



3.1독립선언서는 이렇게 시작합니다. “우리는 오늘 조선이 독립한 나라이며 조선인이 이 나라의 주인임을 선언한다.” 지금 우리는 독립한 나라에 살고 있습니다. 그런데 우리는 정말 이 나라의 주인인가요? 3.1운동 당시 한국의 민중들은 ‘대한독립만세’만이 아니라 이렇게 외쳤습니다. “지금부터는 모자리 일을 할 것도 없다. 송충이를 잡을 필요도 없다”, “바닷가의 간척공사도 안 해도 좋다. 아무 것도 하지 말라”, “조선이 독립하면 부역, 세금이 필요 없게 될 것이다.” 그러면서 자치공동체의 권한을 빼앗았던 면사무소가 공격을 받았고, 이에 3.1운동 당시 전남 순천, 평안도 의주, 평안도 신미도 등지의 주민들은 면사무소를 접수하고 자치업무를 봤습니다. 다시는 남의 손에 자기 운명을 맡기는 험벗은 삶으로 내몰리지 않겠다는 강한 의지였지요. 독립된 나라에 살고 있는 지금 우리는 그런 의지를 가지고 있나요?

저는 2000년부터 예산감시, 행정감시 활동을 해왔습니다. 현재 지방자치단체에서 실시되고 있는 주민참여예산제도를 국내에 소개하고 이 제도를 활성화시키는 일에도 관여해 왔습니다. 그런데 브라질이나 외국의 주민참여예산제도와 달리 한국의 제도는 주민들의 의견을 듣는 것을 참여의 전부인양 바꾸고 지방자치단체의 전체 사업을 감시하고 견제할 통로는 막아버렸습니다. 주민참여가 주민의 숙원을 들어주는 것으로 바뀌어 버린 거죠.

이런 겁니다. 주민참여예산제도는 전국적으로 확대되고 있는데 지방정부의 예산낭비나 잘못된 예산집행, 황당한 개발사업이 줄어들었다는 이야기는 듣기 어

럽습니다. 주민들이 참여하고 있는데 왜 예산낭비는 늘어날까요? 심지어 지방자치단체가 예산을 제대로 쓰지 못해서 다음 해로 넘기는 돈이 늘어나는데, 정작 주민들이 필요하다고 생각하는 사업들은 예산이 없다며 진행되지 않습니다. 지방자치법에 따르면, 지방자치단체는 “그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력”해야 하는데 정말 법에나 나오는 이야기입니다.

2019년 11월 4일자 연합뉴스 기사입니다. “지방정부 ‘못 쓴 돈’ 작년 69조원…내수 악화 원인”이라는 제목 아래 2018년 결산 기준으로 세입과 세출의 차이가 69조원이나 되었고, 다음 해로 이월되거나 반환되는 돈을 제외하더라도 남은 돈이 2018년에 35조원이나 됩니다. 기초자치단체 중 20곳은 이 돈의 비율이 전체 세출 예산의 3분의 1을 넘었습니다.

지방자치단체가 예산을 남겼으니 사업을 잘한 걸까요? 그렇지 않습니다. 지방자치단체는 기업과 달리 예산을 잘 쓰는 게 중요하지 예산을 남기는 게 중요하지 않습니다. 예산을 남기면 그만큼 필요한 곳에 돈이 집행되지 못했다는 이야기이니까요.

다른 한편으로 이렇게 돈을 잘 못 쓰는 지방자치단체들이 어떤 곳엔 돈을 ping ping 씹니다. 최근 전남 신안군은 프로바둑기사 이세돌의 고향이라며 황금 바둑판을 만들겠다고 발표했습니다. 이를 위해 약 33억원의 황금을 사들일 예정이라고 합니다. 전북 무주군은 향로산 정상에 33미터의 로봇 태권브이 조형물과 테마파크를

만들려고 계획중입니다. 이 사업에 약 72억원의 예산이 사용될 예정입니다. 서민경제는 어렵기 그지없는데 황금바둑판, 태권브이랜드, 지방정부의 황당한 사업들은 늘어납니다. 이 정도는 약과입니다. 친환경 인간중심의 교통체계를 만들겠다고 의정부 경전철은 지금 약 2천억원의 소송에 휘말렸고 1심에서 법원은 의정부시가 이 돈을 민간사업자에게 지급하라고 판결했습니다. 인천시의 월미은하레일도 천억원을 들며 만들었지만 10년이 지난 최근에야 개통되었습니다.

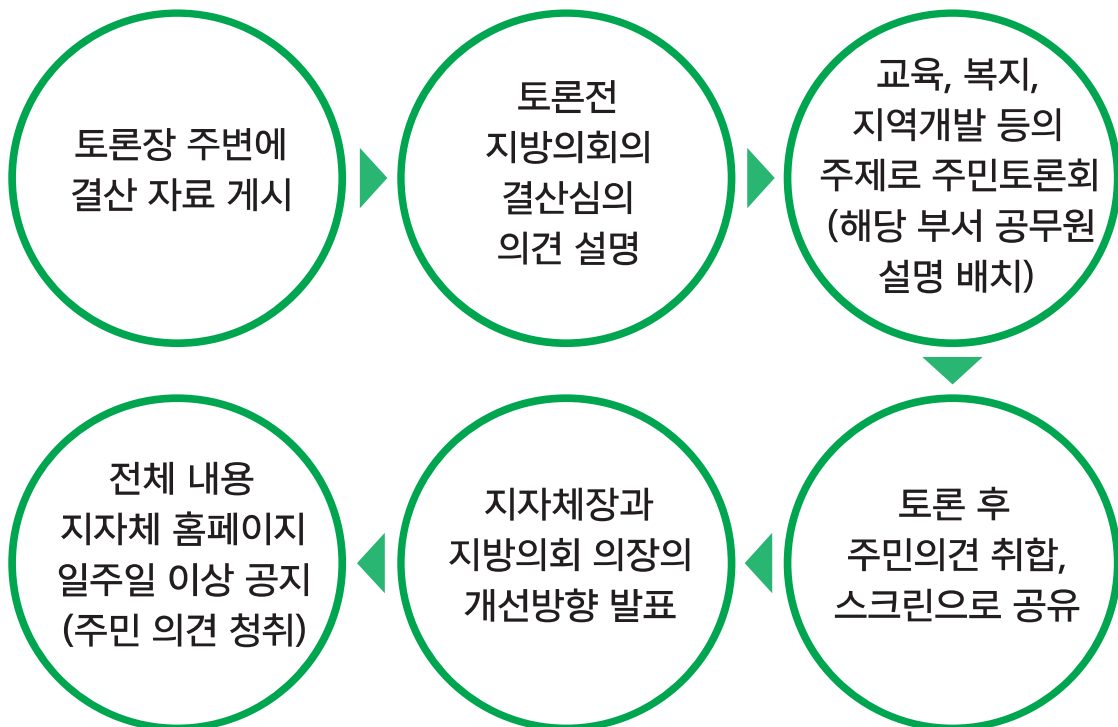
시민들의 혈세는 이렇게 낭비되거나 이유 없이 적립되고 있습니다. 이런데도 우리가 이 나라의 주인일까요? 주민참여결산토론회는 시민이 다시 나라의 주인이 되고 정부가 독점해온 재정에 대한 권한을 다시 찾아오는 과정입니다.

왜 결산이냐구요? 결산은 말 그대로 지난 한 해 돈을 어떻게 썼는지 되짚어보는 과정입니다. 세금은 제대로 잘 걷었는지, 계획한 대로 돈을 잘 썼는지 살핍니다. 그래서 주민들이 감시하고 판단하기에 좋습니다. 예산상의 계획들은 말 그대로 계획이고 계획서 상에는 긍정적인 결과들만이 나열되기 때문에 주민들이 사업의 성공과 실패를 판단하기가 어렵습니다. 그리고 그런 사업들에는 여러 이해관계자들이 얽혀 있기 때문에, 주민 입장에서는 미리 나서서 실패를 말하기가 부담스럽습니다.

하지만 결산은 좀 다르죠. 이미 사업은 진행되었고 그 결과를 짐작할 수 있습니다. 단체장이 성공적인 사업이라 우기더라도 주민들 입장에서는 그 돈이라면 차

라리 다른 곳에 쓰는 게 나왔겠다고 판단할 수 있습니다. 그리고 예산서의 액수만큼 실제로 돈을 썼는지, 그 액수는 적절한지, 돈을 다 못 썼다면 왜 못 썼는지, 사업이 실패했다면 왜 실패했는지, 이런 이유들을 물어보고 확인할 수 있습니다. 주민 입장에서는 서류만 봐야 하는 예산보다 결산이 훨씬 구체적이니까요. 그래서 주민참여결산토론회가 필요합니다. 다음과 같은 순서로 토론회를 진행하면 됩니다.

### 주민참여결산토론회 진행안



일단 토론회에는 주민의 수를 제한하지 않고 누구나 참여할 수 있게 합니다. 사업을 결정하는 장이 아니니 굳이 참여자의 수를 제한할 필요가 없고, 그러면 대표성을 고민할 필요도 없습니다. 그리고 주민참여결산토론회 주변에는 이월되거나 사업이 실패해서 잉여금으로 남은 사업들의 성과계획서(사업의 목적과 성과지표, 예산 등을 담은 문서)를 붙인 판넬들을 세웁니다. 토론장에 입장하는 주민들이 지난 한 해 어떤 사업들이 완료되지 못했는지를 살피게 합니다.

그리고 본토론회가 시작하기 전에 지방의회 의장이 결산에 대한 의회의 입장과 의견을 밝힙니다. 그 후 공공행정, 교육, 복지, 국토 및 지역개발 등 기능별 예산항목에 따라 나뉘어있는 주민들이 모둠별로 결산에 대한 의견을 나눕니다. 각 모둠마다 궁금증을 풀 수 있도록 해당 부서 공무원들이 배치됩니다. 각 모둠 토론이 끝나면 주민들의 의견을 취합해 전달하고 중앙의 대형 스크린으로 각 모둠별 토론결과를 공개합니다.

토론회 마지막 순서로 단체장과 지방의회 의장은 주민들의 의견을 내년도 예산안에 반영할 방법과 입장을 밝힙니다. 이 날의 토론 내용은 정리되어 지방정부 홈페이지에 일주일 이상 공지되어서 토론장에 참석하지 못한 주민들도 댓글 등으로 의견을 낼 수 있도록 합니다. 이렇게 결산의 내용을 공지하고 주민 누구나가 알 수 있도록 하는 게 중요합니다.

별 것 아닌 것 같지만 주민참여결산토론회는 세 가지 중요한 영향을 미칩니다.

첫째, 주민참여결산토론회는 지방자치단체가 결산에 맞춰서 예산을 편성하도록 강요합니다. 지금은 거의 결산과 무관하게 관행적으로 예산이 편성됩니다. 예산운영의 기본은 결산에 준하는 것인데, 현재 지방자치단체의 예산은 결산에 따르지 않고 단체장의 관심사업이나 공무원의 주먹구구식 기획으로 편성되고 있습니다. 시민의 세금을 제대로 결산도 하지 않고 마구 사용하는 관행은 설명회를 의무화하는 것만으로도 일정부분 투명해질 수 있습니다. 주민참여결산설명회는 지방자치단체가 지난 한해 사업의 성과와 실패를 설명하도록 만들고 주민들이 의견을 내서 합리적이고 민주적인 예산편성을 가능하게 합니다.

둘째, 현재 지방자치단체의 결산은 지방의회의 승인을 받아 확정되고 있습니다. 문제는 지방의회가 제 역할을 못하면서 형식적인 결산승인이 이뤄지고 있다는 점입니다. 지방의회가 결산을 제대로 평가하고 다음해 본예산에 이 결산결과를 반영한다면 지금처럼 방만한 예산편성, 주민의사를 무시한 예산편성이 이뤄지기 어렵습니다. 일 못하는 지방자치단체와 일 안하는 지방의회가 서로 뒤를 봐주면서 주민들의 삶은 나아지지 않고 있는 거죠. 주민참여결산토론회는 지방의회 의장이 토론회에 참석해서 지방의회의 결산 의견을 밝히도록 하고 주민들의 의견을 듣도록 합니다. 공개적으로 의견을 밝히도록 하면 지금처럼 지방의회가 형식적인 결산승인을 못하겠죠. 주민참여결산토론회는 지방의회가 제 역할을 하도록 만들 수 있습니다.

셋째, 주민참여예산제도가 있는데 왜 결산토론회인가 생각할 수 있지만 지금의 주민참여예산제도는 주민들이 재정을 결정한다는 재정민주주의의 취지와 달리 주민들에게 예산의 일정액을 결정하게 하는 주민숙원사업 형태로 추진되고 있습니다. 시의 전체 재정이나 사업에 대한 이해나 토론도 없고 실패한 사업에 대한 평가도 없습니다. 지방자치단체가 어떻게 돈을 걷고 돈을 써왔는지 주민들이 알게 되면 변화는 시작될 수밖에 없습니다. 지금은 아무도 설명해주지 않고 정보도 주민 눈높이에서 공유하지 않았으니까요. 주민참여결산설명회는 평가에 기초한 설계, 참여를 통한 공론장을 활성화시켜서 시민의 재정주권을 실현합니다.

이런 변화를 지방자치단체가 스스로 받아들일까요? 아마 절대로 받아들이지 않을 겁니다. 그래서 법을 바꾸면 됩니다. 현행 지방회계법 제 14조 결산의 수행 제 6항은 "제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 결산업무의 기준·절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다"고 규정하고 있습니다. 즉 법개정 없이 대통령시행령을 개정하는 것만으로도 시행할 수 있습니다. 그러니 늦출 이유가 없습니다.