

The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea

제주특별자치도 주민참여 예산제도 사례연구

School of Sociology and Social Policy,
The University of Nottingham

김 정 환 (Kim Chongwhan)

MPA 석사학위 청구 논문

Submitted in part-fulfilment of the Degree
of Masters of Public Administration

2015. 12.

감사의 말씀¹

본 연구를 마칠 수 있도록 도와주신 모든 분들에게 고마움을 전하고 싶다. 영국 Nottingham 대학교 교수님이면서 저의 지도교수인 Pauline Jas 박사님께서 보여주신 귀중한 조언과 가르침에 각별히 감사 드린다. 본 연구 주제를 발전시킬 수 있도록 영감을 주시고 귀한 연구 자료를 협조해주신 KDI 국제정책대학원 김동영 교수님께 대해서도 깊이 감사 드린다.

KDI 국제정책대학원 및 국외 연계과정 추천과 함께 물심 양면으로 지원해주신 원희룡 도지사님과 우근민 전 제주특별자치도 도지사님, 강승수 인재개발원 원장님 및 국외훈련 담당자께 감사 드린다. 국내외 대학에서 연구를 할 수 있도록 격려해주신 박윤기 제주지방노동위원회 위원장님과 동료들에게도 고마움을 전하고 싶다.

마지막으로, 멀리 떨어져 지내면서도 기쁨과 슬픔을 함께 나누며 언제나 용기를 잃지 않도록 격려해준 사랑하는 내 가족, 부미자, 김다솜, 김형규에게 깊은 고마움을 느끼며 그 이름들을 이 지면을 통해 기록해두고 싶다.

¹ 본 논문 저자는 현재 제주특별자치도 지방노동위원회 조사관으로 재직 중이다.

논문 초록 (Abstract)

한국은 2011년 관련 법령을 개정하여 주민참여 예산제도를 전국으로 확대하였다. 그 이후 제주특별자치도를 포함하여 과반수가 넘는 지방자치단체가 주민참여 예산제도를 도입하였다. 본 논문은 제주특별자치도 주민참여 예산제도에 대한 본질적, 탐험적 사례연구다. 논문의 목적은 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 제도 설계와 실행과정을 분석·평가함으로써 주민참여 예산제도의 근본적인 성공요소를 찾는 데 있다. 본 연구는 주민참여 예산제도의 참가자 범위, 의사소통과 의사결정 방법, 지방정부와 시민사회의 정치적 의지와 역량에 중점을 두었다. Fung (2006)의 민주주의 큐브 (Democracy Cube) 등 관련 이론을 분석도구로 사용하여 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 특성들을 반영하는 다양한 지표들을 평가하였다.

분석결과는 한국에서 주민참여 예산제도의 전국 확대가 제도 정착과 안정적 운영에 기여하였지만, 모든 자치단체에서 기대하는 성과를 당연히 보장하지는 않음을 시사한다. 제주특별자치도 사례는 지방정부와 시민사회의 정치적 의지와 역량은 주민에게 실질적인 권한을 부여하는 제도 설계와 함께 주민참여 예산제도의 성패를 가늠하는 결정적 요소임을 보여준다. 정치적 의지와 역량의 차이는 왜 비슷한 법률적 기반을 가진 환경에서 지방자치단체마다 제도설계와 실행과정, 성과, 민주적 가치들에 미치는 영향이 다른지를 설명해준다.

목 차

감사의 말씀	ii
논문 개요	iii
제1장 서론	1
제2장 주민참여 예산제도의 이론적 기반	6
1. 서론	6
2. 주민참여 예산제도 개요	6
3. 주민참여 예산제도의 제도 설계	9
4. 주민참여 예산제도의 성공 요건	13
5. 결론	15
제3장 한국의 주민참여 예산제도의 역사적 배경	17
1. 서론	17
2. 한국의 주민참여 예산제도의 도입 배경	17
3. 한국의 주민참여 예산제도의 역사	22
4. 결론	24

제 4 장 제주특별자치도 주민참여 예산제도 사례 연구	27
1. 서론	27
2. 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델	27
3. 결론	34
제5장 평가	36
1. 서론	36
2. 평가 프레임워크	36
3. 평가	38
4. 토의 및 결론	49
제6장 토의 및 결론	52
참고 문헌	60

제1장 서론

예산은 “국정의 축소판”으로서 국정운영 (governance)의 핵심 부분이다 (Franklin et al., 2009, p. 52). 이는 정부가 공공정책을 운영하는 청사진이기 때문이다. 예산이 일반 대중에 중요한 이유는 예산의 주 수입원은 기본적으로 주민이 납부한 세금으로 이루어져 있기 때문이다. 그리고 공공사업과 공공서비스는 그 공급자의 이해에 관계 있을 뿐만 아니라 주민들의 삶에 상당한 영향을 미치기 때문이다. 따라서 시민은 당연히 공공 예산이 공정하고, 공평하고, 투명하게 쓰여질 것을 기대한다.

그러나 전통적인 예산편성과정으로는 주민의 요구를 만족시키는데 일정한 한계를 가지고 있다. 기존의 예산방식은 예산 투입과 성과가 “black box” (기능은 알지만 그 상세과정이 드러나지 않는 장치) 안에 머물러 있어서 구체적인 내용이 드러나지 않는다 (Wampler, 2000; Tanaka, 2007). 소수의 정부 관리와 엘리트 기술 관료들은 예산과정에서 독점적 권력을 행사한다 (Wampler, 2000; Kwon, 2013). 그 결과, 과거 개발도상국가들은 Brazil 에서 보여졌듯 clientelism (상하관계에 의존하는 사회), 약자의 사회적 배제와 부패라는 정치적 유산으로 인하여 고통을 겪게 되고, 이로 인하여 예산 유출과 낭비 및 원활한 공공 서비스 운영을 저해하는 결과를 가져왔다 (Wampler, 2000; Tanaka, 2007).

주민참여 예산제도는 기존의 전통적인 예산과정의 한계를 극복하기 위한 혁신적인 실험이다. 주민참여 예산제도는 “시민들이 그 지역사회를 발전시키기 위해 사업 우선순위를 제시하고, 토론과 협상을 통해 지방자치단체가 행사하는 예산 배정에 영향력을 행사하는 과정”이다 (Bhatnagar et al., 2004, p. 1). 주민참여 예산제도는 1989 년 브라질 Porto Alegre 에서 처음 시작된 이래 전세계에 빠르게 파급되어왔다 (Sintomer et al., 2010).

한국의 주민참여 예산제도는 2003 년 광주 북구에서 처음 시행된 후, 2011 년 지방자치단체로 하여금 의무적으로 예산과정에 주민참여를 도입하도록 하는 제도를

도입으로써 전국으로 확대되었다. 그러나 모든 실험적 제도 개혁이 긍정적 결과를 가져오지는 않는다. 많은 학자들이 주민이 참여하는 국정운영이 긍정적 영향을 미친다는 연구결과를 제시하고 있지만, 아직까지 여전히 주민참여 행정과 기대하는 결과 사이에 인과관계가 있음을 보여주는 경험적 증거가 거의 없다 (Speer, 2012, p. 2382). 이런 점에서, 주된 관심사는 한국의 주민참여 예산제도의 전국확대 시행이 유사한 법률적 체제를 가진 지방자치단체에서 주민참여 예산제도를 도입하는 과정에 어떠한 영향을 주었는가 하는 점이다.

연구 주제 및 연구 과제

본 논문은 한국의 제주특별자치도 주민참여 예산제도를 비판적 시각에서 제도 설계 및 운영과정에 중점을 두고 분석 및 평가하고자 한다. 제주특별자치도의 주민참여 예산제도는 모범이 되는 모델이거나 성공 사례로 평가된 것은 아니다. 그럼에도 제주특별자치도를 사례 연구 대상으로 선택한 데는 두 가지 중요한 이유가 있다. 첫째, 구청장이 강력한 정치적 의지를 가지고 추진한 광주 북구나 울산 동구의 선두 주자와는 달리 (Choi, 2009; Sintomer et al., 2010), 제주특별자치도는 정부가 2011년 주민참여 예산제도를 전국으로 확대할 계획임을 발표한 것이 제도 도입의 직접적인 계기가 된 경우다. 비교적 정치적 동기가 약한 지방자치단체가 주민참여 예산제도를 도입하는 과정에서 부딪칠 수 있는 다양한 문제들을 다루는데 도움이 될 것이다. 둘째, 제주특별자치도가 주민참여 예산제도를 도입한지 불과 3년밖에 되지 않았기 때문에 주민참여 예산제도 도입 초기 단계에서 발생할 수 있는 다양한 이슈와 문제점을 살펴보는데 최적의 조건을 지니고 있다는 점이다.

본 연구의 주 목적은,

- ◆ 첫째, 제주특별자치도 주민참여 예산제의 제도 디자인과 운영과정을 분석 평가하는데 있다. 참가 범위, 권한의 정도, 의사소통과 의사결정 방법 및 지방정부와

시민사회의 정치적 의지와 역량에 중점을 두고자 있다.

- ◆ 둘째, 본 연구를 통해 현재 제주특별자치도에서 활발하게 논의 중인 제도개선에 기여함은 물론이고, 주민참여 예산제도 평가에 대한 기존의 문헌 연구에 더하여 미래의 연구 방향에 공헌하는데 있다.

이러한 목적을 달성하기 위하여, 본 연구는 다음과 같은 연구과제들을 다르게 될 것이다.

- ◆ 첫째, 한국의 주민참여 예산제도의 전국 확대가 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 제도 디자인 및 운영에 어떠한 영향을 미쳤는가?
- ◆ 둘째, 주민참여 예산 지역회의와 주민참여 예산위원회의 위원들은 제주 지역사회를 대표하고 있는가?
- ◆ 셋째, 주민참여 예산과정에 참여한 위원들은 사업 우선순위 및 자원 배분에 관한 토론과 결정에 대하여 어느 정도의 권한을 부여 받았는가?
- ◆ 넷째, 의사소통과 의사결정 방법은 주민참여 예산과정에서 주민들의 선호도에 부응할 수 있도록 제도 설계되어 있는가?
- ◆ 다섯째, 제주특별자치도 지방정부와 시민사회의 정치적 의지와 역량은 주민참여 예산제도의 제도 설계와 실제 운영에 어떠한 영향을 미쳤는가?
- ◆ 여섯째, 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 성공적인 정착을 위협하는 요소는 무엇이고, 성공 요소는 무엇인가?

연구 디자인

본 연구는 2011년에 제주특별자치도 도입한 주민참여 예산제도에 대한 본질적, 탐험적 사례

연구다. 본 연구는 제주특별자치도 주민참여 예산제도에 대하여 제도설계, 시행 과정 및 성취 결과를 평가한다. 본 연구는 제도서레 및 시행과정을 평가하기 위한 분석 도구로서 Fung (2006)의 “민주주의 큐브 (democracy cube)” 이론 등 이론적 프레임워크를 활용한다. Evera (1997, p. 55)의 주장에 따르면, 사례 연구는 이론을 테스트하고 사례 대상의 본질적 특성을 설명하는데 유용하다고 하였다. 본 사례 연구를 위해 문헌 연구를 토대로 새로운 평가 도구를 개발하였다. 이 평가 도구는 제주 사례에서 제기되는 주요 이슈와 관련된 다양한 지표들을 분석·평가하는데 기여할 것으로 기대한다.

본 논문은 연구목적 달성을 위해 이차적 연구 (secondary research), 즉 제주특별자치도 공식 문서, 간행물, 제주특별자치도 홈페이지에 등재된 정보 및 2012년 제주발전연구원이 실시한 설문조사 결과 등 기존의 자료를 분석한다. 본 논문의 연구 범위는 제도 도입 초기 단계인 2011년부터 2013년까지의 투입물과 산출물, 그리고 제도 디자인과 운영과정으로 제한한다. 자료 부족과 시간 제약으로 인해 주민참여 예산제도가 도정 (governance)의 정당성 (legitimacy), 공정성 (justice) 및 효율성 (effectiveness)과 같은 주요 민주적 가치에 끼친 영향에 대해서는 연구대상에서 제외하였다.

제2장은 문헌 연구를 통해 주민참여 예산제도의 개념과 이론적 틀을 다룬다. 문헌 연구는 주민참여 행정의 다양성에 대한 통찰력을 제공하고, 나아가 주민참여 예산제도의 주요 이슈 및 분석 도구를 발굴하는데 도움을 준다. 제3장은 한국 주민참여 예산제도의 정치적, 역사적 배경을 살펴본 후, 주민참여 예산제도의 성공적 도입에 기여한 요소, 즉 시민사회의 성장과 한국의 민주화 과정에서 발생한 세 가지 주요 사건을 다룬다.

제4장은 제주특별자치도 사례를 다룬다. 먼저 간략히 제주특별자치도 주민참여 예산제도를 둘러싼 역사적, 정치적, 사회적 환경을 검토한다. 이어서, 법적 근거가 되는 조례에 나타난 제도설계와 운영과정, 의회 본예산과정과의 관계, 2011년부터 2012년까지 투입된 자원과 성취결과에 기초하여 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 주요 문제들을 분석한다.

제5장은 제주특별자치도 사례를 비판적 관점에서 평가한다. 제도설계와 예산과정에 초점을 맞추어 주요 지표들을 분석·평가한다. 제주 사례에 대한 분석·평가를 위해 이론에 기반을 둔 평가 프레임워크를 제시한다. 연구 질문에 대한 답을 제시하기 위하여, 평가는 네 가지 핵심 이슈들, 즉 대표성의 문제, 권한 부여의 문제, 의사소통과 의사결정의 문제 및 정치적 의지와 역량 문제에 연구 초점을 맞추었다. 제6장은 제5장에서 제기된 제주 사례의 주요 문제들, 즉, 긍정적 효과, 성공적 주민참여 예산제도 정착을 위협하는 요소 및 시사점을 논한다. 그 다음, 본 연구의 결론으로서, 제주 주민참여 예산제도 특성들을 3차원 민주적 큐브 (democracy cube) 에 투영함으로써 나타난 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모형을 제시하고, 제도개선을 위한 정책 제안 및 향후 다루어야 할 연구 방향을 제시한다.

본 연구의 결론은 한국의 주민참여 예산제도 전국적인 확대가 법률적 기반을 구축함으로써 제도의 확산 및 지속적 성장에 기여하였지만, 동시에 지방자치단체에 다양한 도전들을 야기하고 있음을 시사한다. 본 연구 결과는 주민참여 예산제도의 성공을 위해서 지방정부와 시민사회의 정치적 의지와 역량의 중요함을 강조하고 있다.

제2장 주민참여 예산제도의 이론적 기반

1. 서론

제 2 장은 복잡한 국정운영 과정에서 나타나는 다양한 참여행정, 특히 주민참여 예산제도를 뒷받침 하는 개념과 및 이론적 기반을 다룬다. 제 2 장의 목적은 문헌 연구를 통해 시민참여 국정운영 (participatory governance) 의 주된 문제점과 주요 영향 요인들을 발견하는데 있다. 문헌 연구 대상에는 시민참여의 주요 개념, 시민참여 국정운영에 대한 네 가지 규범적 관점, 다양한 참여 국정운영을 분석하기 위한 제도 디자인 모델, 성공적인 주민참여 예산제도를 위한 요건과 장애 요소들이 포함된다..

전반적으로, 문헌 연구 결과는 시민참여 행정이 미치는 영향력이 증명되지 않았음을 암시하고 있다. 한편, 다양한 이론적 모델들은 본 논문의 연구과제 및 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 제도 디자인과 예산과정을 평가하기 위한 분석 도구에 대한 실마리를 제공해준다.

2. 주민참여 예산제도 개념

공공참여 또는 시민참여는 “공식적으로 정부와 연관되지 않은 개인, 단체 및 비공식 그룹이 직접 공공정책 또는 공익사업에 관련된 민주적 국정운영 및 의사결정에 직접적으로 참여하는 과정” 이라 정의할 수 있다 (Amirkhanyan et al., 2013, pp. 3-4). 주민참여 예산제도는 참여적 국정운영을 선도하는 제도로서, “한정된 예산 문제를 해결하고 지역 주민의 요구에 대한 지방정부의 반응성과 책임감을 높이기 위한” 주민참여 프로그램이다.(Kim, 2014, p. 1).

주민참여 예산제도는 1990년대 초 이래 점진적으로 높은 관심을 받아왔다 (Ebdon and Frankin, 2006). 전세계적으로 주민참여 예산제도 도입이 증가한 주된 이유는 민주주의 발전과 더불어 국가 경영 패러다임의 정치·사회적 변화와 크게 관련이 있다. 전통적인 공공관리의 한계로 인하여 1980년대 영국과 미국은 중앙정부의 권력 분권화가 폭넓게 전개되었다 (Skelcher, 2000; Aberbach and Christensen, 2005). 라틴 아메리카와 동유럽을 휩쓴 민주화 운동으로 인하여 분권화 흐름은 정치 및 재정 분권으로 이어졌다 (Souza, 2001, p. 159). 그 결과, 많은 지방정부들이 참여적 국정운영 매커니즘을 도입하게 되었다. 브라질 Porto Alegre 시의 주민참여 예산제도는 민주화와 지방분권이 가져온 좋은 예가 된다 (Souza, 2001, p. 160).

그러나 다수의 연구들은 지방분권 정책이 서로 다른 성과와 혼재되어 있음을 보여준다 (Devas and Grant, 2003). 1980년대 라틴 아메리카의 분권화 추세가 혁신으로 가는 길을 열었지만, 지방자치단체 수준에서 책임행정을 확보하기 위한 정치 및 행정 체제는 그에 미치지 못했다. Crook and Manor (1995)의 남아시아 및 서아프리카에 대한 연구 결과도 분권화는 시민 참여를 증가하였지만 빈민층과 취약계층에 대한 대책에 긍정적 효과를 가져다 주지 못했음을 보여주었다. 이러한 연구 결과는 시민참여 국정운영이 어떤 이유로 긍정적 효과를 보여주지 못하는가라는 의문점을 제기한다.

규범적 관점

주민참여 예산제도는 중립적인 정치적 도구가 아니라 (Souza, 2001; Goldfrank, 2007; Speer, 2012), 정당 간에 정파 경쟁의 일부로서 정치적 선호의 산물이다 (Goldfrank, 2007). 정치 지도자들은 선거구민의 지원을 얻고자 한다든가, 상대편을 약화시키기 위해, 같은 편의 동맹관계를 돈독히 다진다든가 이념적 약속을 이루기 위하여 등 다수의 목적을 위해 주민참여 예산제도를 도입하고 설계한다. 또한, Allegretti and Herzberg (2004)는 주민참여

예산제도를 좌파 정치인들의 강한 정치적, 이념적 정책으로 보거나, 신자유주의 시대에 국정운영의 잠재적 대안으로 보았다

Goldfrank (2007, pp. 8-9)는 주민참여 예산제도에 대한 네 가지 규범적 관점인 “급진적 민주주의 지지자 (radical democratic), 정통 좌파 (orthodox left), 진보주의자 (liberal), 보수주의자 (conservative)” 관점을 제시하였다. 급진적 민주주의와 진보주의 정치 지도자들은 주민참여 예산제도 도입을 찬성하나, 보수주의와 정통 좌파주의자는 이에 대해 부정적 견해를 가지고 있다.

주민참여 예산제도를 도입하게 된 초기 이념적 동기는 급진적 민주주의 관점에서 비롯되었다 (Goldfrank, 2007). 처음 주민참여 예산제도 도입하게 된 이유는 라틴 아메리카의 민주화와 민주주의를 향한 정치적 변화에 있다. 주민참여 예산제도는 오랜 억압적인 군부 독재를 청산한 브라질 Porto Alegre 시에서 1989 년 노동당에 의해 처음 제시되었다. 민주주의를 다지고 심화시키기 위해 기존의 전통적 방식을 대체할 새로운 공공 거버넌스가 필요했다. 주민참여 예산제도는 국정 운영이 효율적이고, 분배적이고, 투명할 수 있음을 보여줌으로써 국가를 다시 정당화하는데 도움이 될 것이라는 정치적 신념이 깔려 있다. 마찬가지로, 진보주의자들은 지방정부의 효율성을 개선할 수 있다는 점에서 주민참여 예산제도를 민영화와 구조조정과 같은 공공부문 개혁 수단으로 생각한다. 급진적 민주주의와 진보주의적 접근은 주민참여 예산제도를 적극 옹호하지만, 그것의 역할에 대해서는 다른 관점을 가지고 있다. 전자는 주민참여 예산제도를 국가의 역할을 정당화 하는 수단으로 보는 반면에, 후자는 국가의 역할을 축소하려는 전략과 공존할 수 있다고 본다 (Goldfrank, 2007).

그에 반해 정통 좌파는 주민참여 예산제도가 일반 대중에게 엘리트 집단에 협력하도록 가르침으로써 유산계급이 자본주의 위기에서 벗어날 수 있도록 돕는 수단으로 활용된다는 점에서 이에 반대한다 (Goldfrank, 2007). 마찬가지로, 보수주의자들은 주민참여 예산제도가

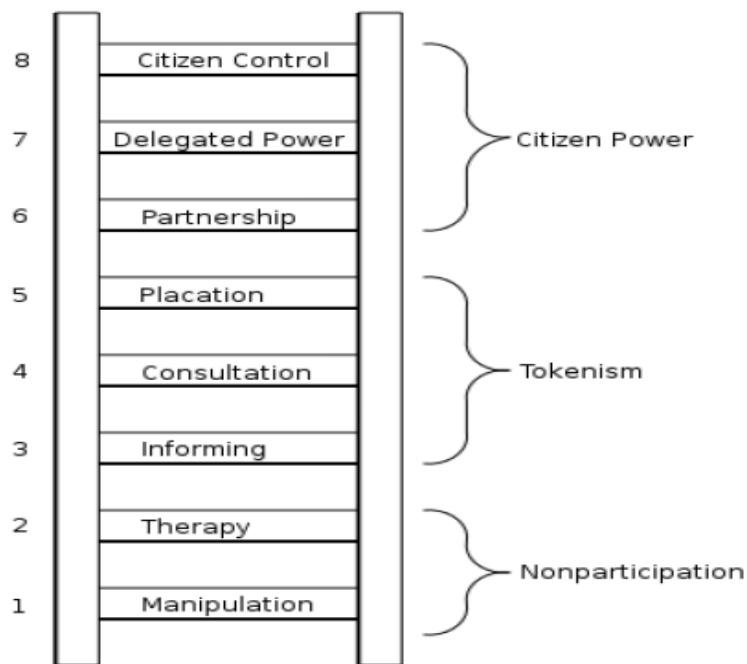
대의 민주주의를 위협한다고 본다. 보수주의자들은 주민참여 예산제도가 민주주의를 성숙시키기 보다는 반민주적이라 본다 (Goldfrank, 2007). 즉, 주민참여 예산제도가 단일 사회주의 정당이 일반 대중과 협력하여 다당제 대의 민주주의와 자본주의를 대체하는 것에 목표를 삼고 있다고 본다.

한편, Fung (2006, p. 66)은 주민참여 국정운영 방식이 엄밀하게 대의 민주주의를 대체하는 것이 아니라 이를 보완해준다고 주장한다. 이러한 주장의 배경에는 주민참여 예산제도가 집단적 의사결정과 실행을 통해 더욱 바람직한 결과를 만들어 낼 수 있다는 점에서 대의 민주주의와 함께 시너지를 효과를 낼 수 있다는 믿음이 있다. 주민참여 예산제도가 대의 민주주의를 약화시키지는 여전히 논란이 되는 문제로 남아 있다. 이는 주민참여 예산제도가 기존의 의회와의 관계를 어떻게 설정할 것인가 라는 제도 디자인 문제와 깊은 관련이 있다.

3. 주민참여 예산제의 제도 디자인

Arnstein (1969)는 그의 논문 "시민참여 사다리 (a ladder of citizen participation)" 에서 시민참여 유형을 개발하였다. Arnstein (1969, p. 216)은 주민참여가 "지금까지 정치 경제과정에서 배제되어온 가지지 못한 시민들로 하여금 장래에 논의과정에 참여를 가능하게 하는 권력 분배과정"이라고 주장하면서, 시민참여를 시민권력으로 인식하였다. 시민참여는 보통 시민들의 정보공유, 정책 설정, 세금 재원의 분배와 사업 실행 결정에 참여하는 전략이다. Arnstein 의 제도적 모델은 조종 (manipulation), 치유 (therapy), 협의 (consultation), 회유 (placation), 파트너십 (partnership), 대리권력 (delegated power) 및 시민통제 (citizen control)라는 8 개의 칸을 가진 사다리 모형으로 제시된다 (Figure 1 참조). 각 칸은 최종 생산물을 결정하는 시민권력의 정도를 나타낸다.

Figure 1. 시민참여 사다리 (The ladder of Citizen Participation)



(출처: Arnstein, 1969)

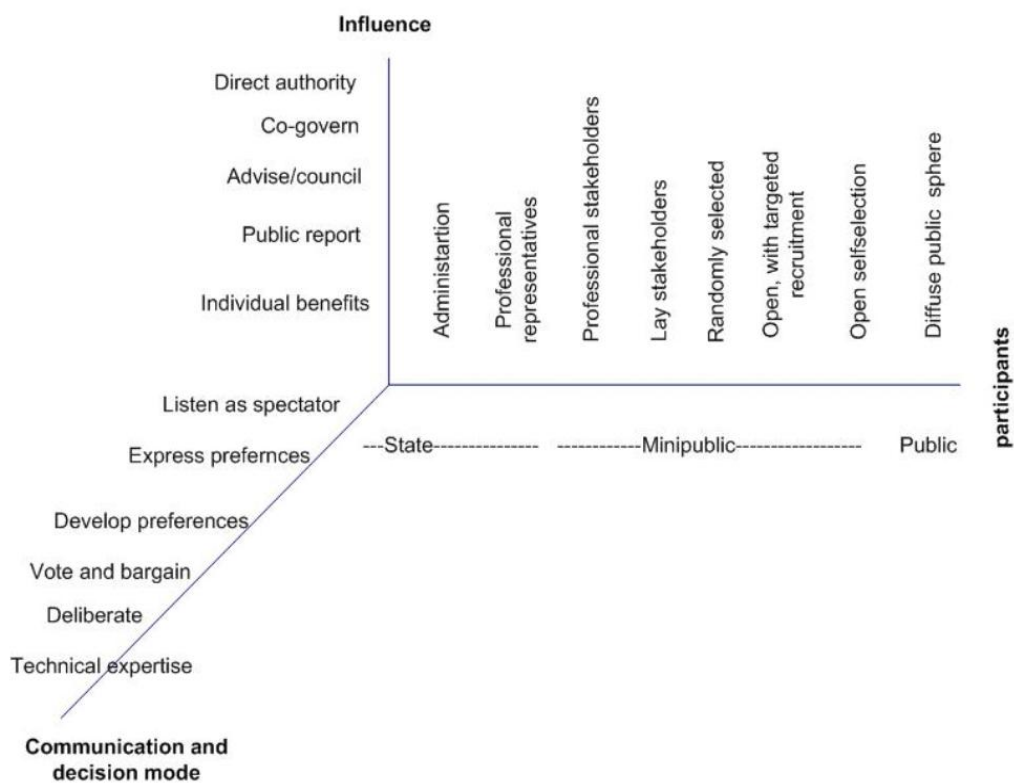
시민참여 사다리 이론은 주민참여 예산제도를 포함하여 복잡한 시민참여 국정운영 방식을 이해하기 위한 분석도구를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 가진다. Arnstein의 시민참여 사다리 모형은 “의례적인 행사처럼 형식적으로 행하는 공허한 시민 참여와 행정과정의 결과에 영향을 미칠 수 있는 진정한 권한을 갖는 것 사이에는 결정적 차이가 있음”을 설명해준다 (Arnstein, 1969, p. 216).

Fung (2006, p. 67)은 Arnstein의 시민참여 유형 분류가 시민참여에 대한 순진한 열정에 대한 시각을 바꾸는데 기여한 점을 인식하면서, 두 가지 이유를 들어 분석 도구로서는 낡은 방식일 뿐만 아니라 결점을 가지고 있다고 보았다. 첫째, 시민에게 직접 권한을 부여하는 것은 매우 바람직하지만 자문 역할로도 참가자들에게 매우 적절한 상황이 있다. 둘째, Arnstein의 이론이 개발된 후 시민 참여의 이론과 실제에서 많은 발전이 있다. 예를 들면, 투표에 의한 의사결정뿐만 아니라 토론을 통한 의사결정 (aggregative and deliberative

decision-making)이 나타났고, 원활한 회의를 위하여 무작위로 참가자를 선정하는 방법 (random selection), 시민참여 프로세스에 대한 제도설계의 발전을 꼽을 수 있다 (Fung, 2006, p. 67).

반면에, Fung (2006)의 민주주의 큐브 (democracy cube) 모형은 시민이 참여하는 국정운영 방식에 대한 제도적 프레임워크로서, 시민참여를 제도적으로 설계할 때, 3 가지 측면, 즉 “참가 범위”, “의사소통과 의사결정 모드”, “참가자의 영향력”을 고려하여 설계해야 함을 가정하고 있다 (Figure 2 참조).

Figure 2. Fung’s (2006) 민주주의 큐브 (Democracy Cube)



(Source: Fung, 2006)

Fung의 민주주의 큐브 (democracy cube) 이론은 다양한 시민참여 국정운영 방식을 이해하는데 필요한 유용한 분석도구로 생각된다. Arnstein (1969)의 “시민참여 사다리” (ladder of citizen participation) 모델은 시민 권한부여라는 단일 이슈에 초점을 맞추고

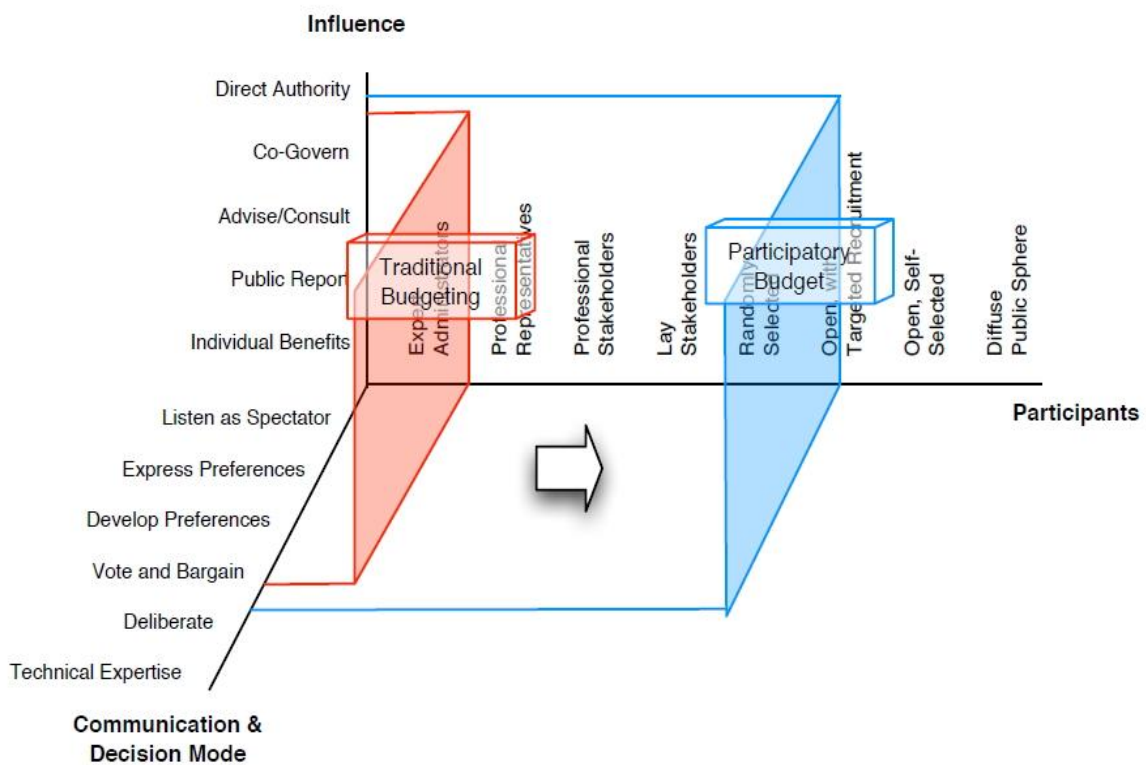
있지만, Fung (2006)의 “민주주의 큐브” 모델은 부여되는 권한을 효과적인 시민참여 국정운영을 디자인 하기 위하여 세 가지 민주주의 가치로 나누어 분석함으로써 Arnstein 모형의 한계를 극복하였다. 그 결과, Fung의 모델은 공론의 장에서 시민참여 거버넌스의 다양성을 설명하는 유용한 수단이 되었다. Fung 모델의 장점은 실제 사례 연구에서 특정 제도의 설계를 분석·평가하는데 편리하다는 점이다. Fung (2006)은 실제로 브라질 Porto Alegre 시의 주민참여 예산제도 사례와 Chicago 치안유지 활동 사례 등 다양한 사례에 자신의 이론을 적용하여 평가함으로써 그 실용성을 증명해 보였다.

Fung 모델의 또 다른 장점은 국정운영의 정당성, 공평성, 효율성 (legitimacy, justice, and effective governance)과 같은 오늘날의 거버넌스 문제들을 다루는데 적합하다는 점이다 (Fung, 2006, p. 70). 예를 들면, Fung (2006)은 자신의 이론을 브라질 Porto Alegre 사례에 적용하여, 어떻게 주민참여 예산제도가 의사결정 주체자의 변경을 통해 공평성 (justice)을 향상시킬 수 있는지를 보여준다. 공평성의 문제는 종종 특정 사회계층이 배제되거나 아젠다 설정 및 의사결정과정에서 배제되는 것에서 보듯 정치적 불평등에서 비롯된다 (Fung, 2006, p. 70). Fung의 모형은 참가자의 범위를 폐쇄적 전문성을 가진 예산당국·의회에서 열린 보통 시민으로 확대함으로써 공평성의 문제를 개선할 수 있음을 보여준다. 민주주의 큐브 (democracy cube)라는 프레임워크에서는, 전문성을 가지고 있지만 한 때 clientelism (상하관계에 의존하는 사회)에 의해 부패된 관료 집단 대신에 보통의 이해관계자 (lay stakeholders)나 무작위로 선발한 시민들에게 예산분배를 결정할 수 있는 권한을 부여한다 (Figure 3 참조).

브라질 Porto Alegre 시의 주민참여 예산제도는 절차의 개선을 통해 정치적·실체적 목적을 달성할 수 있음을 보여주는 전형적인 사례다 (Fung, 2006, p. 17). 정치적 목적은 공공부문의 예산 우선순위를 부유한 도시지역에서 가난한 지역으로 변경하는 것이고, 그 결과 높은 성과를 보여주었다. 여기서 제기되는 중요한 의문점은 다른 정치적 이데올로기를 가진

새로운 정당이 정권을 가졌을 때 주민참여 예산제도는 어떻게 될 것인가 하는 점이다. 주민참여 예산제도는 일회성 정책이 아니라 정부의 패러다임에 관계 없이 지속적으로 유지해야 할 필요가 있다. 이러한 의문점은 법률 규범에 의한 제도적 정착의 중요성을 강조해주고 있다

Figure 3. 주민참여 예산제도의 민주주의 큐브(Democracy Cube)



(Source: Fung, 2006)

4. 주민참여 예산제도의 성공요건

한 가지 중요한 이슈는 주민참여 예산제도를 실행함에서 나타나는 다양한 변이성을 어떻게 설명할 것인가 하는 점이다. 이것은 곧 주민참여 예산제도를 법률 규범에 의해 설정되었다 하더라도 바로 주민참여 예산제도의 성공을 보장하지 아니함을 의미한다 (Speer, 2012, p.

2383). 다수의 학자들은 주민참여 예산제도가 신뢰할 수 있는 장치로서 작동할 수 있도록 하는 조건이 무엇인지에 대하여 관심을 가졌다. 이러한 조건의 차이는 비슷한 법적 체계에서도 시민참여 수준과 성취 결과가 왜 다른지를 설명해준다. Goldfrank (2007, pp. 14-15)는 주민참여 예산제도의 성공을 위한 일련의 전제조건을 제시하였다. 여기에는 정치적 의지, 사회자본, 관료의 능력, 충분한 자원, 법률적 기반과 정치적 분권화가 포함된다 (political will, social capital, bureaucratic competence, sufficient resources, legal foundations and political decentralisation).

Speer (2012, p. 2383)는 주민참여 예산제도의 성공요소로서 두 가지 요소에 초점을 맞추었다. 첫째, 지방정부의 정치적 의지는 주민참여 예산제도의 성공을 위한 필수 요건이다. 여기에는 권력자의 정치적 의지뿐만 아니라 지방정부의 행정, 정치, 재정 역량이 포함된다. 특히 Goldfrank(2007)는 집권 정당의 헌신적 정치의지와 의사결정 권한을 공유하기 위해 주민참여의 채널을 열겠다는 자치단체장의 의지가 무엇보다 중요함을 역설한다.

둘째, 시민사회는 주민참여 예산제도에 기여할 의지와 능력을 가지고 있어야 한다. 사회적 자본의 증가와 시민사회의 연대 강화는 지방정부의 거버넌스 문제를 해결하는데 최선의 전략으로 받아들여져 왔다 (Teles, 2012, p. 21). 사회적 자본 (social capital) 이란 “상호간의 이익을 위한 조정과 협력이 원활하게 작동할 있도록 해주는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회 조직의 특성” 이라 정의할 수 있다 (Putnam, 1995, p. 2). 사회적 자본은 시민사회 조직의 수와 상호 조직간의 연대의 힘과 같은 “시민사회의 조직적 특성”을 말한다. Tocqueville (1831, p. 153)은 민주사회의 본질적 약점을 극복하기 위해서는 연대를 통한 참여적 시민의식의 중요함을 강조하였다. 시민참여 국정운영 (participatory governance)은 반드시 시민사회를 주요 이해관계자로서 포함될 수 밖에 없다. 참여적 국정운영에 생기를 불어넣기 위해서는 잘 조직된 역동적인 시민사회가 요구된다. 낮은 수준의 시민참여는 사회적 자본의 결여로 설명될 수 있다. Teles (2012, p. 21)는 시민참여 국정운영을 위한

적절한 제도설계는 디자인은 사회적 자본을 강화한다고 주장한다. 주민과 시민사회가 공공정책 결정에 직접적으로 참여하는 것은 사회적 자본을 축적하는 과정이라 간주할 수 있으며, 이는 민주주의를 성숙시키는데 필수적이다.

주민참여 예산제도 성공의 전제조건과 더불어, Goldfrank (2007)는 제도 설계 (institutional design)를 시민참여 거버넌스에 영향을 미치는 중요한 메커니즘으로 보았다. 지방정부의 제도 설정, 즉, 공식적 또는 비공식적 구조, 토론 모드, 중앙통제, 규정과 정보에 대한 접근성 정도를 어떻게 설정할 것인지에 따라 제도 시행 결과도 달라진다는 것이다. 특히, Goldfrank (2007, p. 15)는 의사결정과 사후 모니터에 필요한 모든 예산 계획 정보는 물론이고, 예산분배 기준과 의사결정 방식이 일반 대중에게 접근 가능한 방식으로 상시 제공되어야 한다고 주장한다.

5. 결론

제 2 장은 시민참여 국정운영에 대한 이론적 기반, 특히, 주민참여 예산제도에 초점을 맞추어 논하였다. 세가지 이론 모델은 튼튼한 시민참여 국정운영의 프레임워크의 토대를 마련해주고 있다. 이 이론들은 다음과 같이 본 사례연구인 제주특별자치도의 주민참여 예산제도를 평가하기 위한 유용한 분석도구를 제공함으로써 연구 과제에 대한 해답을 찾는데 도움을 주고 있다.

첫째, Goldfrank (2007) 의 규범적 관점 이론은 주민참여 예산제도 도입과 서로 다른 이데올로기적 관점 사이의 관계를 이해하는데 필요한 이론적 토대를 제공해준다. 주민참여 예산제도는 결코 정치적으로 중립적인 프레임워크가 아니다. 서로 다른 이데올로기적, 정치적 관점들은 시민참여 프레임워크의 제도 디자인의 다양성을 서명해준다. 보다 중요한 점은 집권 정부의 정치적 성향과 정치적 의지가 주민참여 예산제도의 성패를 가름하는데 큰

영향을 준다는 점이다. 그래서 이러한 특성은 사례 연구과정에서 평가대상이 되어야 하는 중요 요소로 간주된다.

둘째, Arnstein (1969)의 시민참여 사다리 (ladder of citizen participation) 모형은 제도 디자인을 분석하는데 유용한 도구를 제공해준다. 최악의 경우, 지방정부는 정치적 성향이 다른 경우 자신의 기호에 따라 임의로 주민참여 매커니즘을 악용할 수 있다. 주민참여 예산제도 시행을 주저하는 지방정부의 경우 왜곡된 형태로 주민참여 예산제도를 도입하고, 단지 보여주는 형식으로 제도를 디자인 함으로써 이를 조종 (manipulate)할 수 있다. Arnstein (1969)의 이론적 모델은 한국의 주민참여 예산제도의 적극적 확대가 상대적으로 정치적 의지가 약한 지방자치단체에서 주민참여 예산제도의 제도 디자인과 시행과정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 해석하는데 도움을 줄 것이다.

셋째, Fung (2006)은 주민참여 예산제도를 평가하는 유용한 분석도구를 제공한다. 이 모델의 장점은 어떠한 시민참여 프로그램이라 하더라도 평가 분석 틀에 넣을 수 있다는 점이다. Fung 모델의 3 차원의 특성은 이를 정당성, 공정성, 효율성 (legitimacy, justice, and effectiveness)과 같은 민주적 가치에 연결시킴으로써 다양한 지표들을 분석하고 해석하는데 필요한 유용한 분석도구를 제공한다.

여기서 한 가지 중요한 문제는 시민참여 국정운영이 건실한 이론과 증거에도 불구하고 긍정적 결과를 보장하지 아니하는가 하는 것이다. 한 가지 가정은 시민참여 국정운영이 성공하기 위해서는 일정한 요건이 존재한다는 것이다. 가장 결정적인 요건은 지방정부와 사회적 자본에 기반을 둔 시민단체의 정치적 의지와 역량이다 (Goldfrank, 2007; Speer, 2012). 또 다른 요건은 제도 디자인의 차이는 결과에 큰 영향을 준다는 점이다.

결론적으로, 시민참여 국정운영에 대한 이론적 기반은 주요 이슈를 탐구하고 본 연구과제를 풀어나갈 수 있는 실마리를 제공하였다. 다양한 이론과 제도적 모델은 제주특별자치도

주민참여 예산제도의 제도 디자인과 시행과정을 평가하기 위해 유용한 분석도구로 활용될 것이라고 기대된다.

제3장 한국의 주민참여 예산제도의 역사적 배경

1. 서론

2013년 국제 예산 파트너십 (International Budget Partnership, IBP)은 예산과정의 공공참여 부문을 새롭게 추가하여 2012 Open Budget Survey 결과를 발표하였다. 한국은 이 부문에서 92점을 득표함으로써 “전체 예산과정 광범위한 시민참여의 기회를 제공”하는 가장 우수한 국가로 선정되었다 (IBP, 2013, p. 33). 서베이 결과는 또한 한국이 예산 투명성에 있어서도 100개 조사 국가 중 아시아에서 2번째, 세계에서 9번째로 우수한 국가임을 보여주었다. 이러한 조사 결과는 역사적 관점에서 한국의 민주화 발전과정을 논하지 아니하고는 설명하기 어렵다.

제4장은 예산의 투명성과 참여 문제에 초점을 맞추어 한국의 주민참여 예산제도의 역사적 배경을 다룬다. 이 장의 전반부는 한국에 주민참여 예산제도가 도입하게 된 세 가지 원동력, 즉, 민주화 전환, 진보적 정부의 등장, 시민사회의 성장에 대해서 논한다. 후반부에서는 한국의 주민참여 예산제도의 도입과정, 제도적 정착과 전국 확대과정 등 역사적 과정을 설명한다.

이 장의 결론은 정치적 의지, 사회적 자본 및 점진적 제도화가 한국의 주민참여 예산제도의 정착에 결정적 역할을 하였음을 시사한다.

2. 한국 주민참여 예산제도의 역사적 배경

한국의 주민참여 예산제도는 민주화의 산물이다. 이 제도는 주요 정치 이해관계자들이 소통하고 협의를 통해 사회적 합의에 이르는 사회적 과정의 일부로 보여진다. 민주주의

발전과정에서 역사적인 전환을 가져온 세 가지 사건이 예산의 투명성, 시민참여 거버넌스 및 주민참여 예산제도 정착에 기여하였다. 이는 1987년 민주주의 전환, 1995년 지방자치 재도입, 1997년 금융위기를 가리킨다 (You and Lee, 2011).

민주주의 전환

1961년부터 1987년까지, 한국은 두 번의 민주화의 기회가 있었으나, 모두 좌절을 겪었다 (Jung and Kim, 1993). 1960년 학생들이 주도한 4.19 민주화 혁명은 박정희가 이끈 군부세력에 의해 중단되었다. 1979년 독재자 박정희의 암살로 촉발된 “서울의 봄”의 민주화는 수 개월 지속되지 못하고 또 다시 전두환이 이끄는 군부에 의하여 중지되었다 (Fowler, 1999, p. 265). 민주화가 지연된 이유는 민간 과도정부의 취약성과 미미한 중산층 형성에 있다고 보는 시각이 있다 (Fowler, 1999, p. 265). 그러나, 1987년 6월 29일 한국 민주화 역사에서 극적인 전환이 이루어졌다. 이전의 경우와 달리 이 시기의 민주화 운동은 전국에 걸쳐 노동계와 중산층의 광범위한 지원을 얻었다. 국민들의 지속적인 민주화 요구와 투쟁에 굴복하여, 군부 독재정권은 마침내 직접 대통령 선거제도로의 전환, 지방자치 재도입 등을 약속하는 민주화 선언을 하게 되었다 (Jung and Kim, 1993; You and Lee, 2011; Kim, 2001).

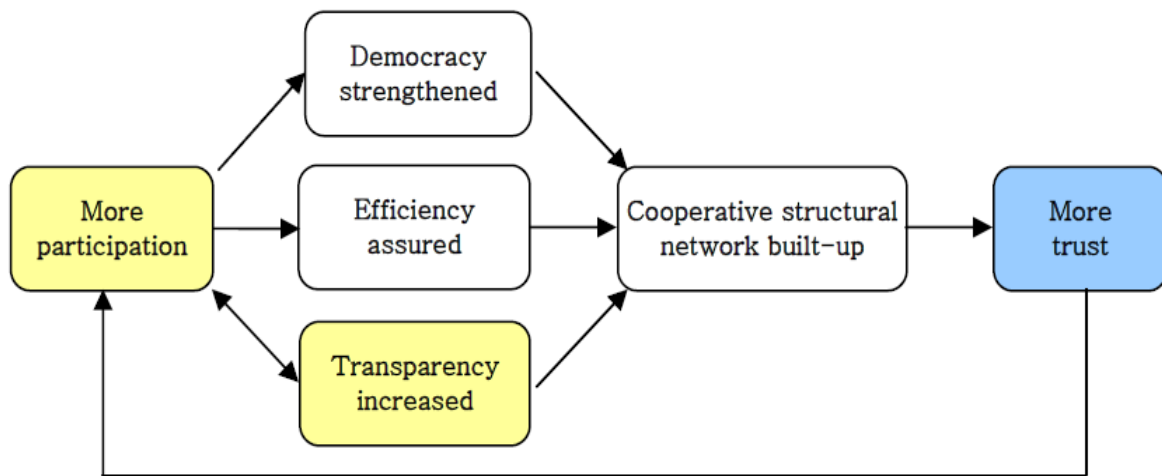
1987년 민주화 선언은 1992년 지방의회 선거, 1995년 자치단체장 선거로 이어지는 지방자치 재도입을 이끌어내었다 (Kim, 2001; You and Lee, 2011). 지방자치는 풀 뿌리 민주주의 실현을 위한 필수적인 메커니즘으로 상당히 중요한 의미를 갖는다. 지방자치 실시는 공공재원에 대한 책임과 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양한다는 것을 의미한다. 주기적인 지방선거 체제는 공무원으로 하여금 주민에게 더욱 책임을 갖도록 하는데 기여해왔다 (Choi, 2009). 지방자치는 지방의 국정운영에 시민참여를 촉진하는 계기가 되었다. 지방자치 재개는 주민참여 예산제도를 도입하기 위한 토대를 쌓았다.

진보적 정부의 출현

1997년 금융 위기는 경제 및 사회 전반에 커다란 충격을 주었으며, 역사상 처음으로 진보적인 정부가 출현하는 계기가 되었다. “국민의 정부”라 불리는 김대중 정부 (1998-2002)는 “민주주의와 시장경제의 균형 발전”에 기저를 둔 경제 민주화에 중점을 둔 종합적인 경제개혁 프로그램을 추진함으로써 단 기간에 금융 위기를 성공적으로 극복하였다 (You and Lee, 2011). 진보 정부는 예산의 투명성을 높이기 위한 일련의 대폭적인 개혁을 추진하였다. 이 개혁에는 예산 인센티브 시스템, 예비타당성 조사, 성과급 예산 시스템, 복식부기와 시민 감사 요청제도를 위한 시범사업 및 특별기금 운영을 위한 기본법이 포함되어 있다. 경제 및 재정개혁은 경제의 개방성과 국정운영이 투명성 수준을 크게 개선하였다 (You and Lee, 2011).

연속적으로 정권을 잡은 진보 정권은 시민 참여 국정운영의 확산에 기여하였다. “참여 정부”로 불리어진 노무현 정부 (2003-2007)는 포괄적인 민주주의와 지역 균형발전을 조성하는 국가로 발전하기 위한 목표를 세웠다. 이러한 목적을 달성하기 위해 참여 정부는 “원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 및 지방자치 분권”을 포괄하는 비전을 세웠다 (Kim and Kim, 2007, p. 5). 참여 정부는 정부 혁신을 위해 능률, 권력 분산과 자치, 국민의 요구 수용, 참여 및 투명성이라는 다섯 가지 목표를 제시하였다 (Kim and Kim, 2007, p. 5). 시민사회 등 시민의 참여는 정부에 대한 신뢰라는 목적을 달성하기 위한 주요 수단이다. 아래 모형은 어떻게 시민참여와 투명성 정책이 정부에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있는지를 보여준다 (Figure 4 참조).

Figure 4. 시민참여, 투명성, 신뢰의 관계



(Source: Kim and Kim, 2007, p. 10)

시민사회의 성장

한국은 사회운동 (social movements)이 강한 전통을 가지고 있지만, 1987년 민주주의 국가로 전환된 이후 시민사회는 점진적으로 크게 성장하였다 (Yeo, 2013; Richard, 2008; Kim, 2001). 1970년대와 1980년대의 급격한 경제 성장은 중산층 형성에 기여하였고, 이는 곧 시민사회 성장의 토대가 되었다. 시민사회의 성장은 독재를 종식시키는데 결정적인 역할을 하였다. 시민사회의 성장은 독재시대의 경제 성장을 반영한다 (Richardson, 2008, p. 166). 시민사회 조직의 숫자는 참여정부가 시민사회를 국정 운영에 적극적으로 참여시키면서 급속히 증가하였다. 2010년 등록된 비영리 시민 조직은 2,193개였으나, 2012년에는 그 수가 10,336개로 폭발적으로 증가하였다 (Yeo, 2013, p. 3).

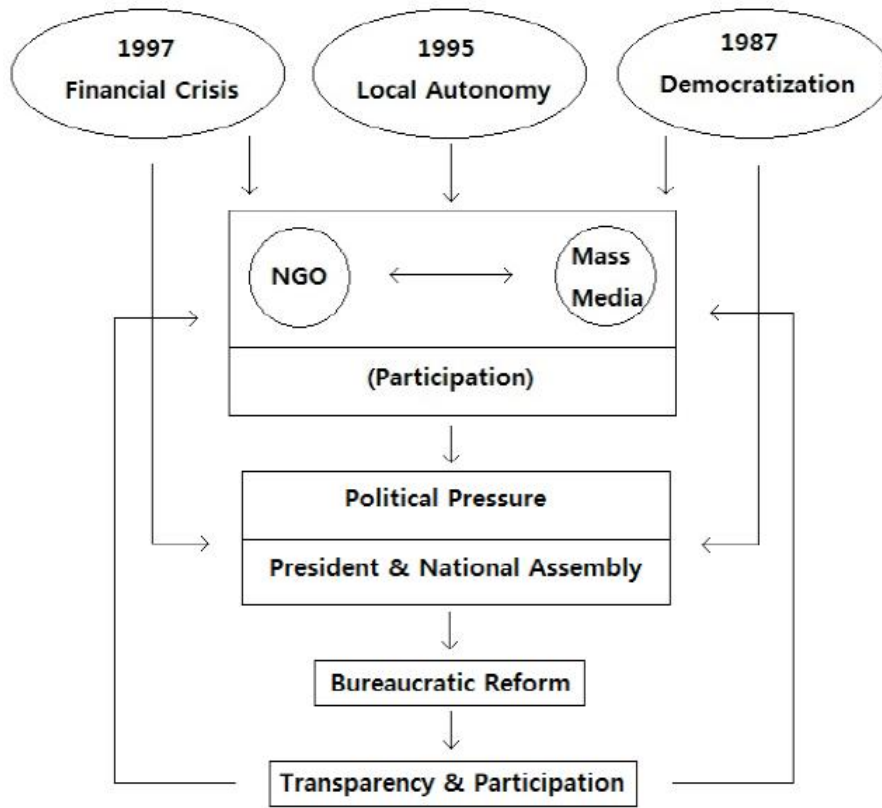
여기서 주목할 점은 1980년대 후반에 등장한 새로운 시민사회 조직은 이전과는 다른 특징을 보이고 있다는 점이다. 새로 등장한 시민사회는 온건하면서도 합리적인 성격을 지닌 전문가, 교수, 변호사 및 일반 시민으로 구성되었다. 새로운 시민사회는 경제 정의, 사회복지,

환경 및 여성 권리 신장에 집중함으로써 중산층의 폭넓은 지지를 얻었다 (Kim, 2001; Yeo, 2013). 그들은 일반 시민의 이익과 요구를 대변하고 감시 단체로서의 역할을 수행하였다. 시민단체 중에서도 금융 위기 직후인 1989년 설립된 경제정의실천시민연합 (CCEJ)와 1994년에 설립된 참여연대 (PSPD)가 시민운동을 주도하였다 (Yeo, 2013; You and Lee, 2011). 특히, 새로 등장한 시민단체는 예산 낭비를 방지하기 위하여 예산 감시운동에 집중하였다. 온라인에서 반예산낭비 운동을 전개하기 위해 1999년 시민행동 네트워크 (Citizens' Action Network)가 설립되었는데, 예산의 투명성과 시민단체를 네트워크로 연결함으로써 시민참여를 확장하는데 성공적인 역할을 수행하였다 (You and Lee, 2011). 네트워크로 연결된 시민단체는 감시 단체로서 예산 모니터링을 수행하였다. 시민단체의 예산감시 운동은 정보 공개를 꺼리는 지방정부의 소극성으로 인하여 일정한 한계가 있었지만, 예산의 투명성 문제에 대해 인식을 높이고 주민참여 예산제도를 도입할 수 있는 계기를 마련하는데 결정적인 역할을 하였다.

새로 등장한 시민단체의 또 다른 특징은 정치적 장애를 돌파하기 위한 시민운동가의 현실정치 참여다. 예를 들면, 한국 최초로 주민참여 예산제도를 도입한 광주 북구 구청장은 시민단체에서 활동한 이력을 가지고 있다 (Choi, 2009; Sintomer et al., 2010). 현 서울 시장 박원순은 참여연대 시민단체의 주요 설립자다 (Chang and Bae, 2012). 시민사회와 사회운동에 대한 영향은 별론으로 하고, 시민운동가의 직접적인 정치 참여는 시민참여 거버넌스의 정착과 확산에 기여하였다.

전반적으로, 1987년 민주주의 국가로 전환된 이래, 주요 이해관계자는 정치·경제 민주화를 공고히 다지기 위하여 적극적이고 역동적인 역할을 하였다. 시민참여는 참여적 국정운영의 책임과 투명성을 높이기 위해 이해관계자를 하나로 묶는 주된 수단이다. You and Lee (2011)는 예산 투명성과 참여적 거버넌스에 관련된 주요 사건과 민주화 과정을 아래와 같이 도식화 하여 제시하였다 (Figure 5 참조)

Figure 5. 예산투명성과 시민참여에 영향을 준 주요사건과 민주화 과정



(Source: You and Lee, 2011, p. 23)

3. 한국 주민참여 예산제도의 역사

앞서 살펴본 바와 같이, 한국의 주민참여 예산제도는 시민단체의 예산낭비를 방지하기 위한 예산감시 운동에서 비롯되었다 (Hwang and Song, 2013). 그러나 시민단체에 의한 예산감사운동에는 한계가 있었다. 한편으로는 예산의 전문성과 정보의 불투명성으로 인해 예산 정보에 접근하는데 어려움이 있었고, 또 한편으로는 예산 실행 후 결과에 대해서만 문제를 다루게 되는 어려움이 있었다. 예산 감시운동의 한계는 곧 주민참여 예산제도에 관심을 갖도록 하는데 결정적인 원동력이 되었다. 시민사회는 예산 분배과정에 직접 참여할

필요성에 대하여 논의하기 시작하였다 (Hwang and Song, 2013). 브라질 노동당과의 만남을 가진 후, 민주노동당은 2001년 한국에 처음으로 주민참여 예산제도 실시를 주장하였으며, 다음 해 지방선거에서 당의 주요 선거공약으로 내세워 전국적으로 큰 호응을 얻었다 (You and Lee, 2011; Hwang and Song, 2013). 2003년 광주 북구에서 처음으로 주민참여 예산제도 운영조례를 제정되었고, 이어 울산 동구가 뒤를 이었다 (Choi, 2009; Sintomer et al., 2010).

2003년 노무현 참여 정부가 들어서면서, 주민참여 예산제도는 전국적인 확산에 강한 추진력을 얻게 되었다. 진보 정부는 정부의 책임성과 공공서비스의 질을 높이고 궁극적으로는 정부에 대한 신뢰를 얻기 위한 전략적 수단으로 공공정책 수립과정에 시민참여를 적극 격려했다 (Kim and Kim, 2007). 같은 맥락에서 참여 정부는 주민참여 예산제도의 시행을 강력히 권고하는 한편, 광주 북구를 모범 사례로 삼았다. 2004년 행정부는 “지방자치단체의 예산분배의 기본 가이드라인”과 “지방자치단체의 예산분배 기준”을 제시하였다 (Hwang and Song, 2013, p. 3). 참여정부는 2005년 관련 법령을 개정함으로써 제도적 메커니즘에 중점을 두었고, 2006년에는 주민참여 예산제도 조례의 모델을 제시하였다. 그 결과, 2010년 전체 246개소 중 99개소의 지방자치단체가 주민참여 예산제도를 도입한 이래, 그 수는 2011년 120개소, 2012년에는 242개소로 급격히 증가했다 (You and Lee, 2011; Hwang and Song, 2013)..

이명박 보수 정당이 정권을 잡은 후 (2008-2013), 정부는 공공정책 결정에 시민 참여를 꺼려하면서 주민참여 예산제도의 확산도 잠시 교착상태에 빠졌다. 그러나, 신정부도 이미 지방자치가 뿌리를 내린 상태인데다, 다수의 지방자치단체가 이미 주민과 시민단체로부터 폭넓은 지지를 바탕으로 주민참여 예산제도를 지속적으로 시행하였기 때문에 더 이상 제도 확산을 지연시킬 수 없었다. 마침내, 이명박 정부는 2011년 관련 법령의 개정을 통하여 지방자치단체의 장은 의무적으로 예산분배과정에 시민이 참여하는 절차를 조례로 정하도록

하였다. Figure 6은 한국의 주민참여 예산제도가 어떻게 정착하였는지 그 과정을 보여준다.

Figure 6. 한국 주민참여 예산제도 역사

연도	한국 주민참여 예산제도 역사
2001	민주노동당에 의해 최초로 한국에 제도 소개
2003	광주광역시 복구, 최초로 주민참여 예산제 운영 조례 제정
2004	노무현 참여정부, “지방자치단체의 예산 분배 기본 가이드라인”과 “지방자치단체의 예산분배 기준”을 제시
2005	지방재정법 제39조 및 같은 법 시행령 제46조 개정, 지방자치단체 장에게 주민참여 예산제도를 시행할 수 있는 권한 부여
2006	행정자치부, 주민참여 예산제도 조례 모델 제시
2010	이명박 정부 행정안전부, 주민참여 예산제도 적용 조례 모델 발간
2011	지방재정법 및 같은 법 시행령 개정, 지방자치단체에 주민참여 예산제도 도입하도록 규정 (전국 확대)

(Source: Hwang and Song, 2013)

법적 근거를 살펴보면, 지방재정법 제39조는 지방자치단체의 장은 지방예산 분배과정에 주민이 참여하는 법적 절차를 조례로 제정하여야 하고, 주민의 제안을 문서로 예산안에 첨부하여 지방의회에 제출하여야 한다. 같은 법 시행령 제46조는 지방자치단체의 장에게 주민참여 예산의 범위, 주민 의견 수렴에 관한 절차와 운영방법 등을 구체적인 사항을 지방자치단체의 조례에서 정하도록 규정하도록 하고 있다. 또한 시행령은 주요 사업에 대한 청문회 또는 간담회, 사업공모 등 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법을 나열하고 있다.

4. 결론

역사적 배경을 고려해 볼 때, 한국의 주민참여 예산제도는 정치·사회적 맥락에서 한국민의 역동적 민주화 과정의 산물이다. 주민참여 예산제도의 성공적 정착은 단순히 공공서비스의 질적 향상을 위한 제도 개혁의 일부라기보다는 풀 뿌리 민주주의를 실현하고자 주요 이해관계자의 정치적 합의의 결과로 보아야 한다.

한국이 주민참여 예산제도를 제도화 하는 과정에서 세 가지 눈에 띄는 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 정치적 의지는 주민참여 예산제도의 성공적 정착에 가장 중요한 요소다. 주민참여 예산제도를 처음 도입한 광주광역시 북구청장은 주민참여 예산제도 시행을 선거 공약으로 내걸고 강력한 의지로 지방정부의 투명성 제고라는 목표를 이루기 위해 노력했다 (Choi, 2009). 그는 강력한 리더십으로 끊임 없는 대화를 통해 의회 등 이해관계자를 설득하는데 성공을 거두었다. 게다가, 참여정부의 대통령은 강한 정치적 신념을 가지고 일관하여 주민참여 예산제도의 제도화에 힘을 기울였다. Goldflank (2007, p. 14)는 주민참여 예산제도의 성공요건의 하나로서 정치적 의지의 중요성을 강조한 바 있다.

둘째, 주민참여 예산제도의 출현은 오랫동안 민주화 운동을 통해 축적해온 사회적 자본에 힘 입은 바가 크다. 1980년 이후 한국의 민주화 과정에서 볼 수 있듯이, 자발적인 시민의 참여는 민주주의가 제대로 작동하고 뿌리를 내리도록 돕는다. 한국 시민사회는 집요하게 정부에 연대를 통한 압력을 가하여 민주주의로 나아가도록 하였다. 이런 맥락에서, 주민참여 예산제도는 사회적 자본의 산물이다.

셋째, 일관되게 추진된 제도화는 주민참여 예산제도를 강화하는데 기여하였다. 법 규범 (rule of law)은 정부 관료의 임의적 재량권을 제한함으로써 제도의 확실성, 예측가능성, 안정성을 높여준다 (Tamanaha, 2007, p. 9). 점진적인 제도화를 통한 제도 확산 덕분에 주민참여 예산제도는 성공적으로 안착하고 지속성을 확보할 수 있었다. 주민참여 예산제도의 입법은

제도의 지속성과 회복력을 다졌다. 그러한 이유로, 주민참여 예산제도가 한 때 제도 시행을 꺼려한 보수 정권의 망설임으로 잠시 주춤하였지만 곧 바로 회복될 수 있었다.

마지막으로, 주민참여 예산제도의 적극 확대는 민주주의를 강화하기 위한 또 다른 실험적 도전이다. 2011년부터 한국에서 주민참여 예산제도는 지방자치단체가 의무적으로 도입해야 하는 제도다. 그러나, 주민참여 예산제도의 전국 확대가 비슷한 법적 환경에서 있다고 하여 모든 지방자치단체가 당연히 성공적인 결과를 얻을 수 있음을 보장하지는 아니한다. 이러한 사실은 시민참여의 수준과 결과가 왜 다른지, 그리고 제도의 성공을 이끄는 요소는 무엇인지 라는 중대한 의문점을 제기한다. 이런 점에서 제주특별자치도 사례 연구는 이러한 의문점에 대한 해답을 찾기 위한 미시적 비전과 실마리를 제공해 줄지 모른다.

제4장 제주특별자치도 주민참여 예산제도 사례 연구

1. 서론

제 4 장은 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 조직구조 및 기능에 초점을 맞추어 그 특성을 탐색한다. 먼저 이 장은 간략히 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 도입 배경이 된 역사적, 정치·사회적 환경, 특히 지역의 특성, 행정구조 및 도입과정을 살펴본다. 그리고 나서, 3 단계로 이루어진 주민참여 예산과정 조직을 조례를 토대로 분석하고, 의사결정을 행하는 조직의 구성, 기능 및 특성을 검토한다. 이어서, 주민참여 예산과정과 의회의 본예산 심의과정과의 관계를 살펴본 후, 2012 년 초기 제도 도입단계에서 투입된 자원 (비용과 예산)과 비자원 요소 (참가자) 및 성취결과 (사업)를 분석한다.

2. 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델

제주특별자치도는 9개 도의 하나로서, 인구는 62만 명이다. 제주도는 한반도 남부에 위치한 한국에서 가장 큰 섬으로서 동북 아시아의 중심에 위치한다. 전체 면적은 1,848.85km² 이고, 매년 1천2백만 명의 관광객이 찾는 매력적인 관광지로 널리 알려져 있다 (JSSP, n.d.a).

제주특별자치도는 “인적자원, 상품 및 자본의 흐름이 자유로운 자유시장경제 모델” (JSSP, n.d.b)로 발전할 수 있도록 2006년 특별자치도의 지위를 부여 받았고, 세금부과, 면세제도 및 비자 면제와 같이 상대적으로 높은 수준의 자치권을 부여 받고 있다. 제주특별자치도는 예외적으로 3층 구조의 행정구조를 가진 단일 지방자치단체다. 자치권한이 없는 2개의

행정시로 제주시와 서귀포시를 두고 있으며, 두 시는 그 규모에 따라 7개 읍, 5개 면, 31개 동 등 43개 하부 행정구역으로 나뉜다 (JSSP, n.d.a). 제주특별자치도의 주민참여 예산제도 운영조례가 제정되었던 2011년, 도지사는 정치적으로 무소속이었고, 진보적인 민주당이 지방의회의 다수 의석을 차지하고 있었다 (JSSP Council, n.d.).

주민참여 예산제도가 도입되기 이전까지, 지방자치단체는 예산에 대하여 독점적인 권한을 행사해왔고, 의사결정과정은 관료주의적 행정을 통해 이루어져서 대외적으로 폐쇄성을 지녔다 (Kwon, 2013, p. 3). 지방정부가 예산안을 제시하면 지방의회가 이를 검토하여 예산안을 승인하는 방식이다. 예산과정에 주민참여 정한 법적 절차는 없었으며, 따라서 주민이 지역사업이나 공공서비스의 지출 우선순위 결정과 같은 예산과정에 참여한 경험이 없다. 주민은 단지 4년마다 지방선거에서 투표를 통해 간접적으로 통제하는 수단을 가지고 있을 뿐이다. 지방자치법과 지방재정법에 따르면, 현 본예산은 투명성과 접근성이 상당히 개선되었지만 기존의 전통적인 예산과정 방식을 유지하고 있다.

제주특별자치도 주민참여 예산제도 역사

제주특별자치도는 주민참여 예산제도가 전국으로 확대 (2001년 9월) 되기 직전인, 2011년 8월 주민참여 예산제도 운영 조례를 제정하였다. 그러나 주민참여 예산제도를 도입하기 위한 시도는 2006년으로 거슬러 간다. 당시 제주특별자치도 지방정부는 주민참여 예산제도 운영 조례안을 입법 예고하였는데, 2011년 제정 이전까지 총 3회에 걸쳐 조례안에 대한 입법 예고를 한 바 있다 (JSSP, 2012b). 주민참여 예산제도 도입을 위하여 지방정부는 2006년 토론회, 간담회를 개최한 바 있고, 제도의 효율적 운영을 연구하기 위하여 2007년과 2011년 두 차례에 걸쳐 시민단체, 주민자치협의회, 재정위원회, 전문가, 공무원 등으로 구성된 주민참여 예산연구회를 결성하여 운영한 바 있다 (JSSP, 2012b). 그러나, 2011년 8월 이전까지 주민참여 예산제도 법안은 제정되지 못했다.

제주특별자치도가 주민참여 예산제도를 제정하게 된 직접적인 동기는 2011년 1월 중앙정부가 주민참여 예산제도를 전국으로 확대하겠다는 발표에서 비롯되었다. 지역 시민사회의 지속적인 요구도 더 이상 무시할 수가 없었다. 마침내 2011년 8월 제주특별자치도 주민참여 예산제도 운영 조례가 제정되게 되었다.

제도 프레임워크와 예산과정

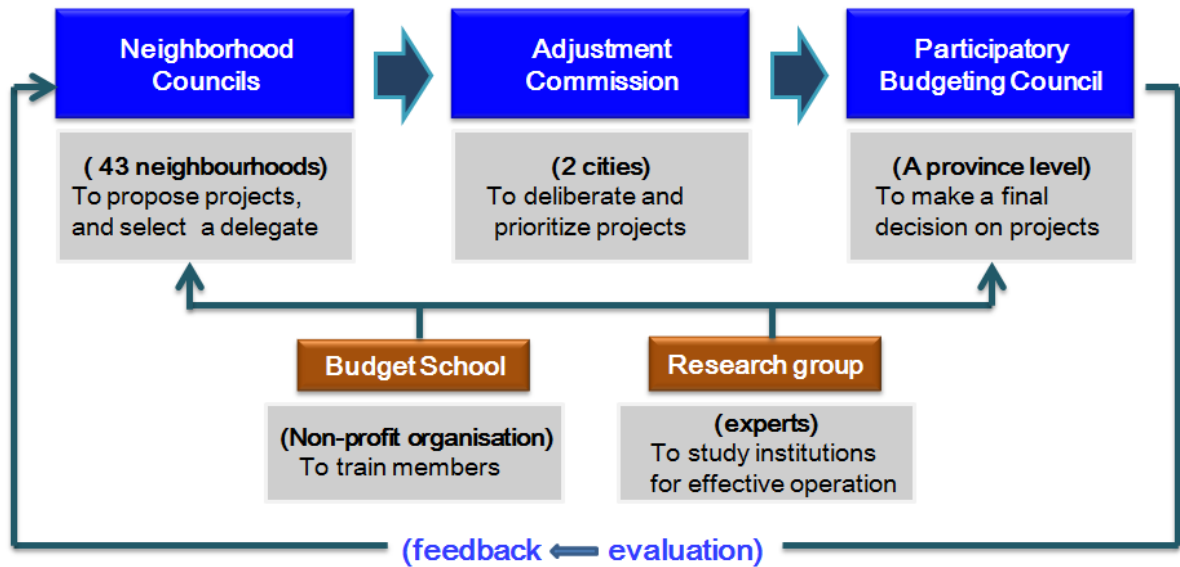
주민참여 예산제도를 도입하는 이유는 지방 예산과정에 주민 참여를 보장하고 예산의 투명성을 제고하기 위함이다 (JPBO Ordinance, Article 1). 조례의 법적 프레임워크는 지방자치법과 지방재정법 (제39조)에 근거한다. 2012년 주민참여 예산제도 운영계획은 제주특별자치도의 주민참여 예산제도 도입 목적이 “예산과정에 주민참여를 보장함으로써 지방재정 운영의 투명성, 공정성, 효율성을 제고하는데 있음”을 명백히 하고 있다 (JSSP, 2012a). 그러므로, 투명성, 공정성, 효율성은 주민참여 예산제도의 시행을 통해 이루어야 할 목표이며 최종적으로 추구하는 민주적인 가치다.

제주특별자치도 주민참여 예산제도의 운영조직은 의사결정 조직과 지원 조직으로 구분된다. 의사결정 조직에는 주민참여 예산 지역회의 (Neighbouring Councils), 지역조정협의회 (Adjustment Commission), 주민참여 예산위원회 (Participatory Budgeting Council)가 있으며, 지원 조직에는 예산학교 (Budget School)와 예산연구회 (Research Group)가 있다. Figure 7은 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 구성조직과 예산과정의 흐름을 보여준다.

주민참여 예산제도의 사이클은 3단계에 걸쳐 진행된다. 첫 번째 단계는 모든 읍·면·동의 지역회의 수준에서 이루어지는 사업 제안 형성과정이다. 조례에 의하면, 지역회의는 60명 이내의 당연직과 위촉직 위원으로 구성된다. 당연직 위원은 읍·면·동의 주민자치위원회의 주민자치위원으로서 자동으로 지역회의 위원이 되며, 임명직은 지역회의에 참여를 희망하는 주민 중에서 공모를 통해 위촉된 2년 임기의 위원을 말한다 (JPBO Ordinance,

Article 22). 지역회의의 주 기능은 주민과 시민단체의 의견을 수렴하여 주민이 선호하는 사업에 대하여 심의하고 투표로 선정하는 일이며, 당해 지역을 대변해줄 대표자를 선출하는 일을 한다 (JPBO Ordinance, Article 22). 43 읍·면·동 대표자는 시 단위에 설치된 지역조정협의회의 위원으로 배정된다 (JPBO Ordinance, Article 25).

Figure 7. 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델



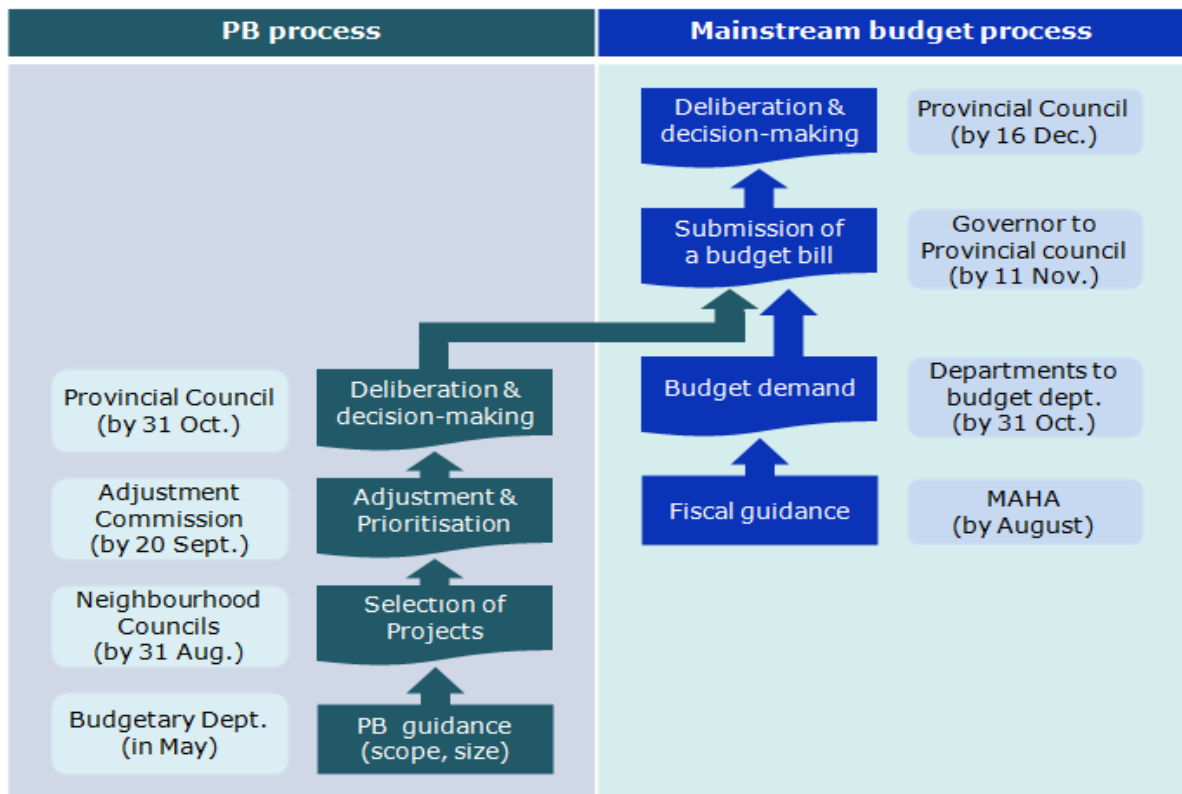
두 번째 단계는 지역조정회의에서 사업을 심의하고 조정하는 과정이며, 지역조정회의는 제주시와 서귀포시에 설치되어 있다 (JPBO Ordinance, Article 27). 각 지역조정회의는 40명의 위원으로 구성되며, 부시장, 국장, 읍·면·동 대표자, 예산전문가로 구성된다 (JPBO Ordinance, Article 25). 협상과 투표를 통해 제안사업의 조정이 끝나면 지역조정회의는 조정결과를 주민참여 예산위원회에 제출된다.

주민참여 예산위원회는 사업 우선순위와 예산배정을 최종 결정하는 기관이다. 조례에 의하면, 주민참여 예산위원회는 80명 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 두 행정시 부시장, 실, 국, 단, 본부장 (당연직)과 공개모집 절차에 따라 선정된 주민 대표와 읍·면·동 주민자치위원에서 추천 받은 자 (위촉직) 및 예산 전문가로 구성되며, 위촉직 임기는 2년이다 (JPBO Ordinance, Article 10). 주민참여 예산위원회는 효율적인 조직 운영을

위하여 3개 분과 소위원회를 두는데, 운영 소위원회, 사회 소위원회, 산업 소위원회가 있다 (JSSP, 2013b, P. 2). 주민참여 예산위원회는 두 행정시의 지역조정위원회에서 제출된 제안사업의 우선순위와 예산배정을 심의·의결하는 역할을 수행한다. 주민참여 예산사업은 주민참여 예산위원회에서 다수결 투표를 통해 최종 결정된 후 예산부서로 이관되고, 이후 본예산 법안에 첨부되어 의회에 제출된다 (JPBO Ordinance, Article 13, 14 & 15).

한편, 주민참여 예산제도는 본예산 편성과정과 긴밀하여 연결되어 있다. 지방자치단체의 본예산 편성과정은 매년 8월말 행정안전부에서 예산편성 지침이 시달되면서 시작된다. 지방정부의 각 부서 및 사업소는 10월까지 예산 주무부서에 예산요구서를 작성·제출하면, 지방정부는 11월 11까지 주민참여 예산 제안서가 첨부된 예산안을 지방의회에 제출하고, 지방의회는 11월 16일까지 예산안을 심사 의결한다 (JSSP, 2012b). Figure 8은 주민참여 예산제도가 어떻게 본예산 편성과정과 연결되어 있는지를 보여준다.

Figure 8. 제주특별자치도 예산편성과정



(Source: JSSP, 2012b; JSSP, 2013a)

다음으로, 주민참여 예산제도 지원 조직으로 예산학교와 예산연구회가 있다. 예산학교는 주민과 주민참여 예산제도에 참여한 위원들을 교육하고 전반적인 주민참여 예산편성과정, 주민의 참여방법, 주민참여예산위원회의 운영계획을 알려주는 역할을 수행한다 (JPBO Ordinance, Article 20; JSSP, 2012b). 예산학교는 민간 비영리기관에 의해 운영된다 (JSSP, 2012b). 조례 21 조는 도지사에게 예산편성에 대하여 주민의 의견을 수렴하고 주민참여 예산제도의 효율적인 운영을 위하여 연구회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 현재 예산연구회는 지방의회 위원 1 명, 전문가 3 명, 시민단체 대표 2 명, 공무원 4 명 등 10 명으로 구성되어 있다 (JSSP, 2012b).

자원 투입과 시행결과 (inputs and results)

인적자원의 투입 측면에서 보면, 의사결정 권한을 행사하는 3개 조직의 조례에서 정한 위원 정원은 모두 2,740명이다 (JSSP, 2013b). 그러나, 주민참여 예산제도가 처음 시행된 2012년에 3개 조직에 위촉 또는 임명된 총 위원수는 2,023명이다. 주민참여 예산위원회 위원수는 80명, 2개 지역조정협의회 67명, 43개 지역회의 1,876명이 각 위촉 또는 임명되었다 (JSSP, 2013b). 이는 정원의 73.8%에 불과하여 당초 계획한 인원수 2,023명에 훨씬 못 미친다. 어떤 이유로 조직 구성율이 낮은지는 알려져 있지 않지만, 이는 적극적인 홍보활동의 저조로 인하여 주민을 참여시키는데 실패한 것이 아닌가 추정된다. 2012년 주민참여 예산제도의 3개 의사결정 조직에 위촉된 위원 현황 및 조직 구성비율은 Figure 9에서 상세히 나타나 있다.

Figure 9. 2012년 주민참여 예산제도 기구의 위원 현황

	Total		Jeju-si (city)				Seogwipo-si (city)				Officers
	Participant number	Rate	Sub-total	<i>eup</i>	<i>myeon</i>	<i>dong</i>	Sub-total	<i>eup</i>	<i>myeon</i>	<i>dong</i>	
Total	2,023 (2,740)	73.8	1,279	205	142	932	718	153	86	479	26
PBC	80 (80)	100	40	7	3	30	26	3	2	21	14
AC	67 (80)	83.8	33	4	3	26	22	3	2	17	12
NCs	1,876 (2,580)	72.7	1,206	194	136	876	670	147	82	441	

* Note: the number in brackets indicates the set number based on JPBO Ordinance.

(Source: Jeju Development Institute, 2013)

비용 측면에서 보면, 초기 제도 도입 단계에서는 2011년 2천 만원, 2012년 71백 만원 등 총 91백 만원이 소요되었으며, 이는 53,520 파운드²에 해당된다 (JSSP, n.d.c). 이 비용에는 운영비, 여비, 행사실시보상금이 포함되었다. 주민참여 예산사업 시행을 위한 재원은 2012년 296개 사업 시행을 위하여 13억 2천 만원 (£7.8 million)이 배정되었고 (JSSP, 2013b), 단위 사업별로는 환산하면 평균 4천 4백 60만원 (£26,232)이 소요되었다. 주민참여 예산 규모는 지난 3년 동안 동일한 수준에 머물렀다 (Kang, 2015).

Figure 10. 주민참여 예산 현황

(Unit: KWR, billion)

Year	2013	2014	2015
Number of projects	296	254	256
Input budget	13.2	13.2	13.2

(Source: Kang, 2015)

주민참여 예산제도 시행 첫 해에, 지역회의는 13억 2천 만원 상당의 416개 사업을 제안하였으나, 162개 사업 (39 %)이 지방정부가 정한 사업 선정기준에 반한다는 이유로 거부되었으며, 이에 대신하여 다른 사업으로 대체되었다 (JSSP, 2013b, p. 3). 그 결과

² The code of the South Korea's currency is KWR and its symbol is ₩ (won).

주민참여 예산제도 시행 첫 해에 296개 사업이 주민참여 사업으로 최종 확정되어 13억 2천만원의 재원이 사업 시행을 위하여 배정되었다. 현재 시행 사업의 목록 및 사업의 상세 내용에 대한 정보가 없어서 그 타당성 여부를 분석할 수 없었다.

3. 결론

제4장은 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델을 형성하는데 영향을 미친 내부 및 외부 요인을 논의하였다. 이러한 요인 분석과정을 통해 세 가지 중요한 시사점을 유추할 수 있다.

첫째, 제주특별자치도의 주민참여 예산제도는 지방정부의 정치적 의지 또는 제주지역 주민의 요구에 의해서라기 보다는 외부의 압력에 의해 도입되었다고 추정할 수 있다. 2006년 입법예고 등 지방정부가 입법 노력이 없었던 것은 아니나, 5년 동안 조례 제정을 위한 실질적인 조치를 거의 진행시키지 못했다. 조례 제정이 지연된 이유는 확인되지 않고 있으나, 이는 관련 이해관계자의 정치적 의지가 어느 정도인지를 설명해준다. 그럼에도 불구하고, 지방정부의 꾸준한 준비작업과 지역 시민단체의 지속적인 입법 요구와 참여는 이후 주민참여 예산제도의 도입과 안정적 운영에 기여한 것으로 보인다.

둘째, 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 운영조직은 제주특별자치도의 행정조직을 적절하게 반영한 것으로 보인다. 3단계 주민참여 예산과정은 3층 구조의 행정구조를 가진 제주도의 상황을 고려할 때 주민의 요구를 수용하는데 편의성을 제공하는 것으로 보인다. 그러나, 일부 주민참여 예산제도의 조직, 특히, 지역조정협의회와 예산연구회의 권한과 기능이 명확해 보이지 않는다.

셋째, 법적 프레임워크에서 지방의회의 역할이 모호하다. 주민참여 예산제도는 본예산 편성과정의 일부에 해당되기 때문에 지방의회 위원과 상당관 관련이 있다. 주민참여 예산제도에 대한 제도적 개선은 지방정부뿐만 아니라 의회의 관심 분야다. 또한, 지방의회

위원은 필연적으로 지역 선거구민의 요구에 관심이 많다. 그럼에도 불구하고, 지방의회
위원이 주민참여 예산제도에 관여할 수 있는 법적 절차가 없다. 이러한 상황을 종합해 볼 때
주민참여 예산제도 시행에 따른 지방의회 위원 역할이 무엇인지 의문이 제기된다.

제5장 평가

1. 서론

제 5 장은 주민참여 예산제도의 주요특징에 대한 다양한 지표들을 분석 평가함으로써 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 제도적 프레임워크와 시행과정을 깊이 있게 평가하고자 한다. 제주특별자치도 사례를 분석하는 목적은 현 제도의 특성과 문제점을 파악함으로써 본 연구과제의 답을 찾으면서 나아가 향후 제도개선에 기여하는데 있다.

주민참여 예산제도에 대한 문헌 연구는 제주 사례를 위한 평가 프레임워크를 만드는데 필요한 유익한 이론적 기반을 제공하였다. 특히, 제주사례를 분석·평가하기 위해 Fung (2006)의 민주주의 큐브 이론을 주된 분석도구로 활용한다. 왜냐 하면, Fung 의 모델은 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 특성을 3 차원의 제도 프레임워크에 배치해 평가함으로써 제주사례의 특성을 쉽게 설명할 수 있기 때문이다.

제주 사례를 분석하기 위하여, 주민참여 예산제도의 주요 성공요소로 간주되는 4 가지 요소로 이루어진 평가 도구를 개발하였다 (Arnstein, 1969; Souza, 2001; Fung, 2006; Goldfrank, 2006; Speer, 2012). 이 평가도구를 활용하여 제주 사례에 나타난 제도적 특성과 시행과정에 나타난 다양한 지표들을 분석함으로써 분석 대상이 갖고 있는 문제점들을 평가하고자 한다. 그리고 나서, 제주사례의 분석 결과를 토대로 주요 문제점을 논의한다.

2. 평가 프레임워크

제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델을 분석 평가하기 위해 Figure 11에서 제시된 바와 같이 평가 프레임워크를 개발하였다. Fung (2006)의 민주주의 큐브 (democracy cube)

이론이 주된 분석도구로 사용되었으며, Arnstein (1969)의 시민참여 사다리 (ladder of citizen participation) 이론과 시민참여 거버넌스 관련 이론도 제주 사례의 특징을 나타내는 지표들을 해석하고 분석하는데 유용하게 이용된다. 평가 프레임워크의 기준은 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 특징을 나타내는 지표들을 판단하기 위한 기본 개념을 가리키며, 관련 이론의 핵심이 되는 민주적 가치들이다. 분석 대상은 의 네 가지 영역인 주민 대표성, 권한 부여, 의사소통과 의사결정 및 정치적 의지와 역량이며, 다수의 학자들에 의해 주민참여 예산제도의 성공을 위한 요건으로 인식되고 있다.

Figure 11. 주민참여 예산제도 제주모델의 평가 프레임워크

분야	기준	지표 ³	관련 이론
주민 대표성	. 시민에 대한 개방성	. 지역회의, 조정협의회, 예산위원회의 위원 구성 . 위원 선발 기준	Arnstein (1969) Souza (2001) Fung (2006)
권한 부여	. 참가자의 심의 및 의사 결정 권한	. 사업 우선순위 결정권을 가진 자 . 제안사업 채택율 . 사업 선택 및 예산분배 기준의 명확성 . 지역회의 의원의 권한 부여에 대한 인식 . 지역회의 의원의 사업선택 및 자원 분배 기준에 대한 인식	Arnstein (1969) Fung (2006) Speer (2012)
의사소통/의사결정 및 투명성	. 쌍방향 의사소통 . 의사결정 권한 . 예산과정과 정보의 투명성 . 정보 접근성	. 의사소통 및 의사결정모드 . 의사소통/정보 공유 및 의사결정과정 에 대한 지역회의 위원들의 인식 . 온라인에 제공되는 정보의 질과 양 . 정보 접근성의 정도 . 평가보고서의 질과 양 . 정보 공개에 대한 지역회의 위원들의 인식	Fung (2006) Goldfrank (2006)
정치적 의지와 역량	- 정치적 의지 . 지방정부 . 공무원	. 정치적 성향, 배경, 활동 . 지역회의 위원들의 인식 . 일관된 정책 추진과 피드백에 대한 반응성 . 지속적인 개혁 노력 . 지역회의 위원들의 인식	Goldfrank (2006) Speer (2012)

³ The perceptions of NC members and most statistics in the indicators are based on the 2012 Survey results conducted by Jeju Development Institute (JDI) in 2013.

. 주민	. 위원 지역회의 참여율	
	. 지속적 참가 의지	
. 시민단체	. 시민단체 헌신과 활동 수준	
- 역량		Goldfrank
. 정부 재원 (예산, 행정)	. 재원 크기, 증가율	(2006)
	. 재원의 지속적 공급 가능성	
. 시민단체 역량	. 시민단체간 연대, 네트워크, 동원력	

분석 범위는 제도 도입단계에 해당하는 시행 초기인 2012년부터 2013년까지로 한정하며, 제도디자인과 예산과정의 특성, 재원 투입 결과를 나타내는 지표에 중점을 두고 분석한다. 분석 자료는 이미 존재하는 2차 소스 자료, 즉, 지방정부 공식 문서, 간행간물, 지방정부 홈페이지에 등재된 정보, 제주발전연구원에서 시행한 2012년 설문조사 결과 등을 기초로 한다. 특히, 2012년 주민참여 예산제도를 경험한 참가자의 인식에 대한 설문조사는 깊이 있는 정보를 제공해주었을 뿐만 아니라 서류 중심 연구에 의존한 본 사례연구의 한계를 극복하는데 큰 도움을 주었다. 제주 지방정부는 피드백 수단으로서 제주발전연구원에 의뢰하여 2013년 2월 1일부터 28일까지 지역회의 위원들을 대상으로 구조화된 질문지를 가지고 설문조사를 실시한 바 있다 (JSSP, 2013b; JDI, 2013). 샘플 크기는 전체 1,874명의 지역회의 위원 중 326명을 무작위로 추출하였다 (JDI, 2013)

3. 평가

주민 대표성

누구를 의사결정에 참여시킬 것인지는 제도 디자인 측면에서 주민참여 예산제도의 도입단계에서 중요한 이슈가 된다. 왜냐하면, 보통 시민의 자발적 참여는 주민참여 예산제도에 필연적인 전제 조건이기 때문이다. 여기서 더욱 중요한 점은 단순히 보통 시민의 인원수나 비

올이르기 보다는 의사결정 과정에 참여하는 조직 구성의 특성 (organisational background) 이다. 이것은 예산과정의 참가자가 진정으로 지역 주민들을 대표하는지의 주민 대표성의 문제와 밀접한 관계가 있다.

지역회의는 주민의 여론을 수집하고 자기 마을을 위한 사업을 결정하는 주민참여 예산제도의 풀 뿌리 조직이다. 조례에 따라 지역회의는 60명의 위원으로 구성된다. 주민자치센터의 주민자치위원회 위원은 자동으로 주민참여 예산 지역회의의 당연직 위원 (official members) 이 되며, 나머지 위원은 위촉직 위원 (commissioned members)으로서 일반 시민에게 기회가 주어진다 ((JPBO Ordinance, Article 22). 주민자치위원회 위원은 지방정부의 하부 조직인 읍·면·동장에 의하여 임명된다 (주민자치센터 설립 운영 조례 제 17조).

심각한 문제는 대부분의 지역회의가 일반 시민이 아닌 당연직 위원들에 의해 통제되고 있다는 점이다. 2012년 설문조사 자료에 따르면, Figure 12가 보여주는 바와 같이 전체 43개 지역회의 중 33개 지역회의에서 당연직 위원이 과반수 의석을 차지하고 있다 (JDI, 2013, p. 9). 일반 주민 출신의 위촉직 위원이 다수 의석을 차지하고 있는 지역회의는 애월읍, 추자면, 용담2동, 외도동 4개 지역회의에 불과하고, 당연직과 위촉직 위원의 동수인 곳은 6군데이다.

Figure 12. 지역회의의 구성

	Distribution of the majority in NCs				Number of NC members		
	Total	Official members' majority	Commissioned members' majority	Balanced councils	Total	Official members	Commissioned members
Total	43	33	4	6	1,874	1,031	843
Jeju-si	26	16	4	6	1,206	627	579
Seogwipo-si	17	17	0	0	668	404	264

(JDI, 2013, p. 9)

의사결정권 부여의 정도

시민참여 국정운영의 주된 목적은 공공정책에 대한 의사결정 과정에서 전형적으로 배제되었던 사회 집단에 의사결정의 권한을 부여하는데 있다 (Souza, 2001, p. 174). 특히 좌파 시각에서 보면, 권한 부여는 시민참여 국정운영 정책의 최종 목표다 (Speer, 2012, p. 2380). 본 사례 연구의 경우, 권한 부여 수준을 평가하기 위하여 사업 우선순위와 자원 분배과정에서 나타난 여러 가지 지표들을 분석·평가하였다.

권한 부여와 관련된 주요 이슈중의 하나는 참가자가 주민참여 예산과정에서 의사결정의 권한을 가지고 있는지 여부다. 2012년 주민참여 예산제도가 처음 도입되었을 때 43개 지역회의는 13억 2천 만원에 상당한 전체 416개 사업을 제안하였다. 그러나, 지방정부는 이 중 39%에 해당하는 162개 사업의 선택을 거부하고, 대신에 42개 신규 사업을 추가하여 총 296개 사업을 승인하였다 (JSSP, 2013b, p. 3). 지역회의에서 제안된 사업을 거부한 구체적인 이유는 확인되지 않는다. 제주특별자치도 2012년 주민참여 예산제도 운영계획은 사업 주민참여 예산위원회에서 정한 심의 및 선택 기준에 따라 사업 우선순위가 결정될 것임을 밝히고 있다 (JSSP, 2012a, p. 15). 사업 선정기준은 확인되지 않는다. 다만, 2012년 주민참여 예산제도 운영규정과 2013년에 제주특별자치도가 작성한 자체평가 보고서에는 어느 정도의 예산 배원칙과 방법, 사업 거부 기준이 아래와 같이 기재되어 있다 (JSSP, 2012b, p. 2; JSSP, 2013b, p. 3).

- 사업 선정 기준
 - 행사성, 전시성, 소모성 사업, 포괄사업, 특정단체 지원사업, 행정기관 시행사업 등 제외
- 예산 배분 원칙
 - 편의적 나눠먹기식 균등배분 지양
 - 특정지역 편중 지양

- 예산 사전 실링제
 - 읍·면 5억원
 - 동 2~4억원

주민참여 예산사업의 선정원칙과 기준의 합리성 여부는 별론으로 하고, 주민 대표자들이 사업 우선순위 선정기준을 정하는데 참여하고, 정당한 의사결정 과정을 통해 그러한 권한이 행사되었는지가 의문이다. 또 하나의 의문점은 어떻게 신규 42개 사업이 지역회의, 지역조정회의 및 주민참여예산위원회의 심의과정을 거치지 않고 최종 사업선정에 포함될 수 있었는가 하는 문제이다. 이 의문점에 대한 해답은 자체 평가보고서에서 실마리를 찾을 수 있다. 2013년 자체 평가보고서에 따르면, 지방정부의 관련부서는 주민참여예산위원회와 협의나 공동 심의 없이 임의로 제안사업을 배제하였음을 시사하고 있다 (JSSP, 2013b, p. 12). 어떤 과정을 통해서 어떤 기준과 법적 근거에 따라 그러한 결정이 이루어졌는지 확인되지 않는다.

2013년 제도개선 계획에도 여전히 지방정부는 사업 우선순위에 대한 의사결정에 직접 개입할 의사를 가지고 있다. 예를 들면, 2013년 주민참여 예산제도 운영계획의 제도개선 내용에 따르면, 사업 우선순위에 대한 심의는 이중 절차, 즉, 지방정부의 관련 부서에서 1차 심사를 거친 후 주민참여예산위원회에서 2차로 심의하는 단계로 변경하겠다고 밝히고 있다 (JSSP, 2013b). 이러한 사실은 지방정부가 계속하여 주민참여 예산제도의 기본원칙과 정책을 넘어서서 주민참여 예산제도에 직접적인 영향력을 행사할 의지를 가지고 있음을 보여주고 있다. 이것으로 볼 때, 주민참여 예산제도에 참여하고 있는 주민들은 주민참여 예산과정에서 진정한 의사결정 권한을 갖고 있지 못하고 있음을 시사한다. 본 연구의 분석결과는 2012 설문조사에 응한 지역회의 위원들의 인식과 상당히 일치한다. 2012 설문조사에 따르면, 단지 응답자 326명 중 61 %인 199명만이 2012년 사업 우선순위가 정상적인 심의과정을 통해 결정되었을 것이라고 믿고 있다 (JDI, 2013, p. 22). 26명의 응답자는 다음 차 주민참여 예산제도에 참여하지 않겠다고 의사표시 하였다 (JDI, 2013, p. 26). 이들이 주민참여 예산제도에 참여하

지 않는 이유는 지역회의의 형식적 운영 (40.7 %), 실질적인 참여 효과 기대할 수 없음 (29.6 %), 제안사업의 미반영 (22.2 %), 시간제약 때문 (7.4 %) 순으로 나타났다 (JDI, 2013, p. 26). 한 지방의회 의원은 제주특별자치도 아직도 관이 주도하는 예산편성에서 벗어나지 못하고 있다고 지적하였다 (Ko, 2013).

다음의 문제는 사업 선정기준의 합리성 여부다. 상세한 선정기준이 확인되지 않기 때문에 선정기준에 대한 평가가 쉽지 않다. 사업 선정 기본 원칙은 명확해 보이지 않는다. 예를 들면, “선심성, 소모성, 포괄적 사업”이 대표적이다 (JSSP, 2013b, p. 3). 기본정책과 원칙은 자원 분배방법에서 서로 모순되는 것처럼 보인다. 예를 들면, 자원분배 기본정책은 기계적 균등배분을 지양한다고 하면서도, 예산배분원칙에서는 사전 실링제를 적용한다고 하고 사업의 특성과 긴급성을 고려함이 없이 읍·면지역에 일률적으로 5억 원, 동 지역은 크기에 따라 2~4억 원을 사전에 배분한다고 밝히고 있다 (JSSP, 2013b, p. 3). 2012년 설문조사에 따르면, 예산분배 방식의 문제점으로 획일적, 형식적 배분으로 예산편성의 탄력성이 제한된다는 의견이 31명 (43.7 %), 자연 현안사업에 대한 지원 거부 16명 (22.5 %), 정치적, 외부적 요인으로 인한 나눠먹기식 문제 16명 (16.9 %) 순으로 문제점을 지적하고 있다 (JDI, 2013, p. 23).

의사소통/의사결정 및 투명성

의사소통과 의사결정 방식은 제도 디자인의 중요한 요소로서 주민참여 예산 참여자가 예산과정에서 상호교류를 하는지를 나타낸다 (Fung, 2006, p. 68). 두 가지 사항은 예산과정과 정보라는 측면에서 투명성 문제와 깊이 연관되어 있다. 왜냐하면 투명성은 예산과정에서 역동적 상호교류를 촉진하기 때문이다. “접근 가능한 규정과 정보”를 제도 디자인의 전제조건으로 제시한 Goldfrank (2006, p. 15)는 예산과정에서의 투명성을 강조하였다. 그는 “지역 전체에 걸쳐 이루어지는 예산 배분 기준 등 주민참여 예산제도를 규정하는 규칙, 의사 결정 방식, 정보가 제공된 상태에서 행하는 의사결정과 결과에 대한 모니터를 위해 예산과 정책설계에

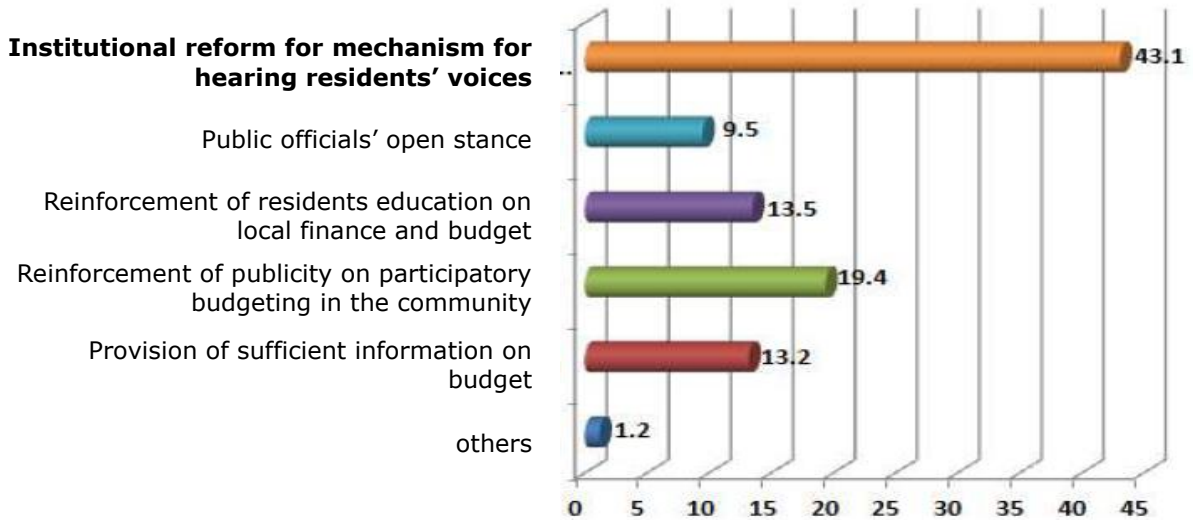
관한 모든 정보를 일반 시민들이 획득 가능할 수 있어야 하고, 그 정보는 접근 가능한 형식으로 제공되어야 한다”고 주장하였다 (Goldfrank, 2006, p. 15).

제주특별자치도 주민참여 예산제도의 의사소통 및 의사결정 방식은 제도적으로 참가자들이 선호하는 사업을 개발하고, 3단계 예산절차를 통한 심의를 통해 우선 순위 사업을 결정하도록 설계되어 있다. 관련 정보의 부족으로 인해 디자인 설계를 확인하기는 쉽지 않으나, 전후 상황을 살펴보면 실재는 상당히 다름을 시사한다. 앞에서 참가자의 권한 부여에 대한 분석에서 보여지듯이, 지방당국은 2012년 지역회의에서 제안한 다수의 사업을 사전에 걸러내고 주민참여 예산제도의 의사결정 기관들과 협의 없이 임의로 신규사업을 추가하였다 (JSSP, 2013b). 이것은 사업 우선순위와 예산 배분에 대한 심의가 제도적 장치를 거쳐 이루어 지는 것이 아니라 지방정부의 관료행정 절차에 따라 이루어지고 있음을 의미한다.

정보 제공 측면에서 문제는 더욱 심각하다. 관련 조례 9조는 “도지사는 하여금 제출된 의견 수렴 결과 및 예산편성 결과를 인터넷 홈페이지를 통해 공개해야 한다”고 규정하고 있으나, 이 규정을 이행하지 않은 것으로 보인다. 2012년 이래 제주특별자치도 홈페이지 주민참여 예산제도 부분에 등재된 자료는 겨우 7건에 불과하고, 사업 선정기준, 최종 선정된 사업 목록 및 예산배분 결과를 어디에서도 찾아 볼 수 없다.

결론적으로, 정보의 질과 양 모두 만족스럽지 못하다. 지역회의 위원들도 제주 모델의 의사소통과 정보의 흐름에 대하여 비슷한 인식을 나타냈다. 2012년 설문조사에 따르면 (JDI, 2013, p. 27), 140명의 응답자 (43 %)가 주민참여 예산제도의 성공을 위해서는 도민들의 폭넓은 의견수렴을 위한 제도적 장치가 필요하다고 강조하였으며, 43명의 응답자 (13.2%)는 주민들에게 충분한 정보 제공을 요구하고 있다 (Figure 13 참조), 이러한 설문조사 결과는 주민참여 예산과정에서 쌍방향 의사소통과 정보 제공이 상당히 결여되어 있음을 시사한다.

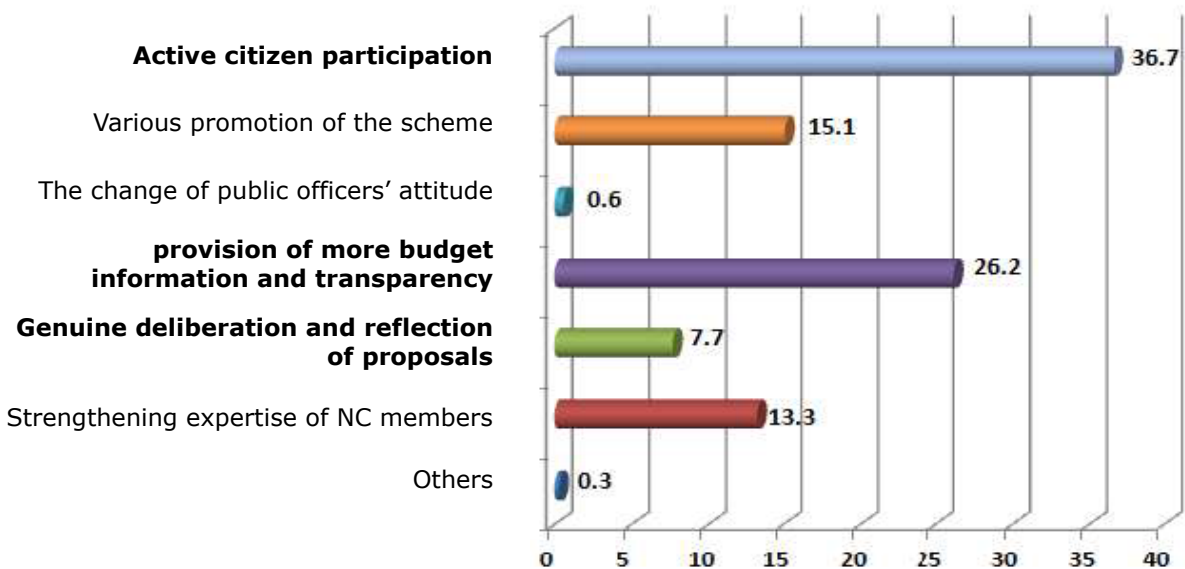
Figure 13. 주민참여 예산제도 시행 효과를 높이기 위해 필요한 조치



(Source: JDI, 2013)

취약한 정보 제공은 투명성의 문제로 이어졌다. Figure 14에서 볼 수 있듯이, 설문조사 응답자의 85명 (26.2 %)은 주민참여 예산제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 예산과정 정보 확대와 투명한 공개를, 25명 (7.7 %)은 실질적인 논의 구조와 의견반영 통로 확보가 필요하다는 인식을 보였다 (JDI, 2013, p. 54).

Figure 14. 주민참여 예산제도 성공요소



(Source: JDI, 2013)

정치적 의지와 역량

다수의 학자들은 지방정부의 정치적 의지와 역량을 주민참여 예산제도의 성공을 요한 결정적 전제조건으로 보았다. Goldfrank (2006, p. 14)는 지방자치단체의 장이 시민참여의 채널을 열고 장애물을 돌파하겠다는 의지와 노력이 필요하다고 강조하였다. Speer (2012, p. 2383)는 지방정부가 주민들에게 의사결정 권한을 돌려주겠다는 의지의 중요성을 역설한다. 브라질 Porto Alegre 시 사례와 마찬가지로, 광주 북구와 울산 동구의 구청장은 강력한 정치적 의지와 리더십으로 주민참여 예산제도를 한국에서 처음 도입하여 기반을 잡도록 하는데 기여하였다 (Choi, 2009; Sintomer et al., 2010). 정치적 의지는 정치 지도자뿐만 아니라 공무원과 시민단체 지도자 및 주민의 의지도 중요하다. 지방정부의 역량에는 공공사업을 수행하기 위한 정치적, 행정적, 재정적 측면도 포함된다 (Speer, 2012, p. 2384). 주민참여 예산제도에 참여하는 이해관계자의 정치적 의지를 나타내는 지표는 그들의 정치적 성향, 배경, 활동 및 지역회의 위원들의 인식을 분석함으로써 간접적으로 평가할 수 있다.

첫째, 지방정부가 주민참여 예산제도 도입을 적극적으로 추진하겠다는 강한 정치적 의지가 있었는지 의심스럽다. 노무현 정부가 2006년에 주민참여 예산제도 조례 모델을 제시한 이후, 약 5년 동안 제주특별자치도가 추진한 주민참여 예산제도 운영 조례안은 제정되지 못하고 교착상태에 머물렀다. 이것은 곧 지방자치단체의 장이 지방의회 의원들을 설득하는데 실패하였음을 의미한다. 이데올로기적, 정치적 관점으로 보았을 때, 당시 도지사가 진보적 정치 성향을 가지고 있다고 보이지 않는다. 제주특별자치도가 주민참여 예산제도를 도입하게 된 직접적 원인은 사실상 2011년 중앙정부가 주민참여 예산제도 도입을 강행규정으로 정한 전국 확대 조치에 따른 것이다.

제주특별자치도 공무원들이 주민참여 예산제도 도입 목적을 달성하기 위해 일관되게 전념하였음을 볼 만한 징후도 없다. 예를 들면, 관계 공무원들은 지역회의 위원의 대표성과 예산 배분에 문제가 있음을 인식하고 있음에도 (JSSP, 2013b, p. 3), 당해 문제는 해결되지 않고 있

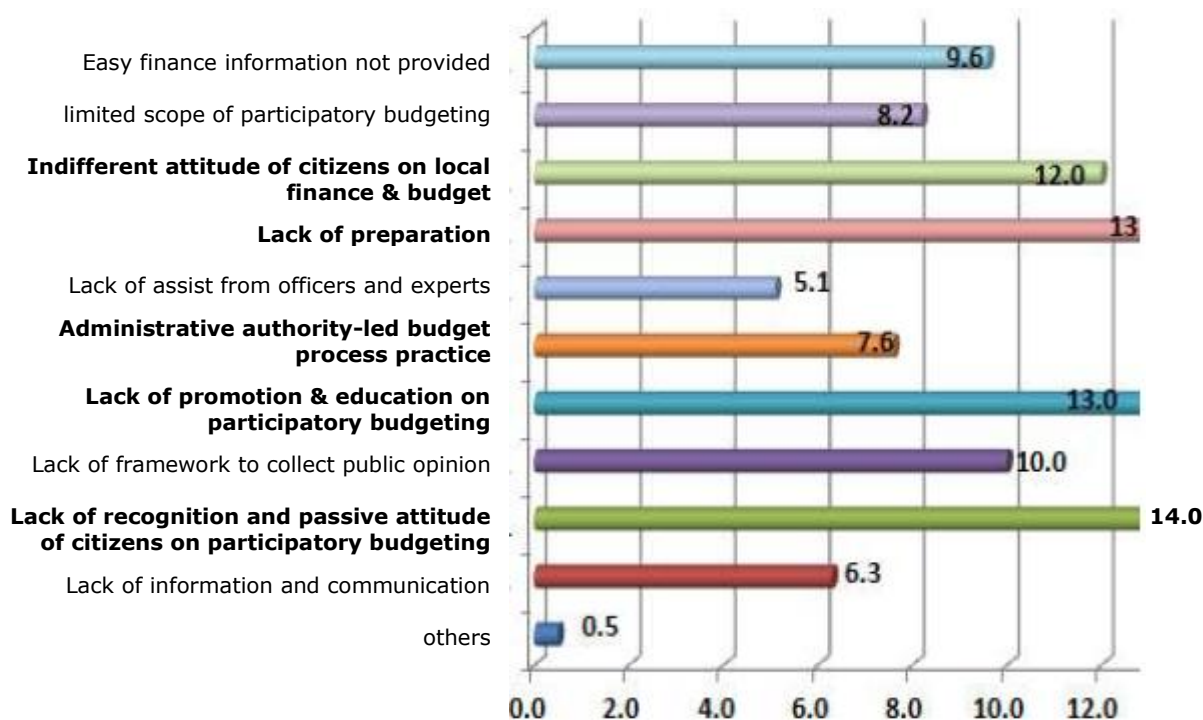
다. 2012 설문조사에 의하면, 지역회의 위원 응답자들은 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 가장 심각한 문제로 낮은 주민참여율과 제도 디자인의 문제를 꼽았지만 (JDI, 2013, pp 27-28), 설문조사 결과에 대하여 적극적으로 대응하지 못하고 있다. 이 문제는 여전히 해결되지 못한 상태다 (JSSP, 2014a, p. 4). 2012년 주민참여 예산제도 이행 로드맵에 의하면, 지방정부는 주민참여 예산제도 전용 홈페이지를 개설할 계획이었음에도 아직까지 전용 홈페이지를 구축하지 못한 상태이다 (JSSP, 2012a).

시민사회의 의지와 역량 또한 주민참여 예산제도의 성공을 위한 중요한 요소로 보고 있다. Speer (2012, p. 2383)는 잘 조직된 역동적인 시민사회의 중요성을 강조한다. 제주특별자치도 지역 시민단체들은 2000년대 초기부터 예산 모니터링 활동을 펼쳐왔다 (CCEJ, n.d.). 2006년에는 경제정의실천시민연합, 참여연대, 환경운동연합 등 8개 도내 시민단체들이 전국 반부패 네트워크 (Anti-corruption National Network) 연대에 참여하여 감시단체로서 예산의 투명성 제고를 위한 예산감시활동을 전개하였다 (Jo, 2006). 2006년 제주특별자치도에서 주민참여 예산제도에 대한 담론이 시작되면서 시민단체들은 지방자치단체가 주관한 연구회, 포럼, 간담회에 적극적으로 참여하였다 (JSSP, 2012b; JSSP, 2013a). 시민단체는 예산 감시와 주민참여 예산제도의 효율적인 참여를 위해 포럼과 워크숍을 개최하였다 (CCEJ, n.d.). 시민단체 활동가는 예산연구회에 직접 참여하고 지방정부와 위탁계약을 통해 예산학교를 운영하였다 (JSSP, 2012b).

이러한 맥락에서, 지역 시민단체는 지방정부가 추진하는 주민참여 예산제도 도입 및 정착에 기여할 강한 의지를 가진 것으로 판단된다. 한편, 도내 시민단체들이 그 의지에 상응하는 잘 조직된 역량을 갖추었는지에 대해서는 평가하기 어렵다. 왜냐하면, 도내 시민단체가 인적자원, 조직관리 능력, 동원력, 연대와 같은 역량 문제에 관한 정보나 연구가 충분하지 않기 때문이다. 한 가지 잠재적 이슈는 한편으로는 주민참여 예산제도의 참가자로서, 또 한편으로는 시민단체의 감시자로서의 이중적인 역할을 어떻게 수행할 것인가 하는 문제다.

제주지역 주민들은 주민참여 예산제도에 대한 관심이 낮은 것으로 나타나고 있다. 2014년 제주특별자치도 지방의회가 실시한 주민참여 예산제도에 대한 인식 설문조사에 따르면, 제주시 동 지역 거주자는 15.6 %, 읍·면 지역은 13%만이 주민참여 예산제도 프로그램을 인지하고 있다고 밝히고 있다 (Han, 2014). 지역회의 위원들의 인식도 이와 비슷하다. 2012 설문조사에 따르면 (JDI, 2013), 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 가장 심각한 문제로, 제주지역 주민의 낮은 인식 (14 %), 무관심한 태도 (13 %)를 꼽았으며, 이어 제도 준비 부족 (13 %), 주민참여 예산제도 홍보 및 교육 문제 (13 %), 불충분한 정보 제공 (9.6 %), 관 주도 제도 운영 관행 (7.6 %) 순으로 이어졌다 (Figure 15 참조). 설문조사 결과는 지역 주민의 주민참여 예산제도에 대한 낮은 인식과 참여가 지방정부의 제도 홍보 면에서 적극적으로 임하지 못한 것과 깊은 관련이 있음을 시사한다.

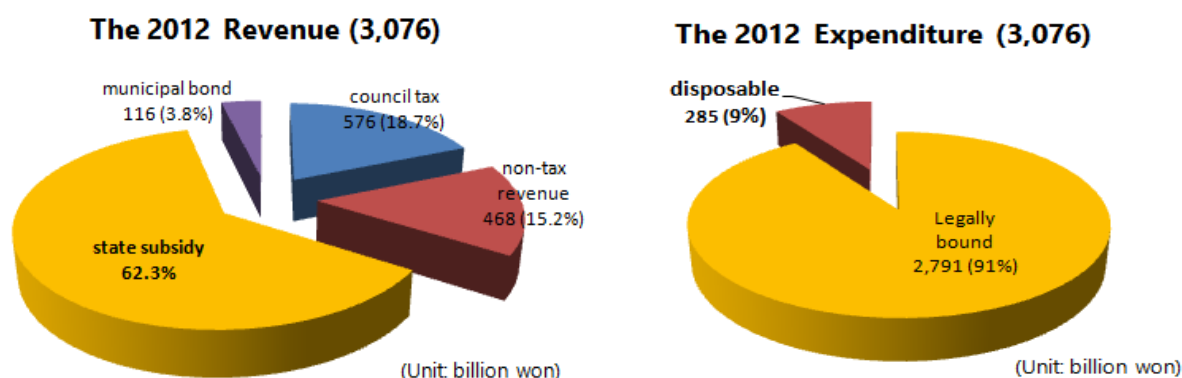
Figure 15. 주민참여 예산제도 운영의 가장 큰 문제점 (복수 응답)



(Source: JDI, 2013)

지방정부의 예산 조달 능력은 중요한 요소다 (Goldfrank, 2006, p. 15). 지방정부는 주민참여 예산사업이나 공공서비스 시행을 위하여 충분한 예산을 지속성을 가지고 제공할 수 있어야 한다. 2012년 제주특별자치도 예산 규모는 3조 763억 원이다 (JSSP, 2012b). Figure 16에서 보듯이 이 중 제주특별자치도 자체 예산은 1천억 610억 원 (37.7 %)이고, 나머지 62.3 %는 국가보조금에 의존한다 (JSSP, 2012c). 제주특별자치도는 다른 지방자치단체와 마찬가지로 예산의 대부분을 중앙정부에 의존한다.

Figure 16. 2012년 제주특별자치도 예산 현황



(data source: JSSP, 2012b; JSSP 2012c)

2012년 회계연도 제주특별자치도의 일반회계 예산 2조 497억 원 중 가용예산 (재량을 가지고 사용할 수 있는 예산)은 2천 850억 원 (13.9 %)에 불과하고, 나머지 예산 (86.1 %)은 인력 운영비, 조직운영 경비, 법정 경비, 예비비, 중앙정부 지원사업 등 법정 필수 경비에 해당된다 (Kim, 2012, p. 10). 2012년 주민참여 예산사업을 지원하기 재원은 132억 원 (£7.8 million)으로서 지방정부의 가용예산의 4.6%, 전체 예산의 0.4 %에 불과하다.

재원의 측면에서 볼 때, 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 강점은 주민참여 예산제도의 제도적 도입에 따라 지속성이 보장된다는 점이다. 약점은 지방정부의 재정 구조가 취약하고, 지나치게 국가보조금에 의존한다는 점이다 (JSSP, 2012c). 그 결과, 지방정부가 재량으로 사용할 수 있는 가용재원은 제한적이며, 주민참여 예산은 예산의 증가에도 불구하고 3년 연속

132억 원 수준에서 유지되었다 (Kang, 2015). 주민참여 예산제도의 예산규모에 대한 전국적인 통계가 부재하여 제주 사례를 평가하기 어렵다. 주민참여 예산제도를 실행하기 위한 예산은 지방자치단체의 장의 정치적 의지, 지역사회의 열망 및 지방정부의 재정능력에 달려 있다고 할 수 있다.

4. 토의 및 결론

제5장은 조직구조와 제도 디자인 측면에서 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델을 분석하였다. 주된 의제로서 네 가지 주 이슈가 된 주민 대표성의 문제, 권한 부여의 문제, 의사소통과 의사결정 모드, 이해관계자의 정치적 의지와 역량을 다루었으며, 이는 모두 주민참여 예산제도의 성공을 가늠하는 중요한 요소들로 받아들여지고 있다 (Arnstein, 1969; Souza, 2001; Fung, 2006; Goldfrank, 2006; Speer, 2012).

제주특별자치도가 주민참여 예산제도를 도입한 목적은 주민들을 예산분배 과정에 참여시킴으로써 재정운영의 투명성, 공정성, 효율성을 제고하기 위해서다 (JPBO Ordinance Article 1; JSSP, 2012a). 2012년 설문조사에 따르면, 주민참여 예산제도의 기대효과로서 예산편성과정에 대한 도민 참여 및 의견 반영 확대 (30.7 %), 예산에 대한 도민의 관심 증대 (17.9 %), 예산의 투명성 제고 (15.6 %), 예산편성의 효율성과 합리성 제고 (예산 낭비의 예방과 억제) (15.4 %), 예산에 대한 도민 역량 강화 (9.0 %), 예산편성 절차와 결과에 대한 주민 만족도 제고 (7.8 %), 도정에 대한 신뢰성 개선 (3.4 %) 등 민주적 가치가 증가할 것이라 보았다 (JDI, 2013, p. 33). 제주특별자치도 주민참여 예산제도 운영 조례는 이러한 목적을 달성할 수 있도록 제도적으로 설계하였다. 그러나 본 연구가 확인한 것은 제주디자인과 시행과정에 결정적인 문제들이 존재함으로 시사한다.

가장 심각한 문제 중의 하나는 주민 대표성이다. 본 연구 결과는 지역회의의 구성 배경에 결정적인 흠결이 있음을 보여준다. 더욱 심각한 것은 제도 설계 측면에서 볼 때,

주민참여예산위원회가 주민참여 예산 사업과 예산분배에 대한 최종 결정권을 가지고 있다는 점에서 위원 구성에 있어서 상당한 문제가 있다. 조례에 따르면, 주민참여예산위원회의 위원은 80명으로 구성되어 있고, 이 중 고위 공무원 16명, 주민 대표 63명, 예산전문가 3명이 위촉되어 있다. 63명의 주민을 대표하는 위원들은 다시 두 개 그룹으로 나뉜다. 20명은 참여를 희망하는 일반 주민 중 공모를 통해 위촉하며, 나머지 주민 대표는 주민자치센터의 추천을 통해 위촉된다. 2012년 주민 대표 위원 명단을 자세히 살펴보면, 전자의 그룹은 대부분 영리 또는 비영리 집단의 대표 또는 고위 간부들이고, 후자는 거의 주민자치위원회 위원장이거나 적어도 자치 위원들이다 (JSSP, 2012b). 결과적으로, 지역회의, 지역조정회의, 주민예산위원회의 위원들은 해당 지역이 일반 주민을 대표하고 선거구민의 책임질 수 있는 자라고 보기 어렵다.

이러한 결과는 투명성, 공정성, 효율성을 제가하기 위한 주민참여 예산제도의 도입 취지를 훼손하고 있으며, 여러 가지 다양한 문제점을 야기하고 있다. Souza는 시민참여 거버넌스에서 참가자의 흠결이 있는 경우 세 가지 핵심 문제가 발생한다고 지적하고 있다 (2001, p. 174). 첫째, 참가자에 문제가 있는 경우 권한을 가진 자가 권력이 적은 자들을 통제할 수 있는 환경을 조성한다. 둘째, 참가자의 문제는 불평등의 문제를 야기한다. 모든 참가자가 동등한 권리를 가지고 있다 하더라도, 사회적, 경제적 불평등은 특정 그룹의 효과적인 참여를 방해한다는 것이다. 셋째, 참가자의 문제는 자의적 선발 (co-optation)의 문제를 야기한다. 주민 대표자들이 진정으로 예산과정에 참가한다 하더라도, 정부 관료들의 정보와 자원의 통제를 통해 주민참여 예산제도를 임의로 조종하는 경향이 있다. Arnstein (1969, p. 218)은 자의적 선발 (co-optation)의 문제를 다루면서, 권력을 가진 자들은 특정 그룹을 임의로 선발함으로써 기호에 따라 그들을 조종할 수 있다고 주장한다.

또 다른 문제점은 주민참여 예산과정에 참여하는 주민들에게 부여하는 권한의 정도다. 겉보기에는 시민들에게 예산과정에서의 의사결정권을 행사할 수 있는 대리 권한을

부여하도록 제도가 설계되었다. 그러나, 지방정부는 여전히 예산과정에서 내부 통제를 통하여 권한을 행사한다. 의사소통과 의사결정 방식도 같은 문제점을 가지고 있다. 제도적으로는 주민들이 3단계 심의 과정을 통해 선호하는 사업을 결정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 지방정부는 예산과정에 개입하고, 사업 선정 및 예산분배에 대한 모호한 가이드라인과 기준을 가지고 의사결정과정에 조례에 없는 권한을 행사했다. 이것은 주민참여 예산제도 장치가 당초의 취지와 달리 제대로 작동하지 아니하고 있음을 의미한다.

결론적으로, 제주특별자치도의 주민참여 예산제도는 지방정부가 예산과정에 개입함으로써 형식적 주민참여라는 낮은 수준의 제도로 전락하였다. 이는 현재의 관 주도의 시스템에서 시민 중심 또는 관민이 협의·결정하는 방식으로 주민참여 예산과정을 변경할 필요성이 있음을 강하게 보여준다.

제6장 토의 및 결론

제주 사례는 두 가지 두드러진 특징을 보이고 있다. 첫째, 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 도입은 지방정부의 정치적 의지나 지역주민의 요구에 의해서 라기 보다는 주로 중앙정부의 전국적인 제도 확대에 의하여 도입되었다. 둘째, 제주특별자치도 주민참여 예산제도를 시행한지 불과 3년 밖에 되지 않는다.

여기서 주된 질문은 주민참여 예산제도의 전국 확대가 비교적 지방정부와 주민의 정치적 의지가 약한 제주특별자치도에서 주민참여 예산제도의 제도 디자인과 제도 운영에 어떠한 영향을 주었는가 하는 점이다. 두 번째 관심사는 당초의 목적을 성취하기 위해 어떤 문제들을 해결해야 하는가 하는 점이다. 본 논문의 결론은 제주특별자치도 주민참여 예산제도가 도전 받는 주요 문제점을 토의하고 결론으로서 제주 주민참여 예산제도의 주요 특성을 Fung의 3차원 모델에 적용하여 제주모델을 제시하는 것으로 결론을 삼으려 한다.

긍정적 영향

제주특별자치도의 주민참여 예산제도 도입은 처음으로 보통 주민을 공공의 영역에 참여시키는 것을 제도화 하였다는 점에서 시민이 참여하는 도정으로 나아가는 전환점이 되었다. 인과관계에 대한 경험적 증거는 부족함에도 불구하고 주민이 참여하는 도정 운영이 높은 성과를 가져오는데 긍정적 영향을 준다는 논조가 강하다 (Speer, 2012). 대리인 이론 (principal-agent theory)은 이러한 주장이 타당함으로 이론적으로 뒷받침해준다. 즉, 시민의 공공정책 참여가 대리인 (선거로 선출된 대표)과 주인 (투표권자) 사이에 정보의 불균형에서 발생하는 대리인의 딜레마 문제가 발생하지만, 쌍방향 소통과 주민에게 권한을 되돌려 줌으로써 이러한 문제를 극복하는데 도움이 되기 때문이다. 주민참여 예산제도는 정당성, 공정성, 투명성 및 효과성과 같은 민주적 가치들을 제고하는데 긍정적인 영향을 준다

(Souza, 2001; Gaventa, 2004; Fung, 2006; Speer 2012). 2012 년 설문조사에서도 지역회의 위원들은 주민참여 예산제도가 예산 낭비 방지는 물론이고, 예산의 투명성과 정부의 주민들의 관심에 대한 반응, 도정에 대한 신뢰를 제고할 것이라는 높은 기대감을 보였다 (JDI, 2013, p. 19). 그러나, 제주특별자치도 주민참여 예산제도에 대한 연구나 종합적인 평가가 거의 없는 상황에서 주민참여 예산제도의 영향을 평가하기에는 이른다.

제주특별자치도 주민참여 예산제도 모델

제 4 장 및 제 5 장은 주민참여 예산과정의 참가자 범위, 권한 부여의 정도, 의사소통과 의사결정 방식, 정치적 의지와 역량의 네 가지 주제에 집중하여 제주특별자치도의 주민참여 예산제도를 분석하고 평가하였다. Arnstein (1969)과 Fung (2006)이 제시한 이론적 기반은 이러한 분석에서 유용한 분석 도구임을 보여주었다. Arnstein (1969)의 “시민참여 사다리 (ladder of citizen participation)” 이론은 왜곡된 권한 부여를 판단하는 기준을 제공해주었다. Fung’s (2006)의 “민주적 큐브 (democracy cube)” 이론은 주민참여 예산제도의 특정 사례를, 누가 참여하는지, 어떻게 소통하고 결정하는지, 의사결정과 이행과정에서 어느 정도의 권한을 행사할 수 있는지 라는 세 가지 핵심 기준을 가진 큐브에 넣고 관찰함으로써 그 사례의 특징을 쉽게 이해하는데 도움을 주었다.

분석 결과는 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 제도 설계에 주민참여 예산제도의 성패를 결정하는 다양한 도전들이 담겨 있음을 확인해주고 있다. 첫째, 참가자의 범위는 특정 그룹의 주민들에 초점이 맞추어져 있다. 읍·면·동 지역회의에 참여하는 참가자의 범위는 공개 모집에 의한 위촉직과 임의적 선발 (co-optation)에 의한 당연직 위원들이다. 문제는 임의로 선발된 당연직 위원들은 지방정부에 협조적인 주민자치위원회의 위원이라는 점과 그들에 의해 대다수 지역회의가 과반수 의석을 차지하고 있다는 점이다. 주민참여예산위원회에서도 주민 대표 몫의 의석은 읍·면·동 주민자치위원회에서 위촉된

자들에 의하여 과반수를 차지한다. Fung (2006)의 “민주주의 큐브 (democracy cube)”에 비추어 보면, 제주특별자치도의 주민참여 예산과정이 참가자 선택 방식은 외부적으로는 “공개 및 타겟 모집 (open, targeted recruiting” 에 해당되지만, 실제로, 조직의 구성 특성은 Fung 의 의도와 다르다. 이런 점에서 Fung 의 민주주의 큐브 모형은 실제에 있어서 다양한 주민참여 방식을 설명하는데 한계를 드러내고 있다.

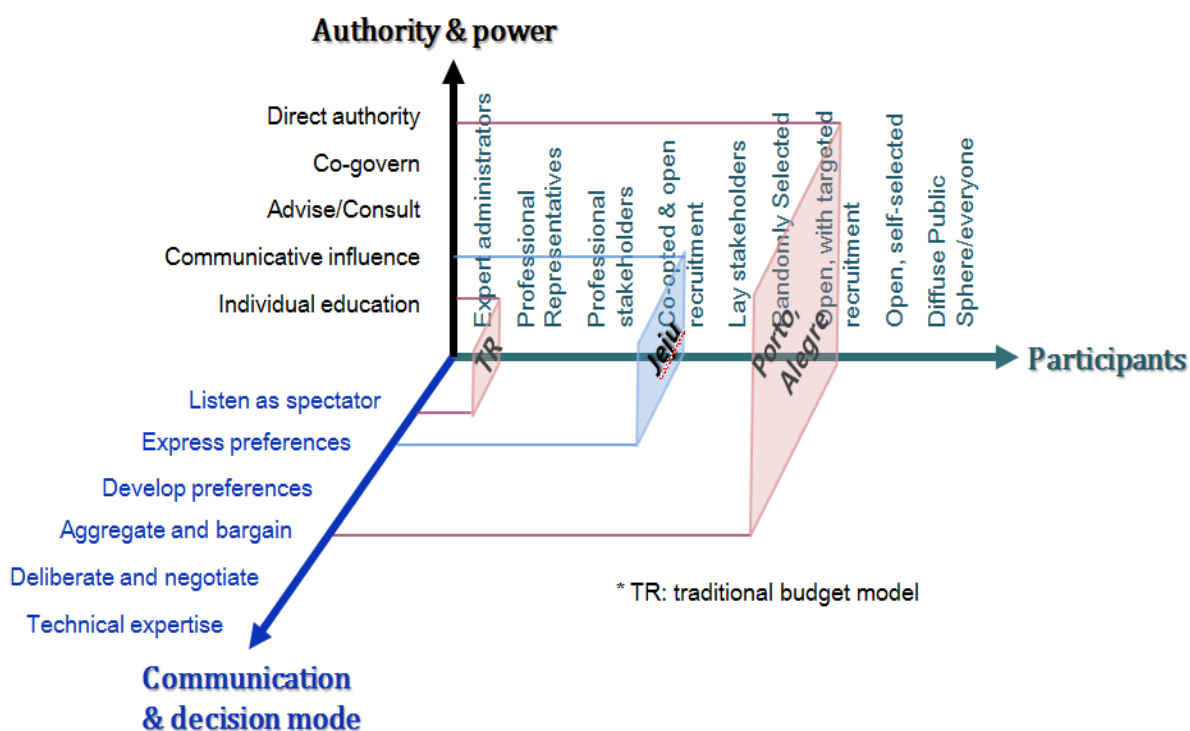
둘째, 제주모델은 제도 디자인 면에서 Arnstein 이 제시한 8 개 사다리 발판 중 “위임 받은 권한 (delegated power)”을 표방하고 있으나, 실제로는 “조종 (manipulation)에 더 가깝다 (1969, p. 218). 제도적으로는 참가자가 3 단계 예산과정을 거쳐 사업 우선순위와 예산 배분을 심의·결정할 수 있도록 설계되어 있다. 그러나, 실제로는 지방정부가 모호한 선정기준과 과도한 재량권 행사를 통해 예산과정 전반에 걸쳐 결정적인 권한을 행사하였다. 주민참여 예산위원회는 단지 각 관계부서가 사전에 결정한 사업 우선 순위의 결과를 승인하는 것에 불과하다. 이러한 점에서 볼 때, 제주 모델은 Fung (2006)의 민주주의 큐브 이론을 적용할 경우 “주민의 의사를 전달하는 정도의 영향력 (communicative influence)” 수준에 머무른다.

셋째, 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 의사소통 및 결정 방식은 앞서 논한 권한 부여 방식과 비슷한 패턴을 따르고 있다고 평가된다. 주민들에 대한 불충분한 정보 공개는 주민참여 예산과정에서의 심의·결정과정이 충분히 투명하지 않음을 설명해준다. 다양한 지표들은 쌍방향 소통과 정보가 제공된 상황에서 이루어지는 의사 결정이 매우 제한되어 있음을 보여준다. 이것은 주인 (voters)과 대리인 (selected representatives)간의 정보의 불균형에서 오는 대리인의 딜레마 문제가 현행 의사소통과 의사결정 방식으로 해소되지 아니하고 있음을 보여준다. 주된 원인은 투명성이 결여에서 온다. 투명성의 문제는 주민참여 예산과정 참가자의 역량과 외부로부터의 모니터링 활동을 제약한다. 의사결정 방식은 설계는 참가자들이 3 단계 예산과정을 통해 사업 우선순위를 결정하도록 설계되어 있다.

그러나 실제로는 예산과정은 지방정부에 의하여 상당히 통제 된다. 이런 점에서 볼 때 Fung (2006)의 이론에 적용해 보면, 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 의사소통과 의사결정 방식은 주민들이 “선호사항을 표현 (express preferences)”하는 수준에 그친다고 평가할 수 있다 (Fung, 2006, pp. 68-69).

이런 점에서 제주 사례는 Na (2004)가 분류한 3 가지 유형의 주민참여 예산제도 중 관 주도 유형에 속한다 할 것이다. Na (2004)는 우리나라 주민참여 예산제도의 유형을 관 주도, 관민 협의, 시민 주도 등 3 가지 유형으로 분류하였다. 제주특별자치도 주민참여 예산제도는 전통적인 예산과정에 비해 여러 가지 면에서 개선되었지만, Fung (2006)이 공정성 제고 모델의 예를 들었던 브라질 Porto Alegre 시 사례 수준에 미치지 못한다. 제주특별자치도 주민참여 예산제도는 Fung (2006)의 민주주의 큐브 이론을 적용하여 Figure 17 과 같이 모형으로 제시될 수 있다. 제시된 모형에는 “공개 모집과 함께 임의 선택 (co-opted, with open recruitment)” 모드가 제주 모델의 참가자 특성을 표현하기 위하여 추가되었다.

Figure 17. 제주특별자치도 주민참여 예산제도 모형



본 분석 결과는 주된 원인이 지방정부의 정치적 의지의 결여에 있음을 시사한다. 조례는 주민 대표에게 주민이 선호하는 사업에 대하여 심의하고 재원을 분배할 수 있는 권한을 부여하였지만, 지방정부는 관료 행정 메커니즘을 통해 예산과정에 영향력을 행사하고 있다. 잘못된 제도 설계는 한편으로는 당국에 우호적인 주민 그룹을 선발하고 또 한편으로는 모호한 사업 선택기준을 통해 주민참여 예산제도를 조종하도록 편의를 제공하였다.

또 다른 이유는 시민단체와 지역주민의 의지와 역량과 관련이 있어 보인다. 일부 진보적인 시민단체는 초기 단계부터 지속적으로 주민참여 예산제도의 도입을 주창하였다. 제도 시행 이후에는 주민참여 예산 위원들을 훈련시키기 위한 예산학교 운영과 예산연구회의 참여를 통해 주민참여 예산제도의 정착에 기여하였다. 일부 시민사회 활동가의 노력에도 불구하고, 시민단체가 그 열성에 상응하는 잘 조직된 역량, 즉 인적자원, 연대, 시민이 참여하는 네트워크, 동원력 등을 갖추었는지 분명하지 않다.

시민단체의 주민참여 예산제도 참여에 따라 제기되는 한 가지 우려는 시민단체가 직접 도정에 참여함으로써 시민단체가 감시단체로서의 고유의 역할을 약화시킬지 모른다는 것이다. 그러므로 지역 시민단체는 시민단체로서의 본연의 역할을 잃지 않도록 하기 위하여 네트워크로 연결된 연대를 통해 명확한 이중 전략 (twin-track strategy)을 세울 필요가 있다. 비록 제도 시행 초기 단계라 하더라도, 제주 지역주민의 낮은 관심과 참여는 주민참여 예산제도의 정착을 저해하는 심각한 문제다. 특히, 전문성을 가진 시민의 참여가 매우 절실하다.

정책 제언

제주특별자치도 주민참여 예산제도 사례 연구는 다양한 시사점을 제공해주고 있다. 본 연구 결과는 성공적인 주민참여 예산제도의 정착을 위해서 우호적인 환경을 조성함은 물론이고 제도와 운영면에서 개선이 필요함으로 명확히 보여주고 있다. 기본적인 정책 개선 방향은

현행 관 주도의 제도를 관민 협의결정 모델로, 장기적으로는 시민 주도 모델로의 전환이다.

이를 위해서는, 첫째, 위촉직 위원 (일반 공모 주민 대표)이 지역회의와 주민참여예산위원회의 다수 의석을 갖도록 주민참여 예산기관의 구성 특성을 개선하여야 한다. 지역회의 위원은 집중 심의와 더 큰 책임감을 갖고 업무를 수행할 수 있도록 20명 이내로 줄일 필요가 있다. 주민 대표 선발 기준에 참여 의지 또는 전문성을 포함시킬 필요가 있다. 둘째, 주민참여예산위원회는 사업 선정 및 예산분배 기준을 제정할 수 있는 권한을 가질 수 있어야 한다. 명확하고 공정한 기준 마련을 위하여 주민참여 예산위원회는, 전문가, 공무원, 시민 대표, 시민단체 대표가 참여하는 공개 포럼을 개최하여 의견을 수렴할 필요가 있다. 셋째, 지방당국이 주민참여 예산과정 개입을 금지하도록 규정할 필요가 있다. 넷째, 예산과정에서 생산된 모든 정보는 웹 사이트를 통해 일반 대중에게 공개해야 한다. 공개 대상에는 운영계획, 사업선정 및 예산배분 기준, 예산과정에서 각 기구가 개최한 회의의 의결사항, 지역회의 제안사업 및 최종 선정된 사업의 명단과 내용, 실행 및 모니터링 과정, 평가보고서 등이 포함되어야 한다. 이를 위하여 지방정부는 제반 정보의 효율적인 관리, 위원들간의 의견교류 및 일반 주민의 여론을 수렴하기 위하여 주민참여 예산제도 전용 홈페이지를 개설·운영하여야 한다. 이는 주민참여 예산제도의 투명성, 신뢰성, 정당성을 제고하는데 기여할 것이다. 다섯째, 주민참여 예산제도 실행에 대한 정기적인 평가가 필요하다. 평가는 외부기관에 의해 수행되어야 한다.

전국적인 수준에서는, 첫째, 중앙정부는 주민참여 예산제도에 대한 종합적인 평가를 수행할 필요가 있다. 평가 대상에는 제도의 전국확대가 미친 영향, 성과에 대한 비용-효과 분석, 주요 문제점과 향후 과제 등이 포함되어야 한다. 둘째, 전국적 규모의 지원 네트워크, 가칭 "주민참여 예산제도 네트워크"를 구축할 필요가 있다. 영국의 주민참여 네트워크는 좋은 모델이 된다. 이 조직은 주민참여 예산제도 경험 있는 현장 관리자와 학계로 구성된 자발적 관리 그룹이 운영하는 독립적인 기관이다. 주민참여 예산제도 네트워크는 각종 행사를 개최하고,

관련 정책 논문을 발행하며, 토론 문화를 조성한다. 네트워크의 기능은 훈련, 상담, 평가 분야로 확대할 필요가 있다.

향후 연구방향

본 사례 연구는 Fung 의 민주주의 큐브 및 다른 이론적 프레임워크를 적용함으로써 제주특별자치도 주민참여 예산제도의 주요 문제점을 다루었다. 그러나, 이 사례 연구를 위하여 개발된 평가 프레임워크는 사례를 종합적으로 분석하는데 일정한 한계가 있다. 그러므로, 향후에는 정당성, 공정성, 효율성 등 민주주의 가치 (instrumental benefits)에 관련된 표준지표 개발을 통하여 평가모델을 발전시킬 필요가 있다. 주민참여 예산제도가 도정에 미친 영향에 대한 평가가 매우 부족한 실정이다. 향후 한국의 정치, 사회, 행정을 고려하여 주민참여 예산제도의 효과에 대한 평가 방법을 개발하여야 할 것이다.

결론

결론적으로, 한국에서 2011 년 주민참여 예산제도의 전국확대는 법적 기반 위에 시민이 참여하는 도정 운영 정착에 기여하였다. 법적 프레임워크는 주민이 선호사업을 위한 주민이 직접 예산배분에 참여할 수 있는 근거를 마련하였다. 그러나 제도를 전국적으로 확대하였다 하여 모든 지방자치단체에서 성공적인 결과를 보장하지는 않는다. 제주특별자치도 주민참여 예산제도 사례는 주민 대표에게 실질적인 권한을 부여하도록 제도를 설계하는 것과 더불어, 지방정부와 시민사회의 정치적 의지와 역량이 결정적인 주민참여 예산제도의 가장 결정적인 성공요건임을 시사한다. 정치적 의지와 역량의 차이는 왜 비슷한 법률적 기반을 가진 환경에서 지방자치단체마다 제도설계와 운영과정, 성과, 민주적 가치에 미치는 영향이 다른지를 설명해준다.

참고 문헌

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers: An NPM Dilemma. *Public management review*, 7(2), 225-246.
- Allegretti, G., & Herzberg, C. (2004). *Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and Growing Local Democracy*. The Transnational Institute. Briefing Series, (2004/5).
- Amirkhanyan, A. A., Kim, H.J., & Lambright, K. T. (2013). *Going beyond Service Delivery: Exploring the Prevalence of Citizen Participation in Government Contracting*. Proceedings of the 11th Public Management Research Conference (pp. 1-48). 20-22 June, Madison, Wisconsin. Retrieved August 27, 2015, from http://www.appam.org/assets/1/7/Going_Beyond_Service_Delivery_Exploring_the_Prevalence_of_Citizen_Participation_in_Government_Contracting.pdf
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bhatnagar, D., Rathore, A., Torres, M. M., & Kanungo, P. (2004). *Participatory Budgeting in Brazil*. World Bank,[Online], 20. Retrieved August 27, 2015, from http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory_Budgeting-in-Brazil-web.pdf
- Campbell, T., Peterson, G., & Brakarz, J. (1991). *Decentralization to Local Government in LAC*. Regional Studies Program, Banco Mundial.
- Chang, D., & Bae, Y. (2012). *The Birth of Social Election in South Korea, 2010-2012*. Fesmedial Asia. Retrieved August 27, 2015, from <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/asia-media/09327-20120928.pdf>
- Choi, H. D. (2009). Participatory Budgeting in Buk-gu, Korea. *OECD Studies on Public Engagement*, 135-141.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1995). Democratic Decentralisation and Institutional Performance: four Asian and African Experiences Compared. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 33(3), 309-334.
- De Tocqueville, A., & Lawrence, G. (1976). *Democracy in America*. J. P. Mayer (Ed.). Harper & Row.
- Devas, N., & Grant, U. (2003). Local Government Decision-making - Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda. *Public Administration and development*, 23(4), 307-316.
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447.
- Fowler, J. (1999). The United States and South Korean Democratization. *Political Science Quarterly*, 114(2), 265-288.
- Franklin, A. L., Ho, A. T., & Ebdon, C. (2009). Participatory Budgeting in Midwestern States: Democratic Connection or Citizen Disconnection?. *Public Budgeting & Finance*, 29(3), 52-73.

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public administration review*, 66(s1), 66-75.
- Gaventa, J. (2004). Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities. In S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, 25-41. London and New York: Zed Books.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. *Participatory budgeting*, 91-126.
- Han, H.J. (2014, November 4). 도입 3년 주민참여예산, 제주시만 아직도 모른다? [Residents in Jeju-si, Still Unaware of it?]. (In Korean). *The Jejusori*. Retrieved August 27, 2015, from <http://www.jejusori.net/?mod=news&act=articleView&idxno=154205>
- Hwang, J. G., & Song, D. H. (2013). *Participatory Budgeting in Korea: a Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon*. International Strategy Centre. Research Paper 1. Retrieved August 27, 2015, from https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf
- International Budget Partnership. (2013). *The Open Budget Survey 2012*. Washington, DC: International Budget Partnership. Retrieved August 27, 2015, from <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
- Jeju Development Institute. (2013). *2012년 주민참여예산제 운영에 따른 설문조사. [The 2012 Survey on Participatory Budgeting]*. (In Korean). Jeju Development Institute. 2013-1. Retrieved August 27, 2015, from <https://www.jdi.re.kr/contents/index.php?mid=0401&job=detail&seq=1117&gubun=3>
- Jeju Special Self-governing Province. (2012a). *2012년도 주민참여예산 운영계획. [The 2012 Operational Plan for Participatory Budgeting]*. (In Korean). Jeju Special Self-governing Province. Retrieved August 27, 2015, from http://www.jeju.go.kr/upload_data/Synap/BUDGET_P1/4f87e42b1119a.hwp.htm
- Jeju Special Self-governing Province. (2012b). *제1차 주민참여예산위원회 운영회의 회의자료 [Meeting Materials for the First Operational Meeting of the Participatory Budgeting Council]*. (In Korean). Jeju Special Self-governing Province. Retrieved August 27, 2015, from http://www.jeju.go.kr/upload_data/Synap/BUDGET_P1/4f87e3f16ddfe.hwp.htm
- Jeju Special Self-governing Province. (2013a). *2013년도 주민참여예산제 운영계획. [The 2013 Operational Plan for Participatory Budgeting]*. (In Korean). Jeju Special Self-governing Province. Retrieved August 27, 2015, from <http://sido.jeju.go.kr/citynet/jsp/sap/SAPGosiBizProcess.do?command=searchList&flag=gosiGL&svp=Y&sid=#>

- Jeju Special Self-governing Province. (2013b). *2012 주민참여예산제 평가 및 2013 주민참여예산제 운영계획(안)*. [The 2012 Evaluation and the 2013 Operational Plan of Resident Participatory Budgeting]. (In Korean). Jeju Special Self-governing Province. Retrieved August 27, 2015, from <http://www.jeju.go.kr/board/download.jeju?boardId=ETCDATA&dataSid=196453&fileSid=130945>
- Jeju Special Self-governing Province. (2014a). *2014년도 주민참여예산제 운영계획*. [The 2014 Operational Plan for Participatory Budgeting]. (In Korean). Jeju Special Self-governing Province. Retrieved August 27, 2015, from http://www.jeju.go.kr/upload_data/Synap/BUDGET_P1/535632dc1caa5.hwp.htm
- Jeju Special Self-governing Province. (2014b). *제1차 주민참여예산위원회 회의자료* [Meeting Materials for the First Meeting of the Participatory Budgeting Council]. (In Korean). Jeju Special Self-governing Province. Retrieved August 27, 2015, from http://www.jeju.go.kr/upload_data/Synap/BUDGET_P1/533b9b4208f4b.hwp.htm
- Jeju Special Self-governing Province. (n.d.a). *About Jeju*. Retrieved August 27, 2015, from <http://english.jeju.go.kr/index.php/contents/AboutJeju>
- Jeju Special Self-governing Province. (n.d.b). *Road to Autonomy*. Retrieved August 27, 2015, from <http://english.jeju.go.kr/index.php/contents/AboutJeju/government/autonomy/road>
- Jeju Special Self-governing Province. (n.d.c). *운영계획*. [Operational plan]. (In Korean). Retrieved August 27, 2015, from http://www.jeju.go.kr/index.jeju?menuCd=DOM_000000305017006002&sso=ok
- Jeju Special Self-governing Provincial Council. (n.d.). *Members in History*. Retrieved August 27, 2015, from http://english.council.jeju.kr/index.php/contents/members/members_history
- Jo, J.E. (2006, March 15). 전국 23개 시민단체 "반부패 전국 네트워크" 출범. [Launching "the National Anti-corruption Network" joined by the 23 Civic Groups across the Country]. (In Korean). *The Nocutnews*. Retrieved August 27, 2015, from <http://www.nocutnews.co.kr/news/133040>
- Jung, H. G. & Kim, H. K. (1993). *Development of Democratization Movement in South Korea*. Stanford Korea Democracy Working Paper.
- Kang, J.M. (2015, April 7). 제주도 주민참여 예산제도 개선 착수. [Launching the Reform of Participatory Budgeting of Jeju]. (In Korean). *The Newsis*. Retrieved August 27, 2015, from http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150407_0013584200&cID=10813&pID=10800
- Kim, B. S., & Kim, J. H. (2007, June). *Increasing Trust in Government through More Participatory and Transparent Government*. In Proceeding of Capacity Development Workshop on Restoring Trust in Government through Public Sector Innovations.
- Kim, H.K. (2001). The State and Civil Society in South Korea, 1987-1999: Civil Movements and Democratic Consolidation. *Asian Perspective*, 229-248.

- Kim, M.K. (2012). *주민참여 예산 위원 통합 교육자료. [Master Training Materials for Members of Participatory Budgeting]*. Jeju Special Self-governing Province. 1-68. Retrieved September 1st, 2015, from http://www.jeju.go.kr/board/download.jeju?boardId=BUDGET_P9&menuCd=DOM_000000305017006007&startPage=1&dataSid=7302&command=update&fileSid=8169
- Kim, S.H. (2014). *Citizen Participation, Transparency, and Public Trust in Government: Participatory Budgeting in Local Governments of Korea*. Government Research 2014. Korea Development Institute.
- Ko, D.M. (2013, October 28). 제주 주민참여예산제도는 아직도 관 참여예산. [Participatory Budgeting of Jeju is still the Local Government Participation Budgeting]. (In Korean). *The Sisa Jeju*. Retrieved August 27, 2015, from <http://www.sisajeju.com/news/articleView.html?idxno=199947>
- Kwon, H.J. (2013). *주민참여예산제도의 청렴도 제고 효과 분석. [Analysis on the Effects That Participatory Budgeting Has on the Improvement of Integrity]*. (In Korean). The Korean Association for Public Administration.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Richardson, M. (2008). *Civil Society and the State in South Korea*. SAIS US-Korea Yearbook. Retrieved August 27, 2015, from <http://uskoreainstitute.org/wp-content/uploads/2010/05/YB07-Chapt13.pdf>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Allegretti, G. (2010). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide-an Initiation to Global Cooperation*. Service Agency Communities in One World.
- Skelcher, C. (2000). Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested. *Public policy and administration*, 15(3), 3-19.
- Souza, C. (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159-184.
- Speer, J. (2012). Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? *World Development*, 40(12), 2379-2398.
- Tamanaha, B. Z. (2007). *A Concise Guide to the Rule of Law*. St. Hohn's University School of Law. Retrieved August 27, 2015, from <http://www.ruleoflawus.info/The%20Rule/Tamanaha%20Concise%20Guide%20to%20Rule%20of%20Law.pdf>
- Tanaka, S. (2007). Engaging the Public in National Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 139-177.
- Teles, F. (2012). Local Governance, Identity And Social Capital: A Framework For Administrative Reform. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 7(4), 20-34.

- The Citizens' Coalition for Economic Justice. (n.d.). *연도별 일지*. [Chronicles of activities]. (In Korean). The Citizens' Coalition for Economic Justice. Retrieved August 27, 2015, from <http://www.jejungo.com/>
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press.
- Wampler, B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. In Conference on Participatory Budgeting. Retrieved August 27, 2015, from <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116506912206/20508879/WamplerPB.pdf>
- Yeo, A. (2013). *South Korean Civil Society*. The Council of Foreign Relations. Retrieved August 27, 2015, from http://scholar.google.co.uk/scholar?q=related:AWCV8Raa-3MJ:scholar.google.com/&hl=en&as_sdt=0,5#
- You, J. S., & Lee, W. (2011). *Budget Transparency and Participation – Korean Case Study*. Retrieved August 27, 2015, from <http://88.198.249.35/d/Budget-Transparency-and-Participation-Korean-Case-Study.pdf>