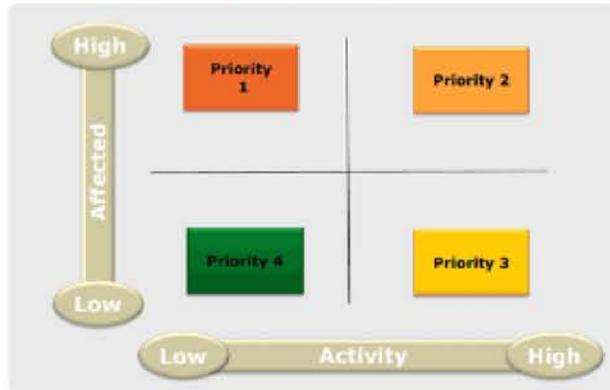
We need balance!



다. 성과

참여와 관련하여서는 대상 조직을 확인하는 작업을 중시한다. 이에 영향을 받는 수준과 활동의 적극성에 따라 대상 조직을 확인하고 이를 지원하는 매트릭스 관리기법을 활용하고 있다.

Identify target groups



한편 이러한 과정을 통해 중요한 성과도 획득하고 있다.

첫째는 시민으로부터 신뢰를 획득한다.

둘째는 민주적 시스템에 대한 신뢰를 확보한다.

셋째는 복지 정책의 개발에 도움이 된다.

넷째는 부패를 줄이고 투명성을 확보한다.

다섯째 특정 정당이 지역을 지배하고 있고 주민이 이에 대해 둔감하기 때문에 주민이 권력에 저항하고 동시에 권력자의 지위를 갖게 한다.

Why?

- high trust in other people
- high trust in the democratic system
- well-developed welfare systems
- low corruption
- Transparency
- powerful political parties at the local level
- lazy citizens
- power over or power to

제2절 주요 특징; 수원시와의 비교

이상의 주요 외국 사례를 통해 우리나라의 경우와 비교한 몇 가지 특징이 추출된다.

1. 외국 사례의 특징

가. 다양한 형태의 확산

1989년에 브라질 포르투 알레그레 지역에서 시험적으로 도입된 이후 각국에 확산되기 시작하여 지금은 세계 1,500개 도시에서 실시되고 있을 정도로 정책적 인기를 끌고 있다.

미국의 경우 아직 이에 관해 적극적인 관심이 부족하여 4개 도시(뉴욕, 시카고, 샌프란시스코, 세인트폴)에서 시행되고 있으나 점차 확산될 가능성을 보이고 있다.

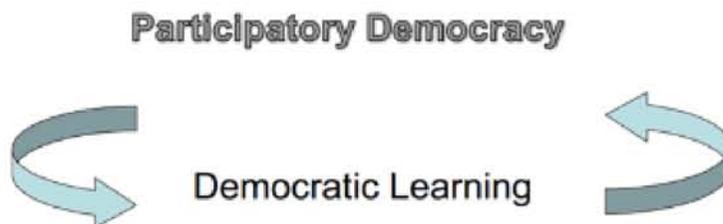
흥미로운 것은 일정한 표준화된 절차가 있는 것이 아니라 자국의 국가 발전 단계에 따라 다양한 형태로 발전시키고 있다는 점이다. 특히 케냐의 경우는 특정 단체를 중심으로 영향력을 행사하는 것도 참여 예산제로 분류하고 있었다.

다만 형태와 절차는 다양하다고 하더라도 예산 과정을 정부 내부의 과정으로만 맡겨두는 것이 아니라, 시민의 목소리를 담아내는 노력에 대해서는 공통점을 보이고 있다.

나. 참여예산제와 민주주의

무엇보다 이러한 참여 예산제를 통해 민주주의가 공고히 될 것이라는 기대와 믿음을 가지고 전개하고 있다. 외국에서 참여 예산제가 확대되는 이유는 이를 통해 민주주의 이념을 실천하는 장치가 될 수 있다는 믿음이 가장 강하게 전제되어 있다.

'virtuous circle' thesis



참여 예산제를 통해 시민권을 이해하게 되고 이는 참여적 민주주의를 공고히 하게 되는 선순환 구조를 형성할 것을 기대하고 있다. 그리고 행정과 시민의 상호교류를 확대하여 보다 건강한 민주주의를 확립하게 하는 정책 수단이 될 것이라는 믿음을 가지고 전개하고 있다.

Virtuous circle thesis

- Participatory democracy nurtures citizenship learning, and democratic learning enhances participatory democracy.
- Promoting reciprocal relations between democratic learning and participatory democracy can contribute to foster both more democratic citizens and healthier democracies.

다. 시 의원 주도의 참여 예산제

처음 출발했던 포르투 알레그레 지역에서는 시장의 주도로 이루어졌다. 그리고 멕시코 시티와 같은 지역에서도 시장의 적극적인 의지로 이루어졌다. 반면 필리핀이나 케냐 지역은 시민단체 중심으로 주창되고 있기도 하다.

그러나 선진 민주주의 국가로 확산되면서 지방의원 주도로 전개된다는 특징을 보이고 있다.

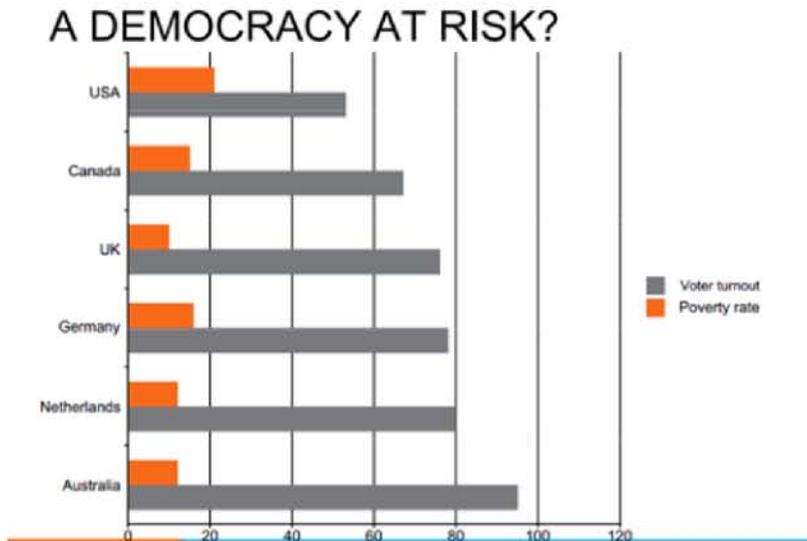
적용되는 범위도 전체 시 지역을 대상으로 하는 것이 아니라 시의 지역구(Ward) 단위에서 지방의원(Alderman) 주도로 진행되고 있는 특징을 보이고 있다.

이에 시청의 업무와 무관하게 진행되고 있다. 시 의원이 주도적으로 시민의 의견을 수렴하고 이 결과를 예산에 반영하고 있는 것이다. 이는 예산 과정이 의회 중심으로 발달되어 있는 선진 민주주의 국가의 특징을 반영한 결과이기도 하다.

라. 예산 투표

참여 예산제라고 했을 때, 지금 전 세계적으로 확산되면서 꼭 포함되는 요건 중의 하나는 마지막 단계에서는 반드시 전체 주민 대상의 투표(Vote)를 실시한다는 것이다. 실제 유권자의 5-15% 정도가 참여하고 있다. 뉴욕의 경우에는 정치인을 선출하는 선거 보다 예산 투표 참여율이 높다고 하여 의미를 분석하는 경향도 보이고 있다.

선거 무관심이 민주주의 위기를 가져온다는 차원에서 주민참여 확대의 수단으로 접근하고 있는 것이다. 흥미로운 자료로 민주주의 국가에서 빈곤층 비율보다 선거 과정에 참여하지 않는 비율이 높다는 것은 민주주의를 위협하는 요인이 빈곤이 아니라 선거에 대한 무관심이라는 주장이 참여 예산제를 확대하고자 하는 의지와 관련이 있기도 하다.



특히 투표권이 근대민주주의 혁명 과정에서 쟁취 것이라는 점을 고려한다면 저소득층과 소외된 계층에게 예산 투표권을 부여한다는 점을 매우 중요하게 생각하고 있다.



2. 참여 예산제의 향후 과제

이번의 국제 대회에서 향후 발전을 위한 다양한 의견이 제시되었다.

가. 제도화 ; 절차의 확립

현재는 의원이 주도하여 개별 지역을 중심으로 발전하고 있다. 이에 분명한 법적 근거를 가지고 있는 것도 아니다. 소요되는 비용도 의원이 정치적 활동의 연장에서 충당하고 있다.

이에 향후 제도적으로 정착하는 것이 중요한 과제이다. 한국과 페루의 경우 중앙정부가 법적 근거를 마련하고 시행하고 있는 것은 특이한 사례로 소개되었다.

나. 예산에 관한 지식의 확산

예산이 지역 주민과 밀접한 관련이 있는 사업을 결정하는 과정이기 때문에 전문성을 필요로 하지 않는다는 주장도 있다. 그러나 조정의 과정이나 예산의 우선순위 결정 과정에서는 어느 정도 전문성이 필요하다.

현재는 자발적 참여의 과정에서 전문성이 부족한 것이 쟁점이고 향후 예산을 알기 쉽게 시민사회에 제공하는 것이 필요하다.

이는 결국 시민이 스스로 활용할 수 있는 자원(public access to resources)을 알 수

있도록 하여 주는 것을 의미한다.

다. 적정 참여의 규모

참여가 증가하면서 관리가 어려운 측면이 노출되고 있다. 그리고 주민들이 그 효과성에 대해 의문을 제기하기도 한다. 전체적으로 보면 주민의 의견을 반영한 사업을 결정했다고 하지만, 결국 자신이 요구한 사업이 채택되지 못한 것에 대한 반발이 발생할 수 있는 것이다.

이에 낯선 사람과의 만남에서 협의의 과정을 어떻게 전개할 것인가 그리고 민주주의 과정에서 협상을 위한 방안을 교육하는 것이 또 다른 과제가 되어 있다.

특히 참여 예산제가 도입되는 지역의 특징이 구성이 다양한 지역(diverse community)이기 때문에 이러한 조정 과정은 더욱 중요성을 가지고 있다.

이는 참여의 증대는 신뢰의 증대를 유발하지만, 다만 '요구의 증가를 어떻게 수용할 것인가'라고 하는 효율성의 차원에서 발생하는 상충관계(trade off)의 쟁점이기도 하다.

라. 참여 예산제와 지역 경제

참여 예산제의 효과와 관련하여 지역 경제에 도움이 되는가에 대한 평가도 중요한 쟁점이 되고 있다. 이는 두가지의 쟁점을 내포하고 있다.

첫째는 참여 예산제가 지나치게 투자비(infrastructure)에만 관심을 갖는 한계가 있다는 지적이 있었다.

둘째는 재원의 한계로 주민이 요구한 예산을 반영하지 못하는 경우에 이를 어떻게 극복할 것인가도 관련이 있다.

3. 외국 사례에 비추어 본 수원시의 특징

외국 사례와 비교하여 수원시가 가지고 있는 몇 가지 특징을 정리하는 것은 새로운 방향 설정을 위해 도움이 되리라 생각한다.

가. 체계적인 시행

지역위원회, 전체 위원회 등 체계를 갖추고 실시하고 있다. 외국의 경우 그 때 그 때 결정하고 구성하지만, 우리는 임기를 가지고 예측 가능하게 운영하고 있다.

분명한 절차와 형식을 가지고 진행하고 있는 특징을 가지고 있다.

나. 법적 근거의 마련

이번에 한국의 경우 매우 특징적인 것은 중앙정부의 의한 법적 근거를 가지고 의무적으로 도입되어 있다는 것이었다.

그리고 지방자치단체가 조례를 가지고 전개한다는 점이였다. 이로 인해 확산을 하기도 쉽고 지속가능한 정책이 될 수 있다는 점이 강조되었다.

다. 협조적 triangle의 운영

외국의 경우 시 의원이 주도를 하기 때문에 행정적 절차와는 완전히 별개로 운영되고 있다. 심지어 이에 대해 전혀 이해를 하지 못하고 있는 공무원도 있다.

그러나 우리의 경우에는 “시민, 지방의원, 지방 공무원”의 협조에 의해 진행하고 있는 점이 특징이다.

이로 인해 관련되는 경비가 시 예산에서 지원되고 있는 특징도 있다. 외국의 경우에는 모든 것이 자원 봉사의 차원에서 진행되거나 의원의 정치적 활동 연장에서 이루어지기도 하고 있다. 이로 인해 정치인에 대한 반대 세력이 참여 예산제 자체의 반대로 이어지는 경우도 우려되고 있었다.

라. 다양한 모임

우리의 경우에는 다양한 모임이 진행되고 있다. 예산 교육, 현장 점검, 성과 평가 대회 등의 모임을 통해 시민사회의 역량을 강화하기 위한 노력이 있다.

외국의 경우에는 전체 시민을 염두에 두고 있다 보니 이러한 다양한 활동이 신속적으로 이루어지지 못하고 있다.

특히 예산으로 배정된 다음에 현장에서 집행되고 있는 가를 점검하는 모니터링 장치에 대해서는 외국에서도 매우 흥미로운 절차로 인정을 받았다.

제4장

정책적 시사점과 향후 과제

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE



제4장 정책적 시사점과 향후 과제

제1절 정책적 시사점

이상의 논의를 통해 향후 수원시의 참여 예산제 발전을 위한 정책적 시사점을 도출한다.

1. mobile 주민참여 예산제 도입

참여의 확대와 다양한 여론을 수렴하는 장치가 매우 중요하다. 유럽의 경우에 ICT를 이용한 주민 설문 조사 등 다양한 매체를 활용하는 것이 매우 좋은 시사점이다.

우리의 경우도 주민의 참여 확대를 위한 노력이 필요하다. 이는 참여 예산제의 정당성을 확보하는 노력과 연계된다.



2. 세계 네트워크 연계

지금 참여 예산제는 전 세계적인 새로운 정책 유행으로 확산되고 있고, 이들을 연계하는 활동도 전개되고 있다.

이러한 활동을 주도하는 ODP에 한국 대표로 수원시가 등록을 추진(www.oidp.net)하는 것은 수원시의 위상을 제고하는 좋은 계기가 될 것으로 평가된다.

3. 아시아 국가의 참여 예산제 확대를 위한 국제 컨퍼런스 추진

권위주의 전통이 오래되고 자발적인 시민혁명을 통해 민주화를 이루지 못한 아시아 국가에서 참여 예산제는 아직 확산되지 못하고 있다.

이번에 참여한 일본, 필리핀에서 한국이 아시아의 확산을 위해 주도하여 줄 것을 주문한 것도 이러한 맥락이다.

필리핀, 태국, 말레이시아, 인도네시아 등 신흥 민주주의 국가를 대상으로 수원시에서 아시아 컨퍼런스를 개최하고, Asian Network for Participatory Budget을 추진한다면 수원시가 새로운 위상을 확립할 수 있을 것이다.

그리고 이럴 때, '참여 예산제를 위한 수원 선언'을 하는 것도 의미있는 메시지를 던져 줄 것이다.

4. 수원시가 한국 참여예산제의 network를 구축하는 주체

아직 한국은 개별 지역에서 개별적으로 전개되고 있다. 이제 지역간 연대를 통해 협력 체계를 구축할 필요가 있다.

예컨대 주민참여예산위원회 연합회를 구축하는 것이다. 이럴 경우 주민참여위원회의 위원장들의 연계 활동을 통해 다양한 아이디어를 교류할 수 있을 것이다.

한편 시장군수구청장협의회에 '주민참여예산제 지원단'을 설치하여 이를 제도적으로 지원하는 것도 방법이다.

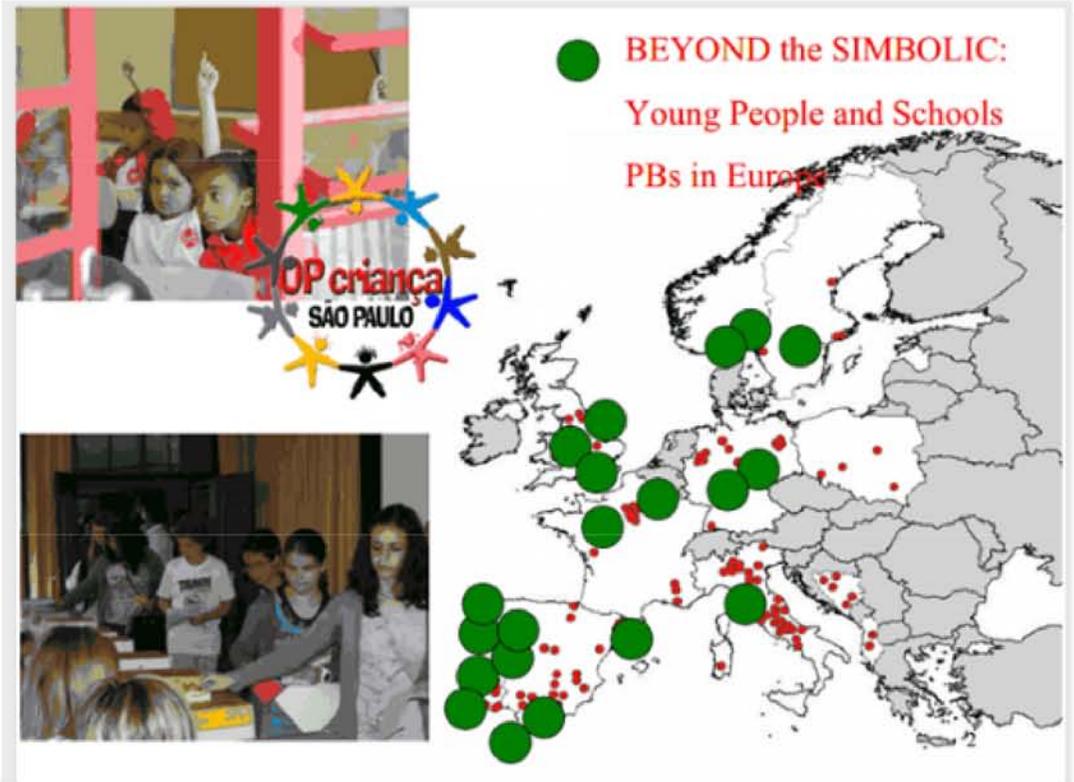
5. 젊은 층의 참여 확대가 필요

미국의 경우 예산 투표 참여 연령을 18세에서 16세로 낮추면서 참여를 확산시키고 있다. 유럽의 경우에도 청소년의 참여를 강조하고 있다. 재정 적자가 발생하고 이것을 공채로 만회한다면 그 부담은 미래 세대인 청소년의 몫이 되기 때문에 이들도 지금을 세금을 내지 않지만 의사결정에 참여할 논리적 근거도 있다.

우리의 경우 청소년 참여를 확대할 필요가 있다. 이는 예산 과정을 통해 민주주의 교육을

실천한다는 의미도 가지게 된다.

이럴 경우 학생들에 대한 제한적 공모와 지원에 의존하기 보다는 보다 다양한 활동과 연계할 필요도 있다. 예컨대 YMCA, 적십자 활동반 등 다양한 고등학교의 모임을 활용하는 것도 방법이다.



6. 주민 참여의 동력으로 활용

지역에서 다양한 활동이 전개되고 있으나 서로 연계되지 못하고 있다. 이에 참여 예산제를 통해 이러한 활동을 연계하는 고리로 활용하는 것도 필요하다. 예컨대 장애인단체, 노인단체, 여성단체, 복지단체, 환경단체 등의 다른 지역 운동(social movement)과 연계하는 방안이 필요하다.

이럴 경우 결국은 시민사회의 역량을 강화하는 방안과 연계될 것이다.

7. 성공 사례의 확산

제도 도입 초기에 이를 확산시키는 좋은 방법은 성공 사례를 확산하는 것이다. 이는 주민들에게 쉽게 설득할 수 있는 근거도 마련할 것이다.

이를 위해 사례를 정리하고 알기 쉬운 다양한 학습 자료를 만드는 것도 방법이다.

Reducing limitations

- **Stories, examples, anecdotes, to illustrate claims of learning and change.**
- **Complement interview data with other qualitative and ethnographic approaches, including observations, focus groups, participatory research, and longitudinal studies.**

8. 전국 자치단체 공무원 연찬회 개최

이번의 국제 대회 참여는 많은 새로운 정보를 수집하는 과정이었고, 우리의 제도를 세계적 관점에서 다시 반추하는 계기가 되었다.

이를 확산하는 의미에서 안전행정부, 수원시가 주관을 하여 전국 공무원 연찬회를 개최하여 이를 확산하는 기회를 갖는 것도 방법이다.

필요하다면 학회와 연계하여 진행한다면 학술적 의미와 사회 운동적 의미 그리고 정책적 의미가 연계되는 기회를 마련할 수 있을 것이다.

9. 연구 기능의 강화

이에 참여 예산제가 시기를 거듭함에 따라 이에 관한 DB도 구축하고 이에 대한 분석과 효과 평가 등 연구기능도 필요하다.

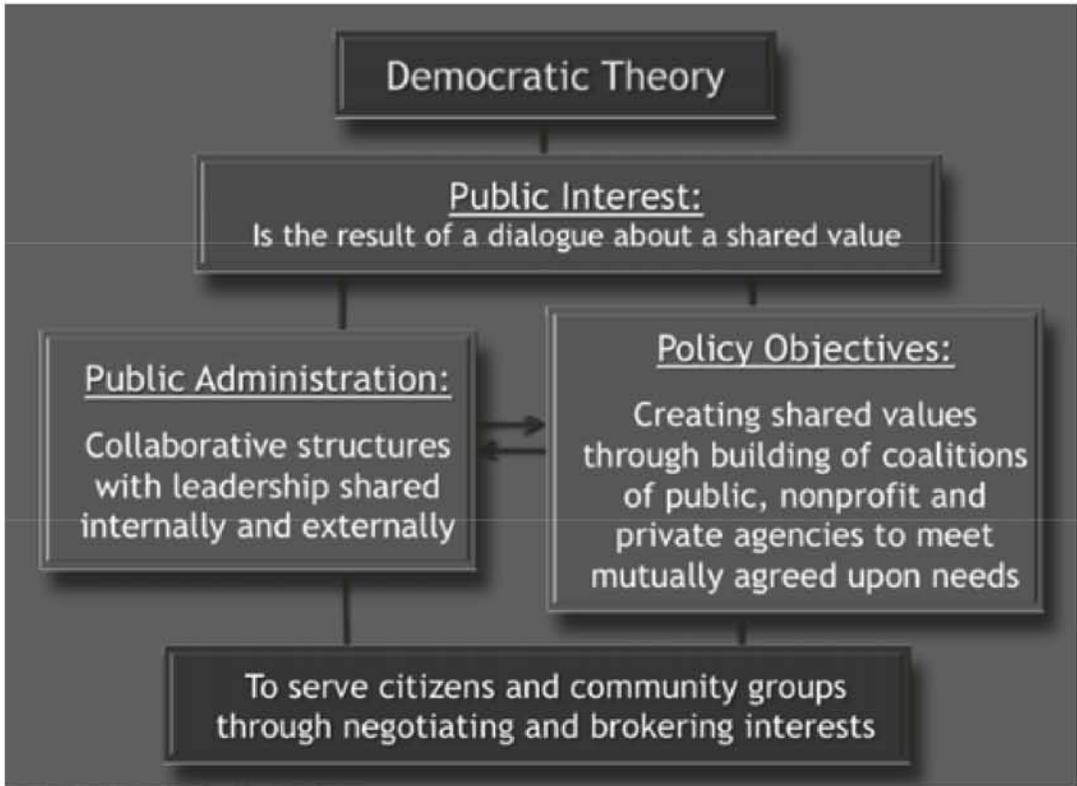
현재 조례로 운영되는 연구회는 진행 과정에서의 쟁점을 지원하는 절차적인 기구이다.

수원시정연구원에서 지속적으로 이를 학술적으로 연구하고 축적하는 노력이 필요하다. 일리노이 주립대학의 시카고 대도시 연구원에서 전세계를 대상으로 지속적인 연구를 하는 것은 매우 감동적이다.

그리고 자원봉사자의 역량을 강화하는 노력도 이러한 연구원에서 담당한다면 보다 지속적인 제도의 정착에 도움이 될 것으로 기대된다.

제2절 향후 과제²⁹⁾

이상의 논의를 통해 향후 한국에서 참여 예산제 확대를 위한 몇가지 과제를 정리한다.
외국의 경우에 매우 정교한 이론적 틀을 가지고 참여 예산제가 시민이 원하는 수요를 파악하고 이를 통해 지역 사회의 가치를 공유하여 민주주의 발전에 기여한다는 비전 tree를 가지고 있다. 그리고 이러한 framework를 통해 제도를 발전시키고 있다.
우리도 이러한 비전 체계를 염두에 두면서 참여 예산제의 발전을 검토할 필요가 있다.



29) 이하의 내용은 이원희(2003)에서 주요 쟁점을 재정리한 것이다.

1. 참여의 장치와 유형

참여의 유형이라는 측면에서 보면 두 가지 차원에서 접근이 가능하다. 하나는 일상적으로 참여의 장치가 있는 것인가의 문제와 주민이 직접 참여하느냐 위원회 등을 통한 간접적으로 참여하느냐의 문제이다. 비례대표제로 구성되는 브라질의 경우와 달리 우리나라의 경우 주민의 직접 투표에 의해 의회를 구성하고 있기 때문에 의회의 역할을 제외하고 참여예산제를 논할 수 없다. 그럴 경우 주민참여예산제의 의미는 일상적으로 주민이 예산과 관련한 의견을 개진할 기회를 부여하고 이를 여하히 예산 과정에 반영하느냐가 관건이 되어야 한다.

예컨대 인터넷을 통한 ubiquitous budget model을 개발할 필요도 있다. 서울의 강남구에서 일부 시행하고 있으나 중요한 것은 주민이 일상적으로 의견을 개진하면 여기에 대해 바로 답변을 하고 개진된 의견이 어떻게 진행되어 관리되는 가를 명확히 밝혀주는 것이다. 그리고 중기재정계획위원회나 아니면 의회의 예산 요구서 제출의 첨부서류로 이를 제출하여 공식적으로 이를 처리하는 절차를 마련하는 것이 필요하다.

아니면 지방세 납부 고지서에 자신이 원하는 지역 사업을 기재하게 하는 것도 방법이다. 직접 사업을 기재하는 방식과 여러 사업을 제시하고 우선순위를 표시하는 방법도 가능하다.

주민의 의견을 표출하게 하는 것도 방법이다. 지역별로 필요한 사업을 조사하게 하는 것이다. 중기재정계획의 작성 시 주민이 필요로 하는 사업에 대한 수요 조사하는 것도 방법이다.

〈표 4-1〉 주민참여예산제의 방향

	주민 직접 참여	위원회를 통한 간접 참여
일상적 참여	향후 방향 (인터넷, 여론조사 등)	적용하기 어려움
특정 시기에 활동	공청회 등 형식적 참여	울산 동구, 광주 북구

2. 참여예산제 대상 지역의 조건

예산 편성 과정에 주민이 참여한다는 원론적인 정신은 필요하다. 그러나 어떠한 지역에 이를 적용할 것인가의 문제가 제기된다. 가용재원의 재량이 없는 지역에서 예산 편성과정에서 주민이 참여한다는 것은 실익이 적기 때문이다. 참여라고 하는 민주적 가치의 방향성은 중요하지만 의사결정 비용을 고려할 필요가 있기 때문이다. 따라서 주민참여예산제가 실질적인 의미를 갖기 위해서는 몇 가지의 전제조건이 필요하다.

첫째, 광역과 기초의 의미를 본다면 광역의 경우 더욱 의미가 있다. 시민사회와 행정의 거리가 멀어질수록 정보비대칭에 의해 주민의 선호가 표출될 거리가 멀어지기 때문이다. 현재 주민참여예산제가 도입되는 지역이 주로 기초자치단체인 것은 실질적인 필요성이라기보다는 적용의 편의성이라고 평가된다.

둘째, 재정규모에서 실질적으로 지역에서 의사결정의 필요성이 있어야 한다. 이러한 측면에서 예산 규모가 1조에 달하는 지역이 우선될 필요가 있다. 이럴 경우 지역 주민의 선호를 확인하고 이를 예산사업으로 반영한다는 것의 실질적인 의미가 확인될 것이고 시민사회에 널리 확산될 가능성이 있다. 가용재원이 미약한 경우 주민 참여는 결국 자기만족이거나 예산에 관한 주민감시운동의 연장으로 이해될 가능성이 크다.

셋째 주민운동이 활발한 지역이어야 한다. 그래서 예산 참여운동에서 실질적으로 주민의 관심을 환기시키기 위한 지역사회의 구심력이 존재할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 보면 경기도 성남시, 용인시, 수원시, 부천시 등 인구가 100만에 육박하고 예산이 1조원에 달하며 급격한 지역 사회의 변화로 인해 지역의 갈등이 존재하고 행정과 시민사회의 대립 각이 존재하는 경우에 예산 과정을 통한 시민참여가 중요한 기능을 수행할 수 있다. 이럴 경우 지역의 단체가 연계하여 주민예산참여제를 도입하기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 예컨대 희망제작소가 지역의 단체와 연대하여 이러한 주민예산참여제의 도입을 컨설팅 하는 역할을 수행할 수 있다.

3. 참여예산제의 내용 : 절차적 참여에서 대안 예산으로

주민 참여예산제를 통해 주민의 의견을 예산 과정에 투입하는 경우 기대하는 효과는 무엇인가. 어떠한 내용을 투입하게 될 것인가. 이와 관련하여 두가지의 차원이 가능하다.

첫째, 주민 예산참여제를 실시할 경우 민원성 예산이 제기될 우려가 제기된다는 지적이 있기도 하다. 다만 민원성이라는 것이 특정 지역이나 개인과 관련된 사업이라는 점을 지칭하는 것이라고 하더라도 그것은 행정의 측면에서 고려되어야 할 이익이다. 사익의 총합 과정을 통해 공익이 도출되는 것이지 공익을 정부가 독점하고 있지 않기 때문이다. 지극히 지역이기주의적 제안 사항이라고 하더라도 반드시 이를 평가하는 절차는 필요하다.

둘째 지역의 특성을 반영하고 시민사회의 선호를 체계적으로 반영하는 시스템이 필요할 수

있다. 예컨대 복지 사업의 경우 책상에 있는 관료의 능력으로 지역 사회의 수요를 체계적으로 파악하지 못할 수 있다. 이럴 경우 지역 사회에서 복지예산에 대한 대안예산을 수립하는 것이다. 특히 분권교부세가 도입되면서 복지 예산의 경우 지역 사회의 수요를 반영하는 예산의 수립이 절실히 요구되고 있으나 종래의 관료적 절차로는 이를 반영하기가 어려운 측면이 있다. 이럴 경우 개별적인 시민의 의견을 수렴하기 보다는 복지관련 전문가나 복지관련 시민단체가 협력하여 지역의 복지관련 예산서를 대안적으로 작성하여 집행부나 의회에 제출하는 기능을 수행할 필요가 있다.

4. 의회와의 연계성 강화

집행부와 의회가 대립형 체제를 갖고 있는 우리나라에서 예산의 최종심의권은 의회가 가지고 있다. 따라서 참여예산제가 실질적인 의미를 확보하기 위해서는 의회와의 협력이 절실히 요구된다. 주민 예산참여 장치가 의회의 기능을 대체하는 것이 아니기 때문이다. 더군다나 주민의 직접 선출에 의한 지방의회를 주민예산위원회가 대체한다는 것도 정치이론상 납득하기 어려운 측면이 있다. 결국 의회의 전문성을 보완하는 장치 수준으로 폼하될 우려도 있다.

브라질의 경우 의회의 기능을 대체하는 수준으로 직접 민주제적 요소를 가지고 있기 때문에 이러한 고민을 필요하지 않을 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 이에 대한 심각한 고민이 필요하다. 광주광역시 북구의 경우 시민위원회를 중심으로 주민의견을 수렴하지만 이를 반영하는 것은 집행부의 판단이 크게 작용하고, 의회에 제출할 예산안도 시민위원회와 지방재정계획심의위원회를 거쳐 구청장이 최종 결정권을 갖고 있다. 즉 주민참여예산제도의 활성화는 시민'위원'들의 자발적인 참여도에 거의 의존하게 되어 있다. 울산광역시 동구는 의회에 제출할 예산편성안에 대한 최종적인 결정권도 시민위원회에 위임하였다. 즉, 주민참여예산협의회에서 예산안을 심의·조정한 내용을 구청 기획감사실에서 예산안으로 편성하여 시민위원회 전체총회의 의결을 거쳐 의회에 제출한다. 여기서 구청장은 주민참여예산협의회의 의장이며, 전체총회에서 두 번 예산편성안이 부결되면 직권으로 의회에 제출할 수 있다. 결국 우리나라 예산참여장치를 집행부를 중심으로 발달하여 있는데 이는 집행부와 의회가 대립적 구조를 가지고 있는 상황에서 효과성이 제약될 근본적인 문제를 안고 있다.

참여예산제가 대안예산제로 발전하는 경우 참여장치의 발달에서 시민사회와 집행부 그리고 의회가 같이 협력하는 구조를 형성할 필요가 있다.

5. 참여의 기구 : 주민예산위원회의 역할과 기능

참여를 하는 기구는 크게 두 가지 유형이 가능하다. 하나는 주민의 직접참여를 원칙으로 하는 경우이다. 다른 하나는 주민을 단위로 하는 대표기구를 설치하는 경우이다. 현재는 주로

대표기구를 설치하는 경우 보다 활성화되고 있다. 그러나 이럴 경우 자칫 일반 주민의 관심과 참여가 아니라 또 다른 관료적 절차에 빠질 우려가 있다.

단계에 따라 참여의 기구와 기능을 설계할 필요가 있다. 주민예산위원회를 구성하는 경우 이러한 단계별 역할 정립이 중요하다.

첫째, 지역 단위 별로(예컨대 동별) 필요한 사업을 조사하는 것이다. 이때 지역별 사업조사가 선행되어야 한다. 지역 단위별로 모아진 사업에 대해 주민의 대표로 구성된 주민예산위원회에서 우선순위를 조정할 수 있다. 아니면 이러한 단계라면 중기재정계획위원회에서 조정할 수 있다. 이러한 주민의 전체 의견을 의회의 예산위원회와 연대하여 수행하도록 할 수 있을 것이다.

둘째, 각종 이익단체의 의견을 수렴하는 것이다. 어떠한 단체를 포함할 것인가는 지역의 특성에 따라 결정할 수 있으나 대안 예산제를 실험적으로 도입하기 위해서는 복지단체와의 협력을 우선적으로 할 수 있을 것이다.

셋째, 주민예산의 형성 과정이다. 이때 주민위원회와 예산위원회의 연대 회의가 필요할 수 있다.

넷째, 피이드 백 기능을 부여하는 것이다. 예산주민위원회는 예산이 통과된 이후에 집행과정에 대해서도 지속적으로 감시를 할 필요가 있다. 제기된 의견을 추적 관리하는 것이다.

제5장

결론

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE



제5장 결론



세계적으로 확산되고 있는 재정투명성의 노력을 보면서 우리도 이러한 국제표준에 동참하기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 물론 이러한 전략은 국가의 역사적 맥락에 따라 다양할 수 있다. 하나의 수직로 모든 것을 재단할 수 있는 기법(one size fits all)은 없기 때문이다. 그렇기 때문에 각국에서 그리고 지역별로 다양한 노력이 전개될 필요가 있다.

가장 중요한 것은 이러한 과정은 민주주의를 발전시키는 계기가 되어야 한다는 점이다. 그런 측면에서 본다면 핵심적인 과제는 주민의 참여 확대이다. 위원회를 통해 구조화된 참여가 보장되고 있으나, 이러한 제도가 자칫 폐쇄적 과정으로 전개되어서는 곤란하다는 점이 가장 중요하다. 지역 주민의 다양한 의견이 반영되는 장치를 개발하는 것이 중요하다.

그리고 자치단체 장의 의지로 확산되는 측면이 강하기 때문에 제도의 안정화를 추진하는 것도 중요하다.

이런 과정에서 의회의 협력이 매우 중요하다. 주민참여예산제가 의회 권한을 침해한다는 지적은 예산운영과정에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 우리나라 예산관련법 체계상 예산편성권은 단체장에게 있고 심의·의결권은 의회에 있는데, 주민참여예산제도는 단체장이 독점했던 편성권을 재정민주주의 측면에서 납세자들과 공유하거나 납세자들에게 위임하는 방식이다. 따라서 주민참여예산제도는 엄밀한 의미에서 의회의 권한과 충돌할 여지가 없다. 오히려 주민참여예산제도가 활성화되면 의원들이 활용하기에 따라 의회의 예산심의 기능을 보완 할 수도 있다. 즉, 집행부가 폐쇄적으로 독점했던 예산편성과정에 대해 주민참여예산제도가 도입되므로 인해 의원들도 예산관련 정보를 편성한 제출이전부터 접근할 수 있어 그만큼 예산심의의 시간을 확보할 수 있기 때문이다

근본적으로 주민참여예산제도는 현행 대의민주주의체제의 한계를 보완한다는 점에서 출발했다. 즉, 대표적인 대의민주주의 시스템인 예산행정에서 단체장과 의원들의 지대추구와 대리인문제가 발생하면서 보완적으로 직접민주주의체제인 주민참여예산제도의 필요성이 제기되었기 때문이다. 따라서 주민참여예산제도는 의회의 기능을 지원하고 강화하는 역할을 할 것이다.

참고문헌 및 부록

SUWON
RESEARCH
INSTITUTE



〈참고문헌〉

- 곽채기 (2005). 「주민참여예산제의 기본모형과 제도설계방안」.
한국지방재정논집 10(1).
- 곽채기, 박광우 (2005). 「광주광역시 북구 주민참여예산제 운영 성과평가 및 발전방안」.
주민참여예산제 평가와 과제 시민토론회 자료집, 광주광역시 북구 참여자치
21.
(2003). 「참여예산사례 : 외국과 국내사례 소개」. 민주노동당 광주시지부
토론회 발표자료집.
- 김관보, 김옥일 (2007). 예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구. 지방정부연구
제 11권 2호
- 김도희, 정준근 (2006). “울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계: 주민참여예산제와
주민배심원제의 정책사례를 중심으로,” 『한국정책학회보』15(3), 131-
158.
- 김비환 (2004). “참여민주주의의 정의와 이론,” 『의정연구』10(1), 5-31.
- 김용 (2001). 「예산참여운동의 의의 : 브라질 PT의 참여예산제를 중심으로」.
이론과 실천 10월호. 민주노동당.
- 김철 (2004). 「시민참여예산제의 도입 필요성 연구」. 한국정책학회 2003년
동계학술대회 발표 논문.
- 나중식 (2004). 「브라질 알레그레시의 주민참여예산제도」. 한국행정논집 16(3).
한국정부학부학회.
(2005). 「주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질, 미국,
한국을 중심으로」. 지방정부연구 9(2).
(2006). 「재무행정론」. 서울 : 형설출판사.
- 남기현 (2005). 「지방분권시대 시민참여예산제의 도입방향」. 충북 참여자치
시민연대 시민참여예산제도 도입을 위한 토론회 자료집.
- 문영세 (2003). 「주민참여예산제도의 성공적 실시를 위한 고려사항」.
한국지식정보센터 제9회 지방분권포럼 발표자료.
- 박광우 (2003). 「예산감시운동평가와 시민참여예산제도의 필요성」. 민주노동당
광주시지부 토론회 발표 자료집.
(2005). 「광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과」.
한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집. 한국지방재정학회.
(2006). 「주민참여예산제도의 모형에 관한 연구」. 전남대학교
석사학위논문.

- 나중식 (2004), "브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계," 『한국행정논집』 16(3), 457-482.
- 박미옥 (2006), "한국 지방정부의 주민참여예산제도의 실태분석: 광주시 북구청과 울산시 동구청 사례의 비교분석을 중심으로," 『한국인사행정학보』 5(2), 131-167.
- 송광운 (2009), "주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구 - 광주광역시 북구를 중심으로," 조선대학교 박사학위논문.
- 안성민 (2005), "주민참여예산제도-포르투 알레그레시의 사례," 『지방재정』 134: 139-148.
- 안성민, 이영 (2008), "주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로," 『지방정부연구』 11(4), 201-222.
- 안성민, 최윤주 (2009), "주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로," 『한국행정논집』 21(4), 1369-1397.
- 안완기 (2007). 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안-전북도민 여론조사를 중심으로. 전북발전연구원
- 오현철 (2008), "한국민주주의의 위기? - 토의민주주의적 대안," 『시민사회와 NGO』, 16(1), 215-245.
- 유희숙, 김예승 (2012). 주민참여예산제의 현황과 정책과제: 경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로. 한국정책연구 제12권 1호
- 윤성이 (2009), "2008년 촛불과 정치참여 특성의 변화: 행위자, 구조, 제도를 중심으로," 『세계지역연구논총』, 27(1), 315-334.
- 윤영진 (2003). 「참여예산제도의 평가와 전망. 예산투명성과 주민참여예산을 위한 워크샵 자료집. 예산감시네트워크.
- 이강원 (2003), "주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제," 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론2.
- 이강원 (2003). 「주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제. 한국지식정보센터 제9회 지방분권포럼 발표자료.
- 이계수 (2006), "참여민주주의의 이상과 현실 - 헌법 이론적 진단," 『공법연구』, 35(1), 185-214.
- 이기우 (2006), "참여민주주의의 공법적 실험과 그 공과 - 법현실적 평가," 『공법연구』, 35(1), 215-255.
- 이병국 (2007). 「참여예산조례의 현황. 주민참여 예산제 들춰보기 - 포르투 알레그리와 한국의 참여예산제. 자료집(2007.4.25).
- 이순향, 김상현 (2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비

- 변화를 중심으로. 한국행정논집 제23권 1호
- 이승중 (1997). 「지역주민참여의 활성화 방안」. 지방행정연구 17(1)
- 이원희 (1999). 우리의 세금, 어떻게 지킬 것인가? : 예산감시시민운동의 방법과 대상. 1999년도 서울행정학회 추계학술대회 논문
- (2003). 「참여적 지방재정운영방향」. 한국지방재정논집. 8(2). 한국지방재정학회.
- 이재은 (2005). 「민주적 지방재정을 위한 주민참여예산제도의 도입」. 주민참여예산제 경기북동부지역 토론회 발표 자료집.
- 이정훈 (2011). 주민참여예산제도의 성공요인과 효과분석:알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로. 한국균형발전연구원 제2권 3호
- 임동욱 (2003). "주민참여예산제도의 현실적 한계," 한국정책지식센터, 제51회정책포럼 발제2.
- 임성일 (2011). 주민참여예산제도의 발전방향. 한국지방행정연구원
- 임승후, 김병섭 (2010). 주민참여통로의 효과성연구:광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로. 한국행정학보 제44권 3호
- 임혁백 (2009). "민주화이후 한국 시민사회의 부활과 지속적 발전: 동원적 시민사회에서 제도적 시민사회로의 전환과 신유목적 시민사회의 출현," 『OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies』, 24(1), 137-169.
- 장노순 (2006). 한국에서의 주민참여예산제도의 운영실태 및 성공적 발전방안. 한국행정과 정책연구 제4권 1호
- 장석준 (2003). 「참여예산제 : 대안사회를 향한 작은 한 걸음」. 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료집
- 전주상 (2008). "예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석," 『한국정당학회보』7(2), 189-216.
- 조일수 (2003). 「정보화 시대의 민주주의 모델에 대한 시론적 연구」. 국민윤리연구 제53호. 한국국민윤리학회.
- 주성수 (2005). "풀뿌리 민주주의의 이론적 기초," 『시민사회와 NGO』3(2), 5-35.
- 진경아 (2005). 「주민참여예산제의 활성화 방안에 관한 연구」. 광주광역시 북구 주민참여예산제 사례연구를 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 최상한 (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 한국행정학보 제44권 3호.
- 하승수 (2004). 「주민참여예산제의 의미와 방향」. 속초경찰서 주민참여예산제

- 운영 방안 모색을 위한 토론회 자료집.
- 하승우 (2006). 참여예산제와 민주주의: 브라질 포르투 알레그레 시의 한국에 대한 경험적 함의. *비교민주주의연구* 제2집 2호
- 한춘성 외 (2002). 「세계를 놀라게 한 브라질의 참여예산제」. LG Global Challenger 탐방보고서.
- Baierle, S (2005), "The Case of Porto Alegre: The Politics and Background," in D. Roussopoulos & C. G. Benello eds., *Participatory Democracy*, Montreal: Black Rose Books, 270-291.
- Baiocchi, G (2001), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory," *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Barber, B (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Barber, B (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press
- Bäutigam, D (2004), "The People's Budget? Politics, Participation, and Pro-poor Policy," *Development Policy Review*, 22(6), 653-668.
- Beckman, B (1993). *The Liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and Political Theory*. *Review of Political Economy*. no. 58; 20-33
- Beeham, D (2002), "Introduction," Beeham ed., *The State of Democracy*, Hague: Klumwer Law International.
- Budge Ian (1996). *The Challenge of Direct Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- Etzioni, A (1996). *The Community of Communiyies*. *The Washington Quarterly*. 19(3); 127-148
- Field, A. Belden (1988). In *Defense of Political Economy and System Analysis: A Critique of Prevailing Theoretical Approach to the New Social Movement* C. Nelson and L. Grossberg eds. *Marxism and the Interpretation of Culture*. MacMillan Education.
- 김영순 역 (1991). 신사회운동론의 여러 경향과 비판. 「사회와 사상」. 26; 103-129

- Fung, A. & E. O. Wright (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Giddens, A (1998). *The Third Way*. 한상진. 박찬욱 옮김. 『제3의 길』. 서울: 생각의 나무
- Koonings, K (2004), "Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre," *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 79-99.
- Leubolt, B., A. Novy & J. Becker (2008), "Changing patterns of participation in Porto Alegre," *International Social Science Journal*, Vol. 59, Issue 193, 435-448.
- Munck, R (2003), "Neoliberalism, necessitarianism and alternatives in Latin America: there is no alternative?" *Third World Quarterly*, 24(3), 495-511.
- Novy, A, & B. Leubolt (2005), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society," *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Slater, D (1991). *New social Movements and Old Political Questions: Rethinking State-society Relations in Latin American Development*. *International Journal of Political Economy*. 신상숙 역. 제3세계의 신사회운동. 『사회와 사상』. 26; 155-187
- Smith, G. B and Carole A. Huntsman (1997). *Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective*. *Public Administration Review*. 57(4); 309-318
- Weeks, E. C (2000), "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials," *Public Administration Review*, 60(4), 360-372.
- Wilde, L (1990). *Class Analysis and the Politics of New Social Movement*. *Capital and Class*. no. 42. 구갑우 역. (1991). 신사회운동과 계급정치. 『사회와 사상』. 26; 130-154

〈부록 1〉 세계 참여예산제 국제대회 발표자료(이원희)

Building a Democratic City:
2nd International Conference on Participatory Budgeting in the US & Canada
May 3-5, 2013, Chicago



Participants

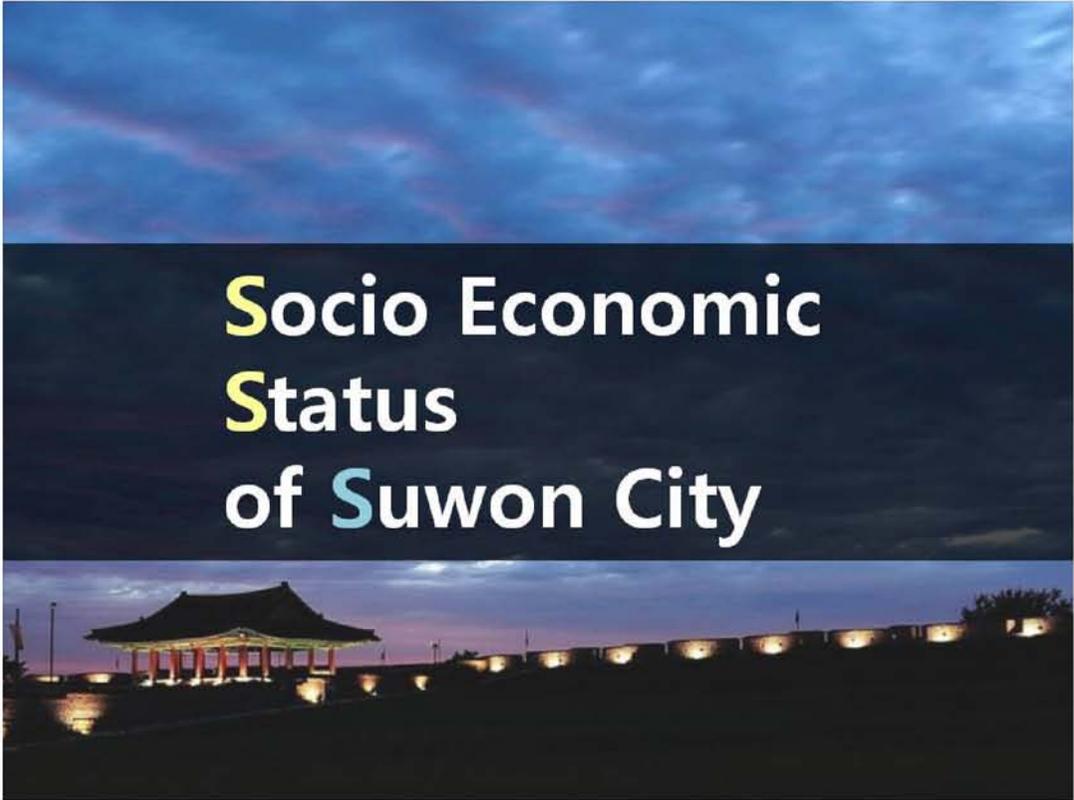
- Soonyoung Park, (Member of Suwon City Council)
- Chiljae Lee (Member of Suwon City Council)
- Kim, Insuk (Manager of Participatory Budget at Suwon City)
- Hun, Kim (vice Manager at planning coordination office,
budget and finance division)
- Hyuk-jae Son (president of Suwon Research Institute)
- Eunha Kang (research fellow, Suwon Research Institute)
- Wonhee Lee (professor, Hankyong National University)



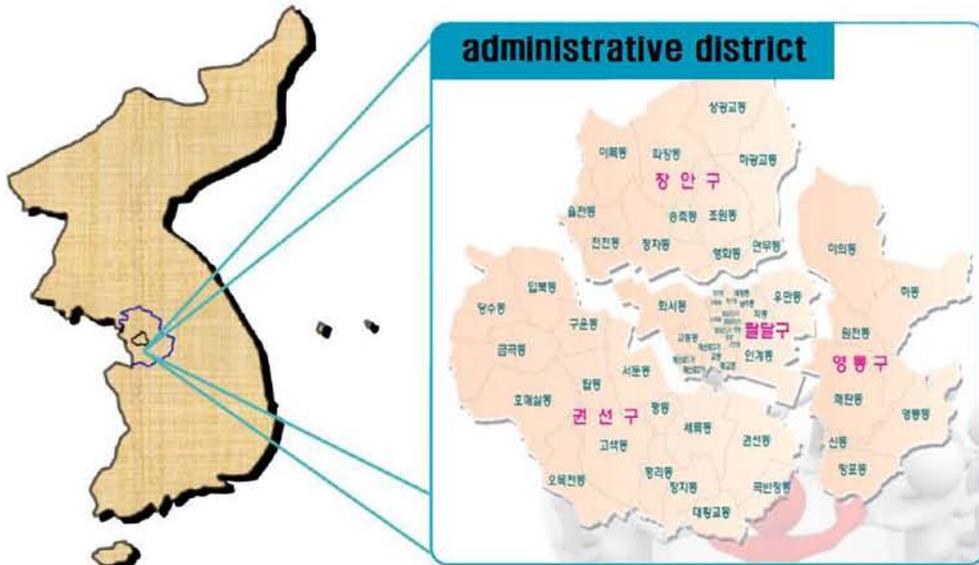


Contents

- Socio economic status of Suwon City
- Political Transformation for new Paradigm
- Legal Basis for Participatory Budget
- Activities
- What has been achieved
- New Challenges



Socio Economic Status of Suwon City



Population	Total	Male	Female
Sub- total	1,158,379	583,211	575,168
Korean	1,130,315	569,167	561,148
Foreigner	28,064	14,044	14,020

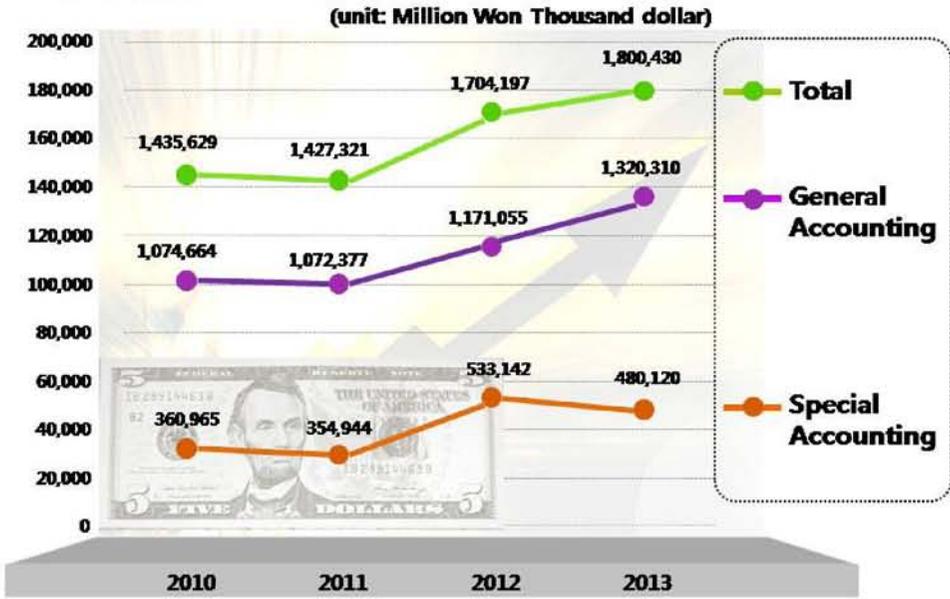
District	Area (km ²)
Suwon City	121.01
Jangan Gu	33.17
Gwonseon Gu	47.30
Paldal Gu	12.86
Yeongtong Gu	27.68

❖ Korea has two tier local system ; Suwon is lower district





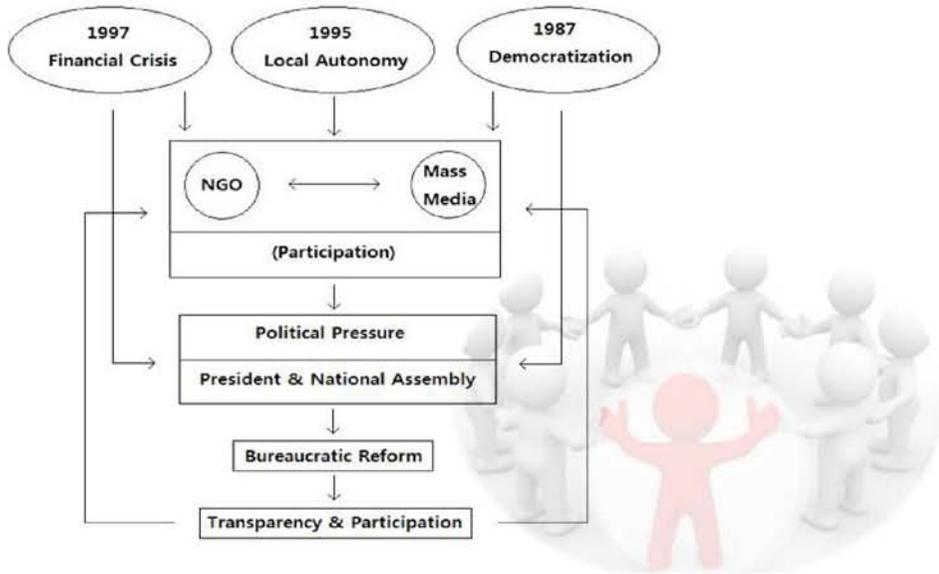
Budget Amount



Political
Transformation
for new Paradigm



Major Events and Mechanisms for Participatory Budget in Korea



Budgetary Participation Mechanism in Korea

		Prior Mechanism	Ex Ante Mechanism	Year of Legal Basis
Central Government	Line ministry	-	Self-Evaluation Process	2006
	Central Budget Agency	MTEF		2006
	National Assembly	Public Hearings		2006
Local Government		Participatory Budget		2011



Newly elected
mayor
with innovative
mindset
in 2010

CEO at Environmental
Advocacy Group -



Legal Basis
for
Participatory Budget



▶ Local Finance Act

➔ Article 39 (Citizens' participation during budgeting)

▶ **Mayor should arrange and implement the citizens' participation during making budgeting.**

❖ (revision 8/3/2011 in effect 9/9/2011)



▶ Local Finance Decree

➔ Article 46

▶ **In accordance with article 39 of Local Finance Act, following methods can be applied.**

- ❖ public hearings or meeting
- ❖ survey by face-to-face or website with regards to budgetary projects
- ❖ public offerings
- ❖ or local decree can decide its own methods





Decree at Suwon

Chapter 3 . Committee for citizen's participatory budget

- ▶ **Plenary Committee : final coordination, priority review**
- ▶ **District Committee : preference revelation of district**
- ▶ **Research Team : Professional Consulting**
- ▶ **Youth Committee : perspective of future generation**



Committee of Citizens' Participation at Suwon

▶	Plenary committee	47 members
▶	District Committee	4 districts
▶	Jangan Gu	24 members
▶	Gwonseon Gu	30 members
▶	Paldal Gu	25 members
▶	Yeongtong Gu	24 members
▶	Research Team	15 members (experts, staff at CSO...)
▶	Youth Team	18 members (high school students)



Budget Process and Participatory Budget


New Social Design with Participatory Budget
 ; dynamic stories of Suwon City in Korea

Process by law





New Social Design with Participatory Budget

: dynamic stories of Suwon City in Korea

▶ Process of Participatory Budget











16th – 26th September



What has been **Achieved?**



Power Sharing



New Social Design with Participatory Budget
 ; dynamic stories of Suwon City in Korea



Impact of Participatory Budget





▶ Total Impact of Participatory Budget

➔ 109 cases requested by citizens

▶ 27,978 million won
(2.1% of total budget)



수원일보 2013년 10월 26일 002면 중임

수원시, 주민참여예산평가회 열어

수원시가 지난 26일 저녁 '2012 수원시 주민참여예산 평가회'를 열고 시의 1년간의 주민참여예산 운영을 알아보는 시간을 가졌다.

평가회에서는 위원회, 지역 회의별로 활동내역 발표를 통해, 4개구 지역회의 및 청소년 위원회에서 지난 1년간 활동한 내용을 프리젠테이션, 영상, 퀴즈 등 다양한 형태로 보였다.

주민참여예산위원회로서의 '비합리적 지세'와 '운영 개선 사항'에 대한 자유로운 건립발표회가 이뤄졌고, 이날 제시된 개선사항들은 내년 주민참여예산제 운영에 적극 반영될 예정이다.

시의 주민참여예산제는 2012년 활동워크숍을 시작으로 향아가는 설명회, 자체 홍보캠페인 등을 실시했고 권역별로 편성사업 현상점검을 통해, 예산제안의 과정을 넘어 현장사업의 진행과정까지 확인하기도 했다.

또한 예산하고 교육을 통해 주민참여예산 위원들의 전문성과 역량을 한층 강화했으며, 활발한 활동의 결과 2013년 주민참여예산에 109건 279억이 편성되는 가시적 성과를 거뒀다.

/허필숙기자 herphil@kbs.co.kr

수원시 주민참여예산위원회는 26일 저녁 7시 수원시청 대회의실에서 '2012 수원시 주민참여예산 평가회'를 개최했다. 이날 회의에는 주민참여예산위원회 위원, 지역회의 위원, 청소년위원회 위원, 시민단체 대표 등 100여 명이 참석했다. 회의는 수원시 주민참여예산 운영 현황을 소개하고, 지역회의별, 청소년위원회별, 시민단체별 등 4개 구별 주민참여예산 운영 실적 발표와 질의응답이 이어졌다. 수원시 주민참여예산위원회는 내년 주민참여예산제 운영에 적극 반영될 예정이다.

Article

수원일보

경기신문

kyoongin.com
경인일보





Article



▶ The cornerstone for democracy

- ➔ Governance
- ➔ Empowerment
- ➔ Deliberative democracy
- ➔ Neighborhood democracy

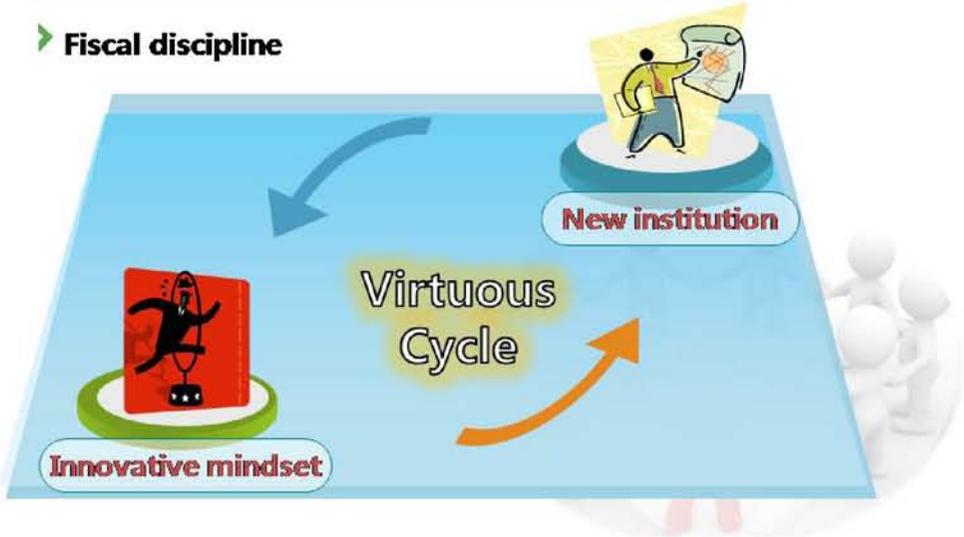




▶ Fiscal Democracy

➔ Participation, Transparency, Accountability

▶ Fiscal discipline



➔ Principle of citizens' participation

- ▶ **openness**
equal opportunity for participation
- ▶ **empowerment**
self-determination
- ▶ **transparency**
information sharing



New Challengers



휴먼시티수업

New Social Design with Participatory Budget

; dynamic stories of Suwon City in Korea



- activate small meeting
- representative and legitimacy
- day-to-day activity
- cooperation with local council
- decipher the difficult budgetary numbers



The **democracy** of a city depends on the budgetary process.

The budgetary process tells us the degree of democratization

〈부록 2〉

국제참여예산컨퍼런스 경험과 고찰

◆ 재정민주주의와 시민참여

- 재정민주주의의 의미
 - 재정민주주의 ; 예산상의 의사결정 및 예산운영 민주화 의미
 - 재정권을 행정부(편성 집행)와 입법부(심의의결 감시통제) 간에 분산
 - 재정의 비중 크기 때문에 독점적 관리 많은 문제 유발
 - '대표 없이 과세 없다' ; 최초의 의회, 미국 독립전쟁
 - 좁은 뜻 ; 재정이 대표기관인 의회의 의결로 행해져야 한다
(재정 입헌주의)
 - 넓은 뜻 ; 납세자 주권
 - 납세자인 시민이 국민 세금의 주인으로서 역할을 하기 위해서는 재정 민주주의가 확실하게 정착되어야 한다

◆ 재정민주주의와 시민참여

- 과세와 공공서비스 수혜의 대상(수동적 객체) 아님
- 예산과정에 시민 의사 반영, 예산운영 감시, 잘못 시정 요구
(능동적 주체)
- 경제학자 빅셀(K. Wicksell) ; 재정민주주의는 시민으로부터 거둔 세금으로 시민의 재정 선호(fiscal preference)를 반영한 예산 집행하는 것

◆ 시민의 재정선호 반영방식

- 예산상의 의사결정과정 시민참여방식
 - 시민의 재정선호를 예산에 반영
 - 예산편성 단계에서의 공청회와 청문회, 시민대표의 위원회 참여, 재정 수요의 조사, 주민투표제도 등
- 예산에 시민의 재정선호 반영여부 시민이 직접 감시/통제
 - 정보공개 청구, 주민감사 청구, 내부고발자의 보호, 주민소환제도 등
 - 납세자 주권 실현 위한 납세자 소송제도의 도입.

◆ 재정 민주주의의 제도화

- 예산통제 방법
 - 예산과정의 참여, 예산정보의 공개 요구, 예산 낭비의 감시를 위한 감사 청구, 국회 예산심의 기능의 감시, 예산회계 및 조세 제도의 개혁 요구, 예산의 불법·부당 지출에 대한 반환을 요구하는 납세자 소송
- 예산배분의 우선순위 결정 ; 시민적 합의 기반
 - 예산배분에 대한 시민선호(사회후생 함수) 파악 어려워
 - 예산 관련 정책토론회 또는 공청회 개최
 - 참여예산제
- 예산과정에서 의회가 재정을 민주적 통제
 - 결산 심의 기능 강화
 - 회계검사 기능을 지방의회가 선임한 감사위원이 수행
- 예산상의 의사결정과정 분권화와 자율화
 - 재정권 위임은 세계적 추세
 - 각 부처의 예산 요구/집행에 대한 중앙예산기구의 통제 과다
 - 자율권 부여하되 책임성 강화 ; 성과관리제도
- 재정정보 공개와 여론수렴 필요
 - 재정정보 더욱 적극적으로 공개
 - 뉴질랜드 ; 재정정보의 주기적 공개 의무화
- 집행부에 대한 감시 및 통제
 - 예산배분에 관한 권한과 책임 배분한 공식적 기구들의 역할과 기능 한계
 - 납세자인 시민 참여, 의회는 이를 적극적으로 활용

◆ 참여예산제의 의의

- 참여예산제
 - 행정부의 예산편성과정에 주민이 참여하는 제도
 - 예산관련 정보의 투명한 공개, 주민참여 통한 예산안 작성시의 우선순위 결정,
지자체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성
 - 참여예산제의 목적은 주민참여로 재정운영의 투명성과 공정성 및 효율성 제고하고, 재정민주주의 이념 구현
- 1989년 브라질 포르토알레그레(Porto Alegre)에서 참여예산 실시
 - 의회 의결 필요로 하는 법규로 정하지 않은 채 운영

- 확고한 행정시스템으로 정착
- 주민들 스스로 시의 예산을 결정한다는 의식, 어느 당이 집권하더라도 유지
- 2000년 기준, 주민참여로 예산정책 결정하는 규모가 시 예산의 25%
- 하수도 설비가 10년만에 48% -> 83%
- 주민공동체 조직 3천여 개로 참여예산제 시행 전보다 40% 이상 늘어남
- 세계사회포럼에서 2001년부터 3년 연속 초청

◆ 우리나라의 도입과정

○ 지자체의 자발적 도입

- 민주노동당 2001년 서울시 '예산참여시민위원회 설치조례' 제정청구 캠페인
- 민주노동당 2002년 지방선거 선거공약
- 2001년 예산감시네트워크 워크숍에서 참여예산제 사례 연구
- 2003년 1월 참여예산 모범조례안 제시, 참여예산조례 제정운동 선언
- 2003년 7월 참여정부 지방분권 추진 로드맵 등에서 참여예산 정책과제로 채택
- 2004년 광주시 북구 주민참여예산조례 제정

○ 중앙 주도적 도입

- 참여정부, 참여예산제 도입을 과제로 제시
- 2004년 지자체 예산편성지침에 주민을 예산편성에 참여시키도록 권고
- 2005년 8월 지방재정법 개정, 12월 동법시행령 개정 ; 지자체 주민참여예산제 시행의 명시적인 법적 근거 마련

지방재정법 [전부개정 2005.8.4]

제39조 (지방예산편성과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

지방재정법시행령 [전부개정 2005.12.30]

제46조 (지방예산 편성과정에의 주민참여 절차) ①법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 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 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.
- ③ 그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 2006년 8월 행자부가 지자체에 참여예산조례 표준안 시달,
참여예산을 지방재정분석평가의 지표로 삼음
- 지자체들 앞다퉀 참여예산조례 제정
- 2010년 지방선거 ; 주민참여예산제도에 대한 관심 확대

◆ 주민참여조례

○ 시민위원회

- 시민위원회 ; 구체적으로 예산 제안/지역회의에서 제안된 사항과 행정에서
최초 편성한 요구액에 대한 우선순위 심의·조정하는 역할
- 분과 구성해 담당 행정 부서의 예산 심의·조정

○ 민관협의회

- 민관협의회 ; 시민참여 등을 통해 편성된 각 부서의 예산안 최종적으로
심의 -> 의회에 제출할 예산편성안 최종 확정 기능
- 행정대표와 시민위원회 대표자들로 구성
- 행정 측 ; 자치단체장과 부단체장, 국장들
- 시민위원회 측 ; 위원장과 부위원장, 각 분과위원장 참석

○ 연구회

- 예산연구회 ; 제도도입 초기 조례 등 제도의 내용 및 운영에 관한 연구
및 논의 중심으로 운영
- 제도운영에 대한 전반적인 평가나 환류 등의 과정을 통해 참여예산제를
끊임없는 변화, 발전할 수 있도록 하는 과정

○ 지역회의

- 읍면동별 주민참여 과정

◆ 주민참여예산제도의 성과와 문제점

○ 성과

- 예산 재정운영의 투명성과 책임성을 높이고 시민역량의 강화
- 경기도 고양시 ; 청소년, 장애인 등 다양한 영역과 눈높이에 맞춘 교육
및 참여기회 제공을 통해 참여활성화의 가능성
- 충남 천안시 ; 시민사회의 참여를 토대로 복지정책에 대한 관심과
중요성 확대/복지를 보편적 권리라는 관점에서 바라보고 예산과 정책에
있어서도 그러한 관점을 중심으로 참여 시도
- 인천광역시/충북 청주시/서울시 관악구 ; 복지의제 중심으로 거버넌스에
기반한 참여와 협력의 모델 시도

◆ 참여예산제 운용상의 문제점

- 제도의 안정성 부족
 - 단체장의 의지 중요 ; 단체장 교체나 의지에 따라 제도운영 성과 크게 좌우됨
 - 광주 북구 ; 구청장 교체 후 예산제안 건수나 반영예산 등 감소
 - 울산 동구 ; 단체장 교체 후 지속적으로 개선되지 않거나 일부 내용 후퇴
 - 대전 대덕구 ; 단체장 교체 후 주민참여 강조하면서 활성화
- 공무원의 인식과 태도
 - 참여예산은 기존 예산편성 과정보다 더 많은 논의와 협의 과정 필요
 - 과정을 실무적으로 운영하는 주체인 공무원의 제도에 대한 적극적인 이해와 의지 필요 ; 참여예산제를 하나의 행정과정으로 인식하고 운영
 - 전북 익산시 ; 공무원의 비협조적인 태도나 부정적인 인식은 시민참여위원 등 참여자들 간의 갈등유발, 제도자체의 존립에 영향
- 주민참여활성화 미비
 - 시민제안 등 과정상의 참여 활성화 미흡
- 낮은 수준의 예산반영
 - 참여예산 통해 반영되는 예산의 규모가 여전히 낮은 수준
 - 지자체의 낮은 재정자립도와 가용재원의 부족과 밀접한 연관
- 우선순위 등 정책결정기준 미약
 - 우선순위 등 정책반영에 대한 기준과 권한 미약
 - 지역회의나 분과위원회, 협의회 과정에서 제안된 의견에 대한 검토와 논의가 진행되지만 우선순위와 예산반영 기준 불명확
 - 협의회 과정에서 우선순위가 뒤바뀌거나 협의회에서 논의된 것이 행정부 검토과정에서 조정되는 경우 발생
- 짧은 참여주기
 - 늦어도 3월에 예산설명회 시작되어야 함
 - 6월이나 7월의 예산학교 시작한 시간 촉박

◆ 제도개선방향

- 사전적 과정
 - 홍보강화를 통한 인지도와 참여 확대 필요
 - 제도에 대한 관심과 이해, 참여 촉발 위해 현수막/시정소식지/지역 케이블 방송 등 언론매체 통한 홍보 필요
 - 홍보는 지역 시민사회단체들과 함께 진행하는 것도 방안

- 참여주기 확대
- 교육 및 정보제공 강화
- 예산서를 통해 접근할 수 있는 정보에 한계 ; 주요정책 중심으로 설명하는 주요업무실천계획서 수준의 보다 자세한 정보 제공 필요
- 참여예산 과정 - 지역회의 운영시
 - 다양한 지역민이 자유롭게 참여하고 의견개진 할 수 있도록 제한을 두지 않고 운영
 - 회의운영 시 평일, 주말, 오전, 오후 등 참여자의 의견수렴과 편의를 고려한 탄력적인 회의개최
 - 다양한 주민자치 기구 즉 주민자치위원회, 주민자치센터 이용 주민, 부녀회, 아파트 입주자대표회의, 학교운영위원, 각종 소모임 등에 대한 적극적 참여 유도
- 참여예산 과정 - 지역회의 미 운영 시
 - 단체장의 연두순시와 병행하는 방안 검토 ; 참여방식과 참여자, 내용 등에서 폐쇄적이고 사전에 조율된 의견을 중심으로 진행되는 연두순시를 참여대상과 시간 등을 조정하고 많은 사람들이 참여해서 자유로운 의견개진과 논의가 진행될 수 있도록 변화 시도
- 브라질의 뿌르투알레그로 ; 지구별 회의에 시장이 참석해 의견 청취하고 발언
- 지방의회 중심으로 진행하는 방안 검토 ; 의회에서 지역구별이나 의회차원에서 예산설명회나 의견수렴 과정을 진행, 해당연도 예산을 중심으로 주요사업이나 예산현황에 대한 설명, 혹은 해당 지역구 예산현황 등에 대한 제안설명 진행, 주요 쟁점이나 개선이 필요한 부분에 대한 의견수렴과 논의 후 분과위원회 등에 반영
- 시민단체와 연계 방안 ; 지역별 참여를 희망하는 지역이나 조직화과정을 통해
 - 해당 지역에 대한 현황, 인식도, 개선과제 등을 워크숍 방식으로 진행
- 분야별 토론회 및 공청회 개최
- 인터넷 등 다양한 참여방안 강구
- 우선순위 등 반영기준 마련

〈부록 3〉 세계 참여예산제 국제대회 주요 일정

Friday, May 3rd	
1:30–6:00pm	Training Workshop: Introduction to Participatory Budgeting(Separate Registration)Great Cities Institute at UIC College of Urban Planning &Public Affairs412 South Peoria Street, Suite 400
7:00pm	Conference Opening PlenaryLocation TBA

Saturday, May 4th Damen Student Center, Loyola University, 6511 N. Sheridan Road				
9:00–10:00am	Registration and Breakfast			
10:00–11:30am	Chicago Plenary: Setting the Stage			
11:40am–2:50pm	Tours of PB Chicago Voting Sites			
	Room A	Room B	Room C	Room D
1:15–2:45pm	PB and Economic Development	Games for Democracy	Promoting Transnational Connections: International Networks &the Global Spread of PB	
3:00–4:15pm	PB Chicago Briefing			
4:30–6:00pm	PB in City Districts: New York, San Francisco &Hamilton	PB in Non–Profit Organizations	Who Counts? Including Marginalized Communities, Volunteers, and Researchers	Arts and Culture Workshop
6:00–8:00pm	PB Chicago Vote Results &Celebration			

Sunday, May 5th Damen Student Center, Loyola University, 6511 N. Sheridan Road				
9:00– 10:00am	Registration	Tour of Completed Chicago PB Projects		
10:00– 11:30am	PB Vallejo: Implementing PB at the City Level in the US	Scaling Up PB Beyond the City	International Experiences	Facilitation Workshop
11:45am –1:15pm	How to Win Political Support for PB	Engaging Youth	Citizenship Learning Through PB	Tech Tools for PB
1:30 – 2:30pm	Lunch			
2:45– 4:15pm	Strategy Session – Building a Future for PB	Organizers Working Session	Researchers Working Session	Public Officials and Staff Working Session
4:30 – 6:00pm	Closing Plenary Roundtable – The Future of PB			

〈부록 4〉 세계 참여예산제 국제대회 주요 내용

▶ 5월 3일 (1일차)

장소 : Madero Middle School

〈쟁점〉

1. 누가 위원이 될 것인가 :

- 지역 주민 전체를 대상으로 한다
- 대표성을 별도로 만들지 않는다
- 특히 저소득층에 기회를 확대한다
- 평소 정치적 과정에 참여하기 어려운 계층에게 참여의 기회를 부여하기 위해 노력
- 참여의 확대가 필요
- 다양한 참여를 보장하기 위한 장치가 필요

2. 누가 주도하는가

- 민주당 의원
- 공화당은 여전히 부정적 시각
- 집행부는 별개의 과정

3. 시민정부론

- participatory budget는 예산과정이 아니라, 새로운 민주주의 실현의 과정이다
- 정부 역량을 강화한다
- 작은 마을 단위로 참여한다

3. 기조 연설

Melissa Mark-Viverto(Brox),
Clara Marina Brugada Molina(Iztapalapa)
Ricardo Munoz (Chicago),

* 가난한 지역에 주민의 의견이 반영되지 못하는 지역을 중심으로 발달

* 딜레마: 주민을 지원하려고 하지만, 주민의 역량은 약화

* The mere imparting of information is not education.

Science is a way of thinking much more than it is a body of knowledge.

Clara Marina Brugada Molina Iztapalapa 시장 출신

1997년 민주화 이후 참여예산제 도입 시도
2010년 실시

이츠타팔라파 (멕시코 시티에 위치)

- 2백만 인구
- 60%가 극빈층
- 지진, 교육 부족

- 1) 교육 강화 사업
- 2) 여성 복지 향상 사업
- 3) 예산 투명성 강화
- 4) 체육 시설 강화
- 5) 참여예산제를 통해 다양한 시민 사회 활동을 연계함 - 쓰레기, 환경 등
- 6) 순찰차 증대
- 7) 초등학교 운동장 시설 확대
- 8) 커뮤니티 센터 확대
- 9) 설문조사의 실시

* 한계

- 1) 영향력이 감소
- 2) 교사, 간호사, 하급 공직자 등 전문성을 가진 사람들 중심으로 참여; 대표성의 문제
- 3) 시민 교육 강화

Melissa Mark-Viverto

시 의원

뉴욕의 Broxtn 지역에서 참여예산제 실시

1. 1차년도에 주도

- 뉴욕시의 경우 4개의 Council district 지역에서 실시 (Ward)
 - 민주당 의원의 주도적인 역할
 - 7개월간의 준비
- 자본지출비(백만불)에 대한 거부권 행사
- 1차 년도에는 18세 이상이 투표에 참가 (이후 16세 이상으로 확대)

2. 특징

- 인원수 제한이 없다
 - 정치에 참여하지 않는 시민을 대상으로 지원
- 주민 투표에 8천 여 명 참여
 - 2,400명이 2,000개 사업을 제안
 - 250명이 78개 조정
 - 6천명이 투표하여 5개 사업을 선정

▶ 5월 4일 2일차

PB의 특징 연구 주제

Rachel Weber (일리노이 주립대학 도시계획과 정책프로그램 담당 교수)

1. 언제 도입되는가

- 1) 정치적 배경
 - 의원이 주도한다

(한국의 경우는 시장이 중요하다)

- 민주당의 이념과 연계

2) 경제적 배경

- 경제가 어려울 때 또는 좋을 때 ?
- 재정이 어려울 또는 좋을 때 ?

3) 어떤 지역

- 지금은 가난한 지역, 폭력이 있는 지역에 민주화를 위한 과정으로 도입
- 지역을 바꾸는 힘 ; 주민과 소통하는 채널

Felicica Davis (시카고 시장 비서실의 Public Engagement)

- DISTRUST가 있는 지역; 신뢰를 회복하는 계기
- * 우리는 신뢰를 강요하고 있다

Amisha Patel (Grassroots Collaborative)

- 토론이 중요함
- grassroots의 참여
- 소외된 지역에 대한 자원 배분

Maria Hadeen (Participatory Budgetary Project)

2009년 시작

- 주민의 예산에 대한 교육 강조
- 예산 절차와 구조에 대한 이해
- 특히 자신이 세금으로 부담하고 있다는 것을 강조

<종합 토론; challenges>

1. 제도화 ; 절차의 확립
2. 자발적 참여 ; 예산에 대한 사전 지식이 필요
3. public access to resources
4. 참여의 규모 ; 참여가 증가하면서 관리가 어려움.
영향 (효과)에 대한 고민

5. 낯선 사람과의 만남에서 협의의 과정이 원활한가
 - 주도한 의원이 재선이 되는가
 - diverse community의 조정 과정
6. infrastructure에만 관심을 갖는 것이 아닌가
7. 재원의 한계로 주민이 요구한 예산을 반영하지 못하는 경우
8. PB는 지역 경제를 활성화 시키는가
9. trade off ; 참여의 증대는 신뢰의 증대를 유발 다만, 요구의 증가를 어떻게 수용할 것인가
10. PB를 어떻게 지역 경제 활성화와 연계시킬 수 있는가; infrastructure만 강조할 우려
11. 집행부의 이해 제고가 필요
12. outreach에 관심 제고
13. 법으로 제정하는 방안
14. 상호 이해의 중요성
15. 세입과 세출의 중요성 인식; 세입에 대한 이해가 필요

〈오전에 예산투표장을 방문함〉

- 보통 전체 유권자의 5-15%가 참여
- 뉴욕의 경우 ; 선거 투표율보다 참여가 높다
- 어린아이의 참여
- 예산 사업에 관한 자세한 설명

오후 세션

Osmany Porte de Oliveira (상파울로 대학 교수)
osmanyporto@yahoo.com

1. policy transfer : 참여예산제가 확대되는 과정을 연구
 - why, how, who, when
 - 성공과 실패요인
 - * positive ; 투명성, 사회적 계약, 사회적 정의, 민주주의 학교
 - * 위험 요인 ; capacity (시민, 재원)

2. PB의 특징

- 1) no global prescription
- 2) political will
- 3) context
- 4) civil society engagement

3. 특징적 예시

- 1) Recife : 69,500명이 참여
- 2) Cotacachi : 인종의 다양성, 문화적 다양성
- 3) Belo Hozizonte : ICT 방법을 활용

Carles Agusti (바르셀로나 시 의원, 국제 참여예산제 연합회 회장)

1) ODP

- 과거 정부의 정보 통제, 4년마다 권리 행사
-> 정보 공개, 매년 예산과 정치 과정에 참여

2) 바르셀로나에 본부를 둔 세계적 네트워크 기구

oidp@bcn.cat

cagustih@bcn.cat

Yves Cabannes(University College London)

1. progress in Africa, Still a limited scale
2. 가난한 지역은 주민의 의견을 들어줄 재원의 여유가 없음
3. internal network가 중요
4. events and meetings
5. central government의 역할
6. training manuals as a way to massive transfer
7. role of anchoring institution
8. peer learning

그러나 capacity 가 가장 중요하다

Mandy Wagner (Service Agency Communities in One world)

- 1. German PB network
- www.buergerhaushalt.org
- www.service-eine-welt.de

예산게임

- 지역 예산 만들기
- 지역 주민의 흥미를 이끌어야 함

오후 2 : 시카고 참여예산제의 특징 설명회

- 1. 18세 이상이면 투표에 참여를 하도록 하다가, 16세 이상으로 확대
 - 1,200 정도가 참여
 - 2013년의 경우 1,427명이 참여함

2. 투표를 알리는 방법

- website
- 홍보물

* 정치적 반대자가 있다

- 토론 과정에 Ward 49 출신의 Alderman 인 Joe Moore 발표
도중 정치적 반대자들의 picketing
'This man killed the elected school board; 교육위원회
신출직 폐지에 대한 반대자
'Austerity and Centrifugality' : 오만하고 독선적이다

오후 패널 3

Thea Crum (일리노이 주립대학 대도시연구소)

- o 참여의 확대
 - 젊은 층의 참여 확대가 필요

- 어린아이가 필요한 것을 생각하는 계기
- 장애인 시설 확대
- 토론을 이끌어 내는 것이 필요

Celina Su (뉴욕시립대학 교수, steering Committee member)

o 뉴욕

- democracy at risk
 - * 빈곤의 확대 보다 투표에 참여하지 않는 것이 민주주의 위기
- Will your vote make difference?
- Capital, whether monetary or social, is not the end game.

시카고 시 의원의 자유 발표

o researcher 와 활동가의 지원이 필요

- public transportation 등 다양한 영역으로 확대

o neighborhood Assemblies

- 새로운 주민 참여 모형 개발: mobile에 의한 참여예산제

o 시민과 communication and outreach가 중요

- 이메일, 홈페이지, 모바일 폰, 페이스 북

<최종 세션>

마지막에 시카고 49 Ward의 투표 결과 발표

- Street resurfacing and street lightening \$620,000
- 1,427명이 참여하여 62.8% 찬성
 - * 매년 이 정도가 참여하면 세계적으로 유권자의 5-10% 수준

▶ 5월 5일 3일차

수원 사례 발표

1. 세계의 지역은 전체 주민을 대상으로 한 주민투표를 실시하고 있다

반면 수원은 잘 구조화된 위원회 중심이다

(질문)

- 위원들의 대표성을 보장할 수 있는가
- 시민의 무관심이 커지 않는 가

(답변)

- 인터넷을 통해 광범위한 의견을 미리 수렴한다

(질문)

- 거리에 나가서 홍보를 하는 것은 인상적이다

2. 위원회는 매우 잘 structure 되어 있다.

(질문)

- 합의 과정은 잘 이루어지는 가

(답변)

- 다양한 만남의 기회를 가지고 있다.; workshop, school

3. 고등학생을 참여시키면서 예산학교를 실시하는 것이 특징적이다

(질문)

- 참여하는 학생 수가 너무 적다

(답변)

- 위원회 참여하는 학생 수는 적지만, 사전에 많은 학생들의 의견을 듣는 기회는 갖는다

4. 의회, 행정부, 시민의 협조 관계가 잘 이루어져 있다

(질문)

- 공무원이 협조적인 것이 특징이다

(답변)

- 시장의 리더십에 근거하고 있다

5. 시민이 현장을 방문하여 점검하는 기능을 갖는 것은 의미가 있다.

6. 아시아의 정치 문화에서 이러한 참여 장치는 매우 획기적이다
(질문)

- 한국이 아시아의 hub 역할을 하여 주기 바란다.

오전 발표

필리핀 Reynald Trillana

1946년 독립

1972년 계엄령

이후 민주화의 과정에서 참여예산제 실시

- Sorsogon 지역에서 실시

- 매우 제한적이다

향후 확대를 하는 것이 가장 큰 과제이고, 각국의 지원이 필요하다

케냐 Fred Otieno

CDF (constitutional development fund)의 특정 단체를 중심으로 진행

- 지방선거에서의 영향을 배경으로 의원에게 영향력을 행사함

- repeated process of engagement

- specific meetings and forums

- 중대한 도전

* institutional structure

* serving vested interest

(평가의견)

* 특정 단체를 중심으로 예산에 영향력을 행사하는 것을 참여예산제라고
하고 있음

* 아프리카의 경우 성인지 예산이 보다 적절하지 않을 까

* 재원이 충분하지 않기 때문에 참여예산제의 한계가 있지 않을 까

오후의 토론 주제 (1)

1. Core principles and quality control
2. Champions, networking and support
3. research, learning and knowledge dissemination
4. inclusion, diversity and power
5. political support and legal basis

(토론의 쟁점)

1. 얼마나 많은 인원이 모일 때, 정당성을 확보하는 가
- 특히 미국의 경우 언어의 문제가 발생 ; 다민족적 문화
2. 참여 방식에 대한 논의
 - 1) 참여의 범위 ; 숫자 (yardstick)
 - 2) 언어 ; language
 - 3) STORY TELLING 기법의 개발 ; 예산을 알기 쉽게 설명
bringing social and cultural experience into the
process; that is not politics
3. Ward 단위에서만 실시하고 있으나, 전체 시에서 실시하지 못하는 이유
4. quality control : 어떤 사업이 효과적인가
- 인프라 사업 이외에 다양한 사업의 개발
- 제안된 사업에 대한 평가 기능 강화
5. 중앙정부가 강제적으로 시행하게 방법은 없는가 (central
mandate)
- 한국의 경우 특징적이다
6. 네트워크의 강화 ; 지역 간, 광역과 지역 간 협력 체계 구축
<지원 역량 강화가 필요>

1. 연구 역량 ; 대도시 연구원에서 지속적인 연구
 - 다른 지역과의 비교 연구
 - 개선 방안 모색
2. volunteer 역량 강화
 - 운영 과정의 지원
 - 외국의 경우 집행부가 지원하는 것이 아니라, 자발적 운동임
3. 네트워크 강화
 - 서로 협력하면서 아이디어를 개발

오후의 토론 (2) ; 참여예산제의 미래

1. 참여예산제의 범위 ; 현재 5-10%, 어떻게 확대할 것인가
2. 주민 요구 예산의 반영 가능성 ; 재원의 한계
3. legitimacy ; 주민 요구 예산이 지역 전체의 의견을 반영하는가
 - 아직 참여의 범위가 좁다
 - 선거 과정의 참여도 크지 않다
- 3-1 누가 혜택을 보는가
 - 노동자 집단이 결속하여 참여하는 경우에 특정 집단의 이익만 반영할 우려
 - 투표의 과정에서 왜곡이 발생하지 않을까
4. 시 지역의 범위를 넘어서 광역, 중앙정부으로는 확대할 수 없는가
5. institutionalize
 - 아직 제도화의 수준이 낮다
 - 시 의원의 주도적인 역할에 의존
6. 예산의 범위 ; infrastructure에 국한되어 운영
 - 제한된 범위
7. transparency ; 예산 전체에 대한 접근은 아니다 제한된 범위에서의 의사 결정이다

8. monitoring 기능이 부족하다

9. 다른 지역 운동과 연계하는 방안 (social movement)

- 마을 화폐

- 마을 만들기 운동 ; 참여를 자극하게 될 것이다

마을 공동체 운동

10. 지역 경제의 활성화와 연계 ; 지역 경제

11. 소요되는 재원을 어떻게 확보할 것인가

- 한국은 집행부가 지원

- 그러나 다른 국가는 의원의 개별적 주도로 진행되기 때문에 쟁점이 됨

12. 네트워크를 통한 체계적인 연구

13. 일주일간 투표의 기간을 주는 방안

14. 필요한 정보가 충분하게 제공되고 있는가