

# 제도 정합성 관점에서의 주민참여예산제도 평가

## : 도시, 농촌, 도·농복합 기초지자체 적용을 중심으로

전 상 환

### 국문요약

본 연구의 목적은 우리나라 주민참여예산제도 적용 10년의 관점에서 도시, 농촌, 도·농복합의 지역 특성별로 제도 정합성 측면에서 재평가하고 새로운 적용방안을 탐색하는 것이다. 이를 위해 2004년과 2005년에 최초 도입한 광주 및 울산 복구를 포함하여 지역적으로 유사한 6개 기초지자체를 선정하였다. 선정 이유는 제도의 내·외적 정합성을 객관적으로 평가할 수 있고 지역 특성 부합 여부를 상호 비교할 수 있기 때문이다. 평가 결과, 내적 정합성으로 첫째, 조례와 규칙 제정의 일치성, 주민 참여 하 결정 및 감시 권한까지 확대하고, 둘째, 기초 지자체의 예산 참여범위를 편성, 집행, 결산까지 부여하여 다음해에 보완하는 절차가 필요하였다. 셋째, 지역의 정보화 및 주민 인식 수준을 고려하여 정보공개 다양화와 시스템을 개선하여야 한다. 외적 정합성으로 첫째, 도시, 농촌, 도·농복합의 지역 특성에 부합한 제도적용, 방법 및 시행 등 전반을 일관성있게 재정비하고 둘째, 주민이 체감하는 맞춤형 성과중심예산제 시행과 셋째, 행정자치부 제시 조례에 고착된 관료의 형식적 프레임에서 벗어나야 한다. 우리나라의 주민참여예산제도는 도시, 농촌, 도·농복합 특성에 내·외적 부정합성이 다수 존재한다. 따라서 주민참여예산제를 지역특성과 어우러져 실효적이고 체감적으로 되어야 하고 로컬거버넌스의 뿌리를 튼튼하게 해야 한다. 앞으로 더욱 구체적인 실천방안 제시 연구가 지속되어야 하겠다.

주제어: 제도 정합성, 주민참여예산제도, 로컬거버넌스

## I. 서론

우리나라에서 주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting System)를 도입하여 실시한 지 10년이 흘렀다. 이러한 시점에서 제도 도입 10년을 평가하고 지역특색에 맞는 맞춤형 주민참여예산제도의 발전 모색이 필요하다고 판단되었다. 대부분의 주민참여예산제도는 일괄적인 제도 적용으로 인해 운영 및 적용에 큰 차이를 나타내고 있다. 따라서 3개 광역시 기초자치단체의 도시, 농촌, 도·농복합 기초지방자치단체(이하 기초지자체)를 대상으로 제도의 내·외적 정합성(congruence) 관점에서 최초로 평가하고 이를 분석하는 것이 본 연구의 목적이다.

자발적으로 제도를 도입한 광주 및 울산 복구는 비교적 제도가 정착되었으나 주민의 의견 참여 및 의견 수렴, 반영 성과가 낮고, 울산 복구는 제도가 휴면기에 있었다. 최근 도입하는 기초

지자체는 정부가 제시한 3개 조례안 중 가장 단순한 1안으로 하고 규칙은 제정하지 않았다. 법적 장치(조례·규칙), 주민 참여 보장, 관료에 의한 의사결정, 주민의견 왜곡 등 효율성, 투명성, 예산 감시 등 제도 정합성에 대한 주민참여 로컬거버넌스 문제제기에서 출발한다. 우리나라에서 최초로 도입하여 비교적 제도 정착이 되었다는 광주 및 울산 복구를 포함하고, 유사한 지역 환경을 가지고 제도를 최근에 시행한 구·군이 포함되어 있어 객관성과 연구 목적에 부합한 것으로 보아 3개 지자체를 대상으로 하였다.

새로운 문제의 대두와 증폭, 단순히 해결되지 않으면서 국민의 인지과정을 통한 인식에 영향을 미쳐 정치·경제·문화에까지 큰 파급효과를 갖는 블랙홀 현상<sup>1)</sup>을 나타내고 있다. 기존의 제도가 변화된 사회 상황, 문화적 환경 그리고 국민(시·주민)의 인식 수준에 부합(교감)되지 않을 경우 사회적 혼란과 정부 불신(실패)을 배가시키게 된다. 이는 역사적, 제도적, 상황적 맥락 등에서 제한된 다양성(limited diversity)<sup>2)</sup>의 결과로 보인다.

따라서 정치·정책의 실행수단인 예산은 지역 및 마을 공동체와 더불어 주민 개인의 생활에 직접적으로 영향을 미치고, 영향을 체감하는 행정집행 기관인 기초지자체 또는 예하 주민자치센터는 의견을 제시하고 제시된 의견에 대한 결정 및 집행을 하기 때문에 예산에 관심이 많을 수밖에 없다. 그러나 현실은 공무원 및 의회에 의한 기획·계획·집행·평가 독점으로 동·읍·면 균형 발전과 형평성에 기초한 분배, 지역 특성을 무시한 무리한 사업 추진 등이 체감하는 주민의 생활과는 거리가 있을 수밖에 없게 된다.

사실 2001~2년 아르헨티나에서는 금융위기<sup>3)</sup>로 인해 주민참여예산제도가 도입되었고, 우리나라도 벤치마킹하여 시행하고 있지만 지방자치단체의 선심성 예산 사용, 대의제의 보완, 재정 건전성, 예산 편성의 효율·효과·책임성의 측면에서 부정합성이 지속되고 있다.

주민참여예산제도는 전통적 민주주의인 대의제와 상충하고 의결기관인 의회와 집행기관인 자치단체장과의 마찰, 시민사회(제 3부문)의 새로운 권력과 독점을 낳는다는 문제점과 아울러 대의제의 문제점을 보완하는 기체로서의 역할을 한다는 주장이 충돌하고 있다. 이러한 것은 제도의 비정합성을 발생시키는 ‘구제도요소의 잔존’과 ‘신제도 도입’을 어렵게하는 신제도주의의 경로의존성으로서도 설명될 수 있다(정정길, 2002: 10-11). 마찬가지로 주민참여예산제도 역시 시장실패에 대한 정부의 과다한 관여, 경전철, 국제행사, 축제 등의 무리한 지역경영사업 추진으로 지방의 재정 건전성이 악화되어 중앙정부의 법적·행정적 통제가 암묵적으로 강화되어지고 있는 것은 제도의 경로의존성에 기인한다. ‘주민’은 민주주의의 근본이고 ‘참여’는 근본인 주민의 의사표현이며, ‘예산’을 통해 주민의 ‘삶의 질’을 향상시키는 것으로 제도 자체의 효율성과 실효성을 10년이 지난 현 시점에서 평가할 필요가 있다.

- 1) 하나의 사건이 정치, 경제, 문화 등 사람의 인지체계에 영향을 주어 회오리처럼 생성, 소멸, 결합하여 그 사건을 중심으로 흡수되는 현상을 의미한다.
- 2) 특정한 사회현상이 논리적·이론적으로 이해가 가능하더라도 실증 사례가 없는 경우 이를 어떻게 설명하고 대처할 것인가에 대한 논의이다(2004, 2008; Rihoux & Marx, 2013).
- 3) 1998~9년에 경기침체간 국가의 부채로 개인의 은행계좌가 동결되어 수백만 명이 일자리를 잃었고 2001년 12월에 4백만~3,300만 명이 빈곤, 실업률이 20%로 증가하는 가운데 청소년·학생·실업자·노동자 등이 연대성을 이루면서 자발적 직접 민주주의 형태로 나타났다.

우리나라 주민참여예산제도는 2005년 지방재정법의 권장 사항에서 2010년 11월에 정부가 표준 3개(안)<sup>4)</sup>을 ‘지역 실정에 맞게 조례를 제정하여 운영’토록 제시하였다.

이 연구에서는 기초지자체의 주민참여예산제도의 조례 및 시행 수준, 주민의견과 관료의 예산 편성 및 집행의 차이, 성과 등의 부정합성이 무엇인지 근본적인 관점에서 평가하는 것이 목적이다. 제도 정합성의 관점에서 최초 접근은 의의가 있다고 보여진다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

### 1. 이론적 논의

#### 1) 제도의 정합성

새로운 제도를 도입하기 위해서는 정책의 핵심적 내용에 충족하는 조건(정부의 역할, 정책목표 및 수단, 접근방법, 혁신의 속성 등)이 동시에 추진되어 효율성 및 실효성으로의 노력이 필요하고, 지역혁신시스템에서 지리적·문화적·제도적 근접성의 사회적 기반이 열쇠이므로 상황적·맥락적 외적변수와 지역내 제도들의 파트너십과 네트워크의 내적 변수를 고려한 지방정부의 역할이 중요하다(김미나, 2004: 107-8,113). 정합성이란 제도 요소들간의 상호보완적 관계, 또는 최소한 중립적 관계를 유지하는 내적 정합성과 제도와 환경맥락과의 부합성(congruence)은 제도의 외적 정합성이라고 부르기로 한다(정정길, 2002: 10).

신제도주의자들의 연구에서도 사건의 시간적 순서(sequence)나 경로의존성(path dependence)이 강조되고 개혁의 실패는 언제나 기득권세력의 저항이나 관료들의 저항 때문이라고 매도한다(P. Light, 1997, 정정길, 2002: 2 재인용). 그리고 새로운 제도의 도입을 시도하는 신공공관리의 대부분은 선행되지 않는 범치행정 기반, 제도 운영을 느슨하게 하여 오히려 효과보다 부작용을 더욱 크게 하고 구제도요소의 잔존, 제도 자체의 갈등과 모순이 존재한다(정정길, 2002: 2-3).<sup>5)</sup> 민주적 가치인 시장 대 국가, 안정 대 다양성, 후보자 대 정당, 자유 위임 대 명령 위임이 정치자금 제도를 거치면서 제도적 정합성 또는 갈등과 충돌의 부정합성을 나타내므로 제도적 조화가 필요하다(임성학, 2006: 253-254).

주민참여예산제도는 예산 결정 단계에서는 민주성을 높이고, 예산 집행 단계에서는 감시 강화를 통한 효율성을 높이는 취지로 지방재정 운영의 투명성(transparency), 공정성(fairness), 효율성(efficiency)을 제고하고 재정민주주의(fiscal democracy) 구현을 돕는 제도이다(이순향 외, 2011: 319). 주민참여예산제도의 절차적 구조, 의사결정 규칙, 의사반영이라는 절차적 합리성 고려 직접 민주제가 가져올 것으로 기대한 절차적 구조 외 다른 의의가 크게 나타나지 못하고 있다(박민

4) 1안은 총칙, 운영계획 및 위원회, 시행규칙으로 11개조, 2안은 1안에 주민참여예산위원회와 연구회 추가한 14개조, 3안은 2안에 분과위원회, 위원 교육 등 비교적 구체화된 24개조이다.

5) 예를 들면, 자유민주주의 제도를 도입하면서 형평성과 평등권을 헌법에 포함한다(정정길, 2002: 13).

정 외, 2009: 140). 제도요소들 간에 상호보완적 관계를 유지하는 내적 정합성과 제도가 처한 맥락적 환경과 부합성을 외적 정합성으로 보았다(이시원, 2005). 서승현 외(2009)는 시차이론은 활용한 사용가치(직·간접, 선택), 비사용가치(존재)로 제도 정합성을 거버넌스에 적용하였다<표 1>.

〈표 1〉 제도의 정합성과 부정합성 요인

구분	제도의 정합성 및 부정합성 주요 내용
정정길(2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구제도요소의 잔존 및 기득권세력의 저항(부정합성)</li> <li>○ 상충된 가치의 분업화 및 가치의 시차별 적용(내적 정합성)</li> <li>○ 조직 사회학적 신제도론 관점의 조직과 환경 맥락(외적 정합성)</li> <li>* 정부의 역할, 정책목표 및 수단, 접근방법, 혁신의 속성 등 효율성 및 실효성</li> </ul>
김미나(2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상황적·맥락적 변수(외적), 지역내 제도들의 파트너십과 네트워크(내적)</li> <li>○ 지역의 지리적·문화적·제도적 근접성의 사회적 기반</li> </ul>
임성학(2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장 대 국가, 안정 대 다양성, 후보자 대 정당, 자유 위임대 명령 위임의 민주적 가치(제도적 정합 대 부정합성)</li> </ul>
이시원(2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제도요소들 간에 상호보완적 관계 유지(내적 정합성)</li> <li>○ 제도가 처한 맥락적 환경과 부합성(외적 정합성)</li> </ul>
박민정 외(2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 절차적 합리성(절차적 구조, 의사결정 규칙, 의사반영)</li> </ul>
서승현,이희창 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국유림 관리를 중심으로 시차적 접근의 거버넌스 정합성(참여, 책임성, 효율·효과성, 법, 독자성, 대응성)</li> </ul>

즉, 제도의 정합성이란 그 제도가 본래의 취지에 맞게 운용되고 있는냐의 근본적인 질문이기도 하며, 다양한 사회구성원의 이해차이로 인해 획일적인 제도는 부정합성으로 나타난다. 따라서 사회 및 시간 변화에 적시적으로 대처할 수 있는 제도의 개혁 및 보완이 필요하다는 것이다. 앞에서 사회 변화는 민주주의 대의제의 문제점, 근본적인 주민의 참여와 함께 사회변화와 지식의 발전 등이 원인이다. ‘자신의 마을은 그 구성원들이 만들고 다스린다’는 인식하에 권한과 책임을 동시에 부여하여 체감 및 교감하는 예산 편성, 집행, 결산이 지역 특성에 맞게 운영되어야 한다는 것이다. 그런 점에서 민주적 가치, 제도의 법·규정·규칙의 수준, 지역의 특성, 제도의 모순과 갈등을 조화시켜 부정합성을 최소화하지는 의미이다. 단, 담론의 과정에서 부정합성은 오히려 정합성을 보강하는 기제로 작용하기도 하므로 부정합성이 불필요하다는 의미는 아니다. 그러면 주민참여예산제도가 주민참여와 로컬거버넌스에서 어떤 의미를 가지는지 이론적 관점에서 설명하고자 한다.

## 2) 주민의 참여와 로컬거버넌스 기반의 주민참여예산제도

주(시)민참여란 정부와 시민사회가 상호간에 대화를 개방하고, 협력관계를 구축하며 정보를 공유하고, 정책·프로젝트·프로그램의 설계·집행·평가지 상호작용하는 과정으로, 모든 이해

관계 집단의 관여와 개입이 필수라고 정의할 수 있다(김관보 외, 2007: 89).

전통적 민주적 대의제에서 시민의 의견이 제대로 반영되지 못하는데, 시민 참여는 아이디어, 가치의 다양성, 정체성, 현실적 논쟁에 대한 지역 사회적 개발에 기여한다고 한다. 시민참여예산의 핵심요소로서 정부구조, 정치문화, 법률 등 환경(Environment), 시간, 참가자(Participants) 등 과정 설계(Process Design), 민·군 토의, 포커스 그룹 등 기구들(Mechanisms), 교육, 배분 공동체의 창조적 감각 등의 목표 및 결과이고 시민의 무관심(Rational Ignorance)에 대한 관심 촉구이다(Mohanty, et al, 2006: 408).

주민참여예산의 심의 및 의사 결정은 민주주의 과정(Participatory budgeting (PB) is a process of democratic deliberation and decision-making)으로, 시민들이 공공 프로젝트의 토론 및 식별, 우선순위 결정, 지출 방법에 대해 실제 의사결정을 할 수 있는 참여를 의미한다(Ebdon & Franklin, 2006: 438).

최근 외국의 거버넌스(governance: 협치) 연구에서도 참여와 협력 영역, 사회, 정치, 행정적 영향력을 검토한 체계적 경험적 증명은 미제공되었고, 제도와 구조의 경로 의존성 측면에서 변동을 설명하기 위한 시도이던 해결하기 어려운 문제(wicked problems)에 효과적이고 민주적이며 혁신적인 해결책을 만드는 도전인지 비판적으로 평가해야 한다(Torfin & Triantafillou, 2013: 21-22).

종래의 통치는 공식적인 정부조직이 최고의 권한(sovereignty)을 행사하는 것을 의미하고 문제의 인과관계와 해결과정이 불분명·복잡화된 구조(unstructured), 다수의 이해관계 간의 갈등으로 상호대립(cross-cutting), 완전한 해결책이 없을 뿐만 아니라 지속적인 문제발생(Rentless) 등 해결하기 어려운 문제이다(김석태, 2007; Koppenjan & Koliba, 2013: 5). 21세기를 지향하는 정부의 미래상에 대한 논의는 국내·외적으로 다양한 형태로 연구되어지고 있다(라미경, 2009; 하혜수 등, 2014). 이러한 거버넌스에 대해 협동의 실패 후유증, 거래비용 증대, 시간 지연, 규범 포획, 집단사고의 역기능, 네트워크 상호작용 영향분석 제한, 분절화, 통합성 약화, 책임성 확보 제한, 정치적 영향·해결이라는 비판적인 시각도 있다(Kolibar, 2011a).

Henry(2007)는 해결하기 어려운 문제(Wicked Problems)의 해결을 위한 제6의 패러다임이며 지역주민의 참여가 용이한 로컬거버넌스에 효과적이라고 하였고, 김세훈·김환철(2007)은 로컬거버넌스 형성의 영향요인 연구에서 시민단체가 자체적인 분석 능력과 대안 생산 능력 등을 향상시키는 것이 중요한 요인이 될 것이고, 거버넌스 이론은 민주주의 대의제하에서 주민의 참여를 통해 대의제의 문제점을 보완하게 될 것이라고 하였다.

이렇게 주민참여와 거버넌스이론을 이론적 논의에 두는 이유는 제도의 적합성과 함께 민주주의의 대의제에서 나타나는 다양한 문제점을 거버넌스로 해결하려는 노력의 하나이며, 주민참여예산제도 자체가 지자체의 대표적인 로컬거버넌스 사례로 연구되어 왔기 때문이다. 따라서 주민참여예산제도는 자치단체의 예산 편성, 집행, 결산까지 주민이나 전문가가 참여하여 지방재정 운영의 투명성과 공정성, 효율성을 제고하기 위해 지역 특색에 맞게 운용되는 협력적 거버넌스의 한 제도로 볼 수 있다.

## 2. 국내 선행연구 검토

주민참여예산제도 연구는 도입기의 사례 분석과 모형 제시, 성공사례 분석 및 평가 시기, 거버넌스와 민주주의의 주민참여 관점에서 연구한 시기로 분류할 수 있다<표 2>.

〈표 2〉 주민참여예산제도 주기별 연구 경향

구분	주요 내용(대상)	연구자
도입 및 모형	• 사례(알레그레시), 모형, NGO 역할	곽채기(2003, 2005), 나중식(2004)
(성공)사례분석 및 평가	• 주민참여·확산·제도화, 재정 감시·통제 • 주민참여예산제도 효과와 한계 등 (광주 북구, 울산 동구·북구, 충남, 경기도 등)	최상한(2010), 유예승, 조주복(2012), 이정만(2014), 최승필(2013) 등
거버넌스, 정책, 민주주의	• 로컬거버넌스(울산 동구), 주민 심의·참여 민주주의, 정책변동요인 등	안성민(2006), 이동규·하민지, 이광원(2013)

첫째, 사례 분석을 통한 주민참여예산제도 도입 필요성과 모형 제시이다. 브라질 포르투 알레그레시의 참여예산제도 도입과 분석을 통해 주민참여예산제도의 도입 필요성, NGO의 역할 그리고 정부주도형, 관민협의형, 시민주도형으로 모형을 제시하고 주민의 협의 및 의사결정 권한 부여 등을 제시하였다(곽채기, 2003, 2005; 나중식, 2005 등). 둘째, 성공사례 분석 및 평가를 통해 시행 초기의 성과위주 접근이다. 주민참여의 형평성·효율성 제고, 전문성 부족 극복, 재정고권(finanzhoheit)의 주민권한 강화를 통해 적극도입을 주장하는 관점의 연구이다(전주상, 2006; 최상한, 2010; 안행부, 2013; 최승필, 2013 등).

여기에서 주민참여예산제도 적용의 한계로 참여적 시민문화가 미형성(문태현, 2011: 61)되고 지방의회의 예산 심의 및 결정권 침해(김도윤, 2009: 1157), 노정된 구조적 한계로 형식적으로 운영(이광원 등, 2013: 212), 참여기간 및 전문성 부족(조주복, 2012: 83) 등도 제시하였다. 셋째, 민주주의 대의제 보완기제로서 거버넌스적 접근에 대한 연구이다(안성민, 2006; 이동규·하민지, 이광원, 2013).

먼저 선행연구를 볼 때 제도도입 초기 신공공관리, 거버넌스, 민주주의 대의제의 보완이 강조되어 선행 연구자들은 성과위주의 긍정적 연구가 다수로 제도의 부정합성 문제를 짚어보지 못했다. 또한 내적 정합성의 본질적인 문제로 조례·규칙의 수준, 주민참여의 대의제 보완 인식, 공공예산에 대한 주민의 관여를 대의제의 침해로 인식하여 정보공개, 의회와 기초지자체는 도입 자체가 민주성이라는 절차 및 제도가치에 대한 부정합성을 비판적 관점에서 바라보지 않았다. 둘째, 도시, 농촌, 도·농복합(이하 도농복합)의 인구, 직업, 거리 등 환경과 주민의 민주주의 의식 발전의 맥락과 상황을 고려하지 못하였다. 즉, 지역적으로 시민문화 미형성, 노정된 구조적 한계, 전문성 부족은 도시·농촌의 고령화 인구와 생활의 현실성으로 관심이 없고, 도농복합형인 경우 이질적인 인구 구성 및 다문화 형성으로 참여가 제한될 뿐만 아니라 기회도 부여되지 않는다. 이것은 지역의 다양한 자원환경을 고려하지 않은 외적 비정합성이다.

2014. 6. 9일 현재 자치법규정보시스템(ELIS)에 등록된 주민참여예산제도는 조례 141건, 규칙

47건, 입법예고 63건으로 나타났다. 주민참여예산제도는 2005년부터 지방재정법 39조에 지방예산 편성 과정의 주민참여 절차 마련<sup>6)</sup>, 동법 시행령(대통령령) 제46조에 지방예산 편성 과정에서의 절차, 주요사업에 대한 주민의견 수렴방법, 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례에 두도록 하고 있다. 주민참여예산제도와 연계하여 지방예산의 편성에서부터 결산까지 지방자치법 127조, 동법 133조~134조의 2, 동법 시행령 54조에, 지방재정법 제54~60조, 동법 시행령 제64~72조에 재정공시와 관련된 내용과 복식부기제도의 법·령적 근거가 마련되어 있다.

따라서 주민참여예산제도 적용 10년의 시점에서 제도의 내·외적 적합성 측면에서 부정합성을 식별하고 적합성을 평가하여 발전적 대안을 탐색하는 것이 필요하다.

새로운 제도 도입에 대한 여건조성과 미비점을 보완하여 정책자체의 완성도보다 현실성에 주안점을 두고 패러다임과 함께 프레임 전환이 되어 실효성을 담보하여야 하겠다(전상환, 2015; 최창현 외, 2015: 117-8).

### Ⅲ. 연구방법 및 분석틀

#### 1. 연구대상 및 방법

연구의 대상은 우리나라에서 자발적으로 주민참여예산제도를 가장 먼저 도입한 광주 및 울산광역시 북구와 최근 제도를 도입한 대구광역시 수성구, 그리고 광역시 주변의 도·농형태의 군을 포함하여 6개 지역으로 선정하였다. 선정 이유는 도시, 농촌, 도·농복합형의 지역특성이 유사한 구·군을 비교함으로써 일반화하고 객관화하는 분석과정의 노력이다.

연구의 방법은 선행연구를 참고로 하되 관점의 차이를 극복하기 기존 선행연구를 토대로하여 각 구·군에서 공개 제시한 주민참여예산제도 계획, 실시(설문, 토론회 등 절차 과정), 결과(성과 및 제한사항)를 질적 분석 중심으로 하고 양적 데이터를 근거로 하여 제도의 적합성 측면에서 평가한다. 다만, 비교적 주민참여예산제도를 잘 시행하는 광주 북구 및 울산 북구는 실제 적용하고 있는 ‘주민참여위원회’를 중심으로 하고, 최근 도입하여 시행하는 기타 구·군은 자치구 설문 조사와 공개 자료를 통해 비교한다.

이를 위한 자료의 수집은 기획재정부, 국회예산정책처, 안전행정부(현 행정자치부), 법률정보센터(법제처), 자치법규법률센터, 각 구·군청 홈페이지를 검색하여 공식적인 데이터를 활용하고 실제에 대해서는 1개월여 동안 직접 검색을 통해 수집 및 평가하였다. 분석 자료는 2014년 예산 편성을 위한 2013년 주민의견 수렴, 2014년 반영 결과(결산 기준)로 하고 재정공시, 통계자료를 실시간적으로 제공하지 않는 구·군은 가장 최근의 자료(2012년 이후)를 활용하였다. 또한 주민

6) 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.[전문개정 2011.8.4]

참여예산제도의 인식수준을 보완하기 위하여 전화 인터뷰를 병행하여 객관적이고 심층적인 평가가 가능하도록 한다.

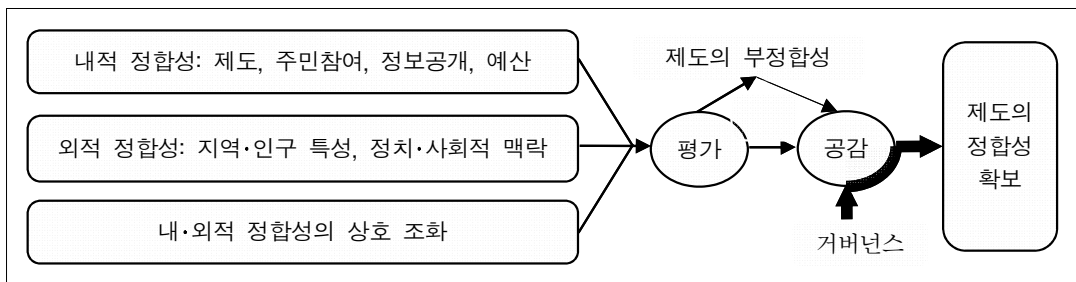
## 2. 분석 틀

임성학(2006: 249)은 민주주의 제도의 정합성으로 정치적 이해관계(interest), 제도(institution), 이념이나 문화(ideology, culture), 홀(Hall)은 정치경제적 접근방식으로 이해, 제도, 이상(idea)으로 보았다. 김미나(2004: 113)는 경기도 지역혁신시스템 사례를 중심으로 지방정부의 역할(조직, 예산, 법 제도 등), 정정길(2002)은 요소들간의 상호보완적 관계 또는 중립적 관계 유지를 제도의 내적 정합성, 제도와 환경맥락과의 부합성을 외적 정합성으로 보면서 제도의 부정합성을 발생시키는 요인을 분석하였다. 그리고 주민참여예산 연구에서 제도의 구축, 제도운영, 절차, 민주성, 예산편성의 주민참여 보장 등으로 분석되었다(장노순, 2006; 박민정·최성락, 2009; 유희숙·김예승, 2012 등).

본 연구를 하는 목적이 현 제도가 정합성을 가지고 있는냐로 신제도주의, 공공관리론 등의 이론적 배경으로 주민참여예산제도가 거버넌스로의 변화된 상황 맥락에 부합 여부를 근본적인 입장에서 평가한다. 따라서 위 연구자들의 정합성 요인을 주민참여예산제도의 도입 10년을 평가하는 입장에서 조정하여 적용한다. 다만, 주민의 참여, 의사결정, 지역의 특성 등은 주민참여예산제도의 특성을 고려하여 추가하는 것이 본 연구의 목적에 부합할 것으로 판단되어 추가하여 평가한다.

내적 정합성으로 제도 자체의 제정 수준, 주민 참여 보장 및 절차, 정보공개 방법, 주민참여예산으로 하고 외적 정합성으로 지역사회 특성, 정치·사회적 맥락으로 한다. 또한 예산에 대한 주민의 편성 의견과 관료의 예산편성 및 집행결과를 통해 내·외적 정합성 상호 조화를 알아본다. 이를 통해 제도의 부정합성을 도출하고 이를 보완하여 거버넌스에 공감하는 제도의 정합성을 확보하는 본질 문제를 짚어보고 시사점을 제시하는 것이다. 다만, 기타 요인은 내용적으로 포함하여 평가하였음을 밝힌다.

〈그림 1〉 분석 틀





## IV. 주민참여예산제도의 정합성 평가

### 1. 내적 정합성

#### 1) 제도 수준

##### (1) 조례·규칙 제정 수준 및 주민참여 보장

3개 광역시 구·군의 경우 전반적으로 주민참여 보장을 위해 조례 및 규칙을 제정하고 지속적으로 개정 및 보완한 광주 및 울산 북구는 ‘법·령에 보장하는 범위내’에서 최대한 주민 참여를 보장하고 있다. 2005년 6월 지방재정법 제정 이전에 광주 북구는 2004년에 조례 및 시행규칙을 제정하고 11회의 개정을 하였다. 울산 북구도 2005년에 조례를 제정하고 2006년에 시행규칙을 만들었으며 9회에 걸쳐 6장 30여 조를 구체화하는 등 자발적으로 제도를 구축하였다. 대구 수성구와 달성군은 2008년 및 2011년에 조례를 제정하였으나 동일한 형태와 내용으로 기본 10개 조항만 반영하여 형식적인 경향을 보이고 있다. 전남 장성군과 울산 울주군은 2007년 및 2011년에 조례를 11개 조항으로(10조에 ‘위원·협의위원회·연구회를 둘 수 있음’) 명시하였으나 규칙은 제정하지 않고 조례 제정의 명분만 유지하였다.<표 3>

<표 3> 기초지자체 조례·규칙 제정 수준 비교

구분	자치구			자치군			
	광주 북	울산 북	대구 수성	대구 달성	전남 장성	울산 울주	
조례	제정연도	'04.3.25	'05.6.7	'08.12.30	'11.6.10	'07.11.20	'11.8.4
	개정	11회	9회	없음			
	장, 조	6장 33조	6장 30조	10조	11조(위원·협의·연구회)		
	주민참여	보장	보장	노력(~할 수 있다)	노력(위원회 가능)		
규칙	제정연도	'04.6.10	'06.6.23	없음			
	개정	7회, 3장 16조	7회, 14개조				
	민관협의	민·관협의회	분과·조정위				

이는 자발적으로 받아들여 제도화한 광주 및 울산 북구는 제도에 대한 시차적 접근과 지역 특성에 맞게 수정·보완하고 있다. 하지만 상급기관의 지시에 의해서 어쩔 수 없이 도입되거나 단순히 인접 구·군을 벤치마킹하여 생명력이 없는 제도는 유명무실화 또는 형식화된다.7) 즉, 시차적 접근에서 사회현상을 발생시키는 주체들(개인, 집단, 조직, 또는 국가 등)의 속성이나 행태가 주체에 따라 시간적 차이를 두고 변화되는 사실(정정길, 2002: 2)을 인지하고 변화에 대한 대처가 필요함을 의미한다.

7) 141개 지방자치단체 중 모델안 1 적용은 60개(43%), 모델안 2는 26(18%), 모델안 3은 55개(39%)로 제도화 수준이 낮은 모델안 1 유형이 가장 많았고, 정치적 요인중 진보성향 단체장이 40.4%로 나타났다(엄태호 외, 2013: 53-4).

## (2) 민·관 협의 및 연구회 조직과 역할

주민참여예산제도 조례를 가장 먼저 제정하고 개정을 한 광주 및 울산 북구 2개 자치구를 우선 비교하되 조례에 명시된 예산참여시민위원회의 회의 모집 및 선정, 운영 및 기능, 토론회에 대해 우선 살펴보고자 한다<표 4>.

〈표 4〉 민·관 협의회 및 연구회 운영조례 비교

구분	광주광역시 북구	울산광역시 북구
분과위원회	· 시민위원에서 위원장 호선(2년) · 간사는 분과위원장 지명	· 시민위원에서 호선 · 간사는 담당부서 담당관 주사
시민위원회 대표회의	· 위원회 및 분과위 위원장, 간사 (필요시 매월, 지역회의 간담회)	· 미명시 · 동 지역회: 15~25명(간사: 주사)
민·관협의회의	· 심의: 13명(국장, 민간위원·분과장) * 위원장: (부)구청장	· ‘조정회의’ 심의: 국장, 분과장 * 위원장(구청장), 부위원장(시민위)
예산연구회	· 10명 이내, 구청장, 연 2회: 운영 방법, 정책수립, 연구개발 등	· 9명 이내(자문기구)/ 분기1회 * 추진 방향(안), 제도·개정 연구

광주 북구의 시민위원회는 100명 이내로 비영리 민간단체, 지역 주민자치위원회 위원 1명 및 공개모집 주민 2명, 성실납세자를 대상으로 모집하여 구청장이 임명한다. (부)위원장은 위원 중에 호선하여 1회에 한하여 연임할 수 있고 고문을 5명이내로 두되 겸임을 금지하고 있다. 위원의 임기는 2년으로 하되 신규 30% 교체는 자기 이익을 대변하는 토착세력을 방지하는 좋은 제도이며 순기는 예산 편성 및 결산에 대해 시민위원의 의견을 수렴·반영하고 예산정책 토론회를 통해 의견을 공론화하는 과정을 거쳤다.

분과위원회에서 광주 북구는 간사를 분과위원장이 지명하는 반면에 울산 북구는 담당부서 담당관 주사를 두고, 시민위원회 대표회의는 광주 북구에서 각 지역회의 대표자를 대상으로 위원회 및 분과위 위원장이 하도록 되어 있다. 민·관협의회의(울산 북구는 조정회의)에서 광주북구는 위원장을 구청장, 부위원장을 부구청장이 하고 울산 북구는 위원장을 구청장, 부위원장을 시민위원회 위원장으로 하였으며 예산연구회는 광주 북구는 위원장을 구청장이 겸임하고 울산 북구는 전문가로 하여 자문기구로 두고 있다.

이를 평가하여 보면 특이한 점은 결산에도 참여 보장, 1년의 순기동안 지속적으로 주민의 의견을 수렴하는 장점이 있는 반면에 너무 잦은 토론회로 타 위원회간의 명확한 기능배분이 어렵고 구청장이 지역 세력화할 수 있는 단점이 있을 수 있었다. 의회의 의결 기능과 자치단체의 집행기능을 동시에 감시 및 통제하는 시민의 기능이 미흡하다.

광주 북구는 제5장 예산참여 민·관협의회의 27조 3항에 위원장은 구청장이 되며, 부위원장은 부구청장이 되고, 4항 위원은 자치행정국장, 복지환경국장, 문화경제국장, 도시안전국장, 기획조정실장과 시민위원회의 위원장, 분과위원장으로 한다는 등 2008년 6월부터 2013년 9월까지 5회 개정하여 미비점을 보완하였다. 5항 위원장, 부위원장, 위원의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다. 울산 북구는 광주 북구와 유사하되 예산 편성에 있어서 시민의 의견을 수렴하고 (부)위원장의 임기를 1년으로 하되 간사는 자치구의 예산담당 주사(현재는 주무관)로 되어 있다. 대구 수성구는

지역공청회를 통해 2014년 예산안 편성에 부분 반영하였고 기타 군은 설문 및 이동군수실을 통해 의견을 수렴하는 지역특색에 부합한 활동 노력을 하고 있으나 주민의 참여 수준은 낮았다.

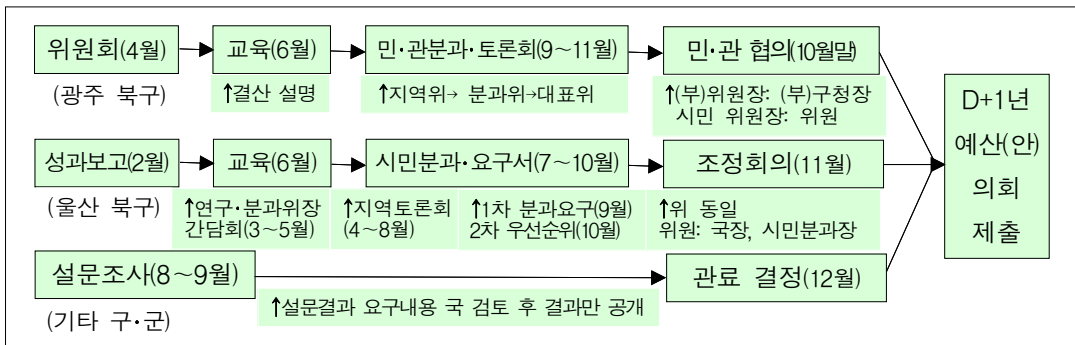
주민참여예산 연구회는 광주 북구의 경우 구청장이 위원장으로 하고 교수 2명, 의회 1명, 시민단체 2명, 공무원 3명, 기타 2명으로 임기 2년으로 하며 공무원은 당연직으로 두고 있고<sup>8)</sup> 울산 북구는 위원장을 전문가로 하고 교수, 구의원, 시민단체 추천자 등 9명으로 하고 구청장의 자문위원 성격으로 운영되고 있었다.

따라서 예산참여시민위원회의 운영 목적인 “주민 참여 보장 및 재정자치 실현”의 목적과 기능을 고려할 때 현 조례는 지방자치단체의 특성에 미부합하는 제도의 부정합성을 의미하는 것으로 제도적 보완 필요성이 제기되는 것이다.

## 2) 주민참여: 절차와 예산 시기 고려

주민참여예산제 절차로<그림 2> 광주 북구는 시민위원회(4월), 주민참여예산교육 및 결산 설명(4월), 지역위원회, 분과위원회, 대표위원회를 민·관 합동으로 분과위 및 토론회(9~11월), 민·관협의회(10.31일)를 실시하고 관 주도이다. 울산 북구는 연구·분과위원장 간담회(3~5월), 주민참여예산교육(6월), 지역토론회(4~8월), 1차 분과위에 의해 시민위원회의 예산요구서(안)을 제출하고 2차 분과위에서 우선순위, 심의를 한 후 민·관 조정회의(광주 북구 민·관 협의의 위원 동일)를 통해 의회에 D+1년 예산 요구서(안)을 제출한다.

〈그림 2〉 주민참여예산제 적용 프로그램



대구 수성구는 2014년 예산편성을 위해 2013. 8.16~9.17까지 23개동 각 통장회의(동별 14~39명 참석)를 병행하고, 달성군·장성군·울주군은 설문조사(인터넷, 설문지)를 통해 의견 수렴 후 자치단체에서 요구서(안)을 검토 및 결정하여 의회에 제출한다. 의견수렴 결과(반영·미반영)는 홈페이지·관보를 통해 공개하였다.

8) 2003년에는 교수 1, 의회 1, 시민단체 3, 공무원 3명으로 8명이었으나 2004년 8월에 예산참여 시민위원회 대표 1명, 2009년에는 교수 1명을 각각 추가하였고, 2011년 3월에는 시민단체 1명을 줄이고 기타 2명을 참여 시키는 등 시민의 참여예산 연구회의 목적이 희석되고 있다.

9) 구청장(위원장), 부구청장(부위원장), 각 국장 3명, 시민위원장 및 분과위원장 4명으로 총 10명이다.

주민참여에 대해 결산 설명 및 선행교육, 지역위, 분과위 대표위 토의를 거쳐 최종 예산에 대한 조정을 관이 주도적으로 하는 것은 광주 북구(소극적 민·관주도형)였으며, 조정에 시민위원의 자율성을 가지고 독립적·자율적 비율로 참석하는 것은 울산 북구(적극적 민·관주도형)였다. 지역토론회·설문조사를 통해 의견을 수렴하고 검토 및 결정은 자치단체 관료가 하는 것은 대구 수성구(관주도형), 달성군·장성군·울주군은 설문조사 및 군수의 의견수렴만으로 하여 형식적인 수순과 자치단체장이 법적 명분만을 유지하는 수준이었다.

예산의 편성 의견에 주민을 참여시키지만 광주와 울산 북구는 집행과 결산 성과보고 형태로 하고 있으며, 다음 년도 예산편성의 핵심인 결산 평가는 관이 주도하여 성과에 치중하여 예산 순기와 미연계되는 절차의 부정합성이 내재하고 있다.

### 3) 정보공개

#### (1) 예산의 공개 수준

예산 공개 및 순기는 모두 1년의 예산 순기를 적용하되 광주 북구는 결산까지 포함하였고 울산 북구는 예산 편성에만 명시하고 있다. ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’, ‘국가 지방재정법률’의 재정공시에 의해 행정정보공개 조례·규칙을 제정하였고 재정공시에 관하여는 ‘재정공시 심의회 조례’를 두고 있었다. 대구 수성구·달성군, 전남 장성군, 울산 울주군은 회의록 공개는 동일하나 예산 편성은 8-9월에만 참여토록 하고 의견수렴은 설문, 간담회를 통해 참여토록 하고 있었다.

주민의 예산 참여에 대한 재정고권을 고려할 때 예산 편성 및 결산을 포함하여야 하고 결산 없는 다음해 예산 편성에 대한 주민의 의견은 자치단체장의 선심성 예산에 대한 지출의 증가, 비계획적이고 단기적인 소모성 사업, 소지역 이기주의에 편향되는 역기능의 감시를 할 수가 없게 된다. 주민의 참여 모집, 회의록 공개, 주민의견, 설문 및 반영 결과 등 주민참여예산제와 재정공시에 관련하여서는 지방자치단체장이 인터넷 및 관보 등을 통해 주민에게 공개하도록 하였다. 그 실태를 구·군 홈페이지 공개 시스템으로 알아본다.

#### (2) 공개 시스템

공개시스템은 주로 구·군 홈페이지였고 농촌지역은 다수가 관보였으며 홈페이지는 다양한 정보를 제공하는 장점을 갖추고 있는데도 접근성·활용성 등이 미흡하였다<표 5>.

첫째는 신속성이다. 용량을 적게 하여 클릭하면 바로 나타날 수 있도록 웹 형식으로 작성하고 자료를 통합하여 게시하지 않고 분야별로 나누어야 하지만(다소 늦더라도 통합항목은 필요) 광주 및 울산 북구는 부분적으로 웹으로 하였고 기타는 PDF(사진 형태) 및 한글로 게시되어 있으며 버전이 호환되지 않은 곳도 있었다(특히, 달성군의 경우). 둘째, 정확성으로 자료의 일부가 기초지자체가 가지고 있는 인지 프레임 때문에 홍보성 및 각색, 최신화 미흡 등으로 신뢰도가 낮게 느껴지는 것도 있었다(공통), 셋째, 자료의 활용성 및 편의성이다. 컴퓨터로 표, 그림, 배색, 엑셀 다운 및 웹 검색 등 시각적 효과와 이해하기 쉬운 용어 사용 및 내용 개선이 필요하였다(최종 자료는 PDF가 대부분임, 한글도 게시).

〈표 5〉 인터넷 주민참여 접근성 카테고리

구 분	주민참여 예산 및 재정공시 접근의 카테고리
광주 북구	열린구정 - 주민참여예산 - 재정현황(재정공시)
울산 북구	행정자료 - 재정정보 - 주민참여예산/시민위원신청/재정공시
대구 수성구	행정정보 - 구민의 소리-주민참여예산 의견수렴, 재정공시
대구 달성군	정부3.0 정보공개 - 재정정보- 예산편성 주민 참여, 재정공시
전남 장성군	참여마당 - 예산참여 공모방, 정보공개-사전 정보-재정정보 별도
울산 울주군	변화하는 울주군정 - 재정정보 - 주민참여예산제, 재정공시

자료: 2015. 1. 20일 각 구·군청 홈페이지 검색

IT산업의 발달을 접목한 온라인 참여, 웹기반 구축, SNS 반영 연구(김정완, 2008: 110, 유희숙·김예승, 2012: 258)에서도 제안하였지만 현 운용실태는 각 구·군청의 홈페이지 구성이 상이하고 정보의 취합이 어려워 접근성 및 활용적 측면의 기술적 부분은 개선되어야 할 것으로 나타났다.

이를 보면 마을의 구성형태(농촌·도시·복합형), 직업의 형성(농·공·해양·상업), 이동거리, 인구밀도(아파트형 집중, 소규모 마을 분산), (초)노령화에 따른 인지능력, 거동 제한, 이동수단 제한, 격오지 소규모 마을과 장애·치매 그리고 정보화(인터넷) 보급 및 활용 수준 등 지역 정보화와 환경을 미고려한 부정합성을 나타내었다.

#### 4) 재정과 주민참여예산

##### (1) 재정공시로 본 자치

세입(세출)로 본 살림 규모는 광주 북구 4,586(3,977)억 원, 울산 북구 2,230(1,847)억 원, 대구 수성구 3,912(3,284)억 원이었고 동종 지자체 평균은 3,577(3,071)억 원이었다.

재정자립도<sup>10)</sup>는 광주 북구(19.65%), 울산 북구(37.24%), 대구 수성구(33.06%)이고 동종 전국 평균은 35.81%였다. 재정자주도<sup>11)</sup>는 광주 북구(35.99%), 울산 북구(57.10%), 대구 수성구(44.16%)이고 동종 전국 평균은 54.79%였다. 재정력지수<sup>12)</sup>도 비슷한 수준이나 채무(부채)는 광주 북구 58(294)억, 울산 북구 0(63)억, 대구 수성구 0.5(231)억 원으로 동종 전국 평균 42(234)억 원으로 광주 북구를 제외하고 비교적 건전하였다. 재정여건이 열악한 광주 북구의 경우 주민참여예산제도의 적극적인 시행이 주민의 요구에 대한 선심성 예산집행의 결과인지? 아니면 북구 자체의 과도한 사업추진 또는 재정운영의 결과로 재정 건전성을 악화시킨 것인지는 좀 더 분석을 하여야 될 것으로 보인다.

특히, 재정자치는 재정고권을 부여하는 것인데 재정은 예산편성에서 결산까지의 전반을 말하므로 주민참여예산제도의 성격상 주민의 참여를 보장한 가운데 지방의 자치재정권 보장과는 차이가 있다. 그리고 이러한 재정공시는 투명성을 보장하나 자치단체의 재정 건전성 상태를 고려한 중앙정부의 지원, 채권의 발생 제한 등은 보완할 요소로 보인다.

10) 경상수입(지방세+세외수입) / 자치단체 예산규모×100

11) (경상수입+자본수입+융자회수+이전수입(보조금 제외)) / 통합재정수입(보조금 포함)×100

12) 기준재정 수입 / 기준재정 수요(숫자가 높을수록 상태 양호, 단위: %)

(2) 주민참여예산 요구와 반영 결과

주민의 요구는 광주 북구 1,029천만 원(시민, 지역회의), 울산 북구 2,884천만 원(세부내용이 미 게시되어 활동이 저조한 것으로 보임), 수성구는 지역 토론회 및 설문문을 통해 의견을 수렴한 1,199천만 원, 3개 군은 설문·이동군수실, 인터넷(극히 일부)에 의해 건의 되었다. 일부 자치단체는 주민 요구 대비 반영률을 향상하기 위해 기 반영된 안건 및 예산을 포함한 것으로 보인다<표 6>.

<표 6> 6개 구·군별 반영 결과 및 분야별 분석

단위: %, 천만 원

구 분		광주 북	울산 북	수성구	달성군	장성군	울주군	
2014년 총 편성예산(A)		40,952	22,344	38,812	43,600	31,336	50,246	
성과	주민 요구	103	2,884	1,199	-	-	3,039	
	반영(B)	54	2,075	815	225	건의: 9건, 가능: 59.4%	2,279	
	비율(B/A, %)	0.13	9.29	2.10	0.52		4.54	
	세부 내용	복지, 건강	5	282	74		32	1,040
		취약계층	7	134	92		40	52
생활체계		42	526	650	153		1,187	
지원/ 행사*	사회단체 지원	70	307	430	530	860	697	
	행사 및 축제	75	206	50	190	180	372	

자료: 2014년 총 편성예산은 세입·세출예산 총액(홈페이지), 일시 차입 한도액 제외

주민참여예산제도로 주민 의견수렴과 반영은 생활체계의 소소한 정비, 안전, 복지 등<sup>13)</sup>이고 총 편성예산을 기준으로 기 반영된 사항을 포함하였으며 장기적이고 새로운 건의는 검토 간 무시되는 경향을 나타내었다. 지원·지역마을 행사는 자치단체장의 선심성 예산편성이 이루어지고 홍보에 치중하는 경향을 볼 수 있었다. 연계하여 재정공시에 명시한 사회단체 지원은 장성군이 가장 많았고 다음이 울주군이었으며, 행사 및 축제는 울산 북구, 달성·장성군순이었다. 따라서 주민의 생활체계에 소요되는 소규모 사업에 대해서는 마을에 일정액을 배정하여 주민 스스로 공사 감시 및 통제, 자율성을 가지고 집행토록 하고 행정지원은 관이 담당하는 혁신적인 방법도 투명성, 효율성의 측면에서 고려할 수도 있다.

2. 외적 정합성

1) 지역 특성

광주 북구는 176,440세대 447,685명(남 222,622, 여 225,063명)의 인구(감소), 주거 20.51km<sup>2</sup>(17.1%), 녹지 92.88km<sup>2</sup>(77.2%), 상업 2.62km<sup>2</sup>(2.2%), 공업(산단, 광주R&D특구) 4.27km<sup>2</sup>(3.6%)의 지리

13) 악취, CC-TV, 이면 도로, 커뮤니티 공간, 생활주변 정비 등 생활체계와 밀접한 내용이 주를 이루었고 다음이 심리치료, 소공원, 체육시설건강 등의 복지 및 건강, 마지막으로 경로당, 5.1 유공자 생활지원금, 아동 보호 등 취약계층에 대한 예산 요구였다.

적 특성과 함께 27개 행정동으로 도시·농촌, 공업·교육이 어우러진 복합형이다. 울산 북구는 65,589세대 188,733명(남 97,540 여 91,193)의 인구(증가 둔화), 주거·공단(현대자동차 등 효문공단, 미포국가공업단지 달천농공단지)·해양관광지역 157.37km<sup>2</sup> 3개 권역으로 8개동 도·농·해양 복합형이다.

수성구는 165,197세대 457,989명(남 224,156, 여 233, 833)의 인구(감소 추세), 도시의 중추기능이 밀집된 행정·교육·의료·금융의 중심지로 76.5km<sup>2</sup>(녹지지역 76.6%) 23개동으로 이루어진 도시형이지만 커뮤니티 공간이 부족하다

울주군은 83,191세대 222,710명(남 114,330, 여 107, 380)의 인구(감소 추세), 농·공업적 중심으로 756km<sup>2</sup>의 광범위한 지역으로 4개읍 8개면으로 이루어져 있다. 장성군은 21,292세대 47,358명(남 24,033, 여 23,325)의 인구(감소), 임야면적은 323.9km<sup>2</sup>로 총면적의 62.5%, 전답 118.3을 차지하고 있으며 1개읍 10개면으로 농촌형이다. 달성군은 68,999세대 189,346명(남 97,801, 여 91,545)의 인구(감소 추세), 426.6km<sup>2</sup>의 면적을 보유하고 농업진흥지역(1,144ha)으로 지정되어 있으며 3개읍 6개면으로 구성되어 있다.

지역 특성을 고려할 때 인구 구성비, 면적, 농촌·도시 및 도·농복합이 읍·면·동의 구성을 보아도 객관적인 차이를 확인할 수 있으며, 직업적 생활수단을 볼때도 확연한 차이가 있으므로 추가적인 교통·인접 지역의 형태(인접 농촌, 인접 도시 등) 등을 고려하고 주민참여 의견 수렴 방법상 통합 또는 분리할 필요도 있다. 사실 도시의 구와 구는 지리적 구분이지만 사회·문화적 및 생활적 시·공간을 고려하여 통합 적용방안 검토도 연구할 필요가 있다.

## 2) 인구 특성: 인구 밀도와 노령화

주민의 인구 특성은 <표 7>, <그림 3>에서와 같이 인구 규모로 보았을 때 광주 북구와 수성구는 45만여 명으로 도시형, 울산 북구·울주군·달성군은 20여만 명 수준의 도·농복합형(상·공업), 장성군은 5만여 명의 농촌형으로 분류할 수 있었다. 이를 인구 밀도를 고려하였을 때 수성구는 도시형(6,031명/km<sup>2</sup>), 울산 북구는 도·농형(442명), 기타 구·군은 농촌형(300명 이하)로 구분할 수 있다.

먼저 65세 이상(생산가능 인구, 15~64세)의 증가는 지역의 활동력(경제, 출산 등)을 감소시키는데 전 구·군 모두 65세 이상 인구는 지속적으로 증가하였으며, 생산에 기여하는 외국인<sup>14)</sup> 역시 증가하는 추세를 나타내었다.<sup>15)</sup> 또한 초고령화 현상은 도농형태인 울산 북구와 광주 북구, 도시의 수성구가 비교적 높았다.<sup>16)</sup> 도시 밀집형 인구 분포와 농촌의 젊은이가 없는 미래는 더욱 우리에게 큰 부담으로 다가올 것이다.

14) 지역에 따라 인원은 차이가 있으나 중국, 베트남, 필리핀, 미국, 일본, 몽골, 타이완, 타이, 캐나다 등 다양한 나라의 사람이 정주(또는 취업 목적 일시 거주)하고 있었다.

15) 1천명에서 4천여 명으로 낮았지만 농공단지를 지향하는 구·군의 경우 다소 많은 수의 증가를 보이고 있다.

16) 광주 북구는 90세 이상 1,089명(남 187, 여 902명)이고 100세 이상 75명(남 7, 여 68명), 울산 북구는 90세 이상 318명(남, 51 여 267)이고 100세 이상 13명(남 3, 여 10), 대구 수성구는 90세 이상 1,163명(남, 268 여 895)이고 100세 이상 67명(남 15, 여 52), 울주군은 90세 이상 567명(남 98, 여 468)이고 100세 이상 23명(남 3, 여 20), 장성군은 90세 이상 395명(남 82, 여 313)이고 100세 이상 34명(남 5, 여 29), 달성군은 90세 이상 453명(남 106, 여 347)이고 100세 이상 21명(남 5, 여 16)이었다.

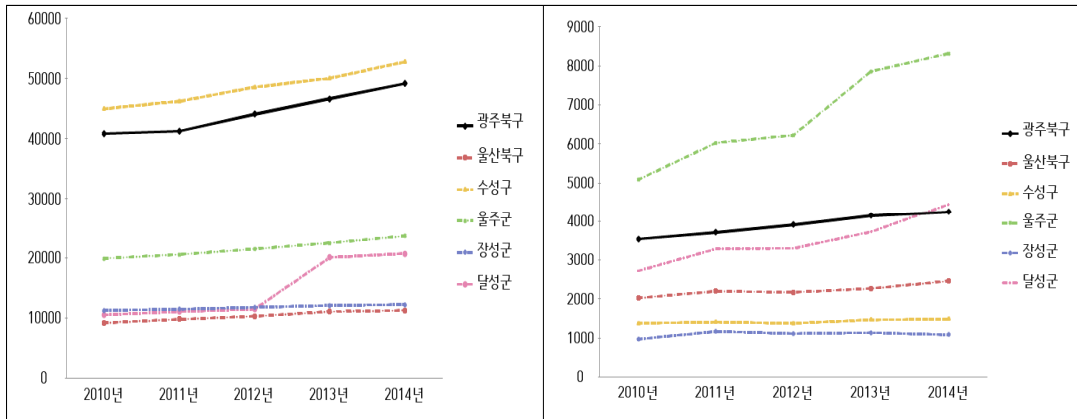
〈표 7〉 6개 기초지자체 지역사회 특성 및 환경

구 분		광주 북구	울산 북구	대구 수성구	울주군	장성군	달성군	
지역 특성		도·농복합	도·농·해양	신도시	농·공업	농촌	농촌	
행정동·읍·면 구성		27개동	8개동	23개동	4읍 8면	1읍 10면	3읍 6면	
인구 (천명)	계 (전년 대비)	448 (-0.1%)	189 (0.8%)	458 (-0.01%)	223 (0.03%)	47 (-0.1%)	189 (0.1%)	
	인구	남	223	99	224	110	4.7	98
		여	225	92	234	104	2.4	91
		외국인	4.3	2.5	1.5	8.3	1	4.4
	세대(천)	176	66	165	83	21	69	
	65세 이상	44	9.8	49	24	12	19	
	인구밀도	120	1,183	6,031	278	91.4	442	

자료: 통계청, 각 홈페이지, 주: 2014. 12월 기준 인구, 인구밀도(인원수/km<sup>2</sup>)

따라서 지역의 거리, 직업, 분산도(인구 밀도), 인구 노령화 등을 고려하여 주민참여예산제도의 전반적 개선방안을 재강구하여야 하겠다. 특히, 초노령화 세대는 인지능력, 정보수단, 이동 제한 등 많은 제약을 받고 있으므로 거동 및 인지능력, 치매 등을 고려한 취약계층의 의견을 수렴하여 사회구성원으로 소외되지 않도록 하여야 한다. 또한 다문화 계층을 수용하여 생산가능 인구의 참여를 제고하여야 하겠다.

〈그림 3〉 65세 인구 노령화(좌, 생산인구 감소) 및 외국인 증감(생산인구 증가)



### 3) 정치 및 사회적 맥락

2014. 6. 4일 지방선거 득표율 결과를 볼 때 광주 북구는 전체 인구 대비 득표율은 29.5%, 선거인수 대비 득표율은 37.4%, 울산 북구의 경우 전체 인구 대비 득표율은 19.0%, 선거인수 대비 득표율은 25.4%로 전체 인구 및 선거인수의 1/4밖에 되지 않아 실질적 대표성을 가지고 있다고 볼 수 없다. 주민의 성향이 합리적 무시(ration ignorance)에 있다고 하더라도 이를 보완할 필요성



이 대두된다. 낮은 투표율은 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 현 정치체제에 대한 불만과 무시 및 무관심이다. 이러한 사실을 인지하고도 우리는 주민의 참여를 어떻게 볼 것인가에 대해 보다 더 심층적으로 고민하고 대안의 기제를 찾아야 한다. 엘리트주의, 지역토호세력의 득세, 일부 시민단체의 권력 속에 침묵의 다수 대리인은 없는 현실을 직시하여야 한다. 따라서 대의제에 보완하여 주민의 직접적 참여(예산)제도가 필요하다는 근거가 된다.

광주·울산 북구의 경우 12조 8·6(2012.11.5 개정)항에 구 의회의 예산안 심의권을 침해하지 않도록 하고 구청장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동토록 조례에 두는 등 민·관이 협의토록 되어 있으나, 주민의 자율·독립적 의사결정, 의사전달 유형, 참여도와 기제, 참여도 등을 볼 때 관치에 의한 민·관 협의형의 형태를 나타내고 있다.

기초 자치단체의 명칭 그대로 스스로 다스릴 수 있는 여건이 형성되어야 하고 소규모 집단에서 더 효과적이라는 선행연구와 관계없이 진행되고 있다. 기초지자체의 적용보다 읍·면·동이 반드시 필요로 하는 사업 우선 순위를 반영하고 필요에 따라 주민이 직접 설계과정에서부터 참여하여야 집행에서 그 오류를 수정할 수 있다. 그러나 주민이 체감하지 못하므로 무관심하게 되고 회피하게 되는 것이다. 결국 이러한 것은 기존의 수직적 문화에 벗어나지 못하는 프레임적 사고이다. 따라서 의회와 자치단체장의 권력 게임, 우리나라의 전통적 통치구조 문화, 예산의 전문성 결여 및 복잡성 등이 있겠지만 조례의 제정에서부터 민주주의의 부정합성을 가진다고 볼 수 있다. 그러므로 대의기관의 역할과 기능이 중심으로 작용하는 것이 아니라 근본적으로 지역주민의 현실적 특성과 환경을 인식하고 체감되도록 하고 미래에도 지속가능할 수 있는 여건을 조성 하여야 한다. 여러 제도 및 기관에 대한 신뢰가 낮고, 특히 정부와 정치권에 대한 신뢰가 크게 낮다는 점은 지금 한국사회에서는 제도적 신뢰, 즉 공정하고 투명한 게임의 룰의 확립이 우선적으로 필요하다(이희창 외, 2010; 153).

주민참여예산제도에 대한 설문 및 인터뷰 결과 도시, 농촌, 도·농복합형에 따라 주민들의 의견은 큰 차이를 보였다. 2015년 예산편성을 위한 주민참여예산제 운영계획, 주민참여예산제 취지 및 참여방법 등이었으나 이를 인지하고 있는 주민은 드물었고 구·군청에 있는 직원조차 제도 시행에 대해 모르고 있었다.<sup>17)</sup>

### 3. 내·외적 적합성의 상호 조화

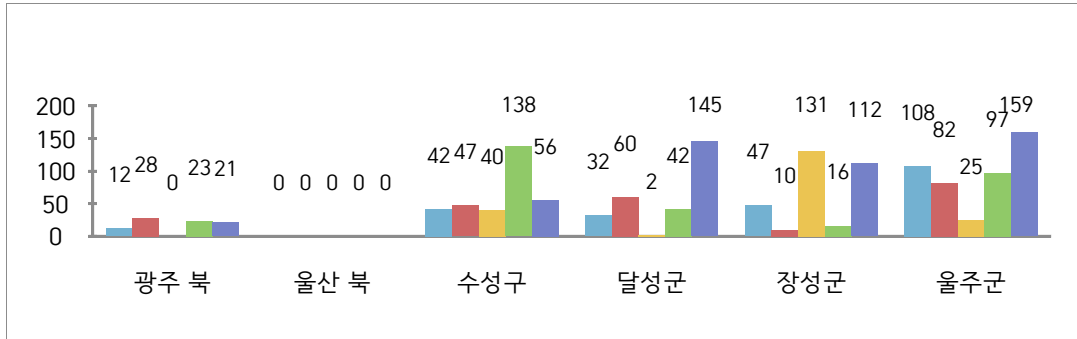
#### 1) 설문 및 인터넷(홈페이지)에 의한 주민의견 수렴

2014년 6월에 각 기초지자체가 인터넷 홈페이지를 통해 공개한 설문결과 자료를 통해 평가하여 본다. 각 구·군별 참여 주민의 연령별로 보면 50대가 가장 많고 다음이 40대, 30대 순이었고 20~30대의 인원은 소수였다. 설문에 대한 관심이 적은 이유도 있겠지만 나이별 인구비율에 비례한 설문이 미흡하다. 특히, 60대 이상은 각 구·군별로 다수의 인원이 있음에도 불구하고 단순 설문만하고 방문에 의한 의견을 보강하지 않아 취약자 계층의 의견이 무시되는 경향이 있었다. 기

17) 주민은 울주군 및 수성구 각 30명, 전화는 각 구·군청에 각 10여회를 실시한 결과 주민참여예산제도 취지와 배경을 알고 있는 주민은 15%(9/60명)였고 구·군청 직원이 담당부서를 알고 전화 전환 또는 안내하는 인원은 약 63%(38/60명)였다.

시행한 광주 및 울산 복구는 위원회 중심으로 실시되어 설문이 미흡하였고 최근 도입한 구·군은 설문 위주였다. 울산 복구의 경우 2012년부터 주민참여예산제도가 다소 미온적으로 변화되어 활동과 자료가 미흡한 상태였다.

〈그림 4〉 직업별 주민 참여 결과(명)



자료: 각 홈페이지, 광주 북구는 시민위원, 울산 북구는 미게시

〈그림 4〉에서와 같이 직업별로 도시는 자영업·주부가 다수(광주 북구, 수성구)를 차지하고 도농 및 농촌의 경우는 농축산 직종이 다수를 이루었다. 장성군의 경우 공무원이 131명으로 주민참여예산제도의 취지를 훼손하고 형식적 설문을 실시하는 경향을 알 수 있었다. 특이할 점은 학생이 수성구 7명, 달성군 2명, 울주군 3명으로 소수였지만 미래 지역인재 양성과 참여 권장을 위해 타 기초지자체도 도입을 검토할 필요가 있었다.

〈표 8〉 6개 기초지자체 인터넷에 의한 의견 수렴(건수)

구 분	기간	건수
광주 북구	2004.9.16.~2011.6.23. (이후 없음)	104건
울산 북구	2004.9.7.~2013.4.27. (이후 없음)	159건(2013년 1건)
대구 수성구	2011.12.15.~2014.12.26. (이후 없음)	20건
대구 달성군	2008.3.27.~2015.1.6. (기획감사실 세입세출 게시)	0건
전남 장성군	2010.10.31.~2014.11.3. (이후 없음)	14건(2013.~4년 2건)
울산 울주군	2014.1.21.~2015.1.2. (운영결과 4건/기획예산실)	0건

6개 기초지자체가 인터넷을 통해 주민참여예산 사업 건의〈표 8〉는 2004년 가장 먼저 도입 적용한 광주 북구가 11년 동안 104건이었고 2011년 6월 이후는 주민참여위원회로 전환하였다. 울산 북구는 2004년부터 2013년까지 12년 동안 159건이었으나 2013년은 1건이었다. 2011년 12월에 도입한 수성구는 20건으로 도시의 인터넷 보급률이 높고 사용율이 높은 것으로 추정된다. 장성군의 경우 14건, 울주군은 0건이었다. 이를 볼 때 지역의 정보화 환경을 고려할 필요가 있음을 제시하는 근거가 될 수 있다.

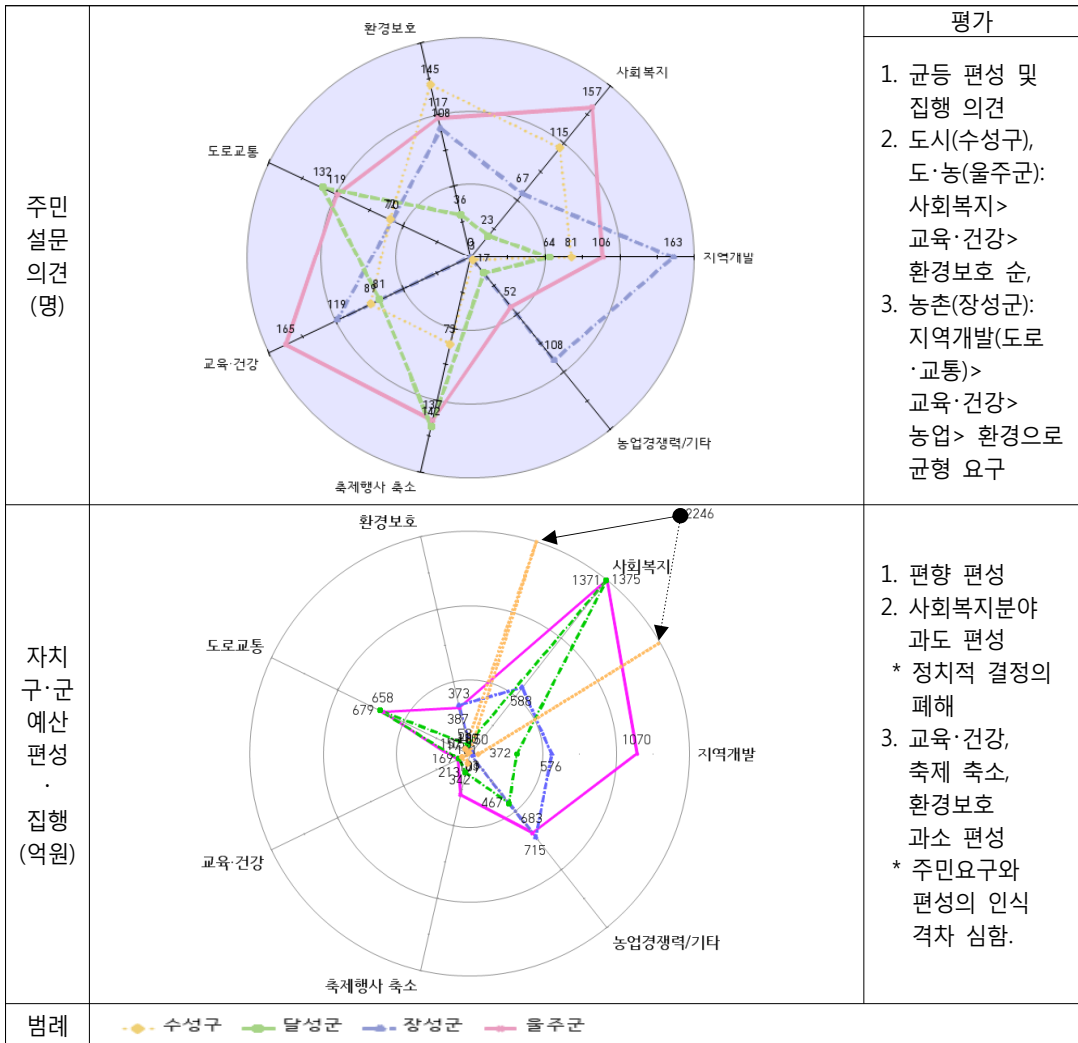
제도개선보다 더 중요한 것은 제도운영의 주체들이 제도의 취지를 살릴 수 있도록 운영의 묘를 살리는데 많은 노력 필요(강운호, 2011: 51, 2012: 64)하다는 연구에서와 같이 형식적이고 관료 중심의 접근에서 벗어나 주민의 다양하고 균형적인 참여 보장이 필요하였다. 풀뿌리 거버넌

스 접근의 계기로 삼아야 한다는 의미이다. 또 제도를 실현해 보기도 전에 의회의 기능을 저해한다는 논의보다 대의제의 보완 기제로서 주민의 참여를 더욱 보장하고 지자체장의 정치적 악용을 배제시키는 방안도 동시에 강구되어야 하겠다.

2) 주민의 인식과 관료의 예산편성 비교

주민참여예산제도를 최근에 도입한 4개 기초지자체의 설문 결과(2014년 주민요구) 교육·문화 및 생활체육에 공통적인 관심을 나타내었으나 전반적으로 지역특성에 따라 상이하게 의견을 표출하고 있다. 구·군의 5개 기능인 지역개발, 사회복지, 환경보호, 도로교통, 교육문화에 주민의 의견 대비 예산 집행 결과(2014년) 이다<그림 5>.

<그림 5> 주민 의견과 관료의 예산 편성 및 집행 비교



참고: 2014년 결산 기준, 공공행정·예비비·기타(농림해양수산+공공질서 안전 등) 제외

주민은 ‘가용재원 범위 내에서 투자하되 지역별 균형배분’을 요구하고 있었으며, ‘지방채로라도 투자를 확대’에 대한 의견은 극히 소수였는데 이는 반영하지 않았다. 주민이 재정건전성과 미래 세대에 대한 관심과 우려가 바로 나타나 지속가능성에 대한 관심이 높은 것으로 나타나고 있었다. 각 구·군청의 설문 결과 종합에서는 1차 질문으로 “투자 확대에 대한 의견은? 에서 재원 범위내가 수성구 274명 중 179명, 달성군 233명 중 144명, 장성군 181명 중 74명으로 농촌인 장성군만 균형배분이 107명으로 다수였다. 지역별 균형배분 역시 수성구 94명, 달성군 89명, 장성군 107명이다. 2차 질문(울주군 없음)에서 투자를 확대(복지·환경) 또는 감소(도로, 교육·문화)한다면 어느 분야인가?에서 농촌인 달성군 249명 중 130명이 ‘확대’ 의견이었고 기타 구·군은 ‘감소’ 의견을 나타내었다.

이를 분석하여 보면 첫째, 공통적으로 주민의 의견과 관료의 예산편성과 집행에 있어 큰 인식 차이를 보여준다. 주민의 의견은 4개 구·군 모두 비교적 균등한 예산편성을 요구하는 경향이었으나 기초지자체는 2014년 결산 기준 집행결과를 보면 그림의 형태가 상당한 차이를 보이고 있다. 둘째, 도시, 농촌, 도·농복합형의 특색의 차이이다. 도시(수성구), 도·농(울주군)은 사회복지>교육·건강>환경보호, 농촌(장성군)은 지역개발(도로·교통)>교육·건강>농업>환경으로 지역의 특성에 따라 요구가 명확한 차이를 보였다. 사회복지분야는 주민의견과 유사한 그래프를 보이나 과도한 편성 및 집행(수성구, 울주군)의 경향을 보인다. 오히려 주민이 관료보다 균형적이고 형평성 있는 의견을 제시하였으나 기초지자체는 기존의 제도 연계선상에서 부서 중심 성과위주 인식을 가지고 예산을 바라보고 있는 것으로 평가된다. 또한 사회복지에 대한 중앙정부의 압력은 지방예산의 자율성을 침해함과 동시에 불균형적인 예산 집행으로 나타나 제도의 외적 부정합성을 가중시키는 것으로 보인다.

## V. 제도 정합성 평가 결과

우리나라에 도입 및 적용하고 있는 주민참여예산제도를 제도의 정합성 측면에서 분석한 결과 제도의 부정합성이 많이 내포하고 있었다.

내적 부정합성은 외적 정합성을 고려하지 않음으로 인해 조례·규칙 제정 수준이 및 주민의 참여(대상, 절차, 전문성 등)도 차이, 정보공개 및 시스템의 미비가 도출되었다. 그러므로 내적 부정합성이 다수 존재하고 있어 이를 보완할 필요성이 제기되었다. 특히, 인터넷 보유 및 활용 능력이 차이가 많이 남에도 불구하고 홍보 및 전파, 의견수렴을 권장하고 있으나 상당히 저조하였다.

무엇보다 외적 정합성인 지역 환경의 부정합성이 두드러지게 나타났다. 즉, 지역의 생업, 주민 공동체 생활과 연계된 교통, 의료, 커뮤니티 공간 등의 생활체계, 생활 특성 등을 미고려하였다. 특히, 공통적으로 기초지자체는 인구감소가 진행되고 있고 더불어 농촌은 고령화 및 초고령화가 빠르게 진행되어 인력이 떨어지는 것으로 나타났다. 또한 도시와 농촌, 도·농 내에서도 주민을 예산 편성단계에서만 참여토록 하여 예산 편성-집행-결산에 이르는 일련의 과정을 통해 효율성과 투명성(감시)을 가질 수 있는데 주민참여예산제도의 목적이 아닌 지자체 홍보 도구로 전략하지 않았나 하는 의구심도 있었다.

내·외적 정합성 상호 조화로 볼 때 주민의 의견과 구·군의 예산 편성 및 집행을 비교한 결과, 비정형적으로 나타나 부정합성이 심하였다. 이는 외적인 중앙정부의 복지예산 집행 지시가 내적인 지자체의 재정자치권을 침해한 것이다. 그리고 주민참여예산제도 적용에 있어서도 구청장 및 군수의 관심에 따라 운영에 있어 큰 차이를 보였다. 또한 본 연구의 목적상 기초지자체를 대상으로 주민참여예산제도를 다루었지만 자치권을 지방에 이양하였으나 예산의 편성 자율권은 실제로 부여되지 못하고, 인사권 역시 자치단체장에게 있으나 총액제 또는 적정인원 비율 유지(직급) 등으로 실질 인사권이 없는 모순은 제도의 부정합성이다. 이러한 관점에서 상위 법·령에서 제한을 주는 것은 기초지자체의 입장에서 보면 외적 정합성과 함께 내적 정합성을 극복하지 못하는 제약을 주는 맥락과 같이한다.

〈표 9〉 제도 정합성 평가 결과

단위:%, 천만 원

구분	도시(수성구)	농촌(장성·달성군)	도·농복합(광주·울산 북구)
내적 정합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형식적 조례 제정</li> <li>• 전반적 부정합 내재</li> <li>• 인식 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형식적 조례 제정</li> <li>• 인식 부족</li> <li>• 인터넷 환경 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례·규칙 재제정 필요</li> <li>• 재정자립도 미흡(광주 북구)</li> <li>• 인터넷 환경 격차</li> </ul>
외적 정합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의견과 집행 상이</li> <li>• 인구 밀집 참여 및 전문성 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의견과 집행 다소 상이</li> <li>• 광지역, 노령화, 교통·전문성 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지리, 문화, 노령화 미부합</li> <li>• 다문화 가정 증가</li> <li>• 주민 참여에 대한 거버넌스적 해결방안 모색 필요</li> </ul>
내·외적 상호조화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여 방법과 지역특성 부정합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노령화 인지와 지역 특성 부정합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광주 북구 조화 노력</li> <li>• 울산 북구 내실화 필요</li> </ul>

내적 및 외적 정합성, 내·외적 정합성 평가 결과는 <표 9>와 같다.

내적 정합성의 관점에서 조례 제정수준과 운영실태 측면에서 주민참여예산제도를 비교적 잘 시행하고 있는 광주 북구, 초기 시행은 잘되었으나 퇴보하는 경향을 보인 울산북구는 구청장과 시민의 관심 및 의지에 따라 큰 차이를 보였다. 최근 도입하여 시행하는 도시형인 대구 수성구는 조례 제정 미흡과 규칙 미제정, 그리고 시행 상에 주민의 참여도 미흡하였다. 다만 도시형인 수성구는 주민의 관심이 높았고 광지역 농촌형인 달성군은 이동 군수실을 활용하여 지역 방문을 실시하는 적극성도 나타났다. 또한 소수의 설문이지만 학생을 참여시킨 수성구, 달성군, 울주군의 시행은 지역인재 전문가 양성, 미래 지속가능성을 위해 바람직하였고 시·주민위원회 운영도 장려할 만 하였다.

외적 정합성 관점에서 지역특성과 연계한 환경측면에서 농촌은 넓은 지역 소규모 마을로 형성되어 낮은 인구규모(장성군)와 인구밀도(장성군, 광주북구: 농촌, 해양 중심), (초)노령화의 증가 특성을 나타내었다. 또한 지속적인 생산가능인구와 20대의 젊은 세대가 소수로 지역경제가 침체되었다. 도·농복합형 지역은 농공·연구단지를 형성하여 20여만 명의 인구가 집합적 공업단지, 분산적 농업지역으로 나뉘어져 밀집지역과 넓은 지역 소규모 마을 형성이 혼합적으로 나타난다. 주민의 의견과 관료의 예산 집행결과도 큰 격차를 보였다.

내·외적 정합성의 조화 측면에서 제도 자체에 기인한 바도 있지만(광주·울산 복구 제외), 자치단체장의 인식과 관료와 주민의 무관심한 프레임이(기득권 세력, 무시) 제도 변화에 대한 기대가 없어 불확실성 속에서 의사결정을 하는 경향이 보인다. 사실 제도의 법적 장치, 지역의 특성에 부합한 규칙의 현실화 그리고 주민의 현장 체감이 조화되어야 실효적인 제도의 정합성으로 정착되리라 판단된다.

## VI. 결론 및 시사점

연구결과를 정리하면 내적 정합성으로 제도의 법적 장치인 조례·규칙, 주민의 참여보장, 의견수렴을 위한 절차 및 정보의 공개, 예산의 반영은 광주 및 울산 복구가 비교적 제도의 정합성을 가지고 있었다. 다만, 광주 복구의 재정자립도(19.65%)가 열악하고 총 편성예산 대비 실질 주민참여예산 반영도 0.13%(54억)로 실효성이 낮았다. 또한 예산 편성의 최종 의사결정 권한을 갖는 위원장을 구청장(부구청장)으로 하여 내적 부정합성을 가지고 있었다. 울산 복구는 시민위원장이 동시에 참여하여 비교적 권한이 부여되어 있으나 구청장 교체 후 관심도가 급격히 떨어졌다. 그렇지만 자발적으로 생겨난 2개구는 내적 정합성이 어느 정도 발전되고 있다. 하지만, 수성구 및 3개군(장성군, 울주군, 달성군)은 내적 제도와 네트워크, 외적 지역특성, 정치·사회적 여건이 조성되지 않은 초보적 수준을 나타내었다. 따라서 주민참여예산제도 10년의 시점에서 예산편성 의견 수렴과정, 주민의 의사결정 권한 부여, 소규모 집행의 마을 직접 수행 등 지역특색에 맞게 재접근할 필요성이 도출되었다. 즉, 내·외적 정합성을 위해 제도자체의 정체성 확보, 지역 특성 반영, 이 둘이 상호 조화된 변화된 주민의 요구와 능력을 고려하여 정치·사회경제적 혼합(Politics, Socioeconomic Mix)을 통해 주민이 체감하는 ‘삶의 질’로 변화시켜야 하겠다.

시사점으로 내적 정합성으로 첫째, 조례와 규칙이 상호 조화적으로 제정하여야 한다. 둘째, 정보공개 참여범위는 예산 편성에서 결산까지 포함하고 시스템을 개선하여야 한다. 전년도 세입·세출, 재정여건, 반영결과 평가 등 재정고권의 입장에서 접근할 필요가 있다. 셋째, 정보공개는 지역의 특성에 부합하도록 방문, 관보, 인터넷 등 다양화가 필요하다. 주민이 체감하지 않는 정책은 탁상행정이 될 수밖에 없다.

제도의 외적 정합성 측면에서 첫째, 지역 특성 및 환경을 고려한 지자체의 자치권을 제약하는 상위법 개정과 맞춤형 조례 및 규칙의 재제정이다. 자치에 제약을 주는 인사, 재정 등의 관련 법률 개정과 함께 농촌의 광지역 소규모마을, 도시의 밀집지역, 도·농의 밀집·분산에 맞게 조례(규칙)를 재 제정하여야 한다. 둘째, 주민의 생활체계 정주성·문화성과 함께 직업, 인구구조 및 노령화, 다문화화를 고려하여야 한다. 셋째, 예산의 효율성 및 형평성과 함께 거버넌스 기반이 확립되어야 할 것으로 보였다. 즉, 상호 신뢰 및 의존, 협력의 관점에서 자기 마을은 자신들이 만들어 가도록 하자는 것이다

제도의 내·외적 정합성이 조화를 이루어야만 제도 자체의 도입 취지에 부합할 수 있다. 하지만 도입된지 10년이 지난 시점에서 자발적으로 도입한 지자체는 선거를 위한 비선조직화 또는

절차만 강조하고, 최근 도입한 지자체는 조례 제정의 형식에만 치우쳐 선행된 타 지자체의 절차를 흉내내는 것에 머물고 있다. 이는 시차에 대한 습관성과 무감각, 경로의존성에 기인한다. 따라서 제도는 사회의 변화 환경에 적시적으로 교감하도록 하여야 한다. 기존의 프레임에 갇혀 변화를 하지 못하고 실효성이 없다면 제도가 필요하지 않은 것이 더 자유스러운 담론적 자생 규칙이 문화와 융합될 것이다.

최고의 완벽한 제도는 없다. 제도의 부정합성이 현 시점에서 다수 존재하고 있는 것으로 파악되었으므로 제도를 근본적으로 재검토하는 기회가 되어야 하겠다. 그러므로 도시, 농촌, 도·농복합형으로 구분하여 해당 주민이 체감 및 공감하는 제도의 정합성으로 프레임 변환을 하여야 한다. 이러한 연구가 지속되어 주민의 직접 참여와 대의제의 융합으로 지방자치의 획기적 발전에 기여하였으면 하는 바램이다.

## 참고문헌

- 강운호. (2011). 지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념. 『한국지방자치학보』, 23(2): 29-54.
- 곽채기. (2003). 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할. 『법률행정논집』, 23(2): 123-158
- \_\_\_\_\_. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안. 『한국지방재정논집』, 10(1): 1-30.
- \_\_\_\_\_. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. 『한국지방재정공제회』, 44: 43-92.
- 구도완. (1996). 지방자치시대의 환경과 개발: 지속가능한 지역사회를 위한 사회·환경정책의 방향. 『공간과 사회』, 7: 282-307.
- 김점훈·이은구. (2009). 주민참여예산제도에 관한 인식차이. 『한국콘텐츠학회논문지』, 19(2): 289-300.
- 김관보·김옥일. (2007). 예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(2): 87-107.
- 김도윤. (2009). 심의민주주의의 가능성과 한계: 광주북구와 울산동구의 주민참여예산제도를 통한 성찰. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 1147-1159.
- 김미나. (2004). 지역혁신 시스템과 제도의 정합성: 경기도 사례를 중심으로. 『행정논총』, 42(3): 105-131
- 김성순. (2003). 재정의 지속가능성 검정방법에 대한 문헌적 고찰. 『한일경상논집』, 27: 67-85.
- \_\_\_\_\_. (2006). 재정의 지속가능성에 대한 최근 동향. 『한국지방재정논집』, 11(1): 97-128.
- 김석태. (2007). 지방정부체제에 대한 공공선택론적 견해에 대한 재조명: 신거버넌스와 관련하여. 『지방정부연구』, 14: 149-170.
- 김정완. (2008). 주민참여예산제도의 평가와 발전방안: 웹기반 구축. 『지방정부연구』, 12(4): 95-112.

- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 성공요인과 한계. 『한국행정논집』, 16(3): 457-482.
- \_\_\_\_\_. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 『지방정부연구』, 9(2): 133-158.
- 남창우(2013). 정부수립 이후 1950년대의 지방재정 실태 및 구조 분석, 『도시행정학보』, 26(4).
- 라미경. (2006). 거버넌스, NGO, 그리고 지역사회. 『한국거버넌스학회』, 13(3): 227-254.
- 문태현. (2011). 심의민주주의 정책결정을 위한 제도와 방향. 『한국행정논집』, 23(1): 45~66.
- 박민정·최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성분석. 『한국정책과학회보』, 13(1): 123-143.
- 배인명. (2011). 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구. 『국정관리연구』, 6(1): 57-83.
- 서승현, 이희창. (2009). 시차적 접근을 통한 거버넌스 정합성분석. 『한국공공관리학보』, 23(4): 181-209.
- 손희준·강인재·장노순·최근열(2014). 『지방재정론』, 서울: 대영문화사.
- 안완기. (2008). 주민참여예산제의 효율적 운영 방안에 관한연구. 『정치정보연구』, 10(2): 257-258.
- 안전행정부. (2013). 『2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』. 서울: 남북장애인 교류협회.
- \_\_\_\_\_. (2014). 2.28 지방자치단체 재무회계 운영규정(훈령 제32호), 부록1~6.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구, 『국가정책연구』, 27(4): 39~64
- 유희숙·김예승. (2012). 주민참여예산제의 현황과 정책과제: 경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로. 『한국정책연구』, 12(1): 243-260.
- 이희창·박희봉. (2010). 신뢰와 제도의 관계 문화이론과 제도이론의 효과 비교. 『한국정책과학회보』, 14(2): 131-156.
- 이광원·황성돈. (2013). 정책변동론적 관점에서의 주민참여예산제도 활성화 방안에 관한연구. 『한국지방학회보』, 25(2): 209-231.
- 이순향·김상현. (2011). 주민참여예산제도의 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로. 『한국행정논집』, 23(1): 319-342
- 임성학. (2006). 민주주의 제도의 정합성: 정치자금제도를 중심으로. 『한국세계지역학회』, 24(3): 247-269
- 자치법규정보시스템. (ELIS: Enhanced Local and regulations Information System). <http://www.elis.go.kr>.
- 장노순. (2006). 한국에서의 주민참여예산제도의 운영실태 및 성공적 발전방안. 『한국행정과 정책연구』, 4(1): 1-24.
- 장지호. (2009). 중소기업정책의 제도정합성 고찰: 시차이론을 활용한 담론제도주의 중심으로. 『한국공공관리학보』, 23(3) 191-214
- 전상환. (2015). 제주해군기지 갈등과정에 있어서 프레임 영향 분석. 『한국정책과학학회 춘계 학술대회』, 3-35.
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구. 『한국정당학회보』, 7(2): 189-216.



- 정정길. (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 적합성 문제를 중심으로. 『한국행정학보』, 36(1): 1-19
- 정정목. (2007). 지방정부간 경쟁 강화를 위한 대리경제 모형으로서의 지속가능성 보고. 『세계지역연구논총』, 25(3): 157-175
- 조주복 (2012). 주민참여예산제도의 역할 재정립. 『한국자치학회보』, 24(4): 67-88.
- 지방재정법·령. (2014). 2014.1.17일 시행. 국가법령정보센터. <http://www.elis.go.kr/>.
- 최민수. (2011). 주민참여예산제도 운영의 시사점과 향후 과제. 『예산춘추』, 24: 50~54.
- 최영출·서순복. (2012). 지속가능한 지역발전' 개념의 정책적 핵심요소 분석. 『도시행정학보』, 25(2): 49-70.
- 최승필. (2013). 지방자치단체의 재정자주권과 그 제한 및 한계. 『저스티스』, 134(3): 364-394.
- 최창현·이광석·전상환. (2015). 징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석: 정책논변모형 적용을 중심으로. 『한국보훈논총』, 14(1): 93-123.
- 하혜수·하혜영·문광민. (2013). 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향. 『한국사회와 행정연구』, 17(1): 61-88.
- 허철행. (2013). 지방정부 시민참여의 한계와 대응: 주민참여예산제를 중심으로. 『한국지방정부학회학술발표』, 2: 91-102.
- 행정안전부. (2010). 주민참여예산제 운용 조례 3개 모델안 및 보도자료. 재정정책과.
- 행정자치부. (2004). 지방자치단체 예산편성 지침.
- Assessment Review Board. (2014). Assessment Review Board.
- Adams, W.M. (2006). The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century. Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 29 - 31. January 2006. Retrieved on: 2009-02-16.
- Bromley, Daniel W. (2008). "sustainability" The New Palgrave Dictionary of Economics. 2nd Edition. Abstract.
- Choy Kevin A. (1991). Structural Change and Citizen Participation: The Case of Winnipeg. Political Science, Simon Fraser Brandon University.
- Ebdon & Franklin. (2006). Citizen Participation in Budgeting. Theory Public Administration Review, 437~447
- Economic Modelling. <http://www.sciencedirect.com/science/journal>
- Energy. <http://www.journals.elsevier.com/energy/>
- Geoforum. <http://www.journals.elsevier.com/geoforum>
- Guo and Neshkova. (2012). Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most. The American Review of Public Administration published online, 29 April: 1-16.
- Hawkins&Wang. (2013). Policy Intergrationl for Sustainable Dvelopment and the Benefits of Local Adoption. A Journal of Policy Development and Research, 15(1): 63-82.
- International Institute for Sustainable Development (2009). What is Sustainable Development?.

Retrieved on.

Journal of Business Venturing. <http://www.sciencedirect.com/science/journal>

Land Use Policy. <http://www.journals.elsevier.com/land-use-policy>.

Koppenjan Joop & Koliba Christopherr. (2013). Transformation Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?. 『IRPA』. 18(2): 1-8

kufman·Elliott·Shmueli. (2003). Frames, Framing and Reframing, [www.beyondintractability.org](http://www.beyondintractability.org)

Liam, et al. (2013). Reframing social sustainability reporting: Towards an engaged approach Environment. Development and Sustainability (Springer).

Mohanty, et al. (2006). Participatory Citizenship, Identity, Exclusion, Inclusion. oxford journal, ISBN0-7619-3467-7

Steinacker Annette. 2004. Game-Theoretic Models of Metropolitan Cooperation. In Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation, edited by Richard C. Feiock. Washington, DC: Georgetown University Press: 46 - 66.

Torring Jacob & Triantafilou Peter. (2013). What's in name? Grasping New Governance as a Political Administrative System. 『IRPA』, 18(2): 9-25

United Nations General Assembly. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future: Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Co-operation: Environment; Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development; Paragraph 1. United Nations General Assembly.

Rhodes R.A.W. (1999). Control and Power in Central-Local Government Relations, ISBN 0-335-19728-0.

Wikipedia. (2014), ([http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental\\_impact\\_assessment](http://en.wikipedia.org/wiki/Environmental_impact_assessment)).

광주광역시 북구청 홈페이지. (<http://www.bukgu.gwangju.kr>).

대구광역시 수성구청 홈페이지. ([www.suseong.kr](http://www.suseong.kr)).

대구광역시 달성군청 홈페이지. ([www.dalseong.daegu.kr](http://www.dalseong.daegu.kr)).

울산광역시 북구청 홈페이지. (<http://www.bukgu.ulsan.kr>).

울산광역시 울주군청 홈페이지. (<http://www.ulju.ulsan.kr>).

전라남도 장성군청 홈페이지. (<http://www.jangseong.go.kr>).

행정자치부 주민등록 인구통계 홈페이지. ([http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl\\_stat\\_jf.jsp](http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp)).

---

전상환(全尙煥): 경희대학교 산업정보대학원에서 전자공학 석사 학위를 취득하고 현재 경북대학교 행정학 박사과정에 있다. 학문적 관심분야는 국방정책(분석), 지방자치, 프레임 분석, 융합, 생활체계 등이다(sinboolsan@hanmail.net).

Abstract

**Analysis of view point on a system congruence to Citizens Participatory-Budget-System: its application to municipal, agricultural, and agri-municipal administrations.**

Jeon, Sang-Hwan

The purpose of this study is to re-evaluate a system congruence in terms of Citizens Participatory-Budget-System (CPBS onwards) for 10 years, based on three categories of municipal, agricultural, and agri-municipal administrations. For this purpose, this paper selects six lower local governments(LLG onwards) including Kwangju-north and Ulsan-north which firstly introduced CPBS. The results shown in this paper are as follows. Firstly, LLG should revise presently-enacted Municipal Ordinances and Municipal Rules. Secondly, the participatory scope of the citizens should be extended from budget-drawing up, to budget-settling. Thirdly, information-publicity should be multiplied and system-advancement should be pursued. The above-mentioned three kinds of summaries can be categorized as inner system congruence. As outer system congruence, two categories can be pointed. Firstly, the institutions should be applied to Municipal Ordinances and Municipal Rules. Secondly, bureaucrats' frames should be transformed. As a conclusion, the two system congruences which are inner system congruence and outer system congruence should be harmonized. From now on, the implication of this paper lies in asking the researchers to study on this CPBS in re-habilitating CPBS suitable to the characteristics based on regions.

Key Words: Citizens Participatory-Budget-System, Congruence of System, Localgovernance

