

# "뽀르뚜 알레그리는 무엇을 말하는가?"

- 뽀르뚜 알레그리 현장 조사 보고회-

## 순 서

- 사회 : 이호(풀뿌리자치연구소 이음 소장)
- 발표 1 : 포르뚜알레그리는 무엇을 말하는가? - 동영상
- 발표 2 : 포르뚜알레그리는 무엇을 말하는가? - 텍스트
- 질의·응답 및 토론

- 일시 : 2007년 7월 4일(수) 오후 3시 30분
- 장소 : 국가인권위원회 배움터2
- 주최 : 풀뿌리자치연구소 이음
- 후원 : 아름다운재단

# 뽀르뚜 알레그리의 참여예산 사례

풀뿌리자치연구소 참여예산팀<sup>1)</sup>

## 1. 브라질 및 뽀르뚜 알레그리의 정치·경제·사회

### 1) 브라질

#### (1) 정치적 상황 - 민주화와 지방정부의 권한 강화

브라질은 남미 대륙의 대부분 나라가 스페인의 식민지를 경험한 것과 달리, 오랫동안 포르투갈의 식민지였다. 16세기로부터 이어진 식민지 시대는 포르투갈 왕의 아들이 자신을 브라질의 왕으로 선언하면서 끝났다. 이 왕정 시기에 흑인들에 대한 노예해방이 이루어졌고, 이를 계기로 쿠데타가 발생하면서 왕정이 종료되었다. 결국, 1891년에 브라질은 대통령제를 근간으로 하는 정치체제를 확립하였다. 그러나 1964년의 쿠데타로 인해 1984년까지 약 20년 이상의 군부독재 치하를 겪으면서 정치·경제·사회적 상황이 크게 영향을 받게 되었다.

하지만, 1970년대 말부터는 군부독재정권의 힘이 그 세를 많이 상실하게 된다. 그 가장 대표적인 사건은 1979년의 노동자 대파업이다. 독재정권 초기에는 경제가 급격하게 성장하면서 시민들의 불만이 그리 크게 도출되지 않았지만<sup>2)</sup>, 1970년대 후반부터 경제상황이 급속하게 나빠지자 시민들의 불만이 쌓이기 시작하였다. 또한 국제적으로도 세계화 되어가는 시장경제체제가 강화되면서, 권위적인 독재정부에 대한 시장의 압력이 높아진 것도 외적 요인으로 작용한 측면이 있다. 아무튼, 이러한 내외적 요인에 의해 1970년대부터는 권위주의적인 독재정권의 힘이 많이 약해지고, 시민사회의 영역이 성장하기 시작하였다. 물론, 그 과정에는 그 동안 성장해 온 민중운동의 저항 역시 중요한 기여를 하였다.

민주정부가 수립된 이후에도 전근대적인 비효율적 정치구조는 당분간 유지되었다. 그 대표적인 사건은 1990년대 초반 대통령이 부패 등의 혐의로 탄핵재판을 받고 사임한 사건이

1) 이 글은 풀뿌리자치연구소 이음의 참여예산팀에서 우리 사회의 참여예산의 방향을 도출하기 위한 작업의 일환으로 브라질 뽀르뚜 알레그리의 사례를 정리한 것이다. 특히, 뽀르뚜 알레그리 참여예산 사례는 이 작업을 위해 함께 이 도시를 방문한 김현(풀뿌리자치연구소 연구위원), 진경아(복지세상을 열어가는 시민모임 사무국장), 이병국(함께 하는 시민행동 참여예산 팀장), 이호(풀뿌리자치연구소 소장)가 공동 작업한 내용을 진경아와 이호가 나누어서 대표 집필한 것이다.

2) 이 당시만 하더라도 노동자 계급은 독재정권의 주요한 지지층이었다.

다. 그러한 와중에 지난 2002년에는 브라질 최초로 좌익 성향의 진보적 정당이라 할 수 있는 노동자당(PT)의 룰라가 대통령으로 당선되었고, 2007년 6월 현재 연임 중이다.

브라질의 정치구조 개혁에 있어서의 가장 커다란 걸림돌 중의 하나는 후견주의(Clientalism)이다. 이는 피후견인이 후견인에 대해 충성을 바치는 대가로 그의 보호를 받는 것을 의미한다. 이것이 정치적으로는 정치인과 지역의 유지가 결탁하는 형태로 드러난다. 예를 들면, 정치인에게 특정한 요구를 하고, 그것이 받아들여지면 선거에서 그 정치인을 지지하겠다는 등의 관계를 맺는 것이다.

브라질의 정치체계는 대통령과 연방의회, 주지사와 주의회, 시장과 시의회 등으로 구성되어 있다. 1988년 헌법개정과 1989년의 대통령 직선제는 브라질 민주화 과정에 있어 커다란 전환점이라 볼 수 있는데, 이 헌법 개정으로 인해 지방정부의 실질적 권한이 크게 강화되었다.

## (2) 경제적 상황 - 경제 성장의 둔화와 높은 세금부담

군사독재정부가 브라질 사회 전반을 강력하게 장악하고 있던 시절에는 급속한 경제성장을 이룰 수 있었다. 물론 아래의 <표 1>에서 알 수 있듯이, 이는 1964년의 쿠데타를 통해 집권한 군사독재정부만의 성과라 보기는 어렵다. 하지만, 1930년대 이래 브라질의 정치권력은 매우 중앙집권적이고 권위적인 통치자에게 주어졌고, 그 시기에 전반적인 경제성장률이 매우 높았다는 것을 알 수 있다. 하지만, 민주화가 진전되면서 경제성장은 매우 둔화되었고, 심지어는 1인당 GDP가 마이너스를 기록하기도 하였다. 물론, 이는 군사독재정권이 물러나면서 발생한 문제라기보다는 이러한 저성장이 결국 군사독재에 대한 시민들의 반감을 표출시킨 원인이라 볼 수 있다. 아무튼, 브라질은 경제 총량에 있어서는 세계적으로 성장을 지속하고 있는 국가로 인식되고 있지만, 내부적으로는 상황이 그리 좋은 것만은 아니다.

<표 2> GDP 성장률 추이

(단위: %)

시기	GDP	1인당 GDP
1940-1950	5.90	3.47
1950-1960	7.38	4.20
1960-1970	6.01	3.05
1970-1980	8.72	6.09
1980-1991	1.54	-0.38
1991-2000	2.85	1.22

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용

또한 2005년 현재 국내 총생산의 52%는 국채이다. 게다가 금리가 지나치게 높아 국가의 재정상황을 어렵게 하고 있다. 이러한 높은 금리는 국채가 늘어나는 데에 한 몫 하고 있다.

이렇듯 금리가 높은 이유는 외국자본을 끌어들이기 위한 것이었는데, 외국의 투기자본은 높은 금리에 의한 이윤만 챙기고 빠져 나갔다. 또한 이와 연동되어 국민들의 세부담은 계속 상승하여, 2005년 현재에는 소득의 37% 정도를 세금으로 지출하고 있다. 따라서 국가의 재정적 어려움은 국민들의 재정적 어려움으로 고스란히 이전되고 있는 것이다.

<표 3> 연도별 금리와 국채, 그리고 국민 1인당 세금 부담률 추이

연도	국채에 대한 금리	국내 총생산 대비 국채	세금 부담
1998	7.9	42	29.7
1999	13.8	49	31.7
2000	8.0	49	32.5
2001	10.7	53	33.9
2002	8.5	56	35.5
2003	9.5	57	34.9
2004	7.3	52	35.9
2005	8.1	52	37*

\*: 추정치

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용

### (3) 사회적 상황 - 심각한 빈부격차

브라질 사회의 가장 심각한 문제는 빈부격차라고 할 수 있다. 이 문제가 여전히 해소 또는 완화되지 못할 뿐 아니라, 더욱 심화되고 있다는 점에서 사회문제의 핵심이라고 할 수 있다. 세금 부담에 있어서도 소득수준에 따른 누진적 세수적용이 약해 부자들의 세금부담률이 가난한 사람들의 그것보다 적다. 특히, 상류 기업들은 다양한 면세의 혜택을 받은 한다. 소득계층에 따른 부의 점유 비율을 살펴보면, 브라질의 빈부격차가 얼마나 심각한 지 잘 알 수 있다. 브라질 국민의 상위 10%가 전체 부의 75%를 소유하고 있다. 따라서 나머지 90%의 국민들이 25%의 부를 나눠 갖고 있는 것이다. 특히, 브라질 내의 단 5,000가구가 브라질 국내 부의 40%를 통제하고 있다는 통계는 브라질 사회가 식민지시대 이래 전통적 귀족 집안을 중심으로 부가 집중되어 있음을 잘 알 수 있게 해준다. 이러한 부의 편중은 토지소유의 편중에서 더욱 잘 드러난다. 따라서 개발계획은 지주들의 부를 증가시킬 뿐이다.

물론, 브라질 국민 중 최저빈곤선 이하의 인구 규모는 지속적으로 감소하고 있다. 이는 연방정부에서 최저빈곤선 이하 가구에 대해 많은 지원을 해주었고, 인플레이션이 발생하지 않았기 때문이다. 이렇듯 최저빈곤선 이하 가구가 줄어든 데에는 무엇보다도 2003년부터 결식방지프로그램을 실행한 것이다. 이 프로그램은 최저빈곤선 이하의 가구에 매월 가구당 50US\$를 제공하는 것이다. 2007년 5월 현재 약 1,200만 가구가 이 지원을 받고 있다.



자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용  
 <그림 1> 최저빈곤선 이하 가구 비율

최저빈곤선 이하 가구의 비율은 줄어들고 있지만, 빈부격차는 더욱 확대되고 있는 중이다. 이는 국내 총생산 대비 노동임금의 비율을 통해서도 잘 드러난다. 1960년대에는 임금이 국내 총생산액의 50%를 차지하였으나, 그 비율은 계속 감소하여 최근에는 20%대에까지 떨어진 상태이다. 이는 국내 총생산에서 부동산 등의 재산으로 인한 수입의 비중이 그만큼 높다는 것이고, 이는 부동산 등의 재산을 소유하지 못한 이들의 경제적 어려움을 가중시키고 있음을 의미한다. 즉, 브라질 경제의 총량적 규모는 늘어나고 있지만, 대다수 국민들의 생활은 점점 더 어려워지고 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 뽀르뚜 알레그리 시

### (1) 일반 현황<sup>4)</sup>

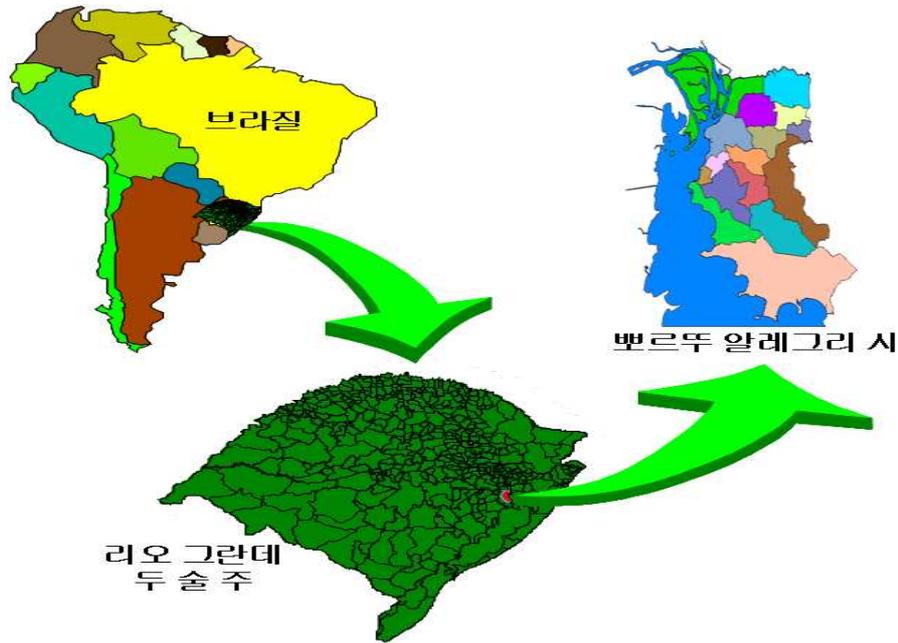
뽀르뚜 알레그리 시는 브라질 남부의 리오그란데 두 술 주(State of Rio Grande do Sul)의 주도(主都)이다. 총면적은 470.25km<sup>2</sup>이고, 인구는 2002년 현재 1,383,454명이다. 그리고 인종적인 면에서는 원주민인 흑인보다는 백인들이 더 많이 거주하고 있다<sup>5)</sup>. 뽀르뚜 알레그

3) 조사를 위해 브라질에 체류하는 동안 물가가 우리나라와 비교해 저렴하지 않다는 것을 체험할 수 있었으며, 공산품 가격의 경우에는 우리나라보다 많이 비싼 편이다. 하지만, 브라질의 최저임금은 1인당 약 180달러 선에 불과한 등 많은 노동자들의 임금수준은 우리나라에 비해 낮았다. 즉, 높은 물가와 낮은 임금이 브라질의 대다수 국민들 생활을 어렵게 하고 있다.

4) 이 내용은 주로 뽀르뚜 알레그리 시에서 발간한 자료, 「OP Primer, Model of Participatory Management: The Experience in Porto Alegre」(2003)과 「Porto Alegre」(연도가 표기되어 있지 않으나, 존 벨레(João Verle) 시장 재임시 발간된 것으로 보아 2003년 또는 2004년일 것임) 중 일부를 인용하였다.

5) 브라질 남부 도시로 내려갈수록 백인들이 주로 거주하고 원주민인 흑인들을 찾아보기 힘들데, 이는 현지 원주민들이 백인들에 의해 거의 학살당했기 때문이며, 산업화 초기에 브라질 북부에 거주

리에 거주하는 백인들은 주로 이탈리아와 독일로부터 이주해 왔다.



<그림 2> 브라질 - 리오그란데두술 주 - 포르투 알레그리 시

브라질의 도시화·산업화가 주로 남부 지역을 중심으로 이루어졌듯이, 포르투 알레그리 시 역시 일찍부터 도시화·산업화가 이루어진 도시로 성장하였다. 그러나 1960년대와 1990년대 사이에 공장들은 많이 없어지고, 서비스와 상업이 산업의 중심을 이루기 시작하여 현재에 이르고 있다. 공업부문은 시 총생산의 약 30%를 차지하는 데에 그치고 있으며, 더욱이 이들의 고용능력은 8% 정도에 불과하다<sup>6)</sup>.

그리고 1980년대 초반부터 인구가 빠르게 증가하였는데, 이는 외지로부터 가난한 사람들이 이주해와 무허가 주거지를 형성하며 거주하기 시작했기 때문이다. 이는 빈부격차와 불평등을 증대시키는 원인이 되었다. 이에 따라 포르투 알레그리 시에 거주하는 주민 중 약 1/3이 기본적인 도시 기반시설이 공급되지 않은 지역에 거주하고 있었는데, 이들은 시의 정책으로부터도 완전히 소외되어 있었다. 참여예산이 시행된 1989년 당시만 해도 많은 시민들이 무허가촌이나 저소득층 밀집지역에 판잣집을 짓고 거주하고 있었다. 물론, 이 지역에는 식수와 하수처리 시설, 그리고 도로포장 등이 전혀 이루어지지 않았다. 물론, 이러한 상황은 참여예산의 시행 이후 많은 개선을 이루어왔으나, 최근까지도 주민들의 20% 정도는 적절치 못한 주거환경에서 생활하고 있다.

하던 원주민들의 남하를 꾸리찌바에서 무력으로 막았기 때문이다. 따라서 포르투 알레그리를 비롯한 꾸리찌바 이남의 도시들에서는 원주민 출신 흑인들보다는 백인 중심의 인구분포를 보인다.

6) Prefeitura de Porto Alegre(2003), 6쪽; 마리옹 그레·이브 생또메(2005), 31쪽

중앙집권적이고 민주적이지 않은 정부는 투명하고 공평한 사회적 관계를 가로막는 매우 강력한 장애물이었다. 시정부의 예산투자는 주민들과 전혀 상의되지 않은 방향으로 이루어졌으며, 각 커뮤니티들이 원하는 것과 다른 방향으로 이루어졌다. 게다가 시의 행정은 구조적인 문제점과 재정의 불균형에 직면하고 있었다. 이로 인해 많은 시민들은 빈곤한 상태에서 벗어나지 못하고 있었다. 그런 점에서 참여예산의 시행은 이러한 상태에 대해서도 주민들에게 희망적인 메시지를 던지는 역할을 하였다.

쁘르뚜 알레그리 시가 속해 있는 리오그란데 두 술 주는 역사적으로 정치참여의 전통이 깊은 편이다. 약 200년 전에는 연방정부로부터 독립하려는 봉기가 발생하기도 하였으며, 군사독재 시절에는 많은 이들이 이에 저항하여 체포되고 외국으로 망명을 떠나기도 했다. 그리고 민주정부가 들어선 이후 부패로 인한 대통령 탄핵 사임 때도 이 지역 시민들이 많은 저항을 하였으며, 결정적으로 탄핵을 제안한 연방의원도 이 지역 출신이다.

이러한 정치의식은 단지 정치적 사건에서만 드러나는 것이 아니다. 뿌르뚜 알레그리는 오랜 동안의 민중운동 전통, 특히 마을(커뮤니티) 단위를 중심으로 한 풀뿌리 주민조직운동이 활발히 전개된 지역이기도 하다. 그 가장 대표적인 조직이 뿌르뚜 알레그리 주민단체연합(UAMPA)이다. 이 조직은 참여예산을 구체적으로 제안한 단체이고, 또한 참여예산을 활성화시키는 데에 있어 가장 크게 공헌한 주민조직이라 볼 수 있다.

아무튼, 참여예산의 영향도 있었겠지만, 일찍이 도시화·산업화가 진전된 도시로서 뿌르뚜 알레그리는 브라질의 여타 다른 지역에 비해 높은 사회 지표를 나타내고 있다. 예를 들면, 2000년 이후 평균 기대수명이 71.4세(여성 76.2세, 남성 66.2세)에 달하고, 유아 사망률은 천분률로 14.19%에 불과하다. 식수 공급률이 99.5%에 달하고 하수집하능력이 전체 주민의 84%를 감당하고 있다. 반면 하수처리 능력은 전체 인구의 27%만 감당하고 있다. 그리고 쓰레기는 100% 모두 취합되고 있다. 또한 문자해독률도 97%에 달하고 있다.

## (2) 정치적 상황

브라질 정당정치 특성 중 하나는 영국이나 미국과 같은 전통적 양당제를 중심으로 운영되지 않는다는 것이다. 많은 정당들이 이합집산을 거듭하고 있으며, 시민들도 마찬가지로 특정 정당에 대한 골수 지지층이 많지 않다. 따라서 시민들의 투표행위는 그때그때의 상황에 크게 좌우된다.

브라질에서 오랜 동안의 군사독재정권을 벗어나 민주화가 진행되면서 1984년 치러진 선거에서는 브라질 민주노동당(PTB)과 노동자당(PT)의 주도 하에 구성된 연합체가 집권하는데 성공하여 브라질 민주노동당의 브리줄라가 시장에 당선되었다. 그 후 1988년 민주헌법으로 개정된 이후 치러진 11월 선거에서는 노동자당(PT)의 올리비오 두뜨라가 시장에 당선되었다. 참여예산은 바로 이 두뜨라가 시장으로 재직하면서 처음 도입한 프로그램이다. 이는 노동자당(PT) 후보였던 룰라가 대통령으로 당선되기 이전의 일이다. 그 후 1992년 선거에서는 두뜨라 정부의 부시장이었던 타르손 쟁루가 시장으로 당선되었으며, 1996년 11월 선거에서는 역시 부시장이었던 라울 폰트가 시장으로 당선되었다. 그리고 다음 선거인 2000년 선거에서는 다시 타르손 쟁루가 시장에 당선되었다. 그러나 타르손 쟁루는 2002년

주지사 선거에 나가기 위해 당시 부시장이었던 존 벨레에게 시장직을 넘겨주었다. 타르손 쟁투는 리오 그란데 두 술 주지사 선거에 당선되었고, 그 결과 참여예산이 주 차원에서 실시되는 계기가 되었다. 하지만, 2004년 선거에서 현직 시장이었던 존 벨레가 선거에 지면서, 시정부는 브라질 민주노동당에게 넘어갔다. 하지만, 이 결과는 브라질 민주노동당의 집권을 의미한다고 보기는 힘들다. 왜냐하면, 이 선거는 노동자당(PT)의 장기집권에 대항하기 위하여 중도 좌파에서부터 강경 우파에 이르는 광범한 세력들이 연대하여 승리한 것이기 때문이다.

앞서 언급한 바와 같이, 브라질 정당 정치의 특성을 감안할 때 노동자당(PT)이 뽀르투 알레그리 시에서 이처럼 오랜 기간 집권한 예는 브라질에서 찾아보기 힘들다. 이는 참여예산의 영향이 크게 작용했다고 볼 수 있다. 하지만 노동자당(PT)이 도입하고 활성화시킨 참여예산에 대한 주민들의 지지와 지난 16년간 참여예산 등을 통해 이룩한 놀라운 성과에도 불구하고, 노동자당(PT)은 2004년 선거에서 패배했다. 그 원인은 여러 가지에서 찾을 수 있겠다.

첫째 16년간의 집권 자체가 브라질에서는 매우 예외적인 상황이었으므로, 시민들 역시 오랜 집권에 대해 변화를 요구하는 흐름이 있었다.

둘째, 이러한 장기집권으로 인한 노동자당 내부의 관료화된 모습이 보이기 시작했다는 것이다. 즉, 참여예산을 통해 뽀르투 알레그리와 노동자당(PT)의 업적이 전 세계적으로 확산되고 세계사회포럼을 개최하는 등 노동자당 정부는 자신에 대한 자부심이 자만심으로까지 발전하였다는 것이다. 예를 들면, 노동자당의 참여예산이 성공적으로 전파되고 전 세계적으로 이를 배우려는 움직임이 일어나면서 자신들의 성과가 인정받자, 외부의 비판에 대해 겸허히 받아들이기보다는 “우리는 잘 하고 있다. 너는 잘 모른다. 내가 설명해 주겠다”는 식으로 관료화<sup>7)</sup> 되었다는 것이다.

셋째는 이러한 상황에서 2004년 선거에서는 다른 많은 정당들이 연합하여 출마시킨 상대 후보도 참여예산을 실시하겠다고 공약하였다. 따라서 일반 시민들로서는 노동자당을 특별히 지지할 만한 이유가 없었다.

그리고 마지막 네 번째로 들 수 있는 이유는, 기층 조직과의 단절로 인한 바닥 기반의 약화이다. 즉, 참여예산이 실시된 초기 두뜨라 정부 때에는 참여예산을 활성화시킨다는 측면에서도 시민사회단체, 특히 마을<sup>8)</sup> 단위의 주민조직들과 긴밀한 연결망을 매우 중요시하였으나, 4기로 넘어오면서 이러한 연결망이 많이 약해졌다는 것이다.

이러한 원인들에 더하여 상대 후보 진영은 중도 좌파에서부터 강경 우파에 이르는 13개 정당이 연합하였다. 또한 노동자당(PT) 내부적으로는 쟁투가 임기 도중 주지사 선거를 위해 사임한 사건과 노동자당(PT) 내부의 분쟁, 룰라의 정치에 대한 민중들의 실망감<sup>9)</sup> 등도 한

7) Tarson Nuñez 와의 인터뷰 내용. Tarson은 PT 당원이며, 학생운동에서부터 노동운동 등을 거친 사회운동가이다. 1989년부터 연방의회 의원과 함께 일하기도 했는데, 1992년부터 1999년 사이 참여예산과 관련한 일을 했다. 1999년과 2002년 사이에는 주정부에서도 참여예산과 관련한 일에 종사하였다. 최근에는 World Bank의 지원으로 참여예산의 변화와 관련한 조사연구를 하였다.

8) 보다 정확하게는 커뮤니티(communitiy)인데, 이는 뽀르투 알레그리 등에서는 자연부락 단위를 의미한다. 이는 우리가 흔히 사용하는 커뮤니티라는 개념보다는 ‘마을’이라는 개념과 더욱 비슷하여, 앞으로는 커뮤니티를 ‘마을’로 번역하여 사용할 것이다.

9) 마리옹 그레·이브 생또메(2005), 37쪽 참조

원인으로 꼽을 수 있겠다.

## 2. 참여예산의 실시 배경

### 1) 대중운동의 활성화와 참여예산에 대한 요구

브라질의 사회운동 전통은 좌파들이 주도하여 전개되어 왔다. 1970대 이전의 사회운동은 전통적으로 좌파의 이념에 근거해 민중들을 동원하려는 방식으로 전개되었다. 하지만, 이러한 좌파 사회운동은 1970년대에 들어서면서 전혀 새로운 국면으로 전환된다. 그 가장 대표적인 흐름으로 파울로 프레이리의 민중교육론(페다고지)과 해방신학을 들 수 있다.

파울로 프레이리의 민중교육론은 민중들이 스스로를 깨치는 과정을 중요시 한다. 즉, 엘리트들에 의한 민중 계몽이 아닌, 민중들이 스스로 자신들의 목소리를 내도록 하는 것을 중요한 사회운동의 과제이자 과정이라 본 것이다. 따라서 이러한 민중교육론의 확산은 민중들을 사회운동의 대의(大義)에 끌어들이려 하기보다는, 민중들 속으로 들어가서 그들이 자신들이 살아가는 곳에서 자신의 목소리를 내도록 해야 한다는 사회운동의 새로운 패러다임을 보여주었다.

이와 비슷한 시기에 브라질을 비롯한 남미의 신학적 주류를 이룬 것은 해방신학이다. 해방신학은 민중들의 가난과 비참은 신의 뜻과 어긋난다는 신학적 성찰을 바탕으로 태동하였다. 그러나 이러한 성찰은 위로부터의 성찰이 아니라, 수많은 성직자와 신학자들이 가난한 이들로부터 신학적 영감과 영성을 발견하면서 태동한 것이다. 따라서 해방신학은 가난한 민중을 교화 또는 계몽하기보다는 이들의 삶으로부터 해방의 요소를 찾아내고, 그 힘으로 이들의 해방을 추구한다는 정신을 추구하였다.<sup>10)</sup> 브라질 천주교회의 수장이었던 까마라 대주교는 이러한 해방신학의 중요한 실천가이자 정신적 지주였다. 전체 인구 중 천주교 신자가 85%인 브라질에서 이는 매우 큰 영향력을 발휘하였다. 이 해방신학에서 실천의 단위로 가장 중요시 하던 것이 크리스천 바닥공동체(Christian Basic Community)로, 1970년대에는 브라질 전역에서 수천 개의 바닥공동체가 조직되었다. 이들은 자신의 마을에서 모임을 갖고 성서를 읽으며, 자신들의 비참함이 하느님의 뜻에 어긋난다는 것을 깨닫고, 이를 타파하기 위한 실천 활동을 모색하곤 하였다.

이러한 사회운동의 새로운 흐름은 기존의 브라질 좌익운동의 실천 관행과 달랐다. 즉, 밑으로부터 민중들의 목소리를 듣고 이들로부터 배우는 과정을 중요시 하였다. 이들의 목소리를 듣는 것으로부터 사회운동이 출발하고 전개되어야 함을 강조한 것이다.

모든 사회운동의 공통된 '적'이었던 군사독재정권이 쇠퇴해 가면서, 사회운동 진영의 관심

---

10) 실제로 많은 신학자들이 가난한 민중들이 사는 곳을 찾아가 이들의 투쟁에 동참하기도 하였다. 대표적인 해방신학자 중 한 명이 보프 신부는 해방신학을 하는 방법을 3 단계로 설명하기도 하였다. 첫 번째 단계는 가난한 사람들과 사회적 연대를 맺는 것, 두 번째 단계는 이들을 주기적으로 방문하여 생활을 나누는 것, 그리고 마지막 완성단계는 이들과 삶의 양식을 완전히 일치시켜 함께 살아가는 것이라고 설명하고 있다.

과 다루는 영역은 매우 다양해지기 시작했다. 사회운동 진영이 새롭게 채택한 가치는 크게 분권과 민주주의, 자치이다. 이러한 가치 아래, 사회운동 진영은 기존의 이데올로기나 사상 보다는 실제 생활의 문제를 중요한 운동의 이슈로 채택하였다. 즉, 반독재 투쟁이라는 단일한 전선이 아니라, 인권, 생태, 여성, 복지 등이 같은 공간에서 제기되기 시작한 것이다. 이러한 운동 이슈의 다변화와 대중적인 폭발력은 경제적 상황과도 연관된다. 즉, 경제가 급격히 하락하면서, 다양한 계층의 시민들로부터 다양한 요구들이 터져 나온 것이다. 이로 인해 이러한 요구들을 주장하는 운동들이 확산되었다.

브라질은 1970년대 초반부터 천주교회를 비롯한 그리스도교 중심의 사회운동과 노동운동, 풀뿌리운동, 그리고 학생운동이 활성화 되었다. 이는 뽀르뚜 알레그리 시에서도 마찬가지이다. 하지만, 이러한 운동의 성장에도 불구하고 운동의 방식은 요구투쟁 중심이라는 한계를 내포하고 있었다. 따라서 운동의 이슈가 다변화되었고 투쟁도 거세게 일어났지만, 구체적으로 그 요구가 수용되고 해결되는 경우가 별로 없었다. 즉, 구체적인 대안을 통해 시 정부와 문제 해결을 찾기보다는 요구와 투쟁만이 존재했었기 때문이다. 이러한 상황에서 구체적인 마을 주민들의 문제를 해결하려는 주민조직들이 활성화되었고, 이들이 상호 네트워크를 형성하면서, 1983년에 뽀르뚜 알레그리 주민단체연합(UAMPA<sup>11)</sup>)이 결성되었다.

UAMPA는 마을의 공식적 주민조직 간의 연합체가 아니다. 그보다는 각 커뮤니티에서 활동하는 활동가(또는 조직가, activist)들의 네트워크라 볼 수 있다. 하지만, 그렇다고 이 조직이 개인별 네트워크에 불과한 것은 또한 아니다. 이 네트워크에 참여하는 각 마을의 활동가들은 단지 한 개인에 불과한 것이 아니라, 그 마을의 주민지도자이다. 즉, 이들은 정형화된 주민조직을 형성하고 있는 것은 아니지만, 주민조직 활동을 통해 다수 주민들의 지도자로서 위상도 동시에 가지고 있다. 따라서 이들은 개인의 자격으로 UAMPA에 참여하는 것이 아니라, 주민들의 대표로서의 위상을 지니고 참여하는 것이다. 이에 따라 UAMPA는 창립 이후 각 마을 단위에서는 가장 강력한 영향력을 가지는 주민대중 조직으로 인정받게 되었다. 이들은 주로 마을 단위에서 주민들의 요구를 수렴하고, 이를 바탕으로 정책적 요구를 하는 활동을 전개하였다.

뽀르뚜 알레그리에서 참여예산이 실시된 가장 직접적인 계기는 이러한 변화와 관련이 깊다. 즉, UAMPA는 자신들의 요구를 보다 명확하게 시에 전달하고 그 요구를 관철시키기 위해 시 정부와의 대화를 필요로 했다. 그 방편으로 UAMPA는 예산편성 과정에 주민들이 참여하도록 해 줄 것을 요구했다. 노동자당이 집권하기 전인 1987년부터 UAMPA는 시정부와 예산에 대한 논의를 해왔고, 시정부에 자신들의 요구가 담긴 제안서를 제출하여 필요한 예산을 요구하기도 하였다. 그러던 중 노동자당(PT)의 올리비오 두뜨라가 시장에 당선되자, 주민들이 예산편성 참여 과정에 참여해 줄 것을 요구하였다. 이에 두뜨라 시장은 이를 전격 수용하였다. 이로써 참여예산은 뽀르뚜 알레그리를 대표하는 정책으로 채택·실시된 것이다.

## 2) 뽀르뚜 알레그리시의 열악한 재정 상황과 노동자당의 집권

1988년의 선거로 노동자당이 집권에 성공하자 각 마을들로부터 수많은 욕구가 터져 나오

11) 영어로는 The Union of Neighborhood Associations of Porto Alegre

기 시작했다. 뽀르뚜 알레그리 시의 외곽 지역에는 기본적인 인프라조차 설비되어 있지 않았다. 이에 가난한 사람들은 두뜨라 시장에게 그런 인프라를 요구했다. 그러나 정작 시정부를 장악한 노동자당은 시의 예산이 터무니없이 부족한 것을 알게 되었다. 민주노동당의 전임 시장은 공무원의 월급을 인상하는 등 무분별하게 예산을 사용함으로써 시 전체 예산의 98%를 경상비로 지출하고 있었던 것이다. 신임 시장이 사용할 수 있는 예산은 전체 예산의 2%밖에 안 되었다.

이에 두뜨라 시장은 시민들과의 모임을 통해 이러한 사정을 설명하고자 하였다. 이 만남의 자리에서 시민들과 시장이 토론하면서 UAMPA로부터 새로운 아이디어가 나왔는데, 그것이 바로 참여예산 프로그램이다. 이를 노동자당과 두뜨라 시장은 전격적으로 수용하였다. 노동자당과 두뜨라 시장이 이 프로그램을 수용하면서 중요하게 생각한 두 가지 중심축은, 정치권력을 시민과 공유한다는 것이었고, 다른 하나는 이를 통해 역동적인 주민조직을 형성한다는 것이었다.

앞서 살펴본 바와 같이, 브라질 뽀르뚜 알레그리 시의 참여예산 프로그램은 노동자당이나 당시 시장이었던 올리비오 두뜨라의 아이디어로부터 출발한 것이 아니었다. 이는 오랜 동안 커뮤니티를 근거로 한 풀뿌리 주민조직의 운동경험으로부터 도출된 것이며, 구체적인 제안자 역시 주민조직인 UAMPA 였다. 즉, 그만한 운동의 경험과 기반이 이미 각 마을 단위에 형성되어 있었던 것이다. 하지만, 이 과정에서 노동자당과 두뜨라 시장의 역할을 결코 과소평가할 수 없다. 무엇보다도 시장의 가장 큰 권한이라 할 수 있는 예산 편성권을 주민들에게 넘겨줌으로써 자신들이 어렵게 얻은 정치권력을 그 본래의 주인인 주민들에게 돌려주었기 때문이다.

‘두뜨라 시장은 시장이 된 이후에 시급히 해결해야 할 과제를 나름대로 생각하고 있었다. 그러나 참여예산을 통한 주민들의 요구는 시장이 생각하는 것과 같지 않았다. 이에 두뜨라 시장은 자신의 생각을 접어두고, 주민들이 요구하는 것에 우선순위를 두어 예산을 투자했다. 이러한 과정을 통해 가난한 사람들의 시급한 문제가 어느 정도 해결되자, 주민들로부터 자신이 애초에 계획했던 내용의 요구도 나타났고, 이를 통해 두뜨라 시장은 자신의 판단이 옳았음을 입증하였다.’(CNN과의 인터뷰 내용 요약)

따라서 뽀르뚜 알레그리의 성공적인 참여예산 시행은 풀뿌리 주민조직의 활성화와 이들에게 자신의 권력을 기꺼이 넘겨주려고 한 정치 세력의 의지가 결합함으로써 가능할 수 있었다.

### 3. 참여예산 프로그램의 운용

#### 1) 제도 및 재정여건

## (1) 제도변화

브라질의 군부독재 이후 점진적인 자유화와 지방분권은 1988년 제헌의회 선거와 새로운 연방헌법 채택으로 제도적 토대가 마련되었다. 특히 새로운 연방헌법은 브라질을 대의민주주의와 참여 민주주의로 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 또한 헌법 규정에 의해 이전 중앙정부에 집중되었던 권한을 주정부나 지방정부에게 상당히 이양하면서 상대적으로 지방정부의 자율권이 강화되었다. 특히 재정에 있어 자율권이 강화되었는데, 뽀르뚜 알레그리도 1990년 자체 기본법 116조를 통해 예산의 방향을 정하는 데 있어 모든 단계에 주민의 참여를 명문화하였다.

연방헌법이 채택되기 이전에는 위생, 주택, 사회문제, 교육, 문화 등에 대한 재정의 원천과 권한이 연방정부에게 있어, 지방정부의 권한과 재정운용의 자율성이 부족했다. 그러나 이후 재정권한이 확대됨에 따라 지방정부의 재량권이 높아지고 자체사업 등 투자규모가 확대되기 시작한다.

세제개혁의 경우 이전에는 가옥이나 토지관련 세제의 경우 세율이 0.85~1.30%로 부자와 가난한 사람의 세금 차이가 별로 없거나 오히려 가난한 사람이 세금을 더 많이 내는 역누진세의 불합리한 상황이었다. 그러나 1990년도 기본법 제정과 세제개혁을 통해 주택 등 부동산세, 토지세, 양도세, 서비스세, 청소세, 자동차세 등 지방세에 대한 세율 인상을 통해 재원을 확보하였다.

특히 상업 활동에 따른 서비스세(2%→5%로 인상)나 재산세(공시지가를 20% 수준에서 50%로 상향조정), 양도세(이전에는 주정부와 시정부가 50%씩 세원 배분하다, 시정부 재원으로 100% 이양)등 소득수준이나 부유세 성격의 세율을 확대함에 따라 세원확보 및 조세정의가 일정정도 실현될 수 있었으며, 이후 주민참여예산 프로그램 운영을 위한 투자여력이 생기게 된다.

<표 4> 정부간 재정 규모 추이

구분	연방정부	주정부	시정부
1985년	62.7	26.2	11.1
1990년	57.1	28.0	14.9
1995년	56.3	27.5	16.2
2000년	59.9	25.1	15.0
2004년	60.5	24.6	14.8

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용

전체적으로 지방정부의 재정규모가 확대되긴 하였으나, 실제로 이전의 연방정부 차원 사업이 지방정부로 이양됨에 따라 지방정부의 재정부담이 증가하였다. 또한 세원의 비율도

12) 마리옹 그레이브 생또메(2005)인용

<표 3>에서 보는 것과 같이 1985년도에 비해 재정비율이 확대되긴 하였으나 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있어, 이에 대한 정부차원의 개혁이 뒤따라야 할 것이라는 지적이 계속되고 있다.

## (2) 예산반영 비율

쁘르뚜 알레그리의 2007년 현재 전체 시 예산은 13억 달러(1.3Billions \$, 1조3천억원) 정도이다. 이중 참여예산용 예산은 1억5천만달러(150Millions, 1천5백억원)로, 전체 예산의 10% 규모에 해당된다. 이중 도로공사나 수도 등 인프라 구축 관련 예산으로 2/3 규모인 1억달러(100Millions, 1천억원)가 투자되고 있다. 이러한 예산 규모는 최근 3년간 축소되고 있는데, 이는 2004년 민주노동당 출신의 시장이 당선된 이후의 일이다. 재정비율의 감소와 관련하여, 이전 노동자당(PT) 정부 시절에는 참여예산을 통해 수립된 주민의 요구를 토대로 재정을 운영하던 것에 반해, 현 정부는 주민의 요구와 함께 시 차원에서 추진하는 핵심 사업이나 우선투자 사업(쇼핑센터를 갖춘 3개의 시내버스 환승정류 건설과 전철 지선 건설 계획 등)에 대한 예산 배정이 이뤄지고 있으며, 이러한 정책결정이나 집행과정에 주민참여나 의견수렴이 이뤄지지 않고 있어 이에 대한 문제제기가 일고 있다.

시정부 관계자는 노동자당(PT) 정부와 같은 비율의 예산이 참여예산을 통해 투자되고 있다고 설명하고 있지만, 실제 전문가와 현장에서 만난 사람들의 생각은 이와 달랐다. 2004년 선거를 통해 등장한 새로운 시정부는 실제로 자신들이 활용할 수 있는 예산의 50%(전체 예산의 5%) 정도만 참여예산에 배분하고 있다. 그러다보니, 참여예산을 통해 주민들이 요구한 내용들이 왜곡된 형태로 투자된다. 참여예산을 통해 주민들이 결정한 구체적 예산 투자계획은 시정부에서 발간하는 참여예산 책자(「OP」)에 실리는데, 새정부 들어서는 실제로 이대로 집행되지 않는다고 한다.

대신에 시정부는 민간자본을 끌어들이는 방식을 종종 채택하곤 한다. 예를 들면, 환승정류장을 설치하는 문제에 있어서, 시정부는 이를 주민들과 협의하지 않고 민간자본을 활용하려 하고 있다. 그러면 민간자본은 정류장 근처에 대형 쇼핑몰을 건설할 계획을 세우고, 이는 결국 인근의 소규모 영세상인들이 몰락할 수밖에 없는 결과를 낳게 되는 것이다. 따라서 실질 투자예산이 축소되었다고 하는 것은 단지 재정이 적게 투자되는 문제만을 낳는 것이 아니다. 이러한 문제점에 대해 참여예산 관련 활동을 전문으로 하는 전문가 단체인 <Ong CIDADE>의 세르지오는 다음과 같이 설명하고 있다.

“(현 정부 들어서) 참여예산의 의미가 많이 희석되고 있다. 참여예산은 밑에서부터 올라오는 요구를 결정하는 것인데, 최근 위에서 내려오는 방식의 예산결정과 집행이 많아지고 있다. 시정부에서 참여예산의 책자에 나오지 않는 별도의 사업을 계획하고 진행함으로써 참여예산으로 결정된 주민요구 사업을 존중하지 않고 있다. 시정부에서는 참여예산의 시스템을 변형시키려 하고 있다. 참여예산 시스템에서 민간 기업에 기회를 주려고 하는 것이다. 물론, 민간기업과 협상하는 것에는 반대하지 않지만, 문제는 정부가 민간기업과 먼저 계획을 세우고 그 다음에 사람들에게 그 계획을 제시하면서 의사를 묻는 것이다. 시민들에게는

그 합의내용을 바꿀 수 있는 선택권이 주어지지 않는다. 그래서 시민들의 역할이 많이 축소되고 있는 것이다.”

## 2) 지구 및 주제별 총회

### (1) 지구총회

1989년 노동자당(PT) 집권 이후 참여예산에 대한 논의와 준비를 진행하는 초기에는 전체 지역을 5개 권역으로 구분해서 시행하였다. 그러나 지구별 인구규모가 너무 크고, 지역의 특성이 반영되지 않는 등의 문제로 이후 16개 지구로 세분하게 된다. 16개 지구의 경우, 인구규모가 아닌 지역의 경제, 문화, 교육 수준 등 사회적 기준에 따라 구분하였다. 이런 이유로 지구별로 적게는 2만3천명에서 많게는 27만 명에 이르기 까지 인구규모는 커다란 편차를 보이고 있다. 참여 주민도 1백 명에서 2천명까지 지역별로 차이가 있다.<sup>13)</sup>

지구총회는 참여예산에 있어 주민들을 대표할 사람들을 선출하는 과정이기도 하다. 우선 지구총회 이전 마을 단위에서는 해당 지역단위나 대상자별 욕구를 모으고 조직하는 과정이 진행된다. 지구총회 참여자 수(10명 당 1명)에 따라 16개 지구포럼에 파견될 대의원(delegado) 수가 결정되기 때문에, 지구총회에 가급적 많은 주민이 참여하도록 독려하고 조직한다. 대의원은 지구총회에서 결정되지는 않으며, 지구총회에 등록한 수를 집계하여 총회 이후 참여자에 비례하여 대의원 수가 결정된다. 이를 토대로 이후 지역과 조직별로 모여 대의원을 선출한다. 대의원은 한 달에 한차례씩 지구포럼 모임을 진행하며, 지역의 의견을 수렴하여 시에 전달하는 역할을 담당하고, 이에 대한 시의 추진여부에 대해 점검 등을 진행한다. 지구포럼에는 시청의 해당 지부 직원이 참석한다.

다음으로 시 당국자와 예산의 주요방향과 집행에 관련한 논의를 진행하는 참여예산평의회에 나갈 평의원(conselheiro)을 선출하는 것도 지구총회다. 지구총회 등록을 하면 2개의 투표용지를 나눠주는데 그중 하나가 바로 해당 지구 평의원을 선출하는 투표용지이다. 평의원은 참여예산평의회를 통해 해당 지역의 요구와 다른 지구의 요구를 종합하여 전체 시 차원의 예산 투자 우선순위를 조율하고 결정하는 역할을 담당한다. 평의원은 지구총회 때 선출되며, 입후보한 후보자는 주민발언 시간을 이용해 자신이 속한 지역이나 주제별 모임에 대한 주장을 전달하고, 자신의 지지를 호소한다.<sup>14)</sup> 일주일에 한번씩 16개 지구의 평의원들이 모여 평의회 회의를 하며, 이 회의에는 시의 국장이 참석한다.

13) 마리옹 그레이브 생또메(2005), 59쪽

14) 평의원 선거는 러닝메이트로 이루어진다. 각 팀마다 4명의 후보자를 한 팀으로 묶어 선거에 응한다. 기존 노동자당(PT) 집권 시에는 선거를 통해 당선된 4명 중 상위 2명이 상임 평의원, 하위 2명이 후보 평의원으로 선출되었다. 하지만, 현 민주노동당(PTB) 집권 하에서는 선거에서 승리한 팀의 상위 2명이 상임 평의원으로 선출되고, 2등으로 낙선한 팀의 상위 2명이 후보 평의원으로 당선되도록 하고 있다. 따라서 후보로 등록한 팀의 하위 2명은 구조적으로 평의원에 선출될 수 없고, 다만 같은 팀의 다른 구성원과 같은 입장이라는 것을 주민들에게 알리는 효과를 가질 뿐이다. 이러한 변화는, 공식적으로는, 어느 한 쪽의 일방적 주장을 견제하기 위해서라고 한다.

주민들이 등록 시 나누어 받는 나머지 한 장의 투표용지는 시의 16개 영역별 사업<sup>15)</sup> 중 우선순위 네 가지를 1순위부터 4순위까지 표시하는 용도로 사용된다. 이는 해당 지구 투자 사업의 우선순위와 예산의 규모를 선정하는 중요한 변수가 된다.



<그림 3> 평의원 투표용지(왼쪽) 및 우선순위 기입용지(오른쪽)

<표 5> 대의원과 평의원의 차이

구 분	대의원	평의원
선 출	지구총회 참석자 10명당 1명 선출	지구·주제별 총회에서 선거 통해 선출
역 할	지역의견수렴 및 우선순위 결정, 지역의견 시에 전달	해당 지구와 다른 지구의 요구 종합, 시 차원의 우선순위 및 차기년도 배분기준 토론·의결
회 의	한 달에 한번 지구포럼	일주일에 한번 참여예산평의회
공무원	해당 지구의 지부 공무원 참석	시청 국장 참석

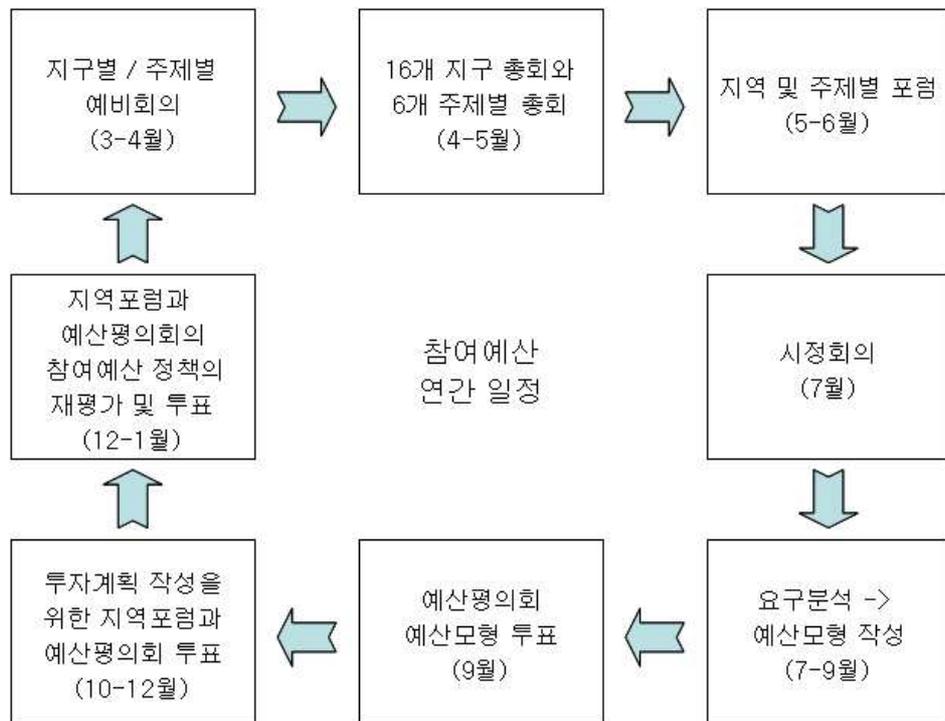
## (2) 주제별 회의

주제별 회의는 노동자당(PT)에서 첫 번째 시장으로 당선된 올리비오 두뜨라 재임 시절 부시장을 역임하다 1992년 선거에서 시장으로 당선된 타르손 쟁루 임기 때 도입되었다. 임

15) 참여예산 초기에는 의제의 영역을 6개로 구분하였다. 이 구분은 주로 중산층 주민들이 참여하여 결정하여 일반적 주제들을 중심으로 배치한 것이었다. 하지만 시 외곽의 마을에서는 이들의 요구와 많이 다른 욕구들이 있었고, 가난한 이들 지역 주민들도 참여하면서 현재의 16개 의제의 사업영역으로 구분되었다.

기 첫째인 1993년 5개 주제별 회의를 신설해 운영하였으며, 1996년 문화영역을 별도의 영역으로 세분해 현재까지 6개 영역에 대한 주제별 회의가 운영 중이다. 6개 주제는 교육·스포츠·레저, 경제개발·과세, 시 조직·도시개발, 교통·운송, 보건·복지, 문화이다.

지구총회가 지역의 논의와 우선순위를 토대로 한 지역중심의 참여라면, 주제별 회의에서는 시 전체 차원의 논의나 해당 사업이 하나의 지역이 아닌 여러 지역에 걸쳐 진행되는(도로 구간의 개설 등) 사업에 관한 논의가 진행된다. 주제별 회의에서도 주제별 포럼에 나갈 대의원과 참여예산평의회에 참석할 평의원에 대한 선출이 이뤄진다.



<그림 4> 뽀르뚜 알레그리 참여예산 주기

### (3) 지구총회 풍경

2007년 5월 12일 토요일 오후3시30분. 허름해 보이는 마을 체육관 안에는 무대와 자리 배치가 가지런히 되어있다. 몇몇 사람들이 음향시설 점검과 컴퓨터 설치, 배포할 자료점검 등으로 분주하게 움직인다. 오늘 주민총회가 열리는 지역은 뽀르뚜 알레그리 16개 지구 중 제 4지구인 롬바드 뻬네이로(LOMBA DO PINHEIRO)이다.

시간이 지나자 사람들이 하나 둘 모여들기 시작한다. 인근 지역 주민들은 아이와 가족이 함께 걸어오기도 하고 마차(의외로 마차가 자동차와 함께 많이 다닌다)를 이용하거나, 시에서 제공한 버스나 마을별로 함께 차를 타고 오기도 한다.

총회 장소 입구 쪽으로 20여개의 책상과 의자가 배치되어 있고, 자원봉사자들이 앉아 주

민총회를 찾은 참가자들의 이름과 마을 소속집단이나 나이 등을 확인하는 등록접수를 하고 있다. 등록을 하면 2개의 용지를 주는데 하나는 주거, 도로, 사회복지, 교육, 보건 등 16개 영역 중 4가지 우선순위를 정하는 용지와 다른 하나는 해당 지구를 대표해 참여예산평의회에 참석할 평의원을 투표할 용지이다.

총회 장소에 도착한 사람들은 서로 인사와 담소를 나누고 행사장 한 켠에 마련된 간식코너에서 음료나 빵을 사 먹는 사람들도 보인다. 아이들은 마치 신나는 놀이터에 온 모양으로 삼삼오오 모여 놀이에 한창이다. 한 시간 정도 지나자 총회 장소는 사람들로 발 디딜 틈이 없을 정도다. 오후 4시30분 드디어 총회가 시작되었다. 총회는 해당 지역 초등학교 학생들의 연주로 막이 올랐다. 연주가 끝나자 본격적인 총회가 시작된다.

무대에는 시장을 비롯해 재정국장과 담당공무원, 주민대표 등이 앉아 있다. 시 담당자는 주민총회 진행에 대한 소개와 발언을 원하는 주민은 미리 신청해야 함을 알린다. 다음으로 시 재정담당자가 프리젠테이션 자료를 통해 전체적인 참여예산 운영과정과 지난 2년간 전체적인 추진실적을 소개한다. 이어 4지구에서 요구되었던 사안 중 추진된 내역과 앞으로의 추진계획을 설명한다.

설명이 끝나자 바로 주민 발언이 시작되었다. 발언은 당일 신청한 순서에 따라 정해진다. 1인당 3분의 발언시간이 주어지는데, 전체 발언시간이 30분(이전 노동자당(PT) 정부에서는 전체 발언시간의 제한이 없었는데, 현 민주노동당 정부가 들어서면서 바뀜)으로, 10명 정도의 참가자에게 발언기회가 주어진다. 발언은 주민총회 이전 3월부터 마을이나 주제별로 모여 총회준비를 하는 과정에 대변자로 선정된 사람들이 주로 하는데, 이들의 발언은 아주 구체적이고 열정적이다. 우리 동네에 보건소가 필요하다. 50세 이상 노인 일자리를 개발하고 보장해야 한다. 지난번 직업훈련소를 요구했는데 지금까지 20%밖에 진행이 되지 않고 있다. 거리에서 구걸하는 아이들이 너무 많다. 이 아이들이 학교에 가서 교육받을 수 있도록 지원체계를 마련하라. 마을 어른들이 모여 어린이를 위한 프로그램을 진행하고 있는데 시민단체나 전문가 등 외부와 연계할 수 있도록 시가 지원해 달라.

발언자들은 모두 본인의 주장을 적극적으로 설명하고 호소한다. 시 정부를 통렬히 비판하는 이도 있고, 시의 지원에 감사를 표하는 이도 있다. 청중들은 적극적으로 반응한다. 자신의 지역이나 모임을 대표하는 이가 발언하거나 관심 있는 영역의 주제를 발언하면 기립박수와 연호로 화답하고 때론 야유를 보내기도 한다.

발언시간은 선거 캠페인의 시간이 되기도 하는데, 주민참여 과정의 중요한 두 축의 참여자를 선정하기 때문이다. 우선 등록 때 나눠 준 투표용지 중 하나인 지구를 대표할 평의원 선출이 총회 마지막에 있기 때문이다. 평의원은 상임평의원 2명과 후보평의원 2명 등 모두 4명으로, 이들은 16개 지구 평의원이 모이는 참여예산평의회에 참석하게 된다.

다음으로는 대의원 선출이다. 대의원 수는 전적으로 주민총회에 참석한 주민의 수에 따라 결정되는데, 10명당 1명의 대의원을 지명할 수 있다. 따라서 각 마을이나 모임은 가급적 주민총회에 많은 사람이 참여할 수 있도록 노력한다. 대의원은 마을단위나 모임에서 논의된 사업을 지구포럼에 참석해 다른 마을 대의원과 토론을 통해 자신들의 주장을 설득시키고, 조정함으로써 전체 지구의 우선순위를 정리하는 역할을 담당한다.

주민발언이 마무리되면 발언에 대해 시 재정국장과 평의원(전년도 선출된)이 발언을 한

다. 이어 시장의 발언시간이 이어진다. 발언내용은 주민참여예산과 시정부와 주정부 등 전체적인 상황에 대한 설명과 주민의견에 대한 소감과 앞으로 요구를 반영하겠다는 의지를 표명하는 것이며, 이것으로 2시간여 동안 진행된 주민총회가 마무리된다.

이날 4지구에 참석한 주민은 823명<sup>16)</sup>으로 집계되었으며, 등록에 포함되지 않는(만16세 이하) 참가자를 포함하면 1,000여명의 주민이 주민총회에 참가했다.

### 3) 기타

#### (1) 시의회와의 관계

우리나라의 경우 예산편성권은 행정부에 있지만, 실질적으로 입법부의 권한과 역할을 침해하거나 축소시키는 것이 아닌가하는 지적으로 참여예산과 관련하여 시의회와의 관계에 관심을 갖는 경우가 많다. 뽀르뚜 알레그리의 경우 우리와 정치, 제도적 시스템이 다르긴 하지만 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다.

우선, 참여예산은 시의회의 고유 권한인 예산 결정권을 침해하지 않는다. 다만, 시장의 고유 권한인 예산 편성권을 시민들에게 위임하였을 뿐이다. 이렇게 결정된 예산을 결국 최종적으로 결정하는 것은 시의회 고유의 권한으로 여전히 남아있다. 하지만, 시민들 다수의 참여를 바탕으로 편성된 예산을 의원들이 임의적으로 변경하기는 그리 쉽지 않다.

제도 시행 초기에는 시의회에서 참여예산에 대한 관심과 참여가 없었다. 집권당이 노동자당(PT)이었으나 당시 의회 다수당은 민주노동당인 것이 한 원인이기도 하였다. 그러나 참여예산이 본격적으로 시행되면서 주민의 참여가 확대되고, 지역의 주요한 이슈나 의사결정이 이 과정에서 이루어짐에 따라 시의원들의 관심도 점차 높아졌다. 이는 주민총회에서도 확인되는데, 주민총회에는 전·현직 시의원과 정당 관계자 등이 참여해 자신의 홍보물을 배포하고 보다 많은 주민을 만나기 위해 노력한다. 주민참여예산의 활성화로 노동자당(PT)의 입장에서는 시의원의 수가 증가하였으며, 16년간 집권할 수 있는 토대가 마련되기도 하였다.

다른 한편으로, 이러한 직접참여는 브라질 사회의 고질적인 문제였던 후견주의를 극복할 수 있는 계기로 작용하였다. 이전에는 시의원 입후보 시 지역이나 주민의 요구를 반영하는 것을 대가로 지지를 하는 등의 거래가 일반적이었으나, 참여예산을 통해 이러한 과정 없이 주민이 직접 요구하고 반영하는 시스템이 마련된 것이다.

#### (2) 교육 및 홍보

각 마을 단위로 참여의 활성화를 위해 시에서는 본격적인 참여예산 과정에 들어가기 전에

---

16) 브라질에서는 일반적으로 16세 이상에게 투표권을 부여하므로, 이 수는 16세 이상의 참여자 수를 말한다.

주민들에 대한 오리엔테이션과 교육을 실시한다. 또한 준비회의 과정에 단체나 지역의 대리인들이 모여 절차나 과정 등에 대해서 설명하고 지도한다. 이 과정에 주민대표들과 함께 세미나를 개최해 참여예산의 과정이나 문제 등을 토의한다.

홍보를 위해 인터넷 사이트도 개설·운영하고 있다. 많은 사람이 인터넷을 활용할 수 있도록 인터넷 교육도 병행하고 있으며, 현재 32개 지역에 컴퓨터 시설을 설치해서 누구나 사용할 수 있도록 하고 있다<sup>17)</sup>.

### (3) 참여예산에 대한 평가

매년 참여예산 과정에 대한 평의원과 대의원들이 다음 연도 참여예산 운영방향을 논의하는 것 이외에, 참여예산 운영 현황이나 과제와 성과 등의 평가와 관련해서는 시에서 직접하고 있지는 않고 있다. 대신 세계은행이나 연방대학의 전문가, 시민단체 등이 만족도 조사와 참여현황과 추이 등에 대해 모니터링과 평가를 시행하고 있다. 특히, URB-AL 이라는 기관은 참여예산의 운영 및 진행과정을 영상 등으로 모니터링 하여 전 세계에 그 정보를 전달하는 기능을 수행하고 있다.

## 4. 참여예산에 대한 주민 참여 현황 및 특성

### 1) 참여추이

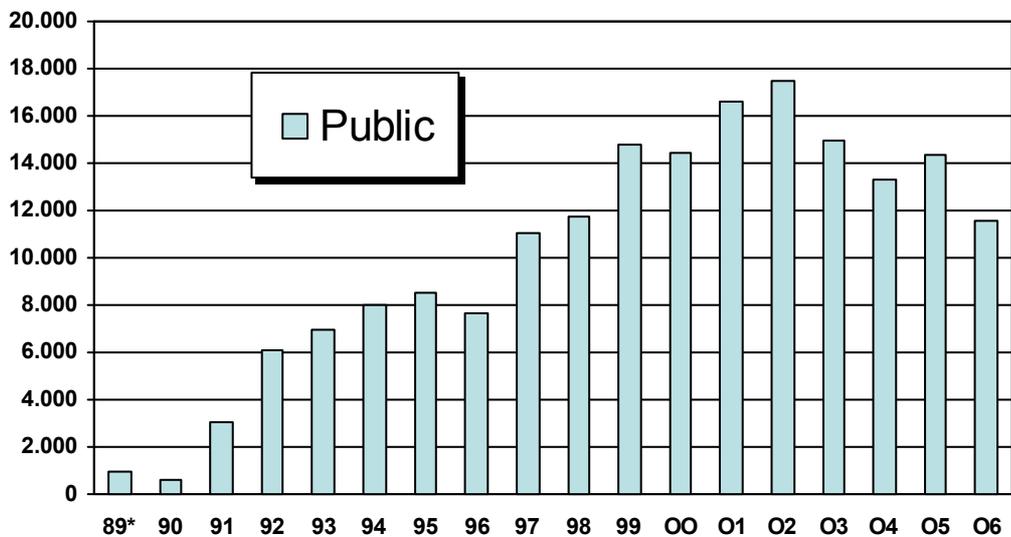
제도를 도입한 초기인 1989년과 1990년은 제도에 대한 이해가 부족하기도 하고, 당시 시 재정여건상 주민의 요구를 충분히 반영할 수 있는 토대가 마련되지 않았다. 따라서 당시에는 가장 빈곤한 4개 지구를 선정하고, 해당 지역에 대해 우선적으로 사업을 집행하였다. 그러나 재정여건이 되지 않아 소규모 사업에 대해서 제도를 운영하였으며 실질적인 지원은 이루어지지 못했다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 1990년의 제도 개혁으로 1991년부터는 시의 재정여건이 나아짐에 따라 본격적인 사업이 진행되고 주민의 참여도 확대되기 시작하였다. 이는 아래 <그림 5>에서도 확인되는데, 제도 도입 초기인 1989년과 1990년은 참여자가 1,000명 내외였으나, 1991년은 3,000명 정도로 초기에 비해 3배 이상 증가하였음을 알 수 있다.

이후 지방선거의 영향으로 참여율이 다소 주춤했던 1996년과 2000년을 제외하고, 2002년까지 매년 참여자의 수가 꾸준한 증가 추세를 나타내고 있다. 1999년부터 2002년도까지는 참여자의 수가 17,000여 명에 이르는 등 피크를 이루었다. 가장 많은 주민의 참여를 보인 해는 2002년도로, 전체 1만8천명 가까운 주민이 지구별·주제별 회의에 참석하였다. 이는 뽀르뚜 알레그리 인구 130만명(2000년 기준 136만명) 중 1.3%에 해당하는 수치이다.

17) 조사자들이 자주 방문했던 시청건물 옆의 중앙시장 내에도 무료로 컴퓨터를 사용할 수 있는 곳이 있었다.

2002년은 집권당이 여전히 노동자당(PT)이었지만 다소 변화가 있었던 해로, 2기인 1992년 시장을 역임하고 2000년 재임에 성공한 파르쉴 쟁투가 주지사 출마를 위해 시장직을 사임하고, 당시 부시장이었던 존 벨레가 시장 잔여임기를 수행하게 된 해이다. 이후 참여자의 수는 15,000명으로 줄어들었다.

2004년은 지방선거가 있던 해로, 선거에서 노동자당이 패배함에 따라 1988년 이후 16년간 집권을 유지하던 노동자당이 민주노동당에게 집권당을 넘겨주게 된다. 민주노동당이 집권한 첫해인 2005년에는 선거가 있었던 전 해에 비해 참여자 비율이 다소 증가하였으나, 2006년에는 다시 12,000명으로 참여자의 수가 대폭 감소되는 것을 볼 수 있다. 이는 선거 당시 민주노동당 시장 후보(현 시장)가 참여예산 프로그램을 지속할 것으로 공약하였으나, 취임 이후 충회를 개최하지 않아 오히려 대의원과 평의원이 충회 개최를 요구해 충회를 다시 개최하는 등의 우여곡절을 겪은 것과 무관하지 않다. 또한 기존 노동자당(PT) 정부에 비해 참여예산을 통해 제안된 사업의 50% 정도만 실행함에 따라 참여율이 감소를 보이게 된다.



자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용  
 <그림 5> 뽀르투 알레그리 참여예산 주민참여 추이

이는 결국 시정부의 참여예산에 대한 의지와 참여자 수의 상관관계가 매우 밀접하다는 것을 잘 보여준다. 앞에서 살펴본 것과 같이, 현 정부 들어서 참여예산으로 운영하는 예산 규모 자체를 축소하고, 시책사업에 대한 주민참여를 배제함에 따라 전체적으로 주민참여가 감소한 것으로 분석된다. 그러나 2007년도 들어 참여인원이 다소 증가하였다. 이에 대해 일부에서는 내년 선거를 앞두고 시장과 행정부가 재집권을 고려해 주민총회에 열심히 참석하고(2006년도는 시장과 공무원이 주민총회에 참석하지 않거나 참석률이 저조하였음) 예산비율을 확대한 것에 원인이 있는 것으로 지적하고 있다.

이와 관련해서는 롬바 두 빼네이로(제 4지구) 지구의 주민지도자와 인터뷰 한 내용이 잘 설명해 주고 있다.

“내가 이 지구의 주민지도자였을 때는 지구총회에 2,000명이 참석하도록 조직한 적도 있었다. 이때는 시정부에서 모든 예산을 주민들의 수요를 들어서 투자했다. 그러나 현 시정부에서는 참여예산의 프로세스를 유지하고는 있지만, 전 시정부와 달리 내용 면에서는 많이 후퇴했고 그래서 주민들의 신뢰가 떨어졌다. 그래서 당신들도 확인했겠지만, 약 800명 정도 밖에는 참여하지 않았다.”<sup>18)</sup>

“우리 지구에서는 지난 2년 동안, 새 시장이 선출된 이후에 작년까지 실제로 우리가 요구한 주제에 대해 하나도 공사를 해 준 것이 없다. 지금은 다소 관심을 갖는 듯하다. 왜냐하면, 내년에 선거가 있기 때문이다.”<sup>19)</sup>

## 2) 참여자별 특성

주민참여예산에 참여하는 참여자별 특성을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 성별에 따른 현황은 제도 시행 초기인 1998년, 여성 51.4%, 남성 48.4%로 여성의 비율이 다소 높기는 했지만 비슷한 비율을 보이고 있다. 그러나 2002년은 56.4%와 43.3%로 여성의 비율이 상대적으로 높아지고 있음을 알 수 있다. 회의에 따른 구분을 살펴보면, 마을 단위에서 활동하는 대의원 중 여성의 비율이 60.4%로 상당히 높은 것으로 나타났다. 그러나 상대적으로 참여예산평의회 등 지구단위와 시 전체 모임에서 활동하는 평의원은 여성이 32.6%로, 절반 수준으로 낮다.

<표 6> 참여예산 참여자의 성별 현황

(단위: %)

성별	인구비율(2000년)	1998	2000	2002	총회	대의원	평의원
여성	53,3	51,4	57,3	56,4	55,7	60,6	32,6
남성	46,7	48,4	41,5	43,3	44,3	39,4	67,4
기타	-	0,2	1,3	0,4	-	-	-

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

18) 지오바니(Geovani De Sousa)와의 인터뷰 내용. 지오바니는 롬바 두 빼네이로의 주민지도자이자 활동가로, UAMPA의 회장을 역임하기도 하였다.

19) 자일데(Zailde)와의 인터뷰 내용. 지오바니와 같은 지구에서 일하는 주민지도자이자 활동가로, 시정부에서 설립하고 마을에서 자체적으로 운영하는 탁아소의 대표로 일하고 있다. 참고로 탁아소의 직원은 월급을 받지만, 자일데와 같은 대표자는 무임 자원봉사로 일하고 있다.

평의원의 경우 전체 지구의 평의원이 모이기 때문에 회의장소가 시내지역이고, 주로 저녁 시간에 모이기 때문에, 상대적으로 여성은 가사나 육아 등의 부담으로 참석에 어려움이 있어 남성의 비율이 높게 나타나고 있다.

인종별로는, 2002년 참여자 중 백인이 전체 60.4%로 가장 높은 참여 비율을 나타내고 있으며, 다음으로 흑인이 28.1%이다. 그러나 뿌르뚜 알레그리 전체 인구에서 흑인이 차지하는 비율은 20%가 되지 않고 있어, 상대적으로 흑인의 참여율이 높은 것을 알 수 있다<sup>20)</sup>. 다음으로 인디언은 전체 참여비율에 비해 대의원과 평의원으로 선출되어 활동하는 비율이 더욱 높은 것을 볼 수 있다.

<표 7> 참여자의 인종별 현황

(단위: %)

구 분	2002	대의원	평의원
흑 인	28,1	24,0	23,0
백 인	60,4	61,4	55,7
인디언	3,6	4,1	6,6
동양인	0,6	0,4	-
기 타	7,3	10,2	14,8
무응답	0,1	-	-

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

참여자의 연령별 현황은 중년층인 34세에서 49세까지가 인구 비율에 비해 참여자 비율이 높게 나타나고 있다. 대의원과 평의원의 연령별 현황은 34세 이상이 인구비율에 비해 4%에서 10% 이상 높다. 반면, 33세 이하의 인구비율 보다 낮은 참여를 보이고 있다. 특히 16세 이상 25세 이하의 전체 참여율은 인구비율과 비슷하나, 대의원과 평의원의 비율이 확연히 낮은 것을 볼 수 있다. 이는 결국 지구총회나 주제별 회의 등의 참여에 비해 마을 단위의 참여나 시 단위의 참여가 저조함을 나타내는 것으로<sup>21)</sup>, 장기적으로 젊은 세대의 참여 활성화에 대한 노력이 필요하다고 하겠다.

20) 2000년 기준 유색인종 15.4%

21) 주민지도자와의 인터뷰에 의하면, 마을 단위의 예비모임에 참석하는 수보다 지구총회에 참석하는 수가 많다고 한다. 이는 예비모임이 마을 단위에서 주민들의 욕구를 사전에 조정하는 것이므로, 이 보다는 직접 주민총회에 참석하여 자신들의 요구를 전달하기 위해서이다. 이러한 문제로 발언자의 수가 제한된 최근에는 주민지도자들이 마을 단위의 예비모임에서 결의된 내용을 자유발언 시간에 발표하기 위해 모임 장소에 일찍 가서 발언 신청을 하곤 한다.

<표 8> 참여자의 연령별 현황

(단위: %)

연 령	인구비율(2000년)	2002	대의원	평의원
16 - 25	21,1	19,5	6,5	3,3
26 - 33	18,2	17,4	12,6	14,8
34 - 41	14,5	19,9	19,5	24,6
42 - 49	16,8	18,6	24,4	24,6
> 50	28,4	24,5	37,0	32,8

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

이에 대해 ‘용 시다지’의 세르지오는 다음과 같이 설명한다.

“젊은 세대는 지구총회에는 참여하지만 대의원이나 평의원으로는 참여하려 하지 않고, 마을의 주민조직에도 잘 참여하지 않는다. 이렇게 젊은 세대의 참여가 저조한 것은 미래를 봤을 때 우리의 취약점 중의 하나이다. 기성세대는 독재를 경험한 세대이고, 기초적인 기반 시설을 확보하기 위해 오랜 세월 동안 싸워왔던 세대이기에 참여율이 높았다. 그러나 기성세대가 점차 나이를 먹어가고 있고 새로운 세대는 이러한 제도나 성과의 소비자 세대일 뿐 참여의지가 부족하다.”

교육수준에 따른 참여현황은 초등학교 졸업 이하의 참여율이 인구 비율에 비해 20%이상 높다. 반면, 대졸 이하는 전체 인구에서 차지하는 비율에 비해 절반 정도만이 참여하고 있어, 학력이 높을수록 참여율이 낮음을 알 수 있다. 학력에 따른 대의원의 비율은 인구비율과 참여자 비율이 비슷한 수준을 나타내고 있으나, 평의원은 학력이 높을수록 구성비가 높아지는 것을 볼 수 있다. 이는 결국 불평등이나 소외의 문제를 야기할 수 있는 것으로, 보완의 필요성이 제기되고 있다.

<표 9> 참여자의 교육수준별 현황

(단위: %)

학 령	인구비율(2000년)	2002	대의원	평의원
초 등	43,1	64,1	49,5	39,4
고 등	26,3	23,8	30,1	31,1
대 학	21,1	12,0	20,3	29,5
무응답	-	0,1	-	-

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

소득수준에 따른 참여현황은, 1인당 최저임금 140달러를 기준으로(현재는 180달러 정도), 2000년 현재 56.5%가 560달러(4×140) 이상으로 절반 이상을 차지하고 있으며, 22.7%는 280달러 이하 수준인 것으로 나타났다. 2002년 참여예산 총회에 참석한 참여자별 소득수준을 살펴보면, 소득이 낮은 계층이 소득이 높은 계층보다 상대적으로 높은 참여율을 보였다.

<표 10> 참여자의 소득별 현황

(단위: %)

가계소득	인구비율(2000년)	2002년 총회	대의원	평의원
0 - 2	22,7	39,4	23,7	21,7
>2 - 4	20,8	29,9	31,8	28,3
>4	56,5	30,7	44,5	49,5
무응답		0,4	-	-

\* 가계소득의 단위는 2000년 1인당 최저임금 140달러를 1로 환산한 것임  
 자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

하지만, 대의원과 평의원에 대한 비율에서는 총회 참석율과는 조금 다른 결과가 나타나고 있다. 경제적으로 여유가 있는 계층의 경우에는 총회 참석비율에 비해 대의원과 평의원의 비율이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 반면, 소득이 낮은 계층의 경우 총회 참석 비율에 비해 대의원과 평의원으로 갈수록 참여비율은 낮아지고 있다. 물론, 그 정도는 학력과 비교하면 심하지 않은 편이지만, 비슷한 역전현상이 발생하고 있는 것이다. 물론, 인구 비율을 중심으로 볼 때에는 이 같은 비율이 정상적이라 볼 수 있겠지만, 기본적으로 대의원과 평의원이 총회 참석자들을 대상으로 한다는 점에서, 학력별 참여자 추이와 비슷한 문제점을 나타낸다고 볼 수 있다. 그리고 일반적으로 학력과 소득 간에는 긴밀한 연관성이 높다는 것도 이러한 추이를 보여주는 하나의 요인이라 볼 수 있다.

참여자가 속한 조직별 현황을 살펴보면, 마을 단위 주민조직의 참여가 절반 가깝게 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 대의원과 평의원으로 갈수록 더욱 커진다. 이는 뿌르뚜 알레그리 참여예산의 핵심적인 참여기반이 정치조직이나 노동조합, 종교단체보다 주민조직이라는 것을 보여준다. 주민조직 다음으로는, 문화 및 종교단체가 전체 10%의 참여 수준을 보이고 있다. 이는 전통적으로 기독교 바닷공동체 운동이 지역사회를 중심으로 풀뿌리 주민운동과 긴밀한 관계를 유지하고 있는 것과 상관이 깊은 것으로 여겨진다.

<표 11> 참여자의 참여조직별 현황

(단위: %)

구 분	1995	2002	대의원	평의원
근린조직	50,5	48,3	68,3	73,8
지역회의	8,7	3,7	11,0	18,0
문화/종교	10,6	8,9	15,4	16,4
정당	4,5	4,2	13,0	19,7
노동조합	4,2	3,2	6,5	6,6
일반적인 조직	75,9	61,1	86,6	86,9
처음 참여	48,5	47,5	-	-

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용

전체 참여율에 비해 대의원과 평의원 비율 중 정당 소속 참여자가 상대적으로 높아지는 것을 볼 수 있는데, 이는 무엇보다도 노동자당의 조직적 참여가 주요하게 영향을 미친 것으로 여겨지며, 그 외의 정당들도 선거에서의 득표를 위해 참여예산 과정에 참여하는 것이 중요하다고 판단한 것에 기인한 것으로 보인다.

참여자 중 조직가입 여부에 대한 비율은 전체 30~40% 정도만이 어떠한 조직에도 가입되지 않은 것으로 나타났으며, 참여 여부에 대한 항목에는 매년 50% 가까운 참여자가 처음 참여하는 것으로 드러났다.

참여자의 지지정당은 전체 절반 이상이 지지정당이 없는 것으로 조사되었으며, 2002년 당시 집권당이었던 노동자당이 38% 수준인 것으로 집계되었다. 이 통계는 시사하는 바가 크다. 전체 참여자의 절반 이상이 지지정당의 여부와 관계없이 참여하고 있는 것은 주민참여예산이 주민의 욕구와 문제를 해결하기 위한 실질적인 참여와 논의의 장으로 활용되고 있다는 것을 반증하는 것이다.

<표 12> 참여자의 지지정당별 현황

(단위: %)

구 분	2000	2002	대의원	평의원
PT(노동자당)	38,9	38,1	55,0	54,1
Pop. Front (others)	1,3	1,2	3,6	6,6
Opposition parties	4,9	4,1	2,4	6,5
지지정당 없음	40,7	55,8	39,0	32,8
무응답	14,2	0,8	-	-

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)에서 재인용

## 5. 참여예산의 원칙 및 예산결정 기준

### 1) 주민참여예산의 네 가지 원칙

#### (1) 직접참여 원칙(Direct Participation : Citizen Level)

주민참여예산이 참여민주주의의 희망으로 거론되는 이유 중의 하나가 바로 직접참여의 원칙이 실현되기 때문이다. 많은 나라에서 참여제도가 실시되고 있지만 실질적으로 조직된 사람이나 조직된 단체의 일부만이 제한적으로 참여하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 그러나 뽀르뚜 알레그리 주민참여예산은 누가 참여할 것인지 어떻게 참여할 것인지를 바로 시민이 결정한다. 직접참여가 중요한 이유는 자치와 직접적으로 연관되는 문제이기 때문이다. 참여예산 하에서는 시민사회와 시장이나 기업이 모두 각각 동등한 주체이다. 무엇이 무엇보다 더 우선한다고 이야기 할 수 없다. 따라서 뽀르뚜 알레그리의 직접참여 원칙은 부자든 가난한 사람이든, 일반 시민이든 자본가든 간에 한 사람에게 1표씩 돌아가는 민주주의의 원칙을 그대로 따르고 있다.

#### (2) 자치적인 룰(Self Rule : Based on social justice parameters)

이는 정부에서 규칙을 정하는 것이 아니라 시민들이 자체적으로 논의를 통해 규칙을 정하는 원칙을 말한다. 매년 참여과정을 통해 시민의 합의를 바탕으로 원칙을 만든다. 그러나 이러한 규칙들은 원칙 없이 논의되지는 않는다. 공익에 얼마나 복무할 수 있는지, 얼마나 많은 사람들이 이런 정책으로부터 혜택을 받을 수 있는지, 시민들 간의 소통을 얼마나 촉진시킬 수 있는지, 법적인 기준에 부합되는지 등등의 원칙하에 논의되고 결정된다. 개인의 욕구와 공공의 욕구를 조화시켜 정책을 결정해 나가는 것이다.

#### (3) 사회적 협의(Social Contract : Full budget disclosure)

시민들에 의해 편성되는 예산은 공공의 이익에 부합하느냐가 중요한 기준이 된다. 즉, 예산편성의 결과가 시정부 차원에서 어떤 결과를 도출할지, 세입과 세출현황이 어떻게 맞아떨어질지 등등 공공의 조세체계와 맞물려 토론할 수밖에 없다. 이렇게 공적 토론을 유도하는 장치는 정보의 공개에 있다. 참여예산을 통해 시정부는 모든 예산의 과정을 공개한다. 공개된 정보를 바탕으로 주민들은 토론하고 협의한다. 모든 예산의 사용처와 액수를 사회적인 협의에 의해 도출한다는 것이 중요한 원칙 중 하나이다. 이러한 과정은 결국 시정부가 중앙정부에 좀 더 나은 조세체계나 재정운영 제도를 제안할 수 있는 밑거름이 되기도 한다.

#### (4) 책임성(Accountability : Access to total budget execution)

참여예산은 단순히 주민의 욕구를 토대로 예산집행을 요구하는 것이 아닌 시정부가 실질적으로 필요한 곳에 투자를 하고 있는지, 예산 집행은 제대로 되고 있는지 등 예산집행 과정에 대한 감시와 참여를 통해 지방정부 재정운용의 책임성을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 지방정부 뿐만 아니라 주민들도 참여 과정을 통해 주민으로서의 권리와 책임을 묻는 과정이기도 하다. 참여예산은 납세자로서의 책임과 의식을 강화시키는 실질적 수단이 되고 있는 것이다. 예컨대, 주민의 요구를 실행하기 위해서는 시의 재정이 수반되어야 하고, 이는 결국 세입의 증가 즉 세금의 증가를 의미한다. 주민은 납세자로서 이러한 변화에 찬성하고 참여하고 있는 것이다.

## 2) 예산결정 과정의 기준

첫 번째 예산모형에서는 예산결정의 우선적인 세 가지 지표가 있다. 세 가지 지표는, 첫째 지역의 우선순위, 둘째 주제별 요구, 셋째 정부의 필요 등이다.

지역에서는 주민총회 이전에 지역이나 주제별 회합을 통해 주제를 분류하고 이에 대한 우선순위를 결정한다. 이를 토대로 총회에 참가한 참가자가 해당 지구의 우선순위 4가지를 투표하며, 전체 16개 지구별로 첫 번째부터 네 번째까지 우선순위 사업이 정해진다. 우선순위는 1순위부터 4순위까지이며 1순위가 4점, 2순위 3점 등 순위마다 점수가 매겨진다. 시 차원의 우선순위를 결정하기 위해 전체 16개 지구의 우선순위를 합산해 전체 우선순위를 결정하는 것이 1차 예산모형이 된다.

이를 토대로 시는 주제별 회의에서 제안된 안과 시의 장기적인 틀에서 결정되는 투자계획 등을 고려하여 1차 모형이 최종 결정된다. 이를 기본으로 하여 시 각 부서의 예산지출이 배분되고, 이후 참여예산평의회에 상정되어 표결에 부쳐진다.

<표 12> 1차 배분모형에 의한 산출 예시

지 구	기본적 위생설비	주택	도로 정비	교육	사회 복지	건강	인송/ 교통	레저 영역	스포츠 와 레저	도시 체제	경제 개발	문화	환경
HUMAITÁ/NAVEG./ILHAS	3		1	2		4							
NOROESTE	4				1	3					1		
LESTE	4	3	2		1								
LOMBA DO PINHEIRO	1	2	4		3								
NORTE	3		2	4		1							
NORDESTE	1	4	3		2								
PARTENON		2	4	1	3								
RESTINGA			3	4	1	2							
GLÓRIA	2		4	3		1							
CRUZEIRO		4		2	3	1					3		
CRISTAL		4		1	2								
CENTRO-SUL	2	4	3	1									
EXTREMO-SUL	3	2	4			1							
EIXO BALTAZAR	1			2		4							
SUL	3	3	4	1	2								
CENTRO		4		1		2						3	
TOTAL SUM	27	32	34	22	18	19	0	0	0	0	4	3	0

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

2차 배분모형은 3가지 기준에 따라 부여되는 등급을 합산하고 각각에 정해진 계수를 곱해서 구해진다. 3가지 기준은 인구, 공공서비스와 인프라의 부족정도, 우선순위이다. 2차 배분모형에 의해 실질적으로 사용 가능한 자원의 배분과 지구별 할당될 투자분이 결정된다.

<표 13> 인구규모별 기준

인구 규모	점수	가중치	산출
25,000명 이하	1점	2	1×2
25,001 ~ 45,000	2점		2×2
45,001 ~ 90,000	3점		3×2
90,001명 이상	4점		4×2

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

<표 14> 공공서비스와 인프라 부족 정도

부족정도	점수	가중치	산출
0101% ~ 14.99%	1점	4	1×4
15% ~ 50.99%	2점		2×4
51% ~ 75.99%	3점		3×4
76% 이상	4점		4×4

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

<표 15> 지역 우선순위

우선순위	점수	가중치	산출
4순위	1점	5	1×5
3순위	2점		2×5
2순위	3점		3×5
1순위	4점		4×5

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

위의 예산배분 모형을 토대로 예를 들어보면, 우선 1차 모형에 의해 해당연도에 도로포장을 20km 하는 것이 결정되었다고 하자. 이에 대해 16개 지구 중 레스팅가 지역의 사례를 들어보면, 우선 우선순위는 3점(가중치 5점) 15점, 인프라 부족정도 1점(가중치 4점) 4점, 인구규모 3점(가중치 2점) 6점 등 모두 25점이다. 이는 6.94%에 해당하므로, 전체 20km 중 1,389m가 레스팅가 지역의 사업양이 된다.

<표 16> 도로포장에 있어서 2차 배분모형에 의한 산출예시

지 구	지구의 우선순위			인프라 부족 정도			인구 규모			점수 합계	결과 %	결과 (M)
	NOTA	PESO	SUBTOTAL	NOTA	PESO	SUBTOTAL	NOTA	PESO	SUBTOTAL			
HUMAITÁ/NAVEG/ILHAS	1	5	5	1	4	4	3	2	6	15	4,17	833
NOROESTE	0	5	0	1	4	4	4	2	8	12	3,33	667
LESTE	2	5	10	1	4	4	4	2	8	22	6,11	1.222
LOMBA DO PINHEIRO	4	5	20	3	4	12	3	2	6	38	10,56	2.111
NORTE	2	5	10	1	4	4	3	2	6	20	5,56	1.111
NORDESTE	3	5	15	2	4	8	1	2	2	25	6,94	1.389
PARTENON	4	5	20	2	4	8	4	2	8	36	10,00	2.000
RESTINGA	3	5	15	1	4	4	3	2	6	25	6,94	1.389
GLÓRIA	4	5	20	2	4	8	2	2	4	32	8,89	1.778
CRUZEIRO	0	5	0	1	4	4	3	2	6	10	2,78	556
CRISTAL	0	5	0	1	4	4	2	2	4	8	2,22	444
CENTRO-SUL	3	5	15	2	4	8	4	2	8	31	8,61	1.722
EXTREMO-SUL	4	5	20	3	4	12	1	2	2	34	9,44	1.889
EXO BALTAZAR	0	5	0	1	4	4	3	2	6	10	2,78	556
SUL	4	5	20	1	4	4	3	2	6	30	8,33	1.667
CENTRO	0	5	0	1	4	4	4	2	8	12	3,33	667
TOTAL										360	100,00	20.000

\* NOTA: 점수, PESO: 가중치

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

그러나 이러한 산출기초에 의해 결정된 이후에도 인근 지역별 논의와 협의를 통해 공사구간이나 배분이 조정되는 등 다소 탄력적으로 운영되기도 한다.

## 6. 참여예산의 영향

### 1) 물리적 성과

주민참여예산을 통해 드러난 주민의 욕구를 살펴보면, 제도 초기부터 현재까지 주택문제가 최우선 과제로 제기되고 있음을 알 수 있다. 빈부의 격차가 심하다 보니 토지나 주택을 가지지 못한 주민이 많고, 빈 건물을 점거하여 생활하거나, 무토지 농민들의 경우 경작지를 점유하는 등의 운동을 벌이고 있다. 주민참여예산을 통해 소득수준, 가계구성원, 장애인 등의 기준에 의해 무주택자들에 대한 주택공급이 이루어지고 있다. 그러나 2000년 이후로 여전히 주택문제가 1순위 과제로 꼽히고 있다. 다음으로 교육 관련 문제가 우선순위로 제기 되고 있으며, 사회복지 역시 주요 과제로 떠오르고 있다. 여기서 유의미하게 주목할 부분은 주택 이외에는 물리적 공사가 필요한 욕구들이 점차로 줄어들고, 대신에 사회복지와 교육 등의 욕구가 높아지고 있다는 것이다. 이는 초기의 기초적인 물리적 기반시설이 어느 정도 충족되어 가기 때문이다.

<표 17> 연도별 주민의 우선순위 변화추이

주제	연 도															
	07	06	05	04	03	02	01	00	99	98	97	96	95	94	93	92
하수							3		1	3	3	2	3	3	1	1
주택	1	1	1	1	1	1	2	1	3	2	1	3	2	1	3	
도로			3		3	3	1	2	2	1	2	1	1	2	2	3
교육	2	2	2	3	2	2										2
건강		3						3								
사회복지	3			2												

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

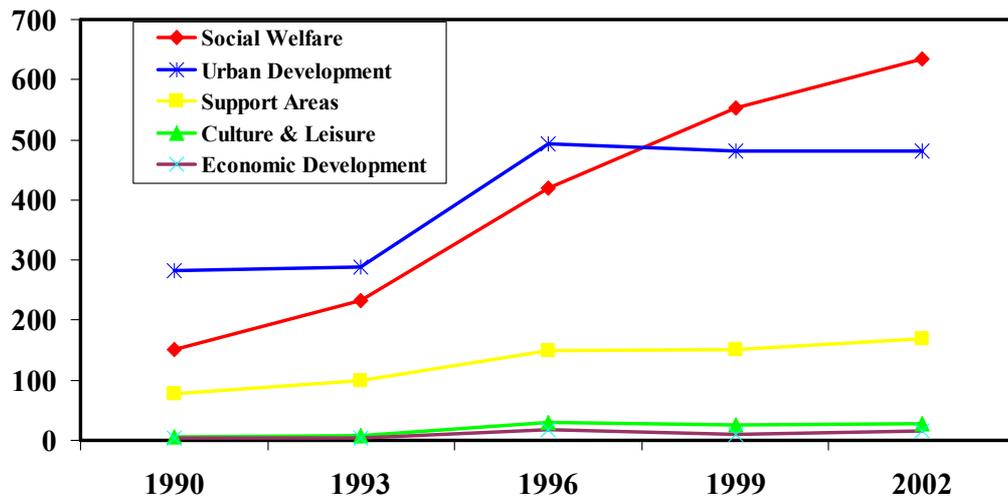
이러한 분석은 아래의 <표 18>과 <그림 6>을 통해 잘 드러난다. 이 표에 의하면, 기본적인 인프라에 대한 욕구가 참여예산이 실시되기 전인 1988년에 비해 2003년도에는 매우 줄어든 것을 알 수 있다. 그에 따라 <그림 6>에서 보는 바와 같이 물리적인 시설공사가 필요한 도시개발사업에 대한 재정 투자는 1996년 이후 오히려 약간 하향세를 나타내는 반면,

사회복지에 대한 투자는 지속적으로 증가하여, 1990년대 후반부터는 도시개발에 필요한 재정투자를 초월하고 있다. 이는 그만큼 참여예산이 주민들의 일차적 욕구를 해소하는 데에 기여했음을 의미한다.

<표 18> 기본적 욕구의 감소 추세

주민들의 욕구 / 지표	1988	2003
식수 공급	5.3%	0.5%
도로 포장	690km	390km
하수집하(sewage collection)	54%	16%
하수처리(sewage treatment)	98%	73%
쓰레기 처리(garbage collection)	15%	0%
비문해율	5.6%	3.3%
무허가 주거 거주 인구	24.5%	16.9%(2002)
유아 사망률	18.6%(1992)	13.9%(2002)

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)



자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

<그림 6> 뽀르뚜 알레그리 재정지출 추이

그리고 주택 및 탁아소를 비롯한 각종 서비스 시설들이 대폭 증가하였다. 참여예산이 시행된 이후 2002년까지 11,000호의 주택들이 건설되었다. 2004년까지 탁아소가 129개로 증설되어 5,530명의 어린이들이 혜택을 받고 있으며, 문해교육 기관이 126개로 증설되어 1,026명의 성인들이 이 기관을 이용하고 있다. 또한 사회교육 서비스 기관이 48개로 증설되었으며, 가족건강 프로그램을 운영하는 팀이 29개로 늘었다. 쓰레기 재활용율도 늘었다.

데, 이는 마을에 쓰레기 재활용 사업장을 건설한 것에 힘입은 바가 크다. 이 사업장은 고용 창출 효과도 거두고 있는데, 600가구가 이에 참여하고 있다. 그밖에 공공 컴퓨터 센터도 15개로 늘어났으며, 시립학교와 보건센터 등을 주민들이 참여하여 공동 운영하고 있는 것도 큰 변화이다.

참여예산은 단지 서비스 시설과 인프라 개선에만 기여한 것이 아니라, 예산 이외의 도시 운영에 있어서도 주민들의 참여를 촉진하는 효과를 거두었다. 예를 들면, 시립학교의 운영에 각 마을의 주민들이 참여하여, 교장도 학생과 학부모들이 선출하고 있다. 그리고 시립 탁아소의 경우에도, 마을에서 이 탁아소를 위탁하여 주민들이 자율적으로 운영하고 있다. 참여예산을 통한 무주거자 주택공급도 마을에서 자율적으로 입주자 선정기준을 정해 입주자를 선정하는 등 그 운영에 있어 주민들의 자발적 참여에 많은 권한을 부여하고 있다<sup>22)</sup>. 그 외에도 많은 분야에 마을 주민들이 참여하고 있다. 따라서 마을에 기반 한 주민조직의 수가 참여예산 실시 이후에 많이 늘어났는데, 약 40%의 주민조직이 늘어나, 2004년 현재 3,000개의 주민조직이 형성되어 있는 것으로 파악되고 있다.

이는 각 마을 주민들이 스스로 참여할 수 있는 기회가 많다는 것을 확인했고, 보다 많은 참여를 통해 지역의 문제와 자신들의 욕구가 해결된다는 것을 확인했기 때문에 가능했다. 또 탁아소 등 마을의 시설들을 운영하면서 각 마을의 수입에도 도움이 되고 있다. 예를 들면, 마을의 특정한 주민조직이 탁아소를 운영하면, 그 마을에 사는 사람들을 고용하기 때문이다. 또 마을 단위의 주민조직들이 늘어나면서, 주민들과의 토론을 통해 시급한 예산 투사용도 등을 정할 수 있어, 효율적인 예산 집행이 가능하게 되었다.

참여예산은 아래로부터의 욕구를 반영하는 시스템이다. 왜냐하면, 토론을 통해서 합의 이끌어내는 과정을 통과해야 하기 때문이다. 그리고 매년 새로운 사람이 참여예산 평의회와 평의원회와 대의원으로 선출되기 때문에 새로운 아이디어와 제안을 모을 수 있다. 이런 것들은 모두 직접 참여를 기반으로 해서 나오는 것들이지만, 그 외에도 사회정의 차원에서 아이디어와 제안이 나오는 경우도 있다. 이런 사회적 정의라는 것은 더 가난한 사람들이 더 많이 얻어가야 하고, 더 안 좋은 조건에 있는 사람들에게 더 많은 지원을 한다는 것이다.

## 2) 시민의식과 참여민주주의의 성숙

참여예산의 성공적 시행은 단지 눈으로 볼 수 있고 계량화할 수 있는 변화만 추동한 것이 아니다. 그러한 가시적 성과 이상의 성과가 참여예산을 통해 드러나고 있는데, 그것은 무엇보다도 참여민주주의의 정착과 그를 가능케 하는 시민들의 참여의식, 민주주의 의식이 발전하고 있는 것에서도 잘 드러난다.

---

22) 입주자 선정은 신청자의 형편에 따른 기준을 점수화 하여 우선 입주대상자를 선정한다. 그 한 예로 레스팅가(RESTINGA, 8지구)에서는 크게 두 가지 기준으로 우선 입주자를 선정한다. 그 기준 중 한 가지는 생활형편으로, 남편이 없는 모자가정, 자녀들이 많은 가정, 신체장애가 있는지의 유무, 수입의 정도 등이 이 기준에 해당된다. 그리고 또 한 가지 기준은 참여예산 과정에 참여하는지의 여부이다. 이 과정에 참여하는 사람들이 우선 입주 대상자로 선정된다. 이 지구에서는 2007년 5월 현재까지 약 600채의 주택을 제공받았으며, 현재 50채는 확정이 되었지만 예산상의 문제 등으로 아직 완공되지 않았다.

기본적으로 참여예산은 정부의 예산 편성권을 시민들에게 되돌려준 것이다. 따라서 예산 투자의 우선순위는 전문가나 행정에 주어지지 않고, 시민들 스스로의 선택에 의해 결정된다. 따라서 시민들은 자신들의 참여를 통해 자신들의 문제가 해결될 수 있다는 것을 확인하게 되었고, 이를 통해 질적 양적으로 강화된 참여를 보이게 되었다. 이는 브라질의 고질적 병폐 중 하나인 후견주의를 필요하지 않게 만들었다. 즉, 누구든지 원하면 시당국에 자신의 요구를 전달할 수 있게 되었기 때문이다. 따라서 뿌르투 알레그리의 참여예산 프로그램은 이러한 전근대적 정치구조를 변화시키는 역할도 동시에 수행한 효과를 발생시켰다.

특히, 저소득층들이나 무허가 지역에 거주하는 주민들은 자신들의 참여를 통해 부의 재분배를 경험할 수 있게 되었다. 이러한 경험은 무허가 주거지에 거주함으로써 세금도 내지 않던 시민들이 스스로 세금을 내고 당당한 시민으로서 참여예산 과정에서 한 표를 행사하겠다는 사례들을 만들고 있다.

또한 참여예산은 다양한 이해를 지니는 마을들 간의 대화를 증대시키고, 본인의 욕구 해결이 아닌 공동의 욕구 해결을 위해 토론하는 경험을 가능케 했다. 예를 들면, 자기 자녀의 안전과 교육의 문제를 해결하기 위해서는 자기 혼자만의 욕구로는 그 문제를 충족시킬 수가 없다. 따라서 자기 자녀의 문제를 해결하기 위해서는 마을 전체 아이들의 문제를 바라보고, 그 문제의 해결을 요구할 때 자기 자녀의 문제 역시 우선적으로 해결할 수 있는 기회를 얻게 된다. 마찬가지로 버스 정류장이 필요하다고 느낀 사람은 그 필요가 자신만이 아니라, 여러 사람들의 필요임을 확인해야 하고, 정류장이 어느 위치에 세워져야 많은 사람들이 만족할 수 있는지 토론해야 한다. 이러한 과정을 통해 마을이 통합되는 효과가 나타나고 있다. 사람들은 자기 자신의 개별적 욕구 때문에 참여예산 과정에 참여한다. 하지만 그 곳에서는 다양한 욕구들이 나오기 때문에 토론을 통해 공통된 과제를 도출하고 이를 협의해야만 한다. 사람들은 이러한 과정을 통해 마을을 통합적으로 운용하는 훈련을 자연스럽게 받게 되는 것이다.

그리고 참여예산을 통해 사람들은 단순히 물리적인 지원만 받는 것이 아니라, 꿈과 비전 역시 갖게 되었다. 이를 통해 사람들은 스스로에 대한 믿음과 자신감을 증대시킬 수 있게 되었다. 토론 과정을 통해서 자신들의 요구사항이 선정되면 그 문제의 해결이 가능하다는 것을 확인할 수 있기 때문이다. 이는 특정한 거주지 없이 살아가는 노숙자에게도 마찬가지이다. 이들 역시 참여예산의 과정에 참여할 수 있고, 이를 통해 스스로의 요구를 관철시키는 체험을 할 수 있기 때문이다.

또한 이러한 참여예산은 마을 안에 주민들의 자발적인 조직을 만들고 그 역할을 부여하며, 이들 간에 마을 전체의 공동 비전을 만드는 데에 큰 기여를 하였다. 마을 단위의 주민 조직이든, 특정한 분야의 NGO든 간에, 이런 단체들이 모여 토론을 하면서 공동의 비전을 만들도록 자극하는 역할을 참여예산이 수행한 것이다.

참여예산은 무엇보다도 시민들로 하여금 토론하고 결정하는 과정을 통해 민주주의에 대해 몸으로 체험하도록 하는 데에도 큰 기여를 하고 있다. 우리나라에서와 같이 브라질에서도 사람들은 정치인을 타락과 부패의 상징으로 여기고 있다. 이러한 정치인에 대한 혐오는 정치에 대한 혐오와 더 나아가 민주주의에 대한 회의까지 들도록 만든다. 이러한 상황은 심지어 과거의 독재자를 그리워하는 수준으로까지 나아가기도 한다. 하지만 참여예산을 통해 시민들은 진정한 민주주의에 대해 배우게 되고, 점점 민주주의에 대한 믿음을 회복해 가고 있

다. 특히, 가난한 사람들의 경우, 과거에는 자신들의 문제를 토론할 공식적인 토론의 장 자체가 없었다. 하지만 참여예산을 통해 이들은 이제 발언과 참여의 기회와 가능성이 생겨났다. 이로 인해 이들은 자신들이 속해 있는 마을에 대한 가능성을 얻게 되었다. 또한 참여예산에 참여하는 과정을 통해 마을 사람들의 생각을 나눔으로써 자신이 속한 마을에 대한 신뢰까지 높아지는 경험을 하고 있다.

이러한 영향은 시민들의 민주적 정치의식이 참여예산의 체험을 통해 향상되었음을 의미한다. 이러한 정치의식 중 시민들의 당연한 권리의식도 자연스럽게 높아졌다. 예를 들면, 초기 참여예산이 시행될 때, 시민들은 자신들의 요구가 예산 투자로 반영되는 결과를 보면서 시장 및 시정부에 감사하다는 표현을 하였다. 하지만, 16년간의 참여예산 참여 경험은 시민들로 하여금 이러한 예산 투자에 대해 매우 당연한 것으로 여기도록 만들었다. 즉, 이러한 예산 투자는 자신들의 당연한 권리를 행사한 결과이며, 시장 및 시정부에 대해서는 ‘고맙다’는 표현 대신 ‘수고했다’는 표현을 쓰기 시작했다는 것이다.

참여예산의 경험은 사회운동가들에게도 많은 변화를 일으켰다. 사회운동가들은 참여예산 이전에는 주로 요구와 저항을 하였는데, 참여예산 프로그램 시행 이후에는 구체적인 공공정책을 토론하는 것으로 그 역할의 변화가 일어났다. 예를 들면, 최근에는 지도를 놓고 어떻게 도로를 놓을 것인가 등의 토론을 진행한다. 즉, 사회운동가들의 공공정책에 대한 안목이 높아진 것이다.

그밖에도 참여예산을 통해 마을 단위의 조직 활동에 참여하는 활동가들이 늘기 시작하였다<sup>23)</sup>. 참여예산과 관련한 주민조직 활동을 전개하는 주민(지도자)들도 늘어났다. 특히, 참여예산 관련 주민조직 활동을 수행하는 주민들은 자신을 참여예산 활동가로 인식하는 경우도 많다. 따라서 참여예산은 지역사회 차원의 풀뿌리운동을 더욱 활성화시키는 데에도 많은 기여를 했다고 볼 수 있다.

이러한 참여예산의 순기능을 보다 체계화 하여 열 가지 정도로 정리하면, 아래의 내용과 같다<sup>24)</sup>.

① 참여예산은 시민들의 참여와 거버넌스를 가능하게 하는 구조와 통로, 그리고 인센티브를 제공하였고 공공영역을 확대하였으며, 정치기체에 대한 공공의 신뢰를 회복하고 분권화에 기여하였다.

② 참여예산은 평등과 사회정의에 기반 한 자원을 발굴하고 재분배하는 데에 기여하고 있다. 특히, 이 정책은 시에서도 가장 무시당한 영역 또는 지역에서 거주민들의 삶의 조건을 개선하는 효과를 가져왔으며, 더욱이 이러한 기여는 시민들에 의해 집단적으로 이루어졌다.

③ 참여예산은 민주적인 의사결정과정을 강화시키는 효과를 거두었다고 평가할 수 있다. 또한 이 과정을 통해 투명성과 책임성, 효율성과 시정부에 대한 시민들의 통제를 증진시켰다.

23) 인터뷰 대상자 중의 한 명인 톰바 두 빼네이로 지구 자일드의 경우에도, 사회복지 관련 시민운동을 하다 참여예산 실시 후 마을조직 활동을 시작하였다.

24) 이 내용은 다니엘 슈그렌스키(Daniel Schugurensky)의 의견을 인용한 Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)를 번역·재인용하였고, 여기에 현지 조사시 인터뷰한 내용 등을 일부 추가한 것이다.

④ 참여예산은 공공성에 대한 고려와 대화를 증진시켰다. 또한 이를 통해 상향식의(bottom-up) 사회적 계약 수립을 강화하고, 공식적인 정치의 장에서 주로 발생하는 모순적인 자기 독백이나 반대의 논리에 대해 신선한 대안을 제공할 수 있도록 하였다.

⑤ 참여예산은 시민들로 하여금 개인적 욕구로부터 공익으로, 파벌주의로부터 보다 넓은 이슈에 대한 관심으로의 변화를 활성화시켰다. 재미있는 것은 이러한 변화가 특별히 아이들의 양육에 대한 분야에서 두드러지게 나타났다.

⑥ 참여예산은 정치적 결정과정에 자신들의 영향력을 발휘하던 특정 그룹들의 영향력을 박탈하였다. 이는 브라질 정치의 고질적 병폐인 후견주의를 무력화시킨 것에서 잘 알 수 있다. 즉, 참여예산의 시행으로 이제는 시민들 누구라도 자신들의 요구를 직접 시정부에 전달할 수 있게 되었다. 따라서 후견주의로 인한 특별한 이익은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 이는 지역사회에서 후견주의에 근거해 주민들에 대한 강력한 영향력을 행사하던 기존 토호 세력들을 무력화시키는 역할을 하였다.

⑦ 참여예산은 시민들의 참여와 마을에 기반 한 주민조직의 동원을 다시금 활성화시키도록 자극하고 격려하는 데에 기여하였다. 이는 지속적인 새로운 리더십의 개발과 참여예산 과정을 통해 사회적 네트워크의 증가를 자극하였다.

⑧ 참여예산은 전에는 상호 간에 서로의 이야기를 듣고 이해하고 존경하는 경험을 해보지 못한 시민들이 열려진 장에서 서로를 인정하는 새로운 정치를 태동시켰다.

⑨ 참여예산은 공공성과 대중성을 연결시키는 등의 민주주의를 직접 실천을 통해 깨달아가는 민주시민 교육의 장으로 기능하고 있다.

⑩ 참여예산은 지역 차원에서의 실험에 의해 미래 사회의 모습과 역동성을 시민들이 만들도록 허락함으로써, 미리 규정되어 있는 정치에 대해 새로운 민주주의의 공간으로 기능하고 있다.

## 7. 참여예산의 함정과 문제점 및 과제

### 1) 함정

참여예산은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 실제 뽀르뚜 알레그리의 물리적 상황 및 시민의식, 그리고 참여민주주의 여건을 많이 개선시키고 있다. 그러한 장점으로 인해 참여예산은 전 세계적으로 브라질 및 남미와 유럽 등 수 백 개의 도시들에서 채택하고 있다. 물론, 그 중에는 뽀르뚜 알레그리의 경험을 바탕으로 보다 발전된 시스템을 도입하고 있는 도시들도 있지만, 일부는 형식적으로만 참여예산을 실시하면서 자신들의 합리화 전략으로 이를 이용하는 경우도 있다. 이는 이미 참여예산 프로그램이 UN으로부터 “예산을 인간개발에 우선순위를 두는 방향으로 재조정하는 실천을 통해”, “행정의 투명성을 보장하는 가장 혁신적인 방법 중의 하나”라는 평가를 받고 있기 때문이다. 하지만, 이러한 참여예산 프로그램도 그 운영과정을 통해 쉽게 빠질 수 있는 몇 가지 함정을 안고 있다. 이러한 참여예산 자체가 내

포하고 있는 조심해야 할 함정을 언급하면, 크게 다음의 다섯 가지 정도를 들 수 있겠다.

첫 번째는 포퓰리즘(populism)의 위험이다. 이는 요구에 대한 가능성을 진지하게 검토하지 않고 그냥 받아들이는 것으로 나타나곤 한다. 예를 들어, 어떤 분야의 예산 투자를 결정하더라도 집행에는 어려움이 있을 수 있다. 사람들의 요구가 있어서 일단 다 수용하고 매년 예산 계획을 보여주는 OP 책자에도 이를 신고 참여예산 과정에서 다음 연도에 시행을 확인한다고 하지만, 실질적으로 그 요구들을 절반 정도밖에 시행할 수밖에 없을 때도 있다. 이런 경우에는 참여예산 과정을 통해 시민들의 요구를 수용한다고 하는 것이 결국 선전용으로 활용될 수 있다는 것이다. 즉, 사람들의 요구에 따라 실행가능성을 고려하지 않고 시민들의 인기에 영합하기 위해, 일단 그 요구들을 예산에 반영하는 것으로, 결국 실행되지 못하는 헛공약에 지나지 않게 된다. 이러한 문제는 2004년 이후 등장한 새로운 시정부에서 주로 나타난다고 비판되어진다.

두 번째는 소외의 문제이다. 참여예산이 원론적으로는 조직되지 않은 개인이라 하더라도 총회에서 자신의 요구를 시정부에 직접 전달할 수 있지만, 투자의 우선순위는 많은 사람들이 동의해야 높아질 수 있다. 그런 점에서 시정부가 주로 조직화된 사람들을 상대로 논의를 하게 되면, 스스로를 조직하지 못한 가난한 사람들이나 홈리스 등은 논의 과정에서 소외될 수 있다는 것이다.

세 번째는 불평등의 문제이다. 참여예산의 각종 총회에서는 주민들의 대표자로 평의원과 대의원을 선출한다. 그런데, 전반적으로 이들 대표들은 주로 학력이 높은 사람들이 선출되는 경향이 있다. 학력이 낮은 이들도 자신이 거주하는 마을에 뿌리내려 살고 있으므로 그 지역의 문제를 누구보다 잘 이해하는 사람들이다. 그러나 배우지 못한 사람들은 스스로에 대한 신뢰가 낮다. 이로 인해 주로 학력이 상대적으로 높은 이들이 대표자로 선출되곤 한다.

네 번째는 형식주의의 위험이다. 이는 시민들이 명분상으로 참여를 하지만, 최종적인 결정은 시정부에서 내린다는 것이다. 이런 경우, 참여예산 관련 회의가 형식적으로 진행된다. 이런 형식주의는 피하기 어려운 문제이다. 왜냐하면, 시정부에서는 의외의 결과를 원하지 않고, 원하는 대로 결정이 나기를 원하기 때문에 의사결정 과정을 통제하고 싶어 할 수 있다. 그래서 참여예산 회의가 열리면 시정부에서 사람들을 초대하여 그 사람들과 접촉하면서 정부의 의도를 설득하는 경향이 발생할 수 있다. 이러한 과정을 통해 참여예산 과정을 거치면서도 정부가 원하는 결정이 나도록 만들 수 있다. 이러한 경향은 결국 회의를 형식적인 절차에 불과한 것으로 만든다. 즉, 시정부의 재정투자를 합리화시키는 절차로서 참여예산이 진행될 수 있다는 것이다. 이러한 문제는 현 시정부 들어서 많은 이들이 비판하는 부분 중의 하나이다. 그리고 이러한 문제는 참여예산을 실시하는 도시들 중에서도 많은 곳에서 드러나고 있다. 콜롬비아에서는 국가적 차원에서 참여예산을 시행하고 있으나, 합리화 전략의 일환으로 참여예산을 운영하는 대표적 사례라 볼 수 있다. 그리고 그러한 위험성이 높은 도시들 중에는 우리나라의 많은 도시들도 예외라 보기 어렵다.

다섯 번째는 커뮤니티 간의 지나친 경쟁심을 불러일으킬 수도 있다는 것이다. 참여예산은 주민들이 모여 예산투자의 우선순위를 정하는 것이 매우 중요한 절차이다. 이 과정에서 자신의 요구가 관철된 마을이 있는가 하면, 그렇지 못한 마을도 생겨날 수밖에 없다. 그럴 경우, 자신의 요구가 관철되지 못한 마을에서는 더 이상 논의를 진전시키려 하지 않는다. 만

약 도로포장을 원하는 두 지역이 있다면, 우선순위에서 높은 점수를 받은 지역에 도로포장이 이루어질 것이다. 그런 경우, 도로포장이 이루어지지 못한 마을의 경우에는 더 이상의 논의를 포기하려 한다는 것이다. 또 이웃 간에 다른 요구가 있는데, 서로 대화하려 하지 않고 자기의 이해만 주장하는 경우도 생기게 된다. 또한 시 전체를 생각하지 않고 자신의 마을 이익만을 생각하는 문제도 발생할 수 있다. 심한 경우에는, 우리 마을이 인구의 5%를 차지하니 전체 예산의 5%를 달라고 요구할 수도 있다.

## 2) 문제점 및 과제

### (1) 지역적 프로그램으로서의 한계

먼저 지적할 수 있는 것은 뽀르뚜 알레그리의 성공적 사례가 이 도시 가난한 사람들의 삶의 질을 대폭 개선하였다는 객관적 결과에도 불구하고, 빈부격차가 전혀 개선되지 않고 있다는 것이다. 참여예산이 시행된 지 12년이 된 2000년 현재 상위 20%의 부유층은 자신의 재산으로부터 얻어지는 소득이 총 수입의 65%를 얻고 있는 반면, 하위 20%는 1.9%만을 얻고 있다. 이는 부가 상위 20%에 집중되고 있음을 의미한다. 현재의 이러한 상태보다 더욱 주목할 만한 것은 참여예산이 실시되었던 10년의 기간 동안 이러한 부의 편중은 더욱 악화되었다는 것이다(<표 19> 참조). 경제적으로 상위 20% 계층의 주민들을 제외하면, 그 나머지 모든 사람들의 재산소득은 더욱 줄어들었다. 물론, 경제적 하위계층의 근로소득이 늘어났고 상위 20%의 근로소득이 줄어들었기 때문에 이런 수치가 발생했다고 하면, 이러한 수치가 빈부의 격차가 심화되었음을 의미하지는 않을 것이다. 하지만, 그런 근거는 찾을 수 없다.

<표 19> 경제적 계층별 총 소득에서 재산소득이 차지하는 비율(1991년~2000년)  
(뽀르뚜 알레그리 시)

경제적 계층	1991(%)	2000(%)
하위 20%	2.6	1.9
하위 40%	8.7	7.0
하위 60%	19.5	16.7
하위 80%	39.7	36.0
상위 20%	60.3	64.0

자료: Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006)

이는 브라질 사회 전체의 문제에 기인한다. 참여예산은 지역 차원에서 진행되는 프로그램인데 반해, 빈부격차 심화와 부의 편중문제는 국가적인 차원의 문제이다. 따라서 뽀르뚜 알레그리의 참여예산 정책은 이러한 큰 흐름을 막지 못하고 있는 것이다.

## (2) 전략적 비전의 부재

쁘르투 알레그리의 참여예산이 안고 있는 문제 중의 하나는 1년에 한정하여 예산집행 계획을 세우고 있다는 것이다. 즉, 단기간의 예산에 대해서만 주민들이 참여하여 그 투자 우선순위를 정하므로, 시 전체의 비전 즉 전략적 비전을 만들 수 없다는 것이다. 그에 비해 페루의 비젤살바도르의 경우에는, 주민들이 전략적 비전을 미리 토론해서 만들고, 그것에 따라 매년 참여예산을 통해 예산 투자 우선순위를 정한다. 노동자당에서도 이런 문제를 인식하고 자신들의 집권 기간에 이 문제를 해결하기 위한 시정회의를 두었다. 이 시정회의에는 중산층과 노동자, 그리고 전문가들이 참여하였다. 하지만 결과적으로 단기적인 계획과 장기적 계획을 연결시키려는 본래의 목적을 달성하지 못한 것으로 평가되고 있다.

그 이유로는 몇 가지를 들 수 있는데, 먼저 참여예산평의회 평의원들이 이 시정회의에 참석하지 않았다는 것을 들 수 있다. 이 평의원들은 실제로 참여예산의 투자 우선순위를 정하는 주체들인데, 이들이 시정회의에 참여하지 않는다는 것은 시정회의가 실질적인 힘을 갖지 못함을 의미한다. 그리고 지구총회에 참여하는 사람들은 이 시정회의를 참여예산의 한 부분이라고 인정하지도 않는다. 그리고 무엇보다도 총회에 참석하는 주민들과 이들에 의해 선출된 대의원, 그리고 평의원들은 당장 필요한 것에 관심이 있을 뿐, 20년 후의 계획에 대해서는 큰 관심을 보이지 못하고 있다.

또한 지구별 총회와 달리 주제별 총회도, 비록 단기예산을 위한 모임이기는 하지만, 시 전체에 대한 전략적 관점을 세우기 위한 것인데, 실질적으로 그 기능을 못하고 있다. 많은 사람들은 지구별 총회에서 채택되지 못한 자신들의 요구를 주제별 총회에서 다시 제안할 수 있다고 여기고 있다. 따라서 뿌르투 알레그리의 참여예산은 전략적 관점이 많이 생략된 채 운영된다고 평가할 수 있다.

## (3) 지역문제 이외의 계층별 문제에 대한 출구 부재

뿌르투 알레그리의 참여예산 프로그램은 지역에서 제기되는 욕구를 중심으로 투자의 우선순위를 정하고 있다. 그러다보니, 청소년, 여성, 노인, 장애인 등의 특수한 계층별 욕구를 수렴할 수 있는 틀이 없다. 이러한 욕구들도 지역적 차원에서만 논의될 수 있을 뿐이다. 하지만, 브라질의 또 다른 도시인 바라만사시는 청소년 참여예산을 따로 실시하고 있다. 즉, 청소년 계층을 주요한 시의 전략적 계층으로 삼아, 이들의 참여와 욕구에 따른 투자의 우선순위를 정하고 있는 것이다.

## (4) 재정 자체에 대한 통제 미흡

뿌르투 알레그리의 참여예산 프로그램은 지금까지 무엇을 해왔고 내년에는 무엇을 할 것인가가 명확한 반면, 재정 효율성에 대해서는 통제를 하지 못하고 있다. 예산에는 다양한

차원이 있다. 예를 들면, 우리 동네에 도로가 필요해서 예산을 책정할 수는 있지만, 인건비나 자재비 등의 단가나 원가에 대해서는 주민들이 잘 모른다. 이는 평의원들도 마찬가지이다. 물론, 평의원으로 선출되면 시청에 가서 재정에 대한 브리핑이나 교육을 받는다. 하지만, 재정이라는 것이 모든 이들이 쉽게 이해할 수 있는 그런 것은 아니다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 학교나 전문기관 등과의 연계가 필요하다. 즉, 학교나 전문기관에서 이들에 대한 교육을 함으로써 이들의 역량, 특히 재정과 관련한 역량강화(capacity building)를 하도록 지원할 필요가 있다. 그리고 다른 한 편으로는 어려운 재정 계획을 사람들이 쉽게 이해할 수 있도록 재가공하여 사람들에게 전달하려는 노력이 필요하다.

### (5) 지구 면적이 넓어 참여가 힘들

뽀르투 알레그리의 참여예산은 기본적으로 16개로 분할된 지구를 기본으로 진행된다. 물론, 이 구획은 인구수나 사회·경제적 계층을 고려하여 이루어졌으나, 주민들의 직접 참여를 담보하기에는 그 물리적 범위가 넓다. 따라서 이해관계도 다양할 뿐만이 아니라, 지구총회에 주민들이 참여하기도 쉽지 않다. 이 문제를 해소하기 위해 시에서는 버스 등을 동원하여 사람들의 참여를 용이하게 하기 위한 노력을 하지만, 이러한 운송수단의 제공만으로는 한계가 있다. 예를 들어, 2007년 5월21일에 열린 크루제이로(CRUZEIRO, 10지구) 총회에서는 회의가 다 끝나기도 전에 절반 정도의 사람들이 회의장을 떠났다. 그 이유는 자신들을 태우고 온 버스가 떠날 시간이 되었기 때문이다. 반면, 참여예산 프로그램의 유명한 또 다른 도시인 벨로리존치의 경우에는 82개 지구로 구획되어, 주민들의 직접 참여와 동일한 이해관계를 합의하는 데에 보다 용이하도록 참여예산을 운영하고 있다<sup>25)</sup>.

### (6) 정치 선전의 장으로 악용

조사자가 방문했던 지구총회 중 제 4지구인 롬바 두 삐네이로 지구에서는 자유발언에 참여한 시민들로부터 현 시정부에 대한 강한 불만의 목소리가 터져 나왔다. 이 지구는 참여예산 초기부터 전략적 지역으로 선정되는 등 노동자당으로서는 많은 활동가(activist)들이 투입되어 바닥조직을 건설해 왔던 지역이다. 반면, 비교적 중산층 이상이 많이 거주하는 도심 지역인 제 11지구, 센트로(CENTRO) 지구에서는 자유발언에 참여한 많은 시민들로부터 현 시정부의 지원에 감사한다는 이야기가 많이 나왔다. 물론, 무허가 지역에 거주하는 가난한 사람들도 이와 같은 시정부 지지발언에 동참하였다.

이 두 지역의 차이는 투표결과에서 잘 드러난다. 비교적 중산층 이상이 많이 거주하는 센트로 지구에서는 민주노동당 출신인 현 시장의 지지표가 많이 나온 곳이다. 즉, 원래 현 시장의 지지도가 높은 지역이다. 이와 같은 현상에 대해, 롬바 두 삐네이로에서 활동하고 있

25) 참고로, 벨로리존치의 경우에는 참여예산의 우선순위를 정하기 위한 삶의 질 지표가 매우 테크니컬하게 잘 세워져 있다. 즉, 보건, 교육, 주거 등의 측정 단위들이 구체적으로 규정되어 있어, 무엇이 얼마나 필요한 지 등등이 보다 구체적으로 표시될 수 있다는 장점이 있다. 이는 구체적인 투자의 우선순위를 정하는 데에 있어 매우 유리하다.

는 활동가 및 여타 관계자들은 현 시장이 자신의 지지도가 높은 지역에 대해 우선적인 투자를 많이 한 것에도 상관이라고 분석하고 있다. 즉, 현 시장의 지지도가 높은 곳에 대해 현 시정부는 많은 투자를 하였고, 그에 반해 그렇지 못한 롬바 두 빼네이로 등의 지구에 대해서는 상대적으로 적은 투자를 하였다는 것이다. 따라서 전통적 지지층의 차이에 따른 예산 투자의 차별성에 의해 이러한 정치적 성향이 주민총회에서 표출된 것이라는 분석이다.

## 8. 시사점 - 뽀르뚜 알레그리의 성공요인

뽀르뚜 알레그리의 사례는 여러 한계와 문제점에도 불구하고, 밑에서부터의 상향식 민주주의의 성공적 실천과 정착 등에 있어 구체적인 성과들을 내오고 있다. 실제, 참여예산의 운용 그 자체로만 보면, 뽀르뚜 알레그리의 성공적 사례에 버금가는 여러 사례들이 세계의 여러 도시들에서 나타나고 있다. 하지만, 주민들이 직접 참여하여 결정권을 행사하는 상향식 민주주의의 실천에서만은 뽀르뚜 알레그리의 사례가 단연 돋보인다. 이는 조사자들이 실제 지구 및 주제별 총회에 참석하는 사람들의 수 및 그 열기, 그리고 참여자들의 자유로운 발언과 분위기 등에서도 잘 확인할 수 있었다.

참여자들은 누구라도 아무런 제약 없이 자유발언을 신청할 수 있으며<sup>26)</sup>, 각 참여자의 발언에 대해 다른 참여자들은 야유와 환성 및 박수 등으로 자신의 의사를 자유롭게 표현하고 있었다. 또한 특정한 요구를 갖는 집단들은 총회장 안팎에서 자신들의 의사를 전달하기 위한 퍼포먼스 등을 펼치고 있었으며, 예산평의원들을 선출하는 과정에서는 치열한 선거운동이 펼쳐지기도 한다. 사람들은 직접 선거를 통해 대의원과 예산평의원을 선출하고 있었다.

이러한 뽀르뚜 알레그리는 분명, 이 역시 앞서 살펴보았듯이, 우리에게 참여예산이 단지 효율적 예산집행이라는 차원 이상의 의미를 전달해 준다. 하지만, 뽀르뚜 알레그리의 성공이 이를 벤치마킹 하는 정도로 우리에게도 같은 성공과 성과를 가져다 줄 수 있다는 낙관은 금물이다. 브라질, 그리고 뽀르뚜 알레그리의 특수한 역사와 경험, 그리고 참여예산과 관련한 힘겨운 노력의 과정이 지금의 뽀르뚜 알레그리 참여예산의 성과를 만들어 놓았기 때문이다. 따라서 뽀르뚜 알레그리의 사례는 보편적이라 보기 어렵다. 다만, 우리가 뽀르뚜 알레그리의 사례를 주목하는 이유는 그 성공의 과정과 노력이 우리에게 던지는 유의미한 시사점이 있기 때문이다. 우리는 그러한 시사점에 주목할 필요가 있으며, 이러한 시사점을 바탕으로 우리에게 적용 가능한 참여예산의 모델을 만들어 나가야 하는 것은 여전히 우리에게 주어진 과제인 것이다.

### 1) 지역 풀뿌리운동의 활성화

뽀르뚜 알레그리의 참여예산 프로그램이 성공할 수 있었던 가장 중요한 동력은 역시 지역 사회의 풀뿌리운동, 풀뿌리조직의 기여라 볼 수 있다. 브라질 사회운동, 특히 대중운동에서

---

26) 물론, 앞서 설명할 바와 같이, 노동자당 이후의 현 시정부에서는 1인당 3분씩 10명, 30분으로 자유발언 참여자의 수를 제한하고 있다.

노동운동과 더불어 매우 강력한 세력을 형성하고 있었던 그룹은 지역사회에 근거한 주민조직들이었다. 이러한 풀뿌리운동 조직들의 존재는 노동운동과 더불어 노동자당(PT)의 주요한 기반이자, 대통령선거를 비롯한 각종 선거에서 승리를 가져다 준 원인이기도 하다.

각 마을을 중심으로 주민들을 조직하고, 이들의 욕구를 운동의 주요한 주제로 삼았던 그룹들은 구체적으로 참여예산의 필요성을 누구보다도 일찍 체험하였다. 그 활동 기반이 마을이고, 그 주체가 마을의 주민이었기 때문이다. 따라서 이들은 요구투쟁의 한계를 일찍 체험하게 되었고, 그 대안으로 스스로 참여를 통해 예산을 결정하는 참여예산 프로그램을 시정부에 먼저 요구하게 된 것이다. 이들이 각 마을들을 네트워킹 시켜 탄생시킨 UAMPA는 그러한 역량을 구체화시킨 결과물이자, 참여예산을 제안하고 그 과정에서 참여예산을 활성화시키는 데에 가장 크게 기여한 그룹이다. 만약, 이러한 지역의 주민조직 기반이 존재하지 않았다면, 참여예산의 아이디어가 나타나지 않았을 것이고, 만약 참여예산의 아이디어가 누군가에 의해 제안·수용되었다 하더라도 지금과 같이 짧은 기간에 활성화되기 힘들었을 것이다.

## 2) 집권당의 권력분점과 바닥 작업(ground work)

뿌르투 알레그리 참여예산의 성공에서 또 하나 빼먹을 수 없는 것이 16년 동안 시정부를 장악한 브라질 노동자당(PT)의 노력이다. 이 정치세력의 기여는 무엇보다도 자신들이 힘겹게 얻은 권력을 주민들에게 다시 돌려주었다는 것과 그러한 실천이 성과를 거두도록 하기 위해 매우 세심하게 프로그램을 운영하고 수정·보완해 온 것이다.

그러한 노력의 출발은 자신들이 처한 문제를 허심탄회하게 주민들에게 공개하고, 그 대안을 함께 찾는 과정에서 참여예산의 아이디어를 요구받고 이를 전격적으로 채택한 것이다. 이는 기존의 정치권력을 획득하려는 집단들에게서 쉽게 찾아볼 수 있는 사례가 아니다. 대부분의 정치세력들에게서는 자신들이 시민들을 위해 무언가를 하겠다는 의욕을 찾을 수 있지만, 그 권력을 해체하여 시민들에게 되돌려 주려는 노력을 찾기는 힘들기 때문이다. 즉, 시민을 위하여 무엇을 하겠다는 것이 아니라, 시민들이 무엇을 하도록 하겠다는 진정한 민주주의의 원칙을 관철시키려는 철학적 바탕이 없이는 참여예산의 시도 자체가 가능하지 않았다는 것이다. 이에 따라 노동자당(PT) 시정부는 자신들의 생각보다는 참여하는 주민들의 생각이나 요구를 항상 우선순위에 두었다. 이는 주민들의 참여에 권한을 부여해 준 것으로, 무엇보다도 중요한 기여라 할 수 있으며, 가장 높게 평가받을 수 있는 지점이다.

따라서 브라질 노동자당(PT)은 주민들이 모이는 총회를 매우 중요하게 생각하였다. 시장들은 어김없이 총회 장소에 직접 참여하여 주민들과 대화를 나누었고, 시청의 주요 간부들도 마찬가지로 총회에 참석하여 주민들의 이야기를 직접 들었다. 하지만, 이러한 관행은 새로운 시정부 들어서 변화되었다. 시장이 총회 장소에 참석하는 빈도가 줄어든 것이다<sup>27)</sup>. 이는 단지 외형적인 변화만을 의미하지 않는다. 노동자당(PT)이 집권하던 시기에는 참여예산이 예산 운용의 가장 중요한 핵심이었다. 하지만 새로운 시정부는 이와 달리 참여예산을 통

27) 조사자들의 방문기간에는 시장이 지구총회에 빠짐없이 참석하는 모습을 볼 수 있었다. 이러한 변화에 대해 현지의 활동가 및 전문가들은 내년에 시장선거가 있기 때문이라고 분석하고 있다.

한 예산 투자를 가장 우선순위로 배치하지 않는다. 즉, 다른 여러 정책 중의 하나로 참여예산을 고려하고 있다는 것이다. 이러한 변화는 당장 지구 총회 등에 참여하는 참여자수를 감소시키는 결과를 낳고 있다.

### 3) 결정권한의 정도에 비례하는 참여의 정도

쁘르뚜 알레그리의 참여예산이 주민들의 활성화된 참여를 이끌어 낼 수 있었던 가장 중요한 동력 중 하나는 참여한 주민들에게 자신의 결정권을 체험하게 해 준 것이다. 아무리 참여예산이 주민들에게 필요한 것이라 하더라도, 자신들이 제기한 요구가 관철되고 시행되는 경험을 하지 못한다면, 시민들은 참여의 필요성을 절실히 깨달을 수 없게 될 것이다. 이는 참여를 가로막는 가장 큰 장애이다. 뿌르뚜 알레그리의 16개 구역 중에서도 가장 가난한 사람들이 많이 거주하는 크루제이로(CRUZEIRO, 10지구) 지구총회에서 조사자들이 만난 한 참여자의 이야기는 이를 잘 보여준다.

“참여예산 지구총회에는 처음 참석했다. 우리 마을은 지금까지 참여예산에 참여한 적이 없었다. 그러다보니 다른 마을에 비해 심각한 문제가 해소되지 않고 있다. 그래서 마을 주민들이 모여 우리도 참여예산에 참여해서, 우리의 문제를 해결하기 위해 노력할 필요가 있다는 합의를 하고, 다른 주민들과 함께 참여했다”

물론, 이러한 경험은 문제점도 낳는다. 자신들의 절실한 문제를 제기하고자 하는 주민들은 높은 참여를 보이는 데에 반해, 자신들의 문제가 여러 차례 제기되었음에도 해결되지 않은 주민들이나 이미 해결을 한 주민들은 더 이상 참여하려 하지 않는다는 것이다. 이는 브라질 노동자당(PT) 이후의 새로운 시정부 들어서 참여자수가 줄어든 원인파도 통한다. 실질적으로 참여예산에 투자되는 예산의 비중이 줄었기 때문에, 문제개선을 요구해도 잘 이루어지지 않았기 때문이다.

조사자들이 직접 참관한 톰바 두 삐네이로 지구에서도 이러한 감소추세를 잘 확인할 수 있었다. 현지 주민 지도자의 분석에 의하면, 자신들의 노력으로 한 때 약 2,000명의 주민이 지구총회에 참석한 적도 있었다고 한다. 하지만, 정작 2007년 총회에서는 약 800여명 밖에 참여하지 않았다. 이러한 참여자 수의 감소는 주민들이 자신들에게 주어진 결정권한의 정도에 매우 예민하다는 것을 의미한다. 즉, 자신에게 결정권한이 있다는 것을 ‘맛’ 볼 때, 주민들은 참여의 동기를 더욱 강하게 갖게 되는 것이다.

### 4) 경직된 제도가 아닌 유연한 정책

뿌르뚜 알레그리의 참여예산은 법이나 조례 등으로 명시된 제도가 아니다. 이는 장점과 단점을 동시에 갖는다. 먼저, 단점은 법이나 조례로서 규정된 것이 아니기 때문에, 시정부의

의지에 따라 언제든지 폐지할 수도 있다는 것이다. 장점은 제도로 규정된 것이 아니기 때문에, 그때그때 마다 필요한 운용방식을 유연하게 적용할 수 있다는 것이다. 그렇다면, 뽀르뚜 알레그리의 참여예산이 제도가 아닌 시정부의 정책 또는 프로그램으로 진행된 것은 어떤 장점과 단점을 지닐까?

뽀르뚜 알레그리에서 노동자당이 시정부를 장악할 때에도 시의회에서는 노동자당이 다수당이 아니었다. 따라서 만약 참여예산의 아이디어를 조례로 제정하려고 했을 경우에는 시의원들의 저항이 컸을 것이라 예상된다. 왜냐하면, 예산에 관한 것이야 말로 시의회가 행사할 수 있는 가장 큰 권한이고, 이러한 권한을 침해하는 것이라 여겨질 수 있었기 때문이다. 그러나 뽀르뚜 알레그리에서는 제도화를 피함으로써 시의회의 저항을 줄일 수 있었다. 이것은 초기에 참여예산이 안착할 수 있었던 비제도화의 장점이라 볼 수 있겠다.

제도로 규정되지 않았기 때문에 시행정부의 결정에 따라 자의적으로 쉽게 폐지될 수 있다는 단점에 대해서는, 참여예산이 일반 시민들에게 얼마나 효용성 있는 프로그램으로 받아들여지느냐에 의해 보완될 수 있다. 뽀르뚜 알레그리의 참여예산 프로그램은 결국 시민들에게 자신들의 결정권한이 최종적이고 우선적이라는 인식을 심어주는 데에 성공하였다. 따라서 이 프로그램은 시민들의 절대적 지지를 획득할 수 있었던 것이다. 이런 상황에서 어느 정치집단도 이를 무시할 수 없다. 실제 뽀르뚜 알레그리에서도 현 시장이 속한 정당은 처음부터 참여예산을 반대하였다. 하지만, 선거에서 승리하기 위해서라도 참여예산을 지속적으로 실시하겠다고 공약하였다. 참여예산과 관련하여 만나 본 사람들은, 만약 현 시장이 이 공약을 내걸지 않았다면 당선되기 힘들었을 것이라고 보고 있다. 따라서 제도로 보장되어 있지 않았더라도, 참여예산은 그 효용성을 인정한 시민들에 의해 충분히 지켜지고 있는 것이다.

그러나 제도로 규정되지 않았기 때문에 지니는 장점은 단점으로 작용되기도 한다. 즉, 그때그때의 필요에 의해 유연하게 제도를 운영할 수 있기 때문에, 노동자당이 시정부의 권력을 잃었을 때, 앞서 언급한 바와 같은, 참여예산의 왜곡이 진행될 수 있는 여지가 생겼기 때문이다. 그런 점에서 2008년의 선거는 매우 흥미롭다. 과연 시민들이 이러한 왜곡에 대해 얼마나 인지하고 있는지, 또 그러한 왜곡에 대해 어떤 판단을 내릴지를 알 수 있을 것이기 때문이다.

#### <참고문헌>

- 마리옹 그레·이브 생또메(2005), 『새로운 민주주의의 희망』 (김택현 옮김), 박종철 출판사
- 하승우(2007), “브라질 포르투 알레그리의 참여예산제 현황과 한국에 던지는 시사점”, 풀뿌리자치연구소 이음·한양대 제3섹터 연구소, 풀뿌리 정책포럼 발제문
- CIDADE2002), Who is the Public of the Participatory Budgeting, Porto Alegre Brazil
- Prefeitura de Porto Alegre(2002 or 2003), Porto Alegre
- Prefeitura de Porto Alegre(2003), OP Primer, Model of Participatory Management: The Experience in Porto Alegre
- Sérgio Baierle(ONG-CIDADE)의 발표자료(2006), “PORTO ALEGRE: Building a plebeian public sphere”