

연구논문

공공조직 주민참여예산제도의 운영성과: 강원도교육청을 중심으로

이 명 진*

김 대 건**

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구의 틀과 운영성과 분석
- IV. 주민참여예산제도 운영 개선 방안
- V. 결론

〈요약〉

정부 3.0은 중앙정부의 행정뿐 만 아니라 지방정부의 행정에 대한 수요와 기대를 크게 높이고 있다. 하지만 바로 그 수요와 기대는 주민참여라는 제도와 형식, 절차, 즉 주민참여라는 제도를 통하여 충족될 수 있다. 주민참여제도는 지역교육청의 주민참여제도로 확대되었고, 이는 바로 지역교육청의 예산편성과 지역교육재정 운영에 지역 주민의 참여를 확대한 기폭제가 되었고, 지역주민의 다양한 목소리를 반영할 수 있는 법령과 제도가 마련된 것이다. 이에 본 연구는 지방교육청 예산편성과 재정운영에 대한 주민참여성에 대한 연구를 강원도교육청 주민참여예산제도의 운영 성과의 관점에서 고찰하였다. 그 결과 지역교육청 교육예산의 편성과 운영에도 주민의 직접 참여가 보장됨으로써 주민의 의견을 수렴하고 협의와 조정을 통한 알찬 예산편성을 이루는데 성과를 거두고 있음을 밝혔다. 또한 민·관이 참여주체가 되는 교육예산 운영의 거버넌스는 지역주민의 교육 정책에 대한 의견을 공유하게 하고, 나아가 주민의 참여성을 높이는 점을 확인 하였다. 아울러 제도운영의 내실을 기하기 위해서는 위원회 기능 활성화와 지방의회와의 협력 체계를 구축하는 등 운영 개선의 필요성을 제시 하였다.

[주제어: 주민참여예산제도, 공공조직, 주민참여, 예산제도, 강원도교육청 주민참여예산제]

* 강원대학교 일반대학원 행정학과 박사 수료(myung284454@daum.net)

** 교신저자, 강원대학교 행정학과 교수(daegeonkim@kangwon.ac.kr)

I. 서론

과거의 지방교육청 조직의 예산은 교육청의 독자적 판단과 결정으로 편성되고 회의의 심의를 받아 집행되었다. 따라서 교육청 예산의 편성과 집행과정에서 주민의 참여가 일체 배제되었고 교육재정 정보의 확인도 어려웠다. 즉 정보의 비공개, 주민의 알권리 배척 등 일방적인 교육관료 중심으로 운영되었다. 또한 지역주민을 대표하여 지방교육청을 감시하고 견제하는 지방의회의 폐쇄적인 행태는 주민대표성에 의문을 가지게 되었다(주기완 외, 2012:270).

이런 비판을 반영하여 지방재정법에서 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하도록 제도화 되었다(2011.3.8.개정). 따라서 지방교육재정의 교육비 특별회계 예산편성과정에도 주민이 직접 참여하는 길이 열렸다. 즉 예산편성과정에 해당지역 주민들의 직접 참여를 법적·제도적으로 보장하는 것으로 이는 대의민주주의에서 직접민주주의 방식을 적용한 것이라 할 수 있다(Baiocchi, 2001; Novy and Leubolt, 2005; 이수구·박영강, 2015:112 재인용). 그러므로 일방적이고 통제적인 행정조직의 한계에서 벗어나 주민이 직접 참여할 수 있는 통로를 열어 준 주민참여예산제도(Citizen participatory budgeting system, CPBS)는 매우 의미 있는 변화이다. 지방교육청 조직에도 적용되는 이 제도는 예산편성과정에서의 절차적 정의로서 뿐 만 아니라 지방교육예산 편성과정에 주민이 직접 참여하여 그에 대한 의견을 충분히 제시할 수 있다는 점과 재정민주주의의 실현과 참여민주주의의 법적체제를 갖추었다는 점에서 제도의 혁신이다. 행정과 정치 환경의 변화 속에서 대의민주주의의 한계를 벗어나 주민이 직접 예산현장에 참여하는 기회의 장이 주어진 점은 지방교육재정 제도의 일대 변화이다. 따라서 주민참여예산제도는 참여민주주의의 실현과 교육재정참여의 기폭제가 되었음이 분명하다. 이런 관점에서 공공조직의 주민참여예산제도 운영성과에 대한 고찰이 필요하다.

본 연구는 강원도교육청을 대상으로 주민참여예산제도의 운영성과를 분석한다. 강원도교육청의 경우, 주민이 교육행정에 참여할 수 있는 여러 주민참여제도¹⁾ 중에서

1) 강원도교육청의 경우 주민이 교육행정에 참여할 수 있는 주민참여제도의 보장은 여러 갈래가 있다. 크게 나누어서 첫째, 강원교육정책참여단의 활동이다. 현장중심의 교육정책을 구현하기 위해 비법정조직으로 운영되는 참여단 활동은 2011년부터 매년 200명 내·외가 참여하고 있다. 현재까지 학부모, 학생, 교직원, 공무원 등 다양한 구성원과 주민의 참여를 이끌어냈고 정책제언을 비롯한 현장의 목소리를 듣고 제도개선 활동을 하는 등 주민참여 교육정책

주민참여예산제도는 주민참여예산제 운영조례에 근거하여 50명의 위원으로 구성되고 강원도 교육비 특별회계 자체추진사업 예산에 대한 의견의 제시, 수렴된 주민의견의 협의·조정, 예산편성의견을 제출하는 등 지방교육재정 예산편성 활동에 중추적 역할을 하고 있다.²⁾ 이런 절차적·제도적 측면에서 본다면, 여타 교육자치단체보다 진일보한 운영체제를 갖추었다고 할 수 있다. 하지만 강원도교육청 뿐 만 아니라 전국 시·도교육청의 주민참여예산제는 시·도의 재정여건과 운영구조에 따른 한계가 있을 것이다. 그러므로 강원도교육청의 주민참여예산제의 운영성과와 문제를 분석하고 그 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 이론적 배경

1. 주민참여예산제도의 이론적 논의

1) 주민참여예산제도의 도입 배경

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 포르토 알레그레(porto Alegre)시에서 최초로 도입되었고, 그 운영이 성공 사례로 차츰 인정을 받으면서 세계적인 주목을 받게 되었다(권혁준·이정철, 2014:848). 이후 주민참여예산제도는 남미지역으로 전파된 다음 유럽, 아시아, 아프리카 등 전 세계로 확산되어 운영이 활성화되고 있다(엄태호·윤성일, 2013:38). 외국의 주민참여예산제도는 주민의 지방 공공재의 수요와 조세부담 의향(willingness)간의 불일치로 발생하는 재정적 어려움을 해소하고자 도입된 측면이 있다. 즉 주민들의 수요 파악으로 재정운용의 효율화를 도모하고 공공재와 조세간의 상충관계(trade-offs)를 이해시켜 과도한 정부지출을 억제하는데 목적을 두었다

활동의 성과를 이뤄냈다. 둘째, 강원교육발전자문위원회다. 강원교육발전자문위원회는 조례에 의해 20명 이내로 구성되고 강원교육정책의 컨트롤 타워 역할을 하고 있다. 임기 2년의 위원회 활동은 강원교육정책의 개발과 중장기계획의 수립, 주요업무계획의 심의 조정 및 실시제도 개선 등의 정책 활동을 이어가고 있다. 셋째, 주민참여예산위원회의 운영이다.

- 2) 강원도교육청의 주민참여예산제는 주민 직선교육감(1대 역임, 2대 재임)의 5대 정책과제의 하나로 정하고, 2010년부터 자율운영을 거쳐 강원도교육청 주민참여예산제 운영조례(강원도조례 제3517호, 2011.12.30)를 제정함과 아울러 시행규칙(강원도교육규칙 제634호, 2012.4.30)까지 마련하여 2012.7.1일 제1기 위원회를 거쳐 현재 2기 위원회가 운영되고 있다.

(Ebdon, et. al., 2006; Robbins, et., 2008; 김정완, 2009:249-250 재인용). 이런 맥락에서 20세기 말에 나타난 네트워크 거버넌스적 정책결정 형태의 하나인 브라질형 참여장치(Fung and Wright, 2001; 이수구·박영강, 2015:112 재인용)인 주민참여예산제도는 재정민주주의를 구현하는 제도라는 점에 의미가 크다.

우리나라의 경우 주민참여예산제도는 2003년 지방자치단체로는 처음으로 광주광역시 북구청에서 최초 시범운영 한 후 도입되었고, 2004년에는 울산광역시 동구에서 본 제도를 도입하였다(이수구·박영강, 2015:113). 이후 지방재정법이 개정(2005.8.4. 법률 제7663호)되면서 예산편성과정에 주민참여 조항이 신설되었다. 2010년 12월 당시 행정안전부는 주민참여예산제 운영 확산을 위한 조례에 따른 모델 안을 전국 지방자치단체에 통보하였다. 2011년 3월 8일 지방재정법을 개정(법률 제10439호, 시행 2011.9.9)하여 주민참여를 의무규정으로 제도화시켰다. 지방자치단체의 경우 현재까지 광역 17개 단체, 기초 224개 단체(2개 단체는 미제정)가 조례제정을 마쳤다. 교육자치단체의 경우 전국 17개 시·도교육청이 제도를 도입하여 운영하고 있다(〈표 1 참조〉).

우리나라의 주민참여예산제도는 지역민들이 자치단체의 예산운영에 대하여 직접 참여를 유도하는 제도인 동시에 자치단체장 및 자치단체를 통제할 수 있는 제도이다. 예산편성과정에 지역주민의 참여를 확대함으로써 행정의 민주성과 대응성을 높이고, 협의를 통한 예산편성 과정의 투명성과 책임성을 확보하는 등 풀뿌리 민주주의와 재정민주주의를 실현하는데 두고 있다(권혁준·이정철, 2014:849). 따라서 브라질 및 남미지역의 경우 부패한 지방의회를 견제하는 기능에서 출발하였다면, 우리나라는 지방자치단체의 예산편성과정에 주민참여성이라는 기초에서 출발하였다.

우리나라 교육재정의 전반적인 특징은 교육비 지출규모가 높고(GDP대비 7%), 학부모가 직접 부담하는 교육비 부담도 높아(초·중 20%, 고 79%) 전체적으로 정부의 총 재정 지출 대비 교육비 예산은 매우 높은 수준이다(Rosen. 2011; 이영 외, 2011:188). 그러므로 교육재정의 규모와 학부모의 교육비 부담이 높다는 점을 감안할 때, 지방교육예산 편성과 집행에 있어 주민의 직접 참여는 투명성, 공공성을 확보하는데 매우 중요하다.

2) 주민참여예산제도의 의의

지방교육청 주민참여예산제도의 법적 근거는 지방재정법 제39조(지방예산 편성과정의 주민 참여)제1항에서 찾을 수 있다. 즉 지방자치단체의 장은 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련 시행하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)는 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법을 구체적으로 적시하고 있다. 따라서 주민참여예산위원회는 주민이 예산편성과정에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 위원회로서 예산편성과정에 구체적으로 의견을 제시하고 협의할 수 있다(최준렬, 2012:53).

제도의 틀에서 본 주민참여예산제도의 의의는 첫째, 재정민주주의의 적극적 실현이다. 재정민주주의는 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 의미한다(주기완 외, 2012:272). 따라서 지방교육자치단체의 예산편성과정에 주민의 직접참여 등의 방법으로 주민의 의사를 예산편성에 적극 반영함으로써 지방교육재정 예산편성에 주민의 참여를 적극 보장하고 있다. 둘째, 교육재정의 건전한 운영토대를 마련하여 효율성과 공정성, 민주성을 제고시킨다. 지역주민이 지방교육재정 예산편성에 직접 참여함으로써 건전하고 민주적인 재정운영의 기반을 마련함으로써 지방교육예산 운영의 효과성과 효율성을 높인다. 나아가 지역의 교육사업에 대한 예산편성의 바람직한 또는 합당한 편성방향을 제시함으로써 교육재정민주화에 기여한다. 셋째, 지방교육재정 예산편성과정에서의 대의민주주의의 적극적 실천이다. 그동안 교육행정기관 주도로 운영되어온 폐쇄적인 예산과정을 교육수요자와 주민에 개방하여 지방교육예산편성과정에 주민의 참여를 제도화하였다. 따라서 지역교육정책의 반영 통로로서 민의수렴 기능을 담당한다. 넷째, 지역사회와 교육 현장과의 거버넌스적 관계를 형성하여 지방교육재정운용의 투명성과 공정성을 제고시키는데 기여한다. 다섯째, 현실적 측면에서 관료 및 집행부 주도의 예산편성방식의 한계를 극복하고 예산편성의 투명성과 민주성의 확보, 지방의회의 교육예산에 대한 심의 활동의 한계극복, 자기결정과 자기책임의 원칙에 입각한 지역교육자치의 이념을 지방교육재정운영에 구현하기 위한 제도적 장치로서 설명될 수 있다(안성민, 2005:9).

경기도교육청의 사례를 연구한 남용희(2014)는 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게로의 분권화(decentralization) 또는 권한이양(empowerment)을 통해 예산편성과정에 주민들의 직접 참여를 보장한 점, 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하

여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 자기결정권의 행사로 지방자치의 이념을 구현한 점, 지방재정운영에 대한 지역주민의 시민적 통제장치로서의 성격을 갖는 점을 강조하였다.³⁾

따라서 교육청 주민참여예산제는 진정한 지방교육재정 자치의 이념을 구현하는 광의적 목적(주기완, 2012:271)과 더불어 주민의 참여기회 보장으로 집행부 주도의 지방교육예산 편성과정에 교육의 수요자, 관계자, 감독자적 위치에 있는 주민이 직접 참여하는 제도, 지방교육재정 예산편성과정에 주민이 직접 참여하는 투명한 교육거버넌스를 위한 제도, 예산편성의 실효성 확보로 주민이 지방교육재정 예산편성에 직접 참여함으로써 지방교육재정 운영의 투명성과 효율성, 신뢰성을 제고시킴으로써 재정민주주의 이념 구현에 기여하는 제도라 할 수 있다.

2. 교육청 주민참여예산제 운영 현황

1) 조례 제정 현황

일반지방자치단체와 달리 시·도교육청의 주민참여예산제도는 제도운영을 위한 조례는 잘 완비되어 있다. 제도 운영의 근거가 되는 조례 제정을 보면, 서울과 경기도는 의무시행(2011년) 이전에 조례의 제정을 완료하였고, 2011년도 조례제정 8개 교육청, 2012년 5개 교육청, 2013년 제주, 2014년 충북교육청이 완료하여 전 시·도교육청이 운영조례를 두고 있다.

한편 <표 1>의 조례의 명칭에서 보듯 위원회의 성격을 보면, 주민참여의 폭과 기능 등에서는 그 범주를 상당히 달리하고 있다. 이는 제도의 도입이라는 측면에서 법령에 의한 운영이 강제된 면도 있다. 그러나 지방교육재정 예산편성의 투명성 확보와 교육사업예산의 우선순위책정 등에서 주민의 참여를 적극 보장하고 있다는데 의미가 깊다. 다만 예산편성기관 간 협의와 예산편성에 대한 의견 수용으로 인한 행정신뢰도 제고 같은 주민직접 참여제도(곽채기, 2005:249-250)로서의 의미를 살리기 위한 각 시·도교육청별 구성과 기능을 자율적으로 정함으로써 참여의 형태가 다양하다.

3) 일반 지방자치단체에서의 주민참여예산제도에 대한 특성은 재정민주주의의 구축, 대의민주주의의 보완, 외부통제기능으로의 역할 수행으로 요약하기도 한다(정우열, 2014:244).

〈표 1〉 시·도교육청 주민참여예산제 조례제정 현황

시·도교육청	위원회 명칭	조례제정일	조문	위원수
서울특별시	서울특별시교육청주민참여예산위원회	2011.5.19	21	50~100
부산광역시	부산광역시교육청주민참여예산자문위원회	2011.10.26	15	30
대구광역시	협의회, 연구회	2012.11.12	10	-
인천광역시	인천광역시교육청주민참여예산자문위원회	2012.1.2	15	20
광주광역시	광주광역시교육청시민참여예산위원회	2011.5.6	18	25
대전광역시	대전광역시교육청주민참여예산위원회	2012.6.15	13	25
울산광역시	울산광역시교육청주민참여예산자문위원회	2011.10.31	16	20
세종특별자치시	세종특별자치시교육청주민참여예산위원회	2012.7.2	18	20
경기도	경기도교육청주민참여예산자문위원회	2010.9.1	12	50
강원도	강원도교육청주민참여예산위원회	2011.12.30	18	50
충청북도	충청북도교육청주민참여예산위원회	2014.10.17	20	30
충청남도	충청남도교육청주민참여예산위원회	2012.1.10	18	50
전라북도	위원회, 협의회, 연구회	2011.10.14	11	-
전라남도	전라남도교육청주민참여예산위원회	2011.5.13	15	50
경상북도	지방재정계획심의위원회가 대행	2011.9.26	12	-
경상남도	경상남도교육청주민참여예산자문위원회	2011.10.13	17	50
제주특별자치도	제주특별자치도교육청주민참여예산 자문위원회	2013.3.25	16	15~20

자료: 국가법령정보센터, 지방재정법상 각 시·도교육청 조례

2) 제도적 특징

앞에서 살펴본 바와 같이, 주민참여예산제도의 운영에 있어서는 각 시·도교육청마다 다르다. 실제 운영 면에서는 지역별, 기관성향 등의 한계가 있고 주로 민원수용 관점에서 운영되는 기관이 많다.⁴⁾ 각 기관의 운영 방식을 유형화해보면 다음과 같다.

첫째, 주민참여예산제의 운영을 위한 구조적인 관점에서는 대부분 주민참여예산제로 운영되고 있으나 대구, 전북의 경우 협의회, 연구회를 두는 점이 특이하다. 경북의 경우 지방재정계획심의위원회에서 대행하고 있다. 둘째, 주민참여예산위원회의 위원구성에서 공무원을 포함하여 구성한 지역도 있고, 부교육감이 위원장을 맡도록 규정된 지역(인천, 대전, 충남, 세종 등)도 여러 곳이다. 강원도교육청의 경우와 같이 주

4) 강원도교육청의 주민참여예산제도의 도입의 경과를 보면, 2011년 4월, 8월 두 차례 조례제정을 위한 공청회 및 협의회를 개최하였고, 2011.9.9. 입법예고 하였다. 조례안은 도민의 의견수렴을 거쳐 2011.11.30. 강원도의회에서 수정 의결되어 2011.12.30. 공포되었다.

민참여예산위원회에 지역별, 직능단체별 대표성을 고려한 민간위원으로 구성된 지역은 7개 교육청에 불과하다.⁵⁾ 셋째, 각 시·도교육청의 주민참여예산제 운영의 기능면에서는 대부분 예산편성 방향에 대한 의견제시를 주된 목적으로 하고 있다. 아울러 예산편성에 대한 또는 예산편성과 관련한 의견수렴 집약 활동의 범주가 대부분이다.

3) 주민참여예산위원회 기능

주민참여예산제의 운영 주체는 주민참여예산위원회이다. 강원도교육청 주민참여예산제 운영조례 제10조(주민참여예산위원회 설치)에 의하면, 교육감은 예산편성에 대한 주민의견을 수렴하고 주민참여예산제의 효율적 운영을 위하여 주민참여예산위원회를 둔다고 규정하고 있다. 따라서 주민참여예산제의 기능은 곧 위원회가 수행하는 기능이 된다.

조례 제11조(위원회의 기능)의 위원회의 기능을 보면, 첫째, 예산편성 방향에 대한 의견의 제시, 둘째, 예산 편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동, 셋째, 수렴·집약된 의견의 협의·조정 및 예산편성의견 제출, 넷째, 주민참여예산제 개선방향 제시이다. 여기서 첫째와 둘째의 기능은 매우 포괄적인 정책방향을 요구하고 있고, 셋째와 넷째는 구체적 실천방향을 요구하고 있다. 이 중에서도 가장 중요한 핵심기능은 셋째에 적시한 주민들로부터 수렴·집약된 의견의 협의·조정과 예산편성의견의 제출이라 하겠다.

이러한 중대한 기능을 수행하는 주민참여예산위원회는 조례 제16조(분과위원회) 규정에서와 같이 위원회 업무의 효율적 수행을 위하여 분과위원회까지 구성 운영할 수 있다. 분과위원회의 기능에 대하여는 같은 조례 시행규칙 제8조(분과위원회의 기능)에서 각 분과별 예산편성에 대한 의견수렴, 각 분과별 예산편성의 협의·조정, 각 분과별 협의·조정 결과를 주민참여예산위원회에 제출하는 역할을 명시하고 있다.

5) 강원도교육청의 위원구성은 지역별 인구비례에 의한 정수를 책정하고(규칙 제4조), 5개 분과 위원회를 두고 있다(규칙 제7조). 위원 선정기준(규칙 제6조)은 i) 공개모집으로 하고, ii) 위원회의 전문성 확보를 위해 각계 전문가를 우선 선발하고, iii) 사회적 약자(장애인, 노인, 다문화, 비영리단체 등 소속 참여자) 배려를 위해 우선 선정자를 배정하고, iv) 여성 참여 비율 등 다양한 각계각층의 참여를 보장하고 있다.

4) 주민참여예산위원회 운영

주민참여예산위원회 운영원칙에 대하여는 조례 제14조(위원회 운영원칙)에서 규정하고 있다. 첫째, 주민의 자발적인 참여보장 및 민주적 운영, 둘째, 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력, 셋째, 교육감의 예산편성권 행사범위에서 활동, 넷째, 정치적·사적(私的)목적으로의 이용 배제를 들고 있다. 첫째와 둘째는 교육청에서 위원회 운영에 대한 참여권, 민주적 운영권을 적극 담보하고 건전한 육성발전을 위해 노력해야 된다는 책무를 부여한 규정이다. 즉 예산을 편성하는 단계에서부터 주민에 제반 정보를 제공하고 주민의 참여를 보장하여야 하는 교육감의 책무이다.

셋째와 넷째는 주민참여예산위원회 또는 소속 위원들이 위원회 활동을 하면서 지켜야 할 의무적 준수사항을 명시하고 있다. 즉 조례가 정한 범위 내에서 예산편성과 관련된 제반 의견을 개진(開陳)하거나 제시하는 등 주민의 책무를 규정한 것이다. 그러므로 강원도교육청 주민참여예산위원회의 운영 시스템은 강원도교육청과 주민참여위원회가 동등한 입장에서 강원도교육비특별회계의 세출부문 교육사업 중 자체 추진 사업에 대하여 함께 참여하고 협의하는 시스템이다.

3. 선행연구

주민참여예산제도의 특징을 자율도입기(2003-2006)와 절충기(2006-2010), 강제도입기(2010 이후)로 나누어 보면(권혁준·이정철, 2014), 자율도입기에는 제도 도입의 정당성과 필요성을 강조한 연구(김웅, 2001; 김철, 2003; 이원희, 2003; 나중식, 2004; 박광우, 2005; 곽채기, 2005)가 중심이었고, 절충기에는 제도를 도입한 이후 주민참여예산제 활성화를 위한 운영방식의 모형설계와 자치단체의 성공사례 및 비교연구(장노순, 2006; 김도희, 2006; 박미옥, 2006; 안완기, 2007; 전주상, 2008; 안성민·최윤주, 2009)를 중심으로 전개되었다. 강제도입기(2010년 이후)는 주민참여예산제도 운영에 영향을 주는 요인과 효과성 등 실증분석을 통한 평가 연구(최상한, 2010; 임승후·김병섭, 2010; 이순향·김상현, 2011; 정명은, 2012; 엄태호·윤성일, 2013; 장석준, 2014)가 중심이었다.⁶⁾ 위의 여러 연구에서 특히 2010년 이전은 주민참여예산제도에 대한 많은

6) 앞의 각 선행연구에 대해 2011년 이전까지의 연구들은 대부분 제도 도입의 필요성, 성과와 한계를 지적하고 있다. 2011년 의무규정으로 전환된 이후의 연구들은 실질적으로 제도가 추구하고 있는 목적달성에 영향을 미치는 요인과 효과성을 분석하는 연구들이 진행되고 있다

연구가 지방자치단체 중심의 이론연구에 치중되었고, 운영과정 등에 대한 연구가 부차적으로 이루어졌다.

일반 지방자치단체 중심의 주민참여예산제도에 대한 연구와는 달리 지방교육청조직에서의 주민참여예산제도에 대한 연구는 제도가 의무화된 2011년 이후에 많이 이루어졌다. 김중환(2012)은 주민참여예산편성에 대한 도민의 인식분석을 연구하였는데, 전라남도교육청을 중심으로 한 연구에서 주민참여예산제의 효율적 운영 방안을 제시하고 있다. 그 내용은 첫째, 주민참여예산제의 안정적 정착 방안으로 정보공개를 통한 교육재정의 관심도 제고, 의견수렴의 내실화와 위원회 활성화를 주문하고 있다. 둘째, 교육재정의 합리적 운영 방안으로 적극적인 참여의 유도 및 주민참여예산 범위의 확대를 제시하고 있다.

김지만(2013)은 주민참여예산제도의 활성화 방안에 대해 주민참여예산위원회의 역할, 제도, 운영 요건, 구성과 기능, 규정과 제도운영을 중심으로 이론연구를 하였다. 그 결과 주민참여예산제도의 활성화 방안으로 첫째, 운영요건을 강화하기 위해 주민의 참여를 활성화하고 단체장의 제도 운영의지가 분명하도록 전환되어야 한다는 것, 둘째, 지방의회와의 유기적인 관계를 형성하여 참여의 갈등 소지를 제거해야 하고 주민참여예산에 대한 의견서의 의회 제출을 의무화해야 한다는 것, 셋째, 주민참여예산위원회의 구성과 기능변화를 꾀하기 위해 다양한 계층의 참여를 보장하고 의회의 결산과정에도 참여를 제시하였다.

남용희(2014)는 주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구로 경기도교육청 사례를 중심으로 하고 있다. 연구의 결과로 주민참여예산제도의 활성화 방안을 제시한 바, 첫째, 제도 면에서 자치단체에 맞는 제도의 운영과 알기 쉬운 재정 정보의 공개가 필요하다는 것, 둘째, 운영 면에서 단체장과 공무원의 인식과 자세의 변화가 요구되고, 아울러 예산학교의 운영 및 홍보가 필요하다는 것, 셋째, 위원회 구성의 민주성과 대표성을 확보하고, 발전적으로 지역회의 및 학생위원회를 구성하여 주민참여예산제의 내실운영을 뒷받침하는 방안을 제시하고 있다.

권혁준·이정철(2014)은 주민참여예산제도의 운영 평가에 관한 연구에서 주민참여예산제도의 이론적 배경을 고찰하고 운영에 대한 실태를 평가하여 주민참여예산제도의 발전과 정책적 대안을 제시하고 있다. 그 내용은 첫째, 단체의 여건에 부합하는 주민참여예산제도를 마련할 수 있는 조례로 개정하여 효율적 운영이 되도록 하는 것, 둘

째, 지역민들의 권한과 참여범위가 확대되어 주민참여예산제가 활성화되면, 단체와 의회와의 갈등이 심화될 수 있어 대책을 마련하는 것, 셋째, 의견수렴방식의 개선과 참여범위의 확대 및 자발적인 참여환경을 조성하는 것, 넷째, 공무원의 인식의 전환이 필요하다는 점을 제시하고 있다.

이수구·박영강(2015)은 주민참여예산제의 구조적 요소로서 조례와 규칙에 명시된 주요기구, 기구의 성격 내지 유형, 주민참여 등에 대한 이론 연구를 통하여 첫째, 주민참여예산제의 제도화 수준이나 운용구조 외의 요인으로도 참여도가 달라질 수 있다는 점, 둘째, 진보적 성향의 단체장이 제도화를 촉진하고 제도화 수준이 높을수록 성과가 높을 것이라는 선행연구가 일치한다는 점, 나아가 다양한 구성원의 참여 방식 등 행태적 측면도 성과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 주장하였다.

III. 연구의 틀과 운영성과 분석

1. 연구의 틀

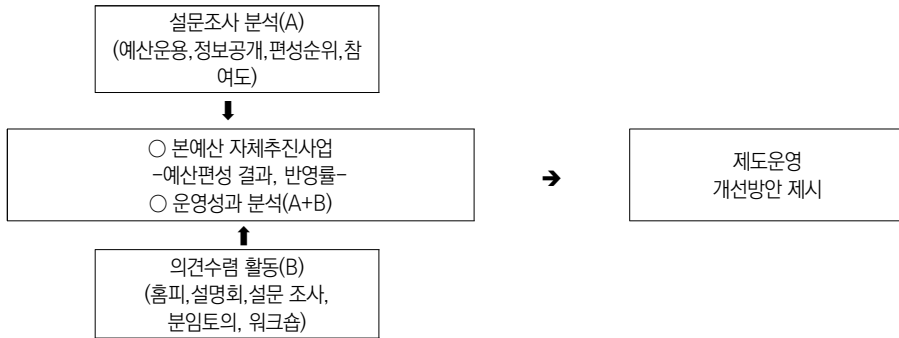
선행 연구를 보면 교육자치단체의 주민참여예산제도의 운영과 성격은 일반 지방자치단체의 주민참여예산제도와 차이가 있음을 알 수 있다. 일반지방자치단체와 달리 교육자치단체의 주민참여예산제는 지역의 다양한 사업이 아닌 교육사업에 집중된다는 점과 조세징수권을 가진 지방자치단체와 달리 조세징수권이 없고 정부의 교부세, 보조금으로 예산을 편성하는 교육자치단체의 교육비특별회계의 주민참여예산제운영은 그 본질을 달리하고 있다는 점이다. 또한 지방재정법상 주민참여예산제도는 전국 지방자치단체에서 의무적으로 시행토록 규정하고 있지만, 운영에 있어서는 지방자치단체와 시·도의 교육자치단체(〈표 1〉 참조)는 그 제도 운영의 구조나 절차, 모형이 다르고 참여의 목적도 다르다.

이런 맥락에서 분석의 주요 내용은 강원도교육청 주민참여예산제도⁷⁾의 운영성과

7) 강원도교육청 주민참여예산위원회는 지방재정법 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) 및 같은 법 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)에 따라 강원도교육비특별회계 소관 예산편성과정에 주민의 참여를 보장하고 재정운용의 투명성과 공정성을 높이고자 주민참여예산제 운영에 필요한 사항을 강원도조례 제3517호(2011.12.30)로 강원도교육청 주민참여예산위원회 운영조례를 제정하였고, 강원도교육규칙 제634호(2012.4.30)로 강원도교

를 주민참여성 예산편성의 한계와 주민참여예산제 의견 수렴활동 등 운영상황을 분석하고 운영활성화를 위한 개선방안을 제시하는데 초점을 두고자 한다. 분석 방법은 2013년도부터 2015년도의 강원도교육비특별회계 본예산에서 자체 추진사업 부문에 대한 주민참여로 편성된 예산에 대한 분석과 설문조사 결과를 분석하는 것이다. 분석의 주요 논점은 첫째, 강원도교육청 주민참여예산위원회의 각 분과별 자체 추진사업에 대한 연도별 비교 분석과 강원도의회에서의 반영률(수용도)과 주민참여예산위원회의 주민의견 수렴활동이다. 둘째, 주민참여예산제도 운영에 대한 설문조사 결과의 항목별 분석이다. 이 연구에서의 분석항목은 i) 강원도교육비특별회계 예산운용의 인지도, ii) 교육재정 정보공개의 효과성, iii) 예산편성시 우선 분야 선택, iv) 주민참여예산제 운영 내실화 및 참여도 제고 부문으로 구성하였다. 이러한 주민참여예산의 편성현황 분석과 설문조사 결과에 대한 연구를 통해 강원도교육청 주민참여예산제도의 운영 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 반영한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 주요 논점의 변수와 연구의 틀



2. 주민참여예산제 운영성과 분석

1) 주민참여성 예산의 범위 분석

주민참여예산제도는 주민과 함께하는 교육예산 편성으로 예산편성과정의 투명성

육청 주민참여예산위원회 운영조례 시행규칙을 제정하여 주민참여예산제 운영의 근거 조례를 마련하였다. 이에 2012.6.15. 강원도교육청 주민참여예산위원회 위원으로 46명을 제1기 위원으로 선정되었다. 2014.7.1부터 시작된 제2기 위원은 현재 지역별로 49명이 위촉되어 활동하고 있다.

과 공정성을 크게 높이는 주민참여성 제도로 발전하고 있다. 하지만 주민참여예산위원회의 주민참여성 예산의 범위는 강원도교육청 주민참여예산제 운영조례 시행규칙 제2조(주민참여예산의 범위)에 규정하고 있듯이 그 범위는 인건비, 법정경비 등 경직성 경비⁸⁾와 각종 보조사업을 제외한 자체 추진사업에 한정하고 있다. 즉 강원도교육청의 경우, 주민참여성 예산이 전체예산에서 차지하는 비율은 평균 6%(〈표 2〉 참조) 내외에 머물고 있다. 이는 예산의 성립시기별로 볼 때, 본예산(당초예산) 편성 위주의 주민참여에 한정하고 있는 것이 그 원인이라 할 수 있다.

〈표 2〉 주민참여예산의 편성비율

예산연도	전체예산 (A)	본청예산 (B)	주민참여예산 자체사업(C)	전체예산대비 (C/A)	본청예산대비 (C/B)
2013년도	2,114,000	1,732,677	152,230	7.24	8.84
2014년도	2,209,000	1,759,288	145,626	6.60	8.29
2015년도	2,213,500	1,837,568	105,409	4.76	5.74

주) 단위: 백만원, %, 자료: 강원도교육청 연도별 회의자료(2013~2015)임.

한편, 강원도교육비특별회계 주민참여예산위원회 교육 및 시설부문의 자체사업 편성에 대한 주민참여예산 편성현황을 살펴보면 첫째, 주민참여예산위원회가 본예산의 자체사업부문 편성에 참여하여 협의·조정 등을 거친 결과 2013년 본예산은 총 275건 1,531억 37백만원, 2014년 본예산은 245건 1,458억 91백만원, 2015년 본예산은 128건 1,613억 18백만원으로 나타났다. 그러나 강원도의회에 제출된 주민참여예산은 심의결과 2013년 9억 7백만원이 감액되어 반영률은 99.4%이고, 2014년의 경우 2억 65백만원이 감액되어 반영률은 99.8%였다. 제도운영 초기 2개년 도는 다소 미미한 감액이 이루어져 반영률이 높았으나, 2015년 본예산의 경우 559억 9백만원으로 34.7%의 감액편성이 되어 반영률은 65.3%로 최저이다(〈표 3〉 참조).

8) 경직성경비(硬直性經費)는 법률에 근거하거나 정부정책의 확정으로 정책방침에 따라 지출예산의 규모가 미리 정해짐으로써 감축재량의 여지가 전혀 없는 경비를 이른다. 경직성 경비는 신규사업의 실행여부와 상관없이 종전의 사업을 유지하는 것만으로도 경비가 증가하는 경향이 있다. 따라서 경직성경비가 차지하는 비율이 높을수록, 증가할수록 예산집행의 효율성은 낮아진다. 교육비특별회계의 예산편성에서 경직성경비는 인건비, 기관운영비, 행정사무비, 교육운영 법정경비, 누리과정지원, 친환경급식지원사업예산 등이 해당된다.

〈표 3〉 주민참여예산편성 현황(본예산)

분과별	2013년 본예산	2014년 본예산	2015년 본예산
1) 교육정책진흥분과	110/35,795 (110/34,973)	91/26,093 (91/25,845)	43/24,413 (44/22,756)
2) 평생체육건강분과	36/10,492 (36/10,492)	31/14,513 (31/14,513)	12/8,445 (12/6,813)
3) 교육복지분과	67/16,210 (67/16,189)	65/13,755 (65/13,735)	40/11,621 (40/10,714)
4) 창의인재교육분과	48/25,340 (48/25,296)	46/16,466 (46/16,466)	23/41,315 (23/14,618)
5) 교육환경개선분과	14/65,300 (14/65,280)	12/75,064 (12/75,064)	10/75,523 (12/50,508)
전체주민참여예산위원회 (1~5분과) 의결 총액(A)	275/153,137	245/145,891	128/161,318
강원도의회 예산확정액(B)	(275/152,230)	(245/145,626)	(131/105,409)
증감 대비(A-B)	-/△907(△1.6%)	-/△265(△1.2%)	+3/△55,909 (△34.7%)

주) 단위: 건수/백만원, 자료: 강원도교육청 연도별 회의자료(2013~2015)를 연구자가 집약하여 표로 구성함. 표상에서 위에 기재된 금액은 주민참여예산위원회 전체회의에서 최종 협의된 예산액이고, ()표기는 강원도의회에서 의결 확정된 예산액임.

이러한 결과의 가장 큰 원인은 국가재정여건의 어려움으로 인한 불가피한 감액으로 보이나 외적 요인인 재정여건의 문제와 내적 요인인 주민참여예산위원회와 강원도의회 간 어떠한 협의 절차나 소통의 창구가 없는 문제, 즉 의회의 예산심의 이전의 주민의 목소리가 반영될 수 없는 구조적 문제를 지적할 수 있다. 즉 지방교육비특별회계 예산에서 자체사업의 감축타격은 곧 지방교육사업의 예산감축을 가져와 다양한 교육사업이 취소되거나 폐지되는 일은 주민의 교육예산편성에 대한 참여의 범위가 좁아져 입법 취지를 살리지 못하고 주민참여가 형식적 내지는 관행화될 소지가 있다. 이에 대한 문제의식은 주민참여예산의 범위를 확대하는 등의 제도개선이 필요한 부분이다. 특히 지방의회와의 유기적인 협력관계의 설정이 필요하다. 올해부터는 교육비특별회계 예산편성에 참여하여 수렴된 주민의견에 대한 의견서를 지방의회에 제출하는 예산서에 첨부할 의무화 하고 있다. 따라서 강원도교육청 주민참여예산위원회와 지방의회와의 새로운 협력관계를 모색하는 등 새로운 틀의 주민참여예산제도로의 개선이 필요하다.

2) 의견수렴 활동 분석

강원도교육청 주민참여예산편성에 대한 의견수렴은 지방재정법시행령 제46조제1항과 주민참여예산제 운영계획에 근거하고 있다. 각 연도 예산편성을 위한 의견수렴은 교육예산편성 과정에 주민의 참여를 보장하고 재정운용의 투명성과 공정성을 높이는데 두고 있다.

〈표 4〉는 강원도교육비특별회계 예산편성과정에서의 주민참여와 의견수렴 결과를 보여주고 있는데, 2013년 69건, 2014년 116건, 2015년 30건의 의견수렴이 있었다. 이는 주민참여예산위원회 운영이 1·2기 운영의 초기 단계임을 감안할 때 적지 않은 건수이다.

〈표 4〉 주민참여예산편성과정의 주민의견수렴 결과

연도별	계	홈피,이메일 (연중)	예산설명회 (8~9월)	설문조사 (8~9월)	예산분과 분임활동	워크숍 (7월)
2013년도	69건	1건	18건	12건	-	28건
2014년도	116건	2건	44건	41건	19건	10건
2015년도	30건	1건	5건	10건	-	14건

자료: 강원도교육청 연도별 회의자료(2013-2015).

하지만 주민의견 수렴에 대한 운영수단을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 온라인 상(이메일) 또는 도교육청 홈페이지의 의견 제시는 부족하다. 이것은 오프라인 등 대면방식에서는 의견제시가 용이한 반면, 홈페이지의 특성상 접근도가 원활하지 않은 점, 의견 제시의 보안이 활성화되지 못한 점을 들 수 있다.

둘째, 예산 설명회는 다음 연도의 예산편성작업이 통상 9월부터 시작되는 관계로 8~9월에 집중되고 있다. 강원도는 18개 시·군에 17개 지역교육 지원청 조직이 있으나 고저지대의 격차 등 접근성 불편, 지리적 여건으로 인하여 영동과 영서의 두 권역 단위에서만 운영되는 관계로 공무원 중심의 참여로 이루어지고 도내 주민의 참여는 매우 부족하다. 또한 시기적 운영의 한계 때문에 어려움은 더 크다. 향후 권역별 운영이나 또는 지역교육 지원청 단위로 의견수렴 창구를 확대하는 방안 등을 적극 고려해야 할 것이다.

셋째, 예산분임활동이나 워크숍은 1년에 1~2회에 그쳐 의견수렴의 폭 넓은 기회를 제공하지 못한 측면이 있다. 이 점은 본예산 편성참여에서 오는 운영의 한계이다.

그러므로 연중 운영의 기반을 마련하여 상시체제로의 운영이 요구된다.

넷째, 설문조사는 온라인상에 한정하여 운영함으로써 의견수렴의 한계로 지적할 수 있다. 다양한 방법 강구가 필요하다. 특히 설문조사와 설명회는 주민의견에 대해 일방적인 정보제공이라는 한계가 있고 예산주기에 의해 실시되는 시기의 문제도 있다.

3. 설문조사 분석

설문조사 분석은 강원도 교육청이 2013년, 2014년, 2015년의 3개 년도에 걸쳐 주민참여예산제도의 운영관련 부문, 예산편성 분야, 참여와 관련된 17개 문항을 조사한 결과표를 기초로 하였다.⁹⁾ 분석 내용은 강원도 주민참여예산제 운영과 직접 관련된 i) 강원도교육비특별회계 예산 운용 현황에 대한 인지의 정도, ii) 교육재정 정보공개의 효과적인 방법, iii) 예산편성 시 우선되어야 할 분야, iv) 주민참여예산제 운영 내실화 및 참여도 제고를 위한 우선순위이다.

1) 강원도교육비특별회계 예산운용 현황 인지도

강원도교육비특별회계예산 운용현황의 인지 정도를 묻는 문항의 결과를 보면(〈표 5〉), ‘잘 알고 있다’에서 2013년 22명, 2014년 2명, 2015년 11명으로 차등이 크다. 이 점은 온라인 조사의 한계로 보인다. 2013년에 응한 참여자가 2014년에는 전혀 응하지 않았다는가 또는 2014년의 경우 처음 참여자, 2015년은 일부 기참여자의 응답으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

참여에 대한 적극적인 홍보활동 및 온라인 참여의 편리성 등을 강구해야 할 것으로 보인다. 특이한 점은 다음 단계의 ‘어느 정도 알고 있다’가 각 연도 30%대로 고른 분포를 보인 반면, ‘잘 모른다’가 2013년 37명(31.1%)에서 2014년은 126명(64.9%)으로 높아졌고, 2015년 78명(43.6%)으로 감소되었다. 이는 각주 9)에서 보듯 교직원 참여자

9) 강원도교육청 예산과 주민참여예산제 담당부서에서 실시하였다. 주민참여예산제 운영에 대한 참여자 설문조사는 2013년, 2014년, 2015년 3개 년도에 걸쳐 같은 문항으로 조사되었다. 설문문항은 주민참여예산제도 운영관련 부문, 예산편성 중점분야, 참여와 관련된 17개 문항이다. 설문 방법은 강원도교육청 홈페이지상 온라인으로 실시되었고, 참여자는 2013년 119명, 2014년 194명, 2015년 179명이 참여하였는데, 주민참여율은 저조한 편이다. 특히 교육예산 관련임에도 학부모 참여는 20~30%에 머물고 대부분 교직원이 참여하였다.

가 대부분인 점을 감안하면, 교육청 조직구성원조차 잘 모르고 있다는 방증이다. 앞으로는 조직구성원 중심보다는 학부모 및 주민의 참여도를 높이는 대책이 마련되어야 할 것으로 판단된다. 아울러 조직구성원에는 주민참여예산제도의 이해도, 관심도를 높이는 업무환류가 필요하다. 한편 오프라인에서의 주민참여성을 높이는 조사방법을 병행한다면 의미있는 결과를 얻을 것으로 추단된다.

〈표 5〉 강원도교육비특별회계예산 운용현황 인지도

구 분	응답자	잘 알고있다	어느정도 알고 있다	보통이다	잘 모른다	관심 없다
2013년	119명 (100.0)	22명 (18.5%)	36명 (30.3%)	23명 (19.3%)	37명 (31.1%)	1명 (0.8%)
2014년	194명 (100.0)	2명 (1.0%)	64명 (32.9%)	- -	126명 (64.9%)	2명 (1.0%)
2015년	179명 (100.0)	11명 (6.1%)	54명 (30.2%)	35명 (19.6%)	78명 (43.6%)	1명 (0.5%)

자료: 2013~2015년 주민참여예산위원회 회의자료에서 연구자가 요약 재구성함. 구성비는 소수점 아래 둘째자리에서 반올림하였음.

2) 교육재정 정보공개 효과성

〈표 6〉에서와 같이 강원도교육청 교육재정정보에 대하여 교육수요자에 알리는 가장 적합한 방법을 묻는 문항에서 홈페이지> 언론홍보> 홍보책자> 설명회의 순으로 나타났다. 정보화 시대에 걸맞는 인지수단을 선택한 것으로 보인다. 즉 오프라인보다는 온라인상의 접속성이 쉽고 활용도가 높기 때문인 것으로 보인다. 이는 정보 이용의 접근도가 용이한 점 또는 교육재정 정보 공지의 자료를 온라인에서 찾는 인식에 기인한다고 볼 수 있다.

그럼에도 앞서 살펴본 〈표 4〉에서와 같이 온라인상 참여가 미흡한 점은 이용자 집단의 불편한 진실이다. 가장 효과성이 떨어지는 설명회의 경우, 지역적 여건과 참여기회의 불편 때문인 것으로 보이나 지역교육 지원청 단위 또는 권역단위의 설명회로 확대하는 정책추진이 필요한 것으로 판단된다. 또한 홍보책자의 경우 비용문제를 고려하더라도 전 학부모에 배부하거나, 학부모회 등 교육관련 단체 등의 회원에 배부하는 등 적극적인 현장공개의 수단활용을 모색하여야 할 것으로 보인다. 또한 주민참여예산위원회의 재정결산 참여와 같은 범위의 확대 및 오프라인에서의 주민참여 방안의 강구가 필요하다.

〈표 6〉 교육재정 정보공개의 효과적인 방법

구 분	응답자	홈페이지	홍보책자	언론홍보	설명회
2013년	119명(100.0)	56명(47.1%)	14명(11.8%)	44명(36.9%)	5명(4.2%)
2014년	194명(100.0)	118명(60.8%)	25명(12.9%)	38명(19.6%)	13명(6.7%)
2015년	179명(100.0)	92명(51.4%)	17명(9.5%)	62명(34.6%)	8명(4.5%)

자료: 2013-2015년 주민참여예산위원회 회의 자료에서 연구자가 요약하여 재구성함.

3) 예산편성 시 우선 분야 선택

교육비특별회계 예산편성 시 우선되어야 할 분야를 묻는 질문에서 2013년의 경우 학생복지증진(학비, 급식비 지원)을 1순위로, 2014년의 경우 세월호 사건의 영향으로 안전한 학교를 1순위로, 2015년의 경우 평생직업교육의 확대를 들고 있다. 응답자의 대부분이 교직원 그룹이어서 나타나는 결과로 보인다.

2순위는 2013년과 2014년은 학교기본운영비를, 2015년에는 학생복지 증진을 선택했다. 3순위는 2013년과 2014년 모두 학교시설 여건 개선을, 2015년도는 안전한 학교를 선택했다(〈표 7〉). 교육예산에 대한 주민참여의 관점에서 보면, 2013년, 2014년, 2015년의 경우 학교운영과 관련된 학생복지증진, 학교운영기본비, 학교시설개선의 순으로 나타난 반면, 학력신장이나 유아교육에 대한 요구가 낮은 점은 의문이다. 특이점은 학부모의 교육열 또는 명문대학 진학 열정 등을 고려해 보면, 학업과 관련된 문항이 우선순위에서 밀려나 있다. 이 점은 학부모의 참여율이 낮고 교직원의 참여율이 높은데 기인한 것으로 보이거나 교직원도 상당수 학부모인 점을 고려하면 유의미한 판단으로 보기는 어렵다. 위 결과를 보면 주민참여도를 높이는 방안을 마련할 필요가 있고, 다양한 의견수렴을 위한 질적인 제고방책(提高方策)을 강구할 필요가 있다.

〈표 7〉 예산 편성시 우선순위

순위	2013년	2014년	2015년
1	학생복지 증진	안전한 학교	평생직업교육 확대
2	학교기본운영비	학교기본운영비	학생복지 증진
3	학교시설 개선	학교시설 개선	안전한 학교
4	유아·특수교육	평생직업교육 확대	학교시설 개선
5	학력 신장	학생복지 증진	학력 신장
6	평생직업교육 확대	학력 신장	유아·특수교육
7	교원역량 강화	유아·특수교육	학교기본운영비
8	-	교원역량 강화	교원역량 강화

자료: 2013-2015년 주민참여예산위원회 회의 자료에서 연구자가 요약 재구성함.

4) 주민참여예산제 운영 내실화 및 참여도 제고

강원도교육비특별회계 교육예산편성을 위한 위원회 운영을 보면, 조례에 의한 위원회의 위원 구성에서 비전문가가 다수라는 지적을 제외하면, 다양한 계층과 지역별 인구비율에 의한 선정은 적합성과 다양성, 지역균형성을 유지하고 있는 점과 주민참여예산위원회의 활동지원을 위한 행정조직을 정비하여(2013년, 예산과 내 예산2 담당 신설) 적극적인 행정지원체제를 구축한 점은 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

하지만 주민참여예산제 운영에 내실화를 기하고 참여도 제고에 역점(力點)을 두어야 할 분야에 대한 질문에 대한 선순위 응답을 보면, 그 중요도에서 재정정보 공개의 현실화와 교육현장의 의견수렴으로 나타났다. 본 제도의 주민참여예산위원회의 운영 내실화를 위한 활성화는 하위 순위에 머물고 있다.

〈표 8〉 주민참여예산제 운영 내실화 및 참여도 제고의 순위

순위	2013년	2014년	2015년
1	재정정보공개 내실화	교육현장 의견수렴	교육현장 의견수렴
2	홈페이지 운영	재정정보공개 내실화	재정정보공개 내실화
3	교육현장 의견수렴	공무원의 인식변화	공무원의 인식변화
4	예산위원회 활성화	예산위원회 활성화	홈페이지 운영
5	공무원의 인식변화	홈페이지 운영	예산위원회 활성화

자료: 2013~2015년 주민참여예산위원회 회의자료에서 연구자가 요약 재구성함.

2014년, 2015년의 경우를 보면, 주민참여예산제의 운영을 내실있게 하려면 주민참여예산위원회 운영의 활성화에 앞서 교육현장의 의견 수렴, 재정정보 공개의 내실화, 공무원의 인식과 자세변화가 선행되어야 함을 알 수 있다. 역(逆)으로 이러한 선행조건들이 선착화 될 때 주민참여예산제 운영이 내실있게 활성화될 것으로 보인다.

따라서 교육현장의 현실의견이 잘 수렴되고, 조직 내부에서는 재정정보의 열람 취득이 쉽고, 조직 구성원인 공무원의 인식과 자세가 변화될 때, 주민참여예산제 운영은 큰 성과를 거둘 수 있다는 바람직한 방향의 제시이다. 즉 여타 정책업무의 추진에서 오는 과정과 다른 학교현장, 재정정보, 공무원의 인식이 합치되어야만 성과를 거둘 수 있다는 점을 보여준다. 역(逆)으로 보면 주민참여예산제도가 조직에 뿌리 내리지 못하고 있다는 반증으로 볼 수 있다. 이 경우 운영의 미숙함 또는 비전문가 중심의 운영에서 오는 교육행정과의 불부합적 요인에서 오는 것으로 추정할 수 있다. 특히 의

회와의 예산안에 대한 연계기능이 마련되지 못한 점도 위원회의 필요성을 절하시키는 원인이 된 것으로 판단된다.

위에서 살펴본 주민참여예산제도 운영에 대한 설문조사의 결과를 종합적으로 제시하면, 첫째, 지방교육재정예산 편성에 대한 설문조사는 본청 홈페이지를 통한 온라인조사로 참여도가 낮고 교직원 중심의 참여 응답은 조직내부의 의견표시에 치중될 우려가 있다. 따라서 주민참여라는 객관성을 담보하기는 어렵다고 하겠다. 둘째, 교육비 특별회계예산 인지도에서 잘 모른다는 응답이 상당하여 이에 대한 다양한 홍보 및 알기 쉬운 재정공시 등을 통하여 주민과 교육행정예산에 대한 접근성을 높여야 한다. 셋째, 정보공개의 효과적인 방법에서는 다수가 홈페이지를 선호하고 있어 홈페이지 운영의 접근성과 다양성, 편리성을 고려한 검토가 필요하다. 넷째, 예산편성의 우선순위에 대한 질문에서는 안전한 학교, 학교기본운영비, 학교시설개선 순으로 나타나 이 부분에 대한 집중적인 지원 대책을 마련해야 할 것으로 보인다.

마지막으로 폭넓은 의견수렴의 다양성에도 불구하고 주민참여예산의 범위를 본예산, 자체 추진사업에 한정(〈표 2〉, 〈표 3〉 참조, 시행규칙 제2조)함으로써 주민참여성의 영역이 크게 제한 받고 있음은 미흡한 점으로 지적할 수 있다. 특히 주민예산 반영을 위해서는 의회와의 협력관계를 개설하여 소통함으로써 현장 중심의 교육 사업을 정책화하는 길을 모색해야 할 것으로 보인다.

IV. 주민참여예산제도 운영 개선 방안

1. 주민참여예산의 참여범위 확대

강원도교육청 주민참여예산제 운영조례 시행규칙 제2조(주민참여예산의 범위)에서 주민참여예산의 범위를 정하고 있다. 그 범위로 본예산 중심의 인건비, 법정경비 등 경직성 경비와 보조 사업을 제외한 자체추진 사업에 한정하고 있다. 운영성과 분석에서도 본예산 편성위주, 자체추진사업에 한정된 참여제한의 한계를 지적하였듯이, 이는 주민참여예산제도의 존재성을 크게 약화시키고 주민참여라는 본질을 훼손하고 있다. 〈표 2〉에서 지적한 바와 같이 전체예산에서 차지하는 비율이 평균 6%대로 극히 낮다. 이것은 조례의 목적(제1조), 교육감의 책무(제4조), 예산편성에 대한 주민의견 수

럼 방법(제7조, 규칙 제3조) 등과 지방재정법에서 규정하고 있는 재정민주주의의 구현과는 거리가 있다. 따라서 주민참여 영역의 일정한 제한은 교육예산 편성과정에서의 주민참여성이라는 본래의 가치를 훼손할 수 있기 때문에 주민참여예산제도의 본래의 취지를 살리고 참여의 질적 제고를 위해서는 본예산뿐 아니라 추가경정예산, 결산에 이르기까지 예산 순환과정에서의 참여가 절대적으로 필요하다.

주민참여예산제의 실질적인 주민참여를 보장하기 위해서는 첫째, 주민참여예산제 운영에 있어 주민이 참여할 수 있는 예산의 범위를 강원도교육비특별회계 소관 예산에서 인건비 등 법정경비, 부담금 등을 제외한 모든 예산으로 참여범위를 넓혀야 한다. 재론하면, 지방재정법시행령과 조례에서 규정하고 있듯이 예산편성과정에 공청회, 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등 다양한 의견수렴과정을 운영하고 있음에 비추보면, 시행규칙에서 제한하고 있는 자체추진 사업에만 한정한다는 것은 주민의 직접 참여제도인 주민참여예산위원회의 기능을 위축시키고 활동을 제약시키는 일이다. 둘째, 현재 주민참여예산위원회가 본예산편성에만 참여하고 있으나 추가경정예산에도 참여하여 당해 연도의 예산 전체에 대한 맥락을 파악하고 흐름을 추적하여 실효적인 주민참여가 이루어지도록 해야 한다. 주민참여예산제가 제한적 참여일 경우, 예산편성과정에서의 절차적 참여에 지나지 않고 예산기관의 업무 부담과 낭비, 갈등을 초래할 요인이 크다. 따라서 각 법령에서 정하고 있는 법정경비를 제외한 모든 예산영역과 예산편성주기(본예산, 추가경정예산)에 구애됨 없이 참여를 보장하는 실질적인 주민참여예산제도가 되도록 규칙을 개정하여야 한다.

2. 교육재정 결산 심사 참여

주민참여예산제는 좁게는 예산과정 중 예산편성 단계에서 주민들의 참여를 의미하나, 넓게는 예산과정 전반에 주민들의 참여를 의미한다(주기완 외, 2012:270). 예산과정은 편성, 집행, 결산, 감사의 과정을 거쳐 순환하므로 이에 연계된 영역에까지 의견제시가 확대되어야 한다. 따라서 예산편성에 참여하였으면 집행을 거쳐 결산에 이르는 전 과정에서의 주민참여는 합당한 권리에 속한다.

앞서 살펴본 예산편성 시 우선 순위(〈표 7〉 참조), 주민참여예산제 운영 내실화 및 참여도 제고의 순위(〈표 8〉 참조)에서 보듯 예산편성에 대한 집행 결산은 불가분의 연속적 관계에 있다. 그러므로 예·결산 심사에도 주민참여예산위원회의 참여가 보장되

어야 한다. 그래야만 매년도 예산편성 단계에서부터 제반 고려사항을 사전 진단할 수 있고, 주민의견 수렴에 있어 예산운용 정보를 공유할 수 있다. 따라서 주민예산위원들의 적극적인 참여활동이 뒷받침 될 때 예산편성의 효율성과 참여성, 재정운용의 투명성과 공정성을 높일 수 있다. 나아가 현행제도의 운영을 활성화하기 위해서는 교육비특별회계의 재정결산 및 성인지(性認知) 예산분석에도 주민이 참여하도록 하는 등 운영의 확대가 필요하다.

3. 의견수렴 제도의 확대

강원도교육청 주민참여예산제 조례 제11조(위원회의 기능)에서 규정하고 있듯이 교육비특별회계 예산편성에 대한 의견제시 및 이에 따른 주민들의 의견수렴·집약 활동은 일반적 범주에 지나지 않는다. 그럼에도 수렴·집약된 의견에 대하여 예산편성과정에서 협의·조정안을 편성의견으로 제출하는 정도로는 위원회운영의 한계로 보인다. 또한 입법적 목적의 실현이란 차원에서 보면, 지방재정법 시행령 제46조제1항에서 규정하고 있는 바와 같이 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법으로 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 등을 정하고 있다.

〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉에서 의견수렴 활동과 설문조사 결과에 대한 문제요인을 지적한 바에서 보듯 주민참여의 기회 및 의견수렴 제도의 확대를 위해서는 첫째, 예산편성과정에서의 자문과 편성참여, 협의, 의견개진 등 부문별로 이를 구체적으로 적시할 필요가 있다. 어느 한계까지 위원회의 역할이 필요한지를 규칙에서 구체화 하던가 아니면, 조례 제6조(운영계획 수립 및 공고)에서 규정하고 있듯이 주민참여예산 운영계획에서 적시할 필요가 있다. 또한 앞 1)에서 살펴본 바와 같이 예산참여범위가 확대되면 자연스럽게 예산편성과정에서의 주민참여가 실체화되고 참여활동도 활성화되어 주민참여제도의 성과를 거둘 수 있다.

둘째, 예산기관의 입장에서는 관료적 시각의 한계를 주민참여의 시각으로 보충하여 상호협의를 될 때, 교육수요자 중심의 예산편성으로 실체화될 수 있다. 그러기 위해서는 지역교육 지원청 별로 지역숙원사업과 특색사업에 대한 지역적 공동의사 도출을 위한 협의 등을 위한 ‘예산간담회’ 또는 ‘지역협의회’를 두는 제도의 검토가 필요하다.

이점은 조례의 제정 없이도 운영이 가능하다. 그렇게 되면, <표 4>에서 지적된 주민참여의 기회가 확대되고 의견수렴도 심층적으로 이루어 질 수 있다. 각주 1)에서 주민참여활동 유형으로 제시된 학생, 학부모, 주민, 교직원 등 다양한 계층이 참여하는 강원 교육정책참여단과의 주민참여예산 과제 운영의 검토도 필요하다. 또한 2015년부터 운영하고 있는 학부모, 지역주민, 학생 등이 참여하는 각급 학교의 학교참여 예산제와의 연계운영 등 정책 협력을 위한 참여시스템의 구축이 요구된다.

셋째, 주민참여예산제의 참여기제는 여러 영향요인을 동반한다. 정부환경이나 과정설계, 메커니즘(참여기제), 시민참여 목표 등이다(강윤희 외, 2007:106-112). 지방교육예산 편성과정에서의 활력적 참여기제에는 사전 정보공유에 적합한 공청회, 수혜 대상 집단의 의견청취, 교육정책 관련 각 자문위원회, 주민만족도 평가와 선호도 분석에 유용한 설문방법 등이 있다. 여러 수단의 운영연계가 필요하고 예산편성에 있어 이해관계자 및 주민참여에 대한 폭 넓은 확대운영으로 주민참여예산제를 활성화하는 제도의 혁신이 필요하다.

4. 지방의회와의 예산협의체 운영

주민참여예산제는 지방교육예산에 주민의 참여가 보장된 위원회제도이다. 그러므로 주민참여예산제는 지방교육예산의 편성권자인 교육감의 예산편성의 권한 내에서 자체사업에 대해 각 부서별로 편성의견을 듣고, 주민의 의견을 제시하는 상호전략적 예산편성 협의체 활동이라 할 수 있다. 특히 예산편성과정 등에서 제시된 주민의견을 수렴한 의견서를 2016년도 예산편성부터는 지방의회에 제출하는 예산안에 반드시 첨부하도록 의무화 시켰다(시행 2014.11.29. 지방재정법 제39조제2항 참조). 따라서 지역 대표성을 띤 주민참여예산위원회와 주민대표성을 띤 지방의회간의 상호 의견 교환을 위한 협의 창구 마련이 필요하다. 본 제도의 도입 당시 조례안 심사에서도 제기되었던 지방의회 입장에서는 예산심의·의결권이 침해 받을 수 있고, 교육청에는 압력단체가 될 수 있어 부담이 될 수 있다고 위기감을 주장한 바 있다(강원도의회 조례안 심사시, 2011.11.30). 그러한 의견이 반영되어 주민참여의 범위가 축소되었고, 운용의 영역도 제한 받기에 이르렀다.

강원도교육청 주민참여예산위원회는 지방교육예산에 지역별 대표성 있는 주민예산위원으로 구성되었음에도 예산편성에 참여하여 의견을 제시하고 예산안에 대한 협

의·조정의 역할 정도에 머물고 있다. 따라서 의회와의 유기적인 관계가 형성되지 못하고 주민참여예산에 대한 갈등 우려마저 있다. 급기야 주민참여활동 편성예산이 의회에서 합리적인 이유 없고, 합당한 명분 없는 일방적인 삭감이 이루어졌고(〈표 3〉 참조), 앞의 분석결과에서도 지적하였듯이 이는 주민참여예산위원회의 종합된 의견을 무시하거나 의회권력의 작태를 드러내는 일이다. 이러한 불평등한 관계를 해소하려면 지방의회와 주민참여예산위원회 간 ‘예산협의체’ 운영이 필요하다. 지방의회 입장에서는 주민과 학부모, 학생 등 교육수요자의 의견을 광범위하게 수렴할 수 있는 이점이 있고 예산심의과정에서도 주민의견을 교환할 수 있어 예산편성 심의에 공감대를 형성할 수 있다. 주민참여예산위원회 입장에서는 교육정책 및 예산에 대한 의견을 현장감 있게 전달 수 있는 이점과 주민의견을 상호 교환함으로써 더 나은 교육재정운용 및 예산편성 활동에 참여할 수 있다.

V. 결 론

강원도교육청 주민참여예산제의 도입과 운영의 출발은 매우 긍정적이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 예산편성과정에서의 제도의 순기능과 효과는 상당하다. 주민참여예산제는 예산기관의 입장에서는 주민의 다양한 목소리를 듣고 애로사항을 개진함으로써 예산편성의 감각을 평형화하여 예산편성의 사각지대를 해소하는 효과가 있다. 이는 그동안 폐쇄적으로 운영되어 왔던 교육예산분야에 주민의 직접참여제가 보장됨으로써 교육재정의 투명성과 공정성을 높였기 때문이다. 또한 예산기관의 예산편성 등의 애로와 고충을 이해하고 교육예산편성의 주민참여성을 제고시키는 역할을 했다. 나아가 주민과 예산편성을 함께 진행함으로써 지방교육자치의 이념을 구현하는 제도로서의 성과를 거두고 있다.

다만 분석에서 언급하였듯이 주민참여예산제도가 안착되고 재정민주주의의 구현이라는 정책적 성과를 거두기 위해서는 첫째, 주민이 참여할 수 있는 예산의 범위가 인건비 등 법정경비를 제외한 모든 영역으로 확대되어야 하고, 둘째, 지방교육재정 결산심사에도 실질적인 주민참여예산활동이 이루어져야 한다. 셋째, 주민참여활동을 구체화하고 지역교육청별 예산간담회 또는 지역협의회 운영을 통한 의견수렴의 확대와 장기적으로 지방재정계획에 대한 참여까지 보장하는 제도의 확대 개선이 필요하다.

넷째, 지방의회와의 협력관계를 원활하게 하기 위하여 예산협의체 운영이 필요하다.

강원도교육청 주민참여예산제도는 주민직선 교육감의 중요정책과제로서 출발되었다는 점에서 그 의미가 깊고, 제도의 도입이 안착되어 효율적인 운영으로 성과를 내고 있다는 점에 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 앞으로 강원도교육청 주민참여예산위원회가 더욱 발전해 나가기 위해서는 민·관·교육현장이 거버넌스차원에서 운영되어 예산편성과정에 공유성을 확대시켜 나가고, 주민참여의 실효성을 높이는 노력을 더욱 기울여 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 강운호, 김관보 외(2007). 「현대재무행정이론」. 서울: 대영문화사.
- 강원도교육청. 2012년 주민참여예산위원회 워크숍 회의자료.
- 강원도교육청. 2012년 주민참여예산위원회 회의자료.
- 강원도교육청. 2013년 주민참여예산제 운영 보고서.
- 강원도교육청. 2013년 주민참여예산위원회 제1기 예산안 회의자료.
- 강원도교육청. 2013년 주민참여예산위원회 워크숍 회의자료.
- 강원도교육청. 2014년 주민참여예산위원회 회의자료.
- 강원도교육청. 2014년 주민참여예산위원회 워크숍 회의자료.
- 강원도교육청. 2014년 주민참여예산위원회 제2기 예산안 회의자료.
- 강원도교육청. 2015년 주민참여예산위원회 회의자료.
- 강원도교육청. 2015년 주민참여예산위원회 워크숍 회의자료.
- 강원도교육청. 2015년 주민참여예산위원회 예산편성협의 회의자료.
- 강원도의회 제215회 제3차 회의록.
- 곽채기(2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안. 한국지방재정논집, 10(1).
- 권혁준, 이정철(2014). 주민참여예산제도의 운영 평가에 관한 연구. 2014한국정책학회 동계학술대회 발표 논문.
- 김경훈(2006). 대덕구사례를 통해본 주민참여예산제도의 발전방향. 대전참여자치시민연대.
- 김도희(2006). 울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책 사례를 중심으로. 한국정책학회보, 15(3).
- 김용(2001). 예산참여운동의 의의: 브라질PT의 참여예산제를 중심으로. 이론과 실천 10월호.
- 김정완(2009). 「지방재정의 이론과 실제」. 서울: 대영문화사.
- 김중환(2012). 주민참여예산편성에 대한 도민의 인식분석, 세한대학교교육대학원 석사학위논문.

- 김지만(2013). 주민참여예산제도의 활성화 방안. 단국대학교행정법무대학원 석사학위논문.
- 김철(2003). 시민참여예산제도의 도입 필요성 연구. 한국정책학회학술대회, 2003(4).
- 나중식(2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 한국행정논집, 16(3).
- 남용희(2014). 주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구. 한국교원대학교교육정책전문대학원 석사학위논문.
- 박광우(2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한연구. 전남대학교대학원 석사학위논문.
- 박미옥(2006). 한국지방정부의 주민참여예산제도의 실태분석. 한국인사행정학회보, 5(2).
- 박민정, 최성락(2009). 주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석. 한국정책과학학회보, 7(2).
- 박형근, 남황후(2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 한국지방재정논집, 17(3).
- 백승주(2012). 「행정입법과 자치입법론」. 서울: 법원사.
- 안성민(2005). 「주민참여예산제도와 지역거버넌스」. 울산대학교출판부.
- 안성민, 최윤주(2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과. 한국행정논집, 21(4).
- 안완기(2007). 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안: 전북도민 여론조사를 중심으로. 전북발전연구원.
- 엄태호, 윤성일(2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 국가정책연구, 27(4).
- 이수구, 박영강(2015). 주민참여예산제의 유형에 따른 효과성 분석. 한국지방자치연구, 16(4).
- 이순향, 김상헌(2011). 주민참여예산제도 도입 효과에 관한 연구. 한국행정논집, 23(1).
- 이원희(2003). 참여적 지방재정 운영 방향. 한국지방재정학회, 2003지방재정세미나 발표논문.
- 임승후, 김병섭(2010). 주민참여 통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로. 한국행정학보, 44(3).
- 장노순(2006). 한국에서의 주민참여예산제도의 운영실태 및 성공적 발전방안. 한국행정과정정책연구, 4(1).
- 장석준(2014). 주민참여예산조례의 이행적 확산에 관한 실증연구. 한국정책학회, 2014춘계학술대회.
- 전주상(2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한연구. 한국정당학회보, 7(2).
- 정명은(2012). 지방정부의 주민참여예산제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린조직으로서의 지방정부. 한국행정학보, 46(2).
- 정우열(2014). 주민참여예산제도의 평가와 과제. 한국지방자치연구, 16(2).
- 주기완, 윤성식(2012). 「재무행정학」. 서울: 대영문화사.
- 최상한(2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 한국행정학보, 44(3).
- 최준렬(2012). 주민참여예산제 성공적 안착 및 재정효율화. 2012강원도교육청 자료.

- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*. 29(1):43-72.
- Ebdon, Carol & Aimee L., Franklin (2006). "Citizen Participation in Budget Theory." *public Administration. Review*. 66(3).
- Fung, A. & E. O. Wright (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*. 29(1):5-41.
- Harvey S. Rosen·Ted Gayer (2011). *public Finance, Rosen의 재정학*. 9판, 이영 외 역. McGraw-Hill Korea.
- Novy, A. & B. Leuboult (2005). Partisipatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*. 42(11): 2023-2036.
- Robbins, Mark D., Bill Simonsen, & Barry Feldman (2008). "Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation." *Public Adminstration Review*. May/June.