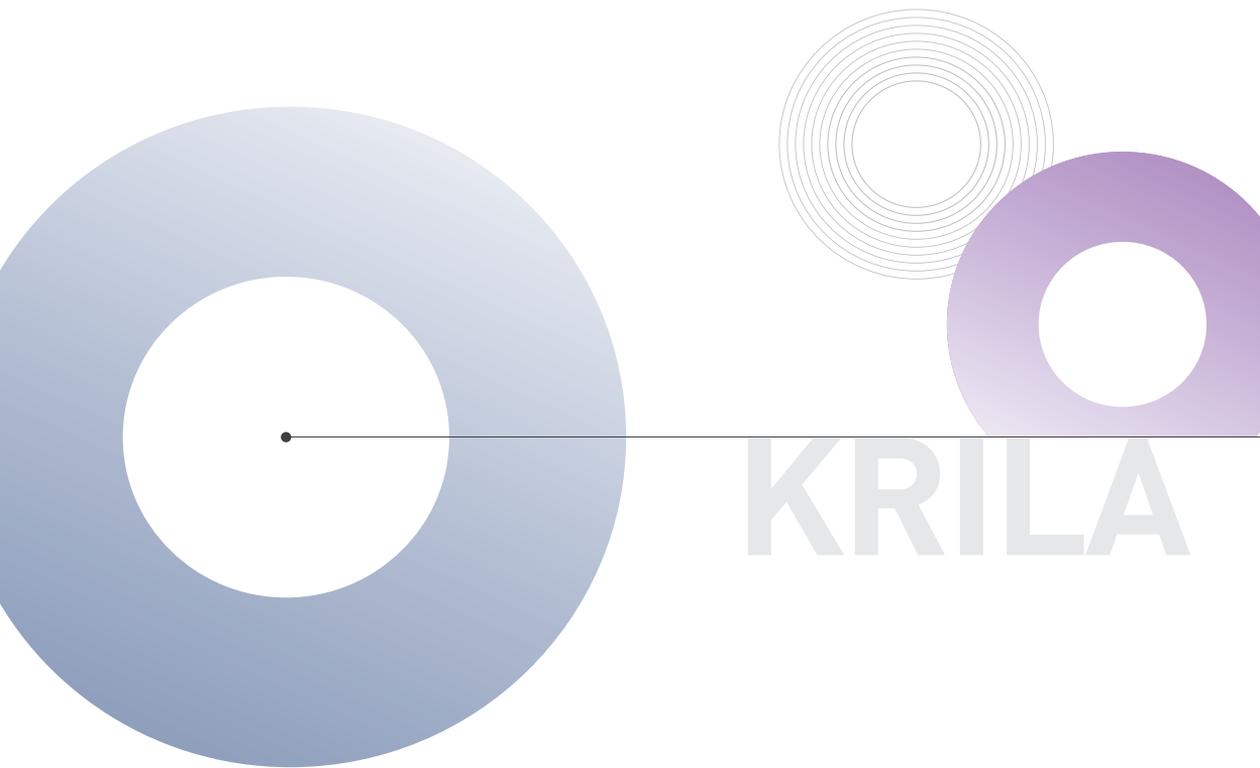


지방자치단체 주민참여예산제 발전방향

서정섭·이장욱



연구진

서 정 섭 (선임연구위원)

이 장 욱 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방자치단체 주민참여예산제 발전방향

발 행 일 : 2018년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-455-5

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

우리나라 지방자치단체에서 주민참여예산제의 도입은 2004년에 광주 북구에서 처음 도입되었으며, 2011년에 모든 지방자치단체로 시행이 의무화되었다. 그동안 주민참여예산제의 시행이 좀 선도적인 지방자치단체에서는 다양한 성과를 내고 있었다. 하지만 많은 지방자치단체에서는 주민참여예산제에 대한 인식이 저조하고 그 운영도 형식적이라는 비판을 받아 왔다.

이러한 현실에서 현 정부는 2017년 7월에 100대 국정과제의 발표에서 지방자치단체의 주요 정책·사업까지 주민참여예산제의 확대 운영을 실천과제의 하나로 설정하였다. 뿐만 아니라 2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민참여 범위를 예산편성 중심에서 집행, 결산 등에 이르는 예산과정 전체로 확대하였으며, 행정안전부는 2018년 5월에 주민참여예산제 활성화 방안을 발표하였다. 정부의 이러한 정책변화에 기인하여 지방자치단체의 주민참여예산제는 2018년부터 이전과는 전혀 다른 큰 변화를 보이고 있다. 그 변화의 특징을 정리하면 주민참여예산제 운영이 소극적 태도에서 적극적 태도로 변화되었으며, 참여대상이나 예산범위를 확대하고 주민참여방식의 변화를 취하고 있다.

지금까지 지방자치단체의 주민참여예산제 운영은 제도적 기반이 조성되는 제1기로 정리된다면, 앞으로는 실질적인 주민참여예산제가 운영되어야 하는 제2기, 즉 새로운 전환기에 있다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 최근의 주민참여예산제 운영 실태를 현장 중심으로 살펴본 후 주민참여예산제가 실질적으로 작동되고 새로운 방향으로 운영될 수 있는 발전방향과 과제들을 도출하여 제시하였다.

아무쪼록 본 연구가 지방자치단체의 주민참여예산제 발전적 운영에 도움이 되는 정책 방안으로 활용되기를 바랍니다. 끝으로 과제를 수행한 서정섭 박사, 이장욱 박사의 노고에 감사드리며 연구수행 과정에 유익한 자문과 자료 제공을 해주신 학계, 시민단체, 각 지방자치단체의 주민참여예산위원과 담당자 여러분께 감사드립니다.

2018년 12월

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

요 약

주민참여예산제는 그동안 정부가 결정해 오던 예산의 일부를 주민이 결정하는 제도이다. 이 때문에 주민참여예산제는 참여민주주의와 주민자치의 이념을 실현하기 위한 제도이기도 하다. 향후 지방자치단체의 주민참여예산제는 더욱 발전할 것이며 활성화 될 것으로 전망된다.

본 연구는 주민참여예산제가 실질적으로 작동되고 새로운 방향으로 운영될 수 있는 발전방향과 과제들을 도출하여 제시하였다.

첫째, 향후 지방자치단체의 주민참여예산제 운영은 주민이 참여할 수 있는 범위를 확대하고 참여방법을 다양화해야 한다. 현재 공모사업 중심의 주민참여 범위를 넘어서 예산 및 재정 전체에 대한 주민참여가 이루어져야 한다. 주요 사업계획에 주민이 참여하도록 주민설명회 등이 강화되어야 하며, 특정의 정책사업에 대하여는 공론방식의 주민참여도 이루어져야 한다. 또한 주요 사업 및 예산 집행과정에 주민이 모니터링 할 수 있는 장치도 마련되어야 한다.

둘째, 지방자치단체가 주민참여예산제를 실질적으로 운영하기 위해서는 주민참여예산 위원회, 지역회의 등 주민참여구조를 구축해야 한다. 그리고 읍면동 중심의 지역회의를 활성화해야 한다. 지역회의는 주민들이 모여 각자 의견을 직접 발표하고 결정하는 장(場)이기 때문이다. 특히 주민참여기구 구성 시에는 주민의 대표성을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 주민의 대표성을 확보하기 위한 다양한 대안적인 방법들도 마련해야 한다.

셋째, 주민참여예산제의 성패는 주민의 자발적인 참여가 좌우하기 때문에 주민참여 플랫폼을 구축해야 하며, 주민이 적극적이고 실질적으로 참여할 수 있도록 유도해야 한다. 주민참여 플랫폼은 온·오프라인으로 구축해야 하며 대표적으로는 주민총회를 활성화하고 웹페이지를 구축하여 주민이 쉽게 참여할 수 있도록 해야 한다. 주민의 적극적이고 실질적인 참여를 유도하기 위해 주민제안 상시화, 사업제안 편리성을 제고해야 하며, 주민제안사업의 직접 시행 등도 검토되어야 한다. 또한 주민참여 방식에서도 공론방식, 주민청원 등 다양한 방식을 채택할 필요가 있다.

넷째, 주민참여예산제의 활성화 및 발전을 위해서는 각종 지원이 강화되어야 한다. 우선

지방자치단체의 관련 조직 및 인력의 보완이 필요하다. 또한 행정조직의 보완 외에 주민참여예산제 운영의 역량 강화를 위해 시민단체 및 사회활동가들의 적극적인 지원도 필요하다. 주민참여예산제는 지역의 주민자치조직과 긴밀하게 연계되어 운영되어야 한다. 뿐만 아니라 중앙정부의 적극적인 지원도 필요하다. 주민참여예산제는 획일적인 법·제도에 의해 운영되기 보다는 각 지역별로 특성을 고려하여 운영되어야 하기 때문에 기초 연구, 모델 개발, 우수사례 발굴 보급, 컨설팅 등을 필요로 한다. 때문에 중앙에서는 지방자치단체를 지원하기 위한 조직과 노력이 필요하다.

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위와 방법	5
제2장 주민참여예산제의 의의와 선행연구	7
제1절 주민참여예산제의 정의와 기능	9
1. 참여예산의 개념 정의	9
2. 참여예산의 참여 동인과 기능	13
제2절 참여예산의 구성요소와 유형	17
1. 구성요소	17
2. 유형 분류	20
제3절 성공요소와 한계	27
1. 성공요소	27
2. 한계	27
제4절 세계적 동향과 주요 사례	31
1. 세계적 동향	31
2. 주요 사례	33
제5절 선행연구 검토와 시사점	48
1. 선행연구의 특징	48
2. 최근 선행연구의 내용과 시사점	50
제3장 주민참여예산제 운영 실태와 사례분석	55
제1절 시민운동 전개 및 법령 등 제도적 측면	57
제2절 주민참여예산제 운영 실태 분석	60

목 차

1. 주민과 예산 범위	60
2. 주민참여예산기구 구성 및 운영	62
3. 주민참여의 수단과 방식	69
4. 주민참여 기회	72
5. 주민참여예산 사업	78
제3절 현행 주민참여예산제 운영체계 이해: 수원시 사례	82
1. 연혁과 조례	82
2. 운영 체계와 참여구조	84
3. 의견수렴 및 사업공모	89
4. 제안사업 심의 및 선정	90
5. 평가와 교육·홍보·정보공개·지원	96
제4절 주요 특징적 사례 분석	100
1. 서울시(온예산과 협치예산)	100
2. 경기도(광역도 모델 시도)	109
3. 은평구(다양한 시도)	115
4. 연수구 사례(주민세 균등분 활용)	126
5. 국민참여예산제(웹페이지 활용)	130
제5절 전국 현황 및 사례분석의 시사점	136
1. 2017년까지의 운영 특성	136
2. 최근의 주민참여예산제 운영 변화	138
3. 주민참여예산제의 운영 성과	139
4. 행정안전부의 주민참여예산제 활성화 방안 해석	142
제4장 주민참여예산제 운영의 발전방향	145
제1절 기본방향	147

제2절 주민참여 범위 확대와 주민참여 방법 다양화	149
1. 예산·사업 범위 확대	149
2. 주요 사업계획의 참여와 주민설명회 강화	151
3. 예산편성 방향 관련 설문조사 방법 개선	153
4. 주요 사업 및 참여예산사업 집행의 모니터링 의무화	153
5. 혁신적 주민참여방식의 제도화	155
제3절 주민참여기구 구성 및 지역회의 활성화	157
1. 주민참여 유형 및 의사결정 구조 구축	157
2. 주민참여예산위원회 구성과 대표성 확보	159
3. 읍면동 지역회의 활성화	160
제4절 주민참여 플랫폼 구축과 실질적 참여 유도	162
1. 주민총회 활성화 및 웹페이지 구축	162
2. 주민제안 상시화 및 사업제안 편리성 제고	163
3. 주민제안사업의 직접 시행 및 감리 도입	164
4. 재정사업 평가 등 참여	165
5. 주요 사업 공론방식 및 주민청원 시스템 도입	165
제5절 주민참여예산제 운영역량 강화와 지원	168
1. 지방자치단체 지원조직 보완	168
2. 주민자치조직과의 연계	168
3. 지역특성을 고려한 모델 개발	169
4. 광역단체의 기초단체 경쟁유발 시스템 지양	170
5. 중앙의 적극 지원 필요	170
제5장 요약 및 정책건의	173
제1절 요약	175

목 차

제2절 정책건의	177
【참고문헌】	183
【부 록】	187
【Abstract】	200

〈표 2-1〉 예산참여방식을 고려한 유형 구분	22
〈표 2-2〉 참여수준을 고려한 유형 구분	23
〈표 2-3〉 참여기구와 참여수준에 따른 유형화	25
〈표 2-4〉 스페인 주민참여예산제도 운영 영향분석	37
〈표 2-5〉 뉴욕시 주민참여예산사업 사례	42
〈표 2-6〉 주민참여예산제도의 선행연구 경향	49
〈표 3-1〉 우리나라 주민참여예산제도 연혁	59
〈표 3-2〉 지방자치단체 주민참여예산 지출 비중	61
〈표 3-3〉 주민참여예산 반영 현황(주민제안사업 기준)	62
〈표 3-4〉 주민참여예산기구 규정(광역자치단체)	64
〈표 3-5〉 주민참여예산기구 규정(기초자치단체)	65
〈표 3-6〉 충남도 시·군 주민참여예산위원회 등 기구 운영 현황	67
〈표 3-7〉 주민참여예산위원회 등 기구 구성 현황	68
〈표 3-8〉 주민참여예산위원회 등 기구 운영 현황	69
〈표 3-9〉 주민참여 수단 및 방식	70
〈표 3-10〉 사업공모 양식과 설문조항 항목의 예	70
〈표 3-11〉 주민참여예산위원회 운영 실적 예(2016년)	73
〈표 3-12〉 주민참여예산위원회 위원 구성 현황(2016년)	76
〈표 3-13〉 서울시 참여예산위원 구성	77
〈표 3-14〉 서울시 주민참여예산 사업 선정 결과(2018년)	78
〈표 3-15〉 수원시 주민참여예산 사업 선정 결과(2018년 예산 반영사업)	79
〈표 3-16〉 서산시 주민참여예산 사업 선정 결과(2017-2018년)	80
〈표 3-17〉 남원시 주민참여예산 사업 선정 결과(2018년)	80
〈표 3-18〉 수원시 주민참여예산제 운영 조례	83
〈표 3-19〉 주민참여예산제의 운영 체계	85
〈표 3-20〉 수원시 주민참여예산 참여기구 구성과 기능(조례 기준)	87
〈표 3-21〉 접수기간 및 접수건수	90

표 목 차

〈표 3-22〉 심의진행절차	91
〈표 3-23〉 주민참여예산제 제안사업 심사기준	94
〈표 3-24〉 예산반영 결과	95
〈표 3-25〉 서울시 시민참여예산위원회 분과 구성	100
〈표 3-26〉 서울시 온예산 분과 실·국·본부 지정 현황	101
〈표 3-27〉 서울시 시민참여예산사업 구조(2018년)	108
〈표 3-28〉 경기도 주민참여예산사업 구분	109
〈표 3-29〉 경기도 주민참여예산위원회 구성과 역할	110
〈표 3-30〉 경기도 주민참여예산위원회 운영	111
〈표 3-31〉 경기도 주민참여예산제 전환 내용	112
〈표 3-32〉 도와 특·광역시 및 시군과의 비교	114
〈표 3-33〉 본 예산·참여예산위원회 심의 반영 결과	119
〈표 3-34〉 주민제안사업 선정 결과	120
〈표 3-35〉 2017년도 주민투표 참여 실적	123
〈표 3-36〉 연수구 주민참여예산제 운영 기구	126
〈표 3-37〉 연수구 주민참여예산 총 실링(2019년도 기준)	128
〈표 3-38〉 연수구 주민참여예산제 운영 개선(안)	128
〈표 3-39〉 국내·외 주민참여예산제 사례의 주요특징 및 시사점	135
〈표 3-40〉 그동안 운영과정의 문제점	136
〈표 3-41〉 주민참여예산제 활성화 방안	142
〈표 4-1〉 협치를 위한 주민참여 방식의 예시	166

〈그림 1-1〉 연구흐름 체계도	6
〈그림 2-1〉 정부의 예산결정 주체(전통적 주체, 새로운 주체)	15
〈그림 2-2〉 전통적 주민참여와 주민참여예산제 형태	15
〈그림 2-3〉 보루뜨 알레그리 시의 위치와 주민참여예산 지역 구분	32
〈그림 2-4〉 주민참여예산제도의 세계적 실시 현황 분포(2012년)	33
〈그림 2-5〉 보루뜨 알레그리 시 참여예산 주기	34
〈그림 2-6〉 브라질 보루뜨 알레그리 시의 주민참여예산 홈페이지	36
〈그림 2-7〉 알바세테 시의 참여예산 작동 방식	38
〈그림 2-8〉 알베세테 시의 주민참여예산 홈페이지	39
〈그림 2-9〉 뉴욕시의 주민참여예산 주기(2016-2017)	41
〈그림 2-10〉 뉴욕시의 주민참여예산 홈페이지	43
〈그림 2-11〉 파리지 참여예산 현황(연도별 변화)	44
〈그림 2-12〉 파리지 주민참여예산 운용 현황 및 플랫폼	45
〈그림 3-1〉 예산교육 참여주민의 특성	75
〈그림 3-2〉 수원시 주민참여예산제도의 참여구조	87
〈그림 3-3〉 은예산 시민의견 수렴 절차	102
〈그림 3-4〉 은평구 주민참여예산 조직구성	116
〈그림 3-5〉 은평구 주민참여예산 구 정책사업 추진일정	117
〈그림 3-6〉 은평구 주민참여예산 구 정책사업 추진일정	118
〈그림 3-7〉 연수구 동(洞) 자치계획형 주민참여예산 추진 체계도	129
〈그림 3-8〉 기획재정부 국민참여예산 홈페이지	131
〈그림 3-9〉 국민참여예산 진행 절차	132
〈그림 4-1〉 발전과제 및 주요내용	148
〈그림 4-2〉 주민 참여범위 확대 방향	151
〈그림 4-3〉 주요 사업 계획 수립 시 주민참여 모형	152
〈그림 4-4〉 주요 사업 주민 설명회 및 주민의견 수렴 모형	152
〈그림 4-5〉 주요사업 및 참여예산제안사업 모니터링 운영체계	154

그림 목 차

〈그림 4-6〉 주민참여예산의 유형	158
〈그림 4-7〉 주민참여와 의사결정 구조	159



제1장

서론

제1절 연구목적

제2절 연구범위와 방법



제1절 연구목적

주민참여예산제도(Participatory Budgeting)는 참여민주주의와 주민자치의 이념을 실현하기 위한 제도로(Marquetti et al, 2009: 3-4), 지방자치단체의 예산과정에 지역주민의 참여를 법적·제도적으로 보장하여 지방재정활동의 민주성, 투명성 및 효율성을 확보하기 위한 제도이다(곽채기, 2005: 250). 참여예산제도는 지난 25년 동안 가장 성공적인 참여기재(Participatory Instrument)의 하나로 평가하고 있다(Sintomer et al, 2008: 164).

지방자치단체 재정운영의 주민참여는 1997년부터의 시민단체를 중심으로 한 예산감시 운동에서부터 그 뿌리를 찾을 수 있을 것이다(2003: 13). 이후 시민단체의 예산편성과정에 참여가 필요하다는 방향 전환과 2002년 6·13 지방선거에서 한 정당의 선거공약으로 브라질 보루프 알레그리 시¹⁾의 참여예산제가 소개되면서 현재의 주민참여예산제가 본격적으로 논의되었으며 2004년 3월 광주광역시 북구에서 주민참여예산 운영 조례가 제정되면서 우리나라에 도입되기 시작하였다. 행정안전부는 2005년 8월에 지방재정법에 주민참여예산제를 운영할 수 있는 근거 규정을 마련하는 등 지방자치단체의 참여예산제 도입을 적극 권고하였다. 2011년 3월에는 지방재정법을 개정하여 전 지방자치단체에서 주민참여예산제를 의무적으로 운영하도록 하였다.

현 정부 국정운영방향의 기조에는 주민·참여·소통·공감·협력과 풀뿌리 민주주의 실현 등이 핵심이다. 이러한 관점에서 볼 때 지방자치단체의 주민참여예산제는 국정운영방향을 구현하는 재정활동 시스템으로 새로운 전환기를 맞이하고 있다고 볼 수 있다. 2017년 7월에 발표된 100대 국정과제의 실천과제로 주민참여예산제의 확대 운영이 설정되었다.

1) 본 연구에서는 구글 지도의 용어인 보루프 알레그리 시의 용어를 사용하기로 한다.

2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민의 참여범위를 예산편성 중심에서 예산과정 전체로 확대하였으며, 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 두어 운영하도록 권고하고 있다.

지금까지 지방자치단체의 주민참여예산제 운영은 제도적 기반이 조성되는 제1기로 정리된다면, 앞으로는 실질적인 주민참여예산제가 운영되어야 하는 제2기, 즉 새로운 전환기에 있다고 볼 수 있다. 주민참여예산제 운영의 역사는 길게 보아 광주광역시 북구에서 처음 도입한 2004년 기점으로 보면 15년, 전국적 확대의 기점으로 보면 8년 정도로 이 시점 이후부터 주민참여예산제 운영에 적극적인 지방자치단체가 나타나기 시작하였기 때문에 그 역사는 길지 않다고 볼 수 있다.

현재 몇몇 지방자치단체의 경우 나름대로의 모델을 개발하여 선진적으로 운영하고 있지만 이들을 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 아직 형식적으로 운영되거나 제대로 정착되지 못하고 더디게 진화되는 과정에 있다. 조금해 할 필요는 없지만 주민참여예산제 운영의 발전을 위해서는 그동안의 경험을 살피 부족한 부분을 보완하고 새로운 기재들을 도입하여 제대로 주민참여예산제가 작동되도록 해야 한다. 주민참여예산제의 성패는 주민이 실질적으로 참여하여 의사결정하는 것이 핵심이다. 이것이 작동되지 않을 경우 주민참여예산제는 형식적으로 운영되는 것이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 주민참여예산제의 개념과 의의를 정리해보고, 외국의 경향을 먼저 살펴본다. 다음으로 현재 우리나라의 주민참여예산제 운영 실태를 살펴본다. 이를 바탕으로 참여예산제 운영의 문제점을 찾아내고 향후 참여예산제의 발전적 운영을 위한 방향과 과제들을 도출하여 제시하는 것이 연구의 목적이다.

제2절 연구범위와 방법

본 연구의 핵심 목적은 주민의 실질적 참여를 유도하고 그렇게 주민참여예산제가 작동 되도록 하는 방안들을 제시하는 것이다. 이를 고려하여 연구를 순차적으로 진행하였다.

우선, 연구의 내용적 범위는 우선 주민참여예산제의 개념과 의의를 정리하였다. 외국의 경향을 살펴보고 주요 사례에서 운영의 핵심 내용을 살펴보았다. 이는 우리의 주민참여예산제 발전방안을 제시하는데 시사점을 얻고자 함이다. 우리나라 지방자치단체의 주민참여예산제 운영 실태를 살펴보았다. 전국적 차원에서는 행정안전부의 2016년 조사 자료를 분석하였으며, 지방자치단체의 실제 운영을 살펴보기 위해 10여 개의 지방자치단체를 방문하여 담당자 및 주민참여예산위원의 의견을 청취하였다. 이 과정에서 주민참여예산제에 대한 이해가 깊고 지방의 예산학교 등에서 강의하는 시민단체 활동가, 이 분야 연구 전문가 등의 자문도 받았다. 또한 특정 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에 대하여 깊이 연구한 전문가의 의견도 청취하였다.

둘째, 연구방법은 이론과 외국의 경향은 국내·외 선행연구를 조사하여 정리하였다. 외국 주요 사례는 선행연구와 해당도시의 웹페이지를 접속하고 관련 자료를 받아 정리하였다. 우리나라의 경우는 지방재정법과 각 지방자치단체의 조례를 참고하였고, 2018년 운영계획을 참조하였다. 주요 사례단체는 방문하여 입수한 자료와 담당 공무원 및 주민참여예산위원과 논의하면서 청취한 의견을 반영하였다.

셋째, 특히 지방자치단체의 주민참여예산제를 운영을 보다 쉽게 이해하기 위하여 운영체계 전반을 수원시 사례로 살펴보았다. 주민참여예산제는 하나의 제도로 운영되는 것이 아니라 지방자치단체별로 제각각 운영되어 전 과정을 이해하는데 어려움이 있다. 본 연구에서는 주민참여예산제 운영의 전반적인 흐름을 이해하기 수원시 사례를 정리하였다. 수원시 주민참여예산제 운영을 심도 있게 연구하고 정리한 수원시정연구원의 연구보고서(황소하, 2015; 송창석, 2018)를 주로 참조하여 정리하였다²⁾.

넷째, 지방자치단체 유형별로 10여 개의 자치단체³⁾를 방문하여 운영 실태를 파악하고

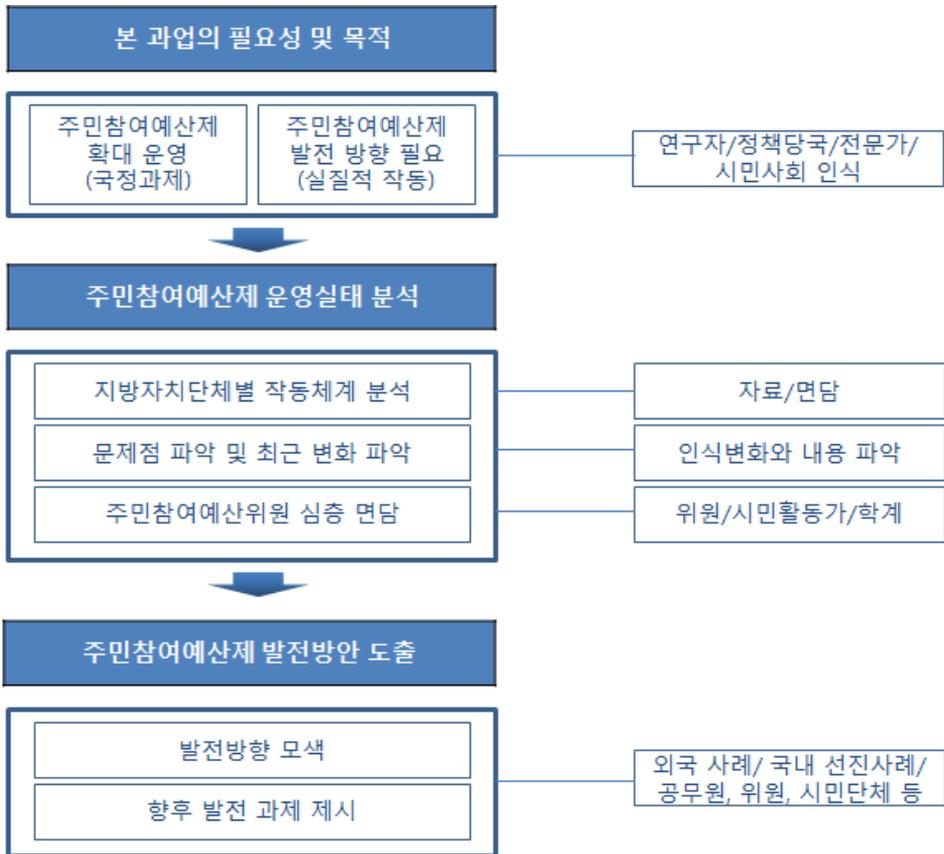
2) 수원시정연구원은 수원시의 주민참여예산제 운영과 발전을 위한 지원조직이 있다.

3) 서울특별시, 경기도, 충청남도, 수원시, 시흥시, 남원시, 진천군, 완주군, 은평구, 유성구 등이다.

담당자 및 주민참여예산위원과 면접을 시행하였다. 청년위원회의 위원도 면접하였다. 또한 특정 지역의 시군의 운영 상황을 살펴보기 충청남도 시군의 조례 및 2018년 운영계획을 살펴보았다. 최근 새로운 시도를 하는 지방자치단체에 대하여는 전화 면접을 하였다. 그 결과 주민참여예산제 운영의 새로운 시도를 하거나 계획하고 있는 지방자치단체의 사례를 소개하였다.

다섯째, 이상의 과정을 거쳐 향후 지방자치단체의 주민참여예산제 운영의 발전방향과 과제를 도출하였다.

〈그림 1-1〉 연구흐름 체계도





제2장

주민참여예산제의 의의와 선행연구

제1절 주민참여예산제의 정의와 기능

제2절 참여예산의 구성요소와 유형

제3절 성공요소와 한계

제4절 세계적 동향과 주요 사례

제5절 선행연구 검토와 시사점



제2장

주민참여예산제의 의의와 선행연구



제1절 주민참여예산제의 정의와 기능

1. 참여예산의 개념 정의

주민참여예산제는 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하여 지역에 필요한 예산에 대한 지역주민들의 의견을 수렴하여 검토 조정하는 것으로 행정의 투명성을 확보하고 주민들의 참여와 그에 따른 적절한 권한 부여로 참여 민주주의를 강화하는 제도라고 한다. 이러한 의미의 개념정의는 추상적이어서 주민들은 이해하기 쉽지 않다. 본 연구에서는 그동안 학술적·실무적으로 정의한 개념들을 정리해 보고 주민들이 이해하기 쉬운 실무적 개념으로 정의해 보고자 한다.

참여예산(Participatory Budgeting)은 1989년 브라질의 포르투 알레그리(Porto Alegre) 시에서 성공을 거두면서 남미, 유럽을 거쳐 세계적으로 확산되어 가고 있는 중이다. 포르투 알레그리 시 참여예산의 취지는 시 정부의 예산결정과정에 참여하여 직접 예산을 결정하고 각종 공공자금의 사용에 대하여 감독하는데 있었다. 2000년도의 경우 시 정부 예산 중 주택, 학교, 병원, 대중교통 등 공공투자부문의 예산(전체 시 정부예산의 25% 정도)을 시민들이 직접 참여하여 결정하였다⁴⁾. 포르투 알레그리시 모형에서의 참여예산제도는 관료들이 중심이 되어 자원배분의 우선순위와 금액을 정하는 것이 아니라 주민이 직접 참여하는 주민참여예산기구를 통하여 그들이 합의·결정하는 제도로 정의하고 있다(나중

4) 포르투 알레그리 시에서 참여예산제를 도입한 초기 및 몇 년 동안은 생소하여 참여예산의 동참자들이 많지 않았으나 시간이 지나자 많은 시민들이 직접·간접적으로 참여를 하였으며, 특히 중산층과 사회적 소외 계층 및 약자 그룹들이 적극적으로 참여하였다(임성일 외, 2018:67-68). 주민들이 직접 결정한 예산이 1989년 3.2%, 1990년 10.0%, 1991년 16.3%, 1992년 17.0%, 1993년 14.5%, 1994년 17.0%로 증가하였고, 2000년에는 25%로 증가하였다. 나머지 예산은 인건비 및 기관유지비 등에 사용되었다(나중 식, 204:465).

식, 2004: 466).

세계은행에 의하면 참여예산에 대하여 책임 있는 관리를 위한 중요한 틀로써 예산전문가 및 학자들에 의해 진화되어 왔으며, 세계의 많은 나라에서 아주 다양한 형태로 실행되고 있다고 한다(A. Shah, ed.: 2007). 참여예산은 시민들이 공적자원의 배분에 대하여 시민들이 숙의(Deliberate)와 협의를 하는 하나의 의사결정과정이라고 한다(B. Wampler, 2007: 21).

세계적인 참여예산 학자인 Sintomer 교수는 2008년도 연구에서 유럽에서의 참여예산은 남미의 그것과 비교하여 예산배분의 절차에 있어서 매우 상이한 주민참여의 형태들이 존재하기 때문에 그 정의가 매우 어렵다고 하였다. 그는 많은 사례 비교연구를 통해 참여예산의 용어가 어떤 경우에는 주민과의 협의·상의를 포함하지 않고 단지 예산과 관련된 정보활동(Informative Event)으로 언급되기도 하고, 또 다른 경우는 강력한 참여절차의 특징이 있음을 파악하였다.

이와 같이 참여예산의 정의가 어려운 것은 명목적 정의(Nominalist Definition)에 의존할 수 없고, 참여예산으로서의 과정의 형태(Demonination of process)에 기초해야 하기 때문이라고 하였다. 참여예산이 무엇인지 존재론적 정의는 합당하지 않고, 남미나 유럽에서 시간 그리고 국가에 따라 참여예산의 절차가 다르고, 학자들이 참여예산의 절차 혹은 제도의 본질을 정의할 수 없었기 때문이라고 하였다. 정치적(혹은 규범적) 정의는 가능하다고 하였다. 그는 참여예산을 다른 것과 분명하게 구별하기 위한 최소한의 필요조건을 포함하고, 동시에 참여절차가 충분히 자유롭게 되고 있는가의 방법론적 정의가 필요하다고 하였다(Sintomer et al, 2008: 168).

Sintomer et al(2008: 168)는 넓은 의미로 참여예산(Participatory Budgeting)이란 정부재정의 계획·구상이나 배분에 있어 주민의 참여를 허용하는 것이라고 하였다. 그리고 그 과정에 대한 더 정밀한 정의를 위해서는 다음의 5가지 기준이 추가되어야 한다고 하였다. 참여예산은 (1) 한정된 자원 문제를 다루는 것을 포함하여 재정과 예산이 논의 되어야 하며, (2) 근린 수준이 아닌 지방정부(city) 수준이나 행정권한이 있는 분권화된 행정구역의 수준이어야 하며, (3) 반복적인 과정이 있어야 하며(재정 이슈에 대한 1회성 미팅이나 1회성 투표는 주민참여예산의 예가 아님), (4) 그 과정은 특별한 미팅이나 포럼의 구조화

된 틀 내에서 공적 숙의(Public Deliberation)를 포함해야 하며(보통 시민에 대한 행정적 미팅이 개최는 참여예산이 아님), (5) 결과(Output)에 대한 책임성이 요구된다고 하였다.

Marquetti et al(2009: 3)는 참여예산을 넓은 의미로 비교적 간단히 정의하였다. 즉 참여예산은 시민과 시민사회조직이 재정정책을 결정하는데 직접 참여할 권리를 갖는 참여 민주주의의 한 유형이라고 하였다. 특히 참여예산은 시민과 시민사회조직이 자원을 그들이 살고 있는 지역(Communities)에 어떻게 그리고 어디에 배분할 것인가를 결정하는데 참여하는 것이라고 하였다. 하지만 이러한 넓은 개념정의 때문에 아주 다양한 범위로 제도화되고 실행되고 있으며, 참여예산이 지역의 관심사항과 결정에 초점이 주어지기 때문에 지역 거버넌스 형태로 통합될 필요가 있으며, 특정 지역에서 시간이 지남에 따라 계속 진화될 필요가 있다고 하였다.

Cabannes(2004)는 세계의 아주 다양한 참여예산의 경험으로부터 참여예산의 본질 이외에 주의 깊게 보아야 할 아주 주요한 요점을 다음의 7가지 측면(Dimensions)으로 추출하였다. 이들은 (1) 직접민주주의 vs. 공동체기반의 간접민주주의, (2) 지방정부(city) 기반의 참여민주주의 vs. 공동체(Community)기반의 참여민주주의, (3) 참여적 의사결정과정의 주체가 누구인가, (4) 참여 주체들에 의해 어느 정도 규모의 예산이 통제될 수 있는가, (5) 참여예산의 최종 결정은 누가 하는가, (6) 예산집행에 대한 사회적 통제와 감시가 인정되는가, (7) 공식화와 제도화의 정도이다(Marquetti et al, 2009: 3).

Bassoli(2011: 1)은 PB-Unit에서 정의한 것을 참고하여 이들보다 조금 더 확장하여 참여예산제를 정의하고 있다. 그에 따르면 참여예산제란 지역주민(local people)이 예산에 대한 우선순위 및 지출에 대한 결정을 하는데 있어서 직접적으로 관여하는 것으로, 이는 지역주민과 모든 커뮤니티를 대표하는 집단이 지출 우선순위에 대해 논의·표결하고, 지출을 제안·표결하는 것을 비롯하여 그 이후 과정에 대한 조사와 모니터링의 역할이 주어져 있어야 한다고 정의하고 있다(PB-Unit, 2008: 5; Bassoli, 2011: 1).

우리나라의 주민참여예산제도에 관한 연구는 시민단체들의 예산참여운동의 일환으로 제기되었다. 초창기에는 주로 예산감시운동이나 정보공개운동, 납세자소송운동 등 주로 사후적 예산참여운동이었으나 브라질 보루프 알레그리 시 주민참여예산제의 성공에 자극을 받아 예산참여운동이 전개되었다. 학문적인 관심은 참여정부 출범이후 주민참여예산제

도의 도입계획이 발표되면서 그의 필요성 및 도입 가능성 등의 초기 연구가 시작되었다.

이즈음 광채기(2003: 161-162)는 주민참여예산제이란 예산편성에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기 결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 주민참여제도라고 정의하였다. 이는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산편성, 지방의회의 동의의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도라고 하였다. 이와 함께 주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 시민적 통제장치로서의 성격을 함께 갖고, 시민적 통제를 통해 지방예산의 책임성을 확보하는데 목적이 있다고 하였다. 이러한 정의는 PB-unit와 Bassoli(2011)의 정의와 맥을 같이한다. 즉 주민참여예산은 예산편성뿐만 아니라 집에 대한 모니터링 및 사후 평가까지 포함하는 것이다.

하지만 이후에도 주민참여예산제의 개념 정의는 광채기(2003)의 정의를 수용하면서 특히 예산편성과정에 중점을 두어 주민이 직·간접적으로 참여하여 예산을 결정하는 등의 영향력을 행사하는 것으로 이해되어 왔다. 이는 우리나라에서 주민참여예산제가 전 자치단체로 확대되는 계기가 된 2011년 지방재정법에서 주민참여예산제의 범위가 예산편성과정으로 규정된 것으로도 알 수 있다.

그동안 지방자치단체의 주민참여예산제 운영의 경험을 비추어 볼 때에 주민참여예산제도를 이해하기 쉽게 정의하면 그동안 정부가 결정해 오던 예산의 일부를 주민이 직접 결정하는 제도라고 할 수 있다. 또한 주민이 직접 예산을 결정하지 않더라도 예산의 편성과 운영과정에 주민의 요구와 목소리가 적극 반영될 수 있도록 하는 제도이다(임성일 외, 2008). 참여예산은 주민이 원하는 사업을 제안하는 것뿐만 아니라 공동체 예산이 어떻게 이루어져 있는지를 이해하고 어떻게 사용해야 할지를 고민하고 살펴보는 것이다(서울시, 2018). 본 연구에서는 주민참여예산제의 정의를 이러한 개념과 모니터링 및 사후 평가까지를 포함하는 것으로 한다.

참여예산제도는 예산과정에서 배제되었던 주민들을 예산이라는 광장에 초대하여 일정한 영역에서 관여하고 영향력을 행사하도록 만들어 주는 제도이다. 주민의 관여 범위와 영향력의 행사 수준에 따라 행정부와 의회가 독점해 왔던 전통적 의사결정 방식과 권한에

크고 작은 변화가 일어난다. 작게는 정부와 의회가 주민의 목소리에 귀를 기울이고 예산 운영에 주민의 눈치를 보는 변화가 나타나며, 크게는 시민들이 시장과 공무원을 대신하여 직접 예산 운용을 결정하는 획기적인 변화가 나타난다. 전자가 주민의 필요와 바람을 이전보다 좀 더 잘 파악해서 반영하는 변화라면, 후자는 행정 권한의 일부를 주민에게 넘겨주는 엄청난 변화이다(임성일 외, 2018). 예산과정의 단계로 볼 때 주민참여예산제도는 예산편성뿐만 아니라 그 이후의 집행 모니터링 및 평가단계를 포함하는 예산과정의 전 과정에 적용되는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제의 적용 범위를 예산편성 단계뿐만 아니라 집행 모니터링 및 평가까지 확대하였다.

2. 참여예산의 참여 동인과 기능

가. 참여 동인

참여예산의 참여주체들은 각기 다른 동인에 의해 참여한다. 그 동인은 자신들이 속한 거리의 포장에서부터 보다 넓은 공공영역의 숙의에 이르기까지 범위가 넓다. 참여자 자신들의 이익 지향 행위뿐만 아니라 커뮤니티 형성 행위가 참여예산으로 보상되는 것을 알고 있다. 참여예산 참여자들은 지방정부, 주민, 시민사회조직, 비정부기구, 공동체 등이다(Wappler, 2007: 40-44).

지방정부는 정치적 지지기반 형성, 제한된 자원의 더 공평한 배분, 공공학습 조장, 정부의 투명성 증진 등 다양한 목적을 달성하고자 참여예산 프로그램을 실행한다.

주민들은 참여예산에 참여함으로써 많은 인센티브를 얻을 수 있다. 참여예산은 주민들은 공공의사결정 활동에 접근하며 정부의 독단적인 자원배분을 감소시킬 수 있다. 시민들이 회의 등을 통해 각종 정보에 접근함으로써 정부의 역할과 책임, 정책형성과정을 이해할 수 있다. 시민들의 참여는 제공되는 서비스의 질과 직접 연계되어 있다. 시민들이 선정한 공공사업은 직접적으로 그들의 지역형성에 도움이 된다.

사회운동 혹은 근린 조직 등의 시민사회조직(CSOs)에게는 간접적인 인센티브가 있다. 회의참여 주민들의 수는 공공재 배분기준 중의 하나가 될 수 있다. 시민사회조직이 많이

활동할수록 그들의 지역에 더 많은 공공재와 자원이 배분 될 수 있다. 시민사회조직은 정부정책에 영향을 줄 수 있다.

참여예산은 비정부기구(NGOs)에게 사회문제에 대하여 시민, 정부와 함께 해결해 나갈 수 있는 메카니즘을 제공한다. NGO는 정부와 협력 또는 감시 등의 직접적인 역할을 하거나 정부와 시민간의 중재자 역할을 한다. 또한 NGO 활동가들은 참여자들에게 자문역할을 한다. 뿐만 아니라 NGO는 그들의 경험을 바탕으로 초기의 권한 이양 혹은 참여예산 도입 초기에 교육 및 회의 학습에서 중요한 역할을 한다.

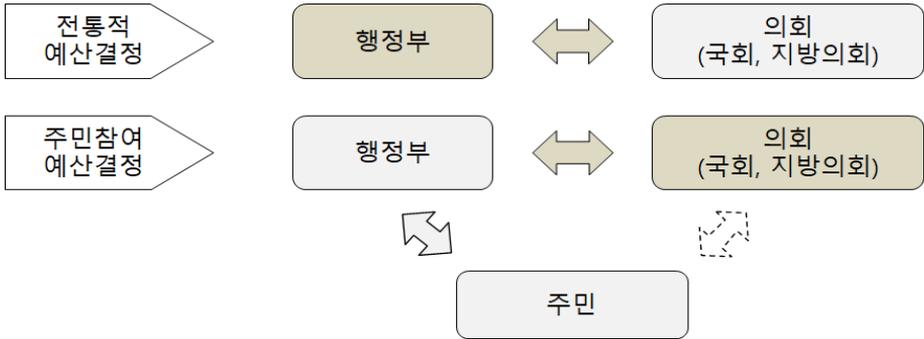
사업공동체(Business Community)의 경우 참여예산 프로그램 투명성을 증진시키고, 부패를 줄이고 효율성을 증가시키기 때문에 지원하고 있다. 참여예산은 재정개혁을 본질로 하지 않고 필요로 하지 않지만 예산에 대한 관심을 증가시켜 지방정부의 재정건전성을 더욱 증진시킨다.

나. 주요 기능

참여예산제도는 분권화, 의사소통, 재정활동의 투명성, 풀뿌리 민주주의 실현, 그리고 현 정부의 국정운영 방향의 실천 기능을 수행한다.

첫째, 참여예산제도는 예산과정을 주민에게 분권화하는 것이다. 주민참여예산제도는 예산과정에 주민을 핵심 이해관계자 내지는 활동주체로 인정함으로써 공공자원의 배분과 활용에 새로운 협력체계를 구축하는 것이다. 정부의 예산편성 기능과 권한을 주민과 나누는 새로운 정부운영시스템이다.

〈그림 2-1〉 정부의 예산결정 주체(전통적 주체, 새로운 주체)



자료: 임성일·서정섭(2015: 12)

둘째, 주민참여예산제도 핵심은 의사소통에 있다. 주민참여예산제도는 주민과 지자체간 대화와 협력뿐만 아니라 주민과 주민간의 소통과 책임을 향상시키는 기능을 하게 한다. 정부와 쌍방적 관계를 유지하면서 주민 간에는 수평적 관계를 동반한다.

〈그림 2-2〉 전통적 주민참여와 주민참여예산제 형태



자료: Yves Sintomer 외(2013: 10)

셋째, 주민참여예산제도는 지방재정활동의 투명성을 제고한다. 주민참여예산제도는 지방재정의 투명성, 건전성 및 효율성을 제고하는 기능을 수행한다. 예산편성·집행 등과 관련된 정보에 주민이 접근할 수 있는 개방적 절차는 투명성을 제고하고, 선심성·전시성 예

산을 통제하여 재정 건전성과 효율성을 제고한다.

넷째, 주민참여예산제도는 풀뿌리 민주주의 실현의 수단이다. 주민참여예산제도는 주민이 공적인 의사결정에 영향을 미치는 협력자, 감시자로서의 지위를 갖으며, 참여와 자기결정을 통하여 지방자치를 진전시킨다. 주민참여예산제의 활성화를 통한 자치분권의 역량 강화, 지방재정의 건전성·책임성을 확보하고자 하는 것이다.

그리고 주민참여예산제도는 주민의 참여가 핵심이다. 현 정부 국정운영의 기본방향은 주민중심, 참여와 소통 중심이다. 이러한 국정운영의 방향은 주민참여예산제의 핵심가치와 맥을 같이한다. 정부의 행·재정 활동에 주민참여가 활성화되면 상호 소통이 원활히 된다. 이에 지방자치단체의 주요 정책·사업까지 주민참여예산제를 확대하여 운영하도록 하고 있다.

제2절 참여예산의 구성요소와 유형

1. 구성요소

주민참여예산의 구성요소는 주민, 참여, 예산, 의사결정권한 등이다. 여기서는 이들의 범위에 대하여 논의해보고자 한다.

가. 주민

주민참여예산제의 기본원리에는 ‘모든 주민은 참여할 권리를 가지고 있다’는 내용을 포함하고 있다. 참여의 개방성은 주민참여예산제의 핵심가치이다. 이 때 주민은 해당 지방자치단체 구역에 주소를 두고 있는 자와 사업소를 두고 있는 개인 또는 법인을 의미한다(윤영진, 2018:15). 지방자치법에서는 주민은 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자로 한정하고 있다(지방자치법 제12조). 주민참여예산제에서 말하는 주민은 이보다 넓은 개념인 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자로 한정되는 것이 아니라 해당 지방자치단체에 거주하는 사람뿐만 아니라 근무하는 사람도 포함하는 것으로 보아야 한다. 하지만 현재 지방재정법에서는 주민참여예산제도에서 말하는 ‘주민’에 대해서는 별도로 정의를 내리고 있지 않다.

지방자치단체의 주민참여예산제 운영 조례에서 어떤 경우는 넓은 범위로, 어떤 경우는 주소를 가진 자로 한정하고 많은 경우 주민의 개념을 정의하지 않고 있다. 가장 넓은 범위로 서울특별시의 경우 시민참여예산제운영조례 제2조에 ① 시에 주소를 두고 있는 자, ② 시 관할 지역에 소재한 기관에 근무하는 자, ③ 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업자의 대표자 또는 임·직원, ④ 시 소재 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자로 하고 있다.

주민참여예산제의 주민은 개방성의 핵심가치를 기초로 주민은 해당 지방자치단체 구역에 주소를 두고 있는 자 외에 사업소를 두고 있는 개인 또는 법인 등을 포함해야 한다. 그리고 사업에 따라서는 참여의 목적이 재정사업의 책임성 강화에 있다면 전 국민, 다른 지역으로의 파급효과를 고려하여 다른 행정구역의 주민들도 참여해야 한다고 주장하는 경우도 있다.

나. 참여

주민참여예산제에서 모든 주민은 참여할 권리를 갖으며, 모든 주민이 참여할 권리가 있기 때문에 누구에게나 동등한 참여의 기회가 보장되어야 한다. 참여할 권리를 갖는 것은 재정민주주의의 기본권에 해당한다(윤영진, 2018: 15).

현재 지방자치단체의 주민참여예산제 운영을 보면 개인적으로 참여할 수도 있으며, 의견수렴 과정을 통해 참여될 수 있으며, 소단위(읍면동) 지역 회의를 통해 참여할 수도 있으며, 참여기구인 주민참여예산위원회를 통해 참여할 수도 있어 참여기회는 누구에게나 보장되어 있는 것 같다. 하지만 현실적으로 지리적 조건, 인터넷 활용 가능 여부, 생업 이유, 사회적 소외계층에게는 참여의 기회가 제한될 수밖에 없는 실정이기 때문에 참여 확대에 노력해야 한다.

또한 주민참여예산제의 핵심적 기구인 주민참여예산위원회를 구성하고 있는 경우 위원 구성이 30여명에서 300명으로 구성되고 있다. 구성방식은 공모, 추천, 임명 등이 혼용되어 있다. 하지만 주민참여예산위원이 주민들로부터 직접적 대표성을 부여받지 못하고 주민의 수요와 우선순위를 충실히 대표하지 못하는 한계가 있다고 지적된다. 위원 구성이 비교적 행정과 친밀한 사람들로 구성되어 있거나 성별, 연령별, 지역별, 사회적 취약계층, 전문성 등 다양한 계층의 고려가 부족한 점도 있다. 뿐만 아니라 주민참여예산위원회의 참여가 현실적으로 어려운 경우도 많다. 주민참여예산위원회의 회의 시간이나 현장답사 등에 참여할 수 있는 여력이 있는 사람은 많지 않은 실정이다. 이러한 이유 때문에 주민참여예산위원회 구성이나 회의 개최에 어려움이 있다. 때문에 순수 주민들이 이탈하는 경우도 발생하는 문제가 발생하고 있다.

그리고 참여의 목적이 재정사업의 효율성과 책임성 등에 있다면 현재 참여 주민의 범위는 한계가 있다. 따라서 지방의 전략적 투자사업에서는 행정구역내의 지역주민 뿐 아니라 전국 시민사회단체와 지리적 파급효과를 상대적으로 크게 받는 다른 행정구역의 주민들도 동등한 자격으로 예산과정에 참여할 수 있도록 해야 한다는 의견도 있다.

다. 예산

주민참여예산의 대상범위는 전체 재정으로, 일반회계와 특별회계를 포함한 예산과 기금

이 포함된다. 예산과 기금의 주인은 납세자인 주민이기 때문에 모든 예산과 기금이 주민참여의 대상에 포함된다. 지방자치단체의 경우 주민참여예산의 범위를 일반회계와 특별회계의 예산과 기금을 포함하여 조례에 규정하는 경우도 있고, 조례에는 명시하지 않지만 매년의 운영계획에서 정하는 경우도 있다.

예산편성과정에 참여하기 어려운 의무적 경비 등을 제외하고 있다. 예를 들면 국고보조사업, 인건비 및 법령·협약 등을 지출되는 의무적 경비, 단년도 사업이 아닌 계속사업, 이미 설치 운영 중인 시설에 대한 운영비 등은 제외하고 있다. 현재 대부분의 지방자치단체 주민참여예산의 범위는 주로 일반회계 자체예산의 단년도 사업 중심으로 이루어지고 있다.

원칙적으로 주민참여예산의 대상 범위는 전체 재정을 포괄하는 것이 제도의 취지에 맞다. 현재 우리나라 주민참여예산제 진화 단계로 보면 주민들이 제시하는 생활밀착형 수요를 반영하는 수준이며, 그것도 일부에 해당한다. 예를 들면 주민제안을 받고 심사하여 일부를 선정하여 예산에 반영하거나 예산의 일부를 쉐어링으로 정하여 적용하는 것은 주민참여예산제도의 본래 취지를 왜곡할 여지가 있다고 한다. 이를 보완하기 위해 서울특별시는 2년 전부터 온예산위원회를 구성(주민참여예위원회의 위원으로 구성)하여 전체 예산을 검토(예산요구 단계)하여 의견을 제출하고 있다.

라. 주민의사결정권

주민참여 수준을 단순히 의견제출 및 수렴의 단계를 넘어 의사결정 단계로 확대할 경우 주민참여 범위와 권한을 어느 수준까지 보장할 것인가? 주민의 의사결정권 범위와 수준은 다양한 형태를 갖는다. 현재 지방자치단체의 주민참여예산제 운영은 예산 전반 또는 일부에 대하여 의사결정권을 부여한 경우, 자체사업 전반의 심의를 부여한 경우, 주민제안사업에 대한 우선순위 결정 후 행정에 제안하는 경우, 주민의견제안 및 수렴을 행정에 단순히 전달하는 등 다양한 형태로 시행된다.

의사결정권의 범위는 예산전반, 예산일부, 자체사업, 주민제안 사업 등으로 다양하다. 의사결정의 권한도 결정권한을 부여한 경우, 예산심의권을 부여한 경우, 우선순위 결정 후 행정에 제안하는 경우, 주민의견제안 및 수렴을 행정에 단순히 전달하는 등으로 다양하다. 재정민주주의 관점에서 볼 때, 주민들에게 예산편성에 대한 권한 이양을 통해 사실상 민주적

거버넌스를 구현하는 것이 바람직하다. 예산상의 의사결정권의 범위와 수준을 확대할 수 있는 조건을 밝혀내는 것이 주민참여예산제도의 성패를 좌우할 수 있다(윤영진, 2018: 18).

2. 유형 분류

가. 운영방식 기준

Sintomer et al(2008)은 참여예산제의 운영방식을 다음의 6가지 유형으로 분류하였다. 이는 예산편성 등을 포함한 예산과정 전체에 대한 주민들의 참여 수준과 방법, 그리고 의사결정권한 등을 종합하여 정리한 것이다.

첫째, 포르투 알레그리 방식(Porto Alegre adapted for Europe): 주민의 직접 참여를 강조하고 주민이 예산투자사업의 우선순위를 제시할 뿐 아니라 희망 사업을 예산에 구체적으로 반영시키는 강력한 영향력을 행사하는 방식

둘째, 조직적 이해관계의 대표 방식(Representation of Organized Interests): 주민의 직접 참여보다 시민단체, 비영리 조직, 조합 및 각종 직능단체 등 조직화된 시민사회를 참여예산의 핵심주체로 인식하여 이들과 정책협의를 통해 예산정책에 관한 일종의 가이드 라인을 설정하는데 중점을 두는 방식

셋째, 커뮤니티 수준의 자금 운영 방식(Community Funds at Local and City Level): 상위정부 보조금 등 일정액의 예산자금이 지역주민에게 할당되면 주민들이 자율적으로 환경, 문화, 도로 등 특정 지역사업에 사용을 결정하는 방식

넷째, 관민 협상테이블 방식(Public/Private Negotiation Table): 민간 기업이나 국제기구 등이 특정 자금을 후원하면서 주민 내지 지역의 시민사회 조직을 끌어들이며 민주적 방식에 의해 자금을 활용하도록 조치하는 방식

다섯째, 근린참여 방식(Proximity Participation)과 여섯째, 재정에 관한 의견수렴 방식(Consultation on Public Finance): 두 방식 모두 예산 및 재정에 관한 주민의 의견을 수렴하는데 중점을 두는 소극적 참여예산 방식으로 전자는 프랑스에서 후자는 독일에서 보편적으로 활용되는 방식

나. 예산범위 기준

세계은행(2007)에서 참여예산 사업은 2가지 주요 경로가 있다고 하였다(B. Wampler, 2007: 36-39).

하나는 ‘단위사업 참여예산’으로, 시가지 포장, 탁아소 설치 등 특정 공공사업의 추진에 중점을 두는 것이다. 이 방식은 자원을 특정의 사업에 배분하는 것이기 때문에 시민들의 관심을 가장 잘 모으는 것이라고 하였다.

다른 하나는 ‘주제 참여예산’으로, 일반적인 지출정책에 중점을 두는 것이다. 이 방식은 보건프로그램의 특정한 유형에 지출을 증가시키는 예와 같이 보다 일반적인 추세에 중점을 두는 것이다. 이 방식은 이슈 지향의 많은 정보를 가지고 있는 사회활동가들에 의해 이루어지는 경향이 있다고 한다.

다. 참여수준 및 의사결정 기준

나중식은 예산참여의 유형을 능동성과 주도권 및 정부와 시민의 영향력관계를 사용하여 정부주도적 예산참여형, 민·관 협의적 예산참여형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도적 예산참여형으로 분류하였다(나중식, 2004: 461).

첫째, 정부주도적 예산참여형은 정부가 주도권을 갖는 참여제도로, 시민들이 참여는 하지만 제도적 절차에 따라 반응하는데 그칠 뿐 참여의 결과에 대하여 유의미한 영향력을 갖지 못한다. 참여기제로는 예산민원실, 고충처리제, 정보공개제 등이 포함된다. 주민의 요구나 대응성을 떠난 예산행정은 존재할 수 없기 때문에 전통적 예산제도는 대부분 이 유형에 속하며, 이를 형식적 참여예산제도와 칭한다.

둘째, 관·민 협의적 예산참여형은 정부와 시민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여 유형이며, 공청회, 간담회, 예산자문위원회, 공사협동 등이 포함된다. 이 협의형은 시민과 정부 사이의 쌍방향 의사전달이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 된다. 그 정도에 따라 적극적 협의형과 소극적 협의형으로 다시 나누어진다. 전자는 정부가 정의하고 설계한 방식이 다양한 분야에서 구체적으로 적용되고 시민들도 매우 적극적으로 참여에 응하지만 시민들이 의사결정권한을 갖지는 않는다. 후자는 정부가 설계한 참여제도가 매우 제한된 분야에서 추상적으로 적용될 뿐만 아니라 시민들의 참여의지도

매우 소극적인 경우를 말한다.

셋째, 시민주도적 예산참여형은 시민들이 예산결정과정에 적극적으로 참여하여 참여방식과 내용도 시민들이 결정하는 형태의 참여를 말한다. 이는 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도로서 주민총회, 심의위원회(시민예산위원회), 지역권력이양, 직접민주제 등을 포함한다. 이는 주민통제형 참여예산제도 또는 협의의 주민참여예산제도이다.

〈표 2-1〉 예산참여방식을 고려한 유형 구분

구분 \ 참여유형	정부주도적 예산참여형	관·민 협의적 예산참여형		시민주도적 예산참여형
		소극적 협의형	적극적 협의형	
예산결정권한	관료중심	협의를 의한 관료 의사결정		시민중심
의사전달유형	하향적 (정보제공형)	쌍방향 (협의형)		쌍방향 (적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회
참여정도(단계)	형식적 참여단계 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기단계 (협동)		주민권력단계 (권한위임, 주민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

자료: 나중식(2004: 463)

곽채기는 우리나라 참여예산제의 운영에서 나타나는 주민참여 수준을 의견수렴형, 주민협의형, 민관협치형, 주민주도형의 네 가지 수준으로 분류하였다(곽채기, 2011).

첫째, 의견수렴형은 지방재정법의 관련 규정에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 이를 의무적으로 시행하는 가운데 주민참여과정을 공무원이 주도하는 방식이다. 이 유형에서는 주민참여가 정보제공(민→관)이나 설득의 수준에 한정되고, 예산편성권의 행사도 상향적 의견수렴 절차가 작동하기는 하지만 관료중심적 의사결정방식을 통해 이루어지는 주민참여예산제라고 할 수 있다.

둘째, 주민협의형은 주민참여과정을 관료와 주민참여조직이 함께 주도하는 가운데 협의(Consultation) 또는 협력(Partnership) 형태의 주민참여 수준에 기초하여 예산편성권이 쌍방향적 주민협의과정을 통한 관료적 의사결정방식에 따라 행사되는 유형이다. 이 유형에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되기는 하지만 수렴된 의견의 처리절차는 관료조직을 중심으로 진행된다.

셋째, 민관협치형은 다원적으로 설계된 주민참여조직을 중심으로 주민참여과정이 진행되는 가운데 협동(Cooperation) 또는 권한위임 형태의 주민참여 수준에 기초하여 민·관 공동의사결정방식에 따라 예산편성권을 행사하는 유형이다. 이 유형에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되는 가운데 주민참여조직 자체 토론과정을 통해 예산편성에 대한 의견을 도출하고, 이를 예산편성에 어떻게 반영할 것인가에 대한 문제를 민·관 공동의사결정을 통해 처리하게 된다.

넷째, 주민주도형은 주민주도적 예산참여형, 적극적 민관협치형, 주민주도 결정형 등에 해당하는 주민참여예산제 유형이다. 이 유형은 주민참여과정을 주민참여조직이 능동적으로 주도하는 가운데 주민통제의 주민참여 수준을 바탕으로 주민중심적 의사결정방식을 통해 지자체의 예산편성권이 행사된다.

〈표 2-2〉 참여수준을 고려한 유형 구분

유형 분류기준	의견수렴형 참여예산제	주민협의형 참여예산제	민관협치형 참여예산제	주민주도형 참여예산제
주민참여 수준	정보제공 (민→관)설득	협의(consultation) 협력(partnership)	협동(cooperation) 권한위임	(주민)통제
예산편성권의 공유 수준	관료중심적 의사결정	주민협의를 통한 관료적 의사결정	민·관 공동의사결정	주민중심적 의사결정
주민참여과정의 주도자	관료	관료+주민참여조직	주민참여조직	주민참여조직
주민참여권의 제도화	제도화	제도화	제도화	제도화
주민참여조직	없음	제도화(단일조직) 소극적·제한된 역할 부여	제도화(다원적 조직) 적극적·제한된 역할 부여	제도화(다원적 조직) 적극적·포괄적 역할 부여
참여범위와 대상	예산편성 작업 시작 전단계 일반회계	예산편성의 일부 과정 일반회계	예산편성의 모든 과정 통합재정	예산편성의 모든 과정 일반회계
의사소통방식	상향적 일회적	수직적 쌍방향 제한적	수직적·수평적 쌍방향 반복적	수직적·수평적 쌍방향 반복적
주민참여방식	공청회, 설문조사, 사업공모	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직

자료: 광재기(2011: 56)

라. 참여기구·참여수준 조합 기준

윤성일·임동완은 조례 등을 검토하여 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회, 주민투표 등의 참여기구가 구성되어 있는지와 Arnstein(1969)의 참여수준 유형에 따라 주민참여예산제도의 유형을 의견제시형, 위원회형, 지역회의형, 민관협의형, 주민주도형으로 분류하였다. 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형화는 다음과 같다(윤성일·임동완: 2016: 44-45).

첫째, 의견제시형 주민참여예산제도는 참여기구가 구성되어 있지 않으며, 조작과 치료 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 의견제시형 주민참여예산제도는 참여기구 없이 지방자치단체 홈페이지 참여예산방, 설문조사, 설명회, 공청회 등을 통하여 주민들이 의견을 제시할 수 있고 그 중에서 지방자치단체에 의하여 의견이 취사선택되는 유형이라 할 수 있다.

둘째, 위원회형 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회만 갖추고 있으며, 정보제공 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 정보제공 단계의 참여는 지방자치단체가 일방적으로 정보를 주민들에게 제공하는 것으로, 정보의 제공 없이는 참여가 아예 불가능하기 때문에, 위원회형은 주민참여예산위원회를 통하여 지방자치단체의 정보를 제공하는 형식적인 참여가 일어나는 유형이라 할 수 있다.

셋째, 지역회의형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구 중에서 주민참여예산위원회와 지역회의를 갖추고 있거나 지역위원회만 갖추고 있으며, 상담과 회유 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 상담과 회유 단계에서는 주민들이 공청회를 통하여 자신의 의견을 적극적으로 알릴 수 있고, 지방자치단체는 주민들이 정책현황을 잘 알 수 있도록 정책정보를 구축하고 있으며, 각종 위원회 등에 주민의 참여가 확대된다. 의견제시형 주민참여예산제도에서 실시되는 공청회는 지방자치단체가 주도하고 주민들이 이에 동원되는 형태인 반면에 지역회의형에서 실시되는 공청회는 주민들의 자발적이고 적극적인 참여로 실시된다고 볼 수 있다.

넷째, 민관협의형 주민참여예산제도는 동 제도를 구성하는 참여기구 중에서 주민참여예산위원회와 민관협의회 또는 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회를 갖추고 있으며, 협동 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 협동 단계에서는 지역 주민들이 제한한

정책이나 사업에 대하여 행정기관과 주민간의 합의를 하며, 이후 행정기관이 합의한 정책을 집행할 때에 지역 주민들의 신뢰와 지지로 인하여 정책 집행이 용이한 특징을 가지고 있다. 민관협의형 주민참여예산제도에서는 지역 주민들이 제안한 사업에 대하여 주민참여 예산위원회와 지방자치단체장 및 주요 행정기관 보직자들이 만나 협상을 통해 최종 사업을 결정한다.

다섯째, 권한위임형 주민참여예산제도는 참여기구 중에서 주민투표와 주민참여예산위원회, 지역회의, 민관협의회 등이 선택적으로 구성되어 있으며, 권한위임 단계 수준의 참여가 일어나는 것을 말한다. 권한위임 단계는 특정한 정책이나 사업에 대해 주민들이 행정기관에 대해 우월한 정책결정 권한을 가지고 있는 형태라 할 수 있다. 권한위임형 주민참여예산제도는 참여기구 중에서 일반 주민들의 투표에 의하여 제안된 사업에 대한 최종 결정이 이루어지는 경우로서 사업박람회 또는 모바일 투표 등의 주민투표를 갖추고 있는 유형이라 할 수 있으며, 이와 같은 형태의 주민참여예산제도는 주민참여예산위원회가 온전히 주민으로 구성되어 있다.

〈표 2-3〉 참여기구와 참여수준에 따른 유형화

참여기구 \ 참여수준	조작치료	정보제공	상담회유	협동	권한위임
없음	○				
주민참여 예산위원회		○	○	○	○
지역회의			○	○	○
민관협의회				○	○
주민투표					○
주민참여 예산 유형	의견제시형	위원회형	지역회의형	민관협의형	권한위임형

출처: 윤성일·임동완(2016: 44)

바. 지역특성 및 사회자본 축적 기준

서정섭 외(2017)에서는 모든 지방자치단체에서 동일 유형의 표준화된 주민참여예산제 운영의 어려움을 고려하여, 지역특성 및 사회자본 축적의 정도에 따라 지역별로 자체 모델을 개발하여 운영할 것을 제시하였다.

지역의 구분은 도시형 기초단체, 농촌형 기초단체, 대도시형 광역단체, 농촌형 광역단체로 구분하였다. ‘지역이 도시인가 농촌인가’, ‘인구밀집 지역인가 고령화율이 높은 지역인가’, 그리고 ‘기초단체인가 광역단체인가’, ‘주민집합조직 구성과 운영이 용이한가’, ‘주민들의 자발적인 참여가 용이한가’ 등은 주민참여예산제 운영의 형태나 참여수준에 많은 영향을 줄 수 있기 때문이다.

제3절 성공요소와 한계

1. 성공요소

세계은행에서는 참여예산제의 성공조건은 4가지 요소로 단체장의 강력한 정책의지, 시민사회의 강한 의지와 헌신, 의회의 공격으로부터 참여예산을 지키는 정치적 분위기, 시민들에 의해 선정된 사업의 자원배분이라고 정리하고 있다(Shah, 2007: 24). 국내외의 연구 및 실증분석 결과에 의하면 참여예산제도의 성공요인 중에서 가장 중요한 것으로 지방자치단체장의 헌신과 정치적 의지, 지역 시민사회의 역량(Civil Society Capacity)이라고 한다(임성일 외, 2018: 52).

그 외에 재정관리 역량, 주민과의 의사소통 역량, 재정적 여유, 성과실현에 대한 증장기 인식, 반복적 참여활동에 대한 가치 인정 등이 참여예산의 성공요인이라고 한다(임성일 외, 2018: 52).

2. 한계

A. Shah는 주민참여예산제도 운영의 한계점을 지적하였다(Shah, 2007: 1-2). 참여예산제도가 적절한 구비조건을 갖추지 못한 상태에서 실시 될 경우 심각한 위험이 초래될 수도 있다. 가장 큰 위험성은 주민참여예산제도가 이익집단에 휘둘릴 수 있다는 것이다. 이 경우 주민참여예산은 민주적이고 참여적인 공적 의사결정과정을 창출하기보다 오히려 비민주적이고 배타적이며 엘리트 주도에 의한 거버넌스 체제로 변질 될 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 절대다수의 주민참여가 필요하다.

B. Wampler는 주민참여예산제의 제안사업 중심의 한계점을 지적하였다. 참여예산 사업의 한계로 작은 공공사업의 초점, 참여자들의 시정부 의존, 장기계획 부족, 지역(local) 이슈 중심, 관료들에 의한 참여예산 프로그램 조정 가능성을 제기하였다(Wampler, 2007: 45-47).

첫 번째 한계는 특정한 공공사업(Specific Public Works)에 초점을 맞추는데 기인하는 것으로, 이는 공공학습(Public Learning)이나 권한학습(Empowerment Sessions)의

영향을 약화시켰다. 많은 참가자들은 권한, 정부에 대한 책임성(Responsibility), 그리고 더 나아가 사회정책(Social Policies)에 관한 학습보다는 작은 프로젝트를 취하는데 관심을 갖는다. 참여예산제는 시민들이 지역회의(Regional Meeting)에서 결정한 것이 실행될 때 본래의 역할을 하는 것이다. 이 메시지는 시민들의 시간과 에너지를 정부가 인정한다는 의미이다. 이 때문에 참여예산제는 먼저 시민들의 참여를 독려하고, 특정한 공공재를 배분하도록 하고 있다. 그런데 일반적으로 개선된 후에는 커뮤니티 조직이 참여하지 않는 경향이 있다. 커뮤니티는 희망하는 공공재를 받기 위해 조직화되고 있다. 이러한 경우 공공학습이 낮고 참여는 단기적이고 목적을 위해 이루어진다. 참여자들은 공공학습의 과정 없이 어떻게 하면 그들 커뮤니티에 특정의 자원을 확실하게 할 수 있는 것인가에만 초점을 두고 있다.

두 번째 단계는 참여자들이 시장(지방정부)에 의존하는 것이다. 참여예산은 정책결정 과정에서 시민사회와 바로 협력하는 반면, 정부는 주요 활동가를 유지하고 있다. 참여예산은 회의를 조직화하고 정보를 제공하고 관료들은 시민과 회의, 선택된 정책의 실행을 보장해야 한다. 참여예산에 대한 정부 리더들의 신념의 부족은 참여예산제 성공을 어렵게 하고 있다. 예를 들면, 브라질 레시피 시에서는 시장이 연례적인 축제를 위한 자원배분을 위해 참여예산제를 사용하였다. 개방적이고 투명한 회의를 하지 않고 재원을 자기 맘대로 다루어 우호관계 있는 참여자에게 이익을 주었다. 참여하지 못한 시민과 우호관계에 있지 않은 시민 대표자들이 공공자원에 접근할 수 없었다. 참여예산 참여자들이 표명한 관심사항들에 대해 정부가 거부해도 확실하게 행동할 방법이 없다. 이와 같은 경우 시민에게 권한 위임이 전혀 되지 못한 것이며, 주인과 부하 관계(Clientelism)의 새로운 형태가 된다.

세 번째 단계는 장기계획과 관련된다. 참여예산의 많은 참여자들은 단기와 중기의 공공사업에 관심을 갖는다. 공공사업에 초점을 맞추는 것은 시장 계획에 대한 논의를 어렵게 만든다. 많은 지방정부는 장기계획에 대한 논의와 구상을 시도하지만 그 결과는 제한적이다. 복잡한 이슈들은 시민들에게 서로 다른 논쟁을 검토 비교할 전문성과 분석력을 요구하기 때문이다. 참여예산은 이러한 기술의 준비가 되어 있지 못하다. 하지만 참여자들 제안의 복잡성을 해결할 방안들이 더디지만 연구되고 있다.

네 번째 단계는 지역 이슈(Local Issue)와 지역공공정책(Local Public Policy)에 대한

강조이다. 참여자들이 실업, 폭력, 교육기회 부족 등 지역 이슈와 지역공공정책에 시간과 에너지를 소비한다. 따라서 참여예산이 참여자들에게 사회, 경제적 배제의 근본 이유에 대한 도전 기회를 주지 못했다. 참여자들이 주로 여성일 경우 주변의 일상적 조건의 개선을 희망하는 것이었다. 하지만 참여자들의 최대 관심은 참여예산의 범위를 더욱 넓혀 광범위한 사회경제적 변화에 중점이 두어져야 한다. 시민과 정부는 참여예산 사업이 브라질의 도시빈곤 해결에 영향을 미쳤듯이 보다 넓은 사회문제의 인식으로 발전되기를 기대한다. 하지만 참여자들이 그들 삶의 형태를 만드는 넓은 사회경제적 상황을 이해하고 도전하기 위해 관심을 커뮤니티 수준의 기초적이 공공시설 부족에서 탈피할지는 의문이다.

다섯 번째로 참여예산 프로그램이 시장과 공무원들의 역할에 의해 조정될 수 있는 위험이 있다. 지방정부, 관료 및 선출 공무원들이 자신들의 아젠다(Agenda)를 관철시키기 위해 참여예산 사업을 사용할 수 있다. 핵심정보의 비공개, 선정된 사업의 미 실행 및 시민감시위원회의 약화 등은 참여예산 프로그램을 조정할 수 있는 잠재력이 된다. 브라질에서 많은 도시 및 주정부 수준의 참여예산 사업이 정부간섭이라는 이유로 사회운동 그리고 NGO에 의해 거절되었다.

한편 우리나라의 경우 위에서 언급한 한계점 이외에 주민참여예산제 운영 과정의 실천적인 측면에서 다음과 같은 한계를 나타낼 수 있다고 한다(임성일, 2011b; 황소하 외 2015: 19-20).

첫째, 대의민주주의와의 충돌문제로 주민의 대표기구인 지방의회의 예산심의·의결권을 침해할 수 있다는 것이다. 즉 대의민주주의의 보완기체인 주민참여예산제도가 시행될 경우, 시민사회가 지방의회를 대체하는 또 다른 권력기구가 될 수 있다는 것이다(이광원·황성돈, 2013).

둘째, 참여의 주민 대표성(Representation)과 공정성(Fairness)의 문제이다. 이는 주민참여제도의 근본적인 문제로서, 예산편성과정에 참여하는 제한된 주민들이 과연 주민 전체의 의사와 이익을 얼마나 대표할 수 있는지, 참여의 결과로 만들어진 예산배분이 특정 지역이나 집단, 세력이 치우치지 않고 공정한지가 주민참여예산제도의 본질적 한계라고 할 수 있다(이정만, 2014).

셋째, 예산편성의 합리성 및 책임성 부족의 문제이다. 주민참여예산에 참여하는 주민들

은 예산과 정책에 대한 전문적 지식이 부족하고, 직접적 이해득실에 기초한 주민들에 의한 예산결정은 재정운영의 합리성과 효율성을 저해할 가능성이 크기 때문에 주민참여라는 것이 포퓰리즘에 불과하다고 보는 시각이다(유소영, 2013). 이는 주민의 직접참여에 의한 예산결정과정에서 지역 전체의 총체적 이익과 주민 개인들의 기본적 욕구와의 조화를 찾기 쉽지 않은 한계가 존재함을 의미한다(이정만, 2014).

넷째, 제도도입의 목적 달성 가능성의 문제이다. 제도가 목적하는 바인 재정 투명성과 효율성이 실제로 높아지고, 제도의 운영원리인 민주성, 개방성, 평등성이 실제 운영과정에서 실현될 것인지 담보할 수 없다는 것이다.

제4절 세계적 동향⁵⁾과 주요 사례

1. 세계적 동향

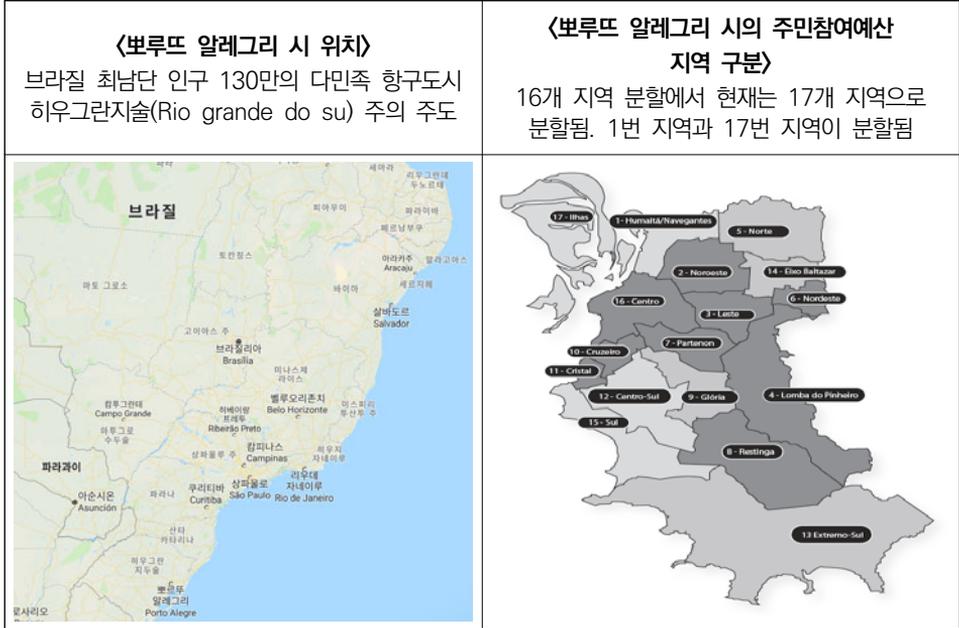
주민예산제도는 정부의 재정활동 전반에 대한 국민의 불신과 불만을 배경으로 탄생하였다. 국민이 정부에게 맡긴 세금이 국민이 원하는 방식과 수준으로 사용되지 않는 데서 촉발되었다. 뿐만 아니라 공공부문의 비효율성, 책임성 결여와 같은 정부실패, 정보공개 부족 등 정부와 국민 사이의 긴밀한 소통과 협력적 경영의 부재도 기인한다. 이러한 상태에서 진보적 정치 지도자들과 시민사회가 예산과정에 주민이 직접 참여하여 정부를 향해 자신의 의사와 선호를 피력하고 영향력을 행사하는 새로운 메커니즘으로 참여예산제도를 고안한 것이다. 참여예산제도는 1989년에 브라질의 남부에 위치한 포르투 알레그리(Porto Alegre)⁶⁾라는 대도시에서 세계 처음으로 도입·실시되었다(임성일 외, 2018).

브라질, 남미의 경우 정부와 의회의 부정·부패에 대한 국민의 불신·불만에서 사회정의, 재정활동의 투명성, 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 직접 민주주의 과정과 수단 선택으로 도입되었다. 유럽의 경우 브라질, 남미의 주민참여예산제의 매력에 힘입어 많은 도시로 확산되었다. 그 배경에는 정치·행정에 대한 불신과 실망, 주민참여예산의 직접 민주주의적 힘, 시민상호간의 소통과 숙의, 주민의 실질적 의사결정 기회와 권한의 확보 등이다. 특히 그동안 행정부와 의회에 일임되었던 모든 예산권한이 주민을 위하거나 대표해 주지 못하는 현상에 시민사회가 주민참여예산제에 큰 매력을 느끼게 된 것이다. 유럽의 많은 지방정부들이 재정문제로 신음하는 현상과 함께 관료주의의 폐해와 재정운영의 비효율성(세금낭비 포함) 현상이 사회 문제로 대두된 것도 유럽에서 주민참여예산제가 활성화될 수 있는 배경적 요인이 되었다. 유럽의 참여예산제는 정부 재정활동의 투명성 제고에 많은 노력을 투입하고 있다.

5) 이 부분은 A.Shah(2007)과 임성일 외(2018)를 기본으로 하여, 나중식(2004), 임성일·서정섭(2015)의 선행 연구를 참조하여 정리하였다. 자세한 내용 참조는 임성일 외(2018)를 참조하기 바람

6) 참여예산제 도입 초기년도에는 시민들이 참여하여 직접 결정한 예산은 공공투자부문 예산의 3.2%에 불과 하였으나 1990년 10%, 1991년 16.3%, 1992년 17.0%, 1993년 14.5%, 1994년 17.0%, 그리고 2000년도에는 25%로 증가하였다(나중식, 2004: 465).

〈그림 2-3〉 보루트 알레그리 시의 위치와 주민참여예산 지역 구분



주: 1) 왼쪽 지도는 구글지도, 오른쪽 지역분할은 Prefeitura Porto Alegre(2016: 24)에서 인용
 2) 오른쪽 보루트 알레그리 시 행정구역에서 좌측은 바다이고 우측은 내륙임

아프리카 지역의 참여예산제도는 매우 제한된 국가와 지역에서 실시되고 있다. 2000년대 후반부터 세계은행과 유엔에서 아프리카의 참여예산 확산을 위해 적극적으로 지원하고 나섰으며 재정운영의 투명성을 높이고 책임성을 강화하는 목표와 연계하여 시행되고 있다.

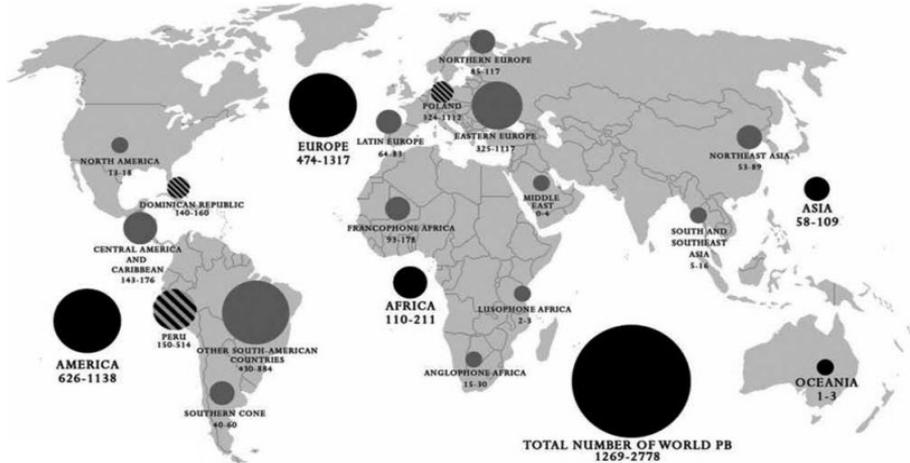
아시아 지역의 주민참여예산제는 아프리카보다 조금 늦게 도입되었지만 성장 속도는 매우 빠르다. 아시아 지역에서는 시민사회를 주축으로 태국, 인도, 필리핀, 일본 등의 여러 지방 도시에서 주민참여예산제를 도입하여 운영하고 있다. 우리나라는 이들 지역보다 조금 늦었지만 적극적인 운영을 정부에서 권장하고 모든 지자체에서 시행하도록 의무화하였다. 전국 지자체의 의무적 시행은 매우 드문 사례이다.

북미 지역은 유럽에 비해 늦게 참여예산제도를 받아들였다. 캐나다의 경우 토론토 시 등 일부 도시에서 도입하였다. 미국은 캐나다보다 늦게 2000년대 후반에 시카고시의 일부 지역에서 처음 도입하여 2016년 현재 20여개 이상의 도시에서 받아들여 점차 확산되는

경향에 있다.

2014년 현재 전 세계적으로 2000-3000개의 지방정부에서 주민참여예산제를 주요한 민주적 예산운영시스템으로 운영 중이다. 주민참여예산제의 특징 중의 하나는 표준화된 모델이 존재하지 않으며, 각국이 지방정부 각각이 처한 사회, 경제, 문화적 환경 등에 맞추어 다양한 형태로 운영하고 있다는 것이다.

〈그림 2-4〉 주민참여예산제도의 세계적 실시 현황 분포(2012년)



Source: Authors' elaboration.

자료: Yves Sintomer 외(2013: 14)

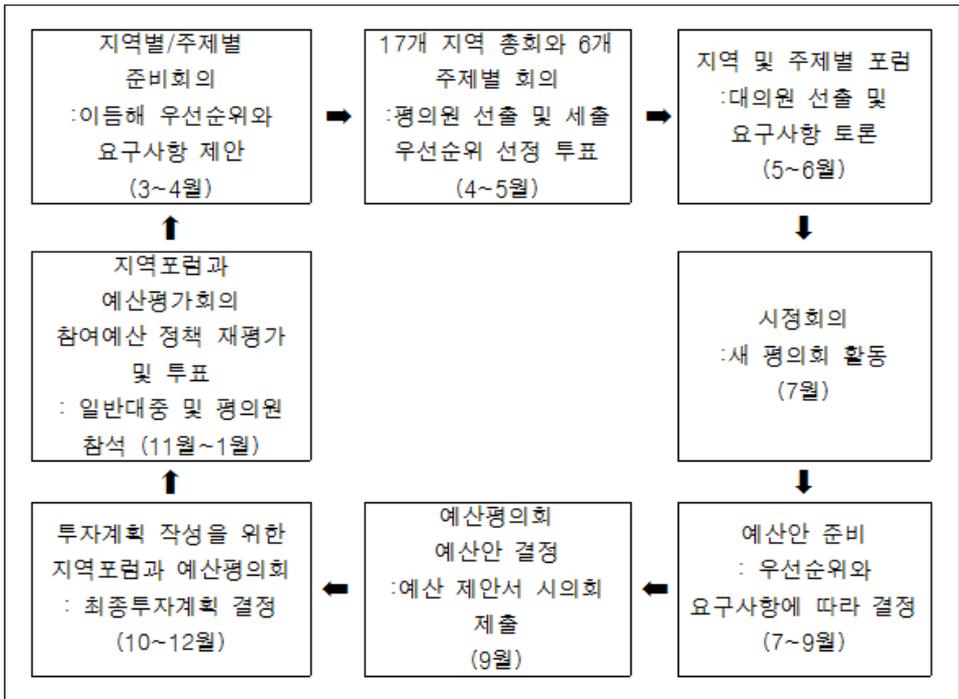
2. 주요 사례

가. 보루프 알레그리 시(시민에게 예산편성 권한 이양, 소지역모임부터 시작)

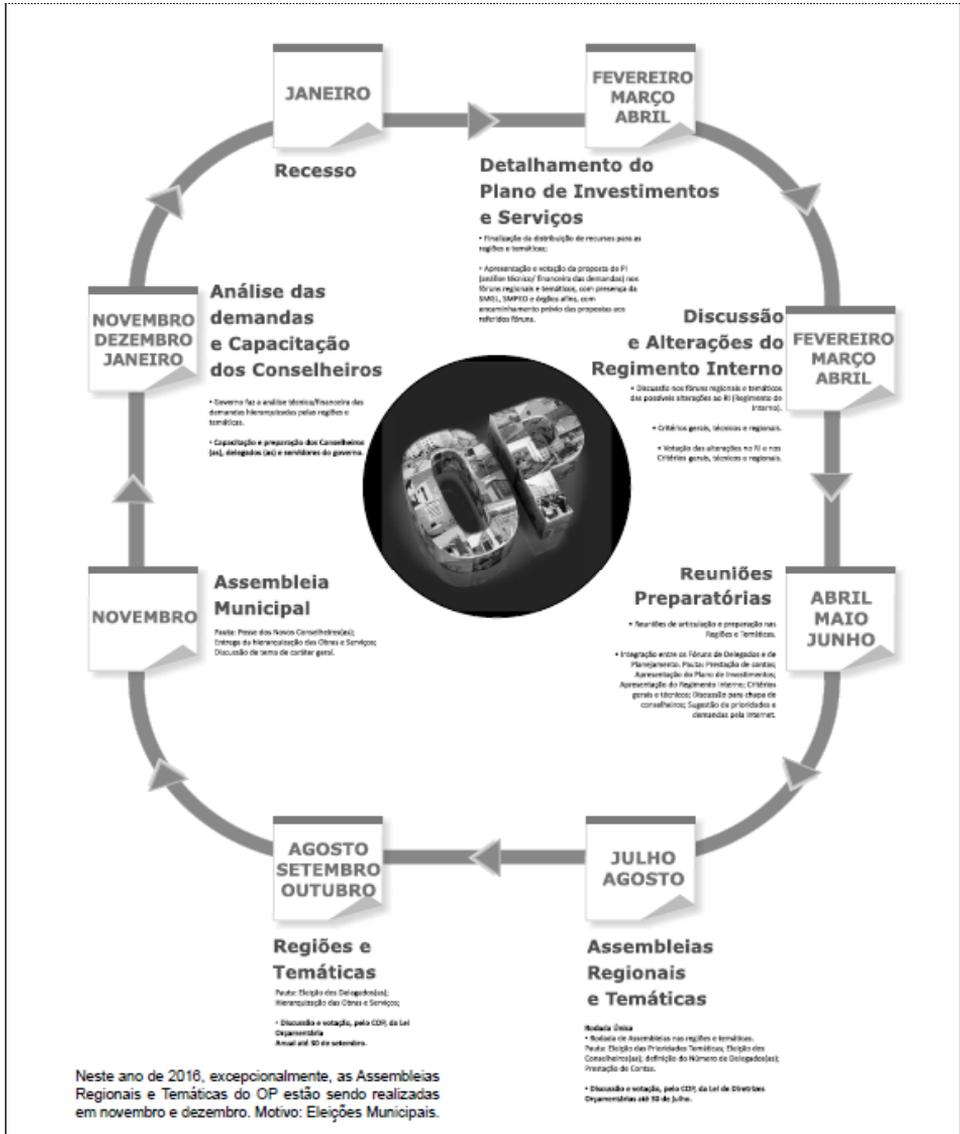
브라질 보루프 알레그리 시는 1989년 주민참여예산제를 최초로 도입·시행한 도시이다. 1989년 집권당인 노동당의 첫 시행 제도로 선정된 ‘참여예산제’는 정부가 시를 위한 정책 우선순위를 설정할 때 시민과 함께 논의하도록 제도화 하였다. 이후 주민참여예산제는 매년 수정 및 보완을 거치면서 제도를 구체화·정형화 시켰다. 이후 제도를 발전시키며 기존

의 도시의 6개 행정 분할 구역을 정책적으로 세분화하고 나누어 주민참여예산제도를 시행하였으며, 2018년 기준, 보루프 알레그리 시의 17개 지역에서 주민참여예산제가 시행되고 있다⁷⁾. 보루프 알레그리 시의 참여예산은 크게 지구총회와 주제별 회의를 통해 모든 주민이 참여하고, 각각의 회의에서는 각 지구를 대표하여 선출된 대의원과 평의원들에 의해 1년 내내 참여예산의 과정이 이루어지고 있다. 참여예산으로 강력한 행정권의 시민이양으로 시민의 결정 권한이 막강하다.

〈그림 2-5〉 보루프 알레그리 시 참여예산 주기



7) Prefeitura Porto Alegre, “Plano de Investimentos e Servicos - 2016/2017”, Orcamento Participativo 2016-2017, 2016



자료: Prefeitura Porto Alegre(2016)

〈그림 2-6〉 브라질 보루프 알레그리 시의 주민참여예산 홈페이지



자료: Prefeitura de Porto Alegre: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>(최종접속일자: 10/17/2018)

나. 스페인 알바세테시(시민사회조직 중심, 참여통로: 참여포럼, 열린예산회의)
 유럽의 주민참여예산제도 운영에 대해 살펴볼 때, 스페인은 유럽국가들 중에서 주민참여예산제도가 가장 널리 제도가 운영되고 있는 국가이다(Sintomer et al, 2008; Sintomer and Ganuza, 2011; Dias, 2015). 2010년까지 스페인에서만 500만명 이상이 주민참여예산제도에 참여하는 기회를 가졌다(Dias, 2015). 2001년에 안달루시아 지역의 Cabezas de San Juan, Cordoba, 그리고 Puente Genil에서 주민참여예산제도가 시작되었고, 2002년에 바르셀로나 지역의 Rubi, 그리고 알베세테(Albecete)에서 주민참여예산제도가 도입되어 시작되었다. 이후 정권의 변화에 함께 두 개의 지역(Cabezas de San Juan, 그리고 Rubi)에서 주민참여예산제도를 포기하는 상황도 발생하였다. 그러나 2006년까지 전체 25개 이상의 지역에서 새롭게 주민참여예산제도를 도입하여 사용하기

시작하였다.

스페인의 2000년대 초반부터 2010년까지 주민참여예산제도 운영 결과들로부터 참여자들의 성향에 따른 영향을 분석하여본 결과는 다음의 <표 2-4>와 같다. 주민참여예산제도의 참여자들 성별은 참여예산회의 활동에 대해 영향이 낮다고 확인할 수 있다. 다만 나이는 연령대가 20-30대의 젊은 층에서 주민참여예산제도에 대한 높은 관심과 그에 따른 높은 영향을 주는 것을 확인해 볼 수 있다. 교육수준은 낮을수록 참여예산회의에 높은 영향을 끼쳤으며, 사회주의적 성향이나 정치성향이 진보인 참여자들에서 높은 영향을 확인할 수 있다. 이외에도 정치성이 높거나 관련 활동이 많은 사람들에게서 높은 영향을 확인할 수 있었고, 사전 경험이 많은 참여자들로부터 참여예산회의의 영향은 낮게 나타났다.

<표 2-4> 스페인 주민참여예산제도 운영 영향분석

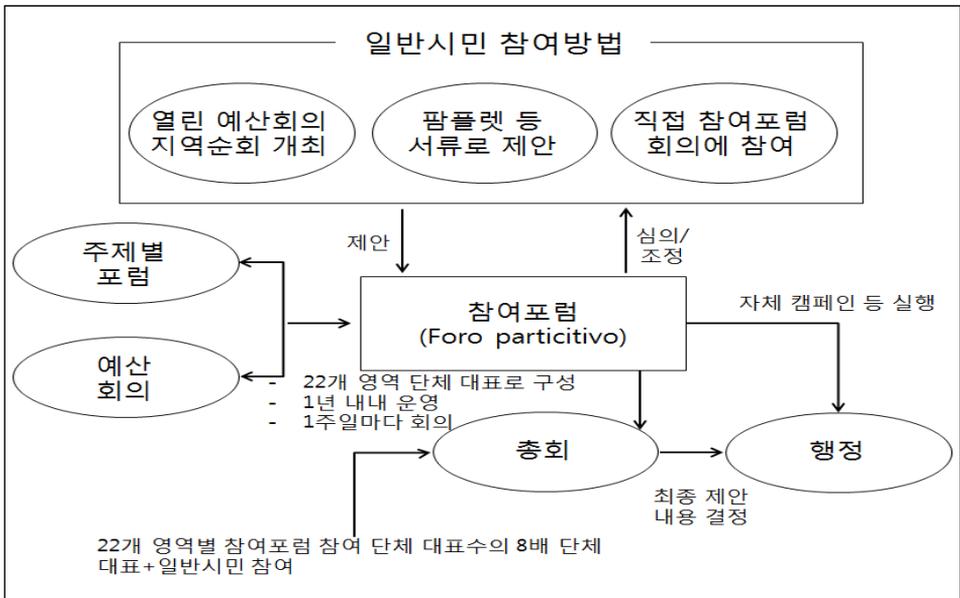
구분	참여예산회의의 참여 영향	집회의 중요한 역할 영향
성별	영향 미비	평균
나이	젊을수록 높음	젊을수록 낮음
교육수준	낮을수록 높음	낮을수록 낮음
진보성향	경향 높음	높을수록 낮음
정치적 흥미	높을수록 높음	높을수록 높음
경험	많을수록 낮음	많을수록 높음
사회활동	많을수록 높음	많을수록 높음

자료: Ganuza and Frances(2012b); Dias(2015)

2002년 이후부터 스페인의 다른 지역들과 마찬가지로 알베세테 시에서 주민참여예산제도는 활발히 운영되고 있다. 알베세테시 주민참여예산제도 운영에서 주목할 내용은 참여포럼(Foro Particitivo)이라는 새로운 플랫폼 마련을 통한 주민들의 참여를 활성화시키고 있다는 점이다. 이를 통해 시민들에게 참여에 필요한 권리를 주고 실제 참여할 수 있는 공간을 마련하였다(풀뿌리자치연구소, 2011). 참여포럼의 제안은 시민들의 의견을 포럼을 통해 투명하게 공개적으로 수렴한다. 이를 통해 최종 결정된 예산서에 참여포럼의 제안으로 채택된 항목들을 표시하고 있다. 알베세테시의 참여포럼은 22개 영역의 시민단체 대표들로 구성되고 있다. 참여포럼 위원 중 운영위원들은 일주일마다 운영위원회(Monitoring

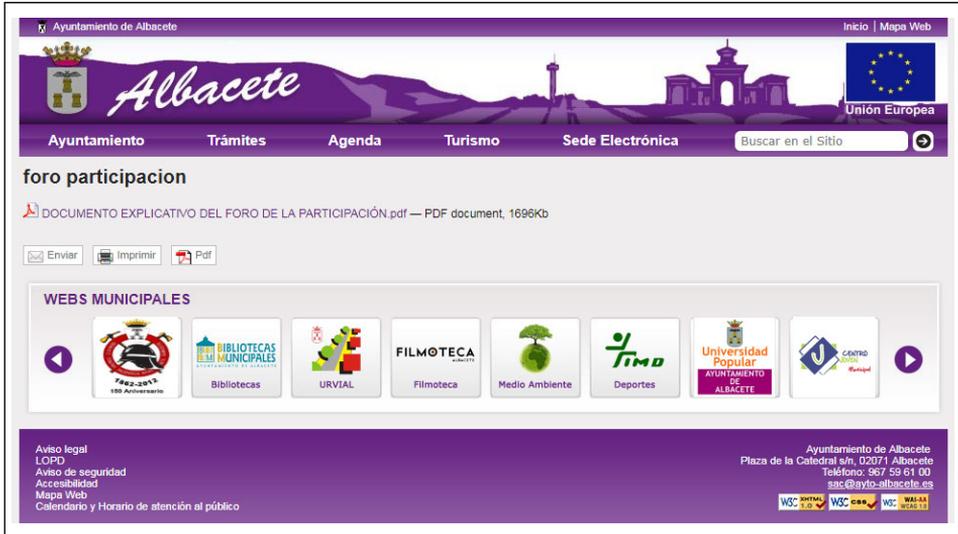
Committee)를 개최하고, 2주마다 참여포럼에 모든 위원들이 참여하는 예산회의를 개최한다. 참여포럼회의에는 재정담당 의원이 참석하여 시민의 의견을 일상적으로 수렴·조정한다. 일반 시민들의 의견을 보다 잘 수렴하기 위해서 2달에 한 번 정도 직접 지역 현장을 방문하여 해당 지역 주민들이 참여하는 '열린 예산회의'를 개최한다. 2009년 참여포럼을 통한 제안은 전체 예산 중 45%를 차지할 정도로 영향력을 발휘하였다.

〈그림 2-7〉 알바세테 시의 참여예산 작동 방식



자료: 풀뿌리자치연구소(2011: 77)

〈그림 2-8〉 알베세테 시의 주민참여예산 홈페이지



자료: <http://www.albacete.es/es/webs-municipales/foro-de-participacion/ficheros-1/documento-explicativo-del-foro-de-la-participacion.pdf/view> (최종접속일자: 10/17/2018)

다. 미국 뉴욕시(특수계층 고려 및 평가·모니터링)⁸⁾

뉴욕시의 주민참여예산제도는 전년도(2016년도) 7월부터 지역회의를 시작하여 다음해(2017년도) 6월까지 한 주기로 운영된다(〈그림2-10〉 참조). 우선 7월부터 8월초까지 지구별 회의를 구성하여 활동을 시작한다. 이는 주민들과 지역이해관계자들이 참여예산과정에 대해 배우고 다가오는 참여예산과정들을 계획하기 위한 지역위원회에 참여하는 시기이다. 각 구역(District)에서는 1) 최소 3회의 공공집회(Public Assemblies)를 열어야 하고, 2) 대표성이 낮은 계층(Underrepresented Community Members)을 위해 최소 4차례 특별 회의를 개최해야 한다. 이는 유소년 계층이나 비영어권 주민, 공공임대주택거주자 등을 주요대상으로 이루어진다. 이를 포함해서 대표성이 낮은 계층이 더 많이 집중되어 포함되어 있는 공공이벤트, 공공장소 등에서 비공식적인 아이디어 수집 활동을 한다. 자원봉사

8) Rulebook of participatory budgeting in New York city(2016-2017)

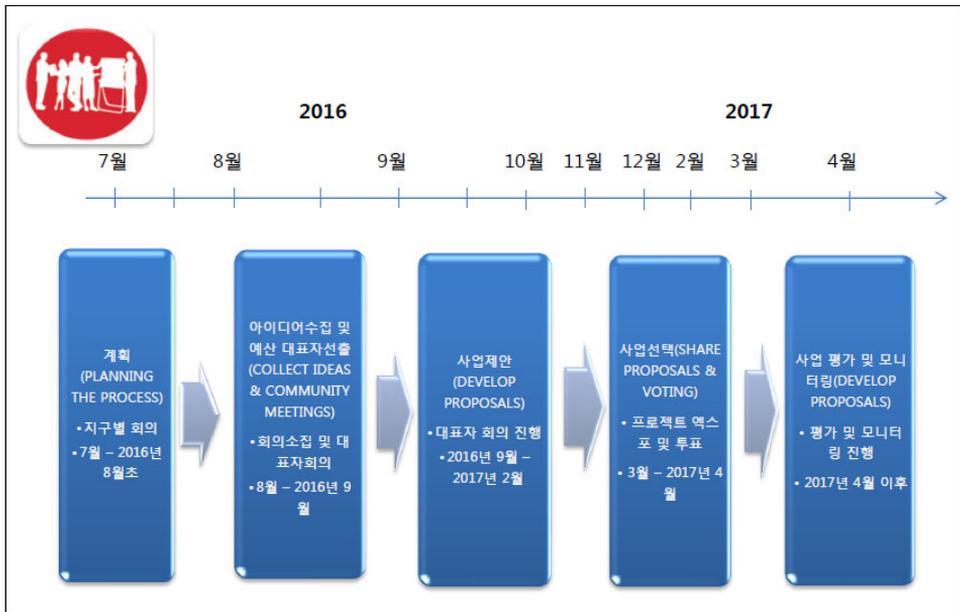
자들과 각 구역 스태프들은 이러한 공공 이벤트들을 통해 주민참여예산의 참여과정을 설명하고 유인물들을 통해 새로운 대표자와 아이디어 등을 수집한다. 또한 각 지역(District)은 최소 60명의 대표자들을 선출하여 이들을 통해 해당 지역의 인구구조 및 지역 특성을 반영하도록 해야 한다. 누구나 참여예산 사업 아이디어를 제출할 수 있다. 예산회의 대표자로 참여하기 위한 자격으로는 1) 해당 지역에 거주하거나, 지역에서 일하거나, 지역에 사업을 가지고 있거나, 지역 내의 학교에 다니거나 또는 지역 내 학교에 다니는 학생의 부모인 경우에 참여가 가능하다. 2) 최소 만 14세 이상으로 지역 위원회에서 참여예산 대표자 참여를 위한 최소연령을 결정할 수 있다.

8월부터 시행되는 대표자선출 및 회의에 대하여 모든 대표자들은 대표자 동의서에 서명을 하고 오리엔테이션에 참석해야 한다. 각 대표 위원회에는 1-2명의 조정자(공무원 또는 교육된 숙련자 등)들이 참여를 하게 된다. 잠재적 이슈 위원회들은 다음 주제들을 포함하거나 이들에 제한되지 않는다. 1)대중교통, 2)공공보건, 3)치안 및 안전, 4)교육, 5)공원 및 환경, 6)예술 및 문화, 7)주거 등을 포함하거나 이들에 국한되지 않는다. 프로젝트에 대한 아이디어는 온라인, 메일, 공공행사 참여 등 비공식적인 경로를 통해서 접수한다. 만약 일부 대표자들이 이슈 위원회들에 충분히 참여하기에 어려움을 갖는다면, 인구 구조적으로 세분화된 위원회들(Demographic Committees)을 새로 구성할지에 대해 위원회 사무국과 회의를 할 수 있다. 인구구조에 따라 세분화된 위원회들은 참여하지 않은 주민들의 최대한의 참여를 보장하는 것을 의미한다. 더불어 이러한 위원회들의 구성에 대해 1) 청소년, 2) 고령자, 3)지역 내의 비영어권 커뮤니티를 포함하거나 이들에 대해 제한되지 않는다.

2016년 9월부터 2017년 2월까지 지속적으로 진행되는 대표자 회의 등을 통해 주민참여예산 대표자들은 초기의 사업제안을 공공성을 근간으로 하여 전문가들의 도움을 받아 사업 제안서를 완성시킨다. 이후 2017년 3월부터 4월까지 최후 사업제안에 대해 발표하고 주민들의 투표로 사업을 선정하게 된다. 이는 선정된 사업이 투표에 의해 시행이 최종 결정된 이후에 뉴욕 시의회의 6월 예산에 포함된다. 2017년 4월 이후부터 6월까지 주민참여예산제도의 마지막 단계로써 최종 선정된 주민참여예산사업들에 대한 평가 및 모니터링 과정이 있다. 주민참여예산사업에 대한 지역별 최종투표가 이루어진 후 각 지역은 최소

한 한 번의 평가회의를 갖는다. 또한 이에 대하여 뉴욕시가 최종 선정된 주민참여사업의 시행을 어떻게 하는지 평가하여 환류 과정을 거친다. 시의회에서는 이러한 사업들의 진행에 대해 관리할 수 있는 모니터링을 위한 위원회를 임명하고, 지역들에 사업 진행에 대한 정규 업데이트를 제공하고, 사업 시행중에 발생하는 이슈들에 대해 설명한다.

〈그림 2-9〉 뉴욕시의 주민참여예산 주기(2016-2017)



자료: Rulebook of participatory budgeting in New York city(2016-2017)

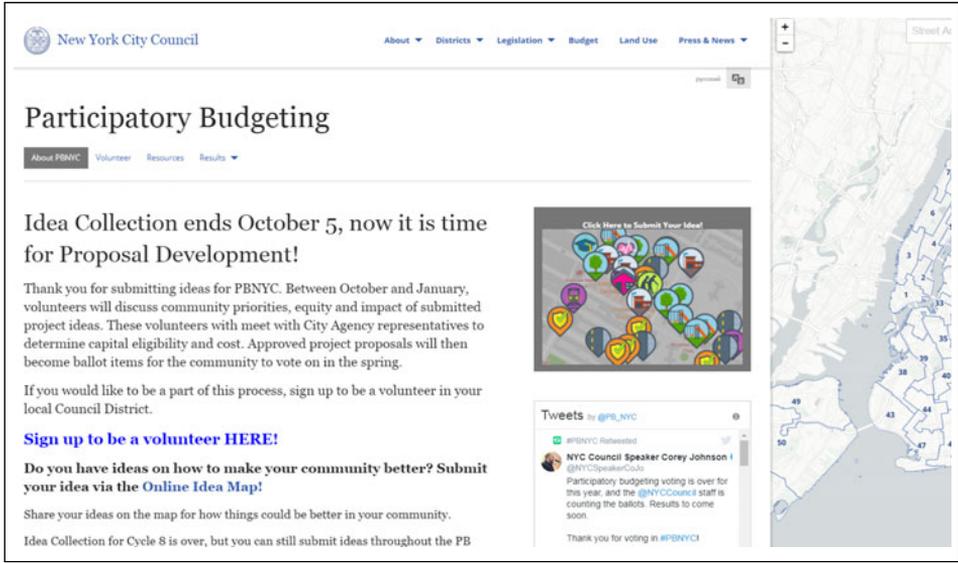
〈표 2-5〉 뉴욕시 주민참여예산사업 사례

연도	지역	사업 범주	제목	세부설명	최종 투표수 (명)	비용 (US\$)
2017	맨해튼	주거 시설	공공임대주택 지반공사(NYCHA Elliott-Chelsea Houses)	놀이터 팬스 설치, 보도블럭 공사, 임대주택 거주자들이 디자인한 정원시설 마련 등	1,295	500,000
2017	맨해튼	예술 및 문화	허드슨 공원 도서관 장애인 화장실 공사	공원 화장실에 장애인 접근 화장실 시설 마련을 위한 공사	922	300,000
2017	브롱스	치안 및 안전	경찰 방범 카메라 설치	해당 지역에 경찰 방범 카메라 8대 설치	1,087	280,000
2017	브롱스	교육	초등학교 운동장 놀이시설 설치	해당 초등학교에 어린이 놀이시설 설치	1,492	250,000
2017	브롱스	공원 및 환경	나무지지대 공사	지역 녹지과에서 식수한 나무 30그루에 대한 지지대 공사	423	36,000
2017	브롱스	공원 및 환경	성인 운동시설 설치	해당 지역(the Van Cortlandt Village community)에 장애인/노약자가 사용 가능한 운동시설 설치	789	400,000

자료: New York City Council/Participatory Budgeting New York City(PBNYC) (최종 접속일자: 10/17/2018)⁹⁾

9) <https://opendata.cityofnewyork.us/>

〈그림 2-10〉 뉴욕시의 주민참여예산 홈페이지



자료: <https://council.nyc.gov/pb/> (최종접속일자: 10/17/2018)

뉴욕시의 주민참여예산 현황은 해당 시의회 홈페이지(〈그림 2-10〉참조)를 통해 확인할 수 있다. 홈페이지를 통해 제공되는 기능으로는 주민참여예산제도 소개, 자원봉사 신청 및 전년도 주민참여예산 결과 등을 확인해 볼 수 있다. 주로 제도 소개 및 전년도 주민참여예산제도 운영결과에 대한 내용이 대부분이다.

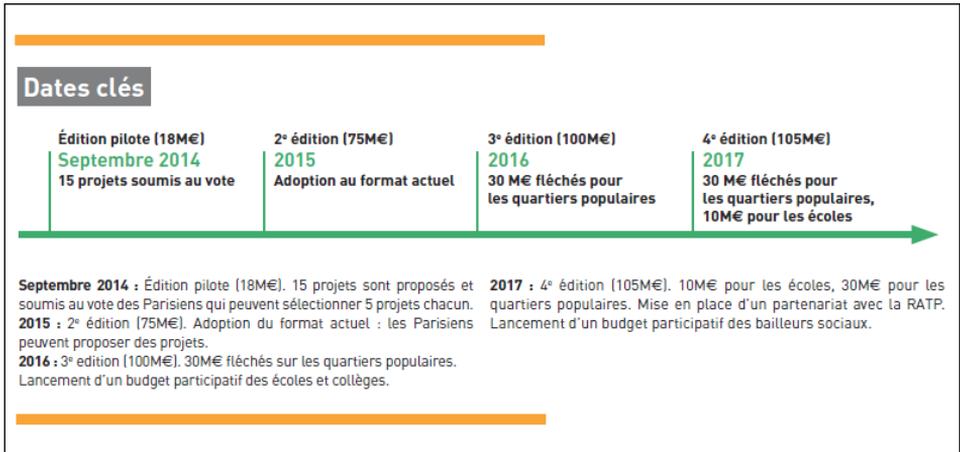
라. 프랑스 파리지(투자예산 5%, 위원 무작위 선정, 투명성)¹⁰⁾

2014년 파리는 세계에서 가장 큰 규모로 주민참여예산제도를 시행하기 시작하였다(Carlson, 2017). 새로이 선출된 히달고(Anne Hidalgo)시장의 시범적으로 몇 달간 주민참여예산제도를 시행하기로 하였다. 이에 따라 파리에서 확인된 15개 가능한 사업들에 대

10) Jake Carlson(2017) "Expanding The Imagination of Democracy: PB in Paris"; Participatory Budgeting Project: <https://www.participatorybudgeting.org/pbparis/>

해 어떻게 20백만유로를 사용할 것인지 시민들이 투표를 실시하였다. 몇 달 후에 제도의 성공적인 정착을 확인한 후 65백만유로 규모의 주민참여예산을 도시전체를 대상으로 시행하기 시작하였으며, 이를 위해 시민들이 자신들의 주민참여예산 사업 아이디어를 만들어 내도록 하였다. 2014년부터 2020년 사이에, 파리는 도시 전체 투자예산의 5%(약 500백만유로)를 주민참여예산에 사용하도록 결정하였다. 2016년에는 158,964명이, 교육/학교에 사용되는 10백만유로를 포함하여, 전체 약 100백만유로의 사용을 어떻게 할지에 대하여 투표하였다. 역시 파리에서는 매년 주민참여예산사업을 결정하기 위해 20개 지역별로 주민참여예산이 운영되고 파리전체에 대하여 역시 제도가 운영되고 있다. 이처럼 2014년 처음 주민참여예산제도를 시행한 이후로 파리의 참여예산 시행규모는 매년 참여예산 규모가 증가하고 참여예산 사업수도 증가함을 확인해 볼 수 있다(그림 2-11) 참조).

〈그림 2-11〉 파리시 참여예산 현황(연도별 변화)



자료: Mairie de Paris(2018: p.9.)

파리의 주민참여예산제도 운영에 대하여 주목할 내용은 주민참여예산 규모가 방대한 규모로 시행되고 있다는 것뿐만 아니라 동시에 많은 파리 시민들의 참여를 이끌어 내고 있다는 점이다. 또한 주민참여예산제도의 시행을 통해 보다 많은 시민들이 시민 공동체의 세부 사업들을 중심으로 엮일 수 있었다는 점에서 정치적인 견해와 회의를 불식시킬 수 있었다

고 큰 의의를 두고 있다. 파리의 주민참여예산제도 운영이 성공적인 대표적인 세 가지 이유는 다음과 같다. 1) 강한 정치적인 의지를 가지고 시행되었다. 2014년 새로이 시장이 선출되고 주민참여예산사업의 시행에 대한 강한 정치적 의지를 가지고 시행하였다. 또한 주민참여예산제도의 정착을 위한 유인책으로써 지역별로 주민참여예산제도 시행에 스스로의 재원을 1유로 투입하면 파리시에서 2유로를 매칭하여 지원하는 제도를 시행하였다. 2) 파리 시민들의 호응이 매우 높았다. 파리 시민들은 수천가지의 아이디어를 제출하였고, 매년 그 숫자가 증가하였다. 2014년 4만명의 시민이 15개 제안사업에 대하여 투표를 하였고, 2015년에는 시민들에 의해 5천개의 아이디어가 제공되고, 6만7천명이 투표에 참여하여 3천개의 아이디어 중에서 188개의 사업제안이 선정되었다(Napolitano, 2015). 3) 파리 시에서 주민참여예산제도 운영에 필요한 행정지원을 적절히 제공하였다. 파리가 처음 주민참여예산제도를 시행하기로 결정하였을 때 주민참여예산제도의 운영 방식 및 시행 방향에 대해 중심적 역할을 수행하고, 주민참여예산 플랫폼의 정비를 통해 각 지역별로 운영되는 투표방식을 포함한 행정적·제도적 지원을 적절히 제공하였다(〈그림 2-12〉 참조).

〈그림 2-12〉 파리시 주민참여예산 운용 현황 및 플랫폼

<p>웹사이트 (주민참여 플랫폼)</p>	
--------------------------------	--

사업별
투표 및 예산

LES PROJETS LAURÉATS 2018

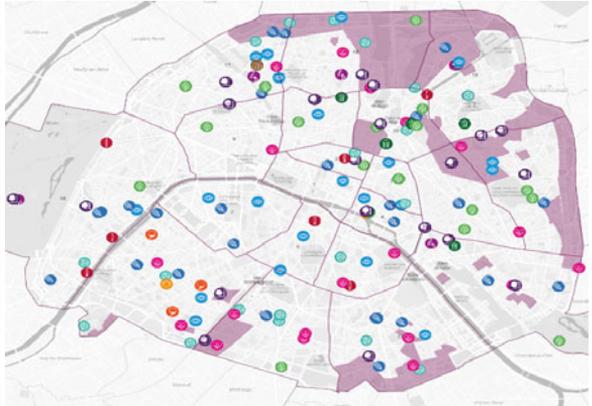
Tout Paris > Par arrondissement >

Télécharger le dossier de presse
Voir la carte des lauréats

LES LAURÉATS POUR TOUT PARIS

<div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">PROPRETÉ</div>  <p style="text-align: center; font-size: 8px;">TOUT PARIS</p> <p style="text-align: center;">8 - Plus d'efficacité pour la propreté</p> <p style="text-align: right; font-size: 8px;">1 500 000 €</p> <div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">✓ 37 111 votes</div>	<div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">ENVIRONNEMENT</div>  <p style="text-align: center; font-size: 8px;">TOUT PARIS</p> <p style="text-align: center;">9 - Paris championne du climat</p> <p style="text-align: right; font-size: 8px;">4 500 000 €</p> <div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">✓ 29 988 votes</div>	<div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">SANTÉ</div>  <p style="text-align: center; font-size: 8px;">TOUT PARIS</p> <p style="text-align: center;">7 - Prévenir et guérir : priorité santé pour les quartiers populaires</p> <p style="text-align: right; font-size: 8px;">3 700 000 €</p> <div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">✓ 23 676 votes</div>
<div style="background-color: #9C27B0; color: white; text-align: center; padding: 2px;">TRANSPORT ET MOBILITÉ</div>  <p style="text-align: center; font-size: 8px;">TOUT PARIS</p> <p style="text-align: center;">1 - Une voirie pour toutes les mobilités</p>	<div style="background-color: #4CAF50; color: white; text-align: center; padding: 2px;">ENVIRONNEMENT</div>  <p style="text-align: center; font-size: 8px;">TOUT PARIS</p> <p style="text-align: center;">10 - Pour une gestion de l'eau améliorée</p>	<div style="background-color: #3949AB; color: white; text-align: center; padding: 2px;">CADRE DE VIE</div>  <p style="text-align: center; font-size: 8px;">TOUT PARIS</p> <p style="text-align: center;">22 - Quartiers populaires : reconquête de la Petite Ceinture</p>

주민참여예산
사업 분포



범례

Lauréats 2018

- Cadre de vie
- Culture et patrimoine
- Economie et emploi
- Education et jeunesse
- Environnement
- Propreté
- Prévention et sécurité
- Santé
- Solidarité et cohésion sociale
- Sports
- Transports et mobilité
- Ville intelligente et numérique
- Quartiers populaires

자료: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/> (최종접속일자: 2018/10/17)

라. 일본 치바현 이치가와시(주민세 수입의 1%, 주민참여사업 재원 할당)

일본에서 주민참여예산제도가 처음으로 도입된 지역은 치바현에 위치한 이치가와(市川)시이다. 다른 아시아 국가들에서는 브라질에서 실시된 주민참여예산제도를 기반으로 도입되고 있는 것과 다르게 일본의 치바현 이치가와시의 참여예산제도는 브라질의 보루프 알레그리 시와는 다르게 독특한 방식으로 시행되고 있다(임성일 외, 2018). 주민참여예산제도의 재원으로써 주민세 수입의 1%를 할당하여 사용하고 있는 것이다. 이에 대하여 주민참여예산사업의 재원을 사용할 결정을 시민들이 하게 된다. 이치가와시의 지역 자원봉사 활동을 통해 부여하는 서비스 포인트(Money Voucher로 환산됨)를 보유한 시민들이 직접 주민참여예산사업에 투표를 통해 주민참여예산사업 선정과정에 참여할 수 있게 하고 있다.

일본의 다른 여러 지역에서는 치바현 이치가와시의 주민참여예산제도를 기반으로 제도를 도입하고 있다. 이 중에서 오사카부 이케다시의 경우 2005년 일본 최초로 ‘지역분권 추진조례’를 제정하였다. 또한 주민이 ‘지역커뮤니티추진협의회’를 조직하고 이를 기반으로 하여 납세액의 일정액을 지역의 필요사업 등에 재원으로 활용 할 수 있도록 협의회에 ‘예산편성요망권’을 부여하도록 제도화 하였다(이민정, 2017). 예산제안권의 한도액은 주민세의 1%를 상한기준으로 하여 지역마다 인구비례로 고려하고 있다. 여기서 설명하는 예산편성요망권의 의미는 단순히 주민세의 일정액을 지역에 주는 것은 아니다. 각 지역의 커뮤니티추진위원회에서 각 지역의 우선순위를 파악하고 다음연도 지역 예산에 포함될 것을 요청하고 있다.

제5절 선행연구 검토와 시사점

1. 선행연구의 특징

주민참여예산제 관련 연구는 2000년대 초반에 시작되어 현재까지 계속되고 있는데 2004년 광주광역시 북구의 최초 실시와 2011년 제도화, 2015년 평가의 정책변화에 맞추어 크게 4가지 유형으로 이루어진 것으로 보인다.

선행연구를 분류해 보면, 주민참여예산제도의 자발적 도입 시기(일부 소수 단체), 행정안전부의 권고에 의한 도입 시기, 지방재정법에 의한 의무적 실시 시기, 지방재정법에 중앙에서 평가할 수 있는 조항이 신설된 이후 연구 경향이 변화하는 것을 알 수 있다.

첫째, 2000년대 처음 시작된 초기에는 지방자치단체의 자율적 도입기로, 연구는 참여예산제의 소개와 필요성, 정당성 중심으로 연구가 진행되면서 동시에 주로 외국 모형(브라질 포르투 알레그리 시 모형)의 성공요인과 실패요인을 탐구하여 우리나라에 적합한 모형을 설계하는데 연구가 많았다(김웅, 2001; 한춘성 외, 2002; 곽채기, 2003·2005; 이원희, 2003; 나중식, 2004·2005).

둘째, 행정안전부가 지방재정법을 개정하여 주민참여예산제를 권장하고 공식화되는 과정에 있어서는 주민참여예산제의 이론적 탐색, 국내 적용 가능한 도입모형의 설계, 도입되어 성공적으로 운영되는 일부 지방자치단체의 사례 및 비교분석과 발전방안을 모색하는 연구들이 이루어졌다(곽채기, 2005; 안성민, 2006; 전주상, 2008; 안성민·이영, 2007; 김정완, 2008; 안성민·최윤주, 2009; 박민정·최성락, 2009; 최길수, 2011, 최성락 2011; 임성일, 2011; 곽채기, 2011).

셋째, 2011년 이후에는 제도 운영이 전국으로 확대되면서 각 지자체별 특수성과 주민참여예산제도의 일반성에 기초하여 주민참여예산제도의 성과 분석, 제도의 활성화 및 개선방안을 제시하는 연구가 진행되었다(강운호·강은숙·김종석·박남기, 2012; 강주영, 2012; 김수영, 2012; 김중환, 2012; 유희숙·김예승, 2012; 박형근·남황우, 2012; 윤성일·엄태호, 2013; 권혁준, 2013, 이광원, 2013; 이광원·황성돈, 2013; 정재호·김상현, 2014; 장인봉·염영배, 2014, 임성일 2014, 이호 2014, 송창석 2014, 권오성, 2015).

넷째, 2015년에 지방재정법에 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에 대한 평가의 근

거가 마련 된 이후에는 지방자치단체 주민참여예산제 운영 실태를 고려한 평가 모형 및 방법에 관한 연구(임성일·서정섭, 2015), 특정 지방자치단체의 심도 있는 운영 사례·특징·비교 등의 연구와 발전방안 제시(황소하, 2015; 김정희, 2016; 오지은, 2017, 남유진, 2017, 김기현, 2017, 이선영, 2018), 자치단체 혹은 지역 운영 유형의 특성 연구 및 개발(윤성일·임동완, 2016; 이상현·이시경, 2017; 서정섭 외, 2017; 최웅선, 2018), 마을만들기 혹은 공동체 사업과의 주민참여예산제와의 관계 등의 연구(송창석, 2013; 오지은, 2016; 김명수, 2016) 등이 이루지고 있다.

〈표 2-6〉 주민참여예산제도의 선행연구 경향

시기별	연구주제	연구방법	연구자
자발적 도입시기 (2003~2006)	· 제도 도입을 위한 정당성과 필요성 · 외국사례	문헌 및 사례연구 (보루뜨 알레그리 시)	김웅(2011), 한춘성 외(2002), 김철(2003), 이원희(2003), 나중식(2004, 2005),곽채기(2003, 2005)
정부권고 시기 (2006~2011)	· 이론 연구 및 모형 연구 · 우리나라 사례 연구 및 비교 · 발전방향 제시	문헌 및 사례연구 (우리나라)	안성민(2006), 전주상(2008), 안성민·이영(2007), 김정환(2008), 안성민·최윤주(2009), 박민정·최성락(2009), 최상헌(2010), 임승후·김병섭(2010), 정명은(2010), 최길수(2011), 최성락(2011), 이수향·김상헌(2011), 임성일(2011), 곽채기(2011)
의무실시 시기 (2011~2005)	· 주민참여예산제도의 영향요인 및 효과성 평가	실증분석/제도평가(실시3년) 및 개선방안 제시	강운호·강은숙·김종석·박남기(2012), 강주영(2012), 김수영(2012), 김중환(2012), 유희숙·김예승(2012), 박형근·남황우(2012), 엄태호·윤성일(2013), 권혁준(2013), 이광원(2013), 장성준(2014), 정재호·김상헌(2014), 장인봉·엄영배(2014), 임성일(2014), 이호(2014), 송창석(2014) 등
평가 및 활성화 시기 (2005~현재)	· 평가 모델 개발 · 지역특성 고려한 운영 운영방안 · 운영실태 심도 있는	사례분석	임성일·서정섭(2015), 황소하·정혜수·류란희(2015), 김명수(2016), 김정희(2016), 오지은(2016·2017), 남유진(2017),

시기별	연구주제	연구방법	연구자
	연구 발전방안 · 다른 사업과 연계		김기현(2017), 이선영(2018), 윤성일·임동완(2016), 이상현·이시경(2017), 서정섭 외(2017), 최웅선(2018)

자료: 임성일·서정섭(2015)을 바탕으로 그 이후의 연구동향을 첨가하였음

2. 최근 선행연구의 내용과 시사점

최근의 선행 연구의 내용을 2개의 시점으로 구분하여 정리하며 의무화가 규정된 2011년부터 주민참여예산제도의 부분적 성과 분석, 제도 운영의 활성화를 논하는 연구가 진행되었으나 사례 단체 등의 심도 있는 분석이 미흡하였으며 활성화 방안 제시에서도 지역별 특성을 고려한 분석에 기초하기 보다는 규범적·획일적인 방향을 제시하는데 그쳤다.

임성일·서정섭(2015)은 지방자치단체의 주민참여예산제도 활성화를 목적으로 연구하였다. 이 연구에서는 조례 및 주민참여예산제의 운영 실태를 선별적으로 분석하여 문제점과 핵심쟁점 사항을 도출하였다. 이를 기초로 주민참여예산제의 활성화를 위해서는 무엇보다도 제도적 기반구축이 필요함을 인식하여 주민참여예산위원회 구성 의무화 및 활성화 방안, 주민참여예산제 운영성과 평가 방안 및 법령 규정화, 주민참여 대상을 전 예산 및 전 예산과정으로의 확대, 지역의 특성을 고려한 다양한 운영 방식의 접근 필요 등을 제시하였다.

황소하 외(2015)는 수원시 주민참여예산제도 운영모형에 대한 개선전략의 도출을 목적으로 연구하였다. 연구의 중점은 수원시 참여예산제 운영의 배경, 참여구조 및 운영체계, 운영성과 분석에 두었다. 비교 분석을 위해 서울, 부천, 서대문구, 해외사례로 뉴욕시(미국), 파리시(프랑스), 리히텐베르 구(독일)의 운영을 분석하여 시사점을 도출하였다. 수원시의 참여구조의 문제로 주민의 직접 참여 부족, 동 단위 참여 미미 및 주민조직과의 연계 부족, 대표성 부족 및 불공정한 영향력, 사업선정 중심의 참여, 집행 모니터링 및 평가·환류 시스템의 미미, 교육·홍보 부족, 참여자들의 인식 및 소통 부족 등을 지적하였다. 그리고 성과 측면에서는 참여예산의 감소 및 편성수준 결정의 문제, 소규모 및 특정분야로의 사업 편중, 광역사업과 지역사업의 모호한 구분 기준, 부서 검토결과의 객관성 미흡, 지역

별 형평성 문제, 관련 정보제공 미흡 등을 지적하였다. 이를 근거로 직접 참여의 확대, 동 단위 참여의 활성화, 주민대표성 확대, 참여 단계 및 범위 확대, 집행모니터링 및 평가·환류시스템 강화, 교육 및 홍보 확대, 참여자간 협력 강화, 사업 선정과 예산반영 방법 개선, 사업의 다양성 확대, 위원회 기능 분담, 전문적 사업 검토, 정보제공 확대 등을 제시하였다.

윤성일·임동환(2016)은 우리나라 지방자치단체가 자신들의 실정에 맞게 주민참여예산 제도를 고안하여 운영하고 있다는 점에 착안하여 참여기구와 참여수준에 따라 유형을 구분하고 참여기구를 활성화시키고 참여수준을 높일 수 있는 관점에서 연구를 진행하였다. 연구방법은 전 자치단체의 주민참여예산 운영조례, 운영계획 및 운영체계를 홈페이지를 통해 수집하여 분석하였다. 연구에서는 참여기구와 참여수준에 따라 주민참여예산제도를 참여기구가 없는 의견제시형 100개 단체(41.5%), 주민참여예산위원회만 규정된 위원회형 85개 단체(35%), 주민참여예산위원회와 지역회의가 함께 구성되어 있는 지역회의형 21개 단체(8.6%), 주민참여예산을 포함한 예산안을 확정하는 민관협의회를 참여기구로 갖추고 있는 민관협의형 30개(12.3%)¹¹⁾, 사업박람회 또는 투표 등을 통해 주민이 직접 사업을 결정하는 권한위임형 7개 단체(2.9%)으로 분류하였다. 결론적으로 우리나라의 주민참여예산제도는 의견제시형과 위원회형이 76.5%를 점하여 주민참여예산제도의 형식은 갖추고 있으나 내용의 충실성이 미흡하며 사업박람회 및 투표의 기회가 많지 않아 주민들에게 실질적인 권한이 부족하다고 하였다. 이들을 극복하기 위해 주민들의 직접 참여 확대를 위해 투표, 사업제안, 공개모집, 우선순위, 설문조사 등에 모바일, 사업박람회, 홈페이지 등 다양한 참여시스템의 개발이 필요하다고 하였다. 또한 민관협의회 구성을 참여기구로 구성할 경우 주민들의 실질적인 권한 위임이 이루어질 것이라고 하였다.

이상현·이시경(2017)은 지방자치단체의 주민참여예산제 운영의 유형 선택에 있어서 어

11) 보루트 알레그리 시의 주민참여예산제도는 지방자치단체의 재정을 파악하고, 자원배분을 위한 기준을 논의하며, 종합적으로 예산안을 확정하는 일을 수행하는 참여예산평의회(participatory Budget Council: PBC)를 참여기구로 두고 있다. 보루트 알레그리 시의 예산부서는 참여예산평의회가 우선순위 배분기준에 따라 최종예산안을 구체화하여, 예산안은 참여예산평의회가 최종적으로 확정한다. 우리나라의 경우 주민참여예산제도를 초기 도입한 광주 북구, 울산 동구, 대전 대덕구 등은 보루트 알레그리 시의 참여예산평의회와 같은 역할을 수행하는 민관협의회를 참여기구로 두었으나, 의무화 이후 참여기구로 두지 않는 경향이 있다. 여기에도 주민참여예산위원회와 민관협의회, 주민참여예산위원회+지역회의와 민관협의회의 형이 있다(윤성일·임동환, 2015: 47).

며한 영향이 미쳤는지를 분석하였다. 유형은 정부주도형, 정부주민협의형, 주민주도형의 3가지로 분류하고 그 분류는 조례 규정에 근거하였다. 사례단체는 광역 5개 단체, 기초단체 97개로 하였으며 조례 규정에 주민참여예산위원회 규정이 없거나 임의규정인 경우 정부주도형 51개 단체, 주민참여예산위원회의 강제 규정은 있으나 세부적인 분과 위원회 등이 규정되지 않은 경우는 정부주민주도형 19개 단체, 주민참여예산위원회의 강제규정뿐만 아니라 분과위원회, 지역회의 등이 규정된 경우는 주민주도형으로 분류하였으며 이들을 종속변수로 하였다. 독립변수는 정치적 요인(단체장 진보성향, 득표율, 진보성향 의원 비율 등), 행정적 요인(조례 시행 기간), 사회적 요인(주민투표율, 시민단체 수, 인구수), 재정적 요인(재정자립도, 1인당 세출, 1인당 지방세)로 하였으며 통제변수로 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역으로 지역을 구분하였다. 분석결과 진보성향 의원비율이 높을수록, 1인당 지방세가 높을수록 높은 수준의 유형을 선택하고 있으며, 단체장 득표율이 높을수록, 시민단체수와 인구수가 많을수록, 재정자립도가 높을수록 낮은 유형을 선택한 것으로 나타났다. 그리고 단체장의 진보성향, 조례 시행기간, 주민투표율, 1인당세출예산액, 지역 변수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 지역의 정치적 성향을 나타내는 의원비율과 지역경제력을 의미하는 1인당지방세 외에는 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 결론적으로 연구자들은 사회요인이나 지역구분이 제도 선택에 영향을 미치지 못하는 것은 아직 주민들의 관심이 부족하고 제도 시행이 자발적이지 못하기 때문이라고 하였다. 그러면서 주민참여예산제의 올바른 선택을 위해 단체장과 지방의원들의 인식개선 필요, 주민참여예산제의 운용을 일반회계와 자체사업 중심에서 전 회계 및 모든 사업으로 확대하고 단체장의 선심성·전시성 예산이라 할 수 있는 지역개발사업, 청사 건립, 문화·체육시설 설치 등에 대한 주민참여 의무화 필요, 주민참여예산위원회 구성 법제화 시민단체들의 역할 강화, 참여예산 비율 증가 등을 제시하였다.

서정섭 외(2017)는 지방자치단체의 유형별 지역특성에 맞는 운영 모델 개발, 평가방법 및 평가지표 개발, 주민참여 범위 확대 및 활성화 과제 등을 연구하였다. 유형별 운영모델은 자치단체 유형과 인구구조, 시민사회단체 조직 등 지역의 사회자본 축적 정도를 고려하여 도시형 광역단체, 농촌형 광역단체, 도시형 기초단체, 농촌형 기초단체의 4개 유형으로 분류하였다. 주민참여예산제 운영의 기본 모형으로 참여예산 범위, 참여대상별 참여수준,

주민참여조직의 기능·권한, 구성 및 운영, 예산편성 단계 전·후의 주민참여 등에 대하여 기본적인 방향은 논하고 4개 유형별로 지방자치단체에서 자율적으로 선택하여 운영할 것을 제시하였다. 유형의 특성을 고려하여 광역단체의 경우 기초단체의 지원, 기초단체와의 역할 분담 및 광역단위 주요사업에 대한 참여방식 설계 필요를 제안하였으며, 기초단체의 경우 주민대표기구 및 주민자치사업과 연계, 농촌지역의 경우 직접 참여의 어려운 실정을 고려하여 지역여건에 맞는 참여방식을 개발하여 운영할 것을 제시하였다. 뿐만 아니라 주민참여예산제도 운영의 평가는 획일적인 기준에 의한 지방자치단체 간 비교평가보다는 유형별로 우수사례를 발굴하는데 중점을 두고 이러한 과정을 통해 연찬, 학습기회 및 보급에 중점을 두도록 제시하였다. 또한 주민참여예산제도 운영의 활성화를 위해 그동안의 문제점을 해결하는데 중점을 둔 향후 과제들을 제시하였다.

최웅선(2018)은 시군보다 넓은 지역과 다수의 주민을 포괄하는 광역도의 특성을 반영한 주민참여예산제 운영모형을 개발하고, 시·군의 주민참여예산제를 활성화시킬 수 있도록 지원할 수 있는 방안을 마련하고자 하는 연구이다. 이는 서정섭 외(2017)에서 제시한 지역의 특성을 고려한 자체 모델 개발의 정책제언에 충청남도의 의뢰에 따른 연구이다. 이 연구에서는 광역도 차원의 주민참여예산의 범위, 예산에 대한 주민참여 방법, 광역도 주민참여예산제 활성화 방안 및 시군 주민참여예산제 운영 활성화 방안을 제시하였다. 광역도 모델 설계의 주안점으로 광역도의 물리적 특성(시·군 포함한 넓은 면적, 주민 접근성 및 주민 대표성 확보 제약), 광역도 사무(주민 밀착형보다는 전체 지역을 대상으로 하는 정책사업)에 적합한 주민의견 수렴, 주민참여 범위 확대(주민 제안사업 중심에서 주요 사업까지, 예산편성 이후의 집행, 평가 단계까지), 시군에 대한 광역도의 역할(다양한 지원 등), 그리고 시·군 주민참여예산제 운영 활성화를 위해 시·군이 참여하는 도 차원의 주민참여예산 박람회, 도 차원에서 시군의 주민참여예산제 운영평가를 제시하며 평가의 경우 성과평가 보다는 과정평가를 제시하였다. 이는 현재 지방자치단체의 주민참여예산제 운영이 실질적으로 작동되고 있지 않음을 고려하여 제시한 제언이다.



제3장

주민참여예산제 운영 실태와 사례분석

제1절 시민운동 전개 및 법령 등 제도적 측면

제2절 주민참여예산제 운영 실태 분석

제3절 현행 주민참여예산제 운영체계 이해: 수원시 사례

제4절 주요 특징적 사례 분석

제5절 전국 현황 및 사례분석의 시사점



제3장

주민참여예산제 운영 실태와 사례분석



제1절 시민운동 전개 및 법령 등 제도적 측면

우리나라의 주민참여예산제 도입을 위한 첫 노력은 1997년에 경실련의 경제정의연구소에서 새로운 운동으로서 예산감시위원회를 구성하며 시작되었으며 1998년 3월 3일 납세자의 날을 선포하면서 본격적으로 예산감시운동을 시작한 것에서 그 뿌리를 찾을 수 있을 것이다(이원희, 2003:13). 이후 1999년 9월 9일에는 함께하는 시민행동이 발족되었으며 매월 예산낭비를 고발하는 ‘밑 빠진 독상’을 부여하기도 하였다. 뿐만 아니라 부산경실련에서는 ‘은빛예산감시단’을 발족하여 부산시의 예산편성과 부산시 의회의 예산심의에 대한 모니터링을 하였으며, 광주와 전남권의 시민단체인 ‘참여자치 21’은 광주시와 구청의 예산안을 분석하여 자치단체장의 업무추진비를 줄이는 성과를 올렸다. ‘평화와 참여로 가는 인천연대’에서는 판공비의 공개에 관한 소송에서 승소판결을 이끌어 내는 성과를 올리기도 하였다. 5년 정도의 예산감시 운동을 전개하면서 새로운 노력이 요구되는 시점이 되었다(이원희, 2003:14).

그동안 지방자치단체에 대한 예산감시운동은 지방자치단체의 집행부가 제출한 예산안을 분석하여 문제점을 지적하고 의회의 예산심의 과정을 감시하는 것이 주된 영역이었다. 시민단체들은 이 영역에서 벗어나 주민이 직접 집행부의 예산편성과정에 개입하고 예산집행과정을 감시하는 주민참여형 예산감시운동으로의 전환을 요구하였으며, 이는 2002년 6·13 지방선거에서 민노당 선거공약으로 브라질 보루트 알레그리 시에서 시행하는 참여예산제가 소개되었다. 그리고 제도 시행방안으로 2002년 7월 ‘서울특별시 예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례’ 제정 청구서가 제출되었고¹²⁾, 2003년 2월 민노당 군산 지구당에서도 시민조례제정청구서를 제출하였다(이원희, 2003:15). 하지만 보루트 알레

12) 제안의 자세한 내용은 이원희(2003: 15)의 <표 7> 참조

그리 시에서 참여예산제가 가능한 조건으로 시장의 의지, 다양한 주민조직의 존재로 시와 주민의 협력 용이, 시의 정보제공 및 전문성 제공 등 적극적 지원, 인구 100만 주민의 정치적 높은 관심도, 지방의회의 참여예산제 인정 등을 볼 때 우리나라와 정치적 토양이 달라 브라질 모형의 단순 모방보다는 우리 실정에 적합한 또다른 의미의 주민참여예산제 시스템 마련이 필요함이 있다(이원희, 2003:16)고 판단한 것으로 보인다.

시민단체의 예산감시운동과는 별도로 행정안전부는 2003년 7월말에 발표한 '2004년도 지방자치단체 예산편성지침'을 통해 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하는 '주민참여형 예산편성제'의 도입을 권고하였습니다. 2004년 3월 25일 광주광역시 북구청에서 주민참여예산 운영 조례가 처음 제정되었으며 울산 동구, 대전 대덕구 등으로 확산되었다. 이후 행정안전부의 조례 모델안 시달 및 지방재정법의 조항신설 및 개정 등을 통하여 지방자치단체의 주민참여예산제 운영의 제도적 기반을 마련하였다. 지방재정법 내의 조항 신설 및 개정 시점을 기준으로 2005년 8월에는 주민참여예산제 운영의 근거 규정을 마련하였으며, 2011년 3월에는 전 지방자치단체에 대하여 주민참여예산제 운영을 의무화하였고, 2014년 5월에는 지방의회에 예산안 제출 시 주민의견서 첨부를 의무화하였으며, 2015년 5월에는 지방자치단체의 주민참여예산제 운영을 행정안전부장관이 평가할 수 있도록 하였다.

현 정부에서는 2017년 7월에 발표한 100대 국정과제의 실천과제의 하나로 지자체 주요 정책·사업까지 주민참여예산제 확대 운영을 설정하였다. 2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민참여 범위를 예산편성 중심에서 집행, 결산 등에 이르는 예산과정 전체로 확대하였으며, 주민참여와 관련되는 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 설치하여 운영할 수 있도록 하였다. 2018년 10월 현재 모든 지자체는 주민참여예산조례를 제정하여 주민참여예산제를 방식이야 어떻든 표면적으로 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-1〉 우리나라 주민참여예산제도 연혁

- 1997년 경실련 경제정의연구소에서 예산감시위원회 구성
- 1998년 함께하는 시민행동의 '납세자의 날' 선포(3월 3일)와 함께 시민단체들의 예산감시 운동 전개
- 2002년 시민단체의 예산감시운동 영역 전환 6·13 지방선거에서 선거공약(민노당)
- 2002·3년 보루뜨 알레그리 시 모형의 주민참여예산 조례 제정 운동 전개
- 2003. 7월 「2004년 지방예산편성지침」에 주민참여형 예산편성제도 권고
- 2003. 3월 광주광역시 북구 최초 도입(2004.3.25. 주민참여예산 운영 조례 최초 제정)
 - 울산 동구('04.6), 대전 대덕구('05.12) 주민참여예산 운영 조례 제정
- 2005. 8월 지방재정법 개정【제39조 예산편성과정에 주민참여 조항 신설('06.1.1 시행)】

제39조(예산편성과정에 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.
- 2006. 8월 주민참여예산제 표준조례(안) 통보(행정안전부→지자체)
- 2010. 10월 주민참여예산제 운영 조례 모델(안) 시달(행정안전부→지자체)
- 2011. 3월 지방재정법 개정【제39조 의무사항으로 규정('11.9.9 시행)】

제39조(예산편성과정에 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.
- 2015. 5월 지방재정법 개정【주민참여예산제도 운영 평가 조항 신설('15.11.13시행)】

제39조(예산편성과정에 주민참여) ③ 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방 자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 실시할 수 있다.
- 2017. 7월 국정과제(75번)의 실천과제로 선정(지방재정 건전성 확보 목표)

국정과제(75번)-실천과제(주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율 통제
- 2018. 3월 지방재정법 개정【참여범위, 주민참여기구 운영 조항 신설('18.6.28시행)】

제39조(예산편성 등 예산과정의 주민참여) ① 지방예산 편성 등 예산과정(지방의회 결사항 제외)에 주민이 참여할 수 ... 시행하여야 한다(개정) ② ... 주민참여와 관련되는 ... 주민참여 예산위원회 등 주민참여예산기구를 둘 수 있다(신설) ④ ... 지방자치단체의 재정적·지역적 여건을 고려하여 ... 평가를 실시할 수 있다(개정) ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖의 필요한 사항은 ... 조례로 정한다(개정).

제2절 주민참여예산제 운영 실태 분석

1. 주민과 예산 범위

지방자치법 내에서 주민은 지방자치단체의 관할 구역 주소를 가진 자로 정의 하고 있지만, 주민참여예산의 주민 범위는 관련 조례 규정을 보면 여기에 관할구역 내의 기관이나 사업체 등에 근무하거나 사람을 포함하고 있다. 현재 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에 참여할 수 있는 주민은 관할 구역 내에 주소를 가진 사람과 기관 및 사업체에 근무하는 사람이다. 현재의 규정상으로는 해당 지방자치단체 관할 구역 내에 주소를 갖지 못하거나 근무처가 아닌 자는 주민의 범위에 포함되지 않는다.

○○시 주민참여예산 운영 조례 상의 주민 정의
제2조(용어의 정의) 이 조례에서 “주민”이라 함은 다음 각 호의 사람을 말한다.

1. ○○시에 주소를 두고 있는 사람
2. 시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 사람
3. 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원

주민참여의 예산범위는 전체 재정으로 하는 것이 원칙이다. 하지만 현재 지방자치단체의 주민참여 주 범위는 회계단위로 볼 때 일반회계 범위에서 이루어지고 있다. 일반회계 전체적으로는 주로 설문조사(설문지 및 인터넷 등)에 의한 분야별 투자우선순위의 의견 수렴정도이거나 공청회 등을 통한 분야별 재원배분이나 사업에 대한 주민의견 수렴 및 예산 반영이다. 그리고 일반회계 재원의 작은 일정 금액을 대상으로 주민들로부터 사업제안을 받아 이를 심사하여 반영하는 경우가 많으며, 현재 우리나라 대부분의 지방자치단체에서는 주민참여예산을 이 방식으로 운영하고 있다. 이와 같은 주민들에 의한 사업제안 방식이 보루트 알레그리 시로부터 나왔으며 주민참여예산을 도입하고 있는 국가에서 모두 활용되고 있다. 다만 주민이 어떻게 참여하느냐, 의사결정 과정이 어떻게 진행되느냐, 사업의 규모와 유형들이 어느 정도이며, 전체 예산에서 어느 정도 점하여 재원배분에 어떻게 영향을 미치는가 등은 국가나 도시의 경제사회문화 환경에 따라 다르고 해당 지방자치단체장의 의지에 따라 다르다.

2017 회계년도 지방재정분석자료에 의하면 2016년도에 주민들로부터 사업제안을 받은 것과 공청회 및 주민참여예산위원의 검토의견을 수렴하여 2017년도에 예산에 반영하여 편성하고 지출한 주민참여예산의 규모는 3조 1,427억원으로 총지출의 1.19%로 나타나고 있으며, 이는 2016년도 1.03%보다 증가한 것이다. 현재 지방자치단체의 예산은 주민들로부터 의견을 받아 수렴한 예산과 주민제안사업을 포함하여 총지출의 1%를 상회하고 있으며 증가하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-2〉 지방자치단체 주민참여예산 지출 비중

(단위: 억원, %)

전국	2017년			2016년 (비중)
	주민참여예산 지출	총지출(일반+기타)	비중	
전국	31,427	2,647,812	1.19	1.03
특·광역시	2,130	667,182	0.32	0.25
도	13,992	689,038	2.03	1.63
시	8,381	659,643	1.27	1.23
군	5,446	329,071	1.65	1.50
구	1,478	302,878	0.49	0.46

주: 주민제안사업 및 주민의견 수렴(공청회, 주민참여예산위원회 심의 예산 포함)

자료: 한국지방행정연구원, 지방자치단체 재정분석 자료, 2017-2018.

한편, 주민참여 예산범위 기준이 명확히 설정되기 어려운 점이 있다. 어느 지방자치단체의 경우 전체 예산안이 확정되기 전 부서의 예산 요구안에 대하여 주민참여예산위원회의 검토를 받는 경우도 있으며, 일정규모 이상의 사업에 대하여 검토를 받는 경우도 있다. 2016년 기준으로 243개 지방자치단체 중 156개 단체에서 주민제안 사업 중심으로 주민참여예산제를 운영하였다. 2016년 당초예산(120조 149억원) 기준으로 주민으로부터 제안 받아 반영한 예산은 1조 2,716억원의 0.51% 정도이다. 주민제안사업의 수와 규모는 증가하지만 반영 사업수와 반영 예산규모가 감소하고 있다. 주민제안 사업의 반영이 적거나 감소하면 주민의 관심이 떨어질 수 있는 문제가 있다. 이는 제안사업이 주민참여예산사업으로 반영하기에 부적절하거나 숙성되지 않은 경우 등이 있기 때문이라고 한다.

〈표 3-3〉 주민참여예산 반영 현황(주민제안사업 기준)

(단위: 개수, 억 원, %)

	제안		반영(다음연도)(A)		예산규모(B)		반영비율(A/B,%)	
	사업수	사업액	사업수	사업액	총규모	일반회계	총규모 ¹⁾	일반회계
2010	4,384	3,932	3,322	1,687	1,846,559	1,489,776	0.09	0.11
2011	84,389	8,958	5,096	3,764	1,981,093	1,586,570	0.19	0.23
2012	14,400	37,431	17,169	13,374	2,083,901	1,684,443	0.64	0.78
2013	24,598	35,132	51,986	11,463	2,197,620	1,791,389	0.52	0.63
2014	23,864	37,670	11,592	9,494	2,339,517	1,922,139	0.41	0.48
2015	35,889	41,116	12,794	12,716	2,500,149	2,035,504	0.51	0.61

주: 1)은 일반회계 및 특별회계임

자료: 서정섭 외(2017:41, 원자료는 행정안전부 자료(2016년 조사))

2. 주민참여예산기구 구성 및 운영

주민참여예산기구란 주민의견을 예산안에 반영하기 위해 주민들이 제시한 의견이나 제안을 심의·조정 등을 하는 공식적인 조직을 말한다. 물론 여기에는 이러한 주민조직이 원활히 운영될 수 있도록 지원하는 조직도 포함된다.

주민참여예산은 주민 개인보다는 지방자치단체의 사업, 예산편성 방향 및 재원 배분, 예산집행 등에 대하여 주민 개인적 의견보다는 지역공동체(거리, 동네, 마을 또는 특정 계층이나 소모임, 단체 등)의 의견을 수렴하여 예산화하는데 의의가 있다. 주민들이 지역의 현안이나 지방자치단체의 예산이나 사업에 대하여 함께 토론하는 자발적인 모임은 공식적인 주민참여예산기구에 포함하지 않는다. 다만 주민참여예산이 성공을 거두기 위해서는 이러한 모임이 활성화되어 참여예산기구를 통하여 의견이 수렴되어 지방자치단체 집행부에 전달되고 반영되어야 한다.

현재 우리나라 지방자치단체의 경우 주민들의 의견이나 제안은 대략 지역위원회(구 및 읍·면·동)를 거쳐 본청 주민참여예산위원회로 전달된 후 여기서 심의·조정을 하여 최종적으로 주민의 의견과 제안을 확정하여 집행부에 전달하고, 집행부는 이들을 반영하여 최종 예산안을 확정하여 의회에 제출된다.

가. 광역자치단체

특·광역시외의 경우 주민참여예산위원회는 모두 설치되어 있으며, 위원회는 분야별로 분과위원회별로 나누어 주민의견을 수렴하고, 주민제안을 심의·조정·결정하여 집행부에 제출한다. 실제 주민참여예산위원회는 분과위원회 활동을 통해 이루어진다. 서울시의 경우 실·국·본부의 예산요구 사항을 검토하여 사업 내용과 예산을 조정하여 그 의견과 함께 다시 해당 부서에 제출하면 해당 부서는 이를 반영하여 예산요구안을 수정·보완한다. 서울시는 분과위원회를 폐지하고 실·국·본부별 민관예산협의체로 대체하여 운영하고 있으며 온예산위원회 등의 기능분과를 별도로 운영하고 있다.¹³⁾ 인천의 경우는 분과위원회별로 예산편성 전에 공청회를 개최하여 분야별 주민의 의견을 수렴하고 있으며, 주민참여예산민관협의회에서 심의하여 최종예산안을 확정한다.

서울, 부산의 경우 조례상으로는 지역위원회를 두고 자치구 단위로 하고 있으며 별도로 구성하기보다는 구 주민참여예산위원회를 지역위원회로 하고 있다. 나머지는 지역위원회를 두고 있지 않다. 그 외 주민참여예산위원회의 운영 관련 논의 기구인 운영위원회, 해당 지방자치단체의 주민참여예산제 전반에 대한 연구와 지원을 위한 주민참여예산제원협의회(또는 주민참여예산연구회), 예산학교 등이 있다.

도의 경우 주민참여예산위원회는 모두 설치되어 있으며 그 기능은 특·광역시와 유사하다. 실제 위원회의 기능을 수행하는 분과위원회도 모두 구성되어 있다. 분과위원회가 없는 경우 분야별 주민참여예산협의회의 운영을 통해 주민의견 수렴, 주민제안사업 결정 등을 수행한다. 제주도의 경우 읍면동 지역위원회를 운영하며 지역위원회에서 제출된 의견을 조정하기 위해 지역회의조정협의회를 두고 있다.

광역자치단체의 경우 주민의견을 지역단위에서 수렴·결정하는 지역위원회를 구성하지 못하고 있어 시·도 단위의 광역적 차원에서 의견이 수렴되고 있는 실정이다. 이렇게 되면 어느 지역 주민이 어떠한 자원배분을 원하는지 파악하기 어려운 점이 있을 수 있다. 또한 자기 지역의 주민참여예산제 운영의 전반에 대하여 어떻게 할 것인지의 고민과 연구를 하

13) 실·국·본부별 민관예산협의체는 주민참여예산위원, 전문가, 공무원의 20명 정도로 구성되며, 회장은 주민참여예산위원이 하며, 주요 기능은 주민 및 단체가 제안한 사업의 심의·조정이다. 온예산위원회는 주민참여예산위원 300명 중 75으로 구성되며 여기서는 예산안이 작성되기 전 실·국·본부별로 예산요구 사항을 제출 받아 그 내용을 검토 및 해당 부서와의 협의·조정하는 기능을 수행한다.

는 참여예산지원협의회(연구회)의 지원조직이 없는 자치단체도 많으며 예산학교 운영을 조례에 규정하지 않고 있는 단체도 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 주민참여예산기구 규정(광역시자치단체)

구 분	주민참여예산위원회	지원조직
특·광역시	(서울, 부산:지역위원회) - 시 참여예산위원회 (구 단위) (분과위원회)* * 서울: 실·국·본부별 민관예산협의회로 대체, 기능분과로 온예산위원회 운영 인천: 분과위원회 외 참여예산민관협의회 운영	- 운영위원회(서울, 인천 없음) - 참여예산지원협의회(연구회) (서울, 부산, 인천, 대전)
도	(제주:지역위원회) - 참여예산위원회 (읍·면·동)* (분과위원회)** * 제주: 지역회의조정협의회(지역회의 의견 조정) **전북, 경북: 실·국별 주민참여예산협의회 운영	- 운영위원회(경기, 강원, 충북, 충남, 전남) - 참여예산연구회(충남, 전남)

주: 각 지방자치단체의 주민참여예산 운영 조례(2018.10 기준)에 근거하여 정리

나. 기초자치단체

2018년 10월 기준으로 모든 지방자치단체는 주민참여예산제를 운영하고 있다. 다만 주민참여 수준과 방식이 다르다.

주민참여예산제를 운영하고 있지만 주민참여예산위원회가 구성되지 않은 경우가 있다. 이러한 지방자치단체는 기존의 조례 1유형(... 주민참여예산위원회를 둘 수 있다)의 임의 규정 때문에 그동안 주민참여예산위원회를 구성하지 않은 상태에 있었으나, 2018년 지방재정법의 개정과 행정안전부의 활성화 방침에 따라 조례를 개정 중에 있거나 계획하고 있다. 주민참여예산위원회가 없는 단체는 주민의견을 조사하여 담당부서 및 예산부서에서 검토하여 예산에 반영하고 있다. 주민참여예산위원회는 없지만 읍면동지역회의를 구성하여 주민의 의견과 제안을 수렴·우선순위 결정 등을 하여 예산부서로 제출하는 경우도 있다.

주민참여예산위원회가 구성된 지방자치단체의 경우도 그 형태가 다양하다. 주민참여예산위원회만 구성 된 단체, 지역회의와 주민참여예산위원회를 동시에 구성한 단체, 지역회의, 주민참여예산위원회, 민관협의회 체제로 운영하는 단체 등이 있다. 민관협의회가 구성된 경우는 여기서 주민의견 및 제안사업을 최종 확정한다. 나머지는 주민참여예산위원회

에서 확정한다.

지방자치단체에 따라서는 지역위원회를 주민자치위원회로 대체하는 경우도 있으며 주민참여예산위원회가 구성되지 않은 단체는 매년 주민참여예산단을 구성하여 주민참여예산제를 운영하는 경우도 있다.

〈표 3-5〉 주민참여예산기구 규정(기초자치단체)

유 형	주민참여예산위원회	지원조직
주민참여예산위원회 미구성	- 주민의견(제안사업 없음) → 예산부서 - 지역위원회 → 예산부서 (읍면동)	지원조직 없음
주민참여예산위원회 구성	- 시군구 참여예산위원회 (분과위원회) - 지역위원회 - 시군구 참여예산위원회 (읍·면·동)* (분과위원회)** * 읍면동 지역위원회를 주민자치위원회가 대행, 읍면동 예산협의회로 운영하는 경우도 있음 ** 분과위원회 외 청(소·아동)년위원회 등 구성 - 지역위원회 - 시군구참여예산위원회 - 민관협의회* (읍·면·동) (분과위원회) * 주민참여예산결정위원회, 주민참여예산협의회, 주민참 여예산위원회 대표회의로 명명한 단체도 있음	- 운영위원회(없음) - 주민참여예산연구회 (주민참여예산지원단, 주민참여예산협의회)

주: 조례(2018.10 기준) 및 2018년 혹은 2019년 운영계획 등을 근거로 정리한 것임

충남도 15개 시·군을 대상으로 주민참여예산기구의 구성 및 운영 실태를 보면 조례 규정의 내용이 시군별로 상당한 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 조례 규정에 없더라도 운영계획에 의거하여 운영하는 기구도 있다. 이에 따라 주민참여예산제 운영의 편차도 상당히 크다. 어떤 군에서는 편성된 예산안에 대하여 주민참여예산위원이 검토하여 의견을 제시하는 경우도 있다참고.

[참고: 농촌 지역] 주민의 사업제안 방식을 채택하지 않는 사유

- 그동안 소비자로서의 타성으로 주민의 관심도 적음
- 주민들의 역량부족으로 사업제안의 어려움이 있음
- 능동적, 주도적 인식전환에 다소 시간이 걸릴 것 같음
- 지역, 동네, 공동체 발전의 아이템이 나올지 우려됨
- 행정의 업무량 증가에 대해 염려도 있음

(이상은 ○○군 예산팀장의 의견을 정리한 것임)

대부분의 시군은 주민들로부터 사업 제안을 받아 위원회에서 심사하는 방식으로 운영하며 그 과정에서 분과별로 검토하는 경우도 있고, 읍면동별로 지역별 사업과 본청 사업으로 구분하여 지역사업은 읍면동지역회의에서 결정하고 시 사업은 본청 주민참여예산위원회에서 결정하고 하고 있다. 주민참여예산위원회는 모두 공개 모집하는 경우는 없으며 공개 모집, 집행부의 당연직, 지역회의 추천, 읍면동 주민자치위원장, 단체 추천, 전문가, 단체장 추천 등의 여러 가지 방식 중 2개내지 3개를 혼합하여 구성하고 있다.

15개 시군 중 인구 50만 이상인 대도시 자치단체에서는 주민제안을 읍면동 수준과 시 수준의 사업으로 받아, 읍면동 사업은 각각 지역회의에서 결정하고, 시 사업으로 제안된 사업과 읍면동 사업으로 제안된 사업 중 일정규모 이상의 사업은 시 주민참여예산위원회에서 심사한 결과와 시 주민총회에서 발표 및 토론을 거쳐 투표한 결과를 합산하여 사업을 선정하고 있다. 읍면동별 지역위원회는 20명으로 공개 모집하며, 시 참여예산위원회는 100명으로 공개 모집 60명, 시의회 추천 10명, 지역회의 추천 30명으로 순수 민간인으로 구성되어 운영된다.

〈표 3-6〉 충남도 시·군 주민참여예산위원회 등 기구 운영 현황

시·군	조례제정	참여예산위원회		분과 위원회	청(소)년 위원회	지역 회의	민관 협의회	연구회 (지원단)
		구성	위원수					
천안시	2011.9	○	100	○	△	○		○
공주시	2011.8	○	60	△		○	△	○
보령시	2011.11	○	30			○		
아산시	2011.12	○	60	△	□	△		△
서산시	2006.7	○	20		□			
논산시	2007.1	○	50	○		○		○
계룡시	2011.9	○	15			□		
당진시	2012.1	○	50	○		○		○
금산군	2011.7	○	30					
부여군	2011.8	○	25	□		○		
서천군	2011.9	○	20	□				△
청양군	2011.10	○	30	○			○	
홍성군	2007.7	○	35	○		○	○	
예산군	2007.6	○	20	○				
태안군	2011.8	○	25					

주: 1) ○(조례 의무규정), △(조례 임의규정), □(조례 규정 없으나 시행) 표시는 시행되고 있는 주민참여예산 관련 기구임
2) 조례, 운영계획 및 전화통화를 기초로 작성한 것임

다. 주민참여예산기구 운영

주민참여예산제 운영의 수준이나 정도는 주민참여예산기구의 운영 실태를 보면 알 수 있다. 지방자치단체 주민참여예산제 운영이 2016년 내지는 2017년 초반까지 그다지 긍정적이지 못하였다. 특히 많은 지방자치단체에서 예산편성 관련 주민의견 수렴 정도에 그치거나 이보다 발전된 지방자치단체의 경우 주민제안을 받아 주민참여위원회에서 심사하여 예산에 반영하는 정도이다. 지역주민의 자율적이고 실질적인 참여가 되지 못하였다고 한다. 그동안의 주민참여예산제 운영을 짧게 축약하면 기구 구성이나 운영 면에서 형식적이었다고 한다. 이러한 비판은 다음의 조사 자료로 알 수 있다.

우선 주민참여예산제가 제대로 작동되려면 주민의견 수렴의 주민참여조직 등이 잘 조직화되어 있어야 한다. 주민의견을 수렴하고 확정하여 행정부에 전달하는 주민참여예산위원회는 위원회 내에 토론과 심사 등을 하는 분과위원회를 두어야 하며, 일정한 지역단위의 주민의견 수렴 및 심사 등을 하는 지역회의(지역위원회), 최종적으로 주민과 행정부가 예산안을 확정하는 민관조정협의회 등이 필요하다. 또한 청소년 등 특수한 계층의 의견을 수렴할 수 있는 조직도 필요하며, 경우에 따라서는 주민참여예산제 운영의 발전을 연구하고 제안하는 연구회가 필요하다. 2016년 행정안전부의 조사에 의하면 243개 지방자치단체 중 주민참여예산위원회를 설치하여 운영하는 지방자치단체는 199개 단체이며, 이들 중에도 분과위원회, 지역회의 등이 설치되지 않은 단체도 많다. 이는 앞의 충남도의 시군 주민참여조직의 구성에서도 본 바와 유사하다. 주민참여예산위원회의 운영 실적이 기구별로 년 평균 2회 정도는 운영하는 것으로 나타나고 있었다(서정섭 외, 2017:39). 주민참여예산제의 작동체계가 없거나 제대로 구성되어 있지 못한 실정과 동시에 그의 운영 내용이 실질적이지 못하였다.

〈표 3-7〉 주민참여예산위원회 등 기구 구성 현황

자치단체 유형	위원회					
	참여예산 위원회	분과 위원회	지역 회의	민관 협의회	연구회	기타1)
특·광역시	8	8	-	3	3	2
도	8	8	2	1	3	2
시	62	47	34	14	12	4
군	54	20	12	-	-	2
자치구	67	38	35	12	8	3
계	199	121	83	30	26	13

주: 1) 민간참여예산지원단, 재정자문단, 재정계획심의위원회, 읍면동 주민간담회, 운영위원회, 청년회, 교육홍보위원회, 지원협의회 등임

자료: 서정섭 외(2017: 35, 원자료는 행정안전부 자료(2016년 조사))

〈표 3-8〉 주민참여예산위원회 등 기구 운영 현황

- 본위원회: 총 409회, 단체당 평균 2.1회(참여예산위원회 구성 199개 단체)
- 분과위원회: 총 730회, 단체당 평균 6.0회(분과위원회 구성 121개 단체)
 - 분과위원회 구성 수: 총 481개, 분과위 당 2.1회
- 지역회의: 총 1,771회, 단체당 평균 21.3회(지역회의 구성 83개 단체)
 - 지역회의 구성 수: 총 1,322개, 지역회의 당 2.1회
- 청(소)년회: 총 25회, 단체당 평균 2.5회(청(소)년회 구성 10개 단체)
- 지역협의회(전문가지원단)/예산연구회: 총 88회, 단체당 평균 2.5회(지역협의회(전문가지원단) 및 예산연구회 구성 35개 단체)
- 정책토론회: 총 45회, 단체당 평균 2.5회(정책토론회 개최 18개 단체)
- 예산학교: 총 481회, 단체당 3.9회(예산학교 운영 124개 단체)

자료: 서정섭 외(2017: 39, 원자료는 행정안전부 자료(2016년 조사자료))

3. 주민참여의 수단과 방식

주민참여의 수단은 지방재정법에서 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모를 규정하고 있으며, 그 외 다른 방법은 조례로 규정하도록 하고 있다. 그리고 주민의 의견을 수렴하는 절차와 방법도 조례로 규정하도록 하고 있다. 지방재정법 시행령에서 정한 주민참여 수단 외에 조례에서 규정하거나 운영계획에 의거하여 시행되는 참여수단은 주민참여예산위원회, 투표 등이 활용되고 있다. 2016년도 행정안전부 조사 자료에 의하면 주민참여 수단은 설문조사, 사업공모, 주민참여예산위원회를 통한 참여가 많으며 공청회, 간담회, 주민투표 등은 적은 실정이다. 현재 지방자치단체에서 주로 활용하는 주민의 참여수단은 주민참여예산위원회, 사업제안, 설문조문이다. 사업공모 양식과 설문조사지는 아래의 표와 같으며 주민투표는 인터넷 등 IT기술 활용과 주민총회의 현장투표로 이루어지고 있다.

〈표 3-9〉 주민참여 수단 및 방식

(단위: 단체수, %)

구분	참여수단(지방재정법 시행령 규정)					참여방식	
	사업 공청회	사업 간담회	서면 설문	인터넷 설문	사업 공모	주민참여 예산위원회	주민 투표
단체수 (%)	34 (14.0)	49 (20.2)	127 (52.3)	124 (51.0)	156 (64.2)	175 (72.0)	30 (12.3)

자료: 서정섭 외(2017: 40, 원자료는 행정안전부 자료(2016년 조사))

〈표 3-10〉 사업공모 양식과 설문조항 항목의 예

사업 공모 양식 (예)	인적사항	성 명	(서명)				
		주 소					
		전화번호		E-mail			
	사 업 비	천원					
	산출내역	구체적으로 작성					
	위 치	자연부락까지 기재					
	사업내용	필요시 구체적 사업추진 방법 등 첨부 가능					
	사업 필요성 및 기대효과						
	참고자료 (사진 등)						
	2018년 월 일 ○○군수 귀하						
설문 조사지 (예) *예산편성 방향에 반영	<p>(생략)</p> <p>5. 2019년도 예산을 편성함에 있어 가장 우선적으로 투자(지원)해야 하는 분야는? (2개 선택)</p> <p>① 공공질서 및 안전(재난방재, 민방위), ② 교육(유아 및 초·중·고교육, 평생·직업교육) ③ 문화 및 관광(문화예술, 관광, 체육, 문화재), ④ 환경보호(상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연) ⑤ 사회복지(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈) ⑥ 보건(보건의료, 식품의약품안전), ⑦ 농림축산임업(농업·농촌, 임업·산촌) ⑧ 산업·중소기업(산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반) ⑨ 수송 및 교통(도로, 대중교통·물류), ⑩ 국토 및 지역개발(수자원, 지역 및 도시, 산업단지)</p> <p>10. 문화관광 및 체육 분야 중 우선적으로 투자(지원)되어야 할 항목은?</p> <p>① 관광자원 개발 ② 문화시설 공간 확충 ③ 문화재 정비 ④ 문화예술단체 운영 및 활동지원 ⑤ 체육진흥 및 체육시설 확충 ⑥ 기타</p> <p>(생략)</p>						

현재 주민의 의견이 다양한 통로에 의해 제시되고 있다. 주민이 제시한 의견에 대한 토론과 숙의가 필요하며 주민들에 의해 직접 결정되는 운영방식으로 주민참여예산제가 운영되어야 한다. 그동안의 주민참여 수단을 보면 주민대상 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모(주민의 사업제안)로 이루어졌다. 공청회나 간담회는 주민을 대상으로 예산안이나 사업을 설명하고 주민의견을 수렴하여 행정부에서 반영하는 수준이다. 설문조사의 결과는 행정부가 직접 수렴하여 반영하거나 주민참여예산위원회에 이송하여 검토하고 확정하는 실정이다. 행정안전부의 조사 자료에 의하면 2016년 예산을 편성하기 위해 2015년도에 주민들로부터 사업공모를 받는 단체는 156개 단체이다. 이 중 주민투표로 우선순위를 정한 지방자치단체는 30개 단체이고 나머지는 주민참여예산위원회에서 확정하였다. 설문조사 결과 및 주민제안에 대하여 주민과 행정부간, 그리고 제안자와 다른 주민간의 충분한 토론 등이 이루어지는지 알 수 없다. 또한 모든 지방자치단체의 경우 주민제안 사업의 경우 단년도 소규모 사업 중심으로 제안을 받고 중규모·대규모의 중장기 사업을 제한하고 있다. 주요 정책이나 대규모 사업에 대하여는 주민참여가 용이하지는 않은 점도 있지만 시도가 되지 못하였다.

하지만 2018년에 들어서 주민참여예산제의 운영 및 주민참여 방식이 변화되고 있다. 최근 지방자치단체의 주민참여예산제 운영이 이전과는 다른 큰 변화를 보이고 있다. 정부의 주민참여 중심의 국정운영 방향과 주민참여예산제 확대 운영의 국정과제 포함의 영향으로 보인다. 또한 주민참여예산제 확대 등의 지방재정법 개정 및 행정안전부의 주민참여예산제도 활성화 방안 등에 기인한 점도 있다. 물론 지방자치단체의 행·재정 운영이 주민과 협력하는 체제로의 전환도 그 배경이다. 전반적으로 주민참여예산제 운영이 소극적 태도에서 적극적 태도로 변화되는 지방자치단체가 나타나고 있으며, 참여대상이나 예산범위를 확대하고 주민의 실질적 참여방식을 취하는 변화가 나타나고 있다. 수도권의 어느 광역자치단체에서는 예산편성 전에 주민참여예산위원회 분과별 주간으로 토론회를 개최하여 주민의 의견을 수렴하여 반영하고자 한다. 또한 새로운 방식의 모델을 개발하여 시행하고 적용해보고자 노력하는 지방자치단체도 있다. 참여대상과 예산범위의 확대는 부서별 예산 요구 내용을 주민참여예산위원회에서 검토하여 사업의 내용과 예산을 조정하는 예산안 전체에 대한 참여도 이루어지고 있다. 사업계획 및 집행과정에 주민이 참여하여 의견을 제시

하여 계획을 수정하고 문제를 개선하는 경우도 나타나고 있다. 또한 일정 규모 이상의 사업이나 특정분야의 사업을 대상으로 주민참여를 시도하는 지방자치단체도 있다. 주민제안 사업의 경우 온라인 투표는 물론 주민총회에서 제안자가 발표하고 토론을 거친 후 직접 투표로 우선순위를 결정하는 지방자치단체도 증가하고 있으며, 주민총회에 단체장을 물론 부서장들이 참여하여 주민의견을 현장에서 청취하는 경우도 나타나고 있다. 이러한 방식은 주민참여예산제가 태동한 보루프 알레그리 시의 방식과 유사한 형태이다.

4. 주민참여 기회

현재 예산편성과정에서의 주민의 참여기회는 법적으로 그리고 조례의 규정상으로 관할 구역 내의 모든 주민에게 보장되어 있다. 주민은 지방자치단체 혹은 주민참여예산위원회 주관의 공청회 및 간담회, 지방자치단체 주관의 온·오프라인 설문조사, 주민의 사업제안, 주민투표 등으로 참여한다. 이러한 방식에 의한 참여기회는 모든 주민에게 열려 있다. 하지만 무엇보다도 중요한 것은 주민들의 정치적 내지는 주민참여예산제에 대한 관심, 지방자치단체의 노력과 지원이 주요하다. 이 두 가지 측면에서 지방자치단체별로 차이 있는데 특히 도시지역과 농촌지역의 차이가 크다(〈표 3-13〉 참조). 특히 지방자치단체의 주민참여예산제의 제도적 실행여부 및 운영 방법이 주민참여의 질적 수준을 좌우한다.

〈표 3-11〉 주민참여예산위원회 운영 실적 예(2016년)

서울				경기			
단체	분위원회	분과위원회	지역회의	단체	분위원회	분과위원회	지역회의
종로구	3	1	3	수원시	3	12	10
중 구	2	10	21	성남시	-	-	-
용산구	2	4	-	고양시	2	18	39
성동구	4	-	2	용인시	2	5	18
광진구	1	4	15	부천시	3	20	75
동대문구	1	-	-	안산시	1	14	76
중랑구	3	4	64	안양시	2	12	110
성북구	6	-	-	남양주시	1	1	1
강북구	3	3	-	화성시	2	1	24
도봉구	2	6	2	평택시	2	-	22
노원구	2	2	48	의정부시	2	9	-
은평구	79	51	96	시흥시	4	8	12
서대문구	7	5	12	파주시	2	18	35
마포구	3	-	2	광명시	2	10	-
양천구	2	8	-	김포시	-	-	-
강서구	2	6	6	군포시	2	16	2
구로구	1	5	70	광주시	1	-	10
금천구	2	-	-	이천시	1	-	-
영등포구	1	6	3	양주시	6	3	-
동작구	1	3	15	오산시	3	-	7
관악구	3	4	21	구리시	-	-	-
서초구	1	-	-	안성시	2	3	1
강남구	2	-	3	포천시	-	-	-
송파구	8	4	3	의왕시	2	2	12
강동구	2	8	-	하남시	1	3	11
중 구	2	-	-	여주시	1	-	-
서 구	2	-	13	동두천시	1	-	-
동 구	1	-	-	과천시	-	-	-
영도구	2	-	-	양주군	-	1	-
부산진구	1	-	-	가평군	1	-	6
동래구	1	-	-	연천군	1	-	-
남 구	1	-	-	목포시	3	2	3
북 구	1	-	-	여수시	1	5	57
해운대구	2	4	18	순천시	2	8	-
사하구	1	-	-	나주시	1	1	1
금정구	1	-	-	광양시	1	-	1
강서구	1	-	-	담양군	1	-	-
연제구	1	2	-	곡성군	1	-	-
수영구	1	-	-	구례군	1	-	-
사상구	2	3	-	고흥군	1	-	16
기장군	1	-	-	보성군	1	-	-
중 구	-	-	-	화순군	2	-	-
동 구	2	-	-	장흥군	1	-	-
서 구	-	-	-	강진군	1	-	-
남 구	-	-	-	해남군	1	-	-
북 구	1	-	-	영암군	1	-	-

주: 2016년 조사자료로 2018년 시점에서 다를 수 있음

자료: 서정섭 외(2017: 88, 원자료는 행정안전부 자료(2016년 조사자료))

주민참여예산제가 실행되지 않거나, 실행된다하더라도 주민참여예산위원회 중심으로 편성된 예산안의 검토 및 의견 제시를 중심으로 하는 경우는 주민참여 기회가 원천적으로 부여되지 않는 것이다. 주민참여예산기구를 운영하지 않는 지방자치단체도 설문조사, 공청회 및 간담회 등을 통하여 주민의견을 수렴하지만 한정된 예산범위에서 주민의 참여가 제한 받고 있다. 공모사업의 경우 주민들로부터 사업을 제안 받아 주민참여예산위원회 중심으로 심사하고 있다. 이러한 심사과정은 사업이 예산에 반영되었다 하더라도 집행과정에서 제안자의 의도대로 집행되지 않을 수 있다. 또한 공모사업의 경우 사업제안의 어려움과 심사과정에서의 배제 등은 주민의 실질적인 참여와는 거리가 멀다.

주민들의 실질적인 참여를 위해 공모사업의 경우 주민참여의 질을 높이기 위해 주민투표 방식을 채택하고, 오프라인에서는 주민총회 및 투표, 그리고 온라인에서는 온라인 플랫폼을 구축하여 주민간·주민과 행정부간의 소통과 토론을 하고 직접 투표에 참여할 수 있도록 하고 있다. 주민제안사업의 결정을 주민총회와 투표로 결정한 사례는 은평구가 최초이며, 서울, 천안시, 시흥시, 진천군, 완주군, 유성구 등의 사례가 있으며 점차 이러한 방식이 확산되고 있는 실정이다. 이러한 방식은 지역회의에서도 동일한 방식으로 진행되고 있다. 다만, 경우에 따라서는 주민총회는 하지만 실제 결정은 주민참여예산위원회 결정하는 경우가 있다. 지역회의의 주민총회에 단체장과 부서장이 함께 참여하여 주민들의 의견을 청취하는 단체도 있다.

- 은평구: 주민참여예산 주민총회 및 모바일 투표 전국 최초
- 주민총회: 600여명 정도의 투표인단 공모
 - 제안사업에 대한 발표 및 토론(숙의과정)
- 최종 사업 결정: 주민총회 투표 결과(50%) + 모바일 등 사전투표 결과(50%)
- 청소년사업: 동일방법이나 별도의 청소년총회 개최, 청소년만 투표 가능

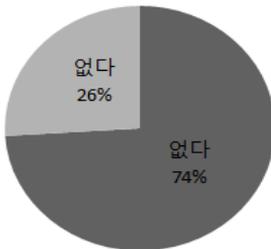
〈제안사업에 대한 투표인단의 토론 현장 및 선정 방법〉



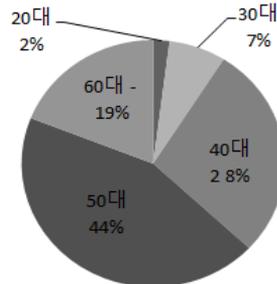
주민들의 참여예산에 대한 관심은 일반주민보다는 행정과 긴밀히 관계가 있는 주민들인 것으로 나타나고 있다. 2015-2016년 희망제작소에서 운영한 ‘참여예산교육’에 참석한 주민들을 대상으로 지역 활동 여부를 조사한 결과에 따르면 74%가 거주 지역에서 활동하고 있었으며 젊은 층의 참여가 저조하였다. 통장, 주민자치위원, 참여예산위원, 새마을문고회장, 상담단체 활동, 거리모니터링, 기동대·자율방범대, 아파트상가관리원 등¹⁴⁾ 참여예산에 관심을 두는 사람은 행정과 친밀한 관계를 갖고 있는 사람들이었다. 참여예산교육 대상자들의 구성을 보면 50대 참여율이 가장 높은 반면 청소년은 없고 청년들의 참여는 저조하였다(오지은, 2016:5-6).

〈그림 3-1〉 예산교육 참여주민의 특성

지역에서 활동하고 있는 역할이 있나



참여 연령



자료: 오지은(2016, 5-6)

한편 지역 주민이 모두, 그리고 누구나 참여할 수 있는 권리는 보장되어 있지만 현실적으로 참여가 어려우며, 참여하고 싶지만 활동에 제한을 받고 있다. 때문에 주민의 대표들이 실제 활동을 하고 있다. 이러한 대표들이 주민참여예산위원이며, 읍면동과 같은 소지역에는 지역회의 위원(읍면동 지역위원)들이 구성되어 있다. 주민참여예산위원회가 구성되어 있더라도 지역위원회를 구성하지 않은 경우도 많다. 현재 주민참여예산위원회는 모두 공개

14) 모집단은 2015년 성북구 참여예산학교(입문/심화), 2016 시흥시 참여예산학교, 2015년 충청북도 참여예산워크숍 참석자들임

모집하는 단체도 있고, 공개모집과 시의회 및 지역위원회(읍면동) 추천, 지역 사회단체 추천 등으로 위촉하며, 경우에 따라서는 전문가를 포함하는 경우도 있다. 그 외 지방자치단체의 실·국장을 당연직으로 하는 경우도 있으며, 읍면동장·주민자치위원회 추천의 경우도 있으며, 시장 추천의 경우도 있다. 도시지역일수록 공개 모집의 비중이 높으며, 농촌 지역일수록 읍면동장 및 주민자치위원회 추천, 시의회 추천, 해당 자치단체의 실·국장을 당연직으로 위촉하는 경향이 높다. 2016년 행정안전부 조사에 따르면 전 자치단체 주민참여예산위원(지역위원 제외)의 구성을 보면 공모직 44.6%, 추천직 40.3%, 당연직 7.6%, 학계 등 전문가 7.5% 접하였다. 2018년 10월 기준의 조례 규정과 비교하여 보면 공개 모집이 없던 자치단체의 경우도 공개 모집의 조항이 있으며, 일부를 추천으로 위촉하던 자치단체의 경우 전부 공개 모집으로 전환하는 경우도 있으며, 당연직의 조항이나 수를 줄이는 실정으로 공개모집의 비중이 높아지고 당연직의 비중이 낮아지고 있다. 또한 여성·장애인 및 소외계층을 일정 비율 위촉하거나 비영리민간단체, 학계 등의 추천을 받은 자는 관할구역 외의 사람도 위촉하도록 하고 있다. 직업분포는 공무원 6.8%, 시민단체 10.1%, 교수 2.0%, 변호사 0.1%, 회계사 0.2%, 연구원 0.3%, 일반주민 80.5%이다. 일반주민은 위에서 언급한 바와 같은 행정과 친밀한 지역의 활동가들이 대부분이다. 성별로는 남성 61.9%, 여성 38.1%이며, 연령별로는 35세 미만 2.6%, 35세-65세 미만 81.2%, 65세 이상 16.2%이다.

〈표 3-12〉 주민참여예산위원회 위원 구성 현황(2016년)

(단위: 명, %)

구분	계	당연직	추천직	공모직	기타
위원수	8,330	634	3,360	3,714	622
구성비	100	7.6	40.3	44.6	7.5

주: 2016년 조사자료(행정안전부)로 2018년 시점에서 다를 수 있음

이상의 조사 자료에 의하면 지역주민을 대표하는 주민참여예산위원의 구성을 보면 당연직이나 전문가의 비중이 15% 정도, 의회, 읍면동장, 사회단체의 등의 추천이 40%이다. 직업 분포를 보면 공무원을 포함한 전문직이 20%이며 일반주민도 지역에서 행정과 친밀

한 관계에 있는 전임 공무원, 통장, 주민자치위원, 기동대·자율방범대 등 행정과 친밀한 관계에 있는 주민이다. 또한 성별로는 청소년층이 적으며, 장애인, 저소득층 및 복지혜택 필요로 하는 층이 거의 없다. 물론 일반주민이나 청소년, 사회적 소외계층이 위원으로 활동하기는 시간적 여유, 지식과 행정의 이해 등의 제한이 있기는 하다. 주민참여예산은 사회정의 측면에서 다양한 계층의 의견을 들어 동네, 마을 혹은 특정 계층의 공동체 발전과 더 나아가 지역발전을 목표로 하고 있다. 때문에 주민참여예산 작동 체계상 지역취약계층이나 사회적 약자의 목소리를 들어야 하고 이를 대변해 주어야 하는 특성이 있다. 대표성이 확보되어야 사업 선정과 자원배분의 대표성이 확보될 수 있다. 이러한 이유 때문에 주민참여예산위원의 구성은 지역주민 전체의 대표성을 가져야 한다. 현재 주민참여예산위원의 대표성 확보를 위해 점차 공모 방식이 확산되고 있으며 사회적 약자를 배려하는 위촉도 있다.

서울시의 경우 주민참여예산을 구성할 때, 우선 예산학교를 수료한 자 중에서 무작위로 추첨하는데 예산학교 신청을 공모하였기 때문에 사실상 공모이다. 또한 제도운영 및 내용의 연속성을 위해 공모위원 중 출석률 50% 이상인 위원을 정수 50% 이내에서 위촉한다. 뿐만 아니라 시장이나 시의원의 추천도 있으며, 이는 노인, 장애인, 다문화 가족 등 사회적 약자의 참여를 보장하기 위해 우선 추천하도록 하고 있다(서울특별시, 2018: 29-30).

〈표 3-13〉 서울시 참여예산위원 구성

(단위: 명, %)

구분	계	18~39세 이하		40~54세 이하		55~79세 이하	
		남	여	남	여	남	여
전체위원	300	60	60	44	45	43	48
추첨위원	200	40	40	30	30	28	32
연임위원	75	10	13	7	15	14	16
추천위원	25						
구성비	100%	40.1%		29.8%		30.1%	

자료: 서울특별시(2018: 30)

5. 주민참여예산 사업

서울시 2018년도 주민참여예산 사업 선정 결과를 보면 766개 사업의 593억원 규모이다. 문화부문 사업이 가장 많으며, 환경, 도시안전, 일자리, 복지, 공원 등 다양하다.

〈표 3-14〉 서울시 주민참여예산 사업 선정 결과(2018년)

(단위: 사업수, %)

구분	계	여성	경제·일자리	복지	교통	문화	환경	관광체육	도시안전	주택	공원	
계	사업수	766 (100)	33 (4.3)	86 (11.2)	77 (10.1)	43 (5.6)	223 (29.1)	134 (17.5)	14 (1.8)	68 (8.9)	11 (1.4)	77 (10.1)
	사업비	592.5	53.2	65.3	41.8	53.8	55.6	94.5	47.3	56.6	25.2	99.1
시정 참여형	사업수	153	12	15	8	19	5	14	6	13	7	54
	사업비	351.4	27.0	26.7	20.3	35.5	14.8	54.1	40.0	33.9	18.7	80.4
시정 협치형	사업수	16	2	2	2	-	3	5	1	-	1	-
	사업비	56.5	13.0	6.3	3.0	-	2.1	25.7	3.0	-	3.5	-
지역 참여형	사업수	152	8	8	25	13	24	16	4	31	1	22
	사업비	89.5	6.8	5.2	9.0	10.1	12.3	4.9	1.9	19.2	2.0	18.1
구단위 계획형	사업수	104	10	38	15	9	19	5	1	4	2	1
	사업비	70.5	6.3	26.1	8.0	8.1	15.0	1.9	2.4	1.2	1.0	0.5
동단위 계획형	사업수	341	1	23	27	2	172	94	2	20	-	-
	사업비	24.6	0.1	1.0	1.5	0.1	11.5	8.0	0.1	2.4	-	-

자료: 서울특별시(2018: 81)

시 전체를 범위로 하는 시정참여형은 교통부분이 가장 많으며, 지역참여형은 도시안전이 가장 많다. 구단위계획형은 경제·일자리부분이 가장 많으며, 동단위계획형은 문화와 환경부분이 많다. 지역의 단위가 적어질수록 한글교육 등의 문화 및 깨끗한 동네 만들기 등의 환경 관경 소규모 사업의 수요가 많은 것으로 나타나고 있다.

수원시는 선정된 사업을 당해연도 추경 및 다음연도 예산에 반영하는 체계이다. 2018년도 예산반영 사업은 132개의 85억원이다. 도로·교통·안전 부분과 공원 등 환경 개선이 대부분이며, 복지사업은 거의 없는 실정이다. 시 사업과 구사업의 차이는 나타나지 않는다.

행정복지센터 환전기 설치, 주민자치센터 탁구대 구입, 시정 홍보 게시판 등의 주민참여예산 사업의 취지에 부합하지 않는 사업도 있다. 수원시의 경우 동네의 도로포장이 등 주민 생활과 밀접하거나 꽃길 조성 등 가로등 정비의 도시환경에 주민들이 관심이 많은 것으로 보인다.

〈표 3-15〉 수원시 주민참여예산 사업 선정 결과(2018년 예산 반영사업)

(단위: 사업수, %)

사업분류		사업내용 분류예시	사업수			비중
			시사업	구사업	계	
시설 관리	공공시설 건립 및 관리	작은도서관 건립, 체육관 계단 난간 개선, 행정복지센터 환전기 설치 등	2	1	3	2.3
환경	공원 및 환경개선	놀이터 정비, 꽃길 조성, 등산로 조성, 공원 운동기구 설치, 화단 조성, 휴식공간 설치 등	20	13	33	25.0
도로· 교통· 안전	도로정비 및 교통편의시설 관리	도로 포장, 버스 도착알림이, 옹벽 설치, 도로 그늘막 설치, 가로등, 보도블럭, 육교 개선, 자잔거 도로 정비	43	42	85	64.4
교육· 문화	교육·문화 프로그램 지원	문화향유기회제공, 건강 증진 체조 프로그램 구입, 주민자치센터 탁구대 구입 등	2	2	4	3.0
복지	취약계층 지원, 복지시설 지원	어르신신임경비원 교육, 경로당정서지원 프로그램, 장애인 전동휠체어충전기 설치 등	2	2	4	3.0
기타		시정 홍보 게시판	0	3	3	2.3
총계			69	63	132	100.0

자료: 수원시정연구원(2018: 233-239)의 사업목록을 참고하여 분류한 것임

서산시는 읍면동의 지역사업을 별도로 선정하지 않고 시 전체적으로 해야 할 사업을 주민들로 제안 받아 제안과 토론을 거쳐 선정한다. 2018년 예산반영 사업은 10개 사업의 55억원이다. 선정된 사업의 특징을 보면 소 지역의 사업보다는 지역 전체 및 사회문제 해결, 경제 활성화, 지역특산물 지원 등을 고려한 사업 선정이다(홈페이지 참조).

〈표 3-16〉 서산시 주민참여예산 사업 선정 결과(2017-2018년)

(단위: 사업수, %)

제안사업명	2018년 본예산 사업(부기명)	반영금액 (천원)
합계		5,498
노인여가 및 건강증진 사업	노인일자리 및 사회활동 지원	4,642
농어촌(소외지역) 어르신 대리구매 서비스	저소득 재가노인 식사배달	131
미세먼지 방지대책	대기오염측정망 신설	180
벼룩시장 활성화	재활용 활성화 지원(녹색가게)	19
등산로 정비	소규모 등산로 정비	37
학생들 직업체험	진로 박람회 운영지원	40
폐교 활용하기	내포관광 창조지원센터 조성사업	175
아이날아 잘 키우고 싶은 우리서산	농어촌 총각 국제결혼 지원	10
팔봉산 감자축제	팔봉산 감자축제 지원	80
청소년 선도교육	지역사회중심금연지원서비스	183

남원시는 2017년에 69개 사업의 40.4억원, 2018년에 46개 사업의 26.8억원을 주민 참여예산사업으로 하였다. 남원시의 경우 전형적인 농촌지역으로 도로포장 및 배수로 사업에 집중되어 주민참여예산사업이 진행되었다. 2017년-2018년의 2개년에 걸쳐 주민참여예산 사업의 70% 정도가 도로포장 및 용·배수로 사업이다. 남원시의 경우 주민참여 예산사업을 주민참여예산사업으로 추진하여 왔다는 것을 볼 수 있다(홈페이지 참조).

〈표 3-17〉 남원시 주민참여예산 사업 선정 결과(2018년)

(단위: 사업수, %)

	2017	2018	계	
			사업수	비중
도로	17	33	50	43.5
배수로·용수로	11	16	27	23.5
하천정비	7	12	19	16.5
환경, 공원, 쉼터	3	6	9	7.8
공공시설 건축·개선	8	2	10	8.7
계	46	69	115	100.0

서울, 수원, 서산, 남원의 4개 지방자치단체의 주민참여예산 사업을 볼 때, 지역의 특성과 지역마다 주민의 관심사항이 상당히 다른 것을 알 수 있다. 이와 같이 지역주민이 참여하여 지역의 사업을 제안하고 결정하는 것은 주민참여예산제의 성과라고 볼 수 있을 것이다.

제3절 현행 주민참여예산제 운영체계 이해: 수원시 사례¹⁵⁾

본 연구에서는 주민참여예산제 운영의 종합적이고 전반적인 과정을 이해하기 위하여 수원시 사례를 기본모형으로 이해하고자 한다. 수원시는 제안사업 중심으로 주민참여예산제를 운영하며 쉼링은 정해져 있지 않으며, 주민참여예산위원회 등 주민참여기구가 기본적으로 구성되어 있다.

1. 연혁과 조례

수원시는 2009년 8월 7일 ‘수원시 주민참여예산제 운영조례’를 주민참여예산 실시 기반을 마련하였고, 2010년 12월 27일 조례를 전면 개정하고 2011년 본격적으로 제도를 시행하였다.

(연혁)	<ul style="list-style-type: none"> · '09. 8. 주민참여예산제 운영조례 제정: 설명회, 인터넷 의견접수 등 소극적 운영 · '10. 8. 주민참여예산 세부운영계획 마련 · '10.12. 주민참여예산제 운영조례 개정 : 주민참여예산 제도화 시행근거 마련 · '11. 2. 주민참여예산제 운영조례 시행규칙 제정 · '11. 4. 주민참여예산제 연구회 구성 · '11. 7. 1기 주민참여예산위원회 및 지역회의 구성: 168명 · '12. 6. 전국 최초 청소년위원회 근거 마련, 대표회의 신설, 심사회피제 도입 · '14. 1. 2기 주민참여예산위원회 및 지역회의 구성: 139명 · '16. 1. 3기 주민참여예산위원회 및 지역회의 구성: 170명 · '18. 1. 4기 주민참여예산위원회 및 지역회의 구성: 203명
------	--

자료: 수원시 주민참여예산 http://www.suwon.go.kr/sw-www/sw-yesan/yesan02/yesan02-05/yesan02-01.jsp;jsessionid=nj6re5X57bpGJzjoC03sjnukGeyWpJcaZk1WtCSatGCuhPel001QvVSdV8153a23.WAS_servlet_engine1 (최종접속일자: 10/18/2018)

‘주민참여예산제 운영조례’는 주민참여예산제의 목적, 의견수렴 절차기구 구성과 기능 등을 규정하고 있으며, 그 주요 내용은 다음과 같다.

15) 수원시 사례는 홈페이지, 담당자 면담, 황소하(2015), 송창석(2018) 및 면담 등을 통해 정리하였다.

〈표 3-18〉 수원시 주민참여예산제 운영 조례

조항	주요 내용
목적(제1조)	<ul style="list-style-type: none"> 예산편성 과정에 주민의 참여 보장, 예산의 투명성 증대
운영계획 수립 및 공고 (제6조)	<ul style="list-style-type: none"> 예산편성 방향, 주민참여 예산범위, 주민의견 수렴 절차·방법 등 주민참여예산제 운영계획 수립 7일 이상 공보·인터넷 홈페이지 및 게시판 등을 통해 공고
의견수렴절차 등 (제7조)	<ul style="list-style-type: none"> 주민의견 수렴을 위해 설명회, 공청회 및 토론회 개최 주요 사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 통해 의견 수렴
주민참여예산 위원회 (제3장)	<ul style="list-style-type: none"> 설치 및 구성 등(제10조) <ul style="list-style-type: none"> 위원장 및 부위원장 각 1명 포함하여 60명 이내 위원으로 구성 기능(제12조) <ul style="list-style-type: none"> 예산편성과정에서 주민들의 의견수렴 지역회의 등에서 제출한 사업예산에 대한 심의·조정 및 구 관련 제출사업의 승인·재심의 요구와 최종 참여예산 확정 제출 주요투자사업의 합리적인 추진방향에 대한 의견 제시 예산에 대한 홍보와 교육활동 제도개선, 효율적 운영방안 추진 등을 위한 전체회의 및 대표회의 개최 활동 및 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위해 필요한 활동 등 위원 임기(제14조) <ul style="list-style-type: none"> 임기는 2년으로 하되, 한차례 연임 가능 분과위원회(제17조) <ul style="list-style-type: none"> 위원회 위원 전문분야별로 분과위원회 구성 운영
주민참여예산 지역회의 (제4장)	<ul style="list-style-type: none"> 설치 및 구성 등(제20조) <ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산제 운영 관련 주민의견 수렴 위해 구청별로 주민참여예산 지역회의 설치 지역회의는 위원장 및 부위원장 각 1명 포함하여 40명 이내 위원으로 구성 기능(제21조) <ul style="list-style-type: none"> 구 관련 사업의 실효성 검토 및 우선순위 심의·조정과 시 관련 사업의 현장실시 결과 위원회 제출 예산편성 과정에서 주민들의 의견수렴 등
주민참여예산 연구회(제24조)	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 위한 연구회 구성·운영
청소년위원회 (제27조)	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산제의 운영과 관련한 청소년의견 수렴을 위하여 청소년위원회를 둬 20명 이내 위원으로 구성
전체회의 및 대표회의 (제28조)	<ul style="list-style-type: none"> 제도개선·평가 및 참여예산제도의 효율적 운영을 위해 위원회와 지역회의가 함께 참여하는 전체회의를 상·하반기에 개최 참여예산제의 효율적 운영과 최종 예산편성 합의·조정을 위해 대표회의 개최

자료: 수원시 주민참여예산조례에 근거하여 작성함

2. 운영 체계와 참여구조

가. 운영체계

주민참여예산제는 매년 1월에서 12월 말까지 1년 단위로 진행된다.

우선, 1~3월은 홈페이지와 게시판 등에 운영계획을 수립·공고하고, 3~4월에 시위원회, 구 지역회의, 연구회 및 관계 공무원 합동 워크숍을 진행한다. 이와 함께 위원 역량강화를 위한 순회교육과 상설교육을 실시하고 위원회의 자율적 참여 학습인 테마스쿨을 운영한다. 이후 인터넷, 서면, 우편, 방문접수 등 다양한 방법으로 주민들이 직접 사업을 제안하는 등 주민의견 수렴과정을 거치게 된다. 이를 위해 4~6월에 구 지역회의, 시위원회, 청소년 위원회는 홍보캠페인을 비롯한 찾아가는 예산제안 설명회, 우리 동네 3일간의 유람 등 전방위적 홍보 활동을 수행한다(황소하, 2015:62).

다음으로, 다양한 창구를 통한 접수된 시민제안 사업에 대해 각 담당부서별 타당성 검토를 실시한다. 이후 7월에 시 위원회, 구 지역회의, 청소년위원회는 사업심의와 현장실사를 하는데, 각 위원회별로 역할이 부여된다. 구 지역회의에서는 구(區)와 관련된 사업에 대한 실효성 검토와 현장실사, 그리고 우선순위에 대한 심의·조정을 한다. 그리고 시 분과위원회에서는 시 관련 사업에 대한 실효성 검토를 통해 후순위 및 배제사업을 선정하고, 구 지역회의에서 제출한 사업의 문제점을 검토한다. 청소년위원회에서는 찾아가는 청소년 예산 설명회를 통해 의견수렴 한 사업에 대해 우선순위 심의·조정절차를 진행한다. 그리고 각 심의 결과를 토대로 시위원회에서 우선순위사업을 최종 확정하게 된다(황소하, 2015:62).

단계별, 분야별 참여예산에 관한 심의가 이루어진 후 필요시 9월에 시위원장·부위원장·분과위원장, 구 지역회의 위원장·부위원장, 관계 시의원 및 공무원으로 구성된 대표회의에서 최종 예산편성을 협의하고 조정한다. 토론과 조정을 통해 우선순위가 확정된 주민참여 예산사업에 대해 부서별로 예산편성(안)을 수립하게 된다. 이를 시의회에 제출하여 예산심의의를 거쳐 다음 년도 주민참여예산이 최종 확정된다. 시의회를 거친 최종 반영된 사업은 홈페이지에 공개한다(송창석, 2018:18).

주민참여예산제는 평가·환류 과정을 거치는데, 10월에는 전년도 주민참여예산으로 편성된 주요 사업의 추진상황을 점검하는 현장 모니터링을 실시한다. 또한, 한 해를 마무리

하는 시점에서는 주민참여예산제 활동을 최종 점검하는 평가회를 개최한다.

주민참여예산 운영과정에서 다양한 주민참여 활동의 구체적인 시기는 매 년 달라지나 대체적으로 <표 3-19>와 같다.

〈표 3-19〉 주민참여예산제의 운영 체계

단계	활동	내용	일정	비고
준비 단계	운영계획 공고 및 예산학교 운영	· 당해 연도 운영계획 수립 및 발표 · 주민참여예산 위원 예산학교 운영 및 위원구성	1월	청소년 위원 구성은 4월 경 실시
	참여예산 합동워크숍	· 주민참여예산제도 운영 개선방안 토론 · 당해 연도 위원회별 추진일정 발표	3월	참여예산제 월별 테마스쿨 (3~12월) 운영
의견 수렴	찾아가는 예산제안 설명회	· 시 위원회: 분야별 예산제안 의견접수 · 구 지역회의: 동별·소규모 모임별 예산제안 안내 및 의견 접수	3~5월	우리동네 주민참여예산 3일간의 유람
	캠페인	· 거리홍보, 방송 등으로 참여예산 홍보	5월	
	의견제안	· 인터넷, 서면, 참여기구를 통해 접수	상시	4~6월 집중
심의 조정 및 편성	청소년위원회	· 청소년 예산학교 · 학생간담회 및 의견접수(청소년예산 관련하여 의견 제안) · 청소년관련 제안사업의 우선순위 결정	5~7월	
	사업부서 검토	· 주민이 제안한 사업을 해당 부서별로 검토	5~7월	
	지역회의 현장실사 및 심의	· 주민사업제안서, 행정의견서 바탕으로 현장실사 · 현장실사를 통해 구 관련 사업 우선순위 결정 · 시 관련 사업은 검토의견 첨부	6~7월	건설개발 및 도시환경 분야 제안사업은 지역주민 및 해당 시의원의 의견을 반드시 청취해야 함
	시 위원회 (분과위원회) 현장실사 및 심의	· 시 관련 사업의 현장실사 · 현장실사 후 분과별로 후순위, 배제사업 결정 · 지역회의에서 제출된 구 관련 사업의 우선순위 검토 및 본위원회에 보고	6~7월	

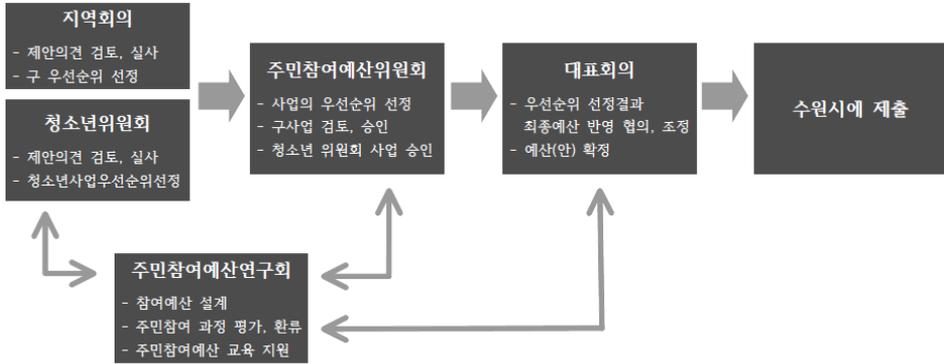
단계	활동	내용	일정	비고
	시 위원회 (본 위원회) 심의	· 시 관련 사업 우선순위 결정 · 각 구별 우선순위사업 문제 발견 시 구별 지역회의에 재검토 요청	7~8월	
의결 및 집행 감시	대표회의	· 주민참여예산위원회 위원, 시의원, 공무원 등이 모두 참석 · 지역회의와 위원회를 통해 우선순위 선정된 사업의 예산편성 협의 및 조정	9~10월	
	현장점검	· 전년도 참여예산으로 편성된 사업 진행결과 검토 및 의견서 제출	4월, 10월	명예감독관 제도
	예산편성 주민설명회	· 최종 편성된 주민참여예산 및 2016년도 수원시 예산에 대한 주민의견 수렴	11월	
평가	평가토론회	· 주민참여예산과정 및 전년도사업 평가	11~12월	

자료: 황소하(2015: 63) 및 송창석(2018: 19) 참조

나. 참여구조와 구성

주민참여예산제도는 운영조례에서 명시하고 있는 주민참여예산위원회, 지역회의, 청소년위원회, 주민참여예산제 연구회 등의 활동을 중심으로, 운영체계상 다양한 참여기제를 통해 실시된다. 주민참여예산제도의 전체적 구조를 살펴보면 먼저 지역회의 및 청소년 위원회에서에서 각 구 주민 및 청소년들의 제안을 수렴한 후 심의·조정을 통해 우선순위를 결정하여 주민참여예산위원회에 제출하면, 주민참여예산위원회가 시사업과 함께 제출된 사업들을 다시 통합적으로 심의, 조정, 승인하여 최종 우선순위를 결정한다. 이후 주민참여예산위원회와 시의원, 수원시 관계 공무원 등으로 구성된 대표회의에서 우선순위 선정결과의 최종 예산 반영여부를 협의·조정하여 시 예산편성에 반영하는 절차를 따른다. 또한 주민참여예산연구회는 주민참여예산제도를 평가하고 조례개정 및 제도개선에 대한 의견을 제시하여 참여예산의 전 과정을 지원하고 있다(황소하, 2015:57).

〈그림 3-2〉 수원시 주민참여예산제도의 참여구조



자료: 황소하(2015: 원본, 이호(2011))에서 인용

주민참여예산위원회 제3기 기준으로 임기 2년 기준의 주민참여예산위원은 순수 시민들로 구성되며 67명, 분과위원회는 4개 분과, 지역위원 구당 30명 내외로 4개 구의 121명으로 구성하였으며 대표자회의는 주민참여예산위원, 지역회의위원장(부위원장), 관련 시의회위원, 담당공무원으로 구성운영 한다. 임기 1년 기준인 청소년위원회는 2016년 28명, 2017년 35명으로 구성하였으며 2016년에는 대학생위원회 15명을 구성하였으나 청소년위원회와 중첩되어 폐지되었다. 그 외 시민단체, 전문가, 공무원 등으로 구성된 주민참여예산제 연구회를 운영하고 있다.

〈표 3-20〉 수원시 주민참여예산 참여기구 구성과 기능(조례 기준)

위원회	구성 및 기능
주민참여예산 시 위원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성: 순수 시민들만의 참여기구 <ul style="list-style-type: none"> - 60명 이내(여는 한 성(性)이 100분의 60을 초과하지 않아야 함) - 공개모집 30명 이상, 시의회 추천 4명, 지역회의의 추천 16명, 기타 추천 10명 ○ 기능(권한) <ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 과정에서 주민들의 의견 수렴 - 지역회의 등에서 제출한 시 관련사업 우선순위 심의·조정 - 구 관련 제출사업의 승인·재심의 요구, 최종 참여예산 확정제출 - 주요투자사업의 합리적인 추진방향에 대한 의견 제시

위원회	구성 및 기능
	<ul style="list-style-type: none"> - 예산에 대한 홍보와 교육활동 - 제도개선, 효율적 운영방안 추진을 위한 전체회의 및 대표회의 개최 활동 등 <p>○ 분과위원회</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4개 분과(일반행정, 문화복지, 건설개발, 도시환경) - 시 관련사업 실효성 검토(후순위, 배제사업 선정) - 지역회의 문제점 사업 검토 위원회 보고
구 지역회의	<p>○ 구성: 순수 시민들만의 참여기구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 구별 40명 이내(어느 한 성(性)이 100분의 60을 초과하지 않아야 함) - 공개모집 20명 이상, 동 추천 2명, 기타추천 10명 <p>○ 기능(권한)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 구 관련 사업의 실효성 검토 및 우선순위 심의·조정 - 시 관련사업 현장실사 결과 위원회 제출 - 예산편성 과정에서 주민들의 의견 수렴 등
주민참여예산 청소년위원회	<p>○ 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20명 이내 (공개모집) <p>○ 기능(권한)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 제안사업 우선순위 심의·조정
주민참여 예산제 연구회	<p>○ 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20명 이내 - 위원회 위원장, 예산관련 전문가, 시민단체 관계자, 기타 <p>○ 기능(권한)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산제 운영조례 개정 연구 - 제도의 역기능 해소방안 강구 - 시의회와의 원활한 협조방안 모색 - 주민참여예산제 평가 및 개선방안 건의
민·관 대표회의	<p>○ 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위원회 위원장·부위원장, 분과위원장, 지역회의 위원장·부위원장, 의원, 공무원 <p>○ 기능: 참여예산제의 효율적 운영과 최종 예산편성 협의·조정</p>

3. 의견수렴 및 사업공모

가. 주민의견수렴 및 홍보

수원시 주민참여예산사업은 365일 언제나 수원시민이면 누구나 제안할 수 있다. 사업 제안은 수원시 홈페이지를 통한 인터넷 접수와 찾아가는 예산제안 설명회 시 의견제출, 구·동·민원실 의견수렴함을 통해 가능하다. 사업제안 등 주민의견 수렴을 위해 주민참여예산 위원들은 홍보캠페인, 찾아가는 제안 설명회, 우리 동네 3일간의 유람 등 다양한 홍보 활동을 수행한다(송창석, 2018: 97).

○ 의견수렴 경로

- 인터넷 접수
 - 수원시 예산·재정(<http://www.suwon.go.kr/web/yesan/index.do>) → 주민참여예산 → '주민참여 예산사업 제안' 실명인증 또는 로그인 후 글쓰기 작성
- 제안을 통한 의견 제안: 시·구·동 민원실 접수창구 운영
 - 집중운영시기: 2월 ~ 6월 15일까지
 - 접수창구: 각 구·동 예산 담당자
 - 신청방법: 비치된 예산제안서를 작성하여 제안 접수
 - 접수관리: 예산제안서 작성방법 설명(제안내용 구체화 및 정확히 작성)
- 찾아가는 설명회 및 홍보캠페인, 단체별 회의 시 홍보 및 주민의견 수렴

자료: 송창석, 2018: 97

주민참여예산 범위는 주민들로부터 사업제안 접수를 중심으로 하고 있다. 주민생활의 불편 해소, 주민복지 증진 및 삶의 질 향상을 위한 사업 등에 대하여 주민 누구나 어떤 내용도 제안가능하며, 이는 폭 넓은 주민의견을 수렴하기 위함이다. 다만, 시 및 구·동에서 추진할 수 없는 사업(교육청, 경찰서 등 타 기관 소관 사무), 단순 민원성 비예산 사업, 이미 시행되고 있는 계속사업, 인건비 및 법정경비 등 경직성 경비는 제외하고 있다(송창석, 2018: 98).

나. 주민참여예산 사업제안 접수

인터넷, 홍보캠페인, 구·동 민원실에 접수된 주민참여예산 제안건수는 2016년 808건, 2017년 952건이다. 이중 인터넷을 제안된 사업 수는 2016년 244건, 2017년 282건이다. 구별 제안건수는 2016년 a지구 126건, b지구 100건, c지구 83건, D지구 171건이던 것이 2017년 a지구 153건, b지구 162건, c지구 87건, D지구 159건으로 나타났다. 한편 청소년위원회의 경우 2016년 43건에서 2017년 77건으로 증가했다(송창석, 2018: 98).

〈표 3-21〉 접수기간 및 접수건수

(단위: 건)

구분		접수기간		제안건수					
2016(2017예산)		2015.6.16.~2016.6.15.		808					
2017(2018예산)		2016.6.16.~2017.6.15.		952					

	계	시		a지구	b지구	c지구	D지구	청소년	대학생
		인터넷	제안서						
2016년	808	244	28	126	100	83	171	43	13
2017년	952	282	32	153	162	87	159	77	-

주: 2016년 총 접수 808건 중 33건 심사 제외(비예산 16건, 타기관 17건)
 자료: 송창석 외(2018, 98)

4. 제안사업 심의 및 선정

가. 심의

온·오프라인을 통해 심사기준 일까지 접수된 사업제안서에 대한 타당성검토 및 심사를 실시한다. 먼저 사업부서의 검토를 통해 반영, 불가, 계속사업, 즉시처리사업, 장기검토과제, 타기관 소관, 비예산 등으로 분류된다. 사업부서에 따라 소관사업을 분류하여 구 소관 사업은 각 구 지역회의에서, 시 소관사업은 시 분과위원회에서 1차적으로 타당성 검토 및 현장실사 등을 통해 우선순위 심의·조정 절차를 거치게 되고, 시위원회에서 최종적으로 우선순위사업을 선정하게 된다. 우선순위 선정 단계에서 참여예산위원회의 실효성 검토를

위한 심도 깊은 논의와 숙의가 이루어진다. 이 과정에서 부서의 보충의견을 청취하기도 하고 현장 확인이 필요한 사업을 선정하여 현장실사를 진행하기도 한다(송창석, 2018: 117).

주민참여예산제는 참여예산 제안사업을 각 부서 최초 예산요구서에 반영시키기 때문에 우선순위 결정이 이루어지긴 하지만 위원회에서 반영 결정된 사업을 각 부서에서는 우선순위에 상관없이 예산으로 편성한다. 물론 우선순위사업은 담당부서와 예산부서의 검토를 거쳐 실제 예산 편성여부가 결정되며, 이 때 최종 예산편성을 위한 협의·조정이 필요한 경우에는 대표회의를 개최할 수 있다. 이렇게 반영된 주민참여예산은 12월 중 의회심의를 거쳐 최종 결정되고 차년도 예산에 반영된다(송창석, 2018: 117).

〈표 3-22〉 심의진행절차

<p>구 지역회의 심의 및 현장실사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 구 소관 사업: 실효성 검토 (제안자·담당부서 의견청취, 현장실사) 및 심의 우선순위 결정 → 시 위원회에 승인 요청 - 시 소관 사업 현장실사 후 검토의견 첨부 → 시 분과위원회에 제출 	6~7월
<p>시 분과위원회 심의 및 현장실사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 분과위원회 회의 소집 및 안건 심사 - 시 분청 및 사업소 소관사업: 실효성 검토 (제안자·담당부서 의견청취, 현장실사) → 본 위원회에 제출 - 각 구에서 제출한 우선순위 사업 중 문제점 사업 검토 → 검토의견 시 본 위원회에 보고 	6~7월
<p>반영대상사업 지역(시의원, 주민)의견 청취</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 사업에 대한 지역주민 및 해당 시의원 의견 반드시 청취 - 제안사업 검토서에 의견사항 기재 → 시 위원회 제출 - 위원회 심의 시 의견청취 결과를 바탕으로 우선순위사업 심의·조정 	6~7월
<p>시 위원회(본회의) 심의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시 분청 및 사업소 소관 사업 우선순위 심의·조정 - 구 지역회의, 청소년위원회 우선순위 사업 승인 및 문제사업 재심의 - 최종 참여예산 확정 제출 	8월

자료: 송창석 외(2018, 117)

제안사업의 심의는 지역회의 심의 → 분과회의 심의 → 본위원회 심의 → 대표자회의 확정의 절차를 거친다. 지역회의 심의는 지역별(4개 구)로 2-3 차의 사업 검토 현장심사를 거쳐 사업을 선정하여 주민참여예산위원회(시위원회)에 제출한다. 현장심사 기간은 1주일 정도 소요된다. 분과회의 심사는 지역회의에서 선정하여 제출한 사업을 4개 분과로 나누어 심의한다. 심의는 제안사업 검토, 부서의견청취, 지역회의 사업 문제점 검토, 현장실사를 거쳐 심의한 결과를 본 위원회에 제출한다. 본위원회 심의는 3차정도 시행되며, 시사업과 지역회의 제출사업을 심의한다. 분과회의 재심의건 의견 청취, 지역회의 재심의건 의견 청취 후 시의 사업과 지역회의 사업을 확정한다. 이러한 절차를 거쳐 확정된 사업은 대표자회의를 통해 조정 등을 거쳐 최종적으로 주민참여예산사업이 결정된다(송창석, 2018 참조).

2017년의 경우 총 952건이 접수되었으나 부서 검토 결과 부적격사업을 제외한 711건의 사업에 대하여 지역사업 259건, 시사업 395건, 청소년 57건의 심의 결과는 다음과 같다. 사업의 심의는 우선순위사업, 후순위사업, 배제사업으로 분류하며, 예산은 우선순위사업부터 반영된다. 우선순위사업 기준을 볼 때 사업당 평균 예산규모는 지역사업의 경우 23백만원, 시 사업은 72백만원이다. 제안사업에 대한 부서의 검토 결과 부적격 사업, 위원회 심의 결과 배제사업들이 많다(송창석, 2018: 127).

- 지역회의 심의 결과(2017년)

(단위: 건/백만원)

구분		계	a지역	b지역	c지역	d지역
심의건수		259	67	98	43	61
우선순위 사업	계	122/2,805	23/315	58/2,075	21/342	20/73
	'17예산	59/385	-	28/322	15/11	16/52
	'18예산	63/2,420	23/315	30/1,753	6/331	4/21
후순위사업		26	4	12	7	3
배제사업		111	40	28	15	28

- 분과위원회 심의 결과(2017년)

(단위: 건/백만원)

구분	계	일반행정	문화복지	도시환경	건설개발	
심의건수	395	43	72	119	161	
우선순위 사업	계	97/6,953	8/319	6/138	28/1,899	55/4,597
	'17예산	28/327	-	3/95	8/54	17/178
	'18예산	69/6,623	8/319	3/43	20/1,845	38/4,420
후순위사업	27	1	-	4	22	
배제사업	271	34	66	87	84	

- 분청소년위원회 심의결과(2017년)

(단위: 건/백만원)

계	사업별		
	우선순위	후순위	배제사업
57	5/34	7	45

- 본위원회 심의결과(2017년)

(단위: 건/백만원)

구분	계	시사업	지역사업	청소년
심의건수	711	395	259	57
우선순위사업	244/9,625	96/6,787	122/2,805	6/37
후순위사업	59	27	26	6
배제사업	428	272	111	45

자료: 송창석(2018: 127)

분과위원회 및 지역회의에서 제안사업별로 우선순위사업, 후순위사업, 배제사업 선정 시 심사기준은 효율성, 창의성, 타당성, 계속성, 적용범위이다. 평가항목별로 20점씩 배점하여 상중하에 따라 점수를 부여함으로써 사업을 심사하게 된다. 이와 함께 감점항목과 가점항목을 두어 사업의 효과성을 강화하였다. 필요이상으로 예산이 많이 드는 경우에는 감점을 하고 사회적 약자를 배려하는 사업의 경우 가점을 하게 된다(송창석, 2016: 118).

〈표 3-23〉 주민참여예산제 제안사업 심사기준

제안 사업명	관리번호			
		배점구분		
평가항목 (배점)	검토할 사항	상	중	하
		20점-16점	15점-10점	10점 미만
효과성 (20점)	- 주민들이 얼마나 만족할 수 있는가? - 주민들이 얼마나 활용할 수 있는가? - 투자비용 대비 효과성이 큰 사업인가?			
창의성 (20점)	- 독창적이며 새로운 내용인가? - 타 사례를 일부 참고하거나 전부 모방하였는가?			
타당성 (20점)	- 사업의 필요성, 시급성, 공공성 여부 - 지역 현장에 실제 적용이 가능한가? - 중기지방재정계획 및 지방재정투자심사에 해당되지 않는가(대상일 경우 선정 배제)			
계속성 (20점)	- 제안실시의 효과가 장기간 지속되는가? - 여건변화에 따라 실효성이 떨어지는가?			
적용범위 (20점)	- 시전역에 거쳐 적용이 가능한 것인가? - 일부지역에 한정되어 적용이 가능한가? - 주민 다수에게 혜택이 골고루 돌아가는가?			
감전항목	- 필요 이상으로 예산이 많이 소요된다	-10	-5	0
가점항목	- 사회적 약자를 배려한 사업인가?	+10	+5	0
총점				

주: 중기지방재정계획 및 지방재정투자심사 대상(총사업비 20억원 이상, 3억원 이상의 행사성 및 홍보관 사업)에 해당하는 경우

자료: 송창석(2018. 240 <부록>)

나. 성과 및 예산반영

2014년-2017년 동안 주민참여예산제 운영 결과를 보면 사업제안 건수는 1,000건 미만이며 크게 증가하지 않으나 예산반영 건수와 규모는 증가하고 있다. 2017년 주민참여예산사업으로 반영된 예산은 72억원 정도이다. 제안사업 기준으로 예산에 반영되는 사업 건수 비율은 25% 내외이다.

주민참여예산의 분야별 편성 사업건수를 살펴보면 4개년(2011~2014) 간 도로분야 사업이 전체 사업의 44.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 그 다음으로는 시설관리 분야(34.4%, 이 중 CCTV설치 및 관리가 26.8%), 환경분야(13.1%) 순을 나타내었다. 반면 교육·문화 및 복지분야 사업은 각각 3.3%와 2.0%로 매우 낮은 비중을 보이고 있었다. 각 연도별로도 도로분야 사업이 가장 많이 편성되었으며 시설관리와 환경분야가 다음으로 큰 비중을 보이고 있었다. 전반적으로 도로정비, CCTV 설치를 포함한 시설관리 등에 주민참여예산의 대부분이 편성되어 진다고 할 수 있다(황소하, 2015). CCTV 설치사업은 2017년도부터 사업선정의 형평성 및 효율성을 고려하여 위원회의 의결을 거쳐 배제사업으로 하고, 각 부서사업으로 하였다.

〈표 3-24〉 예산반영 결과

(단위: 건, 백만원, %)

구분	제안건수	편성건수	편성예산액	증감액	편성비율 (건수대비)
2014년 (2015년 예산)	925	162	5,118	-	17.51
2015년 (2016년 예산)	809	206	6,609	1,491	25.46
2016년 (2016-2017년 예산)	808	228	6,667	58	28.22
2017년 (2017-2018년 예산)	952	222	7,192	525	23.32

자료: 송창석(2018) 자료에 의거 정리

5. 평가와 교육·홍보·정보공개·지원¹⁶⁾

가. 평가와 환류

주민참여예산사업으로 반영된 주요 사업에 대한 예산편성 방향 설정 및 피드백을 통한 실효성 증진을 위해 현장 방문 모니터링을 실시한다(황소하, 2015). 당초의 제안취지에 맞게 적절히 집행되고 있는지 등을 제안자 및 주민참여예산위원이 함께 현장을 방문하여 점검한다. 각 분과위와 지역회의별로 모니터링을 추진하고 결과보고서를 작성하여 해당부서에 통보하여 사업추진에 반영함으로써 환류하고 있다.

참여예산활동이 끝나면 평가회를 개최한다. 2016년에는 활동사항과 우수사례를 공유하는 등의 활동성과 보고대회 형태였다. 2017년도에는 1년간의 활동을 점검하고 문제점을 논의하고 참여예산의 나아갈 방향에 대한 평가토론회로 진행하였다.

나. 대 주민 교육·홍보 및 의견제안 수렴

위원구성 및 합동 워크숍 등 준비절차가 진행되고 나면 위원회와 지역회의의 위원들을 중심으로 주민참여예산제를 교육·홍보하고 주민의견을 수렴하기 위한 활동인 ‘찾아가는 예산제안 설명회’가 3월~5월경에 실시된다(황소하, 2015). ‘찾아가는 예산제안 설명회’는 시 위원회와 지역회의의 위원들이 주민들을 대상으로 예산제안서 작성 요령을 설명하고 사업제안을 수렴하며 공동제안을 발굴하는 활동을 수행한다.¹⁷⁾

시 위원회와 구 지역회의의 위원들 간에 역할 분담이 이루어진다. 시 위원회의 경우 분야별(장애인, 다문화 센터 등 소외계층) 예산에 대하여 예산제안 방법 등을 안내하고, 의견을 접수하는 반면 구 지역회의는 동별 혹은 소규모 모임에 찾아가 예산제안을 접수받는다. 이러한 설명회는 동장의 주최 하에 동 주민센터에서도 개최되는데, 구 지역회의와 협조하여 구 참여예산위원을 강사로 활용하고 있다.

이러한 주민 대면의 설명회를 통해 참여예산을 설명하고 의견을 접수받는 것 외에 시 위원회 및 지역회의가 주도하는 거리홍보 캠페인과 같은 활동을 통해서 지역 주민들에게

16) 이 부분은 황소하(2015)의 보고서에 의거하여 정리함

17) 찾아가는 설명회에서 활동할 수 있는 강사를 확보하기 위한 찾아가는 설명회 강사 양성 심화과정도 운영된다.

주민참여예산을 홍보하고 의견을 제안 받을 수도 있다. 캠페인은 4월~5월 경 진행되며 팜플렛, 전단 등 홍보물 배부, 보드판 및 플랜카드 설치, 홍보영상 제작 및 상영, SNS, 인터넷 및 방송 등을 통해서 진행된다.

특히, 수원시는 동 단위에서 찾아가는 참여예산 설명회와 홍보 및 의견수렴활동의 일환으로 ‘우리 동네 주민참여예산 3일간의 유람’이라는 프로그램을 진행하고 있다. 이 프로그램은 동민 및 구별 지역회의가 주체가 되어 주민자치센터 등에서 참여예산에 대한 홍보와 설명회 등을 실시하고, 지역에 필요하다고 생각되는 사업들을 집중적으로 제안할 수 있도록 기획된 것이다. 그 외 동 체험 및 탐방 활동을 통한 필요사업 발굴, 주민참여예산제 홍보활동, 사업제안 접수창구 운영, 각종 문화 활동 등이 진행된다. 또한 총회를 개최하여 다수 주민의 공동 예산제안사업을 발굴·채택¹⁸⁾하고 동별 제안사업에 대한 우선순위 주민 투표가 실시된다.

주민들은 이와 같이 설명회나 홍보활동, 총회 등에 직접 참여하여 사업제안을 할 수 있으며, 그 외에 시청, 구청, 동 주민센터에 마련된 접수창구에서 예산제안서를 작성하거나, 주민참여예산 홈페이지를 통해서 예산사업에 대해 의견을 상시 제시할 수 있다.

다. 주민참여예산에 관한 정보제공

주민참여예산조례에 근거하여 예산편성 방향, 주민참여 예산의 범위, 주민의견 수렴 절차·방법 등 주민참여예산제 운영계획을 수립하여 공보·인터넷 홈페이지 및 게시판 등을 통하여 사전정보를 제공하고 있다(황소하, 2015). 특히 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 ‘주민참여예산방’ 홈페이지를 개설하고 매년 운영계획 외에도 재정운영 현황정보, 운영조례 및 주민참여예산제 소개, 시민위원회 및 주민참여예산제 연구회 구성, 참여방법 및 절차, 기타 예산관련 자료, 위원 모집공고 등 주민참여예산제도에 대한 이해와 참여를 위한 다양한 정보를 제공하고 있다. 또한 주민참여의 범위 및 방법에 대한 설명과 함께 홈페이지를 통해 바로 사업제안을 할 수 있도록 하고 있다. 그 밖에 각종 주민참여예산 관련 홍보물 및 찾아가는 예산 제안 설명회 및 ‘우리동네 주민참여예산 3일간의 유람’ 등의 교육·홍보 프로그램을 통해서도 주민참여예산 과정에 참여하기 위한 사전정보가 제공된다.

18) 공동 예산제안사업은 부서 타당성 검토 및 위원회 심사 후 최우선으로 반영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

하지만 주민참여예산활동의 구체적 일정 및 장소나 내용에 대한 설명, 주민참여예산과정 진행상황, 참여기구의 현재 구성 등에 대한 정보가 다소 부족하여 주민들이 주민참여예산 활동에 대해 구체적으로 파악하고 직접 설명회 및 캠페인, 동 총회, 평가회 등에 참여하는 데는 제한이 있다. 또한 제공되는 참고자료는 제도 및 예산일반에 관한 자료가 주를 이루고 있어 주민들이 시 예산편성 방향 및 중점사항, 주민참여예산 우수사례 및 불가사례 등을 구체적으로 파악하기는 어려운 부분이 있다.

또한 주민참여예산위원회 및 지역회의의 주민제안사업 검토·심의, 우선순위선정 등과 관련한 회의 결과는 주민참여예산방 등의 홈페이지에 반드시 공개되어야 한다. 회의결과를 공개하는 것은 일반 주민이 직접 참여하기 어려운 참여기구 운영의 투명성을 높이는 것은 물론, 주민참여예산제도의 도입 목적 중 하나였던 예산의 투명성을 도모하기 위함이다. 따라서 주민참여예산 홈페이지를 통해 주민참여예산위원회 회의록 및 심의자료, 위원선정 결과, 주민참여예산 반영결과를 제공한다. 주민참여예산의 반영결과에는 연도별로 주민제안사업의 건수와 우선순위 사업 건수 및 편성사업 건수, 그리고 주민참여예산액이 포함된다. 또한 사업개요와 담당부서를 포함한 사업목록도 함께 첨부된다.

하지만 제안 사업의 전체 목록이나 우선순위사업 목록 등은 제공되지 않아 주민참여예산의 편성과과정과 미편성 사유에 대한 내용을 주민들이 파악하기는 어렵다. 또 매우 간략한 사업개요만 제시되어 사업의 필요성과 효과를 구체적으로 알기 어렵다는 문제점이 있다. 그 외 홈페이지의 위원회 토론폰방 및 자유토론폰방 등이 활성화 되지 않아 위원 및 주민들이 주민참여예산제도 운영이나 제안사업 및 편성사업에 대해 의견 및 정보를 교환하고 다시 이를 제도에 환류 하는 토론의 장으로서의 기능을 수행하지 못하고 있다.

라. 지원

주민참여예산제 운영을 지원하는 기구로 주민참여예산제 연구회가 있다. 연구회는 2011년에 20명 정도로 구성하였다(황소하, 2015). 연구회는 주민참여예산위원회위원장, 예산관련 전문가, 시민단체 관계자, 유간공공기관, 수원시정연구원, 주민참여예산 담당공무원으로 구성하고 있으며 시의원 2-3명을 자문위원으로 하고 있다. 주요기능은 주민참여예산제 조례 개정, 주민참여예산제의 역기능 해소, 시 의회와의 협조 방안, 주민참여예산

제의 평가 및 개선방안 건의, 그 외 주민참여예산제의 효율적 운영방안 등을 연구한다. 수원시의 경우 수원시정연구원에서 주민교육, 주민참여예산제 운영의 개선방안, 백서 발간 등의 지원을 하고 있다.

제4절 주요 특징적 사례 분석

1. 서울시(온예산과 협치예산)

가. 시민참여예산 온예산 활동

‘온예산’의 ‘온’은 전체를 뜻하는 순우리말로써, 서울시는 참여예산제 시행 초기부터 전체 예산 참여활동을 중요시 하여 온예산 활동으로 명명하였다. 2013년부터 참여예산위원회 내 특별위원회 격의 온예산위원회(예산안 의견서 작성 시 한시 활동) 구성하여 예산안에 대한 시민의견서 작성하여 왔다. 2017년 시민참여예산제를 혁신하면서 온예산분과 설치 등 활동을 대폭 강화하였으며, 이는 상설 운영되는 독립 분과이다. 서울시 시민참여예산위원회는 300명으로 그 중 200명은 민관예산협의회 위원으로 제안사업 심사 등에 참여하고¹⁹⁾, 75명은 온예산, 즉 서울시 전체 예산 부분에만 전적으로 참여한다. 25명은 홍보·교육분과위원으로 홍보에 중점으로 참여한다.

온예산 분과 구성은 참여예산위원(5개 분야 75명, 분야별 15명) 및 온예산 코디네이터(5명, 해당분야 예산 전문성 갖춘 연구자 및 시민단체)로 구성된다. 주요 활동은 예산안 시민의견서 등 시 전체 예산에 의견제시, 참여예산사업 모니터링, 예산낭비신고 조사 및 심사 참여 등이다.

〈표 3-25〉 서울시 시민참여예산위원회 분과 구성

분과	구성	주요 기능
민관예산협의회 (10개 분과)	- 총 200명 내외 (10개 분야별 구성)	- 시정참여형사업 심사 - 지역참여형사업 적격심사
온예산분과 (5개 분과)	- 총 75명 내외 (5개 분야별 구성)	- 온예산 참여(시민참여결산, 전체 예산안 검토의견 등) - 참여예산사업 집행 모니터링 - 낭비신고 검토, 시민성과금심사 - 자치구 참여예산제평가
홍보·교육분과 (1개 분과)	- 총 25명 내외	- 참여예산 홍보 콘텐츠 제작 - 각종 행사에 참여예산 사업 홍보 등

자료: 서울시 내부 자료

19) 민관예산협의회가 미설치 된 실·국·본부는 행정지원(기획조정실, 행정국, 재무국), 보안·정보취급(비상기획관), 소규모사업(대변인, 감사위원회, 시민감사옴부즈만위원회, 민생사법경찰단, 기술심사담당관, 도시공간개선단) 부서이다

온예산분과위 구성은 복지·여성, 문화·관광체육, 환경·공원, 도시안전·교통·주택, 경제 일자리·행정의 5개 분과이며 각 분과별로 몇 개의 관련 실·국·본부를 담당하고 있다(〈표 3-26〉 참조).

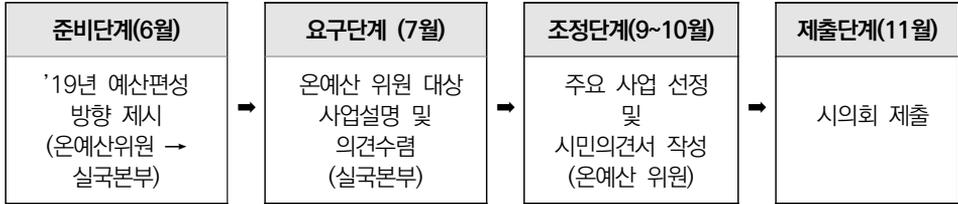
〈표 3-26〉 서울시 온예산 분과 실·국·본부 지정 현황

구 분 (위원수)	담당분야	해당 실·국·본부
1분과(13명)	복지·여성	복지본부, 여성가족정책실, 시민건강국, 평생교육국,
2분과(15명)	문화·관광체육	문화본부, 시민소통기획관, 관광체육국
3분과(14명)	환경·공원	기후환경본부, 물순환안전국, 푸른도시국, 한강사업본부, 상수도사업본부
4분과(15명)	도시안전·교통·주택	도시교통본부, 안전총괄본부, 소방재난본부, 도시기반시설본부, 주택건축국, 도시재생본부, 도시계획국, 지역발전본부
5분과(15명)	경제일자리·행정	기획조정실, 행정국, 재무국, 경제진흥본부, 일자리노동정책관, 정보기획관

자료: 서울시 내부 자료

온예산의 시민의견 수렴 절차를 2018년도 경우로 하여 설명하면 다음과 같다. 준비단계(6월)에서는 온예산분과에서 실·국·본부에 다음 연도 예산편성 방향을 제시하고, 예산요구단계(7월)에서 실·국·본부가 온예산 위원 대상으로 사업을 설명하고 의견을 수렴한다. 실제 예산편성단계(9월~10월) 주요 사업을 선정하여 조정하고 시민의견서를 작성한다. 조정단계에서 시민의견서 작성 시 코디네이터의 도움과 조정을 거친다. 이렇게 작성된 마지막 막으로 예산안과 함께 시민의견서는 의회에 제출된다. 온예산 시민의견 수렴 절차는 〈그림 3-3〉 및 아래와 같다.

〈그림 3-3〉 온예산 시민의견 수렴 절차



(① 준비단계) ⇒ 2019년도 예산편성 방향에 대한 분석 및 의견제시

○ 일시 : 5.9~6.4(총 3회)

○ 주요활동

- '18년 예산 주요사업 분석 및 논의를 통해 예산분석방법 실습
- '19년 예산편성 방향 시민의견 수렴하여 실국본부에 제시(6.24)

(② 요구단계) ⇒ 2019년도 실국본부 요구예산(안) 의견수렴

○ 일시 : 7.25~7.26(총 2회)

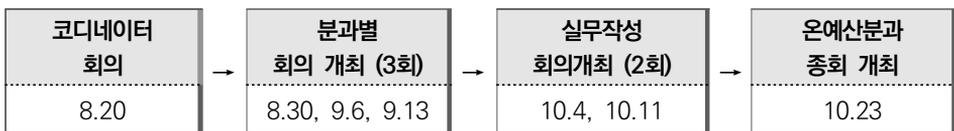
○ 주요활동

- 실국본부 주무팀장 '19년도 실국본부 요구예산(안)으로 분과별 온예산위원에게 10억이상 계속사업 중심 설명 후 질의 및 응답
- 6.24자 실국본부에 제시된 「19년도 예산편성 방향에 대한 의견」 반영여부 논의 등

(③ 조정단계) ⇒ 2019년도 조정예산(안) 중심 시민의견서 최종 작성

○ 일시 : 8.20~10.23(총 7회)

○ 세부 운영절차



○ 주요활동

- (코디네이터 회의) 시민의견서 작성방향 및 위원회 개최 방향 논의
- (분과별 회의) '19년도 예산(안) 분석 및 위원별 의견제시, 주요사업 선정, 분과별 실무작성 위원(2명)선정, 시민의견서 초안 작성 등
- (실무작성회의) 시민의견서 최종 작성
- (온예산분과 총회) 시민의견서 예산담당관 제출 前 최종 의견 수렴

(④ 제출단계) ⇒ 2019 예산(안) 시민의견서 제출

- 추진근거 : 지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여)
- 제출내용 : 10.23자 온예산위원 총회에서 승인된 시민의견서
- 제출방법 : 시민예산담당관(10.26) → 예산담당관(11.1) → 시의회

온예산 코디네이터의 구성인원은 총5명으로 분과별 1명이다. 코디네이터는 온예산위원 분과별 관련성이 있는 시민사회 전문활동가 중 예산분석 유경험자로 선정되어 있다. 이들의 주요 역할은 온예산위원 시민의견서 작성에 필요한 전반적인 교육 실시, 온예산위원 각 단계별 활동시 예산분석 의견 제시 등 조력, 예산(안) 시민의견서 작성방법 및 주요사업 선정방향 제시 등이다.

2017년도 주민참여예산위원회에서 작성한 2018년 예산에 대한 시민의견서 내용의 일부를 소개하고자 한다. 우선 예산요구안에 대한 전체 총괄 의견 및 경제일자리·행정분야 등 5개 분야의 의견을 50여 페이지로 작성하였다(부록 1) 참조.

2018 예산안에 대한 시민의견서(일부 발췌)

〈목 차〉

- | | |
|---------------------|-----------------|
| I. 총괄의견 및 분야별 의견 요지 | II. 경제일자리·경제 분야 |
| III. 도시안전·교통·주택 분야 | IV. 문화·관광체육 분야 |
| V. 복지·여성 분야 | VI. 환경·공원 분야 |

I. 총괄의견 및 분야별 의견 요지

1. 총괄의견

- 시민참여 확대, 협치 및 소통 강조에도 불구하고 대규모 사업 추진에 대한 시민 공감대에 대한 여전한 우려 확인

2. 분야별 의견요지(5개 분야별로 작성)

가. 경제일자리·행정분야

- ... 민간부문과 서울시 민간위탁 및 용역계약 기관의 취약 근로자의 권리 개선과 서울 시민들의 노동권에 대한 인식 제고 필요
- ... 상황을 고려하여 재수탁자나 하도급을 받은 자 및 기관에 종사하는 근로자들의 근로 조건에도 관심 필요

II. 경제일자리·행정분야(5개 분야별로 작성)

1. 총평

- 비정규직의 정규직화, 직접 일자리 창출 및 질 개선 방향 타당
 - 저성장 시대, 일자리는 줄고 일자리 질의 양극화 심화
 - 비정규직의 정규직화처럼 일자리 질의 양극화를 완화시키고 지속가능한 직접 일자리 창출 방향이 타당하다고 판단됨

2. 주요사안별 의견

가. 일자리노동정책관(실·국·본부별로 작성)

- 4차산업 혁명과 공유경제 시대를 주창하고 있는 이때에 사회적경제 관련한 예산이 큰 폭으로 삭감되는 모습은 아쉬움
- 2018년 예산조정안에 따르면 사회적경제와 관련한 사업 중 '사회적경제지원 센터 운영' 예산이 552백만원 삭감되었고, ...(생략)

3. 기타의견

자료: 서울시 내부자료

나. 서울시 협치예산 개요 및 참여예산과 융합 의의²⁰⁾

서울시의 참여예산은 주민참여예산을 넘어 협치예산이라고 한다. 서울시의 참여예산을 이해하기 위해서는 이의 의의와 목적에 대하여 살펴볼 필요가 있다²¹⁾.

첫째, 협치예산의 의의는 시정과 지역사회 기반과의 협치계획 활성화를 위한 예산제도 및 사업이다. 서울 시장은 2016년 신년사에서 민선 6기 후반기 시정 핵심가치를 ‘혁신’과 ‘협치’로 선언하였다. 서울시가 지향하는 협치는 민관협력을 중심으로 민민협력, 관관협력 등 시정 전반의 칸막이를 허물어 시정과제를 보다 효과적으로 해결하고 시민 편익을 최대화하려는 것이다. 협치예산은 이러한 시정 전반의 협치계획이 원활하게 추진되고 활성화될 수 있도록 예산운용 측면에서 뒷받침하는 제도이다(정병순, 2015).

둘째, 협치예산의 목적은 민관 협치와 광역·기초간 협치 모델 구축 및 활성화를 지원하는 것이다. 시정 협치예산은 시 거버넌스 등 협치 민간 파트너의 참여 수준 제고 및 예산운용 전 과정(계획-편성-집행-평가)의 민관 공동수행 체계를 구축하기 위한 것이다. 지역 협치예산은 지역사회 내 협치계획(지역사회혁신계획 등) 활성화 지원 및 시-자치구 간 분권 및 협치 강화를 위한 예산제도적 기반을 구축하고자 하는 것이다.

다음으로 시정 협치예산과 지역 협치예산의 취지와 운영방식에 대하여 살펴본다.

시정 협치예산의 취지는 민관 공동 사업수행의 경험을 통해 시정 전반의 협치를 강화하고자 하는데 있다. 시민참여예산의 숙의성 강화 기초를 더욱 확장하여 민과 관이 함께 예산사업의 전 과정(계획, 집행, 평가)을 함께 수행함으로써 시정 전반의 민관협치 수준을 제고하고자 하는 것이다. 운영방식은 사업계획·집행·평가 전 과정을 민관 공동수행하는 것이다. 구체적으로 시민제안 → 민관합동 숙성 사업계획화 → 시민참여예산 선정 → 예산편성 → 집행과정에 제안자 등 시민참여 절차 필수 운영 → 성과평가 시민참여형 방식으로 운영된다. 시정협치사업 계획에는 집행 시 시민참여 방안을 필수적으로 수립하여야 하며, 사업 성격에 따라 적절한 방식을 모색하고 있다. 이러한 취지 구현을 위해 일반 참여예산 사업과 달리 사업 선정 및 평가 기준에 민관 공동수행 정도를 핵심항목으로 반영하는 등

20) 2017년 서울시 시민참여예산으로 제도 혁신 시점에 기존 참여예산과 협치예산의 연계·융합의 의의를 정리한 내용입니다.

21) 서울시 참여예산팀장의 자문을 받아 정리함

차별성 있는 프로세스를 운영하고자 하고 있다.

지역 협치예산의 취지는 지역협치계획에 재정지원 통해 지역사회와의 협치 강화를 촉진하기 위함이다. 지역사회 협치계획(자치구 지역사회혁신계획, 동 마을계획 등) 통해 도출된 지역의제사업에 재정지원을 통해 지역사회 협치 수준을 제고하고, 지역주민 수요를 참여예산으로 수용하여 참여예산 결정의 시민숙의성 및 합리적 배분효과를 강화하고자 하는 것이다. 운영방식은 지역사회 혁신계획에 참여예산 결정 자율권을 부여한다. 자치구 지역사회혁신계획, 동 마을계획 등 민관협치 및 시민숙의성 갖춘 지역사회 협치형 계획에 참여예산 결정의 자율권을 부여한다. 시는 지역사회 협치계획의 기준 및 절차를 제시하고, 계획과정에 대한 지원 및 모니터링을 수행하며, 협치계획을 통해 도출된 지역의제 실행을 위한 ‘미중물’ 성격의 예산을 지원한다. 지역 협치예산제 통해 지역사회 내 민관협치뿐 아니라 광역과 기초자치단체 간 분권 및 협치 수준을 제고하고자 하는 것이다.

서울시는 참여예산과 협치예산을 통합 운영하고 있다. 참여예산과 협치예산의 동질성과 차이점, 그리고 서울시는 왜 통합 운영하는지 살펴보고자 한다.

참여예산과 협치예산의 동질성과 차이점은 다음과 같다. 협치예산(협치의제사업 및 지역협치사업)은 민관협업 및 시민숙의를 통해 시민이 직접 예산 결정에 참여하는 것으로서 큰 틀에서 참여예산제와 취지 및 내용이 같다. 다만, 협치예산은 재정분야 시민참여를 보다 심화시키기 위한 시범사업적 성격으로 참여예산과 별개로 계획, 운영해 왔다. 시정협치사업(협치의제사업)은 예산편성뿐 아니라 집행, 평가과정도 민관이 공동 수행함으로써 재정분야의 시민참여 범위를 확대하고, 민관협력사업의 품질을 향상하는 것을 목적으로 한다. 지역협치사업은 자치구단위 지역사회혁신계획 등과 동단위 마을계획 등 서울시가 지역사회에서 추진하고 있는 협치형 사업을 통칭하는 것으로, 민관 공동으로 지역사회 발전 계획을 수립하고 그 실행, 평가도 함께하는 시스템을 구축하는 것을 목적으로 한다. 현행 참여예산제는 참여예산제 운영조례에 근거하여 시민 개인의 제안사업을 참여예산위원회가 독자적으로 심사하여 개별사업 단위로 예산편성에 반영하는 과정으로 운영되고 있어, 민관이 사업기획부터 집행과정까지 함께 수행하는 시정협치사업이나 사업단위 예산편성이 아닌 종합적 지역계획을 수립하는 데 초점을 맞춘 지역협치사업과는 구체적 목표 및 과정상 차이가 있다. 이처럼 참여예산과 협치예산은 큰 틀에서 같은 목적(시민참여 확대와 권

한 강화로 민주주의 심화)을 가지고 있으나, 구체적 내용(과정 및 결과물)상 차이로 인해 별도로 운영해왔다.

서울시는 이러한 참여예산과 협치예산을 통합 운영하고 있는데 그 이유는 다음과 같다. 2016년 시정과 지역(자치구 및 동단위)분야 민관협치 강화를 위해 시행한 협치예산사업은 크게 3가지, ① 시정분야 협치의제사업, ② 지역분야(자치구단위) 지역사회혁신계획 및 시민협력플랫폼, ③ 지역분야(동단위) 참여예산 동지역회의 사업 및 찾·동 마을계획으로 구분할 수 있다.

① 시정분야 협치의제사업은 민관이 사업의 전 과정(계획-집행-평가)을 공동 수행함으로써 민관협력의 수준을 업그레이드하고 시민제안 예산의 품질을 제고하고자 하는 목적으로 운영하여 89억원의 사업 발굴 등 성과를 거두었으나, 폭넓은 시민참여의 부족 등이 한계로 지적되었다.

② 지역사회혁신계획은 민관 공동으로 종합적인 지역발전계획을 수립하는 지역협치 강화사업으로 2016년 8개 자치구가 참여하는 등 추진이 본격화되고 있으나, 계획 실행을 뒷받침할 예산 부족 등으로 계획의 실효성 및 효능감이 떨어질 수 있다는 지적을 받고 있다.

③ 동지역회의 사업과 마을계획은 동네 현장의 풀뿌리 주민참여 활성화와 주민주도적 숙의에 의한 생활밀착형 예산 발굴의 성과를 인정받고 있으나, 참여자와 과정이 유사한데도 별도 운영되어 참여주민의 피로도를 높이는 비효율적 방식이라는 비판을 받았다.

한편, 2012년부터 운영된 주민참여예산제는 제도 시행 5년간 매년 500억원의 시민제안 예산편성과 2015~16년 각 10만명 이상의 전자투표 참여 등 시민참여 확대 성과가 크에도 불구하고, 참여예산의 기대효과를 충족하기 위한 시민숙의 과정 부족과 자치구의 과열 경쟁 유발, 전체 예산 참여활동 부족 등의 한계가 누적되어 온 문제점을 안고 있었다.

2016년 민관 재정개혁TF 논의를 통해 참여예산과 협치예산은 근본목적과 참여대상 등 공통분모가 매우 큰 제도(사업)이므로 양자의 통합 운영이 각각의 성과와 장점은 더욱 발전시키고 각각의 한계 및 단점을 해소할 수 있는 효율적인 방안이라는 결론을 도출하였다. 양자의 통합 운영을 통해 협치예산은 참여예산의 폭넓은 시민참여 시스템을 통한 민주적 정당성 보장, 법률적 의무 시행제도로서의 제도적 안정성 획득 등이 가능하며, 참여예산은 협치예산의 풍부한 시민숙의 절차 및 참여자를 수용하여 시민참여 확대 및 시민숙의

성 강화를 통해 참여예산사업의 품질을 높이는 등 효과를 기대할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

다. 서울시 시민참여예산사업 구조(2018)

서울시 2018년 시민참여예산사업구조는 시정분야의 시정참여형, 시정협치형과 지역분야의 지역참여형, 구단위계획형, 동단위계획형으로 총 655억원 정도이다(〈표 3-27〉 참조). 이중 협치예산 해당사업은 시정분야 시정협치형, 지역분야 구 및 동계획형이다. 자치구별 지역사업비는 자치구 참여예산제 평가결과에 따라 차등 배정하고 있으며, 구 계획형은 참여예산과 지역사회혁신계획 융합 시 10억 기준으로 배정하고 있다. 구 계획형은 2018년 11개 자치구가 참여하고 있다. 동 계획형은 주민자치회, 마을계획 및 이에 준하는 동별 회의 운영 시 3천만원을 지원한다.

〈표 3-27〉 서울시 시민참여예산사업 구조(2018년)

구 분		예산규모		사 업 내 용	심사 주체
시정 분야	시정참여형	350억원		2개 이상 자치구의 시민편익 향상과 광역 도시 문제 해결 사업	서울시 참여예산 위원회
	시정협치형	100억원		도시문제 해결 위해 사업 선정, 집행 등 전 과정에 민관 공동 참여 사업	
지역 분야	지역참여형	180억원	70억원 (구별 5.5~4.5)	지역사회 주민불편 해소 위한 생활밀착형 사업	자치구 참여예산 위원회
	구단위 계획형		110억원 (구별 10.5~9.5)	구 지역사회혁신계획에 참여예산사업 통합 추진하고 인센티브 부여	자치구 협치회의
	동단위 계획형	25억원		마을단위 문제 해결 위한 주민자치회, 마을 계획단등 발굴 사업	동별 마을계획단등

자료: 서울시 내부자료

2. 경기도(광역도 모델 시도)

가. 참여예산 대상 범위 확대

경기도는 기존의 주민 제안사업 중심의 참여예산제 운영을 2018년부터 도정 주요 정책 사업까지 참여를 확대하고 공모사업의 규모를 50억원 규모에서 500억원 규모로 확대할 계획이다. 사업과 예산의 확대뿐만 아니라 재정사업의 평가 및 재정집행의 모니터링까지 확대할 계획으로 예산 전 과정에 주민참여를 시행할 계획이다. 또한 시군의 지원 및 시군과 협력하는 주민참여예산제를 운영할 방침이다.

구체적으로 주민참여는 도정 주요 정책 사업까지 주민참여 범위를 확대하고자 한다. 30억원 이상 도 자체사업과 민선7기 주요 정책사업에 대하여 주민의견서를 작성하고, 주민참여 공모사업 규모를 현행 50억원에서 500억원으로 확대(도정참여형 200억원, 道-시군 연계협력형 150억원, 지역지원형 150억원)할 계획이다. 이는 서울시의 주민참여 모형을 벤치마킹 한 것으로 판단된다. 즉 관민, 관관의 협치예산 모형을 추구하고 있다.

〈표 3-28〉 경기도 주민참여예산사업 구분

구분		사업내용	참여방법
비공모사업		- 민선 7기 주요 정책사업 - 道 정책사업 중 30억원 이상 자체사업	단위사업 주민의견서 작성
공모사업	불특정 공모사업	도정참여형 (200억원) - 도비 100% 투자 대상 사업(자체직접사업) - 道가 역점사업으로 추진해야 할 사업 - 경기도 전역에 파급효과가 미치는 사업	주민제안 + 시군위원회 추천 (접수된 사업 중)
	道-시군 연계협력형 (150억원)	- 道와 시군이 연계 추진 사업(자체지원사업) - 2개 시군 이상에 걸쳐 적용되는 사업 - 시·군 공모를 통해 제안된 사업 중 도-시군 연계사업	주민제안 + 시군위원회 추천 (접수된 사업 중)
	특정 공모사업	- 지역사회 발전 및 도민 복리 증진을 위해 필요한 사업 중 실·국이 제안한 사업 - 현재 추진 중인 사업 중 도민이 확대·변경을 필요로 하는 사업	집행부 + 주민

자료: 경기도, 주민참여예산제 운영 기본계획, 2018

나. 주민참여예산위원회 활동 역량 강화

경기도의 주민참여예산위원회는 기존의 70명에서 100명으로 확대하였다. 위원회는 지역성, 대표성, 전문성을 확보하고자 시·군 주민참여예산위원의 참여를 의무화하여 시·군별로 최소 1명 이상 참여토론하고 있으며, 대표성 확보를 위해 사회적 약자와 다양한 참여를 보장하기 위해 위원의 50% 이상을 이들로 구성하고 있다. 위원회는 5개 분과 2개의 특별위원회와 운영위원회를 두고 있다. 특별위원회는 성인지 예산서, 중기지방재정계획 등 사유 발생 시 구성하여 운영하도록 하고 있다.

〈표 3-29〉 경기도 주민참여예산위원회 구성과 역할

구분	총회	분과위원회	특별위원회	운영위원회
구성 인원	100명	5개분과 각 20명	2개 각 10명	13명
세부 조직		기획행정, 경제농림, 문광복지, 건설도시, 여성평생교육	성인지 예산서, 중기지방재정계획 등 사유발생시 구성	총회 3명, 분과별 2명 (위원장, 부위원장)
주요 역할	주민참여예산위원회에 상정된 사항에 대한 최종결정	분과 소관 사항에 대한 주민제안·설문 등을 고려한 최종의견을 총회에 상정	성인지 예산서, 중기지방재정계획 등에 대한 특위 의견서 작성하여 도에 제출	① 주민참여예산위원회 내부 운영 방향·계획 등의 협의결정 ② 도-시군 교류/협력 방안 협의

자료: 경기도, 주민참여예산제 운영 기본계획, 2018

위원회는 예산편성 과정 참여는 물론 예산집행 모니터링, 사업(결산) 평가, 환류 등에 까지 참여할 예정이다. 위원회는 주민참여예산 비공모사업에 대하여 주민의견서를 작성하여 의회에 제출하고, 주민참여예산 주민 공모사업을 심사한다. 전년도 재정사업 평가에 참여함으로써 예산집행 모니터링을 강화하고자 하고 있다. 재정사업 평가 및 행사성 사업에 대하여 위원회의 평가를 일부 반영(20% 정도)할 예정이다. 위원 중 희망자에 한하여 「예산 바로쓰기 주민감시단」 위원으로 위촉하여 예산편성→집행→평가·환류 등 재정과정 감시에 참여토록 할 예정이다.

〈표 3-30〉 경기도 주민참여예산위원회 운영

기존(~2017)	변경(2018)
○ 주민참여예산위원회 위원 76명 - 총회, 분과위원회(5개), 운영위원회, 연구회	○ 주민참여예산위원회 위원 100명 - 총회, 분과위원회(5개), 특별위원회(2개), 운영위원회, 연구회
○ 위원회 역할(심사, 평가) - 주민 제안사업 심사·예산편성(6건, 16억원) - 재정사업 평가 참여(서면/현장 평가)	○ 위원회 역할(심사, 평가, 감시, 환류) - 주민 제안사업 검토·예산편성(500억원) - 재정사업 평가 참여(서면/현장 평가) - 예산바로쓰기 주민감시단 활동
○ 주민참여예산연구회 - 주민참여예산제 운영 자문 및 협의 역할	○ 주민참여예산연구회 실효성 제고 - 주민참여예산제 운영 활성화 연구·개발 - GRI-전문가 연계 공동연구, 발표회 - 도/시군 운영실적 평가, 성과보고회 개최

자료: 경기도, 주민참여예산제 운영 기본계획, 2018

다. 도-시군 주민참여예산제 생태계 구축

도-시군 주민참여예산제 생태계 구축을 위해 도와 시·군의 협력사업 추진하고, 도-시·군 위원회 교류 활성화, 시군 지원 등으로 고려하고 있다.

도와 시·군의 협력사업은 150억원 규모로 시·군 공모를 통해 제안된 사업 중 도-시군 연계사업을 추진할 예정이다. 도-시·군 위원회 교류 활성화를 위해 워크숍, 토론회, 벤치마킹 등을 통한 위원회 간 협력 및 활동을 공유하고, 도-시군 주민생활밀착형 사업에 대한 시군위원회의 의견을 수렴할 예정이다. 시군 위원회는 접수된 공모사업 중 도에서 추진하거나 도-시군 합동 추진이 필요하다고 인정한 사업을 도로 추천하도록 하는 방식이다. 경기도 주민참여예산 홈페이지를 통한 시군 위원회 활동을 지원할 예정이다. 「경기도 주민참여예산」 홈페이지가 메인 플랫폼 역할 수행을 하도록 시군 추진 주민참여예산 사업 또한 제안할 수 있도록 운영(ONE-STOP)할 예정이다. 또한 도-시군 위원 간 토론방·알림방 운영, 제도개선 사항 공유를 지원할 계획이다. 시군 인센티브 지원을 현실화하기 위해 우수 시군 공무원에 대하여 국외연수 기회를 제공할 예정이다. 주민참여예산제 운영 유공자를 표창할 시는 위원회 위원, 제안자, 공무원 등을 포함할 계획이다.

라. 주민참여 방법 다양화 및 접근성 제고

주민 직접참여 확대를 위해 설문조사, 공청회, 주민공모·제안 등을 시행할 계획이다. 설문조사는 다음년도 예산편성 방향 및 중점투자 부문에 대한 선호도, 사업 우선순위, 주민 공모사업에 대한 주민 선호도 수렴 등, 공청회는 다음년도 예산 편성 방향 및 자원 배분 계획, 공모·제안은 주민참여예산제 주민 공모사업 제안으로 이루어질 것이다.

쌍방향 소통 플랫폼(홈페이지)을 구축하여 주민참여·공개를 확대할 계획이다. 이는 예산의 전 과정에 대한 주민 접근성을 개선하고 다양화할 수 있는 기재이다. 예산뿐만 아니라 쟁점 및 현안 이슈까지 주민투표를 통해 정책방향 설정할 수 있다. 또한 이러한 플랫폼은 주민참여(설문 등) 결과 → 조치결과 → 평가·환류 등 주민 정보공개를 확대할 수 있도록 하는 것이다.

〈표 3-31〉 경기도 주민참여예산제 전환 내용

구분	기존(~2017)	전환(2018)
주민참여 예산범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민참여예산 주민제안사업 공모 <ul style="list-style-type: none"> - 실링 50억원, 6건 16억원 예산 편성 ○ (설문조사) 중점투자 선호도, 사업우선순위 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도정 주요 정책사업까지 주민참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 30억원이상 道 자체사업, 민선7기 정책사업 - 성인지 예산서, 중기지방재정계획 ○ 주민참여예산 주민 공모사업 <ul style="list-style-type: none"> - 도정참여형 200억원 - 도-시군 연계협력형 150억원 - 지역지원형 150억원 ○ (설문조사) 중점투자 선호도, 사업우선순위 등
주민참여예산 위원회 운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민참여예산위원회 위원 76명 <ul style="list-style-type: none"> - 총회, 분과위원회(5개), 운영위원회, 연구회 ○ 위원회 역할(심사, 평가) <ul style="list-style-type: none"> - 주민 제안사업 심사·예산편성 (6건, 16억원) - 재정사업 평가 참여(서면/현장 평가) ○ 주민참여예산연구회 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산제 운영 자문 및 협의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민참여예산위원회 위원 100명 <ul style="list-style-type: none"> - 총회, 분과위원회(5개), 특별위원회(2개), 운영위원회, 연구회 ○ 위원회 역할(심사, 평가, 감시, 환류) <ul style="list-style-type: none"> - 주민 제안사업 검토·예산편성(500억원) - 재정사업 평가 참여(서면/현장 평가) - 예산바로쓰기 주민감시단 활동 ○ 주민참여예산연구회 실효성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산제 운영 활성화 연구·개발 - GRI-전문가 연계 공동연구, 발표회 - 도/시군 운영실적 평가, 성과보고회 개최

구분	기존(~2017)	전환(2018)
실행력 확보 및 홍보강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회 결정사항 예산편성에 반영 - 주민 제안사업 6건 16억원 예산편성 	<ul style="list-style-type: none"> · 위원회 결정사항 예산편성에 반영 - 주민 공모사업 500억원 예산반영 추진 - 도 주요사업의 주민의견은 실국예산 편성 반영, 예산서(안)에 첨부하여 의회 제출 - 투자 우선순위 등 설문조사 결과는 실국 재원배분액 결정에 반영 ○ 시군 인센티브 지원 현실화 - 우수 시군 공무원 국외연수 기회 제공 - 주민참여예산제 운영 유공 표창 (위원회 위원+제안자+공무원 등) ○ 「경기도 주민참여예산」 홈페이지 구축 - 도-시군 연동 주민참여 재정 플랫폼 기능 - 시군 주도 공모사업 제안 가능(ONE-STOP) - 도-시군 위원 토론펙, 알람방, 제도개선 공유

자료: 경기도, 주민참여예산제 운영 기본계획, 2018

라. 주민참여예산연구회 실효성 제고

경기는 주민참여예산제 운영을 지원하는 조직으로 연구회를 구성하였으며 동시에 전문가 그룹인 경기연구원과 합동연구를 통해 전문성과 실행력을 확보할 계획이다. 이러한 연구회-경기연구원의 합동연구로 자문·협의 기능에서 탈피해 경기도형 주민참여예산제 모델을 개발할 예정이다. 지역자체의 고유한 주민참여예산제 모델 개발을 위해서는 이러한 연구회 및 연구기관의 합동연구가 크게 기여할 것으로 판단된다.

마. 도 주민참여예산 운영의 애로사항

도의 경우 광역시 또는 기초단체와 달리 주민참여예산제 운영에 다소 애로사항이 있다. 도와 특·광역시와 비교할 경우 주민과의 관계에서 간접적이기 때문에 참여가 약하다. 사무의 경우 도는 특·광역시에 비해 주민과의 밀착이 약하다. 이러한 특성은 도사 시군 관계에서도 동일하다. 이러한 이유로 인해 그동안 도의 경우 주민참여예산제의 활성화가 미흡하였다. 하지만 도 나름대로의 운영 모델을 개발하여 운영할 필요가 있으며 웹페이지 구축 등 IT 기술을 활용할 경우 별 문제가 없을 것으로 보인다. 다만 기초단체의 주민총회와

같은 오프라인 방식은 다소 어려울 수 있다.

경기도의 경우 2018년 주민참여예산제 전환에서 서울시 온예산분과와 같은 예산안 전체 검토의 주민참여가 없는 것은 향후 개선되어야 할 내용이다.

〈표 3-32〉 도와 특·광역시 및 시군과의 비교

구분	도	특별·광역시
주민과의 관계	간접적	직접적
주민 정체성	도민 보다 시·군민	특별·광역시민
주민통제 및 참여	약함	강함
기초단체와의 관계	상대적으로 독립적	매우 밀접
사무 배분	(근거) 지방자치법 제10조 (특징) 도와 시군간 사무배분에 의해 주민과의 밀착 행정은 대부분 시·군 사무	(근거) 지방자치법 제10조 제2조 제2항 (특징) 도와 달리 시민과의 밀착행정을 특·광역시 본청에서 수행 가능
주민참여 예산제도 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 도에서 추진 가능한 주민참여제안 사업범위가 제한됨 - 광역단체와 기초단체와의 관계가 상대적으로 독립되어 있어 주민참여예산제 운영이 어려움 - 특히 군단위 지역의 경우 군 자체의 주민참여예산제도도 정교화되지 못하는 수준임 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별·광역시의 사무범위가 넓고 시민의 소속감이 높으며, 주민의 참여의식이 상대적으로 강해 주민참여예산제 운영이 용이함
구분	도	시군
차이점	인구 1,342만명, 31개 기초자치단체 (도시, 농촌, 북한 접경지역 등 다양)	인구 120만명~4만명, 단일 자치단체
사무의 배분	지방자치법 제10조	
주민참여 예산제도 운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역사무 해당 제안 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 도민은 주변에서 발생하는 생활밀착형 제안을 해 도에 적절한 사업 제안 부족 - 제안채택비율 저하로 도민의 관심 저하 ○ 참여주민의 부적절한 사업요구 시 검토에 행정력 낭비(비채택사업 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민제안 참여 활성화 ○ 새로운 정책 시도가 용이함(실패비용↓) ○ 읍면동 단위의 지역회의 소통망 구축 ○ 참여주민의 부적절한 사업요구 시 검토에 행정력 낭비 (비채택사업 검토, 주민제안 사업화, 위원회 운영, 참여 주민 전문성 제고 및 대상사업의 이 해를 돕는 과정)

	토, 주민제안 사업화, 위원회 운영, 참여주민 전문성 제고 및 대상사업의 이해를 돕는 과정) ○ 주민참여예산위원회 대표성, 공정성 문제 ○ 시군 지역회의 구성, 소통 어려움	○ 주민참여예산위원회 대표성, 공정성 문제
--	--	-------------------------

자료: 경기도 주민참여담당 공무원의 자문을 받아 정리함

도의 경우 주민참여예산제 운영에서 주민참여예산제가 정치적 도구로 전락하는 사례 발생하고 있다. 특히 도의 경우 주민참여예산위원이 시·군의 추천을 받아 구성됨에 따라 특정 지역의 이익을 대변하는 등 문제가 발생하고 있다. 이는 또한 지역구를 갖는 도 의회와의 충돌을 야기하는 경우도 발생하고 있다. 주민참여예산은 타당성 있는 사업을 발굴하여 추진해야 함에도 위원수 확대 및 반영예산액의 확대만을 주장할 경우 부적절한 사업이 채택되어 비효율을 유발할 가능성이 있다. 도의 주민참여예산제 운영은 특·광역시나 시군구와 차별화하여 시군을 지원해 주는 역할이 강조되어야 한다는 요구도 있다. 이상은 도의 관련 행정 공무원들의 애로 사항으로 도의 주민참여예산제 운영의 애로사항들이다. 이러한 점을 참여예산제 발전을 위해 극복해야 할 과제들이다.

3. 은평구(다양한 시도)

가. 참여예산 운영체계

① 주민참여 기구

은평구는 2010년 8월 주민참여준비위원회 구성을 하여 운영함으로써 주민참여예산제도를 시행하기 시작하였다. 이후 2010년 12월 서울시 최초로 주민참여 기본조례를 제정하여 주민참여예산제도의 도입하였다. 이후 2011년 11월 전국최초로 참여예산주민총회를 개최하고 참여예산학교를 운영하며 주민참여예산제도 운영에 필요한 제도적 보완과 도입을 지속적으로 실시하고 있다.

은평구의 주민참여예산 기구 조직은 아래 <그림 3-4>와 같이 나타낼 수 있다. 은평구는

주민참여 기본조례에 따라 주민참여기구로 주민참여위원회를 구성하고, 그 내에 참여예산 위원회, 정책기획위원회, 구정평가위원회를 두었다. 은평구 주민참여위원회는 구 위원 156명(참여예산위원회 130명, 정책기획위원회 13명, 구정평가위원회 13명)과 동 참여예산위원회 800여명(16개동별로 50명 이내)으로 구성되어 있다. 구 위원회와 동 참여예산 위원회는 매월 1회 정례회의를 개최하는 등 연중 상시운영체계를 구축하고 있다.

〈그림 3-4〉 은평구 주민참여예산 조직구성



출처: 은평구 주민참여예산(<http://ep.eyesan.kr/cmit/part>)(최종접속일자: 10/18/2018)

구분	역할
정책기획시민위원회	구정 및 참여예산제 발전방안 연구·제시 참여예산 분과위원회·지역회의 참여 등
참여예산시민위원회	예산편성 및 운영에 대한 주민의견 수렴 참여예산 지역회의 참여 및 주민홍보 등
구정평가시민위원회	구정 및 참여예산제 평가, 개선사항 건의 참여예산 분과위원회·지역회의 참여 등

기구명	인 원	공 모(명, %)	추 천 (명)	당연직 (명)
참여예산위원회	130명	130명(100%)	0명	0명
정책기획위원회	13명	13(100%)	0명	0명
구정평가위원회	13명	13(100%)	0명	0명
동 참여예산위원회	800명	800명(100%)	0명	0명
계	956명	956명(100%)	0명	5명

출처: 은평구 주민참여예산(<http://ep.eyesan.kr/cmit/part>)(최종접속일자: 10/18/2018)

〈그림 3-5〉 은평구 주민참여예산 구 정책사업 추진일정



출처: 은평구 주민참여예산(<http://ep.eyesan.kr/proposal/plan>)(최종접속일자: 10/18/2018)

〈그림 3-6〉 은평구 주민참여예산 구 정책사업 추진일정



출처: 은평구 주민참여예산(<http://ep.eyesan.kr/proposal/plan>)(최종접속일자: 10/18/2018)

② 주민참여예산제 운영을 위한 행정 등 지원체제

은평구는 제도 도입초기부터 ‘참여구정추진반’을 구성하여 적극적인 주민참여를 지원해 왔으며, 현재 민관협치과 참여구정팀 5명, 주민참여위원회 계약직 2명의 직원이 있으며, 참여예산위원장(주민참여위원장)도 상근하고 있다. 또 구청 내에 주민참여위원회 및 주민참여회의실(40평)을 제공하여 일상적인 주민참여를 뒷받침하고 있다.

나. 운영 특징²²⁾

① 본 예산 주민심의

은평구 참여예산의 범위는 일반회계, 자체 및 보조사업 등 사실상 은평구 전체예산이다.

22) 이하는 은평구 주민참여예산위원장의 자문을 받아 작성함

16억원 규모의 참여예산 주민제안사업과 더불어 은평구 본예산 대부분에 대해 ‘주민심의’를 진행하고 있다. 일정한 한도를 정해 주민들의 의견을 반영하는 이른바 ‘주민제안사업’이 주민참여예산의 전부가 아니기 때문이다. 예를 들어, 2018년 예산안 6,700억원 중 인건비 등을 제외하고 4,000억원의 구청 예산에 대해 주민심의를 진행하였다.

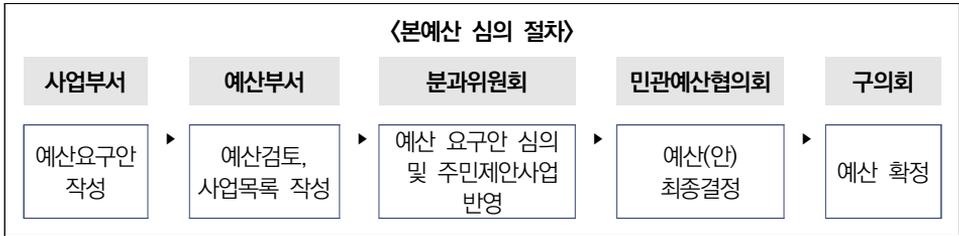
참여예산위원회 10개 분과에서 2~3주간 구청 본예산에 대한 심의를 통해 예산에 대한 증·감 의견과 사업개선안을 제시하고 민·관예산협의회(위원장 : 구청장, 부위원장 : 참여예산위원장)를 통해 주민들의 의견을 최대한 반영해 왔다. 2012년부터 2018년까지 7년간 주민심의를 통해 총 260억원의 감액 의견이 반영되었고, 총 8억7천6백만원의 증액 의견이 반영되었다. 참여예산위원회에서는 예산 증감 의견과 더불어 2017년 사업분 49건(13억1천2백만원), 2018년 사업분 33건(56억6천3백만원)의 구청 사업에 대해 사업개선안을 제시하였다.

〈표 3-33〉 본 예산·참여예산위원회 심의 반영 결과

(단위: 백만원)

구분	조정 건수	부서요구액	조정액	증감
2012년 예산	127	36,131	34,723	감 1,408
2012년 추경	50	5,145	4,211	감 934
2013년 예산	73	24,071	13,212	감 10,859
2013년 추경	16	732	673	감 59
2014년 예산	132	27,801	15,954	감 11,847
2015년 예산	157	49,745	48,905	감 840
2016년 예산	19	34,905	34,867	감 53/증 14
2017년 예산	10	85,350	85,599	증 209
2018년 예산	7	394,569	401,102	증 653
계	591			증 876/감 26,000

자료: 은평구 내부자료



② 참여예산 주민제안사업

주민이 제안하고 주민이 선정하는 참여예산 주민제안사업은 16억원 규모로 운영하고 있다. 은평구 전체에 해당하는 구 정책사업 10억원, 소규모 지역의제를 반영하는 동 지역 사업 6억원(16개동 동별 4천만원 이내 자율적 결정)으로 운영하고 있다. 시외 서울시 제안 사업도 운영하고 있다. 주민이 제안하고 ‘참여예산 주민총회 및 청소년 총회’를 통해 선정한다.

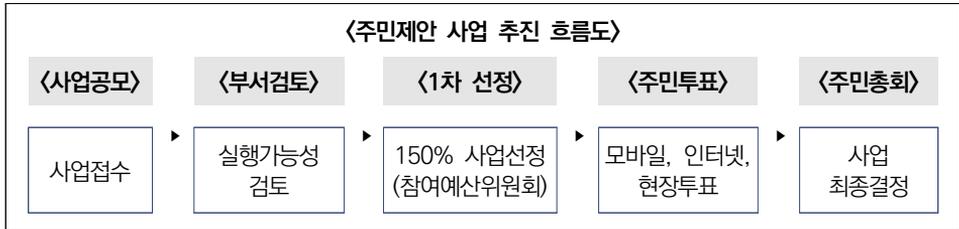
주민제안의 선정결과는 다음의 <표 3-34>와 같다.

〈표 3-34〉 주민제안사업 선정 결과

(단위 : 백만원)

구분	서울시 사업		구 정책사업		동 지역사업		반영액	사업합계
	사업수	선정예산	사업수	선정예산	사업수	선정예산		
2018	21	1,390	27	722	39	759	2,871	87
2017	34	1,898	32	998	27	610	3,506	93
2016	12	1,350	27	693	24	508	2,551	63
2015	9	1,263	-	-	22	990	2,253	31
2014	7	2,370	-	-	23	1,076	3,446	30
2013	6	4,072	-	-	17	1,089	5,161	23
2012	-	-	-	-	19	819	819	19
합계							17,499	346

자료: 은평구 내부자료



③ 집행·평가 단계

은평구는 예산집행에 대하여 다양한 모니터링을 시행하고 있다.

첫째, 일정규모 이상의 관급공사에 대하여 주민참여를 의무화하고 있다. 구에서 발주하는 모든 공사(2018년부터는 1억원이상 공사로 조정)는 동 참여예산위원회와 연계하여 주민설명회를 의무화하고 있다. 공사 설계에서 준공까지 전 과정을 해당 지역 주민들에게 설명회를 개최하여 주민의 의견수렴 및 반영을 의무화했다. 설명회를 통해 주민들에게 사전 공지함으로써 주민들의 의견을 반영한 주민 관점의 공사 시행을 가능하도록 하고 불편사항 해소에도 도움이 되었다.

둘째, 주요 사업계획에 주민의 의견을 수렴하여 반영하고 있다. 주요사업 계획 시 참여예산위원회 해당 분과를 통해 의견수렴을 할 수 있도록 했다. 주요 사업의 경우에는 분과위원회와 사전협의 진행을 필수로 했다. 사업계획서를 부서가 작성하면 분과위원회로부터 의견을 수렴하고 의견제시를 받을 수 있도록 했다. 이렇게 모인 의견을 통해 계획을 수정하고 주민의 의견을 반영할 수 있도록 했다.

셋째, 주요사업 및 참여예산제안사업에 대하여 일상적인 모니터링을 시행하고 있다. 참여예산위원회 10개 분과에서는 연초에 분과별로 1년간 주요 모니터링사업(구 사업·참여예산제안사업)을 선정해 분과위원회를 매월 정례화하는 일상 운영 체계를 통해 예산 집행·평가 과정에서 주민들의 의견을 반영하고 있다. 모니터링은 서면모니터링, 부서와의 간담회, 현장모니터링 등의 방법으로 진행하며, 모니터링 후 사업 개선에 대한 의견 제시를 하고 있다.

또한 주민참여위원회의 구정평가위원회에서는 분기별로 참여예산제안사업 중 동지역사업 등에 대한 집중 모니터링을 실시하고 있다. 3월과 9월에는 사업 진행에 대한 서면 모니

터링을 진행하고, 6월과 12월에는 구정평가위원회 주관으로 16개 동 참여예산위원회와 연계하여 현장 모니터링을 시행하고 있다.

④ 새로운 시도들

2010년~2014년까지의 주민참여예산 1.0에서는 적극적인 주민참여 정책 개발, 전국 최초의 참여예산 주민총회, 모바일투표 도입 등으로 주민참여의 양적 확대를 이루었으나, 보다 일상적이고 성숙한 민주주의로의 진화, 주민참여의 질적 고양의 과제를 고민하며 주민참여예산 2.0을 다양한 방식으로 추진하고 있다.

첫째, 공론과 숙의의 원탁회의 방식의 ‘주민총회’를 전국 최초로 도입하였다. 구 단위 주민의견과 동 단위 주민의견을 각각 수렴할 수 있도록 주민참여예산제도 사업을 구 정책 사업과 동 지역사업으로 이원화하여 운영하였다. 또한, 구 정책사업은 일반사업과 목적사업으로 이원화하여 운영하기도 했다. 이는 청년 및 청소년들의 참여를 보장하기 위해 별도로 목적사업을 운영하기 위한 것이었다. 구 참여예산 총회를 통해 주민들이 제안한 사업을 주민이 직접 선정할 수 있도록 운영했다. 은평구 주민 누구나 참석하여 사업 내용에 대한 세부적인 이해 과정을 거친 후 기대효과나 추진가능성에 대한 원탁토론을 거쳐 투표하였다. 원탁토론회 투표방식은 주민제안사업 선정과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위해서 도입된 방식이다. 제안사업에 대한 내용, 취지 등을 주민들이 투표하기 전 짧은 시간 내에 모두 확인하는 것은 매우 어려웠다. 그렇다 보니 자극적인 사업명이나 포퓰리즘 성격 위주의 사업이 선정되는 경우가 많았다. 이해도가 떨어지다 보니 사업의 필요성보다는 자신의 거주 지역 사업이나 자극적인 사업명 위주로 투표하게 된 것이다. 사업 선정을 위해 인원 동원이나 담합과 같은 부정행위가 발생하기도 했다. 이를 개선하기 위한 원탁토론회방식은 주민투표인단을 구성하여 투표 사업에 대한 사전검토 후 원탁토론회에서 사업 효과와 타당성에 대한 집단 토론을 통해 사업을 최종 선정하도록 한 것이다. 철저한 검증을 통해 지역에 꼭 필요한 우수 사업 위주로 선정을 할 수 있도록 했다. 최종사업 선정은 원탁토론회에 참석한 주민투표인단의 총회투표 결과와 모바일, 인터넷, 동 주민센터 투표소 운영, 구정 소식지 투표 등의 사전투표 결과를 5대 5으로 합산해 고득점 순으로 선정했다.

2017년 7월 은평구 지역에 해당하는 서울시 참여예산 지역참여형 사업 선정에 첫선을

보였으며, 같은해 9월 은평구 참여예산 주민총회에는 600여명의 주민들이 원탁토론을 통해 사업을 선정하였고, 2018년 9월 15일에도 600여명 규모의 원탁토론으로 주민총회를 개최한다.

〈표 3-35〉 2017년도 주민투표 참여 실적

구 분	참여인원 (인구대비비율)	참여 내용
모바일투표	9,634명(1.98%)	주민제안사업 우선순위 결정
온라인투표	6,424명(1.32%)	
총회투표	1,000명(0.21%)	
계	17,058명(8.31%)	

자료: 은평구 내부자료

둘째, 은평형 란츠게마인데 ‘청소년 참여예산 총회’를 도입하였다. 청소년들의 참여의식 강화와 직접 민주주의 체험을 위해 란츠게마인데 방식을 도입했다. 란츠게마인데란 스위스의 일부 주에서 행하는 직접민주제로서 참여한 사람은 누구나 의문점에 관해 논쟁할 수 있고 손을 들어 가부의 의견을 표시하는 방법을 말한다. 팡장에 전 유권자들이 모여 중앙 연단에서 의장이 읽어내는 의제에 대해 거수로 표결을 하는 것으로 아펜첬, 글라루스에서 매년 개최되고 있으며, 중앙 스위스와 동부 스위스 지방 일부에서도 소규모로 개최되고 있는 직접 민주주의 방식이다.

관할 지역에 거주 중인 청소년을 대상으로 300~400명 규모의 청소년 총회를 운영하여 청소년들의 시각에서 청소년 문제를 해결할 수 있도록 했다. 청소년의 참여의식 강화와 직접 민주주의 체험을 위해 도입하였으며, 제안자가 사업의 취지와 내용을 설명하면 설명을 토대로 찬반 토론을 진행하고 토론 결과에 따라 사업 선정 여부의 찬반을 표명하여 결정하고 있다. 사전투표 50%와 청소년 총회 50%를 합산 선정하였으며, 2015년 159백만원, 2016년 144백만원, 2017년 80백만원의 사업을 선정하고 운영하였다. 청소년의 참여 방법이 매우 제한되어있는 상황에서 은평구 청소년 총회는 토론과 화합의 장으로 실질적인 민주주의 교육 방법이 될 수 있었다.

셋째, 주민의 참여를 유도하기 위해 손쉬운 참여와 민주적 의사결정을 돕는 ‘중간지원조직’을 운영하고 있다. 주민들은 필요한 것에 대한 아이디어는 낼 수 있지만 사업제안서를 작성하기란 매우 어렵기 때문에 폭넓은 주민참여를 위해서는 주민들의 아이디어를 현실적인 사업으로 만들어가기 위한 지원체계가 필요하다. 또 다양한 공론장에서 민주적 토론과 의견수렴을 이끌어나가는 소통촉진자(퍼실리테이터)의 역할이 중요하다. 이런 문제의식을 가지고 지난 2년 동안 참여예산위원, 마을활동가 60여명을 체계적인 교육·훈련을 통해 소통촉진자로 양성하여 주민참여예산의 중간지원조직을 만들었다. 중간지원조직을 통해 주민제안에 있어 1:1 맞춤 컨설팅 등을 지원하였고, 지역의제 발굴 토론회와 원탁토론 주민총회 등 다양한 공론장에서 토론진행자로 활동하여 성숙한 민주주의로 진화하는 토대를 형성하였다.

넷째, 참여예산 주민제안사업에 대하여 주민이 직접 예산을 집행하는 ‘주민직접수행’ 방식을 도입하였다. 행정의 업무 부담을 개선하고 참여예산제도에 대한 인식을 개선할 수 있도록 ‘주민직접수행’(민간경상보조) 방식을 도입하기도 했다. 매년 주민제안사업을 진행하기 위한 행정의 업무 부하가 발생하고 있었다. 행정에서 주민제안사업 검토 시 업무 부하로 인해 부정적 방향으로 내용을 검토하는 경우도 많았으며, 참여예산제도에 대한 공무원들의 부정적인 인식 가속화도 문제였다. 사업 추진과정에서도 주민의 의도와 다르게 사업이 진행되어 사후 민원이 발생하기도 했으며 주민 만족도도 저하되었다. 이를 개선하기 위해 제안한 주민이 사업도 추진하는 주민 직접사업 방식을 도입하였다. 시설설비, 공사, 조성과 같은 대규모 사업은 행정에서 진행하고 각종 행사, 축제, 강좌 등은 제안한 주민이 예산을 지급받아 직접 수행하게 했다. 주민들의 직접적인 참여로 행정과 주민이 서로를 이해할 수 있는 계기가 되었다. 공무원의 업무 부하 문제를 해결할 수 있었으며, 주민참여 예산제도에 대한 부정적 인식도 다소 해소할 수 있었다. 주민은 직접 사업을 추진할 수 있어 만족도를 높일 수 있었다.

다섯째, 제안자와 행정의 신뢰를 구축하기 위해 제안자-사업부서 공동협약식과 주민제안 감리제를 도입하였다. 주민제안사업 제안자 의견을 적극적으로 반영하기 위해 제안자-사업부서 공동협력 협약식을 시행하기도 했다. 주민제안사업 진행 중의 제안자의 의견이 반영되지 않고 본래 목적과 달리 운영되는 경우가 많았다. 이런 문제를 방지하고 주민이

더 만족할 수 있는 사업 추진방안을 모색한 것이 제안자-사업부서 공동협력 협약을 맺는 것이었다. 2016년에는 63개 사업, 2017년에는 59개 사업, 2018년에는 66건과 협약을 체결하여 성공적으로 사업을 추진할 수 있었다.

2018년부터는 한걸음 더 나아가 주민제안사업 제안자가 해당 사업이 제안 취지와 주민의 편익을 반영한 사업으로 진행되게 하기 위해 '제안자 감리제'를 도입하였다.

4. 연수구 사례(주민세 균등분 활용)

가. 참여예산 운영 체계

인천시 연수구는 ‘행정안전부의 주민참여예산제도 활성화 방안(2018.05.)’에 기반하여 “동 자치계획형 참여예산제”를 시행하고자 조례를 개정하고 새로운 주민참여예산제 시행을 위한 준비를 하고 있다. 이를 위해, 2018년 10월 「인천광역시 연수구 주민참여예산제 운영조례」를 새롭게 개정하여 ‘동 예산협의회 설치’, ‘청소년위원회 설치’, ‘주민 총회 운영’에 대한 근거를 새롭게 마련하고자 하였다.

조례 개정 이전 인천 연수구의 기존 주민참여예산제도 운영은 소규모의 민원사업 중심의 사업공모 및 심사위주로 이루어지며 실질적인 주민참여가 미흡한 측면이 있었다. 이는 연수구 시민들의 적극적인 참여의지 또는 이를 뒷받침하는 참여재정과 시스템의 부재에 따른 요인이었다. 또한 ‘동 단위의 주민참여 예산기구’가 없어 공동체에 가장 실질적인 주체인 주민들이 마을 단위에 필요한 사업을 스스로 찾아 해결하는데 어려움이 되는 제도적 제약 등을 해결하고자 하였다.

〈표 3-36〉 연수구 주민참여예산제 운영 기구

구분	역할
주민참여 예산위원회	예산편성 방향에 대한 의견제출
	예산과정에 대한 주민의견 수렴 집약 활동
분과위원회	예산과정 및 운영에 대한 주민의견 수렴 및 집약하는 활동
	분과위원회 개최 등에 관한 활동
	예산편성 과정에 참여하여 예산안에 대한 의견제출
	구 자체사업에 대한 우선순위 결정
예산협의회	지역에 필요한 사업 발굴
	주민의견 수렴·자문에 관한 사항
	주민참여 예산의 우선순위에 관한 사항
	그 밖에 구청장이 예산과정에 주민참여와 관련하여 필요하다고 인정하는 사항
주민참여예산 민관협의회	위원회를 통해 수렴된 주민의견을 예산편성에 반영하기 위한 사항의 심의
	예산 관련 구청장이 회의에 부치는 사항
	예산편성의 우선순위 결정, 자체사업 예산편성 등 예산 관련 사항의 심의·조정 그 밖의 주민참여예산제도 운영에 관한 사항의 심의

자료: 인천광역시 연수구 주민참여예산제 운영조례(2018.10.)

〈주민참여예산위원회 구성 현황〉

- 주민참여예산위원회
 - 구성: 총 50명(위원장과 부위원장을 포함한 35명 및 15명 이내의 청소년 위원으로 구성)
 - 기능: 예산편성에 대한 의견제출 및 예산과정에 대한 주민의견 수렴 집약 활동
- 분과위원회 및 청소년위원회
 - 구성: 위원회의 전 위원을 대상으로 하며, 구의 업무분야에 따라 분과와 청소년분과를 구성함
 - 기능: 예산과정에 대한 주민들의 의견을 수렴 및 집약하는 활동, 예산안에 대한 의견제출, 구 자체사업에 대한 우선순위 결정
- 예산협의회
 - 구성: 25명(위원장 1명과 부위원장 1명을 포함)
 - 기능: 지역에 필요한 사업 발굴, 주민의견 수렴·자문에 관한 사항, 주민참여 예산의 우선순위에 관한 사항, 구청장이 예산과정에 주민참여와 관련하여 필요하다고 인정하는 사항
- 주민참여예산 민관협의회
 - 구성: 민관협의회는 구청장, 자치행정국장, 복지경제국장, 도시환경국장, 보건소장, 위원회 위원장 및 부위원장, 분과위원회 위원장 및 부위원장
 - 기능: 위원회 등을 통해 수렴된 지역주민들의 의견을 예산편성에 반영하기 위한 사항의 심의, 예산편성의 우선순위 결정, 자체사업 예산편성 등 예산 관련 사항의 심의·조정

나. 운영 특징

인천 연수구는 기존의 시행하던 주민참여예산제도가 소규모 민원사업 중심의 사업공모 및 심사위주로 실질적인 주민참여가 미흡하고, 읍·면·동 소단위의 자치분권 흐름에 역행한다는 상황을 개선하고자 새롭게 주민참여예산제 운영 조례를 개정하였다. 이에 따라 법령상으로 예산편성 과정에서 예산 전 과정에 대하여 주민참여를 제도적으로 보장하고 활성화하도록 개선되었다. 이처럼 연수구는 지방예산 전 과정에 주민참여를 통해 주민에 의한 자율통제를 강화하기로 하였다(〈표 3-36〉 참조).

주민참여예산제도의 제도정비에서 가장 큰 특징은 주민참여예산 재원이 주민세(재산·종업원분) 전액을 바탕으로 한다는 것이다. 이는 2017년 징수액 기준으로 연수구 주민세 전액 95억원을 의미한다. 이러한 주민참여예산의 재원을 기반으로 참여예산 실링을 설정하여 동 예산 실링, 동 포괄실링, 구 실링, 그리고 청소년 분과 분으로 나누어 구분하고 있다. 〈그림 3-7〉과 〈표 3-37〉에서는 2019년 주민참여예산 총 실링 금액에 대한 예를 바탕으로 위에서 설명한 참여예산 실링을 설명하고 있다. 이는 궁극적으로 시민이 납부한 세금 전액을 주민자치재원으로 환원하여 주민자치사업, 생활불편해소, 문화·예술행사 등으로

사용을 의미한다.

〈표 3-37〉 연수구 주민참여예산 총 실링(2019년도 기준)

참여예산 실링 95억원	=	동 실링 55억원 (본예산 13억 + 추경 42억)	+	동 포괄실링 24.5억원	+	구 실링 15억원	+	청소년 분과 0.5억원
-------------------------	---	------------------------------------	---	------------------	---	--------------	---	-----------------

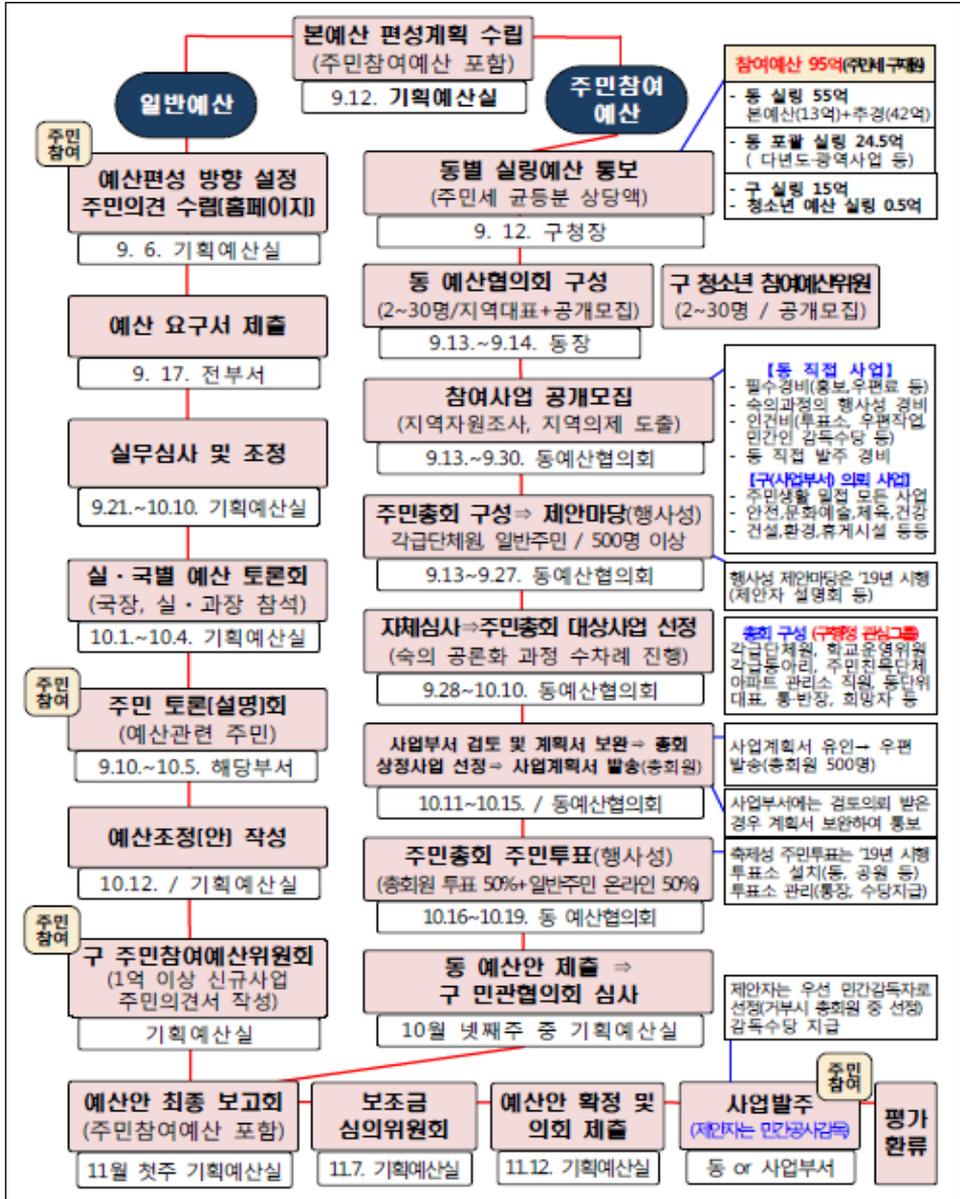
자료: 연수구 기획예산실, “2019 동 자치계획형 주민참여 예산사업 시범운영(안)”, 2018

〈표 3-38〉 연수구 주민참여예산제 운영 개선(안)

추진방향	주요 추진과제
주민의 참여범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산편성 방향설정에 대한 주민참여 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 홈페이지 등을 통한 주민의견 수렴 의무화 ○ 지방자치단체의 주요 사업까지 주민참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 1억원 이상 신규사업에 대한 주민의견서 작성 ○ 예산편성 이후 과정까지 참여 영역 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 참여예산 배정 → 편성, 집행, 평가 - 제안사업자는 ‘민간공사감독관’으로 선정
주민의 실질적 참여 보장 및 소통 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동단위 ‘동 자치계획형 참여예산제’ 도입 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 동 실링예산 배정(주민세 구세분 95억원) ○ ‘동 주민참여예산협의회’ 운영 시범 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 동장(협의회장)이 1회성으로 한시 운영 <ul style="list-style-type: none"> → 조례 개정 후, 지역회의 또는 주민자치회에서 민간위원장 이 주민주도형으로 본격 운영 ○ 제안사업은 주민총회를 통해 공정하게 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 주민 총회원 500명 이상 확보 투표 (50점) - 온라인 투표(50점) - 마을 화합을 위해 주민총회는 행사성 총회로 개최 ○ 편성 이후 과정까지 주민참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여사업 “민간공사감독관제” 운영 ○ 주민의 사업공모에 대한 피드백 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 제안자에게 ‘적격성 검토 결과’ 통보 - 제안사업은 구 사업부서에서 법령, 지침에 맞춰 ‘사업계획서 컨설팅’확행 ○ 주민참여의 대표성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 지역대표(각급단체장), 시민단체, 사회적약자 포함 - 성별, 연령별, 지역별, 대표성을 감안하여 구성 ○ 온라인 주민참여예산 활성화(엠보팅 프로그램)

자료: 연수구 기획예산실, “2019 동 자치계획형 주민참여 예산사업 시범운영(안)”, 2018

〈그림 3-7〉 연수구 동(洞) 자치계획형 주민참여예산 추진 체계도



자료: 연수구 기획예산실, “2019 동 자치계획형 주민참여 예산사업 시범운영(안)”, 2018

5. 국민참여예산제(웹페이지 활용)²³⁾

가. 국민참여예산 기구

국민참여예산제도는 국민이 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 참여하여 재정운영의 투명성을 제고하고, 국민의 예산에 대한 관심도를 높이기 위한 제도이다(기획재정부, 2018). 현재 각 지방자치단체별로 시행중인 주민참여예산제와 마찬가지로 국가예산 편성에 국민의 의사와 목소리가 직접 반영될 수 있도록 국민참여예산제도를 도입하게 되었다.

정부는 2017년 7월 국무위원 재정전략회의에서의 논의를 거쳐 국민참여예산제도를 2017년에 시범 도입하고 2018년부터 본격 시행하기로 하였다. 작년 2017년에 2018년 예산을 편성하면서 동 제도를 시범 도입하여 6개의 참여예산사업(총 422억 원)을 반영하였다. 대표적 시범사업으로 356억 원 규모로 교통 편리지역의 원룸·오피스텔을 매입하여 저소득 1인 여성가구 전용 임대주택으로 공급하는 ‘여성 안심용 임대주택 지원’ 사업이 결정 되었다. 국민참여예산제도를 2018년 본격 시행하기 위해 기획재정부는 연구용역, 민간 전문가와 주민참여예산 시행 지방자치단체 등과의 간담회, 정부 관계부처와의 협의 등을 거쳐 제도 운영방안을 마련하였다. 또한 작년 말에는 국가재정법 상 국민참여에 관한 근거 조항(제16조)에 기초하여 동법 시행령에 국민참여를 위한 기구(예산국민참여단) 운영 등 절차적 사항을 규정하였다.

기획재정부의 자료에 따르면 기존의 정부 제안제도 하에서는 일반국민들이 정부의 업무에 관하여 아이디어를 내고 개선방안을 제시하는 제안제도가 운영되었다. 그러나 기존의 제안제도에서는 국민들이 제안한 사항들에 대해 관계부처가 답변을 하는 방식으로 마무리가 되었다. 새로 도입한 국민참여예산제는 국민의 제안 이후 사업심사, 우선순위 결과과정에도 국민들의 참여가 이루어짐에 따라 참여의 폭이 넓어지게 되었다는 의의가 있다. 올해부터 국민들은 중앙정부에 예산사업을 제안하고, 다른 사람이 제안한 사업에 대한 타당성 논의와 선호도 조사에 참여할 수 있다. 정부는 이러한 내용을 골자로 하는 국민참여예산제도 운영방안을 마련하여 지난 1월 발표하였다. 이에 따라 기획재정부는 3월 15일 ‘함께

23) 국민참여예산제는 기획재정부 참여예산과장의 자문을 받아 정리하였으며, 한국지방행정연구원에서 발행하는 ‘지방자치 이슈와 포럼’ Vol 19(2018, June), pp. 32-36에 게재된 바 있음

만들고 함께 누리는 국민참여예산 홈페이지'를 개설하였고, 온라인 및 오프라인① 국민참여예산제도 홈페이지 ② 이메일 ③ 우편)으로 4월 15일까지 한 달간 총 1,206건의 국민참여예산 사업 아이디어를 제안 받았다.

〈그림 3-8〉 기획재정부 국민참여예산 홈페이지



출처: 기획재정부, 국민참여예산(<https://mybudget.go.kr/>)(최종접속일자: 2018/10/19.)

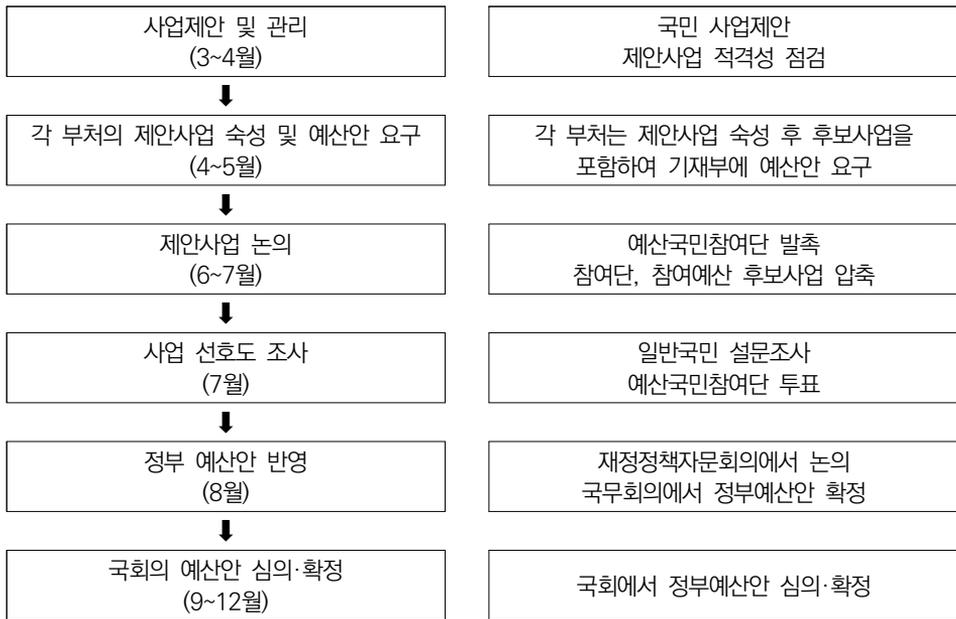
향후 홈페이지는 국민들이 손쉽게 예산사업을 제안할 수 있도록 제안방법, 국가예산 전반에 관한 정보와 제안 사업 진행상황 및 예산사업 검색 기능을 제공하고 네티즌 의견조사, 일반국민으로 구성되는 예산국민참여단 활동 등을 위한 플랫폼으로 활용될 예정이다. 또한 국민참여예산제도의 도입으로 국민들은 일상생활에서 필요하다고 느끼는 예산사업들을 손쉽게 제안하고, 다른 사람이 제안한 사업에 대해 자신의 의견을 개진할 수 있을 것으로 생각한다. 또한 국민이 예산편성 과정에 참여함으로써 보다 투명한 재정운영이 가능해지고, 나라살림에 대한 일반국민들의 지식과 관심도, 나아가 신뢰 또한 제고될 것으로 기대한다.

나. 운영 특징

기획재정부에 따르면 국민참여예산제도는 세 가지 기본방향 하에서 운영될 예정이다. 첫째, 헌법에 규정된 정부의 예산안 편성권, 국회의 예산안 심의·의결권의 틀 내에서 운영

한다. 둘째, 지방자치단체 주민참여예산제도의 운영경험을 활용하되 중앙정부의 특수성을 고려할 계획이다. 셋째, 디지털 플랫폼을 활용하여 소통과 참여를 활성화하고자 한다. 이에 따라 국민참여예산제도는 단계별로 다음과 같이 운영된다(〈그림 3-9〉 참조).

〈그림 3-9〉 국민참여예산 진행 절차



출처: 기획재정부 (2018.10.)

① 1단계: 국민의 사업 제안: 전국에 효과를 미치는 500억 원 미만의 신규사업 제안
국민의 예산사업 제안은 환경, 보건·복지, 산업·중소기업·에너지 등 나라살림이 편성되는 모든 분야를 대상으로 이루어진다. 3월 15일 개설된 국민참여예산 홈페이지에 접속하여 사업을 제안하면 된다. 다만, 전국에 효과가 귀속되는 신규 사업이면서 국가재정법(제 38조) 상 예비타당성조사 대상이 아닌 사업을 제안하여야 한다. 전국에 효과가 귀속되는 사업을 제안대상으로 한 이유는 특정 지역에만 효과가 미치는 사업을 제안할 경우 지역 간의 경쟁과 갈등을 야기할 우려가 있기 때문이다.

사업시행 첫 해부터 전국에 걸쳐 효과가 나타나는 사업은 물론이고, 사업 초년도에는 시범사업으로 일부 지역에서 시행되지만 2차년도 이후에는 전국으로 확대 시행이 가능한 사업도 전국에 효과가 귀속되는 사업에 해당된다. 신규 사업이어야 하기 때문에 각 부처에서 예산(일반회계, 특별회계) 또는 기금으로 이미 추진 중인 사업(계속사업)은 국민제안 대상에서 제외된다. 다만, 계속사업의 운영방식 개선에 대한 제안은 가능하다. A사업의 운영방식을 정부가 서비스 공급자를 정하여 국민에게 서비스를 제공하는 방식에서 국민에게 바우처를 제공하고 국민이 서비스 공급자를 선택하여 바우처로 서비스를 구매하는 방식으로 전환하자는 제안이 한 예이다.

예비타당성조사 대상이 아닌 사업은 총사업비가 500억 원 미만인 사업(환경, 복지 분야 등의 사업은 중기(5년) 재정지출이 500억 원 미만인 사업)을 말한다. 규모가 500억 원 이상인 사업은 예비타당성조사를 거쳐야 하기 때문에 수년이 지난 후에야 예산반영 여부가 결정된다.

② 민간전문가와 정부부처의 적격성 점검 및 사업 숙성

기재부가 국민참여예산 홈페이지를 통해 접수된 국민 제안사업을 부처별로 분류하여 해당 부처로 송부하면 부처는 사업의 적격성을 점검한다. 법 개정이 선행되어야 하는 사업, 특정 지역 또는 단체를 지원하기 위한 사업 등은 부적격 사업으로 분류되어 참여예산 후보 사업에서 제외된다. 다음으로 국민참여예산 지원협의회에서 각 부처의 적격성 점검 내용을 검토한다. 동 협의회는 민간전문가, 기획재정부 및 각 부처의 관계자로 구성되는데 부처가 적격성 점검 내용을 설명하고 민간전문가와 기재부는 필요할 경우 부처와 협의하여 적격성 점검 내용을 수정한다.

적격성 점검이 완료된 이후에 각 부처는 국민제안을 숙성하는 작업을 한다. 국민의 제안이 개략적 아이디어만을 담고 있을 경우 각 부처는 사업기간, 사업규모(물량, 단가 등) 등을 구체화하여 예산사업으로 숙성시킨다. 국민참여예산 지원협의회는 각 부처의 사업숙성 내용을 검토하고 지원하게 되며, 이후 각 부처는 5월말 숙성과정을 거친 국민제안 사업을 예산요구안에 포함하여 기재부에 제출한다.

③ 예산국민참여단의 사업 논의

6월 예산국민참여단이 발족하여 국민들이 제안하고 각 부처가 숙성하여 기재부에 요구한 참여예산 후보사업의 타당성을 논의한다. 예산국민참여단은 여론조사기관을 통해 일반 국민을 대상으로 전화로 참여 의사를 타진하여 구성하는데, 무작위로 표본을 추출하되 성·연령·지역별 대표성을 확보하는 통계적 구성 방법을 사용한다. 예산국민참여단원은 예산 학교를 통해 국가재정에 대한 교육을 이수하여 전문성을 함양한다. 예산국민참여단은 사업제안 국민과 정부부처 사업숙성 담당자의 설명을 청취한 후 참여예산 후보사업을 압축한다. 예산국민참여단 오프라인 회의는 6~7월 중 3~4회 개최되며, 온라인 토론방 등 온라인 논의도 활발히 이루어질 것이다.

④ 정부의 예산안 편성과 국회의 심의·의결

정부는 예산국민참여단이 압축한 참여예산 후보사업에 대해 선호도 조사를 실시한다. 일반국민의 사업 선호도 파악을 위해 성별·연령·지역별 대표성이 확보되도록 표본을 추출하여 설문조사를 하고, 예산국민참여단의 사업 선호도는 오프라인 및 온라인에서 투표를 실시하여 조사한다. 참여예산 후보사업에 대한 일반국민과 예산국민참여단의 선호도가 집계되면 정부는 재정정책자문회의에서 선호도 조사 결과를 논의하고, 국무회의에서 참여예산사업을 포함한 정부예산안을 확정하여 국회에 제출한다. 이후 국회는 정부예산안을 심의·의결하는데 참여예산사업도 예산안의 일부이므로 여타 사업과 동일한 절차를 거쳐 국회에서 확정된다.

이상 국내외 사례를 분석한 결과 아래와 같은 시사점을 도출하였다.

〈표 3-39〉 국내·외 주민참여예산제 사례의 주요특징 및 시사점

구분	주요특징	시사점	
국 외	보루드 알레그리	- 정책 우선순위 결정 등 주민참여 확대 - 1989년 주민참여예산제 첫 시행 이후 현재 까지 지속적으로 제도 수정 및 보완 노력	참여예산제 전 과정에 걸쳐 주민들의 직접적인 참여를 확대
	알베세테	- 시민들이 직접 참석해서 의견을 제시하고 수렴하는 오프라인 플랫폼 '참여포럼' - 투명하고 공개적인 의사수렴 과정	시민참여 확대 및 투명하고 공개적인 의사수렴과정 위해 시민참여 오프라인 플랫폼 구축
	뉴욕	- 지역별 다양한 주민구성 비율을 반영한 지역회의 대표자 선출 - 평가·모니터링을 포함한 주민참여예산 전 과정에 다양한 방식으로 시민참여 방식	지역별 주민참여예산제 운영과정에서 주민참여 대표성과 책임성 높음
	파리	- 주민참여예산제 시행 초기부터 시민들의 참여와 호응이 매우 높음 - 지역별 주민참여예산제 시행과정에서 파리의 행정적·제도적 시스템 보급이 각 지역의 제도 구축 및 운영을 가능하게 함	시민 참여 수준 및 온·오프라인 플랫폼 구축이 효과적임
	치바현 이치가와	- 지역 내 자원봉사자 활동자들이 주민참여 예산사업 선정과정에 투표로 참여 할 수 있게 함 - 주민참여예산제도의 재원으로써 주민세 수입의 1%를 할당하여 사용	주민참여예산제에 대한 지역주민의 관심과 참여를 높이고 책임감을 높이기 위해 지역 내 상황을 연관한 제도 개발 및 운영
국 내	은평구	- 공론과 숙의의 원탁회의 방식의 '주민총회' 도입 및 제안자-사업부서 공동협력 협약식 등 도입 - 행정의 업무부담을 개선하고 참여예산제도에 대한 인식 개선을 위해 '주민직접수행' 방식 도입	기존 주민참여예산제도 형태에서 발생하는 문제들을 해결하고 제도적 보완을 위해 새로운 제도 운영시스템을 개발
	연수구	- 운영조례 개정으로 예산 전 과정에서 주민참여를 제도적으로 보장하고 활성화 하도록 개선 - 주민참여예산 재원이 주민세(재산·종업원분)전액	기존에 시행하던 주민참여예산제도가 공모 및 심사위주로 실질적인 주민참여가 미흡한 상황을 개선하고자, 제도의 운영 조례를 개정하고 지역 주민세를 주민참여예산제 재원으로 배분하여 주민참여의 책임성을 추구하게 함
	국민참여 예산제	- 홈페이지를 온라인 국민참여 플랫폼으로 활용 - 국민참여를 제안단계에서 이후 선정과정 및 참여예산 전단계로 확장	온라인 플랫폼 기반을 바탕으로 국민참여 확대를 위한 노력

제5절 전국 현황 및 사례분석의 시사점

1. 2017년까지의 운영 특성

현재 지방자치단체의 주민참여예산제 운영은 성숙 단계에 이르는 단체도 있지만, 이러한 지방자치단체는 소수의 단체이다. 이들을 제외한 지방자치단체는 시행 초기에 있거나 선도 지방자치단체를 벤치마킹하는 등으로 진화 중에 있다. 시행초기이거나 현재 진화 중인 단체는 주민참여예산제에 대한 인식을 전환하고 작동체계를 마련하려고 노력하고 있다. 성숙단계로 접어드는 지방자치단체도 운영과정에서 많은 실험을 하고 있으며 다양한 운영 개선의 노력을 하고 있다.

전국 현황 분석, 현장 방문 및 그동안의 선행연구 분석 결과에 따르면 다음과 같은 문제점들을 도출할 수 있다. 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에서 나타나는 현상은 단체장을 비롯한 공무원들의 인식 부족, 제한된 범위에서의 주민참여예산제 운영, 참여기재 및 보통주민의 참여 미흡, 타 주민대표기구나 지방재정제도와 연계 미흡, 지방자치단체의 운영 역량 취약, 주민참여예산제 운영을 위한 조건 불리지역 등이 나타나고 있다. 그동안 주민참여예산제 운영에서 나타나고 있던 문제를 정리하면 다음과 같다. 이러한 문제는 운영과정에서 나타나는 미세한 문제도 있다.

〈표 3-40〉 그동안 운영과정의 문제점

구분	문제점
주민참여예산제 인식 미흡	- 주민-참여-소통-공감-협력 부족 - 지자체별로 주민참여예산제 운영 점차 진화 중
예산편성, 참여예산 범위 제한, 소규모 사업 중심	- 예산편성 중심 - 사업제한 중심 - 소규모, 단년도 사업 중심
참여기재 및 보통주민 참여 미흡	- 참여기구 미구성 및 불완전 구성 - 소극적·형식적 운영 - 일반주민 참여기회 - 참여기구 구성원의 대표성·역량
타 주민대표기구 및 재정제도와 연계 부족	- 주민자치회(위원회), 마을공동체, 사회적 경제 등 사업과 연계 - 중기재정계획, 지방보조금 사업 연계

구분	문제점
지자체의 운영역량 취약	<ul style="list-style-type: none"> - 재정정보공개 - 홍보, 주민학습 및 담당자 연찬기회 - 환류 기능 - 행정지원(인력)
성숙단계의 자치단체와 여건불리 자치단체 혼재	<ul style="list-style-type: none"> - 성숙단계로 진화하는 자치단체 - 농촌지역 참여 여건 불리 - 광역단체(도 지역) 참여모델 설정 어려움

그동안 지자체의 주민참여예산제 운영에 대한 평가는 그다지 긍정적이지 못하였다. 특히 많은 지자체에서 예산편성 관련 주민의견 수렴 정도에 그치거나 이보다 발전된 지자체의 경우 주민제안을 받아 주민참여위원회에서 심사하여 예산에 반영하는 정도이다. 그 중에서도 몇몇 주민참여예산제 우수단체의 경우는 잘 조직화된 주민참여기구를 통하여 운영하였지만 주민참여예산 범위가 제한되고 참여예산규모가 작으며, 나누어 먹기 식의 예산 배분이 이루어졌다고 한다. 한마디로 축약하면 주민참여예산제가 운영방식이나 내용면에서 형식적으로 운영되고 있다는 비판이 있어 왔다. 이와 같은 비판은 다음의 조사 자료로 알 수 있다.

우선 주민참여예산제가 제대로 작동되려면 주민의견 수렴의 중간조직이 잘 조직화되어 있어야 한다. 주민의견을 수렴하고 확정하여 행정부에 전달하는 주민참여예산위원회는 위원회 내에 토론과 심사 등을 하는 분과위원회를 두어야 하며, 일정한 지역단의 주민의견 수렴 및 심사 등을 하는 지역회의(지역위원회), 최종적으로 주민과 행정부가 예산안을 확정하는 민관조정협의회 등이 필요하다. 또한 청소년 등 특수한 계층의 의견을 수렴할 수 있는 조직도 필요하며, 경우에 따라서는 주민참여예산제 운영의 발전을 연구하고 제안하는 연구회가 필요하다. 2017년 행정안전부의 조사에 의하면 243개 지자체 중 주민참여예산위원회를 설치하여 운영하는 지자체는 199개 단체이며, 이들 중에도 분과위원회, 지역회의 등이 설치되지 않은 단체도 많다. 뿐만 아니라 주민참여예산위원회의 운영실적에서도 기구별로 연 평균 2회 정도는 운영하는 것으로 나타나고 있어 내용면에서도 형식적 운영을 반증해 준다. 주민참여예산제의 작동체계가 없거나 제대로 구성되어 있지 못한 실정과 동시에 운영 내용이 실질적이지 못하였다.

다음으로 주민의 의견을 수렴하는 다양한 통로가 있어야 하며, 주민이 제시한 의견에 대한 토론과 숙의가 필요하며 주민들에 의해 직접 결정되는 운영방식으로 주민참여예산제가 운영되어야 한다. 그동안의 주민참여 수단을 보면 주민대상 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모(주민제안)로 이루어졌다. 공청회나 간담회는 주민을 대상으로 예산안이나 사업을 설명하고 의견을 청취하는 수준이며, 설문조사는 분야별 재원배분이나 사업의 우선순위 등을 묻는 것이며, 사업공모는 주민이 직접 사업을 제안하는 것이다. 여기서 설문조사 결과나 주민제안 사업은 주민참여예산위원을 확정되거나 주민제안사업의 경우 행정부와 주민참여예산위원회의 검토를 통과한 사업에 대하여 주민투표로 확정한다. 여기서 주민으로부터 사업공모를 받는 단체는 156개 단체인 반면 주민이 직접 투표로 사업을 확정하는 단체는 30개의 단체가 있다. 많은 단체에서는 주민참여예산위원회에서 결정하며 설문조사의 결과 또한 행정부가 결정하거나 주민참여예산위원회에서 결정하고 있다. 따라서 주민제안이나 설문결과에 대하여 주민과 행정부간, 그리고 제안자와 다른 주민간의 충분한 토론 등이 이루어지는지 알 수 없다. 또한 모든 지자체의 경우 주민제안 사업의 경우 단년도 소규모 사업 중심으로 제안을 받고 중규모·대규모의 중장기 사업은 제한하고 있다.

한편, 주민참여 예산범위 기준은 명확히 설정하기 어려운 점이 있다. 어느 단체의 전체 예산안이 확정되기 전 주민참여예산위원회의 검토를 받는 경우도 있으며, 일정규모 이상의 사업에 대하여 검토를 받는 경우도 있다. 243개 지자체 중 156개 단체에서 주민제안 사업 중심으로 주민참여예산제를 운영하는 점을 고려하여 이를 기준으로 예산에 반영된 비율을 보면 지방재정 전체적으로 0.51%이다. 2016년 당초예산(120조 149억원) 기준으로 주민으로부터 제안 받아 반영한 예산은 1조 2,716억원이다. 주민제안사업의 수와 규모는 증가하지만 반영 사업수와 반영 예산규모가 감소하고 있다. 주민제안 사업의 반영이 적거나 감소하면 주민의 관심이 떨어지는 문제가 발생한다.

2. 최근의 주민참여예산제 운영 변화

최근 지자체의 주민참여예산제 운영이 이전과는 큰 변화를 보이고 있다. 정부의 주민참여 중심의 국정운영 방향과 주민참여예산제 확대 운영의 국정과제 포함의 영향으로 보인

다. 또한 주민참여예산제 확대 등의 지방재정법 개정 및 행정안전부의 주민참여예산제도 활성화 방안 등에 기인한 점도 있다. 물론 지자체의 행·재정 운영이 주민과 협력하는 체제로의 전환도 그 배경이다.

종합적으로 주민참여예산제 운영을 소극적 태도에서 적극적 태도로 변화된 자치단체도 나타나고 있으며, 참여대상이나 예산범위를 확대하고 주민의 실질적 참여방식을 취하는 변화가 나타나고 있다.

수도권의 어느 광역자치단체에서는 예산편성 전에 주민참여예산위원회 분과별 주간으로 토론회를 개최하여 주민의 의견을 수렴하여 반영하고자 한다. 또한 새로운 방식의 모델을 개발하여 시행하고 적용해보고자 노력하는 지자체도 있다.

참여대상과 예산범위의 확대는 부서별 예산요구 내용을 주민참여예산위원회에서 검토하여 사업의 내용과 예산을 조정하는 예산안 전체에 대해 참여하거나 사업계획 및 집행과정에 주민이 참여하여 의견을 제시하고 이를 반영하는 경우도 나타나고 있다. 또한 일정 규모 이상의 사업이나 특정분야의 사업을 대상으로 주민참여를 시도하는 지자체도 있다.

주민제안 사업의 경우 온라인 투표는 물론 주민총회에서 제안자가 발표하고 토론을 거친 후 직접 투표로 우선순위를 결정하는 단체도 증가하고 있으며, 주민총회에 단체장은 물론 부서장들이 참여하여 주민의견을 현장에서 청취하는 경우도 나타나고 있다. 이러한 방식은 주민참여예산제가 태동한 보루트 알레그리 시의 방식과 유사한 형태이다.

3. 주민참여예산제의 운영 성과²⁴⁾

첫째, 주민참여가 지방행정에서 중요한 운영원리로 정착되어 나가고 있다. 주민참여예산제도가 도입된 초기에는 행정의 입장에서는 ‘주민참여’가 주로 번거로운 절차 혹은 피하고 싶은 과정이었다면, 제도 도입 8년이 경과한 지금에서는 자연스러운 과정으로 인식되고 있다. 현재 대부분의 부서에서 사업 사업계획을 수립할 때 참여예산위원회를 비롯하여 다양한 주민단체, 주민들과 협의 과정을 거치고 있으며, 사업을 실행할 때에도 주민들의 참

24) 우리나라 주민참여예산제 선도 자체를 중심으로 그 성과를 파악하기 위해 은평구 주민참여예산위원장의 자문을 받아 작성함

여와 협력이 동반되고 있다.

둘째, 행정의 투명성이 높아지고 주민 신뢰가 향상되어가고 있다. 은평구청 본예산 편성에 대한 주민 심의, 주요사업계획 수립 시 주민의견 수렴, 관급공사 주민참여 의무화, 주요 사업 모니터링 및 의견 제시 등 다양한 프로그램을 통해 예산과 사업에 대한 행정 전반의 정보를 투명하게 공개하고 있다. 이는 일차적으로 행정의 투명성 제고 효과가 있고, 주민들의 입장에서는 일련의 주민참여 과정을 통해 행정에 대한 이해가 높아지고 과정을 통해 행정에 대한 신뢰도 향상되고 있다.

셋째, 사업의 효과성과 예산 운영의 효율성이 제고되고 있다. 은평구청의 다양한 사업과 예산 과정에 주민들이 참여하고 의견을 개진·반영함으로써 사업 현장에서 나타나는 다양한 문제점을 보완하고 사업 수요자인 주민들의 눈높이에 맞는 개선책이 제안·수렴됨으로써 사업의 효과성과 수용성이 증진되고 있다, 실례로 은평구 참여예산위원회에서는 2017년 사업분 49건(13억1천2백만원), 2018년 사업분 33건(56억6천3백만원)의 사업에 대해 개선안을 제시하였다. 그리고, 2012년부터 2018년까지 7년간 참여예산위원회의 본예산 주민심의를 통해 총 260억원의 불요불급한 예산을 감액하고, 총 8억7천6백만원의 증액하여 예산 운영의 효율성을 제고하였다. 아울러 주민들이 제안하고 주민 투표로 선정되는 참여예산 주민제안사업을 통해 7년간 약 175억원의 예산이 주민들의 선택으로 반영되어 편성·집행되었다.

넷째, 주민 만족도 제고와 주민의 참여의지를 고양시켰다. 주민들은 자신들이 제안한 다양한 사업이 선정·실행됨으로써 지역사회 곳곳이 변화해 나가는데 대해 효능감을 많이 느끼게 되었다. 구산동도서관마을, 은평물품공유센터, 청소년 스스로 만드는 봉사학습지도, 경력단절여성의 사회진출 프로그램, 무장애놀이터 운영, 소형 제설차량 운영 등 기존 행정에서 발굴하지 못했던 창의적인 생활밀착형사업들이 많이 개발되었다. 구청의 사업과 예산 운영에 대해 주민들이 단순히 의견을 개진하는 것에 그치지 않고 실제 예산과 사업에 반영되는 것에 대해 주민참여의 보람과 성과를 느끼고 있다. 이는 지역사회에 대한 관심과 참여의지의 고양으로 이어지고 있는 바, 참여예산위원회의 공개모집에 있어 매년 정원을 초과한 지원신청이 이루어지고 있는 것은 하나의 사례라 하겠다.

다섯째, 사회적 약자 및 소외계층의 목소리를 구정에 반영하고 있다. 참여예산위원회 장

애인분과, 청년분과를 운영하여 장애인들과 청년들의 다양한 의견을 수렴·반영하고 있으며, 남성독거어르신을 위한 홀로서기 프로그램, 장벽없는 유니버설 은평 만들기, 청년 점포 운영 등의 참여예산 주민제안사업을 통해 사회적 약자 및 소외 계층을 위한 프로그램이 선정·운영되었다. 아울러 청소년 참여예산사업 분야를 별도로 운영하여 청소년들에게 사업과 예산 결정권을 부여하여 진로직업 체험박람회, 청소년 문화 축제 운영, 청소년 스스로 만드는 봉사학습지도 등 청소년을 위한 다양한 사업이 선정·운영되었다.

여섯째, 일상적 민주주의, 속의 민주주의로 진화되고 있다. 주민참여예산제도는 주민 참여의 확대와 더불어 성숙한 속의민주주의로 진화할 때 제도의 참뜻을 살릴 수 있다. 은평구는 2011~2014년까지 주민참여의 양적 확대의 성과를 기반으로 하여 2015년부터는 성숙한 주민참여, 속의민주주의의 강화를 통해 주민참여의 질적확대를 도모해 왔다. 본 예산 편성 시기에만 운영해 왔던 구 참여예산위원회와 주민제안사업 발굴에 치중해 운영했던 동 참여예산위원회를 연중 상시운영체제로 전환하여, 일상적인 주민참여를 활성화했다. 또, 참여예산 주민제안사업을 선정하는 은평형 원탁토론회, 은평형 란츠게마인테인 청소년 총회 등을 통해 사업 효과와 타당성에 대한 집단 토론을 통해 지역에 꼭 필요한 사업들이 선정되도록 하고 있다. 속의 민주주의 과정을 통해 자신과 다른 의견을 존중하는 민주적 토론 문화가 정착되어 나가고 있다.

일곱째, 손쉬운 참여와 민주적 토론문화를 돕는 중간지원조직이 구축되었다. 주민들은 필요한 것에 대한 아이디어는 낼 수 있지만 사업제안서를 작성하기란 매우 어렵기 때문에 폭넓은 주민참여를 위해서는 주민들의 아이디어를 현실적인 사업으로 만들어가기 위한 지원체계가 필요하다. 또 다양한 공론장에서 민주적 토론과 의견수렴을 이끌어나가는 소통촉진자(퍼실리테이터)의 역할이 중요하다. 이런 문제의식을 가지고 지난 3년동안 참여예산위원, 마을활동가 60여명을 체계적인 교육·훈련을 통해 소통촉진자로 양성하였으며, 참여예산위원, 전문가 등으로 19명의 주민참여 지원단을 구성하는 등 주민참여예산의 중간지원조직을 만들었다. 중간지원조직을 통해 주민제안에 있어 1:1 맞춤형 컨설팅 등을 지원하였고, 지역의제 발굴 토론회와 원탁토론 주민총회 등 다양한 공론장에서 토론진행자로 활동하여 지속가능한 참여예산제도의 토대를 형성하였다.

4. 행정안전부의 주민참여예산제 활성화 방안 해석

행정안전부는 2018년 5월 주민참여예산제 활성화 방안을 발표하였다. 이 핵심 방향은 주민의 참여범위 확대, 주민의 실질적 참여와 소통, 지자체의 운영역량 강화라는 3가지이다. 아래에서는 이와 관련한 구체적인 내용을 소개하면서 연구자의 의견을 덧붙여 해석하고 향후 주민참여예산제의 발전과제의 기본방향을 논의하고자 한다.

〈표 3-41〉 주민참여예산제 활성화 방안

목표 : 지방예산과정에 주민참여 확대로 민주성·투명성 제고	
추진방향	주요 추진전략
주민의 참여범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 방향설정예 대한 주민참여 제도화 - 지자체의 주요 사업까지 참여 확대 - 예산편성 이후 과정까지 참여 확대
주민의 실질적 참여 보장 및 소통강화	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산기구 구성 확대 및 자율성 보장 - 주민의 사업공모에 대한 피드백 강화 - 주민참여의 대표성 제고 - 온라인 주민참여예산 활성화
지자체의 운영역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 자율성 확대 및 우수사례 발굴 - 지자체의 인력·조직 확충 - 주민 대상 홍보 지원

자료: 행정안전부(2018)

우선, 주민참여예산제에 대한 새로운 인식이 필요하다. 국정운영의 기본방향은 주민, 참여, 소통, 협력 등을 통한 풀뿌리 민주주의의 실현이다. 주민참여예산제의 운영원리 또한 이와 맥을 같이한다. 주민참여예산제는 현 정부의 국정운영에 부합하는 재정운영시스템이라는 것을 인식할 필요가 있다. 또한 주민참여예산제의 가치와 특징을 인식해야 한다. 주민참여예산제는 민주성, 대화와 소통, 신뢰, 사회적 포용 등의 새로운 가치를 추구하며, 주민이 정부와 대등한 의사결정 권한을 가지며, 주민상호간 소통 관계를 유지한다. 주민참여예산제의 힘은 대화와 소통이라는 것을 인식할 필요가 있다.

둘째, 주민참여 범위가 확대되고 질적 개선이 이루어져야 한다. 향후 주민참여는 사업계

획, 예산편성 방향, 주요 사업, 예산집행 및 평가까지 넓혀질 것이다. 사업계획, 예산편성 방향, 주요 사업, 주민제안 사업의 경우 가능하면 주민이 직접 참여하여 의견을 제안하고 토론하는 공론의 장인 주민총회를 통해 결정하는 것이 바람직하다. 예를 들면 은평구의 원탁토론 주민총회나 란츠게마인데 청년총회 방식을 도입할 필요가 있다. 서울시 및 은평구의 경우 부서의 사업 요구안을 안산시의 경우 1억원 이상 사업에 대하여 주민참여예산 위원회에서 검토하여 사업 내용과 요구안의 일부를 조정하고 있어 이러한 방식의 적용도 검토할 필요가 있다. 예산집행에도 주민이 직접 참여하여 의견을 제시하도록 하고 문제점을 개선하는 의지를 가져야 한다. 평가의 경우 각종 재정 사업에 대한 평가에도 전문가 외에 일반 주민의 참여가 필요하다.

셋째, 지역주민들의 자율적이고 실질적인 참여와 주민 상호간의 소통도 강화되어야 한다. 주민들의 자율적이고 실질적인 참여를 자극하기 위해서는 주민이 그 효과를 체감하여야 한다. 보루프 알레그리 시의 경우도 주민참여예산제의 시행으로 주민들의 삶이 향상되는 것을 보고 점차 참여가 증가되어 성공하였다. 주민이나 지역공동체가 필요로 하는 소규모 중·대규모 주민이 원하는 사업을 추진해야 한다. 현재 소규모 주민제안 사업 위주의 주민참여를 대규모 사업으로 다년도 사업으로 확장할 필요가 있다. 참여기구의 인적 구성은 지역적, 계층적, 남녀, 사회적 약자를 배려하는 구성이 이루어져야 한다. 보루프 알레그리 시의 지역회의에서는 주민총회 시 특별히 장애를 가진 사람을 별도로 출석시키고 의견을 청취하는 방법을 취하기도 한다. 이 경우 수화가 필요하면 통역사를 시에서 지원한다. 또한 일반주민이 쉽게 출입하여 사업과 예산에 대하여 제안하고 소통할 수 있는 빅 텐트의 마련이 필요하다. 빅 텐트는 오프라인에서는 마련하기 어렵다면 온라인으로의 마련이 가능하다. 기획재정부의 국민참여예산 홈페이지, 서울시의 주민참여예산 홈페이지 운영 등을 참고할 필요가 있다. 주민제안 사업의 경우 검토 결과 부적격 사업에 대하여 그 이유, 적격 사업의 진행 상황을 공개하는 등의 피드백이 있어야 한다. 은평구에서 활용하는 소통촉진자를 양성하여 컨설팅 등을 지원하는 방법도 바람직하다.

넷째, 지자체의 주민참여예산제 운영 역량이 강화되어야 한다. 주민참여예산제 운영이 실질적으로 작동하여 성공을 거두기 위해서는 행정의 지원 인력과 조직이 강화되어야 한다. 이에 앞서 단체장의 강한 의지가 필요하다. 우리나라 지자체 중 주민참여예산제 운영

의 선진 단체는 위의 2가지를 갖추고 있다. 또한 지자체는 자기 지역에 맞는 주민참여예산제 운영방식에 대하여 깊은 연구를 거쳐 모델을 개발하여 적용할 필요가 있다. 그렇지 않으면 어설픈 제도 운영으로 형식화 될 가능성이 있다.

마지막으로, 주민참여예산제 활성화를 위해서는 지자체의 행정부나 의회의 관심을 물론 지역의 시민사회, 그리고 행정안전부의 관심과 지원역할이 필요하다. 지자체의 행·재정을 포함한 경영 자체가 주민과 함께해야 하는 시대이다. 행정안전부는 주민참여예산제에 대한 제도 연구, 지원 및 관리의 역할을 해야 한다. 외국의 제도와 사례를 연구해야 하고 지자체에서 활성화 될 수 있도록 지원할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 예를 들면, 필자가 보기에 민간경상보조의 일부 사업, 마을 만들기 사업, 공동체 사업, 사회적 기업 사업 등도 주민이나 지역공동체에서 제안하는 사업이다. 주민참여예산 사업과 크게 다르지 않다. 이러한 관계를 어떻게 할 것인가는 중앙에서 해야 할 일이라고 생각한다. 또한 지자체의 주민참여예산제가 정착되고 발전될 수 있도록 우수사례를 발굴하여 전파하고 필요하다면 평가도 하는 관리의 역할도 있어야 할 것이다.



제4장

주민참여예산제 운영의 발전방향

제1절 기본방향

제2절 주민참여 범위 확대와 주민참여 방법 다양화

제3절 주민참여기구 구성 및 지역회의 활성화

제4절 주민참여 플랫폼 구축과 실질적 참여 유도

제5절 주민참여예산제 운영역량 강화와 지원



주민참여예산제 운영의 발전방향

제1절 기본방향

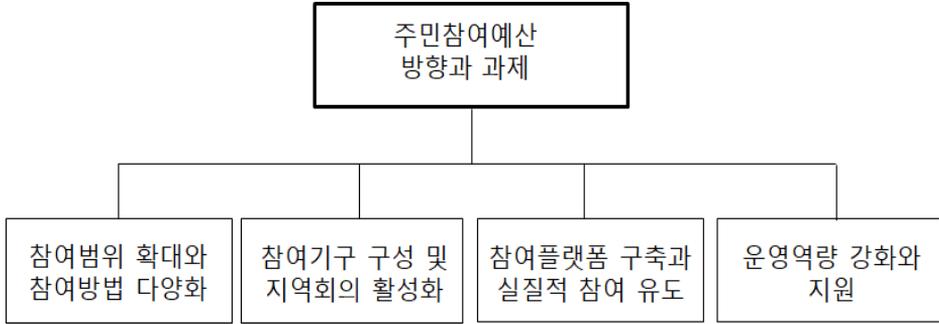
주민참여예산제는 주민이 쉽게 출입할 수 있는 빅 텐트이고 광장이며²⁵⁾, 민주주의 활성화 수단이자 방법이며 풀뿌리 민주주의 실천 광장이다. 주민참여예산제는 민주성, 대화와 소통, 신뢰, 사회적 포용 등의 새로운 가치를 추구하며, 주민이 정부와 대등한 의사결정 권한을 가지며, 주민상호간 소통 관계를 유지한다.

주민참여예산제의 본격적인 시행은 2011년 의무화 된 시점을 볼 때, 제도적으로 그 역사는 길지 않다. 기간으로 보면 8년 정도 경과하였다. 그동안의 주민참여예산제는 형식적이고 실질적이지 못하다는 평가가 지배적이었다. 현 정부에서 국정과제의 하마로 뿔과 동시에 지방재정법이 개정되고 행정안전부에서 활성화 방안이 발표 된 이후 인식의 변화와 함께 새로운 방향 전환을 하고 있다. 하지만 주민참여예산제가 하나의 제도로 운영되기보다는 지방자치단체 스스로 모델을 만들어 적용해야 하기 때문에 많은 어려움을 겪고 있다. 주민참여예산제의 운영은 재정이 민주적이고 투명하게 운영되어야 한다는 관점에서, 예산 중심에서 사업 중심으로, 주민의 형식적 참여에서 실질적 직접 참여로 이어지도록 운영되어야 한다.

이러한 관점에서 본 연구는 그동안의 운영 경험, 최근의 변화 움직임을 고려하여 향후 주민참여예산제 운영의 발전과제를 다음과 같은 방향에서 모색하였다.

25) 주민들이 언제나 예산 문제를 가지고 자신의 목소리를 낼 수 있고, 그것을 다른 사람들과 토의하고 협의할 수 있는 빅 텐트(big tent)를 쳐주는 것이 참여예산이다. 빅 텐트는 시청이나 시청 밖의 일정한 물리적 공간(모임의 장소)을 필요로 하지만, 동시에 인터넷 등 전자 매체를 통한 가상공간에 설치될 수도 있다(임성일 외, 2018).

〈그림 4-1〉 발전과제 및 주요내용



제2절 주민참여 범위 확대와 주민참여 방법 다양화

1. 예산·사업 범위 확대

현재에도 주요 정책이나 사업에 대하여 주민참여예산제를 운영하는 지방자치단체도 있다. 서울시 은예산위원회 운영, 은평구의 전 예산안에 대한 참여예산위원회 검토, 안산시의 1억원 이상 사업에 대한 주민참여예산위원회 검토, 시흥시의 버스준공영제 시행 여부 결정 등이 그 예이다.

서울시는 2017년부터 주민참여예산위원 300명 중 100명은 서울시 전체 예산안에 대하여 검토한다. 방법은 예산안이 만들어지기 전 단계인 각 부서에서 예산부서에 예산을 요구하기 전 단계에서, 은예산위원회는 각 부서로부터 사업과 예산을 제출 받아 심사 및 각 부서와 조정하여 각 부서로 보낸다. 각 부서에서는 이를 반영하여 예산요구안을 예산부서에 제출하는 형식이다. 은평구는 2012년부터 서울시와 유사한 방식으로 인건비 등을 제외한 사업과 예산을 검토하고 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 은평구는 2012년~2018년 예산까지 총 591건을 조정하여 876백만원을 증액하고 26,000백만원을 감액하였다. 이러한 금액의 조정뿐만 아니라 사업의 내용도 조정하고 있다. 시흥시의 경우 주민들의 버스노선 요구에 대하여 적자 보전의 문제가 대두되어 주민, 운수업체를 대상으로 공론화에 붙였다. 그 결과는 주민, 시청의 찬성에도 불구하고 운수업체의 거부로 준공영제 버스노선 시행은 되지 못하였다. 향후 지방자치단체는 주요 정책이나 사업들에 대하여 주민참여예산제를 운영할 필요가 있다.

첫째, 서울시, 은평구, 안산시와 같은 일정규모 이상의 주요 사업에 대해 주민심의를 거쳐 확정될 필요가 있다. 방식은 각 부서에서 예산부서로 예산요구를 하는 전 단계에서 이루어져야 하며, 이 중 주요 사업의 경우 서울시, 은평구, 안산시의 방식에서 더 나아가 주민 공청회, 주민투표, 공론 방식 등으로 의견을 수렴하여 주민참여예산위원회에서 예산반영 여부와 사업의 내용 등을 결정할 필요가 있다. 이 운영은 주민참여예산위원회 주관으로 이루어져야 한다.

둘째, 첫 번째 방식으로 주민심의를 거쳐야 할 사업은 보조 사업을 불문하고 대규모 사업, 대규모 지방채 사업, 향후 쟁점화가 예상되는 사업, 중기재정계획 사업 등이다. 주민심

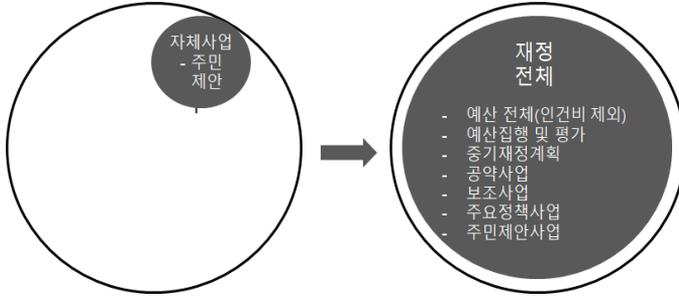
의는 사업의 결정 여부도 중요하지만 사업의 내용, 주민의 재정 이해와 책임성, 재정운영의 투명성 확보 차원에서 필요하다. 대규모 사업이 주민수요를 반영하지 못하거나 지역공동체 발전에 기여하지 못할 경우 재정의 낭비를 초래할 수 있어 이러한 사업은 주민의 자율적인 통제 하에 추진되는 것이 바람직하다.

셋째, 특히 공론화가 필요한 사업의 경우 공론 방식에 의거하여 지역주민이 함께 사업의 내용에 대하여 토론하고 합의를 도출하는 숙의 과정이 반드시 필요하다. 이 과정에서 관할 구역 내 주민 외에 해당 사업의 영향을 받는 인근 지방자치단체 주민, 그리고 지역에 관계 없이 비영리단체, 시민단체 및 학계 등의 정책의 흐름 등을 잘 알 수 있는 관계자의 참여가 필요하다.

넷째, 주민참여의 예산범위 범위 확대가 필요하다. 현재 대부분의 지방자치단체는 주민참여예산의 범위를 일반회계 자체사업의 일부분에 대하여 주민들의 사업제안 방식으로 운영하고 있다. 이는 주민참여의 예산 범위가 극히 제한되어 형식적이라는 비판을 받는 요인 중 하나이다. 이를 해결하기 위해서는 인건비 등을 제외한 투자사업 전반으로 확대하여야 하며 보조사업의 경우도 포함되어야 한다. 이를 위해서는 단년도 소규모 예산사업 위주에서 중장기 대규모 사업까지 그 범위를 넓혀야 한다. 다년도 사업이거나 재원이 많이 소요되는 사업은 보조사업과 연계하여 추진하면 될 것으로 판단한다. 단년도 소규모 사업으로 주민제안사업을 운영하다 보니 기초자치단체의 경우 총액이 20억~50억원 내외이며 최대 100억 정도로 운영하고 있다. 다음연도 반영 사업의 경우 어느 정도 쉼링은 필요하지만 많은 사업을 추진할 경우 소규모의 1회성, 소비성 사업이 선정되어 오히려 예산낭비를 초래할 수 있다. 그리고 주민참여 범위는 예산편성과정 외에 예산집행 및 평가까지 참여되어야 한다.²⁶⁾

26) 예산집행 및 평가의 주민참여는 별도로 항을 달리하여 방향과 방법을 논의하고자 한다.

〈그림 4-2〉 주민 참여범위 확대 방향

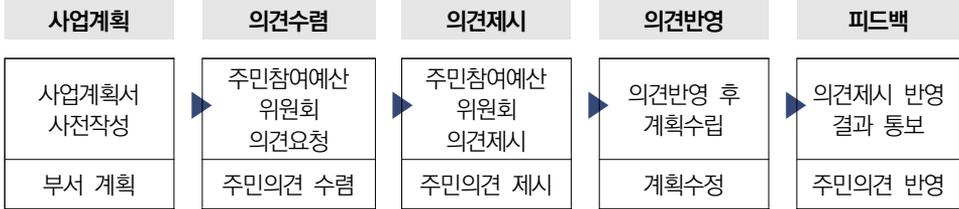


다섯째, 주민제안 사업 중 다음연도에 반영하여 추진해야 하는 단년도 사업의 경우 쉐어링 확대가 필요하다. 현재 지방자치단체는 주민제안사업 위주로 주민참여예산제를 운영하고 있다. 2017년 기준 모든 전체 재정 대비 주민제안사업 반영은 1.1조원으로 0.43%에 불과하다. 이는 주민참여예산제 운영에 주민의 관심을 받지 못하거나 관심도를 떨어뜨리는 요인 중의 하나이다. 주민들의 관심도를 높여 공동체 및 지역발전을 위한 사업을 추진하기 위해서는 제안사업의 쉐어링을 예산의 1% 이상으로 높이는 방안도 고려할 필요가 있다.

2. 주요 사업계획의 참여와 주민설명회 강화

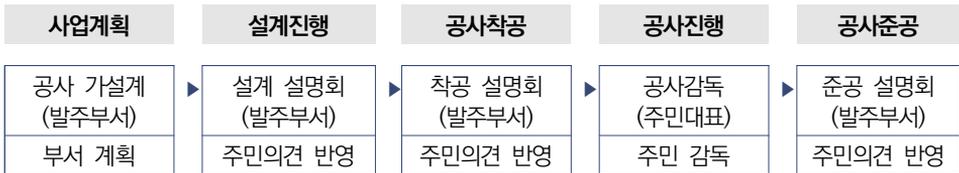
주요사업 계획 시 주민참여예산위원회를 통해 의견수렴을 하는 방식이 필요하다. 이는 현재 은평구에서 시행하는 방식으로 지방자치단체가 주요 사업의 사업계획을 수립할 시 주민참여예산위원회와 사전협의의 진행을 필수로 하는 방식이다. 부서에서 사업계획을 작성하고 이에 대하여 주민참여예산위원회는 주민의견을 수렴하여 의견을 제시하면, 해당 부서는 수렴된 의견을 근거로 계획을 수정·보완한다. 예산에 대한 주민참여는 사업형성 및 예산형성 단계인 사업계획부터 참여하여 의견을 제시하여야 한다. 의견 반영의 결과는 주민들에게 알리는 피드백이 필요하다.

〈그림 4-3〉 주요 사업 계획 수립 시 주민참여 모형



또한 주요 사업은 설계, 착공, 집행, 준공 시점에서 주민 대상 설명회와 주민의견을 반영할 필요가 있다. 은평구는 ‘관급공사 주민참여 의무화’ 제도를 시행하고 있다. 구에서 발주하는 1억원 이상 사업은 해당 동 참여예산위원회와 연계하여 주민설명회를 의무화하고 있다. 사업 설계에서 준공까지 전 과정을 해당 지역 주민들에게 설명회를 개최하여 주민의 의견수렴 및 반영을 하고 있다. 설명회를 통해 주민들에게 사전 공지함으로써 주민의견을 반영한 주민 관점 사업의 시행을 가능하게 하고 있다. 사업의 추진과정에서는 주민참여예산위원회와 공개 모집된 주민대표가 모니터링하고 있다. 다른 지방자치단체에서도 예산편성 이후 집행과정의 모니터링에 은평구와 같은 주민설명회 및 주민대표에 의한 감독의 모니터링 시스템을 운영할 필요가 있다.

〈그림 4-4〉 주요 사업 주민 설명회 및 주민의견 수렴 모형



한편 사업계획 수립과 집행과정의 주민참여는 모든 사업에 대하여 적용하기는 쉽지 않다. 지방자치단체별로 중요한 사업, 쟁점이 될 만한 사업, 주민과 밀접한 관계가 있는 사업 등에서 선별적으로 적용할 필요가 있다. 사업 선정은 주민참여예산위원회에서 선정하는 방법도 하나의 방안이다.

3. 예산편성 방향 관련 설문조사 방법 개선

지방자치단체의 예산편성 방향과 자원배분의 결정은 분야별, 계층별, 지역별 수요를 파악하여 설정해야 한다. 대부분의 지방자치단체는 주민의견 수렴을 위해 설문조사를 시행하고 있다. 설문지의 구성은 예산 과목의 분야별의 우선순위, 각 분야 내의 부문 간의 우선순위로 구성되어 있다. 예를 들면 앞의 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 사업·중소기업, 수송·및 교통, 국토 및 지역개발 등의 우선순위 기입과 문화 및 관광 분야 내의 관광자원 개발, 문화시설 공간 확충, 문화재 정비, 문화예술단체 운영 및 활동지원, 체육진흥 및 체육시설 확충 등 간의 우선순위 기입이다. 경우에 따라서는 주요 사업리스트에 대하여 우선순위를 묻는 정도이다. 하지만 이러한 설문결과는 예산편성 방향과 자원배분 방향을 설정하는데 참고가 되지 못할 수 있다.

설문조사의 설문지에 우선순위를 기입하게 하고 상위 우선순위 4개 정도(혹은 1개 정도)에 대하여 의견을 제시하게 된 요소(위치와 필요한 사업 등)가 나타나게 할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 어떤 지역에서 어떤 계층이 어느 분야에 어느 만큼의 수요를 원하는지를 파악할 수 가 있다. 이것을 종합하여야 예산편성 방향과 자원배분의 방향을 설정할 수 있다. 설문조사 등을 통한 설문결과는 주민참여예산위원회에서 검토하여 의견을 제시하고 이를 근거로 예산편성 방향과 자원배분(분야별, 계층별, 지역별 등)의 방향을 설정할 필요가 있다. 우선순위가 높은 분야나 부분의 경우 자원배분의 요구가 높은 것이기 때문에 그에 대한 우선 투자가 필요하다.

4. 주요 사업 및 참여예산사업 집행의 모니터링 의무화

주민참여예산제의 운영이 그동안 예산편성 단계에 집중되었으나 예산편성 이후 집행단계까지 확대되었다. 집행 모니터링은 재정운영 전반에 대한 주민감시가 필요하지만 특정사업, 특정분야를 집중적으로 모니터링 하는 시스템이 필요하다. 예산집행의 모니터링에 대한 주민참여는 주요 사업 및 주민제안사업 집행모니터링과 사회적으로 문제가 발생하고 있는 보조금사업에 대한 감시의 참여가 필요하다.

주요 사업 및 주민제안사업은 경우 주민참여예산위원회 중심으로 사업을 선정하여 분기별로 모니터링 하여, 개선의견을 제시하고 이를 반영하는 체계로 운영되어야 한다. 예산의 집행·평가 과정에서 주민들의 의견을 반영하여야 한다. 사업 집행에 대한 모니터링은 주민참여예산위원회와 주민들이 함께 해야 한다. 모니터링에 참가할 주민은 공개 모집해야 하며 인원은 10명 이내로 할 필요가 있다. 모니터링은 서면 모니터링, 부서와의 간담회, 현장 모니터링 등의 방법으로 진행하며, 모니터링 후 사업 개선에 대한 의견 제시를 해야 한다.

〈그림 4-5〉 주요사업 및 참여예산제안사업 모니터링 운영체계



주민제안사업의 경우 별도로 주민참여예산위원, 제안자, 공개 모집된 참여자로 구성하여 전 사업에 대하여 서면 모니터링과 현장 모니터링을 병행할 수 있다. 모니터링 시기는 분기별, 혹은 반기별로 할 수 있으며 먼저 서면 모니터링을 하고 현장 모니터링이 필요한 사업을 선정하여 현장 모니터링을 하는 방법을 취해야 한다.

5. 혁신적 주민참여방식의 제도화

이상에서 논의한 주민참여 방법 외에 다양한 혁신적인 주민참여 방식들이 있다. 영국의 뉴캐슬시는 유디사이드 프로그램(U-decide program)을 운영한다. 유디사이드 프로그램은 뉴캐슬시 예산을 어디에 쓰면 좋을지를 시민들에게 묻는 일종의 아이디어 공모전으로, 한달에 한번 뉴캐슬의 각 지역을 돌아가며 열리는 아이디어 공모전을 남녀노소 누구나 참여하여 의견을 내고 투표로 선정한다. 하루에 100-200명이나 참여할 정도로 공모전에 대한 참여시민들의 관심이 많고, 참가자들은 각자의 프로젝트 아이디어를 설명할 수 있는 시간이 3분 주어진다. 시에서는 공무원을 파견하여 주민들이 아이디어를 내는 과정을 돕고 아이들도 공모전에 참여하여 좋은 아이디어를 제시할 수 있게 하고 있다(정병순, 2015:200).

정병순(2015)은 서울시 협치모델 개발과 관련하여 주민의 참여와 의사결정권을 보다 확대할 수 있는 제도들의 도입·운영을 권고하였다. 행정의 필요에 따라 정책토론회를 개최하는 것이 아닌, 주민의 필요에 따라 언제든지 제도를 활용할 수 있도록 주민들에게 정책토론회 청구권을 부여하도록 권고하였다. 주민참여를 다양화하고 실질화할 수 있는 제도로 시나리오 워크숍, 합의회의, 시민배심원제, 공론조사 등을 제시하였다(정병순, 2015: 201).

공론화제도에 대한 도입 사례로써 시흥시의 예를 들 수 있다. 시흥시의 경우 교통인프라 구축 및 운영제도 개선을 통하여 대중교통 경쟁력을 확보하고 지속가능성을 높이고자 하였다. 이러한 조치에 따라 2016년부터 2018년까지 2년간 시민편의 우선의 버스노선 개편을 위한 공론화 과정을 도입하였다. 제도 개선을 위해 시민편의 우선의 버스노선 개편을 위한 방식으로 공론화제도를 도입하고 민노사정협의체를 운영하였다.

【시흥시 공론화제도 사례】

- ① 교통인프라 구축 및 운영을 통한 대중교통 경쟁력 확보를 목적으로 제도 개선을 위한 공론화 과정 도입
 - 2016년부터 2018년까지 대중교통 인프라 구축 및 운영에 대한 제도 개선 및 지속가능성을 높이고자 공론화 과정을 도입
 - 시흥시 대중교통 체계개편을 위한 대시민토론회 결과를 도출
- ② 시민편의우선의 버스노선 개편을 위한 민노사정협의체 운영을 통한 공론화 과정 도입
 - 공론화 과정을 통해 대시민토론회 및 민노사정협의체 소위원회 운영
- ③ 공론화 과정을 통해 최종적으로 민노사정협의체 위원회별 결과보고 및 합의문 도출

구 분	기 간	구성원	성 과
대중교통 체계개편을 위한 대시민토론회	16.12.22.	시민, 교통전문가, 운수업체 등 200여명	· 버스노선 체계 개편을 위한 「민·노·사·정협의체」 구성 필요성 대두
「민·노·사·정 협의체」 구성 및 운영	17.01~05 (총6회)	총18명	· 관내 4개 노선 10대 증차 · 재정지원계획 합의(해당노선의 증차분에 대한 운행손실금 발생시 70(市) : 30(社) 부담)
「민·노·사·정 협의체」 소위원회 구성 및 운영	18.01~02 (총3회)	총10명	· 버스노선 개편에 대한 사회적·제도적 합의기구 · 서해선 개통에 따른 버스노선별 세부 실행계획 수립 ☞ 단기노선 개편안 : 23개 노선(신설3개, 조정 20개) ☞ 장기노선 개편안 : 11개 노선(신설6개, 광역 5개) · 노선개편안 이행에 따른 운행손실금 재정지원 합의

자료: 시흥시 담당공무원의 협조를 받아 작성

제3절 주민참여기구 구성 및 지역회의 활성화

1. 주민참여 유형 및 의사결정 구조 구축

주민참여예산은 크게 예산편성 단계와 예산집행 단계로 구분할 수 있다.

예산편성 단계는 우선 사업계획 및 예산편성 방향에 대하여 주민이 참여하여 의견을 제시한다. 사업계획은 사업을 추진하기 전 주민편의, 공동체 및 지역발전, 재원의 효율적 사용 등을 위하여 주민의견을 반영하여 수정·보완한다. 예산편성 방향 및 재원배분 설정을 위한 주민의견 수렴은 주민 대상 온·오프라인으로 조사를 시행한다. 또한 주요 사업 및 예산요구안을 중심으로 주민공청회 및 주민참여예산위원회의 검토 및 심의를 통해 수정·보완의 조정이 이루어진다.

또 하나의 방법은 주민이 사업을 제안하고 이를 심의하여 예산에 반영하는 것이다. 우리나라 지방자치단체의 주민참여예산은 대부분 이 방법을 선택하고 있으며, 외국의 경우도 주민참여예산제 운영에서 이 방법을 택하고 있다. 주민제안사업은 주민이 거주하고 있는 해당지역의 문제해결이나 공동체 발전을 위한 지역 중심 사업을 제안한다. 우리나라의 경우 주로 읍면동 수준의 지역사업이다. 이외 해당 지방자치단체 전체주민에 영향을 미치는 사업을 제안한다. 예를 들면, 청소년, 경제 및 일자리, 저출산·고령화, 노인·장애인·영유아 등 사회복지, 지역발전 사업 등을 제안한다. 통상 이것을 주제별 제안이라고 한다. 지방자치단체의 사업을 분석 해 본 결과 지방자치단체 차원의 정책의제가 제대로 발굴되지 못하고 있는 것 같다. 이는 소모임이나 사회문제를 인식하고 있는 시민단체 등 사회단체 참여, 의제 발굴 노력을 위한 제안과 토론 문화의 미흡 등에서 비롯된다. 이러한 이유 때문에 제안사업이 지역이기주의나 개인주의 경향이 깊다고 주민참여예산위원들이 지적하고 있다. 주민제안 사업은 온·오프라인으로 제안 받아 실무 검토를 하고 주로 주민참여예산위원회에서 선정한다. 지역사업의 경우 지역회의(주민참여예산 지역위원회)에서 선정하는 경우도 많다. 이 과정에서 주민총회와 주민투표로 사업을 선정하는 단체도 있다.

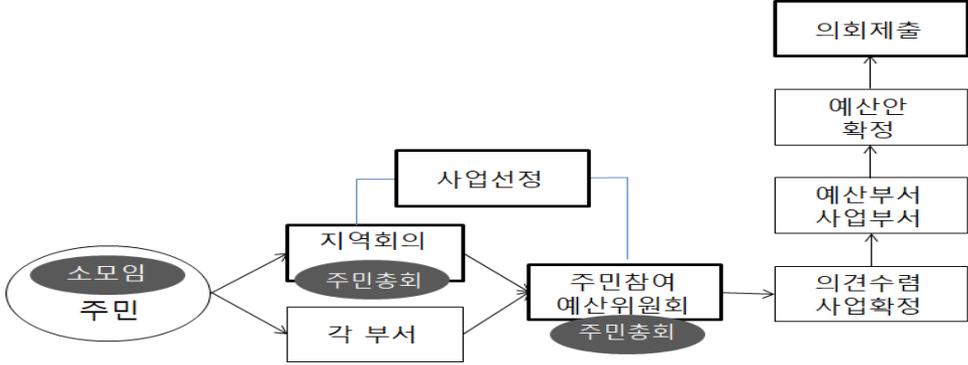
한편 주민참여예산제 운영이 그동안 주로 예산편성 단계에 적용되었으나 예산집행 및 평가까지 2018년부터 확대되었다. 예산집행 등에 대한 주민참여는 그동안 시민단체 중심으로 이루어져 왔지만, 법령에 규정함으로써 지방자치단체의 책무가 되었다.

〈그림 4-6〉 주민참여예산의 유형



주민제안사업 중심으로 의사결정구조를 도식화하면 대략 아래의 그림과 같다. 지방자치단체 모두 이러한 절차로 주민제안 사업을 선정하는 것은 아니다. 향후 주민제안사업은 이와 같은 의사결정구조에 의해 선정되는 것이 바람직하다. 예를 들면, 지역의 소모임 중심의 아이디어나 아이템을 발굴하여 의제를 발굴할 필요가 있다. 주민들의 소모임이나 민간단체 등 사회단체에서 지역문제나 사회문제 등의 의제를 발굴하고 토론하여 구체화 한 사업을 지역사업이나 지방자치단체 사업으로 제안해야 한다. 제안 된 사업을 대상으로 지역회의나 본청 주민참여예산위원회에서 선정해야 하며, 그 과정에서 주민총회 및 주민투표와 같은 주민들의 직접 참여에 의한 결정이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 주민들의 적극적으로 참여를 유도해야 한다. 광역·기초, 도시·농촌 모두 주민총회로 결정하는 것이 바람직하지만 지역의 특성상 제한이 있는 경우 주민참여예산위원회(지역위원회 포함)에서 선정할 수도 있다. 선정된 제안사업은 집행부로 제출되고 예산부서에서 예산안을 확정하여 의회에 제출하는 과정으로 이루어져야 한다.

〈그림 4-7〉 주민참여와 의사결정 구조



2. 주민참여예산위원회 구성과 대표성 확보

주민참여예산제가 제대로 작동되도록 하기 위해서는 주민참여예산기구가 구성되어 운영되어야 한다. 주민참여예산기구는 본청 주민참여예산위원회와 읍면동과 같은 지역 단위의 지역회의(지역위원회)의 구성이 바람직하다. 보루프 알레그리 시의 경우도 지역의 대의원회와 시의 평의회가 운영되고 있다. 대의원회는 지역사업을 평의회는 시 사업(주제별 사업)을 선정하는 역할을 하였다. 본청 주민참여예산위원은 공모, 추천, 당연직 및 전문가 지정 등으로 이루어지며, 지역위원도 같은 방식으로 위촉된다. 지역위원의 경우 공모보다는 추천이 많으며 주로 행정과 친밀한 사람으로 구성되고 다른 자치조직의 위원과 중복되는 경우가 많다. 따라서 지역위원은 새로 구성하거나 기존의 주민자치회 조직을 활용하는 것도 바람직하다.

본청 주민참여예산위원의 구성은 대표성을 확보해야 한다. 위원의 대표성이 확보되어야 주민의 대표성, 수요나 사업의 대표성이 확보될 수 있다. 지방자치단체의 실국장을 당연직으로 하는 것이나 읍면동장의 추천은 주민의 대표성을 확보할 수 없다. 또한 모두 공개 모집할 경우에도 대표성을 상실할 수 있다. 예를 들면 장애, 노인, 저소득 층 등 사회적 약자, 시간적 제약이 있는 경우에는 공개 모집에 응하지 않을 수 있다. 지역의 문제나 사회적 흐름을 파악하고 있는 사회활동가 등은 제외될 수 있다. 참여를 회피하는 청년층, 참여가

불가능한 청소년 이하 층도 있다. 그러므로 행정을 잘 이해하는 주민도 포함되어야 한다.

주민참여예산위원회 구성은 공개 모집과 추천이 병행되어야 한다. 위원은 공개모집을 원칙으로 하되, 시민단체 및 사회단체의 분야별 사회활동가 등이 추천될 필요가 있다. 청소년들의 참여를 유도하기 위해 청소년특별위원회를 구성한다든지, 청소년 대상 제안대회 등을 거쳐 제안을 받는 방법도 있다. 청소년특별위원회 및 청소년 제안대회는 몇몇 도시 자치단체를 중심으로 시행되고 있다. 위원의 활동 제한으로 대표성 확보가 어려운 경우, 예를 들면 장애, 빈곤층 등의 의견을 반영하기 위해서는 위원회 전체 회의나 총회 등에 별도로 초청하여 의견을 듣는 방법도 필요하다. 장애인 관련 시설을 건축할 경우 의견을 들어 필요한 시설 설치와 이용 편의를 위한 의견을 듣고 반영할 수 있다.

보루트 알레그리 시의 지역회의에서는 관련 장애인들을 초청하고 수화 통역 등 지원을 시청에서 제공하고 있다. 뉴욕시의 경우, 지역회의의 의원 구성을 위해 해당 지역 내의 인구구조내의 비율을 적용하여 맞추어 지역 내 특수계층이 소외되는 경우를 방지하도록 의도 하고 있다. 예를 들면, 지역 내 주민들의 인종, 성별, 나이, 직업, 종교 등의 비율을 적용하여 지역회의 의원 구성 비율을 맞추도록 하고 있다.

주민참여예산위원의 연속성이 필요하다. 위원의 임기는 대략 2년이며 2회 연임이 가능하다. 1회 임기이거나 2회 임기에도 불구하고 사업선정, 집행, 평가의 순기가 대략 2년으로 사업선정만 하고 임기를 마칠 경우도 있다. 또한 주민참여예산제에 대하여 이해하고 적극적으로 활동해야 할 시기에 임기를 마칠 경우도 있다. 위원회를 새로이 구성할 경우 최소한 20%~30%는 연임되어야 하며 중장기적인 위원도 필요하다(주민참여예산위원들의 의견).

3. 읍면동 지역회의 활성화

주민이 적극적으로 참여하는 주민참여예산제가 운영되기 위해서는 읍면동 중심의 지역회의가 활성화되어야 한다. 지역회의는 지역의 주민, 거리, 동네, 마을, 각종 사회단체의 소모임으로부터 시작된다. 주민이 보다 가까운 지역에서부터 지역의 문제 혹은 공동체 발전을 논의하여 의제를 발굴하고 사업화하여 예산에 반영하기 위한 지역회의가 활성화되어

야 한다.

지역회의는 주민참여예산위원회 지역위원을 새로이 구성할 수도 있지만, 주민자치회와 같은 주민자치 조직을 활용할 수도 있다. 이들은 주민의 의견을 수렴하여 지역의제를 구체화하거나 사업을 선정하는 하는 역할을 할 수 있다. 사업선정은 지역위원뿐만 아니라 주민총회를 거쳐 투표로 결정하는 것이 바람직하다.

지역회의가 활성화되기 위해서는 사업제안을 발표하고 논의하여 결정하는 주민총회가 필요하다. 주민총회를 통해 주민들이 직접 참여하여 논의하고 사업을 결정하는 방식이 되어야 주민의 참여가 활성화 될 수 있다.

행정안전부에서는 해당 지방자치단체 주민세 균등분의 전액 혹은 상당액을 읍면동에 배분하여 마을 만들기 사업 등 지역문제 해소를 주민 스스로 결정하는 주민주도형의 '자치계 획형 참여예산제'를 권장하고 있다. 운영방식에 따라서는 읍면동장이 사업을 결정하는 방식으로 운영될 가능성도 있다. 이렇게 되면 주민참여예산제가 관의 주도로 운영되는 폐단을 낳을 수 있다. 이를 방지하기 위해서라도 주민이 결정하는 지역회의가 활성화되어야 한다.

제4절 주민참여 플랫폼 구축과 실질적 참여 유도

1. 주민총회 활성화 및 웹페이지 구축

주민이 지방자치단체의 사업과 예산에 대하여 자유롭게 제안하고 토론하고 결정할 수 있는 참여의 장(場)이 마련되어야 한다. 주민이 실질적으로 참여할 수 있는 대표적인 플랫폼으로는 오프라인의 경우에는 주민총회가 있고, 온라인은 웹페이지가 있다. 주민총회는 자치단체 수준에서, 그리고 하위 수준이 읍면동 수준에서 개최되고 있다. 또한 웹페이지를 구축하여 주민의 참여를 유도하고 있다. 하지만 이러한 참여의 장이 제대로 운영되는 단체는 몇 개의 단체에 불과하다.

첫째, 주민총회는 읍면동 단위의 지역회의에서 활성화되어야 한다. 현재 주민제안 중 읍면동 사업은 읍면동 지역회의에서 결정하기로 하지만 대부분 주민참여예산위원회에서 결정한다. 주민주도형 주민참여예산제를 운영하기 위해서는 지역회의가 주민총회 형식으로 이루어져 주민이 스스로 사업에 대하여 논의하고 결정해야 한다. 주민총회는 사업 제안자가 제안 발표를 하고 총회에 참여한 주민이 토론하고 투표하여 결정하는 방식이 되어야 한다. 주민총회는 주민들에게 홍보하여 참여를 유도하거나, 공개 모집하는 방안도 있다.

행정안전부는 2018년 5월 주민참여예산제 활성화 방안의 하나로 읍면동 단위의 '자치계획형 참여예산제' 시행을 권고하였다. 이는 주민세 균등분을 재원으로 마을 문제 해결을 위해 지역회의 또는 주민자치회 등 주민대표기구에서 숙의 과정을 통해 발굴한 사업을 주민참여예산으로 편성하도록 권고한 것이다. 읍면동 단위의 지역회의가 활성화되면 동네, 마을, 단체 등의 소모임 활성화 될 것으로 보인다. 이러한 소모임 및 지역회의를 통해 마을 단위의 지역문제 뿐만 아니라 지방자치단체가 해야 할 중요 정책 사업들이 발굴 될 것이다. 자치계획형 참여예산제가 활성화되기 위해서는 지역단위의 주민총회가 활성화 되어야 한다.

둘째, 주민참여예산 웹페이지 플랫폼은 주민이 쉽고 편리하게 참여할 수 있는 시스템이기 때문에, 주민이 활용하고 접근하기 용이하도록 웹페이지 구축이 필요하다. 브라질에서 주 차원의 주민참여예산제가 가능했던 것은 IT기술과 접목했기 때문이다. 프랑스 파리는 웹페이지를 통해 이루어지며, 서울시의 경우도 웹페이지를 통해 주민제안, 토론, 투표 등

이 이루진다. 또한 웹페이지를 통해 각종 재정정보 제공, 제안사업의 처리 등이 공개되기 때문에 투명성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 대부분의 지방자치단체에서는 홈페이지에 주민참여예산의 메뉴를 설정하고 '주민참여 알림방', '주민참여 제안방', '토론평'을 마련하여 정보공개와 사업제안을 받고 있다. 이보다는 주민참여예산 별도의 웹페이지를 구축하여 주민들이 쉽게 제안하고 토론하며 투표할 수 있는 시스템으로 구축할 필요가 있다. 홈페이지와는 메뉴로 연결하여 주민이 접근하기 용이하도록 할 필요도 있다.

2. 주민제안 상시화 및 사업제안 편리성 제고

주민제안 사업의 경우 주민의 참여를 활성화하고 사업의 질적 제고를 위해서는 사업제안의 상시화 및 사업제안의 편리성이 있어야 한다. 현재 주민의 사업제안은 지방자치단체마다 다소 차이는 있지만 2월~6월이며, 사업제안은 구체적인 사업 내용과 예산 규모를 산출하여 제안하도록 하고 있다. 사업제안의 시기가 제한되어 있으며 농촌 지역은 농번기 등으로 시기적으로 적절하지 않을 수 있다. 또한 구체적인 사업내용과 금액은 일반 주민에게는 어려운 요구이다. 이러한 요인 때문에 주민들의 관심이 낮을 수 있다.

첫째, 주민제안은 일정한 시기로 제한하기보다는 상시로 제안할 수 있도록 해야 한다. 사업제안의 시기 제한이 없어야 제안하고자 하는 사업에 대하여 거리, 동네, 마을, 소속 단체 등의 소모임 등에서 숙의되어 지역 공동체의 발전에 기여할 수 있는 사업으로 성숙될 수 있다. 제안된 사업은 1개월 혹은 2개월 단위로 주민참여예산위원회 및 각 부서에서 사업추진과 관련한 기술적 검토 및 필요 재원을 검토하여 그 결과를 제안자 등에 통보해 주어야 한다. 1차 검토를 통과한 사업은 8월~9월에 개최되는 최종 사업 선정 단계인 주민참여예산위원회와 주민총회에 제출되어야 한다.

둘째, 주민들이 필요한 아이디어와 수요를 사업제안서 양식에 작성하기란 매우 어렵다. 때문에 자치단체에 따라서는 제안발표용 PPT를 담당 부서와 함께 만들어 발표하는 경우도 있고, 지원조직에 의해 컨설팅을 받으며 작성하는 경우도 있다. 주민들의 아이디어를 현실적인 사업으로 만들어 가기 위한 지원체계와 컨설팅이 필요하다. 현재 주민참여예산 사업을 볼 때 '이러한 사업을 주민참여예산사업으로 하나' 생각하는 소비성, 1회성 사업이

많다. 이는 사업제안의 방법이 어렵기 때문에 제안하기 쉬운 것을 제안하기 때문이다. 지역의 의제를 발굴하여 사업화하기 위해서는 다양한 토론장에서 토론과 의견을 수렴해 나갈 지원조직이 필요하며 이들에 의한 컨설팅이 필요하다. 은평구에서 참여예산위원, 마을활동가 중에서 이를 이끌어 나갈 ‘소통촉진자’(퍼실리테이터)를 양성하여 지원하고 있다. 이러한 방법은 공무원 역량개발 프로그램에서 단순한 아이디어나 아이템을 사업화하는 프로그램에서 활용된다. 이러한 지원조직을 활용할 경우 어려운 사업제안서 작성에 따른 주민참여 회피를 방지할 수 있고 폭넓은 주민참여를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 주민의 아이디어만을 제출하도록 하여 토론과 의견수렴으로 지역의제를 발굴해 낼 수 있을 것이다.

3. 주민제안사업의 직접 시행 및 감리 도입

행정의 업무 부담을 개선하고 참여예산제도에 대한 인식을 개선할 수 있도록 ‘주민직접 수행 방식’을 도입할 필요가 있다. 주민제안사업은 이를 진행하는데 행정의 업무부하가 발생한다. 때문에 주민제안사업 검토 시 부정적 방향으로 검토할 가능성이 많으며, 이는 참여예산제도에 대한 공무원들의 부정적 인식을 가져올 수 있다. 또한 사업 추진과정에서 주민의 제안 의도와는 다르게 추진될 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 주민 직접수행 방식도 적극적으로 시행할 필요가 있다.

시설설비, 공사, 조성과 같은 대규모 사업 이외에 행사, 축제, 교육, 프로그램 운영, 꽃길 조성 등과 단순한 사업은 주민이 직접 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 현재 마을 만들기 사업도 주민들이 직접 수행하며, 민간보조금 중 공모사업 등은 해당 단체가 공동체가 직접 수행한다. 충북 옥천군의 경우 민간경상보조사업을 주민참여예산 대상사업으로 하고 있다. 따라서 주민참여예산사업의 주민 직접 집행이 가능하다. 다만 민간보조금 지원방식으로 하여 사업내용과 사용금액을 정산하도록 할 필요가 있다. 주민이 직접 시행함으로써 행정과 주민이 서로 협력할 수 있는 계기가 될 것이며 공무원의 부정적 인식도 개선되고 주민의 만족도도 높일 수 있을 것이다.

주민참여예산사업이 사업 추진과정에서 제안자의 의견이 반영되지 않고 달리 운영되는

경우가 많다. 또한 설계 변경 등으로 제안자의 취지와 다른 사업으로 추진되는 경우도 있다. 제안의 본래 취지와 다르게 추진되는 경우가 많다는 것은 주민참여예산위원회들도 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제안자가 제안의 취지와 주민이 편익을 반영한 사업으로 진행되도록 '제안자 감리제' 등을 시행할 필요가 있다.

4. 재정사업 평가 등 참여

지방재정법 제5조 제3항에서는 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운영에 반영하도록 하고 있으며, 제32의7조에서는 지방보조사업의 성과와 필요성을 평가하고 그 결과 예산에 반영하도록 하고 있다. 지방자치단체의 재정운영에 대한 주민참여는 예산편성, 집행의 참여가 중요하지만 사업이 완료된 후의 그 효과 등에 대한 주민참여도 필요하다. 이는 예산편성 방향을 제시하고 사업을 제안하며, 예산집행을 모니터링 하는데 참고가 될 수 있으며, 성과가 없거나 주민 수요와 거리가 먼 사업을 스크린 할 수 있는 계기가 될 수 있다.

현재 재정사업은 담당부서, 전문가(전문기관) 등에서 평가되고 있는 실정이며, 지방보조사업은 담당부서, 지방보조금심의위원회, 전문가(전문기관) 등에 의해 평가되고 있다. 주민의 관점에 주민의견이 반영된 평가가 미흡하다.

주민참여 방법으로는 평가는 다소 전문성을 가지고 있기 때문에 직접 참여하기는 매우 어렵다. 주요 사업에 대한 주민만족도 조사, 평가 시 주민참여예산위원 평가위원으로 위촉, 평가결과에 대한 주민의견 수렴 등의 방법이 있다. 재정사업이나 지방보조사업에 대하여 주민의 의견을 반영할 수 있는 조치가 필요하다.

5. 주요 사업 공론방식 및 주민청원 시스템 도입

시흥시의 시내버스 준공영제 관련하여 특정노선에 대한 주민 요구가 있어 시에서는 공론화 방식에 의해 도입여부를 결정하였다. 결국 운수업체의 거절로 도입되지는 않았지만 주민참여 방식의 우수사례로 꼽힌다. 지역주민의 실질적 참여에 의한 결정으로 이러한 방식이 지방자치단체의 주요 정책이나 사업에도 적용될 수 있는 시스템이다. 최근 지방자치

단체에서 주요 사업에 대하여 공론화 방식을 도입하여 결정하고자 하는 노력이 있다. 단체장의 주요 공약사업, 쟁점화가 될 수 있는 주요 정책이나 사업, 대규모 지방채 사업 등은 공론화방식으로 주민과 함께 결정하여 시행하고 사업 내용 및 예산도 결정할 필요가 있다. 공론방식에 의한 결정에는 사업의 효과가 관할 구역 외의 지역까지 영향을 미치므로 인근 지방자치단체와 주민, 지역에 구애를 받지 않는 시민단체 대표 등 사회활동가, 전문가 등도 함께 참여할 필요가 있다.

정부는 국민청원제도를 운영하고 있다. 지방자치단체에서도 주민참여예산 웹페이지를 구축할 경우 ‘주민청원’ 시스템을 도입하여 주민들로부터 직접 사업제안이나 사업 및 예산 집행에 대한 주민의 의견을 접수하여 처리할 필요가 있다. 주민청원 시스템의 도입은 오프라인의 일정한 장소에 모이는 주민 불편을 해소할 수 있는 장점이 있다.

〈표 4-1〉 협치를 위한 주민참여 방식의 예시

<p>◦ 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발과 같은 다양한 이해관계가 결부된 사업에서 계획이 수립되는 초기단계에서 ‘시나리오 워크숍’을 추진함. - 정책결정자, 전문가, 기업·산업관계자, 시민 등의 주체들이 참여해 향후 발생가능한 문제점과 해결방안에 대한 시나리오와 행동계획을 작성함. - 추진절차: 의제설정→운영위원회 구성→참가자 및 운영간사 선정→시나리오 작성→워크숍 1일차(시나리오 제시 및 작성)→워크숍 2일차(행동계획 수립 및 권고안 작성)→정책권고안 전달
<p>◦ 합의회의(Consensus Conference)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 전문가와 비전문가 간 가치기준이 충돌하는 사회적 이슈를 중심으로 정책을 결정해야 하는 경우에는 시민과 전문가가 참여하는 ‘합의회의’를 진행함. - 사회적 쟁점에 대해 전문가와 일반시민이 합의를 도출해내기 위해 시민패널이 전문가(패널)과 특정 주제에 대한 질의응답을 거쳐 권고안을 마련함. - 추진절차: 의제설정→운영위원회(4~5명) 구성→시민패널 선발 및 전문가패널 후보 선정→시민패널 예비모임→본 회의 질문 확정→전문가패널 확정→본회의 개최(전문가패널과의 질의응답 및 토론)→시민패널 최종보고서 작성→권고안 발표
<p>◦ 시민배심원제(Citizen’s Jury)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 대중교통 요금인상과 같이 일반시민 모두에게 영향을 미치는 정책(사업) 결정 시 ‘시민배심원제’를 운영함. - 시민 반대가 예상되는 정책(사업)의 결정에 있어 시민 참여를 고려해 사회적 갈등을 최소화하

고 민주적 의사결정을 도출함.

- 추진절차: 의제설정→시민배심원단회의 운영위원회 구성→시민배심원단회의 1차 운영위원회 개최(시민배심원단 구성, 질문의제 검토)→시민배심원단회의 2차 운영위원회 개최(질문의제 확정, 정책권고안 작성)→권고안 발표

◦ 공론조사(Deliberative Polling)

- 시민인권, 원전정책, 연금정책 등 찬반 의견대립이 첨예하여 타협점을 찾기 어려운 정책을 결정해야 하는 경우에, '공론조사'를 통해 합의점을 도출함.
- 대표성을 가진 시민을 선정하고, 이들에게 충분한 정보를 제공하여 심도있는 토론을 거친 후 심사숙고된 의견으로 수렴하여 정책을 결정함.
- 추진절차: 공론조사 적용 준비(기획실무팀 구성, 주관기관 선정)→공론조사의 구성(토론진행자, 여론조사기관, 전문가패널 구성)→1차 의견조사(표본대상 여론조사)→토론회(주제발표 및 토론개최)→2차 의견조사→조사결과 분석·작성 및 공표(공론조사 결과에 대한 분석, 보고서의 작성과 공표)

자료: 정병순(2015: 202)

제5절 주민참여예산제 운영역량 강화와 지원

1. 지방자치단체 지원조직 보완

주민참여예산제의 운영이 행정의 부담을 많이 요구한다고 공무원 및 주민참여예산위원들이 말을 하고 있다. 주민참여예산제를 제대로 운영하지 못하는 지방자치단체에서도 지역의 여건도 불리하지만 업무 부담이 증가될 것이라는 염려도 하고 있다. 또한 담당공무원들의 운영역량도 미흡한 점이 사실이다. 주민참여예산제의 활성화를 위해서는 다음과 같은 행정 및 지원 조직이 필요하다.

우선, 주민참여예산 담당 인력·조직의 보완이 필요하다. 대부분의 지방자치단체에서는 1인이 다른 사무와 병행하여 주민참여예산제를 담당하고 있다. 주민참여예산제 운영이 활성화되고 지방자치단체의 경우 행정조직과 지원조직이 운영되고 있다. 이러한 점을 고려하여 인력·조직의 보완이 필요하며, 민관협력을 담당하는 부서와의 연계도 필요하다.

둘째, 주민참여 담당 인력 및 조직의 보완이 어려운 경우 지원인력이 필요하다. 지원 인력은 2-3명 정도를 계약직으로 운영하는 자치단체도 있지만, 최소한 '사무장' 성격의 지원 인력이 필요하다. 사무장은 계약 형태로 운영 할 수 있다. 사무장은 주민참여예산제 전반을 운영하며 행정과 긴밀히 소통할 수 있다. 또한 제도 운영 및 사업에 대한 전반을 연속적으로 이해할 수 있는 장점이 있다. 주민참여예산제 운영에 적극적이거나 어느 정도 전문 지식을 가지고 있는 사회활동가를 위촉하는 방안도 있다.

2. 주민자치조직과의 연계

지역에는 주민이 참여하는 다양한 활동들이 있어 이와 주민참여예산의 연계 운영 필요하다. 예를 들면 마을공동체, 사회적 경제, 주민자치회, 주민참여예산제 등이 있으며, 이들 모두 지역사업을 발굴하여 제안하고 실행하는 조직이다. 구현 방법과 운영부서는 다르지만 주민들의 필요에서 시작된다는 공통점을 가지고 실제 참여하는 주민이 중첩되는 경우가 많다.

이들은 유사한 주민참여예산이지만 재원의 원천, 재정지원방식, 담당부서가 다르기 때

문에 각각 운영되고 있다. 국고보조금을 받아 수행하는 마을 만들기 사업, 민간경상보조사업 등도 주민이 제안하고 심사하여 재원을 지원한다. 주민참여예산에서의 주민제안사업은 별도로 운영된다. 향후 이러한 사업과 주민자치조직을 어떻게 연계할 것인가도 주민참여예산제 운영의 과제이다.

3. 지역특성을 고려한 모델 개발

주민참여예산제의 운영은 지역의 특성을 고려해야 자기 모델을 개발하여 적용할 필요가 있다. 하지만 주민의견을 수렴하고 주민제안을 받아 예산에 반영한다는 측면에서는 지역의 특성이 별 문제가 되지 않는다. 흔히 농촌지역이나 지역이 넓은 도의 경우 주민참여예산제 운영의 조건이 맞지 않는다고 한다. 하지만 IT 기술을 적용할 경우 큰 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다.

도의 경우 주민총회는 어려움이 있을 수 있지만 전자투표는 가능하다. 사업제안도 온·오프라인으로 가능하며, 주민 설문조사도 가능하다. 예산안 작성을 위한 예산공청회도 몇 개 지역을 순회·개최하여 주민의 의견을 수렴할 수 있다. 이 과정에서 지역의 자원배분에 대한 의견도 청취할 수 있다. 도의 경우 예산안 작성 이전에 부서의 예산요구안을 중심으로 주민참여예산위원 주관으로 ‘지역별 예산공청회(토론회)’를 개최하여 지역별 주민의견을 적극적으로 반영할 필요가 있다. 주민참여예산위원은 시군의 위원 중에서 위촉할 수 있으며 새로 구성할 수도 있다. 지역회의는 시군별로 할 수도 있으며 권역별로 나누어 할 수도 있다. 인구가 적고 고령화가 심한 농촌 지역의 경우 공급자 중심이 아닌 소비자 중심의 행정서비스를 위해서는 더욱 주민참여예산제 운영이 필요하다. 지역의 주민이 단순한 소비자에서 생산과 소비를 동시에 한다는 인식으로 전환되면 적극적으로 참여할 가능성이 높다.

지방자치단체의 주민참여예산제는 다른 단체의 사례를 모방하기 보다는 벤치마킹하여 지역스스로 연구회나 지역 사회활동가의 도움을 받아 개발하고 적용해야 한다.

4. 광역단체의 기초단체 경쟁유발 시스템 지양

광역 자치단체의 주민참여예산 운영에서 자치구간, 시군간 상호 경쟁을 유발하는 시스템이 있다. 이러한 경쟁 시스템은 경쟁과 서로 나누어 먹기 식의 방식으로 운영될 가능성이 크기 때문에 이 방식은 개선될 필요성이 크다. 광역 자치단체에서 모두 이런 방식을 모방할 경우 주민참여예산제 운영의 본래 목적이 퇴색되어 운영될 가능성이 크다.

이를 개선하기 위해서는 현재 권장되고 있는 주민세 균등분의 전액 혹은 상당액을 읍면동에 배분(인구 기준 등)하고 각 지역에서 주민 스스로 사업과 예산을 집행하도록 하는 방식의 도입으로 인구 기준(수요 기준)으로 배분 후 지역 스스로 결정하도록 하는 방식의 적용도 검토할 필요가 있다. 다만 여기에는 문제가 있을 수 있는데, 광역 사무이어야 한다. 이는 기초 자치단체와 주민참여예산위원회에서 지원하면 가능할 것으로 판단된다.

5. 중앙의 적극 지원 필요

현재 우리나라 주민참여예산제는 정부가 권장하고 있기 때문에, 정부의 적극적으로 지원이 필요하다. 정부에서는 법령으로 지방자치단체의 주민참여예산제 운영을 의무화하였고 평가도 할 수 있게 하였다. 하지만 지방 스스로 운영하게 하고 있다. 여기에는 다소 문제가 있을 수 있다.

우선 외국의 운영 사례에 대한 연구가 필요하지만 부족하다. 앞서 지적하였듯이 유사한 제도가 운영되지만 주민참여예산제도 별도로 운영되고 있고 이에 대한 연구도 필요하다. 지방자치단체별로 제각각 운영되다보니 실태 파악 또한 어려워 이에 대한 대응도 필요하다. 주민참여예산제 운영 역량이 미흡한 단체에 대한 지원도 필요하다. 지방자치단체에서는 표준 메뉴얼의 필요성을 제기하기도 한다. 하지만 중앙의 정책 가이드라인은 지방자치단체의 자율적 운영에 맡기고 단지 우수사례를 발굴하여 보급하는 것에 중점을 두고 있다.

주민참여예산제의 올바른 운영과 활성화, 그리고 주민참여에 근거한 풀뿌리 민주주의 실현, 행정과 주민과의 협력 등을 강조하는 관점에서 실질적으로 주민이 적극적으로 참여하는 주민참여예산제 운영을 위해서는 다양한 연구와 지원이 필요하다. 또한 지방자치단체의 역량 미흡과 행정부담 해소를 위해서도 적극적인 역할이 필요하다.

국민참여예산제 운영을 위해 기획재정부는 부서를 설치하여 운영하고 있다. 주민참여예산제 운영에 적극적인 서울시, 은평구의 경우 행정조직과 지원지원이 있다. 모든 지방자치단체에서 충분한 행정조직과 지원조직을 마련하기는 어려운 실정이다. 지방자치단체의 어려움을 다소나마 해소해 주기 위해서는 중앙(행정안전부)의 인력·조직의 행정 체제와 컨설팅 조직과 같은 지원 조직이 필요하다고 본다.



제5장

요약 및 정책건의

제1절 요약

제2절 정책건의



요약 및 정책건의

제1절 요약

주민참여예산제도(Participatory Budgeting)는 참여민주주의와 주민자치의 이념을 실현하기 위해 지방자치단체의 예산과정에서 지역주민의 참여를 법적·제도적으로 보장하여 지방재정활동의 민주성, 투명성, 및 효율성을 확보하기 위한 제도이다(곽채기, 2005: 250). 우리나라는 2005년 지방재정법에 주민참여예산제를 운영할 수 있는 근거를 마련하고, 2011년 3월, 지방재정법을 개정하여 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제를 의무적으로 운영하도록 하였다. 현재 몇몇 지방자치단체들이 나름대로의 모델을 개발하여 운영하고 있으나, 대부분의 단체들은 아직 제도 정착을 위한 과정 속에 있는 상황이다. 이러한 상황에서 본 연구는 주민참여예산제의 개념과 의의를 정리하고, 외국의 제도적 경향을 살펴보고 우리나라의 현행 주민참여예산제 운영 실태를 정리하고자 하였다. 이를 바탕으로 주민의 실질적 참여를 유도하기 위해 주민참여예산제가 작동되도록 향후 참여예산제 운영 개선방향을 제시하고자 한다.

연구의 내용적 범위는 우선 주민참여예산제의 개념과 의의를 정리하였다. 우리 제도의 발전방향을 제시하는데 시사점을 얻고자 외국의 경향을 살펴보고 주요 사례를 통해 운영의 핵심 내용을 살펴보았다. 우리 제도의 운영 실태를 살펴보기 위해 전국적으로 2016년 행정안전부 조사 자료를 분석하였고, 지방자치단체의 실제 운영을 살펴보기 위해 10여 단체를 방문하여 담당자 및 주민참여예산위원들과의 면담을 실시·의견을 청취하였다. 이 과정 속에서 주민참여예산제 시민단체 활동가들과 해당 분야 연구 전문가들의 자문을 받았다. 해외 제도 운영에 대해 국내·외 선행연구들을 조사하고, 해당 해외도시들의 웹사이트 및 국가별 현행 제도 운영 관련 자료를 정리하였다. 우리나라의 경우, 각 지방자치단체의 조례 및 2018년 운영계획을 참조하였다. 주요 사례 단체는 방문하여 입수한 자료와 담당

공무원 및 주민참여예산위원들과 논의하면서 청취한 의견을 반영하였다.

주민참여예산제도는 주민의 참여를 통해 민주주의 활성화를 실현하고자 하는 목적을 가진 제도이다. 우리나라의 현행 주민참여예산제도와 해외 주요 국가들의 제도를 고찰해 보며, 우리나라의 지방자치단체들 중에서 현행 시행중인 주민참여예산제도가 성공적으로 정착하기 위해 고려하고 개선되어야 할 사항들에 대해 되돌아 볼 수 있었다. 향후 제도 운영의 성공적인 정착을 위해 그 중에서 가장 근본적인 바탕이 되는 중요한 개선방향은 더 많은 주민의 참여를 이끌어 내는 것이다. 다시 표현하자면 “어떻게 주민들의 참여를 더 많이 이끌어 낼 수 있겠는가?” 하는 것이다. 향후 주민의 참여가 높고 이를 구현할 제도적 시스템이 성공적으로 보완 된다면 주민참여예산제도의 정착은 더욱 성공적으로 이루어질 수 있을 것이다.

제2절 정책건의

1. 참여범위 확대와 참여방법 다양화

(1) 예산·사업 범위 확대가 필요함

향후 주민참여예산제도의 성공적인 정착을 위해 주민들의 참여범위를 확대하고 참여방법을 다양화하는 것이 필수적이다. 이를 위해 예산 및 사업의 범위를 확대하는 것을 고려할 수 있다. 서울시 온예산위원회의 운영이나, 은평구의 전 예산안에 대한 참여예산위원회의 검토, 안산시의 1억원 이상 사업에 대한 주민참여예산위원회 검토 등이 그 예이다. 서울시, 은평구, 안산시의 사례에서와 같은 일정규모 이상의 주요사업에 대해 주민심의를 거쳐 확정될 필요가 있다. 또한 보조사업을 불문하고 대규모 사업, 대규모 지방채 사업, 향후 쟁점화가 예상되는 사업, 중기재정계획 사업 등에 대해 주민 심의를 거칠 수 있다.

(2) 주요 사업계획의 참여와 주민설명회를 강화해야함

주민참여를 높이고 확대시키기 위해 지방자치단체의 주요사업 계획 시에 주민참여예산위원회를 통해 의견수렴을 하는 방식을 고려할 수 있다. 브라질이나 스페인 등 해외 국가에서 또는 현재 은평구에서 시행하는 방식으로 지방자치단체가 주요사업의 사업계획을 수립할 시 주민참여예산위원회와 사전협의의 진행을 필수로 하는 방식이다. 이는 예산에 대한 주민참여는 사업형성 및 예산형성 단계인 사업계획부터 참여하여 의견을 제시하여야 하며, 의사 반영 결과는 주민들에게 피드백 하도록 한다. 은평구의 ‘관급공사 주민참여 의무화’ 제도와 같이 주요사업의 설계, 착공, 집행, 준공 등의 모든 시점에서 주민 대상 설명회와 주민의견을 반영할 필요가 있다. 한편 사업계획 수립과 집행과정의 주민참여는 모든 사업에 대해 적용하기 쉽지 않다. 다만, 지방자치단체별로 중요한 사업, 쟁점이 될 만한 사업, 주민과 밀접한 관계가 있는 사업 등에서 선별적으로 적용할 필요가 있다.

(3) 예산편성 방향관련 설문조사 방법을 개선함

지방자치단체들이 주민의견 수렴을 위해 설문조사를 시행하고 있다. 설문조사의 설문지에 우선순위를 기입하게 하고 상위 우선순위 4개 정도(혹은 1개 정도)에 대하여 의견을

제시하게 된 요소(위치와 필요한 사업 등)가 나타나게 할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 어떤 지역에서 어떤 계층이 어느 분야에 어느 만큼의 수요를 원하는지를 파악할 수 가 있다. 이것을 종합하여야 예산편성 방향과 자원배분의 방향을 설정할 수 있다. 설문조사 등을 통한 설문결과는 주민참여예산위원회에서 검토하여 의견을 제시하고 이를 근거로 예산편성 방향과 자원배분(분야별, 계층별, 지역별 등)의 방향을 설정할 필요가 있다.

(4) 주요사업 및 참여예산사업 집행의 모니터링을 시행함

주민참여예산제의 운영이 그동안 예산편성 단계에 집중되었으나 예산편성 이후 집행단계까지 확대되었다. 집행 모니터링은 재정운영 전반에 대한 주민감시가 필요하지만 특정사업, 특정분야를 집중적으로 모니터링 하는 시스템이 필요하다. 예산집행의 모니터링에 대한 주민참여는 주요사업 및 주민제안사업 집행모니터링과 사회적으로 문제가 발생하고 있는 보조금사업에 대한 감시의 참여가 필요하다. 주요사업 및 주민제안사업은 경우 주민참여예산위원회 중심으로 사업을 선정하여 분기별로 모니터링 하여, 개선의견을 제시하고 이를 반영하는 체계로 운영되어야 한다.

2. 참여기구 구성 및 지역회의 활성화

(1) 주민참여예산위원회 구성과 대표성을 강화하여 확보함

주민참여예산제가 제대로 작동되도록 하기 위해서는 주민참여예산기구가 구성되어 운영되어야 한다. 주민참여예산기구는 본청 주민참여예산위원회와 읍면동과 같은 지역 단위의 지역회의(지역위원회)의 구성이 바람직하다. 본청 주민참여예산위원은 공모, 추천, 당연직 및 전문가 지정 등으로 이루어지며, 지역위원도 같은 방식으로 위촉된다. 지역위원의 경우 공모보다는 추천이 많으며 주로 행정과 친밀한 사람으로 구성되고 다른 자치조직의 위원과 중복되는 경우가 많다. 따라서 지역위원은 새로 구성하거나 기존의 주민자치회 조직을 활용하는 것도 바람직하다.

본청 주민참여예산위원의 구성은 대표성을 확보해야 한다. 위원의 대표성이 확보되어야 주민의 대표성, 수요나 사업의 대표성이 확보될 수 있다. 지방자치단체의 실국장을 당연직

으로 하는 것이나 읍면동장의 추천은 주민의 대표성을 확보할 수 없다. 또한 장애, 노인, 저소득 층 등 사회적 약자, 시간적 제약이 있는 경우에는 공개 모집에 응하지 않을 수 있다. 지역의 문제나 사회적 흐름을 파악하고 있는 사회활동가 등은 제외될 수 있다. 참여를 회피하는 청년층, 참여가 불가능한 청소년 이하 층도 있다. 그러므로 행정을 잘 이해하는 주민도 포함되어야 한다.

(2) 읍면동 지역회의 활성화가 필요함

주민이 적극적으로 참여하는 주민참여예산제가 운영되기 위해서는 읍면동 중심의 지역회의가 활성화되어야 한다. 지역회의는 지역의 주민, 거리, 동네, 마을, 각종 사회단체의 소모임으로부터 시작된다. 또한 주민이 보다 가까운 지역에서부터 지역의 문제 혹은 공동체 발전을 논의하여 의제를 발굴하고 사업화하여 예산에 반영하기 위한 지역회의가 활성화되어야 한다.

3. 참여플랫폼 구축과 실질적 참여유도

(1) 주민총회 활성화 및 웹페이지를 구축함

주민이 지방자치단체의 사업과 예산에 대하여 자유롭게 제안하고 토론하고 결정할 수 있는 참여의 장(場)이 마련되어야 한다. 주민이 실질적으로 참여할 수 있는 대표적인 플랫폼으로는 오프라인의 경우에는 주민총회가 있고, 온라인은 웹페이지가 있다. 주민총회는 자치단체 수준에서, 그리고 하위 수준이 읍면동 수준에서 개최되고 있다. 읍면동 단위의 지역회의가 활성화되면 동네, 마을, 단체 등의 소모임 활성화 될 것으로 보인다. 이러한 소모임 및 지역회의를 통해 마을 단위의 지역문제 뿐만 아니라 지방자치단체가 해야 할 중요 정책 사업들이 발굴 될 것이다. 자치계획형 참여예산제가 활성화되기 위해서는 지역 단위의 주민총회가 활성화 되어야 한다. 또한 웹페이지를 구축하여 주민의 참여를 유도하고 있다. 주민참여예산 별도의 웹페이지를 구축하여 주민들이 쉽게 제안하고 토론하며 투표할 수 있는 시스템으로 구축할 필요가 있다. 홈페이지와는 메뉴로 연결하여 주민이 접근하기 용이하도록 할 필요도 있다.

(2) 주민제안 상시화 및 사업제안 편리성 제고 필요함

주민제안 사업의 경우 주민의 참여를 활성화하고 사업의 질적 제고를 위해서는 사업제안의 상시화 및 사업제안의 편리성이 있어야 한다. 현행 주민참여예산제의 주민제안 참여는 시기적으로 한정된 경우가 대부분이다. 예를 들면, 현재 주민의 사업제안은 지방자치단체마다 다소 차이는 있지만 2월~6월이며, 사업제안은 구체적인 사업 내용과 예산 규모를 산출하여 제안하도록 하고 있다. 사업제안의 시기가 제한되어 있으며 농촌 지역은 농번기 등으로 시기적으로 적절하지 않을 수 있다. 또한 구체적인 사업내용과 금액은 일반 주민에게는 어려운 요구이다. 이러한 요인 때문에 주민들의 관심이 낮을 수 있다.

(3) 주민제안사업의 직접시행 및 감리제도 도입 필요함

행정의 업무 부담을 개선하고 참여예산제도에 대한 인식을 개선할 수 있도록 '주민직접수행 방식'을 도입할 필요가 있다. 주민제안사업은 이를 진행하는데 행정의 업무부하가 발생한다. 때문에 주민제안사업 검토 시 부정적 방향으로 검토할 가능성이 많으며, 이는 참여예산제도에 대한 공무원들의 부정적 인식을 가져올 수 있다.

또한 사업 추진과정에서 주민의 제안 의도와는 다르게 추진될 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 주민 직접수행 방식도 적극적으로 시행할 필요가 있다. 주민참여예산사업이 사업 추진과정에서 제안자의 의견이 반영되지 않고 달리 운영되는 경우가 많다. 또한 설계 변경 등으로 제안자의 취지와 다른 사업으로 추진되는 경우도 있다. 제안의 본래 취지와 다르게 추진되는 경우가 많다는 것은 주민참여예산위원들도 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제안자가 제안의 취지와 주민이 편익을 반영한 사업으로 진행되도록 '제안자 감리제' 등을 시행할 필요가 있다.

4. 운영역량 강화와 지원

(1) 지방자치단체 지원조직 보완이 필요함

주민참여예산제의 운영이 행정의 부담을 많이 요구한다고 공무원 및 주민참여예산위원

들이 말을 하고 있다. 주민참여예산제를 제대로 운영하지 못하는 지방자치단체에서도 지역의 여건도 불리하지만 업무 부담이 증가될 것이라는 염려도 하고 있다. 또한 담당공무원들의 운영역량도 미흡한 점이 사실이다. 주민참여예산제의 활성화를 위해서는 행정 및 지원 조직이 필요하다.

(2) 주민자치조직과의 연계 및 강화가 요구됨

지역에는 주민이 참여하는 다양한 활동들이 있어 이와 주민참여예산의 연계 운영 필요하다. 예를 들면 마을공동체, 사회적 경제, 주민자치회, 주민참여예산제 등이 있으며, 이들 모두 지역사업을 발굴하여 제안하고 실행하는 조직이다. 구현 방법과 운영부서는 다르지만 주민들의 필요에서 시작된다는 공통점을 가지고 실제 참여하는 주민이 중첩되는 경우가 많다.

(3) 지역특성을 고려한 모델 개발이 필요함

주민참여예산제의 운영은 지역의 특성을 고려해야 자기 모델을 개발하여 적용할 필요가 있다. 주민의견을 수렴하고 주민제안을 받아 예산에 반영한다는 측면에서는 지역의 특성이 많이 반영될 수 있다. 농촌지역이나 지역이 넓은 도의 경우 주민참여예산제 운영의 조건이 동일하지 않다. 이러한 상이한 지역적 특성을 반영하기 위해 IT 기술을 적용할 수 있다. 더욱이 인구가 적고 고령화가 심한 농촌 지역의 경우 정책의 공급자 중심이 아닌 정책에 대한 소비자 중심의 행정서비스를 위해서는 더욱 주민참여예산제 운영이 필요하다. 지역의 주민이 단순한 소비자에서 생산과 소비를 동시에 한다는 인식으로 전환되면 적극적으로 참여할 가능성이 높다.

(4) 광역단체의 기초단체 경쟁유발 시스템 지양함

광역 자치단체의 주민참여예산 운영에서 자치구간, 시·군간 상호 경쟁을 유발하는 시스템이 있다. 이러한 경쟁 시스템은 경쟁과 서로 나누어 먹기 식의 방식으로 운영될 가능성이 크기 때문에 이 방식은 개선될 필요성이 크다. 광역 자치단체에서 모두 이런 방식을 모방할 경우 주민참여예산제 운영의 본래 목적이 퇴색되어 운영 될 가능성이 크다. 이를

개선하기 위해서는 현재 권장되고 있는 주민세 균등분의 전액 혹은 상당액을 읍면동에 배분(인구 기준 등)하고 각 지역에서 주민 스스로 사업과 예산을 집행하도록 하는 방식의 도입으로 인구 기준(수요 기준)으로 배분 후 지역 스스로 결정하도록 하는 방식의 적용도 검토할 필요가 있다.

(5) 중앙의 적극 지원이 필요함

주민참여예산제의 올바른 운영과 활성화, 그리고 주민참여에 근거한 풀뿌리 민주주의 실현, 행정과 주민과의 협력 등을 강조하는 관점에서 실질적으로 주민이 적극적으로 참여하는 주민참여예산제 운영을 위해서는 다양한 연구와 지원이 필요하다. 또한 지방자치단체의 역량 미흡과 행정부담 해소를 위해서도 적극적인 역할이 필요하다.

국민참여예산제 운영을 위해 기획재정부는 부서를 설치하여 운영하고 있다. 주민참여예산제 운영에 적극적인 서울시, 은평구의 경우 행정조직과 지원지원이 있다. 모든 지방자치단체에서 충분한 행정조직과 지원조직을 마련하기는 어려운 실정이다. 지방자치단체의 어려움을 다소나마 해소해 주기 위해서는 중앙(행정안전부)의 인력·조직의 행정 체제와 컨설팅 조직과 같은 지원 조직이 필요하다.

참고문헌

- 곽채기, “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”, 법률행정논총, 지23집, 제2호, 2003
- 곽채기, “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안”, 「지방재정과 지방세」, 제8호 (통권 제44호), 한국지방재정공제회, 2011
- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안”, 한국지방재정논집 제10권 제1호, 2005, 247-276
- 권오성, 주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구, 한국행정연구원, 2015
- 경기도, 주민참여예산제 운영 기본계획, 2018
- 기획재정부, 국민참여예산제도 홈페이지,
<https://mybudget.go.kr/systemIntrcn/systemIntrcnMain>, (최종접속일자: 2018/10/19)
- 김명수, “주민참여와 공공성 회복의 차원에서 본 주민참여예산제와 마을만들기”, 「공공사회 연구」 제6권, 제1호, 2016
- 김의영·이수현·이유진·이재인·이정환·차영훈·최현주, “기초단체 수준의 주민참여예산제 연구”, The Journal of Social Paradigm Studies, 경희대학교 2017, May
- 나중식, “브라질 알레그리시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계”, 「한국행정논집」, 제16권, 제3호, 2004.
- 류춘호, “지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 활성화 방안”.
- 서울특별시, 2017 시민참여예산제 돌아보기(서울시 시민참여백서), 2018
- 수원시정연구원, 수원시 주민참여예산제 운영성과와 제도 개선, 2018
- 오지은, “주민참여예산, 주민은 있는가?”, 「희망이슈」, 제10호, 희망제작소, 2016
- 서울시, “참여예산에서 예산감시로: 재정참여 중심으로”, 2018년 제2기 시민참여예산학교 강의자료, 2018.6.27.
- 서정섭·김성찬·윤태섭·홍근석, 「지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발」, 한국지방

행정연구원, 2017

유소영, 참여와 협력의 거버넌스: 서울시 주민참여예산제를 중심으로, 성균관대학교 박사학위논문, 2013

윤성일·임동완, “참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점”, 한국콘텐츠학회논문지, 제16권 제6호, 2016

윤영진, “주민입장에서 주민참여예산제도 개선방안”, 「지방재정」, 제5호(통권 제35호) 국지방재정공제회, 2017

이상현·이시경, “주민참여예산제 유형선택에 미치는 영향요인”, 「한국행정논집」, 제29권 제2호, 2018

이광원, 황선동(2013), 정책변동론적 관점에서의 주민참여예산제도 활성화 방안에 관한 연구, 한국지방자치학회보 25(2): 209-231.

이민정, “일본의 주민참여예산제도 사례”, 「지방재정」 2017년 제5호(통권 35호). 2017

이원희, “참여적 지방재정 운영방향”, 「한국지방재정논집」 제8권, 제2호, 한국지방재정학회, 2003

이정만, 주민참여예산제의 운영실태와 정책과제에 관한 연구: 충청남도의 사례를 중심으로, 한국지방자치학회보 26(2), 2014

이호, 오관영, 김현, 이창림(2011), 수원시 주민참여예산제 정착을 위한 제도화 방안 연구, 풀뿌리자치연구소 이음.

임성일(a), “주민참여예산제도의 발전방안”, 「지방재정과 지방세」, 제4호(통권 제40호), 한국지방재정공제회, 2011

임성일(b), “주민참여예산제도의 의의와 성공적 실시 방안”, 「지방재정과 지방세」, 제8호(통권 제44호), 한국지방재정공제회, 2011

임성일·서정섭, 「주민참여예산제도 활성화 방안」, 정책연구 2015-7, 한국지방행정연구원, 2015

임성일·송창석·최인욱·김상철, 「참여예산 : 시민이 정부를 바꾼다」. 해남, 2018

정병순, 서울형 협치모델 구축 방안, working paper, 서울연구원, 2015

송창석, “주민참여예산을 통한 지역공동체 만들기 : 서울특별시 참여예산제도 운영을 중심으로”. 「희망리포트」, 제3호, 희망제작소, 2013

최상한(역), “포르투갈레그리의 주민참여예산제도”, 황소걸음, 2018, (원저: Iain Bruce, “The

- Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action”, Pluto Press, London, 2004)
- 송창석·백정미, 「수원시 주민참여예산제도 운영성과와 제도 개선방안」, 수원시정연구원, 2018
- 최웅선, 「광역시도 주민참여예산제 운영모델 구축, 충남연구원」, 2018
- 황소하·정혜수·류란희, 「수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구, 수원시정연구원, 2015
- 풀뿌리자치연구소, 주민참여예산 현장 조사보고 및 토론회(자료집), 2011
- Anwer Shah(ed.), Participatory Budgeting, World Bakk, 2007
- Antonella Napolitano, “Lessons from Paris, Home to Europe’s Largest Participatory Budget”, 2015
<http://techpresident.com/news/25441/paris-experiments-participatory-budget-codesign>
- Bassoli, M., Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of(Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements, International Journal of Urban and Regional Research 36(6):1183-1203, 2012
- Brian Wampler, “Introduction to Participatory Budgeting”, Anwer Shah(ed.), Participatory Budgeting, World Bakk, 2007
- Jake Carlson(2017) “Expanding The Imagination of Democracy: PB in Paris”; Participatory Budgeting Project: <https://www.participatorybudgeting.org/pbparis/>
- Mairie de paris, “Le Budget Participatif Le Pouvoir aux Parisien-en-s”, Octobre, 2018
- Marquetti, A., C.E. Schonewald da Silva, and A. Cambell (2009), Participatory Economic Democracy in Action, Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1980-2004, Presented Paper for Eastern Economic Association Meetings February 27-March 1: 1-29
- Nelson Dias, “Hope for Democracy- 25 years of Participatory Budgeting Worldwide”, 2014
- New York city, Rule book of participatory budgeting in New York city, 2014
- PB-Unit, Participatory Budgeting, Values, principles and standard, 2008.
 (<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/PBVPS.pdf>(접속일

2018.8.3.)

Prefeitura Porto Alegre, “Plano de Investimentos eServicos – 2016/2017”, Orcamento Participativo 2016–2017, 2016

Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Roche, “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 32, March, 2008.

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti and Roche, Anja, Participatory Budgeting Worldwide–Updated Version, NO.25(English version), Service Agency Communities in one World, Bonn, 2013



부록

서울시 2018 예산안에 대한 시민의견서(일부 발췌)

여기서는 온예산 5개 분야의 총괄의견 및 경제일자리·행정분야의 일부를 소개하고 나머지는 생략하기로 한다.

1. 총괄의견 및 분야별 의견 요지

1) 총괄의견

- 시민참여 확대, 협치 및 소통 강조에도 불구하고 대규모 사업 추진에 대한 시민공감대에 대한 여전한 우려 확인
 - 사업의 타당성 여부와 별개로 시민 의견수렴을 통한 사업추진 방식 필요
 - 도시안전·교통·주택 분야의 노들섬 개발 사업이나 문화·관광체육 분야의 각종 박물관 건설사업, 환경·공원분야의 한강 개발사업 진행 과정상 부족한 시민의견 수렴의 대한 우려가 확인되었는데, 사업의 타당성 여부와 별개로 시민들의 의견을 모아서 추진해가는 방식에 대한 아쉬움이 제시됨
 - 이를 개선하기 위해 정보공개 강화, 시민참여 절차 마련, 사업평가 등의 개선점 도출
 - 구체적인 개선방안으로 △대규모 사업에 대한 정보공개, 사업공시 등의 정보제공을 강화하고 △사업추진 과정에서 시민들이 참여할 수 있는 절차를 마련하는 한편 △사업추진 이후에 시민들이 참여하는 평가를 통해서 유사한 문제가 대규모 사업에 공통적으로 나타나는 것에 대해 예방할 필요가 있다는 의견이 공통적으로 제시되었음
- 도시 재생 사업이나 마을만들기 사업 등 민선6기 시정의 특징이라고 할 만한 사업에 대해 소수자와 여성 등 사회적 약자에 대한 입장 반영이 미흡
 - 긍정적인 정책목표를 바탕으로 추진되는 사업임에도 불구하고 도시재생이 성공할

- 수록 사회적 약자인 서민들이 살던 곳에서 쫓겨나야 하는 문제
- 마을만들기 사업에서 여성들의 역할이 핵심적임에도 불구하고 주요 거버넌스나 사업추진의 결정과정에서 여성들의 참여 비율이 낮은 점에 대해서는 구체적인 점검 필요

 - 저성장 시대에 서울시가 주도하는 공공부문 일자리의 정규직화는 매우 의미 있는 시도였으며 노동안정에 중요한 기여를 했다고 보여지나, 이를 확산할 수 있는 방안 필요
 - 우선 공공부문 일자리 정책이 민간 부문에 영향을 미칠 수 있게 하기 위해서는 지금까지의 양적 접근이 아니라 '질 좋은 일자리'의 모델을 만드는 방식으로 전환이 필요
 - 또한 일자리 정책을 포함한 경제진흥본부의 지역경제 정책이 60% 가까이 민간위탁이나 보조금으로 지급되는 상황을 고려하여, 이에 대한 결과 평가와 더불어 심화된 과정 평가 필요

 - 현재 6년차 제도에 접어드는 참여예산제도가 한정된 예산의 사업반영에 머물기 보다는 전체 서울시 예산의 방향을 함께 잡고 책임지는 '주민 자치'의 역량 강화를 위해서 온예산 과정에 대한 개선 필요
 - 현재와 같이 짧은 시간에 방대한 서울시 예산의 흐름과 내용을 파악하는 것이 사실상 불가능하여 시민의견서 내용이 부실할 수밖에 없는 구조로 이에 대한 구체적인 개선방안 마련 필요
 - 특히 최근 정부가 재정분권을 골자로 하는 지방분권의 방향을 밝힌 시점에서 이런 지방분권이 지방자치단체의 행정분권에 머무르지 않고 실질적인 시민분권, 주민자치가 실현될 수 있도록 충실한 온예산 과정 수행할 수 있는 개선방안 모색 필요

2) 분야별 의견요지

경제일자리·행정 분야

- 공공부문 정규직화 노력이 민간으로 확산되기 위해 민간부문과 서울시 민간위탁 및 용역계약 기관의 취약 근로자의 권리 개선과 서울 시민들의 노동권에 대한 인식 제고 필요
- 서울시의 많은 사업들이 민간위탁이나 용역계약 등으로 추진되고 있고 그 중 상당수가 재위탁이나 하도급을 주어 추진되고 있는 상황을 고려하여 재수탁자나 하도급을 받은 자 및 기관에 종사하는 근로자들의 근로조건에도 관심 필요
- 창업지원과 일자리 창출을 위한 노력은 인정되나, 지나치게 센터와 기관을 설립해 외부에 운영을 맡김으로서 중간지원 조직의 비대화와 민간부문의 운영 의존도 심화 우려
 - 2017년 본예산 기준으로 경제진흥본부 총 사업비(일반회계) 2,661억원 중 민간위탁금이 749억원, 출연금이 688억원, 민간경상보조금이 147억원 등 경제진흥본부 사업비 중 60% 정도를 외부 기관이 집행
 - 수탁, 출연 기관들의 종사자 처우개선 문제, 비정규직의 정규직화를 위한 근본적인 개선방안이나 개혁 없는 예산 지원 문제에 대해서는 정책을 새롭게 마련하여 실질적인 정책목표가 달성될 수 있는 방안으로 재구성 필요
- 창업분야의 예산 증가가 두드러지는 가운데, 주요한 창업 풀이 온라인 기반인 경우가 많아 온라인 플랫폼에 접근하기 힘든 장년층이 창업정책에서 배제되지 않도록 다양한 노력 필요
 - 장년층의 창업지원을 위한 오프라인의 다양한 채널 및 기존 기관의 중장년층 대상 사업에 대한 적극적 홍보 필요

도시안전·교통·주택 분야

- 인프라 투자 비중 확대 예산 증가에 대한 재검토 필요
 - 전체적으로 인프라 구축을 위한 예산 증가로 인해 기존 인프라의 유지관리 중요성 및 새로운 인프라 건설의 필요성에 대한 재검토 필요
 - 하드웨어적인 사업과 더불어 소프트웨어적인 사업 등에도 적절한 예산 배분 필요

- 이에 따라, 대규모 SOC 사업 투자 판단에 시민들의 참여와 공개적 평가 필요
 - SOC 투자는 그 규모가 매우 크고 사회전반에 효과를 미치므로 예산증액의 폭이 큰 SOC 투자사업 추진과정에 시민들의 참여와 적절한 공론화 과정 필요

- 사회적 약자들의 도시교통안전에 대한 적극적인 사업 예산 확충 필요
 - 절대적인 교통약자들에 대한 최소한의 이동권 보장과 국민의 자유평등권 보장을 위해 매년 적절한 수준의 예산 확충 편성 필요

문화·관광체육 분야

- 문화·관광체육 분야의 예산은 <비전 2030, 문화시민도시 서울>에 기초, 예산편성 기조도 2017년에 이어 큰 차이 없이 편성
 - <비전 2030, 문화시민도시 서울>에 따라 매년 문화·관광체육 분야 예산을 늘려 전체 예산의 3% 이상 달성을 목표로 하고 있음

- 최근 몇 년간 다양한 박물관 건립에 많은 예산이 지출되고 있는 만큼 박물관 건립이 문화적 가치 및 관광 수입 창출로 이어질 수 있는 방안 마련 필요
 - 특히 시민생활사 박물관 건립, 콘서트홀 건립 사업의 경우 적극적인 시민 의견수렴을 통한 활용방안, 공간 구성 및 프로그램 개발 필요

- 급변하는 주변 여건에 주도적으로 대처할 수 있는 유연한 대처 방안 및 관광의 질 개선을 통한 서울시 관광산업 발전 방안 마련 필요

복지·여성 분야

- 마을을 장소로 하는 복지/교육/건강 사업들을 체계적으로 연계하는 한편 이 사업들을 젠더관점에서 통합하는데 여전히 한계를 보임
 - 복지/교육/건강 사업의 업무 간 칸막이를 넘고 성인지적 관점을 반영한 사업 운영 필요
 - 찾아가는 동주민센터 사업(찾동)은 ‘복지와 마을’, 서울형 혁신교육 지원은 ‘교육과 마을’을 묶는 사업으로 기본계획을 수립하고 추진되고 있으나, 구체적으로 마을에서 어떻게 복지와 교육, 일자리, 건강 등의 업무간 칸막이를 넘어 성인지적인 관점에서 모아지도록 할 것인지에 대한 고민이 필요함
- 복지/일자리/건강 사업은 기본적으로 ‘사회적 약자 보호’라는 역할이 있는 만큼 새롭게 도입된 사업과 기본적인 사업 간의 사업 우선순위 등의 충실한 검토 필요
 - 신규사업 발굴과 조직 설치도 필요하나 기존 사업이 축소되지 않고 충실히 집행되도록 기본에 충실 필요
 - 재정지출이 필요한 취약계층에 대한 정책적 고려가 우선시되도록 하여 계층 간 양극화를 해소하기 위해 노력
- 성평등 정책이 실제 각종 정책실행과정에서 효과적이기 위해서는 성평등 정책에 대한 실질적인 투자 필요
 - 여성일자리에 대한 성역할 고정관념 측면에서의 검토와 다양한 직업군 개발 필요
 - 아동돌보미 사업 등 돌봄영역에 여성일자리가 특정되어 오히려 성역할 고정관념을 강화하고 있다는 지역(여성)주민들 문제 제기가 있음

- 서울시는 금년에 실질적 성평등 실현을 위한 계획을 발표하고 지자체 최초로 젠더 정책팀을 신설하였으나 이를 구체화할 예산과 사업체계 확보 미흡
 - 대부분 비예산사업이라는 한계가 있었고, 2018년 예산안도 마찬가지임

환경·공원 분야

- ‘장기미집행 공원용지 보상’과 같이 2020년에 동시에 해제되는 미집행 도시 계획시설에 대한 종합적인 검토와 특히 도시 공원의 지속적 확충을 위한 노력 필요
 - 서울시의 경우에는 장기미집행 공원은 71개소 40.3km(2016년 12월 기준), 보상비 소요액(2020년까지)은 공시지가 기준 3조 8,928억원이며, 실보상가 기준은 11조 6,785억원으로 추정
 - ‘장기미집행 공원용지 보상’ 관련 사업은 공원 조성의 문제이기도 하지만 서울이라는 공간 및 도시계획에 연관되어 있는 문제이고, 많은 예산이 필요한 만큼 이에 대한 중기적 대안을 지금부터라도 수립하여 추진 필요

- 서로 추구하는 목적이 상충되는 사업에 대한 시민적 공론화를 통한 합의 필요
 - 한강사업과 같이 보전과 이용이 서로 상충하는 사업 영역의 경우에는 시민들의 공론과 합의가 무엇보다 중요
 - 함상공원 조성, 여의도 선착장 건설 등과 같이 한강 보전의 원칙과 다소 상충하는 사업에 대해서는 시민적 공론화가 반드시 필요

2. 경제일자리·행정분야

1) 총평

□ 비정규직의 정규직화, 직접 일자리 창출 및 질 개선 방향 타당

○ 저성장 시대, 일자리는 줄고 일자리 질의 양극화 심화

- 비정규직의 정규직화처럼 일자리 질의 양극화를 완화시키고 지속가능한 직접 일자리 창출 방향이 타당하다고 판단됨

- 다만, 서울시 공무원 노조와의 충분한 협의를 통한 추진이 필요함. 기존 정규직원들과의 협업이나 의사소통 상 발생할 수 있는 문제들을 예방해야 생산적인 인력으로 자리 잡을 수 있기 때문임

○ 비정규직 정규직화로 고용구조 개선 가시화

〈주요 지방정부 무기계약직 변화 추이〉²⁷⁾

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	354	354	686	1,119	1,597	1,243	351.1
부산	651	654	654	641	641	-10	-1.5
대구	391	389	374	386	397	6	1.5
인천	295	296	290	325	334	39	13.2
광주	321	326	377	380	383	62	19.3
대전	217	211	209	216	219	2	0.9
경기	366	366	396	400	415	49	13.4

- 서울시는 정규직이 2010년과 비교해볼 때 2014년 기준으로 351.1%나 증가하였고 간접고용 비정규직도 2010년 대비 2014년 77.3%가 감소하면서 다른 광역지자체와 비교해볼 때 뚜렷한 개선을 보여주고 있음

27) 남우근. 2014. '지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제'

〈주요 지방정부 간접고용 변화 추이〉²⁸⁾

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	-	-	1,052	717	239	-813	-77.3
부산	142	142	142	153	153	11	7.7
대구	181	191	196	239	251	70	38.7
인천	371	419	400	476	502	131	35.3
광주	85	85	85	87	87	2	2.4
대전	78	78	79	79	79	1	1.3
경기	205	218	239	256	274	69	33.7

□ 민간부분과 서울시 민간위탁 및 용역계약 기관의 취약 근로자 권리개선을 위한 노력과 서울 시민들의 노동권에 대한 인식 제고 필요

- 현재 서울시가 집중적으로 추진하고 있는 비정규직의 정규직화와 생활임금 등의 제도들이 주로 공공부문이나 서울시 직접채용 근로자에게만 적용되는 한계가 있음
- 지방정부에게 근로감독의 권한이 충분히 보장되지 못하는 한계로 인해서 서울시가 직접 민간부분의 취약 근로자의 권익을 보호하는 데에도 어려움이 존재함
- 특히 서울시의 많은 사업들이 민간위탁이나 용역계약 등으로 추진되고 있고 그 중 상당수가 재위탁이나 하도급을 주어 추진되고 있기 때문에 재수탁자나 하도급을 받은 자 및 기관에 종사하는 근로자들의 근로조건에도 관심을 기울여야 할 것임

□ 창출하는 일자리 양적 성장과 더불어 질 보장을 통한 좋은 일자리 정책 필요

- 창출하는 일자리 수에 지나치게 연연해서는 곤란하며, 그 질에 대한 본질적인 고민과 해결방안 필요
- 현재 서울시는 2017년 서울시 일자리 목표를 32만개를 설정하고 이를 100% 달성하기 위해 전 부처와 사업 별로 목표치를 설정해서 관리하고 있는 것으로 보임²⁹⁾

28) 남우근. 2014. '지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제'

29) 부록 참조(일자리노동정책관 업무보고 자료 중 '일자리 창출사업 추진현황')

- 특히 청년 일자리의 경우 저임금에 강도 높은 노동, 충분하지 않은 근로복지 및 불안한 고용 형태 등의 질의 문제로 인해 취업에 더욱 어려움을 겪고 있음
 - 따라서 지나치게 일자리 창출 수를 기준으로 부처와 담당 공무원을 압박하는 것은 옳지 않다고 판단되며, 특히 이러한 것이 과도하게 이뤄질 경우에는 기존의 일자리를 고용기간이나 노동시간을 쪼개서 늘리는 편법을 사용하거나 기업이나 분야의 전망에 대한 깊은 고려 없이 연속성이나 비전이 낮은 단기 일자리를 늘리게 될 염려가 있는데 결국 질이 낮은 일자리만 늘어나게 되고 일자리 정책의 좋은 취지가 퇴색할 수 있음³⁰⁾
- 장애인 등 취약계층 현황 조사를 통한 적절한 일자리 창출 및 사업자 연결 등 다양한 방안을 모색하여 자립 지원
- 취약계층을 위한 일자리 확충에도 서울시는 노력하고 있지만 특히 사회적 시선 등으로 인해 외부 활동이 어렵지만 근로의욕이 있는 장애인들에 대해서는 국고보조 사업에 의존한 활동지원 등의 예산사업 정도가 눈의 뿔
 - 현재 시설 장애인들이나 재가 장애인들의 경우 근로의사가 확인되는 사례가 적지 않음에도 불구하고 외부활동에 대한 사회적인 벽과 일반 기업의 낮은 고용의사로 인해서 취업은 물론이고 단순 작업 등의 일도 얻기 쉽지 않은 형편임
 - 근로의사가 있는 장애인들에 대해서 서울시가 조사해서 이들의 숫자와 수준 등에 대한 현황을 파악하고 이들의 근로와 연결할 수 있는 다양한 방안을 모색하였으면 하는 바람임
- 창업지원과 일자리 창출을 위한 노력은 인정되나, 지나치게 센터와 기관을 설립해 외부에 운영을 맡기며 중간지원 조직의 비대화와 민간부문에 대한 운영 의존도 심화 우려
- 2017년 본예산 기준³¹⁾으로 경제진흥본부 총 사업비(일반회계) 2,661억원 중 민간

30) 실제로 50플러스재단의 공공일자리사업의 경우 많은 신청자를 감안해 더 많은 수혜자에게 혜택을 주기 위한 취지를 이해할 수는 있지만 시간이 지날수록 근로 기간이 짧은 단기일자리 비중이 지나치게 늘어나고 있다는 점에서 일자리 숫자를 늘리기 위한 의도는 아닌지 의혹을 받기도 함. 일자리의 최소한의 기간 확보 등의 가이드라인이 필요할 것으로 판단된다.

위탁금이 749억 원, 출연금이 688억 원, 민간경상보조금이 147억 원 등 경제진흥
본부 사업비 중 60% 정도를 외부 기관이 집행하고 있음

- 예를 들어 경제정책과의 경우, 2018년의 경우에 총 예산액이 95,508백만원인데, 서울산업진흥원에 대한 출연금이 52,000백만원이고 그 외의 민간위탁 사업이 ‘서울형 R&D 지원’ 24,327백만원(서울산업진흥원 위탁), ‘중소기업 지식재산권 창출 지원’ 2,738백만원, ‘도시형 소공인 특화지원 광역센터 운영’ 1,470백만원 등으로 부서 예산액의 84%를 출연과 민간위탁으로 지출하고 있음

○ 수탁, 출연 기관들의 종사자 처우개선 문제, 비정규직의 정규직화를 위한 근본적인 개선방안이나 개혁없는 예산 지원 문제에 대한 논의가 필요

- 첫 번째, 수탁을 받거나 출연을 받은 기관들이 다시 재위탁, 채용역계약 등의 사실상 하도급을 주고 있어, 이로 인해 공공재정사업의 하도급, 재하도급을 받는 업체나 기관들의 종사자들의 처우개선 문제가 대두되고 있음
- 두 번째, 현재 서울시의 비정규직의 정규직화 정책과 관련하여 출자출연기관 등의 산하기관이 가장 먼저 대상이 되고 있는데, 이들 기관이 본청 집행부를 능가하는 재정능력과 인력을 갖추고 있을 정도로 비대화, 대형조직화 되어 있는 상황임
- 특히 행정사무감사를 비롯하여, 예산심의, 결산검사 등의 절차에서 사각지대에 놓여 있는 이들 기관에 대한 근본적인 개선처방이나 개혁 없이 정규직화 정책을 추진하게 될 경우, 수탁사업을 독점해왔던 산하기관들이 수탁사업들을 고유사업화 하면서 동시에 수행 인력들을 정규직화하는 수준의 예산 요구하여 기존의 수탁사업들의 덩치만 불려서 출연금으로 예산을 낭비할 우려가 있음

□ 창업분야의 예산 증가가 두드러지는 가운데, 장년층을 대상으로 하는 창업예산 비중이 낮은 점과 지원에 있어서도 장년층에 대한 배려 부족

- 장년층의 창업지원을 위한 오프라인의 다양한 채널 및 기존 기관의 사업 홍보 필요
 - 현재 창업지원과 관련한 홍보가 대학이나 기존 지원기관 등을 통해서 이뤄지고 있으며 특히 인터넷을 기반으로 하는 홍보가 주를 이루고 있어, 인터넷 정보에 대한

31) 2018년 예산의 세부 지출항목에 대한 자료를 제출 받지 못했기 때문에 2017년을 기준으로 분석하였다.

접근이 어려운 중장년층은 정보 접근 및 공유에 취약함

- 따라서 중장년층을 위한 창업지원에 대해서는 보다 오프라인의 다양한 채널로 홍보가 이뤄졌으면 하는 바람이고 기존 기관의 사업 홍보에 있어서도 중장년층 대상으로 하는 사업들에 대해서 강조가 이뤄지기를 바람

○ 창업지원 전문가들의 전문성 강화를 위한 지원 및 관리도 필요

- 또한 창업지원 예산이 단기간에 급증하는 바람에 창업을 지원하는 전문가들에 대한 양성도 급하게 이뤄진 감이 있음. 이에 따라 창업지원 전문가들의 전문성 등에 대해서 아쉬워하는 의견들이 적지 않으며, 앞으로 창업지원 전문가들의 전문성 강화를 위한 평가 제도와 교육 제도 등을 개선하고 강화시킬 필요성이 있다고 평가됨

□ 4차산업 혁명, 공유경제 시대의 도래에도 불구하고 사회적경제 예산이 줄고 있는 점은 재고가 필요하다고 판단

□ IT 관련 행정 혁신을 위한 하드웨어나 소프트웨어 구축 사업에 대한 적절한 평가와 검증을 위한 특별한 노력이 필요

○ IT관련 행정 혁신을 위한 사업에 대한 정기적인 전문 평가 및 검증 시스템 필요

- 행정혁신에 초점을 두고 있는 현재 서울시정과의 방향성이 합치되면서 사업과 예산의 증가가 눈에 띄게 이뤄지고 있는데 이에 대해서 객관성과 공정성을 가지는 전문그룹의 정기적인 평가와 검증 시스템 마련이 필요
- 예산 투입대비 개선효과가 미미한 사업의 경우 조정이 필요하며 아직 민간분야에서도 충분히 검증되지 않은 사업의 경우에는 그 속도를 조절할 필요도 있을 것임
- 이러한 시의성과 성과에 대한 객관적 평가와 사업 및 예산 조정에 대한 의견을 구할 수 있는 최소한 자문그룹이라도 운영할 필요성이 있다고 판단됨

□ 세수증대를 위해 자치구와 협력을 키우는 방향은 긍정, 다만 실적제고를 위해서 자치구 간 실적공개를 통한 경쟁 유도 필요

- 시 세입증대를 위한 자치구 협력 및 지원사업을 늘리고 있는 점은 긍정적
 - 실제 징수 현장에 근접해 있는 자치구의 의지와 협조의 크기가 실적을 좌우하는 가장 중요한 요소이기 때문임
- 자치구간 실적 공개를 통해 건전한 경쟁 유도를 통한 효과 제고 필요
 - 체납징수기법을 공유하는 워크숍이나 우수 자치구 등에 대한 인센티브 지원도 중요하지만, 자치구청장이 가장 민감하게 생각하는 것은 자치구 별 비교이므로 이러한 협조 정도와 실적 수준을 자치구별로 반기별로 한 번씩이라도 공개하여 촉구하는 것이 필요함

2) 주요사안별 의견

일자리노동정책관

- 4차산업 혁명과 공유경제 시대를 주창하고 있는 이때에 사회적경제 관련한 예산이 큰 폭으로 삭감되는 모습은 아쉬움
- 2018년 예산조정안에 따르면 사회적경제와 관련한 사업 중 ‘사회적경제지원센터 운영’ 예산이 552백만원 삭감되었고, ‘사회적경제 특구 운영’ 예산이 475백만원 증가한 반면에 ‘자치구 사회적경제 통합지원체계 구축’ 예산은 365백만 원이 삭감
- 특히 사회적기업을 운영하는 분들에게 중요한 예산사업인 ‘(예비)사회적기업 지원(일자리창출)’ 사업과 ‘(예비)사회적기업 지원(사업개발비)’ 사업은 총 1,036백만원이 삭감, 이외에도 ‘사회적기업 사회보험료 지원’ 예산도 137백만원 삭감
- 창업 지원 예산이 크게 늘어나고 있는 상황에서 관련된 일자리 분야에 대한 지원만 늘어나고 있는 모습
 - 기존의 사회적경제 종사자들과 사회적기업 운영자들은 안 그래도 운영 상 압박이 적지 않은데 운영의 어려움이 더욱 가중될 것으로 보임. 국비가 줄고 있는 점은 이해가 되지만 이에 대해서 시 차원에서 최소한의 원충 역할을 했으면 하는 바람임
- 기존의 사회적경제 관련 사업예산과 사회적기업 지원예산이 줄었으므로 기존 수혜자들에 대해서 새롭게 추진되는 예산사업 지원에 대한 안내 필요

- 사회적경제담당관 사업 중 사회적기업에 대한 예산지원이 줄어드는 가운데 시비 중심의 사업으로 '사회문제 해결을 위한 혁신형 사업' 예산이 2017년 877백만원에서 2018년 1,760백만원으로 크게 늘었음
- 기존의 사회적기업 담당자들이 이러한 추가되는 사업들에 대해서 충분한 안내를 받을 수 있도록 노력을 해주었으면 하는 바람이고 가능하다면 신규사업에 대한 예산증액 폭을 조정해서라도 기존의 사회적경제나 사회적기업 예산사업의 삭감 규모를 줄이는 편이 더 나올 수 있다는 의견임



Abstract

New Strategy to Achieve the Improvement of Participatory Budgeting of Local Governments in Korea

Participatory budgeting(PB) system is a decision-making process in which citizens decide how to allocate a part of municipal budget. It contributes to democratic deliberation to increase levels of public participation and to achieve participatory democracy. This report presents the crucial strategies for local governments to achieve the improvement of participatory budgeting system while adopting PB system in local government. It provides several steps of strategies to consider participatory budgeting system in local governments.

First, the participatory budgeting system must develop and diversify the methods of public engagement to enlarge the scope of citizen participation in municipal budget system. In Korea, PB mostly has been involved to the particular budget allocation only in their own neighborhood so far. PB can be involved to more varied topics of public budgeting other than allocation of local resources for particular subjects in their neighborhood such as the planning and execution, and the determination of budget allocation of the citywide budget cycle.

Second, neighborhood budget committees or neighborhood committees of local governments have to be well-organized and functional to be a crucial role of the PB system in the local level. For example, the neighborhood budget committees can be expertise to reflect their local citizens' particular unmet needs. Therefore, neighborhood committees must enhance the representation of diverse nature of local communities, too.

Third, PB might be successful only when local governments facilitate their own local PB platforms reflecting diverse nature of local communities. It is critical to lead as

many locals as possible to participate in local communities to collect citizens unmet needs. The local PB platforms can be set up in online and offline to draw citizens of the local communities into the local committees process.

Fourth, the support from central government for local government is critical to institute their own local PB platforms to reflect diverse local nature of local communities. Local committees have limit of their own financial or human resources to prepare for local PB platforms. The financial or systematic support from central government would increase the possibility of successful PB in local governments.



ISBN 978-89-7865-455-5

지방자치단체 주민참여예산제 발전방향